



億方公益基金會
YIFANG FOUNDATION



公益组织政策倡导攻略

POLICY ADVOCACY STRATEGIES OF NONPROFIT ORGANIZATIONS

摘要

面对日益复杂的社会问题，公益组织认知到层出不穷的社会问题往往源于制度上的缺失、社会结构的扭曲以及资源分配不平衡，因此不应当仅仅消极被动地提供各种残补式的社会服务，更应通过积极参与公共事务来影响和改善制度环境。一个基本的工具便是政策倡导——即公益组织通过制度化或者非制度化的方式，直接或者间接地对公共政策或者其他有关公共资源施加影响，以使其朝着有利于公共利益的方向发展的一系列活动。近年来，公益组织政策倡导从无到有，从少到多，逐渐成为公益组织一项重要的职能。然而，国内相关研究总体上来说还处于起步阶段，存在大量的空白。究竟什么是公益组织政策倡导？公益组织应该如何进行倡导？有哪些具体的倡导策略？不同倡导策略的适用条件若何？公益组织如何管理政策倡导活动？诸如此类问题是当前理论界和实务界共同关注的焦点问题。

本研究首先对公益组织政策倡导的基本概念内涵、特征、价值进行多维度解读，厘清政策倡导的主体与客体。在此基础上，公益组织政策倡导活动被视为一个动态的管理循环，不仅需要从策略、技术层面进行认知，更需要有效的规范和管理来提升政策倡导效果。为此，政策倡导管理的规划编制、倡导主题选择、倡导目标评估、倡导团队构建以及倡导效果评估等构成了公益组织倡导管理的核心要件。推动公共议程的转变需要从整体、宏观的角度把握和深入理解政策倡导管理活动。然而，政策倡导策略的选取与应用将最终决定着公益组织政策倡导影响，鉴于此，本研究基于理论与实践两个角度，提炼出公益组织政策倡导的六种典型策略：大众媒介策略、信息咨询策略、代表策略、对话策略、制度创新策略、结盟策略，不同策略分别侧重于从媒体传播、专业咨询、体制建言、制度化诉求表达、示范效果以及联盟倡导方面，透视在当前中国政治社会生态背景之下，公益组织政策倡导的备选策略。当然，不同策略所使用的范围和作用有所差异，为此本研究还对不同策略的应用方法进行分析，并结合典型案例进行挖掘和解读。本研究的突出特点是能够提供公益组织政策倡导手册式的指导，亦对公益组织政策倡导管理有较为详细的分析，并深入结合中国环境对政策倡导策略进行本土化改造与案例应用解析，期望为公益组织政策倡导实践与研究领域提供充分的素材和思考。

目 录

摘 要	I
第一篇理解公益组织政策倡导	2
一、公益组织政策倡导的内涵	2
二、公益组织政策倡导的价值	3
三、公益组织政策倡导的主体	5
四、公益组织政策倡导的客体	8
第二篇公益组织政策倡导管理	10
一、公益组织政策倡导规划编制	10
二、公益组织政策倡导主题选择	14
三、公益组织政策倡导目标评估	19
四、公益组织政策倡导的策略选择	23
五、公益组织政策倡导团队构建	25
六、公益组织政策倡导效果评估	28
第三篇公益组织政策倡导策略	40
一、大众媒介策略：外部社会舆论力量	40
二、信息咨询策略：公益组织专业能力	45
三、代表策略：体制内直接影响力	49
四、直接对话策略：制度化表达渠道	52
五、制度创新策略：行动的示范效应	55
六、结盟策略：倡导力量有机整合	56
第四篇公益组织政策倡导策略综合应用	64
一、媒介策略应用实例——邓飞与免费午餐	64
二、信息咨询策略应用实例——自然之友推动北京市加强对奢侈性水消费的限制监管	67
三、代表策略应用实例——新教育研究院对阅读推广的政策倡导	73
四、直接对话策略应用实例——《环境保护法》修订过程中的公益组织政策倡导	78
五、制度创新策略应用实例——农村教育行动计划（REAP）	83
六、结盟策略应用实例——怒江反坝运动的政策倡导联盟	86
参考文献	91

第一篇 理解公益组织政策倡导

一、公益组织政策倡导的内涵

“倡导”一词源于法律领域，意指律师为当事人的利益而进行辩护的过程，美国在 1960 年代兴起的公民权运动，使得该词被扩大使用，“倡导”不仅表示对个体权力的捍卫，亦延伸至弱势群体的利益，同时也针对了法律实施困境以及社会排斥等议题。

詹金斯认为政策倡导是指“非营利组织针对一个特定观点的主张与辩护，主要目的是为了公共利益，而去影响政府正式决策所做的努力”^①。韦尔奇亦认为政策倡导是公益组织寻求影响或追求公共决策的实践，而诉诸于大众以改变社会现状与体制的方法，其最终目的是要引导或促成社会的积极变迁^②。

简而言之，政策倡导是为了追求公共利益最大化而采取的重要方式。如同“公益组织”概念一样，对于“政策倡导”的概念也缺乏统一定义。我们认为，公益组织政策倡导是指公益组织通过制度化或者非制度化的方式，直接或者间接地对公共政策或者其他有关公共资源施加影响，以使其朝着有利于公共利益的方向发展的一系列活动。

就政策倡导而言，我们可以从社会学与公共行政学角度来进行理解。

(一) 社会学角度

政策倡导的原理过程体现为以公众参与为核心，旨在通过价值、分析、政治路径来影响政策产出。

在价值层面，詹森认为压力团体应秉持符合社会公平正义的价值观，以此形成政策倡导的基础。如此，以公共利益价值为先是公益组织政策倡导的伦理基础，公益组织除了直接提供服务外，亦应在服务实践中通过对于政策实践效果的反思，进一步提炼社会福利发展问题，再通过政策倡导影响社会公平与正义^③。

在分析层面，公益组织对于公共政策的改革，需要通过更为有效的方式予以

① Jenkins, J.C. *Nonprofit Organization and Policy Advocacy*. In *the Nonprofit Sector: A Research Handbook*, ed. W. Powell. New Haven: Yale University Press, 1987, pp296-318.

② Wolch, J.R. *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*, NY, NY: The Foundation Center, 1990.

③ Jansson, B.S. *Becoming and Effective Policy Advocate* (3rd ed). Brooks Cole, 1999.

解决，需要更为实证的资料来寻求问题分析与政策建议基础。那么，政策倡导需要检验以往经验认知的准确性，搜集更为精确、详实的证据链条来支撑相关论断。

在政治层面，公益组织政策倡导过程中，不仅需要有价值基础的正当性和资讯、分析的科学全面性，还需要获得政治影响力，以形成对于公共政策过程的内外部压力，获取政治资源乃是政策倡导得以成功运作的政治保障。在公众参与层面，公众参与是要对所认知的知识或对资讯的获取，进而通过动员以形成集体行动，达到形成价值认同与连接，宣扬政策倡导的基本理念。简言之，政策倡导的价值性即是倡导团体的核心目标与基础，凝聚参与者的集体意识与行动，再以整合多方信息资源并科学分析形成对问题的全面把握，借助政治力量来支持推动政策议题的合法化。

(二) 公共行政学角度

从公共行政角度来看政策倡导基本原理过程，即必须是在公共领域之中发生，以公共利益为基本前提，通过公众参与到公共政策制定的过程。可见，公共领域中基于公共利益、透过公众参与来影响公共政策制定的过程乃是公共行政角度理解公益组织政策倡导的核心要义。

公益组织是促进公共利益达成为主要目的而形成的团体，追求公共利益便是要为公众的福利与权益而努力，公益组织的政策倡导不在于代表社会中某一特定成员的利益，而是代表一般大众的集体利益。随着公共行政理念的嬗变，一种新的善治观的出现则将社会资本、治理网络、合作治理等概念应用于管理实践之中，公益组织作为善治主体结构中的核心，其政策倡导本身则表现出了善治的本质属性，透过更为开放多元的治理结构，在更为广泛的公众参与环境之下，强化公众参与媒介与平台，以更好地提升治理水平与治理质量。

二、公益组织政策倡导的价值

面对日益复杂的社会问题，公益组织认知到层出不穷的社会问题可能往往源于制度上的缺失、社会结构的扭曲以及资源分配的不平衡，因此不应当仅仅消极被动地提供各种残补式的服务，更应当积极参与公共事务来改善社会环境，其基本工具便是进行公共政策的倡导。实际上，公共政策过程往往伴随着“人治”与“不确定性”的特征，从问题建构与议题设定到政策设计与合法化以及政策执行乃至政策评估，都呈现出极度复杂的过程。

政策过程往往亦是政策学习过程,在多元与开放社会特征愈发显著的当下中国,政策倡导作为一种重要的政策沟通方式,利于增强政策科学性与民主性,消减政策执行阻力。就公益组织而言,即是其基于改变社会现状并促进经济社会全面发展的出发点,而透过其在政治、经济、社会系统、公共政策以及资源分配方面的影响力,试图有效改善政策制定与执行效果。从本质上讲,政策倡导即是对社会某种特定价值的提倡,以便争取更多数或具有特定影响力对象的认同,并最终影响公共政策或立法进程。

随着治理理念的兴起,理论与实践领域对于政府角色的认知也呈现出许多新转向,从传统管制型国家向治理型国家过渡的过程之中,在公共政策制定与执行过程中的社会与市场力量与政府逐渐形成合作伙伴关系,这也给公益组织政策倡导提供了现实运作空间和基础条件。随着中国经济社会的不断转型、公民素质的不断提升,政府部门、传媒、公众、企业、个人共同构建起公共政策制定与执行过程之中的多元参与格局,如此,政策倡导的应用空间也逐步增加。随着公益组织在社会发展中所扮演的角色日益突出,公益组织在开拓创新、改革倡导、价值维护、服务提供层面开始全面发挥作用,政策倡导的功能正是公益组织发挥其价值的重要层面。

公益组织或者说非政府组织的政策倡导主要代表着社会,而非代表着政府,在政府主导的社会中,其政策倡导的话语权及影响力必然有一定的限度。

根据公益组织对于政府政策的影响力的程度,江华等(2011)将公益组织的政策影响分为三个层次:政策倡导,指公益组织通过媒体等手段形成舆论氛围对政府施压以影响政策的制定和执行;二是正式决策过程的参与,指公益组织通过制度化的方式正式参与到政策的制定过程中;三是私益政府,指公益组织承担了某些原来由政府承担的准公共职能。这三种类型处于一个连续体上,反映了公益组织对政策的影响力^①。

薛澜和朱旭峰(2009)将思想库或者智库对于政策的影响力分为三个层次:一是决策(核心)影响力:思想库建立直接同政府政策决策机制的正规的或非正规的沟通渠道,将自己的研究成果以各种口头或书面的形式提供给政府机构的决策者;二是精英(中心)影响力,思想库通过在学术刊物发表学术论文、出版著

^① 江华,张建民,周莹.“利益契合:转型期中国国家与社会关系的一个分析框架——以行业组织政策参与为案例”,《社会学研究》,2011年第5期。

作、召开研讨会等形式，将自己的研究成果展现给其他同行以及其他社会精英；三是大众（边缘）影响力：思想库通过在大众媒体公开发表自己的观点来影响普通大众关于政策的观点^①。

在我国，政策倡导的影响力是公益组织发挥政策影响力最为初始的阶段，距离能够承担某些原来由政府承担的准公共职能的发展目标，还有很长的路要走。目前大多数公益组织的政策倡导主要还是通过大众媒体来表达自己的观点，部分公益组织有了较有影响力的出版物，而几乎还没有公益组织和政府的决策机制建立了制度化的沟通渠道。就此而言，目前我国公益组织的政策倡导的影响力主要处于大众（边缘）影响力阶段，还远未达到决策（核心）影响力的层次。

然而，随着社会、技术的进步，媒体的种类逐渐多样化，其力量也逐渐增强，公益组织通过媒体、公众所进行的政策倡导的影响力也是在逐渐提高的，在制度化的参与机制建立起来之前，政策倡导是影响政策、维护社会公共利益的一种有效方式。

三、公益组织政策倡导的主体

从政策倡导的主体来看，公民个体、企业、社会组织、政府部门等均可以成为政策倡导的主体。与政府部门的政策倡导相比较，由公民与社会组织所发起的政策倡导，在路径上呈现由边缘向核心抑或自下而上的情形。其中，以自下而上为主而进行政策倡导主要有四种方式：公益组织政策倡导、企业政策倡导、体制内组织政策倡导、纯个体政策倡导。随着人们不断拓展对于公共政策的理解和参与，政府也逐步转型其功能，政策倡导的形式逐渐多样，效果也日渐显著。公益组织政策倡导与企业政策倡导、体制内组织政策倡导、纯个体政策倡导，在部门属性、倡导目标、倡导渠道、倡导方式、倡导力量等层面，呈现出差异化特征（见表1）。

表1 四类主体政策倡导的差异

	公益组织政策倡导	企业政策倡导	体制内组织政策倡导	纯个体政策倡导
部门属性	第三部门；为社会	第二部门；市场	第三部门，但与第一	无部门；民事行

^① 薛澜，朱旭峰：“中国思想库的社会职能—以政策过程为中心的改革之路”，《管理世界》，2009年第4期。

	公益事业服务、解决社会问题为主要目标的非营利组织	中的经济活动的主体	部门存在密切的联系；通过非政府机制提供特定公共服务的非营利组织	为个体
倡导目标	公共利益	为了企业自身或某一利益团体的利益，追求参与者自身利益的最大化	官方的看法和利益	个体既有可能为了社会的公共利益而大力倡导，也有可能仅仅是为了个体或者某一特定群体的利益而倡导
倡导渠道	自下而上的倡导		自上而下的倡导和自下而上的倡导并存	自下而上的倡导
倡导方式	主要采取联合媒体、公众等民众广泛参与的方式，辅以影响直接的、核心的政策制定者的方式	更多的采取影响直接的、核心的政策制定者的方式，辅以影响媒体、公众等方式	参与决策论证等环节，直接影响政策制定者	纯个体的倡导方式则因个体的情况而变化
倡导力量	作为一个组织化的机构，拥有较为专业的政策倡导团队，对某一领域的情况有着较为持久的、深入的关注和研究，并不断积累政策倡导的经验			其政策倡导的力量与经验则基本上完全取决于个体的情况，并且不同的个体之间有着较大的差异。

图表来源：作者绘制

就公益组织的政策倡导而言，其政策倡导的主体为公益组织，政策倡导的目的是为了社会公共利益。在自下而上的政策制定模式中，公益组织起到关键作用。

(1) 区别于团体、集团或者个人利益，公益组织代表着社会公共利益，所以公益组织的政策倡导更具代表性和中立性，更能反映社会大众对于政府政策的真实诉求；

(2) 公益组织既是一个组织机构，又是一个开放的平台，因而成为大众、媒介、学者和政策制定者沟通的最佳选择和中介，使得利益相关者和政策制定者的沟通交流成为可能，从而使得政策的制定更加能反映多元利益群体的呼声，政策的民主性大大提高；

(3) 相较于一般公众和其他社会机构，公益组织通过持续关注某一领域的情况，对于特定领域的情况更加了解，其政策观点更加具有代表性和科学性，从而能够大大提高政策的科学性。

从公益组织自身来看，倡导有别于简单的“提供服务”，它能够使“服务的提供”更加有针对性，更加能有效发挥民间组织的作用，弥补政府的“缺位”或不足。从这个意义上讲，研究与倡导——作为重要的公共职能，理应成为每一个公益组织的内在使命，理应牵引着每一个组织的运行与发展^①。公共性是公共管理、公共服务与私人管理、私人服务的区别所在，公共问题、公共事务、公共利益等概念嵌入了民主价值的基础。扎根于民间的公益组织，在敏锐地发现社会需要的同时，进行积极有效的政策倡导，可以帮助政府在制定公共政策时，获得更多不同的利益诉求、更有效的经验和更专业的建议，构建更加民主、公平、和谐的公民社会。

公益组织的政策倡导与企业的政策倡导有着质的不同，其根源在于公益组织与企业的不同。企业部门是营利部门或者说社会中的“第二部门”，按照自由选择、自愿交易、契约合意、优胜劣汰的市场原则运作，公益组织是非营利部门，或者说社会中的“第三部门”，公益组织是非营利的，在政策倡导中公益组织很少有自身独特的利益，而是为了社会的公共利益，所以其政策倡导可以发动媒体、公众等广泛参与，因为公益组织的利益与普通大众的利益是一致的，都是社会的公共利益。企业的政策倡导则不同，企业是营利组织，其政策倡导是为了自身或委托其进行政策倡导的特殊利益集团的利益，而不是为了社会的公共利益，所以其政策倡导很难发动媒体、公众的广泛参与，但是也可以通过资本收买媒体进行一定的宣传、传播，另一方面，由于资本的存在，企业可以更多的采取通过直接影响政策制定者的方式影响政策，毋庸置疑的是，在此过程中可能存在非法的、边缘性的运作。

体制内组织脱胎于政府体制改革，是中国社会组织发展中的特殊形态。倡导

^① 刘叶等：中国教育公益组织工作领域分析报告，2013年，第85页，
<http://www.eduthought.net/data/news/201311/8a2953f81f5be35bfc88bc594f2e52a.pdf>

型公益组织与倡导型体制内组织可以分别比喻成政府的“外脑”和“内脑”，或称之为“民间智库”和“官方智库”。体制内组织与“第一部门”一政府之间存在特殊的关系血脉，直接参与政府维护公共秩序、提供公共福利的决策和活动。体制内组织由于其所处的特殊位置，能够直接接近和影响最终的政策制定者，而公益组织由于其不具备直接影响政策制定者的渠道，所以更多的是通过影响社会公众，形成舆论氛围，引起政策制定者的关注进而影响政策。也正由于体制内组织所处的特殊位置，其独立性大打折扣，而公益组织由于其并不具有自身的独特利益，并不受利益群体所左右，所以公益组织政策倡导更多的是为维护社会的公共利益而发声呐喊。

公益组织的政策倡导与纯个体的政策倡导也存在着明显的不同和区别。虽然公益组织既存在合法化的也存在非法化的，但能够进行政策倡导的基本都是得到公众认可的公益组织。而就纯个体的政策倡导而言，影响力较弱或者知名度较小的个体是很难真正进行政策倡导的，能够进行有效政策倡导的更多的是“公知”或者网络“大V”。如果进行政策倡导的个体与媒体的关系较好、社会影响力较大，则其政策倡导方式与公益组织的较为类似；如果进行政策倡导的个体与官方的关系较好，则可能采取通过影响政策制定者的方式进行政策倡导。事实上，纯个体的政策倡导，很难区分其政策倡导的个体或者社会利益，因为二者往往是有交织或重合的。因此，个体政策倡导的意图很难进行明确的辨识。从倡导的影响力来看，如果个体有着较大的影响力和比较充足的倡导经验，则其政策倡导的影响力就会较大，反之则不然。

四、公益组织政策倡导的客体

从政策倡导的目标来看，主要是针对公共政策或者其他有关公共资源与价值的分配决定，即需要通过倡导来影响公共政策的制定与执行，公益组织的政策倡导目标显然与此相一致。公益组织试图影响政策制定、议题设定而展开的政策倡导，必须首先确定其倡导的对象，以此为基础发掘出各种争取这些对象支持的渠道。于此，政策倡导的关键在于影响一个或多个公共政策决策关键点的能力，而按照与具有决策能力主体的接近性而言，可以将公益组织政策倡导对象分为体制内与体制外主体，其中，主要以政府行政部门、立法机构、政党、媒体、大众为代表。

1. 政府行政部门。政府行政部门已经成为公共政策制定与执行的核心，公益

组织政策倡导目标的达成便是需要直接影响到政府行政部门的政策制定者，政府行政部门拥有制定、管理政策所需要的信息、资源、技术，公益组织政策倡导目标的达成便是需要影响到政府行政部门的政策制定者，进而通过利用政府行政部门的比较优势以实施政策。

2. 立法机构。立法机构掌握着对于将政策合法化的权力，有关国家重大改革事项均需通过全国人民代表大会通过表决与立法的形式通过。每年召开的各级“人民代表大会”便是各类政策提案提交、讨论、酝酿、产出的重要过程。公益组织所聚焦的社会权利与社会发展问题往往成为人大代表所关注的焦点，公益组织政策倡导的对象显然应当包含立法机构的代表。

3. 政党。政党在政治与行政系统中扮演着重要作用，其政治宗旨将影响着国家、社会的发展。中国共产党作为执政党，也是公益组织政策倡导的重要对象。在中国执政党与各民主党派之间，坚持“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的基本方针，每年召开的各级“政治协商会议”即参政议政的重要形式，政策倡导便是通过影响政党政治进一步影响公共政策进程。

4. 媒体。在公共政策过程之中，媒体形塑并引导着公众对于问题的认知，在公共政策过程之中，媒体报道成为推动政策变迁的重要源流。尤其在社交媒体时代，公益组织政策倡导若想达成放大效应，就应当把握和应用好社会媒体的力量，因为其决定着政策倡导的功效。

5. 大众。倡导的根本目标，既是为了群体的或者个体的利益，也是为了社会的公共利益。无论如何，政策倡导的成败基石在于其本质上是否服务于人的全面发展，是否彰显了以人民为中心的发展思想，只要是符合大众需求和实际的政策主张，其政策倡导必然会受到大众认同与支持。公益组织通过政策倡导可以不断增强大众对于政策议题的了解、提升其问题意识，形成舆论资源，杰肯斯指出公益组织的政策倡导不一定能产生立即且实际的影响，所提出的主张也未必能成功制定成为政策或法律，但公益组织在公共论题与教育功能上的影响力可能更为持久，甚至改变整个社会氛围。

第二篇公益组织政策倡导管理

一、公益组织政策倡导规划编制

公益组织开展的政策倡导不仅是一项推动公共政策变革的活动，还是一项与内部流程控制、规划紧密结合的管理过程。在政策倡导开始之前，公益组织必须对倡导活动展开统筹规划，有序实施。公益组织政策倡导规划能够控制风险，降低成本，提升政策倡导质量和效率。从一般公益组织政策倡导过程来看，其规划的主要内容或步骤可以被划分为四个部分，如图 1 所示。显然，在实践管理过程中，这四个部分具有循环或重复性，需要在政策倡导实践中不断的进行试错，以达成政策倡导目标。

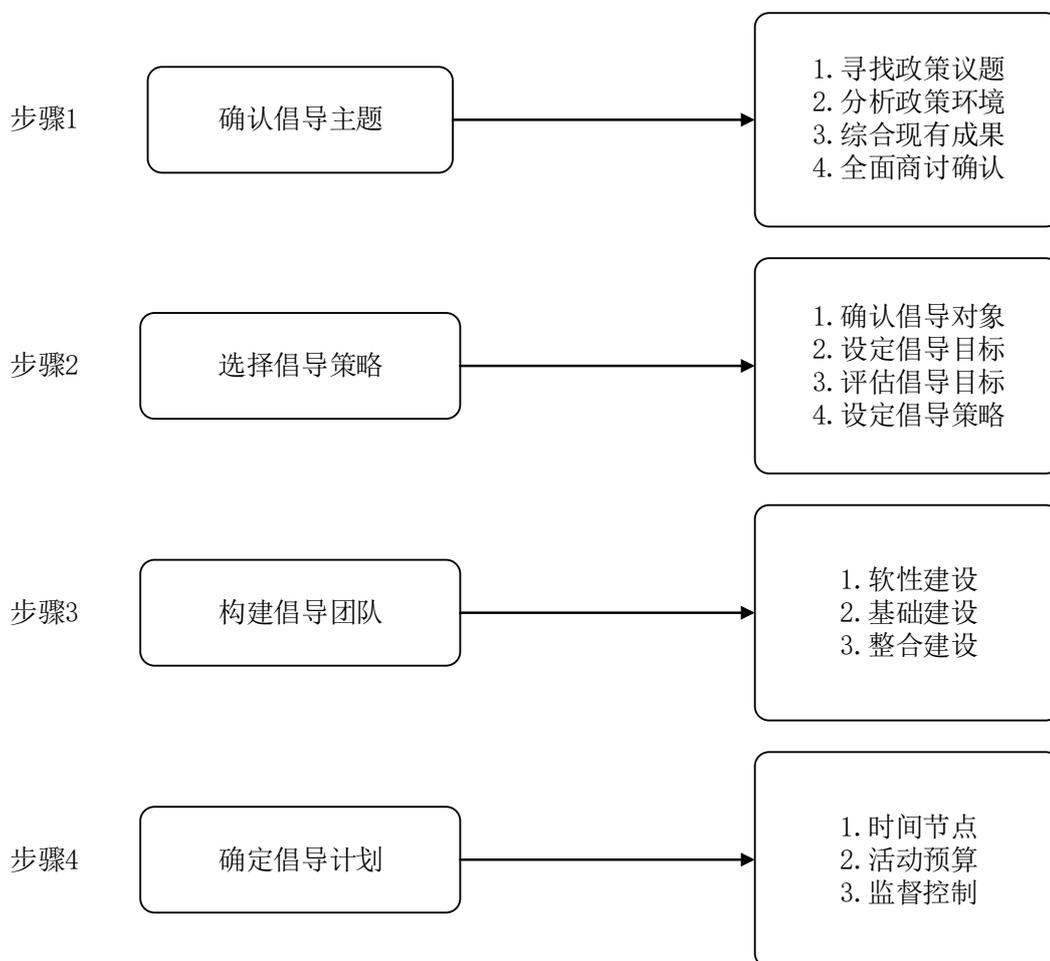


图 1. 公益组织政策倡导规划内容

(一) 公益组织政策倡导需要确认倡导主题

当下，社会所面临的问题与障碍，往往根植于制度本身，需要通过公共政策

变革来加以解决，这就需要具备发掘问题和感知问题的良好能力。对于倡导主题的准确把握，将是成功政策倡导的开端。

1. 问题价值判断

在寻找政策议题过程中，一份倡导政策是否有质量、有价值，是否能引起相关部门的重视，其决定因素就在于主题是否正确、深刻，政策议题需要与当下的社会经济发展环境，政策运行的背景条件相适应，且不可不切实际，需要考量好所选政策议题的发展空间。一个合适的倡导主题一般具备如下特点：

- * 能够为人们的生活带来真正的改善
- * 为民众赋权
- * 提升人们的权利意识
- * 有清晰的目标、时间框架和解决方案
- * 能够联系实际生活和宏观政策
- * 为筹资提供可能性
- * 有助于组织提升事业
- * 可行性

2. 开展基础分析

在此基础之上，还应当积极通过科学合理的方式开展对于政策倡导主题的分析工作，一方面，通过已有成果，例如调查数据、研究报告、方案措施对将要进行的倡导主题进行初步判断，避免倡导主题偏离操作范围，增强倡导政策基础。基础分析应当做到：客观、全面、准确。

3. 广泛讨论咨询，确认倡导主题

对于相关主题进行反复确认，并就其中心内容、附加内容、社会意义等进行全面商讨，最终确定好倡导主题内容。可以通过头脑风暴、专家咨询、内部讨论等形式开展讨论。

(二) 公益组织政策倡导需要选择好倡导策略

在确认好政策议题的基础之上，需要进一步明确政策倡导的对象，即需要通过政策倡导而影响到的对象，并形成政策倡导的基本目标体系。

基于专业分析，通过包括影响力分析法、利益相关方分析、SWOT 分析法、CATWOE 分析法等对政策倡导目标进行评估分析。

1. 影响力分析法

着重分析所做政策倡导可能产生的结果。通过分析机构的组织架构，辨别与哪些内部部门合作、如何合作；通过分析政策倡导涉及的组织架构，辨别与哪些机构合作、如何合作；通过分析为何做此次倡导，用什么方法，预计效果和应对机制，判断需要外部和内部的哪些资源。

2. 利益相关方分析

帮助公益组织明晰可以获得谁的支持，从而帮助政策倡导。利益相关方包括个人和机构，注意机构里有重要决策影响的个人。在了解核心利益相关方的想法时，要注意他们在情绪或经济上对项目的兴趣程度，因何种原因产生的动力及希望从项目获取的内容，有针对性地引导利益相关方的看法。

3. SWOT 分析法

这是商业领域普遍使用的一种方法，在政策倡导上也可以使用。SWOT 四个字母分别代表：Strength， Weakness， Opportunity， Threat。即分析本组织做此次政策倡导的优势、劣势、面临的机遇、挑战。

4. CATWOE 分析法

这也是商业领域常用的方法，也叫层次分析法。分析以下六个方面：Customers， Actors， Transformation， Weltanschauung， Owners 和 Environmental Constraints，即顾客（在政策倡导中可为“倡导目标方”）、角色、变化、世界观、所有者和环境约束条件。

无论采取何种分析方法，政策倡导的渠道管理都是制定策略、运行方案过程中的关键环节。可以采用的策略包括：

（1）大众媒介策略：以媒体为平台的价值、信念、政策、项目倡导推动政策变革

（2）信息咨询策略：以全面、准确的专业信息与咨询服务推动政策变革

（3）代表策略：以改善社会资本状况为基础的政策变革

（4）对话策略：以制度化诉求渠道推动政策变革

（5）制度创新策略：以行动示范推动政策变革

（6）结盟策略：以联盟合力推动政策变革

（三）公益组织政策倡导的团队建设

1. 理念共识是倡导团队构成的基础要素

倡导团队作用能发挥到怎样的程度，很大程度上取决于团队的理念共识建设。

倡导团队要做到最大化发挥其职能，必须将管理做到位。从管理发展的历史来看，现代管理已经从制度管理逐步走上人本管理的道路，通过增强团队凝聚力实现管理目标的最大化。

2. 基础建设是倡导团队建设的首要任务

给予团队成员以正确的认识和定位。倡导团队管理者必须认真研究成员的个性、态度以及行为，以便在此基础上实施一系列行之有效的措施，调动倡导团队成员的积极性、主动性和创造性。倡导团队成员还要认清自己与团队之间的关系。倡导团队成员要结合组织的各项基本职能、活动特点和内容，对自身发展目标、个人需要等做出准确的衡量。整合建设用于统一团队目标和团队成员目标，从而实现团队与团队成员的有机结合。

3. 软性建设厚植未来潜力

重在提供有利于创新精神培育的措施，使成员在工作中同时得到素质、身心、能力、知识的发展。

(四) 公益组织政策倡导应确定倡导计划

1. 应根据实际情况对主题进行阶段性划分。既可以按照时间节点来划分每一阶段的任务，又可以按照不同步骤划分阶段任务。阶段性任务确立后，才能实施下一步的责任划分工作。职责划分能帮助倡导团队明确不同成员的工作，方便从根源上追溯责任。倡导成员既可以明确自己的职责，还能了解其他成员的职责，为不同成员之间交流提供一个良好的渠道。时间进度表帮助领导从整体高度控制工作进程，并就每一时间段出现的问题及时加以解决和修正。倡导团队成员能够做到按照时间计划进行工作，不拖延整个倡导团队工作的步伐。每一时间段工作的完成，都将成为对成员继续努力的激励，直到整个倡导工作完成。

2. 应当根据政策倡导规划来制定预算安排，保障政策倡导过程能够顺利展开。预算安排包含的内容不仅仅是预测，它还涉及到有计划地巧妙处理所有变量，这些变量决定着公益组织政策倡导的绩效。同时，预算还可以作为一个衡量标准，让公益组织了解到目前倡导工作的绩效进展情况。一个清晰的预算计划还是进行筹款，获得必要帮助的支持的前提。

3. 政策倡导项目是一个连续的、动态的过程，政策倡导项目评价也是如此。每一位项目负责人都或多或少地观察过、评价过项目进展的质量问题，比如项目团队成员的执行力、阶段性任务的完成与否等等。无论是正式的评价还是非正式

的评价，都需要项目负责人及时决定如何回应和处理，从而服务于项目的持续改进和优化。根据动态管理过程要求，建立起对于公益组织政策倡导的全流程、全主体、全方位的项目评价体系，注重构建内外部主体角度的政策倡导评价，侧重从政策倡导项目的缘起、过程、短期影响、长期影响全过程来审视倡导过程，同时注重将公众体验纳入内部质量保障的内容之中，使公益组织政策倡导项目质量保障更加科学、有效，全面综合地思考和深化政策倡导项目改革及创新。

当然，行动方案不是一成不变的，在行动中需要灵活调整策略，抓住机会，规避风险。公益组织不必执着于设计好特定策略，应注重多年对话题的关注、资源与专业知识的积累，反思失败经验，合理判断政策环境和影响力。长期积累能让公益组织在政策倡导上厚积薄发。在政策倡导结束之后，可以思考后续如何跟进此次政策倡导，形成持续性反映机制。

二、公益组织政策倡导主题选择

公益组织的实践工作涉及到诸多社会问题，包括公益慈善、救灾救济、扶贫济困、环境保护、公共卫生、文化教育、科学研究、科技推广、农村和城市的社会发展及社区建设等等。在服务公共利益方面，国外和国内的公益组织有着丰富的实践经验，其中一些公益组织已经从长期的一线工作中总结出具有普惠性的政策建议，并着手于政策倡导工作。其中，环境保护领域的政策倡导工作最为突出，如自然之友提交了《大气污染防治法》（修订草案）的建议，并根据 2014 年新颁布的《环保法修订案》进行公益诉讼；教育公益领域的政策倡导工作也有所进展，如 21 世纪教育研究院提出深入推进高考制度改革建议，并在北京市小升初项目中进行了有效政策倡导。

《中国非政府组织发展的制度分析》一文中对政策倡导类非政府组织的定义为：权益保障和政策倡导领域的非政府组织，简称“政策倡导类非政府组织”。这一类非政府组织的主要特点是关注弱势群体、边缘群体和易受伤害的脆弱人群，积极倡导对这些群体的利益有直接影响的公共政策、社会政策和相关法律法规。这一类非政府组织的共同特点是追求社会公正，它们产生的基础是在社会发展中形成的各种差别歧视及社会矛盾，以及由此产生的维护社会公正和从法律、政策上干预并实现社会公正的要求。近年来，公益组织参与政策倡导的热情不断增长，公益组织在政策倡导中的作用与影响力也不断扩大。通过研究、分析个案背后的

宏观制度，公益组织越来越多地参与到公共政策、法律法规制定的过程中，试图引导社会议题，为弱势边缘群体发声，最终推动制度变革。公益组织在众多领域都进行了政策倡导的尝试，包括法律劳工、公民社会、健康医疗、教育、助残、自然环境等等。因此，对国内公益组织政策倡导进行分类梳理，对于加深对国内公益组织政策倡导现状的了解很有必要。报告主要就公益组织政策倡导参与热情最高的环保、教育、疾病防治、法律劳工、经济五个领域开展案例分析梳理。

(一) 环保类政策倡导主题

在我国，环保类公益组织是最早的一批公益组织，也是发育相对成熟、最为活跃、特征鲜明的一个群体，环保也是公益组织进行政策倡导较多的一个领域。因为环保领域是政府大力推动相关公共政策实施并积极倡导公众参与的领域，也是和普通老百姓生活息息相关的领域，同时又是在可持续发展的战略下国际社会极为关注的领域，因而这一领域不仅有许多政府支持或创建的公益组织，更有大批自下而上的草根组织、志愿者组织、社区组织和海外资助的公益组织^①。通过监督、调解、诉讼以及提供资金援助等方式，公益组织积极化解环境污染引发的社会矛盾，维护污染受害者正当的环境权益。

自然之友是国内环保类政策倡导公益组织的领军力量，组织的愿景是“在人与自然和谐的社会中，每个人都能分享安全的资源和美好的环境”，使命是“建设公众参与环境保护的平台，让环境保护的意识深入人心并转化成自觉的行动”。与组织愿景和使命相匹配，自然之友通过个案的实践推进环境保护工作中信息公开的力度、扩展公众参与的空间；运用信息公开、公众参与和司法救济的手段支持城市环境问题的解决。主要的工作内容包括：环境个案介入：公众参与议题重视环境个案的实践解决，依法通过公众参与决策、信息公开、公益诉讼和公开呼吁来促进具体环境问题的解决；建设法律支持环保工作的平台：公众参与议题重视不同专业人士在解决环境问题中的重大作用，尤其关注法律专家、环境律师在帮助公益组织解决环境问题中的支持作用，并通过建设平台、构建网络的方式促进法律专家支持公益组织的环保行动；推动环境信息公开、公众参与和司法救济的立法和政策进步：通过案例总结、实践调研和学术研究，以及个案的推动作用，促成环境信息公开、公众参与和司法救济的立法和政策进步。

^①王名、贾西津：“中国 NGO 的发展分析”，《管理世界》，2002 年第 8 期。

国际爱护动物基金会（IFAW）在 1994 年成立中国办公室，一直致力于通过支持资金、设备、技术和理念来帮助中国进行野生动物保护工作，推行人与动物和谐共处的动物福利和保护政策，推动爱护动物理念的传播^①。从拯救被残酷“活熊取胆”的黑熊到推动为防止虐待动物立法，从救助和康复被非法买卖的野生猛禽并使它们回归蓝天到鼓励公众拒绝野生动物制品的消费，从为灾区提供紧急救援使人与动物平安抗灾到推动国家形成动物疫病防御机制以防患于未然，国际爱护动物基金会致力于制止残酷虐待动物的行为，提倡加强动物保护立法。

（二）教育类政策倡导主题

教育类公益组织的特征远不如环保类公益组织鲜明，因为教育并不仅仅是教育本身的问题，它与许多社会问题互为因果，因此很多教育相关的公益活动都会与扶贫、乡村建设、城市外来务工人员安置，甚至是农业科技推广相结合。最早的教育公益活动可以追溯到中国青少年发展基金会在 1989 年实施的“希望工程”。农村儿童因贫失学、乡村教师拖欠工资、学校校舍安全、农村学校信息化、城市择校、县中大班额、撤点并校等等关于教育的方方面面始终是社会的关注热点。因为教育对于很多人来说，不仅仅是权利或者义务，更是改变自身命运的唯一途径，而对于国家和社会来说，教育培养出来的人将会决定一个国家或社会的未来。因此，越来越多的人加入教育公益行业，扶助贫困学生、帮助打工子弟融入城市、开展阅读活动，进行艺术教育、自然教育等多元教育探索，以及进行教育法律法规的专业政策倡导，使得教育公益组织也越来越专业化、多元化。

21 世纪教育研究院是以教育公共政策研究为主的民办非营利性组织，致力于以独立的立场开展教育研究与政策倡导。组织的愿景是“成就最具公信力的民间教育智库”，使命是“以独立视角研究教育问题，以社会力量推动教育变革”。其工作方法主要为调研、研讨会、出版研究成果、与媒体合作进行宣传和引发社会关注、与政府合作提出政策建议和意见。在过去的十多年中，研究院推出了多项专题研究成果，如高考改革、取缔奥数、北京小升初乱象研究、新课改十年、农村撤点并校研究、在家上学研究、高等教育信息公开等；推出民间版的“高考制度改革方案”、“教育改革方案”等，为国家《教育规划纲要》的制定建言献策；通过举办高峰论坛、学术研讨会、讲座、教育沙龙、出版等，开展公众讨论，进

^①IFAW <http://baike.baidu.com/view/793679.htm?fr=aladdin>

行教育传播和推广，对我国教育政策的改善发挥了积极的作用。

新公民计划是成立于 2007 年的民间公益机构，致力于改善打工子女的成长环境。组织的宗旨是通过与其他公益组织合作开展农民工子女教育、心灵关怀的志愿服务和公益创新项目，同时引入驻校社工理念，为流动的花朵营造更好的成长环境。从政策倡导的角度来看，新公民计划开展改善农民工子女成长环境的研究和政策推动项目，所有项目的目的都是为了让农民工子女受到更好的教育。新公民学校是新公民计划资助的重点，是南都基金会支持农民工子女教育的重要方式。

(三) 疾病防治类倡导主题

与教育问题类似，医疗问题同样是最受关注的重大民生问题之一。长期以来，中国医疗体制存在着城乡不平衡、群体差异化（如双轨制）等问题，影响着公众对这个基本福利制度的享受。疾病防治类公益组织最早关注的是艾滋病病人群体，随着更多罕见病、职业病被人们认知，这类公益组织也有了更为专业的划分，包括关注自闭症儿童的壹基金蓝色行动（2012 年）、关注成骨不全症（脆骨病）患者的瓷娃娃关怀协会（2008 年）、关注白化病患者及家属的月亮孩子之家（2008 年）、关注血友病患者的中国血友之家（2000 年）、关注职业病（尘肺病）的大爱清尘公益组织（2011 年）等。这些公益组织在给予患者及家庭物质和精神上的帮助的同时，也承担起维护他们权利、进行政策倡导的责任。

大爱清尘基金，源自 2011 年 6 月 15 日由著名记者王克勤联合中华社会救助基金会共同发起的“大爱清尘·寻救中国尘肺病农民兄弟大行动”。大爱清尘的愿景是在中国消灭尘肺病，其使命包括救治尘肺农民、助学尘肺子女、发放制氧机等系列服务，以尘肺科普知识的传播助推各项工作，推进尘肺病相关法规的完善，从制度上遏止尘肺再生、为尘肺农民提供制度保障。其政策倡导行动主要是开展针对中国尘肺病农民的调研工作，每年出版《中国尘肺病白皮书》；联合人大代表、政协委员及专家学者，推动出台公共政策，推进尘肺病立法与制度完善。

(四) 法律劳工类政策倡导主题

当今社会，我国弱势群体利益遭受侵害的一个普遍性问题在于他们缺乏基本权利的保障和有效的利益表达手段，在利益诉求和利益表达中处于弱势地位。同时，劳资关系的失衡开始成为我国经济社会发展中的突出问题。在这种情况下，

一部分公益组织成为弱势群体利益诉求和利益表达的重要渠道，在解决劳资关系失衡问题中扮演重要角色。

北京义联劳动法援助与研究中心（义联）自成立以来，一直致力于劳动公益法律服务和政策研究倡导，被媒体誉为“国内首家以困难职工、农民工权益为主要服务对象的专业化劳动法律援助机构”。应多个部委的邀请，义联专家先后参与《劳动合同法》、《劳动争议调解仲裁法》、《社会保险法》、《工伤保险条例》、《职业病防治法》等方面的立法研讨活动，并提交立法建议 15 份^①。义联在劳动和社会保障法律实务和研究方面的专业优势得到政府立法管理部门的肯定和重视，义联全程参与《职业病防治法》修订，其提出的修法建议有 13 条内容被纳入《职业病防治法》修订案。对于在中国国内从事立法倡导的民间公益组织来说，这是从未有过的成绩。义联的成功，与其丰富的体制内资源密不可分。义联积极参加相关修法的核心会议，与立法机构官员进行互动。同时，义联凭借其专业性，赢得了政府的信任。

北京行在人间文化发展中心（简称“人间”）是孵化于北京大学-香港理工大学中国社会工作研究中心，开展专业流动人口服务的公益机构。该组织进行劳工社会工作实务与研究项目的宗旨是改善建筑业农民工的劳动条件和生活状况，促进建筑业农民工的用工合法化，保护建筑业农民工的合法权益，增强建筑业农民工的权利和能力，推动发育建筑业农民工的合作互助组织等。2013 年底，有关建筑业的专项调研报告获得全国政协领导的批示，其中所涉及的调研发现与建议成为 2014 年全国“两会”政协重点提案。

（五）经济类政策倡导主题

与环境保护、教育、医疗等领域的公益组织相比，经济类公益组织起步较晚，且公益性和社会影响不大，但确是当前中国政府高度重视的一个领域。随着经济体制改革的深化，特别在中国加入 WTO 之后，经济全球化把中国的行业、企业 and 市场推向了国际大舞台，于是对行业规范、自主管理和行业自律的要求日益迫切，这类组织将会有更大的发展空间。在市场经济中，许多事情是单个企业办不到的，政府又很难出面，WTO 和国际大市场使政府日益感觉到直接管理的尴尬与无力，从而使得发展包括行业协会、商会在内的经济类公益组织成为业界和政府越来越

^①北京义联劳动法援助与研究中心
<http://baike.baidu.com/view/3371697.htm?fr=aladdin>

强烈的共同意向^①。

天则经济研究所由茅于軾^②、张曙光^③、盛洪^④、樊纲^⑤和唐寿宁^⑥五位中国著名经济学家，与大象文化有限公司一起，于 1993 年创办，是一家独立、非营利的非政府智库。天则经济研究所在致力于推进经济学和社会科学研究的同时，也为各种社会问题提供政策建议和制度解决方案，并与公众分享经济自由主义、宪政民主、珍视文化传统与多元化、天下主义和宽容的常识和理念。天则所定期或不定期地举办双周学术论坛、制度经济学年会、宏观经济季度报告发布会、教育改革论坛、民营企业发展论坛、公用事业论坛、文化论坛、“乐享游学”夏令营、企业家沙龙、中外青年学者沙龙，以及开展“天则·茅于軾思想传授班”和“天则西学经典品读”等各类活动。“天则经济研究所”已于 2012 年被吊销执照，现在仍具经营资格的实际上是“天则所咨询有限公司”。其原有运作实际是一套班子、两块牌子，但现在天则所变成了北京天则所咨询有限公司的一个二级机构(段绍译)。开展研究仍然是由天则所在负责，类似于学术论坛的活动仍然是以天则所的名义进行。

三、公益组织政策倡导目标评估

为了政策倡导设定目标的达成，需要进行目标管理。目标管理中，有一项原则叫做“SMART”，分别由“明确性（Specific）、衡量性（Measurable）、可实现

①王名、贾西津：“中国 NGO 的发展分析”，《管理世界》，2002 年第 8 期。

②茅于軾（1929 年 1 月 14 日—），生于南京。经济学者，民间经济学的重要代表。原北京天则经济研究所所长，民间学术机构“人文经济学会”的理事长。2014 年 4 月 26 日，茅于軾成为英国 Prospect 杂志评选的“2014 世界思想家”十位获奖者之一，名列第四。

（百度百科）

③张曙光，1966 年研究生毕业，现在是中国社会科学院经济研究所研究员，中国社会科学院研究生院教授，博士生导师，北京天则经济研究所学术委员会主席，中山大学、浙江大学等兼职教授，北京大学法律经济研究中心主任，浙大天则民营经济研究中心学术委员会主席，《中国社会科学评论》主编。（百度百科）

④盛洪，1954 年 12 月生于北京。1983 年毕业于中国人民大学，1986 年、1990 年分别获得中国社会科学院经济学硕士和经济学博士学位。现任北京天则经济研究所执行理事，山东大学经济研究院（中心）教授。（百度百科）

⑤樊纲，1953 年 9 月生于北京，经济学博士，北京大学汇丰商学院教授、中国社会科学院研究员；现任中国经济体制改革研究会副会长，中国改革研究基金会理事长，国民经济研究所所长，中国(深圳)综合开发研究院院长。2015 年 06 月任命为央行货币政策委员会委员。主要学术专长是理论经济学。（百度百科）

⑥唐寿宁，1959 年 12 月出生，现为中国社会科学院经济研究所研究员，厦门大学管理学院兼职教授、博士生导师，南开大学经济学院兼职教授。（百度百科）

性（Attainable）、相关性（Relevant）、时限性（Time-based）”五个词组组成^①。这是订定工作目标时必须谨记的五项要点，这也是考察政策倡导目标与策略是否有效的五个标准。

1. 明确性。所谓明确就是要用具体的语言清楚地说明要达成的行为标准。明确的目标和清晰的策略几乎是所有成功团队的一致特点。很多团队不成功的重要原因之一就是目标定得模棱两可，或没有将策略有效地传达给相关成员。目标和策略的设置要有衡量标准、达成措施、完成期限以及资源要求^②。

“26 度空调节能行动”是以改变政府政策为目标的环境倡导行动，在多家 NGO 机构的发起组织带动下在全国实施。“26 度空调节能行动”的主要依据和背景是夏季空调温度设定不低于 26 度的概念。采用合理的方式来节约空调的能耗，对国家来说可以节约资源、保护环境，并且可以避免不必要的电力建设投资，同时对用户来说则可以减少空调运行费用的开支。“26 度空调节能行动”于 2004 年在北京启动，2007 年 6 月，国务院办公厅下发了《关于严格执行公共建筑空调温度控制标准的通知》。自 2012 年伊始，自然之友发起“我为城市量体温”活动，成为 26 度空调节能行动的延续。后续 26 度空调节能行动将以不同方式开展，号召广大公众关注公共建筑空间的节能空间。

2. 衡量性。衡量性就是指目标应该是明确的，而不是模糊的。应该有一组明确的数据，作为衡量是否达成目标的依据。目标的衡量标准遵循“能量化的量化，不能量化的质化”原则，杜绝在目标设置中使用形容词等概念模糊、无法衡量的描述^③。

以传统民族医药与新型农村合作医疗相结合政策倡导为例。香港社区伙伴资助的传统民族医药与新型农村合作医疗相结合政策倡导项目，希望通过推动农村社区和省、市或县级卫生部门共同合作，双方共同探索和发展传统民族医药与新型农村合作医疗体系相结合的模式，使农村社区得到更就近及更便宜的基础医疗服务。为此，该项目成员采取了以下策略：第一步，开展了省级政策倡导，并获

①SMART 原则，百度百科

②SMART 原则，百度百科

③SMART 原则，百度百科

成功，卫生厅同意在 2 个点试点开展探索，并下发了同意把民族医药纳入合作医疗报销的政策。第二步，收集信息-政策制定的循证。项目组使用了 2 种方式收集信息，并撰写考察报告，为政策倡导奠定了坚实的基础。第三步，由专家委员会进行论证，论证入选药物的指标、使用药物的有效率、采集标本的可能性。第四步，论证结果在省、市两级备案。第五步，政策起草和颁布。经过 3 年的努力，项目完成了政策倡导目标。

3. 可实现性。目标和策略要能够被执行人所接受，如果上司利用一些行政手段，利用权力性的影响力一厢情愿地把自己所制定的目标强压给下属，下属典型的反映是一种心理和行为上的抗拒。目标设置要坚持员工参与、上下左右沟通，使拟定的工作目标在组织及个人之间达成一致。既要使工作内容饱满，也要具有可达性。可以制定出跳起来“摘桃”的目标，不能制定出跳起来“摘星星”的目标^①。

打工者中心一直关注打工者的最低工资，并分别在 2007 年、2010 年提出了不同的政策倡导目标，其结果是 2007 年提出的最低工资调高 50 元/月的倡导目标得以实现，而 2010 年提出的最低工资应调至 1500 元至 1900 元的倡导目标未获回应。2007 年的政策倡导结构给予工作人员和打工者以争取权利的信心，倘若 2007 年的目标设定为 2010 年的目标，则会给大家的工作带来消极影响。

4. 相关性。目标和策略的相关性是指实现此目标的策略与其他目标策略的关联情况。项目订立的目标和策略彼此之间要有联系，能够给出详细的路线图和时间表，完成前一个目标有助于后一个目标的实现，循序渐进地推进倡导工作，直到最终目标达成。不应该失去关注焦点，设置一些不相关的内容，耗费精力^②。

2011 年，21 世纪教育研究院发布了《北京市“小升初”择校热的治理：路在何方？》调研报告，提出了治理“小升初”择校热的具体建议，供公众讨论和北京市主管部门参考。随后，21 世纪教育研究认为“小升初”信息公开是治理

①SMART 原则，百度百科

②SMART 原则，百度百科

“小升初”择校问题的有效抓手，通过督促政府和公办学校招生信息公开，能够逐步减少小升初招生暗箱操作。2012年和2013年，研究院持续监测“小升初”信息公开，连续两年对北京市16个区县的教委、招生考试中心进行信息公开工作监测，其监测报告和相关政策倡导引起社会各界的广泛关注和积极响应。经过长时间的呼吁和倡导，治理北京市“小升初”择校竞争的政策建议逐步受到教育部和北京市教委的回应和采纳。

5. 时限性。目标和策略的时限性就是指目标和策略是有时间限制的。上下级之间对目标轻重缓急的认识程度不同，没有明确的时间限定的方式也会带来考核的不公正。因此目标设置要具有时间限制，根据工作任务的权重、事情的轻重缓急，拟定出完成目标项目的时间要求，定期检查项目的完成进度，及时掌握项目进展的变化情况，根据工作计划的异常情况变化及时地调整工作计划^①。时限性标准突出表现了抓大放小的管理经验。倡导政策就某一主题进行研究时，需要找到主题的关键点，以关键点为核心，由点到面的开展富有成效的倡导活动。

2009年，自然之友的首届理事胡勘平带领其志愿者团队针对北京的洗浴业用水情况做调研并会形成调研报告，该报告指出北京市的水资源不仅绝对短缺，而且还在被大肆地挥霍浪费。该结论在2010年4、5月份《北京市节约用水办法》修改征集意见室，为“控制奢侈性水消费”政策倡导项目提供了有力证据。从2009年9月起，该项目有序开展一系列倡导工作，很好地利用了世界水日、地球日、以及两会这些特殊时间持续参与政策建议。2010年，《北京市节约用水条例》修改为“禁止新开办高档洗浴业等特殊用水行业；严控用水量；强制使用再生水”。

以上案例的选择虽然对五个标准有所偏重，但是任何成功进行政策倡导的案例都具有五个标准的要求。公益组织在进行政策倡导的过程中需要锻炼对目标、策略的掌控能力和按照计划实施的执行能力，实现有效倡导的目标。

^① SMART原则，百度百科

四、公益组织政策倡导的策略选择

（一）公益组织政策倡导的典型策略

公益组织政策倡导的策略选择相当重要，将会影响政治问题和政策的发展方向，影响着政策窗口的开启。公益组织政策倡导行动，受制于所处政治、社会、经济、文化环境因素以及公益组织自身所掌握的资源状况，从而呈现出不同的策略路径。柏瑞针对美国公共利益团体的政策倡导策略路径，从组织和政策影响层面进行策略分类，即组织层面的联盟策略（coalition），政策影响层面的司法、困窘（embarrassment）、资讯（information）与选区影响及压力^①。后进的学者往往从司法性、行政性、政策性以及组织性的角度对公益组织的倡导策略进行再分类。在本研究之中，将综合运用此类策略分析方式，在传统政策影响策略的维度上，增加了对于组织性策略以及媒介策略的考量，亦为因应现代网络社会中的公益组织政策倡导环境变革，同时，也为适应在新时期中国经济社会全面发展的环境。为此，本研究将公益组织政策倡导策略划分为：大众媒介策略、信息咨询策略、代表策略、对话策略、制度创新策略和结盟策略。

（二）公益组织政策倡导的策略应用

1. 策略无定式

公益组织政策倡导典型策略的应用通常彰显出一个良好的政策倡导计划的深度和有效性。公益组织的政策倡导环境在不断变化，那么，政策倡导策略也应该随着环境变化而积极适应。一些政策倡导策略在传统模式之下可能有效，在新环境之下则需要积极适应改造以取得更好效果，而那些在传统环境之下未必有效的方式也可能在新环境下获得新生。同时，我们必须要注意到，在新时期的中国公益组织政策倡导环境呈现出更多样的变化，那些在西方社会可能较为有效的政策倡导策略，但到了中国这样的环境之下会呈现出失灵情形。总之，我们需要辩证地看待不同政策倡导策略的应用范围，切不可偏概全，需要在更广泛的联系里找寻政策倡导策略的应用空间。

2. 策略需协同

通常，不同类型的政策倡导策略会交互使用，以达成公益组织政策倡导的最

^① Berry, J.M. *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1977.

终目标。我们发现,在某一个案例之中可能主要依赖的是媒介策略,但是实际上,一个成功的公益组织政策倡导典型往往都是多种政策倡导策略并举,在复杂的政策倡导环境之中能够灵活弹性地使用相关策略,单纯依靠单一倡导策略与策略协同使用相比,后者显然拥有更多的合理性,达成政策倡导目标的可能也亦更高。

表 2. 倡导策略与案例比较

	宝贝回家	北京用水管制政策	新教育研究	环保法修订	怒江反坝运动	农村教育行动计划
媒介策略	√	√				
信息咨询策略	√	√	√		√	√
代表策略			√			
直接对话策略				√		
联盟策略				√	√	
制度创新策略						√

从本研究所选取的案例来看,五个典型案例代表了最为典型的政策倡导策略,但是,每一个案例中都或多或少的采取了两种或两种以上的政策倡导策略,这说明,在实际政策倡导过程之中,众多策略需要交互使用,政策倡导工具亦应当灵活使用。

3. 因应环境的策略选择

倡导工作中最常见的一个缺陷是假定政治和制度变革是按线性方式发生。似乎只要将相关策略方式一一使用就能够获得相应的政策倡导目标。不能指望倡导运动是系统的、机械的、按逻辑产生结果,实际上,从政策变迁的不确定性和人治特征来看,倡导工作往往需要在各种阻碍、机遇交错的环境中开展工作,需要依据环境的变迁来有效地选择相应的策略,同时还应当重视环境变化过程可能带来的机遇,一旦抓住机遇便可能推动政策窗口的开启。

4. 公益组织政策倡导工具灵活应用

公益组织政策倡导策略与工具之间是存在显著区别的,政策倡导的策略层面

强调的是通过各种工具的组合使用而形成的政策倡导渠道，它对推进政策变迁有着重要意义。当我们在讨论公益组织政策倡导工具时，应该明晰的是“工具”是用作实现“策略”的。随着国内社会环境和倡导政治生态的日益发展，加之愈发发达的信息传播手段，使得政策倡导工具亦更为多样，一般地，包括了：

(1) 会议、研讨会、沙龙、培训；(2) 研究报告、蓝皮书；(3) 传单、简报等印刷品；(4) 音像制品；(5) 微电影、戏剧；(6) 行为艺术；(7) 电子邮件、微博、微信、网站；(8) 大众媒体（平面媒体、广播、电视、电影）；(9) 新闻发布会；(10) 手机短信、彩信；(11) 政策建言；(12) 诉讼。

在具体达成政策倡导策略过程中，上述工具会被综合应用，以达成政策倡导之目的。

五、公益组织政策倡导团队构建

理念共识是倡导团队构成的基础要素。倡导团队作用发挥到怎样的程度很大程度上取决于团队的理念共识建设。倡导团队要做到最大化发挥其职能，必须将管理做到位。从管理发展的历史来看，现代管理已经从制度管理逐步走上人本管理的道路，通过增强团队凝聚力实现管理目标的最大化。



图 2. 倡导团队建设结构

倡导团队要做到最大化发挥其职能，必须将管理做到位。基础建设是倡导团队建设的首要任务，给予团队成员以正确的认识和定位。倡导团队管理者必须认真研究成员的个性、态度以及行为，以便在此基础上实施一系列行之有效的措施，调动倡导团队成员的积极性、主动性和创造性。倡导团队成员还要认清自己与团队之间的关系。倡导团队成员要结合组织的各项基本职能、活动特点和内容，对自身发展目标、个人需要等做出准确的衡量。整合建设用于统一团队目标和团队成员目标，从而实现团队与团队成员的有机结合。软性建设重在提供有利于创新精神培育的措施，使成员在工作中同时得到素质、身心、能力、知识的发展。

倡导团队中的凝聚力具有重要的作用。公益组织凝聚力只有和公益组织目标高度关联起来，才能对提高公益组织绩效起作用。凝聚力强的团队中，成员之间能够为共同的目标而奋斗，并且形成相互信任、支持的工作模式。在此情形下，不仅团队成员的潜力将被挖掘出来，还能让团队成员感受到自我价值实现的成就感。根据马斯洛的需要层次理论，自我实现也即价值实现的需要是个体需要的最高层次。

一个能成功达到政策倡导目的的团队，首先要保证内部成员有相同的信念，并愿意为之付出努力。在信念的激励下，政策倡导行动的效率才有可能达到最大化。和宏观倡导联盟框架下各组织有自己的行动方式一样，在单一组织中各个成员也各司其职，在不同的岗位用不同的方式推动倡导目标的成型。正是因为团队的多元性和步伐不一才给管理统筹带来了挑战，而统一的信念可以保证组织方向上的稳定和成员的凝聚力。

凝聚力的形成也需要一个核心：吸收有影响力的人物，形成组织负责人作为代言人模式，有助于迅速组建具有理念共识的倡导团队。在公益组织成立的初期，若组织负责人或发起人担任了对外公关“代言人”的职责，在获取物质及社会资源方面都有很大的帮助。在中国，公益组织负责人兼任具有一定社会影响力的代言人，一般有两种模式。第一种模式是本身具有相当影响力的社会明星发起成立的公益组织。这类人物包括但不限于娱乐明星、商业领袖、转型的学者或政治家等。他们将自己长期积累的社会资源和公益组织无缝对接，相比草根背景出身的组织，他们在成长初期往往能获得更多的关注和帮助。第二种常见模式是，其本身以公益为事业或长期关心公益，在孜孜不倦的公益道路上逐渐积累了影响力。相比跨行业领袖转型的公益组织负责人，他们同公益与组织的关系更紧密，他们

的社会资本也靠公益组织的发展积累。

相比纯粹草根背景的组织发起人，李连杰的明星身份在很大程度上帮助了壹基金解决身份及资金问题。李连杰本人约访了全国政协的官员，而马云作为理事，也在海南为壹基金召开了三日的研讨会。理事会的另外两位成员，知名地产商王石和冯仑也运用私人关系，在北京寻找突破口。最后深圳民政部给予了壹基金先行先试的机会，他们也成为了国内第一家以非官方身份做公募的认证机构。李连杰作为组织负责人带来的社会资本和影响力优势，对于一般的草根公益组织来说是无法想象的。而李连杰以他自身的影响力为组织奔走，并吸引了许多社会领袖加入，加上他作为社会名人设置议题的影响力，极大地改变了壹基金及其同行的生存环境。

值得注意的是，一旦负责人或发起者成为了公益组织对外宣传的代言人，就不可避免地打上了组织者鲜明的个人烙印。由于负责人凭一己之力为组织的成长发展带来了太多的资源，而不是靠组织有机地发展壮大，组织本身的能力很可能被减弱。负责人靠自身影响力在社交网络及新闻媒体获得了巨大的反响，直接地推动了组织的发展和政策目标的达成。但长此以往，他们的组织需要超越发起人的社会影响，建立自己影响舆论及政策的方式，才可以长效可持续地继续下去。

国内绝大多数的草根公益组织并不具备具有广泛社会影响力的发起者或负责人，但通过调动组织外的名人、行业领袖等的影响力可产生舆论上的杠杆效应。但值得注意的是，具有社会影响力的明星是否就能保证给公益组织带来影响力和长期关注，这是一个值得商榷的问题。

美国学者哈西德（Hassid）等的研究发现，在中国明星的介入并不能给公益组织带来更多的关注度。他们发现，在邀请明星代言后，公益机构在媒体上的曝光度几乎和代言前相同。诸如由章子怡、高圆圆、王宝强等六位明星参与的中国福利基金会免费午餐项目，在邀请明星代言一年后，在媒体上没有任何后续报道。而在中国妇女发展基金会同于丹等人的关系中，后者加入前每月该组织有平均 9.75 篇新闻，但在一年后该组织的平均曝光度甚至下降到了每月 7.9 篇。哈西德等指出，外界的名人对公益组织的影响力作用微乎其微，更大地还是取决于该

机构自身的影响力及能力。

为了更好地实现公益组织及项目的政策目标，倡导团队应当不断加强政策学习。在公益组织或团队内部，政策学习指根据经验及局势的变化，吸收学习包括竞争观点在内的概念，进而改变实现政策目标的方式，甚至目标本身。根据萨巴蒂尔的定义，“行动者思想观念与意图的相对持久的改变，它往往由实践经验或者新的信息的出现导致，关注于政策目标的获得或调整”。政策学习的性质是工具性的，项目团队可以尝试站在对方的立场甚至吸收对方的声音，再由此修改自身策略及目标。

六、公益组织政策倡导效果评估

（一）项目质量评价的现实需求

每个人在接受教育、开展工作的过程中都经历过相当多的评价体验，从中小学课程的考试评价、中高考等升学考试到求职面试、执业资格类考试、职位考核等等。在人生历程、社会生活当中，“被评价”、“被动评价”往往是人们的主要感受。而现在，我们需要转变为项目管理者的角度来思考“评价”问题：从“被评价”、“被动评价”变成“自我评价”、“主动评价”。

对非营利组织评价问题的关注始于上世纪 90 年代初期。美国、英国、日本、菲律宾、印度等国家先后建立了若干半官方或民间的中介性或学术性评价机构，采取定量结合定性的指标体系，定期或不定期地对非营利组织进行绩效、项目、组织管理和综合能力等在内的各类评价。

政策倡导项目是一个连续的、动态的过程，政策倡导项目评价也是如此。每一位项目负责人都或多或少地观察过、评价过项目进展的质量问题，比如项目团队成员的执行力、阶段性任务的完成与否等等。无论是正式的评价还是非正式的评价，都需要项目负责人及时决定如何回应和处理，从而服务于项目的持续改进和优化。

管理学领域的质量管理已经是被普遍认同、广泛应用的理论和实践，而公益组织政策倡导项目的质量管理与评价则堪称伴随着我国公益组织的成长发展而

正在兴起的新学习和新实践。项目是构成公益组织行为的基本单元，项目质量建设是提高公益组织水平的必要保证。公益组织政策倡导项目的质量是公益组织发展及其社会影响力提升的核心问题，政策倡导水平和效果优势最终体现为公共政策改进的程度。与公共政策改进程度有关的项目工作环节及要素质量直接影响项目产出的质量，承担着后者的质量保证责任。围绕政策倡导项目质量的评价及反馈，将有助于公益组织持续改进项目，提高项目策划、管理的综合水平。

质量管理的发展与工业生产技术和科学的发展密切相关。20世纪50年代末，美国通用电气公司的费根堡姆和质量专家戴明和朱兰提出了“全面质量管理”（Total Quality Management, TQM）的概念，认为“全面质量管理是为了能够在最经济的水平上，并考虑到充分满足客户要求的条件下进行生产和提供服务，把企业各部门在研制质量、维持质量和提高质量的过程中构成一种有效体系”。

基于质量管理和质量体系的构筑需求，公益组织政策倡导项目质量评价的目的在于提高公益组织政策倡导的项目水平，更好地服务于公共政策的有效改进以及公益组织自身的成长发展。这一目的达成的关键在于建立有效的质量保障和评价机制，将项目范围内的组织机构、程序和资源集成一个有机的整体，形成自我约束、自我发展的机制。

当前公益组织政策倡导项目还存在着不同程度的质量问题，项目目标达成度、社会需求适应度、执行条件支撑度、质量监测保障度、满意度五项指标均折射出相应的缺失和差距（见表4）。在所列的质量问题中，内部质量保障体系的短板无疑是极为重要的核心问题，也是亟待改进的关键所在。

表4. 政策倡导项目存在的质量问题

监测指标	监测视角	主要问题
项目目标达成度	机构定位	项目目标内涵与机构定位存在差距。 多元主体参与目标制定与评价还未制度化。
社会需求适应度	行业学界	在国际视野、创新能力、知识融合能力等方面，与未来发展要求存在差距。
执行条件支撑度	项目团队支持条件	重传播轻培养，行业专家参与的深广度不够，跨学科领域支持空间不足。 未建立项目团队人员经验提升的保障制度，队伍可持

		续发展面临挑战。
质量监测保障度	内部 外部	内部质量保障体系及运行机制建设尚未落到项目层面，持续改进工作不到位。 外部质量保障缺乏，还未与内部质量保障有效衔接。
满意度	资方 利益相关人	外部满意度评价缺乏。 内部自评价反馈不足。

2013年，中国红十字会总会和中国红基会开展OCAC（国际红十字与红新月联合会开展的强大国家红十字会建设“组织能力评估与认证”）评估，其公益项目需求评估、公益项目效益评估均属于B级（不及格）水准。虽然近年来中国红十字会总会、中国红基会都成立了监督委、聘请了社会监督巡视员开展项目督导工作，但做不到系统性地监督全部项目。项目开展前的需求评估也做得不够，大多数公益项目都是项目策划人员在办公室上网搜集资料设计或与合作方脑力碰撞下商讨的产物；只有少量项目进行了公益项目结束后的效益评估，项目流程没有强制要求评估的环节，更没有设立专门的评估部门，工作人员中熟练掌握评估技能、能撰写评估报告的很少。

（二）提升项目质量的评价理念

面对质量问题的挑战，公益组织政策倡导项目负责人及其团队对评价的需求是多方面的。从倡导项目研究者的角度，要保证其问题研究与社会公共利益、公益组织实际工作等的有效关联。从倡导项目策划设计者的角度，要判断项目计划是否能够取得预期的成果、匹配利益相关方的需求、符合公益组织的理念价值等。从倡导项目过程管理者的角度，要掌握项目的执行情况、遇到的问题、动态调整改进的操作方法等。从倡导项目传播者的角度，会更关注提高倡导效果的传播途径和互动模式等。

倡导项目研究者、倡导项目策划设计者、倡导项目过程管理者、倡导项目传播者的多元评价需求，反映出评价主体兼具评价结果使用者的身份，需要在提升项目质量的理念与实际工作之间建立明确的关系。需要说明一点，倡导项目的质量评价路径要避免流于监控和惩罚的简单循环，将质量评价粗暴化的负面影响是可以预见的——项目团队误解、反感、拒绝评价。

借鉴公共服务绩效评价的结果导向和工程教育认证的成果导向，公益组织政策倡导项目质量保障和评价可以建立成果导向（或称产出导向，Outcome-based）

与质量持续改进方向（Continuous Quality Improvement）相结合的工作理念，打造良性循环的质量管理闭环。

美国国家绩效评价中的绩效衡量小组将绩效管理定义为“利用绩效信息协助设定同意的绩效目标，进行资源配置与优先顺序的安排，以告知管理者维持或改变既定目标计划，并且报告成功符合目标的管理过程”。公共事业的绩效管理强调“结果导向”，以公共产品的数量和质量是否满足公众的需求来衡量，并根据结果的需要来组织、落实和协调管理。

成果导向教育（Outcome-based OBE）是指教学设计和教学实施的目标是学生通过教育过程最后所取得的学习成果。OBE 在 1981 年由 Spady 率先提出后，以惊人的速度获得了广泛重视和应用。美国工程教育认证协会全面接受了 OBE 的理念，并将其贯穿于工程教育认证标准的始终。

针对公益组织政策倡导项目的目标，我们首先需要思考：“想取得的政策倡导项目产出成果是什么？”从而判断所倡导的公共政策能够改进的程度以及该项目所能影响的作用范围等。如果希望评价结果能指导实践，倡导项目目标的编制是首要之务，也是链接需求、过程、改进的关键杠杆。

根据预期的项目产出成果，开展反向分析：“为什么要让政策倡导项目取得这样的成果？”逐一列举出公益组织政策倡导项目的多层面、多维度、多主体的实际需求，同时关注不同层面、不同维度、不同主体的差异化表达。在区分不同的倡导项目主体及其评价需求后，设计与之匹配的评价问题。这一过程要保证需求具有相关性和有效性，并能够对接所有相关联的目标成果。

结合公益组织政策倡导项目的目标和需求，进一步探寻“如何有效地取得这些政策倡导产出的成果”。这一过程既包括筹备启动、计划设计、实施控制及后续管理等先后衔接的一系列阶段管理流程，也包括项目阶段性成果、子项目成果到目标终极成果的前后逻辑关联顺序，注重考核倡导项目执行流程中资源使用配置的规范性、倡导业务工作的完整性。

以公益组织政策倡导项目的评价为依据，统筹目标、需求、过程三个质量关键点，利用评价工具及手段考察上述公益组织政策倡导项目产出成果的取得程度，回答“如何知道已经取得了这些政策倡导产出成果”的疑问。这一过程不仅需要

评价项目目标的达成度，而且需要衡量项目运行管理的质量监控保障度，实现评价主体多元化、评价制度规范化和评价工具科学化。

建立内外相结合的质量持续改进体系是质量保障与提升的核心要求，“如何保障项目能够取得这些政策倡导产出成果”是始终存续的思考和行动。通过分析项目执行前、执行中、执行后所有制约成果的因素，确立改进的内容和方法，保障公益组织政策倡导项目能够取得这些产出成果，增加组织活力和项目的可持续发展能力。

理想的状态下，评价本身就是整个倡导项目目标的一部分，而不是附加在倡导项目执行总结时的环节。融合“质量评价”的目标，有助于项目团队和利益相关方清楚了解成果，保证评价工具和方法能够测量出所期待的结果。一旦倡导项目团队对质量评价结果进行了反思，下一阶段的过程管理方法肯定会相应调整，这无疑会更好地激发倡导项目执行的更大动力和进取心。

比尔·盖茨在 2013 年公开信中强调公益项目的评估：“过去的一年里，我深深感到，通过注重对结果的考量，我们可以有效改善人类生活。如果我们设定的目标明确，并且可以找到持续评估改进的方法，我们就可以朝着标杆直走，取得惊人的进步。”他总结的“成功法则”是：量化目标—选择策略—考量结果—调整策略—实现目标。他强调这不仅仅是商业机构成功的秘诀，致力于扶贫帮困解决社会问题的非营利机构同样应遵循这一法则。

（三）认识项目质量评价的体系

伴随着组织及其项目规模的扩大，公益组织借鉴企业质量管理等方面的做法，开始就质量评价体系的建设进行探索。从公益组织的整体发展视角出发，需要建立外部质量评价与内部质量评价相匹配的质量评价框架，探索以组织评价、项目评价为主的分类质量评价管理机制，帮助公益组织更好地自我修炼、自我完善。在组织层面，通过兼具量化与质性评价的综合质量评价报告，促进公益组织的深层次自我反思与提升。在项目层面，可以统筹公众评价、专家评价、同行评价的开放式评价系统，形成科学性及灵活度相宜的项目质量管理架构。

作为公益组织整体质量评价框架下的重要组成部分，公益组织政策倡导项目的质量评价体系从形式上可分为外部质量评价体系和内部质量评价体系。当前，

公益组织政策倡导项目的外部质量评价机构的主体还是社会力量组成的民间评价机构或民间研究机构。外部质量评价体系建设需要克服公益组织发展认知、公益组织质量评价实践等存在的现实局限性因素影响。

公益组织政策倡导项目的内部质量评价则是公益组织内部通过相应的制度和机制，对项目质量进行监督、检查、管理、评价的全过程。项目质量的内部关注是提高质量的根本途径。与外部质量评价相比较而言，公益组织的内部质量监控在整个质量评价体系中发挥着最为重要的作用。真正提升项目质量的关键在于组织内部在促进与提高质量上所做的持续性工作，这需要公益组织自身发展出一种良好的内部质量文化，就构建内部质量保障体系进行积极的规划和探索。

从发展的眼光来看，公益组织政策倡导项目的质量评价体系要形成以内部质量评价为主、外部质量评价为辅，包括行业机构、新闻媒体、资助利益相关方、政府等多个主体共同参与的质量评价基本构架。既强调多元化，又要实现多层面的结构。无论是基于倡导政策改进度的成果性评价，还是基于合作、技术与研究的倡导过程性评价，公众群体的受益度都是衡量项目有效度的首要指标。公益组织政策倡导项目的外部质量评价体系和内部质量评价体系，通过内外双向循环模式进行运作，最终形成良性互动的质量保障与评价管理闭环（见图3）。

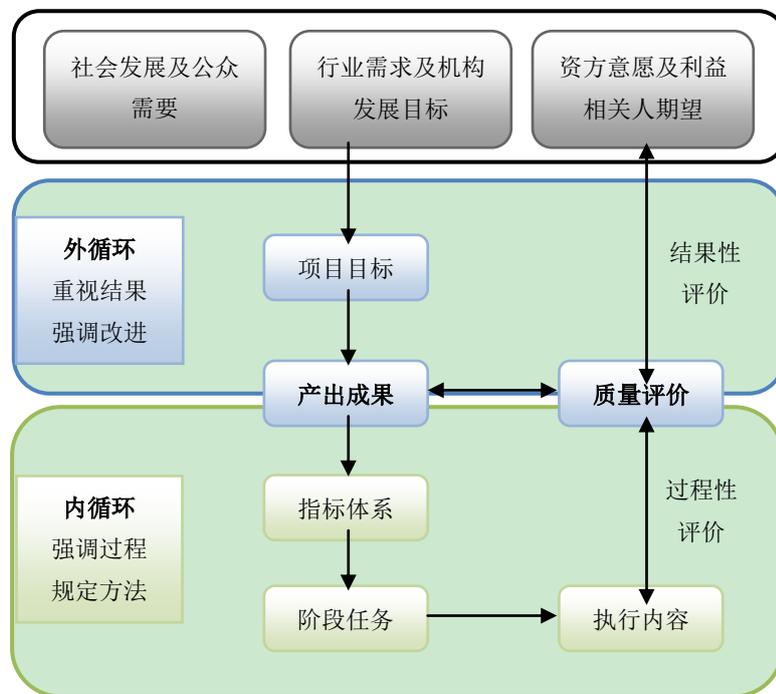


图3. 内外双循环质量评价模式

在整个质量保障与评价管理闭环中，以质量评价为核心链接点，实现外循环和内循环的交互作用。公益组织政策倡导项目的目标设定受到多重因素的影响，通常主要取决于社会发展及公众需要、行业需求及机构发展目标、资方意愿及利益相关人期望三者的作用。项目目标决定了政策倡导项目产出成果的表现形式和具体构成。通过对项目产出成果的反向需求分析，设置项目的指标体系。受项目指标体系决定的项目阶段任务将分解为各自对应的执行内容。

外部质量循环重视结果、强调改进。在公益组织政策倡导项目的外部质量循环中，资方及利益相关人、公益组织管理层、公众等透过外部质量评价标准，对产出成果进行判断、评价，并提出相应的改进意见。内部质量循环强调过程、规定方法。在公益组织政策倡导项目的内部质量循环中，项目产出成果、项目执行内容两者之间，透过内部质量评价标准进行交互式的对照、映证、修改，有效管理项目过程。

无论是外部质量循环还是内部质量循环，都需要公益组织政策倡导项目团队主动参与，为公益组织合理配置资源、优化项目体系提供有效依据。这也是公益组织提高社会认可度和专业竞争力的必然需求和必要保证。良性运转的倡导项目质量评价体系，能够有效地收集公益组织、项目团队所需要的信息。如果每一位项目团队成员都能够充分地认识到评价的作用，主动参与质量评价体系的运转流程，而不是为了评价而工作，那么质量评价就能成为公益组织日常工作常用工具。

（四）开展项目质量评价的活动

无论公益组织项目质量评价活动采取何种形式，都应当建立在科学地设计评价方案特别是评价指标体系的基础之上。评价的指标体系是进行评价的重要依据，需要很强的导向性和可操作性。以评价指标为参照，才能更加客观地给出有针对性的评价，才能更好地提出建设性的意见和可操作性的建议。公益组织政策倡导项目质量评价可以划分为五个一级指标，依次为倡导目标、倡导策略、项目团队、倡导流程、项目结果（见表 5）。对五个一级指标的全面鉴定和评价，目的是促进项目建设、加强项目管理、提高项目水平。

表 5. 政策倡导项目质量评价指标

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
倡导目标	项目宗旨	组织目标适应性	项目能够支持组织目标的实现，符合组织发展的需要
		社会需求符合性	项目能够满足特定的社会发展需求

		利益群体匹配度	项目能够适应资方及利益相关人的要求
	产出成果设计	产出成果合理性	项目所设定的产出成果符合实际
		绩效指标明确性	依据产出成果设定的绩效指标体系清晰、细化、可衡量
倡导策略	策略定位	定位分析准确性	项目能够因地制宜地合理选择、灵活有效地运用多种方法
		需求评估科学性	项目能够采取定性与定量结合的分众需求分析，动态跟进公众、政府对倡导建议的需求变化
	操作策略	策略设计特色度	项目根据组织特色和项目自身的特点进行设计
		合作伙伴协同性	项目能够与合作伙伴形成倡导合力
	传播效应	传播渠道覆盖面	项目传播渠道多元化
		传播设计创新性	项目传播设计能够创新方法
项目团队	项目负责人	责任心敬业精神	项目负责人积极、有效地组织开展倡导活动
		专业素养的水平	项目负责人在该领域具备政策倡导的专业素养
	团队成员	团队工作协作度	项目团队具备团队合作精神
		整体的业务水平	项目团队整体业务水平情况良好
		人员成长支持度	组织为项目提供人员培训与激励制度等
倡导流程	项目管理制度	项目执行规范性	项目环节逻辑关系合理，前序环节和后续环节有序
		财务监控有效性	项目为资金规范运行而采取必要的监控措施
	质量保障措施	质量监督可控性	为达到项目质量要求而采取督导、检查、评估等措施
		质量标准建设度	为内部和外部质量评价制定标准
		沟通反馈畅通度	项目质量评价沟通反馈渠道畅通
项目结果	项目影响力	社会效益贡献度	项目倡导结果对社会发展所带来的直接或间接影响情况
		利益群体满意度	资方及利益相关人对项目效果的评价
		社会公众满意度	社会公众对项目效果的满意程度
	可持续建设	倡导的长效管理	持续推进项目所需要的后续建设及资源管理情况

政策倡导项目质量评价流程反映了项目质量评价的工作顺序。结合政策倡导项目质量评价指标，不同的项目可以根据实际需要，调整相应的质量评价标准，形成评价方案。项目的多样化必然导致质量标准的多元化，因此评价的主要方法与评价工作的组织实施都需要因地制宜。根据评价方案，项目评估组要进行数据信息的收集工作，准确地获得工作的信息、资料与数据。在采用正确的统计与测量方法、科学地进行整理和分析的基础上，给予评价反馈意见，要求项目随之改进。以最新一轮数据信息为依据，形成评价结论，提交评价报告，完成评价活动。

需要强调的是，评价结果的反馈要确保其及时性和有效性，特别是评价中呈现的问题和薄弱环节的反馈和改进意见。只有能进行有效的反馈，通过反馈使系

统由开环变为闭环，才有可能进行有效的调控，系统才有可能优化，才可能帮助项目团队了解自己的情况，改进工作；帮助项目负责人了解管理中的问题，切实关注项目的改进成效和发展潜质。

评价结果分为优秀、合格和不合格三个等级。公益组织将评价结果反馈给项目负责人，让其做一个自我鉴定，或对评价结果表示出自己的态度。项目评价未达到合格者，公益组织要让项目负责人确定目标，采取措施进行整改后重新接受评价鉴定。凡通过评价并获得优秀等级的，应给予恰当的激励。

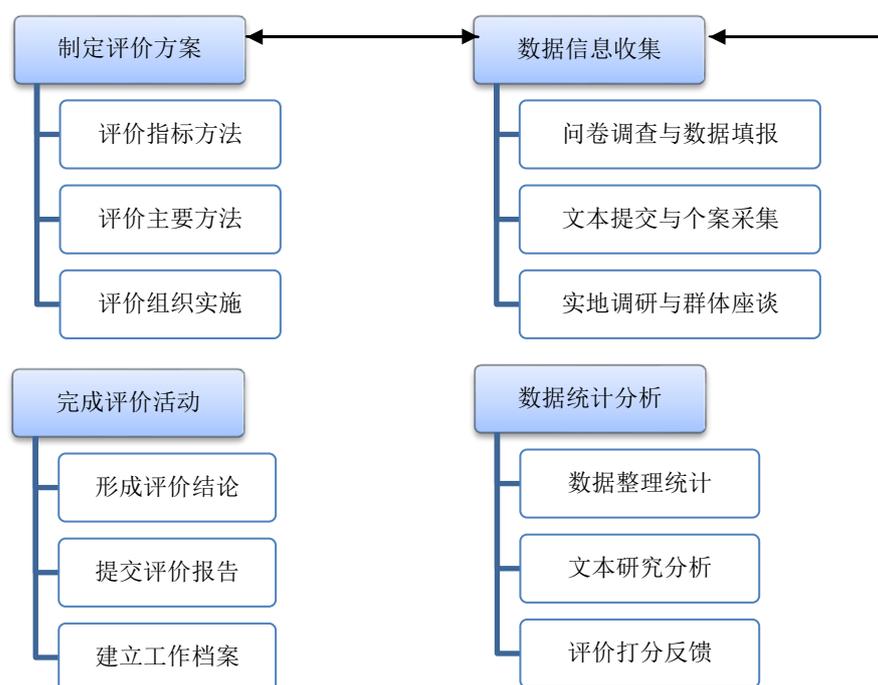


图 4. 政策倡导项目质量评价流程

倡导项目执行过程中的“内循环评价”和倡导项目产出成果的“外循环评价”所开展的项目质量评价流程结构类似，但在评价组织方面存在明显的不同。倡导项目执行过程中的“内循环评价”以项目自评为主。项目负责人组织团队成员认真进行自查。项目负责人召集所有与该项目有关的成员以及部分公众代表开会，针对项目方面的反馈信息进行讨论。在项目自评中，注意定性和定量、现状与未来的结合。收集公众对项目设计、内容、组织方面的反馈意见，注意对项目进行反思评价。分析公众、政府官员对哪些政策建议和倡导资源感兴趣、哪些不感兴趣，从而为项目团队调整和改进内容提供真实的依据。与此同时，重视同伴评价，同伴之间互相评价和提供建设性反馈可以提高对项目内容的理解，获得更多有价

值的信息。自评报告应当包含专业领域知识的运用及相应公共政策的综合发现，绘制社会政策等问题分析框架，设计开发解决方案，开拓、形成、完善政策倡导的资源平台，规划后续的可持续倡导，报告团队建设成效以及项目管理规范化体系化经验，反映项目的创新点等。

倡导项目产出成果的“外循环评价”以专家组评价为主。公益组织组织评价专家组对项目进行评价，一方面依次听取项目负责人汇报项目建设情况、详尽核实材料、询问团队成员，另一方面搜集问卷等调查结果、外部评价机构的报告、资助方或其他利益相关者的反馈信息等。专家评价的内容包括对项目内容、倡导效果、倡导水平、公众的满意程度的界定，从而确定项目完成度，提出整改建议，引导项目组成员改进执行方法。方式视项目的具体情况确定，采取审阅材料、召开答辩会、听取个别意见、召开公众座谈会等方式，力求使评价结果客观、公正、准确。受公益组织政策倡导项目的规模、经费等因素限制，广泛应用外部评价机构的独立评价还不现实。公益组织成立专门的外部评价委员机构，更具现实意义。公益组织的外部评价委员机构负责对项目实施外部质量评价，开展项目前评价、中评价和后评价。委员机构成员由知名学者、媒体记者、基金会代表、专业评价机构代表、同类项目公益组织官员代表以及项目对象代表构成。项目立项之时提供外部评价委员机构名单供管理层审阅后确定。项目过程中项目负责人向委员机构提交阶段性自评报告，项目完成后向委员机构提交项目完整的自评报告。

（五）项目质量评价的展望思考

全方位、全过程、全员参与的质量监控和评价将过程性评价和结果性评价相结合。公益组织应安排专人统一组织、协调，收集、整理和分析并反馈各种信息，整体规划、执行项目的质量管理，机构、项目组两级管理有效合作、配合，保证质量管理体系的有效运行，确保评价结果必须用于改进，共同打造基于产出导向的项目管理评价闭环（见图5）。

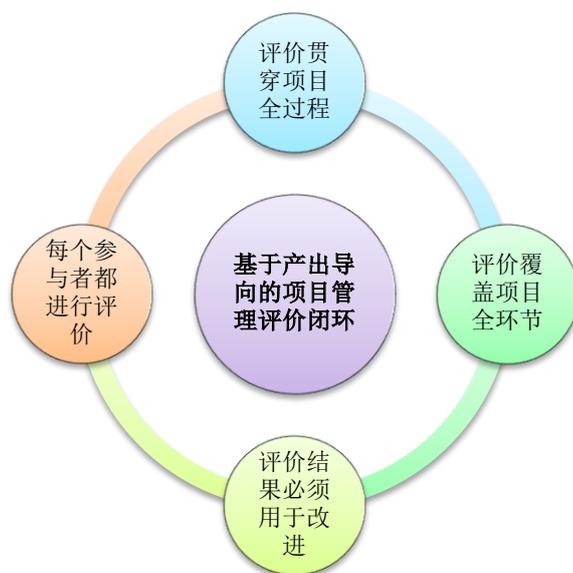


图 5. 产出导向的项目管理评价闭环

质量评价重在以评促建、以评促改、以评促管。以项目评价为手段推动项目建设,形成一批具备实效性、影响力的优秀项目,极大地调动项目团队的积极性,持续开展倡导内容、方法、手段等方面的研究,使其发挥引领、示范、辐射作用。覆盖全过程、各方面、循环改进的质量监控环路,有助于整体优化项目体系,在充实内涵的基础上形成组织和项目的核心竞争力。

2015 年,中国红十字基金会收到中国船级社质量认证公司颁发的《质量管理体系认证证书》,表明中国红基会建立的质量管理体系符合 GB/T 19001-2008 / ISO 9001: 2008 标准。至此,中国红十字基金会在标准化质量管理方面迈出重要一步,从公开信息来看,中国红十字基金会也因此成为国内首家获得 ISO 认证的 5A 级基金会。中国红十字基金会常务副理事长兼秘书长孙硕鹏表示,获得 ISO 认证只是中国红十字基金会加速改革进程的一个引擎。“通过认证,中国红十字基金会制度建设进一步规范化,项目流程、资源配置和管理体系全面升级,风险控制进一步加强,同时建立了一个动态的管理系统,使质量管理更具持续性。”

在构建自我评价长效机制的过程中,公益组织负责人需要全面掌握组织发展状况,能够评价和判断政策倡导项目质量是否达到了组织所规定的标准,有效应

对社会发展的新形势与公众的新要求，将评价所反馈的信息转化为推动公益组织各项建设的核心动力。政策倡导项目质量评价本身也是一个不断改进的过程。既要依据项目要素和核心环节的变化而适当调整，又要优化评价方案和精简程序。国际非营利组织认证标准所提供的评价经验，很值得中国公益组织学习和借鉴。

美国全国慈善信息局 (National Charities Information Bureau)、美国慈善协会 (American Institute of Philanthropy) 和加拿大基督教慈善协会 (Canadian Council of Christian Charities) 一起开发的第三组织评估标准，包括 9 个大项 29 个子项；美国更好事务局 (The Council of Better Business Bureaus) 设立的慈善劝募行为标准，包括 5 个大项 21 个子项；以及马里兰州非营利联合会 (Maryland Association of Nonprofit Organizations) 创设的“通向卓越标准”的民间认证机构，包括 8 个维度的 55 条标准。

公益组织领导人和政策倡导项目负责人对质量承担最终责任，而质量评价的部分责任正在经历着由政策倡导项目工作人员承担转向公众承担的渐变过程。公众正在逐渐成为公益组织政策倡导项目质量评价与保障工作的重要参与者。公益组织的政策倡导要体现公众的政策导向和需求，倡导过程要关注公众的作用发挥，质量保障要重视公众的参与。公众参与公益组织政策、倡导项目质量评价，主要是公众代表参加质量评价运作过程以及被调查公众为质量评价机构提供信息两种渠道。公众代表通过参加外部质量评价机构或内部质量管理组织的质量管理、决策和评价，成为公益组织政策倡导项目质量监控和保障的主体。而公益组织的内部质量评价体系将公众体验纳入内部质量保障的内容之中，使公益组织政策倡导项目质量保障更加科学、有效。让公众体验在评价过程和结果中得以体现，将促使公益组织进一步思考和深化项目改革及创新，进而调整公益组织的质量保障措施。

美国卓越非营利组织 (Great Nonprofits, GN) 作为大众点评类评估机构，为社会公众搭建了评价非营利组织的网络互动平台。GN 将慈善机构按服务领域细分成了动物福利、文化艺术、教育、卫生医疗、环境保护等数十个领域，每年按照社会公众的总体评分统计出各领域排名靠前的机构。

第三篇公益组织政策倡导策略

一、大众媒介策略：外部社会舆论力量

大众传播媒体通过视听传播到大众，并形塑公共议题的舆论走向，媒介传播是宣扬议题并强化政策倡导的基本策略之一。政策议程是政策变迁的核心，透过媒介传播的力量，将问题呈现于社会大众面前，在取得共识或对问题认知的基础上，广泛的社会问题意识与政策变革意识才会被唤起，政策窗口才有开启的可能。公益组织的政策倡导之媒介策略就是应当寻求合理、合法的方式创设议题，并将其注入到公共舆论源流之中，最终将该议题成功引向正式决策机制之中。随着网络信息技术的不断进步，网络社会形态下的媒介传播中心更为多元，网络社会结构更为扁平、传播速度更快，公益组织的政策倡导应当适应新技术形态下的网络社会属性，表达组织所秉持的观念、态度、做法。

（一）媒体作为公益组织政策倡导的助手

公益组织与媒体合作的目的是为了形塑舆论、造就公意，以期影响民众观念与政策制定。社会上有很多社会问题与社会需求亟待政府解决，然而实际上只有少部分议题能够进入到政府施政层面，如何让该议题在众多议题中脱颖而出，唤起民众讨论与政府相关单位的重视，进而寻求积极的解决方式，公益组织与媒体的合作是重要的基础。社会对公益事业精神层面的支持，指的是在全社会范围内形成的公益意识和价值观。来自公众的精神支持可以改变社会的话语环境，将广泛的共识转化为共同行动的意愿，从而有力地推动政策倡导的进程。在政策倡导中，公益组织常常需要运用一系列倡导策略，以加强政策倡导的效果，提高成功率。其中，借由媒体平台，形成一种基于媒体平台的公众表达，推动社会问题演化成为公共政策问题，进而影响公共政策和政府行为，正在成为公益组织的重要政策参与渠道。因此，如何更好地携手大众传媒，获取公众支持，是值得每一个公益组织关注并采纳的方法策略。

新媒体的出现给公益组织提供了大量想像不到的可能性。首先，新媒体讲究的是能量，不是体量。而公益组织，原来就是一支轻体量的机构，正好与新媒体的属性相吻合。其次，新媒体依靠的是内容为王。而公益组织，其性质属于社会难题解决者，自然地，其智性、文化力必为一流。由此来说，从文化属性来看，

新媒体与公益组织，又处在同一个频道上。再次，新媒体短小灵活，注重原创。而这点，正好与公益组织的“社会倡导”属性完全合拍。

媒体上一般会发布三种内容，分别是信息、观点和倡导。无论是信息还是观点，都是公益组织最频繁地使用的。从信息的角度来说，随时发布本机构的一些项目活动信息、本机构想要传播的一些带有倾向性价值的信息，当然都有非常重要的铺垫和养成价值。

自然大学就经常发布各种自然教育活动的信息。2015年11月3日，他们置顶了一条微博：“#十元公益#为了更广泛的推动自然教育，自然大学联合高校社团和公益组织在北京各大公园开展“十元公益”活动，让更多的公众和我们一起来认识自然、保护自然，这周六11月7日，我们将进行第三场活动，去北京林业大学逛园子，认识学校的那些植物们！”

2015年11月份，“慈善法”草案公布，并公开征求公众意见一个月。公益组织成员田桂峰，用特别适合联署的工具“灵析平台”，发布了一个“观点”：“建议删除《慈善法》（草案）第31条。支持个人公募，而不是对其加以限制”。她还编制了一个“如何愉快地给慈善法提意见”的微信公众号内容，指导大家在约定的时间内，到全国人大网上，“愉快”地给这个法案提出自己的修改意见。

当世界上发生了一些与机构息息相关的事，公益组织当然要去表态。无论是长的评论文章，还是简单的回应，都可用微博、微信来表达。比如某公益论坛就发布了大量带有观点性质的文章，呼吁“人人有权公开募捐”。但光有“信息”、“观点”是不够的，公益组织应用新媒体的最大魅力在于用其来倡导。或者说，新媒体的最大价值本来就不是静态的内容发布。这些行为，在传统媒体上也能够实现。而新媒体的“涟漪效应”能够实现传统媒体难以实现的服务，就是“社会倡导”。这样，内容传播的过程，就成为倡导推进的过程。而倡导推进的过程，就成为内容生成和传播的过程。新媒体就成了倡导的极好工具，而不是简单的“传播载体”。“倡导”是有信息、有态度、有观点的；但同时，倡导更是有“行动”的，至少在约定的时间内，会完成多于一个的动作。公益组织为了解决难题而生，生来就是为社会倡导服务的。而微博和微信，与公益组织的品性和秉赋如此相符，因此，聪明的、想有点作为的公益组织，都应当充分地利用新媒体。某种程度上

说，不能够有效利用新媒体的公益组织，不是一家好的公益组织，在倡导方面自然也就无从谈起。

（二）微博+微信+众筹：公益组织的“社会参与”利器

任何一家公益组织的社会倡导，都要同步实现两个目标，一是问题的解决或者说难题的攻克。二是公众的顺利参与。公益组织解决任何一个社会难题的过程，本质上都是社会参与的过程。

在微博出现的时候，许多公益组织以为已经找到了世界上最好的倡导协作工具。因为微博最适合用来倡导，尤其是与时事相合拍的倡导，社会容易关注，公众容易参与。而随着微博的影响力逐渐减弱，微博+微信+众筹的多媒体倡导，给社会倡导提供了新的、多角度的、更好的协力方式。让一个个的社会倡导，足以实现完美。这种“社会倡导”通常结果就是倒逼议题纳入政策倡导的过程。

在一个公益组织微信群的一次随机对话里。大家这样讨论了微博的好处：微博上有三种内容：一是信息，二是观点，三是倡导。公益组织，应当多在倡导上进行应用。所谓的倡导，就是在给定的时间内，争取发动社会完成一个给定的任务。微博最大的好处，就是在做倡导时，能让对方陷入“不确定性恐惧”。你的倡导对象，不知道你会带动多少人来对焦和人肉，不知道会发酵到什么程度。

微博的140字，其实就是小新闻。但好多人都在浪费，连说清一件事的意识都没有。可一件事转起来只有一条，不写清楚，参与者不明事理，如何给你支援？

140字要用足。这其中包括：对方的名字时间地点人物要精确。不要简单说信息，而要尽量变成倡导，比如呼吁大家一起给派出所打电话，那派出所的电话和名字就要在微里写上，警察的警号，警车号之类也要写清。图片尽量配合文字，一张就好。主微里，多@对手，不@同伴。与问题有关时，找到当地政府或者对应部门的关键微博。

当前是微博的好时期。因为现在政务微博、企业微博开通的多，给环保案例的倡导提供了极好的便利。你一分钟前说的话，他在一分钟之后就收到并且上报了。因为现在几乎每家政府组织、大型企业，都会找“舆情监测分析公司”来做全程的监控，随时地分析，及时地给出响应策略。因此，大家此时，更需要多用微博。政府和企业、官员和商人决策的封闭性同当今信息的易扩散性之间的矛盾，要求去我们充分利用微博，来帮助我们提升倡导力量。否则我们有什么更好的办

法？

微博适合做“精益倡导”。现在社会流行“精益创业”的调调。其实，微信、众筹，尤其是微博，特别有利于“精益倡导”。大家新接手一个案例，必然是未知和惶然的多。每天用微博来推进，由外及内，由浅入深，由陌生而熟悉，由慌乱而自如，由盲打而精准中，由小众而大众，由孤军奋战而盟友联动，一步步通过微博带上正轨。功成之日，也是案例最透彻，信心最爆棚之时。

微博最好的练习就是通过切入现实案例。一个人一年参与上几十个案例，你不会用微博也肯定会用了。因为案例一定会磨快我们的传播之刀。关于案例，如果当时没有，很简单，可从微博上找到有的。我们有了一个，也不够，也应继续在微博上寻找其他。参与未必一定要求我们新发现案例。但是不参与，微博一定写不好。大家一起努力！

如今，公益组织的社会倡导必须实现“四化”。工作微博化、工作微信化、工作众筹化、工作社会化。公益组织是为解决社会难题而生。而社会难题之所以成为难题，是有两个原因：社会本身是难题的制造者，社会原有的主流能量对解决这个问题缺乏能力。后者给公益组织的生存带来了机会，而前者，则指示了公益组织的工作方向：发动社会。如果说公益组织有什么自身必须具备，而不为其他行业所必需的专业能力的话，就是“发动社会”。具体到工作手法上来说，“社会倡导”就是最通用的策略。

既然是社会倡导，那么一切动作就当是透明化、公开化、媒体化的。而当前能够协助实现这个目标或者说路径的，当然就是微博、微信、众筹。因为其他线下的很多活动，都相对封闭和可控。而在不可控的条件下实现可控的结果，是公益组织的必备才能和心志。如果公益组织老是期盼一切都在可控的条件下实现，那么，很多业务其实已经不需要公益组织去经营了。

微博的特性就是“公众化”。而一个信息一旦放到公众平台上，后面会产生什么样的结果，往往是让人忧惧的。从这个意义上说，公益组织要充分利用微博，来培养自身机构的“社会野性”。估计也是害怕这种不确定性的风险，好多公益组织不太敢用微博。因为，大家担心微博的不可控性，给自身机构带来“负面影响”。但在足球界中，有一个著名的理论，叫“进攻是最好的防守”。同样，对微博负面影响的担忧，恰恰是公益机构要大量使用微博的理由。

举例而言，微博更像是到社会公开场合对倡导目标“宣战”，同时通过细微的记录、敏感的捕捉、随时的互动，推进这个目标的步步靠近。而微信，则类似一个“作战指挥部”。微信群基本上有两个原因建成：一是基于人，比如老同学、老战友的群。这样的群一般只适合泛泛的讨论。而另一种，则是基于事，比如一个案例，比如一个活动。基于事的会比较活跃，比较聚焦。而众筹，则是另外一种倡导方式。公益经常涉及资金的问题。在过去，公益组织的项目往往由资金来决定。众筹的出现让公益组织可以“让资金服务于项目”。只要公益组织发现的社会需求是真实的，解决方案是可能的，那么，其发动众筹一定会得到公众的支持。这样，整个社会就会形成一个以公益组织为核心，而不是以基金会为核心的局面。

众筹肯定要用到微信和微博，因为众筹本身是一个“社会倡导”，是一个动态的推进过程。从资金募集的角度，向整个社会传播公益组织的理念，宣传公益组织的经验，呼吁社会一起来解决公益组织所发现的社会难题和痛点。因此，公益组织必须具备随时发起众筹的能力。因为，需求或者说难题，总是“在你没准备好”的时候出现。而微博+微信+众筹的组合，让每一次的社会难题遭遇战，有了快速反应和主动介入的可能。微博+微信+众筹，既是公益组织的传播通道，也是社会的便利参与通道。这种多向互通的网络化结构，势必本身也在让公益组织的社会倡导行为，发生本质的变化。继续发展下去，公益组织本身会成为一个社会倡导平台。这一边是无穷无尽的公众，另一边则是随时发现的社会难题。公益组织需要做的，是经验的集成，是方法的共享，是信息的维护。然而，新媒体是一把双刃剑，其迅速传播和扩散的特性有利于及时发现问题并吸引社会广泛关注，但同时也具有信息过量和真实性不足的缺点。

因此，公益组织在进行传播时，还需要额外注意以下几点：

1. 对未经证实的信息要采取审慎的态度，尤其是其他机构要求代为传播的信息，在确保信息来源准确性的基础上进行传播；
2. 必须明确传播的目的是将社会问题引起社会关注，进而推动政策窗口的打开，并非是情绪宣泄的渠道；
3. 机构在利用新媒体的时候要注意发布的频率和时间，避免信息过量而淹没有效信息；
4. 机构对负责新媒体传播的工作人员要开展必要的培训，对于传播的内容应

该由中层以上的机构管理人员进行审查。

二、信息咨询策略：公益组织专业能力

信息咨询策略的关键之处是在于让政策制定者知晓、理解、应用专业意见。公益组织在此策略过程中的运作关键就是要使得专业意见获得相当的关注，通过大量的宣传教育来普及相关知识，通过媒介聚焦相关议题的重要性，从而赋予政策制定者更多的理性思考，避免因盲目而带来的“拍脑袋”式决策，从而从间接层面带来公共政策决策的科学化。公益组织的政策倡导过程应当充分重视专业知识，发挥专业优势，利用好学术界以及民间智库的专业技术能力。学术界具备专业知识的专家、学者，能够以学术研究的视角，为政策倡导提供智力支持，尤其能够帮助公益组织深入了解问题根源并提出解决方案。民间智库也能够利用专业知识的积累影响政策决策。民间智库是指独立的非营利公共政策研究机构。通过研究，民间智库为政策制定者提供具有政策前瞻性的研究意见，对政府决策具有直接的推动作用。智库在特定的政策问题上，往往能够迅速和深入地积累大量专业知识，其研究成果容易引起政府重视^①。

（一）朝向问题解决的政策倡导

政策倡导的本质目标是推动政策变迁。一味强调对于问题的批判，并不能带来问题解决之道。朝向问题解决的政策倡导即是要通过专业实践带来的转变，推动公共政策的转变。行政机构负责对于政策规划与起草工作，但真正了解问题的未必是政府部门，政府部门亦存在信息不对称的问题。一般而言，需要政策倡导的议题往往具有隐匿性和专业性特征。政府部门在信息和技术能力方面存在天然缺陷，这也是公益组织政策倡导发挥功能的原因之一。从议题可见程度而言，正是由于该问题的隐匿性而需要被倡导以被大众和政府体察。从议题的专业性而言，虽然公众可能注意到相关问题的存在，而由于缺乏更为专业的解释和分析，使得其对此议题形成忽视和忍耐，这更加不利于问题的解决，因而专业性的发展将拓展政策倡导的有效性。基于科学和理性的呼吁将会获得更多公众的认可，亦在此过程中获得了更多的影响力。政策倡导的最终目标是影响公共政策议程，最终推动公共政策的转变，尤其在一些法律法规的修订与改革过程中，更需要专业

^①Stone, Diane. Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes. *Governance*, 2000 (13): 45-70.

知识的介入，在此过程中公益组织亦能逐渐获得影响政策变迁导向的话语空间。

公益组织要了解政府常用的一些政策制定方法，并在工作模式上找到自身与政府的“同步点”。比如，政府常利用由点到面的政策制定方式，高层决策者正式或非正式地支持地方“试点”，作为政策出台的论证和实践基础^①。公益组织如果能够参与到试点过程中，凭借自身在项目领域的经验，分享过硬的实践经验数据，便能够成为政府的“技术顾问”，通过双边的信息交换，在政策制定过程中传递自己的倡导内容。为了实现政策倡导的目标，公益组织可以利用自己在公益项目服务中的经验和积累的资源，积极为政府决策提供可靠、真实的事实数据。一方面能够为政府提供决策过程中有效的建议，向政府建言献策，另一方面，非政府组织向公众发布信息，倡导利益诉求，动员广泛的讨论，还能进一步扩大信息的影响力，引导社会动员舆论导向，从而获取政府关注，促使政府在所倡导的问题上建立政策议程^②。

公益组织需要坚持政策倡导的专业性，就是要通过优秀理念先导、基础实证调查以及典型实践推动公共政策的转变。

1. 优秀理念先导。需要通过汲取国内外经济社会发展过程中的优秀经验，再以良好的洞察力来体察基于中国问题的发展过程中所遇到的问题与经验。从理念先导角度来预测中国经济社会发展过程中可能遇到的重要问题，从而更好、更主动、更积极地保护相关群体的福利，防止出现更大、更严重的社会问题。优秀理念先导亦能够从宏观和战略高度来审视政策倡导之意义和方略。

2. 基础实证调查。将政策倡导的问题推升为社会问题，需要有确切的理论基础和实证经验。单纯的推断较难唤起公众的关注，尚需对问题的实质、性质、程度、发展方向予以分析，通过大量“摆事实”、“列数据”的方式，更为确切的展示出现有问题。让政策倡导之问题能够有理有据。

3. 典型实践推动。即是要通过非批判为导向，以建构为导向的政策倡导。通过公益组织的实践，探索相关解决问题的基本方式，为公共政策改革提出更多增量和备选方案，而这方面正是公益组织更好进行政策倡导所必备要素。

（二）信息与知识作为有效政策倡导专业基础

①林花、郭婷：“有国际特色的中国 NGO：晨露国际的倡导模式”，《中国发展简报》2013 年第 3 期。

②顾丽梅：“公共服务提供中的 NGO 及其与政府关系之研究”，《中国行政管理》2012 年第 1 期，第 34-38 页。

地方政府邀请公益组织参与政策制定时，一些公益组织受专业能力不足所限，仅能单一视角提出意见和建议，缺乏全局视角、专业理论和基础数据支持，这些意见和建议往往很难被政府采纳。信息和知识作为公益组织与政府部门就公共政策改革展开合作的重要基础，公益组织更能够自下而上地展开对公共政策执行过程中的问题及影响相关信息与知识的收集、整理，防止呈现出信息扭曲进而导致政策扭曲。

信息咨询策略一方面包含公益组织针对影响行业或政府的政策、法规的制定、实施等相关的问题站在行业角度提出研究报告，以正式或非正式的方式呈送给有关政府部门和行业组织，以期产生影响；另一方面还包括公益组织针对影响行业或本企业的政策、法规的制定、实施相关的问题站在自身的角度提出意见和建议，以正式或非正式的方式呈送给有关政府部门和行业组织等，以期产生影响。

通常，政策倡导支持力量可以来自：

（1）学术界

具备专业知识的专家、学者，能够以学术研究的视角，为政策倡导提供智力支持，尤其能够帮助公益组织深入了解问题根源并提出解决方案。作为某一特定领域的知识权威，学界也具备与政府制度化沟通的渠道，并帮助整合大量事实信息，为参与公共决策提供充分的专业知识。某一特定领域的学者和专家具有较为便利的消息获取与确认渠道，掌握大量事实信息，并且为政府决策提供建议。公益组织经常利用他们的研究结果来帮助进行有关社会或者环境问题的项目。

农村教育行动计划（Rural Education Action Project，以下简称 REAP）是一个政策影响评估机构，它是由中国科学院农业政策研究中心、斯坦福大学弗里曼·斯伯里（Freeman Spogli）国际研究所合作组成的开放式平台。

REAP 于 2008 年对中国陕西省农村学生贫血状况进行调查，发现贫血症状（缺乏微量元素铁）在陕西省农村学生中普遍存在，影响着将近百分之四十的学生。这正是由营养不良所致。通过 REAP 在中国科学学术界的合作者们，REAP 曾在 2009 年 9 月给国务院提供了第一份关于学校营养不良的政策简报，在那之后政府就立即提出改善农村营养不良状况的政策。

（2）民间智库

与学界类似，民间智库也能够利用专业知识的积累影响政策决策。民间智库是指独立的非营利公共政策研究机构。通过研究，民间智库为政策制定者提供具有政策前瞻性的研究意见，对政府决策具有直接的推动作用。通过社会调查和科学政策研究，智库能够揭示“现有政策对于社会群体或者自然环境的冲击”^①。利用民间智库的这一特点，公益组织能够获得与倡导议题相关的事实信息与调查分析，为倡导活动增添材料与筹码。同时，智库通过其发表的文章、组织的会议以及在媒体上发出的声音，也搭建了政府与民间社会的桥梁。智库能够通过社会的要求来协调政府政策的变化^②，也就是综合和平衡公益组织主张的社会利益与政策制定者利益进行考量。

智库在推动政策方面具有独到的信息传播优势：

- ① 智库在较广范围集成了公共领域的信息和思考；
- ② 智库具有参与倡导、推动政策的专业经验；同时，智库与政策制定者、媒体、学界以及其他各类智库和公益组织等保持着密切的互动；
- ③ 智库在特定的政策问题上，往往能够迅速和深入地积累大量专业知识，其研究成果容易引起政府重视^③。

公益组织政策倡导可以通过利用自身在实践领域的经验与思考，与各类智库展开合作，通过发布相关蓝皮书的形式向公众、政府决策者进行政策倡导。

在采用信息咨询策略时，公益组织依然要注意以下问题：

1. 通常政府决策信息具有一定的保密性要求，对于参与政府决策或接受政府咨询的机构在相关议题正式发布之前，避免提前传播和散布相关信息；
2. 公共政策纳入更多的行业诉求而非单个组织自身的诉求，因此，在采用该策略时，机构在某种程度上作为行业代表，应该更多从行业共性问题出发提出建议；
3. 公益组织尤其要了解政府部门的职责划分和职能约束，避免所提问题超出咨询部门的权限，影响倡导效果。
4. 公益组织的信息咨询手段和策略要合理，尤其是采用非正式渠道时注意方

① Robyn Wexler 等编：“非政府组织倡导在中国的现状”，《中国发展简报》2006年9月，34页。

② 温志宏、孙玲：“中国民间智库，在孤独中前行”，《中国报道》，2009年，第56-58页。

③ Stone, Diane. "Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes." *Governance* 13.1 (2000): 45-70.

式方法的合法性问题。

三、代表策略：体制内直接影响力

公众名人、意见领袖、社会精英往往能起到更大的作用，是公益组织在政策倡导过程中的最佳“代言人”，亦即代表策略，其核心是通过更具影响力的社会与政治精英来影响政策变迁。公益组织政策倡导的代表策略便是要试图寻找为公益组织政策倡导发声的个体作为代表。其中最直接的方式是公益组织领袖进入到体制内直接表达政策诉求。其次便是寻找体制内的精英支持，在中国政治体制中，政协委员、人大代表是最接近政治权力的群体，他们的政策呼吁往往能够受到政府和社会的关注，尤其是在两会召开期间，两会代表们的一份份提案便是对当前中国社会经济问题改革与发展导向的真切反应。政策倡导的议题一旦成为两会代表热议的主题，那么，公益组织政策倡导的目标实现的可能性剧增。最后可以寻求体制外精英支持。利用“社会精英”来发声，不仅增强了倡导声音的力度，也可能增加公益组织通过多渠道倡导的可能性和有效性。

（一）由外及内的游说

依据霍普金斯的说法，游说乃是公益组织介入政策过程，向政府部门的政策决策者沟通，以影响公共政策或议题设定，并说服政策决定者支持且通过公益组织所关切的法案与政策^①。游说可以包含在政策倡导之中，但政策倡导的对象更为广泛，涵盖了政府、民众或特定人士，游说偏重于对于政府部门的游说。公益组织政策倡导的重要客体是政治团体与政治精英，对于政府机构而言，囿于其缺乏统一明确的渠道，体制外部的声音容易被其忽视。公益组织的政策倡导过程之中需要形成相对统一的意见表达途径，同时对于需要影响到的公共政策过程亦要具有直接有效性，其中，代表策略便是形成有效政策倡导的重要策略。政策倡导过程中，究竟谁能最好地扮演“倡导者”的角色？公益组织的长处在于提供服务和“实施”政策，但在对于政策议题的感召力和所能带动的公众舆论压力方面，公众名人与意见领袖往往能起到更大的作用，是公益组织在政策倡导过程中的最佳“代言人”，亦即代表策略，其核心是通过更具影响力的社会与政治精英来影响政策变迁。柏瑞将游说分为直接游说和间接游说，前者注重在立法游说，后者

^① Hopkins, Bruce R. Charity. *Advocacy and the Law*. New York: John Wiley & Sons, 1992.

侧重于提供竞选资金^①。代表策略的重要意涵便是通过直接游说的方式，直接影响到公共政策议程。

代表策略影响力则体现在两个方面：

1. 传达力

在大部分公共议题上，多数公众往往首先通过名人了解相关信息。他们能够在媒体和公共平台上引导公众进行讨论，利用相对独立的网络等新兴媒体，向公众告知相关信息。因此，名人能够为公益组织担任面向公众的代言人，唤起公众对政策议题的认识与关注度。

2. 集结力

知名人士通过个人的影响力，能够迅速地集结多方资源，组织与协调公共参与活动；公众也更愿在名人的号召之下，采取行动来进行政策制定参与。调动知名人士参与公共议题的讨论还有一个好处，即能够利用知名人士的个人联系与资源，将倡导诉求通过制度化途径上达决策者。于此，政策倡导的代表策略实质上形成了内部游说的过程。而选择好、争取到“代表”则将是公益组织的政策倡导重要策略，这将为政策倡导带来事半功倍的效果。

（二）体制内外的代表

成功案例证明，利用名人效应、为政策倡导选择合适的代言人，是一套行之有效的“象征政治”的参与模式。公益组织如果能抓住即抓中具有重大象征性、具有轰动效果的人物与事件，来表达与解释倡导议题，能够卓有成效地吸引公众关注。

在不少同样从事立法倡导的草根 NGO 看来，义联的此番成功，与其丰富的体制内资源密切相关。早在 2006 年，黄乐平即受邀为司法部法律援助中心农民工权益保障培训班授课，随后又参与了司法部报国务院农民工联席会议《关于改进农民工工作的报告》的撰写。2006 年《工伤保险条例》修订工作启动之后，黄乐平以专家身份参加了诸多座谈会，提出自己的修法建议。在这些会议上，黄乐平结识了相关部门的业务官员，并与他们保持着良好的私人关系。除了能够参加相关修法的核心会议，与立法机构官员进行互动，在义联自己组织的民间会议上，

^① Berry, Jeffery M. *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1977.

也常有跨部门的官员到场。

《穹顶之下》在政府、学者和公众间产生了热议，这部影片因为柴静作为著名调查记者而广受关注。3月3日，《穹顶之下》上映的第二天，刚上任两天的环保部长陈吉宁就表示对纪录片的支持，展现了纪录片的政策影响力以及环保部治霾的决心。

宝贝回家志愿者在向政协委员濮存昕反映拐卖儿童的问题时，打动了濮存昕委员。于是，濮存昕将“宝贝回家”《加大打击拐卖儿童犯罪及强制救助街头流浪乞讨儿童》的建议，以社情民意反映的形式提交给了中央政法委、中央综治委、公安部、民政部、全国妇联等相关部门。2009年“两会期间”，全国政协委员濮存昕代表“宝贝回家志愿者协会”，与十几名委员联名向全国政协提交了关于强制救助被拐卖、卖艺、乞讨、流浪儿童的提案。各个部委接到社情民意反映之后，因为经过了政府的联席会，便立即互相联动起来，推进政策所建议的工作。濮存昕作为政协委员，也继续参与了各部门的相关会议和工作。

崔永元在互联网推出他在美国调研转基因科研和市场现状的纪录片。短短几天点击率过百万。崔永元的纪录片引起了热烈争议。转基因话题在中国和其他国家都是广受争议的命题，而且转基因目前的危害并不迫在眉睫，很难引起大规模行动，但是崔永元拍摄的纪录片和后续调研很成功地带动了更大规模的讨论。

按照体制内外的代表差异性，可以将代表策略进行具体划分：

1. 试图进入体制内发声

通常公益组织的政策倡导策略是先从体制内、再到体制外，如果能够设法进入体制内，在体制内代表本公益组织发声，并就政策倡导做出充分解释、介绍，直接影响政策制定者的判断，将会成为最直接有效的代表策略。能够进入体制内的公益组织领袖将能够为各类公益组织政策倡导提供重要机遇。

2. 寻求体制内精英支持

从政策倡导的主体内外部划分来看，越是接近权力中心的主体越是具有政治资源连接性，而越是远离权力中心的主体则越缺乏撬动政策变迁的政治资源。而公益组织的政策倡导过程中却应当更为积极的寻求接近政治资源的人士的支持，其中，在中国政治体制中，政协委员、人大代表是最接近政治权力的群体，他们的政策呼吁往往能够受到政府和社会的关注，尤其是在两会召开期间，两会代表

们的一份份单独提案与联名提案便是对当前中国社会经济问题改革与发展导向的真切反应。政策倡导的议题一旦成为两会代表热议的主题，那么，公益组织政策倡导的目标实现的可能性剧增。

3. 寻求体制外精英支持

利用“社会精英”来发声，不仅增强了倡导声音的力度，也可能增加公益组织通过多渠道倡导的可能性和有效性。但是，在利用名人和意见领袖进行倡导时，也要注意倡导议题与名人话语权的契合程度，谨慎地考量代言人自身身份与倡导主张之间是否能构成公众所接受的逻辑关联、“代言”是否能真正促成倡导目的的实现。同时，要做好舆论风险防控的“倡导公关”。另外，名人效应在短时间内影响巨大，但所吸引到的公众注意力较难长期持续，离不开其他倡导活动的配合。不可妄想依赖“代言人”，而忽略了长期的渠道建设与关系维护。

公益组织的代表策略也具有“双面”效果，类似明星为企业产品代言，一旦该代言人自身出现负面问题（例如桃色事件、贪污腐败等）会给公益组织带来极大的声誉损失。还需要注意的是，代言不是“绑架”，尤其是借助名人助力公益事业的同时，需要充分尊重对方的意愿。在某种程度上，公益组织的代言人扮演着政策企业家的角色，公益组织要注意倡导议题的合理性，降低其为公益组织代言的风险性。

四、直接对话策略：制度化表达渠道

对话策略最重要的特征便是直接性，公益组织与政策制定部门进行直接对话，就政策或社会问题的因果与趋势展开分析对话，对话策略可以把公益组织的政策倡导目标诉求直接展示给公众，对话策略的使用可以让公益组织获得更多聚焦，同时，其政策倡导的价值与理念亦能被公众更广泛的理解。

（一）作为直接倡导的对话策略

公益组织在寻求形成政策倡导的多方合力时，也不能忽略现有的制度化利益表达渠道。这也是探索与政府对话，取得其信任，从而表达倡导意见的第一步。公益组织首先可以通过制度化的方式，经过合法程序参与公共政策过程或影响政策。比如，通过向人民代表大会、政治协商会议提交法案，参与到人大政协的政

策磋商中；以非政府组织的名义参加司法诉讼等^①。对于新的参与渠道或方式，比如听证制度、决策咨询制度等，适当地积极参与，不但能帮助自身加强与政府的对话和互信，也能间接推动这些渠道和方式的制度化，为今后的政策倡导工作打好制度与流程基础。

公益组织的政策倡导中存在着非制度化与制度化倡导方式之分，此种分类方式集中显现出倡导渠道的差异。在注重非制度化的政策倡导策略建构的同时，亦应注意到制度化方式的重要意义，尤其在当下中国，合理合法的制度化政策诉求途径愈发增多，公益组织政策倡导的平台不断建设完善。公益组织在政策倡导过程中，应当将制度化政策倡导渠道作为基本路径加以实施。再从直接政策倡导与间接政策倡导的划分来看，对话策略往往从属于直接议题倡导策略，通过直接与政府部门就公共政策问题展开对话的方式完成政策倡导。综上，对话策略便是通过制度化渠道与政府部门就政策问题展开的直接沟通。

对话策略最重要的特征便是直接性，公益组织与政策制定部门进行直接对话，就政策或社会问题的因果与趋势展开分析对话，对话策略可以让公益组织的政策倡导目标诉求直接展示给公众，作为对话策略的使用可以让公益组织获得更多聚焦，同时，其政策倡导的价值与理念亦能被公众更广泛地理解。通过各类途径与政府展开对话，就是要通过对于议题的充分揭露，有效地刺激或者倒逼政府进行政策改变，另一方面，对于有异议的公共政策执行展开的对话，将带来政府对于相关政策的关注，使得相关政策的产出或执行延滞，以挽回或减少相关损失。对话策略的开展亦受限于政策倡导所聚焦的问题性质，在更广泛层面上的问题解决，则需要通过由下至上的对话，而越往高层级的政府则越难以与单体公益组织形成对话，公益组织更多按照行政管理的属地原则，逐步地开展政策倡导工作。

（二）对话决策部门的途径

公益组织政策倡导的对话策略主要涵盖：行政性途径、司法性途径以及直接陈情。

1. 行政性途径

行政性途径强调通过与政府部门就政策问题展开直接沟通的方式，来促成政府对于政策执行与制定中的问题认知，能够了解公益组织的政策倡导目标诉求。

^①叶大风：“非政府组织参与公共政策：过程、问题与对策”，《福州党校学报》，2006年第5期。

一般而言，政府信访、听证会便是公益组织政策倡导的重要渠道。政府信访部门设置的目的是通过接受人民来信以收集来自人民群众对于政府政策实施过程的意见，而公益组织的政策倡导可以通过信访路径予以清晰表达，指定向相关政府部门就政策问题进行沟通，按照国家信访条例规定，相关部门必须给予解答，信访路径的政策倡导可以是开启政策倡导的重要制度化渠道。行政听证制度是行政机关在做出影响行政相对人合法权益的决定之前，由行政机关告知决定理由和听证权利，行政相对人陈述意见、提供证据以及行政机关听取意见、接纳证据并做出相应决定等程序所构成的一种法律制度。公益组织的政策倡导可以通过利用听证会平台，直接表达其政策倡导目标。

2. 司法性途径

公益组织通过社会大众的申述渠道，予以协助或提出诉讼，使得社会正视该公共事件。公益组织可以通过多种方式就相关问题展开诉讼。如民事诉讼，即公民之间、法人之间、其他组织之间以及他们相互之间因财产关系和人身关系提起的诉讼。或者说，民事诉讼是指人民法院、当事人和其他诉讼参与人，在审理民事案件的过程中所进行的各种诉讼活动，以及由这些活动所产生的各种关系的总和。行政诉讼即是个人、法人或其他组织认为行政主体以及法律法规授权的组织做出的行政行为侵犯其合法权益而向法院提起的诉讼。公益组织基于政策倡导需要，可以直接或间接展开针对群体或个体的法律诉讼工作，协助保护相关群体利益的同时，直接开展政策倡导工作。

3. 直接陈情

在合法的前提之下，采取集会、公开信等形式直接表达公益组织对于相关群体的利益诉求，此类方式可能会引起大众和媒介的聚焦，同时也应该避免过激行为。尤其要杜绝为造成更大的社会影响而蓄意发动社会公众或受害者向政府施加影响，破坏社会稳定的做法。更为重要的是，应当在将问题展示清楚的同时，提出相关问题解决的备选方案。通过形成与政策制定者之间的对话，来推动政策倡导工作。

直接对话策略尽管相对于之前的“间接”倡导更为直接和高效，信息也较少发生失真，但也具备较高的风险，直接对话策略的失败往往伴随着整个倡导活动的失效。尤其是对于很多公益组织而言，在没有掌握一种能够与政府直接对话的话语体系之前并不适合采用直接对话策略。

五、制度创新策略：行动的示范效应

在公共政策实践过程之中，常常难以覆盖全部社会问题，依然存在一些政策不及、资源不到的状况，如此，公益组织拥有了政策倡导空间。而在实践之中，政策倡导的重要策略便是公益组织的良好示范效果，通过对于社会问题的干预行动，来唤起社会舆论以及政府决策部门的充分重视，以此为基础开展的政策倡导便更具有可行性，对于相关社会问题的解决方式则更易于被政府吸纳而合法化或制度化，此种政策倡导策略有着独特的示范效果。

制度创新策略是指公益组织发现某些领域的政策真空，或政府政策过时、不完善和不适应新形势的方面，在公益组织实践过程中遵循新的规则，并结合其他政治策略的实施得到政府和行业承认，或结合新技术的出现，推动不合意的管制政策的变迁。制度创新策略往往需要公益组织以身示范，通过自身探索式的实践，积累新的经验和更新认识，从而让政府决策部门意识到公共政策问题，并以公益组织探索为基础来优化或变革公共政策。显然，公益组织的探索是必要和合理的，政府部门的公共政策不是“万灵丹”，可能会存在失灵或失当之处，这便为公益组织政策倡导带来空间。为此，公益组织可以通过自身努力来获得社会或政府的认可，其有价值的实践也必然会被政府所吸收和承认。

通常，公益组织政策倡导的制度创新策略往往可以从两个角度积极作为：

(1) 通过公益组织的努力，找到现有管理制度的缺点，实践新的制度规则，引领整个行业或领域的发展趋势，并成为政府政策与规则改变的方向，再通过其他政治策略获得正式承认；

(2) 公益组织进入制度真空领域，引发新制度的讨论与最终确立。如对于政府长期漠视或忽视的领域，由于公益组织的强力介入，引起社会舆论的高度关注，并继而引发政府部门的重视，使得相关制度的探讨被提上议事日程，通过该事件的发生最终使得相关政策被合法化。

知名社会企业深圳残友集团一直在为社会企业的合法化积极倡导，由于我国当前尚无社会企业的法律实体，社会企业在中国的发展遭遇了很多政策上的障碍，尤其是关于利润分配、组织属性和发展前景等各方观点莫衷一是。为此，残友集团就采用了制度创新策略，积极探索社会企业本土化并试图影响政策，其确立了标杆策略，即不断壮大自身实力影响政府的关注，尤其是 2015 年残友作为国内

首家在新三板上市的社会企业引起了广泛关注,推动了一些地方城市开始对社会企业立法的议程。一个突出的表征是在本次《慈善法》立法过程中,多方建议将社会企业写入慈善法之中,尽管最后未获通过,也在某种程度上说明了社会企业政策倡导的影响。然而,在采用这一策略时,公益组织需要掌握的是,制度创新策略往往意味着要打破常规,尤其是现行制度的空缺来做第一个“吃螃蟹”的人,但“做法律未规定”的事和“做法律不允许”的事常常只有一步之遥,在这方面公益组织尤其要注意行为的合规性,聘请一个机构法律顾问对这类机构十分必要。

六、结盟策略：倡导力量有机整合

结盟作为一种集体行动策略,旨在调动更多资源、形成合作伙伴关系,推动政策倡导合力的出现。为了达成公共政策目标,团体之间形成相互合作关系,作为组织应对外界变化的一种基本策略,往往采取合作而非合并的形式来应对,在各组织之间享有共同政策倡导目标,相互依赖、相互共存、优势互补,采取议题取向为基础的结盟策略可以较大程度地改善资源、信息、影响力问题,更是一种凝聚社会力量并形成社会共识的最佳途径。为此,保罗塞巴提尔提出并发展的“倡导联盟框架”(ACF)脱颖而出,被认为是最具有前途的理论基础^①。所谓倡导联盟,是指具有某种共同信念体系的政策行动者群体或政策共同体。他们由于共享一套基本价值观、因果假设以及由此形成的对问题的认知体系,因而能进行长期的深度协调与合作。

(一) 政策倡导合力

如果说利用大众媒体,能为公益组织的政策倡导工作打下公众舆论的基础,那么调动多方资源、形成倡导伙伴的合力,则如同为公益组织添了一把杠杆,让倡导工作事半功倍。调动多方资源、形成倡导合力的必要性,是由政策倡导作为一种社会营销的特殊性所决定的。

1. 社会营销的视角

政策倡导在营销目标、对象、过程和主体上均与一般的倡导活动有所不同。从目标来看,政策倡导旨在促进政府接纳和应用政策建议。政府作为倡导对象具

^① Paul A. Sabatier. *Policy Change Over a Decade or More. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Colorado: West view Press,1993.

有明显的特殊性：对倡导议题（即政策方案）的接受与否，并非仅（且经常不）依赖于政策制定人本身的利益，而是要考量利害关系人的接受与否、政策在政府或立法机构中是否能通过和执行。社会营销视角的政策倡导分析表明，要了解决策者对倡导议题的态度，需要从多方面收集信息、深入了解，这并非以民间服务为主的公益组织所擅长的工作，公益组织也往往无法从第一时间获得政策动态与决策者态度的情况。公益组织的倡导目标是促成政府制定新政策、改变旧政策。相较旨在促成或改变某项行为的一般大众倡导或者类似的商业营销，政府做出政策决策的过程更为复杂和漫长。政策制定过程依赖于反复的协商和妥协，使得单打独斗、一锤定音的营销策略往往很难奏效；政策制定过程有赖于多个环节的讨论、磋商和听证，从社会营销的角度来看，这意味着多轮、多形式、多渠道的试探和造势，单靠一个组织有限的资源，很难有效地利用每一个关键节点来推动决策；同时，政府与一般营销对象的行动能力和方式完全不同，对于社会化宣传造势，政府有能力进行强力控制和封锁信息，而政府系统内外的交流渠道也有可能被堵塞，这意味着倡导主体必须要反复多次地尝试，动用不同的倡导渠道，寻找政府决策过程中的突破点。

2. 倡导主体视角

中国的公益组织大多在运作项目开展服务的同时，以“提高公众意识”、“影响全社会”为目标，较少将影响政府决策纳入工作目标；大多数尚缺乏明确的沟通策略，也需要和政府建立更为良好的关系^①。这也意味着大多数公益组织在进行政策倡导时，可能面对无从下手、势单力薄的窘境，更需要整合多方资源，发出更明确、更响亮的话语。

3. 倡导有效性视角

手段和渠道往往能够成为制胜的关键。任何说服性的工作，基于说服对象所已经理解并且认可的事物，往往要比直接让对方接受陌生的、与自身想法相左的事物要容易得多；同样，如果能够和倡导对象建立直接的对话关系，并且获得其信任与尊重，倡导有效性将大大提高。换言之，找到与倡导对象具备沟通基础，甚至有过交流、已经建立了积极关系的机构来帮助促成倡导成果，往往是最理想

^①Robyn Wexler 等编：《非政府组织倡导在中国的现状》，《中国发展简报》2006年9月。

的状况^①。公益组织通常不具备这样的条件，而寻找到合适的倡导伙伴，则能够为原本艰难的倡导寻求突破性的进展。因此，开拓不同的倡导渠道，建立倡导伙伴和联盟网络，是实现有效倡导的关键。

（二）建立倡导联盟

从 1980 年起，西方公共政策学者基于理解日益复杂的政策过程实践的需要和对传统阶段方法的不满，纷纷致力于新政策过程理论的开发，迄今已形成一股研究热潮并发展出制度理性选择框架、间断—平衡理论、多源流理论、倡导联盟框架、政策创新与传播框架等替代理论^②。

政策倡导联盟框架的主要特色在于把目光集中在信念体系的分析上，认为政策冲突和政策僵局与其说是根源于利益的得失，不如说是源于信念系统的差异。政府不是杜绝政策僵局，而是应当关注如何善于管理和调停政策僵局。政府管理政策僵局就是要创造一个公开、理性的和经常性的对话机制，包括专业性的论坛，去帮助竞争性联盟通过理性的对话方式实现相互的政策学习和相互成长，从而促进政策改善、政策和解与政策妥协。

没有任何一个倡导渠道或主体，能够提供一个平台，让不同倡导主体共享丰富的信息、交换对倡导议题的见解、减少对资源的争夺或重复利用，同时扩大倡导工作的规模和效应，有效地与决策者平等对话。要达成这些效果，倡导网络和联盟是必不可少的。

倡导联盟是指具有某种共同信念体系的政策行动者群体或政策共同体，由于共享一套基本价值观、因果假设以及由此形成的对问题的认知体系，因此进行长期的深度协调与合作^③。也就是说，倡导联盟最重要的整合力量，不是相同的利益，而是相同的信念体系^④。不同的政策行动者，如果能够具备共同或相近的政策信念，能够在较长时间内进行协调一致的政策活动，就可能形成倡导联盟。相比倡导联盟，倡导网络是较为松散的一种倡导协作体，是由于公益组织一起工作、

①How to Advocate Effectively. Center for International Private Enterprise. http://www.cipe.org/sites/default/files/publication-docs/advocacyguidebook_english.pdf

②Sabatier, Paul A. Policy Change over a Decade or More. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Colorado: Westview Press, 1993.

③Sabatier, Paul A. Policy Change over a Decade or More. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Colorado: Westview Press, 1993.

④余章宝：“政策科学中的倡导联盟框架及其哲学基础”，《马克思主义与现实》2008年第4期。

认可工作目标并推动倡导问题解决的个人和机构通过沟通和合作形成的网络^①。

在公益组织所倡导的政策议题上，往往有多个政策主体和利益相关方会卷入决策过程。如果公益组织拓宽眼界，寻求核心信念一致的联盟伙伴，就能形成一定范围的倡导联盟，将信念转化为公共政策，实现政策倡导的目标。形成倡导联盟，有助于帮助“势单力薄”的公益组织寻找到具有共同信念基础、可能形成倡导合作的机构与个人，使得自己的倡导活动能迅速扩大影响范围，争取更多有效的政治资源。在形成政策僵局、倡导活动遇到瓶颈时，单打独斗的公益组织很容易失去活动方向。而倡导联盟的存在使得因为不同核心信念、不同政策观点的联盟能够继续进行政策辩论和学习，在此过程中寻找边缘论点的妥协、改变与融合，推动倡导工作向总体目标前进。

与其他公益组织合作、借代言人发声、调动公众力量、建立倡导联盟，都是增加政策倡导的有效性，让倡导信息更广泛传播的方式。实践证明在利益相关方的群体中达成倡导共识，有利于倡导目标的迅速达成。

具有了共同的信念，只能说是为合作倡导打下良好的基础。对于倡导伙伴或渠道，公益组织还要回答下面的问题：

1. 联盟或合作关系是一时的还是长期的？
2. 现有的政策共识和倡导目标是什么？
3. 不同合作伙伴或倡导联盟成员之间是否有政策观点的差异，如何调和？
4. 各个合作伙伴或倡导联盟成员分别能做什么？
5. 合作伙伴或倡导联盟成员之间是否有潜在或显性的冲突？如何克服？

纵观政策倡导中的渠道伙伴就不难发现，一次成功的倡导，离不开诸多不同利益相关方协同成为倡导主体，通过资源共享、信息交换、政策学习，才能协同达成倡导目标。美国公共卫生政策倡导组织（Community Catalyst）将这种多方参与形成倡导合力的方法，归纳为政策倡导系统^②。

在这个系统中，政策倡导的成功依赖于六项能力的支持：

1. 相关方联盟：不同的倡导联盟与网络成员，能够代表公众的多种利益诉求，

①吴晨、杨旸、陈继艳：《公益组织倡导手册》，社会资源研究所，2011年7月。

② <http://www.communitycatalyst.org/work>

在利用多个策略、视角和资源的同时协同工作，实现共同的倡导目标。

2. 草根动员：让民众积极参与，对倡导议题提出反馈和意见。同时推选民众代表作为议题代言人，能够将倡导活动与民众基础紧密连接。

3. 倡导行动开发：引领倡导联盟的发展，协调各个合作伙伴的参与，识别关键决策人和部门、选择最佳时机、策略性地推进倡导议题各部分的谈判与变革。

4. 政策分析：利用数据与信息来设计有效的倡导行动。

5. 内外沟通：根据沟通对象来设计具有针对性的沟通信息，通过多个媒体渠道确保按时地将特定信息传递给特定人群。

6. 资源拓展：与资金提供方建立关系，获取倡导行动所需的物资支持。

（三）寻找合作伙伴

要实现倡导目标，单靠公益组织自身的单打独斗，除非具备良好的政府沟通基础、事件得到了公众的极大关注并展示出紧迫性，否则往往比较困难。而合作伙伴的好处在于，不仅能与公益组织分享相关领域的知识和倡导工作经验，而且能够共享资源，形成更大规模的发声。

与国内其他公益组织合作，特别是同领域内、使命愿景契合的公益组织合作是首选，有助于增加倡导行动话语权与感召力。单独发起政策倡导的公益组织，在动员力与感召力方面容易感觉力不从心，与同行业组织打破机构间的隔阂，前期做好沟通，明确合作目标，建立预案机制，以开放的心态合作，能取得比较理想的效果。当然，在实际工作中，公益组织在沟通上需要非常注重策略，平衡同等机构、甚至是原本“竞争对手”的诉求和目标，而且在较为敏感的议题上，政府对于公益组织能否开展协作仍然表现出担忧^①。

NGO 联合执行倡导行动，这是 26 度空调节能行动的不可或缺的策略之一。2004 年开始发起时，包括最初的六家主要机构：北京地球村、世界自然基金会、中国国际民间组织合作促进会（“民促会”）、自然之友、环境与发展研究所、绿家园志愿者。2005 年又新加入几家倡导机构：中国环境文化促进会、香港地球之友、保护国际。中国环境文化促进会和保护国际以资金资助的方式参与，地球之友则主要在香港地区进行“26 度空调节能行动”倡导工作。这些机构各自背景不同，差异较大，但这次产生了比较实质的合作，参与 NGO 各自派出工作人员，

^①吴晨、杨旸、陈继艳：《公益组织倡导手册》，社会资源研究所，2011 年 7 月。

成立了节能工作小组。除此，全国 50 余家 NGO 积极响应也促成了这场倡导行动的顺利开展及广泛传播。联合行动也是政策倡导行动较为容易采取且有效的方式。

1. “官办”非政府组织

“官办”非政府组织（GONGO）是民间公益组织通常容易忽视的一股伙伴力量。有学者指出，“官办”非政府组织拥有最大的倡导潜力，因为他们是体制内的，进而有能力利用各种资源，包括近距离接触国家领导人。同时，官办非政府组织也非常擅长利用媒体说话，而这一资源无论是政府还是商业机构都是不可能不给予足够重视的。”^①如果能寻找到与自身使命和目标相契合的组织，利用其处在政策决定与执行系统内的独特优势，公益组织即可以迅速定位在政策制定过程中具有重大发生权的部门与个人。典型的如行业协会，作为政府职能转型过程中，培育行业自治的机制被大力扶持和发展的领域。随着行业协会的自治性增强，其对政策的游说和影响能力也逐步发展^②。比如，我国行业组织向两会递交提案议案、向党和政府提出政策建议等，实质上就是在进行政策倡导。行业协会有助于公益组织拉近与决策者的距离，利用制度化沟通渠道。这一过程中，公益组织需要寻找使命契合点，明确并维护倡导立场。

2. 国际非政府组织

国际非政府组织（INGO）在中国进行过不少政策倡导的尝试^③，而此前国内公益组织主要仅聚焦于提供公益服务。因此，借鉴一些国际组织的经验，开拓思路，尤其学习其在政策研究、与政府合作进行试点项目、能力提升方面的经验，获得更大倡导平台，撬动背后资源，对于倡导工作的进行大有裨益。当然，与国际组织互动时，绝不意味着要放弃公益组织的本土身份，也绝不意味着要成为国际组织倡导的代言人、复制品。借后者的先前经验，延续其与政府部门的建设性关系，并持续地让政策制定者了解实践中的新动向、新声音，才是合作中最大的价值。

①Robyn Wexler 等编：“非政府组织倡导在中国的现状”，《中国发展简报》2006 年 9 月，第 49 页。

②贾西津：“中国公民参与的非政府组织途径分析”，《中国非营利评论》，2007 年 01 期。

③参见付涛译：“中国第三部门的前沿：有效倡导的策略思考”，《中国发展简报》2010 年 1 月 19 日，载于上海社会组织网。

<http://stj.sh.gov.cn/Info.aspx?ReportId=5ff6e70b-86ec-4b4d-96bb-50bd58d90b26>

打工妹之家与国际机构联系，参与家政工国际公约的倡导。在 2009 年 12 月份开会之前，国际劳工组织做了一个调查问卷，中国政府的调查问卷就是打工妹之家核心的专家志愿者，中华女院的刘明辉教授填写的，里面很多信息都来自打工妹之家，所以说跟国际劳工组织沟通这些信息的时候，他们会发现原来打工妹之家做了许多工作，对其的接受度也很高。

3. 商业部门

商业部门是公益组织在政策倡导中容易忽略的合作对象。很少有中国的非政府组织考虑过去影响私营商业部门，或者参与其事务（除非是为了筹资）^①。然而，商业部门在社会发展上能够发挥非常重要的影响。从企业社会责任的角度而言，商业部门在逐渐提高企业公民意识的过程中，对参与和支持公益活动、推动社会变革表现出越来越强的兴趣。更重要的是，对于商业部门而言，政策变化会带来市场变革、治理调整、竞争冲击或行业机遇。因此，商业部门从自身创造效益的动机出发，也会有兴趣参与政策倡导。对于倡导活动来说，与商业部门的“跨界合作”有多种可能。公益组织可以调动企业来支持、配合或推动政府进行政策试点和推广，成为公益组织所倡导政策的示范先行者。公益组织还可能说服企业去联合其上下游价值链的利益相关方，共同遵循公益组织所要倡导的政策理念^②。

瓷娃娃冰桶挑战实现跨界合作。为慈善点名朋友淋冰水的概念得到了海外网民的激烈响应，从前总统到明星的名人参与也让关注度急速升温。2014 年 8 月 17 日晚，新浪微博社会责任总监贝晓超当晚便主动联系了包括瓷娃娃在内的基金会，敲定合作项目及文案。当天晚上，瓷娃娃罕见病关爱中心在新浪品牌公益平台上线了“助力罕见病、一起冻起来”的冰桶挑战中国项目。第二天，被称之为“冰桶挑战”的该活动正式进入中国。雷军在小米总部浇下了一桶冰水，宣布捐赠 1 万元，并点名罗永浩，马云及周鸿祎等互联网企业家。

与此同时，瓷娃娃也开通了支付宝及百度钱包等网络支付渠道。为网络关注度转化为的大规模小额捐赠铺设了道路。对于此次活动接收的全部资金，瓷娃娃

^①Robyn Wexler 等编：“非政府组织倡导在中国的现状”，《中国发展简报》2006 年 9 月，第 26 页。

^②参见 *A Guide to Public Policy Advocacy*. Verité.

<https://www.verite.org/helpwanted/toolkit/brands/public-policy-advocacy/tool-1>

成立了冰桶挑战专项基金，根据捐赠者的意愿确定资金的使用方向。

相对而言，倡导联盟的效果因为参与主体的多元化，在进行政策倡导时相对于单独的公益组织个体更具有博弈的平台优势，其议题纳入公共政策的可能性更高，这一结论也得到了实践上的印证，例如免费午餐、大爱清尘等知名公益项目都采用的是倡导联盟方式。然而，合作常常意味着相互妥协，公益组织采取倡导联盟策略尤其要注意如何保持自身的独立性并坚持自身的使命，避免“声音淹没在喧嚣之中”。在倡导联盟中，需要充分尊重联盟成员的意见表达，采用民主决策机制，通过协商民主机制实现各方意愿的“最大公约数”，才能充分调动联盟各方参与的积极性。

第四篇公益组织政策倡导策略综合应用

一、媒介策略应用实例——邓飞与免费午餐

(一) 案例背景

根据 2011 年 2 月国务院发展研究基金会发布的一项关于中国贫困地区学生营养状况的调查报告,中西部贫困地区儿童营养摄入严重不足。受调查的学生中,12%发育迟缓,72%上课期间有饥饿感;学校男女寄宿生体重分别比全国农村学生平均水平低 10 公斤和 7 公斤,身高低 11 厘米和 9 厘米。

报告指出,中国儿童贫困将导致其未来人力资本巨大损失,形成贫困代际传递。政府应把儿童营养干预作为基本职责,并由执政党和国家作出政治承诺。

在这一背景下,《凤凰周刊》编委、媒体人邓飞在支教教师处了解到山区孩子吃饭难的情况后,为这一问题奔波、调查,并在 2011 年 4 月开始联合 500 名记者、国内数十家主流媒体、中国社会福利基金会发起免费午餐基金公募计划。该项目致力于帮助中国儿童免除饥饿、健康成长,倡议每天捐赠 3 元为贫困地区学童提供免费午餐。自 2011 年 4 月正式启动至 2016 年 2 月底,项目募集资金已超 18829 万元,累计开餐学校达 517 所,帮助大量儿童免于饥饿,享用热腾腾的免费午餐,更直接影响国务院启动实施农村义务教育学生营养改善计划,大规模改变中国乡村儿童营养状况。

(二) 从媒体推动到政府归位

2011 年 3 月,《黔中早报》、《凤凰周刊》、《都市快报》率先启动“免费午餐助学计划”;4 月,免费午餐项目正式启动,微博上线。《黔中早报》曾采用 16 个版报道该计划,“免费午餐”微博及相关话题也获得了广泛关注,宣布该项目启动的微博即获转 2019 次、评论 785 条。

其后,“免费午餐”的媒体策略进一步扩大,在地方上,邓飞提出了要建立一种慈善新模式——在一个省寻找一个兼备影响力和执行力的良好媒体,来推动和监管“免费午餐”的执行,在湖南,他们选择了《三湘都市报》,贵州选择《黔中早报》,云南则选择《云南信息报》。由金龙鱼赞助、央视主持人代言,号召捐助山区儿童“免费午餐”的公益广告(2012)在央视一套黄金时间播出,该公益

广告还在北京、上海、广州、深圳、厦门等地的地铁、公交户外移动媒体上滚动播放数万次。经由传统媒体和新媒体的大力推动，“免费午餐”迅速获得了社会、企业等各界的关注和支持，2011年5月募集善款即达到1000多万元。

免费午餐引领的爱心浪潮也赢得了政府的回应与关注。2011年5月11日，人民日报刊发评论《“免费午餐”期待政府接棒》，指出“免费午餐背后隐含着营养权这项基本的权利，它与生命健康权息息相关，也关乎社会公平公正、长远发展。提供物质上、经济上的支持，提供保障这一权利的法律程序和服务，本是政府应尽之责。”

2011年10月26日，国务院决定启动实施农村义务教育学生营养改善计划：中央每年拨款160多亿元，按照每生每天3元的标准为农村义务教育阶段学生提供营养膳食补助，普惠680个县市、约2600万在校学生。从“免费午餐”到农村义务教育学生营养改善计划，舆论普遍认为，是民间探索引领了国家行动。

(三) 经验归纳

总结邓飞与“免费午餐”的政策倡导经验，可以归纳为以下四个方面：

第一，微公益和媒体的力量创造中国式奇迹。“免费午餐”得以迅速推广，媒体的作用立了头功，尤其是微博等新媒体手段和传统媒体的合力推动。“免费午餐”充分调动了多种媒体的力量，形成了传统媒体与新媒体、整体与地方相结合的媒体网络。从《南方周末》等主流平面媒体的持续报道，到“免费午餐”微博的开通、官方网站的建立，从“免费午餐”公益广告在央视黄金时间播出，到与援助各省的地方主流纸媒、广播合作，大量媒体的参与保证了项目在多个层次上的曝光度。邓飞及其团队承认，如果没有记者及媒体公信力的保障，“免费午餐”注定无法获得公众的普遍认可。免费午餐项目也为民间慈善的推动提供了新的模式。当邓飞等人喊出“我们的使命：帮助儿童免于饥饿，健康成长”这样最为朴实的口号时，民众掩埋在内心深处的爱心便被唤起。

第二，公益操作方式的创新。受到微博义卖的启发，邓飞的团队在微博上动员网友捐出自己的闲置物品，集中放置在淘宝店里对外标价销售或者竞拍销售。“免费午餐”建立起现实平台与虚拟平台相结合的捐款平台，其在线网络平台包括支付宝、淘宝公益店、51give等。电子商务平台的开放、透明、资金有迹可寻和全民参与的特点，让公益形成一个正向的良性循环。这也是最具影响的网络

零售平台与社会公益间的无缝对接，开创了公益的全新模式。在 2012 年 6 月 1 日，儿童节当日，百度联合 60 万家百度联盟伙伴共同发起“百度·免费午餐公益一小时”网络公益活动，承诺每点击一次即捐款 3 元，筹集资金 108 余万元，十几万网友共同努力创造了免费午餐基金最大单笔捐赠，打造了中国“最大规模的网络公益广告”。

第三，监督形式的创新：负责、透明。“免费午餐”却突破了善款管理不清的窠臼，实现了内容和形式的双重创新，保证了捐给“免费午餐”计划的善款真正的用到了给贫困儿童的免费午餐上。通过彻底公开的方式，让善款用途得到了有效监控。项目官网每年公布财务审计报告，每一天每一笔钱及时公开，让善款去向有据可查；家长举报，让每项支出的真实性和效果有监督；而志愿者参与，又弥补了利益不相关者不参与监督，以及家长不敢监督造成的主体空缺漏洞。正是这样的主动接受监督，真正赢得了民众、企业的信任。特别是在 2011 年郭美美事件引发慈善组织信任危机的特殊时期，“免费午餐”令公众能够及时、切实地了解善款去向和成果，更增强了其公信力，也在一定程度上保证了获得关注的持续性、吸引了更多资源，奠定了“免费午餐”快速发展的基础。

第四，政府、社会组织和民间力量的良性互动。项目从实施初期就不断寻求同其他社会组织和政府的合作。一些公益组织除了为项目筹集善款外，还利用自身的优势，通过对“免费午餐”项目提供辅助性的设施建设来参与项目合作，例如，中国青少年发展基金会和九阳公司在广西、贵州等地联合开展的九阳希望厨房等，直接参与了项目服务的提供。而其本身运行也不断进行组织化，2012 年 10 月，“免费午餐”项目不再单纯地挂靠在中国社会福利基金会之下，而是获得了民政部批准，成为中国社会福利基金会法定分支机构。“中国社会福利基金会免费午餐基金管理委员会”的成立使得项目的开展更为顺畅，也拥有了法律保障。

“免费午餐”努力寻求同政府的合作机制。2011 年 5 月新晃县县委政府正式承诺为 41 所村小建立厨房，县财政为每位孩子每天承担 1 元餐费，免费午餐 1+1+1 的爱心模式以渐形成；2011 年 10 月 26 日，国务院决定启动农村义务教育学生营养改善计划。“免费午餐”的实践为政府的决策提供了依据，而民间对社会现实问题的理性对待而非对抗，也让政府切实感受到了来自社会各界的善意。从民间行动到国家政策，“免费午餐”作为一个成功的政策倡导案例，让我们重新审视中国式慈善，也给那些不成功的民间公益组织政策倡导提供了对照反思的

范例。同时，免费午餐的成功也让大家看到，慈善的生命力在于民间，而在未来，民间慈善也应该成为中国慈善的主要力量。

(四) 案例总结

“免费午餐”项目致力于贫困地区学童营养状况的改善，累计开餐学校达 517 所，遍及 23 个省、市、自治区，惠及 143359 人。项目的成功无疑鼓舞了中国的民间公益事业，使许多民间公益组织看到了发展的希望。该项目在公益项目媒体策略的运用以及政府政策的倡导上具有开创性意义，曾获“2011 年度中国慈善推动者之‘撬动传播的力量’、中国公益媒体联合推荐奖”、2011 年度“中华慈善奖——最具影响力慈善项目”等重要奖项。社会问题能否进入政府政策议程，主要取决于问题情势和问题利益相关者争取政策资源的能力。公益组织与媒体合作的目的是为了形塑舆论、造就公意，以期影响民众观念，促进政策制定。在“免费午餐”的倡导过程中，主要运用了两种媒体工具：一是传统媒体，进行持续而稳定的报道；二是新媒体，主要指微博，这一途径能够更细微、及时地展现学童困境，令公众能够进行直接实时的交流和沟通，从而扩大公众参与感，激活公众善意，并且方便他们进行后期的捐助，起到了极大的组织动员作用。两种途径互相补充，共同推进了项目的成功。

“免费午餐”通过多层次、多手段的媒体策略，真正进行了“社会倡导”，实现了“发动社会”。不仅汇集了公众的力量，筹款聚力，推动免费午餐的推广和坚持，而且唤起了民众讨论与政府相关单位的重视，项目寻求同政府合作的良性机制，令该议题在众多议题中脱颖而出，进入到政府施政层面，真正推动了贫困学童的营养改善，为社会各界良性互动和公民社会建设提供了范例。

二、信息咨询策略应用实例——自然之友推动北京市加强对奢侈性水消费的限制监管

(一) 案例背景

北京是全世界人口过千万的特大城市中，人均水资源量最少的城市。以 2011 年 8 月北京市常住人口总数 1962 万计，北京的人均水资源量约为 100 立方米，甚至不到我国“维持适当人口生存的最低标准”的三分之一。北京的人均水资源只有全国的二十分之一、全球的八分之一、是沙漠国家以色列的三分之一。换

一个形象的说法，假如全球人均有一瓶水，中国人均则只有一杯水，而北京，人均只有一口水。

连年干旱加剧了北京的水资源匮乏。过去 10 年中北京地区年平均降水量仅为 450 毫米，相比以往的年平均降水量减少了 23%。此外，北京地下水也长期超量开采。北京市国土局和地质矿产勘查开发局证实，北京地下水平均每年超采达 1 亿立方米，到 2003 年底，“北京平原已经形成 5 个地面沉降区，直接威胁着北京的城市建设布局规划及居住安全”。2005 年 3 月 1 日下午，由于地下水开采过度造成地面沉降压迫，位于三元东桥东侧辅路上的一条自来水管突然爆裂，仅仅 10 多分钟，三元东桥下的辅路就变成了一片汪洋。

自然之友作为一家非营利性的民间环保组织，近五年来的工作重点是回应中国快速城市化进程中凸显的城市环境问题，探讨和寻找中国的宜居城市建设之路，其中一项常规工作就是每年发布一本《中国环境绿皮书》，分析中国的环境问题。2009 年《中国环境绿皮书》中关于北京特种行业水消费的报告以及之后的倡导活动对北京节水政策的修订产生了重要影响。自然之友对“奢侈性水消费”限制监管的倡导是持续性反馈机制的成功应用。自然之友通过其公信力和坦诚之心，在时机来临之时做出正确判断，成功推进政策倡导维度和力度。

（二）节水与全城“洗澡”

自然之友的首届理事胡勘平^①从 2008 年开始关注北京缺水问题。他在林业和环保部门工作多年，丰富的工作经验以及对自然的热爱让他对身边及社会上的环境问题十分敏感。他听说北京因举办奥运会需要从河北、山西调水，意识到北京缺水问题严重。他在工作应酬中了解到北京很多洗浴中心都是大量开采地下水，耗水量触目惊心。作为 2009 年《中国环境绿皮书》编委会成员，胡勘平在会议上提出将“北京市特种行业水消费”作为当年《中国环境绿皮书》“可持续消费”板块选题。编委会成员认为这个选题符合自然之友关注的“宜居城市”议题，为他提供了一万元资助支持他的原创性调研。

节水是北京“十一五”规划的重点。2006 年，北京市出台“十一五”时期

^①胡勘平，现就职于中国绿色时报社，是中国林业编辑会员，兼任中国生态文明促进会综合处主任、研究员、新疆自然保育基金理事，热心关注环境保护事业，曾获得被誉为“绿色诺贝尔奖”的戈德曼环境奖。其作品《鹿和狼的故事》，已被录入沪教版语文四年级第二学期第 39 课和人教版语文六年级第一学期第 14 课。（百度百科）

水资源保护及利用规划。该规划对到 2010 年的实施效果有这样一段表述：“全社会节水意识普遍提高，节水技术与节水措施全面普及，城市节水达到中等发达国家水平。水资源实现优化合理配置，水务管理现代化水平大大提高，水务政策法规体系更加完善。水资源保护与开发利用进入良性循环，建成节水型社会”。短短几句话中，“节水”一词出现了五次。规划还特别指出要“加强特殊行业用水的管理。严格管理滑雪场、高尔夫球场、洗浴、洗车等特殊行业用水管理。依据取水许可等制度对特殊行业用水实行总量控制，同时严格执行特殊行业用水的水价标准。”这些特殊行业都存在对水资源各种不同程度的浪费。其中洗浴业与广大人民群众日常生活关系最为密切。因此，胡勘平和他的团队选择重点调研洗浴业用水情况。

北京洗浴业近年来发展迅猛。1989 年底，全北京市营业的浴池只有 39 家。而截至 2009 年为止，全市共有 3000 多家洗浴中心，而且有的饭馆、宾馆兼营洗浴业务，所以实际数量可能更高。有人以“洗浴竟比餐馆多”来形容北京洗浴中心的密集。数以千计的洗浴场所星罗棋布于各个区县，其中的旗舰企业的浴场规模动辄数万乃至十几万平方米。比如，2009 年，经英国吉尼斯总部核准，北京“顺景温泉”获颁“全球最大室内温泉”证书。顺景温泉位于朝阳区四元桥东北角的顺景园别墅群内，共设有 96 个造型各异的温泉泡池、1300 米大型漂流河道等，可同时容纳 5000 人。温泉总占地面积约 13 万平方米，泉眼深度约为 3500 米，平均日出水量达到 4000 立方米。“顺景”横空出世，让原来曾作为北京洗浴业旗舰的“温都水城”、“龙脉温泉”、“天龙源”、“东方夏威夷”等前任“老大”们顿时相形见绌。

洗浴业的快速扩张让节水问题更为严峻。北京人均综合用水量每天约 110 升，而洗浴行业人均每次消费 300-500 升，温泉洗浴人均水资源消耗量更高一些。通俗地说，洗浴者洗一次澡，比在家三天耗的水都多。北京人口以 1962 万人来算，假如每人每月去洗一次，每次消费 400 升，那么北京仅此一项每年要消耗掉的水资源就高达 9418 万吨。这样的“时尚”是北京这个水资源极度匮乏的城市所无法承受的。

更加严重的是，由于地下水在采集、准入门槛、科学使用等诸多方面没有法律法规可循，北京不少温泉浴场项目在开发过程中，急功近利，缺乏保护和危机意识，随意、超量开采温泉资源，已经显现了多方面的地质隐患。通常，温泉涌

出地面是因为岩石中有深长裂隙，地下热水由于静水压力差经过裂隙上涌，通达地面。北京很多号称温泉的洗浴中心靠的是打深井（深度往往打两三千米）抽取地下水，并非温泉自然涌出，这样的过度开采和滥用是地面沉降的罪魁祸首。

在这样的背景下，胡勘平和他的团队开始调研，以探寻北京市洗浴业耗水程度以及管理不善的原因。他首先通过朋友向北京市的水务、旅游、公安等相关政府部门了解北京市洗浴业的用水情况，但得到的回复都是不了解情况。胡勘平自己通过网络、图书馆等方式查找到的资料数据出入很大、不可信。于是，胡勘平决定自己进行实地调研。2009年9月到12月，他和他的志愿者团队对北京的洗浴场所进行了定点抽样调查，通过去洗浴场所“洗澡”的方式收集第一手资料。

调研中，他们注意到，在洗浴中心，消费者和经营者往往都不拿节水当回事。在这里，人们感受不到用水的压力，对水的漫不经心和随意浪费随处可见。当问到洗浴耗水量时，洗浴者往往表示对此从未留意。有的顾客觉得自己反正是花了钱进澡堂，淋浴的时候就让水一直流淌着，对笔者“打浴液时关闭水龙头”的建议也不予理会。一位老先生的话很有代表性：“想省水干嘛要花钱来这儿？”

经营者在开展节水宣传教育方面也深有苦衷。某洗浴中心的一位经营者提到：“顾客来这儿就是图个放松，图个自在，图个随心所欲。节水对我们当然有利，但我们要是跟顾客讲节水，人家也许会觉得我们是在批评他，也许以后就不来我们这儿了。”另一洗浴中心经理说，这家浴池是面向中高档消费者，收费标准为每人168元，包括游泳、洗浴、演艺、三顿自助餐和免费大厅休息等。他说，顾客的心理往往是觉得我花了钱，水资源消费得越多，自助餐吃得越多就越合算。虽然洗浴中心可以通过摆放或张贴节水提示来提高消费者节水意识，只有不到一半的洗浴中心采取了这样的提示。对这类场所来说，节水教育如何开展是个难题。

洗浴中心节水要取得实效，现阶段比较切实可行且能立竿见影的办法就是采用新型的节水器具（如感应式喷头、脚踏式控水装置等）。但是调研团队发现，这样的器具在京城洗浴中心很难见到。一位经营者的解释是：“我们怕顾客会觉得用水受到限制，觉得我们太小气了。”

（三）经验归纳

总结自然之友的政策倡导经验，可以归纳为以下几个方面：

第一，坚持基础实证调查。在前期调研掌握实际数字之后，胡勘平及志愿

者着手撰写调研报告，希望通过媒体内参引起政府部门的关注，从而推动政策发展。基于调研结果，胡勘平在调研报告中提出以下建议：（1）建议北京市向长春市学习，尽早出台洗浴业管理规定。长春市早在 2001 年就颁布实施了《洗浴业管理暂行办法》。北京市人大曾于 2005 年公告社会起草类似“办法”，但迄今未见“办法”出台；（2）各洗浴中心应大力推广节水技改和节水型器具。目前北京、天津、南京等地许多大学的浴池都已经实现用水智能管理和器具改造，用多少水交多少钱，节水效果明显；（3）建议城市居民向澳大利亚网球公开赛主办者学习，“只花一分钟洗澡”。澳大利亚网球公开赛今年的主题是节约用水，主办方号召所有运动员训练、比赛后“只花一分钟洗澡”。主办方负责人说：“事情很简单，但意义非凡。”该报告于 2010 年年初成稿，收录在自然之友的《中国环境绿皮书》中。适时恰逢《北京节约用水办法》修改征集意见，自然之友的团队便从该报告出发，推动相关政策法规的完善。当时，自然之友团队认为《中国环境绿皮书》系列从事是民间的环保年报，对一直存在的环境问题在有利的时机下呈现于世，推动公众和政府对于这一问题的关注，并且进行行动。

第二，抓住新闻点，动员广泛讨论。自 3 月绿皮书发布会起，自然之友不断改进倡导策略，利用世界水日、地球日契机进行宣传，对西南大旱，国务院专题批示等事件进展主动回应，对 9 月《北京市节约用水办法》修改稿中纳入加强对洗浴业监管的条款产生重要影响。3 月 22 日是世界水日，是宣传水问题很好的时机。当时正值西南大旱，自然之友团队内部讨论认为，在这样的时间点谈论浪费水的问题，能使老生常谈的话题引起重视，使重点议题爆发出新闻点。而《中国环境绿皮书》历来都是做大新闻点。通过世界水日的时机，与媒体积极联系进行报道。首先是北京本地和中央媒体关注这一事件。媒体根据自然之友的调研数据，进行了“北京洗浴用水等于 41 个颐和园的昆明湖水容量”的报道。后来，全国各大城市都市报都报道此事，共同关注北京这一问题。出乎自然之友意料的是，央视新闻把之前采访自然之友的报道留到这天报道，进一步增强了新闻效益。在这一过程中，自然之友的策略是不控制和影响媒体报道内容，不在发稿前改变媒体报道角度。这种态度让自然之友赢得了媒体的信任。

第三，多方合作，理性倡导。出乎自然之友团队意料的是，3 月 27 日，国务院领导就奢侈性水消费向北京市委市政府和水务部门作了专题批示，要求解释。自然之友团队回顾认为，再好的策略，也不如变化来得快。是外界的变化让事情

发展。他们采用了低调的应对策略，因为在政策倡导里，努力与结果很难建立明确的因果关系。公益组织永远无法清晰知道会发生什么，或者发生的结果是由什么促成的。

重要领导的回应给水务部门以及自然之友的极大压力，是这次倡导成功的关键。在应对批示这一事情上，自然之友团队受到了水务部门施加的压力，水务部门要求自然之友对公众澄清“自己的调研是网友性质，不专业”。自然之友回应道，我们做这个项目的同事都是北京人，对北京感情很深，希望对北京的水问题尽一份自己的力量。我们用心调研，有调研方法，过程明晰，成果有根有据。自然之友表示水务局可以公布自己的数据进行比对。后来，水务局召开了一次发布会，发布会宣布内容“北京洗浴用水等于 2 个昆明湖水量”用于媒体报道。本来水务局想说明北京洗浴用水量小，但公众当时的反应却是：北京洗浴用水竟然这么大。

自然之友团队希望固化公众情绪，用建设性意见化解于政府部门的张力。在 4 月 22 日地球日举办了一场绿色多变论坛，邀请了政府、专家、媒体等方讨论中国的水问题。为期一天的讨论会涉及冰川消融、干旱、厄尔尼诺现象等问题，最后一个小节讨论回归到城市的奢侈性水消费话题。这次论坛迎合了媒体对地球日版面的需求。

尔后，自然之友参与了一档深受北京市民欢迎的电台节目，与人大代表、消费者和专家一起讨论水消费问题，与政策圈的个人成为朋友。通过个人与个人建立的联系，水务部门的态度逐渐好转，主动联系自然之友参与修改《北京市节约用水办法》。

当年 9 月，《北京市节约用水办法》修改稿中纳入了加强对洗浴业监管的条款：“禁止新开办高档洗浴业等特殊用水行业；严控用水量；强制使用再生水”。该《办法》能够有这样的修改，自然之友功不可没。

(四) 案例总结

自然之友倡导洗浴业监管政策改善取得了成功，但它没有止步于此，而是继续为北京市节水事业做出努力。在完成北京洗浴业水消费的调研及报告后，胡勘平接着连续 4 年对北京市特种行业的水消费状况进行调查，涉及人工温泉、人造滑雪场、高尔夫球场和洗车业等，调查报告收录在自然之友撰著的 2010 年-2012

年的《中国环境绿皮书》中。自然之友也在 2011 年 1 月的北京“两会”期间提交了关于继续严控奢侈性水消费的提案。这些努力不仅影响了政府，也让更多的民众了解到北京严峻的缺水形势以及自身生活方式可能造成的水资源浪费，开始关注水资源问题，改变生活方式。绿皮书上的奢侈性水消费系列文章中的观点和数据也被各类媒体引用，并作为其他相关调查的基础，产生了广泛的社会影响。这是一次可持续性消费的实验，它反应的持续性反映机制可以被不同政策倡导所借鉴。

北方城市“水危机”问题常常被媒体提及，但对于问题性质、程度、现状及趋势仍然缺乏充分的把握，公益组织的政策倡导中，需要以问题解决为导向，而其基础便是通过更为基础资料的掌握和分析，为政府的决策提供更为直接的帮助，甚至直接提供备选方案。自然之友所倡导的对于北京洗浴业监管政策所取得成功，关键在于体现出公益组织在信息咨询策略上的应用，通过优秀理念的引导，使得难以被察觉的社会问题得以被体察，再通过大量实证调查，形成关于问题的详实证据，通过政策窗口机遇，让政策制定者能够知晓、理解、应用专业意见，最终得以实现公共政策变迁。

三、代表策略应用实例—新教育研究院对阅读推广的政策倡导

(一) 案例背景

新教育实验是由时任苏州市副市长的朱永新教授^①发起的一个民间教育改革行动。从《我的教育理想》到《新教育之梦》，朱永新教授为“新教育实验”正式命名，启动了一批“新教育实验”挂牌学校，探索以教师发展为起点，以六大行动为途径，以帮助新教育共同体成员过一种幸福完整的教育生活为目的的教育实验。《南风窗》2004 年对新教育进行了如下评价：“可以断定的是，作为一场对抗‘教育异化’的实验，理想主义者试图从源头上救赎中国教育危机的努力，起码可以视作以‘人的教育’为旨要的‘新希望工程’的剪彩仪式。”

新教育研究院是新教育实验的组织和管理机构，在苏州注册。新教育研究院

^①朱永新，1958 年 8 月生，江苏大丰人，现任中国民主促进会中央委员会副主席，第十二届全国政协副主席、常务委员会委员。中国教育学会副会长，中国叶圣陶研究会副会长兼秘书长，苏州大学教授、博士生导师，北京大学、北京师范大学、同济大学等兼职教授。新教育实验发起人。（百度百科）

下设办公室、新教育研究中心、课题管理中心、教育在线网站（www.eduol.cn）、网络师范学院、《读写月报·新教育》杂志、培训中心等机构。新教育研究院因强调教育者自身的行动反思，以及对社会公益的热心关注而倍受瞩目，成为国内著名的教育 NGO。

无论是新教育实验早期倡导的“六大行动”还是如今的“十大行动”，都将“营造书香校园”作为各大行动之首。就是“营造书香校园”，通过建设浓郁的阅读氛围、整合丰富的阅读资源、开展丰富多彩的读书活动，让阅读成为师生最日常的生活方式，进而推动书香社会的形成。关于阅读，新教育有五个基本的理论观点：一个人的精神发育史就是他的阅读史；一个民族的精神境界取决于这个民族的阅读水平；一个没有阅读的学校永远不可能有真正的教育；一个书香充盈的城市才能成为美丽的精神家园；共读共写共同生活才能拥有共同语言、共同价值和共同愿景。

在全国参加新教育实验的上千所学校中，营造书香校园往往成为他们参与新教育项目的首选，他们会将学校图书馆、年级图书广场和班级图书角建设作为首先予以重视和投入的方面。在新教育学校，从 9 月 28 日的校园阅读节到形形色色的阅读主题月，从图书漂流到图书跳蚤市场，从阅读之星评比到阅读班级竞赛，从自制图书展示到撰写图书评论，从图书戏剧表演到名著影视欣赏，“阅读立校”的理念无处不在。2007 年，新教育就提出了“共读共写共同生活”的理念，强调父母与老师应该成为孩子的阅读榜样与伙伴。

为给予孩子们幸福的童年生活，新教育实验团队一直在探索将阅读课程化，努力使阅读不再仅仅是语文课的补充，而是学生各科学习和日常教育教学生活中的重要内容。“晨诵、午读、暮省”就是新教育实验极具代表性的成果之一：每天清晨用一首诗开启孩子生命中的每一个黎明，每天中午孩子们阅读那些符合他们年龄阶段的书籍，每天在完成学业以后梳理、思考与反省自己一天的学习生活，并且用随笔、日记等形式记录下来。有针对性的阅读呈现出非常明显的“教育治疗”效果，产生了大量感人的故事，也激励了参与实验的教师和学校。

教师的专业成长是新教育实验的逻辑起点。从新教育实验草创时期的“教育在线”网站到新教育实验网络师范学院（简称“网师”），完备了“新教育教师专业阅读地图”。几年来，有上千名学员通过网师的各个课程 QQ 群，接受教师专业阅读培训。以新教育研究中心团队专家为首的“网师”讲师们，不但通过网络

进行共读和讨论授课，而且还通过线下的暑期集中共读等活动进行较为深入的学习和研讨，开发出一系列的教师培训课程。如魏智渊老师的《苏霍姆林斯基教育学》等网师培训教材已经正式出版。

(二) 全民阅读形象代言人

早在上世纪末新教育发轫之前，朱永新教授在苏州大学就组织教授和全国知名学者进行中小学生和教师阅读书目的研究与推广，曾组织陆续出版过《新世纪教育文库》，文库的编选分小学、中学、大学、教师四个系列，每个系列一百种（其中重点推荐书目二十种），在全国各地的学校以及网上有较大影响，成为许多中小学开展阅读的重要参考书目。从走进各地中小学校推行“新教育实验”，到在苏州打造书香城市，到提笔撰写《改变，从阅读开始》，朱永新教授在追寻其教育理想的过程中，不仅完成了由知名学者到民主党派领导人的转身，也成为了全民阅读的形象代言人。

过去的十余年当中，朱永新教授对阅读问题进行调查研究，一方面利用政协、人大的平台大声疾呼，提出了诸如设立“国家阅读节”，把全民阅读作为国家战略，建立国家阅读基金，成立国家阅读推广委员会，加强社区图书馆建设等提案。另一方面利用他曾经担任苏州市副市长的“职务权力”，以及他发起的新教育实验的舞台积极实践，尽可能把全民阅读的建议和提案变为可以操作复制的行动与实践。在他的倡导和主持下，苏州市在全国较早建立了城市阅读节。2006年9月，首届苏州阅读节以“阅读，让苏州更美丽”为主题拉开帷幕，开展了100多项活动。

2012年底，《中国新闻出版报》评选了四个推动阅读的年度机构和年度人物。朱永新教授担任名誉所长的新阅读研究所和其本人都榜上有名。给朱永新教授的致敬词这样写道：“从央视全民阅读晚会现场到全民阅读形象代言人，到以一己之力推动新阅读的朱永新怀着激情、循着理想行走在新教育实验和阅读推广的道路上。通过倡导‘晨诵、午读、暮省’的阅读生活方式，他使中国教育充满活力。毋庸置疑的是，在过去的10年里，朱永新一直站立在中国阅读推广的精神之巅。”

(三) 经验归纳

第一、选择合适的代言人。新教育实验、新教育研究院以阅读推广为己任，开展了许多阅读的实践与行动，多途径多层次地引领、推广全民阅读潮流，为推

进中国的书香校园建设和书香社会的形成，做出了重要的贡献。朱永新教授从2003年开始每年都从不同角度在两会上提交“建立国家阅读节，促进全民阅读”的提案建议；他担任名誉所长的新阅读研究所，为孩子、教师、父母、公务员、企业家等各类群体寻找和推荐好书，研制的中国幼儿、小学等基础阅读书目；新教育研究中心以学校为基地，始终关注未成年人这个阅读需求最大的群体，探寻阅读在教育中的各种可能；新父母研究所则以新教育种子教师培训与萤火虫亲子共读公益项目为依托，在全国30余个城市开展丰富多彩的书香校园建设和亲子共读实践；新教育基金会侧重偏远地区，致力于“新教育童书馆”和“感恩乡师”图书馆计划等。

第二、由内及外的倡导。新教育的公益情怀和行动形成了巨大的辐射力量。从“毛虫与蝴蝶——新教育儿童阶梯阅读”的童书文学书包赠送到新教育移动图书馆（以一所西部农村学校为中心建移动图书馆，供周边5—7所学校共同使用），再到新教育基金会援建的三种类型“新教育童书馆”项目，新教育逐渐形成了学校申请、社会公示募集、定向资助、阅读教师培训、图书捐赠、经典阅读课程提供等助力方式，形成了比较好的阅读公益模式。从2005年开始，《中国教育报》评选的“推动阅读十大人物”中，每年都有新教育人的身影。新教育在阅读理论上的探索取得了较为丰硕的成果，出版了《我的阅读观》、《书香，也醉人》、《阅读，让城市更美丽》、《学习，让城市更精彩》、《读书论：“营造书香校园”的理论与实践研究》、《阅读的价值、危机与出路——新教育实验“营造书香校园”的哲学思考》等著作。

第三，体制内精英支持。新教育实验项目的成功，离不开朱永新教授长期坚持倡导，而公益组织的政策倡导运作策略之中的代表策略在此项目中体现较为明确。朱永新教授对阅读问题进行调查研究，积累了大量一手、专业的分析，而朱永新教授的体制内身份，使得他在政策倡导过程之中更具有优势，他充分利用政协、人大平台进行呼吁，提出了诸如设立“国家阅读节”，把全民阅读作为国家战略，建立国家阅读基金，成立国家阅读推广委员会，加强社区图书馆建设等提案。另一方面利用他曾经担任苏州市副市长的“职务权力”，以及他发起的新教育实验的舞台积极实践，尽可能把全民阅读的建议和提案变为可以操作复制的行动与实践。2014年11月，《江苏省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定》正式颁布，并从2015年1月1日起实施，作为我国第一部全民阅读的

地方性法规，其颁布与实施对其他省市加快全民阅读法治建设、建立巩固全民阅读工作长效机制具有显著示范意义。可见，代表策略的使用能够使得政策倡导事半功倍，以新教育为例，从一个公益情怀最终上升为国家战略的背后，离不开具有体制影响力的代表。

第四，充分发挥集结力。为配合朱永新的传达力，新阅读研究所开展了“新阅读大讲堂”公益活动和读书会活动，组织了 400 多场专家讲座及老师家长自发进行的阅读分享活动；建立的十四个千人阅读 QQ 群，已经拥有一万名左右的会员，60 多位义工每天进行群务管理。新父母研究所团队在全国各地进行了上百场阅读公益讲座，几万名家长聆听了他们精彩的阅读报告。以朱永新教授为首的新教育人呼吁把阅读作为国家战略。新教育认为，阅读应该成为一个国家和民族的重要文化战略。一个民族的思想基础和核心价值体系的建设离不开阅读，中华民族共同精神家园的建设更离不开阅读。共同的阅读，是促使我们这个民族形成共同语言和共同精神密码的关键，是构建我们这个民族核心价值体系的重要途径。为此，新教育建议设立国家“阅读节”，呼吁制定《国家阅读大纲》、成立国家全民阅读指导委员会、建立国家阅读基金，将阅读提到国家战略的高度上，从而有效地推动全民阅读，大兴阅读之风，建设书香四溢的文明和谐社会。

(四) 案例总结

自从 2006 年中宣部、新闻出版总署等 11 个部门联合发出《关于开展全民阅读活动的倡议书》以来，全民阅读有了长足进展。全民阅读被写入了党的十八大报告和 2014 年政府工作报告，凸显了政府对阅读问题的高度重视。2013 年 8 月，国家新闻出版广电总局组建起专门班子，起草《全民阅读促进条例》，并列入国务院立法计划“三档项目”。目前，全民阅读立法起草工作正在顺利推进中。我国各地区、各部门和相关机构都在阅读推动上开展了许多工作，取得了相当成绩。国家新闻出版广电总局指导的“书香中国万里行”活动启动；2014 年 11 月，《江苏省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定》正式颁布，并从 2015 年 1 月 1 日起实施，作为我国第一部全民阅读的地方性法规，其颁布与实施对其他省市加快全民阅读法治建设、建立巩固全民阅读工作长效机制具有显著示范意义。

四、直接对话策略应用实例—《环境保护法》修订过程中的公益组织政策倡导

(一) 案例背景

我国现行的环保法是在 1979 年试行法的基础上于 1989 年正式颁布实施的，至今已经实施了 25 年。2011 年，环保法的修改列入全国人大的修法日程，2012 年 8 月到 2014 年 4 月，这部法律的修正案草案经过了四次审议，并且由“小修”变成“大改”，最终于 2014 年 4 月 24 日经十二届全国人大常委会第八次会议表决通过，于 2015 年 1 月 1 日生效。

环保法的这次修订引发了全社会的关注和热议。在草案从一审到四审的过程中，关注环境保护的社会公众、专家学者、媒体、公益组织等从不同角度和立场发出声音。而修法部门、环保部门也在信息公开、公众参与、环境经济政策等方面做出了积极尝试。这些自下而上和自上而下的声音对这部并不十分完美但已经有相当进步的环境保护基本法的出台起到了不容忽视的作用。诚然，一个在管理上更强调社会导向的国家，尤其需要来自公民和公民社会合法和有效的政策意见，而在这其中，草根环保公益组织的政策倡议值得特别关注，本文以环保组织“自然之友”的行动为例，分析公益组织的倡导手段及其有效性。自然之友是中国最早注册成立的民间环境保护组织，通过环境公共政策倡导、环境教育等不同方式履行环境保护的使命，是中国具备良好公信力和较大影响力的民间环境保护组织。自然之友持续关注环境领域的公共政策制定与实施，并且具有使用法律手段维护环境利益的实践经验，2011 年 9 月，自然之友与另一家环保组织重庆绿色志愿者联合会共同提起环境公益诉讼，起诉云南省陆良化工实业有限公司、云南省陆良和平科技铬渣污染环境，该案引起社会广泛关注和媒体的大规模报道，对我国《民事诉讼法》修改中关于公益诉讼的条文起到了实质性推动作用。

(二) 直接游说

环境保护是我国政策倡导最为活跃的领域之一，环境作为最大的公共物品，具有广泛而较为温和的公众参与性，相对于公民个人的直接参与，以社会组织为载体的组织参与是一种更为合理有效的政策参与方式。随着我国民间非政府组织（non-government organization）的发展，环保公益组织在环保领域的政策倡导中发挥着越来越重要的作用。这些环保公益组织具备相对专业的知识和技能以及特

有的沟通渠道，对公共决策发挥着至关重要的影响。在自然之友推动环保法修订的过程中，根据环保法修正案（修订案）草案的审议时间，可以分为五个阶段（见表 3）。自然之友采用了深入、持续的直接游说策略，并依据长期积累的专业基础进行全过程、持续的政策倡导，并展开了一系列具体的活动。

表 3.《环境保护法》的修改过程中环境 NGO 的行动

时间	修改进程	环保公益组织的行动
2011 年	环保部向全国人大环资委提交的环保法修正案建议稿中写道：“因污染损害公共环境利益的，经依法登记的环境保护社会团体、县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门，可以依法向人民法院提起诉讼，要求污染者承担侵权责任。”	2011 年 9 月，自然之友、重庆绿色志愿者联合会作为共同原告，向云南省曲靖市中级人民法院提起环境公益诉讼，诉云南省陆良化工实业有限公司、云南省陆良和平科技铬渣污染环境。
2012.08 -2013.0 6	初次审议《环境保护法修正案（草案）》，在中国人大网公布，向社会公开征集意见，一个月内，共收到 9572 位网民的 11748 条意见。一审稿未获通过。 该草案并未出现关于公益诉讼条款。	自然之友向全国人大提交公开信，呼吁将环境公益诉讼等重要环境制度纳入法律的修正案。
2013.06 -2013.0 8	6 月 26 日，十二届全国人大常委会第三次会议对修正案草案二次审议稿进行了审议。 7 月 19 日至 8 月 18 日，修正案草案二审稿向社会公开征集意见，共有 822 人提出 2434 条意见。二次审议稿关于环境公益诉讼的内容规定为：“对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，中华环保联合会以及在省、自治区、直辖市设立的环保联合会可以向人民法院提起诉讼。”	6 月 26 日，自然之友发出“关于正在审议的《环境保护法修正案（草案）》环境公益诉讼条款的紧急呼吁”，呼吁放宽环境公益诉讼主体资格。 7 月 26 日，自然之友、自然大学共同起诉中国神华煤制油化工有限公司、中国神华煤制油化工有限公司鄂尔多斯煤制油分公司污染内蒙古鄂尔多斯环境，但未予受理。 8 月 13 日，自然之友、阿拉善 SEE 公益机构、公众环境研究中心三家环保组织联合环境法学专家、企业家、环保专家在新浪微博展开讨论，在线答疑。随后，提交了“关于《环境保护法修正案（草案）二次审议稿》的意见”，主要建议：增加公民环境权的规定；公益诉讼条款修改；完善环评制度；建立固废回收体系等。
2013.10	2013 年 10 月 21 日，环境保护法 修订案 草案提交十二届全国人大常委会第五次会议进行三审。三审稿有关环境公益诉讼主体的规定为：对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，依法在 国务院民政部门 登记，专门从事环境保护公益活动连续五年以上且信誉良好的全国性社会组织可以向人民法院提起诉讼。 三审稿未通过，也并未公开征集意见。	10 月 22 日，自然之友再一次发出公开信，质疑“环保法三审稿的规定与二审稿的规定相比，可谓换汤不换药”。 自然大学在微博发出“改变主体资格限定”的倡议，提出“人人都可公益诉讼”，最终由 360 人联名、112 家环保组织联署的公开信递交全国人大常委会。
2014.4	新修订的环保法将提起环境公益诉讼的主体扩大到“依法在设区的市级以上政府民	3 月，两会期间，自然之友通过人大代表提交了“关于完善环境公益诉讼制度”的提案，SEE 公益机构

	政部门登记、专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违纪记录”的社会组织。	也提出政协议案。 4月22日，自然之友再次呼吁，凡是“依法登记的从事环境保护工作的社会组织”就可以成为环境公益诉讼的主体。
--	---------------------------------------	--

“直接游说”是环保公益组织进行政策倡导重要的手段。自然之友游说的对象包括人大代表、政协委员、专家学者以及政府各部门的官员，比如各级人民法院、法务部门、民政部门等，并且进行了持续且有力的长期游说，寻求他们的支持和认可。值得一提的是，在环保法修改的政策倡导中，自然之友充分利用全国“两会”这个渠道，进行政策倡导。全国“两会”的反馈机制为环保组织的政策倡导提供了制度性保障。诚然，自然之友的创始人梁从诫先生^①是全国政协常委，历来就是自然之友的政策代言人，2005年梁先生退休以后，自然之友仍然把“两会”这一倡导手段持续下来，与一批政协委员和人大代表保持了联系。自然之友还设立了政策倡导专员，通过各种渠道（比如微博私信）联系到有意愿代表环境NGO发声的人大代表和政协委员。2014年3月的两会期间，自然之友就通过人大代表提交了“关于完善环境公益诉讼制度”的提案，SEE公益机构也提出政协议案。

草案的一审、二审稿受到媒体和大众的广泛关注，第一次公开征求意见期间有上万条意见被提出，然而三审稿发布后受到的关注程度远不如前，四审通过后也鲜有不同的声音出现。不过，公益组织政策倡导的效果也十分明显，直接推动了环保法多个条文的修改，尤其是关于环境公益诉讼的条款。

（三）经验归纳

第一、政策倡导与司法诉讼的结合。政策法律的制定是为了落地实施。具体的诉讼行动也是自然之友政策倡导的手段之一。自然之友在推动环境公益诉讼制度的立法过程中，身体力行地提起了两起环境公益诉讼案件。2013年7月26日，自然之友、自然大学共同起诉中国神华煤制油化工有限公司、中国神华煤制油化工有限公司鄂尔多斯煤制油分公司污染内蒙古鄂尔多斯环境，但未被受理。另外，自

^①梁从诫（1932-2010），祖籍广东新会，出生于北京市。祖父梁启超，父亲梁思成，母亲林徽因。曾任全国政协委员、全国政协常委，全国政协人口、资源、环境委员会委员，民间环保组织“自然之友”（中国文化书院·绿色文化分院）创办人、会长。（百度百科）

然之友还提起了重庆镉渣堆污染环境公益诉讼案，也未被立案。2013年10月，由中国政法大学环境资源法研究和服务中心牵头，自然之友和自然大学联合召开了神华环境污染公益诉讼案件研讨会，中国政法大学环境资源保护法学教授、环境资源法研究和服务中心主任王灿发，民事诉讼法学教授、诉讼法学研究院民事诉讼法学研究所主任肖建华均借此机会，对环保法的二审草案关于环境公益诉讼的条款发表意见，认为把主体资格限定在环保联合会等少数几家环保组织是不合理的。

第二、专业基础来源于长期的关注、实践、调查和研究，保证了政策倡导发生来源的可靠。在环保法修订之前，自然之友已经提起过一起轰动全国的环境公益诉讼案件——云南铬渣环境污染公益诉讼案，这也是中国第一起由草根环保公益组织提起的环境公益诉讼。这起案件的立案受理、调解、环境损害鉴定等方面都遇到许多障碍和困难，以致于至今没有结案，但是这起案件开启了中国公益诉讼的先河——草根环保公益组织也可以作为原告维护社会环境公共利益。亲历环境公益诉讼实践，自然之友对该制度的确立及实施积累了大量的经验。除此之外，自然之友有专门的环境法律与公众参与团队，长期持续关注环境法律政策动态，具有长期的专业基础，在法律草案出台后，根据已有实践经验和知识积累能迅速做出反应。另外，在有需求的时候，能高效率地召集环境法学、公共政策领域的专家，召开专家座谈会并从中获取有用信息，传播给大众的同时推动法律的修改。另外，自然之友每年编辑出版《环境绿皮书》，收录当年环境领域最值得关注的问题，这也是专业积累的一部分。基于长期积累的专业基础，自然之友在环保法的修改过程中不断聚焦重点内容，从最初提出“环境权”、“环评制度”、“环境影响评价”等多方面意见，逐渐聚焦到对“环境公益诉讼”制度的重点倡导上。在自然之友的推动和倡导下，社会公众关注的焦点也集中到了这一条的讨论上。

第三，全过程，持续的政策倡导。从表1可以看到，自然之友对环保法修改的政策倡导过程是全过程的、持续的，从另一个角度来说，自然之友对“环境公益诉讼”这一制度的倡导和推动从《民事诉讼法》的修改就开始了，贯穿了环保法修订的全过程，并且一直持续到2014年10月最高人民法院就环境民事公益诉讼案件司法解释征求意见。这样全过程、持续的政策倡导正是当前我国的政策倡导中所缺失的。大部分政策倡导者的反映是应激式的、短暂的，并不形成系统，

使得政策倡导的效果不甚明显。持续倡导的过程是政策倡导专业性的体现。上文提到，自然之友设立了政策倡导专员，保持对环境保护领域相关政策的持续监测，并且打通相关层面的倡导渠道，与需要游说的对象保持经常性的对话和交流。

第四，注意与其他行动的配合。在以上策略的指导下，自然之友还进行了许多具体的行动。比如媒体的使用、发表公开信、签署联名信、召开专家研讨会等等。这些手段在表 1 中都已经列出。另外，自然之友作为倡导的主要公益组织，还联合了自然大学、SEE 等一批在这个问题上有同样立场的公益组织，推动不同的组织在不同的角度发出声音，比如自然大学在微博上呼吁“人人都可公益诉讼”，对社会普通民众起到了极大动员作用。

(四) 案例总结

环保法修改过程中环保公益组织政策倡导的分析，展现了我国环保公益组织在公共政策制定过程中正在发挥着日益显著的影响力。自然之友作为发展较早的民间环保组织，已经具备一定的政策影响力，上文详细描述了其在环保法修改中所使用的倡导策略和具体倡导手段，以期为其他致力于政策倡导的环保公益组织提供一个可以参考的案例。环保公益组织政策倡导能力的建设既有赖于外部制度的完善，比如完善的社会组织法、更加宽松的政治制度，也有赖于公益组织自身的发展建设。不过，随着社会管理体制的创新，公益组织正在迎来发展的新机遇，作为公民社会的主体，会在公共政策的制定中发挥中流砥柱的作用。

自然之友在环保法修订过程中，广泛通过司法性途径与政府相关部门展开直接对话。2011 年 9 月，自然之友、重庆绿色志愿者联合会作为共同原告，向云南省曲靖市中级人民法院提起环境公益诉讼，诉云南省陆良化工实业有限公司、云南省陆良和平科技铬渣污染环境，此后，自然之友通过诉讼、公开信等直接对话的方式向政府部门传递其政策偏好。同时，自然之友通过广泛的游说，游说的对象包括人大代表、政协委员、专家学者以及政府各部门的官员。2014 年 3 月的两会期间，自然之友就通过人大代表提交了“关于完善环境公益诉讼制度”的提案。自然之友的倡导策略深刻体现出了理念先导、实证调查、典型实践的倡导方式，通过良好的专业性、策略性以及服务性，为当代公益组织在政策倡导过程中如何与政府部门形成对话提供了重要典范。

五、制度创新策略应用实例—农村教育行动计划（REAP）

（一）案例背景

REAP(The Rural Education Action Program)农村教育行动计划（Rural Education Action Project，以下简称 REAP）是一个政策影响评估机构，它是由中国科学院农业政策研究中心同斯坦福大学弗里曼·斯伯里国际研究所合作组成的开放式平台。长期以来，农村教育行动计划都致力于帮助中国农村贫困孩子实现并收获他们的梦想，其中一个重点项目是用研究结果为中国营养、健康和教育政策提供制定和改进建议。

REAP 于 2008 年对中国陕西省农村学生贫血状况进行调查，发现贫血症状（缺乏微量元素铁）在陕西省农村学生中普遍存在，影响着将近百分之四十的学生。这正是由营养不良所致。陕西省政府于 2009 年 9 月承诺，陕西省会每天提供该省的学生一个鸡蛋（或一杯牛奶）。政府希望通过此举能够改善学生的营养状况，这一措施深受好评。但陕西省的举措对贫血状况并无改善。尽管鸡蛋和牛奶营养丰富，但其中的铁元素却十分缺乏。

REAP 将研究人群转移到甘肃省的农村学生上，希望通过血红蛋白含量以及学生成绩来评估每天吃一个鸡蛋措施的影响，同时尝试其他解决方案（服用咀嚼维生素片），为中国政府解决农村学生营养问题提供政策倡导的建议。

REAP 通过实验发现，每天食用一个鸡蛋并不会导致血红蛋白含量（低血红蛋白导致贫血）的上升，实际上，实验学生的血红蛋白的含量有所下降。同时，学生的成绩并未提升。这一实验表明每天食用一个鸡蛋并不足以改善中国农村贫血的状况。REAP 倡导中国教育部能够寻找鸡蛋之外的解决方案，去提供一个更加直接的营养补充方式。同时，REAP 也进行了一项关于咀嚼维生素片能否改善贫困地区学生贫血状况以及提高学习成绩的实验。研究发现，这些孩子在服用咀嚼维生素片以后，贫血率下降，学习成绩得到提升。

REAP 和中国政府分享了这些关键的发现。通过其在中国科学学术界的合作者们，REAP 曾在 2009 年 9 月给国务院提供了第一份关于学校营养不良的政策简报，在那之后政府就立即提出改善农村营养不良状况的政策（包括“每天一个鸡蛋”计划）。在 2011 年 1 月，REAP 向中国政府报告了中国农村地区依旧存在的贫血问题的严重性，同时描述了 REAP 所提出的可以提高学生健康水平和学习

成绩的措施（食用咀嚼维生素等）。REAP 的报告再次得到中国政府的重视，政府立即回应，提出更加具体的方案来对待学生的营养问题。

（二）从干预实验到政策建议

中国科学院农业政策研究中心副主任、中科院地理科学与资源研究所创新基地首席研究员、博士生导师张林秀和她的团队深入中国农村，长期致力于从事贫困与农村发展研究。她通过大量的一手调查数据及宏观数据分析，并结合农村公共投资、社区治理和相关政策的研究，分析和解释了中国农业经济发展过程中要素市场的发展及其作用机理，为农村政府公共财政资源配置提供了有效的政策建议；她采用随机干预试验方法（RCTs），在农村教育和儿童健康发展等领域开展了干预行动和规范、科学的评估研究，为推进农村教育和高素质的人力资本培育做出了贡献，并因此获得了 2014 年复旦管理学杰出贡献奖。

与公益组织或慈善机构不同，REAP 是一个行动研究项目，从提出研究问题和研究假设，到进行基线调查、设置对照组、随机干预试验，再到评估试验结果，所有的干预活动都基于严谨的实验经济学方法，这是作为成果的政策研究简报得以影响政府决策的基础。2008 年至 2013 年的 5 年间，共有 19 份政策简报（包括约稿）获得了国家领导人的批示、7 份地方性的政策简报获得当地的支持和采用。张林秀说：“我们的研究，只要做得有理有据，基本都能被采纳、批示。”如近年来影响较大的“农村义务教育学生营养改善计划”，就有张林秀团队的一份功劳。除此之外，她领衔的视力保护、微量元素补充等干预项目，最终都落实在了政策文件里。

从实施干预实验到形成政策建议，少则几个月，长则三到五年，团队需要不断地进行干预、佐证和评估，“我们是农业政策研究中心，研究的目的是推动政策改变。我们所有干预的前提，就是要简单。干预实验证明有效以后，我们制定详细的操作手册，政府一声令下，下面的人不用专家去辅导就能保证政策实施。所以，不能有模棱两可的结果，全部都要以事实为佐证，而且保证不是偶然因素造成的。”

（三）经验归纳

总结农村教育行动计划（REAP）的政策倡导经验，可以归纳为以下三个方面：

第一，基础调研数据是大前提。REAP 调查了目前农村学生的营养不良状况，着重分析陕西贫困地区农村学生的贫血症状，并且通过中国科学学术界的合作者们提供给中国政府，呼吁中国政府实施相应政策加以改善。这些数据的呈现在很大程度上推动了中国政府提出决策来改善农村学生营养状况。由此可见现状的基础调研数据十分关键，这是进行政策倡导的大前提所在，没有基础调研数据支撑的倡导失去了正确性的支持。

第二，勇于质疑政府的决策。在中国政府提出“每天一个鸡蛋”计划后，REAP 对中国政府所提出政策的正确性表示质疑，并通过准确的实验来验证自身的观点，同时提出自己的建议并利用实验加以验证，最后整理撰文向中国政府反映。在中国政府的支持下，REAP 又进行了更进一步的实验来验证结论的正确性。故要勇于质疑政府所做决定，并以正确合理方式进行验证，提出自己的观点并进行实验验证，再次向政府阐明自身观点，并且提供更有利的建议，以取得更多的支持来进行进一步的验证实验。

第三，制度创新实践为牵引。在中国政府决定投入更多的资金来改善农村学生身体状况后，REAP 再次提出如何合理运用这些资金来对学生的营养状况进行最大程度的改善，并且通过研究实验进一步分析。由此可见，政策倡导任重道远，永不止步。在获取政府更大程度的支持之后，更要求进一步的研究实验，从而更好地利用这些支持，以求取得更进一步的成果。

(四) 案例总结

从目前国内营养状况改善项目的实施情况来看，不同主体在不同层面为我国农村学生营养状况的改善贡献着各自的力量，他们的探索为国家更好地实施农村义务教育学生营养改善计划奠定了基础。农村义务教育营养改善项目的政策倡导中，REAP 团队的随机干预实验的研究方法行动先行，紧密把握政策走向，合理切实抓住有利于政策倡导的时机，由此便可事半功倍。要注重全过程、持续的政策倡导。即使在国家出台相关政策后，也不能偃旗息鼓，而应该继续努力，为国家出台的计划进行实践“把脉”，提出建言，由此促进国家更好地实施政策。

六、结盟策略应用实例—怒江反坝运动的政策倡导联盟^①

(一) 案例背景

1997年1月，国家电力公司成立。1998年3月，电力部撤销。2002年，国家电力公司被拆分为11家公司。之后，各个电力公司开始在各地争夺水电资源，媒体戏称为“跑马圈水”。云南的水电资源占全国的1/4，其中，怒江在云南省境内有617公里，天然落差达1116米，干流水力资源理论蕴藏量1700多万千瓦，成为水电集团争夺的重点。2003年6月，华电集团与云南方面签署了共同出资组建云南华电怒江水电开发有限公司的协议。四方约定初期投入2亿元资本金共同组建云南华电怒江水电开发有限公司，其中，华电集团占51%、云南省投资公司占20%、云南电力集团水电建设有限公司占19%、怒江电力公司占10%。2003年7月，“三江并流”被联合国教科文组织列为世界自然遗产。怒江正是三江并流中的一条支流。据2003年8月14日国家发展与改革委员会主持评审的《怒江中下游流域水电规划报告》，怒江中下游河段规划的两库十三级梯级发电总量每年可创造产值300多亿元。在这次召开的评审会议上，国家环保总局的官员基于该项目尚未通过环境影响评价而拒绝签字，这也是唯一的一张反对票。2003年8月16日，民间环保组织“绿家园”负责人汪永晨^②在外地采访时接到环保总局这位官员的电话，得知怒江州要修建十三级水坝的消息。于是把自己认识的云南河流保护的专家何大明的联系方式告诉了环保总局的这位朋友。

2003年9月3日，由国家环境保护总局在北京主持召开了“怒江流域水电开发活动生态环境保护问题”专家座谈会。媒体与公益组织第一次参加了由政府部门召开的有关江河开发的研讨会。来自动物学、植物学、地学、生态学、遗产地保护和水电部门等不同领域的30多位学者、官员发表了各自观点，指出怒江大坝建设将会付出巨大的生态和社会成本。由汪永晨向环保总局推荐的云南河流专家何大明对怒江建坝激烈抗议。

之后，云南方面在昆明召集了两次会议，与环保总局召集的会议不同的是，

^①童志锋：“动员结构与自然保育运动的发展—以怒江反坝运动为例”，《开放时代》，2009年第9期。

^②汪永晨，女中央人民广播电台记者，民间环保组织“绿家园志愿者”召集人。曾被国家环保总局评为“环境使者”（2000年）、“环境保护杰出贡献奖”（2001年），曾获美国Conde Nast Traveler旅游杂志2004年世界环境人物奖，当选美国《时代/CNN》2008环境英雄，2008年12月获得人民网“改革开放30年环保贡献人物”荣誉称号。（百度百科）

与会专家对怒江建坝表示支持。专家们各执一词，在诸多的方面存在分歧。主建者认为建坝可以使当地人尽快摆脱贫困；反对者则指出，建坝会对怒江流域的物种、生态造成重大的破坏。他们提供的主要证据是，怒江已查明的鱼类有 48 种，当地特有的“土著”鱼类高达 70%。怒江下游有 30 公顷野生稻，是目前全国保存最完好的野生稻种群，是中国极其重要而珍贵的基因库，中国杂交水稻的进一步研究与开发将以此为基础，建坝会对此造成严重的危害。

（二）倡导联盟

随着事态的不断扩大，公益组织逐渐成为了反坝运动的领导者。2003 年 10 月 25 日，“绿家园”在中国环境文化促进会第二届会员代表大会上，组织发起包括郁钧剑^①、张抗抗^②等人在内的社会各界 62 位名人联合签名反对怒江大坝的活动。他们呼吁：“请保留最后的生态河——怒江。”这份签名被媒体广泛转载。11 月，第三届中美环境论坛在北京举行，最后的议题在“绿家园”等组织的扭转下，转向了如何保护中国最后的生态江——怒江。

2003 年 12 月，“世界河流与人民反坝”会议在泰国举行，中国民间环保组织和参会的 60 多个国家 80 个公益组织以大会的名义联合为保护怒江签名。联合签名书递交联合国教科文组织，联合国教科文组织回信，称其要“关注怒江”。随后，泰国的公益组织就怒江问题联名写信，并递交中国驻泰国大使馆。泰国总理他信回信道：“相信中国是一个负责任的大国，不会因发展自己的经济而牺牲小国的利益”。

2004 年 1 月，中国社会科学院环境与发展中心等民间环保组织共同在北京召开了“水电工程的经济、社会、生态环境影响”研讨会，随后出版《科学发展观与江河开发》一书，对怒江建坝的社会、生态安全表示担忧。2 月，北京、云南的十几位新闻媒体的记者和民间组织的志愿者一起走进怒江。2004 年 2 月 18 日，温家宝总理对国家发改委上报国务院的《怒江中下游水电规划报告》亲笔批示：“对这类引起社会高度关注，且有环保方面不同意见的大型水电工程，应慎重研究，科学决策。”尽管双方对此看法不同，不过，公益组织影响了中央的重

①郁钧剑，1956 年 4 月 16 日出生于广西桂林，国家一级演员、歌唱家。中国人民解放军总政治部歌舞团男高音歌唱家，享受国务院政府特殊津贴。（百度百科）

②张抗抗，1950 年 7 月 3 日生，杭州市人，现为一级作家、黑龙江省作家协会名誉主席，第七、八届中国作家协会副主席，中国文字著作权保护协会副会长、国际笔会中国笔会中心副会长，第十届、十一届、十二届全国政协委员。2009 年被聘为国务院参事。已发表小说、散文共计 600 余万字，出版各类文学专著 80 余种。（百度百科）

大决策，这还是第一次。

总理批示之后，双方仍然在各个场合进行角力。由于环保公益组织与诸多的媒体之间已经建立了良好的关系，反对的声音因此能够顺利得到传播。其后，环保公益组织举办了“情系怒江”图片展，创建了“情系怒江”网站，数次与记者共同去怒江考察。期间，云南“大众流域”成为了云南方面唯一反对建坝的环保公益组织，它的声音得到了云南一些政协官员的认同。

2005年初，云南方面邀请何祚庥^①、方舟子^②等人考察怒江。在云南大学，他们与环保公益组织方面进行了论战，方舟子等人以其实地调研的资料指出了环保公益组织言论上的不实之处，并指责环保公益组织是“伪环保”。随即，双方的支持者在网络上展开大规模的论战，相互指责对方。何祚庥等人随后也上书中央有关部门，表示“应该加快怒江开发”，得到了有关部门的肯定回应。从怒江反坝运动的效果来看，虽然环保公益组织最终未能阻止怒江建坝，但还是迟滞了建坝的速度，使得很多地方重新进行规划。例如，一些大坝降低了高度，以保护下游的生态。

（三）经验归纳

在怒江事件中，一是正式的环保公益组织发挥了重要的作用，二是“松散的协作组织模式”，即公益组织之间的联盟模式在运动中得到广泛运作。

第一，主流环保公益组织发挥重要作用。国内活跃的草根环保公益组织都程度不同地参与了怒江事件。而在其中发挥重大影响的是国内的主流环保公益组织，包括了“绿家园”、“绿岛”、“大众流域”、“自然之友”、“地球村”等组织。“绿家园”是1996年由汪永晨等发起成立的。在该组织的召集人以及积极

①何祚庥，1927年生于上海，第八、九届全国政协委员，中国科学院院士、北京大学科学与社会研究中心兼职教授、自然辩证法研究会副理事长，中国无神论学会副理事长。早期从事粒子理论、原子弹和氢弹理论的研究，是氢弹理论的开拓者之一，也是中国第一颗原子弹和氢弹的研制参与者之一。同时，何祚庥在科学史、自然辩证法、哲学、政治经济学等方面也取得多项重要成果。对伪科学、邪教的口诛笔伐以及对经济、社会问题以独特的视角观察得出的结论使之成为“曝光率”颇高的新闻人物。由于他在自然科学和社会科学两方面的杰出成就，被称为“两栖院士”。（百度百科）

②方舟子，本名方是民，1967年9月生于福建云霄县。1995年获美国密歇根州立大学生物化学博士学位。先后在美国罗切斯特（Rochester）大学生物系、索尔克（Salk）生物研究院做博士后研究，研究方向为分子遗传学。1998年起主要从事写作和网站建设，是《新语丝》月刊和同名网站的创办人，通过发表自己的文章以及刊登网友文章，揭发中国科学界和教育界的学术腐败现象，批判新闻界的不真实报道，以及批判基督教、伪科学、伪气功、伪环保，批评中医等。（百度百科）

分子的坚持下，怒江水电开发的讨论热潮不断推向高处，使得怒江事件持续受到公众与媒体的关注。例如，在“绿家园”的努力下，中国环境文化促进会第二届会员代表大会、第三届中美环境论坛的与会人士对保护怒江达成了共识。之后，他们又和其他 NGO 共同组织发起了多次研讨会，多次组织记者和公益组织的代表走进怒江。“自然之友”则与“绿家园”共同召集了数次研讨会，推动公众对于怒江事件的讨论。2005 年 4 月 8 日，“自然之友”总干事薛野参加了云南省人民政府发展中心主办的交流会，陈述了反对建坝的十条理由，并在会议上与主张建坝的反环保运动的领导者展开了辩论。总体而言，在怒江事件中，民间环保组织最重要的作用在于它们的积极参与打破了怒江事件原有的平衡，甚至使得事件引起了温总理的批示。

第二，议题倡导联盟的广泛运作。在怒江事件之前，公益组织之间也存在联合呼吁，但都是几个组织之间的小规模的统一行动。像这样一种网状交流机制在行动上的大量运用并发挥重要的影响始自怒江事件。之后，公益组织联盟机制开始制度化并对社会议题产生了很大的影响。在怒江事件中，公益组织的联盟表现为两种形式：（1）弱联结模式。所谓弱联结组织模式，是指各个组织之间既不存在一个制度化的管理机构，也未就倡导的议题形成长期的互动机制平台的联结极为松散的一种组织模式。这样的模式，其运作过程通常是在遇到某一可以表达的环境议题之后，由一个或多个公益组织发起，在征得其他公益组织机构授权同意的情况下，以多家公益组织联名的形式向社会传递自己的观点与态度，联合表达其主要的目的就是为扩大影响，引起关注。如在怒江事件中，2005 年 8 月，中国民间组织联名上书国家有关部门，提请“依法公示怒江水电环评报告”，62 个民间环保组织，300 余名院士、博导等科学家及知名人士和关注环境的各界人士签名。这样一种联合呼吁的方式在运动中得到了广泛的运用并吸引了新闻媒体的关注，最终使得更多的人士参与到运动中来。（2）强联结模式。所谓强联结模式是相对于上面的弱联结模式而言的，并不是指各个公益组织之间已经形成了制度化的联合管理机构，而是指在某一具体议题上，公益组织之间的联结不是暂时性的，而是较为长期的，并能够拥有共同的交流平台，这样的模式通常是以多家公益组织共同发起成立一个网站的形式存在。怒江事件中，2004 年 3 月 14 日，由“绿家园”、“绿岛”、环境与发展研究所、“自然之友”、“地球村”、“野性中国”、云南“大众流域”、乡村教育促进行动、社区参与行动等 9 个公益组

织机构共同发起创办了情系怒江网。这个网站成为了一个虚拟交流的平台，从某种意义上，也可说是一个公益组织。组织者通过网站交流与沟通，成员就是论坛上的注册用户。这样的组织模式又不同于倡议一次活动就自然解体的弱联结模式，而是形成了一个共同沟通的虚拟空间。在这个空间中，客观上发起的公益组织之间形成了一种扁平化的组织。但是，这样的“强联结模式”到目前为止还未有实体化的迹象。

(四) 案例总结

环保公益组织的松散联合模式是推动自然保育运动的结构基础，使其起到聚合资源，推动运动向前发展的作用。那么，是什么促使了这样一种公益组织联盟的形成呢？这主要得益于中国环保公益组织领域独特的生态关系。政策倡导联盟能够摆脱单一慈善组织单打独斗的现状，通过更为广泛的公益组织联盟，巧妙利用结盟策略，综合使用媒体策略、信息咨询策略等，将公益组织的政策倡导影响持续放大。通过案例可以看出，结盟策略作为广泛连接各类社会资本的方式，应当成为公益组织政策倡导的重要路径，同时，结盟策略本身并不排斥其他政策倡导策略，而是应当多种策略并举，多种资源并用。

参考文献

- [1] Stone, Diane. Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes. *Governance*, 2000(13): 45-70.
- [2] Hopkins, Bruce. *Charity, Advocacy and the Law*. New York: John Wiley & Sons, 1992.
- [3] Berry, Jeffery. *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1977.
- [4] Jenkins, J.C. *Nonprofit Organization and Policy Advocacy*. In *the Nonprofit Sector: A Research Handbook*, ed. W. Powell. New Haven: Yale University Press, 1987, pp296-318.
- [5] Wolch, J.R. *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*, NY, NY: The Foundation Center, 1990.
- [6] Jansson, B.S. *Becoming and Effective Policy Advocate* (3rd ed). Brooks Cole, 1999.
- [7] Sabatier, Paul A. *Policy Change over a Decade or More. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Colorado: Westview Press, 1993.
- [8] 温志宏、孙玲：“中国民间智库，在孤独中前行”，《中国报道》2009年第56-58页。
- [9] Robyn Wexler 等。“非政府组织倡导在中国的现状”，《中国发展简报》2006年9月，第34页。
- [10] 叶大风：“非政府组织参与公共政策：过程、问题与对策”，《福州党校学报》2006年第5期。
- [11] 林花、郭婷：“有国际特色的中国 NGO：晨露国际的倡导模式”，《中国发展简报》，2013年第3期。
- [12] 顾丽梅：“公共服务提供中的 NGO 及其与政府关系之研究”，《中国行政管理》，2012年第1期。
- [13] 余章宝：“政策科学中的倡导联盟框架及其哲学基础”，《马克思主义与现实》2008年第4期。
- [14] 吴晨、杨旻、陈继艳：《公益组织倡导手册》，社会资源研究所，2011年7月。
- [15] 贾西津：“中国公民参与的非政府组织途径分析”，《中国非营利评论》2007年01期。
- [16] 童志锋：“动员结构与自然保育运动的发展——以怒江反坝运动为例”，《开放时代》，2009年第9期。
- [17] 王名、贾西津：“中国 NGO 的发展分析”，《管理世界》，2002年第8期。
- [18] 薛澜，朱旭峰. 中国思想库的社会职能——以政策过程为中心的改革之路. *管理世界*, 2009 (4) : 55-65.

- [19] 江华, 张建民, 周莹. “利益契合: 转型期中国国家与社会关系的一个分析框架—以行业组织政策参与为案例”, 《社会学研究》, 2011 年第 5 期。
- [20] 刘叶等: 中国教育公益组织工作领域分析报告, 2013 年, 第 85 页。
- [21] 薛澜, 朱旭峰: “中国思想库的社会职能—以政策过程为中心的改革之路”, 《管理世界》, 2009 年第 4 期。



億方公益基金會
YIFANG FOUNDATION

北京市朝阳区东三环北路丙2号
天元港中心B座2201室 100027

TYG Center, B-2201, 2 North 3rd Ring East,
Beijing 100027 China

TEL: (86-10) 8446 4811

FAX: (86-10) 8446 4700

www.yifangfoundation.org

