

2014

中国统和主义地方政府与非政府组织关系

Jennifer YJ Hsu, *University of Alberta*

Reza Hasmath, *University of Oxford*

中国统和主义地方政府与非政府组织关系

Jennifer YJ Hsu and Reza Hasmath

English Citation:

Hsu, J.Y.J. and Hasmath, R. (2014) "The Local Corporatist State and NGO Relations in China", *Journal of Contemporary China* 23(87): 516-534.

中国统和主义地方政府与非政府组织关系

Jennifer YJ Hsu, Reza Hasmath*

摘要：该论文利用统和主义的理论框架来研究中国对非政府组织（NGOs）发展的影响及两者的互动。文章指出，中国中央政府积极参与非政府组织的发展之余，地方政府与 NGO 之间的互动越来越成为决定非政府组织成功与否的关键因素。我们以上海的众多规模、预算、活动范围各不相同的非政府组织为案例，试图理解 NGO 与地方政府的相互联系。该论文进一步讨论了政府影响力不断从中央向地方转移这一趋势的原因及后果。

关键词：非政府组织，地方政府，统和主义政府，中国，上海

自 1980 年代起，中国政府逐渐从发展中的市场经济中退出，从而为非政府组织的快速增长创造了空间。在这之后的将近三十年间，大约 440,000 个官方注册的 NGO — 以及比这更大数量的非注册组织 — 在中国诞生了。¹ 非政府组织的迅速增长很大程度上反映了经济自由化所带来的负面效应。处理从环境污染到食品安全的一系列问题，成为了非政府组织的日常工作。

总的来说，非政府组织已日益成为改变中国社会面貌的一个重要因素。由此，这些组织对社会的贡献，从对政府社会服务的补充到对社会事务的公共教育，也慢慢得到了认可。事实上，地方政府机构与 NGO 合作的积极性也因此而提高了。例如，2012 年 3 月的第 13 届全国民政会议充分展示了中央政府对于鼓励社会组织更广泛参与社会事务的愿望，特别是在与地方政府合作改善对低收入家庭的社会救助体系的方面。²

在这种情况下，中央政府对于非政府组织活动的影响已经得到了广泛的讨论。³ 而该论文的讨论视角将主要集中在地方政府。特别是，这篇论文将使用地方统和主义政府的理论框架，以上海的非政府组织为例，试图理解非政府组织的发展。核心用意是去了解地方政府在与非政府组织的接触中是如何使用和改变统和主义这个手段的。该论文指出，统和主义是地方政府保证自身在非政府组织这个迅

* Jennifer YJ Hsu 是阿尔伯塔大学政治学系助理教授。Reza Hasmath 是牛津大学中国政治讲师。两位作者向匿名审稿者所提出的意见和建议表示感谢。

¹ Pumin Yin, 'A New Dawn for NGOs: Registration Requirements Relaxed for Charity Work', *Beijing Review*, 4 August, available at: http://www.bjreview.com/nation/txt/2011-08/01/content_380902.htm (accessed 20 June 2012). 根据 Yin 的描述, 440,000 个注册的组织由以下几个部分组成: 243,000 个社会团体, 195,000 私人非企业单位, 和超过 2,600 基金会。Xu Ying and Zhao Litao ('China's Rapidly Growing Non-Governmental Organizations', EAI Background Briefing No. 514., 2010, p. i) 估计, 没有注册的非政府的数量有可能是注册机构的 10 倍之多。

² People's Daily Online 'Top leaders meet civil affairs staff, urge progress', 20 March 2012, available at: <http://english.peopledaily.com.cn/90785/7763003.html> (accessed 7 May 2012).

³ 比如, Qiusha Ma, 'The Governance of NGOs in China Since 1978: How Much Autonomy?' *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(3), (2002), pp. 305-328; and Karla Simon, 'Reform of China's Laws for NPOs – A Discussion Related to Shiye Danwei Reform', *International Journal for Civil Society Law*, 3(3), (2005), pp.71-89.

速发展的领域中继续保持权势和相关性的有效途径。与此同时，地方政府也对统和主义的手段进行了显著的改变——即使用微妙的，含糊的审批手段来管理这个领域。

选择上海是由于非政府组织在这个城市逐渐壮大的趋势。这个城市拥有中国最丰厚的财政收入来源，原则上来说，即便没有 NGO 的介入，也能够为解决社会问题投入相当的政府资源。⁴ 然而，上海政府还是不断鼓励把社会服务承包给非政府组织。因此，它了解政府和非政府组织如何应对该领域中的变化提供了一个很好的例子。⁵ 在上海接受访谈的八个非政府组织的规模，预算，和项目都不尽相同，广泛代表了该地区非政府组织的规模，财力和工作范围。这些非政府组织的代表在 2007 和 2011 年末两次接受了访谈。⁶ 虽然这些访谈对于整个中国 NGO 事业的发展不具有代表性，它们提供了了解地方政府对于非政府组织的工作和生存环境的不断介入的一个侧面。从这些案例可以看到各级地方政府，特别是市级和县级在发展非政府组织上与 NGO 所进行的合作。总而言之，这种合作是如何演变，以及这种合作对于政府—NGO 关系所产生的影响是一个极为重要的课题。

地方统和主义政府

使用统和主义这个概念，不仅揭示了政府如何管理和对待 NGO，也凸显了政府和非政府组织在交往中所使用的主要策略。在这个理论框架中，统和主义的安排并不对政治制度——是否为独裁主义或是从属何种社会类型，做出规定。相反，他们是政府所使用的机制和手段。⁷ 详见 Cawson 对于统和主义的定义：⁸

统和主义是一个社会-政治性的过程。在这个过程中，代表垄断性利益的组织与政府国家机关进行就公共政策结果政治交换。这些组织通过授权自我执行而扮演了利益代表和政策执行的双重角色。

有一些人质疑统和主义在理解中国政府-社会关系中用途；也有一些因为更倾向于强调公民社会的发展而提出了更有社会决定性的解释。⁹ Gilley 提出，像地方政府统和主义这样的概念并不能准确反映哪怕是一个中国地方的政府-社会关

⁴ 如同此文的一位匿名评审所指出的，上海的情况与其他地区，比如云南，是不同的。如果当地的财政空虚，那么选择邀请 NGO 来弥补先前由政府提供的服务，几乎是唯一的选择。

⁵ See Jessica Teets, 'Civil Society Participation in Local Governance: Outsourcing Migrant Education in Shanghai', in Z. Deng and S. Guo, eds, *China's Search for Good Governance* (NY: Palgrave Macmillan); Ruoqing Chen, *Understand Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship using Shanghai Public Service Bidding As an Example*, Unpublished Masters Thesis (Lund University, 2012).

⁶ Note, the authors endeavored to interview the same NGO representatives in 2007 and 2011. In the event that this was not feasible, an interview was conducted with a representative at the same position and level of responsibilities.

⁷ Jonathan Unger and Anita Chan, 'China, Corporatism, and the East Asian Model', *The Australian Journal of Chinese Affairs*, 33, (1995), p. 37.

⁸ Alan Cawson, *Organised Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism* (Bristol: Sage, 1985), p. 8.

⁹ See for example, The-chang Lin, 'Environmental NGOs and the Anti-Dam Movements: A Social Movement with Chinese Characteristics', *Issues and Studies* 43(4), (2007), pp. 149-184; and Yongnian Zheng, 'China in 2011: Anger, Political Consciousness, Anxiety, and Uncertainty', *Asian Survey* 52(1), (2011), pp. 28-41.

系，因为这样的概念在解释的广度上有所局限。¹⁰ 在这里使用这个理论框架，并不否认关于这个概念的争议性，也承认应用它的同时需要考虑到它的局限性。但是，使用地方政府统和主义确实能够强调政府-社会关系中的一些方面，同时对 Gilley 的结论“这个列宁主义统治的政府是通过排挤其他对于政治的组织方式的构想而得以延续的”提出挑战。¹¹ Hurst 进一步批评统和主义的不合适性。¹² 他提出我们应该去研究政府-社会关系中的细微之处，问一问这些组织到底是带着公民手套的政府拳头，还是真的能够代表社会利益不惜与政府的目标争锋相对而不是一味逢迎。当然，对于注重政府-社会关系中的细微之处，本文并无异议，而是把它作为该文的主要目标之一。但是，正如 Goodman 在谈到地方政府统和主义这个框架的优势时所指出的，“政府统和主义对于政治环境中的社会利益和经济利益是同等渴求的。”¹³ 该文中将会展示地方官员如何在一定程度上协调社会和经济利益，而政府的拉拢并非不常见。对于很多非政府组织来说，被政府拉拢并不具有正面或反面的意义，而是为保证该组织在地方当局意识中保留一席之地之现实需要。

在 Gilley 和 Hurst 为地方统和主义理论框架的失败而泄气时，其他学者提出要对影响政府-社会关系中的社会利益相关者进行更为彻底的研究。Lin 在对中国反对建坝，特别是针对三峡大坝和怒江大坝的社会运动中充分观察到了“社会对于挑战政府的能力得到了增强。”¹⁴ 在另一个领域中，Read 在对中国的房屋业主协会的研究中指出，这些地方性的抗争活动就是对于公民社会理论框架的凭证，因为公民的参与使得人民具有了组织，抵抗和对政府施加压力的机会和经验。¹⁵ 现代政府-社会关系更多体现在了协商之中，特别是地方政府把与 NGO 的合作作为在社会中进行制度延伸的一个手段。其他作者借鉴了传统的 Migdal 的“政府在社会中”的角度，试图通过把政府作为许多因素之一来解释政府-社会的关系。¹⁶ 像 Fulda, Li 和 Song 这样的作者相信“政府在社会中”捕捉到了政府机关中经常发生的冲突从而引起的改变。¹⁷ 对于 Alpermann 来说，Migdal 的框架可能在解释政府的碎片化中是最为有用的：“政府本身被向不同方向拉扯，一些部分与某个社会领域产生了联系，而另外的部分又与其他社会成员进行联合。”¹⁸ 这样的“政府在社会中”的方法强调了政府的改变，及其之后对于社会的影响，但

¹⁰ Bruce Gilley, 'Paradigms of Chinese Politics: kicking society back out', *Journal of Contemporary China* 20(70), (2011), p. 525.

¹¹ Gilley, 'Paradigms of Chinese Politics: kicking society back out', p. 532.

¹² William Hurst, 'The City as the Focus: The Analysis of Contemporary Chinese Urban Politics', *China Information* 20(30), (2007), p. 467.

¹³ David S.G. Goodman, 'Foreword', in J. Hsu and R. Hasmath, eds, *The Chinese Corporatist State: Adaptation, Survival and Resistance* (New York: Routledge, 2013), pp. avi-xvii.

¹⁴ Lin, 'Environmental NGOs and the Anti-Dam Movements: A Social Movement with Chinese Characteristics', p. 178.

¹⁵ Benjamin L. Read, 'Assessing Variation in Civil Society Organizations: China's Homeowners' Association in a Comparative Perspective', *Comparative Political Studies* 41(9), (2008), pp. 1240-1265.

¹⁶ Joel Migdal, *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

¹⁷ Andreas Fulda, Yanyan Li and Qinghua Song, 'New Strategies of Civil Society in China: A Case Study of the Network Governance Approach', *Journal of Contemporary China* 21(76), (2012), pp. 675-693.

¹⁸ Bjorn Alpermann, 'State and Society in China's Environmental Politics', in J.J. Kassiola and S. Guo, eds, *China's Environmental Crisis: Domestic and Global Political Impacts and Responses* (New York: Palgrave, 2010), p. 145.

如果说这意味着中国政府力量的减退的话，就并不准确了。¹⁹ 除了要指出一些社会决定论忽视了政府的重要性之外，这些研究中达成的共识是必须要把焦点集中到地方这个层面。

中国的中央分权使得对地方政府的关注变得更加切题。地方政府被赋予，也被期望做出一系列广泛的决定，同时为之承担责任，包括提供社会福利。

Goodman 提出，现在地方主义已经是一个被普遍接受的论述，反映在经济上，文化上，特别是地方性的文化认同。²⁰ 地方政府的案例研究对于提供一个关于地方政府和社会成员之间的关系以及这对政策产出所造成的改变就显得尤为重要。

在地方层面，从 1990 年代开始的关于中国地方统合主义政府的文献通常把地方统合主义政府作为一个在农村中的经济参与者。Jean Oi 对于地方工业化的详尽研究坚持把地方政府作为一个商业公司来对待。²¹ 地方政府被描绘成培育商业机会，运作资源和扶持政府中的其他机构来培养商业机构的企业家。财政改革对于地方官员积极推进地方工业和经济的发展提供了刺激，特别是他们对于企业的利润拥有剩余索取权（虽然国家规定地方政府不得索取超过百分之二十的税后利润）。²² 相似的，Walder 也把地方政府看作是追求私有利益的私营企业。²³ 在地方统合主义政府的框架中，银行，财政和税务部门，和村镇领导之间因为具有相当紧密的关系而互相帮助对方追求利益的最大化。在地方政府积极的促进经济活动的同时，Blencher 和 Shue 使用了政府发展的模式为地方政府描绘了一个通过选择相关领域中的战略性“赢家”来引导发展的角色。²⁴ 虽然在所有的研究中地方官员都被认为在追求个人利益，具有寻租和掠夺的倾向，Duckett 同时指出地方政府也可能成为经济改革中具有创业精神和创造力的力量。²⁵ 尽管如此，Unger 在他对地方商业机构的评估中总结道，虽然这些机构表面上是统合主义的，由于他们对于政府目标之外的个人利益和目的的追求，地方政府的差异仍然是一个需要着重考虑的因素。²⁶

地方政府的变化之前并没有得到足够的重视，但是 Remick 却坚持关注这点，为研究上海地方政府与 NGO 之间的区别和联系提供了一个恰当的跳板。²⁷ 在了解地方政府之间不同的同时，政府-社会关系中的微妙之处也得以显现。Remick 写到：“地方的政府结构是通过地方政府的组织方式来定义的，而地方政府行为

¹⁹ Gilley, 'Paradigms of Chinese Politics: kicking society back out'.

²⁰ David S.G. Goodman, 'Structuring Local Identity: Nation, Province and County in Shanxi During the 1990s', *The China Quarterly* 172 (2002), pp.837-862.

²¹ Jean Oi, 'Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China', *World Politics*, 45(1), (1992), pp.99-126; and 'The Role of the Local State in China's Transitional Economy', *The China Quarterly* 144, (1995), pp.1132-1149.

²² Oi, 'Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China', p. 111.

²³ Andrew Walder, 'The County Government as an Industrial Corporation', in A. Walder, ed, *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China*. Cambridge (MA: Harvard University Press, 1998), pp. 62-85.

²⁴ Marc Blecher and Vivienne Shue, 'Into Leather: State-led Development and the Private Sector in Xinji', *The China Quarterly* 166, (2001), pp. 368-393.

²⁵ Jane Duckett, *The Entrepreneurial State in China: Real Estate and Commerce Departments in Reform Era Tianjin* (London: Routledge, 1998).

²⁶ Jonathan Unger, 'Bridges: Private Business, the Chinese Government and the Rise of New Associations', *The China Quarterly* 147, (1996), pp.795-819.

²⁷ Elizabeth Remick, 'The Significance of Variation in Local States: The Case of Twentieth Century China', *Comparative Politics*, 34(4), (2002), pp.399-418.

是通过他们对于中央政策的落实以及不受高层指导而制定和执行本地政策的行
为来定义的。”²⁸ 在一篇关注外来 NGO 的文章中，Hsu 在总结研究地方政府的
优势和得益时指出：“研究不同层面的城市政府如何和外来非政府组织互动展示
了地方政府为了保证在快速变化的社会环境中保持自身的相关性而使用的非正
式的策略。”²⁹ 作为中央政府和地方群众的中间纽带，地方政府对于落实中央
政府的政策的有效性和成功率具有至关重要的影响。因为，在研究政府-社会
的关系中，侧重于地方政府的角色有助于了解影响 NGO 发展的不同因素以及为什
么某些 NGO 比其他 NGO 更为成功。当然，在此必须要提出的问题是：在对政
府-社会关系中，中国共产党的位置在哪里？鉴于中国共产党对于中央政策和国
家大方向的掌控，关于共产党和它的意识形态的讨论通常只是私下的交流，特别
是在与 NGO 负责人的访谈中。“虽然在讨论国家或省级层面的国家政策或者战
略方向时，中国共产党是一个很明显的讨论对象。但是，在研究特殊地方的案例
是，共产党通常并不被提及，或是只是隐约存在于讨论之中。”³⁰

鉴于地方政府的重要性—以及中央政府对于管理 NGO 的政策—在中国的环境
下我们该如何最好的提出关于政府—NGO 的关系的理论？比较合理的一个解
释是经济自由化的过程中，国家调整了管理经济和社会的策略，从过于依赖高压
政治和宣传，到现在通过与社会组织建立更紧密的联系而使政府能够依照改革
的目标来组织社会利益。使用 Cawson, Unger 和 Chan 的统合主义框架，以及
Schmitter 的被广泛引用的定义，³¹ 研究中国的政府—非政府组织需要一个更加
灵活的统合主义。

中国政府已经放弃了曾经用来强迫个人和组织服从的策略。以前的高压政治
和宣传是公开制裁的化身，也就是说，政府使用公开的手段来管理社会组织。在
今天的中国，中央政府和地方政府都更擅长于巧妙的应付可能对于政府不利的因
素。因此，基于这样的表现，统合主义正在形成。在统合主义的制度框架之下是
明显的隐性许可。这样的隐性许可表现在：（1）政府具有创造和维系关系的主动
权；（2）一些被选择的组织和团体被赋予代表他们的支持者与政府协商的特
权；（3）这些组织和团体必须遵循政府制定的规则和制度。也就是说，在统合
主义的关系中，这些团体和组织是政府的替代性的控制机制。这些表现令人联想
到被认为是政党—国家管理社会的臂膀的国家非政府组织（GONGOs）。比如，
妇联和共青团都是政府主动创造的社会组织，作为政府和社会的桥梁。这些组织
代表了他们委托人的利益，并被赋予了向政府表达他们利益诉求的权力。但是
这些组织必须要服从政府设置的规则。在政府—NGO 的关系中，这种隐性许可
能够帮助我们了解地方政府是如何在社会责任和增强 NGO 的行动这些方面对统合

²⁸ Ibid, p. 399.

²⁹ Jennifer Hsu, 'Layers of the Urban State: Migrant Organisations and the Chinese State', *Urban Studies* 49(16), (2012), p. 3527.

³⁰ David S.G. Goodman, 'Sixty Years of the People's Republic: Local Perspectives on the Evolution of the State in China', *The Pacific Review* 22(4), (2009), p. 443.

³¹ Philippe Schmitter's ('Still the Century of Corporatism?' *The Review of Politics* 36(1), (1974), pp. 93-94) 对统和主义的定义：“统合主义是一个利益代表的系统，各组成部分被组织为有限的类别。这些类别是单一的，强制的，非竞争的，按等级排列而且作用各不相同。政府通过对这些系统类别的认可或颁发执照(甚至建立)，给予他们对于所代表利益的垄断以换得他们对政府控制的服从。这种控制体现在领导人的选择和对于需求以及支持的诉求。”

主义的机制进行修改的。隐性许可的存在表明地方政府和 NGO 的关系是建立在对于两者关系的默契的基础上的。尽管如此，从以下的论述中将会看到，这样的默契是以 NGO 主动引起地方政府的注意为前提的。而地方政府，又通过隐性许可来制约 NGO 的主动性。

中国非政府组织的发展

尽管中国的非政府组织在数量和多样性上有了长足的发展，政府始终通过民政部（MCA）控制着 NGO 的成立，对它们进行监督。民政部负责 NGO 的登记和管理，同时有权对它们进行警告，发号施令，取消或者改变这些组织的合法身份。³² 在 1989 天安门事件之后，关于对 NGO 的管理出现了不少官方文件。在 1989 年之前，并不存在一个普遍适用的管理 NGO 的规章制度。在天安门事件之后，国务院在 1989 年 10 月颁布了《社会团体登记管理条例》。在此之后，社会团体必须找到一个担保的部门或者单位。

不出意料的是，寻找这样的政府部门来为非政府组织担保并非易事，因此很多非政府组织无法完成正式的注册。政府部门并不愿为了担保非政府组织而付出额外的行政工作，特别是万一这样的组织给政府工作造成麻烦时还要承担责任。没有在民政部的注册，民间组织事实上是非法的，活动随时都有被停止的危险。要在民政部注册同时找到担保者的双重注册系统不仅仅对于那些想要取得合法身份的组织来说是件非常麻烦的事，同时，由于注册后 NGO 组织的所有决定都必须得到他们的担保部门的同意，这样的行政步骤极大威胁到了这些组织的独立性。因此，很多组织绕过繁琐的行政程序，而选择在工商局注册为一个营利性的商业团体。尽管具有这样的正式身份，很多被访谈的 NGO 还是认同他们的非政府组织身份，并且按照这样的模式来运行。而 NGO 的发展受到了不健全的法律制度的负面影响，包括存在法律漏洞和缺乏监管和执法。而中央政府重新采取了统合主义的手段，正是为了在通过制度和法律进行有效控制和保持社会组织的相对优势中取得平衡。

1996 年，当时的领导人江泽民召开了一次中共中央政治局常委会特别会议来讨论如何进一步增强对非政府组织的管理。这次讨论 NGO 政策的会议昭示了非政府组织在国家机构中的重要性，也是对于中国社会的多样化的一种默认。作为这次会议的成果，中央政府进一步颁布了关于更好管理 NGO 的政策文件。1998 年的《社会团体登记管理条例》旨在把社会组织重新定义为非盈利性质的，中国公民自愿参与的，为了实现社会共同目标的组织。³³ 虽然这次关于非政府组织的定义的统一和说明可以说是中国政府的一个积极姿态，但是，在实际操作中，却由于对于财务和会员身份上的要求为 NGO 成为合法团体制造了更多的困难。全国性组织必须有最少 100,000 人民币的投资（约等于 15,837 美元）³⁴，而地方性组织必须有 30,000 人民币的投资（约等于 4,751 美元）。因此，1998 年的条例事实上为非政府组织的登记制造了更多阻碍。

最后，2004 年的《基金会管理条例》确认了可以以个人名义来建立组织，但是仍然需要承担曾经被认为“公共性”的事务。《条例》草案进行了公开征询社

³² 另外，在 MCA 注册的 NGO 必须向之提供年度财政报告。

³³ Simon, 'Reform of China's Laws for NPOs – A Discussion Related to Shiye Danwei Reform'.

³⁴ 汇率大约是 US \$1 = 6.3 yuan

会意见，对象包括中国的法律工作者，学者和 NGO 从业人员。有人曾经提出取消对担保方的要求。但是，在最后的文件中，这个建议被删除了。为了进一步限制非政府组织的活动范围，NGO 不能够建立地区性的分支机构和办公室。事实上，这样的政策会很大程度上限制非政府组织在规模上的扩张。³⁵ 另外，在每一个地区，同一性质的机构不允许超过一个。对于非政府组织如此过度的监管，一方面是为了剔除政府视为威胁的力量而保持社会稳定。另一方面，这使得非政府组织无法改变其弱小的地位。虽然 NGO 的发展面临诸多阻碍，近年来颁布的一些规章制度和试点项目确实显示了政府向更大程度利用 NGO 的方向的转变。比如说，民政部和四川省政府在 2009 年 7 月签订了《推进民政事业综合配套改革合作协议》，提出了在 34 个方面对民政事业进行改革。其中，一个值得关注的改革点便是关于非政府组织的注册：

除另有规定的外，探索建立社会组织直接向民政部门申请登记的制度。民政部门将此作为观察点，跟踪研究（第 11 项）。³⁶

这一项由原本规定的非政府组织必须找到一个政府单位作为担保人，转为可以直接向民政部申请注册，从而给予了 NGO 的发展更大的空间和自由。这也再次证实了 Hildebrandt 的关于 NGO 领导者们认为注册可以增强独立性的表述。³⁷ 此项协议显示了地方政府对于 NGO 领域的发展和扩大的重要性。另外，在 2011 年 11 月，广东省民政局局长宣布为了简化社会组织的注册程序，将取消关于担保人的规定。从 2012 年 7 月 1 日起，除贸易商业组织外，文化，环境，社会服务和娱乐组织的注册不再需要担保人。民政部部长李立国也鼓励其他省份效仿广东省的榜样。³⁸ 广东省的做法为其他省份，包括云南省，来试验非政府组织的注册开辟了先河。³⁹

虽然一些地区，包括广东省在内，表现出了改革非政府组织相关法律的意愿，关于非政府组织管理的法律依然在统合主义的框架内。政府的管理机构依然领导着非政府组织的发展。非政府组织也把他们的经历投入于“政府认为最适合的领域，比如商业组织和研究机构。”⁴⁰ 能够指挥 NGO 把精力和资源投放于何处，这也同时证明了政府对于 NGO 使用的“隐性许可”手段。政府通过扶持某几个 NGO，给予他们能够代表委托人与政府斡旋的特权，来主动建立和维护自己与

³⁵ Reza Hasmath and Jennifer Hsu, 'NGOs in China and Issues of Accountability', *Asia Pacific Journal of Public Administration* 30(1), (2008), pp. 1-11.

³⁶ 此协议的英文版见：<http://www.cecc.gov/pages/virtualAcad/index.phpd?showsingle=135467>. The full Chinese version at: <http://www.sztx.org.cn/ass/detail.asp?id=4164>.

³⁷ Timothy Hildebrandt, 'The Political Economy of Social Organization Registration in China', *The China Quarterly* 208 (2011), p. 976. Hildebrandt 进一步指出，有些机构的领导害怕的是“更多的独立性会在他们的组织与政府间制造分裂。这些领导者认为独立性导致对立，会招来更多的政府监控，而不是更少。”

³⁸ Xinhua, 'The Minister of Civil Affairs on NGO Direct Registration: Promoting the Guangdong Experience', 7 March 2012, available at: <http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/newsview.php?id=4784> (accessed 9 April 2012).

³⁹ China Development Brief, 'Yunnan Social Organizations Will be Able to Directly Register This Year', 29 February 2012, available at: <http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/newsview.php?id=4754> (accessed 10 April 2012).

⁴⁰ Christopher Heurlin, 'Governing Civil Society: The Political Logic of NGO-State Relations Under Dictatorship', *Voluntas* 21(2), (2010), p. 233.

非政府组织的关系。尽管广东的试点项目显示了非政府组织法律改革的征兆，但是政府仍然握有指定哪些组织可以合法参与到社会管理中来的决定权。这表明统合主义政策依然存在。因此，这些改革都可以放在统合主义的框架中来分析，就如同 Heurlin 进一步指出的，中国社会中新的参与者们，从企业家到非政府组织，都必须接受政府的指导和管理。⁴¹ 中央政府对于 NGO 的管理并不排斥地方政府的参与。从下文中对上海的 NGO 的访谈中可见，各个层面的地方政府都对 NGO 的工作和运行抱有很大的兴趣。虽然政府的这些参与还没有成文的规定，地方政府确实成为了这个领域中不可或缺的存在。对于隐性许可的使用给予了地方政府在与不断成长和多样化的非政府组织合作过程中更大的灵活性。

参与访谈的上海非政府组织简介

在上海参与访谈的八个 NGO 分别从事不同领域的工作，有帮助无家可归者的，有为打工者的孩子提供学费的。总的来说，他们都与市级和区级政府保持了有效的沟通和联系。⁴² 除了 CW, PI 和 RC, 其他接受访谈的 NGO 都进行了正式注册。⁴³

LHA

1993 年，两位退休教师成立了 LHA。成立最初的原因是他们认为上海学生的道德和教育水平都在不断下降。组织的宗旨是要提高孩子们教育环境，并且培养年轻人的同情心和服务社会的精神。LHA 组织一系列广泛的活动，包括面向老师和家长的教育咨询，培训，学术交流和出版。关于学生的工作则包括了好几个运作成熟的项目。LHA 周末学堂招募了志愿者老师来为卢湾区的贫困学生提供免费教学。LHA 得到了上海政府的支持，包括了一些官员的直接帮助。它借助与地方政府的紧密关系得以以研究机构的身份在上海市教育委员会下注册。

RS

RS 上海是全球和中国 RS 组织的一部分。该组织致力于对青少年进行环境保护和人道主义价值观的培养。RS 上海从 2000 年开始在中国活动，并且在北京、上海、四川建立了地方分支机构。2004 年，它的非盈利性组织的身份获得了上海市政府的认可。各地方分支机构负责在各自区域内组织和维护在学校和大学社团中的活动。在上海，RS 开展了许多引导学生更好的欣赏大自然的活动。比如，RS 上海在 2010 年组织近 50 所学校参与了“有机花园”的活动项目。它与超过 100 所学校建立了联系，活动范围包括了环境教材的指导，植树，有机种植，体育运动和废物回收。该组织的收入来自于捐助，拨款，和筹款活动中的收益。2011 年，RS 的年度预算是 400 万元（约等于 US\$633,514），比任何其他受访的 NGO 都多。

PI

PI 是由一批欧洲移民于 1999 年在上海建立的。它完全靠志愿者运行，没有

⁴¹ *Ibid.*

⁴² 值得注意的是，这些受访的 NGO 都没有与中央政府建立关系。

⁴³ 鉴于该课题的敏感性，这篇文章中使用的机构和个人姓名均为化名。

任何领工资的职员。受“每个孩子都应该有一个机会”的理念的支持，⁴⁴ PI 主要的工作是通过向上海的移民群体筹款，为打工者的子女支付学费。它主要是向小学阶段的打工人员子女提供不间断的学费支持，前提是他们的家庭收入低于每月 500 元（约等于 US \$79）。⁴⁵ PI 主要的合作伙伴是闵行区和普陀区的外来打工子弟学校，支持了超过 200 名 4 岁到 11 岁的孩子。由于缺乏人力资源，选择受助者的过程由当地教育局，学校校长和 PI 共同完成。当地的区教育局首先联系 PI 想要合作的学校，然后由校长和 PI 进行直接合作。校长向 PI 提供一个需要帮助的学生名单供 PI 进行参考和决定。与地方教委的合作，对于资源有限的 PI 来说是至关重要的。

LQ

LQ 成立于 2003 年，是中国第一家为社会工作者提供职业社会服务的实习工作机会的组织。从浦东新区社会发展局获得的 100,000 元（约等于 US \$15,837）的合同，帮助 LQ 开始了它在社会工作方面的活动。⁴⁶ 最初的活动之一是向外来务工人员的子女提供课后活动和教学。这项活动的目的是培养孩子们的领导才能，自信心，和其它能力。LQ 的志愿者们包括了大学生和一些专业人士。自建立以来，LQ 又涉足其他领域，包括养老院和医院。它的工作和资金来源依赖于与浦东政府的合同。这样的工作模式使得 LQ 处于一个比较不稳定的状态，比如在 2004 年由于浦东政府无法提供工作合同，LQ 面临差点关闭的命运。自 2004 年以后，它重振旗鼓，赢得了工作合同，得以继续提供社会服务。

CW

成立于 2005 年，CW 的主要目标是为外来打工人员的子女提供教学服务和课外活动。这个非政府组织与浦东地区的民工子弟学校合作。它依靠志愿者来组织活动，包括英语，戏剧，生活技能和写作。CW 的负责人承认，如果不是和浦东的共青团委合作，很多项目都无法开展。⁴⁷ 团委为他们提供了运行费用。而且，与团委的合作帮助 CW 获得了民工子弟学校的信任。它的负责人提到，虽然 CW 没有正式注册，但是与团委的合作有效弥补了这项缺失。

SL

SL 成立于 2005 年，是一个致力于为贫困地区建立图书馆的非盈利性组织。与其他类似的组织不同，SL 是一个在浦东民政部正式注册的组织。作为浦东的“十大组织，十大项目”，SL 的工作得到了当地政府认可。它的合法身份使得它能够通过筹款活动吸引了来自上海企业界的大力支持，包括了将近 1000 万元（约等于 US \$1.58 million）的项目款。⁴⁸ SL 的运行基本上依靠专业人士和大学

⁴⁴来自非正式私人交流 April 2007.

⁴⁵ PI 并没有提供年度预算的具体细节。但是，根据学生一年学费是 1200-1800 人民币以及资助了 200 位学生的数量来推算，这个 NGO 一年的经费大概在 250,000 人民币。

⁴⁶ China Development Brief, 'Shanghai dances with NGOs', 8 November 2006, available at: <http://www.chinadevelopmentbrief.com/node/854> (accessed 20 June 2012).

⁴⁷ 来自非正式私下交流 March 2007.

⁴⁸ Liangliang Gao and Pan Zheng, 'Sunshine spreads love through libraries', *Minghang Times*, 7 February 2009, available at: <http://www.shanghaidaily.com/minhang/pdf/0902.pdf> (Accessed 16 April 2012).

生志愿者。比如，它和复旦大学青年志愿者协会合作为初到上海的外来打工人员制作和分发手册。SL 还为来自安徽，河南和山西的艾滋病村建立了图书馆。另外，它还为从小学到大学阶段的贫困学生提供奖学金。

BY

BY 自 2011 年起，以网上慈善商店为运作方式，成为一个正式注册的 NGO。BY 的运营方式主要是收集捐献的物品，在网上出售，然后用筹到的款项来资助其他致力于社会发展工作的非政府组织。2011 年收到和售出的物品中，超过 90% 是衣服。在这一年中，BY 获得了超过 700,000 元（约等于 US\$110,865）的收入。它与国际残疾人联合会的上海分部合作，建立了一个为参与到 BY 网上经营的残疾工作人员服务的训练中心。根据 NGO 代表的介绍，由于该组织的大部分工作都在网上进行，他们并没有与当地政府太多的接触。

RC

RC 是一个 2008 年建立的，为上海的无家可归人员服务的组织。它提供免费食物，有限的医疗服务，和一些基本技能训练来帮助他们寻找工作。RC 在注册的过程当中遭遇了一些麻烦。这些麻烦使得 RC 决定保持低调，不主动寻求与地方政府的合作。另外，据它的负责人介绍，由于 RC 的创办者是外籍人士，这更加增加了与地方政府接触时的困难。⁴⁹ 尽管如此，RC 每周四平均接待 50 到 60 名被救助者。这些使用服务的人员大多数是年轻的男性打工者。RC 的 2011 年度预算大约是 350,000 元（约等于 US\$55,432），主要通过向私人筹款获得。

上海地方政府与 NGO 的合作

上海市政府

在参与访谈的 NGO 中，两个发展最为成熟的组织 LHA 和 RS 都有效的把市政府与它们的合作转化为了独立开展工作的能力。两个组织都与上海市政府的部门建立了紧密的联系。LHA 是在上海教委下注册的组织，这为它开展项目提供了很大的空间和自主性。LHA 也一直积极的维护和发展着它与政府官员的关系。来自政府部门和官员的支持也是它能够广泛开展工作的动力。作为教委注册下的研究机构，受访的机构代表承认她的老板们实际上是“体制的一部分”。这样紧密的关系事实上为该组织带来了相当多的好处。虽然 LHA 获得了官方许可在教育领域进行活动，但是“人脉广泛”还是非常重要的。LHA 明显从他们的众多支持者身上，包括两位上海人大代表，获益匪浅。⁵⁰ 获得众多人大代表的支持表明合法的注册身份确实是一大优势。与人大代表建立紧密的个人关系给予了非政府组织合法性。另外，受访者坦承政府官员“喜欢他们做的事”，而这点保证了这种支持可以通过企业赞助和捐款转化为经济资源。来自政府官员的支持和合法的注册身份，表明上海市政府默许了 LHA 的工作。这样的默许还惠及了其他教育领域的非政府组织，它们不仅能正常工作，还能够从地方政府那里获得支持。同样的，这样的关系也体现在了其他组织，例如 RS（环境领域），CW 和 PI（民工子弟教育）身上。LHA 与政府的亲密关系说明了对非政府组织的支

⁴⁹ 来自非正式私人交流 January 2012.

⁵⁰ 来自非正式私人交流 March 2007.

持保证了地方政府的利益，不管是在社会福利还是维护社会稳定方面。政府并没有受到 NGO 的威胁，因为像 LHA 这样的非政府组织已经被政府纳入旗下了。

同样的，RS 也得到了上海市政府的认同和支持。在接受访问时，TZ 很骄傲的指出 RS 是最早注册为非营利性的组织之一。⁵¹ RS 还把“维持政府的认可和合法注册身份”这一点写入了网站上公布的组织发展目标。而上海的政府官员也想从 RS 这里学到解决社会问题的新办法。但被问到与政府合作是否遇到过阻碍时，受访者表现出了惊讶，并强调上海市政府一直把他们作为一个创新点。⁵² 在 2011 年 12 月的回访中，受访者再次提到了与市政府的良好关系：“他们【政府官员】主要是提供意见和信息，然后帮助我们宣传。”受访者也提到，NGO 的良好信誉对于和政府间的直接合作是至关重要的：“我们的成功为我们带来了良好的声誉，因此有了很多合作的机会。”⁵³ 与 LHA 相似，RS 成功的得到了政府的支持，并且用这种支持得到了企业的赞助和支持，包括了必和必拓 BHP Billiton（一家国际矿业公司）和上海的当地企业。

注册的合法身份和得到某些机构的支持——比如上海的 LHA 和 RS——是得到商业机构资金支持和地方支持的关键。通过授予这两个 NGO 注册身份，上海市政府简介表示了它对于这样的创新型，并致力于通过教育提高上海青少年道德水平的组织的认可。提供这样的隐性许可的部分原因是为了督促这些组织遵守国家制定的法律法规。当然，正如同 RS 甚至把这一点写入组织目标的举动一样，NGO 对于遵守法规并无异议。在市级层面，地方政府不一定完全遵照传统的统合主义，而是建立在与 NGO 的默契上，即 NGO 必须在政府规定的范围之内活动。另外，注册的合法身份也能够帮助确保 NGO 不会成为麻烦制造者。

LHA 和 RS 的例子很好的证明了地方政府通过把 NGO 收归旗下而确保他们在可控范围内活动的策略，而这种关系要比 Gilley⁵⁴ 或是 Hurst⁵⁵ 的描述更为微妙。当然，在如何提供社会服务这个问题仍然存在许多分歧，而上海市政府明显把像 RS 这样的 NGO 作为提供环境保护教育和其他服务项目的一个创新模式。LHA 和 RS 都不是 Hurst 所提出了“带着公民手套的政府拳头”⁵⁶。他们的工作也并没有威胁到政府的利益。RS 的受访者承认 NGO 在组织文化，价值，做事方式以及优先考虑的事项方面，都与地方政府不同。⁵⁷ 因此，这样的例子表明，地方政府一方面继续采纳了统合主义的策略，一方面也为了更有效的与 NGO 合作而做出了一些改变——即，采用了隐性，而非显性，认可的方法。

District Level

大多数的 NGO 都是与区级政府建立合作关系。在这个层面，NGO 与政府的合作以及他们本身的工作内容都是具有多样性的。由于大多数 NGO 的活动都是在这个层面开展的，所以它们与区级政府的合作就显得尤为重要。而 NGO 与区级政府的合作为双方都来了不少益处。不仅如此，据观察到的信息，他们的合作

⁵¹来自非正式私人交流 March 2007.

⁵²来自非正式私人交流 March 2007.

⁵³ 来自非正式私人交流 December 2011.

⁵⁴ Gilley, 'Paradigms of Chinese Politics: kicking society back out'.

⁵⁵ Hurst, 'The City as the Focus: The Analysis of Contemporary Chinese Urban Politics'.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 467.

⁵⁷来自非正式私人交流 December 2011.

还具有创新精神，从而验证了之前关于政府为了适应最新形势而对统和主义做出改变的论断。

PI 与闵行及普陀区教委建立了紧密的合作关系。由于缺乏资源，PI 要依赖区教委来为它选择合作的学校。一方面，对于地方政府来说，这是典型的统和主义手法，PI 的资源缺乏加深了地方政府对它的控制。另一方面，NGO 也乐于得到这样的帮助，因为它无法依靠自身的力量完成为发放奖学金而需要的对学校和学生的背景调查。虽然 PI 是自愿把部分工作交给了政府，但是这样的行为还是削弱了它自身在重大问题上的自主权，而必须接受更大程度上的政府控制和管理。这可能造成地方政府进一步约束 NGO 活动范围，为 NGO 对社会事务的参与造成更大的障碍。

LQ 和 CW 的资助民工子弟教育项目并不是他们自己最先提出的，而是区政府主动上门寻求他们的合作。上海区级政府如此积极的行动展现了他们的“先进性”和他们对于解决社会问题的决心。在 NGO 不断要求政府为提供社会服务承担更多责任的时候，地方政府能够做出这样的努力值得赞扬。尽管如此，地方政府还是为这两个 NGO 的具体行动划上了界限。政府的行为的统和主义性质在这里体现无疑：政府选择它所支持的 NGO 针对民工子女教育这个重要问题来活动。然后，由于地方政府赋予了这个问题重要性，这些组织在规定的框架能活动时也得到了特别照顾。如果没有地方政府的支持，LQ 也不可能把它的活动范围扩大到民工子弟之外。⁵⁸ 但同时，政府支持是一把双刃剑。LQ 对于政府工作合同的依赖，比如在 2004 年，由于缺乏政府提供的合同，LQ 不仅无法获得足够的运行费用，⁵⁹ 还差点因此关门。但是，LQ 还是生存了下来，并继续竞标政府工作合同。它对政府的依赖并没有改变：“是的，我们一直与地方政府合作，特别是开展一些政府想要的活动...我们的组织就去竞争这些服务项目。”⁶⁰ LQ 的例子再次证明了政府的支持也是有负面效应的，它会产生过度依赖的问题。地方政府却是从这样的合作中得益的。NGO 不仅遵从了政府制定的规则和条例，并不为政府制造麻烦。而且，政府还通过与 NGO 的合作深入到了社会服务的领域。

尽管 LQ 和 CW 都要遵循地方政府的规定，CW 的代表还是表达了他们对于来自浦东共青团委支持的感激和赞美。受访者非常肯定，如果没有共青团的支持，他们与民工子弟学校的合作会遭遇很多困难，因为这些学校会对 CW 以及它的背景感到“不确定”。⁶¹ 与共青团的合作给予了 CW 合法性，加强了学校对它的信任，免去了学校所承担的风险和不确定性。通过这两个 NGO 的例子，我们可以看到地方政府划分 NGO 的工作的界限的行为，这又一次证明使用统和主义框架的合理性。另外，这个框架帮助我们确定了 NGO 和他们的工作在地方政府的政治意识中的定位。LQ，CW 和 PI 并没有对于政府的合并提出异议，也许是因为“政府的统和主义容纳了他们在政治中的存在。”⁶²

SL 则苦于应付地方政府对于他们的工作模棱两可的态度。区政府可以在毫无预警及不提供理由的情况下改变与他们的合作，取消对他们的隐性认可。SL 向

⁵⁸来自非正式私人交流 March 2007.

⁵⁹ Shanghai Star, 'Answering social needs', 26 February 2004, available at: <http://app1.chinadaily.com.cn/star/2004/0226/fo5-1.html> (accessed 2 March 2012).

⁶⁰来自非正式私人交流 December 2011.

⁶¹来自非正式私人交流 March 2007.

⁶² Goodman, 'Foreword'.

外来务工人员提供手册的活动显示了地方政府的摇摆立场。第一次手册发放是在2007年春节期间的上海火车站。之后的几次活动就被公安局以安全原因取消了。尽管遭遇这样的困难，SL 还是被评为了浦东“十佳公益组织”。这也许是政府希望通过“招安”的形式来避免异议。SL 的经历显示了政府根据自身的利益对于 NGO 活动范围的控制。但这样不断的变化给 NGO 对于政府-社会关系的范围的掌握带来了到一定的困扰。

相比起他们的同行，BY 和 RC 并没有积极的为他们的工作寻求地方政府的支持。BY 已经以非盈利性社会组织的身分进行了官方注册，但是并没有与地方政府进行合作。由于活动主要在网络上进行——收集物品，评估库存，卖出物品，这使得与地方政府的合作显得并不实际。⁶³ BY 的代表表示，与政府合作“必须建立在透明，平等，和对彼此价值观的尊重的基础上。”⁶⁴ BY 出于对透明度的追求，在网站上公布了他们的预算和支出。BY 是 NGO 中一个独特的榜样。它的大多数的活动都是在网络上进行，而其他 NGO 仍然需要一个现实中的地点来进行活动和服务他们针对的群体。这个新型的 NGO，通过网络和社交媒体来提高公众对社会问题的认识，以及进行筹款，也许预示着一个新的发展趋势。⁶⁵ 正如 Hsu 和 Jiang 指出的，这样的第二代 NGO，并不重视也不渴望与政府建立关系，而倚赖互联网进行日常的运作，将更能吸引中国的年轻人。同时，他们也在论文中指出，与中央或地方政府建立了传统的联系和合作的 NGO 仍然在影响和资源上具有相当大的优势。

与它的同行不同，RC 刻意避免了与当地政府的接触和合作。RC 的代表坦承，由于创立者是外国人，这有可能带来一些麻烦，所以目前保持低调是最好的选择。⁶⁶ 虽然刻意避免与地方政府打交道，但 RC 的活动还是引起了政府的注意。RC 还由于周围邻居的投诉，被迫搬离了原先的办公地点。在它现在的办公地（苏州河河岸），“当地警察和邻居都挺好相处。” RC 所引起的投诉和之后的搬家表明与政府合作对于 NGO 来说可能是无法避免的，特别是当它受到当地媒体的关注后。⁶⁷

BY 和 RC 的例子展示了新一代 NGO 的产生。它们改变了运行方式，通过互联网来交流和提高公众意识，而不仅限于拥有一个网页。新出现的 NGO 熟练掌握和广泛运用社交媒体，如推特，中国的微博，博客和其他形式的电子通讯。在与地方政府的交往中，第二代 NGO，或者被 Hsu 和 Jiang 称为网络 2.0 的非政府组织，并不积极寻求与地方政府的合作机会。⁶⁸ 然而，这些 NGO 也不得不被卷入到与政府关系的漩涡中，因为现在往往是政府要积极寻求与 NGO 的合作以解决一系列社会问题。由于 BY 和 RC 都在工作中展现了创新性——BY 新的筹款方式和 RC 所针对的问题——毫无疑问，他们将被带入到上海政府寻求新方法提供社会服务的轨道上。因此，统合主义的框架依然对评估政府—NGO 在地方层面

⁶³来自非正式私人交流 2011.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Carolyn Hsu and Yuzhou Jiang, 'Chinese NGOs and Resource Strategies: State Alliances and Internet Innovations', paper presented at the Association of Asian Studies, Toronto, 15-18 March 2012.

⁶⁶来自非正式私人交流 December 2011.

⁶⁷ For example, Cao Li, 'Govt urged to help NGO to help homeless', *China Daily* 13 October 2009, available at: http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-10/13/content_8785640.htm (accessed 21 June 2012).

⁶⁸ Hsu and Jiang, 'Chinese NGOs and Resource Strategies: State Alliances and Internet Innovations'.

的关系适用。特别是在上海，地方政府已经显示了寻找解决社会问题的新的途径的意愿，并积极寻求在 NGO 的工作中的存在（如 PI 和 CW 的例子）。

以上海的 NGO 与地方政府交往的过程来看，地方官员对于 NGO 的工作和所处环境具有一定的影响，尽管这种影响并不一定会被正式立法。是否与 NGO 合作很大程度上取决于地方官员的主观意愿。尽管如此，NGO 必须要得到地方政府的一定程度上的支持以便保证活动的持续性。上海的地方政府通过划分合作的界限和对 NGO 某些行为的隐性许可来进一步加强它在 NGO 领域的存在和重要性。总的来说，地方官员通过批准或不批准 NGO 的活动来为它们设立工作议程。

总结

这篇论文表明，地方政府对于 NGO 的工作和成功具有重大的影响。这从政府主动挑起与 NGO 的合作（比如 LQ 的例子），或者 NGO 主动寻求与政府更紧密的关系（比如 LHA）中可以窥见。通常的假设是与政府的紧密关系对 NGO 不利，为导致独立性的丧失。⁶⁹ 但是，这并不表示政府和 NGO 不能够建立互补的关系。⁷⁰ 很明显，大多数的 NGO 想要与政府走的更近。他们是否把自己的角色定位于对上海地方政府的工作的补充并不是最重要的。重要的是，与政府走的更近被认为是进一步发展工作的方法，和决定项目规模与成败的关键。拿 LHA 和 RS 来说，作为受访 NGO 中比较成功的例子，他们的成功很大程度上要归功于他们与政府的合作以及地方政府对他们的支持。他们把这种支持进一步转化为财务资源和来自私企的赞助。四年中两次对这 8 个 NGO 的访谈确认了上海地方政府通过改进统合主义的手段来取得与 NGO 更有效的合作。这种手法的改进体现在政府不再使用直接的“招安”手段，而是通过不断重复的接触和长期的合作来为 NGO 的活动划定界限。SL 向外来务工人员分发手册的例子显示了地方政府通过隐性许可的手段来管理 NGO。NGO 可以代表他们的委托人来与政府进行协商，但是必须要在政府划分的界线之内。而这些界线是通过双方不断的接触来获得认可的。很明显，在 SL 的这个例子中，缺乏沟通和接触造成了它对于政府接受程度的把握不当。

由于中央政府把控制和管理 NGO 的活动作为当务之急，这可能导致了各级政府都被认为不能够理解 NGO 的工作，也不能有效的发挥 NGO 的潜力。因此，一个地方性的政府统合主义框架是解释政府行为，以及政府-社会关系的合适途径。虽然我们有时把注意力都集中在政府-NGO 关系中的显性和隐性认可上，另一方面，这种关系其实有被放松的迹象。这种放松是在中央放权的基础上实现的。由于地方政府更多的介入社会问题，政府与社会的关系呈现多样化。简单来说，更多的政府利益相关者参与到社会问题的解决中来，使得 NGO 具有了更多与地方政府合作的机会。正如同前文中上海的例子，地方政府正成为 NGO 领域未来发展的重要因素。

⁶⁹ Michael Edwards and David Hulme, 'Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations', *World Development* 24(6), (1996), pp. 961-973.

⁷⁰ Iain Atack, 'Four Criteria of Development NGO Legitimacy', *World Development* 27(5), (1999), pp. 855-864