

文章编号: 1674-5566(2017)06-0933-06

DOI:10.12024/jsou.20170301995

中国海洋环保 NGO 的发展困境及对策研究

张继平^{1,2}, 潘颖¹, 徐纬光¹

(1. 上海海洋大学 海洋文化与法律学院, 上海 201306; 2. 上海海洋大学 公共管理研究所, 上海 201306)

摘要: 在参与海洋环境保护和治理的主体中, 海洋环保 NGO 具有不可替代的作用, 主要体现在宣传教育、实践活动、政策参与、公共舆论等各个方面。但是, 从调研资料可以看出, 当代中国海洋环保 NGO 起步较晚, 发展上还存在许多制约因素, 突出表现为制度供给不足、社会支持匮乏和自身组织能力薄弱等方面。为了促进形成海洋环境保护多元治理格局, 有必要优化其制度环境、提高公众的海洋环保意识, 并拓宽海洋环保 NGO 组织自身建设路径。

关键词: 海洋环保 NGO; 制度供给; 社会支持; 组织建设

中图分类号: X 55 **文献标志码:** A

《21 世纪议程》强调非政府组织需要为沿海和海洋区及其资源的综合管理及可持续发展发挥重要作用。在一定程度上, 这已成为各国海洋环保实践的指导方针。就此而言, 研究我国海洋环保 NGO(非政府组织)的发展具有十分重要的意义。目前, 我国海洋环保 NGO 的发展正在经历着从官办主导向社会自发创办的转型。在这一过程中, 还存在着一些制约性因素。本文以上海海洋仁渡公益发展中心(以下简称仁渡)出具的《海洋环保组织名录》(2014 年版)^[1]和由仁渡、合一绿学院以及智渔生态环境研究中心共同出具的《中国民间海洋环保组织发展报告(2015)》^[2]为依据, 从制度环境、社会支持和组织建设三个方面对此进行分析研究。

1 中国海洋环保 NGO 的发展状况

我国海洋环保 NGO 起步较晚, 其发展可以划分为三个阶段: 第一个阶段从改革开放初期到 20 世纪 90 年代初, 具有很强的“官办”色彩。这一时期成立的涉及海洋环保问题的 NGO, 如 1979 年成立的中国海洋协会和中华环保基金会均是由政府主导成立的非政府组织。第二个阶段从 20 世纪 90 年代到 21 世纪初, 体现出精英倡导的

特征。伴随着经济高速发展而日益严峻的环境问题, 主要由部分社会环保先觉者大力宣传和倡导, 开始出现了第一批真正意义上的非政府组织, 但数量有限。第三个阶段, 即 21 世纪初至今, 主要得益于社会公众的积极参与, 海洋环保 NGO 的数量快速增加, 但新增的组织往往规模较小, 缺乏资金和人员, 社会影响力有限。

《海洋环保组织名录》(2014 年版)收录的海洋环保组织共计 111 家, 可以分为两类: 一类环保组织唯一或主要专注于海洋环境保护; 另一类则属于更为一般意义上的环保组织, 保护海洋环境仅是其中的一个方面。除去 12 家国际涉海环保组织、30 家缺乏海洋环保信息或在筹备中的海洋环保组织, 我们对剩余 69 家组织的成立时间进行了统计, 结果如图 1。

从数据可以看到: 截止到 1995 年, 我国涉海环保组织仅有 7 家。此后, 以每五年为一个阶段, 1996 到 2000 年间, 新增组织仅有 6 家。2001 年到 2005 年间, 新增 11 家, 出现了一次增长的高潮。此后, 从 2006 年到 2015 年, 增长势头进一步加强, 合计新增 45 家组织, 远超此前十年的总和。这又说明, 虽然我国的海洋环保 NGO 数量在不断上升, 整体上成立时间很短, 资质超过 10

收稿日期: 2017-03-29 修回日期: 2017-06-01

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(08ASH002)

作者简介: 张继平(1957—), 男, 教授, 研究方向为渔业环境保护与治理。E-mail: jpzhang@shou.edu.cn

年的仅占 34.8%。

进一步分析其中 31 家主要或唯一从事海洋环保活动的 NGO,其活动类型如表 1 所示:

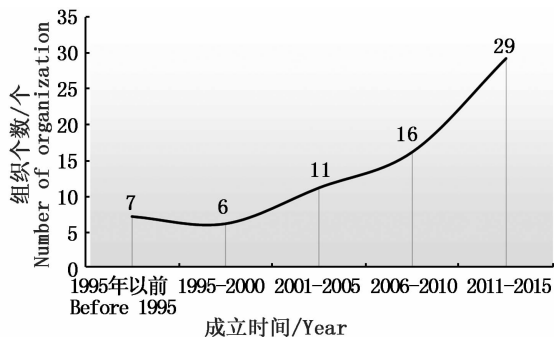


图 1 1995—2015 海洋环保 NGO 成立时间表

Fig. 1 The establishment time table of marine environment protection NGO from 1995 to 2015

从表 1 中可以看到,海洋环保 NGO 的活动主要集中在前四种,即宣传、保护特定海洋资源、净滩实践、提供监测数据等。不考虑其成效大小,这类活动往往可以由 NGO 自我策划、组织和实施,而恰恰是在亟需与政府有关部门合作、获取社会各界支持的活动类型如培育海洋环保人才、环保政策咨询和监督、公益诉讼、应急管理等方面,参与此类活动的 NGO 数量则表现得明显不足。

由此可见,一方面中国海洋环保 NGO 表现出了数量上的快速增长,另一方面确实还存在着成立时间短、数量整体偏少以及主要工作内容还停留在较低层次的问题。

2 中国海洋环保 NGO 的发展困境

分析中国海洋环保 NGO 的外部环境和内部组织,我们发现中国海洋环保 NGO 发展存在制度环境供给不足、社会支持欠缺、自身组织建设薄弱等问题。

2.1 制度环境供给不足

我国对境内非政府组织进行登记管理时所适用的法律依据主要是“三大条例”,它们对非政府组织的注册登记、数量等都有比较严格的限制,如双重管理、非竞争性等。从条例的主要内容来看,对非政府组织发展为一种独立于政府的社会力量有所限制,而不是积极培育,近 20 年环保 NGO 的发展即是证明,海洋环保 NGO 自然也不例外。但近年来已计划做出部分修订:《社会

团体登记管理条例(修订草案征求意见稿)》于 2016 年 8 月公开向社会征求意见,如对部分服务机构实行直接登记、允许设立分支,同时增加信息公开的要求。该修订意见尚未付诸实施,是否有效果还需后期实践检验。

从法律的角度来说,2014 年修订后的《环境保护法》第五十八条提出,凡依法在社区的市级以上人民政府民政部门登记的、专门从事环境保护公益活动连续五年以上且信誉良好的社会组织,都能向人民法院提起诉讼^[3]。这就说明,社会组织已然有资格申请作为环境公益诉讼主体。海洋环保组织作为公民参与海洋环境保护的重要组织形式,有责任和义务监督政府、企业以及其他利益相关主体的行为,要敢于揭发和举报各种破坏海洋环境的不当或违法行为,积极推动环境公益诉讼的展开。然而要充分落实这种职能,法律不仅应当赋予社会组织作为诉讼主体的资格,还要给出明确的诉讼程序的规定,这两者缺一不可。在新《环境保护法》修订以后,符合诉讼主体标准的社会组织多达 700 家,但是其中很多组织因为程序问题不够明晰,无法真正提起环境公益诉讼。中华环保联合会与自然之友联合表示,2015 年有 9 家环保组织共提起 37 起环境公益诉讼,其中 6 起已经审结^[4]。在《中国民间海洋环保组织发展报告(2015)》中也有显示,海洋环保 NGO 中参与过环境公益诉讼的组织仅有 3 家。造成这种局面的主要原因是法律条文未明示社会组织参与环境公益诉讼的程序性规定。

2.2 社会支持欠缺

中国海洋环保 NGO 的发展离不开来自社会的广泛支持。其中影响社会支持强弱最为关键的因素就是社会公众的环保意识,尤其是海洋环境保护的意识。目前,我国社会公众环保意识还比较薄弱。公众环境参与意识、责任意识远低于环境忧患、权益意识,而环保行为又会受限于意识,这就带来了三个方面的影响:第一,公众参与环境保护活动程度不够。公众参与最直接环保方式是约束自身行为,如节约用水、用电,有超 80% 的公众并不知道拨打“12369”可以免费举报任何环境问题。第二,公众对环保 NGO 的信任感缺失。在我国,公众对公益事业往往抱有强烈的怀疑态度,存在所谓“志愿失灵”现象。第三,公众无法深入了解海洋环保 NGO 的相关信息。

环保 NGO 由于受到制度环境、经费等因素的影响,活动规模和宣传途径受到限制,导致公众无法了解到环保 NGO 究竟在做什么。这种信息的

闭塞就加剧了公众对环保 NGO 漠不关心的态度,更加不利于参与者范围的扩大。

表 1 参与不同活动的海洋环保 NGO 数量

Tab.1 Number of marine environmental NGO involved in different activities

作用 Role	宣传教育 Education	资源保护 Resource protection	净滩实践 Coast cleaning activity	提供数据 Provide data	交流学习 Communicate	培育人才 Train	咨询 Consult	决策 Decision-making	监督 Supervise	应急管理 Emergency management
NGO 数量 number	18	17	18	18	10	3	3	2	1	1

2.3 自身组织建设薄弱

如上所述,我国的大多数海洋环保 NGO 仅有不足十年的历史,受到各种外部环境的制约,也就造成了自身组织建设方面的许多薄弱环节。可以概括为以下三个方面:

第一,组织人才不足。现状显示,目前,海洋环保 NGO 组织内部缺乏具有海洋学科背景的工作人员。一方面,由于组织人员有限,许多时候需要身兼数职;另一方面,过半的环保民间组织仅有 1~2 名具有环保专业背景的人员。人员数量与质量都难以满足组织发展、职能延伸的需要。

如图 2 所示,有多达 79% 的组织全职人数不超过 6 人,其中仅有 0~3 人的组织就占据 48%。组织规模整体偏小的结果往往是任职人员需要身兼数职,导致职责交叉、模糊不清。造成这种现象的原因主要是平台限制和报酬不高。海洋环保 NGO 发展的制度和自身基础依然薄弱,其发展存在很多的阻碍和不确定性,海洋环保 NGO 工作人员难以预期未来,缺乏动力和热情。此外,在超过半数的 NGO 组织中,部分专职工作人员的税前月平均工资仅为 2001~4000 元,低于社会平均水平,明显不利于吸引优秀人才。

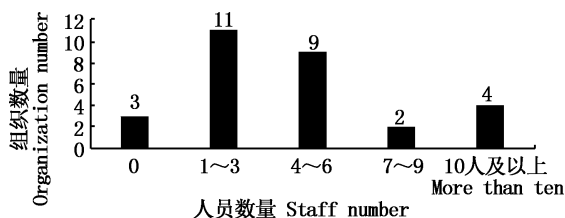


图 2 部分海洋环保组织人员数量表

Fig.2 Number of partial marine environmental protection organizations

第二,运营资金匮乏。对于大多数的海洋环保 NGO 来说,其收入来源主要是基金会资助、政府委托/资助、企业购买服务等。各来源资金占比情况如图 3 所示:

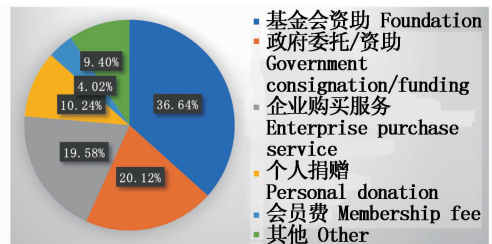


图 3 环保组织资金来源所占比例

Fig.3 The proportion of funding sources of environmental organizations

从图 3 中可见,基金会资助所占的比例最大,为 36.64%。其次是通过经营项目从政府与企业获得的服务性收入(不用于员工福利等任何非公用用途),占 39.70%。虽然与 2000 年的 15.21% 相比,后者已经出现很大进步。不过,相比于美、意、日这些国家,还是存在着较大的差距。在这些国家 NGO 的资金来源中,“服务收入占 NGO 总收入的 50% 以上,构成其最重要的收入来源。”^[5] 这间接地反映出这些国家的环保 NGO 已经发展出比较成熟的服务功能。而我国环保组织的资金来源则相对狭窄,数量有限,并且极不稳定,致使其无法有效持续地举办活动,并且削弱了其参与权益维护、公益诉讼等活动的意愿。

第三,环保组织人员的合作主动性较弱。中国海洋环保 NGO 数量少,影响力有限,理应积极展开合作。笔者对海洋环保 NGO 相关从业人员的访谈中得知,环保 NGO 彼此之间的合作与信息壁垒问题十分突出,项目合作和资源共享并不

普遍。究其原因,海洋环保 NGO 本身发挥的职能有限,成长空间受到比较大限制,要么局限于各自所处的地域,要么为了争夺有限的政府项目和社会支持,同行变冤家。同时,NGO 普遍因为自己的身份问题而将自己边缘化,不能解决复杂的问题或不能有效地与政府合作^[6]。

3 促进中国海洋环保 NGO 发展的对策

上述分析表明,中国海洋环保 NGO 存在发展困境,为了有效推进中国海洋环保 NGO 发展,我们建议采取以下措施。

3.1 改善 NGO 的制度环境

需要从政府管理和法律环境等两个方面进行改善。第一,放宽准入标准,加强制度供给和政策支持。我国现行法律对 NGO 的成立带有较强的管制色彩,准入门槛较高,且一些落后于实践发展的政策和制度已经成为海洋环保 NGO 发展的障碍。这一方面遏制和限制了公民参与公共事务管理的热情和权利,另一方面也不利于 NGO 活动的规范化建设^[7]。为此,政府应科学地对环保 NGO 的发展进行顶层设计并提供行之有效的制度资源和政策供给。可以借鉴美国的“过程控制”做法,即在降低其准入门槛的同时加强其组织运作过程的监督,以维持健康的社会秩序。这种制度上的“宽进严出”就能带给海洋环保 NGO 较大的成长空间,在数量上进行补给的同时形成竞争的格局,通过良性竞争促进非政府组织进步。第二,完善公益诉讼程序性法规,促进环保 NGO 职能的全面推进。根据前文分析,国家不仅要在实体法中明确环保 NGO 作为环境诉讼主体的资格,《民事诉讼法》等程序性法律也需要对环境公益诉讼作出相应的规定,为环保 NGO 参与环境公益诉讼提供合法有效的路径,给予明确的程序指引,保证维权渠道的合法畅通,为环保 NGO 提供全面的制度保障。

3.2 提高公众的环保意识

伴随着社会的进步,人民的经济水平和受教育程度逐步提高,人们的环保意识也在不断提升,但仍然有待加强并树立付诸环保行动。对此可以从以下三个方面加以改善。第一,加强环保理念的教育。我们不仅要提高环保意识,更要培养环保行动,将环保理念融于生活和实践中,进一步提高全民的环保行动意识和环保实践,在行

动上加以推进和约束,形成知行合一的环保态度。第二,为了增强公众对海洋环保 NGO 的可信任度,海洋环保 NGO 应尽量公开自身的资金运行状况,这种资金透明化可以帮助他们获得更多的支持。第三,为了让公众能更全面地了解海洋环保 NGO,其应采取各种新颖方式来推销自己,善于利用新媒体,创新宣传策略、宣传方式和宣传内容。通过各种媒体渠道进行报道,将记者、老师、学生以及一般公众等分类为不同的目标团体进行传播,形成稳定的非正式环保教育模式^[8]。

3.3 拓宽 NGO 组织建设的路径

非政府组织的“组织性”及“非营利性”决定了其发展的根本在于组织自身建设。组织的个体单位是人员,人员的能力以及态度是使组织可持续性发展的前提。在人力资本(能力及态度)储备充足的状态下,组织才能做到自律,真正达到良好的“组织性”,并在提升其筹资能力的同时,保证资金的“非营利性”。

拓宽 NGO 组织建设的路径,我们可以从三个方面入手。第一,加强对组织人才的培养。虽然,目前政府不再是海洋环保发展的主要动力源和组织者(或者影子控制者),但是对我国的海洋环保 NGO 而言,其发展和组织人才培养依然不能缺少政府的鼓励与支持,如政府可搭建平台,加强海洋环保研究机构 and 高校与海洋环保 NGO 的交流,使专家团队通过项目指导或海洋知识教育等方式对海洋环保 NGO 工作人员进行培训,使其在海洋环保的实践和理论上都能有所提高。第二,拓宽海洋环保 NGO 筹资渠道。大力依靠基金会资助、政府拨款等方式已非明智之举,海洋环保 NGO 需要扭转被动的趋势,争取主动。海洋环保问题已逐步被社会重视,海洋环保 NGO 应把重点放在自己的海洋环保项目上,通过市场营销,用更新颖、更有影响力的且具有首创性的项目吸引来自政府、企业、公民以及其他环保机构的主动合作。通过向其他组织机构提供项目服务来筹集资金更能保证资金来源的持续性和稳定性。第三,加强海洋环保 NGO 的合作态度和意识。海洋环保 NGO 应积极开展组织间的合作,由于地域、活动侧重点等方面的不同,使每个海洋环保 NGO 都具有自己独特的作用,同时也要加强与国际组织的互动,这样不仅能提高组织

运作效率还能增强社会影响力。

4 结语

随着现代社会治理逐渐从“政府独大”向多元主体的合作治理转型,环保 NGO 将发挥越来越重要的作用^[9]。有必要指出的是,尤其在面对海洋环境这种公共性问题上,必须在现有主体基础上加强主体之间的互动^[10],而不是仅仅对个别的驱动主体特别关注。对海洋生态环境这样一种多样性的系统而言,则更需要 NGO 来集合公众力量进行保护和治理,海洋环保 NGO 的重要性不言而喻。但是,中国海洋环保 NGO 的可持续发展,并进一步充分发挥其职能,还有待于政府、社会以及 NGO 自身三方的不断努力和配合。政府需要给予其成长的良好制度环境,加强对 NGO 的宣传,从而形成社会公众的了解渠道和监督途径,同时,NGO 自身需不断完善,提高自己的业务能力,三者的协作共同为海洋环保 NGO 提供良好的内外部发展环境。

参考文献:

- [1] 上海仁渡海洋公益发展中心. 海洋环保组织名录(2014年版)[EB/OL]. (2015-12-29). <http://www.ccme.org.cn/sites/default/files/doc/hyngo.pdf>. Shanghai RENDU Ocean Development Center. List of marine environmental organizations (2014) [EB/OL]. (2015-12-29). <http://www.ccme.org.cn/sites/default/files/doc/hyngo.pdf>.
- [2] 合一绿学院,上海仁渡海洋公益发展中心,智渔生态环境研究中心. 中国民间海洋环保组织发展调查报告(2015)[EB/OL]. (2015-12-14). <http://www.ngocn.net/news/2015-12-14-659f3c5f44e783a2.html>. He Yi Institute, Shanghai RENDU Ocean Development Center, China Blue. An investigation report on the development of China's civil marine environmental protection organizations (2015) [EB/OL]. (2015-12-14). <http://www.ngocn.net/news/2015-12-14-659f3c5f44e783a2.html>.
- [3] 王灿发,程多威. 新《环境保护法》规范下环境公益诉讼制度的构建[J]. 环境保护, 2014, 42(10): 35-39. WANG C F, CHENG D W. The construction of litigation system for the public welfare of environmental protection based on the new environmental protection law [J]. Environmental Protection, 2014, 42(10): 35-39.
- [4] 郟建荣. 9家环保组织一年提起37起环境公益诉讼[EB/OL]. 法制日报. (2016-03-21). <http://www.mzfgov.cn/news/732/2016/2016032156414.html>. QIE J R. 9 environmental groups have filed 37 environmental public interest lawsuits a year [EB/OL]. Legal Daily (2016-03-21). <http://www.mzfgov.cn/news/732/2016/2016032156414.html>.
- [5] 刘贵山,曹海军. 中国 NGO 的筹资困境及其现实选择[J]. 行政与法, 2007(3): 45-48. LIU G S, CAO H J. The difficulty of raising funds and its reality choice of the Chinese NGO [J]. Public Administration & Law, 2007(3): 45-48.
- [6] 陈玲,孙杨铨,卢刚. 我国环保民间组织的发展特点研究[J]. 污染防治技术, 2014, 27(1): 65-69. CHEN L, SUN Y C, LU G. The developmental features of folk environmental protection organizations in China [J]. Pollution Control Technology, 2014, 27(1): 65-69.
- [7] 王德新. 中国环境 NGO 发展的法律困境与对策[J]. 理论月刊, 2013(1): 91-95. WANG D X. The legal dilemma and countermeasures of the development of environmental NGO in China [J]. Theory Monthly, 2013(1): 91-95.
- [8] CHEN J N. Contributions of environmental NGO to environmental education in China [J]. IERI Procedia, 2012, 2: 901-906.
- [9] 樊根耀,郑瑶. 环境 NGO 及其制度机理[J]. 环境科学与管理, 2008, 33(7): 4-6, 11. FAN G Y, ZHENG Y. Environmental NGO and its institutional mechanisms [J]. Environmental Science and Management, 2008, 33(7): 4-6, 11.
- [10] YASHIRO M, DURAIAPPAH A, KOSOY N. A nested institutional approach for managing bundle ecosystem services: experience from managing Satoyama landscapes in Japan [M]//MURADIAN R, RIVAL L. Governing the Provision of Ecosystem Services. Dordrecht: Springer, 2012, 4: 191-205.

Research on developmental obstacles of ENGO and countermeasures in China

ZHANG Jiping^{1,2}, PAN Ying¹, XU Weiguang¹

(1. College of Marine Culture and Law, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China; 2. Institute of Public Administration, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

Abstract: Among the main parts of the marine environmental protection and governance, marine environmental protection NGO plays an irreplaceable role, mainly in the areas of publicity and education, practice activities, policy participation, public opinion and so on. However, according to the survey data, the marine environmental protection NGO started late in China, and there are still many factors that restrict the development of them. Prominently reflected as the system supply shortage, lack of social support and weak self-organization ability, etc. In order to promote the formation of multi governance pattern in marine environmental protection, it is necessary to optimize its institutional environment, improve the public awareness of marine environmental protection, and broaden the organizational construction path of the marine ENGO themselves.

Key words: marine environment non-governmental organizations; institutional supply; social support; organization construction