

农村环境治理中草根环保 NGO 与 地方政府的关系探究

顾金土, 金巧巧

(河海大学 公共管理学院/长三角环境与社会研究中心, 江苏 南京 211100)

摘要: 阐述了草根环保 NGO 与地方政府之间的合作关系, 分析了两者普遍存在的困境: 双方缺乏共识、缺乏信任、缺乏沟通。为此, 提出了从草根环保 NGO 和地方政府两方面进行完善合作关系的路径分析。

关键词: 农村环境治理; 草根环保 NGO; 地方政府; 关系探究

中图分类号: D630 文献标志码: A 文章编号: 1001-8581(2016)05-0100-04

Exploration of Relationship between Grassroots Environmental Protection NGO and Local Government in Rural Environmental Management

GU Jin-tu, JIN Qiao-qiao

(College of Public Administration, Hohai University/Research Center of Yangtze River
Delta Environment and Society, Nanjing 211100, China)

Abstract: This paper expounded the cooperation relationship between the grassroots environmental protection NGO and the local government, analyzed the common dilemma of the grassroots environmental protection NGO and the local government, including lack of consensus, lack of trust, and lack of communication. Therefore, put forward the path analysis of the perfect cooperation relationship from the two aspects of grassroots ENGO and local government.

Key words: Rural environmental management; Grassroots environmental protection NGO; Local government; Relationship exploration

改革开放 30 多年来,我国的工业经济得到快速发展,环境问题也日益凸显和复杂化。随着农村环境恶化的不断加剧,以及环境治理“政府失灵”的窘境,重视民间环保组织和草根环保力量的行动参与已变得刻不容缓。但草根环保 NGO(非政府组织)和地方政府间的关系较为复杂,经常存在合作分歧、缺乏信任、缺失沟通等矛盾,这样的关系困境并不利于地方环保工作的开展,从而阻碍了农村生态环境改善的进程。如何认识两者的关系困境?如何使得两者能够合作,共同治理农村环境污染,是一个重要的理论和现实问题。

1 农村环境治理中的草根环保 NGO 与地方政府

1.1 草根环保 NGO 与地方政府的界定

草根环保 NGO 是近年来社会发展不断涌现的新鲜产物,因其草根出身、扎根基层的属性而备受关注。与处于城市中大规模的、有正式体制庇护的环保组织比起来,草根环保 NGO 一般着眼于农村及偏远乡镇地区的环境问题,组织规模较小、结构简单、资

源匮乏,生存空间十分有限。由于一般的环保 NGO 都处于城市地域内,它的作用难以辐射到农村及偏远乡镇地区,因此,草根环保 NGO 就显得颇具特殊性又不可或缺。

地方政府是指相对于中央政府的地方各级政府,这里主要指的是与草根环保 NGO 互动频繁的市、县、乡镇政府及环保局、农业局等相关职能部门。

1.2 农村环境治理中草根环保 NGO 与地方政府合作关系的重要性

由于历史与现实的原因,农村环境问题一直未能引起人们的关注,但同时,农村生态环境正以惊人的速度被破坏,农村因环境污染而引发的群体事件正呈上升趋势,关注农村环境污染问题、构建有效的农村环境污染治理体系迫在眉睫。由于农村环境的“公共物品”属性,仅仅运用行政机制和市场机制并不能有效地解决环境问题,而出现所谓的“政府失灵”和“市场失灵”^[1],引入草根环保 NGO 的社会机制并达成与地方政府的合作关系也就显得十分重要。

首先,农村的环保基础设施有限,地区环境治理

收稿日期: 2015-09-26

基金项目: 国家社会科学基金项目“江浙沪沿海工业污染的社会风险研究”(13BSH026)。

作者简介: 顾金土(1974-),男,浙江绍兴人,副教授,硕士生导师,研究方向: 环境社会学和福利社会学。cnki.net

的技术相对落后,加大了农村环境治理的难度和工作量;再加上农村基层环保机构不完善、农村政府环保力量有限,在一定程度上造成了农村环保工作管理的缺位。因此,在农村环境治理中引入草根环保 NGO 并达成与地方政府的合作关系能有效弥补地方政府环保力量的不足。

其次,受发展观念和地方经济发展水平等方面的影响,乡镇政府在农村环境治理过程中,倾向于支持和实施见效快、易被上级认可的政绩工程,以此来谋求官员职位的晋升,从而造成农村环境治理“政府失灵”现象。因此,引入草根环保 NGO 的社会机制并达成与地方政府的合作能有效平衡地方政府的“有限理性”。

最后,我国农村环境治理中市场机制发育不完善,企业、社会团体和个人不愿意或者没有足够的能力来承担农村环境治理的事实,加之政府部门不积极、不作为,缺乏行之有效的鼓励和激励措施,难以发挥市场灵活、高效的资源配置优势,出现了农村环境治理中的“市场失灵”现象^[2]。因此,引入草根环保 NGO 的社会机制并达成与地方政府的合作能有效弥补市场存在的缺陷。

1.3 草根环保 NGO 与地方政府的合作关系逻辑

合作关系是指两个或两个以上独立的成员之间为实现某个共同的目标,在相互信任的基础上,通过各个层次相应的沟通,而形成的一种长期的、信赖的关系。因此草根环保 NGO 与地方政府的合作关系可具体从以下几方面表现:首先,达成共识,谋求合作关系。共识即共同的认识,只有在共识的基础上,人们的判断和行为才会有共通的基础,合作关系才能协调发展。因此,草根环境 NGO 与政府要积极达成共识,从而谋求合作关系。其次,构建信任,建立合作关系。从某种意义上看,政府与草根环境 NGO 之间的相互信任决定了两者合作关系的建立。合作需要一定程度的信任,特别是相互信任,在自由的行动者之间如果充满不信任,就不会出现合作,如果不去行动将永远也不会出现信任,信任是随着使用而不断增多的资源^[3]。因此,草根环境 NGO 与政府都要努力获取对方的信任,以期合作关系的真正建立。最后,积极沟通,维持合作关系。有效沟通是达成合作关系的桥梁,从某种程度上说,政府与草根环境 NGO 之间的良好沟通是双方合作关系的必要条件。通过沟通双方可以交流信息和获得感情与思想,使办事效率大大提高,从而达到维持更加稳固及持久合作关系的目。因此,草根环境 NGO 与政府都要重视相互之间的沟通顺畅,有利于维持和稳固关系。

必要条件,三者相互依存、相互联结。只有在达成共识的前提下,相互的信任才会产生,而在相互信任的基础上,双方才会愿意沟通交流,积极有效的沟通又会促成进一步达成共识,从而形成新一轮的合作关系。可见,三者缺一不可,任一环节的断裂都会导致合作关系的失败。

2 草根环保 NGO 与地方政府的的关系困境

张成福^[4]认为:有效的公共危机管理需要政府、公民社会、企业、国际组织和国际组织的协作伙伴关系。但在农村环境治理中,草根环保 NGO 与地方政府的合作关系存在诸多困境,具体可从共识、信任和沟通 3 个方面表现。

2.1 缺乏共识:具体事务合作前的认识分歧

共识是指双方在某一方面获得的相同或接近的看法。共识的达成有助于协调双方各方面的利益关系、消解可能产生的分歧,从而形成一股凝聚力量,促成合作关系的产生。如果缺乏共识,导致的可能是只有争执而没有合作与行动。社会学家费孝通先生曾经说过“心与心的交流是当今世界第一位的问题”。从这个意义上说,达成共识,是双方达成合作关系的前提和精神条件。为此,只有在凝聚共识的基础上,双方才能齐心协力,谋求合作关系的真正发生。

在农村环境治理中,一旦草根环保 NGO 与政府未能达成共识,分歧就会随之产生,从而给两者合作关系带来阻碍。如两者关于草根环保 NGO 地位和角色的矛盾认识。随着环境恶化的不断加剧,由于地方政府在人员和设备上的局限性,解决环境问题的能力普遍不足,草根环保 NGO 则可以凭借自身的优势发挥职能补充的作用。因此,草根环保 NGO 对于自身在农村环境治理中角色的被认可以及政府对自身的支持力度都存在一定的期待和期许。另一方面,受制于农村经济发展水平的影响,地方政府过于重视经济发展指标,对于草根环保 NGO 的重视程度和支持力度往往不够。俞可平曾指出“政府拨款和补贴的对象并不包括绝大多数真正的草根 NGO”^[5]。并且,地方政府对于草根环保 NGO 在环境治理中所能发挥的作用也往往持保守意见。可见,双方对于草根环保 NGO 在农村环境治理中的作用和地位并未形成一致共识,这也影响两者后续的合作关系。

共识是合作双方进行判断与行为的价值载体,是地方政府与草根环境 NGO 之间建立合作关系的前提。在农村环境的治理中,草根环保 NGO 与政府往往存在诸多分歧,许多事情未能达成共识,利益分歧和矛盾就会产生,双方的合作关系也就失去了共同的基础。

信任是组织对拟合作者的一种信赖,相信其表现有利于己,且不会产生不利的结果或行动。因此,信任是组织的一种意图,这一意图是导致组织进行后续互动的驱动力^[6]。为了维持长久且稳定的合作关系,信任同样必须是相互的,仅有单方面的信任,难以让双方的信任持续下去,唯有相互信任才可促使双方合作,进而达到长久的伙伴关系。

在具体环保事务的运作中,如果环保 NGO 和政府之间难以达成共识,就容易出现信任危机,从而影响两者之间的合作。比如资金捐赠制度,我国的《公益资金捐赠法》对于民间组织的捐赠并没有明确的规定,针对资金的管理也没有形成统一意见,很容易导致环保 NGO 与地方政府就募集资金的管理难以达成共识。如,地方政府一方的管理意见是将资金交由地方慈善会管理,NGO 需通过申请使用这笔资金,从而对资金实行监管;但是近年来,慈善会因为“郭美美事件”而形象受损,草根 NGO 一方也表达出了自身的顾虑,对于政府如何监管这笔资金的使用以及收取管理费用提出了质疑。

双方关于筹集资金的管理问题始终未达成一致意见,会产生对于彼此的信任缺失,结果导致合作关系出现障碍。一方面,地方政府缺乏对环保组织的足够信任,表现出对草根环保 NGO 的掌控力,实行全方位的监管;另一方面,草根环保 NGO 有自身自主性的需求,对于政府的监管方式表现出不满和信任度的下降。但是,信任是导致组织进行后续互动的驱动力,信任的缺乏会导致互动双方难以维持长久且稳定的合作关系。

2.3 缺乏沟通:具体行动过程中协作的不一致

沟通主要是指人与人之间、人与群体之间思想与感情的传递和反馈过程,以求思想达成一致和感情的通畅。沟通的基本结构包括信息、反馈、通道 3 个方面,缺少任何一方都完成不了沟通。如果说信任是双方互动关系的前提,沟通则是双方互动关系的必要条件,缺乏沟通的关系互动过程注定是低效率的。

在环保行动的具体开展过程中,如果草根环保 NGO 与政府之间缺乏信任,则会出现不愿沟通的问题,并将直接影响双方合作关系的后续发展。比如,当草根环保 NGO 与地方政府共同参与当地河道整治的行动过程中,由于治水资金主要来自于当地政府,因此整治河道的项目开展是需要通过招投标来决定工程队的。但草根环保 NGO 缺乏对于政府投标程序的了解,为了节省开支和加快治理进度,省略政府的规范程序,直接找来工程队整治河道,从而给双方的协作造成障碍。

NGO 与政府持有的办事理念和采取的处理方式都不同。环保 NGO 的组织成员皆草根出身,做事缺乏规范程序,追求效率和自由,面对政府“程序式”的沟通和交流方式,能避免就避免。但是环境整治毕竟牵扯到政府职能部门的责任,处于体制内的政府官员,受制于自身的政治身份,习惯于科层制的程序规范与契约式合作,对于他们而言事前的沟通和“程序式”的流程都是必不可少的。因此,导致草根环保 NGO 与地方政府之间的理念和办事准则不同,如果再缺乏事前的沟通交流,势必导致具体行动过程中的协作不一致,从而影响双方良性和稳定的合作关系。

3 完善合作关系的路径分析

关于社会组织与政府之间的关系互动,虽然外部的制度环境起到了一定的规训作用,但组织主体往往具备主体能动性,能通过策略性对应来构建相互关系^[7]。因此,可从草根环保 NGO 及政府部门两方面进行关系改善,为推动两者的合作关系提供一些帮助。

3.1 改善草根环保 NGO 内部缺陷

3.1.1 准确定位组织理念和责任 草根环保 NGO 要时刻谨记和追求组织的公益性、非营利性、志愿性特点,必须准确定位组织的发展理念,谋求与地方政府共同的或相类似的价值观念。如今越来越多的草根精英纳入到环保组织行列,作为环保组织的领导人,必须培养一定的觉悟和意识,要积极拥护政府的决策,认识到环保组织是为公众服务的,明确自身定位。其次,作为草根环保 NGO 的组织者、策划者和管理者,组织领导人要时刻牢记自身的责任和使命,摒弃私利,谋求共赢,领导人不是组织所有权的拥有者,是承载社会责任的独立法人,在强烈责任感的指引下,领导人才能正确谋求草根社会组织的发展方向,获取地方政府的信任和支持。

3.1.2 准确定位组织与政府的关系 草根环保 NGO 面对制度和资源上的双重制约,需要从外部广泛吸纳组织发展所必需的社会资源以拓展发展空间。这就意味着,环保 NGO 必须充分发挥自身的能动性,调整和处理好与政府的关系,能否获取政府的认可和支持会在很大程度上影响了社会组织的生存与发展。一方面,面对乡镇地方官员对于地方环保组织的保守态度,社会组织要策略性地承认政府的管理和指导权,尽量与政府达成共识,在具体事项的方案上与政府的沟通解释很重要,从而获取政治机会发展空间;此外,环保 NGO 要懂得与政府部门荣誉共享,组织领导人对于环保成绩要有分享意识,草根环保 NGO 虽然对政府的合法性和资源有一定依赖性,但是组织所做的环保工作也会成为政府政绩的补充,努力构建深厚

的资源交换关系有利于维持和政府相关人员团结合作的可持续性发展关系。另一方面,当遭受不公正的待遇时,草根组织要通过走合法程序维护自身的利益和权利,通过法律纠正地方政府的错误行为。

3.1.3 提高自身的能力水平和专业化素养 专业化能力建设主要包括人才的专业化、事务决策执行的制度化、规范化等。草根环保 NGO 尤其是在乡镇地域的环保 NGO 往往缺乏对能力水平和综合素质较高的专业型人才的吸引力,社会地位不高和薪酬低是主要原因。基于现实,草根环保 NGO 要努力吸纳本土化的专业人员,注重其对家乡环境建设的内在的责任感,重视其内在实践操作的专业化能力,而不仅包括通过书本知识获得的资格证书等外部条件,还应当组织专职人员参与技能培训与交流学习,从而不断提升组织的专业化能力建设;其次,草根环保 NGO 要重视组织决策和执行的规范化和制度化,逐步完善内部管理机制,尤其是财务资金的募集和使用方面要逐渐公开透明化,从而增强组织的公信力和专业化形象。专业化的提升有利于进一步获取政府的支持和信任,从而达成和政府的合作关系。

3.2 发挥地方政府的多方面支持功能

3.2.1 逐渐将部分职能回归给草根环保 NGO 近些年来,随着环境恶化的加剧,不断涌现出各类突出的环境生态问题,地方政府面对自身有限的解决环境问题能力,应该清楚地认识到要想解决环境生态问题,仅凭政府的力量和努力是远远不够的,还必须不断壮大草根环保 NGO 自身的力量,借助社会的力量推动问题的最终解决。因此,政府必须将部分职能回归给草根环保组织,为草根环保组织让渡出更多的生存空间,某种程度上也是政府对草根环保组织信任的表现。

3.2.2 完善与草根环保 NGO 有关的地方政策法规

国家有关政策法规的不健全给草根环保组织的发展带来了困难,为此地方政府应该健全相应的地方法律法规,为环保组织的发展提供法律依据。地方政府应深入调查,摸清环保组织的发展情况,依据组织的发展困境和需求提供相应的法律和政策措施。比如,明确草根环保 NGO 的法律地位、社会作用和基本职责;研究制定有利于草根环保组织发展的税收管理制度、公益捐助等规定。这样,才能使草根环保组织的环保活动有法可依。此外,还要建立与草根环境 NGO 的联络机构,增加对草根环境 NGO 的了解、支持和信任。

3.2.3 为草根环保 NGO 的成长提供支持和引导

由于草根环保 NGO 面临资金和能力上的约束,地方政府应对环保组织予以支持和引导。首先,在资金方面,我国草根环保 NGO 单靠自身力量很难获得足够的经费,政府部门应在政策上畅通民间环保组织获得资金的渠道,比如完善捐赠企业的合法捐赠后税务扣除制度,成立地方政府专门款项用来支持草根环保组织,协助草根环保组织进行社会募捐,引导环保组织建立长效的资金造血机制等。其次,引导草根环保 NGO 加强自身能力建设和组织管理。地方政府要有意识地培育草根环保 NGO 的自主管理能力,建立健全组织发展所必需的人事和财务制度,通过建立资源共享机制,分享专业人才和专业知识的信息沟通,从而引导草根环保 NGO 迈入组织化、专业化的发展道路中。

4 结论

农村环境问题的治理亟需地方政府和草根环保组织的积极合作,脱离一方的单一组织行动都不能够有效的解决环境问题。缺乏共识、信任和沟通的互动过程都会导致关系的不和谐,面对地方政府和草根环保组织的关系困境,必须从改善边缘草根环保 NGO 内部缺陷和发挥地方政府的多方面支持功能两方面入手,谋求两者合作关系的改善和稳固发展,从而提高环保工作过程的效率,以促进农村生态环境问题的不断改善。

参考文献:

- [1] 廖建凯.国内环境民间组织合法性初探[J].环境科学与管理,2005(3):25-27,49.
- [2] 唐华清.农村环境治理中的制约因素与政府职能强化[J].安徽农业科学,2011(30):461-463.
- [3] 杨晓光,丛玉飞.低碳经济下我国草根环境 NGO 与政府协同关系构建[J].当代经济研究,2010(11):58-61.
- [4] 张成福.公共危机管理:全面整合的模式与中国的战略选择[J].中国行政管理,2003(7):5-10.
- [5] 刘逢,王锐兰,楚俊.中国民间环保组织的生存现状及发展[J].云南社会科学,2006(1):56-59.
- [6] 何艳玲,周晓锋,张鹏举.边缘草根组织的行动策略及其解释[J].公共管理学报,2009(1):48-56.
- [7] 姚华.NGO 与政府合作中的自主性何以可能?——以上海 YMCA 为个案[J].社会学研究,2013(1):21-42.

(责任编辑:管珊红)