

NGO 与

# 政府合作策略

康晓光 郑 宽 蒋金富 冯 利 著

Strategic Study on  
NGO-Government Collaborations

85  
81



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

# NGO与 政府合作策略

康晓光 郑 宽 蒋金富 冯 利 著

Strategic Study on  
NGO-Government Collaborations



D035  
K381



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目 (CIP) 数据

NGO 与政府合作策略/康晓光等著. —北京: 社会科学文献出版社, 2010. 4

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1383 - 9

I. ①N… II. ①康… III. ①国家行政机关 - 行政管理  
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 062923 号

## NGO 与政府合作策略

---

著 者 / 康晓光 郑 宽 蒋金富 冯 利

---

出 版 人 / 谢寿光  
总 编 辑 / 邹东涛  
出 版 者 / 社会科学文献出版社  
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦  
邮 政 编 码 / 100029  
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>  
网站支持 / (010) 59367077  
责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156  
电子信箱 / [shekebu@ssap.cn](mailto:shekebu@ssap.cn)  
项目经理 / 王 绯  
责任编辑 / 童根兴  
责任校对 / 郭红生  
责任印制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

---

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部  
(010) 59367080 59367097  
经 销 / 各地书店  
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028  
排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司  
印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

---

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20  
张 / 9.2 字数 / 159 千字  
版 次 / 2010 年 4 月第 1 版  
印 次 / 2010 年 4 月第 1 次印刷

---

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1383 - 9  
定 价 / 28.00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误,  
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

# 目 录

## CONTENTS

<b>第一章 开篇：项目概况</b> .....	1
一 项目背景.....	1
二 NGO 的合作对象：政府 .....	8
三 对 17 家案例机构的简要介绍.....	14
<b>第二章 理论篇：建立合作策略框架</b> .....	25
一 获得合作措施集合 .....	25
二 建立初步分析框架 .....	30
三 建立合作策略三级分析体系 .....	39
<b>第三章 案例篇：合作策略的应用</b> .....	46
策略一：了解合作的外部环境 .....	46
策略二：寻找双方的利益交叉点 .....	50
策略三：多方寻找合作突破口 .....	56
策略四：表达合作意向 .....	75
策略五：获取合作方信任 .....	80
策略六：精心设计项目 .....	94
策略七：合理分工.....	105
策略八：踏实做事.....	111
策略九：分享合作成果.....	123
策略十：完善合作关系.....	127

<b>第四章 结论篇：他山之石，可以攻玉</b> .....	140
一 合作的前提.....	140
二 结论与讨论.....	142
<b>第五章 附录篇：理论概述</b> .....	145
一 基于“优势互补”理论的 NGO 与政府的合作 ——以陕西合阳项目为例.....	145
二 NGO 与政府关系研究的理论概述 .....	161
<b>参考文献</b> .....	175



# 第一章 开篇：项目概况

## 一 项目背景

2005年9月，在南京召开的“民间组织与政府合作论坛”上，由香港乐施会、中国扶贫基金会、陕西省妇女理论婚姻家庭研究会、北京富平学校、北京农家女文化发展中心、救世军中国事务部、爱德基金会、云南省生物多样性和传统知识研究会等八家NGO作为发起机构，决定组织筹备一个以“NGO与政府合作策略框架”为指导的主题论坛，推动NGO与政府合作。

项目分三个阶段进行。项目第一阶段的主要任务是建立起NGO与政府合作策略框架，计划用一年的时间，选取在与政府合作方面表现突出的NGO进行调查，并根据调查所得信息建立合作策略框架；第二阶段是项目成果的推广，计划选取一定数量的NGO对合作策略框架进行推广性试验，以检验研究成果的有效性；第三阶段是在第二阶段试验结果的基础上，逐步推动项目研究成果向政府部门的渗透，通过政府部门的认同来改善NGO与政府合作的整体环境。但后来由于各种原因，第二阶段和第三阶段的项目活动没有进行。

2005年11月，项目的第一阶段正式启动。在中国人民大学康晓光教授的主持下，来自中国人民大学农业与农村发展学院、

公共管理学院、社会与人口学院的学生参与了此次调查活动。在近一年的时间中，研究团队走访了 17 家在与政府合作方面具有代表性的 NGO，深入了解了他们与政府合作的情况，并对他们在与政府合作过程中的合作措施进行了归纳总结。在获得合作措施集合的基础上，研究团队进一步归纳整理出了更加抽象和普遍的合作策略和合作原则，从而建立了 NGO 与政府合作策略框架。

### 1. 问题的提出

改革开放以来，中国内地的经济、社会和政治领域都发生了深刻的变化。国家与社会关系也是如此。但是，在中国的权力分配格局中政府仍占主导地位，NGO 还没有赢得独立自主的发展空间。这便意味着，NGO 的生存和发展都与政府的态度和行为密切相关。可以说，NGO 与政府的关系决定了 NGO 的现实处境，也决定了中国内地第三部门的未来。

## 2

二十多年来，在与政府合作方面，中国内地的 NGO 已经积累了大量成功的经验，也积留了许多深刻的教训。但是这些来自本土的经验教训，既没有得到应有的总结，也没有得到有效的传播。各个 NGO 还是在一种无意识中独自探索与政府的合作策略。因此，总结、完善、推广这些经验和教训，对于结束当前这种分散、孤立、画地为牢、各自为战的状态，促进中国内地 NGO 的健康发展，具有重要的意义。

与此同时，政府也逐渐意识到，NGO 不仅是一种挑战力量，如果运用得当，它也可以转变为一种支持性的力量。目前，政府也正在寻求与 NGO 的合作，并通过这种合作解决日趋严重和复杂的社会问题。

此外，NGO 的能力建设近年来成为国内外各类 NGO 关注的焦点。但对能力建设关注的焦点大多是全面引进和推广国外的经验，对于来自本土的经验并不关心。本土经验的缺失，对于中国内地 NGO 的发展而言不能不说是一种遗憾。实际上，对于在中国内地

这样特殊的环境下成长起来的 NGO 来说，它们应该将国外和本土的经验有效地结合，以促进中国内地 NGO 的发展。

以上事实说明，从现实层面来看，对 NGO 与政府合作进行研究，不但具有现实的必要性和紧迫性，也具备了可能性。

尽管现实中 NGO 与政府都亟须获得相应的理论来指导合作，但相关的研究活动和理论成果却远远满足不了需求。国外学术界提出了一系列理论和模型来描述和解释 NGO 与政府的合作，如第三部门理论（Salamon, 1987; Salamon and Anheier, 1998; Richard G. Wain, 2004）、SCA 模型（Dennis R. Young, 2000）、4C 模型（Najam, 2000）、连续图谱模型（Coston, 1992）等。国内学者也对中国内地的 NGO 与政府的合作进行了研究。他们分别运用来自公共管理领域的第三部门理论（王华, 2003; 唐东升, 2003; 张丹丹, 2004）、来自商业管理领域的资源依赖理论（赵秀梅, 2006）、来自社会学领域的社会资本理论（谢倩寒, 2006）来描述或解释 NGO 与政府合作的基本形式、必要性、可能性以及合作应该遵循的基本原则等。但是，上述所有的研究工作及其理论工具几乎都没有涉及合作的策略。

NGO 与政府的合作一定服从某些“规则”。它们或者相对稳定，或者不稳定。那些相对稳定的规则就是“制度”，而不太稳定的规则就是“策略”。简单的跨国比较分析提示我们，在“制度”与“策略”之间似乎存在一定程度的“替代关系”，即“制度”愈发达，则“策略”的用武之地愈小，而“制度”愈贫乏，则“策略”发挥作用的空間愈大。在当前中国内地特定的环境中，NGO 与政府的合作缺少制度基础，绝大多数已经发生的合作都具有显著的“不规范性”或“非制度性”，合作的模式因事、因人、因地、因时而异。正是由于支持 NGO 与政府合作的“制度”的缺失，才使得“策略”获得了举足轻重的地位，也使得有关“合作策略”研究的匮乏成为严重的问题。

上述现实和理论背景共同赋予了“NGO 与政府合作策略框架



研究”项目存在的重要意义。

## 2. 研究方案

“NGO 与政府合作策略框架研究”项目从 NGO 的立场出发，总结 NGO 与政府合作的本土经验，发现那些正在运用中的合作策略，并在此基础上，建立起一套针对 NGO 与政府合作策略的分析和应用框架。

### (1) 概念界定

为了明确“NGO 与政府合作策略框架研究”项目的内涵和外延，我们将其分解为“NGO”、“政府”、“NGO 与政府合作”、“策略”、“策略框架”五个概念。

最为流行的对 NGO 的定义是萨拉蒙提出的。他认为，NGO 应该满足“组织性”、“民间性”、“非营利性”、“自治性”、“志愿性”五个标准。组织性（organized），即有内部的规章制度，有负责人，有经常性的活动，而不是非正式的、临时性、随意的集会；民间性（private），即体制上独立于政府，既不是政府的一部分，也不受制于政府；非营利性（non-profit-distributing），即组织的利润不分配给组织的成员，而是服从于组织的使命；自治性（self-governing），即自己管理自己的组织，不受制于政府或其他部门；志愿性（voluntary），即参与组织的行为以志愿为基础，而非强制行为。但是，按此标准衡量则中国内地几乎不存在合格的 NGO。考虑到中国的特殊现实，我们对 NGO 的定义是“功能性的”，即不管一个组织是企业法人，还是社团法人，不管它是官办的，还是民办的，甚至不管它有法人身份，还是没有法人身份，只要它做的事情是 NGO 应该做的，而且是按照 NGO 的方式做的，那么就认为它是一个 NGO。

书中的“政府”不是一个抽象的概念，而是 NGO 与之实实在在打交道的政府。这个“政府”既指“政府部门”，也指政府制定和实施的“法律”、“法规”、“条例”、“政策”、“文件”，还指政府的“官员”以及他们的态度和办事方式。

根据资源依赖理论和第三部门理论，在本书中，我们把“NGO 与政府合作”定义为“NGO 从政府那里获取资源的过程”。显然，这是站在 NGO 的立场提出的定义。

所谓“策略”是指某类主体，在某种情境下，为了达到某种目的所采取的对策、手段或措施。所谓“合作策略”就是指为了达到合作的目的而采取的策略。需要强调的是，策略不同于一般意义上的对策、手段或措施。首先，策略具有“有效性”，即对于给定的情境，只要主体采取这一策略，就可以达到目的；其次，策略具有“稳定性”<sup>①</sup>，即同类主体在相似情境下，为了达到相似的目的，可以采取同一策略，也就是说，策略是一种反复出现的行动模式；最后，策略具有“普遍性”，即与策略相对应的主体、情境、目的会经常出现，因而策略可以广泛使用。

所谓“策略框架”就是一套合作措施、合作策略、合作原则之间的关系、体系，以及运用这些措施、策略和原则的方法。从田野调查中提炼出的，在现实中正在应用的 NGO 如何与政府进行合作的具体做法还不能被称为合作策略，我们称之为“合作措施”。通过对 17 家 NGO 的调查，我们获得一个丰富的合作措施集合。进一步，在合作措施的基础上，我们又对其进行了细致的归类和合并，进而抽象出了“合作策略”，每个合作策略下面附以一定的合作措施进行解释和说明。更进一步，我们在合作策略的基础上抽象出比合作策略更高的“合作原则”，这些原则之间相互影响并且支配合作策略及合作措施的应用，合作原则被视为是 NGO 与政府合作过程中所需要遵循的最基本原则。合作措施、合作策略、合作原则共同构成了“NGO 与政府合作策略框架研究”。

<sup>①</sup> 这里强调策略的“稳定性”，而前文却强调策略的“不稳定性”。其实“稳定”与“不稳定”都是相对的说法。与制度相比，策略是“不稳定的”，而与一般对策、手段、措施相比，策略又是“稳定的”。这里没有逻辑矛盾。

## (2) 研究思路及调查实施情况

“NGO 与政府合作策略框架研究”是一项以本土经验为基础的归纳性研究，旨在通过调查 NGO 与政府合作的经验，提炼合作策略集合，探索合作策略之间的关系，并据此提出一个能够系统描述这种合作策略体系的分析框架。

要实现以上研究目的，需要了解本土经验，而这这就要求有一套合适的调查方法，还要求有一套分析方法，以便根据经验资料发现合作策略，并进一步建立策略框架和分析框架。为此，我们首先需要回答一个问题，即“NGO 为什么要与政府合作”。这是因为，在我们的研究方案中，调查方法的选择依赖对合作根源的理解。

在现实中，NGO 不是“自足的”，需要各种外部资源；NGO 也不是在真空中活动，要受到各种限制，所以 NGO 需要合作。实际上，所有的利益相关者都可以理解为 NGO 的合作者，而政府是最主要的合作者之一。在中国，政府既是 NGO 的管理者，又是 NGO 所需资源的供给者，还是 NGO 的影响对象。作为管理者，政府是调节 NGO 行为的法律法规的制定者和执行者。作为资源供给者，政府可以为 NGO 提供活动许可、组织体系、人力资源、税收优惠、资金、权力背景或影响力空间、领导人参与（如接见、题词、捐助）、官方垄断的其他资源（如媒体、象征性场所）等。作为被影响的对象，政府必须与 NGO 发生相互作用，因为这是它受影响的前提。因此，中国内地的 NGO，要想发挥其应有的功能，不但不能远离政府，而且还需要积极与之接触，甚至与之开展广泛而紧密的合作。

那么，如何理解“合作”？根据资源依赖理论和第三部门理论，所谓“合作”就是合作双方之间的资源交换，而资源交换所遵循的基本原则就是“优势互补”，即通过合作，合作的参与者获得对方的优势资源以弥补自己的短缺资源。从 NGO 的视角来看，所谓“NGO 与政府合作”，也就是 NGO 从政府那里获取短缺资源

的过程，而“合作策略”就是 NGO 在争取政府的资源时所采取的策略。

我们的调查样本限于“草根 NGO”或“民办 NGO”<sup>①</sup>。这是因为，官办型 NGO 和半官半民型 NGO 与政府有着千丝万缕的联系，而草根 NGO 至少在“出身”上与政府没有直接联系，因此，与前者相比，后者与政府的合作更为困难。显然，合作愈是困难，愈能显示出策略的重要性，愈能显示出行动者创造和运用策略的智慧。

基于以上对“合作”的分析，我们可以设计出调查方法。由于没有能力使用普查方法，而个案调查方法局限性太大，所以我们选择典型调查方法获取经验资料。典型调查的关键是“分类”。基于对“合作”和“合作策略”的分析，在调查设计阶段，我们依据资源类型进行分类。具体方法是：首先，对 NGO 所要争取的资源进行分类；其次，针对每类资源选择案例——曾经从政府那里成功地获取了该类资源的 NGO；最后，对所选案例进行调查。

我们选取 17 家在与政府合作方面具有成功经验的 NGO 作为调查样本。它们覆盖了最主要的七种资源类型，从有形的“资金”、“组织体系”、“官方媒体”到无形的“登记注册”、“活动许可”、“政府领导人”、“影响决策的机会”（见表 1-1）。其中某些样本在与政府合作过程中同时获取了几种资源。我们采用深度访谈的方法，以便充分了解 NGO 获取政府资源的详细过程。调查结果表现为“访谈录音”、“采访心得”和“调查报告”。整个调查历时 1 年。以下有关各个机构的信息和数据采集时间截至 2006 年年底。

<sup>①</sup> 针对中国的特殊情况，国内学者根据 NGO 的“出身”，将 NGO 分为“官办型”、“半官半民型”和“民办型”。这里所说的“民办 NGO”一般也被称为“草根 NGO”。

表 1-1 17 家案例机构及调查角度

资源类型	资金	组织体系	官方媒体	登记注册	活动许可	政府领导人	影响决策的机会
案例机构	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 宁夏扶贫与环境改造中心</li> <li>◆ 北京农家女实用技能培训学校</li> <li>◆ 北京富平学校</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 贵州 GD 发展研究所*</li> <li>◆ 北京富平学校</li> <li>◆ 陕西省妇女理论婚姻家庭研究会</li> <li>◆ 北京惠泽人咨询服务中心</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 深圳当代社会观察研究所</li> <li>◆ 长春心语志愿者协会</li> <li>◆ 北京地球村环境教育中心</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 宁夏扶贫与环境改造中心</li> <li>◆ 贵州 GD 发展研究所</li> <li>◆ 农家女机构</li> <li>◆ 反家暴网络</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 番禺打工族文书处理服务部</li> <li>◆ 四川圣爱特殊儿童援助基金会</li> <li>◆ 深圳当代社会观察研究所</li> <li>◆ 青岛小陈热线</li> <li>◆ 宁夏扶贫与环境改造中心</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 山西省永济市蒲州镇农民协会</li> <li>◆ 绿色江河</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 深圳当代社会观察研究所</li> <li>◆ 绿色江河</li> <li>◆ 绿色汉江</li> <li>◆ 反家暴网络</li> <li>◆ 北京地球村环境教育中心</li> </ul>

注：\* 应对方要求，本书中提到该家 NGO 以及相关工作人员时进行了匿名处理。

通过对调查资料进行归纳分析，我们提炼出合作措施，建立合作策略集合。当然，研究不会就此止步。我们对这些合作措施又进行了分类整理，进一步抽象出了合作策略以及更高层次的合作原则，从而建立了 NGO 与政府合作策略框架。

## 二 NGO 的合作对象：政府

影响 NGO 与政府合作的因素很多，如社会变迁、NGO 的整体发育程度、社会对 NGO 的认知、海外势力对 NGO 的影响等。但在 NGO 与政府的合作过程中，作为与 NGO 直接进行接触的合作伙伴，政府对待 NGO 的态度和方式则直接影响着双方合作的深度与广度。因此，NGO 在选取合作策略之前，必须对他们的合作对象——政府，有充分的认识和理解，这样才能做到知己知彼，有的放矢。

## 1. 政府的价值观

改革开放以前，中国内地的各种社会资源都掌握在政府手中，政府牢固地控制着社会生活的方方面面，当时的社会环境无法提供 NGO 生存所需的空间和资源，而那时所谓的“NGO”只是一些具有政府编制和行政级别的人民团体和事业单位。

改革开放后，中国内地的经济、社会和政治都发生了深刻的变革。在社会领域，法律政策的有限开放为 NGO 的生存创造了制度空间，经济的发展和人的需求则促成了 NGO 的蓬勃发展。然而，在国家与社会的关系中，政府占据绝对主导地位的现状并没有改变，政府的价值观在很大程度上形塑了 NGO 的价值观。

政府关注的是社会整体的和谐健康发展，并且始终把社会稳定作为首要考虑。社会的稳定是维护统治的充分条件，如果一个 NGO 公然以敌对政府的姿态出现，那么其将势必成为政府打击的对象。另外，自改革开放以来，政府一直强调以“经济建设为中心”，在政府的工作考核中，GDP 一直是衡量官员政绩的一个十分重要的指标。政府一方面致力于维护社会稳定，一方面把经济建设作为工作的重头戏，这是各级政府一致的工作原则，任何影响这两个原则的事情，都会引起政府的密切关注和干预。因此，NGO 要与政府合作，首先至少要认同政府的价值观，只有如此才能取得政府的信任，合作才有可能。其次，NGO 的实际工作，也必须有利于社会的稳定和经济的建设。

同时，政府并不是一个笼统的抽象概念，政府是由不同层级、不同部门和不同的政府官员个人组成的。政府内部不是铁板一块，不同的政府部门、不同级别的政府和不同的政府官员之间也存在价值观的差异和利益冲突。在 NGO 与政府合作的过程中，政府内部的这种差异在一定程度上为合作策略的运用创造了空间。

## 2. 政府对待 NGO 的态度

尽管 NGO 获得了生存和发展的空间，但这种空间不是完全开放的，而是有限制的开放。总的说来，政府对 NGO 的管理可以归

纳为“一体制三原则”的模式。一体制即双重管理体制，三原则包括分级管理原则、非竞争性原则、限制分支原则。

所谓双重管理，就是由业务主管单位和登记管理机关共同实施对 NGO<sup>①</sup> 的管理。业务主管单位必须是“国务院有关部门和县级以上地方各级人民政府有关部门、国务院或者县级以上地方各级人民政府授权的组织”。双重管理是全方位的，不仅体现在 NGO 的成立环节，还体现在机构治理、资源获取以及项目活动等各个环节。分级管理是指不同级别的 NGO 由相应级别的政府管理部门负责登记管理。以《社会团体登记管理条例》为例，其第二章第七条规定：全国性的社会团体，由国务院的登记管理机关负责登记管理；地方性的社会团体，由所在地人民政府的登记管理机关负责登记管理；跨行政区域的社会团体，由所跨行政区域的共同上一级人民政府的登记管理机关负责登记管理。非竞争性原则，即同一地域内不得成立两家或两家以上业务范围相同或者类似的 NGO。限制分支是指 NGO 不得设立地域性的分支机构。

严格的法律法规在很大程度上限制了 NGO 的发展。例如，在注册环节上，许多政府部门出于“害怕担责任”的心理，在选择担任 NGO 业务主管单位的决策上非常谨慎，这就导致很多没有政府背景的 NGO 找不到业务主管单位。因此，许多 NGO 不得不选择进行工商注册或者不注册。而对于这类组织，政府的管理基本上是失灵的，只要这类组织在项目活动中不触及政府的底线，政府基本上没有干预。但这些组织由于没有合法的身份，在募集资源、开展活动、机构公信力等方面遇到了较多的瓶颈。

与此同时，随着社会需求的数量不断增多，质量要求不断提高，在公共物品的供给上，政府面临供给不足和质量不高的现状。而相比较于政府而言，NGO 在提供公共物品上具有其独特的优势，

---

① 这里的 NGO 是指那些以基金会、社团或者民非法人身份注册的 NGO，不包括未注册和工商注册的 NGO。

表现为创新性、贴近基层、灵活、效率高等方面，这就为双方的合作提供了基础。因此，在公共物品的供给上，政府也在积极寻求与 NGO 的合作，共同提供公共服务，满足社会需求。

### 3. 政府掌握的资源

NGO 不是“自足的”，需要利用各种外部资源。在一个“行政主导型社会”里，政府垄断着各种稀缺的资源，NGO 与政府的合作正是获取政府所掌握的各种资源的过程。

资金、组织体系、官方媒体、登记注册、活动许可、政府领导人、影响决策的机会，这七种资源类型构成了 NGO 与政府合作中所获取的最普遍、最重要的政府资源。

#### 资金

政府财政拥有强大的税收做保证，其资金规模和稳定性是 NGO 所不能比拟的，如果能够获得政府资金的支持，那么 NGO 将获得很大的发展空间。政府资金的拨付和使用都比较严格。政府部门需要按照每一年的度的财政预算来执行。然而，在这个庞大的财政体系中，NGO 在预算条目上没有“户口”，根据预算 NGO 无法直接获得政府的财政拨款。但与此同时，政府的一部分资金在拨付和使用上又是比较灵活的，对于这笔资金，NGO 可以在跟政府的合作过程中通过灵活的方式来获得。

#### 组织体系

组织是指按一定目标和结构系统组织起来的集体。组织可以降低交易成本，而且达到一定规模后会产生规模效益。在中国内地，中央—省—市—县—乡政府，甚至到村按照同一目标和结构建立了联系紧密，并且下级服从上级的组织体系。只有政府才拥有建立这样庞大组织体系的权力，也只有政府才拥有这种行政管理的层级系统。这种权力高度集中、层级设置分明的科层化结构使政府具有其他机构和组织不能比拟的组织化优势。以暴力为后盾的自上而下的控制体系，使政府在执行上级命令时能够更为畅通，推广经验时更为彻底和迅速，其动员能力及其雷厉风行的执行力较之其他任何组



织都更为突出。因此，只要拥有足够的行动动机，政府就可以凭借其强大的行政网络来完成既定的目标。

另外，在对 NGO 的管理上，相关法规明确规定 NGO 不能设立地域性的分支机构，这就从根本上限制了 NGO 组织体系的扩展。同时，NGO 既有的组织体系相比较政府而言，其规模和资源动员能力都是非常弱小的。因此，获得政府组织体系资源成了 NGO 与政府合作的重要目标。

### 官方媒体

媒体是党和政府的喉舌。中国内地的媒体，从机构领导人的任命到新闻报道的内容，政府都要层层把关，绝不含糊。媒体的行为实质上代表的是一种政府行为，它发出的声音很大程度上代表官方的意志。

官方媒体作为政府的宣传工具和政策风向标，不仅可以传达政府的政策态度，而且在很大程度上能够影响政策制定和法规出台。同时，媒体作为一种有效的信息和舆论传播手段，因其时效性和放大性而能够广泛地影响公众舆论和公众意识。因此，只要事情在重要的媒体上报导了，就会产生很大社会效应，而且会得到相关政府部门积极响应。

NGO 本身的力量是很微弱的，要想完成自己的使命和传播自己的理念，其中很重要的一种途径就是利用媒体的宣传来放大自己的声音。对于 NGO 而言，官方媒体的重要性在于，首先它可以让一个草根 NGO 获得公众的认知和认可；其次，它是实现倡导目标的有效途径，既能够影响公众舆论和公众意识，又能够引起政府的关注和重视，影响政府决策和法规出台。

NGO 与媒体的合作是可能的。首先，对那些不涉及政治以及重大经济、文化问题的内容，政府的控制相对宽松，媒体有很大的自由度。其次，媒体一般来说都具有双重属性：一是经济属性；二是社会属性。就经济属性而言，它需要关注那些能够使其获得最大利益的事件和领域；而作为社会属性，媒体关注社会公正和社会平