

回应性倡导：政策倡导中 社会组织有效行动的解释框架

——基于 T 市与 S 市的双案例研究

杨佳譞 孙 涛*

【摘要】 论文旨在探讨政策倡导过程中社会组织有效行动的关键因素。论文引入“模糊-冲突”模型解释社会组织行动与政府行为转变的关系，通过 T 市与 S 市的两个社会组织实现政策倡导的案例比较，发现政府所处的政策情境与社会组织政策倡导之间的关联。社会组织回应政府的政策要求并给出清晰的行动方案，促使政府所处的政策情境转向，进而借助政府执行政策的力量完成政策倡导。在此过程中政府可以得到专业与清晰的政策方案，利于自身政策的实施，而社会组织则可以借助政府权威的力量，克服倡导过程中的阻碍。论文从政策过程的角度给出社会组织实现政策倡导的解释，提供了对政策倡导与政社关系的新认识。

【关键词】 政策倡导 社会组织 模糊-冲突模型 政府-社会关系

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2019) 02-0123-20

一、现象与问题

国家治理能力与治理体系现代化建设进程中，各类社会组织的组织规模与能力也在不断增加。近年来在环境保护、邻避运动等议题中，社会组织在推动

* 杨佳譞，南开大学周恩来政府管理学院，博士研究生；孙涛，南开大学周恩来政府管理学院，教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“基于大型调查数据基础上中国城镇社区结构异质性及其基层治理研究”（15ZDB173）、国家自然科学基金重点项目“现代社会治理的组织与模式研究”（71533002）。

有序政治参与和利益表达方面表现突出,有效发挥了自身政策倡导功能,逐渐成为现代治理体系中的重要组成部分。社会组织在组织民众参与社会治理议题方面发挥作用,有助于打造共建共享共治的社会治理格局。

目前社会组织的活动仍处于国家主导的逻辑之下,其自身表现出“依附式自主”的特征(王诗宗、宋程成,2013)。一些组织为规避风险而选择“去政治化”的策略,产生“重服务、轻倡导”的现象(邓亦林、郭文亮,2016)。然而在此情况下,一些社会组织仍能有效地开展政策倡导活动,如绿色之友公布天津郊县工业园区环保措施不力的表现、重庆两江志愿服务发展中心举报天津静海废水违规排放,相继引发环保部督办与查处。政策倡导中社会组织行动的有效性呈现差异引发学者深思,为什么在同样的制度环境下部分社会组织能够继续开展有效的政策倡导并规避风险?其与国家的互动策略与背后逻辑有何特点?有效地回答这些问题,有助于社会组织实现有效的政策倡导与社会力量实现有序政治参与。

为探究在现有制度环境下,社会组织实现有效政策倡导的行动策略,本文以社会组织的实际行动及其逻辑为切入点,分析在目前的政策环境要求下社会组织会采取何种行动策略可以成功,并提出社会组织回应性倡导的解释框架。进一步,本文利用T市与S市的案例对比,验证该框架在社会组织有效实现政策倡导方面的解释力。

二、文献回顾

政策倡导主要是指个人或组织通过一定的行动策略,向社会公众或政府部门营销特定理念,以影响公共政策的制定、执行或促成社会体系的变迁(Andrews & Edward, 2004)。现有研究认为社会组织实现政策倡导功能,主要通过建立与国家间的制度关联或动员社会的手段完成。

(一) 制度关联:社会组织与国家的制度关联和政策倡导的关系

当前中国的制度环境中,社会组织所依赖的资源多为国家掌控,其有必要嵌入国家的制度,以构建政治合法性并获得行动所需的资源,实现自身使命与任务(王诗宗、何子英,2008)。同时,国家主导的治理逻辑下,获得政治合法性意味着可以凭借和利用国家的支持进入到社会领域中,汲取社会资源并提升自身行动的有效性(邓宁华,2011)。基于此,学界不断探究社会组织如何与国家机构产生结构性关联以增进自身的行动效力。

一方面学者提出社会组织可以通过多种方式主动嵌入到国家制度中，寻求并获得相关资源，如通过主动注册并寻找挂靠单位或承接政府部门的行政任务，建立政治关联并提升自身合法性，以此实现组织使命（和经纬等，2009）。一些社会组织通过其领导者进入国家机构或党群组织工作（李朔严，2018）或聘用退休官员（张钟汝等，2009）等方式与国家机构建立联系，增进组织的影响力以实现政策倡导；一些社会组织还利用非正式政治的方式与国家机构人员建立私人关联，以借用政府权威影响政策发展（张紧跟、庄文嘉，2008）。

另一方面国家也通过多种方式给予可控的社会组织合法性，社会组织可以借此嵌入到国家制度中，实现政策倡导功能。如政府通过主动建立与行业协会的制度关联，实现企业表达渠道制度化（纪莺莺，2016），而被国家吸纳的行业商会拥有比个体企业强数十倍的政策影响力（Deng & Kennedy，2010）。

（二）动员社会：社会组织动员社会资源能力和政策倡导的关系

社会组织还通过动员社会来建立自身倡议联盟，推动相关议题进入议程。倡议联盟主要是一系列共同价值理念的成员形成政策子系统，其采取一致行动影响其他子系统并推动政府政策变迁（Elliott & Schlaepfer，2001）。社会组织通过动员公众影响政策子系统，推动自身价值理念被广泛传播与共享，继而影响其他政策子系统，实现政策变迁（果佳、王海玥，2017）。

社会组织主要通过引导舆论与促进公众参与等方式动员社会。引导舆论方面，社会组织主要采取发动媒体传播的方式，通过策略性地构建媒体议题（曾繁旭，2007）、重构话语体系改变议题的发展方向（曾繁旭，2006）等方式传播自身理念。同时，社会组织还积极利用新媒体等多种平台进行理念传播，影响并引导舆论以推动政策倡导（邹东升、丁柯尹，2014）。动员公众参与方面，社会组织通过宣传与号召公众跟随或参与其行动的方式促使公众参与政策倡导（邹东升、包倩宇，2015），采用建立专业论坛、研究中心等方式，吸引与动员不同种类的社会主体参与政策倡导的议程（王洛忠、李奕璇，2016），以此增加政策倡导的成功概率。

（三）现有文献述评

社会组织如何有效地实施政策倡导？学界分别以制度关联和动员社会两种方式进行解释。然而，这些解释多是遵循传统的国家与社会间关系的研究思路，将“国家”与“社会”存在独立的空间与清晰的边界作为前提（林雪霏，2014）。但在现实中，国家与社会呈现出一种交织的模糊性状态，双方关系既不

稳定也不明确（张紧跟，2012）。因此，这两种方式解释力的匮乏日渐显现。

采取制度关联的方式，极易导致社会组织资源过度依赖国家而丧失组织自主性（祝建兵、向良云，2011）。同时当前国家治理结构日渐复杂化，不同条块、层级的政府受到自身利益与价值取向，会采取不同的态度与方式对待社会组织的组织活动，致使某些社会组织由于自身与某些部门关联过于密切，影响其与在利益、意见方面不同于此部门的政府机构间关系，阻碍活动空间的拓展（敬义嘉，2011）。因此社会组织与国家机构建立关联并不一定能够保障政策倡导的有效性。社会组织社会动员的边界常难以控制，失控的社会动员使得社会组织变成“Trouble Maker”而遭到抑制（张钟汝等，2009），因此，社会组织的社会动员并不一定能够成功促进政策倡导。

在此情况下，本文认为从静态的政府与社会间关系视角探究，忽视了政策倡导过程的复杂性与动态性，特别是当前对社会组织的研究已经从结构论争转向行动分析（张紧跟，2012），阐释政府与社会互动机制的生成逻辑可以对政社关系贡献出一些精辟的概念（纪莺莺，2013）。因此本文提出应当从政策过程中政社互动如何有效展开的角度，分析社会组织倡导行为对政策转变的影响，这样才能判别出社会组织实现政策倡导的关键环节。

本文的贡献主要在于：一是将社会组织的倡导行动置入国家与社会互动过程中分析，提炼社会组织成功实现政策倡导的内在机理；二是不同于从国家与社会组织自身行动来分析政策倡导过程的研究，本文引入政策学中“模糊－冲突”模型来分析政策倡导过程，通过讨论社会组织行动对政策情境变化的影响、以及政策情境与政策执行方式变化对社会组织成功政策倡导之间的关联，构建社会组织有效实现政策倡导的理论模型。

三、解释框架的建立

政策倡导过程是社会组织与政府互动的过程，在强国家背景下，政府塑造的政策环境对社会组织倡导结果产生的影响更为显著。因此，本文首先厘清社会组织面对的政策环境与社会组织的行动策略，进而探究政策情境转变与政策执行过程如何影响社会组织的政策倡导，形成全文的解释框架。

（一）“模糊－冲突”的社会组织政策环境

政府宏观政策环境的模糊性，主要是指政府出台的鼓励或约束社会组织作用发挥的政策，在政策目标与手段方面具有模糊性。政府既担心社会组织成为

影响或威胁社会稳定的要素，又希望其能作为社会治理主体有效参与到社会治理中。因此，在政策设计上，政府既有激励社会组织有序参与意见表达的导向，又有控制社会组织动员规模以防范风险的导向（纪莺莺，2016）。同时，社会要素与过程的复杂多样性，导致国家治理信息基础存在一定的模糊性（韩志明，2016），政府无法有效辨识不同政策产生的具体效用，继而无法制定和设计针对社会组织的清晰政策制度与可操作的路线与指标（黄晓春，2015）。社会组织参与政策过程的程序、参与的具体事项没有清晰的规范，政策环境的模糊性由此产生。

因此，不同层级政府对待社会组织的认知与行为方面存在差异。政府高层与权威部门设计的宏观政策鼓励社会组织参与社会治理活动（俞可平，2006），但由于缺乏明晰的政策制度，执行层级政府承担较高的制度生产风险并少有获得鼓励社会组织参与社会治理的激励，关于社会的政策呈现高风险弱激励的特征（章高荣，2017）。因此，执行层级的政府部门并不乐于建立清晰有效的社会组织参与政策的机制，这加剧了政策环境的模糊性。

政府还可以依据自身发展社会组织可能带来的风险高低与获得的激励多少，采取控制与赋权的组合策略对待社会组织发展（敬义嘉，2016）。不同的组合策略可以形成丰富而灵活多样的技术手段，这些手段可以绕开现有制度的制约并降低制度生产的风险。因此执行层级的政府选择回避建构清晰完善的社会组织发展制度，转而采取项目制等技术手段来对待社会组织（黄晓春、嵇欣，2016），这也导致模糊性的政策环境难以被清晰化。

同时，不同层级间政府面对的政府治理机制与拥有的控制权存在差异，致使其利用不同的政策工具来建构差异化的社会组织发展政策（黄晓春、周黎安，2017；徐盈艳、黎熙元，2018）。此类政策间相互协调性较弱，甚至政策间存在一定的冲突性，导致社会组织处于多重制度逻辑并存的碎片化政策环境（曾轶，2018）。

综上所述，社会组织参与政策过程的总体政策环境呈现出模糊性与冲突性并存的特征，各层级政府在具体政策执行过程中无法有效协同，共同构成社会组织发展所面对的“模糊－冲突”的政策环境。

（二）折中的社会组织倡导策略

根据资源依赖理论，组织需要与所处环境中的其他组织相互交换资源，这种交换会使组织间产生依赖关系并使得其他组织对该组织产生外部控制（菲佛、萨兰基克，2006）。政府掌握政策制定的主导权，社会组织实现政策倡导则必须

寻求政府的权威与资源，获得行政与社会合法性以实现自身使命（张紧跟，2014）。因此社会组织在一定程度上会对政府产生依赖关系。

同时，新制度主义认为组织必须遵守外部环境中制度、规范与观念的要求以获取合法性（DiMaggio & Powell, 1983）。政策环境逐步制度化还会进一步影响组织的认知结构，促使其调整行动安排与策略选择（Meyer & Rowan, 1977）。政策倡导作为社会组织的一种重要组织行为，亦会受到整体政策环境影响。模糊性和冲突性并存的社会组织发展环境，使得社会组织在政策倡导过程中面对较大不确定性。在此种环境中，过强或过弱的制度关联和依赖关系都会引发社会组织自主性的丧失，进而影响政策倡导的效力（李朔严，2017）。社会组织需要采取措施与政府保持适度的距离，减轻这种不确定性对自身组织的影响。

此时，回应权威部门政策的行动方案，可以使社会组织与政府保持适度依赖的关系下，借助政府权威实施政策倡导。一方面主动回应权威部门的需要与诉求，有利于社会组织取得政府的关注与支持，促使双方由于资源互补而引发合作（郁建兴、沈永东，2017）；另一方面用自身政策方案回应政府的政策目标而非直接依附于政府，可以保障社会组织的相对独立性。在协助政府完成目标的过程中，社会组织可以采用行动嵌入的方式，将自身行动嵌入到相关政府行动中（Ho, 2010; Spire, 2011），用自身方案和理念潜移默化地影响政府的行为（赵秀梅，2004），从而实现在与政府保持合适距离的前提下，完成政策倡导。

（三）回应性倡导的实现

根据政策的“模糊－清晰”模型（Matland, 1995）：当政策情境呈现出冲突性高且模糊性高时，政策往往会被象征性执行；一旦有明确的政策方案指引，政策情境转变为冲突性高而模糊性低，此时拥有足够权力的权威部门将采用政治性执行的方式，调动各方资源并统筹各部门的利益，推动政策目标的实现。

社会组织提出回应权威部门政策的方案后，相关政策的目标、实施手段等逐渐从模糊转向清晰，社会组织参与政策倡导所面对的政策情境也会随之转变。在政策的模糊性与冲突性皆高的情景下，权威部门所制定的社会组织参与政策无法被有效执行，缺失政治支持的社会组织在面对强大的阻碍联盟时，没有足够的活动空间。当政策的模糊性降低时，权威部门将通过足够的权力推动自身政策得到实现，社会组织通过将自身理念和方案渗透到政策中，可以在政府推动政策实施过程中让倡导方案落地。政府使用清晰的政策方案凝聚各方共识，并利用自身权威为政策方案的执行提供支持，社会组织将自身的倡导行动融入

政府的政策执行环节，借助政府政治性执行的过程破除障碍并实现政策倡导，由此构成了社会组织回应性倡导的分析框架（图1所示）。

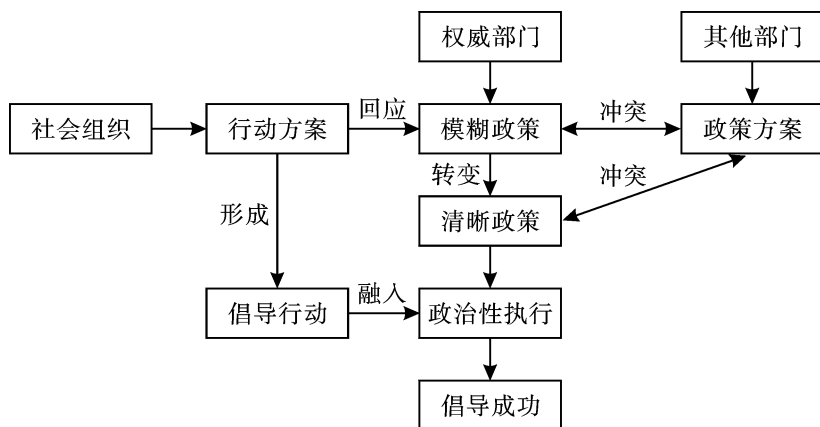


图1 社会组织回应性倡导的分析框架

资料来源：作者自制。

综上所述，回应性倡导是社会组织主动回应权威部门提出的政策要求来引发其关注与支持，进而通过具体的行动方案促使政府将模糊的政策目标和手段逐步清晰化，并借助政府的权威，扫清自身政策方案实施的阻碍，实现政策倡导功能。本文将通过双案例对比研究，进一步验证此框架在社会组织有效实现政策倡导中的适用性。

四、框架的应用：基于T市与S市的双案例分析

（一）研究方法与案例选择

案例研究优势在于通过细致的描述来完整展示因果联系的过程，将不同变量通过什么样的特定机制发生关联进行清晰的呈现（张静，2018），并通过变量间的作用机制分析提出并探索理论（Gerring，2004）。本文构建社会组织实现政策倡导的研究框架，主要探索社会组织回应政策要求的行动方案与有效政策倡导之间的作用机制，因此使用案例分析的方式进行研究更为适合。本文在案例分析中使用过程追踪法，该方法聚焦于事实发生的顺序与逻辑关联，可以有效地梳理与提炼案例发展过程中蕴含的因果机制（Collier，2011）。因此本文选取该方法来提炼出影响社会组织有效政策倡导的关键环节。

为进一步确认案例发展过程中诸多变量的逻辑关联是否真正成立，研究采

用双案例对比的方式。这是由于相比于单案例，两个案例的组合可以对同一现象进行互相映证和补充，增强理论的适用范围和抽象层次（毛基业、陈诚，2017）。同时，通过不同案例的对比，可以有效地鉴别出造成结果的真正原因（Eisenhardt, 1991）。双案例研究存在“最不同案例”与“最相似案例”的两种方法，核心思路是利用控制变量的方式，探究最主要变量对结果的影响，以此增加研究的信度与效度（Sutton & Staw, 1995）。因此本文采用“最不同案例”的方式，选取无关变量的最大差别的两个案例，控制该类变量对案例结果的影响，从而科学地探究社会组织有效政策倡导背后的因果机制。

本文选取的两个案例资料，来源于我们在2018年1-2月实施的田野研究。一方面我们通过访谈社会组织的工作人员与相关利益主体并辅以参与式观察的方式，获得一手的调研资料；另一方面我们通过整理关于案例的相关新闻报道、文档文本、会议纪要等记录材料，补充资料来源。同时将各类资料进行汇总对比，对案例中不同人物与资料来源的访谈和书面材料进行三角验证，尽可能真实地还原案例发展过程，探究在政策倡导中社会组织的行动策略选取及其倡导成功的缘由。

案例一：T市W组织是一个民间自发兴起的社会组织。2008年成立后，W组织始终致力于T市旧城区历史风貌建筑的保护与文保宣传工作。该组织建立之初，正逢H项目开始实施阶段。社会组织负责人得到消息后，即开始游说地方政府保护H历史风貌区的建筑原貌，但未能到地方政府的应诺。随即，其转向动员该区域内民众，希望通过外部压力推动地方政府调整项目，依然收效甚微。地方政府一面游说相关利益者接受项目的安排，另一方面控制社会组织的意见表达。对此，该社会组织负责人借助国务院实施《历史文化名城名镇名村保护条例》的契机，向国家文保部门求援。社会组织通过展现自身协助该条例实施的行动方案，获得国家文物局的支持，最终通过国务院相关部委的出面协调与干预，成功阻止当地政府对H历史风貌区的拆迁计划。

案例二：S市L组织是街道出资兴办的官方背景社会组织，2015年9月正式在P区民政局注册成立。多年来该组织的主要活动是筹措资金推动社区物质与文化建设，促进社区的宜居和谐。在城市更新过程中，该社会组织首先依据辖区居民与商户的诉求，提出更新方案并上报相关职能部门请求实施，但未能受到相关部门的认可。此时《S市城市总体规划（2016—2040）》出台，社会组织将城市更新项目的重点从项目成果的新颖性转向了规划要求的城市更新过程中多元主体有效参与，通过组织协商、调研、宣讲等多种方式动员和鼓励社区居民参与城市更新项目，并利用媒体实施宣传与公众教育，吸引相关部门对该

项目的关注。在此基础上，成功将自身提出的城市更新项目纳入政府更新活动中，实现自身城市更新理念的倡导。

两个案例的具体特征如表 1 所示：

表 1 参与城市更新社会组织特征对比表

社会组织	性质	动员民众	媒体参与	行动策略	结果
W 组织	民间自发社会组织	无	少	回应政策要求	成功倡导
L 组织	官方背景社会组织	有	多	回应政策要求	成功倡导

资料来源：作者自制。

两个案例中的社会组织在组织身份、社会动员方式与效果方面都存在较大的差别，但是两个社会组织都是通过有效回应政府的政策，继而改变政策情境并借助政府的行政权威成功进行政策倡导。本文将详细分析社会组织选取的行动策略与政策倡导成功之间的逻辑，以验证回应性倡导的分析框架对社会组织成功实施政策倡导的解释力。

（二）W 组织促进城市历史风貌建筑保护的过程

T 市 H 城市更新项目所处街区为民国时期的高端居住区，区域内保留大量民国时期建造、具有异域风格的洋楼别墅。H 项目则希望将此街区打造成商业性质的娱乐地带，通过拆迁一系列当时并未受到保护的历史建筑，为游客游、购、娱、吃、住、行相关配套工程腾出土地。拆迁启示贴出即引发 W 组织的强烈反应，该组织认为 H 街区作为历史风貌建筑群应当在修旧如旧的基础上采取保护措施，保留该街区的居住属性而非转化其为商业属性。同时，只保留少数单体保护建筑，会丧失街区历史感并影响游客观感。于是 W 组织决定开始对外宣传自身理念以终止项目实施。

1. 利益冲突与倡导僵局

W 组织开始选择对地方政府的职能部门进行游说，通过向相关部门信访的规范化渠道和实施媒体宣传教育的方式，将 H 地区拆迁历史风貌建筑的问题反映给文物保护、房管等单位，然而效果并不理想。一方面，房管、规划等职能部门为使开发项目得到顺利实施，主动反驳 W 组织的政策建议，提出该项目涉及的拆迁单位全部为非历史保护建筑单位且拆迁手续齐全，不存在违法拆迁的问题；同时，建设该项目是在保护文物的基础上进行开发工作，目的是实现对该地区历史风貌建筑的保护性开发，不存在破坏历史风貌建筑的问题，因此拆

迁项目不能停止。另一方面, 文保部门和部分媒体虽然开始支持 W 组织对街区的文物保护的倡议, 但迫于其他职能部门的干预而逐渐转变自身态度。文保部门认为拆迁项目属于非挂牌的建筑单位, 建筑保护事项不完全属于自身的管辖范畴, 没有必要为此与相关职能部门发生正面冲突, 而媒体受到政府态度与倾向的影响减少对该事件的报道, W 组织的政策建议被官方逐步搁置。

随后 W 组织开始动员所在区域内的社区居民, 然而应者寥寥。一方面区域内居民大多数是 20 世纪 80 - 90 年代迁入该地的棚改居民, 居民自身对该街区的历史文化认同感有限, 自身根本不关注该街区规划与发展走向; 另一方面当地大多数的居民生活水平较低、居住环境欠佳, 因此一旦政府补偿合理、居住环境有所改善, 即会抱着利益本位的原则选择立刻搬迁撤离。至此, W 组织的政策倡导方案陷入无人理会的境地。

2. 模糊政策的提出

2008 年 7 月由国务院颁布的《历史文化名城名镇名村保护条例》正式实施, 该条例中第二十一条“历史文化名城、名镇、名村应当整体保护, 保持传统格局、历史风貌和空间尺度, 不得改变与其相互依存的自然景观和环境”、第二十九条“审批本条例第二十八条规定的建设活动, 审批机关应当组织专家论证, 并将审批事项予以公示, 征求公众意见, 告知利害关系人有要求举行听证的权利”等对历史风貌建筑的整建制保护与公众参与提出要求, 给予公众参与历史风貌建筑整体性保护以法律基础。

同时, 国家文物局为提升该条例的实施效果, 举办了首届中国文化遗产保护年度评优活动, 主动寻找并表彰保护历史文物的民间自发的社会组织, 鼓励民间力量参与到历史风貌建筑的保护活动中。W 组织通过自行申请、专家评议与领导投票等多个环节, 最终成功获得“中国文化遗产保护年度贡献奖”, 社会组织的文保活动开始受到国家文物局领导的重视与鼓励。

虽然现实政策倾向于支持社会组织参与文保工作, 但是政策对社会组织的参与范围与作用程度却未有明确规定。如《历史文化名城名镇名村保护条例释义》中的第二十九条“征询公众意见”解释为“在拆迁审批的公示期间, 要广泛征求地方政府有关部门、民间组织、居民群众及其他有关利益群体的意见”, 并未给出公众意见征询的详细机制与程序, 公众意见如何在拆迁过程中给予体现更是未及论述。政府支持社会组织参与文保活动, 出于社会组织能够辅助文保单位保护文物的考虑, 但是各地方的文保项目存在地理条件、社会环境、政府能力与社会力量等方面差异, 作为国家部委不能统一对各地文保活动中社会组织的具体作用与行动方式进行明确规定, 这导致该政策实施存在较大的模糊

空间。

此时政策情境呈现出高冲突性与高模糊性。一方面由于国家部委与地方政府的利益差异，双方对待社会组织参与街区保护的态度也呈现差异；另一方面国家部委制定的法律规章缺乏清晰的实施方案与手段。社会组织仍然无法开展有效的政策倡导。

3. 模糊情境的转变

面对国家部委提供的机会，W 组织开始寻找策略重新“包装”自身理念。采取主动回应“鼓励社会组织参与文保单位的整体性保护”的政策目标，引发权威部门关注。

首先，W 组织将自身“保护 H 街区的居住属性与历史观感”的表述进行调整。由于《历史文化名城名镇名村保护条例》中规定对待名城、名镇、名村应当实施整体保护，H 街区拆迁活动虽然避开挂牌保护建筑，但破坏了街区整体的风貌。因此 W 组织随即将 H 街区历史风貌建筑保护行动的目标定位在该街区能够得到“整体性保护”方面，提出拆迁活动违反法律规定中“整体性保护”的原则。

其次，W 组织以开办讲座的名义将文物局的领导与专家请到 T 市，并带领他们前往 H 街区进行现场“观摩”，让文物局的领导直观感受拆迁工作与街区整体性保护原则不符之处。“观摩”过后文物局的领导与专家一致认为“这（拆迁）是明显的违法活动，盲目实施拆迁的都是法盲”。至此，W 组织成功把自身行动理念与政策目标相结合。

最终，W 组织拿出已经草拟好的《紧急呼吁整体保护 H 历史文化街区》的倡议书，恳请在场的领导与专家签字附议。倡议书中对于建筑的保护理念、范围与实施方式都做出了详细的说明，实质是约束地方政府不当行为的行动方案。在得到在场 10 余位领导与专家的签署与附议后，该方案也成为政府保护行动的参考依据。W 组织通过给予政府清晰的公众参与保护的行动方案，使得政策情境从高模糊 - 高冲突转向低模糊 - 高冲突。

4. 冲突性的消散与倡导成功

权威部门明确整体性保护 H 街区的目标和公众参与的行动方案后，随即利用行政权威统合不同部门的行动逻辑，一方面国家文物局相关领导联合其他部委致函 T 市政府，要求其停止拆迁活动；另一方面该局领导亲自给国务院写信，在汇报相关工作进展的同时请求建立专项督察组，监督地方政府对 H 街区进行整体性保护的后续效果。该请示详细陈述了建立专项督查组对有效维护法律执

行的重要性，为严格实施刚刚颁布的《历史文化名城名镇名村保护条例》并震慑其他违规的地方政府，国务院领导对该请示给予正面批示。

得到批示后，国务院立刻安排以文物局为首的督察组进驻 T 市并监督该街区的保护工作，督查组迅速用自身权威形成强大的压力，迫使地方政府及各职能部门与法规的要求保持统一，H 街区内的拆迁活动随即暂停。但是受到自身资源与条件限制，文物局所率督察组难以长期监督 H 街区的保护工作，为防止由于监管空缺而导致拆迁工作死灰复燃的情况，该局领导主动找到 W 组织并提出由该组织继续监督 H 街区的保护进展，及时向相关部委上报情况。对此 W 组织欣然接受，辅助权威部门完成盯点、记录、汇总与上报等多项任务，尽力发挥自身优势来补充政府实施政策时力有不逮之处。

此时政策情境呈现出清晰性与低冲突性，社会组织在辅助国家文物局完成监督任务的过程中，推进自身对 H 街区整建制保护的倡导目标，2009 年 10 月 H 街区宣布停止拆迁工作并建立历史风貌建筑保护利用示范区。文物局的领导在总结此次活动成功的原因时，将其归功于“政府主导、专家咨询、公众参与”的多方有效协同，在协助政府保护行动中，W 组织借势行政权威扫清政策倡导的阻碍。

（三）L 组织促进城区更新项目建设的过程

L 组织所处地区为 P 区商业区与老旧小区交界地带。该地带由于开发时间较早，城市市政、道路等硬件设施相继出现老化或破损情况，同时该地区逐渐从工业区向新型商业区过渡，偏老旧的基础设施不能适应新兴商业区的发展与居民的居住需求。L 组织作为该区域负责筹措资金实现社区宜居性的官方背景的社会组织组织，随即开始筹备街区更新项目。

1. 利益冲突与倡导僵局

L 组织成立后，先后有两家辖区内企业主动要求参与城市更新项目：一是辖区内一家外资企业 LB 集团，其提出使用该公司生产的油漆在老旧小区居民楼的墙面上，喷绘以宣传环保与绿色城市为主题的宣传画，推动城市老旧社区的楼面更新；二是辖区内一家沿街商铺 F，其提出自筹 5 万元经费修缮商铺外路面，改善商铺门面观感并更新城市街道景观。

然而由于不同职能部门所处立场与自身利益的差异，两个城市更新项目的推进，引发辖区内不同职能部门的质疑。对于喷绘墙面的项目，尽管该喷绘画没有广告宣传的因素，但是在城市居民楼外立面喷绘宣传画是否符合城市市容市貌管理条例，引发市容、环境等部门质疑；宣传画的绘画过程中工程车辆占

街占道是否符合法律规定，又引发市政、城管等部门质疑；在居民楼上喷绘宣传画是否会造成居民不满并引发社会风险，引发街道民政部门质疑。对于沿街路面的整修项目，该项目产生的最终效果是否符合城市街道规划的规定，道路整修如何与城市控规吻合等问题引发规划部门质疑。面对此种情况，作为 L 组织的最大出资方，街道只能要求 L 组织暂缓两个项目的实施。

2. 模糊政策的提出

L 组织仍然希望有机会落实两项活动，该组织一边继续联络两家出资单位，一边寻找合适机会构建两个项目的合法性。此时有关该市社会组织参与城市更新的规划政策出台，为 L 组织构建两项更新项目的合法性提供机会。2016 年 8 月 S 市提出打造卓越的全球城市规划《S 市城市总体规划（2016—2040）》，文件中提出“开门办规划”“激发全社会文化活力”“打造更富魅力的幸福人文之城”等原则，需要有更新项目实践该规划方案。

但是规划文件中只较为笼统与模糊地概述了规划项目的实施措施，如“完善全过程参与机制”“鼓励和引导社会组织成为代表公众参与规划实施的主体”“引导公众积极为城市发展出谋献策”“建立多方协商、共建共治的社区自治方式”等等。S 市政府基于激发城市活力与打造城市宜居环境的出发点，鼓励社会主体参与城市更新与规划设计，但对于社会主体参与城市更新规划的项目类型、参与程度与范围以及公众意见表达的程序等问题都未做详细的规定。

此时，S 市各区政府与市容、市政、房管等部门表现出不同的行为逻辑。各区政府按照 S 市委市政府的要求和部署，与区级规划部门一起形成鼓励多元参与和激发多主体动力的规划原则。然而由于实施措施的模糊，其他相关职能部门对此持观望态度。在区政府未给出明确的项目规划与实施方案前，各部门按照既定的方案实施城市更新，对于其他主体设计的实施方案，也采取按照既定的规定审批程序和管理规范来严格约束其的实施，多元参与城市更新的规划政策仍呈现出高模糊与高冲突的情景。

3. 模糊情境的转变

面对出台的城市更新政策，L 组织将自身更新项目的着重点从项目自身的创意挖掘转变为鼓励社区多元主体参与，突出项目实施对提升居民参与城市更新的影响。对此，L 组织提出相关项目不仅要考虑捐赠方的要求，还要能够发动小区居民参与更新活动。其与 R 高校团队一起组织社区调研会，发放问卷并征询社区居民对道路修缮的意见与建议，邀请居民、商家、街道办等多方共同协商与设计项目方案，最终设计出来一条既具有市民休闲娱乐价值同时又能兼顾商

家门面装饰的沿街小路——FS 小路。

L 组织采取推动多方协商建设方案并设立众筹项目集资实施的方式，影响并动员辖区内部不同主体参与城市更新，这种多元参与的项目建设理念得到 R 高校团队的高度认可。R 高校团队认为该更新项目的实施过程贴合规划中激发社会活力的原则，随即主动邀请 L 组织参与设计制定《街道空间设计导则》等规划附属细则，并将 L 组织纳入到 S 市规划设计联盟中，L 组织利用此次机会广泛宣传自身协同多元主体参与城市更新的经验，将自身对城市街道的更新理念纳入《设计导则》中。

与此同时 L 组织设计出覆盖整个街道的更新项目，并为自身设计的城市更新规划项目筹款而举办发布会，还邀请社会人士与媒体参与来宣传造势。L 组织发布项目的重点在于宣传项目的“多元参与”理念以获得地方政府的关注：

单纯的修建跑道项目是 10 万元的事情，但是更新整个街道区域的道路与公园设施则是数千万级的投资项目，无论是从众筹的视角还是街道资助的方式都是没有办法满足的。然而我们召开发布会不仅仅为了众筹，更是为了能够吸引大家的关注，特别是引发政府重视。(J20180208)^①

这些传播自身理念的活动逐步引发 P 区政府的注意，区政府领导注意到项目后，高度赞扬 L 组织的设计理念与项目设计过程中多元参与的方式，并要求区级规划部门充分考虑该更新项目设计方案。P 区政府讨论后认为，自从建设卓越全球城市的规划出台后，上级政府要求出台的更新规划方案与 L 组织设计的方案在目标、宗旨等方面基本吻合，此时 L 组织的部分设计方案已经比较完备，可以直接将其纳入城市更新规划中。这样既能够体现多元参与的“开门办规划”原则，又能减轻自身规划方案设计的压力。

此后，L 组织设计的 FS 小路、墙面喷绘等项目逐步成为 P 区主导的“缤纷内城”项目的组成部分，原本只停留在规划层面的“缤纷内城”更新项目，逐渐拥有实质性的建设内容与行动方案。至此，区政府及其规划部门形成清晰的方案与手段，政策情境向低模糊性与高冲突性转变。

4. 冲突性的消散与倡导成功

“缤纷内城”项目打包为一个整体后，区政府指示相关职能部门配合更新项目的实施，推动 L 组织设计方案的落地。经由区政府统一调动，市政等部门

^① 访谈编码“姓名首字母+访谈日期”。

开始为墙面喷绘项目提供资源支持，城管部门也批准喷绘墙面所需占道施工的请求，区政府还指示街道完成居民的协商与动员工作，至此冲突的政策情境逐渐在行政权威的调节下消散。此时 L 组织将自身相关行动完全融入到区政府的统一安排中，参与区政府主导的更新项目，在具体项目中仅负责项目筹款和提供相关设计方案，不再独立实施自身项目。

在区政府的统一调动下，相关职能部门开始配合 L 组织的项目实施，项目的实际进展也逐步加速：2017 年 3 月，街道、商家、居民共同筹集 10 万元项目款项后，FS 小路动工并迅速完成。2018 年 1 月，L 组织设计的公园与街道改造等社区微更新项目也在不断地增加到“缤纷内城”中，截至 2019 年 3 月，环保喷绘项目已经喷绘完成超过 10 面居民楼外墙，L 组织推动城市社区更新改造的项目已经取得超过预期的效果。

（四）案例小结

根据上文提出的分析框架，可以理解在身份与动员方式存在差异的社会组织为何都能够有效地实现政策倡导：

W 组织作为民间自发的社会组织，无论是组织身份抑或行动的合法性都受到限制。但《历史文化名城名镇名村保护条例》出台后，其主动参与国家部委举办的文保活动，并根据“鼓励社会参与整建制保护历史风貌建筑”的要求调整自身对倡导理念的表述，回应文保局的政策目标以引发国家文物局的重视。同时该组织积极制定辅助文保局落实街区整建制保护方案，以此降低政策情境中的模糊性与政府治理成本。此时国家部委行使行政权威，约束地方政府在 H 街区的拆迁行为。而社会组织在与国家部委的分工合作中，逐步实现政策倡导。

作为官方背景的社会组织的 L 组织，自身的政治关联并未对有效地开展政策倡导带来帮助，这是由于该项目涉及的各方利益不一致，而该组织所关联的街道办事处无力直接协调整合不同的利益。此时，新出台的城市更新规划对社会组织参与城市更新的鼓励与政府对多元主体参与的需求，为社会组织参与创造机会。L 组织通过多种方式动员社会力量参与城市更新并竭力吸引政府的关注，传递出自身项目充分体现政府的规划理念与设计需求的信息，并通过具体方案将政府尚需细化的规划政策转变为切实可行的城市更新项目，使得政策手段逐渐清晰化。此时，具有一定行政权威的区政府统合冲突各方，采取多样的方式给予 L 组织实现自身项目的支持，L 组织由此实现政策倡导。

因此，社会组织的身份与行动方式并不一定是成功实现政策倡导的关键因素。无论采取何种行动方式，只要在合理合法的情形下，引发权威政府部门的

关注,传达出自身理念或方案与政府政策目标一致性的信号,这种方式即可成为政策倡导有效实现的基础。随即,社会组织利用自身细化的行动方案降低政策本身的模糊性程度,使得政府可以根据清晰完整的政策方案明确政策实施的方式与路线。此时,权威部门利用自身行政权威整合各方目标与利益,扫清阻碍政策实践的力量并实施社会组织提出的政策方案以实现政策目标。社会组织将具体行动融入政府的政策执行过程中,实现自身政策倡导的理念。

五、结论与讨论

现有的关于社会组织实现政策倡导的研究,多数在探讨社会组织采取何种倡导手段以有效改变政策的问题,却忽视深究这些倡导手段在政策倡导中发挥何种作用。在当前社会组织参与政策过程明显被政府主导的前提下(纪莺莺,2016),社会组织的政策参与和倡导功能都受到规范和限制(张勇杰,2018),因此社会组织采取的多种倡导手段是否能真正影响政府调整政策目标,甚至改变其核心观念则需要审慎思考。

本文通过分析在实现政策倡导过程中,两个性质与倡导方式都有较大差异的社会组织选择行动策略的案例,重新梳理社会组织政策倡导成功的关键环节。研究发现,社会组织成功实现政策倡导并非由于其能够改变政府的政策意图,而是在于社会组织的政策方案能够回应权威部门提出的政策目标并给予政府以清晰有效的政策实践手段。

回应性政策倡导方式之所以能够有效,主要在于其有效地平衡了权威体制与有效治理两者的关系。当前国家治理中蕴含着权威体制与有效治理间的矛盾(周雪光,2011),权威部门保持在政策领域中的绝对地位会导致复杂多元的需求被忽视,同时权威部门受到注意力资源、信息等限制,难以面面俱到地掌握不同领域的实际状况,无法制定清晰准确的政策方案;而允许缺乏统合的多元主体参与政策过程并充分活动,则会使得政策过程陷入持续冲突中,影响政策目标的有效实现。

社会组织采取回应性倡导的方式则改变这一境况。表面上看,权威部门在政策过程中始终走在前列,而社会组织在该过程中凸显自身的工具价值,政府与社会组织之间的关系呈现出“主导-依附”的特征(王磊,2017)。事实上,由于现代社会事务的多样性与复杂性,政府受到自身的资源与能力的局限,在一些领域中难以制定清晰、可操作的政策方案,政策情境常处于高模糊与高冲突的状态。政府面对自身资源不足时,会发展社会组织以增进其能力,产生政

府“借力”社会组织的现象（黄晓春、周黎安，2017），政府借助社会组织提供的政策方案来完善自身政策，可以有效治理自身力不能逮的领域。社会组织恰好借此政治机会将自身方案与理念嵌入政府行动中，借助政府行政权威与资源完成政策倡导。基于相互需求展开的互动，使得双方形成双向赋权的合作性关系（纪莺莺，2017），社会组织在确保政府权威性的基础上，提升政府政策的专业性，有利于政策倡导过程更加顺利。

同时，也应当注意回应性倡导在具体实践过程中的局限性：一是社会组织实现回应性政策倡导的前提是权威部门出台与社会组织倡导方案接近的模糊政策，尽管近年来政府大力扶持社会组织参与社会治理并出台相关政策，但是社会组织倡导的领域如果过于小众或不被权威部门所关注，则其采取此种方式成功的可能性会大大降低；二是在高清晰—高冲突的政策情境中，权威部门可以利用自身权威帮助社会组织扫除政策方案实施过程中的阻碍，但是如果在实施过程中权威部门与社会组织的意见相左，政策的实施效果很可能偏离社会组织原有的倡导方案。因此未来如何有效地平衡政策实施过程中权威部门与社会组织的关系，值得进一步研究。

受到案例可获得性的限制，本文的研究还存在一些不足。首先案例的选择可以进一步扩大化，在案例充足时可采取大样本分析，详细探究社会组织与政府互动的路径与研究框架所提出的路径的吻合程度。另外，研究还应当关注不同领域的政策倡导过程中社会组织与政府互动的逻辑，通过相互对比进一步探究社会组织有效政策倡导的关键因素。

参考文献

- 邓宁华(2011). “寄居蟹的艺术”：体制内社会组织的环境适应策略——对天津市两个省级组织的个案研究. 公共管理学报, 2: 91-101.
- 邓亦林、郭文亮(2016). 中国特色社会组织政治参与的现实困境与图景表达. 求实, 7: 66-74.
- 果佳、王海玥(2017). 中国环境保护非政府组织与政策倡导——基于支持联盟框架的分析. 北京科技学院学报, 1: 30-37.
- 韩志明(2016). 模糊的社会——国家治理的信息基础. 学海, 4: 21-27.
- 和经纬、黄培茹、黄慧(2009). 在资源与制度之间：农民工草根 NGO 的生存策略：以珠三角农民工维权 NGO 为例. 社会, 6: 1-21.
- 黄晓春(2015). 当代中国社会组织制度环境与发展. 中国社会科学, 9: 146-164.
- 黄晓春、嵇欣(2016). 技术治理的极限及其超越. 社会科学, 11: 72-79.
- 黄晓春、周黎安(2017). 政府治理机制转型与社会组织发展. 中国社会科学, 11: 118-138.
- 纪莺莺(2013). 当代中国的社会组织：理论视角与经验研究. 社会学研究, 5: 219-241.

◆ 论文

- 纪莺莺(2016). 国家中心视角下社会组织政策参与:以行业协会为例. 人文杂志, 4: 116-122.
- 纪莺莺(2016). 治理取向与制度环境:近期社会组织研究的国家中心转向. 浙江学刊, 3: 196-203.
- 纪莺莺(2017). 从“双向嵌入”到“双向赋权”:以N市社区社会组织为例——兼论当代中国国家-社会关系的重构. 浙江学刊, 1: 49-56.
- 杰弗里·菲佛、杰勒尔德·R·萨兰基克(2006). 组织的外部控制:对组织资源依赖的分析. 闫蕊译. 北京:东方出版社.
- 敬义嘉(2011). 社会服务中的公共非营利合作关系研究——一个基于地方改革实践的分析. 公共行政评论, 5: 5-25.
- 敬义嘉(2016). 控制与赋权:中国政府的社会组织发展策略. 学海, 1: 22-33.
- 李朔严(2017). 政治关联会影响中国草根NGO的政策倡导吗?——基于组织理论视野的多案例比较. 公共管理学报, 2: 59-70.
- 李朔严(2018). 政党统合的力量:党、政治资本与草根NGO的发展——基于Z省H市的多案例比较研究. 社会, 1: 160-185.
- 林雪霏(2014). 社会治理下的政治空间与嵌入性互动——基于B市T区三个组织的案例研究. 甘肃行政学院学报, 1: 38-48.
- 毛基业、陈诚(2017). 案例研究的理论构建:艾森哈特的新洞见. 管理世界, 2: 135-141.
- 王磊(2017). 国家策略中的社会资本生长逻辑——基于环境治理的分析. 公共管理学报, 4: 64-77.
- 王洛忠、李奕璇(2016). 信仰与行动:新媒体时代草根NGO的政策倡导分析——基于倡导联盟框架的个案研究. 中国行政管理, 6: 40-46.
- 王诗宗、何子英(2008). 地方治理中的自主与镶嵌——从温州商会与政府的关系看. 马克思主义与现实, 1: 101-107.
- 王诗宗、宋程成(2013). 独立抑或自主:中国社会组织特征问题重思. 中国社会科学, 5: 50-66.
- 徐盈艳、黎熙元(2018). 浮动控制与分层嵌入——服务外包下的政社关系调整机制分析. 社会学研究, 2: 115-139.
- 俞可平(2006). 中国公民社会:概念、分类与制度环境. 中国社会科学, 1: 109-122.
- 郁建兴、沈永东(2017). 调适性合作:十八大以来中国政府与社会组织关系的策略性变革. 政治学研究, 3: 34-41.
- 詹轶(2018). 社会组织治理中“同心圆”架构及其“委托-代理”关系——基于S市枢纽组织的研究. 公共管理学报, 3: 129-141.
- 张紧跟(2012). 从结构论争到行动分析:海外中国NGO研究述评. 社会, 3: 198-223.
- 张紧跟(2014). NGO的双向嵌入与自主性的拓展:以南海义工联为例. 重庆社会主义学院学

- 报, 4: 86-94.
- 张紧跟、庄文嘉(2008). 非正式政治: 一个草根 NGO 的行动策略——以广州业主委员会联谊会筹备委员会为例. 社会学研究, 2: 133-150.
- 张静(2018). 案例分析的目标: 从故事到知识. 中国社会科学, 8: 126-142.
- 张勇杰(2018). 邻避冲突中环保 NGO 参与作用的效果及其限度——基于国内十个典型案例的考察. 中国行政管理, 1: 39-45.
- 张钟汝、范明林、王拓涵(2009). 国家法团主义视域下政府与非政府组织的互动关系研究. 社会, 4: 167-194.
- 章高荣(2017). 高风险弱激励型政策创新扩散机制研究——以省级政府社会组织双重管理体制改革为例. 公共管理学报, 4: 1-15.
- 赵秀梅(2004). 中国 NGO 对政府策略: 一个初步考察. 开放时代, 6: 5-23.
- 周雪光(2011). 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑. 开放时代, 10: 67-85.
- 祝建兵、向良云(2011). 社会组织行政化及其治理. 长白学刊, 3: 73-76.
- 邹东升、包倩宇(2015). 环保 NGO 的政策倡议行为模式分析——以“我为祖国测空气”活动为例. 东北大学学报, 1: 69-76.
- 邹东升、丁柯尹(2014). 微话语权视域下的微博舆情引导. 理论探讨, 2: 162-165.
- 曾繁旭(2006). NGO 媒体策略与空间拓展——以绿色和平建构“金光集团云南毁林”议题为个案. 开放时代, 6: 22-42.
- 曾繁旭(2007). 环保 NGO 的议题建构与公共表达——以自然之友建构“保护藏羚羊”议题为个案. 国际新闻界, 10: 14-18.
- Andrews, K. T. & Edward, B. (2004). Advocacy Organizations in the U. S. Political Process. *Annual Review of Sociology*, 30: 479-506.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4): 823-830.
- Deng, G. S. & Kennedy, S. (2010). Big Business and Industry Association Lobbying in China: The Paradox of Contrasting Styles. *The China Journal*, 63: 101-125.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Eisenhardt, K. M. (1991). Better Stories and Better Constructs: The Case for Rigor and Comparative Logic. *Academy of Management Review*, 16(3): 620-627.
- Elliott, C. & Schlaepfer, R. (2001). The Advocacy Coalition Framework: Application to the Policy Process for the Development of Forest Certification in Sweden. *Journal of European Public Policy*, 8(4): 642-661.
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good For?. *American Political Science*

◆ 论文

- Review, 98(2): 341 – 354.
- Ho, P. (2010). Greening Without Conflict? Environmentalism, NGOs and Civil Society in China. *Development and Change*, 32(5): 893 – 921.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity – Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration and Research*, 5(2): 145 – 174.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340 – 363.
- Spire, A. (2011). Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State: Understanding the Survival of China's Grassroots NGOs. *American Journal of Sociology*, 117(1): 1 – 45.
- Sutton, R. I. & Staw, B. M. (1995). What Theory is Not. *Administrative Science Quarterly*, 40(3): 371 – 384.

责任编辑: 庄文嘉