

【管理学研究】

中国环境非政府组织发展与完善的思考

董小林, 杨建军, 周 晶

(长安大学 环境科学与工程学院, 陕西 西安 710064)

摘 要: 非政府组织在相关领域具有政府组织不可替代的独特优势, 特别是在环境保护领域非政府组织参与的作用日益凸显。为了促进社会、经济和环境协调与和谐发展, 简介了中国环境非政府组织的发展状况; 分析了中国环境非政府组织的特征和作用及其发展中存在的问题; 提出了发展完善中国环境非政府组织的系列对策: 加强自身能力建设、加强与政府组织联系、加强环保宣传力度等。

关键词: 行政管理学; 环境保护; 非政府组织; 科学发展观

中图分类号: C939

文献标识码: A

文章编号: 1671-6248(2007)02-0076-04

Development and perfection of China environmental non-government organizations

DONG Xiao-lin, YANG Jian-jun, ZHOU Jing

(School of Environmental Science and Engineering, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

Abstract: Environmental protection should be placed at more important strategic position in order to carry out the concept of scientific development and construct socialist harmonious societies. As a vital force in the realm of environmental protection in China, Chinese environmental non-governmental organization (NGO) has great effect in solving environmental problems. This paper introduces the development status of the NGO, indicates some problems in the developing process and analyzes the characteristics and roles of the NGO. Measures to perfect the roles of the NGO are proposed in this paper so that it can help the NGO to take full effect in the realm of environmental protection.

Key words: administrative management science; environmental protection; non-governmental organization (NGO); concept of scientific development

0 引言

中国社会经济快速发展的同时, 环境问题也更加突出。2003年10月, 中共十六届三中全会明确提出“坚持以人为本, 树立全面、协调、可持续发展观, 促进经济社会和人的全面发展”的科学发展观, 强调要按照“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的要求推进中国的改革和发展, 促进社会、经济和环境协调与和谐发展。

环境保护需要全社会各个方面共同的介入与推动。政府组织作为解决环境问题的主体, 它对环境保护发挥着极大的作用, 但仅仅依靠政府组织的力量解决环境问题是远远不够的^[1]。非政府组织的产生为普通民众参与社会事务提供了平台, 它的发展已表明非政府组织在一些领域具有政府组织所不具有的独特优势, 非政府组织在环境保护领域也已显示出非常重要的作用^[2]。

非政府组织一词最初是在1945年6月签订的联合国宪章的第71条正式使用的。该条款授权联

联合国经济社会理事会为“同那些与该理事会所管理的事务有关的非政府组织进行磋商作出适当安排”。1952年,联合国经济社会理事会将非政府组织定义为:“凡不是根据政府间协议建立的国际组织都可被看作非政府组织”^[3]。环境非政府组织是围绕环境问题而产生并且以解决环境问题为目的的非政府组织,它是非政府组织的重要组成部分^[4]。为了充分发挥中国环境非政府组织的独特作用,加强对中国环境非政府组织的研究是非常必要的。

1 中国环境非政府组织的发展

1.1 国外环境非政府组织对中国环境非政府组织的影响

20世纪70年代,在国外的环境保护运动中逐渐产生了一些有影响的环境非政府组织,其中比较著名的国际环境非政府组织有:世界自然保护同盟、国际绿色和平组织、世界自然基金会等。

由于许多有影响的环境非政府组织一般都兴起于发达国家,而且这些环境非政府组织发展的历史比较长、活动的能力也比较强,特别是一些著名的环境非政府组织,无论是发展规模、影响力、组织能力、国际经验,还是实力上都大大领先于其他发展中国家的环境非政府组织,并且发挥着十分重要的作用。这对其他国家环境非政府组织的发展具有重要的影响和借鉴意义。

20世纪90年代以来,由于中国经济的快速发展带来了越来越严重的环境问题,环境与发展的矛盾越来越突出。受发达国家环境非政府组织在解决环境问题方面突出影响,中国从自身的情况出发也逐渐产生了一些环境非政府组织。中国环境非政府组织的产生与不断发展表明,随着公众环境意识的不断提高,社会公众参与环境保护的意愿日益强烈。

1.2 中国环境非政府组织发展状况

中国环境非政府组织的构建起步较晚,数量较少、发展规模有限、活动领域比较狭窄、在国内的影响不大,特别是在国际上有影响的环境非政府组织更少。目前中国初具规模的环境非政府组织大约有200多个^[5],单个环境非政府组织的会员数量有限,在环境保护领域的作用也很有限,但中国环境非政府组织已开始显现出良好的发展势头。

目前中国比较著名的环境非政府组织有:自然之友、北京地球村、绿家园志愿者、云南大众流域管理研究和推广中心等^[6]。

虽然中国的环境非政府组织在近十年来取得了一定发展,活动范围不断拓展,影响力也不断增强,

但是环境非政府组织本身以及外部环境仍存在一些制约其发展的问题。这些问题主要表现为:一是有关环境非政府组织的法律法规还不完善;二是环境非政府组织还缺乏科学有效的监督和管理;三是环境非政府组织存在和发展的社会基础还很薄弱;四是整个社会对环境非政府组织的了解和研究很少等^[7]。中国环境非政府组织要保持良好的发展势头,不断壮大自身的力量,提高在环境领域中的影响力,必须解决好影响其发展的问题,不断完善自身发展和外部的支持环境。

2 中国环境非政府组织的完善

要完善中国的环境非政府组织,必须明确中国环境非政府组织所具有的特征和作用。只有这样,才能提出有针对性的措施,完善中国的环境非政府组织,促使中国环境非政府组织在中国国情背景下更好的发展。

2.1 中国环境非政府组织的特征

(1)组织性。中国环境非政府组织具有自己的内部规章制度,有自己的负责人,还有经常性的活动。中国环境非政府组织一般都具有合法的身份,能够使组织的管理者对组织做出的承诺进行负责。

(2)非营利性。非营利性是中国环境非政府组织的鲜明特征,是与其他营利性组织最大的区别。但这并不排除中国环境非政府组织可以从其它一些合法渠道获取收入,但这些收入要用于和组织的使命有关的事项。

(3)非政府性。中国环境非政府组织既不是政府组织的组成部分,又不受制于政府组织的领导,但是它必须在法律的框架内接受政府组织的管理和监督,同时许多工作上要与政府组织进行合作。

(4)自治性。中国环境非政府组织能够控制自己的所有活动,有着不受外部控制的内部管理程序,并且能够严格按照内部管理程序进行运作。

(5)志愿性。中国环境非政府组织的活动是以志愿为基础的,组织内参与者的行为属于自愿行为,其资金主要来源于政府、社会的捐赠以及受益者之外的其他主体。

(6)专一性。中国环境非政府组织主要是针对中国的环境问题开展工作,同时对全球的环境问题也同样关注,但对与环境问题无关的其他社会问题极少关注。

2.2 中国环境非政府组织的作用

从中国环境保护的历史来看,政府组织始终是环境保护的主体,发挥着十分重要的作用^[8]。但是

由于政府组织本身所具有的局限性,环境保护往往不能取得预期的效果。而环境非政府组织由于自身具有不同政府组织的一些特性,在环境保护工作中常常发挥着政府组织所不具有的作用,有效弥补了政府工作的薄弱环节,是政府组织在环境保护领域里的重要补充。中国环境非政府组织在环境保护活动中的作用主要体现在以下几个方面。

2.2.1 动员更多的社会力量参与环境保护

环境保护活动不能仅有政府组织的参与,更需要整个社会公众的参与,社会公众既是环境的主人,同时也是保护环境的主力。环境非政府组织是环境保护领域政府和人民之间的纽带,由于环境非政府组织的民间特性,它很容易通过各种活动组织更多的社会公众参与环境保护事业,这是中国环境非政府组织的首要作用。

2.2.2 利用多种形式,提高公众的环境保护意识

公众的环境保护意识是环境非政府组织存在和发展的社会基础之一。中国环境非政府组织可以运用自身的优势,积极向社会公众提供最新的环境信息、传播环境保护的先进理念,并通过各项社会活动与社会公众的互动,促使社会公众在互动参与的过程中提高他们的环保意识,增强环境非政府组织生存和发展的社会基础。

2.2.3 参与政府环境政策的制定与执行的监督

中国环境非政府组织可以运用自身的民间基础、专业知识以及沟通渠道,对国家环境政策的制定和实施发挥促进者和监督者的角色。对有重大社会影响的环境问题,中国环境非政府组织可以进行实际调查、分析评价,向政府组织提出建议,对政府的环境决策产生影响,从而推动政府决策的科学化。

2.2.4 参与环境保护活动

中国环境非政府组织有助于揭露各种方式环境污染事件和破坏生态的行为,以此引起社会公众对这些事件或行为的关注,促使政府加快对这类环境问题的解决。在中国环境非政府组织的活动中,具体地参与环境保护活动已经成为环境非政府组织生存和发展的基础。

2.2.5 对受环境污染影响的弱势群体进行援助

中国环境非政府组织可以利用自身的团体优势以及专业优势,对污染受害者进行法律援助。在法律不能完全保护受害者的利益时,中国环境非政府组织也可以通过各种形式的活动,对污染者施加压力,维护受害者的合理诉求、合法权益。

2.2.6 有利于全球环境保护目标的实现

对中国的环境非政府组织而言,通过与国际环

境非政府组织的合作和交流,提高自身的影响力,促进国际环境保护法规的制定和实施,增强解决全球环境问题的能力,为实现全球环境保护的目标做出应有的贡献。

2.3 完善中国环境非政府组织的措施

2.3.1 加强自身能力建设,提高环境保护能力

由于中国环境非政府组织生存和发展要求的不断提高,面对的环境问题也呈现多样化和复杂化的趋势,所有这些都对中国环境非政府组织提出了更高的要求。中国环境非政府组织应努力争取一切可能的资源进行自身能力的建设,以便能在环境保护领域提供优质的服务。只有这样,才能得到包括政府在内的全社会公众的认同,才能获得更广阔的生存和发展空间⁹。

2.3.2 完善内部管理机制,提高自我管理能力

在中国,一些环境非政府组织的内部管理还比较薄弱,这是大多数非政府组织在发展阶段所共有的问题,如内部管理制度不健全、工作缺乏系统性、资金管理和使用效率存在诸多问题等。环境非政府组织加强内部建设和管理对于环境非政府组织增强自我管理的能力、提高自我生存与发展能力有重要意义。

2.3.3 加强与政府组织联系,扩展自身发展环境

中国环境非政府组织尚处于发展阶段,社会对其地位和作用的认知程度还比较低,但政府已认识到环境非政府组织是环境保护的一支不可或缺的重要力量。政府应制定有关环境非政府组织的政策和法律法规,促进中国环境非政府组织的健康发展,保护其自主权力和创新能力,保障其合法权益不受侵犯。政府与环境非政府组织之间应建立一种制度化的沟通渠道和交流机制,提高环境非政府组织对政府环境保护工作的影响力,同时政府应加强对环境非政府组织的管理、监督和引导。

2.3.4 加大宣传力度,提高公众环境保护意识

中国环境非政府组织可以利用电视、报纸、互联网等媒体资源加大自身宣传力度,促使社会公众了解其宗旨、活动以及现状。由于环境问题关系到每个人的切身利益,所以在动员社会公众参与环境保护公益事业时,环境非政府组织的行动很容易引起公众的共鸣并能取得积极的回应,从而能够更好的提高公众的环保意识^[10]。

2.3.5 加强多方合作,促进共同发展

一般环境问题具有跨地域、跨领域的特点,这些特点决定了环境问题的解决要靠多方面的协作与努力。为了有效解决环境问题,需要政府组织与环境

非政府组织、环境非政府组织之间加强合作,同时还要和其他领域的非政府组织以及国外环境非政府组织加强合作。这样有助于在不同地域、不同领域之间取长补短,相互交流经验,从而促进以环境问题为共同目标的环境非政府组织的良性发展。

3 结 语

发展与完善中国环境非政府组织,全面调动社会各方面的力量和积极性以解决中国日益严重的环境问题,对于落实科学发展观,构建和谐社会,实现经济、社会、环境协调发展具有重要意义。目前,中国环境非政府组织正处于发展阶段,应创造良好的内外部发展环境,针对中国环境非政府组织的特点采取措施,对于中国环境非政府组织的能力建设和长远发展有着重要的推动作用。

参考文献:

- [1] 赵京,王洁,韦苇.论政府介入西部生态环境建设的合理性[J].长安大学学报:社会科学版,2007,7

(3): 52-54.

- [2] 董小林,严鹏程.建立中国环境社会学体系的研究[J].长安大学学报:社会科学版,2005,7(2): 49-50.
[3] 王桂敏.论我国非政府组织的作用[D].长春:吉林大学,2004.
[4] 王蕴波.环境非政府组织参与环境治理的合法性分析[J].哈尔滨商业大学学报,2005(3): 117-118.
[5] 丛霞.环境非政府组织的地位和作用[D].青岛:青岛大学,2005.
[6] 高杨.中国环境非政府组织发展的初步研究[D].沈阳:辽宁师范大学,2005.
[7] 刘丽媛.我国非政府组织发展问题研究[D].长春:吉林大学,2005.
[8] 刘天齐,李克国,魏国印,等.环境经济学[M].北京:中国环境科学出版社,2003.
[9] 叶林顺.环保非政府组织的作用和定位[J].环境科学与技术,2006(1): 62-63.
[10] 杨航征,牛广召.试论中国公民环境权的法律保护及立法建议[J].长安大学学报:社会科学版,2005,7(4): 75-78.

(上接第53页)

轻钢与秸秆复合板结构比砖混结构节能 19 080 元,比钢筋混凝土结构节能 32 400 元。

4 结 语

(1)轻钢与秸秆复合板结构住宅是建筑业中工业化生产的一种新型轻钢轻板结构类型,该结构体系是一种实用、绿色环保的结构体系。钢材是一种可回收利用的建筑材料,秸秆复合板的使用解决了大量农作物剩余物的问题,其推广应用符合中国西部村镇小康住宅建设的实际需要。

(2)对于轻钢结构的造价问题应该全面认识。如果只考虑结构造价,轻钢结构建筑的造价较传统结构建筑高,但认识一个结构系统的优势,还应考虑其综合经济效益。对于达到小康生活的村镇居民来说,轻钢与秸秆复合板结构住宅体系也是一种经济的结构体系。

参考文献:

- [1] 曹中军,吴大川,刘伯权.西部地区建立村镇小康居住体系若干问题的探讨[J].西安交通大学学报:社会科

学版,2004,24(4): 45-50.

- [2] 陈佳骆,孙蕙山,汪文雄.小城镇住宅建设指南[M].北京:化学工业出版社,2004.
[3] 中国建筑设计研究院村镇规划设计研究所.村镇小康住宅示范小区住宅与规划设计[M].北京:中国建筑工业出版社,2000.
[4] 国家发改委产业政策司.2006年全国钢产量突破4亿吨[N].证券时报,2007-01-27(4).
[5] 新华社.农作物秸秆实现生态利用的途径分析[EB/OL]. http://www.shac.gov.cn/nyxw/gnxw/t20060703_154474.htm
[6] Dudas, Annamaria. Light steel structures in residential house construction[J]. Periodica Polytechnica: Civil Engineering 2003, 47(1): 133-136.
[7] 刘伯权,吴大川,王经建.基于层次分析法的工程材料优选综合评价[J].长安大学学报:自然科学版,2006,26(2): 57-60.
[8] 陆国威.新型轻钢龙骨结构多层住宅技术经济性研究[D].武汉:武汉理工大学,2005.
[9] 唐连珏.工程造价的确定与控制[M].北京:中国建材工业出版社,2001.
[10] 裴始敏.西部地区村镇小康居住体系研究[D].西安:长安大学,2006.