

# 资源依赖和柔性策略：政社合作如何影响环境治理？

——基于 26 个案例的比较分析

周文星 程坤鹏\*

**摘要：**保护生态环境、治理环境污染已成为迫切的民生诉求，环保 NGO 在此过程中扮演了非常重要的角色。为研究我国环保 NGO 的政策倡导机制及其对环境治理的影响，本文在制度主义视角下，分析社会变迁过程中社会组织参与环境治理的制度空间。在资源依赖理论分析层面，本文构建了一个以“柔性策略”为核心的多层次解释框架。研究发现，随着环境治理政策的迭代变化，环保 NGO 确有更大参与环境治理的行动空间，但环保组织资源汲取和组织行动能力尚不充分，政策倡导效能仍存在局限性。尽管如此，当下环保 NGO 政策倡导模式趋于稳定，环保 NGO 在依法倡导—公众参与—组织联动—媒体网络的倡导路径中实现了合法性和集体行动有效性的双重平衡。

**关键词：**环保 NGO；政策倡导；资源依赖；柔性策略

## 一 问题的提出

改革开放以来，中国经济快速发展，社会秩序也在不断调整。以往

---

\* 周文星，南京大学国际关系学院助理研究员，南京大学华智全球治理研究院研究员，上海交通大学—哈佛大学联合培养博士，主要从事公共政策、中美关系、国际关系等方面研究，E-mail: zhouwenxing@nju.edu.cn；程坤鹏，上海交通大学中国公益发展研究院助理研究员，上海交通大学—宾夕法尼亚大学联合培养博士，主要从事公共政策与治理、条块政治等方面研究，E-mail: chengkunpeng519@sina.com。

公众的政治参与意愿与能力较为有限，政策制定和执行主要由党和政府通过单向、垂直的方式自上而下地推动。但随着生活水平的提升，民众参与治理的意愿不断提升（亨廷顿，2008）。群体利益多样化和民意的多元诉求需要政府在有序治理过程中予以积极回应，这对地方治理体系和治理能力现代化提出了更高要求。在涌现出来的诸多治理问题中，环境保护正日益成为民众最为关切的议题之一。与此同时，作为民间社会最具活力的社会意识公域，环保被认为是优化自然环境从而改善政社关系的重要渠道（Cooper, 2006）。从这个层面而言，致力于提升环境治理的环保非政府组织（Environmental Non-Governmental Organizations, ENGOs，以下简称“环保 NGO”）的重要性不言而喻。

徐家良、万方（2008）将我国环保 NGO 的发展划分为三个阶段，即萌芽阶段（1970 ~ 1990 年）、兴起阶段（1990 ~ 2000 年）和扩张阶段（2000 年至今）。环保 NGO 提升政策倡导效能的策略可以通过各种途径主动将自己嵌入地方行政体系，并利用一些组织权威与权力符号，提升组织的合法性，具体方式包括：依托成员的特殊身份，如人大代表、专家学者、律师等，将其所凝聚的价值共识输入政府，进而推动政府决策科学化；邀请现任或者前政府官员担任组织名誉职务或参加相关活动，以此“佐证”该组织的合法性（李宁、王义保，2015；赵秀梅，2004；高丙中，2000）。此外，环保 NGO 扮演的多重角色为其提升政策倡导效能提供了更多可能。杨立华、张腾（2014）总结了环保 NGO 参与环境危机治理的八种角色，即维权者、信息员、协调者、资源提供者、持续推动者、专家顾问、促进者和志愿者。张勇杰（2018）也相应概括了环保 NGO 在邻避冲突中的三种角色，即信息员、协调员和促进员。

既有文献对我国环保 NGO 的政策倡导展开了大量分析，但这些研究存在两个主要问题：其一，理论分析框架局限于宏观制度分析，中观组织互动和微观策略机制层面的分析较为匮乏，从而导致方法论上缺乏对组织行为的全面分析；其二，缺少对影响我国环保 NGO 政策倡导

效能影响因素的实证研究，亟待推进超越价值判断的分析范式。本文在资源依赖理论的基础上，试图建立一个多层次的解释框架，并结合多案例比较分析，探讨环保 NGO 的政策倡导路径及其对环境治理的影响。

## 二 层次分析：资源动员与行动策略

鉴于现有研究的不足，本文试图在辨析不同解释概念的基础上，建立一个多层次分析框架，用于分析环保 NGO 的政策倡导机制。首先，从宏观层次分析政府、社会环境和环保 NGO 共同的制度场域。一般认为，在一个相对稳定的制度环境中，环保 NGO 发起或参与部分政策议题得益于开放性的社会体制和政策之窗的开启。其次，从中观层次利用资源依赖理论的核心概念“资源动员”分析组织间的互动关系。我国环保 NGO 尚处在发展之中，其政策倡导的实现离不开个体、社区、媒体等资源的支持。最后，从微观层次探究环保 NGO 的组织行动策略，分析其通过正式或非正式路径实现组织行为“合法性 - 有效性”相互转换的内在逻辑。上述三个层次的整合分析框架，初步融合了环保 NGO 政策倡导研究中的制度、资源、网络等重要影响因素。下文将具体阐述该分析框架。

首先是宏观层次的制度场域分析。国内外相关研究较多聚焦冲突治理、系统开放性、政策参与通道、社会阶层稳定性、媒体舆论等解释变量。本文认为，近十年来，我国政策系统对环境污染的态度出现了积极的变化：在治理层面，地方政府希望吸纳更多环保 NGO 参与环境治理，这为后者参与污染和环境问题整治提供了更多机会。

其次是中观层次的资源依赖理论。作为分析组织间关系的重要工具，资源依赖理论认为，如果将组织与组织、组织与环境的关系视为一种系统，那么组织在系统中的生存与发展就依赖各种资源，通过资源动员与交换推动组织目标的实现。该理论还指出，组织对外部资源的获取需要遵循一定的尺度，过于依赖外部资源会产生外部控制问题（Pfeffer

and Salancik, 2003; Hillman, Withers, and Collins, 2009)。现阶段，我国环保 NGO 规模小、资源少、能力有限，且较多依赖政府资助、社会捐赠或国际资助。但问题在于，环保 NGO 不同资助对象的偏好会导致环保 NGO 出现不同的组织行为逻辑。通常获得政府资助的 NGO 会依据政府的主张把注意力分配在政府近期重点关注的领域和项目中；而受社会捐赠或国际资助的 NGO 往往选择与政府和企业集团保持距离。资源依赖理论衍生或蕴含的“资源动员”概念较为适合用于分析中观层次的组织行为。所谓资源动员，具体可细分成资源动员、成员动员和策略动员等。本文将该概念应用于分析环保 NGO 的组织行为策略。

最后是微观层次的组织行动策略。在 2008 年的汶川大地震中，我国民间组织展现了较强的集体行动和资源动员能力。十多年过去了，社会组织虽取得了长足发展，但在资金、人才、项目运作等诸多方面仍举步维艰。环保 NGO 会采取柔性倡导方式，主要利用媒体和一些社会关系网络等渠道影响政策制定过程 (Economy, 2010; Yang, 2005; Ho, 2007; Teets, 2009)。在社会动员方面，我国环保 NGO 缺乏足够的资源汲取和行动能力，很难主动发挥作用。在政策倡导方面，环保 NGO 更多的是进行宣传和调查，采取诸如向企业建议或向政府举报、发起倡议等较为温和的倡导行动。

### 三 我国环保 NGO 的制度场域：行动结构与“参与权”扩容

《国务院政府工作报告》是我国政府重点工作的集中体现，在研究层面具有极高的可信度。报告对国家各项工作均有不同程度的涉及，对不同领域词汇使用的频率变化，直接反映了政府在某一时期在该领域的注意力分配情况。剔除新冠疫情的影响，本文对过去 20 年的政府工作报告（1990 ~ 2020 年）文本进行了深入分析，试图探索有关环境治理场域中的政策变迁及其对政社关系的潜在影响。

改革开放以后，在 GDP 考核制度导向的作用下，地方政府掀起了工业化和城镇化竞赛，生态环境不断遭到破坏。通过分析可知，中央和地方政府在 20 世纪 90 年代初期开始注意到环境污染问题，并且在政府工作报告里多次强调这一问题的严重性。1990 年，我国确立了保护环境的基本国策。1990 ~ 1995 年，我国进入环境治理整顿期。1990 年，政府提出“动员社会各方面的力量，广泛开展植树造林活动，绿化祖国，保护和改善自然生态环境”。1992 ~ 1994 年，《政府工作报告》连续三年强调了环保的重要性。1995 年，《政府工作报告》再次强调“坚决执行环境保护的基本国策”，与以往“继续加强、认真抓好、努力推进”等提法相比，其措辞凸显治理态度更加坚决（《政府工作报告》中关键词的变化，显示政府在环境保护方面的态度发生转变）。尽管环保问题开始进入政府治理的视野，但是多层级政府之间的利益并不一致，有时还相互冲突。1996 ~ 2000 年，中国环境恶化问题越来越突出。1996 年，政府提出“保护资源和环境问题是关系改革和发展全局的重大问题，这是功在当代、泽及子孙的大事”。1997 ~ 1998 年，政府意识到需要平衡经济建设与环境、人口和资源的关系，严格控制和治理污染。1999 ~ 2000 年，政府提出可持续发展战略。由于当时我国环境污染已经十分严重，《政府工作报告》随之出现了更多措辞强硬的词汇，如“环境污染相当严重”“依法严格管理”“整治”“严格控制和治理”“必须关闭污染企业”等，但这一时期社会力量参与环境治理的渠道仍然有限。2001 ~ 2004 年，环境污染总体上得到控制，环保工作从“更突出”到“十分突出”，政府在这一阶段开始细化保护环境、整治污染的措施。

保持经济增长是党的合法性的重要来源之一。持续增长的经济有助于维持社会的整体稳定。在经济发展初期，由于“稳增长”的执政逻辑和技术、人才、研发等诸多客观约束，粗放式经济发展的副作用无法得到有效消除，我国环境污染治理陷入了“发展经济—粗放式增长—污染—治理—发展经济—粗放式增长—再污染—再治理”的循环。2005 年之前，环保治理大体呈现“雷声大，雨点小”的特征，这导致经济

增长的环境代价过大。2005 ~ 2010 年，环境治理趋于务实，政府提出解决经济发展和环境保护之间深层次矛盾的一系列方案，诸如健全环保监测体系、评价考核和责任追究制度，节能降耗，以及实行严格的问责制。然而，以往的恶性循环依然在延续。但是随着环境污染逐渐演变为民生议题，民众对环境治理的迫切呼吁，促使政府关注经济发展和环境污染之间的现实矛盾，并在经济发展和环境保护之间寻找平衡。同时，政府开始意识到环保 NGO 参与环境治理有望成为政府拓宽民意表达渠道、壮大环境治理力量的重要平台，因此政府积极扩宽民间组织参与环境治理的渠道。吸引、培育和支持环保组织发挥作用，成为地方政府实现治理体系和治理能力现代化的重要选择。得益于这种日益开放的政治体制，环保 NGO 开始扮演更积极的角色。

自 2011 年开始，环保由关涉生态文明建设上升至关乎民族未来的新高度。2014 年，《政府工作报告》提出“生态文明建设关系人民生活，关乎民族未来。我们要像对贫困宣战一样，坚决向污染宣战。健全政府、企业、公众共同参与新机制，实行区域联防联控。各级政府和全社会都要进一步积极行动起来”。2017 年，报告进一步提出要“坚决打好蓝天保卫战。全面推进污染源治理，开展重点行业污染治理专项行动。对所有重点工业污染源，实行 24 小时在线监控。严格环境执法和督查问责”。2018 年，政府提出“树立绿水青山就是金山银山理念，以前所未有的决心和力度加强生态环境保护”。这些意在加强环境保护的措辞更为严厉，治理环境污染的措施也持续得到细化。

精英群体环保意识的崛起也对环保 NGO 的发展起到了很大的推动作用。中国经济的快速发展造就了一批富有影响力的社会精英群体，比如越来越多的律师、医生、教授、公司白领开始关注环境污染，并且通过各种形式参与环保，为多主体环境共治奠定了广泛的社会基础。越来越多的环保组织由退休政府官员、媒体记者、大学教授或公司白领发起。在引领民间环境治理的过程中，上述群体展现了其独特的优势。例如，他们拥有一定的社会资源，比较熟悉相关法律法规，和政府、媒体



有相关的交流或合作渠道。他们也具备较强的集体行动能力与环保意识。此外，他们还注重运用柔性的政策倡导策略，着力于加强个体或组织行动要达成的目标或产生的社会影响，倾向于实现合法性和有效性的统一。不过，这些群体在参与环境治理方面仍存有不足，如顾虑对自身社会地位的影响、对“搭便车”存有担忧等。

关键导索事件和媒体信息传播也逐步扩大了环保 NGO 的社会影响力。由社会草根、社会精英乃至政府等多元力量主导的各类环保公共事件或热点，如“APEC 蓝”等，为环保 NGO 参与宣传、讨论和参与环境污染治理提供了一定的空间，其间环保 NGO 可以实现汲取资源、建构网络等方面能力的提升。互联网技术的快速发展也为自媒体和传统媒体赋能，个体和组织引发的公共参与或讨论具有成本低、速度快且范围广泛的特点。在一个个关键导索事件中，环保 NGO 发挥着日益重要的作用，所产生的社会影响更难以被忽视。

综上所述，在制度场域逐步开放的同时，环保治理逐步脱离了政策系统中的“维稳”范畴，在社会阶层分化、部分标志性事件和社会舆论等因素的共同作用下，环保领域的制度场域逐渐形成一个“闭环”（见图 1）。

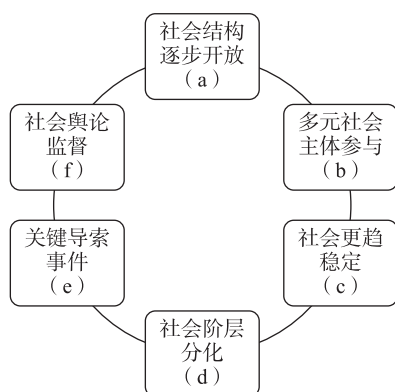


图 1 环保 NGO 参与环境治理的制度场域

为深入分析制度因素对环保 NGO 参与机会的影响，本文以“环境保护”为关键词，搜索相关法律和政策。通过对这些文本的分析，本

文认为，近年来政府对环保 NGO 参与治理的总体态度演变可以概括为：从最初的形式支持逐步延伸为实质支持，从非正式或低层级支持保障上升到环保权利法定保障。比如，1996 年，《国务院关于环境保护若干问题的决定》提出“建立公众参与机制，发挥社会团体的作用，鼓励公众参与环境保护工作，检举和揭发各种违反环境保护法律法规的行为。报纸、广播、电视等新闻媒介，应当及时报道和表彰环境保护工作中的先进典型，公开揭露和批评污染、破坏生态环境的违法行为。对严重污染、破坏生态环境的单位和个人予以曝光，发挥新闻舆论的监督作用”。2000 年，《国务院关于印发全国生态环境保护纲要的通知》提出“进一步加强新闻舆论监督，表扬先进典型，揭露违法行为，完善信访、举报和听证制度，充分调动广大人民群众和民间团体参与生态环境保护的积极性”。2005 年，《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》提出“发挥社会团体的作用，鼓励检举和揭发各种环境违法行为，推动环境公益诉讼”。2011 年，《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》提出“继续推进环境保护历史性转变，完善环境管理和执法监督体系、全民参与的社会行动体系；开展全民环境宣传教育行动计划，培育壮大环保志愿者队伍，引导和支持公众及社会组织开展环保活动。实施全民环境教育行动计划，动员全社会参与环境保护。完善新闻发布和重大环境信息披露制度。建立健全环境保护举报制度，畅通环境信访、12369 环保热线、网络邮箱等信访投诉渠道，鼓励实行有奖举报。支持环境公益诉讼”。2014 年，《中华人民共和国环境保护法》提出“公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利”。2015 年，《环境保护公众参与办法》提出“环境保护主管部门可以通过项目资助、购买服务等方式，支持、引导社会组织参与环境保护活动；国家鼓励县级以上环境保护主管部门推动有关部门设立环境保护有奖举报专项资金”。2018 年，《中共中央、国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》提出要构建生态环境保护社会行动体系，引导环保社会组织依法开展生态环境保护



公益诉讼等活动（见图2）。



图2 环境保护相关法律法规中有关环保 NGO 的内容

总体来看，国家在环境治理领域始终发挥着主导作用。但随着污染问题日益恶化、民众环保意识不断增强以及环保逐渐演化为公共议题，环保 NGO 在环境治理过程中开始起到更为积极的作用。这在政府机构改革中也有所体现。国务院机构改革为统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，整合国土资源部的职责，国家发展和改革委员会的组织编制主体功能区规划职责，住房和城乡建设部的城乡规划管理职责，水利部的水资源调查和确权登记管理职责，农业部的草原资源调查和确权登记管理职责，国家林业局的森林、湿地等资源调查和确权登记管理职责，国家海洋局的职责，国家测绘地理信息局的职责，组建了自然资源部，以统筹山水林田湖草系统治理。可以预见的是，在政府延续铁腕治理污染的制度环境中，环保 NGO 或将享有更为畅通的政治表达渠道和更大的政策倡导空间（见图3）。

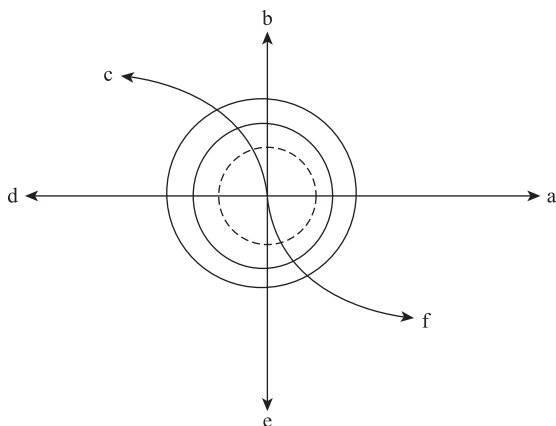


图3 环保 NGO 参与环境治理的政治机会结构扩容

#### 四 资源动员与行动策略：如何达成组织参与合法性与行动有效性

分析我国环保 NGO 政策倡导路径及机理，需要从中微观层次分析环保 NGO 的组织行为及行动策略。本文以环保 NGO 参与环境污染治理这一核心问题为导向，通过筛选阿里巴巴公益基金会 2013 ~ 2015 年资助的公益项目，并辅以官网信息、报纸报道等多种交叉验证方式（对这些公益组织和项目，查询其官网、检索报纸，逐一核对核实），最终获得 26 家环保 NGO 的项目数据。这 26 家环保 NGO 分布在东、中、西三个地区；活动领域涵盖工业污染、水污染、空气污染、地区环境综合保护等方面；活动形式结合了线上和线下活动；组织类型涉及草根、民办和官办三种形式（见表 1）。

表 1 阿里巴巴公益基金会资助的 26 家环保 NGO 参与的环境治理项目

序号	环保组织名称	活动领域	项目名称
1	重庆两江志愿服务发展中心	工业污染防治	长江流域国控污染源水污染防治
2	源创马拉松	水污染	身边水 - 源创马拉松 - 饮用水溯源行动

续表

序号	环保组织名称	活动领域	项目名称
3	环境与生物多样性法律诊所	环境与生物多样性	抚仙湖可持续性
4	青赣环境交流中心	鄱阳湖及赣江流域环保	守卫江湖行动
5	长沙市曙光环保公益发展中心	环境与健康的调查研究	南方有好土,多方共治神污染
6	武汉行澈荆楚公益发展中心	工业污染防治	霖水行动-武汉水环境保护
7	合肥市善水环境保护发展中心	水污染	公众参与南淝河保护
8	秘境守护者自媒体	环境保护和自然教育	江河守护者:公众参与水环境保护传播计划
9	九龙江卫士	九龙江水环境的保护	九龙江卫士-河流守护
10	广州市越秀区科莱美特环境保护交流中心	珠三角粤港澳地区的环保	跨境关注-珠三角海岸保护公众参与
11	流溪生态保护中心	流溪河流域治理	流溪河水环境保护项目
12	绿石	江苏省环境问题	南京市社区环境教育公益项目
13	绿行齐鲁行动研究中心	山东省环境问题	“绿聚家人”山东省涉水重控污染企业民间监督项目
14	金华绿色之友	宣传、调查、反应污染问题及介入污染事件	钱塘江流域水污染防治公众参与
15	公众环境研究中心	环境信息公开和公众参与	水污染地图 APP 开发及推广
16	阿拉善 SEE 生态协会	改善和恢复中国内蒙古阿拉善地区生态环境	SEE 蓝天计划
17	浙江省绿色科技文化促进会	公众环境监督、生态社区建设、应对气候变化	绿色浙江“吾水共治”行动
18	长沙绿色潇湘环保科普中心	湖南省环境问题	湘江流域(长株潭干流段)污染风险源监控和饮用水安全项目
19	北京自然之友公益基金会	资助草根环保组织和志愿者	环境公益诉讼民间行动网络及支持体系建设
20	绍兴市朝露环保公益服务中心	保护环境,促进公众参与环境运动	杭州湾流域工业水污染防治公众参与项目
21	福建省绿家园环境友好中心	福建省环境问题	乡水行动-福建水污染调研之泉州
22	温州市绿色水网环保公益中心	水环境保护	温州市水环境保护公众参与项目
23	绿色江南公众环境关注中心	空气、土壤、水环境	浙江省闲林水库水源地保护公众参与小额赠款项目

续表

序号	环保组织名称	活动领域	项目名称
24	襄阳市环境保护协会	推进民间环保活动	汉江襄阳段重点污染源民间监控计划
25	重庆两江志愿服务中心	工业污染防治	非都市区污染防治与机构能力建设
26	绿眼睛环境组织	野生动物与自然保护	浙江省清源行动水环境保护

本文使用 PicData 热词分析工具对上述 26 家环保 NGO 的环境治理项目书进行分析，共获得 150 个热词，通过回溯原文、词性分析、同义合并，最终获得 18 个热词（见图 4），这些热词基本构成了环保组织政策倡导的若干要素。

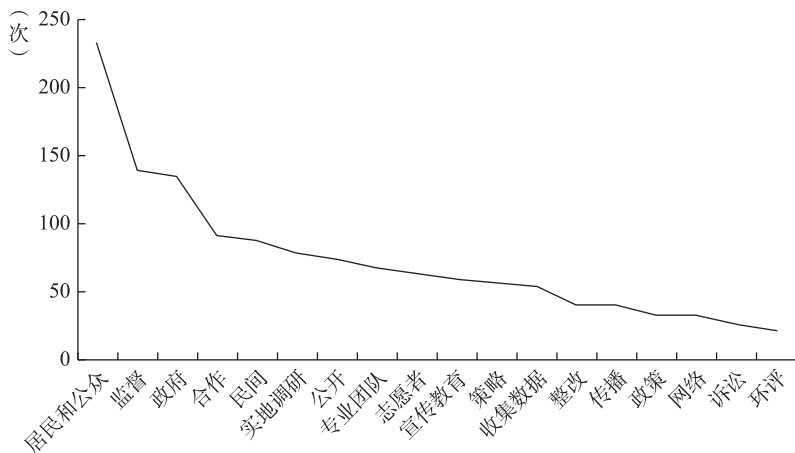


图 4 26 家环保 NGO 环境治理项目的热词频次分布

在热词分析的基础上，本文归纳了环保 NGO 在开展环境保护项目中关注的主体、方式、策略等，这为后续的深入分析提供了较好的文本基础（见表 2）。

表 2 环保 NGO 政策倡导要素及内涵

热词	内容分析
居民和公众	社区居民环境干预、公众知情、参与、监督、维权、教育、意识

续表

热词	内容分析
监督	监督执法部门、运用法律手段参与监督以促进污染源的合法排污或减排、建立湖泊保护公众监督模式、形成当地的环境关注团体，以当地人身份进行水质监督、进行媒体监督、开展推动环境信息公开，进行基础污染数据收集，监督政府部门、帮助公众掌握污染监督的工具、基于政策监督、采取大量的新媒体传播行为，通过公众广泛地参与监督、联合其他专业机构开展环境监督工作，并在公众媒体中广为传播和推广，营造环境公众参与监督的积极氛围、开展监督干预甚至环境公益诉讼、积极发动志愿者参与污染举报，监督工作、组建社区监督力量、教会居民读懂环境公开信息，合法理性地监督、调动企业周边的公众力量，长期持续的监督、在地的监督力量、通过实地调研、数据分析等方法监督，并通过直接沟通、举报、媒体、法律、撰写专题报告、圆桌对话、社区培训等方式推动污染企业进行环境整改、进行现场调查，对照企业在线监测数据，对企业环境行为进行监督、舆论监督、通过公众参与、专家解读、NGO 伙伴跨区域合作、媒体传播的方式加强舆论监督
政府	政府主导污染治理存在不足、推动政府监管、申请、督促政府信息公开、将社会监督纳入政府管理体系、建立公众与政府对话的平台、推动政府部门依法行政、政社合作有助于提升政府形象、搭建政府、企业、社区、NGO 多方参与的共治平台、借助政府力量进行推广和应用、改变政府部门有关公众参与理念、政府部门的认可、与政府沟通对话、政府及时改正介入、协助政府、持续跟踪政府执法进度、核实记录政府重点监控名单组织表现、增进公众和政府之间的信任修复、政府的理解和支持是一种极大的激励、立即向政府报告
合作	与政府合作、与媒体合作、与环保机构合作、与社区合作
民间	民间独立调查、培养民间环保理论、民间力量与政府力量的结合、民间监督缺位、不活跃、民间动员和监督、提高和扩大公众和民间机构的参与度和空间、打开民间参与空气治理的大门、民间力量的发展和培育、联合民间网络、组织实施民间观察与行动网络、民间行动体系、建立稳定的民间监督模式、培养并建立民间环境监督组、民间监控计划、建立起民间监控网络（包括环保组织、周边社区、媒体、公众等）
实地调研	实地监测、调查
公开	信息公开既是目标，也是手段和策略
专业团队	将通过与媒体、司法部门、律师等各行业的联结和互动，提升外源专业支撑能力和影响力、专业能力、行动力和推动力
志愿者	能力建设、志愿者无法开展有效行动、志愿者能力参差不齐、志愿者网络
宣传教育	宣传、教育、培训
策略	上下游组织间策略联动、组织能力和经验共享、关键合作伙伴、推动公众参与、环境监督干预、社会资源网络
收集数据	企业排放数据、政府掌握的环境数据
整改	政府督促企业整改
传播	采取大量的新媒体传播行为、传播效应

续表

热词	内容分析
政策	以政策监督督促政府政策执行，完善环保政策设计、政策环境
网络	民间行动网络、社会资源网络、社会支持网络、社交媒体网络、民间观察网络、民间监控网络
诉讼	公益诉讼
环评	国家环评相关要求

在一定程度上，环保 NGO 已形成较为成熟的资源汲取和政策倡导模式，即依法倡导—公众参与—组织联动—媒体网络（见图 5）。这种模式旨在用柔和、平缓的姿态形成环保治理的政策倡导，且不与政府形成直接冲突。在学理层面，本文将其概括为环保 NGO 组织行动的“柔性策略”。

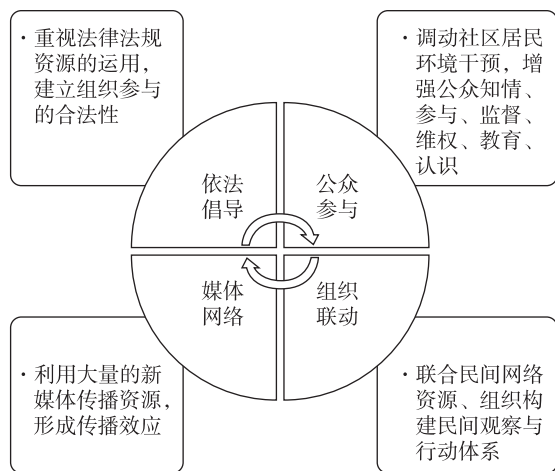


图 5 我国环保 NGO 资源汲取网络及倡导路径

一般而言，受制度环境和组织能力等因素的影响，社会组织参与社会治理存在行动的局限性。相较而言，我国环保 NGO 采取的是一种“柔性策略”，进而达成组织参与合法性与组织行动有效性的双重目标。

首先，环保 NGO 注重对环保法及相关法规——这些法律法规赋予



组织和公民一定的知情权、参与权、监督权、举报权——等制度性工具的运用，以获得组织参与环境治理的合法性。环保 NGO 非常强调社区居民和公众环境干预的法定权利，但民间独立调查缺位严重、民间动员并不活跃，需要民间力量参与环境保护的公共议题，打开民间参与环境治理的大门，并扩大公众和民间机构的参与规模，这在客观上为环保 NGO 的政策倡导提供了合法与合理的政治空间。

其次，环保 NGO 的行动能力受制于有限的资源汲取网络。建构组织行动体系需要实现广泛联动或合作。这种资源网络涵盖民间行动网络、社会资源网络、社会支持网络、社会媒体网络、民间观察网络和民间监督网络等，以资源汲取强化组织行动能力。环保 NGO 可以采用柔和、平缓的方式，与政府、媒体、环保机构、社区和公众合作，以环境污染监督、环保宣传教育、公益诉讼等督促政府政策的执行，完善环保政策设计，改善政策环境。

最后，环保 NGO 在“柔性策略”中实现参与式治理。无论是环境治理的机会结构，还是环保 NGO 的参与领域、行动方式、行动能力、倡导效能等，都与政府的注意力分配和政策偏向息息相关，环保 NGO 需要通过政府履行环境治理职能达成其政策倡导目标。这一过程之所以能够实现，一方面是因为作为社会力量代表的环保 NGO 可以督促政府及时将环境治理问题纳入政策议程；另一方面是因为政府积极吸纳环保 NGO 参与环境治理，能够推动网络舆论理性化发展，从而提升政府与公众之间的信任度。

## 五 结语

近年来，随着环境污染逐渐演变为民生议题，民众对环境治理的迫切呼吁，环保 NGO 在环境共治的制度框架下得以赋权增能，其以“柔性策略”为特征的政策倡导能力及其产生的社会影响力日益增强。通过梳理我国政府环境治理议题上的政策规范变迁，本文建立了一个



多层次的解释框架，运用文本分析并结合多案例比较，为解释我国环保 NGO 的组织行为逻辑提供了一个新的视角。

在这个解释框架中，宏观层次采纳“制度场域”概念分析环保 NGO 参与环境治理的先行条件。本文提出在特定的社会政治环境中，环保 NGO 只有在一定的机会结构或“参与权”扩容条件下才有可能进入社会政策议程，环保 NGO 获得的参与治理的空间正呈现逐步扩大的趋势。在中微观层次，本文提出环保 NGO 的政策倡导受制于其所处的资源汲取网络。在资源约束条件下，环保 NGO 以“柔性策略”为核心的政策倡导模式趋于稳定，在依法倡导—公众参与—组织联动—媒体网络的倡导路径中，组织合法性和行动有效性双重目标的实现使环保 NGO 得以参与环境治理。

在与政府互动的过程中，环保 NGO 采取的策略逐渐趋于灵活，日益娴熟地运用法律等策略工具，在与政府合作的过程中采用柔和、平缓的方式，这一组织行为反而对其达成政策倡导目标具有积极意义。正因如此，对环保 NGO 与其他群体的互动研究需要多层次的情景分析（Liu and Yu, 2018），这正是本文的核心关切之一。本文在理论演绎和经验归纳的基础上，提出以“柔性策略”为核心的组织行为逻辑，为理解我国环保 NGO 的政策倡导路径和内在机理，以及我国政府应对环境治理的政策立场变迁，提供了一个较为新颖的视角。

## 【参考文献】

- 高丙中，2000，《社会团体的合法性问题》，《中国社会科学》第2期，第100～109页。
- 李宁、王义保，2015，《环保组织在环境冲突治理中的作用机制探析——基于利益、价值与认知视角》，《云南行政学院学报》第3期，第94～99页。
- 塞缪尔·P. 亨廷顿，2008，《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为译，上海人民出版社。

- 徐家良、万方, 2008, 《中国民间环境保护组织活动阶段性特征分析》, 《经济社会体制比较》第2期, 第164~169页。
- 杨立华、张腾, 2014, 《非政府组织在环境危机治理中的作用、类型及机制——一个多案例的比较研究》, 《复旦公共行政评论》第1期, 第101~134页。
- 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》第1期, 第39~45页。
- 赵秀梅, 2004, 《中国 NGO 对政府的策略: 一个初步考察》, 《开放时代》第6期, 第4~23页。
- Cooper, C. M. 2006. "This is our Way in: The Civil Society of Environmental NGOs in South-West China." *Government and Opposition* 41 (1): 109 - 136.
- Ho, P. 2007. "Embedded Activism and Political Change in a Semi-authoritarian Context." *China Information* 21 (2): 187 - 209.
- Economy, E. C. 2010. *The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's Future*. Cornell University Press.
- Hillman, A. J., Withers M. C., and Collins B. J. 2009. "Resource Dependence Theory: A Review." *Journal of Management* 35 (6): 1404 - 1427.
- Liu, Q. and Yu R. W. 2018. "Peasant Resistance Beyond the State: Peasant - NGO Interactions in Post Wenchuan Earthquake Reconstruction." *Journal of Contemporary China* 28 (115): 151 - 166.
- Pfeffer J. and Salancik G. R. 2003. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Teets, J. C. 2009. "Post-earthquake Relief and Reconstruction Efforts: The Emergence of Civil Society in China." *The China Quarterly* 198 (2): 330 - 347.
- Yang, G. 2005. "Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China." *The China Quarterly* 181: 46 - 66.

## Resource Dependence and Non-Confrontational Strategies: How Does Political and Social Cooperation Influence Environmental Governance

—A Comparative Analysis of 26 Cases

*Zhou Wenxing Cheng Kunpeng / 118*

**Abstract:** Protecting the ecological environment and containing the environmental pollution has become an urgent demand for people's livelihood in China. In order to study the mechanisms of environmental non-governmental organizations' (ENGOs) policy advocacy and their influence on environmental governance in China, this paper analyzes the institutional space for social organizations to participate in environmental governance in the process of social change from the perspective of institutionalism. It also constructs a multi-level framework centered on non-confrontational strategies by drawing on resource dependence theory. This paper finds that China's ENGOs have gained more space to participate in governance due to the gradual change of environmental governance policy. However, the effectiveness of their policy advocacy is limited because their capabilities in resource absorption and organizational action are constrained by a variety of factors. In spite of this, policy advocacy models of ENGOs have become increasingly stabilized and they have achieved a dual balance between the effectiveness and legitimacy of collective action in law-based advocacy, public participation organizational integration, and media and Internet.

**Keywords:** ENGOs; policy advocacy; resource dependence; non-confrontational strategies

## R reinterpretation of the Standard of Director's Duty from Social Purpose

—A Corporate Social Enterprise Perspective

*Tao Pu Jin Jinping / 135*

**Abstract:** With regard to the current state of the rise of social enterprises,