

民间环保组织在农村生态文明建设中的作用探析

沈海燕

(闽江学院 思政部, 福建 福州 350108)

摘要:农村生态文明建设是国家生态文明建设的基础。农村生态文明建设不仅应当强化各级政府积极引导和推动的职能,还应当充分发挥民间环保组织的作用。各类民间环保组织积极参与农村环境保护活动,能够促进农村生态文明意识、生态文明制度和生态文明行为的建设,从而推动农村生态文明的整体发展。为了进一步发挥民间环保组织的积极作用,民间环保组织要勇于探索与创新,不断提升服务能力和水平,政府要转变观念,积极推动民间环保组织参与环保事业,要健全法律法规,为民间环保组织的发展营造良好制度环境。¹

关键词:农村;生态文明;民间环保组织

中图分类号: D 922.68

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2015)06-0053-05

一、我国农村生态文明建设中存在的主要问题

作为一个农业大国,我国农村生态文明建设具有基础性的地位,其建设成效直接影响到我国生态文明建设的全面发展。从现实情况看,我国农村生态文明建设并不容乐观,根据2010年全国污染源普查结果显示,我国农村的污染排放已占到了全国50%以上^[1],一些农村地区的生态环境在不断恶化。究其原因,当前制约我国农村生态文明发展的主要问题有:

1. 从整体上看我国农村生态意识比较淡薄

一方面,一些基层领导干部还不能很好地树立起生态意识。长期以来“以经济增长论英雄”的考核办法已经在一些基层领导干部头脑中根深蒂固,他们错误认为经济发展与环境保护之间是对立关系,错误地认为致力于环境改善势必影响到地方经济的发展。随着我国生态文明建设的推进,尤其是十八大后生态考核被逐渐纳入到干部考核标准中,但由于对生态文明建设的干部考核评价机制还没有成熟,缺乏明确的量化指标,因此难以在短时间内实现以生态建设为导向的工作局面。在错位政绩观的驱动下,一些经济发展相对落后的地方仍然将GDP增长、财税收入等放在更重要位置,为了谋求经济增长速度,把生态环境保护抛于脑后。另一方

面,我国农民生态意识普遍缺乏是导致农村环境问题日趋严重的根本原因。一些农民对生态恶化所能产生的严重后果没有足够的认识,或者认为环境保护是政府的责任,与自己无关,缺乏明显的主动意识。因此,他们常常在日常生活中呈现出一些无意识、不自觉破坏生态环境的行为,同时他们也不愿意通过实际行动来改变自身非生态的行为方式,如不合理地使用农药化肥、私自开采矿源、乱砍滥伐、乱泼污水、乱堆粪土、乱倒垃圾等行为。这些行为如果长期得不到有效控制,很容易造成农村植被破坏、水土流失、环境污染等环境问题,从而直接影响和制约着农村生态文明的建设。

2. 农民缺乏参与环境保护的渠道

农村生态文明建设不是“疾风暴雨”式的变革,而是要积极创造各种条件,让广大农民参与到环境保护的实践中来,在“润物细无声”的参与过程中,环境保护才能逐步成为农民的日常生活方式。同时,只有让农民真正地参与到涉及自身生态利益的事务环境决策过程中,才能激励农民主动地学习、了解生态科学知识,参与对生态保护事业。反之,当农民不能经常参与环境保护活动,不能够真正地参与到环境决策过程中时,他们也就不会真正地关心环境的问题。在现实生活中,由于参与渠道缺乏,广大农民并不能广泛参与到环境决策、环境影响评价、环境执法监督活动中来,在生态的在环境立法、

收稿日期: 2015-04-22

基金项目: 福建省中青年教育科研项目(JA13266S);福建省社会科学规划项目(2010B026)

作者简介: 沈海燕(1979-),女,闽江学院思政教研部副教授,硕士,研究方向为社会建设、社会管理。E-mail:sundew124421@163.com

环境标准制定过程中也缺少广大农民的参与。

3. 农村生态环境法制建设滞后

当前,我国在农村环境立法方面,还没有形成健全的农业环境保护法律体系,尤其是缺乏一部综合性专门性保护农村环境的专门性法律如《农业生态环境保护法》。目前用于调整农村环境保护的主要是以《环保法》为主体,同时包括《大气污染防治法》、《环境影响评价法》、《农业法》、《土地管理法》等一些单行法在内的环境保护法律制度。由于这些法律涉及农业环境保护的内容只是做了总体性的规定,缺乏系统性和完整性,同时由于没有对农村环境保护的具体管理制度等作出明确的规定,因而缺乏具体的可操作性。所以,农村环境保护的立法数量和质量都远远满足不了农村生态文明建设的实际需要。

二、民间环保组织的发展有利于促进农村生态文明建设

在农村生态文明建设中,作为生态文明建设的引导者和推动者的各级政府起着非常重要的作用,但农村生态文明建设只靠政府的力量是不够的,还必须调动广大农民、企业和民间组织的积极参与,尤其是要充分发挥民间环保组织的作用。农村环境问题的地域性特征和民间环保组织的职能优势决定了民间环保组织能够成为农村环境治理的重要参与主体。

1. 民间环保组织的发展有利于促进农村生态文明意识建设

作为生态文明的精神内核,生态文明意识是生态文明得以产生和存在的先决条件,是生态文明发展的精神动力和内在保障。因为只有公民的生态文明意识提高了,才能使其对生态环境保护的重要性、紧迫性有着更深刻的认识,才能使其对自身在环境保护活动中所能发挥的作用有更自觉的体认,这样才能使人们在进行经济建设和社会活动的过程中,自觉地把有利于生态文明建设作为一切问题的根本出发点和落脚点。因此,在农村生态文明建设中首先应当增强农民生态文明意识,鼓励农民积极参与到保护农村生态环境的事业中来。

国内外环境保护运动的实践表明,民间环保组织的发展对公民的生态文明意识起着启蒙、开发、引导的先锋作用。在国外,几乎所有的工业发达国

家都有众多民间环保组织,在这些国家中传播环保意识最积极的角色往往不是政府,而是民间环保组织。正如世界环境与发展委员会在《我们共同的未来》中所指出:“自环境运动开始以来,科学团体和非政府组织在青年人的帮助下一直发挥着重要的作用。……非政府组织和公民团体,在提高公众环境意识和施加政治压力以促进政府采取行动方面起先锋作用”^{[2]426-429}。从我国的实践来看,政府长期的宣传和教育是提高农民的环境意识起着重要的作用。但这种“政府动员”的方式也存在很大的缺陷和不足,它使农民始终处于“被动接受”的地位,由于缺乏参与机会和途径,农民难以成为环境保护的主动性力量。因而,为了全面提高我国农民的环境意识,应该充分发挥我国民间环保组织的积极作用。

在我国各种类型的社会组织中,那些以保护生态环境为使命,为社会提供环境公益性服务的环保类民间组织独立性最强、最为活跃、影响最大、得到社会的认可程度也最高。我国民间环保组织在开展环境宣传教育、提高农民环境意识方面起着政府、市场所无法起到的特殊作用。民间环保组织善于把握各种有利时机开展灵活多样的环保教育形式,通过出版书籍、印刷资料、举办讲座、组织培训以及利用广播、电视、网络等一切信息载体,向不同年龄的农民传播包括保护森林、保护动物、节能减排、控制吸烟、保护江河湖泊、保护湿地、绿色消费、低碳生活等内容广泛的环保知识和环保理念,民间环保组织还可以利用自身优势,通过农民喜闻乐见的民间艺术与文化形式,通过农民听得懂、看得明白、理解得了的方式,主动到农村的田间、炕头,乃至茶馆等农民休闲、娱乐场所的方式实施灵活多样的农民生态意识培养机制。

2. 民间环保组织的发展有利于促进农村生态文明制度建设

生态文明制度是生态文明的重要组成部分,只有建立相关的法律、制度,形成良好的环境保护机制、体制,才能为生态文明建设提供坚实的保障。在制定环境法、环境保护制度的过程中,民间环保组织发挥着不可替代的特殊作用。正如一位西方学者所指出“环境法很少是只由法官制定的。事实上,环境保护的历史也是一部立法成就的历史,这在很大程度上归功于环保运动的推行者、公务员、政治

家、探险家、野生动植物保护者、以及对此密切关注的职业或业余的自然主义者”^[3]。民间环保组织不仅能够为生态文明制度建设提供具有前瞻性的思想、理念,还可以直接扮演环境法律制度建设思想库的角色。一方面,环境政策制定是一个关乎公众切身利益的环节,必须以广泛掌握相关科学资料和民情民意为基础,因此,必须进行大量的实地调查和研究。由于民间环保组织具有与生俱来的民间性、实践性及专业性等优势,为了最大程度地保证决策的科学性、民主性,我国各级政府近年来在制定或修改相关环保政策和法规时,逐渐开始咨询、听取一些民间环保组织的意见和建议,邀请他们来共同进行相关的调查和研究。这些民间环保组织常常通过提供调查报告等形式,作为政府的决策参考。因此,开展实地调研和民意调查,参与政府政策研究工作成为民间环保组织参与环保事业的一种重要方式。另一方面,作为一项涉及面广的社会事业,环境保护不仅具有较强的科学技术性、需要进行大量相关的科学论证,而且具有综合性、广泛性和跨学科性的特点。这使得在环境保护政策和制度的制定中,需要具有各种专业知识和技术背景的人才,如天文、地理、生物、监测技术、法律等专业人士,才能保证环境法律、政策制定与实施的科学性和可行性。而民间环保组织的优势之一就在于吸收了大量的自愿者,有着丰富的人力资源,这其中有着不少该领域内的专家人才。而且这些民间环保组织分工细致,对本专业的研究和经验都比较丰富。这些热心环境保护事业的自愿者,通过专题研究中国环境资源立法及其实施问题来提高环境立法质量、通过专业培训环境执法和司法人员来提高环境执法水平、通过普及环境资源法知识来提高公众遵守环境法律的意识,从而中国生态文明制度建设

3. 民间环保组织的发展有利于促进农村生态文明建设行为建设

生态实践是主观见之于客观的活动,生态文明建设能否被公众所认识、理解和接受,最关键的一点就是开展多样形式的生态实践活动。同时,也只有在实践中才能进一步推进生态文明建设。民间环保组织是农民生态文明行为养成的重要场域。民间环保组织的志愿活动之所以能够为农民的生态文明实践活动提供了广阔的领域和途径,这和民间环保组织的特点密切相关。民间环保组织具有社会

沟通的职能优势。民间环保组织一般既能够深入农村和边远贫困地区等基层社会的民众中间,又能同政府保持相对密切的联系。他们既可以通过向民众宣传和普及国家相关环保法律和政策,使民众认识自己的权利和义务,同时又可以帮助民众向政府反映和表达意见和建议,使政府的政策和计划更能符合民众的需要。

民间环保组织由于贴近基层、了解公众,熟悉公众周围的环境条件,更容易发现环境问题。因此,一方面,民间环保组织可以在日常生活中承担起督促和监督政府执行环保政策的职责,扮演着国家环境政策的监督者和促进者的社会角色,推动政府环境政策的调整,使环境权益和社会公益资源得到更为合理的配置。另一方面民间环保组织可以利用自身的优势引导农民依法进行环境维权。在我国广大农村由于缺乏保障农民生态权益的有力机制,一些农村地方漠视的农民生态权益,频频出现河流、空气和土壤遭受损害严重污染的环境事故,极大地损害了农民的经济利益和身体健康,但是农民却缺乏相应的制度来保障自己的生态权益。近年来,随着农民环境保护诉求的增多,各种环保维权行动时有发生,但由于农民组织化程度的低下乃至碎片化,单个农民往往通过分散化的信访等途径来寻求解决,当感到问题解决无望时,有些农民就则容易走向极端,以非理性的手段维护自身权益,这就是当前农村群体性事件发生的重要原因,环境问题也因此成为农村继拆迁征地之后又一个影响农村社会稳定的突出因素。民间环保组织可以为农民提供一种制度化、组织化的参与环境保护的途径和方式,可以弥补当前我国农村环境保护参与机制不健全、利益表达渠道不通畅的不足。同时,民间环保组织还扮演着国家和社会之间的“调节器”、“缓冲器”和“安全阀”的角色,鼓励、引导农民在权益遭受损害时,能理性地控制自己的情绪,争取通过合法、正当的途径,有效维护自己的权益。

三、加快我国环保社会组织发展的路径选择

随着我国经济社会的发展,民间环保组织在农村生态文明建设中的作用将更加凸显。当然,我国民间环保组织在发展中还存在经费不足、人才不足、能力不足等问题。因此,今后应从如下几方面

入手来促进民间环保组织的健康发展。

1. 政府要转变观念,推动民间环保组织参与农村环保事业

新的历史时期,为了更好地发挥环保民间组织的作用,应当按照十八大的要求,加快形成“政社分开、权责分明、依法自主的”现代社会组织体制。其中,“政社分开”是现代社会组织体制的基本前提。“政社分开”的核心问题是科学定位、规范政府与环保民间组织的关系,实现政府与社会组织合理分工、良性互动的合作治理关系。政府与民间环保组织这种合作共治的基本要求是:一方面,政府应当充分尊重民间环保组织的自主性,积极推动政府行政职能与社会的自我管理相分离,实现政府机关与民间环保组织在组织结构上相分离,政府应尽量减少对民间环保组织具体活动的直接行政干预,使民间环保组织能够自主地开展符合其组织宗旨的活动;另一方面,政府要通过转移职能、购买服务、公助民办等方式把民间环保组织能够做好的事情交给民间环保组织去做,从而更好地发挥政府和民间环保组织各自的职能优势。

2. 民间环保组织要勇于探索与创新,不断提升服务水平

(1) 参与环保事业,满足日益多元化的社会需求是民间环保组织发展的永恒动力。民间环保组织要充分发挥自身优势,勇于探索与创新。民间环保组织要加强能力建设,不断提升自身政治素质、业务能力和专业化管理水平。首先,为了更好地参与环保事业,应按照党的十八大要求加快形成“权责分明、依法自主”的现代社会组织体制。建立民主决策机制,提高决策的合理性;完善内部管理机制,提高组织管理水平;健全透明的财务管理机制,提高社会公信力。其次,为了解决(针对)组织运行中资金短缺问题,应当进一步拓展筹资渠道,形成多元化的筹资机制,充分利用各种社会资源;针对人才队伍不足问题,应当吸收具备相关专业知识的创新型人才加入到组织队伍中来,通过各种方式提高组织的吸引力和凝聚力,培养、强化组织成员的认同感和归属感。再次,现代科学技术尤其是信息技术的发展已经为民间环保组织参与环保事业提供了更加广阔的空间和更为便捷的条件,民间环保组织要进一步利用现代科技手段改进参与环保

事业的方式,不断提高服务社会的水平 and 能力。

(2) 健全法律法规,为民间环保组织的发展创造良好的制度环境。为了更好地促进民间环保组织的发展,政府应当进一步健全法律法规,从而为民间环保组织更好地参与环保事业创造良好的制度保障。从一般意义上说,我国民间组织管理的制度框架已经初步确立,民间组织从其设立、变更、注销到日常活动、财务、税收管理等,都有相关法律制度规范和调整^{[4]245}。但从整体情况来看,现行法律规范立法层次较低、在行政法规与宪法之间缺乏一个位居“法律”层次的立法^{[5]161},而且原则性强,可操作性不够,没有相应的司法解释和具体的实施细则^{[6]10}。因此,政府应当加强完善社会的各种制度建设,才能适应当前社会的快速发展的需要。同时,为了对民间环保组织的运作绩效进行科学、公正的评估,应当及时建立相应的社会组织评估机构,制定合理的评价体系。根据评估结果,政府和公众可决定资源(包括人力、财力、物力等)的投向,从而使那些社会声誉佳、运作效果好的民间环保组织能够得到进一步支持,而那些社会信誉度低、运作效果差的民间环保组织则会因缺乏社会合法性而产生分化甚至被淘汰,这样才能优化配置社会资源,促进我国民间环保组织的整体发展质量。

参 考 文 献

- [1] 中华人民共和国环境保护部. 关于发布《第一次全国污染源普查公报》的公告[EB/OL]. (2010-02-06) [2015-04-20]. http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bgg/201002/t20100210_185698.htm.
- [2] 世界环境与发展委员会. 我们共同的未来[M]. 王之佳, 译. 吉林:吉林人民出版社,1997:426-429.
- [3] CHARLES DI L. 生态条约和法律雄鹰:联盟的环境监督作用[EB/OL]. (2006-10-08) [2015-04-20]. <http://www.chinabiodiversity.com/iucn/iucn13/iucn13-1.htm>.
- [4] 褚松燕. 中外非政府组织管理体制比较[M]. 北京:国家行政学院出版社,2008:245.
- [5] 魏定仁. 中国非营利组织法律模式论文集[M]. 北京:中国方正出版社,2006:161.
- [6] 黄晓勇. 中国民间组织报告(2008) [M]. 北京:社会科学文献出版社,2008:10.

(下转第 71 页)