

  
Y1529692

学校代码: 10052  
学 号: b06088

# 中央民族大学

## 博 士 学 位 论 文

西部民族地区环保非政府组织研究

——基于治理理论的视角

姓 名: 李妙然

指导教师: 徐永志 教授

院系(部所): 管理学院

专 业: 民族政治学

完成日期: 2009年3月

## 摘要

改革开放 30 年来，中国经济社会发展令世界瞩目。与此同时，中国的环境问题也引起了世界的广泛关注。西部民族地区作为中国的生态屏障，在保护中、东部和东亚、南亚环境安全方面有着特殊的意义。西南地区丰富的生物多样性是全人类的共同财富，而西北地区的沙尘暴治理则牵动着整个东亚地区的神经。环境治理作为一个综合性和世界性的问题，仅仅依靠政府的力量难以实现有效的治理。西部民族地区相对于中东部来说，地广人稀，经济社会发展水平相对落后，加之民族和宗教问题相互交织，因此环境治理问题更迫切需要社会力量的介入。而环保非政府组织作为公众参与环境治理的组织化载体，已经在全球环境治理中扮演着重要的角色，其功能已远远溢出了环境保护的范畴。因此，本文对西部民族地区环保非政府组织进行研究就具有很强的理论和现实意义。

本文主要运用治理理论，并从网络治理的研究途径入手，主要运用了文献分析法、比较研究方法、实证研究、访谈法等政治学和社会学的研究方法。主要内容分为六个部分：

第一部分是绪论。主要对相关基本概念进行了界定，并交代了选题的意义和研究的理论基础。以往对环保非政府组织的研究极少考虑地区差异，也没有把环保非政府组织的生存和发展放在民族政治学的学科背景下进行研究。本文从西部民族地区政治发展和政府治理的角度入手来研究环保非政府组织，拓展了非政府组织的研究视域，并希

望能够起到抛砖引玉的作用，以期引起学界和实务界对西部民族地区环保非政府组织的关注和深入研究。

第二部分主要论述了西部民族地区的自然和社会条件以及环保非政府组织的发展现状。西部丰富的自然资源与脆弱的生态环境以及经济、民族、宗教、少数民族文化等问题使西部民族地区环保非政府组织发展的环境与中东部不同。在西部民族地区，国际环保非政府组织具有资金、技术优势，外来的组织尤其是北京的环保非政府组织掌握着较大的话语权和舆论优势，西部民族地区本土环保非政府组织力量薄弱。

第三部分主要从治理理论的视角对西部民族地区环保非政府组织的经济、社会、文化和政治功能进行分析。在实践中，西部民族地区环保非政府组织往往自觉地把少数民族地区经济的发展、少数民族文化的传承和权益的保护与环境治理的目标相结合，因此在一定程度上促进了西部民族地区的政治发展和社会进步，有利于我国和谐社会的建设。

第四部分主要分析西部民族地区环保非政府组织发展的瓶颈。公民的权利意识、环保意识、慈善意识是制约环保非政府组织功能发挥的思想障碍，同时如何正确认识和对待民族地区的风俗习惯、传统生态思想也成为西部民族地区环保组织必须高度重视的问题；民族地区的自然和社会条件也使得环保非政府组织自身能力建设遭受着更大的挑战，并制约着其功能的发挥；政策法律环境的不完善则是非政府组织发展的最大障碍。

第五部分主要提出西部民族地区环保非政府组织发展的对策。一方面要借鉴发达国家先进的管理方法、管理理念和相关法律政策；另一方面也要在保护西部民族地区生物多样性、少数民族文化多样性以及保障少数民族权益的原则下，从思想意识、自身能力建设和制度环境为非政府组织的发展创造条件。当然，西部民族地区本土环保组织在谋求自身发展壮大的同时，对国际组织和北京的组织的依赖还将继续持续。

第六部分是实证研究。本文选取了以保护内蒙古现存草原为宗旨的环保组织“曾经草原”为样本，通过追踪和深度访谈，对环保非政府组织进行个案考察，以使本文的立论更加饱满。

在全球化的时代，非政府组织的发展已经成为一股世界性的潮流，正如萨拉蒙所说的“全球结社革命”。因此，任何国家和政府对非政府组织都不能视而不见。本文虽然以西部民族地区环保非政府组织为研究对象，但研究的主旨在于以环保非政府组织为着眼点，把西部民族地区的环境治理与少数民族文化的传承、经济的发展和政治权益的保护相结合，关注西部民族地区人与人的和谐、人与自然的和谐、族际关系的和谐、政府组织与非政府组织的和谐。当然在社会和谐的基础上才能实现西部民族地区的政治发展。

**关键词：**西部民族地区 ， 环保非政府组织 ， 治理理论

## Abstract

For 30 years reform and opening to the outside world, China's economic development has attracted worldwide attention. At the same time, China's environmental problems also draw the world's eyes. As China's ecology barrier, Western minority areas of China has significance in protecting environmental security of middle and east part of China, and even East Asia and South Asia.

Southwest region of rich biological diversity is the wealth of all mankind, while in Northwest China, the treatment of dust storms are affecting the entire East Asian region's nerves. Compared with the middle and east part, the west part of China has the vast territory with a sparse population, the backwardness of economic and social development level, minority and religious issues are intertwined, social and political contradictions, and environmental governance as a comprehensive world-wide problem only rely on the Government dose not effective, there is an urgent need of social forces to intervene. As a carrier of public participated environmental protection organizations, non-governmental organizations(NGO) played an important role in global environmental governance, and its functions already spill far the scope of its environmental protection. Therefore, the study on western national environmental protection NGOs in this article has a strong

theoretical and practical significance

This paper applied Governance theory, and started from network governance research methods, mainly used literature analysis, compare study methods , empirical research, interviews etc. society and political science research methods. Main content is divided into six parts:

The first part is preface. Mainly defined the related basic concepts, explained meaning of the topic, theoretical foundation and the main research methods.

The second part focuses on the natural and social conditions of western minority areas of China and the development status of environmental protection NGOs. It classified the environmental protection organizations and made characteristics analysis.

The third part, mainly analysis the economic, social, cultural and political functions of the environmental protection NGOs in the western minority areas of China from the perspective of governance theory, but also pointed out the deficiencies of environmental protection functions of NGOs. In particular its political functions are double-sided, it is worth the Government's attention.

The fourth part analysis the bottleneck of the environmental protection organization development in the western minority of China. Civil rights awareness, environmental awareness, charity awareness are

ideological obstacles constraining environmental protection NGO functioning. Meanwhile, how to correctly understand and deal with the customs of minority areas of China, traditional ecological ideas also become the problems which must attach great importance to the western minority regions environmental protection organizations; natural and social conditions in national area has made environmental protection NGO capacity-building itself suffered greater challenges and constrained its function; imperfect policy legal environment for NGO are the biggest obstacles to development.

The fifth part raised the development measures of the environmental protection NGO in the western minority areas of China. We have to learn advanced management methods, management ideas and good policy from advanced countries; at the same time, we should create conditions for NGOs' development from the ideology, their own capacity-building and institutional environment under the the principle of protection of the western minority areas of China in biodiversity conservation, protection of minorities, ethnic minorities, cultural diversity. Of course, while the western minority areas to foster the development of local environmental protection organizations, continue to seek international organizations and national organizations are more rational choice.

Part sixth is the empirical research. This paper selected environmental

protection organization "once the Prairie" as a sample, their purpose are to protect the existing grassland in Inner Mongolia, through the tracking and depth interviews, the environmental protection NGO case study enabled a more full argument of this article.

In an era of globalization, NGOs' development has become a worldwide trend, as Salamon calls "a global association revolution." Therefore, any country and government should not turn a blind eye to NGO. Although, in this paper, the western minority areas environmental protection NGO is the studying object, but it's not the only purpose. Under the concern of Ethnic minority areas' environmental protection, achieve harmony between man and nature in ethnic minority areas, the protection of cultural diversity and the protection of the rights of minorities are also the central idea throughout the full text.

Key words: the western minority of China , environmental protection NGO, Governance theory

# 中央民族大学研究生学位论文作者声明

本人声明：本人呈交的学位论文是本人在导师指导下取得的研究成果。对前人及其他人员对本文的启发和贡献已在论文中作出了明确的声明，并表示了谢意。论文中除了特别加以标注和致谢的地方外，不包含其他人和其它机构已经发表或者撰写过的研究成果。

本人同意学校根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等有关规定将本人学位论文向国家有关部门或资料库送交论文或电子版，允许论文被查阅和借阅；本人授权中央民族大学可以将本人学位论文的全部或者部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或者其它复印手段和汇编学位论文（保密论文在解密后遵守此规定）。

作者签名 李 明 然 日期： 2009 年 5 月 26 日

# 绪论

## 第一节 选题意义

### 一、相关概念界定及分析

#### (一) 非政府组织

非政府组织，英文简称 NGO (Non-Governmental Organization)，近年来在世界范围内得到了蓬勃发展，并受到广泛的关注。关于非政府组织的概念和定义，学术界至今还没有一个统一的标准。根据强调的侧重点和各国的习惯称谓的不同，非政府组织又被称为第三部门、第三域、非政府组织、非营利组织、社会中介组织、志愿者组织、民间团体、独立部门、慈善组织、基金组织和社会团体等。

非政府组织概念最早在 1946 年的联合国经社理事会的文件中被提到过。1950 年联合国经社理事会 288B(x) 号决议，将非政府组织笼统地定义为“凡不是根据政府协议建立的国际组织都可被看作非政府组织”。世界银行则将非政府组织定义为“从事解困济贫，推进穷人利益，保护环境，提供基本的社会服务，或从事社区发展的私人组织。指任何独立于政府部门的非营利组织。非政府组织指以价值为取向的组织，全部或部分地依赖于慈善捐赠和志愿服务。利他主义和自愿主义仍是其关键性的限定特征”。萨拉蒙从七个方面来定义非政府组织，被学界广泛认同，即组织性、民间性、非营利性、自治性、自愿性、不参与竞选等政治活动以及不是教会的宗教组织。<sup>1</sup>清华大学的王名教授认为，非政府组织是不以营利为目的的且具有正式的组织形式、属于非政府体系的社会组织，他们具有一定的自治性、自愿性或公益性。

非政府组织的历史可以追溯到 19 世纪中期。比较有名的有 1846 年成立的世

---

<sup>1</sup> Nick Young. 《国际 NGO: 不同的起源、变化着的性质和全球化趋势》. 载于英国大使馆文化教育处、福特基金会《200 国际 NGO 在中国: 中国发展简报特别报告》. 2005, 第 212-225 页.

界福音教派联盟、1855年成立的世界基督教青年联盟、1863年成立的红十字国际委员会和1865年成立的救世军。最初的非政府组织大多同人道主义和宗教事务有关系，随着时代的发展，非政府组织已扩展到政治、经济、文化、科技、环保、扶贫、医疗等人类活动的所有领域。20世纪90年代以来，无论是在国家内部还是在国际社会，非政府组织都在以惊人的速度蓬勃发展，形成了一个遍及全球的第三部门。第三部门研究的权威学者萨拉蒙教授称之为“一场全球性的‘结社革命’”，他指出“如果说代议制政府是18世纪的伟大社会发明，而官僚政治是19世纪的伟大发明，那么可以说那个有组织的私人自愿性活动也即大量的公民社会组织代表了20世纪最伟大的社会创新”。<sup>1</sup>非政府组织在其产生的早期，各国政府出于国家安全和稳定的目的，大多通过各种方式对非政府组织进行制约和限制。1899年第一次海牙和平会议召开，美欧多个和平组织派代表参加。根据1919年巴黎和会上通过的《国际联盟盟约》，国际联盟于1920年1月成立。从法律框架来看，国联在盟约中并没有确立任何正式条款接纳非政府组织的参与。盟约第24条使用了“所有国际机构”一词，涉及国联与国际组织的关系。国联时期政府间国际组织和非政府组织一般统称为国际组织。1921年，国联行政院决定对盟约第24条进行扩大性解释，使国联有可能对非官方和半官方的“国际组织”，即国际非政府组织，给予支持。<sup>2</sup>从非政府组织在国联的地位来看，其参与范围和享有的权利相当广泛。非政府组织代表除了没有投票权以外，与政府代表基本上享有同样的权利和地位。但好景不长，1923年7月，国联行政院在第25届会议期间通过决议，宣布第24条中的“国际组织”仅限于政府间国际组织。以此为标志，国联与非政府组织的关系开始逐步收缩和倒退。这种关系的转变方向，从总体上来说，是从在政策制定过程中听取并吸纳非政府组织的意见和建议，变为更倾向于为非政府组织提供有关政策的信息和资料。

创立联合国的动议和宪章的最终成稿和签署，也离不开非政府组织的不懈努力和有效推动。根据联合国宪章第71条和经社理事会的第288号决议、第1296号决议和1996/31号决议，非政府组织取得了经社理事会的咨商地位。经社理事会设立非政府组织委员会作为它的常设机构。另外，经社理事会秘书处和联合国

<sup>1</sup> 何增科.《公民社会与第三部门》.北京:社会科学文献出版社.2000,257-258页.

<sup>2</sup> Bertram Pickard, "the Greater League of Nations. A Brief Survey of the Nature and Development of Unofficial International Organizations" reprinted from 'The Contemporary Review,' Octo., 1936, pp 6-7.

新闻部均有“非政府组织科”。伴随着全球化浪潮，非政府组织已经广泛参与到全球治理之中。

正如莱斯特·M·萨拉蒙所说：“近年来，全球出现了非常重要的浪潮，即市场和国家以外大范围的社会机构发挥着重要的作用。这些机构被冠以“非营利的”、“自愿性的”、“公民社会的”、“第三的”或“独立的”部门，然而这些机构常常包含令人迷惑的实体名单——医院、大学、社会俱乐部、职业培训中心、日托中心、环境组织、家庭咨询服务代理机构、体育俱乐部、职业培训中心、人权组织以及其他等。然而，不论它们如何多样化，这些实体都有一个共同的特征，主要表现在以下几个方面：组织性，即这些机构都有一定的制度和结构；私有化，即这些机构都在制度上与国家相分离；非营利属性，即这些机构都不向他们的经营者或“所有者”提供利润；自治性，即这些机构都基本上是独自处理各自的事务；自愿性，即这些机构的成员不是法律要求而组成的，这些机构接受一定程度的时间和资金的自愿捐献。”<sup>1</sup>非政府组织近二三十年已经获得了迅猛的发展，备受世人关注，而且数量和规模迅速增长。“事实上，真正的‘全球结社革命’已经出现，在世界的每个角落都呈现出有组织的私人活动和自愿活动的高潮。”<sup>2</sup>

在发达国家，非政府组织对很多民众尤其是不愿意受大型组织纪律束缚的年轻人更有吸引力。占西方社会主体的中间阶层对意识形态越来越淡漠，厌倦了政党之间的“主义”之争，这也就造成他们对关注专门议题、非意识形态化的非政府组织更感兴趣。而政党腐败以及政党政策方面的雷同，更是把众多的西方民众推到了非政府组织的一边。当然，政党与非政府组织之间也会相互转换。一些政党力量衰弱后，实际上就变成了没有什么政治影响的非政府组织，尽管它们有时还会保留政党的称谓。而一些非政府组织力量不断壮大，政治影响也日益上升，逐渐发展为政党。如绿党的发展过程就是非政府组织向政党组织转变的过程。

在政党制度软弱的国家和地区，非政府组织常常发挥着政党的作用。如在智利，非政府组织帮助平民经济组织和自助组织参加了1992年的地方选举，并随后参与到地方政府机构中；在巴西，非政府组织不仅为劳工党及其候选人路易斯伊纳·西奥·卢拉·达·席尔瓦参加1990年总统竞选提供经费，而且帮助卢拉

---

<sup>1</sup> 莱斯特·M·萨拉蒙著、贾西津、魏玉等译。《全球公民社会——非营利部门视界》。北京：社会科学文献出版社。2007年12月版，3页。

<sup>2</sup> Lester Salamon, "The Rise of the Nonprofit Sector," *Foreign Affairs*, vol. 74, No. 3 (July/August 1994).

赢得了巴西东北部地区半数的选票。

## （二）环保非政府组织

环保非政府组织是全球非政府组织体系的重要组成部分，它以环境保护为主旨，不以营利为目的，不具有行政权力并为社会提供环境公益性服务的民间组织。

随着现代工业的发展，各国环境问题变得日益严重，社会舆论对此进行了尖锐批评。一些经济学家从经济学角度分析了政府在处理环境问题上的局限性，即所谓的“政府失灵”问题；而整个社会也逐渐认识到市场体制在解决环境问题也有不足，即所谓的“市场失灵”问题。在此社会背景下，西方国家普遍掀起了声势浩大的群众性环境保护运动，社会公众的环境意识得到了空前提高，出现了许多纯粹以环境保护为宗旨的社会团体。这些环保社会团体吸收了许多社会成员参与其组织的各种环保活动，并逐渐形成了严密的组织体系和完善的筹资渠道。在环境问题上，环保非政府组织开始成为与政府和市场并立的第三种力量，并因其公益性和专业性而取得了良好成效。环保非政府组织最初主要产生于欧、美、日等发达国家和地区，发展中国家的环保非政府组织出现较晚，在很多方面深受发达国家的影响。

一般来说，由于发达国家的民权意识较强，公众的环保意识也较高，因此，目前在国际社会中较为著名的环保非政府组织一般都产生于发达国家，其规模和影响力及其筹资能力都是发展中国家的环保非政府组织望尘莫及的。1970年代之后，随着越来越多的发展中国家日益重视生态环境问题，发展中国家的社会公众也萌生了组建环保团体、参与环境保护和资源保护运动的迫切愿望，各个国家也都逐渐兴起了创建国内环保非政府组织的热潮。绝大多数国家创建的环保非政府组织在各国国内环境保护事业中都发挥着重要作用，如菲律宾的环保非政府组织在菲律宾的污染防治和资源保护方面起着中坚作用。印度则是世界上环境运动规模最大的国家之一。印度有两类环境运动举世闻名，一是抱树运动，二是著名的环保非政府组织 NBA (Narmada Bachao Andolan)，即“拯救纳尔默达运动”。<sup>1</sup>

1972年的联合国斯德哥尔摩人类环境会议是联合国体系同环保非政府组织关系史上的一个重要里程碑。在此次会议上，有134个环保非政府组织正式登记参加了会议，还有很多环保非政府组织以非正式的方式参与了会议议程，并举

---

<sup>1</sup>克里斯托弗·卢茨主编，徐凯译，《西方环境运动》，济南：山东大学出版社，2005年版，246-250页。

行了许多非官方活动，如倡议、游说、宣传等。此次会议之后，在联合国各机构召开的许多重要会议上，接纳非政府组织参加就形成了惯例。自斯德哥尔摩会议之后，环保非政府组织越来越广泛地参与联合国各个机构的活动。目前，在联合国经社理事会注册的 1000 多个非政府组织中，有 100 多个属于环保非政府组织，如世界资源研究所、世界自然保护联盟以及自然保护国际等。联合国大会和经社理事会通过决议允许环保非政府组织参与联合国可持续发展委员会的工作，为环保非政府组织又开辟了一条参与联合国相关活动的渠道。环保非政府组织还积极参与了在联合国主持下召开的其它一些与环境保护有关的重要国际会议以及国际条约的缔结过程。

在过去 30 多年里，环保非政府组织同各政府间国际组织也开展了多方面的合作。如许多环保非政府组织向世界银行和国际货币基金组织等金融机构施加压力，要求在发展援助活动中引入环境因素的评价。在这些金融机构的大力支持下，发展中国家的一些具有环境友好性质的工程项目或基础项目得到了优先发展。环保非政府组织逐渐开始同跨国公司进行多方面的合作。如世企会与历史最悠久的环保非政府组织之一——国际自然保护同盟联合发表了题为《企业与生物多样性：私营部门指南》的报告，该报告广泛探讨了国际环境公约可能涉及的环境问题。

## 二、“西部民族地区”概念的界定

本文所研究的西部民族地区比较偏重于地理概念，我国西部地区包括内蒙古、宁夏、陕西、甘肃、新疆、青海、西藏、四川、重庆、贵州、云南、广西等 12 个省、市、自治区，全国 80%以上的少数民族居住在该地区，故也称西部民族地区。

本学位论文之所以选择西部民族地区为研究对象，主要有以下三方面的考虑：

### （一）自然资源丰富

西部地区是我国相邻国家最多的地区，也是我国主要江河的发源地，是“亚洲水塔”，也是世界上生物多样性热点地区之一，同时也是生态脆弱区。西部的自然资源在一定程度上被认为是全人类的共同财富，西部资源的开发和环境的保护更是备受世界关注。因此，这一地区的环境保护会对中国及周边国家的环境安

全产生重大影响，因此对这一区域环保组织进行研究具有很大的现实意义。

## （二）民族众多，文化多样

全国 55 个少数民族中，有 52 个少数民族分布在西部。该地区少数民族文化的多样性与宗教信仰的多元性相互交织，极具地域色彩。环保非政府组织在开展项目时必须充分考虑民族习惯、文化、生态伦理、宗教信仰等因素。当然正是这种社会环境的复杂性和多样性使得这一区域的环保非政府组织的活动更加多姿多彩，极具民族风情。

## （三）高度的战略意义

西部民族地区有内蒙古、广西、云南、西藏、新疆 5 个省区地处西部边疆，分别与俄罗斯、尼泊尔、印度、缅甸、老挝、蒙古、越南等国家接壤，边境线长达 20000 公里。且有维吾尔、蒙古、哈萨克、塔吉克、傣等 20 多个民族跨境而居。复杂的地理与人文环境使这一区域的稳定直接关系到中国边疆的稳定和与周边国家的友好关系，因此具有高度的战略意义。

西部民族地区既是边疆地区又是少数民族地区，生物多样性与文化多样性相映成辉，因此其环境建设更是备受国内外关注。2008 年是不平凡的一年，3.14 藏区、6.28 贵州瓮安、7.15 云南孟连、贵州德江出现的社会冲突都出现在民族地区。关注这一地区的生态环境建设和民族地区资源开发中的权益分配具有很强的现实意义。

## 三、选题的意义

首先需要说明的是西部民族地区环保非政府组织指的是在所有在西部民族地区进行活动的环保非政府组织。本学位论文运用治理理论，并从网络治理的研究途径入手，分析了西部民族地区环保非政府组织的治理功能，进而阐述了制约西部民族地区环保非政府组织功能发挥的瓶颈及完善的途径。本学位论文的选题具有以下三个方面的意义：

第一，它拓展了环保非政府组织研究的视域。从 20 世纪 90 年代开始，国内对非政府组织和环保非政府组织的研究持续升温。环保非政府组织在中国的中心城市以及边远省份都得到不同程度的发展。然而不同地域环保非政府组织之间的差异，却很少有人关注。至今还没有学者把环保非政府组织置于民族政治学的学科背景下进行研究，因此本学位论文具有填补国内研究空白的作用。本学位论文

从民族政治学的角度入手研究西部民族地区环保非政府组织,注重民族因素对环保非政府组织的影响,并阐发了环保组织对民族地区政治发展和政府治理的影响。

第二,它丰富了环保非政府组织研究的内容。以往学者多从组织内部治理和环境治理功能等方面对环保非政府组织进行研究。本学位论文文则突破了以往研究的窠臼,运用治理理论,对作为社会治理主体之一的环保非政府组织的外部治理功能进行了系统研究。同时把对西部民族地区环保非政府组织的研究与民族地区文化多样性的保护、经济的发展以及少数民族权益的保护相结合,高度关注西部民族地区的政治发展和和谐社会的创建。

第三,它具有很强的现实意义。西部民族地区以生物多样性和文化多样性著名,同时西部民族地区经济又非常落后。西部民族地区资源开发的一举一动,关系到少数民族群众的切身利益,也备受国内外环保非政府组织的高度关注。对这一区域环保非政府组织进行研究,对于西部民族地区实现人与人之间、人与自然之间、族际之间、民族地区与非民族地区之间、政府组织与非政府组织之间关系的和谐,对于西部民族地区政治发展和和谐社会的创建具有重要意义。

西部民族地区丰富的自然资源是全人类的财富,其环境治理则直接关系到中国和周边国家的生态安全。西部民族地区环境治理与少数民族文化的传承、经济的发展和政治权益的保护是四位一体的关系。因此,对西部民族地区环保非政府组织的研究对于西部民族地区和谐社会的创建具有重要的理论和实践意义。

## 第二节 研究综述

### 一、国外研究现状

西方学术界于 20 世纪 70 年代开始对非政府组织进行较系统的研究,但最初只是在行政管理理论层面展开研究。美国学者李斯特·索罗门在其题为《全球化结社革命》的论文中提出了“全球化结社革命”的概念。他认为,如果说 20 世纪的特点是民族国家的兴起的话,则 21 世纪的特点就是“结社的全球化”。1976 年,美国耶鲁大学正式成立了研究非政府组织的机构,1989 年该大学出版了由

鲍威尔主编的《非政府组织研究手册》，为非政府组织研究的学术化奠定了基础。其后，在管理学界、公共行政学界、政治学、社会学和经济学等各领域，相关研究成果都逐渐增加。非政府组织的经营方式和与社会其他部门的关系，得到广泛的讨论，国际比较的研究也不断扩展，推进了我们对非政府组织的性质特色、组织发展和功能调适等内容的了解。

西方的非政府组织发展至今已经较为成熟，相关的法律法规比较完善，自律和他律也已经进入良性运转，各种使命不同的非政府组织基本形成了区别于国家政府、企业的第三部门，较能满足公众的不同需求。虽然不同的国情决定着非政府组织在各个国家的表象和研究存在差异，但是这并不影响各国学者对非政府组织实践的借鉴和进一步探索。最著名的研究成果当属美国的莱斯特·M. 萨拉蒙（Lester M. Salamon）等著，贾西津、魏玉等译的《全球公民社会——非营利部门视界》，该书典型地描述了北美洲、南美洲、欧洲、亚洲和中东等多个国家非营利部门在范围、规模、结构和资金等方面的基本情况，并且深刻提出非营利部门是世界上超乎人们预料的非常重要的经济力量。与其实力相当的另外一个研究成果是萨拉蒙等著的《全球公民社会—非营利部门国际指数》，这本书对非洲、亚洲和中东的多个国家的非营利部门进行深入研究，为全面了解世界范围内的非营利组织提供了最有用的“路线图”。影响较大的研究成果有美国的保罗·C. 纳特（Paul C. Nutt）、罗伯特·W. 巴可夫（Robert W. Backoff）著，陈振明等译校的《公共和第三部门组织的战略管理：领导手册》；菲利普·科特勒（Philip Kotler）、艾伦·R. 安德里亚森（Alan R. Andreansen）著，孟延春等译的《非营利组织战略营销》；詹姆斯·P. 盖拉特（James P. Gelatt）著，邓国胜等译的《21世纪非营利组织管理》；[美]E. S. 萨瓦斯（E. S. Savas）著，周志忍等译的《民营化与公私部门的伙伴关系》；朱莉·费希尔著的《NGO 与第三世界的政治发展》，该书为第三“足”即公民社会的构成和类型勾勒了一个完整的轮廓，详细地描述了这些组织在全球范围内对政治体制的影响，并明确提出了 NGO 在消灭人类的三大灾难——人口巨增、环境恶化与贫困中的独特贡献；英国学者鲁文斯著的《非政府组织管理初探》；罗史密斯—巴克林协会编著的《非营利组织管理》；罗伯特·戈伦比威斯基等主编的《非营利组织管理案例与应用》、波伊斯特的《公共与非营利组织绩效考评方法与应用》以及威尔逊等编写的《政府与非营利组织会

计》(第十二版)等书。

国外研究中国环保非政府组织的主要机构包括伍德罗·威尔逊中心—中国环境论坛和以美国为基地的中国环境专业协会。

## 二、国内研究现状

1995 年之前,中国学术界对非政府组织的研究相对较少,也没有专门研究非政府组织的机构和学者。1995 年,第四届世界妇女大会在北京召开,世界各地的非政府组织代表云集北京,举行非政府组织论坛,也正是这次会议为我国开始关注和研究非政府组织及其作用提供了一个难得的历史契机。非政府组织也由冷门学科逐渐变成了热门学科,有关非政府组织研究的书籍和论文也越来越丰富。而一些政府部门特别是在环保、扶贫、行业管理、社区建设等领域也开始重视非政府组织的作用。

中国非政府组织问题的研究机构主要有两类:第一种类型是大学院所,清华大学于 1998 年 10 月成立了非政府组织研究所,这是国内最早开展非政府组织研究的专门机构之一,北京大学有三个研究机构,中国人民大学有一个研究所,复旦大学有一个社会发展研究中心,中山大学有一个华南民间组织研究中心,上海交大也有非政府组织研究中心;第二种类型是科研院所,包括社科院的法学研究中心等。另外,美国人高颀主编的《中国发展简报》和 MGO 发展交流网也成为非政府组织研究和交流的重要平台。。

### (一) 国内对非政府组织的研究

从目前所掌握的资料来看,国内学界关于非政府组织的研究成果和领域主要集中在以下几个方面:

#### 1. 非政府组织的内部管理

从民间组织的内部管理视角来展开研究,相对来说成果是比较丰硕的。如清华大学王名教授主编的《非营利组织管理概述》(中国人民大学出版社 2003 年版)、《民间组织通论》(时事出版社 2004 年版)、《中国非政府公共部门》、《中国社团改革——从政府选择到社会选择》(社会科学文献出版社 2001 年版)、《中国 NGO 研究 2001——以个案为中心》;吴东民、董西明主编的《非营利组织管理》(中国人民大学出版社 2003 年版);周志忍、陈庆云的《自律与他律——第三部门监督机制个案研究》(浙江人民出版社);张霞、张智河等主编的《非营利组织管理》(山东人民出版社 2005 年版);邓国胜的《非营利组织评估》(社会科学文献出

版社 2001 年版)；陈伯昌的《非营利机构管理》；王方华、周洁如编著的《非营利组织营销》(上海交通大学出版社 2005 年版)；刘永立编著的《政府与非营利组织会计》(立信会计出版社 2006 年版)等。这些学者从非政府组织的创立、使命追求、制度设计、战略管理、财务管理、人力资源管理、商业与营销管理、绩效管理等多方面进行了研究。复旦大学林燕凌的博士论文《我国非政府组织研究：兼论志愿者活动的发展》论述了我国非政府组织在性质上是与政府有着共同的促进中国社会发展目标的社会组织，具有经济服务的功能、社会支持的功能、代表民意的功能以及参与精神文明建设等功能，发展行业协会、培养社会保障组织、加强社区建设是当前的工作重点。云南大学侯江红、王红晓的《论我国非政府组织的筹资举措》(求实，2004 年 3 期)对非政府组织的筹资问题进行了探讨。侯江红的《论公益组织的财务特征与政府财务监督机制》(云南行政学院学报，2008 年 4 期)则对公益组织如何构建一套科学完善的财务监督机制，确保其组织的非营利性不被异化，维护委托——代理链条的正常运转，提高财务管理水平进行了研究。中国政法大学的刘清在其硕士学位论文《论非政府组织(NGO)的资金筹集机制》(2005)对非政府组织的筹资问题进行了专门研究。

## 2. 研究非政府组织与政治社会发展的关系

我国学者从国家与社会的关系、政府的治理变革、民间组织与政府的合作关系等方面对非政府组织研究的成果也比较多。主要有王名主编的《中国民间组织 30 年》(社会科学文献出版社 2008 年版)研究了 30 年来伴随改革开放出现在中国大陆的民间组织，进而揭示了由于民间组织的发展所引起的社会变革。康晓光在《权利的转移》一书中分析了转型期我国政治权力、经济权力和社会权力格局的变迁，探讨了国家与社会关系演化过程中非政府组织的发展问题。范丽珠著的《全球化下的社会变迁与非政府组织》(上海人民出版社 2003 年版)。文军、王世军在其所著的《非营利组织与中国社会发展》(贵州人民出版社 2004 年版)一书，通过对非营利组织的一般分析，系统考察了非营利组织与社会发展的关系。黄晓勇主编的《中国民间组织报告》(社会科学出版社 2008 年版)则是我国第一本由国家权威机构发布的民间组织蓝皮书。张勤著的《中国公民社会组织发展》(人民出版社 2008 年版)提出中国公民社会组织的存在和发展，既能在一定程度上弥补政府失灵，又能在一定范围内弥补市场失灵；既能减少政府成为社会矛盾焦点的概率，又能较处理好市场不能或无力处理的问题和矛盾。高丙中、袁瑞

军主编的《中国公民社会发展蓝皮书》(北京大学出版社 2008 年版)一书中具体收录了:政府转型对民间组织管理体制的影响、中国式的社团革命——对社团全景图的定量描述、民间环境保护组织:关系策略与合作机制建构、近年来我国网络媒介事件中公民性的体现与意义等内容。陶传进著的《社会公益供给:NPO、公共部门与市场》(清华大学出版社 2005 年版)一书的核心线索是讨论社会公益提供主体的演变逻辑。社会公益的提供者从社会本身进入制度化的非政府组织和政府公共组织,公共组织等将自身的功能交由市场。洪大用著的《NGO 扶贫行为研究调查报告》(中国经济出版社 2001 年版)采用个案研究方法,对“中国扶贫基金会”等 21 家民间组织的扶贫行为与过程进行了深入研究,并区分为专业性、中介性与兼业性三种组织类型。此外,还有贾西津著的《第三次改革——中国非营利部门战略研究》(清华大学出版社 2005 年版);何增科主编的《公民社会与第三部门》(社会科学出版社 2000 年版);任慧颖的《当代中国非营利组织的社会行动研究——以中国青基会为例》;丁元竹主编的《非政府公共部门与公共服务》(中国经济出版社 2005 年版);吴锦良编著的《政府改革与第三部门发展》;陈剩勇等编著的《组织化、自主治理与民主——浙江温州民间商会研究》(中国社会科学出版社 2004 年版)。

中国社会科学院陈思堂的博士学位论文《参与式扶贫开发——宣明会与地方政府合作模式的案例研究》(2007);北京大学郑准镐的博士论文《政策过程中 NGO 与政府关系研究》(2004);中国人民大学林新轲的《我国非政府组织在公共政策中的参与机制研究》(2005);北京大学鄞益奋的博士论文《政府-NGO 的合作关系研究:基于政策网络的视角》(2006)、黄波的《论非政府组织与乡村政权的关系》(宁夏社会科学,2004 年 2 期);中国人民大学曾繁娟的硕士论文《试论我国 NGO 与政府合作的原则及路径选择》(2007)等都对非政府组织与政府之间的关系从不同的视角进行了较深入地探讨。马庆钰的《论非政府组织对公共管理的价值》(理论前沿,2008 年 4 期);陈秀峰的《公共危机治理中的非政府组织参与》(华中师范大学学报,2008 年 1 期);杨荣的《论非政府组织的社区功能定位》(社会主义研究,2008 年 1 期)对非政府组织在公共管理中的作用进行了探讨。王云骏的博士后报告《中国行政体制改革视野中的非政府组织发展》(2005)则把非政府组织放在行政管理体制改革的背景下进行考察。苏州大学蔡丽新的博士论文《中国非政府组织的发展与政治文明建设》(2006)把非政府组织的发展

与建设政治文明的目标相结合。中央党校孙景民的博士论文《非政府组织的政治行为研究》(2005)研究的侧重点放在政治行为上,即非政府组织的活动或行为的客观效果指向了政治系统。邓国胜的《中国非政府组织发展的新环境》(学会,2004年10期)对非政府组织的发展制度和社会环境进行了研究。

### 3. 从伦理学视角对非政府组织进行了初步探讨

万俊人在其主编的《现代公共管理伦理导论》(中国人民大学出版社2005年版)一书认为,非政府组织的公共责任是寻求公益与私利的和谐,其伦理精神体系的核心是基于自由主义的公民精神和灵魂关怀的宗教精神,其主要伦理使命在于扶贫发展、权益保护和小区服务。徐麟在其主编的《中国慈善事业发展研究》(中国社会出版社2005年版)一书中认为,慈善事业的伦理学价值就是人道主义。卜长莉在她的《社会资本与社会和谐》(社会科学文献出版社2005年版)一书中认为,志愿性团体承担着创造社会资本的信任和互惠的重要责任。廖加林在其著作《现代公民社会的道德基础》中指出,追求社会正义、自愿奉献是非营利组织活动的特质。安云凤在其《非政府组织及其伦理功能》一文中认为,非政府组织作为公共管理主体之一,是一种富有伦理精神的社会组织,在促进行政伦理、社会伦理、国际伦理、经济伦理以及个人伦理发展中具有重要功能。赵黎青在《非政府组织与可持续发展》一书中从可持续发展的角度探讨了非政府组织兴起、组织创新与制度创新、绩效评估理论、非政府组织与联合国体系的关系以及我国非政府组织的建设等问题。

### 4. 从非政府组织所处的制度环境角度进行研究

苏力等著《规制与发展——第三部门的法律环境》;王绍光著的《多元与统一——第三部门国际比较研究》(浙江人民出版社2000年版);褚松燕著的《中外非政府组织管理体制比较》(国家行政学院出版社2008年版);王建芹著的《非政府组织的理论阐释:兼论我国现行非政府组织法律的冲突与选择》;马庆钰著《中国非政府组织发展与管理》等对我国非政府组织所处的制度环境从不同的角度进行了分析,其中王绍光和褚松燕从国际视野对非政府组织的制度环境进行了比较研究。刘培峰的博士后报告《非政府组织监管制度比较》和北京大学王世红的博士论文《中国政府对国际非政府组织的规制研究》(2007)则对中国政府对非政府组织的监管进行了探讨。邓国胜的《公益项目评估:以“幸福工程”为案例》(社会科学文献出版社2003年版)、《构建我国非营利组织的问责机制》(中

国行政管理, 2003 年 3 期)、《民间组织评估:机遇与挑战》(学会, 2008 年 6 期)则撇开非政府组织的道德神话,对非政府组织的问责机制和评估进行了探讨。

### 5. 对国外非政府组织的研究

国内一些学者也对国外非政府组织进行了研究,扩大了非政府组织的研究视野。如王名主编的《德国非营利组织》、《日本非营利组织》(北京大学出版社, 2007 年 12 月版); 资中筠的《散财的归宿——美国现代公益基金会述评》(上海人民出版社, 2006); 武汉大学安慧的博士论文《非政府组织研究——美国和德国的经验及其启示》(2007); 华东师范大学王守杰的博士论文《发达国家的非政府组织研究: 欧美的经验与启示》; 华东师范大学霍淑红的博士论文《国际非政府组织(INGOs)的角色分析: 全球化时代 INGOs 在国际机制发展中的作用》; 王妮丽的《项目合作: 国际非政府组织在中国——基于云南的调查》(消费导刊, 2008 年 1 期); 邱伟、刘力《透视日益走近中国的国际非政府组织》(学习月刊, 2005 年 5 期); 耿立新的《国际非政府组织的项目管理研究》(江南社会学院学报, 2004 年 3 期); 鄂晓梅的《国际非政府组织对国际法的影响》(政法论坛, 2001 年 3 期)。

#### (二) 国内对环保非政府组织的研究

对环保非政府组织的研究主要散见在一些学术著作中。如: 王前军的《国际环境合作问题分析》(中国环境科学出版社 2007 年版); 郇庆治的《环境政治学: 理论与实践》(山东大学出版社 2007 年版) 都设专章对中国的环保非政府组织进行了研究。丁金光著的《国际环境外交》(中国社会科学出版社 2007 年版) 对联合国和非政府组织在国际环境外交中的地位和作用以及中国的环境外交问题进行了分析。自然之友主编的环保绿皮书系列如《中国环境的危机与转机(2008)》(社会科学文献出版社 2008 年版)、《2005 年: 中国的环境危局与突围》(社会科学文献出版社 2006 年版)、《2006 年: 中国环境的转型与博弈》(社会科学文献出版社 2007 年版) 等对近几年突出的环境问题及环保组织的发展情况进行了及时追踪和报道。中国社会科学院环境与发展研究中心主编的《中国环境与发展评论(第三卷)》(社会科学文献出版社 2007 年版) 中第五篇对中国环境非政府组织的作用进行了探讨。中国社会科学院环境与发展研究中心著的《中国环境与发展评论》(第二卷)(社会科学文献出版社 2004 年版) 一书中第十八章为: 中国

的环境 NGO：在参与中成长。

近年来，随着环保组织参与公共决策能力的加强，一些学位论文也以环保非政府组织为研究对象。如：董燕的博士论文《我国环保非政府组织的环境保护参与权研究》(2006)；中国人民大学朱洁如的硕士论文《NGO 参与公共事务分析：以环保 NGO 参与公共工程决策为例》(2007)；北京师范大学潘彭丹的硕士论文《论我国 NGO 的政策参与功能：以环保 NGO 的行动为例》；中国人民大学艾洁的硕士论文《社会事件中环境非政府组织的社会资本研究：以怒江事件中绿家园为个案》(2005)；河北大学张海馨的硕士论文《环境非政府组织与新闻舆论监督》(2006)等。

相关论文包括：王名、佟磊的《NGO 在环保领域内的发展及作用》(环境保护, 2003 年 5 期)；黎尔平的《“针灸法”：环保 NGO 参与环境政策的制度安排》(公共管理学报, 2007 年 1 期)；邓国胜的《中国环保 NGO 的两种发展模式》(学会, 2005 年 3 期)；何向东的《关于制定〈中华人民共和国环境教育法〉的思考》(西南大学学报(人文社会科学版), 2007 年 4 期)；付涛的《当代中国环境 NGO 图谱》(南风窗, 2005 年第 4 期)；刘敏婵的《制约中国民间环境 NGO 公共参与能力的因素分析》(兰州学刊, 2008 年第 9 期)；晋军、何江穗的《碎片化中的底层表达——云南水电开发争论中的民间环保组织》(学海, 2008 年 4 期)；赵黎青的《环境非政府组织与联合国体系》(现代国际关系, 1998 年 10 期)；周平的《我国的边疆与边疆治理》(政治学研究, 2008 年 2 期)；刘芳、徐艳荣的《对我国环保 NGOs 的法律分析》；曹慧珍的《我国当前迫切需要民间环保组织》(社科纵横, 2003 年 5 期)；李东兴、田先红的《我国公众参与环境保护的现状及其原因探析》(湖北社会科学, 2003 年 9 期)；叶林顺的《环保非政府组织的作用和定位》(环境科学与技术, 2006 年 1 期)；王蕴波的《环境非政府组织参与环境治理的合法性分析》(哈尔滨商业大学学报, 2005 年 3 期)；张金良, 李焕芳, 黄方国的《社区共管——一种全新的保护区管理模式》(生物多样性, 2000 年 3 期)；山东大学的郇庆治的《环境非政府组织与政府的关系：以自然之友为例》(江海学刊, 2008 年 2 期)等。

综上所述，至今还没有学者从地域的角度对环保非政府组织的治理功能进行系统研究，也没有人把对环保非政府组织放在民族政治学的视域下进行考察。因

此,本文希望能够抛砖引玉,以引起学界和实务界对民族地区环保非政府组织的高度关注,并把该研究引向深入。

### 第三节 研究的理论基础——治理理论

#### 一、治理理论的由来

1989年,世界银行在概括当时非洲的情形时,首次使用了“治理危机”(crisis in governemnt),此后“治理”一词被广泛地应用到政治发展研究中。20世纪90年代以来,治理理论在西方逐渐成为显学。英文中的governance源于拉丁文的gubemare,有掌舵和导航的意思。在汉语中,governance被译成“治理”,最早出现在市政学中,用来研究如何有效地解决城市和地方上的种种问题。自20世纪90年代以来,这个概念不再局限于政治学领域,而是被广泛地应用于经济社会领域。正如研究治理理论问题的学者鲍勃·杰索普所说的那样:“过去15年来,它在许多语境中大行其道,以至于成为一个可以指涉任何事物或毫无意义的时髦词语。”<sup>1</sup>

有关治理的研究是近年来社会科学的关注焦点。世界银行1992年度的报告就以《治理与发展》为标题;经济合作和发展组织1996年也以《转变中的治理》为题总结结合国家的治理变革;《国际社会科学》杂志(英文版)1998年专门刊发了一期探讨治理的文章。在学术研究中,也出现了一些代表人物的代表作,如詹姆斯·N·罗西瑙的《没有政府的治理——世界政治中的秩序和变革》、R·罗茨的《新治理:没有政府的统治》、盖伊·彼得斯的《治理的未来:四种出现的模式》、吉尔斯·佩奎特的《通过社会学习的治理》和沃尔特·基克等人的《管理复杂网络:公共部门的行动战略》等等。

在对治理所作出的诸多定义中,全球治理委员会的定义具有很大的代表性和权威性。该委员会1995年发表了一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告,

---

<sup>1</sup> 鲍勃·杰索普.《治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述》.《国际社会科学杂志》(中文版),1999,2.

并在报告中对治理作出了如下界定：治理是各种公共的或私人的机构管理其公共事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们意见或以为符合其利益的非正式制度安排。它有四个特点：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。<sup>1</sup>

从政治学的角度看，治理是指政治管理的过程。治理（governance）与统治（government）从词面上看似差别不大，但其实际含义却有很大的不同。在许多学者眼中，区分治理和统治两个概念甚至是正确理解治理的前提条件。正如让-彼埃尔·戈丹所说，“治理从头起便须区别于传统的政府统治概念”<sup>2</sup>治理作为一种政治管理过程，也像政府统治一样需要权威和权力，最终目的也是为了维护正常的社会秩序，这是两者的共同之处，但两者又是有区别的。

首先，治理虽然需要权威，但这个权威并不一定是政府机关；而统治的权威则必定是政府。统治的主体一定是社会的公共机构，而治理的主体可以是公共机构，也可以是私人机构，也可以是公共机构和私人机构的合作。

其次，管理过程中权力运行的向度不一样。政府统治的权力运行方向总是自上而下的，它运用政府的政治权威，通过发号施令、制定政策和实施政策，对社会公共事务实行单一向度的管理。治理的实质在于建立市场原则、公共利益和认同基础上的合作，其管理机制所依靠的主要不是市场的权威，而是合作网络的权威，而且其权力向度是多元的、相互的，而不是单一的。

就直接原因而言，政治学家和管理学家之所以提出治理概念，主张用治理替代统治，是因为他们在社会资源的配置中既看到了市场的失效，又看到了国家的失效。治理可以弥补国家和市场在调控和协调过程中的某些不足，但治理也不是万能的，也内在的存在很多局限，它不能代替国家而享有政治强制力，也不可能代替市场而自发地对大多数资源进行有效的配置。既然存在着治理失效的可能性，如何使治理更加有效等问题就摆在了学者面前。由于分析角度和对象的不同，

<sup>1</sup> 参见全球治理委员会。《我们的全球伙伴关系》（Our Global Neighborhood）。牛津大学出版社。1995年，第2-3页。

<sup>2</sup> 让-彼埃尔·戈丹。《现代的治理，昨天和今天：借重法国政府政策得以明确的几点认识》。《国际社会科学杂志》（中文版），1999，2。

学者们对治理的内涵有着不同的理解，在定义上远未能达成一致的看法。在 R. 罗茨看来，治理可以用来指代任何活动的协调方式，至少有六种不同的用法：作为最小国家的治理、作为公司治理的治理、作为新公共管理的治理、作为“善治”的治理、作为社会-控制系统的治理和作为自组织网络的治理。<sup>1</sup>实际上，这表明了治理理论系统有着不同的研究途径。

## 二、网络治理

本学位论文主要是从合作网络的研究途径把治理理论运用到研究当中。

这一途径认为，20 世纪 90 年代以来，私营部门、第三部门以及各种社会运动出现在管理公共事务的大舞台上，这些非政府组织与政府部门联结建立起相互依存的合作关系，就共同关心的问题采取集体行动。因此“治理是政府与社会力量通过面对面的合作方式组成的网状管理系统。”<sup>2</sup>一方面，它将治理看做相互依存状态下的管理，将公民社会部门看作治理的主体，并用它来解释公私部门分享权力、合作治理的新型关系，确立了多中心的公共行动体系论。另一方面，它也承认一个负责、高效、法治的政府对有效治理的重要意义，认同“掌舵而非划桨”等新公共管理的思想精华，并认同在网络中，政府与其它主体是平等的关系，需要通过对话、建立伙伴关系和借助其它主体的资源来实现依靠自身无法实现的目标。

可见，合作网络途径综合考虑了政府层面和非政府层面有关治理的用法，用它来描绘相互依存时代公共管理的新模式，对当代公共管理的环境变迁及其发展趋势具有很强的解释能力，所以日益得到学者、官员、国际组织和其它社会团体的承认，大有成为主导范式的趋势。

网络治理指的是为了实现与增进公共利益，政府部门和非政府部门等众多公共行动主体彼此合作，在相互依存的环境中分享公共权力，共同管理公共事务的过程。这是“一种以公共利益为目标的社会合作过程——国家在这个过程中起到了关键但不一定是支配性的作用。”<sup>3</sup>由于该途径强调，多中心的公共行动者通过

---

<sup>1</sup> R. Rhodes, "The New Governance: Governing Without Government", *Political Studies*, XLIV, 1996. 653.

<sup>2</sup> D. Kettle. *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*, Washington D. C. Brookings Institution. 1993. 22.

<sup>3</sup> 托尼·麦克格. 《走向真正的全球治理》. 《马克思主义和现实》，2002，1:36 页.

制度化的合作机制，可以相互调适目标，共同解决冲突，增进彼此的利益。所以，从这个意义上讲，治理实质上是一种合作管理。

网络治理的突出特征表现在：

### （一）多中心的公共行动体系

合作网络途径认为，我们生活在一个相互依赖的环境中，没有哪个机构拥有充足的资源和知识可以单独解决所有的问题。在公共管理领域，并非只有政府一个主体，私营部门、志愿团体、社区互助组织和各种社会运动蓬勃发展，在社会经济领域内积极活动，并依靠自身的资源参与解决公共问题。正如格里·斯托克所说的：“治理指公私机构和自愿社团的相互依存。”<sup>1</sup>

### （二）反思理性的“复杂人”是合作网络途径的行为假设

它认为，公共行动者在不确定的社会条件下，不可能获得有关公共问题的所有信息，不可能拥有处理信息的完全能力，也不可能绝对理性地进行选择；而且行为主体有着复杂的动机，既有逐利的一面，也有追求社会效用的一面；既有利益分歧，也有公共利益。但是，由于行为者能够不断地对话交流信息，能克服有限理性的先天不足；能够通过各种形式的合作，将行动者锁定在利害相关的网络中，从而减少机会主义行为的动机。更重要的是，政府部门与非政府部门学会了约束自己的不合理要求，可以在相互尊重对方利益的基础上采取合作行动实现共同利益。这使得行动者可以在相互尊重对方利益的基础上采取合作行动实现共同利益。

### （三）合作互惠的行动策略

在网络治理中，每个行动者所做的事几乎都会对其他行动者产生影响。在许多重复出现的博弈中，合作策略是最有利的利己战略；经过多方博弈，行动者之间倾向于建立面向长远的互动关系。用博弈论的话说：“当博弈各方协调一致去寻找有利于共同赢利的战略时，就会出现协同性均衡状态了。”<sup>2</sup>也就是说，为了扩大从集体行动中获利的空间，行动者在不断的互动中会逐渐放弃“单独行动”策略，转而采取合作的策略。

当然，合作策略的实现离不开有效的制度安排。制度是一种“合意”，体现

<sup>1</sup> 格里·斯托克.《作为理论的治理：五个论点》.《国际社会科学》，1999，1:20页.

<sup>2</sup> [美]保罗·A·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯.《经济学》.上册.北京:北京经济学院出版社,1996.385页.

着行动者的共同理解和价值取向,并有要求行动者遵守的压力,能使行动者认同组织目标,进而采取合作行动。而且在多主体的治理环境中,行动者能否摆脱集体行为的困境而实现合作,不仅取决于行动者和制度环境本身,还取决于双方发生联系的中间媒介——社会资本。社会资本是合作网络运作的深层机制,它要求行动者达成互惠的共识,培育相互信任、彼此尊重和具有宽容精神的“合作型”文化。

#### (四) 共同学习的政策过程

在政策网络中,各种治理主体通过对话和协商交流信息、共享资源、减少分歧,并努力地增进合意,在改善互动关系的同时达成各方都能接受的政策方案。这就是公共行为者集体学习以产出政策的过程。这种共同学习的过程在培育社会资本,防止社会制度和价值碎片化时发挥着关键的作用。<sup>1</sup>

### 三、网络治理的实践类型

提供公共物品和公共服务是网络治理的根本任务。布坎南认为:“任何由集体或社会团体决定……通过集体组织提供的物品或服务,都被定义为公共的。”<sup>2</sup>然而,任何组织在提供公共物品和服务时都会面临着集体行为的困境。合作网络为解决这一困境提供了一种新的途径,按照网络涉及的对象和作用的范围,网络治理有三种基本的类型。而在本文的写作中,三种网络治理的实践形式都有体现。

#### (一) 全球治理

全球治理是对国际合作网络的管理。在国际政治领域,全球治理有很多称谓,如“国际治理”、“世界秩序的治理”等,一般用来指为了维护正常的全球秩序,国际社会通过有约束力的制度安排,对全球生活中出现的生态、移民、毒品、地区冲突、贫富差距等公共事务的合作管理。

国际合作网络的兴起是20世纪80年代以来国际政治经济系统结构性变动的产物。冷战结束之后,一个新的稳定的世界秩序并没有自动形成。相反,大规模的地区冲突接连不断,以联合国为主体的集体安全机制行动能力有限;而全球化进程也非“世界福音”,南北差距不断拉大。在这些问题面前,各国的政府不再

---

<sup>1</sup> Steven A. Rosell, *Renewing Governance: Governance By Learning In Information Society*, New York: Oxford University Press, 1999. 60.

<sup>2</sup> [美] 詹姆斯·布坎南. 《民主过程中财政》. 上海: 上海三联书店, 1992. 13 页.

垄断一切合法的权力，各种非政府组织、跨国公司、私人企业、利益集团和社会运动在国际层面也承担起了维护秩序、调节经济和促进社会发展的职能。民族国家将管辖权授予了区域性的、跨国的和全球的机构，或与他们分享权力，这些机构和国家逐渐形成合作网络，通过制定和实施全球性或跨国性的国际制度来解决共同的问题。

这种合作网络不同于以“霸权”为基础的合作。以“霸权”为基础的合作是冷战时期的集体行动方式，是单个国家或国家集团通过霸权力量，主导国际政治和政治机制的安排，从而达到促进合作和维持秩序的目的。全球治理则是多中心权威的合作，“通过多国之间、多种行为体之间的协调、沟通和达成共识，进而通过集体行为的方式促进多领域合作，已成为当今世界政治的主流。”<sup>1</sup>

首先，治理的主体是世界范围的公共行动者。全球治理不仅意味着正式的制度和组织——国家机构、政府间合作等制定和维持管理世界秩序的规则和规范，而且意味着所有其它组织和压力集团——从跨国公司、跨国公司运动到众多的非政府组织——都追求对跨国规则和权威体系的目标和对象产生影响。在中国的环境治理中，很多国际组织也参与到了中国生物多样性的保护和防风治沙的治理过程中。

其次，治理的客体是正在影响或有可能影响全人类的跨国性问题，包括公益问题和公害问题。生态环境问题是全球性问题，不是哪个国家能够单独应对，比如，跨国流动的沙尘暴已经成为重要的国际生态问题，正日益引起东北亚国家的高度重视。治理沙尘暴离不开国家合作，中国、蒙古、和日本的政府部门、企业和民间组织正在开展多项合作，加快治理沙尘暴的步伐。因此，从这个意义上说，中国的环境治理也成为全球治理的重要课题。

再次，治理的机制是一系列用以解决跨国性问题和管理的全球公共事务的制度安排，包括一系列有关全球秩序的共同原则、规范、协议、组织和机构。有了全球性的公共问题后，并不会自动引发全球集体行动。国际制度在全球治理中处于核心地位，它树立了要求全人类共同遵守的行为规范，为全球集体行动提供制度支撑。

当然，全球治理并不否认民族国家政府或次国家政府的重要作用，而只是强调大量的非政府组织也处在权威空间之内。民族国家在全球治理中能否发挥主导

---

<sup>1</sup> [美] 詹姆斯·N·罗西瑙：《没有政府的治理——世界政治中的秩序与变革》，南昌：江西人民出版社，2001。2-3页。

作用,将从根本上取决于参与国际合作的能力和利用这一合作提升国家竞争力的能力。

## （二）民族国家的治理

民族国家的治理主要是指在民族国家范围内对政府主导的公共物品供给过程的管理。当代民族国家具有复杂的结构,地方、中央以及国际层面的政府及其部门构成了多层次、多主体的决策体制。而且,越来越多的非政府组织也参与到提供公共服务和战略性决策的行列中。正如罗伯特·里奇所指出:“治理涉及中央政府、地方政府和其它公共权威,也涉及到公共领域内活动的准公共行动者、自愿部门、社区组织甚至是私营部门。”<sup>1</sup>

众所周知,政府提供的公共物品和公共服务不仅包括纯公共物品,如国防、社会秩序、法律法规,而且包括准公共物品,如道路、桥梁、高速公路等收费物品和草原、地下水等公共物品。在很多情况下,政府由于自身资源条件的约束,不得不动员和利用各种社会力量来组织公共物品和服务的生产。在这个过程中,政府部门与各种参与公共物品供给的非政府行动者形成了相互依存的合作关系,政府的任务在于借助合作网络来保证服务提供得以实现。在环境保护方面,中国政府也非常强调公众参与,而环保非政府组织成为重要的组织载体。

## （三）社区治理

社区治理是对社区合作网络的管理。社区合作网络的兴起与公共服务的社会化进程是联系在一起的。随着“大政府”模式的失败和公民社会部门的迅速发展,社区部门的功能凸显出来,不断扩展公共职能,成为公共服务供给网络中的重要力量,在社会治安、学校教育、环境保护、社会救济等方面发挥着重要作用。

社区部门是相对自治的,是一种源自社区群体内在合作需要而产生的以自助为基本特征的组织。社区部门之所以再度兴起,成为治理公共事务的模式涉设计,是因为它在提供公共服务方面有独特的优势,能够解决政府、市场难以解决的众多复杂的公共问题,能够弥补政府部门难以介入的空间。一方面,各种社区组织更关心其服务对象,更强调自下而上的参与,更了解自身发展存在的问题,更有优势立足于本土来解决这些问题。在提供公共服务时更有弹性,更有人文关怀。另一方面,通过整合社区资源,社区组织能够推动社区成员参与社区的发展计划,

---

<sup>1</sup> Robert Leach and Janie Percy-Smith, *Local Governance In Britain*, New York: Palgrave, 2001. 6.

并使公共服务直接处于社区民众的监督和控制在下。

网络治理的根本任务是提供各种类型的公共物品和公共服务；网络治理的主体是由国家、市场、社会三大部门以各种合作方式组成的公共行动体系；网络管理包括全球治理、民族国家治理和社区治理等基本形式。但是在实践中，这些治理类型往往交叉重叠在一起。

西部民族地区环保非政府组织包括国际组织、国内组织与社区组织三个层面，它们在发挥环境保护功能的过程中往往与相关部门结合，形成了全球治理、民族国家治理和社区治理三种治理类型相互交叉的态势，共同推动着西部民族地区环境治理。

## 第四节 主要内容和研究方法

### 一、主要内容

本文的创新点有三：一是研究视角创新。以往对环保非政府组织的研究极少考虑地区差异，也没有把环保非政府组织的生存和发展放在民族政治学的学科背景下进行考察。本文从民族地区政治发展和政府治理的角度来研究环保非政府组织，极大地拓展了环保非政府组织的研究视域。本文希望能够起到抛砖引玉的作用，以期引起学界和实务界对西部民族地区环保非政府组织广泛深入地研究。二是研究内容创新。以往对非政府组织的研究较关注其内部治理，而对其外部治理功能的研究还有待于加强。本文运用治理理论来研究环保非政府组织，重在研究它的外在治理功能，丰富了环保非政府组织的研究议题。三是观点创新。作者虽然以西部民族地区环保非政府组织为研究对象，但是本文的研究主旨在于以环保非政府组织为着眼点，把环境治理与民族地区文化多样性的保护、经济的发展和少数民族权益的保护相结合，并关注民族地区人与人的和谐、人与自然的和谐、民族关系之间的和谐、民族地区与非民族地区之间的和谐、政府组织与非政府组织之间的和谐。

本文共分为六个部分：

第一部分是绪论。主要对相关基本概念进行界定，介绍了选题的意义、研究的理论基础和方法。

第二部分主要论述了西部民族地区环保非政府组织的现状，并对环保组织进行了分类和特点分析。国际环保非政府组织具有资金、技术、先进的理念、良好的社会信誉等优势，在某种程度上引领着中国环保非政府组织的发展走向；外来的组织尤其是北京的环保非政府组织掌握着较大的话语权、舆论和资源优势对西部组织的发展形成较有力的支撑；西部民族地区本土环保非政府组织力量最薄弱。

第三部分主要研究西部民族地区环保非政府组织的功能。一般对环保非政府组织功能的研究比较集中在环境保护领域。环境保护是一个综合性课题，环保组织要想有所作为就要高度重视自然环境所处的社会和人文背景，否则难以达到预期的环境治理目标。因此，环保非政府组织的作用和影响已经远远超出了环境保护的范畴，并延伸到政治、经济、文化、社会等领域。在西部民族地区，环保非政府组织的环境治理与文化多样性的保护、少数民族权益的保护密切相连。

第四部分主要分析西部民族地区环保非政府组织发展的瓶颈。政策法律环境的不完善是非政府组织发展的最大障碍；环保非政府组织自身能力建设的不足是其功能发挥的重要瓶颈；社会环境意识是环保组织功能发挥的思想障碍。当然西部民族地区环保组织的发展深深地受该地区自然和人文环境的制约。

第五部分主要提出西部民族地区环保非政府组织发展的对策。一方面要借鉴发达国家先进的管理方法、管理理念和良好的政策；另一方面西部民族地区在进行制度创新，扶植本土环保组织发展的同时，也应继续寻求国际组织和国内组织的支持。当然国家层面对西部民族地区的财政和法律政策的支持也必不可少。

第六部分是实证研究。本部分选取了以“保护现存草原”为宗旨的环保组织“曾经草原”为样本，通过追踪和深度访谈，对环保非政府组织进行个案考察。“曾经草原”是中国众多的草根环保组织的缩影，从对它的分析中，我们可以透视到千百个草根非政府组织的身影。研究显示草根环保非政府组织虽然弱小，但是生命力很强，并且得到民众的大力支持，如果得到政府关爱，发展会大大加快，社会治理功能也会大大加强。

## 二、主要研究方法

从目前发展的情况来看，非政府组织研究已经形成了一种跨学科研究途径、多样化研究对象的研究格局。随着非政府组织在社会经济发展中表现出越来越重要的作用，公共管理学、社会学、经济学以及人类学学科也纷纷介入，非政府组织的研究视野大大拓展。非政府组织的研究方法的发展趋势也必然是综合各家之长，朝多元化的方向发展。本文主要采用以下研究方法：

### （一）分类法

组织分类是非政府组织研究的前提。非政府组织首先是政府和市场之外的第三部门。在本文中，笔者又采用分类方法对环保非政府组织在西部民族地区的类型和特点进行了分类研究。

### （二）田野调查方法

通过电子邮件、电话、信函和实地调查方法，与政府官员、环保组织和公民建立多方位的联系，并选择若干访谈对象，进行访谈，从而掌握第一手资料，对西部民族地区环保非政府组织的活动进行追踪。

### （三）文献分析法

由于我国对非政府组织研究时间不长，它仍然属于一个比较新的研究领域，相对来说研究数据和案例资料较缺乏，因此，文献分析法就成为非政府研究中一个比较重要的研究方法。笔者充分利用国家图书馆的电子资源、港台阅览室、年鉴阅览室、图书资源、地方志资源，对中国西部民族地区的自然环境、民族、文化、宗教等状况进行梳理，并对环保非政府组织在西部民族地区治理中的功能进行深入研究，同时也对非政府组织发展的瓶颈进行研究，进而提出相应的对策。

### （四）比较研究方法

它山之石，可以攻玉。现代意义上的非政府组织尤其是环保非政府组织产生在西方，同时西方一些发达国家已经有了比较完整的规范和保护非政府组织的法律法规和有利于非政府组织发展的社会氛围。本学位论文通过借鉴发达国家如美国、德国、日本等国家非政府组织管理及非政府组织自我约束的经验，为我所用。

### （五）实证研究

为了使本学位论文的立论更饱满，本文第五章对致力于内蒙古天然草原保护

的环保非政府组织“曾经草原”进行了个案研究。通过对该组织进行追踪和对组织负责人进行数次深度访谈,对该组织的生存状态和治理功能进行了较为深入的研究。

# 第一章 西部民族地区环保非政府组织的发展现状

## 第一节 西部民族地区的自然和社会环境

我国西部地区包括内蒙古、宁夏、陕西、甘肃、新疆、青海、西藏、四川、重庆、贵州、云南、广西等 12 个省、市、自治区，全国 80% 以上的少数民族居住在该地区，故也称西部民族地区。西部几乎占全国国土面积的 2/3。我国陆地边界线全长 22000 万公里，与 15 个国家接壤。其中西部民族地区陆地边界线占 90% 以上，与 14 个国家接壤。在 55 个少数民族中，有 30 多个民族居于边境地区，其中近 30 个民族跨界而居，这在世界上其它国家和地区也是少有的。西部民族地区是全球生物多样性热点地区，同时众多的民族、贫困的经济、丰富多彩的少数民族文化和多种宗教信仰和民族习惯交织在一起。因此，西部民族地区的自然和社会环境决定了西部民族地区生态建设的重要性，也决定着环保非政府组织有广阔的活动空间。

### 一、西部民族地区的自然环境

西部民族地区是我国各行政大区中相邻国家最多、水能总量最大、自然保护区最多的区域。西部地区有漫长的边境线和跨界河流、生物走廊，与东南亚、南亚国家在环境方面有着紧密的联系。西部民族地区的生态安全关系全局，因此也成为国际和国内环保非政府组织最为关注的区域。

#### （一）自然资源丰富

首先，西部民族地区水利资源丰富。西部民族地区是我国乃至南亚、东南亚地区的“江河源”，处于长江、珠江、金沙江等 11 条重要国内河流，同时也处于澜沧江、雅鲁藏布江等许多国际河流的源头和上游。这里还分布着我国主要的高原湖泊，水能资源十分丰富，其水资源总量占全国水资源总量的 44% 左右。

其次，矿产资源丰富。民族地区是原材料、能源和矿物的主要出产地，对国

民经济的发展和国家安全的维护具有重要意义。

## （二）生物多样性热点地区

我国西南山地生物多样性热点地区西起藏东南，横亘川西地区，向南延伸到云南北部和中部，这里是 300 多种哺乳动物和 686 种以上的鸟类的家园，其中包括大熊猫、小熊猫、金丝猴、雪豹等众多珍稀和濒危物种。这里也是全球 34 个生物多样丰富的温带森林生态系统，同时也是中国和全球重要的生物物种基因库和生物多样性保护重点地区。

## （三）风景秀丽

西部民族地区已成为旅游热点地区，这也增加了西部民族地区保护的难度。很多风景名胜不仅使旅游者留恋忘返，也使很多有实力的导演趋之若鹜，因此成为很多大片的拍摄外景地。这也从侧面反映了西部民族地区的风景确实是人间仙境。2004 年，阿坝藏族自治州长大的歌手李进专门就《神雕侠侣》剧组破坏九寨沟国家森林公园向国家环保总局投诉，称剧组非法搭建人造景观，破坏了神仙池钙化堤、珍珠滩植被，留下了几十个可能多年也无法修复的印记。2004 年 5 月，电影《无极》摄制组进入云南迪庆藏族自治州香格里拉县碧沽天池拍摄外景，因为这里是大导演陈凯歌苦寻已久的“杜鹃花海”。这个投资 3 亿元人民币的巨作在不断刷新票房记录的同时，媒体对《无极》剧组破坏碧沽天池的报道不断升温，剧组接受了 9 万元的罚款。影片《惊情神农架》剧组则把外景地选在神农架大龙潭地区，并由此引发了绿色影视的思考与争议，2006 年也被称为“绿色影视元年”。<sup>1</sup>

## （四）生态脆弱

民族地区的地貌特征以高原山地为主。最难开发，最不宜人类生存的地方基本上都分布在民族地区。高寒缺氧的青藏高原、干旱的沙漠戈壁、高山峡谷的云贵高原，这三大区域是西部少数民族分布最集中的区域。西部民族地区一般都地域辽阔，同时绝大部分都是高寒荒漠或是崇山峻岭地区，交通、通讯和对外交流困难，国家的基层控制能力较弱。以青海省为例，其境内冰川、戈壁、沙漠、石山等面积占 30%，森林覆盖率仅为 2.5%。由于气温升高和生态环境恶化，江河源区水源涵养功能大大下降，造成河道径流逐年减少，众多湖泊干涸。在长江源头

---

<sup>1</sup> 自然之友主编，《2006 年：中国环境的转型与博弈》。北京：社会科学文献出版社，2007. 103-106 页。

的玛多县境内，已有近千个小湖泊干涸消失，被誉为黄河心脏的姊妹湖——扎陵湖和鄂陵湖正受到严重威胁。<sup>1</sup>西部民族地区也成为沙尘暴的主要来源，沙尘暴不仅影响了首都的环境，也引起了周边国家的高度关注，例如韩国和日本。

西部民族地区的自然资源在一定程度上已成为全人类共同的财富，同时西部脆弱的生态也使得西部民族地区环境保护的任务变得非常迫切和艰巨，因此西部民族地区吸引着国内外环保组织的高度关注，其资源开发也备受国际社会关注。

## 二、西部民族地区的社会环境

### （一）西部民族地区的政治环境

新中国建立以来，相继建立的各族自治地方都创设了三大政治制度。同时针对民族问题出台了一系列法规，《民族区域自治法》是民族区域自治最权威的法律保障，国家有关解决民族问题的法律体系已经初步形成。由于历史和现实原因，西部民族地区的政治环境也呈现了一定的地域色彩。

首先，西部民族地区政府推动政治发展的动力不足。一个地方教育和文化的发展水平直接决定着这个地方人口整体素质和综合素质之高低，决定着这个地区人力资本存量大小。民族地区政府工作人员整体素质和综合素质相对较低，这导致政府寻求自我变革和发展的冲动太弱。同时民族地方各族群众整体素质和综合素质相对低下，也严重制约了各族群众的参政议政能力，进而不能对政府进行有效监督和控制，这使得民族地区的政治发展缺少足够的外在压力和推动力。

其次，基于民族地区的历史文化传统，民族地区形成了有民族特色的政治文化。著名政治学家阿尔蒙德指出：“政治文化是一个民族在特定时期流行的一套政治态度、信仰、感情。它形成于本民族的历史以及现实的社会、经济、政治活动进程中。人们在过去的经历中形成的态度类型对未来的政治行为有着重要的强制作用。政治文化影响各个政治角色者的行为，他们的政治要求内容和对法律的反应。”<sup>2</sup>政治文化具有一定的民族性，由于各少数民族是分别跨越了一个或几个社会阶段因而背负着沉重的历史包袱，加上地理位置的封闭性和经济发展相对缓慢等，少数民族地区在中国传统政治影响文化影响下形成了具有自身民族性的传

<sup>1</sup> 张巨勇、马林.《民族地区生态环境建设论》.北京：民族出版社,2007:39-40页.

<sup>2</sup> [美]阿尔蒙德、鲍威尔.《比较政治学:体系过程政策》.上海:上海人民出版社,1987.29页.

统政治文化, 至今仍有强大的生命力。主要表现在: 习惯于借助传统的习俗和方式来解决各种经济社会问题, 而不习惯于通过现有的政治法律形式来解决各种经济社会问题; 缺乏权利意识和参政意识, 容易产生过激的政治行为。<sup>1</sup>

## (二) 西部民族地区的文化环境

西部民族地区的文化环境主要有两个方面的特点: 一是民族文化多姿多彩; 二是文化水平普遍偏低。

全国 55 个少数民族中, 有 52 个少数民族分布在这里。全国超过 100 万人口的 18 个少数民族中, 有壮、满、回、苗、维吾尔、彝、土家、蒙古、藏、布依、侗、瑶、白、哈尼、哈萨克、傣等 16 个民族集中分布在这一地区。西部民族地区地理环境特征在很大程度上限制了各民族与内地和其它地区各民族更为广泛的交往和联系。由于地理上的高山大谷、地形的切割, 使得整个西部在对外交流上始终受到限制, 同时, 也在很大程度上限制了西部各民族内部文化上的整合。我们现在之所以还能在西部看到如此多的民族及其支系, 领略到如此具有魅力的文化多样性, 与西部的地理格局是密不可分的。西部各民族在漫长的历史发展过程中创造并形成了包括语言、宗教信仰、神话传说、歌谣、舞蹈、服饰、建筑、手工艺、礼仪习俗以及生存理念等在内的民族文化。这些内容在不同民族中有很大差异, 使西部地区的民族文化呈现出丰富多彩的特点。“来自各民族自身因素、民族人口规模、民族传统技术与民族文化之间的族际差异以及宗教信仰、语言文字、民俗习惯、经济文化类型等多民族文化载体的存在, 始终是影响少数民族聚居地区现代化发展进程, 影响各民族走向繁荣发展的不容忽视的重要因素。”<sup>2</sup>

民族地区的教育水平落后, 文盲比例远高于其它地区。2005 年对 15 岁及 15 岁以上人口文盲占人口比例的调查显示, 民族地区的相关数值分布为: 内蒙古, 男 6.56%, 女 16.12%; 广西, 男 3.79%, 女 13.64%; 西藏, 男 33.48%, 女 55.76%; 宁夏, 男 11.23%, 女 26.14%; 新疆, 男 6.20%, 女 10.49%; 云南, 男 12.10%, 女 28.41%; 贵州, 男 10.73%, 女 32.32%; 青海, 男 15.00%, 女 33.18%; 而全国的平均值是男 5.86%, 女 16.15%。<sup>3</sup>除新疆和广西外, 其它民族地区聚居地方的文盲、半文盲占人口总数比例都远远高于全国平均水平。文盲比例越高就意味

<sup>1</sup> 唐志君. 《民族地区构建和谐社会路径研究》. 北京: 民族出版社, 2007. 178 页.

<sup>2</sup> 温军. 《民族与发展——新的现代化追赶战略》. 北京: 清华大学出版社, 2004. 91-92 页.

<sup>3</sup> 根据《中国统计年鉴》(2006) 有关资料整理.

着这一地区竞争力的负面影响越来越大。而地理位置偏僻、交通通讯不畅、受教育程度低共同导致西部民族地区人口的心理状态上的封闭、满足现状和缺乏参与竞争的意识。在一些民族地区，有相当多的民众甚至一生都从未走出乡里，固守着祖辈传承的土地，从事着自给自足的生产劳动。民族地区总体来说在信息获取能力、知识发展能力、科技创新等方面均落后于其它地区。

### （三）西部民族地区的经济环境

西部民族地区总起来说经济落后。2008年，31个省区中人均GDP排名内蒙古，第8；新疆，第14；重庆，第18；陕西，21位；青海，第22位；宁夏，第23位；四川，第25位；西藏，第26位；广西，第27位；甘肃，第29位；云南，第30位；贵州，第31位。<sup>1</sup>从以上数据可以看出除内蒙和新疆排名较靠前，其它各省份都排在后面。同时西部工业也呈现资源型结构特点，重工业占的比重高，技术含量低，对环境破坏严重。西部民族地区经济发展不平衡，少数大城市如成都、重庆、昆明等经济相当发达，甚至出现了某些后工业化的特征；而在广大的农村，生产方式仍相当原始。

现有转移支付制度对西部民族地区财政经济的增长非常不利。财政转移支付制度中“存量不动，增量调整”和税收返还不封顶、多缴多返、少缴少返的做法，对中央和经济较发达地区而言，是有利的，对民族地区却不利。民族地区产业竞争能力弱，企业普遍规模小、经济效益差，农业生产水平低，不仅税收返还基数小，而且财政收入增长缓慢，税收返还比例逐年下降，在现有转移支付模式下，与经济较发达地区的差距不仅不能缩小，反而逐年扩大，陷入财政赤字严重，甚至出现连正常的吃饭财政都难以保障的被动局面。如内蒙古自治区101个旗县中，1990年有16个赤字旗县，赤字额为0.48亿元；2000年分别为47个旗县和3.7亿元。<sup>2</sup>截至2005年末，鄂伦春旗累计债务总额高达2.25亿元，其中财政赤字2082万元；需财政承担的住房公积金、社会保障方面欠账达6336万元（失业保险570万元、医疗保险2301万元、养老保险1793万元、住房公积金1672万元）；阿-根公路S301省道等贷款2654万元；财政工资性借款等1400万元；欠付个人差旅费、鄂伦春免费医疗、煤款、电费及基建欠账等6233万元。<sup>3</sup>作为发展中国家，尤其

<sup>1</sup> 根据《中国统计年鉴》（2008）有关资料整理。

<sup>2</sup> 参见宋超.《我国财政转移支付问题研究》.《地方财政研究》.2005年第1期.

<sup>3</sup> 于国安.《县级财政管理》.北京：经济科学出版社，2004.239页.

是西部民族地区经济落后为非政府组织的活动开展提供了契机。地方政府因为资金缺乏影响了环境治理功能的发挥，因此对能够带来资金的非政府组织持非常欢迎的态度。

以自然保护区管理为例，我国近四成自然保护区位于西部地区。捉襟见肘的地方财政无力支持保护区事业，绝大多数保护区管理者不得不把精力花在“跑钱”、创收、养队伍方面，而不是执行保护区职能。以西藏为例，目前全区区级以上自然保护区 15 个，其中国家级自然保护区 7 个，总面积达 4073.41 万公顷，占全区土地面积的 33.9%。西藏 7 个国家级自然保护区，仅 3 个获得国家一次性拨款，像珠峰保护区仅获得 600 多万元。据不完全统计，平均每个保护区获得政府拨款 35 万元左右，保护区职工人均 1.1 万元，相当于一般事业单位的人均工资水平，但这里却包括工资、福利、运行和基建费用。如果工资与运行按一比一计算，仅此一项就要多支出一倍。而在广东、浙江等沿海发达地区，自然保护区所需经费已全部纳入了省级财政预算，其生态保护工作的成效也相对领先全国。<sup>1</sup>因此，政府对民族地区环境保护从人力、物力和财力都呈现捉襟见肘的态势。

西部民族地区生物多样性、民族的多样性、较低的人口素质、落后的经济、脆弱的生态为环保组织的发展提供了广阔的发展空间。西部民族地区在经济、文化、社会组织、价值观念、意识形态等方面呈现出鲜明的地方特色。当然，其中也蕴含着丰富的适应生态环境、社会经济形态、传统文化习俗的生态保护措施和生态保护意识。因此，这些都是环保非政府组织在西部地区进行活动时需要考虑和高度重视的问题。

## 第二节 西部民族地区环保非政府组织概况

### 一、非政府组织在中国的产生和发展

我国民间结社和民间公益活动历史源远流长。早在春秋时期之前，以各级贵

---

<sup>1</sup>罗昌平：300 万专款被截留 西藏原生态保护成无米之炊 新京报 <http://news.163.com> 2004-11-09 12:49:59

族采邑上的基层组织和里社（居住单位）就有组织地进行春秋两次的祀社（祭祀土地神）活动，民间还有“序齿”、“乡饮酒”等集体活动。而最早的古代社团兴起于春秋时期。最初出现的社团形式是新兴地主阶级为夺权而组织的政治性社团、百家争鸣中各学派文人组建的学术性社团等。这些活动发展到汉代，便逐渐变为相对稳定的民间结社活动。此后，政治宗派集团（如东汉朋党）、民间秘密宗教会社（如东汉末年的太平道、五斗米道）、民间互助合作的私社、同行业工商业者联合组织的封建行会、文人社团（如唐朝的文会、诗社）、为守土保家而组建的地方军事社团（如宋朝的弓箭社、忠义巡社）等民间团体伴随着我国封建社会兴盛和衰败。<sup>1</sup>

1840年鸦片战争之后，我国围绕着各个时期的历史主题出现了各种类型的社团：清朝末期的反侵略性社团和反封建性社团，如浙东沿海的黑水党、洪秀全的拜上帝会、要求变法图强的强学会；资产阶级革命时期的兴中会、光复会以及后来的同盟会等；新文化运动中的互助社、新民学会等。

从中国现代历史来看，非政府组织的发展主要经历了三大阶段：

第一阶段从20世纪初到1949年新中国成立。这一时期动荡的国家局势为非政府组织的发展提供了较大的发展空间，非政府组织曾空前繁荣，中国社会出现了大量的民间组织。这一时期为了规范民间组织的管理，1932年10月，国民政府曾公布过一部名叫《修正民众团体组织方案》的法规。这可以说是中国历史上第一部有关非政府组织管理的法规。后来，中国共产党领导的边区政府曾于1942年颁布了《陕甘宁边区民众团体组织纲要》以及《陕甘宁边区民众团体登记办法》。

第二阶段从新中国成立至“文化大革命”结束。从中华人民共和国成立到50年代前期，曾对民间结社进行彻底的清理和整顿。在这种社会氛围下，一方面是一部分民间组织的政治化，一些有明显政治倾向的团体被定义为“民主党派”，转化为政党组织，如中国民主同盟、九三学社等。另一方面是一部分民间组织被依法取缔，其中既包括会党和反动政治团体，也包括一些封建色彩浓厚的互助组织和慈善组织，还有一大批宗教性的组织。经过清理整顿，中国的社会团体在50年代到60年代中期出现了一个较快的发展时期。据统计，1965年全国

---

<sup>1</sup> 参见王世刚.《中国社团史》.合肥：安徽人民出版社，1994年。

性社会团体由解放初期的 44 个增加到近 100 个；地方性社会团体发展到 6000 多个。1966 年开始的“文化大革命”使中国的民主和法制遭到严重破坏，中断了社会团体在法制基础上的健康发展。<sup>1</sup>

第三阶段从改革开放开始至今。改革开放以来，中国的民间团体得到很快发展。1992 年，随着社会主义市场经济体制的建立，经济体制转轨和政府职能转变为民间团体的发展提供了较为宽松的空间。伴随着世界妇女大会在北京的召开，自上而下的非政府组织能力建设大大加强，草根组织开始起步。在 20 世纪 90 年代，社会团体的发展出现了一个新的高潮。与此同时，法制建设也有所加强。1988 年 8 月和 1989 年 6 月，先后公布了《基金会管理办法》和《外国商会管理暂行规定》。1989 年 10 月，国务院公布了《社会团体登记管理条例》。1998 年 10 月，国务院发布了《民办非企业单位登记管理暂行条例》，同时修订了《社会团体登记管理条例》，1999 年 8 月颁布了《公益事业捐赠法》。2004 年，国务院颁布了《基金会管理条例》。2006 年 2 月，国家环保部门颁布了《环境影响评价公众参与暂行办法》，详细规定公众参与环境影响评价的范围、程序、组织形式等内容。2008 年 5 月 1 日开始实施的《环境信息公开办法（试行）》是继国务院颁布《中华人民共和国政府信息公开条例》后，政府部门发布的第一部有关信息公开的规范性文件，

随着制度的完善，非政府组织积极参与到环境保护、扶贫、医疗、抗震救灾等活动中，本着“帮忙不添乱”的原则，弥补了政府和市场的不足。尤其是在汶川地震之后，非政府组织在第一时间赶到现场，不同使命的非政府组织形成地区性甚至跨地区联合，出现了不同的联合态势，或响应声明，或参与实际的救援，或提供信息网络支持。在历次公共事件或自然灾害面前，尤其是面对 2008 年初的雪灾时，体制和组织能力等因素是困扰非政府组织的重要因素。但突发的地震使非政府组织不能坐视不管，而是采取各种方式争取主动，利用一点一滴的空间放大自己的作为，表现了非政府组织的主动角色意识。<sup>2</sup>2008 年北京奥运会从筹备和赛场内外到处闪烁着非政府组织的身影。绿色和平在 2008 年 7 月 28 日发布了一份独立评估报告，对北京奥运会筹备中的环境成果进行了评价。来自“地

---

<sup>1</sup>王名.《非营利组织管理概论》.北京:中国人民大学出版社,2002.40-43页.

<sup>2</sup>王辉.《NGO的集体亮相—地震中的NGO联合行动》.《中国发展简报》.2008年.秋季刊39页.

球之友”和“地球村”的非政府组织代表们则受邀担当北京奥运会的环境顾问。“世界自然基金会”、“保护国际”和“绿色和平”也就环境问题参与了咨询。北京奥运会为开启在中国政府与非政府组织之间的沟通渠道创造了一个良好的机会。在赞助商和媒体的支持下，北京奥组委和非政府组织合作伙伴一起成功举办了多方面的环境公众教育活动。

据国家民间组织管理局统计，1988年全国共有社会组织4446个，到了2007年底，迅速发展到了38.7万个，其中：社会团体21.2万个，民办非企业单位17.4万个，基金会1340个。<sup>1</sup>

事实上，早在半个多世纪前，国际非政府组织就已经在中国开展业务，广为人知的协和医学院及其附属医院就是由美国洛克菲勒基金会投资开办。名噪一时的晏阳初平民教育运动，也曾得到该基金会的支持。改革开放以后，大量非政府组织开始涌入中国，但其实际数目则是一个谜。导致无法统计的根本原因是一些国际非政府组织进入中国时，为规避民政部门注册而改头换面。一个外国非政府组织进入中国，正常情况下应该到民政部门注册，但目前中国的法规并不完善，注册程序也相对复杂。因此一些国际非政府组织更钟情于到工商部门注册，然后以“咨询公司”或“研究中心”的面目出现。根据清华大学NGO研究所所长王名教授的观点，这个数目大约在3000到6500家之间。国际非政府组织在中国最早进入的地方是北京和云南，现在从事的业务涉及到社会救助的很多方面，包括扶贫、教育、公共卫生、儿童、妇女、环保等等。

1995年的世界妇女大会，让中国人领略了国际NGO的风采。当时根据规定，多数联合国大型重要会议都将同时设有两个会场，一边是政府间的，一边是非政府间的。世界妇女大会以后，中国对国际非政府组织的看法发生了很大变化，非政府组织在中国的尴尬状态逐渐改观。中央党校国际战略研究所的赵黎青也曾在一篇文章中分析称，外国非政府组织每年投入到中国的资金约在1亿至2亿美元之间，这“对仍然是一个发展中国家的中国来说是不可忽视的数目”。<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 2007年民政事业发展统计报告（社会组织部分）。

<sup>2</sup> 揭秘国际非政府组织：尴尬中快速发展（组图）。国际先驱导报。<http://www.sina.com.cn>。2008年06月16日11:32。

## 二、环保非政府组织在中国的产生和发展

环保非政府组织是以环境保护为主旨，不以营利为目的，不具有行政权力并为社会提供环境公益性服务的民间组织。

中国环保非政府组织的发展是伴随着中国经济发展和现实需要而产生和发展的。1972年，作为中国代表团成员之一的曲格平，来到瑞典斯德哥尔摩参加世界首次人类环境会议。后来曲格平向记者描述说，“那时中国甚至连环境问题的科学定义都搞不清”。这次会议之后，中国人的概念里有了“环境保护”这个词语。可持续发展概念始自1987年联合国发布的纲领性文件《我们共同的未来》，也即《布伦特兰报告》。中国两位科学家马世骏与牛文元参与了这一著名报告的起草，按牛文元的描述，“（这一报告）把人们从单纯考虑环境保护引导到把环境保护与人类发展切实结合起来，实现了人类有关环境与发展思想的重要飞跃”。1992年世界环境与发展大会通过《里约宣言》，中国政府签署了这一宣言。自卡逊开始，“培育一种对地球这个行星作为整体的合理的忠诚”，至此有了“有约束性的”结果。1994年，中国政府通过了《中国21世纪议程》，这是全球首个国家级可持续发展行动计划。从此，“可持续发展”成为中国政府工作的“战略”之一。

1998年，中国长江、松花江、嫩江发生了百年不遇的特大洪灾。灾害过后，人们痛定思痛，充分认识到森林在生态环境中的地位和作用。人与自然之间的关系得到重新审视和思考。“人定胜天”的鸿鹄之志受到了强烈地撼动。的确人类在改造自然界时，常常取得神奇般的结果，所以人类又常常自傲于自然界，常常陶醉在胜利之中。其实，恩格斯早就告诫过人们：“我们不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都对我们进行报复。”<sup>1</sup>恩格斯以对森林的乱砍乱伐和水土流失来说明这个问题，并说：“因此我们每走一步都要记住：我们统治自然界，决不像征服者统治异族人那样，决不是像站在自然界之外的人似的，——相反地，我们连同我们的肉、血和头脑都是属于自然界和存在于自然之中的；我们对自然界的全部统治力量，就在于我们比其他一切生物强，能够认识和正确运用自然规律。”<sup>2</sup>西部民族地区环境治理由此得到政府的高

<sup>1</sup>马克思、恩格斯.《马克思恩格斯选集》(第4卷).北京:人民出版社,1995.第383页.

<sup>2</sup>马克思、恩格斯.《马克思恩格斯选集》(第4卷).北京:人民出版社,1995.第383-384页.

度关注，这一大的背景为环保非政府组织的发展提供了契机。

中国对非政府组织的官方称谓是统称为民间组织。按中国环保联合会的分类方法<sup>1</sup>是把民间环保组织可以分为四种类型。第一类是由中国政府部门发起成立的环保民间组织。这类组织与政府的关系非常密切，通常组织的主要领导人，如理事长、秘书长，均由政府任免，组织的经费与办公场所也主要由政府提供。<sup>2</sup>这类组织的优势在于组织具有法律合法性，与政府之间关系密切，能够利用政府行政体系的网络资源快速在全国范围内扩张，能够吸纳一大批具有环保专业技能的精英，因此发展非常迅速。由于这类组织与政府的天然联系，所以能够比较畅通地将环境保护意见、建议传输到相关政府决策部门，影响政府政策。但是这类组织官办色彩浓厚，志愿性、独立性和民间性较差，很难与西方国家的非政府组织对接。因此，这类组织不是本文研究的重点，必要时可能有所提及。

第二类是草根环保民间组织，它是由民间自下而上发起成立的。这类组织在民政部门注册较难，一般采取工商注册，甚至不注册。这类组织的办公室一般由私人捐赠或自己租用。它的优势在于组织与国际接轨的程度较高，采用一些国际流行的方法，传播一些新的环保理念与知识，探索一些适合本国的环保新模式；另外，这类组织一般是基于成员共同的信念组成，志愿者的参与热情较高，能够发动群众保护环境或对一些地方的环境破坏行为进行有效的监督。其不足之处在于这类组织往往受制于合法性的限制和法规方面的限制，组织的扩展困难。<sup>3</sup>这类组织可以与西方非政府组织的特征基本对接，因此是本文研究的重点。

一般认为，改革开放以后，中国最早成立的纯粹民间环保团体是1994年成立的“自然之友”。1995年世妇会NGO论坛在北京召开之后，中国自下而上的NGO，特别是妇女类、环保类、热线类NGO有了突破性的发展，其中环保民间组织最为活跃。

第三类组织是学生环保社团。学生环保社团在中国整体环保民间组织中占的比重较大。截止到2008年10月，学校环保社团共1382家。现在高校环保团体的数量以每年10%以上的速度增长。但由于学生社会工作经验少，知识积累不够全面，在项目策划和运作、公关协调能力、财务管理、志愿者管理、社会影响等

---

<sup>1</sup> 参见中华环保联合会主编：《中国环保民间组织报告》（2008）。

<sup>2</sup> 邓国胜。《中国环保NGO的两种发展模式》。《学会》，2005年3期：4-5页。

<sup>3</sup> 同上，6页。

方面还存在着诸多欠缺之处，发展内力不足。因此，这类组织也不是本文研究的重点，但必要时有所涉及。

第四类组织是国际环保组织。由于中国庞大的人口总量和高速发展的经济，中国的环保问题也早已超越国界，成为全球环境问题的重要组成部分。国际组织一般成立时间较长，规模大、资金雄厚、规章制度完善，有着成熟的运作模式。这类组织也是本文研究的重点。

中国国内环保组织在国际上的影响有限。迄今为止，在联合国经社理事会获得谘商地位的 1350 个非政府组织中，中国只有全国妇联、残联、人权研究会、中国联合国协会四家，而且它们的谘商地位获得时间不长，工作局面还有待打开。民间环保非政府组织虽然在“怒江事件”、“保护藏羚羊”等国际倡导中获得了成功先例，但还没有一个民间环境 NGO 获得联合国谘商地位，在国际上建立起稳定的网络联盟，进行国际倡导的能力还很有限。<sup>1</sup>

从 20 世纪 80 年代开始，各种国际组织积极地参与到中国环境治理和生态保护活动中。“竹子开花咯喂，咪咪躺在妈妈的怀里，数星星，星星啊星星多美丽，明天的早餐在哪里……”1983 年，这首脍炙人口的流行音乐《熊猫咪咪》风靡大江南北。其背景直接源于当时大熊猫主食箭竹大面积开花枯死事件，也是在这种情况下，世界自然基金会（WWF）被邀请来华，参与熊猫保护。

1981 年，WWF 与中国开展的大熊猫保护合作正式启动。1996 年，WWF 在华正式成立分支机构，至今已有物种保护、环境教育、湿地保护、森林恢复、能源与气候及公众意识教育等八个大项目组，正式工作人员已有 40 多人，开展具体项目达三十多个。WWF 与中国开展的环保合作可谓卓有成效，仅举几例说明 1993 年，WWF 与原国家林业部在第二次全国大熊猫调查基础上制定的“大熊猫与栖息地保护计划”，得到了国务院的批准并付诸实施，使大熊猫保护区由原来的 11 个增加到目前的 33 个，保护区面积翻了一番，所取得的成果令世界瞩目；在 WWF 积极支持和帮助下，国家林业局在 2002 年国际湿地日将 14 块国家湿地作为献给地球的礼物，列入国际湿地公约组织的名录下，成为国际重要湿地。这对中国湿地的保护起到了巨大的推动作用；在环境教育领域，WWF 与 13 所师范大学及人民出版社合作出版了系列环保教育课程，被广泛采用；与教育部合作制定的《全

---

<sup>1</sup>刘敏婵.《制约中国民间环境 NGO 公共参与能力的因素分析》.《兰州学刊》,2008, 9:70 页.

国环境教育指南》，更成为全国大、中、小学校进行环境教育的指导性文件。<sup>1</sup>

福特基金会早在20世纪70年代就开始资助中国科学院和社会科学研究院的科研活动。在80年代，福特基金会资助大量中国科学家出国深造。他们中的很多人如今已成为中国环保生物学、森林学以及其它领域的权威。1988年，福特基金会在中国环境保护和贫困救济活动中一共投资1900万美元，因而得以成为首家在北京设立办事处的国际非政府组织。<sup>2</sup>福特基金会主要支持中国的非政府组织、国际非政府组织以及政府机构的发展。国际鹤类基金会也是较早来到中国开展活动的国际环保非政府组织。之后，很多国际环境组织也相继来到中国，如绿色和平、美国大自然保护协会、保护国际等。

截止到2008年10月，全国共有环保民间组织3539家（包括港、澳、台地区）。其中由政府发起成立的环保民间组织1309家，学校环保社团1382家，草根环保民间组织508家。国际环保组织驻中国机构90家。<sup>3</sup>我国环保民间组织的人数少，规模一般不大。“总体上说，28.9%的环保民间组织没有专职人员；46.5%的环保民间组织其专职人员在1-5人之间；80%的国际环保民间组织分支机构其专职人员不超过20人，58.7%的草根环保民间组织其专职人员在1-10人之间。<sup>4</sup>此外，中国只有近26.0%的环保民间组织有固定的资金来源，其中由政府发起成立的环保民间组织和高校环保社团所占比例较高。草根组织仍然缺乏政府的关爱。

因为本论文注重民间组织的民间性和非政府性，因而没有把由官方发起的环保民间组织作为主要研究对象，因此也就没有采用官方所采用的民间组织的称谓，而是采用了国际较为通行的非政府组织的概念。

20世纪90年代之后，中国环保非政府组织获得了蓬勃发展。由于各地的自然环境和资源条件有所不同，各地环保组织的议题和活动方式肯定是有地区差异的。如东部发达地区的环保非政府组织与西部民族地区环保非政府组织所关注的议题和活动方式会有很大的不同。因为东部经济发展，工业污染一般比较严重。

---

<sup>1</sup>中国环境：保护与破坏 哪一个跑得更快？访世界自然基金会驻华首席代表郝克明. 人民网. 2002年9月13日.

<sup>2</sup>自然之友编.《国际NGO组织在中国的环保活动》.《2006年：中国环境的转型与博弈》.北京：社会科学文献出版社，2007年3月版.

<sup>3</sup>中华环保联合会主编. 2008中国环保民间组织发展报告. 3页.

<sup>4</sup>中华环保联合会主编. 2008中国环保民间组织发展报告. 4页.

西部民族地区以山地丘陵为主、自然环境优美、民族众多、生物多样性丰富、具有文化多样性、水利资源丰富、地处边疆地区，但经济相对落后，因此该地区受关注的视角、环保议题都会有自己的特点。尤其是以云南省最为典型，它是我们透视西部地区环保非政府组织的一个窗口。正如学者徐凯在文章中所写“由于环境 NGO 已经在中国包括中心城市、边远省份在内的不同地区得到发展，我们需要一种比较的视角以更好地理解中国环境 NGO 的地区差异。在这个阶段，若不考虑中国不同省份之间日益增加的地区差异，对中国环境 NGO 的思考可能就会有问题甚或太单纯。比如，北京非政府组织的发展可能与云南有很大差别，云南以丰富的生物多样性而闻名，但它的经济却相对落后。此外，城市非政府组织与乡村非政府组织之间的差异可能也很明显。”<sup>1</sup> 1998 年的长江洪灾引起国际社会对长江上游水土保持问题的关注，而云南又是上游省份中最为典型的一个，1998 年是大量 NGO 进入云南的重要节点。丰富的生物多样性，毗邻东南亚的地利之便，使云南成为环保类和生态类 NGO 最先入驻的地区。国际 NGO 以海外机构驻昆明办事处的形式存在。<sup>2</sup>

最早来到中国开展活动的国际环保非政府组织——世界自然基金会，与中国的合作即是在四川卧龙，它与中国林业部门合作，开展对自己组织标志物——大熊猫的研究。世界著名的动物学家夏勒在他的著作《最后的熊猫》风趣幽默地写到：“世界自然基金会满怀浪漫天真幻想，展开这项计划。外国商人到中国，追求的是顾客；传教士到中国，追求的是救赎灵魂。相对的，世界自然基金会自命是为了全然无私的目标前来。难道保育熊猫的共同理想还不够？其他国家会感激涕零地接受世界自然基金会提供的任何经费与设备。中国人却一直认定，外国人不论送礼物来或夺取东西，都没怀着好意。”<sup>3</sup> 双方的合作充满了文化的碰撞。

国际环保组织对西部民族地区高度关注，有的组织甚至把总部设在西部，而把分部设在北京。国际组织对西部民族地区的关注和项目的开展推动了本土环保非政府组织的发展。第一个由农民成立的民间环保组织——高黎贡山农民生物多样性保护协会在云南成立；第一个由知名企业家组成的环保民间组织——阿拉善

---

<sup>1</sup> 徐凯.《近年来中国环境非政府组织研究:进展、问题与前景》.《当代世界社会主义问题》,2007年1期:60页.

<sup>2</sup> 陈小莹. NGO 的云南生态. 21 世纪经济报道. 2007-10-10.

<sup>3</sup> [美]夏勒著、张定绮译.《初访熊猫之乡》.《最后的熊猫》.光明日报出版社.

SEE 生态协会在西部地区成立。

### 三、西部民族地区环保非政府组织的分类及特点

本学位论文中所指的西部民族地区环保非政府组织是指所有在西部民族地区开展活动的环保非政府组织。本文主要按非政府组织的活动范围，把西部民族地区环保非政府组织分为两大类：国际环保非政府组织和国内环保非政府组织。

#### （一）国际环保非政府组织的分类及特点

国际环保非政府组织可以分为两种类型：一类是纯粹的环保非政府组织，即以环境保护为宗旨的非政府组织；一类是综合性的环保组织，即环境保护是其工作内容之一。

##### 1. 国际环保非政府组织的分类

###### （1）纯粹的环保非政府组织

这类组织以环境保护为宗旨的组织，工作的重心在于环境保护，例如美国大自然保护协会、保护国际、国际野生动物保护协会（WCS）、国际鹤类基金会、世界自然基金会、地球之友、国际河流网络、全球环境基金等。这些国际组织一般与中国各级政府保持良好的关系，当然，如果不与政府保持良好的关系在中国也很难生存和发展。

如国际野生动物保护协会（WCS）在中国的工作始于 20 世纪 80 年代。当时，乔治·夏勒博士受邀代表 WCS 进入中国，在四川和羌塘开展大熊猫与高原有蹄类的研究保护工作，并和各级政府部门以及研究机构建立了合作关系。到现在，WCS 中国项目已经形成了一个系统的工作框架，开展了西部保护项目、跨国界的东北虎保护项目、两栖爬行动物项目、野生动物贸易项目以及教育项目。范围涵盖了从关键物种和生物多样性的保护、公众意识和环境教育、野生动物贸易调查以及景观水平的规划。WCS 注重与政府、社区合作，共同开展长期的野外科学研究，用收集到的野生生物与生态系统的一手信息推动保护工作。该组织在拉萨设有办事处。

20 世纪 70 年代在国际环保非政府组织的发展历史上具有分水岭的意义，这一时期的国际环保非政府组织蓬勃兴起，80-90 年代则一路上扬，影响日增，已成为全球环境治理的一支重要力量。

## (2) 综合性的环保非政府组织,

即环境保护仅是其组织活动的一个方面,而不是全部。如乐施会、福特基金会、洛克菲勒基金会、国际渐进组织、世界宣明会、温洛克国际组织、布莱蒙基金会。这些组织属于综合性的国际或区域性非政府组织,有的组织主要是提供环境保护的资金支持,有的组织则直接参与环境保护。但环境保护不是它们工作的全部,而是它们工作的一部分。可以说,它们关注环境保护,但对比前一类组织,它们是综合性的,他们的工作目标和着眼点不限于环保领域。

以和中国官方渊源很深的福特基金会为例。自从1988年1月在北京开设办事处以来,一直资助经济、法律和国际事务领域的项目。与此同时,它也不断分析中国新的需要,开辟了一些新的工作领域,如环境与发展、生育健康两个项目是1989-1990年新增加的。福特基金会在中国设立环境与发展项目是基于这样的认识,即仅仅靠农业技术的改进并不能完全解决饥饿和贫困问题,世界上许多最贫穷的人们居住在环境条件很恶劣的地区,那里难以采用新的技术。因此,在中国,基金会环境与发展项目一直鼓励人们努力确定一个围绕导致贫困的社会、经济和环境因素的战略来解决贫困问题,在这个战略中,其突出的重点放在那些不适宜集约化农业发展地区的自然资源管理上。西部民族地区恰恰是这样的地区。

从环境与发展项目设立伊始,福特基金会就一直致力于寻找一些途径,让贫穷的农民能够清楚地表达他们自己的偏好、忧虑和为他们的未来所优先考虑的事情。基金会的资助已经支持过关于当地土地管理制度、妇女作为森林资源管理者的作用以及从农民观点出发的土地和资源管理问题的研究。基金会还支持对一些像农民协会等新出现的组织和非政府组织的了解,这些组织尽管在农村发展领域中尚未成为重要角色,但在中国已经开始得到承认。

### 2. 国际环保非政府组织的特点

国际环保组织为中国带来的是先进的理念和资金支持。形式、理念和资金都来自于德国拯救我们的未来基金会的绿色使者流动教学车(羚羊车)穿梭于城乡之间,给孩子们送去环境启蒙的课程;在保护我国特有物种藏羚羊的国际合作中,已扎根中国的世界自然基金会(WWF)和国际爱护动物基金会(IFAW)承担了从会议、资金及装备支持到面向海外宣传等多重任务;而“全球绿色资助基金”已经给我国的民间环保网站、学生环保组织提供了数万美元的赠款……

这同时也意味着我国为国际环保非政府组织提供了广阔的发展空间。在经济全球化的浪潮中，与企业相同，国际合作的网络正越织越密、越织越牢。目前，国际环保非政府组织在中国的本土化及中国环保组织的国际化都在快速推进。

第一，国际组织一般都代表着各自领域的最高学术水平，科研能力雄厚，专业性强。如世界自然基金会在全球拥有 470 万支持者以及一个在 96 个国家活跃着的网络。从 1961 年成立以来，世界自然基金会在世界上 153 个国家发起或完成了 12000 个环保项目。目前，世界自然基金会通过一个由 27 个国家级会员、21 个项目办公室及 5 个附属会员组织组成的全球性的网络在北美洲、欧洲、亚太地区及非洲开展工作。

第二，国际组织多成立时间比较长，具有成熟的管理模式、稳定的运作方式和丰富的经验。以世界自然基金会为例，世界自然基金会通过建立在科学基础上的方法、对话及合作以达到其环保目标。它在全球拥有 3000 名兢兢业业、经验丰富的专业人员，他们使世界自然基金会在全球范围内设计、规划、管理、运作项目时可以保证卓越的技术支持。作为一个主要的环保项目筹集者、一个值得信赖的资金掌管者、一个高效的经营者，世界自然基金会通过与各国、各级政府、各国际性机构及其它非政府组织及项目执行地的当地民众通力合作来达到其环保目标。<sup>1</sup>

第三，相对于国内环保非政府组织，它们的资金雄厚。如世界自然保护联盟成立之初，经费十分紧张，几乎无法维持机构的正常运转，更谈不上开展环境项目。<sup>2</sup>20 世纪 60 年代有所改观，70 年代以后世界自然保护联盟的财力日趋壮大。2001 年其年度收入达 8900 万瑞士法郎。<sup>3</sup>世界自然基金会成立之初的 3 年间，总收入是 190 万美元。1970 年，世界自然基金会仅筹集“自然托管”就获得捐款 1000 万美元。2002 年世界自然基金会的总收入达 3.32 亿美元。<sup>4</sup>2005 年，21 家国外民间组织以及港、澳地区民间组织直接和间接为云南省争取到外援项目资金达 8600 多万元，促进了云南省特别是云南省贫困地区的社会、经济和生态的建

---

<sup>1</sup>资料来源于世界自然基金会中国网站。

3、Mairin Barclay, “IUCN’s Fifty Year Evolution from ‘PROtection’ to ‘Sustainable Use’”, <http://www.iucn.org/about/index.htm>.

<sup>3</sup> 挪威佛里德里·南森研究所编、中国环境保护总局译。《绿色全球年鉴 2000/2001》。北京：中国环境科学出版社，2002. 279 页。

<sup>4</sup> WWF, “Our History” and “WWF’s Annual Report 2002”, <http://www.panda.org>.

设和发展。当前国际社会对华援助发生了 3 个变化：多边、双边援助正逐步减少，民间援助正逐步扩大；援助重点由全国各地转到西部；援助方法由以注入式的硬件援助为主转变为以提供能力建设、提高素质的软件培训为主。它们中的许多组织还具有跨越国家和区域边界的影响力，这些因素保证了它们对决策的参与能力。

第四，活动范围和领域越来越广泛。随着人们对环境问题综合性和复杂性的认识逐渐加深，国际环保非政府组织由过去关注单一的环境问题向综合性问题变化，从关注环境向关注发展问题、人权问题辐射。例如，自 20 世纪 70 年代末以后，世界自然基金已由过去的集中关注濒危物种及栖息地问题发展为全面关注自然保护的组织和任务已大大超出野生动物保护的领域，1986 年世界自然基金将原来的名称——世界野生动物基金改成现名（在美国和加拿大仍沿用旧名）。90 年代以后，世界自然基金的活动范围扩展到全球气候变化、海洋污染及沙漠化等几乎所有环境领域。在这一方面世界自然保护联盟也有极为相似的发展历程。1948 年，世界自然保护联盟成立之初主要强调对物种及其栖息地的单纯保护，而忽视了对人类生活和经济发展需求的关注。1980 年，世界自然保护联盟与世界自然基金会及联合国环境署发表了著名的《世界养护战略》，明确提出自然和自然环境保护的三大支柱：维护生态进程、保护遗传多样性和以可持续的方式利用物种和生态系统。因此，其活动范围也大大扩展。

第五，国际非政府组织在走一条本土化的道路。绝大部分环保非政府组织走的是本土化的道路，如在中国设立办事处时，多用中国人，甚至是项目地的本地人优先。如牛红卫、吴於松、李波等人。这些人一般接受高等教育，学历高，有留学背景，外语好。既了解国际的规则，又了解中国的情况，便于项目的开展与各种社会关系的沟通。

第六，国际环保组织都致力于与各级政府保持良好的社会关系。国际非政府组织和中国的合作由来已久，而且合作的范围非常广泛，合作的程度也比较深。很多国际组织为了更有效的对中国进行渗透和影响，往往选择与政府合作，因为它们知道在中国政府的力量是最强大的，而且国际组织都采取比较谨慎的策略，轻易不会触犯政府。一般从事比较温和的活动，如提供社会服务，提供知识

和技术，埋头做事，不积极参与公共事务决策。因为他们深深知道能否得到所在国政府的认可直接关系到该组织的生存。

## （二）国内环保非政府组织的分类及特点

### 1. 国内环保非政府组织的分类

国内环保非政府组织主要是指自下而上产生的环保组织。按环保非政府组织的注册地或是办公地点，西部民族地区的环保非政府组织可以分为三类：第一类是外来的环保组织，这类组织多数来自北京。如自然之友、绿家园、瀚海沙、曾经草原、天下溪、污染受害者法律帮助中心、塔林汗；第二类是西部民族地区地方性的环保组织。包括在西部民族地区注册或未注册但总部设在西部地区的环保组织。这类组织一般比较关注某一领域或某一地区。如云南生态网络、绿色流域、阿拉善 see 生态协会、云南省生物多样性和传统知识研究会、绿色江河、农药生态选择中心、绿色康巴、昆明环保科普协会（绿色昆明）、云南大学东亚影视人类学研究所（云南人与自然基金会）、云南省大众流域管理研究和推广中心（绿色流域）、云南参与性发展协会、昆明野地环境发展研究所、昆明思得瑞自然资源可持续发展研究院、云南思力农药替代技术中心、贵州田野环境与发展研究中心、卡瓦格博文化社、香格里拉高山植物园、昭通黑颈鹤保护志愿者协会、香格里拉民间自然保护协会、霍山环境扶贫发展中心、重庆绿色志愿者联合会、大巴山生态与贫困问题研究会、绿色骆驼、茂县九顶山野生动植物之友协会、妇女环境与健康行动中心、贵州自然保护与社区发展研究中心、甘孜州生物多样性保护与生态文化协会（绿色康巴协会）、石油与环境网络、大足县生态农业种植合作协会、重庆市万州社区文化促进会、重庆市万州绿色三峡志愿者协会、三江源生态保护协会。<sup>1</sup>第三类是社区环保组织。这类组织一般是在外来组织的帮助下或是由社区群众自发成立起来的。如西藏的森格南宗生态保护协会，是在三江源生态保护协会的帮助下成立的；云南省思茅市忙坝自然村的鸚鵡协会以及一些类似的社区共管委员会。这类组织关注社区发展，将社区发展与环境保护结合起来。

上述三类组织的界限并不是非常明晰。在具体项目的运作中它们往往是互相配合，分工合作。

---

<sup>1</sup> 资料来源于中国环境 NGO 在线。

## 2. 国内环保非政府组织的特点

第一类组织是外来的组织，其办公室多数设在北京，其负责人多为精英人物，很多人具有记者和环保组织负责人的双重身份。“自然之友”创办之初，会员中就有 100 多名记者。如在西南水电开发争议中表现突出的绿家园，它的总召集人汪永晨本身就是中央人民广播电台的资深记者。她于 1996 年创办了“绿家园志愿者”民间环保团体。2000 年创办绿色环境记者沙龙，每月邀请专家进行科学普及或是信息交流，很多重大环境事件的线索就是从这里发布出去的。很多环保组织有了新的项目要发布，或者重要的对话，也都拿到这个平台来。中国青年报绿岛召集人张可佳也是两栖身份——媒体记者和非政府组织的召集人。由于处在中国的政治中心，他们一般掌握着很大的话语权并与高层有着各种各样的私人交往。在西部民族地区，他们一般较少参与具体的项目，而主要进行宣教和舆论支持。

第二类是地方性的环保非政府组织，一般是在西部地区注册或以西部地区作为主要的活动范围的环保组织。这类组织的工作特点是比较关注具体的环境议题，并注意将环境诉求与社区发展相结合。作为本土化的环保组织，在开展活动时，因为地缘关系，比较容易开展活动，与社区和居民的沟通比较容易。这类组织一般都有自己比较固定的研究和活动领域，有自己的特色。同时由于这些环保组织的负责人一般是文化素质高，多有留洋的背景，不少人具有博士学位，一般有从事科研或教学的背景，因此有较好的人脉，可以和当地的政协或者和北京的环保组织互通生气、信息，寻求舆论上的支持和政治上的协助。这些环保非政府组织一般也注意树立自己的品牌，它们也成为国际组织开展项目的合作伙伴。

云南的绿色流域集科研、教学和实践为一体，提供社会服务（知识和技术），支持和倡导良好的开发和保护流域的决策。扎根中国西部社区，实施山地流域管理，又放眼全国，提升民众流域意识，推动大众参与。以追求流域生态平衡、可持续发展，社会公平为最终目的。陈永松的云南生态网络是一个旨在推动环保事业发展，从事农村沼气使用推广及培训、生态植树、农村环保知识普及等活动的实践基地。成立之初就吸引了世界各地志愿者的广泛关注。贵州自然保护与社区发展研究中心宗旨是促进以社区为主体的区域经济发展和自然资源保护。贵州田野环境与发展研究中心的战略发展目标则是促进以村社为主体的自然资源保护

的实践应用及理论发展。中国志愿者保护藏羚羊协会成立于 2003 年，致力与保护青藏高原的野生动植物和环境。它是一个具有广泛代表性的野生动植物保护组织，它是由野生动物保护管理、科研教育、驯养繁殖、自然保护区工作者和广大野生动物志愿者组成的群众团体，其主要任务是，组织会员贯彻国家保护野生动物的方针、法令，开展拯救和保护珍稀野生动物的宣传教育，开展保护野生动物的科学研究、学术交流，提供经营管理野生动物资源的技术业务咨询，筹募保护野生动物的资金，同各国自然保护组织和机构及志愿者建立联系，参与有关国际合作与交流。香格里拉高山植物园致力于在中国西南山地，通过自身能力建设，在各级政府的支持下，建立有效、广泛的国际、国内合作关系，开展高山植物多样性收集、保护、研究与公众展示等活动，促进本地区生物多样性保护和可持续利用。致力于建立一个长期的、稳定的，着眼于中国横断山区高山植物保护、研究及公众教育服务并具有区域特色的高山植物园。

第三类是社区环保组织。这类组织一般是由社区居民组织起来，为社区服务的组织。这类组织一般是在地方性组织的协助之下成立的。民众是环境保护的主体，民众环境意识的觉醒和对项目的认同是项目顺利开展的关键。而其它环保组织对社区环保和发展的规划、直接参与往往会使环保非政府组织陷于具体的事务，如果项目一旦失败，环保组织就会声誉受到影响，不被当地人所欢迎，最终导致被迫退出该地区。所以，把社区居民组织起来，最终决策权由居民掌握，而非政府组织仅进行监管和指导是非常必要的。因此，很多国际或国内有影响的环保组织均治理于对社区环保组织的扶植。

如保护国际曾经扶植国几十个社区保护组织。西藏的森格南宗生态保护协会，是在三江源生态保护协会的帮助下成立的。贵州草海国家级自然保护区内 6 个自然村村民组成的草海农民发展与保护协会。草海农民发展与保护协会规定，保护区内 600 多户人家，每户选出一个代表作为协会的会员，履行对草海的环境保护职责。作为鼓励，保护区管理局也规定，在有促进当地经济发展的项目时，将优先考虑对保护任务执行较好的片区。草海保护区管理局工作人员刘文说：“草海保护区内人口众多，在我国保护区中都是罕见的。保护草海，首先面对的是保护区内的广大人民群众，脱离群众来谈草海的保护是不现实的。保护区内农户

的自我组织，自我发展，广泛参与保护草海是草海保护的最有效途径。”<sup>1</sup>具有民族和地域特色的社区环保非政府组织的存在是西部民族地区的一大特色。

虽然，我们把西部民族地区的环保非政府组织分为上述类型，但是在具体研究中又很难把这些组织严格区分开来，实际上在具体的项目推进中，这些组织往往是相互支持，互相补充，联合发挥作用。国际环保组织的优势在于资金提供、理念更新。由于成立时间较长，有一套成熟的规章制度。本土环保非政府组织充当了国际组织的合作伙伴，充当它与社区之间联系的纽带。社区组织则在上述两者的指导和帮助下成立，参与项目的具体执行。实际上，本土环保组织与国际组织的合作，从来就没有停止过，而且可以说没有国际组织的支持，中国的环保非政府组织就不可能有今天。直到现在，中国的环保非政府组织还高度依赖于海外的组织，有人曾经这样比喻过，海外的民间组织是中国民间组织的“奶妈”，而且至今还没有断奶。西南民族地区的环保组织也不例外。

#### 四、西部民族地区环保非政府组织的总体概况

从西部民族地区环保组织发展情况看，国际组织很青睐民族地区。西部本土环保非政府组织仍然数量少、影响小，并且分布不均匀。外来的国内环保组织的数量无法统计，但他们多数在北京，掌握着舆论权，对西部地区环保组织舆论支持作用非常大。

##### （一）西部民族地区国际环保非政府组织数量较多并且比较活跃

如下表所示，除北京和上海外的国际组织总部几乎全部集中在西部民族地区。几乎所有的国际组织都关注西部环境治理，表现在一般都在西部设有办公室。如世界自然基金会在成都设有办公室、根与芽中国项目在四川设有办公室、关键生态系统合作基金在成都和云南迪庆州中甸设有办公室、美国大自然保护协会的中国项目总部设在昆明、世界自然基金会和温洛克国际农业开发中心在成都设有办公室。国际组织充当着西部民族地区环保组织资金的提供者、项目决策者、理念引领者的角色。同时，鉴于国际环保非政府的强大的国际影响力和在联合国的谘商地位，国际环保组织成为沟通中国和世界的桥梁，掌握着很大的话语权。但是它们一般比较低调，尽量在不敏感的领域活动，不刺激政府。

---

<sup>1</sup>农民自发成立环保组织保护贵州草海. <http://news.qq.com>. 新华网. 2008年07月30日 16:08 .

根据国际组织在中国的分布情况来看，作为中国政治中心的北京聚集了 55% 的国际组织。其它国际组织大部分集中在西部民族地区，尤其是集中在了云南、四川、西藏、青海四个省区。因此，从表一我们可以看出，国际环保组织对西部民族地区高度关注。

表一

国际环保非政府组织在中国的分布情况

省份分布	数量 (个)	所占比重
北京市	55	55%
四川省	9	9%
云南省	5	5%
上海市	3	3%
西藏	2	2%
湖北	1	1%
青海	1	1%
香港	1	1%
信息不详的组织	22	22%
总数	99 个	

(根据中华环保联合会主编 2008 年《中国环保民间组织信息库》有关统计资料整理)

### (二) 西部民族地区本土环保非政府组织数量少

从表(二)可以看出，在中国 31 个省区市中，西部十二省区虽然环境治理任务非常艰巨，然而环保非政府组织发展的现状不容乐观。除云南、四川、贵州、陕西、内蒙等地排名在 15 名之内，数量较多以外，其它省区环保非政府组织的数量很少，尤其是西藏、新疆、宁夏、甘肃、青海等西北地区的排名都在最后。

西部十二省区的国土面积占全国的 80%以上，然而其所拥有的本土环保非政府组织的数量与其面积不成正比。

表二

中国环保非政府组织各省分布及排名

省份	类别	环境非政府组织数量 (个)	排名
北京市		100	1
广东省		37	2
云南省		33	3
江苏省		33	3
浙江省		31	5
四川省		27	6
河北省		23	7
福建省		19	8
上海市		16	9
黑龙江省		15	10
山东省		14	11
河南省		14	11
湖北省		13	13
湖南省		13	13
贵州省		13	13
陕西省		13	13
内蒙古自治区		13	13
辽宁省		12	18
重庆市		12	18
吉林省		11	20

青海省	10	21
江西省	9	22
山西省	8	23
安徽省	8	23
甘肃省	7	25
广西壮族自治区	6	26
海南省	6	26
天津市	6	28
西藏自治区	5	29
新疆维吾尔自治区	5	29
宁夏回族自治区	2	31

（根据中华环保联合会主编 2008 年《中国环保民间组织信息库》有关统计资料整理）

### （三）西部民族地区环保非政府组织发展不平衡

环保非政府组织在民族地区的发展和影响力在不同的地区和不同的民族之间是不平衡的。

跟地理位置相关，西部民族地区环境保护的重点是生物多样性的保护，而西北地区环境保护的重点是土地荒漠化问题，因此两者之间环保议题不同。而相对来说西南民族地区更受国际关注，从表（二）我们可以看出，云贵川等西南地区环保组织相对数量较多。尤其是云南，因为丰富的生物多样性、多姿多彩的文化符合国际环保组织的宗旨，成为很多国际组织进入中国的第一站，然后再向其它地区和北京辐射。西北地区环境保护的难度大，不容易出成效。这也成为环保组织热衷西南，冷落西北的原因。西北地区更多的是引起周边国家的关注，如日本、韩国。因此，在西部民族地区，云南成为国际、本土环保非政府组织最活跃的地区之一，当然这和云南省所采取的开明政策密不可分。相比之下，新疆的情况就和云南有很大的不同，新疆的非政府组织的独立性差得很远，参与决策的能力很弱。他们主要工作是技术和信息方面。比如新疆影响最大的环保组织“新疆自然保育”主要是做一些关于动物的生存状况的研究报告，进行资料、信息方面的收集，得到了关于雪豹、猎隼等的数据，在政策倡导方面则比较薄弱。

#### （四）外来组织尤其是北京的组织对西部民族地区保持着高度的关注

外来的组织是指国内组织，没在西部注册也没有在西部设立办公室，而是不定期地在西部开展活动的组织，这类组织在西部的数量无从统计。但是它们对西部高度关注是不争的事实。它们的优势在于掌握信息和媒体，并且与高层之间有较好的私人关系。从滇金丝猴保护、藏羚羊保护、怒江争坝等一系列公共事件，我们都能清晰地看到外来环保组织对西部民族地区的重视。如怒江争坝中自然之友就联络了 61 个组织签名上书国务院，而其它地区的环保事件往往无法产生这么大的影响。以影响很大的厦门 PX 事件为例，参与者主要是市民，基本上没有外来组织。所以，从这个意义上说，西部的生态保护被认为是牵一发而动千钧的，不仅是中国的，甚至可以说是世界的。因此，任何议题都备受关注。

但是由于外来的国内组织和组织负责人生活的环境和条件比较优越，较少能够西部民族地区民众的生活状况进行换位思考，他们更强调的是环境保护，对当地的经济的发展则较少关注，因此常被攻击为“城市里的环保组织”、“舒舒服服的中产阶级”。但是，不管怎么说，外来的国内环保组织仍然是对于西部本土环保组织是有力的支撑，并且可以通过舆论，在全国乃至全世界产生大的影响。

总之，国际组织因为其资金、技术、管理等方面的优势在民族地区影响很大，尤其是这些组织一般与高层保持密切的联系，因此成为环保理念的推动者、本土环保组织的资金提供者和国际项目的执行者的角色。国内外来的组织则掌握着较大的话语权和媒体优势。西部本土组织总起来数量少，比较弱小，处于弱势地位，这也决定着其对包括国际组织和国内组织在内的外来组织的依赖将在较长时间内持续。

### 第三节 西部民族地区环保非政府组织的发展向度

西部民族地区具有复杂的地理环境、多样的民族文化、丰富的生物多样性同时经济落后，这一地区的环境治理深受世界关注。这里不仅有被认为是全人类财富的珍稀动植物，也有被认为是东亚沙尘暴策源地的沙漠。这一地区为国际环保非政府组织、国内环保非政府组织的发展提供了宽广的舞台。西部地区的任何环

保议题都会引起社会的高度关注，甚至会引发激烈的辩论。西部民族地区的自然和人文背景决定着环保非政府组织的发展向度。

## 一、保护与发展并重成为西部民族地区环保非政府组织的共识

西部民族地区经济落后，西部环境保护呈现了与东部不同的特征。东部的环境保护侧重点在于工业污染，而西部环境保护的重点在于自然环境的保护。从目前我国贫困人口分布情况看，60%以上的贫困人口都集中在西部地区。贫困人口集中分布的地区，也正是自然保护区集中分布的区域。有很大一部分实施生物多样性保护的地区，都分布在国家扶贫开发重点县内。不可否认，环保非政府组织有着志愿和奉献的精神，但在开展活动的时候仅仅具有高尚的理想和献身精神还远远不够，理想和现实总是存在着一定的差距。单纯的“保护”也可能将是一个被“拒绝”的选择。环保组织对自然环境的保护也只有在促进当地经济发展的前提下才可能持久有效。

西部民族地区经济落后，任何环保非政府组织要想立足，就必须取得群众的信任。离不开社区群众的支持和配合，项目必然落空。因此，发展与环保并重成为西部民族地区环保非政府组织的共识。以云南丽江为例，“水”“城”交融是这里最独特的风景。丽江古城的主要供水地是拉市海——但美国大自然保护协会云南办事处的一份报告表明：拉市海却并未从古城的旅游业中得益。1999年丽江游客数达到200万，旅游收入14亿元。与此同时，从1998~2000年，拉市海的村民每年因水利项目造成水淹而遭受100多万元的损失。保护与受益的分离，必然导致保护动力消退与消逝。因此，在美国大自然协会与云南省政府的合作计划里，对滇西北地区项目的准确用词是：“保护与发展”。美国大自然保护协会云南办事处高级顾问和德华(Ed Norton)坦言：“如果我们不能清楚地向人们展示我们的项目可以从哪些方面改善人们的生活水平，我们就无法成功地保护自然资源和文化资源。”

## 二、少数民族文化多样性保护和生物多样性保护的协同共进

因为人类单纯追求物质发展造成了地球上生物多样性的锐减。保护生物多样性在一些地区成为空洞口号的原因之一，是因为忽视了与自然长期相容的文化多

样性,甚至一方面倡导保护生物多样性,一方面却排斥文化多样性。单纯物质发展,因为引发了环境问题已经遭到普遍质疑。如今随着文化多样性日渐受到重视,发展的含义再度引起反思。在世界文化与发展委员会的《文化多样性与人类全面发展》的报告中指出:“仅仅把经济发展与生态系统联合起来考虑已经不够了…大家感到,文化与发展之间的关系也应从实践和建设性的角度,加以廓清和深度挖掘。”<sup>1</sup>文化多样性是生物间物种差异性的表现,长期形成的当地文化是在利用生物多样性过程中发展起来的。从这一角度来说,文化的差异性是对应于生物多样性而形成的。文化多样性的保护应与生物多样性的保护协同共进。

1991年,世界自然保护联盟(IUCN)提出为实现可持续发展的策略——“关怀地球”,并呼吁:每一个人都是由所有生物体所构成的生命群落的一部分,这一生命群落将所有的人类社会,包括现代和将来的人类社会联系在一起,将人类与自然界的其它部分联系在一起。它既包含了生物多样性,也包含了文化多样性。伴随着工业化进程,出现了环境的退化和生态危机。而在历史上,许多民族在其传统的伦理、宗教和文化信仰基础上,形成和建立了自己独特的传统保护方法,使为数众多的植物、动物和自然生态系统得以保护。然而,这些民族民间传统并没有以论文或专著的形式加以发表,而是通过他们自身的文化和信仰代代相传。

2002年前后,我国在西部建立了大量的保护区,主要依托保护区的力量进行生物多样性和生态系统的保护。短短十年间,中国西部保护区的数量已经接近东部和中部通过几十年建立积累的数量之和,而保护面积也占全国总面积的75%以上。<sup>2</sup>同时,西部民族地区传统社会具有丰富的文化多样性。许多地方迄今仍保留着显著的传统文​​化特征。这些文化和宗教信仰以及与自然资源管理有关的实践活动和乡土观念,可以有效地纳入发展项目当中,成为当地社区参与式发展的基础。少数民族对自然环境的认识、态度和行为,是根深蒂固的传统文化的反映。传统上,他们根据其生存的需要来认识和管理其所处环境的自然资源。

例如傣族对圣山的观念和传统保护活动,对该地区的生物多样性保护起到了积极作用。首先,它保护了这一生态交错区的一些重要生态系统类型,使数百处以箭毒、龙果和橄榄等为代表的干性季雨林得以完好地保存下来;其次,圣山中保

---

<sup>1</sup>张玉国译.世界文化与发展委员会报告.文化多样性与人类全面发展.广州:广东人民出版社.2006.

<sup>2</sup>申小莉、李晟之等.《中国西部自然保护的新探索》.《中国环境与发展评论》.北京:社会科学文献出版社.2007,194页.

存了大量当地植物区系中的特有、古老和孑遗物种。第三,为数众多的,有良好植被的圣山分布在整个西双版纳地区,形成农田景观中数以百计的“绿岛”。这些圣山,通过连接保护区之间物种基因交流的通道,起到了保护区间物种交流的“踏脚石”的作用,从而有助于提高政府建立的自然保护区的保护效能。云南的哈尼族也有保护山地森林的古老传统。例如,“桑帕巴瓦”在哈尼语中就是社区为宗教原因和保护藤类资源而设立的森林保护地;彝族群众有悠久的植物崇拜习俗,如山茶、马缨花、狭叶南烛等,都是当地村社所崇拜的重要森林植物。云南中部彝族村寨每年举行的“马缨花节”,象征着他们的植物崇拜文化。滇西大理地区的白族则有着悠久的食花文化传统。当地村寨的每个家庭,都遵循着用野生大白花杜鹃花制作一种传统食物的习俗。杜鹃花属植物融入了他们的传统文化之中,对于保护山地植被显然是有益的。

自然与人的相互关系,融入了道德、文化、政治、经济及生态领域的许多方面。傣族、哈尼族、彝族、白族等少数民族传统文化的实质是对大自然的保护文化。他们以生产为目的的对自然资源的传统管理方法,曾有效地维护了环境中的生物多样性。这些可以被看作是人类文化积极作用于环境和生物多样性保护的例证。

西部民族地区有丰富的生物多样性和多姿多彩的民族传统文化,他们在其周围环境中可利用资源的基础上,发展了自己独特的传统文化,体现在食物、医药、装饰、宗教、礼仪、娱乐、防卫、艺术、文学、音乐和民间传说等许多方面。所有这些都依赖于生物资源和自然生态系统。尽管通过人类生产和文化信仰等实践活动,少数民族群体的文化多样性改造了生物资源的时空组成和分布,但这并没有对环境中的生物多样性产生负面的影响。文化多样性和生物多样性的这种相互依存关系,充分说明这两种多样性的协同进化原理是在人类历史的长期进程中建立起来的,因此,生物多样性和文化多样性的保护在当代发展进程中应被视为是综合的和不可分割的统一体。<sup>1</sup>

西部地区的生物多样性和文化多样性都非常丰富,因此环保非政府组织往往主动把对生物多样性的保护与文化多样性的保护相结合,这也成为西部环保非政府组织发展的一大特色。不论是保护国际的神山圣湖项目,还是陈哲的“土风行

---

<sup>1</sup>参见裴盛基.《云南的传统文化与自然保护》.《中国民族》,2000,8.

动”都是两者结合的典范。西部民族地区环保非政府组织多认为生态保护离不开社会和文化因素，单纯靠科学的技术手段解决环境问题是一个很大的误区。

### 三、西部民族地区的文化传统成为环保非政府组织不可忽视的问题

环保非政府组织要充分认识西部民族地区传统习俗及文化的作用。西部民族地区群众与当地自然环境已形成了长期依存的关系，在他们的传统文化中有许多环境保护的知识和实践活动，虽然有时我们不能理解，甚至认为他们是迷信，但是从客观效果上看这些传统习俗的确对当地的环境治理起到了积极作用。

苗族以信奉原始宗教为主，有自然崇拜、祖先崇拜、图腾崇拜和鬼神崇拜等。例如贵州省台江县大稿午村的人们认为，自己村旁的一片深山老林的树上，居住着一种叫兄弟神的善神，它们保护人类和树木。磷火是它们点的火，它们会说话，但人听不懂，有影子，但只见身不见头。平时谁也不能随意进出，一草一木都不能乱动。“大跃进”的年代，曾有人要去动这片森林。但就在这时村中传言，谁要是砍了藏古洞上的那一棵树，就是对祖先的最大不敬，他必将断子绝孙，以至于胆大如斗的人也不敢动它一斧。改革开放以后，人们对这片森林的崇敬之情又复萌发，森林更加郁郁葱葱。<sup>1</sup>

云南省玉龙县太安乡的天红村的纳西族，专门划定一座位于寨子北方的山作为火葬的地方，而且从山脚到山顶划分出不同年龄死去的人在不同的地方进行火葬，越老的人越往上。火葬以后骨灰就留在原地。该村已经在这里生活和居住了，但如果不是当地人介绍，而你又仔细观察可以发现细小的骨灰外，那么你无论如何也想象不出这是一个葬过无数人的地方，因为郁郁葱葱的森林，鸟语花香的环境绝不会让你和死联系到一起。<sup>2</sup>

我国是一个有多种宗教的国家，我国少数民族的宗教信仰也是多种多样的，现在主要有佛教、道教、伊斯兰教、天主教、基督教（新教）、萨满教和东正教。<sup>3</sup>由于宗教在许多民族的文化和生活中占有重要位置，因此民族宗教极大地影响了各民族的生产生活方式，并且也折射出各民族特有的价值体系。民族宗教也是

---

<sup>1</sup> 赵鸭桥.《社区主导的自然保护》.《共管：从冲突走向合作》.北京：社会科学文献出版社,2006.104页.

<sup>2</sup> 同上.105页.

<sup>3</sup> 贺金瑞、熊坤新、苏日娜：《民族伦理学通论》.北京：中央民族大学出版社，2007.364页.

民族生态文化的一种重要的体现形式和文化形式。少数民族宗教信仰和崇拜体系中蕴含着丰富的生态观念。因此，如何实现民族宗教体系与现代环境保护理念的对接，是西部民族地区环保组织必须高度重视的问题。

以藏传佛教为例，它提倡尊重生命和自然。传统上，每个藏族的村落和寺庙都有各自的神山圣湖，通常是附近的山峰、森林、湖泊和河流。当地居民世代在这片生态脆弱的地区生活，不仅保护了他们周围的神山圣湖，还积累了很多珍贵的乡土知识和可持续管理自然资源的模式。事实上，保护神山圣湖的意义远远超出了其所在区域。神山圣湖位于长江、黄河和国际河流澜沧江、怒江的发源地和上游，这些流域影响着下游约三百万平方公里五亿多百姓的生活。神山圣湖的保护对于藏区、全国乃至东南亚的生态安全、社会安全和持续发展都具有至关重要的意义。

早在 1999 年，保护国际就与白马雪山自然保护区管理局合作，开展的“佛教与自然保护”系列活动。邀请活佛到各村庄宣讲佛教中对自然保护有益的教义：选取佛经文中有关环境保护的内容加以整理，用汉藏两种语言印刷成小册子，散发给各地的居民。

2003 年，青海玉树三江源生态环境保护协会副秘书长扎西多杰来西藏贡觉东巴村考察，建议村民成立一个组织。在他的帮助下仁青桑珠领导成立了森格南宗生态环保协会，全孜荣部落 13 个村，加上 4 个寺庙的几十个喇嘛，一共一千三百多人，全是这个协会的成员。仁青桑珠自己办了一份藏文小册子，名为《自觉》。在这个小册子上，有国家的相关法律规定，有佛教有关生态保护的教义。里面还有一句话，表明这个村庄环境保护的首要原则：以国家稳定、民族政策和法律为依据。

2003 年春天，生态保护协会开始种树，计划是 1 万株。可是到哪里找这么多树苗呢？县林业局说：“你们这是好事情啊！”当即给了他们 1000 棵树苗和一麻袋草种。2004 年，政府给他们的喜讯，将他们冲击得几乎站不住脚。贡觉县这一年有 80 万棵沙棘的种植任务，可找不到人种，正愁完不成呢。林业局一下子给了他们 40 万棵，还有其它树种 4 万棵。树木的种植和有组织的环境保护，该村成为当地生态环境最好的村子。<sup>1</sup>

<sup>1</sup>刘鉴强.《神山圣湖守护者》.《中国环境记者调查报告》(2006 年卷).上海:生活读书新知三联书店,2007.227-251 页.

事实上，西部民族地区的资源开发也不时和民族文化传统发生冲突。从上个世纪 90 年代开始，由于四川康定的圣湖木格错面临着水电站的威胁，华能公司希望能在此建立一座木格错抽水蓄能电站。这一工程引起当地藏族群众不满，因为这个工程不仅将破坏当地极为珍贵的生态环境，还有巨大的地震风险。而且木格错是当地藏族群众的圣湖，大坝对圣湖的破坏，将伤害藏民的感情，不利于民族团结。在当地抗争无效的情况下，藏族群众通过著名藏族人士写信给温家宝总理，同时中国部分环保非政府组织和科学家通过实地科学考察，也联名写信给温家宝总理。温总理要求对此工程再做慎重考察。2006 年 11 月，当地媒体报出消息，当地政府终于取消了这一工程。悬着一颗心的当地民众和环保非政府组织，终于松了一口气。但是在广大藏区，有更多的“木格错”面临危险。这种生态破坏发生在遥远的青藏高原，中国弱小的环保组织与媒体鞭长莫及，甚至相关中央管理部门也无能为力，最可靠、最有效的保护力量就是当地民众。因此，在西部民族地区鼓励少数民族群众成立社区环保组织意义重大。当然，不仅是藏传佛教，其它民族的宗教也应该受到尊重。

因此，环保组织只有重视少数民族的风俗习惯和宗教信仰，并对当地的传统习俗因地制宜地进行因势利导，才能很好地开展工作，其环境保护的功能才能充分发挥出来，只有这样才能有效地促进民族地区的稳定和民族关系的和谐。

#### 四、群众参与是西部民族地区环保非政府组织开展工作的重要保障

西部民族地区少数民族长期形成了与自然的高度依赖关系，因此对群众因势利导，把环境保护与少数民族群众生产生活相结合是至关重要的。

从西部自然保护区所在周边社区看，东、中部的经济发展程度比较高，保护区的很多威胁来自周边社区，而在西部，社区群众由于风俗习惯、宗教等原因长期以来形成的传统保护文化，整体而言相对于东、中部，具有更高的保护理念和实践能力。由于资金和人员的缺乏，有的西部保护区，一个人要管理上万平方公里，要达到有效管理，绝无可能。在这种情况下，必须充分利用当地社区自发的优秀保护模式鼓励社区群众参与环境治理。一些环保非政府组织在自然保护区搞的社区共管、协议保护模式都是群众参与环保的很好形式。

外来的环保组织是西部民族地区的匆匆过客，最终环境保护的主体是当地群

众。因此，尊重群众的智慧，发掘群众的智慧是非常有必要的。环保组织在开展活动时，必须创造性地采取各种方式被当地人所接受，项目才有成功的可能。国际鹤类基金会主席吉姆·哈里斯（美国）在他的论文《簸箕湾的自然保护——学会从农民的角度思考自然保护问题》中写道：“簸箕湾真的很美，可以聆听鹤儿的争鸣，鸭儿的啁啾……项目成为了中国把农村社区发展和自然保护区保护成功紧密结合的典型例子。但是，要让农民真正参与到自然保护的主体工作中来，难度很大，这必然要求我们自然保护者学会从农民的角度看待自然保护问题。”<sup>1</sup>

从1999年1月开始，美国大自然保护协会（TNC）就与云南省政府合作，从生物多样性、民族文化多样性、经济发展和区域规划四个方面，对整个滇西北进行了为期18个月的深入调查研究，并于2001年3月编制完成《滇西北地区保护与发展行动计划》，这是国内第一个专门以生物和民族文化多样性保护与经济可持续协调发展为主题的行动计划，不仅细数了滇西北地区在地理、生态、文化和经济上的现状，更明确了生态保护和资源开发协调发展的具体方向，建立了生态保护的体制创新和法规完善的框架。而要落实这一计划，只靠TNC在中国的30多名工作人员是不行的，必须依靠当地百姓，把威胁环境的因素变成对保护环境有利的因素。

在滇西北世代居住的16个少数民族，很多至今仍沿袭着古老的传统生活方式，其中包括宗教观念中的“神山圣湖”使自然资源得到保护，“刀耕火种”使土地得到轮歇利用，休养生息。科学家们希望通过原住民的视角来了解这些本土知识，并将其运用到保护自然的设计中。美国大自然保护协会在滇西北6万平方公里的土地上，选择了拉市海、老君山、梅里雪山、香格里拉大峡谷等5个实验点开始实施。行动计划包括扩建现有的保护区，建设新的保护区，保护少数民族传统文化资源，对可持续发展提出建议。

“照片之声”正是群众参与收集传统文化资源、为政策制定提供参考的一种方式。上百位当地村民参与其中，他们大多是村里比较活跃的妇女，年龄最小的只有14岁。经过简单的培训后，他们各自领取了一部价值100元人民币的相机回家，把自己的日常生活、宗教仪式、家庭活动拍下来。从照片中人们听到当地人的心声，开始了解这里的人们与自然的真实关系，也记录下了他们认为保

---

<sup>1</sup>王松.《草海的痛》.《中华工商时报》，2001年2月23日.

护自然资源有价值的方法。

很多照片不约而同地把镜头对准了妇女和儿童砍柴的场景，这引起了研究者的重视。经过调查发现，周边村民长期砍伐薪柴正是对滇西北自然环境造成威胁的主要因素之一。于是，寻找替代能源成为保护森林的当务之急。在美国大自然保护协会的帮助下，当地政府为拉市海周围 10 多个村庄的所有人家修起了沼气池和节柴灶。可是有的村民反映，没了火塘，家里显得冷冷清清，于是项目组织者又对节柴灶进行改造，让火苗重新燃起。千百年生生不息的火塘，终于不再依赖森林和树木，改造活动得到了村民的欢迎。每隔半年，项目组会组织一次照片展览，邀请所有本村村民、村干部参加。照片内容往往引起大家的热烈讨论。照片里的故事，常常为决策者提供基层存在的问题和信息，改变过去一些行为和决策方式。<sup>1</sup>因此，西部环保组织开展活动时必须充分地唤起群众参与的积极性，并尊重群众的智慧，才能有的放矢，达到环境治理的目的。

西部民族地区由于独特的地理自然环境、宗教信仰和民族的多样性、落后的经济状况、生物多样性和文化多样性的协同共进等自然和人文特点决定西部环保组织有着自己独特的发展向度。

---

<sup>1</sup>美国大自然保护协会与中国合作开展滇西北保护行动. 中国青年报绿网. 2004-06-04 14:17:21 .

## 第二章 西部民族地区环保非政府组织的功能

非政府组织对政府管理的参与是当代中国社会公共管理的重大发展。波兹曼认为公共管理的一个重要特征就在于重视公共组织与公共管理的公共特征,特别是关注外部政治因素对公共管理的冲击与影响以及两者之间的互动和关联。<sup>1</sup>非政府组织越来越成为社会治理的主体,而环保非政府组织作为最活跃的非政府组织,可以弥补政府和市场的不足,并对两者形成互补。它的功能也由针对某个单一的环境问题,而向综合性目标发展。其实,环境保护的目标从来就不是孤立存在的,离开了当地经济发展、人们生活水平提高这一基本前提,环保活动就没有办法开展。正如托克维尔所说,民间社团对于民主社会的作用比政治社团更加关键。“如果民主国家的公民没有为政治目标而结盟的权利和要求,他们的自主性是容易被损害的,但是他们仍然可以保有财富和知识。但是如果他们没有在日常生活中培养集体行动的习惯,那其文明本身也会处在危险当中”<sup>2</sup>从国家与社会关系出发,非政府组织的功能以其在政治领域、经济领域、社会领域和文化领域的作用为主要体现。<sup>3</sup>同时与最初的环境教育相比,环保非政府组织开始关注比较集中的议题,专业化也大大加强,有比较明确的组织定位,并注意与民族地区的实际情况相结合。

### 第一节 西部民族地区环保非政府组织的经济功能

西部民族地区是自然资源丰富和生态关键地区,尤其西南地区多处我国大江大河的发源地和上游地区,因此其生态环境治理直接关系到整个国家的安全乃至

<sup>1</sup> 张成福、党秀云.《公共管理学》.北京:中国人民大学出版社,2001.11页.

<sup>2</sup> Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, ed. by J.P.Mayer, trans. by George Lawrence. Garden City, NY: Anchor Book, 1969, pp. 513-514.

<sup>3</sup> 赵子陆.《论非政府组织与政治稳定的关系——基于国家与社会关系的分析》.《德宏师范高等专科学校学报》,2007,4:34-35页.

下游国家的安全与稳定。西部民族地区相对贫困,少数民族聚居的蒙新干旱地区、青藏高寒地区、桂西北区、滇东南地区、横断山区等均为我国的连片贫困地区。这些地区面临的共同困难是人口迅速增长、生态恶化、交通不便、区域闭塞。不跟“环境保护”与“可持续发展”这种外部性因素比较,中国作为发展中国家,其内生性压力与发达国家所面临的问题有别。即使《布伦特兰报告》也描述说,“贫穷本身是一种邪恶,而持续发展则是满足所有人的基本需求,向所有人提供实现美好生活愿望的机会。一个以贫穷为特点的世界将永远摆脱不了生态的和其它的灾难”。

“从目前我国贫困人口分布情况看,60%以上的贫困人口都集中在西部地区。贫困人口集中分布的地方,也正是自然保护区集中分布的区域。”<sup>1</sup>贫困的现状使得西部民族地区环境保护的重任与地区发展之间的矛盾极其突出。环保非政府组织要保护自然环境,必须了解当地居民的需求。如果当地人们的基本生存问题得不到解决的话,仅靠宣传教育工作对人们的说服力不大,并且苍白无力。根据丁煌“理性逐利人假设”:作为一个人,无论处于何种地位,其人的本性都是一样的,都以理性地追求个人利益、使个人的满足程度极大化为最基本的动机。<sup>2</sup>因此,环境保护对衣食无忧的人来说是一种理想和追求,而对于衣不蔽体、食不果腹的人来说则是奢侈品。因此,环境保护单兵深入,忽视了人们的经济需要,注定会失败。对生态环境的保护只有在当地的经济得到一定发展的前提下,才可能持久有效。在经过长期摸索之后,环保非政府组织都意识到忽视群众的利益,环境保护不能起到预期的效果。因此,西部民族地区环保非政府组织一般都有意识地把推动当地经济发展与环境治理相结合。

## 一、致力于西部民族地区的可持续发展

近年来,环保非政府组织开始集中关注比较具体的环境议题。在具体操作层面,一些组织在倡导的同时开始将环境诉求和社区发展相结合。本土环保非政府组织在这一时期的总体变化与国际非政府组织的发展趋势相吻合。“在过去的30

<sup>1</sup> 张磊、张洪波、于平.《中国扶贫和生物多样性保护》.《生物多样性保护与扶贫研讨会论文集》.北京:中国环境科学出版社,2004.4页.

<sup>2</sup> 参见丁煌.《政策执行阻滞机制及其防治对策:一项基于行为和制度的分析》.北京:人民出版社,2002年.

年间，在各种领域的 NGO 中，出现了环境 NGO 与从事紧急救助和发展的人道主义 NGO 以及宗教传统的机构和慈善基金会日益在理念上融合的趋势。从某一环境问题入手的 NGO，逐渐将人类发展视为环境保护的一个必要条件。同时，大多数人道主义 NGO，特别是更加关注长期发展的组织，开始强调环境保护是人类发展的必要条件。”<sup>1</sup>

西部地区国际组织和本土组织都高度关注环境保护和经济发展的相互促进。如云南思力农药替代中心集中关注农药污染问题，促进生产者、消费者和政府协同行动。具有技术背景的全球环境研究所试图利用市场机制推动节能环保，积极引入国外在环保技术和市场领域的一些概念和做法。2004 年 8 月左右，全球环境研究所在云南丽江长水村启动了一个节能扶贫项目，以沼气和蔬菜大棚的方式解决奶牛粪便的污染问题，同时减少薪柴消耗对森林资源的破坏。藉着港龙航空“点滴献环保”的善款支持，不少项目都进展良好，包括“云南替代能源项目”及“绿色乡村信贷项目”。前者为超过一万户云南家庭安装了替代能源设施，大大减少耗柴量，后者则协助当地建立自然保护与扶贫意识。<sup>2</sup>

2000 年 5 月，“绿色流域”启动了拉市海水环境和水资源保护项目。与当地政府和村民共同制订了流域管理和对流域渔业、农业、旅游开发规划，建立了村级流域管理小组，还聘请国外专家指导，在两年多时间内实现了经济效益和环境效益双赢目标。2003 年 3 月，在日本召开的世界水论坛上，拉市海项目被评为全球 150 个“最佳水资源保护项目”之一。2005 年，该项目被誉为中国十大可持续发展案例。这是中国由非政府组织、居民和地方政府参与的首个流域管理项目。由于在保护云南生态环境和推动公众参与环境保护方面做出突出贡献，“绿色流域”主任于晓刚 2006 年获得被誉为“绿色诺贝尔奖”的“环境金人奖”。世界观察研究所所长克里斯多夫·弗莱文则对于晓刚给予了这样的评价：“于晓刚先生利用他的流域管理方面的知识，致力帮助受水坝建设影响的地方社区重建生活。于晓刚先生克服各种不利条件，让他们在开发过程中有表达自己意见的机会。他所采取的方法将帮助中国在不牺牲自然资源和公众权益的前提下发展经济。”<sup>3</sup>

2007 年 11 月 6 日，由国务院扶贫办外资项目管理中心、美国大自然保护协

<sup>1</sup> 高颀。《国际 NGO：不同的起源、变化着的性质和全球化趋势》。中国发展简报编载《200 国际 NGO 在中国》。2005 年 1 月。

<sup>2</sup> 陈济朋。香港港龙航空 5 年筹集，690 多万港元投入云南环保。新华网。2008 年 11 月 30 日。

<sup>3</sup> 蔡卓编译。民间环保人士于晓刚荣获环境金人奖。公益时报。2006 年 05 月 10 日。

会（TNC）中国部和广西壮族自治区扶贫办共同组织实施的“广西金秀大瑶山自然保护区参与式保护与社区可持续发展试验示范项目”在广西南宁正式启动。广西金秀大瑶山自然保护区参与式保护与社区可持续发展试验示范项目，是由国务院扶贫办外资项目管理中心和美国大自然保护协会合作开展的全国第一个“中国自然保护区贫困社区可持续发展项目”子项目，项目旨在借鉴国内外扶贫开发和生态环境保护方面的经验和教训，积极促进中国自然保护区及周边地区贫困人口的生计改善与当地生物多样性、生态环境保护。项目提出了把贫困社区参与保护与可持续发展有机结合起来，注重贫困社区人与自然的和谐发展，注重扶贫开发与生态文明的协调发展。<sup>1</sup>

西部民族地区的环境保护必须以推动西部贫困的民族地区经济的发展为前提，因此环保组织都主动把环境保护的目标与实现当地经济的可持续发展的目标相结合。

## 二、推动民族地区生产和生活方式的转变

西部民族地区森林资源丰富。森林不仅是地球之肺，是生态平衡的支柱，能涵养水源，防止水土流失，调节气候。而且它还是庞大的基因库，在生物圈中占有重要地位。因此，西部民族地区环保组织往往通过实施各种节能项目和引进先进的理念和方法来进行能源替代、生计替代以保护西部的森林资源。

### （一）能源替代

1998年，中国大地发生的特大洪灾至今还令人记忆犹新，然而并不是人人都知道这和大江大河上游人民的日常生活方式密切相关。尽管政府已经全面禁止伐木公司在滇西北的金沙江和澜沧江等主要河流的两岸砍伐林木，但当地百姓的日常生活如盖房和做饭，仍然难以摆脱对木材的依赖，这部分的采伐量占到总采伐量的80%左右。每年因烧柴造成至少12.92万公顷的森林消失。调查表明，当地群众的薪柴采集已经对生态环境造成了威胁。每个农户取暖做饭，一年要砍掉10立方米的树，在海拔更高的地方则要30立方米。这里60万户农民都靠薪柴为主要燃料。在这里，烧茶、做饭、取暖、炖猪食都要砍树烧柴。冷杉、云杉、落叶松……常燃着终年不熄的火塘。照此速度，50年内云南西北部分原始森林

---

<sup>1</sup>阎岩. 广西金秀大瑶山自然保护区参与式保护与社区可持续发展试验示范项目启动. 国务院扶贫办外资中心. 2007-11-21.

将全部消失。动员当地百姓使用替代能源，比如修建沼气井、安装太阳能设备便成为消除对当地生态环境威胁的重要措施。一些国际和国内组织都致力于进行能源替代的活动。

至 2002 年 8 月底为止，美国大自然协会（TNC）在地方政府和热心人士的协助下已经为农户修建了 1365 个沼气井、10 个沼气井及温室、九个太阳能发热系统、一个小型水力发电站、70 个经改良的节能炉灶以及一座沼气井与太阳能设备齐全的环保旅游旅舍和 4 所带有替代能源示范设施的学校。除了利用替代能源减少伐木砍柴对生态多样性的威胁，TNC 还和当地百姓一起积极发展生态旅游。这一方面可以增加当地人民的收入，另一方面也能尽量消除兴建旅游配套设施给生态带来的破坏。TNC 计划在未来 10 年内将当地的薪柴耗用减少 75%。TNC 云南办事处替代能源的项目主任夏祖璋心里清楚，这得靠一村一寨、一家一户地做工作。很多村子都在偏僻的山上，路途经常要走五到六个小时，有时他要在偏僻的村子之间连着走三天，每天至少八个小时。对村民们开展环保教育还得有耐性，“得一个一个说服，有什么问题让他随时提出来，随时解释。总之要知道老百姓是怎么想的，把自己融到村民中去。”<sup>1</sup>

具有技术背景的全球环境研究所（GEI）试图利用市场机制推动节能环保，积极引入国外在环保技术和市场领域的一些概念和做法。2004 年 8 月左右，GEI 在云南丽江长水村启动了一个节能扶贫项目，以沼气和蔬菜大棚的方式解决奶牛粪便的污染，同时减少薪柴消耗对森林资源的破坏。天恒可持续发展研究所在云南白马雪山自然保护区开展沼气综合利用技术商业化示范项目，通过农户参与和能力建设，示范推广以沼气为纽带，结合养猪、蔬菜大棚以及沼液利用的农村能源生态模式。重庆绿色志愿者联合会也在渝北两镇推动沼气利用，解决奶牛排粪污染河道以及生活燃煤排放污染风景区的问题。云南生态网络长期推动可再生资源在农村社区的应用。世界自然基金会也在甘肃省部分大熊猫自然保护区及周边地区推广节能灶，该项目使居民薪柴使用量下降了百分之五十至五十四，平均每户社区居民每年可减少薪柴使用量三千公斤以上，缓解了居民生产生活与生态保护之间的矛盾。

环保非政府组织针对西部民族地区自然资源的特点，不断致力于开发环保

---

<sup>1</sup>李咏 . 全球最大的环保非政府组织 TNC 的丽江实验 . 新华网 . 2003 年 2 月 4 日 15:11 .

能源，希望通过环保能源的推广来保护西部的生态。

以云南省为例，云南省竹子种植面积达 33.1 万公顷，竹子种类占全国的 1/2。针对这一现实，发展竹藤是保护森林替代木材有效办法之一。2007 年 4 月，在昆明召开的国际竹藤组织和世界自然基金会生态节能建筑项目座谈会宣布，国际竹藤组织和世界自然基金会合作将在云南省建设一批生态节能建筑项目。国际竹藤组织是第一个总部设在中国的独立非营利政府间国际组织。国际竹藤组织和世界自然基金会与云南省合作，将建设一座可容纳 200 名左右师生的小学建筑、一座生态旅游旅馆和 3 套分为高、中、低档的民居，即建筑面积 1325.4 平方米的屏边杉树村小学、建筑面积 7255.6 平方米的（景洪）西双版纳生态旅游酒店、建筑面积 200 平方米的（景洪）傣族传统民居、建筑面积 150 平方米的（元阳）哈尼民居、设计面积 150 平方米的蒙自城市住宅。以上项目的特点是，将中国建筑的传统民族风格和西方现代设计理念相结合，提高建筑的能源效率、舒适程度和综合功能，采用太阳能、沼气等可再生能源和适当采用竹子和竹材人造板作建筑和内装材料。<sup>1</sup>目的当然是减少居民对森林的依赖，保护西部的生态。

## （二）生计替代

环保组织一般把社区发展与环境保护的目标相结合，并创造性地根据民族地区不同的自然和社会条件进行生计替代的探索。如世界自然基金会(WWF)在王朗自然保护区保护区开展的中蜂养殖、生态旅游、传统手工艺等生计替代项目就很有特色。

2004 年，WWF 支持王朗保护区成立了社区小型企业—王朗生态旅游服务中心，利用家乐福超市销售平武王朗、九寨沟白河、甘肃白水江等保护周边社区的农副产品，以尝试解决市场瓶颈的思路提高社区农户经济收入。通过王朗保护区近 3 年组织周边地区的社区蜂蜜产品在家乐福等超市的销售，加之 2006 年在 WWF 成都办公室帮助下，进行了蜂蜜产品的包装改进，外观重新设计，其蜂蜜产品市场信誉度和销售量趋势看好，逐渐形成了一定的消费群体。在王朗保护区周边社区以中蜂养殖替代生计项目提高了社区对保护的参与，尝试了一种发展与保护共进的全新模式。但是，王朗生态旅游服务中心资金、技术和市场运作经验有限，如何与市场真正的接轨，让其社区丰富的自然资源转化为产品优势，最终形成商

---

<sup>1</sup>沈亮．国际组织与云南省合作建生态节能项目．中国自然保护区网站．发表时间：2007-4-09 16:44.

品优势，是面临的又一挑战。WWF 成都办公室与四川省农业厅绿色食品办公室发挥平台作用，共同推荐了技术成熟和市场渠道完善的成都冯氏蜂业有限公司。因此，发挥冯氏企业的技术和市场优势，在平武大熊猫栖息地上建立了蜂蜜养殖基地，尝试推动平武中蜂养殖的产业化发展，形成公司+基地+农户模式，为社区带来可持续性的经济收入。<sup>1</sup>

王朗自然保护区的旅游项目也得到世界自然基金会（WWF）从资金、技术、专家方面的援助，是以保护为目的的、真正意义上的生态旅游，并实行预约制度。其生态旅游基础设施已经初具规模，有 50 人的接待能力，旅游产品和旅游线路已经形成，正在争取得到国际生态旅游认证机构的认证。

为了帮助保护区妇女寻找替代生计，促进自然保护区的工作和生态旅游的发展，WWF 成都办公室决定帮助保护区妇女重新学习刺绣。2007 年 1 月 9 日，WWF 组织了宝顶沟自然保护区和王朗自然保护区周边社区擅长刺绣的 10 名羌族妇女和 2 名白马藏族妇女，前往凉山学习交流该凉山彝族妇女手工合作社的成功经验。两天的交流让羌族妇女和白马藏族妇女有很多感想，这为 WWF 在相关社区开展后续工作打下了良好的基础。组织保护区周边社区的擅长刺绣的羌族和白马藏族妇女，有机构、有规模的开发和营销羌族刺绣，不仅能增强妇女能力，并在一定程度上增加经济收入，促进少数民族传统文化的传承与发展，而且有助于自然保护区工作的进行和今后生态旅游活动的开展。<sup>2</sup>

随着人类活动的加剧，森林和水田面积逐年减少，农耕方式的改变和大量农药化肥的使用，朱鹮的生存安全受到了严重威胁。为了保护朱鹮的栖息地，WWF 和陕西朱鹮自然保护区在洋县实施推广绿色大米种植项目，带动了社区的经济的发展，增加了农民的收入，实现了多赢的局面。目前全县种植面积已达 300 多公顷。

环保组织在西部保护区综合保护与发展项目的成功实践在西部地区具有很大的推广价值。

### （三）引进先进技术

环保组织在进行环境保护的时候，也有意识地推动新能源技术的引进和推广。

---

<sup>1</sup>王朗自然保护区网站. 平武县大熊猫栖息地中蜂基地建设项目启动. 2008-12-8.

<sup>2</sup>世界自然基金会网站. 保护区妇女重拾刺绣活 传统工艺力促生态旅游. 2007-01-25 13:49:42.

2002年，世界自然基金会（WWF）与奥地利福尼斯国际有限公司合作，引进光伏系统，并已经开始在中国西南部四川省峨眉山山系的大熊猫保护区应用。峨眉山山系海拔最高达5500米，面积相当于一个奥地利。目前，生活在峨眉山山系的大熊猫大概有700只，几乎占据了世界野生大熊猫总数的一半。长期以来，世界自然基金会一直致力于帮助在峨眉山山系建立大熊猫保护区网络体系的工作。福尼斯国际有限公司现已在该项目区为2个气象站、60个红外照像机和1条道路照明系统装备了太阳能供电设备。福尼斯国际有限公司负责该项目的汉琳海格说：

“从经济角度来看，对于世界上大部分人口稠密的国家，光伏发电技术面临一个很好的机遇，也能在人类保护地球气候环境的努力中‘发光发热’。”

世界自然基金会气候项目经理克劳斯·福尼斯说：“世界自然基金会与福尼斯国际有限公司拥有一个共同的目标，那就是将地球变成一个美丽而宜居的家园。世界自然基金会促进了这项技术的转让，这有助于人类在专业技术发展上开拓进取，以最新的技术来保护我们的生存环境。”<sup>1</sup>

### 三、开展小额信贷

任何组织、工作、活动、项目离开了资金支持一天也维持不下去。很多国际组织援华农村社区发展项目，项目实施期间由于中外各方的高度重视，特别是有充足资金支持，实施都很顺利；而一旦项目结束，没有了资金支撑，项目试验、示范的许多先进经验、方法、理论，也都无一例外的自动终止、停止或结束。为了解决这个问题，很多组织开始探索建立社区发展基金，开展小额信贷，为项目的可持续性提供资金保障。从农信社开展的农户小额信贷，到目前约300个非政府组织主导的项目型小额信贷，再到新生的“商业性小额贷款组织”试点，还包括社区性资金互助组织开展的小额信贷活动，我国以扶贫和可持续发展为目标各类小额信贷业务在探索中逐步发展。<sup>2</sup>

西部民族地区环保组织也在开展环保活动的同时，开展小额信贷，把环境保护与扶贫结合起来。如果说，以村民为主体的社区共管组织是中国西南山地生态系统生物多样性保护示范项目的一个创举之外，那么引进、实施和推广社区保护

---

<sup>1</sup>袁德华. 奥地利太阳能技术将用于亚洲象和大熊猫保护. 中国绿色时报. 2008-12-17.

<sup>2</sup>尹婕 吴媛. 农户信誉也能贷款 约300非政府组织开展小额信贷. 人民网. 2006年09月14日 03:28.

和发展基金，就是社区森林、自然保护区与生物多样性保护共管组织乃至项目可持续发展的物质保障。针对项目所在地贫困农户得到的扶持较少，农村信贷社只能满足不到 10% 农户的信贷需求，而民间高利贷却特别活跃的现状。全球环境基金和联合国开发计划署、云南省社会科学院实施的“中国云南省山地生态系统生物多样性保护示范项目”，于 2001 年 8 月启动，在云南省大理州南涧县沙乐乡和临沧地区云县后箐乡试验村级社区和保护发展基金，基金按小额信贷模式运作。采取小额信贷扶贫到户的方式，以增加贫困农户收入。进而动员与组织村民参与针对项目所在地的森林保护。至 2004 年 7 月，已累计向 34 个村的 1144 户贫困农户发放贷款 104 万元，贷款农户项目成功率达 96%，按期归还贷款率达 100%，并且实现了低成本运作，具有推广的价值。

首先由村民直接选举社区共管小组，并在政府民政局注册为独立法人；其次设立自然村所有的社区保护和发展基金，并由社区共管小组具体运作，但基金的重大决策权属于村民大会；三是基金按小额信贷的原则与模式运作。在村民大会具有决策权、自然村共管小组具体运转的小额信贷中，实现低成本运作。由于这种基金和小额信贷关系到每个农户的利益，大家参加村民大会的积极性很高；其次，贷款、还款均在大会上进行，实现零成本监督；负责管理基金与小额信贷的共管小组成员，有时需要支付一点误工补贴，一是数量不大，二是贷款农户缴纳较高的利息，不但完全可以承担，而且较高的利息使基金、小额信贷乃至共管组织具有可持续性。<sup>1</sup>

阿拉善 SEE 生态协会为推动项目社区村民在金融互助上的合作，从 2006 年 3 月开始先后在阿拉善社区启动了 5 个社区发展基金。社区发展基金由 SEE、村民及地方政府三方投入形成，总额共计 52.1612 万元（其中 SEE 投入 22.138 万，村民投入 17.6 万，村集体投入 10.86 万，地方政府投入 1.56 万），由村民选举出来的项目管理委员会负责管理，主要是为村民进行小额借贷提供服务，借款收益部分用于村民项目委员会开销及社区其它公共事务。SEE 社区发展基金对村民自我管理公共财政及公共事务能力的提高起到了很大的作用。此外，该组织也积极地与孟加拉尤努斯联系合作在中国建立小额信贷机构。<sup>2</sup>

因此，有经济实力的环保组织也多采用小额信贷的方式，注重增加项目的可

<sup>1</sup> 赵俊臣等.《云南生态情势报告》.昆明:云南大学出版社,2005.240页.

<sup>2</sup> SEE 大连会议记录 .<http://www.sina.com.cn> 2008/05/19 18:33.

持续性，以变为西部民族地区“输血”为“造血”。

#### 四、倡导和推动绿色信贷

一些环保组织的负责人多有海外背景，因此能够把国际比较流行的理念引入中国。绿色信贷是绿色流域的于晓刚近年来所大力倡导的，并且得到了有关政府部门的认可。

近年来，我国由于建设项目结构、布局不合理及技术落后使得环境问题和社  
会问题日益严重，并造成巨额经济损失，这已引起政府和社会各界的高度关注。  
如在 20 世纪 90 年代，中国政府宣布关闭淮河流域重复建设、高能耗、重污染的  
“十五小”企业，致使农业金融机构遭受十几亿元贷款无法收回的经济损失。2005  
年 1 月，由于环境影响评价文件未获批准，国家环保总局宣布停建总投资近 1180  
亿元的 30 个违法开工项目，其中仅金沙江溪洛渡水电站项目总投资就高达约 446  
亿元，投资规模仅次于三峡工程。<sup>1</sup>这些大型或特大型项目被宣布停建或取消对  
银行贷款必然产生重大影响。

与此同时，中国正在迅速崛起并成为世界大型发展项目的主要出资方，投资  
目的国包括东南亚、非洲和拉丁美洲一些国家。这些由中国支持的投资项目，很  
大一部分属于对环境和社会影响较大的领域，如采掘业、水坝和电力工程等大型  
基础设施建设项目。由于我国对外投资政策尚没有完备的环境和社会保障政策，  
导致某些投资项目产生了值得重视的环境和社会影响。如中国多家金融机构和公  
司在婆罗洲中心地带开发了 18 个油棕园，每个油棕园平均为 10 万公顷。该项目  
对当地 7 条河及 200 种鸟类、150 种爬行动物和两栖动物 100 种哺乳动物的栖息  
地产生影响。中国机械设备进出口公司投资 30 亿美元在加蓬建设贝加林铁矿、  
港口、铁路以及两个大坝，对西非赤道大猩猩和黑猩猩保护地有影响。针对中  
国对外投资项目对当地环境和社区的影响，世行行长保罗·沃尔福威茨在 2006 年发  
出警告，中国大型银行必须尊重“赤道原则”，不能再重犯法国和美国在非洲所  
犯的错误。<sup>2</sup>

早在 20 世纪 90 年代，国内非政府组织对金融业投资项目的参与和监督就已  
经开始。如在四川二滩电站决策时，根据环保志愿者和中国建设银行二滩支行共

---

<sup>1</sup> 国家环保总局新闻发布会新闻通稿，2005 年第 3 号。

<sup>2</sup> 世行行长. 中国给穷国贷款忽视人权和环境. 英国：金融时报. 2006 年 10 月 24 日.

同对雅砻江上游森林资源的调查评估，国家有关部门作出决定，停止对雅砻江上游每年达 80 万立方米的森林采伐，并停建二滩水电站水坝机械输送工程，为国家节省工程投资达 3 亿元。2001 年，重庆市绿色志愿者联合会致函市工商银行，呼吁不要对破坏生态环境的金佛山索道项目给予贷款。接着，2003 年 6 月重庆市绿色志愿者又向市政府发出呼吁，建议停止该市九龙坡发电厂 30 万千瓦技改和扩建工程建设，以保护重庆市区工程质量。该工程因未能通过国家环保总局环境影响评价而下马，上海浦东发展银行与该电厂解除 2000 万元的贷款协议。<sup>1</sup>

2002 年，亚洲开发银行在柬埔寨就云南大朝山水电站召开会议，于晓刚应邀参加。当时，亚行的评估报告显示，如果水电站建好，昆明附近的一些火电站就可能被关闭，由此环境能得到明显改善。但是结果是水电站建起来了，火电站并没有关闭。于是，于晓刚开始注意上了“赤道原则”——这个由世界主要金融机构制定、旨在管理和发展与项目融资有关的社会和环境问题的一套自愿性原则，致力于在国内倡导“绿色信贷”。为了使国内的非政府组织更多地了解国际上的成功案例，2004 年，于晓刚领导的绿色流域翻译并正式出版了由日本湄公河观察与日本国际协力银行合作形成的《日本国际协力银行新环境和社会导则解读手册》，系统介绍了日本国际协力银行的环境和社会责任及公众如何监督。此后，绿色流域在一些非政府组织的会议和培训上，倡导非政府组织关注金融行业的社会责任。2006 年 10 月，在中国环境联合会主办的环保非政府组织大会上，绿色流域有机会向国内更多环境非政府组织介绍绿色信贷概念和非政府的角色。2006 年 12 月初，由自然之友、绿色流域、湄公河观察和香港乐施会在北京联合举办的金融、环境与和谐社会国际研讨会，为中国政府部门、非政府组织和学术界系统了解绿色信贷提供了机会。2007 年 7 月中旬，国家环保总局、中国人民银行和中国银行业监督管理委员会联合出台了《关于落实环境保护政策法规，防范信贷风险的意见》，人们称之为“绿色信贷”，这是中国环境保护事业具有里程碑意义的事件。<sup>2</sup>

作为对绿色信贷推动的成果之一，7 月 26 日下午，在《经济观察报》举办的 2007 年度中国最佳银行评选颁奖仪式上，绿色流域负责人于晓刚先生代表绿

---

<sup>1</sup> 于晓刚.《中国的绿色信贷》.《中国环境的危机与转机(2008)》.北京.社会科学文献出版社,2008.147页.

<sup>2</sup>徐赛琳编辑.环保志愿者的理性成长.国际在线.2007-11-29 10:07:22.来源:中国青年报.

色流域、自然之友、公众与环境研究中心、绿家园、全球环境研究所、守望家园、中国发展简报、重庆市绿色志愿者联合会等八家民间环保团体向兴业银行颁发了国内首个“绿色银行创新奖”。“绿色银行创新奖”评选是国内首个关于绿色银行和绿色金融的奖项，对推动银行等金融机构参与环境保护具有开拓性的意义。奖项由民间团体主动发起并独立评选，既增加了奖项的公信力，也是国内民间团体与金融机构、媒体多方合作的一次有益尝试。<sup>1</sup>

## 五、支持西部民族地区本土环保组织与志愿者

国际组织和国内一些有影响的组织均致力于扶植和培养西部民族地区本土的环保组织和志愿者的能力建设。

西部的本土环保组织，尤其是以志愿者身份进行活动的人士，大多经济上非常困难。对西部民族地区的环保组织和个人提供了宝贵的资金和道义上的支持，从而促进它们的成长和能力建设，成为大的环保组织工作的重要内容。有实力的环保组织设立的各种奖项成为西部民族地区环保组织经济的重要来源，如阿拉善SEE生态奖、绿哈达奖等。在关键生态系统合作基金和亚洲基金会等单位的支持下，保护国际已经支持了几十个民间组织，其中很多都是新成立的。自然之友也通过蒲公英项目对弱小的草根组织进行支持。云南丽江地区的普米族农民张春山勇于力顶各方威胁，多次向国家各级相关部门和媒体反映情况、尽一己之力保护国家濒危珍稀树种红豆杉。在他的努力和坚持下，2001年，云南开始大规模打击破坏红豆杉资源的违法犯罪活动，同时，暂停边贸红豆杉树皮进出口，暂停丽江地区正在进行的红豆杉扦插枝条的采集。张春山也因此荣获首个由非政府组织——阿拉善SEE生态协会发起的“中国野生资源保护奖”和3.4万人民币的奖金。<sup>2</sup>这对于因为搞环保而经济拮据张春山来说不啻雪中送炭。

青海省称多县坐着藏区四大名山之一的尕多觉悟神山，神山旁边就是赛康寺，索昂贡庆曾担任寺管主任，还在当地政府和赛康寺创办的希望小学里任职，做环境教育课老师。2006年后，通过与山水自然保护中心接触后，开始意识到尕多觉悟神山周围的环境问题。他尝试从佛教中寻找这些问题的哲学解释。2007年，通过山水自然保护中心的社区保护基金项目，他将拍摄到的藏药植物照片做

<sup>1</sup>八家民间环保团体联合颁发国内首个绿色银行创新奖。海外环境政策网站。2008-07-30。

<sup>2</sup>张文凌。张春山：为红豆杉请命。中国青年报。2002年10月16日。

成了一本书，为每种花草查到藏名和拉丁名以及在藏药中的用途。这本书不仅对科学家们研究有帮助，希望小学也有了新的环境教材。他还参加了“乡村之眼”社区保护影像项目的培训，拍摄了一部关于众多觉悟花草和野生动物的纪录片。

因此，西部民族地区环保非政府组织的经济功能表现在对经济发展与环境保护之间不可分割的关系的正确认识。环保组织不仅致力于在环境保护的前提下，推动当地经济的可持续发展，并重视西部民族地区生产和生活方式的改革以及先进的经济理念的引进和推广。因此，西部民族地区环保非政府组织的经济功能不容忽视。

## 第二节 西部民族地区环保非政府组织的社会功能

西部民族地区环保非政府组织的社会功能不仅表现在环境保护本身就属于社会功能，还表现在环保组织对西部民族地区弱势群体和社会性别平等的高度关注。

### 一、环境保护功能

环境保护是随着社会的发展和工业文明带来的副作用而产生出来的。改革开放 30 年来，我国取得了举世瞩目的经济成就，创造了“中国奇迹”；但与此同时，中国的环境状况引起了世界的高度关注和忧虑。因此，环境保护职能成为政府的一项较新的社会职能。环保组织则对政府部门环境保护社会职能的履行起到了支持和辅助的作用。鉴于生态没有国界和中国环境保护对于世界生物多样性保护和对世界环境的影响，国际组织纷至沓来，本土环保组织也因此应运而生。环保组织在西部民族地区的活动议题很多，本文只选择最有代表性的议题。即西南地区生物多样性的保护和西北地区沙尘暴的治理。

#### （一）西南地区生物多样性保护

生物多样性的保护是环保组织最基本的职能。尤其是西南山地是世界上非常有名的生物多样性热点地区，因此也成为国际社会非常关注、国际组织热捧的地区。中国西南山地热点地区西起西藏东南部，横亘川西地区，延伸至云南中部和

北部。该地区东与成都盆地接壤，西邻青藏高原，复杂的地理和气候条件造就了这里独特的生物和文化多样性。地势从海拔几百米的河谷地带陡然攀升到六、七千米的山脉顶部，错落生长着谱系完整的植被类型：海拔较低的地方是热带、亚热带常绿阔叶林，再往高处依次是温带落叶阔叶林、阔叶针叶混交林、伴有茂密竹林和杜鹃等下层林木的亚高山针叶林，一直到树木线以上的高山草甸。这一地区的树木线可达到海拔 4600 米的高度，堪称世界之最。夏季月份位于西北部的青藏高原把东南季风挡在了热点地区之内，致使该地区形成多云潮湿的封闭环境，其高山植物之茂盛是别处所罕见的。该地区复杂的地形与有利的湿润条件的独特结合致使其生物多样性极其丰富，拥有大量的特有动植物物种，可能是世界上温带区域植物物种最丰富的地区。另外，在该地区已发现的 12000 多种高等植物中有 29%是本热点地区的特有品种。在已经记录到的 230 种杜鹃中有一半是本区所特有的。

中国西南山地热点地区的野生动物物种同样非常丰富，记录在案的有 300 多种哺乳动物和 686 种鸟类。该地区还有大量的本地特有动物和珍稀濒危物种，包括大熊猫、小熊猫、金丝猴、羚牛、四川梅花鹿、麝、白唇鹿以及 27 种雉类。此地崇山峻岭，河谷纵横，复杂的地形成为黑颈鹤等鸟类迁徙的通道。此外，西藏东南的墨脱县还拥有中国仅存的孟加拉虎种群。该地区约占中国地理面积的 10%，但却拥有约占全国 50%的鸟类和哺乳动物以及 30%以上的高等植物。中国 87 个濒危陆生哺乳动物物种中，本地区拥有 36 个。

与生物多样性相映成趣的是文化的多样性。中国 55 个少数民族中有 17 个聚居在该地区，包括白族、独龙族、傈僳族、纳西族、普米族、怒族、羌族、和藏族。对这个独特环境中的自然资源，每个民族都有其独到的理解，历经数代积累，形成了一个丰富的知识库。

我国地域辽阔，物种繁多，然而由于技术和经济等因素，我国对于自己的家底很难摸清，并由于各种原因科学考察也没有充分开展起来。鉴于西部民族地区生物多样性和文化多样性的丰富，保护国际、美国大自然协会、世界自然基金会、国际野生动物保护协会等国际组织都把这一区域作为自己研究的重点，并设有办公室。它们拥有一流的科学家和环境保护专家，其中影响最大的就是国际野生动物保护学会国际保护项目的副总裁，乔治·夏勒，他被人们誉为动物世界里的“辛

德勒”。他是第一位到中国研究大熊猫的西方人，并发表了对 20 世纪 80 年代轰动一时的“箭竹开花”事件威胁熊猫生存的不同看法；他也是最早发现了西方沙图什披肩和青藏高原藏羚羊绒之间的关联，这一努力促使欧美世界禁止沙图什贸易，仅次于格陵兰岛的世界第二大自然保护区羌塘自然保护区的建立。<sup>1</sup>此外，美国大自然协会倡导的国家公园管理体系；保护国际倡导的自然保护区“社区共管模式”，都在深刻影响着中国环境保护的思路和理念，并促进了本土环保组织的发展和与国际的接轨。

当然，本土环保组织在环境保护中也在逐渐摸索中寻找适合自己发展的道路。如“绿色江河”通过自己写书、义卖图书等方式筹集资金，带领“绿色江河”志愿者在可可西里建立了中国民间第一个自然保护站——索南达杰自然保护站，启动了中国民间长江源及可可西里的生态环境保护工作。通过 10 年的努力，使长江源的生态环境状况和藏羚羊的命运得到社会公众和各级政府的关注。2004 年，“绿色江河”索南达杰自然保护站志愿者在国家环保总局的支持下，进行协助藏羚羊连续跨越青藏公路和青藏铁路的试验。该组织在青藏公路藏羚羊通过路段设立临时的红绿灯，进行车辆控制，平均每天拦车时间不超过 1 小时，一个月共计 30 个小时。2004 年夏天，志愿者在青藏公路 2998 公里处架设了临时红绿灯，在藏羚羊仅有的数公里的迁徙通道上，通过跟踪观察、清理周边路障、拦车等具体形式，尽全力为藏羚羊迁徙创造了一个相对安静的环境。通过志愿者和可可西里保护区管理局工作人员共同的努力，当年就护送两千多只藏羚羊通过了铁路和公路。<sup>2</sup>

## （二）西北地区沙尘暴治理

相对于西南地区生物多样性的显著特征，环保组织在西北地区高度关注沙漠的治理。西北地区由于土地荒漠化十分严重，加上季风的作用，成为沙尘暴等恶劣天气的爆发源。近年来，中国的首都北京不断遭受黄沙的袭击，国际社会也有“中国黄沙袭击日韩”的说法，虽然黄沙有可能来自其它区域，但是中国也是有口难辩。因此，保护西部草原、森林和防治沙漠化对于全国乃至整个东亚地区的气候都有直接影响。很多本土环保组织，尤其是北京的环保组织高度关注沙尘暴的治理，并通过各种方式来进行环境治理，如环境宣传、植树种草等。如自然之

<sup>1</sup>张晶. 乔治·夏勒：动物世界里的“辛德勒”. 来源:WCS 中国. 2009-01-09.

<sup>2</sup>杨欣.《亲历可可西里 10 年》. 上海：三联书店出版社，2005. 21 页.

友、绿家园、天下溪、绿色北京等组织都致力于对内蒙古等地的环境治理。而曾经草原、瀚海沙、塔林汗等组织则把在内蒙古等地环境保护、防风治沙作为组织的主要任务。荒漠化问题也呼唤着企业社会责任的觉醒，在此背景下，中国第一个由企业家组成的环保组织，并且致力于治沙的组织阿拉善SEE生态协会在沙尘暴的策源地之一阿拉善成立。为了加强国际交流与合作，从2004年开始，自然之友联合韩国的民间环保组织——环境运动联合组织，每年举办一届中韩荒漠化防治与草原保护研讨会。

与此同时，基于利益相关者的考虑，中国土地荒漠化问题也引起了周边国家的关注，政府层面的三国合作机制不断完善。从民间层面，韩国和日本的一些环境团体也来到中国，进行沙漠治理。日本的中国问题专家小岛朋之向《国际先驱导报》记者指出，目前有200多个民间团帮助中国植树，其中有不少是为了防治沙尘暴在中国沙漠上种树。例如远山正瑛先生曾率领“中国沙漠开发日本合作队”在内蒙古库布齐沙漠的恩格贝种树，留下一串串人进沙退的足迹。1995年种植白杨达100万棵，1998年达200万棵，2001年达300万棵，现在已经达到340多万棵。正是因为有这片绿色，这里已经形成一个300多人居住的村落。<sup>1</sup>除了政府之外，韩国的一些非政府组织也发动大、中、小学校的学生到中国植树。韩国前驻华大使权丙铉绿化的足迹遍布西北荒漠，在中国陕西、甘肃、宁夏、山东以及内蒙古等地方都可以看到由权丙铉用毛笔书写的“中韩友谊林”字样。在权丙铉的穿针引线下，按照中韩双方合作的协议，自2006年起，由韩方出资，中方负责项目规划、实施与管理，沿着位于达拉特旗库布其沙漠内的解柴公路两侧18公里至28公里处，兴建具有防风固沙作用的生态绿化示范林。现在一个治理面积达30万亩的生态园规划正在逐步实施。<sup>2</sup>

2007年4月，国际环保组织根与芽在内蒙古通辽市库仑旗种下了第一棵树。截至目前，共有13.2万棵槐树和杨树的杂交速生树站在了库仑旗拨给根与芽的1万亩荒漠上。<sup>3</sup>

西北地区环境治理不仅受到中日韩三国政府的高度重视，也引起了三国环保

---

<sup>1</sup>治沙老人远山正瑛. 人民日报. 2000年08月24日第五版.

<sup>2</sup>一位韩国老人的绿色情怀. 中国文明网 [www.wenming.cn](http://www.wenming.cn). 2008-10-29.

<sup>3</sup>邓丽. 内蒙治沙NGO样本：树木成活率与奖励挂钩. 21世纪经济报道, 2008年08月28日06.

团体的高度关注。民族地区本土环保组织无论从数量还是规模都很小。因此，外来的环保组织仍然唱着主角。

## 二、关心和扶助弱势群体

### （一）环保非政府组织在西部民族地区活动本身就是对弱势群体的关注

我国的两级分化严重，根据世界银行公布的数据显示，我国居民收入的基尼系数已由改革开放前的0.16上升到目前的0.47，不仅超过了国际上0.4的警戒线，也超过了世界所有发达国家的水平。根据世界银行《世界发展报告 2006》提供的127个国家近年来收入分配不平等状况的指标表明，基尼系数低于中国的国家有94个，高于中国的国家只有29个，其中27个是拉丁美洲和非洲国家，亚洲只有马来西亚和菲律宾两个国家高于中国。这种状况说明，中国的基尼系数高于所有发达国家和大多数发展中国家。联合国开发计划署警告称，中国不断扩大的贫富差距可能会威胁其社会稳定。而在弱势群体中，西部地区由于利益受损严重而成为弱势群体的重灾区，全国592个贫困县90%集中在中西部地区。民族地区大量的弱势群体存在和与东部地区经济利益分化会影响民族团结，危害社会稳定。同时，西部地区很多少数民族，文化水平较低，甚至不能讲汉语，无形中被边缘化，也不能很好地保护自己的文化和政治权益。因此，西部民族地区环保组织的存在和活动本身就是对弱势群体的帮助和支持。

### （二）帮助弱势群体进行利益诉求

20世纪90年代中期以来，我国阶层的分化日益明显，逐步形成了边界清晰的阶层结构。尽管对社会结构的具体形态有着不同意见，研究者们却形成了一个共识：社会转型过程中出现了一个规模庞大、结构封闭的底层阶层，而这种社会结构不利于社会利益关系的协调。底层阶层出现后，碎片化成为其重要的结构性特征。西部地区城镇化水平不高，广大的人口生活在农村地区，他们由于缺乏经济和社会资源，组织资源往往相当稀缺，因而很难整合自身利益，形成共同的利益诉求，进而以组织化的方式来维护自身利益，在与强势群体发生利益分化和利益冲突时，处于更加不利的位置；同时他们也缺乏与其他阶层和组织的联系，因此处于底层阶层。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>社会碎片化在本文中的含义是指总体性社会解体，整个社会断裂为无数碎片，彼此缺乏联系的一个社会过程。

由于种种原因,目前我国还缺乏一套制度化的利益表达渠道,不同社会阶层之间,很难通过对话和协商的方式来协调彼此的利益。当底层社会碎片化之后,弱势群体既很难通过公共参与的方式来维护自身利益,也无法像掌握大量资源的强势群体那样通过影响政策的制定和执行来维护自身利益。当底层群体的不满积累到一定程度,就可能以非正常的方式甚至以暴力或集体暴力的形式爆发出来。这也是我国群体性事件的数量日趋增加的一个结构性原因。<sup>1</sup>

西部民族地区的环保非政府组织为当地居民的利益表达创造着条件。在云南水电开发的争论中,属于底层群体的沿江村民通过出席国际会议的方式,明确表达了他们在水电开发中的利益诉求。<sup>2</sup>在江边村民的底层表达中,民间环保组织发挥了至关重要的作用。参与水电开发争论的民间环保组织,直接进入三江流域的江边村社,进行社区组织与动员。在2004年10月联合国北京论坛召开之前,云南的环保组织已经多次把来自不同流域的江边村民组织起来,举办培训班,进行参与式社会影响评价<sup>3</sup>的培训。在对位于澜沧江的漫湾电站进行的参与式社会影响评价中,民间环保组织首先以座谈的方式,组织村民从资源、生产生活、社会文化、社会性别、社会参与、生态变迁等方面来评估修建水坝对村社造成的影响。接下来民间环保组织又组织村民选出代表,把水坝修建前后的生态变迁史、村社大事记、农户个案写出文字,进行分析。最后,民间环保组织再次召集村民,根据相应的指标体系,对水坝造成的社会影响进行量化评估,了解村民们希望优先解决的问题,并组织他们讨论相应的对策和行动。参与式社会影响评价,深入村社、直接面对村民,使评估过程实际上成为一种有效的社区动员。一方面,村民在发现“共同的问题”和讨论“解决问题的对策”的过程中,整合了社区各方面的利益诉求。这一过程不但有助于村民形成对现实处境的一致理解,而且也增强了社区认同感。另一方面,在参与式社会影响评价的活动中,通常会涌现出一些有着较强的分析和表达能力的积极分子。这些积极分子往往成为社区行动的积极分子,协助民

---

<sup>1</sup> 《2005年中国社会形势分析与预测》(汝信等主编,2004)指出,群体性抗争事件连年增加。从1993年到2003年间,中国“群体性事件”数量已由1万起增加到6万起,参与人数也由约73万增加到约307万。学海40页

<sup>2</sup> 晋军、何江穗.《碎片化中的底层表达——云南水电开发争论中的民间环保组织》.《学海》2008.4.

<sup>3</sup> 所谓参与式社会影响评价,是一套让受影响群体评估某项政策或工程对社区生活造成的或将要造成的影响的分析工具。

间环保组织进行社区动员,进而代表村社向外界表达村民的诉求。

2004年参加北京和泰国国际会议的6位村民,都是因为培训过程中表现突出而成为村民代表的。这6位村民不仅对外代表村民表达诉求,对内也是进行社区组织和动员的中坚力量。此外,更为重要的是,参与式社会影响评价培训,还把“现代的”、“科学的”语言(如“评估框架”、“指标系统”、“资源”和“对策”等概念)介绍给底层群体,并训练他们使用这些语言,有条理地表述自己的生活世界以及他们对生活世界的理解。这些努力成功地赋予了三江流域村民“话语权”。正是由于这种话语权,江边村民可以使用与政府官员相类似、有时甚至“更加先进”的话语系统,他们在面对政府官员时,才可能较为平等地进行对话。<sup>1</sup>

### (三) 对弱势群体进行救助

近几年来,由于国家对环境保护的重视,加强了对自然保护区的管理。保护区周边百姓那种“靠山吃山,靠水吃水”的生存方式已受到严格的控制。特别是在1998年长江洪灾之后,我国政府颁布、实施了一系列的环保法规、政策,以扭转因长期过度开发而导致的资源破坏。“禁捕禁伐令”的实施,截断了保护区周边百姓的一个主要经济来源,他们不得不担负这由几辈人造成的环境损失,吞食自然灾害和资源枯竭的苦果。这使那里原本就不富裕的百姓,生活更加艰苦了。部分农户为了逃避生活的负重,仍然到保护区里去攫取生活资料以至引发和管理部门的严重冲突。这种事件在保护区周围已是屡见不鲜,而且还有日趋激烈之势。尽管政府的行政命令从主观上遏制了对自然环境的破坏,但客观上也造成了农户和保护区管理部门之间的矛盾。因此,合理地解决环境与贫困之间的问题是当今全球关注的重点。无论是国际环保组织还是国内环保组织在活动开展时,都将对弱势群体的关注纳入到项目管理中。资源利用方面的冲突部分是由于经济上的不均等所造成的。为了获取农业社区的信任,环保组织需要展示给人们,项目首先要满足最需帮助或者是受自然保护措施而经济受冲击的人们。

西部民族地区群众所依赖的自然资源的退化或枯竭并非是由无知和懒惰所造成的,而是因为这种资源是他们唯一的生存资源。在中国贫困的乡村,缺少非农业就业的机会或资金来提高生产力,其结果是加剧了对自然资源的掠夺。为此,非政府组织的项目把重点放在最贫困的农民上,帮助他们寻找新的生活出路,减

<sup>1</sup>晋军、何江穗。《碎片化中的底层表达——云南水电开发争论中的民间环保组织》。《学海》. 2008. 4, 45-46 页。

缓或消除对于社区资源破坏的因素。<sup>1</sup>

西部民族地区环保非政府组织为了促进“人境和谐”，还积极争取社会力量对贫困村民的生产和社会进行救助。昭通黑颈鹤保护协会积极争取社会各界力量对大山包贫困村民的生产生活进行援助，专项管理、组织发放了以上海爱心志愿者王扬女士为主募集的三个学期共 8.6 万元“妙舍助学基金”，资助大山包近 400 人次的大中小学生就学，还解决了他们的午餐费，让大山包人享受到了环保带来的益处，有效地减轻了村民们的生活负担。环保观念深入人心，爱鹤护鹤成为了人们的自觉行动。

因此，环保非政府组织对西部民族地区的弱势群体进行关注，帮助他们维护自己的政治和经济权益，体现了社会的公平和正义，而这也是有中国特色社会主义建设的应有之意。

### 三、促进社会性别平等

随着人们对社会性别和环境保护意识的提高，性别公正与环境保护已逐渐成为衡量社会文明、进步与发展的一个重要标志。中国政府早就把男女平等作为社会发展的基本国策。同时中国政府也是世界妇女大会后承诺社会性别主流化的 49 个国家之一。中国妇女发展纲要（2001-2010 年）中也明确提出“发挥妇女在环境保护特别是农村环境保护方面的重要作用，提高妇女参与环境保护及决策的程度。”“提高妇女的环境保护意识和环境保护基本知识的普及率。引导妇女积极参加生态环境保护，改变对环境有害的生产和生活方式，保护饮用水源，防治农业化学污染，发展生态农业和绿色产业。倡导绿色消费。”<sup>2</sup>西部民族地区妇女一方面由于受传统思想和自身文化素质的限制，社会性别平等意识较差；另一方面是参与社区事务管理的能力低。

首先，西部民族地区妇女受传统社会性别观念影响很大。部分妇女还严重地存在着“嫁鸡随鸡，嫁狗随狗”的传统观念，对男性的依赖心理还较强。在男方能够挣到钱的情况下，一般不太考虑自身发展的问题，她们认为只要一心一意把娃娃带好、每天有米下锅就行了。观念决定人的行动，观念的改变本身就是一场革命。以贵州草海的妇女为例，1994 年初，贵州省环保局、草海国家级自然保

---

<sup>1</sup>吉姆·哈里斯. 草海合作项目回顾. 国际鹤类基金会. 2006-12-11 14:00.

<sup>2</sup>《中国妇女发展纲要（2001-2010 年）》

保护区管理处、国际鹤类基金会、国际渐进组织共同签署了“村寨发展计划”，包括“渐进项目”和“村寨发展基金”二个项目，是经济发展与自然保护相结合的一种新尝试，强调农民的积极参与。合作项目于1993年初签署协议书，1994年起实施。草海位于云贵高原的顶点区域，贵州省最西部，靠近云南和四川，威宁县城自古属省际重镇，人口流量大，受传统的社会性别观念影响也较大，男尊女卑的观念浓厚。如生了男孩叫“读书的”，生了女孩叫“做饭的”，大多数农村家庭不送女孩上学，认为是帮别人养的。就连搞计划生育的也认为生了两个男孩必须做手术，而生了两个女孩的可先放一马。人们都觉得男主外，女主内是天经地义的事，哪怕男人很差，都必须按这种格局来安排，在“外”上，只要有机会，女人都会自动退下，让男人上前。我们曾到西海一农户家访谈，并在他家吃了饭，在这个过程中，我们看到男主人的屁股一直没有离开过凳子，而女主人却从没有机会坐一坐。男人们都觉得如果让女人在外面抛头露面会有损于男人的面子。因此，要改变她们那种长期以来形成的“男主外，女主内”、“男强女弱”的传统的性别格局，唤起她们的意识，改变其受传统文化影响的价值观、态度和行为，打破旧的阻碍妇女发展的文化根源是非常重要的。

其次，妇女社会参与的水平低。如在社区的领导层（无论正式或民间）很少有妇女。西部民族地区妇女社会地位低。据估计：草海边的成年妇女文盲率占95%以上。草海管理处在组织妇女组基金时，最大的问题是找不到记账员，如杨开兰妇女组基金（10户），没有一个会记账，只有请一个男人帮助记账；蒋家妇女组基金（30户）找不到一个记账的，只有增加两个学生户头，请她们帮助记账。草海管理处在白马村的白马组开展基金工作时，通过管理处的宣传，有几位妇女勇敢地走到一起，准备组成一个妇女组，管理处有意识的进行引导，并许诺妇女基金组一切优先，当时已有十多名妇女组在一起。当第二天管理处工作人员返回时，惊奇地发现，妇女组已不存在，被男人组并吞了，原因是她们的丈夫要参加男人组，她们认为男人肯定比女人管得好。<sup>1</sup>

以攀枝花乡哈尼族妇女为例。习俗规定，有些传统活动不允许妇女参加，如哈尼族人的祭龙。在彝族“七月半节”，全寨人的活动——摔跤，女人站的位置多是在“外边”。妇女平时的活动半径很小。按当地规矩，只兴小伙子串姑娘而

---

<sup>1</sup>参见管毓和、宋涛.草海草海项目对社会性别的影响.社会性别与发展在中国.2000年第一届年会.2003年11月25日.

不兴姑娘串小伙，懂“规矩”的姑娘步不出寨。在家庭中，妇女的权益极少，至今哈尼族习俗规定：有长辈男性在，妇女不能入座，只能蹲着，妇女不能与长辈和同辈的男性吃饭。攀枝花乡的哈尼族和彝族妇女自小就受到社会规定的角色化训练：女孩小时候做什么，长大以后应做什么都有很多的规矩哈尼族妇女说，从她们的“出嫁歌”里就能知道：“做女人很苦，听得你眼泪流”。她们还说：哈尼语称女人为 kema，直译为“老母狗”。<sup>1</sup>

公正的社会性别认识是建立和完善合理的环境保护机制的前提条件。环保组织也已开始尝试着把二者结合起来，将社会性别视角纳入到环境保护项目中，以发挥二者间相辅相成、相互促进、互为发展的作用。

### （一）促进西部民族地区的男女平等

首先，许多环保组织致力于提高民族地区妇女的文化素质。妇女文化素质的提高是实现社会性别平等的前提条件。

西部民族地区妇女的受教育水平低。改革开放以来，随着全国扫盲工作的深入开展以及“普九”教育工作的全面推进，广大农村地区的劳动力文化程度有了很大的提高。进入 20 世纪 80 年代以来，农村劳动力已经由小学文化水平转变为以初中文化水平为主。但是，西部民族地区农村劳动力，特别是女性劳动力的受教育程度仍然不容乐观，与全国的农村劳动力文化水平保持着较大的差距。并且西部地区少数民族女性教育与男性教育存在着较大差距。2000 年人口普查中资料显示，西部 12 省区市农村 6 岁及 6 岁以上少数民族女性人口受教育状况为：未上学占 12.02%，高于全国农村 6 岁及 6 岁以上少数民族女性人口中未上过学平均比例 1.70 个百分点；接受扫盲班教育占 2.47%，低于全国农村 6 岁及 6 岁以上少数民族女性人口接受扫盲班教育平均比例 0.41 个百分点；接受小学教育占 24.31%，高于全国农村 6 岁及 6 岁以上少数民族女性人口接受小学教育平均比例 0.13%；接受初中教育占 8.19%，低于全国农村 6 岁及 6 岁以上少数民族女性人口接受初中教育平均比例 1.96 个百分点；接受高中以上（含中专、大学及研究生）教育占 1.50%，低于全国农村 6 岁及 6 岁以上少数民族女性人口接受高中以上教育平均比例 0.22 个百分点。同时，西部 12 省区市农村 6 岁及 6 岁以上少数民族女性人口受教育状况与男性相比较的数据差异为：女性占未上学的平均比重

---

<sup>1</sup> 赵捷.《再论传统与发展》.《民族发展与社会变迁》.北京：民族出版社，2001.607 页.

65.44%，比全国的平均水平高 1.19 个百分点；女性占接受扫盲班教育的平均比重 61.71%，比全国的平均比重低 3.23 个百分点；女性占接受小学教育的平均比重 45.64%，比全国的平均比重低 2.28 个百分点；女性占接受初中教育的平均比重 35.56%，比全国的平均比重低 3.88 个百分点；女性占接受高中以上教育的平均比重为 32.68%，比全国的平均比重低 1.93 个百分点。<sup>1</sup>

从以上数据显示，在全国农村少数民族女性教育与男性教育之间存在着较大差距的总体背景之下，西部农村少数民族妇女受教育的程度不容乐观。教育对妇女的社会、经济、政治参与能力和妇女生活质量有直接或间接的影响。文化水平低，制约着民族地区妇女的全面发展，在社会和家庭中居于弱势地位。然而，作为西部民族地区环境保护重要力量的妇女，不仅承担着家庭主要劳动，而且他们对孩子的言传身教有着重要影响。

澳大利亚学者科林·麦切拉斯(Colin Macherras)在《中国少数民族文化：自 1912 年以来的认同与整合》一书中也提到，尽管中国男性僧侣控制着宗教的权力结构，但无论是在西藏、内蒙古，还是在宁夏、云南，朝圣的香客大多都是妇女。他认为：“这显示出少数民族妇女在信仰宗教和从事宗教活动方面甚至比男人们更执着、更热心。”<sup>2</sup>同时，他也看到，在他去过的每个民族地区，“妇女在学习汉语方面都没有男人那么快，更坚持使用本民族的语言”。麦切拉斯将少数民族语言使用上的这种性别差异视为“语言知识上的性别不平等”。谈到其中的原因，他认为主要在于“女孩从学校退学要早一些，相应地所得到的汉语教育就少一些”。<sup>3</sup>西部民族地区一些妇女只会自己民族语言，不会汉语，这阻碍了她们与外界的交往，使她们在社会竞争中处于劣势。

首先，许多环保非政府组织通过创办妇女夜校等方式来提高妇女的素质。如曾获得过 2005 年可持续发展十佳案例奖的绿色流域“拉市海参与式流域管理项目”中的上南尧彝族妇女能力建设项目就是一个典型的案例。该地区山区彝族妇女大多不会说汉语，不会用汉语写自己的名字，这大大阻碍了她们与外界的交流，也妨碍了她们参与到社区发展当中。在社区调查之后，项目首先以东村为试点，

<sup>1</sup>李澜.《西部民族地区农村女性人力资源开发》.北京:中国经济出版社,2006.113-119页.

<sup>2</sup> Colin Macherras, *China's Minority Cultures: Identities and Integration Since 1912*, p. 121. New York: St. Martin's Press, 1995.

<sup>3</sup> Colin Macherras, *China's Minority Cultures: Identities and Integration Since 1912*, p. 145.

开办妇女夜校，教授一些生活用语和与社区相关的生态知识。妇女夜校于 2004 年 4 月开办，由当地人教授，今后项目还将根据参与式农村评估的调查资料，编写以当地为题材的课本，提高他们对自己生存环境和生计资源的认识。这将对彝族的男女平等起到一定的促进作用。

其次，环保组织通过项目开展，把妇女从繁重的家务劳动中解放出来。世界自然基金会、美国大自然协会、云南生态网络等组织针对西部地区生态脆弱的现实，积极探索能源替代技术的改进和推广。由于妇女承担着主要的家务劳动，能源替代项目也减轻了妇女的劳动强度，改善了妇女的生活环境。把妇女从繁重的家务劳动中解放出来，为参与公共事务的管理提供了条件。

世界自然基金会在能源替代的项目中，考虑到白马雪山项目点特殊的地理和气候条件，没有单纯采用某一种节柴方式，而是考虑了 4 种方式来减少薪柴的消耗。通过技术培训和少量物资的投入，项目培训农户在夏季时的 2—3 个月里用青饲料生喂，节约薪柴。建造青贮饲料池，这能在冬季时节约 3 个月左右的薪柴消耗。同时，改造村民常用的“老虎灶”为“节柴灶”。就是将“三角铁灶”改为铁炉子，既照顾了农户做饭，煮饲料的需求，也考虑到了村民冬天取暖的需求，还大大减少了薪柴的消耗量。农户反映，这样下来每年能节约薪柴三分之二到一半左右。而且新的节能方式，不仅更卫生，用柴少，减少了妇女的劳动强度。<sup>1</sup>

美国大自然保护协会自 2000 年以来，也一直在滇西北的四个项目区内开展实施替代能源项目，致力于通过减少薪柴消耗，保护森林资源和生物多样性，改善当地居民的生活水平。在协会梅里雪山项目区边缘，有一个小小的雪达村，海拔 3220 米，12 户 60 人。离滇藏公路 214 线约 20 公里。交通闭塞，经济落后，但仍保持着非常完好的传统习俗。村民们的经济收入，几乎都要靠山林。由于传统的宗教文化在这里扎根，人们将周围的山林视为神山而备加保护。斯那定珠队长要求在雪达村实施能源替代项目。虽然没有书面报告，协会一致通过了该能源替代的项目，并立即与佛山乡政府、德钦县林业局、太阳能公司等各方联系后。于 2004 年 8 月 1 日将太阳能全部运达雪达村。同时，还运进玉龙三型节柴灶，给每户安装。8 月 17 日，12 户家家楼上出现了这个吉祥的大金属物。9 月，协会到雪达验收太阳能项目工程时，村民们争先称道。扎宗大妈说：“从‘神器’

---

<sup>1</sup>吴於松. 白马雪山生物多样性的保护. 中国青年报绿网沙龙, 2006-04-17 11:39:39 .

中流出来的热水，可以直接烫泡牲畜的食料了。原来每天我们家里要烧三十公斤柴，现在，每天只需要十公斤柴就够了。不仅方便了生活，也大大的节省了劳动力。我常常想，每天三顿饭，顿顿磕三个头都值了。”<sup>1</sup>

正如马克思、恩格斯早就科学地预见地那样，女性社会平等的获得只能伴随着整个人类解放的到来而到来，只有在消灭了私有制和社会分工的情况下才有可能。妇女解放的开始一步，就是要从私人领域走向公共领域：“只要妇女仍然被排除于社会生产劳动之外而只限于从事家庭的私人劳动，那么妇女的解放、妇女同男子的平等，现在和将来都是不可能的。妇女的解放，只有在妇女可以大量地、社会规模地参加生产，而家务劳动只占她们极少的工夫的时候，才有可能。”<sup>2</sup>

文化普及和能源替代项目使妇女从中受益，把她们从繁琐的家务中解放出来，并为她们从私人领域走向公共领域创造了条件。

## （二）环保非政府组织促使西部民族地区妇女由私人领域走向公共领域

首先，环保组织加强对少数民族妇女社区活动参与意识的培养。非政府组织通过举办少数民族地区群众喜闻乐见的传统活动，把妇女的参与意识激发起来。2005年，保护国际通过三江源生态环境保护协会与地青村牧民合作，以资金、知识和管理支持牧民们开展青藏高原上的第一个民间生态文化节。这里的藏民，每年都要进行赛马会，8月1日到5日的生态文化节，就是嫁接到了传统赛马会上。在保留并提倡原有的赛马、摔跤、对歌、舞蹈、游戏、萨格尔说唱等活动的同时，将生态保护理念植于活佛的讲经活动中。同时，他们提倡文明的行为方式，被赋予新内容的赛马会，表现出新的气象。大会上，环保非政府组织号召牧民拒绝使用野生动物皮毛制品。8月3日晚上，几百名藏民，分为妇女组、男子组和喇嘛组，讨论如何对待这一问题。非政府组织不再介入，而是让土著社区的每个人自主地参与公共事务的决策和讨论。妇女们最高兴，63岁的俄丽说：“二十多年了，这是妇女们第一次开会！”<sup>3</sup>环保非政府组织项目的开展为妇女参与社区活动创造了平台。

<sup>1</sup>北京地球村制作：滇西北可替代能源。人民网。2005年08月11日17:13。

<sup>2</sup>马克思、恩格斯。马克思恩格斯选集(第4卷)。北京：人民出版社，1995。162页。

<sup>3</sup>刘鉴强。《神山圣湖守护者》。《改变——中国环境记者调查(2006年卷)》。北京：生活读书新知三联书店。240-241页。

其次，灵活多样的项目方式扩大了少数民族地区妇女的社会影响。在保护环境的前提下，环保非政府组织通过一些灵活的项目，使妇女参与到环境保护的社会实践中来。如美国大自然保护协会（TNC）于2001年在云南西北部的农村开展“照片之声”项目，让村民们靠简单的照相机，记录下他们日常生活和自然与文化相关景物和事件，并以此作为一种途径，让人们来认识中国滇西北富集的奇秀地貌、圣地景观和独特文化与生物多样性的广阔土地，以此来影响环境保护规划和行动。“照片之声”已在滇西北云南大河流域保护项目5个点中的4个点开展工作，范围包括丽江市的拉市海、德钦县的梅里雪山、香格里拉县的碧融峡谷和横跨四县的老君山自然保护区。项目聚合并培训了64个乡村共223名当地村民，男女各半，年龄在15岁至78岁之间，来自6个少数民族。在这个项目中，29岁的嘎太拉姆成为雨崩村的第一个女子照相员，经过一年，拍摄已成为她生活的一部分，图片反映出她开始关注身边的环境变化。

34岁的和云英是丽江市拉市海乡格乐村的村民，是协会发展的第一批纳西族女照相员。她所拍摄的《爷爷、孙子和鸬鹚在一起》的照片被国内各大媒体刊载，和云英也因此有了能外出参加活动的机会。她说，自己以前认为农村妇女只能种庄稼、做家务、带孩子，没想到自己也能拍摄出这么美丽的照片。<sup>1</sup>。

这一项目扩大了民族地区少数民族妇女的社会影响，她们拍的照片就是她们向社会展示自己生活的最好注脚。

再次，西部民族地区环保组织开展的针对妇女的小额信贷，提高了妇女在家庭中和社会上的地位。以贫困农户中的妇女为主要承贷对象，这是国内外小额信贷扶贫到户从实践中总结出来的成功经验。首先，贫困农户的贫困，在某个程度上看是妇女的贫困；而消除了妇女的贫困，农户贫困便随之消除。世界各发展中国家贫困农村的一个共同特征是，妇女承担着繁重的家务劳动、田间劳动，但她们的社会地位和家庭地位却很低。中国贫困地区也是如此。处于社会最底层的妇女无论在社区还是家庭中，一般情况下只有辛勤劳作的责任，而无发表意见和做出决策的权力，她们的聪明才智被压抑乃至被湮灭了。其次，贫困妇女特有的母爱、责任心和自我牺牲的精神，决定着她们承贷的成功率。如果家庭成员中必须有一个挨饿，不成文的规矩是这个人必然是母亲。在缺衣少食的日子里，母亲大

---

<sup>1</sup>陶红. 马若宇: 讲述“照片之声”的人. <http://www.yndaily.com> . 2005年06月16日 12:39. 云南日报网 .

都有过那种不能喂养子女而心灵有创伤的悲惨经历。贫困农户妇女在操持繁重的家务劳动中，自觉不自觉地学会或养成了积累和再生产的本领。贫困农户依靠妇女的努力，是能够缓解乃至根除贫困的。因此，小额信贷主要由妇女承贷，可以有效发挥妇女的潜在能力，提高她们的社会地位。<sup>1</sup>

西部民族地区环保非政府组织注重环境保护、扶贫开发、社会性别平等的目标密切结合。彝族是拉市海流域的弱势群体，在拉市海流域管理和决策过程中一直处在边缘位置。然而由于彝族村社位于拉市海上游水源保护区，彝族社区的参与对拉市海流域管理至关重要。在项目开始时彝族社区尚未解决温饱，因此将扶贫、社区发展与流域保护紧密结合在一起是拉市海综合流域管理项目中彝族社区项目的关键。为了改善山区彝族的生活条件，并提高彝族妇女的地位，绿色流域向美国乐施会争取了 13.6 万元作为社区发展基金，由乡妇联来执行，在彝族社区开展妇女小额信贷项目。小额信贷的实施使彝族妇女不仅学会如何计划、使用信贷资金，还学习了一些简单的记帐方法。更为重要的是，妇女在使用小额信贷资金的过程中，她们的能力得到增强。彝族妇女们利用小额信贷引进优良品种发展种养殖业，一些彝族妇女开始经营小卖部，改变了彝族山区没有小卖部的历史。通过项目，彝族社区的生活条件得到了一定的改善，妇女在家庭中的地位也得到了提高。

贵州草海的渐进项目主要是利用小额赠款帮助贫困家庭，项目的关键在于家庭成员能公平地坐下来，共同讨论和选择适合自己的项目，然后选出组长，在项目开展过程中，管理处强调妇女的参与，尊重妇女的意愿，尽量让妇女当组长，把钱数到妇女的手上。在草海开展的 474 个渐进小组中，有 50% 的妇女当上了组长，拿到了钱，大多数妇女得到了锻炼，能力得到提高。贵州草海的村寨发展基金是草海村寨发展的主要项目。在 1996 年初，草海开始启动的四个试验小组基金中，就有一个组是妇女小组。在以后的基金工作中，管理处也特别关注妇女的发展机会，在已启动的 61 个基金组里面就有 5 个完全是妇女组成的基金组，共 70 名妇女参加，其他的基金组也要求妇女必须参与。近两年启动的基金组要求管理人员的性别比应是一比一。<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 赵俊臣编著.《谁是生物多样性保护的主体》.昆明:云南大学出版社,2004.205-206页.  
<sup>2</sup>管毓和、宋涛.草海草海项目对社会性别的影响.社会性别与发展在中国>>GAD年会>>网络年会→2000年 第一届年会 发表日期:2003年11月25日.

而像温洛克这种力倡妇女能力建设的组织,更是把社会性别意识的培养放在首位。2002年温洛克在贵州培训了25名先锋妇女后,分别组成了围绕社会性别意识培养的5个行动小组,如联系农村妇女——识别农业项目中社会性别盲点行动小组,培养少数民族妇女干部——调查少数民族妇女干部参政状况行动小组等等。

由西方发达国家发起的非政府组织及其项目进入中国时,已经经历了西方女性主义思潮的洗礼与女权主义运动的启迪,必然在项目创立理念、组织方式等方面注入了女性主义思想和经过妇女们的斗争而取得的行动纲领的精髓。当这些思想伴随着所要实施的项目进入中国,他们需要面对的挑战是多方面的。除了中国政府的行政管理方式,中国固有的社会性别关系和性别制度也是它们必须面对的。这也印证了一些研究人员所指出的,在一些地方,“最早运用社会性别分析的方法主要是通过实施国际援助与合作项目的渠道引入的,是实施国际项目的一种需求。实际上,在实施项目中运用社会性别分析并不是本地项目执行者自觉意识的行为,而更多的是援助方对社会性别分析的要求,但是这却是一个良好的开端,所带来的影响具有深远的意义”。

综上所述,环保非政府组织的社会功能不仅体现在环境保护方面,还表现在关注弱势群体和对社会性别平等的关注。一味地强调环境保护或社会性别公正而忽视广大农村妇女根本需求的做法是不可取的,也是不可能长久的。环境、贫困与社会性别是相互关联、相互作用的。只有找到这三者的切入点,并把它们紧密地结合起来,才是消除贫困,实现社会性别与环境保护共同发展的唯一途径。

### 第三节 西部地区环保非政府组织的文化功能

西部地区环保非政府组织作为地方治理的主体之一,围绕着环境治理这一目标,进行环境宣传和环境教育,同时教育的方式也呈现多元性、区域性和民族性的特点。国内外环保非政府组织是民间环境教育的主力,地方性环保组织构成了重要的环境教育地方网络。各地广泛存在的大学生环保社团是环境教育的主力军,构成志愿者的重要来源和补充。国际环保非政府组织除了为国内非政府组

织提供资源，支持环境教育项目外，还带来一些西方环境教育理念等，而新的观念也影响了本土环保非政府组织的发展。与此同时，环保非政府组织也在不断探索本土化的环境教育方式。

## 一、公众环境教育

### （一）有针对性的公众环境教育活动

解决环境问题的关键在人，只有当人类正确理解和认识自然时，才有可能从根本上解决环境问题。几乎所有的环保非政府组织都会开展各类环境教育活动，提高公众环境意识，包括街头宣传、演讲、讲座、各种比赛、展览、结合特殊纪念日的活动等。另外，环保奖项的设立、公开出版物、网站等公共环境资源的建立，也大大支持了环境教育。

伴随着西部大开发的步伐，西部民族地区由于生物多样性和生态环境的脆弱性而备受环保非政府组织关注。环保组织也因地制宜地制作环保宣传材料，依托各种载体进行宣传。2004年12月，“三江源”启动了“野牦牛生态教育流动车”，依据草原游牧和牧户分散居住的特点，利用多媒体流动车，对牧民开展环境教育。

2005年1月，地球村的“绿色列车——西南生物多样性公众教育”项目启动，该项目创意地把火车作为流动教学的课堂，引人注目。“绿色列车”依托昆明铁路局T61/62次，尝试将西南生物多样性保护、宣传及可持续旅游结合起来。项目针对乘务员进行培训，编制广播节目光盘在列车上播放，印制小册子供旅客阅读，对旅客开展宣传活动。项目联合西南地方环保非政府组织，充分发掘各方资源优势，产生了良好的公众环境教育效应。<sup>1</sup>呼伦贝尔大草原以“生物多样性表现最充分的地方”而备受关注，在全球性经济发展和自然资源耗损过度的严重冲突的背景下，随着人口的增长、经济开发的需求，保护好这一地区的自然生态状态及其生物多样性的任务已迫在眉睫。为此，北京地球村继续与北京奥组委环境活动部和铁道部合作，于2006年6月启动“绿色列车”项目的新线路，即“绿色列车——草原生态保护公众教育”项目，项目于6月的“节能周”在北京至满洲里的1301/1302次旅客列车上开始实施。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 汗澎. 《鲜活多样的民间环境教育》. 《2005年：中国的环境危局与突围》. 北京：社会科学文献出版社，2006. 第252页.

<sup>2</sup> “绿色列车”项目即将启动新线路——“草原生态列车”. 北京地球村网站. 2008-08-29.

伴随着青藏铁路列车的开通，一直关注西藏、关注藏羚羊、关注可可西里的民间环保组织绿色江河也利用列车作为载体，并在全国招募青藏铁路志愿者，经过在格尔木培训后，登上进藏列车“布道”环保，以期让乘客先涂点“绿色”再进藏。志愿者分三批自7月10日起陆续登上从格尔木开往拉萨的列车，通过广播、发放宣传品、现身说法、讲可可西里的故事、互动交流等多种形式，介绍铁路沿线的景点、野生动物及环境保护状况，同时传播进入青藏高原的环保理念和环保知识。<sup>1</sup>

世界自然基金会在羌塘保护区实施项目时，为了教育牧民群众和当地工作人员、提高公众的环保意识，每年实施不同形式的环保教育和宣传项目，包括制作和散发宣传图片、开发藏文宣传材料、组织牧民和当地干部学习环保知识以及市区展览等。这些活动的实施不仅增强了牧民的环保意识，也促进了牧民参与环保的积极性。<sup>2</sup>

## （二）利用媒体进行公众环境教育

报纸、广播、电视、网站等传统媒体对于公众的环境教育，具有无可替代的广泛影响力。环保非政府组织有意识地通过与媒体合作或自己创办刊物、杂志，办节目，对西部民族地区的环境状况进行报道，引起全国人民乃至世界人民的高度关注，产生良好的社会反响。绿家园常年举办的“环境记者沙龙”，使很多西部环保信息从这里发布出来。刘海英主持的“江河信息”是西部许多的江河信息发布的平台。于晓刚还与中央电视台合作，制作了关于水坝影响的电视节目并在全国播放。

为了保护野骆驼，野骆驼保护基金会在英国建立了一个宣传网站，并为杂志撰文，鼓励报刊尽可能报道有关内容，印制了海报和汽车招贴画，提高野骆驼在国际上的知名度；该基金会还编印了国际、国家和地方使用的环境教育宣传资料，送发给动物园、学校和其他教育机构；为中小学生编制了关于戈壁荒漠生态系统及野双峰驼的环境教育中文读本，并将其译为维吾尔语和哈萨克语，在新疆和甘肃省阿克塞县分发。<sup>3</sup>

中国昭通黑颈鹤保护志愿者实施的环境教育项目《滇东北黑颈鹤及其自然生

<sup>1</sup> 晏阳初乡村建设学院 [www.yirr.ngo.cn](http://www.yirr.ngo.cn)

<sup>2</sup> 世界自然基金会网站. 羌塘保护区项目.

<sup>3</sup> 袁磊、张永山、张宇等.《生物多样性保护与社区扶贫和公众意识教育探讨》.《生物多样性保护与扶贫研讨会论文集》.北京：中国环境科学出版社，2003.63页.

态环境保护与宣传教育项目》在 2007 年获得福特汽车环保奖。该项目于 2005 年 1 月 1 日至 2006 年 12 月 30 日在地处滇东北的昭通、曲靖两市的昭阳区、巧家县、会泽县等县区黑颈鹤越冬栖息地的村民中展开，同时带动昭通民众及省内外环保人士加入到保护黑颈鹤的行动中来。大山包等黑颈鹤越冬栖息地客观存在着“人鹤争食”、“人鹤争地”的矛盾，湿地遭到人为破坏，中国昭通黑颈鹤保护志愿者直接肩负着保护世界生物多样性的重任。做好保护黑颈鹤及其赖以生存的自然环境的宣传教育工作对于促进世界生物多样性及可持续发展均具有特有的国内意义及国际意义。该项目通过每月出版会刊《黑颈鹤》及文艺副刊《绿色风》，创办并更新环保专题网站“黑颈鹤保护网”，举办摄影作品展览、环保知识讲座、公益演出活动及自身能力培训等多层次的活动，并利用开展社区志愿服务的时机宣传爱鹤护鹤、环境保护的重要性，有效地提高了黑颈鹤越冬栖息地的村民以及社会各界公众的环保意识，促进了当地自然生态环境的逐步恢复和国际环保组织的好评。大山包已成为全球黑颈鹤东部越冬种群密度最大数量最多的地方；大山包被列为了国际重要湿地；昭阳区也荣膺“中国黑颈鹤之乡”的称号。

陈继群的“曾经草原”网站与同为草根组织的塔林汗合作，已翻译出版 19 集法律文献，共七万多册，免费分发给蒙古族牧民，深受牧民欢迎。这种形式，在普及法律知识的同时，提高了少数民族对国家的认同。同时也弥补了公共部门公共物品供给的不足。<sup>1</sup>

为了更好的传播绿色文化，环保非政府组织致力于对西部民族地区环境保护的宣传。如冯永锋的《拯救云南》、杨欣的《长江魂》、《亲历可可西里 10 年》。此外，拍摄专题影视作品，也成为环保非政府组织进行环保宣传的手法。如三江源生态保护协会于 2007 年 1 月，启动“乡村影视教育计划”项目。目前正在拍摄并制作“生命在雪域的旅途”系列乡村影像纪录片。主要目标是不同乡村社区百姓以影像的手段记录当地生态与文化的变迁，通过不同途径的影像交流，引起社会各界对环境与文化的再思考。

因此，针对民族地区的不同特色，环保组织有针对性地开展形式各异的公众环境教育项目。

---

<sup>1</sup> 梁从诫主编：《2005 年：中国的环境危局与突围》。北京：中国社会科学文献出版社，2006。316 页。

## 二、不同策略下的环境教育

环境教育不仅要有针对性，同时为了保证宣传的效果，并为公众所接受，必须考虑受众的文化背景、风俗习惯。因此，环保非政府组织也采取各种方式，对不同的人群，采取不同的宣传方式和策略。

### （一）乡村环境教育课堂

由草海保护区、国际鹤类基金会(ICF)、贵州师范大学组织，并特邀请了美国加州大学 Melinda 博士、北京师范大学环境教育中心的郝冰参加授课。分别于 1999 年的 10 月和 2000 年的 9 月为草海周围的小学老师举办了两期有关《生态学》、《教育学》、《参与式保护》等知识的环境教育教师培训班，共有 15 个小学 29 名小学老师参加了培训，另外，还有一个村庄还选派了两名青年农民来参加培训。在培训中采用了在国际上较新的自然教学法，并创造性地把国际发展领域运用的参视法的思想、方法引进环境教育领域。

青藏高原环长江源生态经济促进会和三江源生态环境保护协会是以藏族为主体的环保非政府组织，引入比较先进的环境教育理念，扎根于乡土，针对藏民特点开展的环境教育，是比较典型的本土化环境教育项目。青藏高原环长江源生态经济促进会于 2003 年 4 月建立索南达杰环境教育中心，将青藏高原青少年环境教育和牧民环境教育作为工作重点，设立环境教育教学流动站，并参与编写乡土教材。

2005 年 10 月 2-6 日，“三江源”和玉树州教育局联合启动“绿色摇篮”环境教育项目，参加培训的有当地教师和政府官员，目的是为在生态脆弱的三江源地区的各类中小学启动环境教育课做准备。另外，“三江源”正在与“保护国际”合作实施长期项目“绿色社区网络”，工作内容之一就是协助社区建立生态文化和可持续教育基地。<sup>1</sup>

自然之友的“乡村教师培训”项目主要针对贫困地区基层教师开展活动，并增加了小额资助以巩固当地培训成果，力求环境教育在当地具有更大的持续性和影响力。2004-2005 年，“乡村教师培训”项目先后在内蒙额尔古纳地区、贵州等地区开展了环境教育。

---

<sup>1</sup>梁从诫主编.《2005 年：中国的环境危局与突围》.北京：中国社会科学文献出版社，2006. 255 页.

## （二）社区环境教育

社区层面开展的环境教育与社区环境活动是分不开的，与社区生计、传统文化以及生物多样性保护等环境议题相关。例如云南省生物多样性与传统知识学会非常重视把传统知识和社区生计密切结合；绿色流域在流域管理中开展社区环境意识提高的项目；国际爱护动物基金会把亚洲象的保护与环境教育、社区发展相结合；美国大自然协会在保护区开展了“可持续教育学校项目”等目标都是为了巩固在滇西北项目区的自然保护成果。

### 1. “根与芽”开展“我为家乡而自豪”的环境教育项目

根与芽在保护国际、瑞尔中心的帮助下在四川白水自然保护区开展参与式乡村环境教育项目“我为家乡而自豪”，到2005年底项目进行了两年半，基本告一段落。项目力求激发周边社区居民的自豪感，以三个人群，即居民、农家乐业主和学生共同参与的形式，重点培养合作伙伴的能力，促进当地环境教育的发展。

### 2. 草海的参与式环境教育

草海保护区自建立以来，环境教育一直是作为保护区的主要工作之一，利用在禁渔期、爱鸟周、世界环境日对周围居民进行自然保护方面法律法规的宣传。但是，由于这些环境宣传教育工作多以法律法规的宣传为主，单一地强调草海的保护，未考虑到当地贫困居民的利益和如何帮助当地社区、学校解决实际困难，所以环境教育总是收效甚微。环境意识的加强取决于人口素质和人的文化教育水平的提高，因此改善当地社区的基础教育就成为保护区未来发展的一个战略。所以，1998年草海国家级保护区管理处与国际鹤类基金会合作，开展了草海环境教育项目。该项目主要面对的是草海周边的学校、儿童和村民，旨在通过帮助农村贫困儿童入学，改善学校设施和提高小学教师的环保知识教学方式等，把提高农村人口素质与环境保护教育结合在一起；并且通过在其它的发展项目中加强环境教育的力度，达到可持续发展的目的。

## 三、关注西部民族地区的基础教育

针对西部民族地区教育落后的现状，环保组织在开展活动时也有意识地把当地教育水平的提高与环境保护的目标相结合。

为了整合教育资源，中央出台了在农村撤校并点的政策。这项政策在具体的

实施过程中,却导致在西部民族地区许多山区以及人员稀少的地区造成了新一轮的失学。合并之后的学校地点往往在几个小时路程之外,许多年仅七八岁的小孩如果要读书,就意味着从这个年纪开始就要住宿生活。由于一些村寨距离中心小学较远,学生年龄过小不适合住宿,部分家庭因无力承担因寄宿产生的费用产生了大量的辍学儿童。为了孩子们有同等的就学机会,很多边远村寨在寺庙、活佛和外界的帮助下延续,恢复了乡村教学点,但缺少师资。环保非政府组织,尤其是北京的环保组织相对于西部环保组织来说,拥有相对较多的文化、媒体、资金等优势。针对民族地区人文环境较差的现状,环保非政府组织开展支教活动。如天下溪在梁晓燕的带领下,于2006年开展了“志愿者藏区支教行动”,受到了村民的欢迎。当然这个项目的开展过程中,有很多插曲,也表明了在民族地区开展活动的难度,确实比内地要艰辛。如这个由汉族群体开展的项目,首先就遇到去哪招志愿者的问题。因为志愿者不仅要懂藏语、汉语,而且待遇低。另外,即使都讲藏语,但家在海东的志愿者讲的汉语属于安多语系,而学校所在的玉树是讲康巴藏语,志愿者听不懂学校所在地的藏语。<sup>1</sup>虽然撤校并点可以整合西部的教育资源,然而会给西部民族地区的群众造成经济上的负担,这种现象也引起了“曾经草原”等环保组织的关注。此外,很多环保组织还把对当地小学的帮助和支持作为自己工作的重要内容。

西部民族地区有它独特的语言和社会环境,迫切需要本土环保组织的发展。与“打一枪换一个地方”的外来组织相比,本土组织对环境保护的作用是持久的。

#### 四、传承少数民族传统文化

2001年通过的《联合国教科文组织文化多样性宣言》第一条指出:“文化在不同的时代和不同的地方采取了多样化的表现形式。这种文化多样性体现在组成人类的群体和社会的特征的独特性和多元性。作为一种交流、创新和创造的源泉,文化多样性对于人类就像生物多样性对于自然界一样是必不可少的。在这个意义上说,文化多样化是人类共同遗产,应当为当今和未来世代的人类的利益而予以承认和肯定。”一个民族的文化成就,不仅属于这个民族,也属于整个世界。西部民族地区环保组织创造性地把环境保护活动寓于对少数民族传统文化的

---

<sup>1</sup> 刘文泽. 雪山脚下“放牛班”——志愿者藏区支教项目. 2007年天下溪年报. 8-9页.

传承之中，收到了很好的效果。

首先，依托少数民族节日进行环保宣传。少数民族一般都有自己的传统节日，环保组织通过支持民族节日的举行来开展环境教育，从而达到环境保护与传统文化保护的双重目的。如 2005 年，卡瓦格博文化社与保护国际合作开展“珍稀动物毛皮消费和贸易情况调查”和“卡瓦格博文化节”两个项目。文化节时，德钦县各乡村的弦子、锅庄高手都聚集到卡瓦格博山下的飞来寺。文化节期间“珍稀动物毛皮消费和贸易情况调查”项目趁机展开，调查活动比预计的范围和规模都增大了。<sup>1</sup>绿色骆驼与当地社区也曾联合开展雅尔顿节；曾经草原也曾在内蒙古牧区协助举办那达慕，并在此期间开展牧民普法研讨会。

其次，对少数民族传统文化的传承成为达到环境保护目的的辅助方式。各少数民族一般都有自己的传统手工艺，对这些传统手工艺进行现代化的改造和管理，不仅增加了少数民族的收入，也可以减少社区对保护区的依赖，从而达到环境保护的目的。如世界自然基金会在王朗等自然保护区开展的有关羌族和藏族妇女刺绣的培训和营销活动。音乐人陈哲开展的“土风计划”则是把少数民族的音乐舞蹈的推介与普米族社区的环境保护相结合。在国际组织的支持下，作为一种新的环境保护方法，少数民族地区的传统宗教与文化中的本土资源得到挖掘和利用，生态保护和生物多样性保护相互结合进一步得到强调。如三江源保护促进会（青海）、绿色康巴等草根民间组织加入了保护国际的神山圣湖项目，在四川省甘孜州和青海省玉树州藏族地区启动了乡土知识以及可持续管理自然资源和利用土地的模式；自然之友、天下溪、曾经草原、塔林汗等也介入到草原游牧文化价值的反思中。

再次，编写乡土教材，传播传统文化。2001 年，教育部颁布《基础教育课程改革纲要（试行）》后，乡土教材（地方教材、校本教材）开始大量出现。但我国目前开发的乡土教材还仅仅是对现有国家教材的补充，影响力比较小；乡土教材的开发重点集中在少数几个省，因为受制于编写教材的人才、资金、师资培训、课时费等因素，大部分农村地区尤其是西部地区没有自己的乡土教材。

2003 年教育部颁布条例，允许各地自己开发本土教材。2006 年 10 月 8 日，教育部民族教育司下达了《关于协助搜集少数民族地区乡土教材的函》，决定设

---

<sup>1</sup> 资料来源于保护国际 2005 年宣传资料。

置中国少数民族地区乡土教材陈列室,并开展少数民族地区乡土教材的搜集和整理工作。11月24日,教育部民族教育司又下达了《关于报送协助搜集少数民族地区乡土教材有关负责人名单的便函》。教育部两个函件的出台,是我国第一次以政府的身份针对乡土教材出台正式文件,这使得中国乡土教材的搜集和调查由个别地区、个别机构(个人)开始进入到国家有关部门的决策视野,乡土教材的搜集和研究工作开始由民间走向官方,由地方走向全国。这之后,一批教育界人士和民间机构,迅速进入这个领域。北京天下溪教育咨询中心就是其中之一。从2005年起,“天下溪”每年都要举办一次乡土教材编写与使用研讨会。从2003年开始,天下溪在部分地方的农村开展了乡土教材建设项目,并出版了一批环境教育乡土教材。

天下溪在开发乡土教材的过程中,重视把传统的生活价值观念和生存技能带入到教材中,受到学校、教师和孩子的欢迎。郝冰在2003年参与编写的《其其格的故事》原本是设计给草原上的小朋友们看的,“没想到很多牧民也被吸引了,他们常常一口气读完,兴奋地指着其中的插图说:‘以前草原就是这样的。’《其其格的故事》最初只印了1000本,后来,给这本书画插图的陈继群和几个好朋友凑了几千元钱,加印了8000册,然后开车去大草原,分发给那里的小学校和牧民。<sup>1</sup>

西部民族地区环保组织在进行环境教育的同时,也关注民族地区传统文化的传承和保护。

#### 第四节 西部民族地区环保非政府组织的政治功能

费希尔认为,“NGO在最近的30年的兴起中,起到了促进可持续性发展和培育公民社会的作用。”<sup>2</sup>布坎南在全程跟踪了意大利从20世纪70年代开始的政治改革过程中发现,意大利的北方和南方在同样的民主化过程中由于公民参与和社会团结模式的地区的差异而形成迥然不同的画面。意大利北方拥有生机勃勃的公

<sup>1</sup>熊彦青. 乡土教材给乡村教育多一种选择. 中华读书报. 2007年04月04日 11:25:57

<sup>2</sup>[美]朱莉·费希尔.《NGO与第三世界政治发展》.邓国胜、赵秀梅译,北京,社会科学文献出版社,2002年版.第13页.

民关系网络和规范,而南方则没有这样的网络和规范,布坎南进一步发现,北方拥有相对较多的“公民共同体”。如托克维尔在解读美国的民主以及其他公民美德时描述的,公民共同体的特征是积极的、有公共精神的市民,是平等的政治关系,是信任和合作的社会网络。”韦伯等人也认为:“政治参与的积极性和能力根源于基础性的非政治制度当中”。<sup>1</sup>非政府组织首先是一种公民共同体,因为非政府组织具有强烈的公共精神,其组成成员之间具有平等的政治关系,其活动方式主要是通过其组织网络来展开的,所以非政府组织的兴起和发展,有利于公民社会的培育和发展。然而,在西部民族地区环保非政府组织政治功能发挥方面,从表面上看国内非政府组织要比国际组织活跃,国际组织相对比较低调。国际组织为西方向中国渗透提供了组织上的保障,因此中国政府应该对其保持清醒的认识。

环保非政府组织的政治功能主要表现在以下方面:

## 一、在一定程度上促进西部民族地区社会和谐

目前我国正处于社会转型阶段,一方面市场经济体制发展尚不完善,使市场难以充分发挥其优化资源配置的功能,也就是所谓的市场失灵问题;另一方面,在市场经济中,政府是通过各种间接手段对经济进行调控的,此时政府就需通过非政府组织来完成一些公共职能。社会转型期既是民族地区地方政府由强制性政府向规制管理型、服务型政府转变的阶段,也是非政府组织不断出现、发展、完善的过渡期。当前民族地区地方政府应整合民间社会资源,利用民间社会资本,推进民间社会发展,培育处于国家与民众之间中介组织。<sup>2</sup>非政府组织为各种社会成员提供了较宽松的活动空间,能够起到排解社会怨气、释放社会压力的作用。

### (一) 促进族际关系和谐

西部民族地区在大开发的浪潮中,一些被内地环保机构要求停产的污染企业,借西部开发的名义转移到西部,对部分地区造成严重的工业污染。环保组织与当地居民联合起来保护西部环境,可减少由于内地人对民族地区进行投资、污染环境而引起的族际关系不和谐。

内蒙古自治区锡林郭勒盟东乌旗淀粉浆板厂是其中一个典型的例子。在招商

<sup>1</sup>Sidney Verba, Key Lehman Schlozman, and Henry E. Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995, pp. 3.

<sup>2</sup>陈纪.《论中国社会分化中的民族问题》.《青海民族研究》,2008,4:96页.

引资政策的鼓励之下，锡林郭勒盟政府引进了一个造纸厂项目。该厂原来在河北省安新县，因超标排污 1999 年底被该县环保局被关闭。该厂主来到锡盟，2000 年 1 月 15 日和锡盟经济局签定租场地合同，开办了淀花浆板厂。造纸厂用水量很大，由于没有水表，对于用水量没有精确的统计数字。但根据东乌旗水利局的估算，这家造纸厂每年使用深层地下水约 200 万至 300 万吨。造纸厂每年只交纳 1 万元的水资源使用费，最多的一年也只交了 1.5 万元（5 厘/吨水）。同时污水污染了大面积的草原。这样一个造成严重污染且不负责任的造纸厂引起了当地牧民的愤怒。在民间环保组织自然之友、绿色北京和曾经草原的舆论声援和努力之下，牧民拿起法律武器来维护自己的权利。法庭的一边是三户牧民，另一边是企业和盟、旗政府一些官员，双方强弱对比明显。牧民们运用法律武器、通过自己的不懈努力取得了胜利。二审判决判令企业对人和牲畜的损失作出赔偿。

正如东乌旗造纸厂污染案例呈现的，草原上发生的经济开发导致环境破坏的事例中主要有三个相关人群，一是当地牧民，二是当地政府，三是外来的开发者。当地牧民的生计依赖于草原，他们的命运和草原的命运息息相关，而且这种关联代代沿袭，形成文化而进入精神层面。草原受到破坏，就意味着牧民的权益受到侵害。不仅仅意味着对当代人的损害，也意味着未来长久时间里对下一代人的损害。当地政府官员的利害取舍和草原环境是否良好并没有直接关联。在现有的政策导向下，他们更需要考虑的是能在多大程度上把草原资源在短期内转化为 GDP 增长和看得见的经济利益。至于外来的开发者，其生计和精神层面都和草原没有关系。在法律和政策约束缺失的情况下，他们自然地受纯粹利益驱动去获取最大限度利润。牺牲生态环境利益以及当地牧民利益都可大幅度降低成本。这样的三方博弈，开发者和当地政府是明显的强势力量，且两者利益取向具有一致性。三个相关群体中，牧民群体最具有保护草原的意愿。在这样的格局下，保护草原和保护当地牧民合法权益紧密相关。<sup>1</sup>

曾经草原等环保组织通过对牧民进行支持，帮助他们克服了语言障碍，并为他们提供信息和资源，支持他们维权。这种开发中的冲突与矛盾在西部民族地区还将继续。非政府组织基于自身的公益性、非盈利性、独立性的立场，通过对民族社区的帮助，可缓解外来开发者（主要是汉族）与当地群众之间民族矛盾，促

---

<sup>1</sup>梁从诚.《2005年：中国的环境危局与突围》.北京：社会科学文献出版社，2006.312-318页.

进族际关系的和谐。

## （二）促进自然保护区与周边社区的和谐

西部民族地区存在着大量的自然保护区。随着在贫困地区建立的保护区越来越大，给保护区周边社区居民的生产生活带来很多不便和困难，他们的生存空间被压缩，产业选择受限制，为此不仅要承担由于保护区的建立而导致的发展减速和短期内无法摆脱贫困的代价，还要实实在在担负起保护全球生态环境和保护人类共有的生物多样性的重任；甚至还要承担因自然保护区缺乏针对保护对象有效控制，导致保护区内生态系统失衡，野生保护动物频繁伤害人畜、毁坏庄稼的后果。各种因保护区资源利用、基础设施建设等问题引发的保护区与社区民众之间的矛盾不断发生。西藏羌塘保护区的人熊之间的冲突和西双版纳的象灾就是典型的例子。

世界自然基金会（WWF）从1998年以来在羌塘开展了以反偷猎、环保宣传、能力建设等为主的合作项目有效地缓解了保护区和社区之间的矛盾。羌塘自然保护区2000年升级为国家级自然保护区。该保护区面积超过30万平方公里，是青藏高原的核心和主体部分，是世界上海拔最高、气候条件最恶劣的高原。然而，这里却养育着世界上游牧生活形态保留最完整的藏族牧民和成千上万的高原独有的野生动植物。目前，在保护区内，近2万牧民和100多万家畜生活在实验区和南部缓冲区的牧场中，而保护区的核心区和北部缓冲区依然是无人区，是野生动物的家园。然而，随着近年来偷猎和其它破坏活动的进行，这种寂静已被打破。

首先是推行共管体系。为了全面提高羌塘自然保护区的反偷猎能力、加强保护区管理、推动野生动物的监测工作，WWF同西藏自治区林业局共同实施了“羌塘共管体系建设”项目。在安多的色吴、日土的多玛、革吉的盐湖等重要地区建立了管理站。这些管理站不仅开展反偷猎和巡逻工作，而且在牧民和管理机构之间起到了桥梁作用。通过该项目的实施，许多乡村干部和牧民能够直接参与环保工作。另外，野生动物的监测和资料的收集也是该项目的特点。

其次，进行标牌建设。为了使羌塘自然保护区标准化，WWF与西藏自治区林业局合作在保护区的重要地段设立了界标、提示标牌和警示牌。标牌的设立不仅规范了保护区的管理工作，而且对外来人员和当地人起到了宣传和教育工作。

再次，建立补偿基金。在保护区内，由于牧民与野生动物活动区域的重叠，

在部分野生动物数量有所增加的情况下，野生动物与当地牧民的冲突时有发生。比如，棕熊经常袭击牧民的房屋、帐篷和羊圈，在许多地方甚至咬伤、咬死牧民；配种季节的野牦牛也时常骚扰家畜并顶伤牧民。这些冲突给牧民群众造成了严重的经济损失，干扰了正常的牧业生产和生活，更重要的是在牧民与野生动物之间引发了敌对情绪，这将成为今后野生动物保护的最大障碍。

为减轻冲突带来的损失，WWF 在双湖和尼玛县启动了补偿基金项目，该项目通过实施创收活动，逐渐积累基金，每年根据损失的严重程度，为受害的贫困户提供相应的补偿。该项目虽无法从根本上解决这一冲突，但它可以减轻冲突带来的损失，并为今后如何解决冲突问题提供实践依据。<sup>1</sup>

不仅是实力雄厚的国际组织可以发挥协调保护区和社区的作用，基层组织的作用也不容忽视。云南省大理白族自治州南涧彝族自治县沙乐苞茂村，位于无量山国家级自然保护区南部边沿，村民的耕地、林地、茶园与保护区内的森林交错分布。南涧县无量山国家级自然保护区在规划时，由于林业规划部门没有充分听取当地社区村民的意见，因而或多或少地把社区村民的耕地、林地、茶园等划入了保护区。2002 年，南涧县自然保护局从荷兰政府援助的项目中争取到一些资金，购买一批钢筋混凝土立柱，用于保护区与村民的界桩。由于保护区管理工作中的不当，施工民工为了省事，把界桩埋到苞茂村农户的茶园和承包集体林地内。据村民反映，按照界桩，保护区无理划走村民的茶园、山林计 500 亩左右，其中承包山、自留山 200 多亩、集体林 200 多亩、茶园 80 多亩，涉及全村 55 户农户，侵害了村民的权利，影响了村民的生产与生活。村民为此事意见很大，加上过去对保护局产生了一些误解和隔阂，双方发生了若干次肢体冲突。

早在 2001 年 8 月，全球环境基金（GEF）/联合国开发计划署（UNDP）资助、云南省社会科学院实施的“中国云南省山顶生态系统生物多样性保护试验示范项目（YUEP）”，在南涧县无量山国家级自然保护区沙乐乡启动了。YUEP 项目从一开始便努力探索以社区村民为主体的森林、自然保护区和生物多样性等资源共管的崭新模式。这一模式是以社区村民为主体的所有利益相关者经协商成立起来的组织，按照达成的协议，采用有效保护、合理利用、利益共享、风险共担的管理方式对社区内自然资源进行管理与保护。项目区在乡一级成立流域共管委员会，

---

<sup>1</sup>羌塘野生动物保护项目. 世界自然基金会网站.

在村一级成立共管小组。到 2004 年底，已建立流域共管委员会 2 个，村共管小组发展为 35 个。

当 YUEP 项目办和沙乐河流域共管委员会知道了此事后，经过多方调查了解，于 2002 年 6 月 7 日召开“沙乐河流域共管委员会第二次会议”，把苞茂村与自然保护区界桩问题提到会上讨论。南涧保护局在会上向全体与会者解释了立界桩的情况，并肯定地回答：“第一，属于村民的林地权属不变，经营权不变；第二，在界桩没有重新定位之前，村民可以经营属于自己范围的茶园，但绝对不可新增（开垦）耕地，扩大茶园”，这个意见得到苞茂村的同意和全体参会者的认同。一个村民与保护区的林地矛盾，在民主、公平、和谐、愉快的气氛中，轻松地解决了。<sup>1</sup>

因此，环保组织公益性、志愿性、非营利型的特点使它在解决社区与保护区冲突时比较超然。西部民族地区环保非政府组织可以弥补基层公务人员的不足，充当基层政府与民众之间的桥梁，为民众充当利益表达的代言人，能有效维护基层的稳定，消除基层民众与环境保护区之间的矛盾，促进和谐社会的发展。

## 二、在一定程度上影响政府决策

现代政府在制定公共政策时往往具有一种“中位取向”，即体现大多数选民的利益，而无法兼顾少数人群体、弱势群体及特殊群体的需要。市场经济发展所形成的多元化利益主体，必然要求具有相适应的活动空间，很多地方的、民间的事务需要发挥社会自身的力量来组织、协调、管理。非政府组织是在“政府失灵”和“市场失灵”的背景下产生的，其产生伊始便天然的具有利益的聚合性和代表性。管理学大师杜拉克曾评论道：“政府履行社会职责的能力是极为有限的，而非营利部门可以发挥巨大的作用……(非营利部门)对美国的生活质量和公民发展是至关重要的”。环保非政府组织的宗旨虽然是保护环境，但是保护环境需要政策和制度方面的支持和协调。在民族国家，政府仍然处于权力的核心。离开了政府部门的支持，环保非政府组织的活动很难开展。为了达到保护环境的目的，环保组织也必须影响政府的决策。因此，非政府组织通过舆论宣传或是通过提出

---

<sup>1</sup>赵俊臣 . NGO 是怎样和平调出一起官民冲突和平解决的?本文曾在 2008 年“公共危机与公共参与”研讨会上交流,来源于西部农村西部网.

有价值的研究报告来影响政府决策。

### （一）环保组织利用媒体或上书领导人等方式来影响政府决策

环保非政府组织影响决策议程的最初尝试是在 1995 年 12 月初，当得知滇金丝猴的栖息地——滇西北一片原始森林将遭受灭顶之灾时，“自然之友”立即发出呼吁书，并送达当时的国务院副总理姜春云。经媒体报道后，这一恶性事件得到控制。这是“自然之友”发展历史上第一次成功介入具体社会事件。

让“自然之友”真正声名鹊起源于在可可西里“支持野牦牛队，保护藏羚羊”的行动。1998 年“自然之友”先是在可可西里建立了“索南达杰自然保护站”，随后他们为困顿不堪的“野牦牛队”筹集到经费 40 万元。并同时建议由中央主管部门对藏羚羊保护工作实行统一领导并建立青海、西藏、新疆 3 省区联防制度。国家林业局参考“自然之友”的建议，随后开展了著名的“可可西里一号行动”。

围绕着西南地区水电的开发，环保人士与相关利益群体更是展开了激烈的论辩和抗争，进而影响了决策议程。2003 年 7 月 3 日，怒江、澜沧江、金沙江的“三江并流区”被联合国教科文组织正式批准为世界自然遗产。几乎同时，2003 年 8 月中旬，国家发展与改革委员会通过了怒江流域水电开发方案。怒江兴建水电站的决定马上引起一批环保组织的反对。一方面，他们通过各种方式动员媒体发出反坝的声音，争取舆论支持；另一方面，他们上书国务院领导，要求停止怒江水电梯级开发。2004 年 2 月中旬，在发改委上报国务院的报告上，国务院总理温家宝亲笔批示：“对这类引起社会高度关注、且有环保方面不同意见的大型水电工程，应慎重研究，科学决策”，暂时搁置了一度箭在弦上的怒江水电工程。2005 年 7 月，温家宝总理赴云南考察工作期间，地方官员向他反映怒江水电建设停工已久，地方不知如何进退，希望中央能尽快定夺。温总理回京后，即指示发改委、环保总局、水利部等有关部门“加紧论证研究，尽快拿出自己的意见”。由于担心怒江工程重新启动，61 个环保组织和 99 位个人又于 2005 年 9 月起草一份公开信，并将它呈送国务院、发改委、环保总局等有关部委。与此同时，支持开发怒江水电的人也上书中央领导，希望该工程早日上马。正反两方面的上书形成拉锯战，使中央到目前为止还没有对怒江工程定案。民间组织的活动与上书如此影响中央政府的决策，这在中国还是第一次。

据中医理论，将银针准确扎入主管人体某种病症的穴位会起到奇迹般的效果，

如刺“人中”可以使中暑休克者旋即恢复神志,刺“内关”穴可以治感冒。2003年发生的环保非政府组织反对怒江建坝案是通过自上而下地并且能准确地找到解决问题的关键部门或位置。怒江建坝案与20世纪90年代中期发生在台湾新竹工业区香山海埔新生地开发案有相似之处。台湾学者汤京平教授对新“竹野生鸟协会”等环保非政府组织所使用的方法用“针灸法”一词来形容,本文也用“针灸法”来概括怒江建坝案中大陆环保非政府组织的作用方式。怒江建坝与否还在论证中,环保非政府组织“针灸法”的合法性受到赞同建坝者的质疑,不赞成建坝的“绿家园”、“自然之友”等环保非政府组织被一些媒体痛斥。2004年8月,环保非政府组织(NGO)通过触动关键要害部门,使怒江建坝暂缓,这是一个典型的“针灸法”式的事件。<sup>1</sup>

## (二) 通过提交有份量的研究报告来影响政府决策

一些环保组织已经由最初的宣传教育向专业性组织发展。环保组织通过对专项问题进行深入调查研究,形成有价值的研究报告,向政府职能部门提出建议。2004年3月,“绿色江河”向国家环保局递交了《关于藏羚羊迁徙期间在青藏高原上进行临时性通道试验的报告》,这一报告是“绿色江河”通过3年的持续调查和统计,并在有关专家的帮助下完成的科学调查报告。在科学报告的基础上,“绿色江河”向青藏铁路设计建设单位、国家环保总局、国家林业局、青海省政府、西藏自治区政府提出相应的整改建议,同时督促建议的实施,并参与其中的具体管理和操作。由于绿色江河提交的报告和针对青藏铁路工程的实用性建议数据真实、科学,得到了有关部门的重视和采纳。国家环保局、青藏铁路总指挥部、青海省政府、西藏自治区政府都以正式文件的形式对绿色江河的建议给予答复,形成了政府和NGO在大型工程中良性互动的合作。该项目在千里青藏线上设立的第一个红绿灯,这不仅仅只是为藏羚羊提供了一个安全迁徙的通道,也是中国第一次为野生动物的通行设立了红绿灯,同时也表明了中国政府在野生动物保护和青藏铁路建设中环保先行的积极态度。<sup>2</sup>

世界自然基金会西藏办事处主任达瓦次仁撰写的报告《冲突与和谐——羌塘地区人与野生动物生存研究》是第一本研究羌塘自然保护区人与野生动物关系的

<sup>1</sup> 参见黎尔平.《“针灸法”:环保NGO参与环境政策的制度安排》.公共管理学报.2007年1期

<sup>2</sup> 杨欣.《亲历可可西里10年》.上海:生活·读书·新知三联出版社,2005.20-21页.

报告。它不仅分析了羌塘地区存在的对于野生动物保护的威胁，并提出了相应的对策，具有理论和实践意义新疆自然保育在世界自然基金会的资助下，进行了为期一年的调查，出炉了《新疆猎隼偷猎及非法贸易报告》。总结分析了上世纪90年代至今新疆乃至全国猎隼偷猎及非法贸易的情况，以及走私贸易对猎隼种群带来的极大危害。就中国猎隼濒临灭绝的现状，向政府职能部门提出建议。

正如著名政治学者科恩所说“如果全体（或多数）社会成员参与决策过程，所作出的指导性决定比一个或少数人作出的更可能是公正的。”<sup>1</sup>因此，民族地区政府必须充分考虑各民族的利益和各社会团体的利益诉求，才能有效防止因非民主决策和管理而导致的利益失衡现象，从而避免损害民族关系。

2003年至今，环保非政府组织所展示出来的能力表明了它们对政府环境政策的影响已从提建议阶段发展到直接正面交涉阶段。大量令人担忧的环境问题催生着中国环保非政府组织的成长壮大。向各级政府部门提供环保建议，推动节约型社会的发展，开展与地方政府没有直接利害冲突的环保工作自然能得到地方政府的欢迎。但是，当环保非政府组织的行动与地方政府利益发生直接冲突的时候，它们所显示出来的勇气、智慧和力量表明中国的环保非政府组织已经有能力承担起诸多领域里的环保法规看守人的角色。<sup>2</sup>

### 三、致力于提高社区自我管理能力的

首先，环保非政府组织致力于提高西部少数民族的法律意识。西部的少数民族往往生活在交通不便、信息闭塞的大山中，许多当地居民一辈子都没有走出过大山，有的甚至没有到过相隔几十公里的县城。因为语言不通所以与外界交流缺乏。当他们权益受损时，往往不知道到哪里寻求救济。因此，一些组织致力于向少数民族地区群众普法。如曾经草原、塔林汗、云南生物多样性和传统知识研究会（CBIK）都制作了可视性强的法律读物，提供给当地的少数民族，帮助他们了解基本的环境权益、提高运用法律管理自然资源的能力。同时，一些组织还针对当地社区进行公众参与环境影响评价的法律培训，提高居民自身的能力建设，增强运用法律的能力。2004年7月，“大众流域”到香格里拉县吾竹村招募学习

---

<sup>1</sup> 科恩.《论民主》.北京:商务印书馆.1988, 219页.

<sup>2</sup>黎尔平.《“针灸法”:环保NGO参与环境政策的制度安排》.《公共管理学报》, 2007, 1: 80页.

班学员，主题是“水坝建设和移民可持续发展”。在全村人推举下，葛全孝参加了学习班。他说，“我是在 NGO 的帮助下，才一点点认识到了大坝与我们的关系”。而学习班学员回到村里后，马上会把他们所了解到的告诉给其他村民。2004 年，于晓刚带领葛全孝等五名村民代表出席了在北京召开的联合国水电与可持续发展论坛，会上他们获得机会与政府高层官员、水坝公司的执行官以及水坝建设专家交流意见。

其次，环保非组织成为社区联系外界的桥梁。云南生物多样性和传统知识研究会（CBIK）作为项目执行者，通过向其它被资助方提供小额法律赠款的方式，建立由政府、社区、非政府组织和法律研究者、法律实践者共同参与的联合机制。许多环境法律工作者愿意为社区提供法律帮助，当往往缺乏信息资源，无法找到有需求的对象。CBIK 发挥自己的信息资源优势，作为社区和外界的联系桥梁，联系有关的法律机构进行有组织的合作。如由中南财经政法大学环境资源法法律援助中心派出的律师，对丽江地区的草根环保人士张春山及其所在社区居民提供专项法律援助。通过律师与他的多次交流与沟通，双方建立了相互信任的合作关系，律师对他所提出的法律问题进行了解答，并针对他的维权模式开发完整的法律援助程序、援助记录。既提供了此类法律援助的范本模式，也为将来的律师深度介入奠定了基础。非政府组织为社区群众搭建的联系外界的桥梁，开阔了群众的视野，为社区管理能力的提高提供了条件。

再次，环保组织开展的社区参与项目提高了社区自身的管理能力。环保组织在西部开展项目的时候，为了保持项目的持续影响，往往非常注重社区的自我管理能力的培养。以世界自然基金会为例，虽然世界自然基金会在白马雪山保护区周边社区开展的是社区参与的保护行动，但项目活动涉及到农业、畜牧业、林业、能源替代、卫生、社区组织建设等方面。

项目组帮助社区建立了村规民约。薪柴的使用量减少了，村民开始讨论扩大封山育林的范围，并讨论用什么样的方式能够使封山育林做得更好。村民认为，如果只是挂个“封山育林”的牌子是没有什么效果的，他们信仰藏传佛教，在当地“格西”<sup>1</sup>封过的山林是被当作神山一样供奉的。于是项目帮助村民聘请在当地社区享有崇高威望的“格西”来封山。“格西封山”的方式，在护林方面取得

---

<sup>1</sup>“格西”在藏传佛教里是那些具有渊博学问的人，深受老百姓的尊重。在一些社区，地位等同于“活佛”。

了非常积极的效果。封山以后村民自己组织了巡山的队伍，他们不但巡护社区周边的集体林，公路沿线的国有林也包括到了他们巡护的范围。保护区管理局也成了他们监督的对象，在处理偷砍和批准用材指标上，保护局如果不规范，村民就不答应。在这样一次又一次的活动，包括巡山中处理纠纷，他们的能力也逐步成长起来了。村民对森林资源的管理能力有了明显的提高后，保护森林的巡护以及其它活动，也带动了周边社区的保护行动。<sup>1</sup>

在经过简单培训后，少数民族群众也可以创造性地开展活动，进行环境保护。如藏民梅朵在亚洲基金会提供的用于野生动物皮毛消费调查活动的资金花完之后，继续想办法进行环保。她认为没有钱照样可以做环保，原因是反正活佛都要花钱印照片让牧民带回家供奉，她去跟活佛谈，把反对穿戴野生动物皮毛的宣传印在照片上，牧民信奉活佛的时候就接受到了宣传。虽然这个方式跟外边环保圈通用的项目建议书之类的不同，但他们实际上用自己的方式建立了筹资渠道，学会去募集资金和寻找渠道作保护宣传工作了。<sup>2</sup>

几乎所有的环保组织都把社区管理能力建设当做一项重要的工作。因为，对于当地人来说，外来的环保组织是匆匆过客，只有培养当地人的社区管理能力，才能实现项目的可持续影响。

#### 四、协助自然保护区的管理和建设

在协助保护区管理和建设方面，国际组织成果斐然，它们把一些国际流行的理念引进中国，并不断努力，将其付诸实践。

##### （一）推动自然保护区管理体制创新

国际组织在进入中国活动的同时，也把国际上一些流行的管理方式和管理理念带入中国，并引起政府的高度重视。

如大自然保护协会（TNC）把国家公园的理念引入中国，并付诸实施。成立于1951年的TNC，以“保护最后的胜地(Saving the Last Great Places)”为自己的宗旨。它在美国拥有120万会员，管理着1400多个自然保护区，还在全球29个国家与政府、企业、非政府机构以及国际组织展开合作，参与保护的地域多达1亿多英亩，从而建立了世界上最成功的民间自然保护体系。1996年，

<sup>1</sup>吴於松. 白马雪山生物多样性的保护. 中国青年报绿网. 2007-9-04 16:00 .

<sup>2</sup> 资料来源于2005年保护国际的宣传资料.

一个偶然的的机会，TNC 和中国结缘。一名美国建筑师，同时也是 TNC 的会员，应邀到云南西北部的丽江做房地产开发的规划。后来项目没做成，却喜欢上了丽江，回到美国后即向 TNC 总部汇报，建议把这一带的生物多样性保护起来。中国国家环保总局自然生态处处长崔书红这样评价 TNC：“他们给中国的可持续发展与自然保护带来了新的思想、技术和模式。”

中国众多的自然保护区管理部门分散，政出多门，容易出现扯皮打架的现象。如中国自然保护区、风景名胜区、各类公园分属于国家林业局、环保部、海洋局、农业部、建设部、水利部以及一些大专院校、科研单位等不同部门。同时，中国传统的保护理念比较简单，往往把自然保护与经济发展完全对立起来。比如自然保护区是以静态、绝对保护为宗旨，没有充分体现资源的社会价值和公共属性特征，制约了人类与大自然的亲密接触。而风景名胜区以游憩活动为核心，在强调资源利用的同时，并没有将资源的保护和可持续利用作为景区经营管理的重要内容。

TNC 在中国做的第一个项目就是“滇西北大河流域国家公园项目”，<sup>1</sup>从立项开始，就在国内和国际的环保领域引起不小的震动。这个比美国著名的黄石公园还要大六倍的大河流域国家公园项目，于 1998 年 6 月由 TNC 与云南省政府正式签署合作备忘录，实施地区包括迪庆、丽江、大理和怒江等四个地州在内的 15 个县市，涉及面积达 66870 平方公里，人口 300 多万。该地区属金沙江（长江）、澜沧江（湄公河）、怒江（萨尔温江）、独龙江（伊洛瓦底江）四条亚洲著名大江的上游地区，域内峡谷纵横、气候多变、物种繁多，是全球生物多样性最为丰富的 10 个地区之一。这一地区还汇集了藏、纳西、白、彝、傈僳、普米、怒、独龙等少数民族，形成了一个世界罕见的多民族、多语言、多文字、多种宗教信仰、多种生产生活方式和多种风俗习惯并存的多元文化的汇聚区。

2004 年，在迪庆州州长齐扎拉和清华大学教授史宗恺（当时在迪庆州挂职）

---

<sup>1</sup> 叶文：国家公园是指在保护区域内生态系统完整性的前提下，经过适度开发，为民众提供精神的、科学的、教育的、娱乐的和游览的场所，这是世界自然保护联盟（IUCN）的定义。国家公园管理模式在我国属于新鲜事物，但在国际上却已有 100 年的历史了。自 1872 年美国建立世界上第一个国家公园——黄石国家公园后，迄今为止，全球已有 125 个国家和地区建立了 9832 处国家公园，形成了比较完善的管理理念和运行模式。国家公园最核心的价值理念，既要保护自然，又要满足人的需要，是目前世界上公认为解决自然保护与经济发展之间的矛盾最好的模式之一。坚持和谐性、本土化、实用性原则，保护生物多样性和民族文化多样性。

的直接推动下，云南省政府研究室、美国大自然保护协会和西南林学院联合成立了专门机构，对国家公园建设理念和管理模式在云南的可行性和前景进行了专门的研究，并于 2006 年联合成立了西南林学院国家公园发展研究所，为云南省国家公园的研究搭建了国际国内合作交流的平台。<sup>1</sup>

在各方努力和推动之下，2007 年 6 月 21 日，云南省迪庆藏族自治州香格里拉普达措国家公园揭牌成立，这是国内第一个正式挂牌的国家公园。2008 年 6 月 6 日，国家林业局发文确定云南省为国家公园建设试点省，这是我国第一个国家公园建设试点省。这也标志着在国际上公认为解决自然保护与经济发展矛盾最好模式——国家公园得到我国政府的认可。

自然保护与经济发展日益尖锐的矛盾，不仅仅存在于云南一省，也是中国西部 12 个省、自治区、直辖市面临的共同问题。正是意识到这个大背景，云南省政府和 TNC 在合作备忘录中强调，要在这个地区“建立可持续发展的示范区，为云南、中国乃至亚洲各国和地区的可持续发展建立范例，实现生态环境保护和可持续发展”。<sup>2</sup>

保护国际则在国内倡导协议保护（Conservation Steward Program- CSP）概念。协议保护最早是南美等国家付诸实践，并且已经取得了一些显著的成效。协议保护即是在不改变土地所有权的情况下，从保护地的归属权、管理权中分离出一个保护权，然后将保护权移交给承诺保护的一方，这就类似于现代企业经营中的将经营权与所有权分离，把经营权交给有经营能力的一方。协议保护通过协议的方式，把资源的所有者和保护者的权利和义务固定下来，同时建立激励机制鼓励社会广泛参与，从而达到有效保护的目标。

协议保护的主体必须是生物多样性保护的重点区域或者是有需要保护的重点物种，协议的一方有明确的土地使用权。协议保护必须要界定好谁是主体，主体分为甲方和乙方。主体的甲方是拥有保护资源的所有者或有着经营权的一方，乙方是承诺对资源进行保护的一方。承诺对资源进行保护的一方可以是当地社区、非政府组织、企业等。拥有资源所有权和经营权的一方将保护权以协议的方式转让给承诺保护的一方，为了对激励保护机制能够得到更加有效的实施，协议保护中还有起着重要作用的第三方，第三方即是一个潜在的支持者，为承诺保护

---

<sup>1</sup>曹志娟，叶文：中国为什么要建国家公园。中国绿色时报，2008-9-24。

<sup>2</sup>李咏。全球最大的环保非政府组织 TNC 的丽江实验。新华网。2003 年 2 月 4 日 15:11。

的一方提供资金和技术的支持。第三方往往由一些非政府组织或者机构担当，负责吸引更多的社会力量参与保护、寻找能干的当地项目伙伴、设计合理的发展项目等。

2007年1月1日至2008年12月31日，保护国际在四川省甘孜藏族自治州市丹巴县东谷乡实施协议保护项目。创造出新的“协议保护”模式——政府部门授权，社区参与，生态补偿，补偿与保护成效挂钩，生态保护与社区发展双赢。提高了社区居民的保护意识和保护能力，培养了本土的资源保护和管理人才。“协议保护”一改过去简单的巡山方式，提高了生态保护的科技含量。村民通过亲手操作GPS进行野生动物定位监测，使用数码相机进行野外工作摄影记录，填制监测巡护表，分析野生动物的行为规律、生活习性、种群数量等，在提高个人能力的同时，还提高了社区群众对资源保护的的兴趣度和自觉性，使其更加了解当地的资源状况，更深层次地认识到保护生态与自身生产生活的密切关系，逐步形成社区意识和参与能力。同时，项目还培养出一批项目骨干，提高了骨干人员的项目管理、运作、协调、交流能力。这种保护模式的成功，给国家正在制定的森林生态补偿机制和集体林权制度改革以及后续政策提供了现实案例和参考。<sup>1</sup>

## （二）协助自然保护区的建设

许多国际组织都把加强保护区的建设和提高保护区管理水平当作组织的重要任务。

首先，国际组织协助一些自然保护区完善了基础设施建设，弥补了西部地区保护区建设投入的不足。如世界自然基金会于2004年开始与甘肃省林业部门进行合作。在该基金会的帮助下，甘肃省在保护大熊猫相关设施的建设方面取得了显著成效。建成的有白水江国家级自然保护区、文县尖山省级自然保护区，武都县裕河省级自然保护区，迭部县多儿省级自然保护区，白龙江阿夏省级自然保护区和白龙江插岗梁省级自然保护区，共六处。自然保护区的保护面积也由三十点八万公顷增加到七十点八六万公顷，扩大百分之三十点零六。在短期内实现了甘肃大熊猫保护区建设的跨越式发展。世界自然基金会还通过其全球的网络，给保护区提供技术和信息支持，并将提供十五台红外触发数码相机用于白水江保护区

---

<sup>1</sup> 东马林区“协议保护”项目 <http://gongyi.sina.com.cn> 2009年01月16日14:04 阿拉善SEE生态协会。

野外大熊猫的监测等。<sup>1</sup>

其次,通过各种途径对保护区的工作人员进行培训。提高管理人员的技能是提高保护区管理工作的首要条件。针对民族地区少数民族众多的基本事实,一些环保非政府组织也克服语言、文化等障碍,对保护区的工作人员进行社区共管培训,以提高他们的管理能力。

仅从1998年到2004年,世界自然基金会(WWF)就在西藏举办了15次培训,其中大部分是为羌塘保护区的管理人员和野保员举办的。为了方便管理人员和牧民,WWF把培训办在了县和乡村所在地。这些培训和研讨会提高了当地管理人员的执法能力和管理技能,对羌塘保护区的整体管理能力的提升起到了重要作用。2005年2月,保护国际开展了对凉山的保护区的社区共管培训,培训的内容是关于保护区和社区如何进行共同管理,野生动物保护法、保护区基础知识、彝族传统文化和一些案例分析。培训的对象是保护区的工作人员和护林员。由于他们大部分是彝族,听不懂汉语。所以保护区还专门安排了翻译。<sup>2</sup>

2006年9月5日,由国际动物保护专家授课的野生动物保护培训班为西双版纳傣族自治州森林公安系统的百余名森林公安民警进行了培训。培训班除了对森林公安民警进行法制和执法办案技能的培训外,还专门请来了国家濒危物种进出口办公室和国际自然保护联盟亚洲象专家组成员等多名专家,为民警讲授关键物种的国际执法问题和西双版纳亚洲象的保护等,旨在提高民警在执法中对物种的识别能力和涉及国际执法问题的处理应变能力。国际动物保护专家对森林公安民警培训在全国森林公安系统中尚属首次。<sup>3</sup>

2007年3月28日至29日,国际爱护动物基金会、亚洲象保护办与西双版纳国家级自然保护区管理局在勐腊县联合举办了“中老边境部分村寨边民亚洲象保护意识培训班”。参加培训班的学员共50人,中老双方各占25人,主要来自中老边界线两侧,老方的南贡、南乐、贵松和中方的南坪、南满、河图等14个村寨中的村干部、民兵排长、护林员和德高望众的长者。在国际环保组织专家的培训过程中,学员们系统地学习了中国政府制定的有关亚洲象和野生动物保护方面的法律法规,重点学习了《国际贸易公约》中有关禁止亚洲象国际贸易的规定

---

<sup>1</sup> 庞文娟. 甘肃省大熊猫数量增加到一百二十多只. 中国新闻网. 2008年4月16日.

<sup>2</sup> 资料来源于保护国际宣传资料.

<sup>3</sup> 戴振华. 如何更好保护亚洲象, 版纳森警接受专家培训. 春城晚报. 2006-09-06.

和中老两国签订的“关于处理中老两国边境事务临时协定”中的有关边境森林防火、野生动植物资源保护等方面的条款和规定。学员们还对如何开展中老联合跨国亚洲象网络监测活动，如何开展中老边境村寨亚洲象反盗猎保护行动，如何开展亚洲象跨国保护宣传活动，中老双语宣传贴画、宣传传单的设计制作，如何防范亚洲象损坏庄稼、伤害人畜，缓解人象冲突矛盾的方法措施等6个方面的内容，进行了深入细致的讨论。<sup>1</sup>

非政府组织对自然保护区建设中软件和支持加强了保护区的管理能力，提高了保护区管理人员和周边居民保护环境的意识。当然，从中我们也可以看出国际组织在这一方面起着主要作用。

## 五、弥补西部民族地区政府公共管理的不足

首先，一些环保非政府组织成为了政府的合作伙伴。在中国，离开了政府的支持，非政府组织难以生存，更谈不上发展了。因此，无论是国际组织和国内组织都致力于与各级政府保持良好关系。如世界自然基金会昆明办事处与云南省环保局、省林业厅和交通厅等部门签署了合作合同。世界自然基金会提供一些相应培训以及资金，并通过签署合同，委托政府部门进行具体项目的执行。本土的云南生态网络也已经和云南省团委合作了7年。2001年开始，这个组织联合云南省团委发起了15所学校的志愿者去丽江拉什海植树的活动。他们还和乡镇一级的政府合作，共同推动农村可再生资源。负责人陈永松说，他们在农村的沼气建设项目中，政府是提供技术和人员支持的一方，可能由于人员不足，以及经费一次性发放等体制上的原因，政府相对看重沼气池的验收，而NGO则更看重农民使用沼气的意识、技能以及是否有培训。“所以双方合作的互补性非常强。”

其次，非政府组织可以协助政府开展危机管理活动。非政府组织可以弥补政府职能的不足，把触角伸到社会的每一个角落。在汶川大地震后，非政府组织不俗的表现雄辩地证明了非政府组织参与危机管理的能力。

汶川大地震后，许多非政府组织进入灾区，这是有史以来非政府组织第一次大规模展现自己。震后最初的紧急救灾过后，山水自然保护中心考虑制定对灾民

---

<sup>1</sup>曹亚康. 中老边境举办部分村寨边民亚洲象保护培训班. 西双版纳报. 2007年04月23日.

的中、长期援助，他们的落脚点选在白水河的中坝村。该村灾后电力中断，山水自然保护中心和白水河保护区中坝保护站站长伍国林合作，买来发电机和电视，村民凑到帐篷里看电视新闻。以前到了夜里漆黑一片，村民躲在帐篷和木板房里提心吊胆数着余震，现在灯一亮，大家不害怕了，聚在一起看电视，给手机充电后和亲戚朋友说说话，村子里又有了光明和笑声。山水自然保护中心和伍国林又将30个村民组成一支巡逻队，既帮助分发救灾物资、大雨时救援老人孩子转移，又巡山以防有人私猎保护区内的野生动物，让村民有了社区归属感。

图书室是山水自然保护中心的又一个成果。山水自然保护中心和伍国林弄来几百本书，建立了图书馆，又组织外来的大学生志愿者帮孩子们补习功课，解决了家长们的后顾之忧，他们放心地去修房子种地。<sup>1</sup>

当然，在汶川地震中，还有很多象山水自然保护中心这样的组织，它们也通过各种方式对灾区进行救助。西部民族地区由于自然条件限制，政府的基层控制能力比较弱，此外，经济落后与环境保护之间的矛盾非常突出。因此，环保非政府组织在西部的活动弥补了行政管理的不足，并推动了社区政治参与和自我管理能力的提高。

## 第五节 西部民族地区环保非政府组织功能的缺陷

治理理论视角下，非政府组织作为社会治理的主体之一，在社会管理中的作用日益增大。从我国西部民族地区环保非政府组织的发展和功能可以看出，网络治理的三种实践形式在西部都有体现，具体表现在国际组织、国内组织、社区组织对环境治理活动的参与。他们独立或者与政府机构合作，共同行使某些社会职能。虽然环保组织有怒江争坝、保护滇金丝猴、藏羚羊的种种壮举，也有上述政治、经济、文化、社会等方面的功能。但客观上讲，其功能仍然不足，作用仍然是有限的。在中国现实条件下民族国家仍然处于权威的中心。在政府、市场、社会的三方利益格局下，社会是最弱的一方。不仅表现在非政府组织的数量少、规模小而且非政府组织功能的影响范围和持续影响力也很小。

---

<sup>1</sup>刘鉴强.《地震灾区的希望之树》.《中外对话》.2008年11月3日.

## 一、环保非政府组织精英主义色彩浓厚

西部民族地区环保组织发展的过程中，精英主义的色彩依然浓厚。广大民众是否以及在多大程度上接受环保非政府组织是判断环保非政府组织是否与一定的社会发展相适应的一个重要标准。目前环保非政府组织与广大民众基本上是分开的，是一种精英式组织。一方面，中国的环保非政府组织的主要负责人大都是一些对环境恶化倍感忧虑的知识分子，虽然它们在知识阶层有大量的支持者，但不是成员式组织；另一方面，相当多的普通民众有强烈的环保意识，也愿意为环保事业捐资出力，但由于有关注册条例的限制，目前的环保非政府组织很难成为网络成员式组织，民众中的环保志愿性资源远未得到充分的利用。环保非政府组织与民众之间有着相当的距离。<sup>1</sup>即使是在怒江保卫战中，围绕着水电的开发，引发了持续近3年的争论。有意思的是，针对同一个问题，专家们“按户口所在地”分成了壁垒鲜明的两大派，有“云南户口”的学者执意主张上，有“北京户口”的学者则坚决主张下。而最大的利益相关者——民众的声音严重匮乏，成为“沉默的大多数”。事实上，谁也没有权利为民众代言。这种喧宾夺主的状态，自然会影响非政府组织功能的发挥。

## 二、项目辐射范围小

非政府组织毕竟不是政府，没有政府所具有的庞大的人力、物力和财力优势和社会动员能力。因此，环保非政府组织一般注重项目的小而精，树立样板。小的示范性项目周期短，见效快，容易达到预期的目标，具有示范性作用。与此相对应它的辐射范围和社会影响也小。

正如草海项目总监哈里斯所说：“自1979年起，国际鹤类基金会（ICF）就成为最早在中国开展工作的保护组织之一，而中国之大则令任何组织自感渺小卑微。我们的计划集中在少数几个样板项目，侧重鹤类所面临的威胁，涉及更广泛的保护问题。”<sup>2</sup>以世界自然基金会中国项目云南白马雪山综合保护与发展项目为例，项目由世界自然基金会（美国）、世界自然基金会（澳大利亚）及世界自然基金会（英国）提供资助，项目期限自2000-2004年。项目受益36个自然村，

<sup>1</sup>黎尔平.《“针灸法”：环保NGO参与环境政策的制度安排》.《公共管理学报》.2007年1期,80页.

<sup>2</sup>中国鹤类之未来.自然保护动态.2005-02-25.

受益人口 3500 人。<sup>1</sup>而贵州最有影响的贵州草海项目、草海项目的村寨发展基金涉及 8 个村，共涉及 1598 户人家。

非政府组织作为政府和企业之外的一支新力量，获得了媒体的广泛关注。针对这一现象，资深环保人士薛野提出了自己的见解：“NGO 的作用被媒体拔高了，事实上 NGO 的影响有限，也没有什么了不起的创新。中国并没有像样的第三部门，大多数 NGO 还只是作坊式的个体户，能力有限。”当然薛野在此评论的是国内组织。我所访谈的一位资深环保人士也认为，非政府组织从数量上有了很大增加，但力量并没有增加多少。表面上很热闹，成果却乏善可陈。在环保、扶贫、劳工等领域里，非政府组织的数量已经上万家，但真正有影响、能发挥作用的也就几十家。

因此，环保组织利用自身优势进行项目的创新并及时对项目的经验进行总结，进而形成有价值的报告以影响政府的决策，这是其项目辐射范围增大的理性选择。当然问题的关键在于政府对环保组织的态度和制度化合作平台的搭建。

### 三、项目分布不均衡

环保非政府组织在选择项目地点时，受各种因素影响。有些地方的价值可能是偶然被发现的或是在精英人物的倡导下发现的，因此引起环保组织的关注。如丽江是被大自然保护协会的一个会员偶然发现的，内蒙古天然草原被关注是因为曾经草原网站的负责人陈继群曾在草原插队。

与此同时，项目点也呈现马太效应，即越有名的地方是越受关注，项目多，开展活动的组织多。有的地方也迫切需要保护，却很少有人关注。如 2003 年世界自然基金会在四川省白马藏族自治乡开展综合保护与发展项目同时，中欧天然林管理项目也在该地开展了其天然林保护项目。两个组织的子项目都包含了村基础设施建设、参与式资源评估、天然林保护项目、可替代生计资源项目。在实施这些子项目时，两个国际非政府组织都是相对独立的进行，对该项目村重复的进行一些基础设施建设、一轮一轮的参与式资源评估、重合的天然林管理项目和可替代生计资源项目。在这种独立实施项目的过程中，重复的项目内容对两个国际非政府组织来讲都造成了不必要的浪费和工作量。

---

<sup>1</sup> (印)塞雅尔·沃拉赫著、吴於松译.《综合保护与发展培训者手册——在矛盾中寻求和谐》.北京：科学出版社, 2003 年. 226 页.

西南地区的环保组织要比西北地区活跃。同时，不同民族受关注的程度也不一样，这与民族的历史、政治影响乃至国际影响有很大关系，如藏区的项目很多。而一些小民族如普米族人则受到较少的关注，关键在于本民族精英缺乏。外来人充当着普米族的代言人，如音乐人陈哲。2008年3月12日植树节这一天，陈哲以保护普米族文化为宗旨的“土风计划”<sup>1</sup>与多家环保组织、搜狐公司共同发出了“留住美好大树”倡议书，号召大家“先保护好长在中国大地上的天然林”。通过“认领”这些天然林中的大树，保护好生态。认领的钱，会交到全力保护某片天然林的村庄手中。这个村庄会成立一个农民合作社，用这笔钱在村里开展由他们自主管理的小额信贷。<sup>2</sup>但后续未见报道。

#### 四、项目实施缺乏可持续性

一般人总是关心非政府组织能够带来多少资金，然而实际上一些国际组织更重视的是理念的传递。非政府组织开展的项目一般具有实验性，并且项目不会永远持续下去。非政府组织好的经验、理念得到坚持和推广至关重要。世界自然基金会昆明办公室主任吴於松女士就曾表达了这样的忧虑。她认为，“应当及时对项目经验和教训开展交流与总结。作为国际机构，它的定位对于项目的推动非常重要。我自己的理解是：一，项目不应该建立在资金累积的基础上。作为一个国际机构，重要的是倡导项目理念；第二个我认为应该挑战一些新的手段，去创新一些新的模式。我们希望传递的是项目的理念，不过现在做起来还是很困难。很多基层领导还是将项目理解为是帮他扛担子，帮他解决一个村是一个村，并没有真正理解到基金会是来做探讨的，做示范的，今后政府应该在哪些方面推动，这一方面是沟通的问题，另外也有机制方面的问题。”<sup>3</sup>

在西部民族地区环保项目开展过程中，精神激励（包括培训、宣传、村民自我教育、表扬等）是非常重要的。但是精神激励必须建立在物质激励基础上。没有物质激励作基础，精神激励难以持久。这就是几乎所有的国际组织援助的农村社区发展项目以及中国政府实施的项目，之所以都设计并实施资金投入的主要原因。而在物质激励中，项目资金投入是有一定量的限制和一段时间的限制，即项

<sup>1</sup>土风计划 是一个以民族民间音乐，尤其是少数民族音乐传承工作为主的课题致力于把文化的保护与环境保护、社区发展密切结合，由著名音乐人陈哲发起。详见土风计划官方网站。

<sup>2</sup>冯永锋. 陈哲：刮起“土风”保“大树”. 北京青年报. 08-03-20.

<sup>3</sup> 吴於松. 白马雪山生物多样性的保护. 中国青年报绿网. 2007-9-04 16:00 .

目终止，资金不再投入，许多项目“创造”的经验也就终止，更不要说推广了。项目的可持续性需要政府部门的支持和当地人的参与，否则时过境迁，项目曾经的踪影都很难寻觅，而这也违背了非政府组织活动的初衷。

如以非政府组织编写的乡土教材项目为例。天下溪编写的《我爱拉市海》只有薄薄 45 页，但主编者却为此忙碌了整整一年。2005 年 11 月，天下溪拉市海乡土教材开发项目组一行四人赴拉市海进行前期调研，走访了坝区的数个村庄及学校，拜访当地村民，并与教师交流。通过这次的调研，项目组收集了当地文化、风俗、环境等方面资料，并与当地教育部门及学校建立联系与合作。回京后，项目组完成了教材大纲及细目的编写工作，但这仅仅只是开始。教材细目被发回拉市海，当地的老师反馈回他们的意见，修改，反馈，再修改，最后拟定的大纲发往拉市海，由当地教师自愿参加教材编写。然后是一稿，专家统稿，改写，二稿，2006 年 5 月，《我爱拉市海》的编写工作才告一段落。

然而除了资金和人力资源，与当地教育机构的协调，和应试教育的冲突等等都是非政府组织不能回避但是也不能解决的问题。作为统编教材之外的补充教材，一方面是谁来教，用多少课时教的问题，另一方面是在升学压力渐增的当下，老师和学生愿意投入多少精力，又有多少兴趣的问题。<sup>1</sup>

再如天下溪开展的针对西部地区的乡村图书馆项目。该项目的宗旨是：为中西部贫困地区和大中城市贫困人口捐赠图书，关注的重点在社区，而不是学校，因为他们看到为乡村学校捐赠图书有很多机构和组织在做，而社区却成为被遗忘的角落。从 2003 年至 2006 年，主动联系了广西五个国家级贫困县的团委，和他们合作为当地的乡镇文化站捐赠图书，这些文化站有一些原来有藏书，条件较好的达两万册，大多也是各方捐赠的，天下溪捐赠的一千册图书相当于是补充了他们的馆藏，但大多数的文化站原本没有什么藏书，天下溪捐赠的图书就成为文化站对外开外的唯一卖点。这几批捐赠完成以后，由于受援地路途遥远，而天下溪的项目资金极其有限，无法实现定期回访，对于图书馆的运行，只能任其自生自灭。捐赠图书并不难，建立乡村图书馆也不难，难就难在如何维持她的长期良性运行。一个图书馆如果没有后续投入的话，它的寿命只有十八个月。<sup>2</sup>在这种情况下，天下溪被迫转向对西部学校图书馆的建设和支持。

<sup>1</sup> 熊彦青. 乡土教材给乡村教育多一种选择. 中华读书报. 2007 年 04 月 04 日 11:25:57.

<sup>2</sup> 让书香飘满田野乡村——“乡村图书馆”工作总结. 2007 天下溪年报.

## 五、国际环保非政府组织的功能值得关注

虽然社会治理的话语权仍然掌控在中国政府手里,但是,包括非政府组织在内的其它社会力量已经逐渐介入到中国社会的治理及其制度创新中。

非政府组织的发展在一定程度上会挑战民族国家。而西方的非政府组织与其文化具有内在的联系,这种联系表现为:强烈的个人主义特质产生出特有的对集权的反对;社会发展先于政府的历史使人们愿意接受集体提供公共需要的模式,而不愿意求助于政府权力;对宗教自由的关注和防止政府干涉宗教信仰的悠久历史;大量移民的流入带来了他们自己的文化准则和社区机制,以及出于表达自由的强烈愿望等。<sup>1</sup>所以,国际非政府组织在中国境内开展公益活动时,可能在法律、制度等显规则的层面上能够比较好地与政府展开合作,反而在文化观念等潜规则方面与政府的冲突难以避免,并不断渗透西方的价值理念,当然这个过程可能是潜移默化的。因此,国际环保组织是一把双刃剑,需要民族国家认真对待。

虽然环保非政府组织早已溢出了它所具有的环境保护功能,并在经济、文化、社会、政治等领域发挥着越来越大的作用,但是其功能仍然是有限的。在中国,政府仍然占据社会治理的中心位置,非政府组织的发展和壮大离不开政府的信任、支持和政府与社会间制度化平台的建立。

---

<sup>1</sup> 何平立.《美国非政府组织的社会政治作用——兼评美国非政府组织对中美关系的影响》.《探索与争鸣》.2006年第12期。

### 第三章 西部民族地区环保非政府组织发展的瓶颈

西部民族地区是中国生物多样性和文化多样性最丰富的区域，其中西南山地生物多样性区域尤其以两者的高度重合而闻名于世。西部地区民族地区拥有大量大规模的对地区和全球都有重大意义的生态系统，诸如大江大河流域、关键物种的保护区、世界文化遗产以及国家级风景区等等。由于地处偏远山区、交通闭塞，使得许多民族的传统文化得以保存。这些也使西部民族地区环境治理有别于工业化和城市化污染问题突出的中东部。要实现西部民族地区可持续发展应该充分考虑到生物多样性和文化多样性保护的特别需要。

环保非政府组织作为西部环境建设的重要力量，可以缓解地方政府在环境治理中财政和人力资源的不足的现状。然而环保非政府组织的功能又是有限的，这主要表现在其数量少、规模小和社会影响范围小等方面。环保非政府组织发展的障碍主要表现在：全民环境保护公众参与意识的亟待提高；环保非政府组织自身能力建设的不足以及法律政策环境的不健全。

#### 第一节 西部民族地区环保非政府组织发展的思想障碍

环保非政府组织的发展离不开社会的土壤。公民的权利意识是公民参与政治生活的前提；社会环境意识的提高是非政府组织发展壮大的基础；社会的普遍信任是非政府组织发展壮大的有力保证；慈善和志愿精神是环保非政府组织发展的物质和人力资源保障；重视少数民族传统生态思想是西部民族地区环保组织发展的人文基础。

##### 一、公民权利意识缺乏

一个组织有致的社会最为重要的任务就是培养民众理性合作的参与意识。正

如亚里士多德所言,人是政治(城邦)的动物,个人只有成为城邦的公民参与城邦的事务才能获得生存的真实意义,才能实现自己作为人的本质。一个优良(正宗)的政体不仅要求个人的直接参与,还要具有公共精神。早在1831年,法国著名的政治思想家托克维尔就注意到美国公民热衷结社的现象。“美国人不论年龄多大,不论出于什么地位,不论志趣是什么,无不时时在组织社团。在美国,不仅有人人都可以组织的工商团体,而且还有其他成千上万的团体。”<sup>1</sup>他将这种参与倾向与美国民主的活力和成功联系在一起。正如他指出的:“在民主国家里,全体公民都是独立的,但又是软弱无力的。他们几乎不能单凭自己的力量去做一番事业,其中的任何人都不能强迫他人来帮助自己。因此,他们如不能学会自动地互助,就将全都陷入无能为力的状态。”<sup>2</sup>托克维尔进而指出,在美国的乡镇,并不采取代议制,人们自己管理只与乡镇有关的一切事务。正是这一亲身参与的过程和行使权利的效果塑造了公民的公共精神。乡镇生活可以说每时每刻都在使人感到与自己休戚相关,每天每日都在通过履行一项义务或行使一次权利而实现。因此,他断言假如人类要文明或继续保持文明,那么结社的艺术必须随平等程度的增加而更加发扬光大。在政治领域纷扰不断、商业市场弊端频传的当代,更彰显托克维尔强调民众结社重要性的说教之言,也预见了第三部门在当代社会兴起并占有关键地位的趋势。

公民参与的最大意义在于教育功能,即在参与中公民自己学会如何行使民主权利和培养起对于共同体和同胞的热爱的公共精神。巴伯认为:“共同体源自于参与,同时它又使得参与成为可能;公民身份使公民行动知晓了公共性和正义的必要常识;而政治活动则教会了个人作为公民如何进行公共的思考。”<sup>3</sup>中国社会一直被众多学者称为“伦理本位”的社会,始终缺乏一种“合理而系统地”组织社会生活的公共精神。梁漱溟甚至称中国人从来就缺乏一种真正意义上的“集团生活”,缺少“社群”实践经验与生存体验。梁启超则认为,在没有监督机制的国家,政治必然是一片黑暗。只有国民积极参政议政,对当权者予以监督、制约,政治才有可能渐趋清明,权力的滥用才能得到防堵。所以,他大声疾呼:“我奉劝全国中优秀分子,要重新有一种觉悟:‘国家是我的,政治是和我的生活有关系的。

<sup>1</sup>[法]托克维尔.《论美国的民主》(下),董果良译,北京:商务印书馆,1988.635页.

<sup>2</sup>同上,637页.

<sup>3</sup>[美]巴伯.彭斌,吴润洲译.《强势民主》.长春:吉林人民出版社,2006.182页.

谈,我是谈定了;管,我是管定了’。多数好人都谈政治,都管政治,那坏人自然没有站脚的地方。”<sup>1</sup>一个健康而有序的公民社会,不仅是一个凸显公民价值与权利的民主社会,更应该是一个倡导公民参与意识、责任意识的社会。

中国漫长的封建专制社会对个人权利缺乏必要的宣扬,而且建国以来长期推行的计划经济体制,强调一切以国家利益为重,因此,公民的权利意识缺乏,更没有象西方国家公民那样强烈的维权意识和参与热情。在现实生活中,由于信息的不对称、公民参与意识薄弱以及长期以来政府对民众自我治理的不信任,使得公民参与社会治理的权利没有很好的落实。公民只是被动地“服从”或者接受“服务”。在环境保护领域也是如此,公众习惯于依赖政府来解决环境问题,缺乏组织起来保护环境的社会氛围。环境意识的培养和教育应该成为政治社会化的一个组成部分,环境保护公众参与是环境保护的有力支撑,只有人人参与,环境保护才能成为社会的共同行动。

## 二、公众环境意识淡薄

从总体上讲我国公民的环保意识淡薄。《中国公众环保指数(2008)》指出:(2008年)公众个人环保素质也有了一定程度的提高。特别值得一提的是,公众对自己在环保当中的地位有了更为积极的认识,有81%的公众认为“我对环境保护负有责任”,相比之下,上年还有49.7%的公众消极地认为自己在环保过程中“不太重要”和“不重要”。但让人担忧的是,公众个人的环保素质依然是环保活动中的一片“洼地”,并成为制约我国环保水平提高的最大障碍。本次调查继续在中国除港澳台以外的31个省会城市和直辖市范围内进行,调查发现仍有高达72.2%的公众不知道6月5日是“世界环境日”;58%的公众不知道“12369”这个全国统一的环境热线;能够正确回答“对本辖区环境质量负责”的机构是地方人民政府的公众仅为11.2%;而了解“十一五期间节能减排目标是全国单位GDP能耗下降20%”的公众还不到10%。

受教育程度对于人们的环境意识和环境行为有着明显的影响,且在大多数情况下呈现出受教育程度越高,其环境意识和环境行为越高的特征。具体来看,不同环境意识方面的学历起点有所不同:在环境认知方面,环境知晓度快速提高的

---

<sup>1</sup>梁启超.《新民说》.沈阳:辽宁人民出版社,1994.102页.

学历起点为高中，但正确认知程度明显提高的学历起点则是大专；在具体环境问题严重性评价方面，具体环境污染严重性评价强度的起点为初中，而具体环境污染严重性评价广度的起点则为大专以上，表明对更多环境污染问题的严重性评价是以较高的受教育程度为基础的；在环境保护必要性方面，对基于资源有限性的认识而获得的环保必要性意识的起点为小学，但认识到经济发展与环境保护同等重要，则以高中及以上学历为主；人们虽普遍具有环保的责任感，但初中及以上人群的环保紧迫感更强，大专及以上学历者对环境保护重要性的意识更强。在环保工作满意度方面，学历越高满意度越低；在环保行为方面，学历越高，其环保行为越多。<sup>1</sup> 西部民族地区虽然环境保护任务艰巨，然而与此不相适应的是其教育水平低。教育水平低与环境保护行动成反比。西部民族地区公众现代环保意识差会制约着环保非政府组织的发展。

当然，我们并不否认西部民族地区很多民族有着丰富的保护自然的风俗和传统，但是在社会发生翻天覆地变化的今天，如何实现现代环保理念与少数民族传统生态思想的契合，依然是一个非常严峻的课题。

### 三、社会慈善意识不高

社会慈善捐助是非政府组织发展的重要资金来源。即使是发达国家，公民个人的捐助也是非政府组织重要的资金来源。慈善捐助目前在发达国家已经成为一种趋势，无论是普通公众还是企业家，都会力所能及捐助公益事业，用于推动社会的全方位良性发展。

中华民族有着悠久的慈善历史，但与世界上慈善事业发达的国家比较，我们的现代慈善意识和现代慈善行为有着不可否认的差距。资料显示，国内注册企业超过 1000 万家，有捐赠记录的不超过 10 万家，即 99% 的企业没有参与过慈善捐款。在以往中华慈善总会所得捐赠中，70% 来自国外和中国港台地区，内地富豪的捐赠不到 15%。慈善捐助、义务工作和义务服务在慈善事业发达的国家已成为普遍的意识 and 行为；而在中国，公民中自发、自然、经常性的从事慈善捐助和义工的人口比例很小。<sup>2</sup> 社会慈善意识不高主要表现在两个方面：

<sup>1</sup>2007 年全国公众环境意识调查报告·中国环境意识项目·中国社科院社会学研究所. 2008 年 4 月 3 日. 35 页.

<sup>2</sup>黄晓华. 国人的慈善意识为何较弱. 海南日报. 2006 年 12 月 24 日.

首先表现在社会对慈善事业有着不正确的认识。社会主义社会推崇劳动光荣的伦理理念。在社会主义的分配过程中，也体现了与这一伦理理念吻合的“多劳多得，少劳少得，不劳动者不得食”的社会风尚。而在慈善事业中，被救助者的所得不是劳动所得。有的人甚至认为，对慈善行为的倡导会淡化劳动光荣的理念，诱发坐享其成的奢望，纵容不劳而获的恶习。中国人的财产观对慈善意识也有重要影响。一方面，强烈的家族意识和“惜财”意识，使中国人舍不得进行慈善捐助。另一方面，“劫富济贫”的传统观念，使私有财产的安全性脆弱，形成了中国人不公开的、封闭式的财产观，强化了中国人“藏富”、“不露富”的习惯。<sup>1</sup>

其次，企业社会责任缺失。在政府、企业和社会三方中，企业的责任也不容忽视。2004年6月5日，87名中国大陆和台湾不同行业的著名企业家，在中国内蒙古的阿拉善盟发表了《阿拉善宣言》，成立“阿拉善SEE生态协会”。SEE是英文 Society(社会)、Entrepreneur(企业家)和 Ecology(生态)的缩写，其寓意是：企业家左边担负着社会责任，右边承载着生态责任。阿拉善SEE生态协会是中国大陆首家由企业家发起成立的生态保护组织，在中国大陆是唯一一家。但从总起来说，企业社会责任意识还不强，我国只有少数一些企业每年定期向社会发布企业的社会责任报告，企业捐助公益事业的动力还不小。社会公益捐助意识淡薄，使得环保民间组织从企业和个人筹集资金的面很窄。目前，还停留在利用人脉资源筹集资源的方式，与制度化、普遍化差距较大。<sup>2</sup>

中国的企业甚至把捐款和提高自己企业的知名度简单联系在一起，捐款成了变相的广告行为。这样做也许可以救一时之急，但是从长远来看却是不健康、不利于发展社会公益意识的。中国的市场和法治还不尽完善，社会尚缺乏诚信，人们对捐赠疑虑重重，受授双方的观念和心态都有待进一步正常化……所有这些，都是发展公益事业需要克服的障碍。<sup>3</sup>

西部民族地区环保组织的发展依赖于社会慈善意识的提高。中国慈善公益事业不发达制约着西部民族地区环保组织资金的募集，并且使其人力资源缺乏有效保障。

---

<sup>1</sup>同上。

<sup>2</sup>中华环保联合会主编。2008中国环保民间组织发展报告。42页。

<sup>3</sup>现代公益基金的散财之道(2)——资中筠研究员在复旦大学的讲演。来源于人民网，2006年07月31日08:34。

#### 四、社会普遍信任缺失

非政府组织的发展不仅依赖于环境保护意识和公民参与意识的加强,也在于社会各方对非政府组织的信任。但从我国的情况看,非政府组织生存在一个缺乏普遍信任的社会环境中,在充满疑虑的目光中非政府组织难以成长。

首先,政府部门对非政府组织的发展存在矛盾心理。中国民间组织发展的历史也是政府对社团清理整顿的历史。新中国建立以来,政府对民间组织进行了三次大规模的整顿,分别开始于1950年、1990年和1997年。1950年的整顿主要是清理反动社团和对社团进行社会主义改造。1990年开始了第二次整顿,这次整顿的重点是反对四项基本原则、长期宣传资产阶级自由化的社团,不符合社会需要的、重复设置的社团等,一大批社团被取消;同时又通过年检注销了一部分社团,一大批社团被取消;同时又通过年检注销了一部分社团,注销和撤销的全国性社团计400多个,地方性社团计2000多个。1997年开始了对社团的第三次大规模整顿,到2000年12月底,全国社团的总数由近20万个,减少到13.6万个,其中注销了4.7万个,撤销了1.2万个。全国性社团由1848个减为1500个左右。<sup>1</sup>2004年召开的党的十六届四中全会提出了建设社会主义和谐社会的目标,确定了社会事务管理中党和政府主导、社会协同、公民参与的格局,各级党和政府领导人对民间组织功能的认识进一步深化,培育发展与监督管理并重逐步成为主要的政策基调。同时对于不同类型的非政府组织采取区别对待,选择性支持和选择性限制相结合的方针。

目前官方对非政府组织的态度总体上是矛盾的,一方面希望其发挥参谋助手、桥梁纽带作用,希望其对政府职能起到拾遗补缺的作用;另一方面受乌克兰等国发生的“颜色革命”的影响又担心非政府组织会发展成为体制外的异己力量挑战党和政府的权威,因此对于非政府组织的信任程度是比较低的。对民间非政府组织采取高门槛限制和强控制的深层原因即在于此。政府与非政府组织源于混合动机而产生相互依赖,从整个社会治理的角度看,这一相互依赖是积极的。源于相互依赖关系,并从“合作治理”的理念出发,政府与非政府组织间的政治互信关系是必要的。其中,两者间的信任投入,尤其是政府对于非政府组织的信任投入是至关重要的。因为,在现实中,政府对于非政府组织的信任程度,往往决定了政府

<sup>1</sup> 参见王名主编《中国社团改革——从政府选择到社会选择》,社会科学文献出版社,2001,第101-102页。

在政策层面上赋予非政府组织行动权利的大小,在制度层面上决定了非政府组织从社会中获取资源的数量。

其次,公众对非政府组织缺乏信任。一些民间社会组织缺乏自律机制,社会公信度低,透明度不高,甚至出现贪污、挪用、卷款潜逃等恶性事件,普通公民普遍对非政府组织抱有不信任甚至怀疑的态度。在中国古代,民间组织往往等同于秘密会社,后者一般处于官府的对立面,民反官的传统多来自秘密会社这种有组织的力量。在当代,人们往往信任党和政府的权威,许多人认为非政府组织是党和政府的异己力量,很容易成为反政府组织,因此对非政府组织及其活动采取怀疑、防范和抵制的态度。在这种社会氛围下,非政府组织在开展活动的过程中备受“关注”和经常遭遇到“敏感”,这表明民间组织在发展过程中首先遇到认识上的限制,一些人从思想观念上还没有足够的准备来接纳非政府组织。非政府组织往往能够占据道德的制高点,然而其内部管理的规范性不足,领导者的个人权威过大,使其难以获取社会的信任。

再次,非政府组织得不到西部民族地区社区群众心理上的认同。我在对环保组织负责人陈继群的访谈中,他就曾经提到:“内蒙古牧民只有 20 万,被汉化的农民共 380 万。由于生产方式不同和草原土地经常被占的为耕地的事实,牧民对汉化的蒙古人警惕性非常高,一听口音就能听出来,并且对外来人总是存在恐惧心理,害怕是来占用自己土地的。”西部民族地区环保组织面临的是与内地不同的多元社会文化环境,需要有策略和方法。要争取政府、社区精英的倾力支持,同时又要熟悉少数民族的生产生活方式,学习有关少数民族的语言,了解少数民族的宗教信仰和生态文化,否则很难开展活动。

在开展活动时,社会动员是非常关键的一步。社会动员成功,才能争取到社区的信任。在怒江争坝事件中,环保组织为了进行社会动员,组织村民自己去观察水电移民的生活。而在真正的移民安置之前,大多数沿江村民并不清楚进行水库移民对自己生活究竟会有哪些影响。绿色流域策划了“怒江访问漫湾”的行动。他们组织一些怒江的潜在移民,访问位于澜沧江上 20 世纪 80 年代开始动工的漫湾电站,让这些潜在移民实地观察电站移民搬迁后的真实生活。这家民间环保组织在进入怒江江边的村社之初,村民对这个“非政府组织”既不理解,也不信任。经过几天的解释工作,才有村民同意去访问漫湾。最后该组织带着由村支部推荐

的 14 位村民代表,参观了漫湾电站的移民拣垃圾的现场,并鼓励村民代表对漫湾电站的移民进行了访谈,了解修建电站后他们生活的变化。<sup>1</sup>至此,社会动员成功。

中国知识分子构成了环保非政府组织的核心。无论是在经济上,还是知识上,对国际资金的严重依赖使他们极易遭到政治上的攻击。一些环保主义者一直被指责为是试图阻止中国发展的外国人的代理,特别是当他们加入到公共论争中来时。虽然这样的指责几乎毫无道理可言,但许多环保主义者往往难于替自己辩护。如此狭窄的资金来源以及捐款者的指示也限制了环保主义者们探索不同观念和策略的能力。

## 五、西部民族地区传统生态伦理思想亟待发掘

长期以来,我们错误地认为只有汉民族的定居、农耕方式才是先进的生产和生活方式,民族传统受到忽视甚至鄙夷。环保非政府组织在开展项目时,也没有很好地把环境保护的理念与民族地区传统文化相结合,导致难以融入当地的社会,项目得不到应有的支持。其实,中国少数民族传统文化蕴含着丰富的人与自然共处的智慧。在漫长的历史发展过程中,以“人与自然和谐发展”为核心的民族生态伦理有效地规范着人们对自然的态度和行为,维持着历史时期自然生态的平衡状态。几千年来,少数民族生态伦理被本民族人民不断地继承和发扬,把对资源的利用与保护、索取与再生有机地结合起来,不断调适与适应,努力寻求人与自然之间的平衡。可以说,少数民族创造的生态伦理为今天恶劣自然环境下的生态建设和经济发展提供了可供参考的答案。

对历史的回顾不难发现,20 世纪 50 年代在破除迷信的宣传下,一些有利于生态平衡和环境保护的伦理观念、宗教信仰、风俗习惯以及宗教禁忌被改变,甚至被当作迷信加以破除。如相信“万物有灵”的傣族在 20 世纪从“神灵”的控制下解放出来成为自然的主宰,向鬼岩上的树木举起了砍刀,很快将其砍伐殆尽。而在现代消费主义的影响下,少数民族对土地的过量垦殖以及为满足生态旅游游客们的“口腹之欲”,野生食用植物过量开采的情况也已出现,一些物种面临

---

<sup>1</sup>晋军、何江穗.《碎片化中的底层表达——云南水电开发争论中的民间环保组织》.《学海》.2008.4: 45-46 页.

着灭绝的危险。<sup>1</sup>

因此,以积极的态度尊重和挖掘传统文化的价值,通过强调生态伦理,唤起少数民族群众对自然的“道德良知”和“生态良知”,把保护生态环境视为自己的道德责任,从而起到培养教育人们爱护自然、保护环境的道德观念,提高整个社会成员在保护环境、维护生态平衡方面的自觉性,是培育现代生态理念的基础,也是保护当前生态环境,建设民族地区和谐社会的需要。

少数民族生态伦理是民族地区和谐社会建设的基石,重视少数民族生态伦理是民族地区和谐社会建设的理性选择。当然,任何事物都有两面性,少数民族生态伦理中也不可避免地包含着一些不利于生态平衡的文化习俗,随着社会的发展,也会与现代变化了的社会发生冲突。因而,我们必须站在战略的高度上看待少数民族生态伦理,切实发挥生态伦理在现代社会中的作用,不断调整人类的行为模式和实践活动,实现人与自然的和谐,最终实现民族地区和谐社会的建设。

## 六、民族地区政府创新能力不足

与全国经济发展的平均水平相比,西部民族地区要明显落后很多。较之于其它地方尤其是发达地区,西部民族地区在主要的经济指标、公共产品供应水平方面存在着较大差距。经济社会的发展差距必然会使政府能力和政府合法性遭受质疑和挑战,由于民族自治地方政府所管理的事务涉及在政治上极其敏感的民族关系问题,这种落后带来的合法性危机更具危险性。

民族自治地方政府是国家政策的执行者和宣传者,是国家利益的维护者。民族自治地方政府所拥有的权力来自于政府的授权,是代表中央在民族自治地方执行党和国家的民族政策,对民族自治地方进行政治统治和社会管理的机构。因此,民族自治地方政府的政治职能首先是在民族地区执行国家政策,在民族地区贯彻实施国家的意志,维护国家利益。同时民族自治地方政府又是民族自治机关,在我国的行政体系中享有一定的自治权。民族自治地方的人民通过人民代表大会制度,依据民族自治权,制定本区域的各项政策,维护民族利益,促进民族团结。西部民族自治地方大多地处边疆地区,许多民族跨境而居,而民族宗教情况复杂,所以地方治理的难度很大。巩固和发展民族地区各民族团结,维护社会稳定、和

---

<sup>1</sup>白葆莉.《论少数民族生态伦理思想与和谐社会建设》.《大连大学学报》,2007,2:101页.

谐是民族地区政府能力特殊的政治要求。民族关系的状况决定着民族地区社会稳定的大局,影响和制约着民族地区经济社会的协调发展,也影响和制约着国家全局的团结统一和发展进步。“民族团结和各民族凝聚力的强弱,对于一个多民族国家的意义非常重大,是衡量多民族国家综合国力的标志之一”。“国家统一、民族团结则政通人和、百业兴旺;国家分裂、民族纷争,则丧权辱国、人民遭殃”。<sup>1</sup>因此,民族地区政府的重要使命就是千方百计地、高效地处理好、协调好本地区各民族间的关系,保证民族关系朝着平等、团结、互助、和谐的方向稳定发展。因此,影响民族地区政府地方治理的外部环境要比中东部地区复杂得多、敏感得多。

随着中国国际化程度的加深,民族自治地方社会稳定与安全面临着新的挑战。民族意识的强化与民族地区落后的现状,有可能成为未来影响民族地区社会稳定与安全的最大隐患。民族地区相对于非民族地区,社会稳定首先是放在第一位的。非政府组织会挑战政府的权威,尤其是一些国际组织在华开展项目时总是自觉不自觉地进行意识形态的渗透,因此民族地区政府对待非政府组织的态度是非常审慎和高度警觉的,这在一定程度上制约了民族地区环保组织的发展,也使得民族地区在鼓励非政府组织发展方面创新能力不足。

任何事物都有两面性,以非政府组织为主体的公民社会其实在现代社会生活中占有重要的地位。按照俞可平的分析,中国的公民社会是一种典型的政府主导型的公民社会,具有明显的官民双重性;中国的民间组织正在形成之中具有某种过渡性。但公民社会具有的实际功能,却使我们可以看到未来中国社会在协调民族关系问题上的一个重要的发展方向。协调族群关系的一个重要方面是社会上存在着代表族群利益、意愿并具备对族群成员产生影响力的族群组织。目前,我国尚缺少类似的公民组织。这使得国家在制定民族政策的时候缺少了一个沟通的对象,在遭遇到族群冲突的时候也就缺少了一个可以居中调节协调的民间组织。<sup>2</sup>笔者认为,公民社会不发达是民族地区近年来突发性群体冲突增多的原因之一。总之,在公民权利意识淡薄、环保意识不高、公益意识缺乏、缺乏信任、民族地区政府高度警惕的环境中,环保非政府组织难以蓬勃发展。

<sup>1</sup> 李德洙.《跨世纪民族工作的行动纲领》.北京:中央民族大学出版社,1999.185页.

<sup>2</sup> 关凯.《族群政治》.北京:中央民族大学出版社,2007年8月.280页.

## 第二节 西部民族地区环保非政府组织发展的自身障碍

20世纪70年代的美国,当人们对非政府组织是否需要管理这个问题还存有疑虑之时,管理学大师彼得·德鲁克已经意识到了管理的重要性:“非营利组织不仅需要管理,而且必须以最好的方式来管理,因为做好事也要精益求精。这首先是因为人们对非营利组织抱有比企业组织更高的期望,非营利组织的失败或丑闻更加令人难以接受。其次,为非营利组织工作的人大多是志愿者,如果非营利组织管理不善,那么不仅难以吸引高素质的志愿者,而且也是对社会资源的浪费。”<sup>1</sup>自身能力的提高是环保非政府组织发挥更大的作用的前提。

### 一、环保非政府组织内生成长机制缺乏

在西方,非政府组织最重要的内部治理机制是理事会。理事会代表社会利益,而且理事会掌握最高决策权力,这就可以保证非政府组织的所作所为能够对社会负责。国际组织一般内部治理机制很完善,而国内的环保组织的内部治理机制大多不完善。

对国内组织而言,由于法律规定的成立门槛高,很多国内非政府组织无法在民政部门注册,于是干脆不注册或被迫注册为企业法人。不注册而直接开展活动的方式增加了环保民间组织的运作成本,也影响了该组织以民间组织的身份从事相关工作,使得筹集资金、项目合作、吸引人才、开展国际合作等方面工作的开展都受到影响,所以国内组织很难成长,也很难走上制度化的道路。这类组织一般没有什么规章制度,即使有制度也得不到执行,因此也谈不上什么内部治理。

一些环保非政府组织由于无法注册为社团法人,因此被迫注册为企业法人。一个非政府组织在工商部门注册,在具体操作中往往会面临着不少尴尬和困境。这类组织一般有两套章程,一个是按照工商注册要求,注册时使用的股份合作制企业章程;另一个是根据非政府组织发展的模式制定的,是其实际执行的章程。这就形成了注册章程和实际执行的章程不一致的局面。工商注册中有关章程、董事会及组织机构的设置,对该类非政府组织来讲虽然只是名义上的,但却具有法律效力。按照非政府组织的原则设立的董事会、组织机构等在实际运作中不受法

<sup>1</sup> 赵灵敏.《给 NGO“补钙”》.《南风窗》.2007年2月.

律保护，因而存在潜在的法律问题。在工商注册的非政府组织不可能获得税收优惠，同时需缴纳营业税、所得税、房产税、车船税、教育附加税、城建税等。此外，非政府组织注册为企业法人，在法律上非政府组织的资产就归股东所有。实际上这些资产不应该归股东所有。这就存在着治理的困境：一方面，由于捐方担心道德风险，从而限制了大额捐赠；另一方面，企业章程赋予了发起人过大的权力，违背了非政府组织的理念和原则。

内生成长机制欠缺使得国内非政府组织的公信力缺乏，因此也难以获得政府和民众的支持。

## 二、独立性不强导致非政府组织功能难以发挥

独立性是非政府组织的一个重要特征，即指它们拥有自己的组织机制、管理机制和独立的经济来源。无论在政治上、管理上，还是在财政上，都在相当程度上独立于政府，即独立性；非政府组织的独立性是其存在和发展的基础。但从中国的情况来看，环保非政府组织独立性不强。

首先，非政府组织对政府高度依赖。仅仅成为政府的补充，而没有起到监督政府的作用。自然之友的创始人之一梁晓燕曾表示，“过去政府不接纳 NGO，NGO 被迫处于独立的状态；现在，政府慢慢意识到 NGO 是有用的，开始把一些自己不想承担的事交给 NGO 来做，这时，怎么做事，动员什么力量，用什么手段做事就格外重要起来，并不是只要做事就是好的。……如果 NGO 只是用政府喜欢的方式、做政府允许和希望的事，就只能是政府的补充了。在这种情况下，即使做成了事，NGO 的存在价值也会削弱。在和权力发生碰撞时，是引导权力改变，还是被权力所改变，NGO 必须清醒地作出选择。当然，做事是要有妥协，但妥协是要有边界的，越过边界就不是自己了。在这一点上，NGO 的领导人必须有高超的技巧和清晰的职守。”廖晓义也向《商务周刊》强调：“独立性主要是合作中对 NGO 原则的坚守，而不是对合作本身的逃避。”最致命的是，一些 NGO 正在丧失自己的独立性，心甘情愿地成为体制的补充。<sup>1</sup>

面对强大的政府以及与政府合作的利益诱惑，环保组织很难完全保持自己的宗旨，并坚守专业优势。事实上，发达国家的非政府组织也很难坚守独立性的特

---

<sup>1</sup>赵灵敏. 给 NGO“补钙”. <http://www.csonline.com.cn>. 2007年02月06日13时1分. 星辰在线.

征。萨拉蒙认为，“发达国家的非营利机构都处于失去与公众接触基础的高度危险境况中，许多组织长期以来已经转变为官僚机构，看起来与政府机构没有什么差别。”<sup>1</sup>

其次，非政府组织对国际组织的严重依赖。从国际组织的情况来看，国际组织地域发展不平衡，多集中在发达国家。而在众多非政府组织实施的发展项目中往往贯穿着西方援助者的意识形态和价值标准。如非政府组织在许多发展项目中所倡导的放松管制、机会均等、结构调整等都包含着西方经济自由主义的理念，而自由、平等等口号更带有西方政治文化的色彩。除了带有西方的意识形态色彩之外，非政府组织有时也成为西方发达国家对发展中国家推行霸权的工具。20世纪90年代以来，西方国家援助机构越来越多地宣称，发展援助将取决于发展中国家的政府乐意接受民主治理规范的程度，“它们坚持给予援助必须附加民主作为限制条件——他们的援助通常是通过国际非政府组织来实现的。”一些国际非政府组织甚至直接在国际上游说西方国家，要求西方国家在人权、环境等问题上对某些发展中国家进行干预和制裁。基于此，戈登·怀特曾指出，发展中国家的公民社会领域“已经被援助者看作是进行外部干预的一个合法领域。”<sup>2</sup>

因此，国内环保组织对政府以及国际组织的依赖在一定程度上制约着价值判断和功能的发挥。

### 三、资金不足约束环保非政府组织发展

固定或有保障经费来源是环保非政府组织存在和发展的前提。数据显示，58%的组织认为环保民间组织资金不足是现阶段发展中最大的障碍。对于一些组织，尤其是地处西部的组织，经费来源不固定，有时候就一个人苦苦支撑。<sup>3</sup>

首先，绝大多数环保非政府组织都面临着资金短缺的问题。著名的环保组织“北京地球村”负责人廖晓义介绍：由于缺乏完善的税制，民间环保组织在国内筹资非常困难。“地球村”一直没有固定的经费来源，其基本费用是用制作电视节目的经费来支撑的，吃了上顿没下顿。“绿家园”微薄的活动经费，大部分是由志愿者自发筹集的。“绿家园”连续三年在内蒙赤峰科尔沁草原种草固沙，成

<sup>1</sup>余晖、秦虹主编.《公私合作制的中国试验》.上海:上海人民出版社,2005.41页.

<sup>2</sup>[美]戈登·怀特.《公民社会、民主化和发展:廓清分析的范围》.载何增科主编.《公民社会与第三部门》.北京:社会科学文献出版社,2000.59页.

<sup>3</sup>中华环保联合会主编.2008中国环保民间组织发展报告.4页.

效明显。但因为缺乏资金，活动不得不在 2000 年停止。如今，沙丘渐渐南进蚕食草原，当年明丽的布尔顿泡子（泡子：当地人对湖的称呼）已经干涸。“绿家园志愿者”的汪永晨女士在谈到开展活动的资金时说“一些环保教育的项目，比如生态旅游，都是算好了各种费用，由参加的志愿者自己付。”“野性中国”网站因资金问题无力负担大容量的服务器空间，所以一度暂时停止对网友提供上传图片的服务。而已经开展了一期的摄影训练营也因为没有资金的支持而较长时间没有后续的动作。

甘肃的“绿驼铃”的绝大部分资金来自境外，大都是项目资金。2004 年 12 月全球绿色资助基金会(GGF)共资助“绿驼铃”3100 美元，用于组织的架构建设。2006 年 3 月，在 GGF 的资助下，“绿驼铃”才拥有了长期的固定办公室。<sup>1</sup>“你们有多少预算？”在 2006 年乡土教材开发编写与使用研讨会上，一名参会者向绿驼铃提出问题，讲台上绿驼铃的工作人员正在介绍编写民勤县荒漠化乡土教材的构思。略微沉默之后他回答，“我们只有 2000 元”。2000 元，也许仅仅是一张机票的价格，但却是绿驼铃编写民勤县乡土教材的全部预算，“全部”意味着从前期调研到后期印刷、发送，都必须从这 2000 元里开支。与经费稀缺相对应的是这些教材一般都以免费发放的形式推广。<sup>2</sup>很多环保组织，尤其是西部本土环保组织缺粮少米是家常便饭。

其次，国内环保组织争取国外基金渐难。本土非政府组织“天下溪”负责人梁晓燕对《凤凰周刊》说：“客观上讲，目前国内绝大多数的本土 NGO 都或多或少的依赖于来自国外基金会的赞助。”她甚至认为 NGO 比较活跃的西南地区，几乎所有的 NGO 都是由国际 NGO 催生的。除了大量资助本土 NGO 的发展，目前大陆很多学术研究及活动也多是受到国际 NGO 的资助。<sup>3</sup> 国际资助在短期内会对国内的环保非政府组织有所帮助。但从长期来看，这种做法是不可持续的。一方面，中国的非政府组织在数量上越来越多；另一方面，由于中国的人均国民生产总值和政府税收的稳定增长，国际组织不再认为在中国开展大型项目是合理的，从而会将它们的资源转到更穷的国家。例如，联合国粮食计划署已经宣布，将在 2005 年结束它的中国项目。在以后若干年内，我们会看到越来越多的中国组织为日渐

<sup>1</sup>王鹏. 一个环保 NGO 的西部生存现实. 经济观察报. 2008 年 04 月 12 日.

<sup>2</sup>熊彦青. 乡土教材给乡村教育多一种选择. 中华读书报. 2007 年 04 月 04 日.

<sup>3</sup>欧阳斌. 国际 NGO 在华生态. 凤凰网. 2005-9-10. 08:18 .

减少的国际资助而竞争。因此，中国的非政府组织开发对本土资源的调动能力将更为重要。

中国本土许多环保组织资金来源于国际组织，对国际组织依赖性很强。在国内，一些比较大的组织，还能够得到一些国外基金的经费，以支持环境的研究、保护工作的开展。但基金会就那么几个，环保非政府组织却有将近三千，僧多粥少是肯定的。此外，国外基金会的原则是支持最贫困落后的国家，中国现在已经慢慢发展起来了，他们的资金在向其它国家转移，所以现在申请是越来越困难了。

再次，国际组织筹集资金也有难度。由于自身非营利性的限制，国际非政府组织不能通过从事营利性活动来充实自己的活动经费，在非政府组织发展成熟的国家也都通过法律规定来限制非政府组织从事营利性活动。从事营利性活动将会使得国际非政府组织的活动偏离其公益性宗旨，非此亦会使得国际非政府组织无法全身心投入到公益活动中去。国际非政府组织的活动资金均是来自于外界的捐助，无论捐助是来自民间还是官方。不同于国家机关依靠税收形成的国家财政拨款和营利性机构依靠股东等投资主体注入的投资，这种筹资方式是依捐助者的个人意愿而定的，具有很大的随意性。这种随意性就意味着国际非政府组织通过争取捐助的筹资方式获得的资金来源具有很大的不稳定性。现在中国工作的国外环保组织，只有一个是合法的，那就是世界自然基金会（WWF），其余都是“非法”的。缺乏一个“良好出身”，使得国际环保组织在中国大陆并不能通过合法手段筹资。以“绿色和平”为例，它在中国北京、上海和广州办公室只能使用香港地区的捐款，但平均每个月 160 万元的收入并不足够它们在内地的开销。

最后，国际基金会已经把中国看做是募捐的对象，而不是受援助的对象。在达沃斯结束的世界经济论坛 2009 年会上，以慈善家身份出席的比尔·盖茨语出惊人的说：“将把中国富豪作为自己慈善基金会募款的新对象，希望能在中国获得捐赠。”

盖茨基金会一直将目标和范围定在全世界，该基金会的其中一个目标是在全球范围消除疟疾，而这需要在未来十年内提供 570 亿美元的资金。盖茨于 2008 年 12 月份在华盛顿说：“但是，金融危机给我们带来了一个巨大的预算赤字，它让那些本可以承担起资助的人们纷纷打消了进行援助的念头。单靠我们基金会自己，远远不够花啊。”全球金融危机让盖茨基金会的资产缩水了四分之一。为此，

盖茨基金会不得不表示，在 2009 年，基金会的捐赠投入只会增长 10%，而该基金会在 2008 年的资金投入增长高达 30%。尽管如此，盖茨基金会并没打算取消之前制定的援助计划，在 1 月 30 日达沃斯世界经济论坛年会举行的记者招待会上，比尔·盖茨宣布，基金会将启动一项 3400 万美元救助热带病患者的行动计划。此外，基金会在救助非洲艾滋病孤儿等方面的庞大援助计划也继续开展。庞大的开支已经让盖茨意识到，他需要找到更多愿意向其基金会捐款或者和其合作的捐助者。于是，他将目标锁定中国。其实，盖茨基金会进军中国市场是有备而来。早在盖茨声言来华募款时，比尔及梅琳达·盖茨基金会北京代表处已于 2007 年在民政部正式登记成立。盖茨基金会在国内还不能募款。盖茨对在中国筹款的前景表示高度乐观，他说，“我将和中国的富人坐在一起，跟他们分享我做慈善事业的心得和感受，相信会在中国有所收获。”盖茨的一番表态必定会吸引一批国际组织进军中国市场。

面对本土企业捐赠可能外流的情况，如何应对来自国际组织的筹款竞争，中国民间组织面临着严峻的挑战，因为中国民间组织的人员不是在筹资的文化环境中成长起来的。<sup>1</sup>

#### 四、人力资源匮乏制约环保非政府组织发展

西部民族地区工作环境艰苦，因此环保非政府组织普遍存在着人手缺乏的情况。尽管如此，非政府组织也不是对所有人敞开大门。因此，一方面是环保组织人员不足，另一方面环保组织对人员的要求，有自己的一套原则，导致需要的人招不来。

首先，环保非政府组织工作人员对非政府组织的宗旨要有高度的认同。从事非政府组织工作需要高度的志愿和奉献精神，甚至在必要的时候有牺牲的精神，可以说这个职业是富有挑战性的职业。在这个物欲横流的时代，年轻人有奉献精神，并且是持续的，对每个人来说都是严峻的考验。西部地区自然环境较差，西北多沙漠，西南多山地。不是山地就是沙漠，工作条件的恶劣不言而喻，而且西部民族地区环保组织多深入边远落后的社区和农村开展活动，交通、通讯条件也不好。

---

<sup>1</sup>白晓威. 盖茨言来华募款遭国内质疑 国际募款萌芽仍未知. 公益时报, 2009 年 02 月 10 日 .

如大自然保护协会的马若宇在开展“照片之声”项目中，按照合同在项目进行6个月以后要举办一次照片的村社巡回展览。之前由照相员和协调员选出两张自己认为最好的照片，马若宇和同事们把照片放大装裱以后，到项目开展的每一个村子做巡回展览。雨崩村是德钦县的一个藏族小村。从昆明出发要乘飞机先到香格里拉县城，然后乘汽车在崎岖的山路上颠簸一整天，尔后再徒步6个小时才能到达。<sup>1</sup>

在对一位西部非政府组织人士的访谈中，她也谈到：

西部环保组织的项目官员真的很苦，环境恶劣，西南地区开着车走山路，非常危险。此外，有钱有时也买不到吃的，只有适应民族地区的饮食习惯。

其次，福利待遇是造成环保非政府组织人才匮乏的又一障碍。“招聘难”是环保组织面临的普遍问题。国际组织对应聘人员的要求不比外企低，但是由于国际组织本身的非营利性性质，它能提供的福利待遇却比外企要低很多。在这些国际非政府组织中，工作人员大多是内地雇员，且有雇员本地化的倾向，但内地雇员的工资比外方雇员低，并且要上个人所得税。一些国际非政府组织也为内地雇员购买了商业保险，但由于国际非政府组织未办理登记，没有取得合法地位，所以不能参加由政府组织的养老保险、失业保险、医疗保险等社会保险，享受最低生活保障，被挡在社会保险的大门外。<sup>2</sup>因此，国际组织也出现年薪十五万，却难觅黑熊救助中心主任的问题。四川龙桥黑熊救护中心是亚洲动物基金会在中国大陆设立的分支机构，中心要招聘一名总经理。黑熊救护中心为总经理提供的年薪是10~15万，除此之外，救护中心还为总经理提供国家规定的“三险一金”福利，病假、年假以及通讯、交通费用报销等待遇。就是这样一个看起来待遇优厚的职位，在招聘信息发布之后的9个月里，应者寥寥。“对于我们要招聘的这个层次的人才来讲，我们给出的待遇比很多大企业提供的待遇低很多。”这是招聘方总结的“招聘难”的最重要的原因。同时工作地点和工作环境也对应征者缺乏吸引力。该救护中心在郊区，距离成都市区差不多有30公里，而且是在丛林里面，完全脱离城市，办公室没有空调，没有地毯，很多人不能适应这样的生活。<sup>3</sup>

国内环保组织，尤其是一些草根组织，甚至没法组成一个核心的团队。如甘

<sup>1</sup>马若宇：讲述“照片之声”的人 <http://www.yndaily.com> 2005年06月16日 12:39 云南

<sup>2</sup>马国芳：《国际非政府组织在云南发展状况研究》，《云南行政学院学报》，2004年2期：60-61页。

<sup>3</sup>四川：十五万年薪难觅人才。 <http://edu.qqread.com/> 公益时报。

肃第一家环保民间组织“绿驼铃”，它的宗旨是致力于西部环境保护事业。赵中是“绿驼铃”的专职领导人，为此他辞去了在中科院系统的工作。“但是他要处理的关系听起来就令人头疼：他既要和媒体搞好关系，又要保持一定的距离；他要向投资方争取越来越紧张的项目资金；他要和政府部门搞好关系，让他们来配合或者支持项目的进展；他要和志愿者保持良好的沟通和合作；更重要的是要和西北日益恶化的生态作抗争。而实际上，在面对这些难题的时候，他甚至没有一个稳定的核心团队来保证一切正常运转。很多人抱有保护环境理想，然而糟糕福利待遇却使人们的热情无法延续。有时候，这个团队多达数十人，有时候，却只有他一个光杆司令。<sup>1</sup>另一个环保组织绿色骆驼则被迫解散。2002年3月，饶永、葛永新等5名治沙志愿者来到若尔盖治沙，并自称“绿色骆驼”。在苦苦支撑3年多时间后，虽然治沙有效果，他们还是于2005年底因为各种原因停止治沙。如今饶永、葛永新均在当地找到爱人并留下来生活，葛永新改名叫“哈密”，饶永帮助爱人家做饮料销售生意。<sup>2</sup>按照他们的说法：“他们希望过正常人的生活。”

再次，本土环保组织专业性人才不足。我国环保非政府组织在参与环境政策制定和实施社会监督上，大多是从单一视角提出意见和建议，往往缺乏综合情况、专业理论和基础数据支持。由于专业性人才匮乏、基础薄弱，环保非政府组织参与环境政策制定和实施社会监督的能力不足、成效不高。与以前相比，环保非政府组织运行的社会环境已经发生了很大变化，对环保非政府组织从普适性视角转移到专业化视角去关注环境问题提出了更高的要求。专业化视角包括从更深层次上敏锐地发现环境问题以及提高参与能力、提出解决方案两个方面。以环境影响听证为例，对听证的程序、内容以及如何有效举证，如何有效利用这个制度参与的渠道实施自己的目标，本土环保非政府组织还普遍缺乏相关能力。如怒江环评报告篇幅多达700页，涉及到多个学科专业，如何整合专家资源去消化吸收其内容并提出有说服力的主张，对专业性较强的环境决策提供科学的、有说服力的建议，是环保非政府组织亟需解决的问题。也正是基于这个原因，环保非政府组织也被攻击为不懂科学，也有了环保界和科学界“人类要不要敬畏自然”的大辩论。方舟子这样评价这些民间环保人士：“当然不是什么环境学者和生态学家，

<sup>1</sup>王鹏. 一个环保NGO的西部生存现实. 经济观察报. 2008年04月12日.

<sup>2</sup>若尔盖：与沙漠争夺湿地的草原. <http://www.scol.com.cn>. 四川在线. 2008-03-07.

事实上他们连一些基本的环境学和生态学知识都不具备，只是一遍遍地重复不证自明的空洞言论和陈词滥调，偶尔涉及到具体的科学问题，就闹出大笑话。但是让我感到惊讶的，不仅仅是环保人士自身对环保的无知，而且是他们把自己当成正义的化身、大自然的代言人的傲慢态度和迷信思想，让我觉得有点恐怖。<sup>1</sup>尽管我不完全赞同方舟子的观点，但环保人士人文背景深厚，专业知识不足确实成为自己的软肋。

因此，环保非政府组织如何实现由宣传教育为主向专业化的环保团体转变，是非政府组织能力提升的一个重要瓶颈。

最后，社会对非政府组织认知缺位。非政府组织人力资源匮乏和公众对非政府组织的认知缺位也密切相关，这种缺位首先是对非政府组织理念的不认同。“很多人不相信还会有人不是为了钱而去工作，整个社会的公益意识还不强。从高级白领到普通工人，大家见面讨论的都是工资涨了吗、公司发展怎么样之类的话题，没有人会去讨论你们今天救了几头黑熊。在这样的社会大环境下，非营利组织的理念被忽略了。”这一点，龙桥黑熊救护中心项目总监乔博理深有体会。“这份工作跟 IT、商业等大家熟悉的工作不一样，要跟别人说清楚你在做什么是很困难的，前前后后要解释很多事情，而且并不是所有人都能理解你，他可能会问，你为什么要去做这样一件事。所以我很少跟别人提起我的工作，包括我的朋友和家人。”<sup>2</sup>

在我的调查中，人们也普遍认为只有找不到工作的人才去非政府组织工作。言下之意是认为非政府组织工作是没有技术含量的。实际上环保非政府组织特别需要专业人才的参与。

## 五、环保非政府组织规章制度不健全

国内环保非政府组织往往占据道德的制高点，而相对忽视制度建设。正如高颉在他撰写的报告《非政府组织倡导在中国的现状》所阐述的：大部分草根非政府组织创办初期都是不太正规的，规模也比较小，经常只有一两个人是核心成员。不过很多组织在发展过程中，活动范围和组织规模都迅速扩大。然而，政策和规

---

<sup>1</sup>方舟子. 我们要有什么样的“环保”. 环球. <http://www.sina.com.cn> 2005年02月23日 08:37.

<sup>2</sup>四川. 十五万年薪难觅人才 <http://edu.qqread.com/>. 公益时报.

范框架让这些组织的发展异常艰难，开展工作也并非一帆风顺。因此，大多数草根非政府组织的组织责任都是比较模糊的。组织结构都是公司社团形式的（即：组织由各个部门构成，向一位主管或者主要负责人汇报工作）。当董事会存在的时候，董事会将承担所有管理工作；组织成员也可以向其他股东汇报，但这似乎只是名义上的。更恰当的说，这些组织首先要按照创建者的理念来进行工作，而创建者在很多案例中依然是组织的负责人。

长期以来，非政府组织作为舶来品，一直被冠以神圣、高尚的光环，甚至不少环保人也在动辄挥舞社会公益、慈善的旗帜，不自觉地流露出公益行动者的道德优越感。其实非政府组织只不过是社会中一个调节单元，而对于大多数非政府组织的人来说，或许也就是一份工作，甚至是一份职业。在如今的一些非政府组织内部有一些全职工作人员，为了全力奉献于非政府组织，自愿不领取工资，即全职为非政府组织无偿劳动。我们不会否定不领取薪水员工的精神境界，但对于一个机构的管理、运营来说，显然是缺乏稳定、持续的原动力的。这一点，对于非政府组织的创办人来说也许不难做到，但对于其他的员工来说，也许就只是一份工作。一份不需要报酬的全职工作很难说是长远的。另外，不应以“奉献”、“牺牲”来掩饰非政府组织有利益的事实，“大家都说工资低，但为什么还有那么多人愿意做？一般工作人员或许很低，但非政府组织的领导人通常并不缺钱，这非常耐人寻味。非政府组织并不是清水衙门，做非政府自组织得到的不仅是理想的实现，还有社会资本的积累：你学了很多东西、被人称为专家，世界各地的人邀请你去访问、交流、这难道不是利益？”一位资深环保人士如是说。

从事非政府组织方面的工作当然需要热情，但热情不能代替能力。非政府组织现在迫切需要引入现代管理经验，在财务管理、人力资源、项目管理等方面取得突破，而不是用个人感召力代替制度上的完善。2006年9月28日，“自然之友”的理事梁晓燕披露了关于“自然之友”最近的一场劳动纠纷。梁晓燕说，“组织内的一名工作人员接收了一笔来自社会的捐款，但是没有上交给单位，也没有给捐赠方开具收据，而且还私自将这笔捐款挪用到其它项目上。11个月后，单位才通过其它渠道知道这件事。”“自然之友”召开理事会专门就这件事情进行讨论，连续召开四次，最后一致通过的处理结果是解除组织与这名工作人员的劳动合同。但是这名员工不服处理结果，起诉到劳动仲裁委员会。因为“自然之友”

的财务规章中并无因挪用捐款可以解除挪用人劳动合同的规定，所以劳动仲裁委依法裁决撤销“自然之友”的处理决定。“都挪用捐款了还得不到应有的处理，理事会感到纳闷，就提起上诉，结果一裁两审的结果一模一样，我们不得不反省。”梁晓燕说。“虽然官司已经终结，但这件事的影响非常大。随后‘自然之友’彻查所有的规章制度，对有缺陷的制度进行了调整。”梁晓燕表示，“教训非常大。促使了组织的法治自觉。投入全部力量和精力去开展大量项目和活动时，没有对组织内部治理和管理进行相应的规范化和能力建设，造成组织监管缺失、法律文件丢失、财务管理不严格、内部沟通障碍、项目工作达不到要求等问题，后来连续发生股东理念分化和股东的退出，股东提起诉讼等事件，使组织资源流失的同时，公信力和社会效益产出都受到了影响。”<sup>1</sup>

连“自然之友”这样的著名组织的规章制度尚且不完备，其它组织的组织建设更是可想而知。因此，非政府组织在自身发展壮大的同时，不断完善自身制度也非常必要。

## 六、西部民族地区环境治理中本土主体性被忽视

总体来说，西部民族地区本土环保非政府组织缺乏，社区环保组织则更少。“当前国内环境保护形式基本上是‘城市包围乡村，即经济发达的大城市中，一批环保志愿者自愿结合，以某种组织形式争取到资金支持，进入生态环境恶化地区，按照西方环保非政府组织的运作程序、环保价值观、技术等，在当地开展环保项目。这就出现了资源分配关系和如何占据舞台的问题，并在实际运作中几乎变成各个组织的势力划分。环保运动在某种程度上成为一种表演的‘剧团’或者‘宣传队，离真正群众生活中的环保距离甚远。比如说吧，青藏高原建立了一个藏羚羊保护站，有一套活动房子，风力发电，在公路边上。但我觉得这只是一个展示，虽然它也作了些实际工作，但是我想强调的衡量重要标准是，当地老百姓对它的事并不知道，和老百姓没有多大关系。而真正要保护当地的生态、当地的物种，不主要靠当地老百姓怎么行？”<sup>2</sup>自然之友的创始人之一王立雄意识到本土主体性的位置，强调当地人参与。<sup>3</sup>本土生态环境保护不仅事关野生动物，还应

<sup>1</sup> NGO 面临德治还是法治难题. 公益时报. 2006-10-12 12:19:31. 21CN 论坛.

<sup>2</sup>王立雄(“自然之友”创立者之一)，在“哥伦比亚中国生态研讨会”的讲话，2002年7月.

<sup>3</sup>转引自刘源.《文化生存与生态保护——以长江源头唐乡为例》：[博士学位论文].北京.中

包括本土民族生活生产所依赖的自然环境，在这方面，外来组织由于语言、资金、文化差异等因素，在民族地区缺乏优势，很多时候不得不发出心有余而力不足的感慨。

大自然保护协会“照片之声”项目负责人美国人木德安女士曾讲述她第一次到雨崩村开展工作的情形：“当我切入正题，跟村民们谈起这个叫做‘照片之声’的项目，并揣测他们对这个项目的兴趣时，语言似乎成了最大的障碍。我心存焦虑，因为不知道经过英语到汉语再到藏语的翻译转换，最终传达的意思是否还有意义？”<sup>1</sup>

中国西部保护区的面积占全国总面积的75%以上。2000年以前，全国林业系统国家级保护区的建设资金累计投入仅为3.6亿，其中大部分集中于少数几个国家级的大熊猫保护区；从日常管理资金看，全国保护区每年得到各级政府的总投入不足两亿元，平均每平方公里约为52.7美元，即使在发展中国家我们也几乎是最低的”。<sup>2</sup>

自然保护区本身遵循的是一种以自然科学为主的管理知识体系，保护区更多的是接受林业、环保、国土、农业等专业部门的业务指导，这些以自然科学为主要背景的专业部分对保护区进行业务指导或管理，为保护区的管理注入了更多自然科学知识以及本部门的规则，而对既以存在的乡土知识和社会生态知识考虑较少，甚至根本不尊重当地乡土文化，致使国家的许多管理措施在当地难以执行或执行得不好，有的甚至引发了当地居民与保护区管理机构的矛盾。自然科学知识与乡土知识冲突的发现，使保护区的管理者处于两难境地，一方面他们要适应当地文化知识，加强与当地村民的合作，以便更好地完成任务；另一方面，他们必须相对完整的按照上级的管理规则执行，以便接受上级的检查。

实际上西部少数民族在长期的生产生活实践中积累了丰富的乡土文化知识，对自然资源有着自己独特的理解。如地处贵州黔东南雷公山和月亮山自然保护区周边居住着大量的苗族和侗族居民，他们在几百年与森林的交往中形成了自己的森林文化，历史上当地群众就有栽杉木、用杉材以及护林的习惯，杉木建房是一

---

央民族大学，2004年，148页。

<sup>1</sup>陶红、马若宇：讲述“照片之声”的人。http://www.yndaily.com. 2005年06月16日12:39 云南日报网。

<sup>2</sup>申小莉、李晟之等。《中国西部自然保护的新探索》。《中国环境与发展评论（三卷）》。北京：社会科学文献出版社，2007. 19页。

一个家庭贫和富的象征，当地丰富的乡土文化也极大地促进了自然资源保护。

随着环境保护运动的发展，本土人群在其中发挥作用和位置的重要性愈发凸显。他们了解这些土地和生态系统，常常具有几代人利用土地的、与本地情况相适应的实践。他们也愿意密切关注这些土地将成为什么样，将有什么生物在其中生活。不仅因为他们与其家园保有情感和精神关联，从而尊重生活在土地之上的生命共同体的生命中心价值观，而且因为他们自己的生活方式和认同也危如累卵。<sup>1</sup>西部民族地区环境保护的重点在农村。但绝大多数非政府组织集中在城市，尤其是大中城市。由于缺乏真实生活经验，则在开展活动时理想化的色彩较浓厚，尤其是北京的环保组织也常常被攻击为“舒舒服服的城市里的中产阶级”。相对来说，西部民族地区本土的环保非政府组织更了解基层的一些问题，但是他们中的许多人还需要学会如何将其观点表述更清楚，更有说服力。这些地方性的非政府组织应该受到更多的媒体关注和资金支持。

### 第三节 西部民族地区环保非政府组织发展的制度障碍

西部民族地区环保非政府组织的功能发挥，不仅依赖于社会意识和自身能力的提高，更依赖于良好的政策法律环境的营造。环境保护公众参与机制的缺失以及西部民族地区传统环保方式缺乏制度保障成为西部民族地区环保组织发展的桎梏。相关法律法规的不完善更使西部民族地区环保组织的生存和发展面临着重要挑战。

#### 一、传统资源管理模式缺乏政策认同

中国政府从 20 世纪以来，尤其是在 2000 年以后，在西部建立了大量的保护区，保护面积占全国总面积的 75% 以上。保护区日常管理经费主要由所在地的地方政府负责。由于西部地区政府财力严重不足。保护区资金的问题在近期很难从根本上得到解决。自然保护区的现状普遍堪忧，有些甚至没有体现出“保护”的行为。“划而不建，建而不管”是对现状最形象地总结，“许多地方跑马圈地般圈

<sup>1</sup>刘源.《文化生存与生态保护——以长江源头唐乡为例》:[博士学位论文].北京.中央民族大学, 2004. 149.

上了，象征性地立碑标明‘自然保护区’，然后就不管了，有些甚至连围墙、铁网也没有”。因此，西部保护区必须创造出投入更低、效率更高的保护和管理模式。

世界上存在着两类自然保护体系。除主要以现代科学为基础的，由自然保护组织或政府机构建立的正式体系外，还有另外一类，即主要以传统文化和原住民知识为基础，通过传统资源管理、民间禁忌和乡规民约而形成的乡土保护(Vernacular conservation)或传统保护体系。圣境<sup>1</sup>是其中最重要和不可分割的组成部分之一。即使在今天，信仰文化仍然对大多数民族的心理、行为以及资源和生物多样性管理产生着重要的影响。在圣境内及其周边地区，人类对自然资源的利用和对环境的干扰受到一定程度的限制，并通过立法、行政和乡规民约的形式将这种限制长期固定下来，从而使大片自然植被得以保存，实际上构成了一类特殊的以传统信仰文化为基础的自然保护体系——圣境自然保护体系。

如果说现代保护体系的建立只是近几十年的事，管理上以政府法令和强制性的规章制度为特色的话，圣境自然保护体系则已经存在了几百年甚至上千年，并以多样化的乡规民约所体现的禁忌习俗、利用强度和方式以及强烈的民间自觉和参与性为其特色。因此，也是一种成本非常低，效率非常高的管理模式，对西部自然保护区的管理模式形成互补。然而这种管理模式缺乏政府有力的支持。

为此，一些环保非政府组织尝试把圣境自然保护体系运用到西部自然保护区的管理中。其中最有名的是保护国际对藏族的神山圣湖管理模式的挖掘和运用。神山圣湖作为一种生态保护机制，并非完全对社区群众的生产、生活活动进行限制，而是把保护行动巧妙地融入老百姓的生产和生活中，充分调动起社区的“内控”机制进行资源的自我管理，以极少的成本管理大面积区域，实现了保护效率最大化和可持续。

国际环保组织保护国际于2003年开展的神山圣湖保护机制研究中，被调查的四川和青海省的79个寺庙中，38%和26%的寺庙有地方政府（主要是县林业局）口头委托和书面委托。事实上，寺庙所说的委托多数是指与林业局签订的护林防火责任书。地方政府真正明确承认神山圣湖为寺庙的封山区，并由寺庙管理的有

---

<sup>1</sup>所谓圣境，是指由于传统文化信仰的原因而受到崇拜、禁忌和保护的一类特殊自然-人文景观单元。如人们常说的神山、龙山、风水林、龙泉及宗教庙宇所在地等。

4 例。<sup>1</sup>从中我们可以看出，政府部门对社区保护神山的认可还远远不够。并且社区反映盗伐盗猎者通常是外来人口，在保护过程中最大的困难是没有权力和法律依据对这种破坏行为进行有效干预和惩治。传统的资源权属和资源管理方式没有得到外界的认可和尊重，缺少法律和政策的支撑。

在全球范围内，社区保护区已经得到了许多国家和地区的认可，并越来越受到重视。中国于 1992 年签署的《生物多样性公约》中就提到与生物多样性相关的社区知识、技能、创新和实践应该在保护行动中得到重视。联合国教科文组织于 2001 年发表了《文化多样性宣言》，提倡发挥现代知识与民间传统知识的协调作用。世界自然保护联盟所列出的六个保护地类型中其一就是社区保护区。2003 年的世界保护地大会上提出的德班建议的部分内容如下：

保护地的建立是人类有意识地选择的结果，用以保护自然、生物多样性和具有特殊文化价值和意义的地区。

个人和社区常常出于精神上的原因使用保护地，因为这些保护地可以给他们灵感，治愈他们和/或为他们提供一个获得宁静、教育以及与自然界交流的场所。

保护地作为保护自然的基本工具，表现了人类保护地球生命的强烈愿望和责任感，因而这些地区成为人们敬畏及实现民族希望之地。

许多社会群体，特别是土著和传统的民族，崇拜宗教圣地并从事传统的保护地理概念上的地区、自然、生态系统或物种的实践，来表达其社会或文化选择、自然神圣性的世界观以及它与文化之间不可分割的联系。他们也将宗教圣地视为独特的知识源泉和对本民族文化的理解，因而宗教圣地发挥着与人类类似的作用。

为此大会的参与者建议各国政府：制订、落实法律和政策，承认创新的管理模式的有效性。中国的保护区法也应该体现德班建议所提倡的原则。

因此，环保非政府组织的发展壮大不仅需要社会环境的改善、自身能力的提高，更需要制度层面的松绑。尤其是在西部民族地区，保护的主体应该是西部本土组织尤其是社区环保组织。因此，西部传统的管理资源的方式应该受到政府的认可和制度支持。只有这样，社区群众参与环境保护的积极性才能激发出来，环保非政府组织在西部的活动才能更加得到当地社区群众的支持。

---

<sup>1</sup> 申小莉. 中国西部自然保护的新探索. 中国环境与发展评论（第三卷）. 社会科学文献出版社，2007 年 3 月，208-209 页.

## 二、非政府组织立法不完善

健全的法律保障是非政府组织存在和发展的前提，我国关于非政府组织方面的立法亟待完善。

### （一）立法层次低

针对社会团体多头管理的现状，国务院委托民政部起草了《社会团体登记管理条例》，并于1989年10月25日正式颁布实施，1998年国务院又对该法进行了修订。为了管理其它特定的社会组织，国务院又颁布了一些社团管理法规，计有《民办非企业单位登记暂行条例》（1998年）、《基金会管理办法》（1988年）、《外国商会管理暂行规定》（1989年）、《基金会管理条例》（2004年）。由此，我们可以看出有关社团管理的法规，没有一个是全国人大制定的，都是部门立法，立法层次不高。

从非政府组织立法的层次看，有关结社的立法应该由全国人大及其常委会来进行，由此才可能真正协调各个复杂利益主体之间的关系。国务院立法或者国务院委托部门立法自然而然就会将政府的价值理念强加给非政府组织。目前非政府组织立法中存在着以社会稳定为导向，限制非政府组织竞争、抑制非政府组织发展的现象，但是不能排除非政府组织管理部门利益考量和管理者方便为行动原则。在提高立法层次的基础上，明确公民结社权的基本内涵也非常重要。

现有非政府组织立法存在的核心问题是立法缺位和观念滞后。政府对多元社会缺乏充分认同。在民间社会的表达和实践没有实现一定程度的理性化、程序化的社会氛围之下，一部保障公民结社权和结社自由，限制非政府组织非法活动，并限制和排除非法非政府组织的《结社法》应该是一定时期内非政府组织立法和管理的首要目标。早在20世纪80年代后期，《结社法》的起草就被提出来，民政部门也做了大量基础性的工作，但是由于种种原因，该法一直没有纳入正式的立法议程。

### （二）管理体制不顺

《社会团体登记管理条例》规定的非政府组织在管理体制上的双重管理、归口登记、分级管理的原则，制约了非政府组织的发展。

“双重管理”是指每一个社会团体都要接受登记管理机关和业务主管机关的双重管理。国务院民政部门和县级以上地方各级人民政府有关部门是本级人民政

府的社会团体和民办非企业单位的登记管理机关,跨行政区域的社会团体和民办非企业单位由所跨行政区域的共同上一级人民政府的登记机关负责管理。国务院有关部门和县级以上地方各级人民政府有关部门、国务院或者县级以上地方各级人民政府授权的组织,是有关行业、学科或者业务范围内社会团体和民办非企业单位的业务主管机关。

“双重管理”将所有重要权力都赋予了业务主管单位,而且规定只有党政机关及其授权的机构才能担任业务主管单位,从而把一切正式社团置于政府的直接控制之下。《社会团体登记管理条例》规定业务主管单位履行监督管理职能。其主要内容包括:负责对社团负责人和社团专职工作人员进行经常性的形势、任务和思想政治教育,使其熟悉并遵守国家的法律、政策;负责对社团负责人的选举和换届任免的审核、社团专职工作人员的党组织建设、工作调动、工作调整、职称评定等方面的管理;负责对社团的重大业务活动、财务活动、接受资助和外事活动进行审查及管理;负责对社团内部组织机构的调整、增减等进行审查并提出意见,并督促社团到原登记管理机关办理变更、注销登记手续。同时,协助社团清理债权债务并出具债务完结证明等善后工作。”<sup>1</sup>

“归口登记”是指社会团体统一由县级以上各级民政部门登记,颁发《社会团体法人登记证书》。经合法登记的社会团体,就有了法人地位,享有民事权利,承担民事义务。法律体制注重非竞争原则,即在同一个领域中每个层次只能有一个非政府组织。社会团体不准许超越行政级别开展业务活动或设立其它分支机构。

“分级管理”是指全国性的社团由民政部登记和国务院有关机关管理;地方性社团由相应的地方民政部门登记,并由相应的地方政府业务主管机关管理;分级管理并不表现在社团存在级别上的差距,只是表面社团的活动范围和发展会员的范围。社团一旦登记就取得了法人资格,它们之间可以存在横向的协作关系,但是不存在纵向的隶属和指导关系,社团也不因为规模大小有权利上的差别,社团是平等的民事主体。按照分级管理的原则,在同一级行政部门、同一目的,只能注册一家非政府组织;中国的非政府组织的一切活动都必须在其注册地范围之内,而且不允许在其他地方设立分部。这就意味着,“中国的 NGO 长不大,就环

---

<sup>1</sup> 吴钟泽、罗金罗主编:《社团管理工作》,31页,北京,中国社会出版社,1996年。

境 NGO 而言，10 个人的已经算大的。”“总体上看，28.9%的环保民间组织没有专职人员；46.5%的环保民间组织其专职人员在 1-5 人之间；80%的国际环保民间组织分支机构其专职人员不超过 20 人，59.7%的草根环保民间组织其专职人员在 1-10 人之间。”<sup>1</sup>

非政府组织的这种双重管理体制可以说是最具中国特色的一种制度，既有长期的计划经济体制下惯性的沿袭，也是针对中国非政府组织现状的无奈之举。“分级”和“归口”多少带有计划经济条件下全国在行政管理模式上的“条块分割”的延续；“双重负责”也暴露出国家统合社会的影子。分级管理限制了非政府组织之间的竞争，阻碍了全国统一的公共物品供给市场的形成。在很多情况下，非政府组织的形式和内容是多元的，很可能不知道哪个机关做主管机关，或者相关部门都不愿做主管部门，这样就抑制了非政府组织的生成或者说助长了非法非政府组织的出现。

### （三）非法组织概念界定模糊

非法组织的范围界定不明确，范围过宽是目前社团法律地位不稳定的主要原因，这一定程度上也增大了社团的设立成本和社团管理成本。根据民政部 2000 年颁布的《取缔非法民间组织暂行办法》。非法组织有三个类型：未经批准，擅自开展社会团体筹备活动的；未经登记，擅自以社会团体或者民办非企业单位名义活动的；被撤销登记后，继续以社会团体或者民办非企业单位名义活动的。这事实上将那些在社会上存在的，有益于社会公益，但是没有获得登记的社会组织“推入”了非法组织的行列。而且，以身份而不是行为界定社团的“合法”和“非法”很可能使一些有合法身份，但从事非法活动的社团成为漏网之鱼。从源头上界定非法组织的做法还可能将政府对社团的监管简单化，把事后的监管变成事先的遏制。

### （四）有关企业社会责任法规不健全

在政府、市场、社会三方中，社会处于最弱的一方。因此，非政府组织的发展不仅需要政府的扶植，也需要市场的支持。国外的很多企业都是非政府组织的合作伙伴。在合作中，企业获得良好的社会美誉度，非政府组织获得资金支持。虽然，2005 年，我国通过了修改后的新《公司法》，其中第五条规定：“公司从

<sup>1</sup>中华环保联合会主编. 2008 中国环保民间组织发展报告. 4 页.

事经营活动，必须遵守法律、行政法规，遵守社会公德、商业道德，诚实守信，接受政府和社会公众的监督，承担社会责任。”这是我国第一次以法律的形式在《公司法》里明确提出企业社会责任的概念，但由于缺乏明确规定，也缺乏企业承担社会责任中的民事、刑事和行政责任，因此缺乏可操作性。

对企业提出承担社会责任的要求基于企业活动并不是孤立的行为，它可能引起一连串的后果。人的每一个行动都会引起一系列结果，或好或坏。这些后果有些落到行动者自己身上，有些影响到他人，乃至影响到整个人类或自然界。作为有理性的物种，人应该对自己的每一个行动负责。<sup>1</sup>因此，完善相关法律法规，鼓励企业履行社会责任是非常有必要的。

### 三、环境保护公众参与法规不健全

毋庸置疑，中国政府主导型环保机制在原有计划经济体制下具有一定的合理性和必然性，然而随着中国各种体制改革和国际环境外交的深入，其局限性也明显地表现出来。过去在环境治理的思维和理念上，中国一直强调技术创新和资金投入，试图通过吸纳发达国家的先进技术和加大资金投入来解决环境问题，很大程度上忽视了环境管理运行机制的制度创新，即回避了社会体制对环境治理的根本性制约。其实，体制改革远比技术创新要复杂和困难得多，因为这一变革势必要求对公众赋予足够的环境权益，而对公众的赋权将引起政府权力的分散化，亦即意味着社会既有利益关系和利益格局的调整，从而导致不同利益集团之间的矛盾和冲突。从社会排斥的视角分析中国公众环境权益的缺失格局中，最大的得益者即是代表资本利益的产业集团，该集团不仅是既有利益关系的忠实维护者，且对经济价值取向的政府有着强大的游说力，而分散的公众对政府的影响则微乎其微。在如此悬殊的力量对比下，中国环境治理体制改革一直游离于其制度缺陷核心之外便不难理解。由于公众参与理念还远未成为政府决策的指导思想，政府虽然一种呼吁各种社会力量广泛参与环境治理，但相关法律保障并不完善。

#### （一）公益诉讼制度缺失

首先，环保非政府组织不能成为环境公益诉讼的主体。我国行政诉讼法第2条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行

---

<sup>1</sup>柴艳萍.《商业和谐论—商品交换伦理研究》.北京：中国社会科学出版社，2008.245页.

政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼”。第 29 条规定：“律师、社会团体、提起诉讼的公民的近亲属或者所在单位推荐的人，以及经人民法院许可的其他公民，可以受委托为诉讼代理人。这意味着在非政府组织本身遭到行政机关侵害或被委托作为诉讼代理人的情况下参与的。这意味着原告必须是与具体行政行为有直接利害关系的公民、法人和其它组织。“直接利害关系”是指与具体行政行为有法律上的权利义务关系，“法律上的权利义务关系”意味着原告必须是被侵害实体性权利的享有者，且这种权利必须被原告“专属性”、“排他性”地享有。而许多环境因素，如清洁的大气，洁净的湖水等在传统民法意义上属于“公用、共用”财产，任何单位和个人无专属享有权。因此按照我国《行政诉讼法》的规定，原告不能对导致污染和破坏公共环境的非处罚性具体行政行为提起行政诉讼，这种立法状况对保护公共环境及公民的合法环境权益是不利的。

其次，环境行政行为司法审查范围的法律规定有缺陷。《行政诉讼法》第 12 条规定：“人民法院不受理公民、法人或者其他组织对下列事项提起的诉讼：…行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令。”这种把抽象行政行为完全排除在司法审查之外的立法规定已经难以满足我国依法治国的需要。某些地方行政机关为了本地或某些单位或个人的利益，制定、发布具有普遍约束力的决定、命令侵犯国内外单位、个人环境权益的现象将不可能杜绝。因此，有必要扩充环境行政诉讼的司法审查范围，以适应充分、有效和及时保护国内外市场主体合法权益的需要。

再次，环境公益民事诉讼立法不足。我国《民事诉讼法》第 108 条第 1 款规定：“起诉必须符合下列条件：原告必须是与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织。”该条的缺陷与《行政诉讼法》规定的缺陷大致一致，在此不再详述。《民事诉讼法》第 15 条规定：“机关、社会团体、企事业单位对损害国家、集体或者个人民事权益的行为，可以支持受损害的单位和个人向人们法院起诉。”“支持”意味着社会团体的作用是辅助性的。一个得到环境行政机关行政许可的区域性开发行为可能危及区域的生态安全时，如果所有潜在的受害者在环境社会团体的支持下仍然不敢起诉，环境社会团体作用的局限性就表现出来了。另外，环境社会团体能否代表其成员提起环境民事诉讼的问题，我国法律也没有提及。

## （二）公众参与缺乏相应的法律保障

法律制度是公众参与环境保护最基本的保证，尽管我国在《环境保护法》中强调了公众参与环境保护的重要性，《环境影响评价法》中也规定了建设项目和规划可以有公众参与的机会，但这些法律制度的规定过于笼统，缺乏可操作性。2006年《环境影响评价公众参与暂行办法》的颁布和施行，无疑是我国环境保护法律制度和公众参与法律制度构建的重要的过程和文件，该《办法》的立法目的是为了推进和规范环境影响评价活动中的公众参与。但通观全文，实际上是规定建设单位或环境保护行政主管部门关于如何征求公众意见的法律文件（见该《办法》的第3条的规定）。这一方面反映出该《办法》的制定者立法思想存在局限性，即没有认识到将公众作为享有权利的主体参与环境影响评价，只是认为该《办法》是建设单位、环境行政主管部门和审批部门的行为规则；另一方面也反映出该《办法》的立法技术不成熟、不严谨。

首先，对公众的主体地位规定不明确。没有对公众进行定义，即公众的法律主体地位阙；对选定公众的标准规定不明确。在相关条文中出现了“建设单位或者其委托的环境影响评价机构、环境保护行政主管部门，应当综合考虑地域、职业、专业知识背景、表达能力、受影响程度等因素，合理选择被征求意见的公民、法人或其他组织。”“被征求意见的公众必须包括受建设项目影响的公民、法人或者其他组织的代表”（见第15条第1款、第2款）。至于如何“综合考虑”、“合理选择”或怎样确定“受建设项目影响”等要素，该《办法》没有做出规定，而且在条文中公众只是被动地作为被选择的对象，主体地位不明确，而主体地位的不明确必然导致公众的权利和义务的虚化，使得该《办法》演化为建设单位和环境行政主管部门的行为规则，公众无法主动和真实地参与环境影响评价。

其次，对公众意见的法律效力规定不足。该《办法》第36条第1款、第2款规定：“环境保护行政主管部门组织对开发建设规划的环境影响报告书提出审查意见时，应当就公众参与内容的审查结果提出处理建议，报送审批机关。”“审批机关在审批中应当充分考虑公众意见以及前款所指审查意见中关于公众参与内容审查结果的处理意见；未采纳审查意见中关于公众参与内容的处理建议的，应当作出说明，并存档备查。”根据该条，公众对公众意见是否得到采纳是无权处置的，完全是环境保护行政主管部门组织和审批机关的职权，甚至在公众意见未得

到采纳时公众是否有权得到说明也规定得不明确,仅仅是存档备查而已,

再次,相关程序方面的规定其法律效力不明确。在该《办法》中有诸多关于程序方面的规定,如第22条、第23条、第24条、第25条的规定,可是对违反这些程序形成的法律文件的法律效力没有规定,也就是说违法或者说违反程序取得的公众意见,将同样可能视为公众意见,将导致公众意见失去法律意义。<sup>1</sup>

2008年12月29日至30日,金沙江中游阿海水电站环境影响评价报告书技术评估会在北京召开,会议史无前例地邀请了两名NGO代表参加。这是自《中华人民共和国环境影响评价法》和《环境影响评价公众参与暂行办法》施行以来,大型工程环境影响评价公众参与执行得最为规范的一个案例。会上,NGO代表马军和杨勇参与了评估的主要过程,阐述了NGO对阿海电站潜在环境和社会影响的想法,表达了对金沙江中游一库八级开发将会造成的严重累积影响的关切,并就此提交了书面意见,其中要点被作为特邀代表意见写入会议文件。这一事件在环境影响评价公众参与方面具有标志性意义。应当承认,在程序公正方面,阿海项目迈出了一大步。尽管如此,要想实质性地落实科学发展观,推进程序公正,还有很长的路要走。完善的法制是双方沟通的重要前提。阿海环评技术评估会邀请NGO参加,环保部尽了一份裁判员的责任,但如何将这种方式法制化、规范化,还有待《环境影响评价公众参与暂行办法》进一步完善。同时,帮助环保非政府组织掌握《环境信息公开办法》等有关公众参与的法律规定,提高它们依法参与环境治理的意识和能力也是非常迫切的任务。

最后,我国宪法没有确认公民的环境权。公众参与环境保护的法律基础是以立法的形式确立公众的环境权与环境管理的权利并保障这种权利的实现,由此世界很多国家在立法中从实体法和程序法两方面对公众参与的原则予以规定。环境权具体表现为公众广泛的参与权、环境知情权、环境立法参与权、环境行政执法参与权、环境救济权以及公众直接或间接进行环保投资或者与自己的消费决策和消费偏好来影响和改变生产者的决策等权利。应把公众的环境权视为是人权的组成部分。我国人权的核心要素是生存权和发展权。事实上环境权就既是生存权,又是发展权,是人类生存和发展所不能缺少的前提,是人类文明传承和种族繁衍的现实保障。因此,我们应当承认环境权所具有的基本人权属性,并赋予其宪法

<sup>1</sup>李扬勇.《论我国环境公益诉讼制度的构建——兼评〈环境影响评价公众参与暂行办法〉》.《河北法学》.2007年4期:147-148页.

权利的地位。

### （三）环境教育立法的缺失

发达国家一般都有环境教育方面的立法。我国至今也没有专门的环境教育法,地方性法规、规章中也鲜有这方面的内容,环境教育缺乏确定的法律地位、无专门机构和人员、无确定的目标和评价标准,环境教育未引起足够的重视,操作“弹性”过大的状态。我国环境教育立法实践空白,环境教育法方面的学术研究很少,要制定全国性的法律有一定难度。当前,要加强环境教育法制建设研究,通过系统、深入、有针对性的研究,确定我国环境教育立法的目标、宗旨及主要内容。在此基础上,可尝试在部分地区进行试点,制定环境教育的地方性法规,为全国环境教育法制建设探索路径,提供经验。

没有规矩,不成方圆。没有完善的法律保障,非政府组织难以发展壮大。因此,完善非政府组织和环境保护公众参与方面的法律法规是环保非政府组织发展壮大的制度保障。

## 四、西部民族地区生态补偿立法欠缺

西部民族地区是维护我国生态环境安全的生态屏障区,西部地区的生态环境状况决定着中东部地区的生态环境质量。西部搞好生态保护,中东部同样能获得生态效益。西部牺牲眼前经济发展和可资利用的资源来搞生态保护,是为了全局的长远发展和国家的稳定,因此造成的发展机会的损失和经济损失如果全部由西部来承担,显然是不公平的。所以,“国家和社会受益者应对西部地区进行生态补偿,让生态环境保护活动产生的正外部经济性——生态服务价值或生态环境的破坏活动所产生的负外部经济性内化到行为主体的私人成本中去”<sup>1</sup>。

生态补偿法律制度是指国家通过法律规定,对人的行为、关系予以调整,达到保护生态的目的,核心是对生态产品提供者、因保护生态而付出代价者给予补偿。生态补偿起源于德国 1976 年开始实施的 *Engriffsregelung* 政策和美国 1986 年开始实施的湿地保护 *No-net-loss* 政策。我国是世界上开展生态补偿工作较早的国家之一,1992 年底,原林业部提出必须尽快建立我国森林生态补偿机制,1998 年修改后的《森林法》第 8 条明确规定国家建立森林生态效益补偿基金,

<sup>1</sup> 付健.我国生态补偿制度若干问题探析——以广西桂林阳朔大榕树风景区群体纠纷为例[J].学术论坛,2007,(10):78.

2000年,国家《森林法实施条例》规定防护林、特种用途林的经营者有获得森林生态效益补偿的权利。除此之外,《水法》、《矿产资源法》、《渔业法》、《土地管理法》等相关法律法规对生态补偿制度也作了相应的规定。

2005年5月我国颁布的《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》第8条第2款对我国生态补偿法律制度作了原则性规定:“国家加快建立生态补偿机制,根据开发者付费,受益者补偿、破坏者赔偿的原则,从国家、区域、产业三个层面,通过财政转移支付、项目支持等措施,对在野生动物保护区和自然保护区建设等生态环境保护方面做出贡献的民族自治地方,给与合理补偿。”

《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》明确规定了生态补偿制度的补偿主体是国家、区域和产业及环境资源开发者与破坏者;补偿对象是在野生动物保护区和自然保护区建设等生态环境保护方面做出贡献的民族自治地方的县、乡或社区和个人及产业。由于《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》第8条第2款对我国生态补偿法律制度只是原则性规定,对生态补偿的具体标准和实现形式等内容缺乏具体的规定,有待完善。

但是,除国家财政少量的转移支付外,我国迄今没有建立起有效的生态补偿法律制度。西部的生态补偿当前处于无法可依的困境,特别是相关的环境经济、法律手段严重短缺,这制约了西部地区政府和群众参与环境保护的积极性。因此,应尽快完善立法,建立起有效的西部生态补偿法律制度。只有建立起完善的西部民族地区生态补偿机制,才能为西部民族地区环境保护提供动力和资金支持,才能缓解围绕着资源开发和利用所引发的社区群众与开发主体之间不断增多的冲突,当然也会提高西部民族地区群众进行环境保护的积极性。而所有这些都为西部民族地区环保组织的发展和活动的开展创造良好的社会环境。

## 第四章 西部民族地区环保非政府组织发展的对策研究

治理理论视角下,非政府组织成为社会治理的主体之一。非政府组织是政府部门的助手和有力补充,可以弥补政府公共管理的不足。尤其是在西部民族地区,人力资源并不充足和经济、社会条件比较落后的情况下,非政府组织可以协助政府实现社会、政治、经济的稳定和发展。但在中国公民社会发育不成熟的情况下,非政府组织的潜力还远远没有发挥出来,政府部门有必要加大对非政府组织的扶植力度。西部民族地区环保非政府组织的发展需要政府、市场和社会的三方努力,其中政府部门是主导,市场辅助,社会力量努力。

### 第一节 营造环保非政府组织发展的和谐社会环境

我国政府高度重视公众参与在环境治理中的作用。《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》提出:“深入开展环境保护宣传教育。保护环境是全民族的事业,环境宣传教育是实现国家环境保护意志的重要方式。要加大环境保护基本国策和环境法制的宣传力度,弘扬环境文化,倡导生态文明;以环境补偿促进社会公平,以生态平衡推进社会和谐,以环境文化丰富精神文明。新闻媒体要大力宣传科学发展观对环境保护的内在要求,把环保公益宣传作为重要任务,及时报道党和国家环保政策措施,宣传环保工作中的新进展新经验,努力营造节约资源和保护环境的舆论氛围。各级干部培训机构要加强对领导干部、重点企业负责人的环保培训。加强环保人才培养,强化青少年环境教育,开展全民环保科普活动,提高全民保护环境的自觉性。”<sup>1</sup>社会意识决定社会存在,人的观念指导着人的行动,因此观念的改变也是一场革命。全民环境意识的提高是环保非政府组织发展的社会土壤和思想基础。

---

<sup>1</sup> 《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》. 国发〔2005〕39号.

## 一、培养公民权利意识

积极引导公民直接参与社会公共事务的管理和建设。社会存在决定社会意识，公民广泛有序的政治参与必然会成为公民意识形成的最佳途径。随着市场经济的发展和社会主义民主政治建设的不断深入，公民政治参与的渠道逐渐多元化，要鼓励和引导公民有序参与。在参与过程中可激发公民意识，塑造公民人格，体现公民自身价值。

首先，加快西部民族地区经济的发展是公民权利意识提高的前提。根据历史唯物主义的观点，权利意识属于社会上层建筑的范畴，由一定的经济基础决定。一方面，经济条件制约着人们的思想意识，正如列宁所说：“雇佣奴隶被贫困压得无暇过问民主”、“无暇过问政治。<sup>1</sup>生活在贫困落后、缺乏联系状态下的公民是难以形成完整的权利义务观念的。另一方面，公民权利意识的主要内容，诸如自由、平等、承认个人的合法权益等，正是市场经济的基本原则。正如马克思所说：“平等和直曳不仅在以交换价值为基础上的交换中受到尊重，而且交换价值的交换是一切平等和自由的产生和实现的基础。权利意识产生和发展的基础在于商品经济，而商品经济的高级形式—社会主义市场经济是公民权利意识和权利保障制度坚实的物质基础。”

其次，民主制度的充分发展是我国公民权利意识发展的基本条件。权利与民主唇齿相依，没有民主，就不可能有权利。我国城市与农村基层群众享有的自我管理、自我教育、自我服务权利是宪法规定的公民自治权利的重要体现，同时也是公民参与社会治理的重要途径，从社区治理到更大范围内的社会治理，无不需公民的积极参与。19世纪政治思想大师约翰·密尔指出：“一个绝对不能参与政治事务的人，不能称为公民。”政府要相信公民的能力，相信公民在一定范围内所具有的自治能力，同时还要给公民充分的信息，保障他们的知情权，同时也要有相关的制度途径保障与公共利益有关的公民参与公共问题的讨论以及公共政策的制定中来。西部民族地区应当充分发挥基层职代会、村民代表大会、各级人民代表大会以及少数民族传统社会组织的作用，重视政协、人民团体以及群众，尤其是新闻媒体的监督作用。只有充分发扬民主，使广大群众参与到决策中来，他们才能积极参与包括环境保护在内的公共事务的管理。

---

<sup>1</sup> 列宁，《列宁选集》第3卷。北京：人民出版社，1995年版，189-190页。

公民权利意识的培养是一个长期的过程，是一个随着制度的优化、法律的健全、公民自身素质提高而不断发展的过程。

## 二、培育公众环保意识

第一，培育公务员的环保意识。因为政府官员的一言一行都有可能在社会上产生示范效应，并且政府决策由官员做出，官员是否具有环保理念直接关系到环保精神在行政决策中的贯彻。因此，应该充分利用国家各级培训机构，如中央党校、国家行政学院、环境干部管理学院等平台，有针对性地对公务员进行环境教育培训。

第二，政府应利用所掌握的资源宣传环保知识和环保理念，引领社会舆论的导向。政府的所有管理活动本意都是向公众公开解释政府的意图，展示政府的形象。中国政府掌握着社会的舆论，具有强大的宣传功能，报纸、报刊、广播、电视、网络、电影都是宣传的载体，相关媒体应该专门辟出相应的板块，进行环保教育和环境宣传。政府应该鼓励文化、文艺工作者关注环保题材。例如，《可可西里》就是一部成功的环保题材电影。这部电影以野牦牛队队员为原型，设定一个记者以记录写实的第三者眼光，将镜头对准了浴血保护藏羚羊的特殊群体——巡山队，直观地再现了这些血性汉子与盗猎者惨烈斗争、以生命换取人与自然和谐的感人事迹。自2004年10月1日放映以来，《可可西里》受到媒体的广泛关注，被《环球银幕》、《南方都市报》、《新京报》等众多媒体列为2004年最值得期待的电影，并获得了第17届东京国际电影节“评委特别奖”、第41届台湾金马奖“最佳影片奖”、2005年第一届导演协会年度奖“最佳青年导演奖”。国内很多大学和环保组织也将《可可西里》作为宣传环保意识的影片，组织大学生观看，取得非常好的社会反响。<sup>1</sup>所以说，电影作为一种功能齐全、覆盖面广、普及性强的大众传播媒介，在现代社会具有难以估量的影响。该影片使公众的目光投向了西部民族地区，使社会更加关注藏羚羊的命运。因此，政府应该鼓励支持更多的媒体来关注环保事业。

第三，提高西部民族地区群众对资源立法的参与程度。加强西部地区群众对资源法规的宣传教育，特别是要广开渠道，使广大西部地区的群众更广泛地参与

---

<sup>1</sup> 王莉丽.《绿媒体：中国环保传播研究》.北京：清华大学出版社，2005年11月版.127页.

到完善自然资源立法和执法实践中来。提高广大群众对在本地区进行的自然资源开发行为的关注程度和知情率,使广大群众真正成为监督和制止自然资源开发中违法行为的社会力量,并通过了解相关的法律法规规范自身的开发行为。

第四,学校是环境教育的主战场。青少年的环境意识关系到人类未来的前途。学校是开展环境教育、培养青少年环境意识和环境保护能力的场所。“绿色学校”的概念最早起源于欧洲环境教育基金会(FEEE)于1994年提出的一项全欧“绿色学校计划”(Eco-School),这一项目是一个环境教育国际项目。之后,澳大利亚、美国、泰国、南非以及中国香港和台湾等许多国家和地区相继引入了“绿色学校”理念,开展创建“绿色学校”活动。1996年12月,国家环保局、中宣部、国家教委联合制定的《全国环境宣传教育行动纲要》(1996-2010)指出,“要根据大、中、小学的不同特点开展环境教育,使环境教育成为素质教育的一部分”,并提出在全国创建“绿色学校”活动。2000年,国家环保总局和国家教育部联合决定,每两年表彰一批全国创建“绿色学校”的先进学校。绿色学校的创建为青少年的环境教育提供了平台和基础。

云南是民族地区绿色学校搞得较好的地区,它的特点是领导重视、资金保障。绿色学校创建工作作为七彩云南保护行动的重要组成部分,既有具体的任务,又有明确的责任和目标。为了指导全省绿色学校创建工作的开展,云南省环保局、省教育厅联合成立了创建领导小组。在领导小组的安排下,全省呈现出了领导重视、部门配合、师生踊跃参与、社会广泛支持的良好局面,形成了较强的创建合力。

为了把云南绿色学校创建工作落到实处,领导小组把“创绿”工作经费列入到云南省环保部门和教育部门的必备支出项目。在确保资金保障的情况下,领导小组对创建的质量严格把关。对于已创建的和正在创建的绿色学校,领导小组办公室不定期组织专家对申报学校进行抽查,抽查率为22%。面对创建绿色学校中的重点和难点,云南省绿色学校创建办公室每年都会定期举办相关的培训,邀请相关领域的专家进行讲课,针对创建学校急需解决的一些问题进行培训,提供及时、有效的帮助。<sup>1</sup>因此,兄弟省份可以参考云南的经验,加强绿色学校创建的时效。

---

<sup>1</sup>资敏. 云南绿色学校 创建之路怎么走? . 中国环境报. 2009年02月09日13:36 .

不仅如此，一些环保人士和教育界人士还热心于把环保知识和课程引入高校。2008年秋季学期由福特基金会支持的“人与草原网络”在北京大学和中国人民大学联合开设了“人与草原”研究生选修课，在首都师范大学开设了“人与草原关系史”本科生选修课。

绿色学校的创建应该贯穿幼儿园、小学、中学、大学等不同层次，并由环境保护部门和教育部门保证资金来源。

第五，环境教育国际经验的借鉴。环保大国德国的环境教育理念值得我们借鉴。德国中小学有序地开展环境教育可追溯到20世纪60—70年代，到80年代，开展环境教育已成为整个联邦德国的共识，各州在讨论课程应包括哪些时，都一致认为“环境”应当成为整个中小学课程体系中的一个必须置于优先战略地位的重要内容。1980年10月17日，原西德各州文化教育部长联合会议宣布，环境教育是德国中小学教育的义务，所有学校都必须实施环境教育，并一致认为：环境教育是攸关人类生存的重要举措。

自从1988年世界环境与发展委员会在《我们共同的未来》（即著名的布伦特报告）提出“可持续发展”概念后，各国重新确定了环境教育的方向，即环境教育要面向可持续发展。在此背景下，德国也调整了其环境教育观，认为环境是“我们周围的一切事物”——包括人工环境、建筑物、道路以及群山和瀑布，环境教育在教育学生保护自然的同时，也要求其保护人工资源，目标是要使未来公民在职业生涯中能够做到在不牺牲自然环境和资源的前提下，为社会谋取最大限度的发展。环境教育被认为是在必要的知识技能基础上重在培养受教育者正确的环境价值观与态度、道德感与责任感，因而应当是一个教育过程，而不是一门单独的学科教学。为此，教育和文化事务部长会议作出决定，不再单独开设一门环境教育新课程，而是把环境教育融入已有的每一门课程中去。这样，德国中小学采取了环境教育的渗透课程组织模式，即环境教育被贯穿于课程体系，成为一个重要的课程领域，在现行的所有学科中渗透大量的环境教育内容，以期以日常学科教学为载体，来实现环境教育的目的，即培养具有综合环境素质的现代公民。

为了有效地促进学校开展户外环境教育，德国的一些非政府组织、高校和相关政府部门建立了一些环境教育中心，供学校开展相关活动，学校可根据其教学计划确定一段时间，选择一个环境教育中心，让学生在其中生活一到两周甚至更

长时间，也可利用节假日到这些中心组织各种活动。环境教育已被德国教育界视为整个教育的一个不可或缺的基本组成部分，且已被纳入学校日常的教育工作中。<sup>1</sup>

发达国家环境教育的经验为我们提供了借鉴。环境教育也应该作为中国中小学教育的一个基本组成部分，为此环境教育方面的立法必须开展。

### 三、激发公民慈善意识

首先，可通过设立节日的方式来宣传慈善精神。从历史传统上看，中华民族并不乏慈善的传统，关键是如何把公民的公益捐助行为常态化。患难见真情，其实中国公民的慈善意识在1998年抗洪救灾、2005年援助印度洋海啸灾区、2008年抵御南方低温雨雪冰冻灾害和抗击汶川特大地震灾害过程中，得到了进一步弘扬。慈善事业是社会文明进步的重要标志，因而大力发展慈善事业是改善民生的重要方面，是社会保障体系建设的重要补充，是社会主义精神文明建设的重要载体。应以政府名义选定一个特定日子设立中国“慈善日”，在“慈善日”当天及其前后期间，开展全国性的慈善宣传教育，举办各种形式的慈善活动。从社会心理学角度看，中国社会意识和风气的培养，仍然适合通过特定节日(纪念日)进行高密度宣传。设立中国“慈善日”，一方面可以向民众和世界表明中国政府关注弱势群体，关注社会公平的决心；另一方面，设立“慈善日”，让需要帮助的人感受全社会的温暖。此外，设立“慈善日”，也是对国民进行慈善教育的重要方式。<sup>2</sup>培养公民的慈善意识，鼓励公民的捐助行为，可以缓和我国因贫富差距而产生的越来越多的社会矛盾，同时为环保组织的发展提供人力、物力的保障。

其次，要鼓励学者进行相关研究。在我国发展市场经济的今天，人们都在想着如何挣钱，如何进行聚财。同时，很多富人缺乏公益精神，在先富起来之后，为富不仁，不知如何回馈社会。因此，国家应该鼓励学者对如何“散财”进行研究，以提高公民的慈善意识，并使社会对公益事业有一个正确的认识。如美国问题专家资中筠研究员著的《散财的归宿——美国现代公益基金会述评》就令人耳目一新，非常值得一读。

---

<sup>1</sup>参见祝怀新、潘慧萍.《德国环境教育政策与实践探析》.《全球教育展望》，2003，6.

<sup>2</sup>李揽月.全国政协委员、省政协副主席李宏塔：设“慈善日”.2009年全国两会报道专题.2009年03月03日05时02分.

#### 四、营造普遍信任的社会氛围

政府应充分认识到非政府组织的积极作用，要扭转秩序中心主义的导向。由于长期的社会压抑，非政府组织缺乏足够的理智和自律，在社会管理方面出现过“一管就死，一放就乱”的局面。政府对自身的管理能力或者说对制度的社会整合能力缺乏足够的自信，因此对非政府组织是以控制为主，甚至出现“恐非症。

在《中国发展简报》创办人高颀的《非政府组织倡导在中国的现状》的调查报告得出这样的结论：“没有被访者对政府表现出反对、或‘持有与政府向左的政见’。这容易让我们得出一个结论：中国非政府组织不可能计划推翻政府。然而，考虑到某些人担心非政府部门有可能暗藏危险和“不爱国”的异类分子，仍然有必要在此强调，通过我们的访问，并没有发现任何证据可以支持这种顾虑。恰恰相反，草根非政府组织（也就是受到这种怀疑最多的部门），无一例外的表达了他们希望与政府展开积极合作的愿望，他们希望通过这种合作促进整个社会的利益。很多事实也证明，草根非政府组织的工作直接减少了社会冲突，促进了‘和谐社会’的发展。”<sup>1</sup>

正如政治学大儒托克维尔的分析：“一般结社有助于政治结社。但是，另一方面，政治结社又能使一般结社得到长足发展和惊人完善。”<sup>2</sup>在现代社会，多元和多样性的非政府组织并不一定带来社会的不稳定，多元社团之间的相互制约可能会化解社会矛盾和社会危机，有助于社会稳定。政府限制民间组织，取消社会动员和社会整合的中介，可能会使政府自身保持很强的政治动员能力，但是，也很容易造成政府直接面对民众，使社会矛盾沿着政府方向的生成，影响公众对政府的认同，影响政府的合法性乃至社会的稳定。

德国社会学家齐美尔也指出：冲突可能有助于消除某种关系中的分裂因素并重建统一。在冲突消除敌对者之间的紧张关系的范围内，冲突具有安定功能，并成为关系的整合因素……结构松散体和开放的社会由于容许冲突的存在，这样就对那种危及基本意见一致的冲突形成保护层，从而把产生有损于核心价值观念的分歧的危险减少到最小程度。对立群体的相互依赖和这种社会内部冲突的交叉，有助于通过相互抵消而“把社会体系缝合起来”，这样就阻止了沿着一条主要分

<sup>1</sup>高颀，《非政府组织倡导在中国的现状》，《中国发展简报》，2006年9月，9页。

<sup>2</sup> [法]托克维尔、董果良译，《论美国的民主》，北京：商务印书馆，1988.645页。

裂线崩溃。<sup>1</sup>英国当代著名的管理学者鲁文斯也认定国家最终会从非政府组织受益，他坚定地指出：“绝对不是基于对非政府组织实际或潜在的社经贡献。事实上，非政府组织的成长的确为国家带来两难。如果国家无法提供之前所承诺的服务，如果人民中某些族群的不满不断增加，则私人机构的工作会挑战国家的合法性，或是破坏国家的权力基础。如果国家认知到，在政府的全然指导之下，非政府组织在扩展发展服务的潜力，则国家会对非政府组织感到兴趣，当然，政府也许会从民众的最后感激中获益。”<sup>2</sup>

从整个社会治理的角度看，政府与非政府组织间的政治互信关系是必要的。其中，两者间的信任投入，尤其是政府对于非政府组织的信任投入是至关重要的。因为，在现实中，政府对于非政府组织的信任程度，往往决定了政府在政策层面上赋予非政府组织行动权利的大小，在制度层面上决定了非政府组织从社会中获取资源的数量。政府与非政府组织间的政治互信关系，表现出比较复杂的情况。从理论上讲，信任与两个因素密切相关，一是风险，二是控制。首先，当政府对非政府组织施加信任时，就隐含着：非政府组织的行为，对政府是有益的或者至少是不损害政府利益的。但是，政府与非政府组织一旦建立这种信任关系后，政府就处在一个劣势的位置，也就是说，如果“受信者”的行为按“施信者”的意愿发生，信任就达到了预期效果；如果相反，即信任失效，施信者将承担损失。因此，在这一信任关系中，一个核心问题是：施信者对于受信者的认知情况。也就是说，如果政府对于非政府组织的行为及其价值诉求是完全认知的，政府信任投入的可能性就增加，否则，就会减少信任投入。非政府组织要想获得政府的信任投入，就必须扩大自己行为以及价值诉求的透明度。<sup>3</sup>其次，当政府不能完全认知非政府组织的行为范围以及价值诉求时，就会采取强制性的控制措施来解决两者合作的问题。因为，信任的建立以及信任的程度都需要进行控制，否则会出现误信或过度信任的发生。

政府对非政府组织的态度，在很大程度上决定着公众对非政府组织的态度和认同。因此，政府部门应该正确认识非政府组织的作用，才能引领公众对非政府组织的认同和支持态度。

---

<sup>1</sup> L 科塞著，孙立平译，《社会冲突的功能》，北京：华夏出版社，1989. 67 页。

<sup>2</sup> [英]鲁文斯，《非政府组织管理初探》，台北：五南图书有限公司，2007. 195 页。

<sup>3</sup>刘祖云，《政府与非政府组织关系：博弈、冲突及其治理》，江海学刊，2008 年 1 期：98 页。

## 五、把少数民族传统文化的传承与环境治理紧密结合

原国家环保总局局长解振华曾客观地评价东部地区的发展过程。“东部的发展应该说是走了西方发达国家‘先污染后治理’的路，是以牺牲环境为代价的发展模式。”他乐观地说，“东部发展模式虽然走了西方的老路，但是已经发挥了它的后发优势。所以中部、西部和东北老工业基地在发展过程当中，吸取东部经验教训将能够发展得更好。”<sup>1</sup>著名历史学家汤因比认为，人类的任何一种文明的产生都要受其所属环境的深刻制约和影响，不同地区人类文明的起源，是该地区的先民与自然生态环境相互作用的产物。“地理环境是文化创造的自然基础，……对人类文化创造的影响是真实而多侧面的、持久而深入的”。<sup>2</sup>在环境治理的过程，基于西部民族地区的地理和社会环境而产生的生态思想应该被发掘和进行现代阐释，才能使环保事业更多人文关怀，充分激发社区群众环境保护的热情，使环保事业能持续下去。

### （一）需要重新审视民族传统文化和生产方式的价值

现代化发展出现的问题之一是单一化，用单一的市场标准和尺度去衡量复杂的世界。在这种形势下，人们甚至认为本土文化的消亡是社会的进步，是势在必行的事情。一些地方政府把生物多样性的保护与文化多样性的保护割裂开来，如2003年，使鹿鄂温克猎民、内蒙古、青海的牧民在保护环境的名义下被生态移民。这些人被迫迁离祖祖辈辈生活的故土，但最终的结果是改善物质生活的目标没有实现，连自身民族文化也将丧失。

我国西部民族地区地域广袤，民族之间所处的生态环境差异较大，加上历史发展进程的复杂多样性，使少数民族在经济文化、社会组织、政治制度、价值观念、意识形态等方面呈现出十分明显的个性特征。其中蕴含着丰富的适宜其生态环境、社会经济形态、传统文化习俗的生态保护措施和生态保护意识。内蒙古资深生态学家刘钟龄先生曾在《蒙古族的传统生态观与可持续发展论》一文中这样评价蒙古民族文化：“蒙古族人民的游牧生活恰恰构筑了天（气候环境）、地（生物多样性）、人（人群社会）的复合生态系统，是历史条件下能量流动与物质循环高效和谐的组合。游牧放牧的完整规范，可以保持草原自我更新的再生机制，

<sup>1</sup>程凯 木佳等.《解振华23载风雨环保路》.《市场报》.2005年12月09日 第七版.

<sup>2</sup>冯天瑜.《中华文化史:上编》.上海:上海人民出版社,1990:3.

维护生物多样性的演化，满足家畜的营养（能源）需要，保障人类的生存与进步。这是草原复合生态系统结构与功能协调有序的耦合效应。存在决定意识，这种优化系统组合必然成为生态观念的客观依据。所以，在蒙古民族文化中，从意识形态、科学技术、伦理规范、民风习惯、宗教信仰等诸多方面都蕴含了鲜明的生态观点与环境思维。”事实上我们对生态的保护存在着很多误区，经常把人当做是环境的破坏者，其实人的活动在很多民族地区都是与其所处的环境相适应的。封闭保护的方式是不可取的。如在我国青海三江源地区，我们曾经让牧民全部转移，结果却导致了野生动物的快速膨胀，目前又开始让牧民回迁。<sup>1</sup>长期以来，汉族农耕经济文化中心主义和西方工业经济中心的价值观成为绝大多数人进行价值判断的唯一标准。那些非农耕经济文化、非工业经济文化，一概被视为“前农耕文化”和“前工业文化”，被列入“原始”、“落后”和予以改造之列。事实上，无论是在物质文化、制度文化、精神文化方面，少数民族蕴含着丰富的生态智慧。当然，我们也并不是说少数民族文化没有破坏自然环境的成分，关键在于我们如何对少数民族传统文化进行扬弃，对优秀的传统生态知识进行发掘，对不利于环境保护的传统思想进行抛弃和积极引导。

环境治理应该在充分了解和尊重当地生态规律和传统文化的前提下，才能进行。任何民族或国家，乃至一个社区、村落，在自己的传统文化和风俗习惯里，都有自己保护生态环境的方式方法。例如在安多藏族地区，人们不会讲“生态”，但是他们会说草原是妈妈的皮肤，不能伤害。这种简单朴素的思想就让很多人从不破坏植被。民族地区需要的是尊重他们的本土文化和认同其对生态环境做出的成绩并和他们一起努力认知、解决生态问题的力量。不论基于利益还是感情，社区原住居民或常住居民都是最了解、最热爱这片土地、最愿意为其作出努力的力量，也将是最终解决问题的力量。政府、基金会、非政府组织不过是分别作为组织者、支持者、协作者的身份，出现社区环境治理的过程中的。

## （二）挖掘少数民族传统生态思想的现代价值

一个民族的生活环境与生活方式造就特殊的生态文化，生态文化养护着一个民族的生态环境。正如自然界各个特定的生态圈构成了五彩缤纷的多彩世界一

---

<sup>1</sup>盖志毅、王芳，《草原生态文明建设的意义和政策调整》，天下溪网站.人与草原网络.草原声音.

样，各地的这种文化“群落”组成了我们这个多彩的世界。尊重文化多样性与维护自然生态平衡之间存在的辩证关系，早已引起国际社会的广泛关注。其中，1999年在里约热内卢召开的全球环境首脑会议及会议通过的《关于环境与发展的里约热内卢宣言》具有特别重要的意义。该宣言已充分考虑到广大少数民族（即土著居民）在保护自然生态方面的特殊地位和重要作用。在宣言的“第22条”写道：“土著居民及其社区和其他地方社区由于他们的知识和传统习惯，在环境管理和发展方面具有重大作用。各国应承认和适当支持他们的特点、文化和利益，并使他们能有效地参加实现持久的发展。”《21世纪议程》中也明确提出：“少数民族在环境保护方面具有不可替代的优势”，“他们代代相传，发展出与其土地、自然资源和環境相关的整体传统科学知识”，提出要“承认他们的价值、传统知识和资源管理方法，以促进无害环境及可持续发展”，并指出“鉴于自然环境及其可持续发展与土著人民的文化、社会、经济和物质福利的相互关系，全国和国际执行无害环境与可持续发展的努力应确认、容纳、促进和加强土著人们及其社区的作用。”

人类的民族文化及宗教信仰的产生和发展都是建立在自然环境基础上的。不同的生态地理环境必然给人类宗教文化的创造打下特定的烙印。目前，环保组织对藏族、蒙古族传统文化做了较好的发掘和利用。最著名的就是保护国际在藏区推行的神山圣湖项目。该项目可以看做是传统的资源利用方式和知识，通过宗教禁忌限制神山圣湖地区的开发，以宗教信仰、道德和乡规民约为约束，社区老百姓的广泛参与为特色。藏传佛教以及寺庙的环境保护功能得到了充分的发挥，并且效果非常好。当然藏族文化中也有破坏环境保护的意识，如喜欢穿动物毛皮服饰、藏药中大量使用动物器官等。当然，其它少数民族的文化也需要在自然环境保护的过程中才能得以保存。然而，民族有大小、强弱之分，各民族掌握的政治资源也不同，一些弱小民族的文化也应当受到相应的重视。

环保组织应该努力实现少数民族文化传统与现代的链接。当然这也需要关心少数民族的民族学、生态学、环境保护、文化艺术等方面的社会科学和自然科学学者携手努力，弘扬少数民族优秀文化，尤其是环境保护的方式和理念。

### （三）把现代环保理念与少数民族传统文化传承相结合

政府、社会都有责任在发扬少数民族传统文化的前提下，将现代环保知识和

理念融入到少数民族传统文化中。把环境的保护与少数民族文化的传承结合起来。如贵州就以传统民族文化为载体,在没有文字的少数民族地区进行环保宣传,提升群众的环保意识。侗族历史上没有文字,这个古老民族传承文化的方式就是唱歌,唱侗歌成为他们交流感情、传递信息的重要方式。2004年开始,贵州省环保部门在黔东南苗族侗族自治州侗族地区探索将环保知识、植树造林、水土保持等知识翻译成侗语,创作成环保侗歌和侗戏,宣传环保知识。这一方式使当地侗族人通过他们熟悉的歌唱形式,获得环境保护的信息和知识。要提高少数民族农村人口的环保意识,需要将环保知识与文化,特别是与传统民族文化相结合,让农民通过他们喜欢的方式接受、了解环境保护知识。<sup>1</sup>

以凉山彝族妇女儿童发展中心为例,它已经成功地把禁毒防艾宣传与彝族传统文化成功地结合起来,产生了良好的社会效益。在凉山地区,禁毒防艾宣传的主要方式是自上而下,即通过主流媒体的汉文节目、广告、挂历、标语、宣传册来普及知识,但是所有这些都是用汉语,对于当地人来讲接受程度不高。况且,主流媒体不能覆盖到乡村,大部分彝族家庭没有电视,即使有电视也没有有线电视,报纸在农村更是见不着。政府和一些民间组织也做过一些翻译的教育片、传单,但效果也不是很好。片子不是本地题材,所以观众没有直观感受,无法产生共鸣。

2005年中心成立时就成立了业余艺术团,以歌曲、舞蹈、小品来宣传禁毒防艾的知识。2006年又争取到了部分资金,正式组织了脱产的乡村艺术团来开展全州范围的宣传教育工作。并和凉山一个彝文学校的音乐老师一起策划了《噩梦初醒的山寨》这部剧目。排演这部剧最直接的目的是宣传艾滋病防治的知识,另外一个目的就是传承彝族的原生态文化。彝族音乐很丰富,但是现在的年轻人一般不愿意唱传统民歌,这就导致很多民乐在消失。中心把民间老艺人请到艺术团,请他们教年轻演员学习歌曲、乐器。这样做就是为了将原生态音乐融入戏剧,综合表现彝族各种艺术形式,打造一个集乡村各门类的艺术为一体的艺术团。

实际上,这个艺术团成立的更深层次的目的是想改变彝族当地音乐发展的方向。彝族音乐在发展,但是没有文艺团体为乡村服务,即便有也大多是为游客服务,不是为当地老百姓服务的。该中心希望改变这种状况,吸引艺术人才更多地

---

<sup>1</sup>贵州以传统民族文化为载体提升群众环保意识.金阳时讯.2007年08月30日.

深入乡村，在彝族土壤中吸收创作的素材，让音乐发挥它的教育作用。<sup>1</sup>

政府和非政府组织都有责任把少数民族传统文化形式与现代环保理念进行创造性地结合，赋予其时代色彩，创造当地少数民族群众喜闻乐见的艺术形式，并与少数民族群众产生思想上的共鸣，最终达到环境治理的目的。

非政府组织的发展壮大需要民主政治的熏陶和洗礼，需要公民社会的发展。西部民族地区政府也需要培育公民社会的力量，推进民主政治的建设步伐，充分发挥社会自组织机制对社会的自我治理功能，尤其是在政府失败和市场失灵同时发生的领域如环境保护领域，应该是社会自组织力量可以充分发挥有效治理功能的领域。

## 第二节 西部民族地区环保非政府组织自身能力建设

现阶段，政府和非政府组织之间的合作没有形成制度化。政府支持非政府组织做的，还主要集中在公民教育和一些具体的环保项目，但还有很多不能做的领域，因此制约着环保组织功能的发挥。当然非政府组织功能的提高，一方面离不开政府的关爱；另一方面也需要自身能力的提升。

### 一、环保非政府组织的独立性是其功能发挥的前提

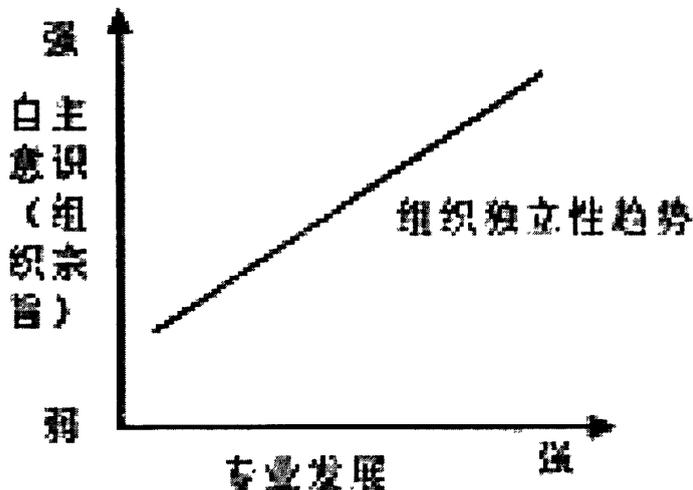
保持自身独立性是非政府组织功能发挥的前提和存在的意义。非政府组织应当在与政府的合作中保持自己的独立性，否则不仅不利于组织的长远发展，也会对公共服务公平有效的提供带来危害。非政府组织应该提高专业能力，努力成为政府的专业伙伴或某个领域的专业户，不然就没有与政府对话的能力。清华大学NGO研究中心的邓国胜也表示：“独立性越强，NGO才越有能力与政府合作，如果NGO丧失了独立性，政府也不会与他们合作了。”保持独立性，最重要的是要坚持组织的宗旨目标 and 专业化要求，而在现阶段，主要表现为民间组织的负责人能够

---

<sup>1</sup> 王婧姝.《从彝语剧深入到文化的自觉》.《中国民族报》，2008-12-12.期数：81212.

坚守组织的专业化发展,有坚定的组织自主意识。(如下图)<sup>1</sup>

民间组织独立性发展趋势图



实际上,非政府组织的各项活动都是通过与政府的交叉和合作来完成的。但是这种方式应该以不影响非政府组织的自主性、独立性和批判性为前提。如果非政府组织失去了对政府的批判性,就很难谈得上对国家力量的监督。基于此费尔南多和赫斯顿指出:“非政府组织主张的合法性来源于对国家部门和私有部门进行的批判。”<sup>2</sup>但是在现代政治的运作中,非政府组织与国家之间进行交叉和渗透不可避免地会产生对国家的依赖。桑亚曾指出,非政府组织从国家获得自主的程度是其政治功能发挥的关键,“自主不仅是确定组织合法性的关键,而且对于它们进行灵活机动的实践活动也起了极其关键的作用。”<sup>3</sup>

因此环保非政府组织应该坚持自己的组织宗旨,增强自主意识,并不断拓宽筹措资金的渠道。当然这种独立性并不是对政府和对企业的排斥,而应该是与后两者合作共赢,并逐渐形成与之三足鼎立的态势,成为与政府和市场平等的社会

<sup>1</sup>王名、乐园.《中国民间组织参与公共服务购买的模式分析》.《中共浙江省委党校学报》,2008,4:12页.

<sup>2</sup>[美]费尔南多、赫斯顿.《国家、市场和公民社会之间的非政府组织》.《公民社会与第三部门》北京:社会科学文献出版社,2000.274页.

<sup>3</sup>同上,279页.

主体，而不仅仅是弱小的“小兄弟”的角色。

## 二、人才培养是环保非政府组织发展的人力资源保障

环境保护是一项综合性的课题，因此环保非政府组织对人才的要求也是多元化的，丰富的人力资源是环保组织做大做强的重要保障。西部民族地区不仅需要会经营、懂管理的人才，而且需要在能源、生物多样性方面有专长的技术人才，也需要会讲少数民族语言的民族学、社会学、法律等社会科学的人才。

### （一）专业性人才的培养

首先，国家应该鼓励高等学校开设非政府组织管理方面的专业。目前，全国范围内开设非政府组织研究机构的大学很少，除了清华大学、人民大学开设了专门的研究所以外，其它大学通常仅在其公共管理学院中开设几门相关课程。而“NPO 信息中心”和“NGO 信息研究网络”这样的组织主要是该学科学者的松散集合，并没有成规模的计划和资金用于非政府组织理论和在中国发展实践的研究。能提供服务的机构则更少，目前仅有清华大学的 NGO 研究所独立开发评估体系。鼓励高校，尤其是一些名校开设非政府组织管理方面的专业，可以为非政府组织提供专业方面的人才。

其次，加强对环保非政府组织的培训。大部分环保非政府组织已经意识到加强自身能力建设的重要性，并正在寻求各种培训机会，以提高工作人员素质。西部民族地区由于地理条件、经济条件的限制，信息闭塞，西部本土环保非政府组织能力建设的任务更为紧迫。政府部门尤其是环保部门应该发挥资源优势，通过各种渠道对环保组织进行各种培训，以提高其参与环境保护的水平和能力。国际组织和国内有影响的组织也应当积极开展对弱小的西部本土组织的扶植和培训，以使其在西部民族地区环境治理中扮演更重要的角色，而不是自生自灭。实际上，一些有远见和实力的组织已经开始着手这项工作。如阿拉善 SEE 生态协会 2009 年生态奖专门设立了针对针对环保非政府组织管理者的“绿色领导力培训”项目。该项目由 SEE 和 TNC 携手美国印第安纳大学、北京大学、中山大学共同实施，以案例培训课程为中心，培训中国环保非政府组织的管理者。

再次，政府应从税收等方面支持非政府组织的产业化，保障非政府组织拥有稳定的员工队伍。在中国很多人愿意拿出一两年的时间来做贡献，而不是一生。

但这样的话，组织的成长发展就会有问题。在美国，一年大概有 600 亿美金进入到各种各样的非政府组织，它实际上是一个产业。这里面有一批职业经理人，一辈子就做这件事情。虽然这些人的工资一般比企业要低，但依然可以过一个很体面的生活。从长远来讲，中国的非政府组织要发展的话，一定要走一条产业化的道路，必须考虑员工个人的利益。

## （二）完善志愿者机制

中国虽然还没有保护志愿者的机制，但是志愿者却是大多数环保非政府组织活动的支撑，对一些草根组织甚至是人力资本的唯一来源。为了减少对国际资金的依赖，本土非政府组织必须致力于建设更大的志愿者会员群，这样一个群体不仅能帮助组织开展活动，而且还能孕育非政府组织的未来领导人和成员。<sup>1</sup>

西部地区生存环境恶劣，志愿者的安全是非政府组织首先必须考虑的问题。2002 年绿色江河志愿者冯勇在参加活动时遇难，绿驼铃也出现过类似的事件，这会对组织产生一些负面的影响。教训过后是经验的积累。2006 年青藏铁路通车前夕，环保组织“绿色江河”号召志愿者到进藏列车上宣传环保。对于外界的疑虑，此次活动的发起人之一、“绿色江河”负责人杨欣表示，每一名入选的志愿者都必须花 160 元购买保额在 20 万元以上的保险，另外还必须交纳 50 元的意外储备金。同时，每一名志愿者在入选后，都必须签一份“生死书”，即承诺必须遵守主办方制订的一系列规章制度，比如有病痛必须及时报告，不能硬撑；离开列车 500 米以外，必须 2 人以上结伴同行，还必须得到有关负责人的同意等等，否则主办方可以强制性结束志愿者的工作，同时“生死书”上面还要有家属的签字同意才行。此外，主办方还做了相应的后勤保障工作，如急救药品的配置、救护队伍、医生的配备。<sup>2</sup>这是非政府组织有意识地对志愿者管理机制的完善。

在法律法规方面，北京、山东、广东等省都通过了志愿者服务相关的法规，但还缺乏全国性的关于志愿者的权威法规。在志愿者服务监督实施、绩效评估和志愿者激励机制方面的工作应该加强，以吸引更多的志愿者加入到环境保护的行列中来。因此，应从国家层面制定规范志愿者管理和保障志愿者权益的法规。

---

<sup>1</sup> 珍妮弗·L·特纳、吕植《中国环境 NGO 的作用》，《中国环境与发展评论》。北京：社会科学文献出版社，2007. 365 页。

<sup>2</sup> 李欣欣。“绿色江河”志愿者进藏先签“生死书”。绿色旅游网。2006-6-19 10:45:00。

### 三、完善环保非政府组织的营销策略

首先，非政府组织需要转变观念，创立自己的品牌。在我国，对非政府组织运作的普遍认识是：非政府组织是以志愿精神为动力的非营利组织，作为公益组织，非政府组织应该埋头做实事，而不要去想什么宣传，更不能像企业那样花费力量去搞品牌，否则非政府组织将会失去其公益的纯洁本质，而向只追求经济利益的企业“沦落”。这种认知是公益对“品牌”的一种偏见，很大程度上制约了我国非政府组织的成长和发展。

事实上，知名的国际非政府组织，都是非常重视“品牌”的运营：他们都具有非常明晰的组织文化，有专业化的管理，追求知名度和美誉度、注重与政府、媒体以及公众的沟通效果等等。正是这种品牌化的运作方式，使他们具有了发展成为国际组织的实力。公益事业不排斥商业探索，国外一些有活力的非政府组织，除了向社会募集捐款，还通过出版书籍、组织生态旅游、开发品牌产品等活动，通过自己的能力延展生命力。这样，也给被资助者一种示范效应，因为是“授之以渔”而不是“授之以鱼”。

在现行体制约束的前提下，我国的非政府组织发展更需要去寻找品牌的力量。如果非政府组织能够很好地运作品牌，就可以提高知名度、获得公众认知和信任，才能更好发挥非政府组织的倡导作用、示范作用，让更多的公众参与；还可以有效地吸引各方面资金的注入，以解决非政府组织运营中普遍面临的最大困难；而且一个有品牌的非政府组织还可以充分利用社会各种资源，如引起政府的重视和支持，引起媒体的关注和宣传，赢得更高层面或者国际间的交流。

西部民族地区由于生物多样性、文化多样性和民族的多样性，为非政府组织提供了广阔的活动舞台和独特的环境保护议题。因此，西部民族地区环保非政府组织应该创建自己的特色项目品牌，只有这样才能在环保组织之间竞争越来越激烈的情况下筹集更多资金，并产生更大的国际影响。

其次，构建稳定的捐赠群体。非政府组织必须能够吸引到慈善事业，如果没有这些慈善捐赠的话，非政府组织的项目和想法都是不可能实现的。非政府组织与政府和企业采取积极合作的态度，而不是相对抗的态度是非常必要的。在这一方面国际组织有着丰富的经验。如大自然保护协会一直鼓励企业对环境进行负责，而不仅仅是得到财务上的支持。他们谋求与企业建立长久的合作的伙伴关系，

和他们一起工作，而不是和他们对抗。经济的发展对于人们是重要的，最重要的方法就是要和企业一起合作，以便能够对环境产生影响。在这种理念的指导之下，近两年，大自然协会和港龙航空公司进行合作。大自然协会在港龙的公司的飞机上面放录像，鼓励所有的乘客把零钱放在座位后面的信封里。<sup>1</sup>筹集到的资金被用于滇西北的环境保护。

因此，本土环保组织应该学习国际组织筹款的经验，注重树立自己的品牌，并逐步建立自己稳定的捐赠群体。

#### 四、环保非政府组织的本土化

现代非政府组织理念是从西方传入国内的，因而也需要有一个中国化的过程。若想在少数民族地区有所作为，无论是本土环保非政府组织还是国际环保非政府组织都必须走本土化的道路。

首先，环保组织要了解中国的政治文化。很多国际组织在中国的首要课题是学会与政府打交道。一些成熟的国际组织往往入乡随俗，尽量不触及政府比较敏感的神经。一些与政府有合作关系的国际组织即便是针对自己组织的采访，也坚持要通过宣传部门来安排。卡特中心副主任刘亚伟对《凤凰周刊》说，尽管卡特中心会在拉美做一些关于反腐败的项目，但在中国就不会做。他说：“我们在中国绝对不会去尝试触碰底线，在美国也有一些反华的组织来找我们，但是我们从来都不与他们合作。”他强调卡特中心这个项目的合作伙伴是民政部，卡特中心在合作中负责提供技术支持、咨询以及分摊部分费用。当然，卡特中心能够在中国开展项目，与中心的创办人——美国前总统卡特与原中国领导人邓小平私交甚笃不无关系。<sup>2</sup>因此，学会和中国各级政府打交道，了解中国的政治文化是非政府组织，尤其是国际组织来华需要上的第一课。当然本土环保组织逐步摸索并提高与政府打交道的艺术和技巧也是非常有必要的。

其次，环保非政府组织在开展环保项目之前，必须对相应民族的文化进行全面的研究。民族不同，文化就不相同。不同文化之间又客观上存在着排斥性。要使两种文化实现顺利的交流乃至融合，首先必须为两种文化找到接触面和接触

---

<sup>1</sup>港龙航空“点滴献环保”筹款突破六百万港元。香港港龙航空有限公司网站。2007-11-08。

<sup>2</sup>欧阳斌。国际NGO在华生态。凤凰网。2005-9-10 08:18。

点，并能尽可能地扩大这种接触面和接触点，削减不同文化间的排异性。同时，应对少数民族文化的精髓进行研究，并尽可能在项目实施过程中将其核心文化纳入项目管理体系中。切实做到生物多样性的保护与文化多样性的保护协同共进，这样两者才能相得益彰，达到事半功倍的效果。

再次，必须尽可能地利用民族地区本地语言进行交流。两种文化之间如无共同的语言沟通，要交流是根本不可能的，充其量也只能是碰撞。在西部民族地区，语言障碍是环保组织开展活动的重要障碍之一。语言不通容易产生误解，信任关系难以建立，增加了交易成本。

事实上很多环保非政府组织开始更多地发现本土化才是自己更可贵之处，慢慢地从一味追捧国外经验转向将国外的经验本土化，取长补短，同时注意将本土化与国际化结合。比如在环保教育方面，自然之友的乡土教育将很多的国际经验进行了本土化，将一些国外的环保教育的小游戏根据当地的实际情况进行本土化改编。同时，环保组织还要学会用当地人的视角来分析问题，必须和当地人打成一片。环保项目的开展必须以使当地人短期受益为前提。

正如云南的环保人士李波在云南吉沙村结束项目后所反思的：“如果我能重新来过，会先去把藏语学好，我很后悔没有尽快制订一个旅游致富计划，村民对怎样挣钱更感兴趣——当然，我不是不想让村民挣钱，只是觉得有节制开发才能保证一直把钱挣下去。我们在多方资源冲突的纠葛中，轻视了旅游活动可以带给村民短期经济利益的现实考虑，而身不由己地深陷于资源冲突和环境公平的泥潭里。开发公司在吉沙村生态政治中演绎的逻辑显得过于简单：质疑公司开发就是反对经济发展，强调高原湿地保护就是回避当地的贫困问题。遗憾的是，我和我的同事没有能够在地方政府体系中，寻找足够的机会做足够的解释，推广我们和吉沙社区的合作计划。同时寻求有社会责任感的投资商和融资方式，在政府、商业和非盈利的社会团体之间建立互助的伙伴关系，共同创造经济、社会和环境的三赢局面。面对吉沙的现状需要一些勇气和理性的分析。最困难的问题不是村民集体自治能力的低下，而是外界对农村集体自治能力的信任透支，从而把私有商业行为的效率，高置于村民的集体行为和集体行为的目的之上。农村的集体行为能力之所以低下，是因为公平竞争的条件不具备，因为信息不公开、不对等。在我看来，我们的普法和法律顾问的介入，对吉沙村民的影响是很大的。至少我

教会了当地人用法律武器保护自己，即使他们斗争的对象是我自己。我始终坚定地认为：没有草根群体自我保护的觉醒，谈判和集体行动能力的上升，期待开发商都有很高的觉悟和有心社会责任的行动也是不太现实的。我相信，吉沙和千湖山在法律和政策环境下一定会有不一样的结局。”<sup>1</sup>世界自然基金会昆明办公室代表吴於松也谈到了这一点：“我们在项目设计中也有意放缓一些进程，让村民决定发展的方向。我们认为，不应该让外界代替村民思考和决定，而是让当地人自己决定往前走的过程。”<sup>2</sup>因此，当地少数民族居民应该成为自己命运的决定者，任何人都无权替他们做出选择。

因此，环保非政府组织能否从民族地区群众的立场来设身处地地思考问题，群众对其接受和认可程度，成为西部民族地区环保非政府组织发挥更大社会作用的基础。

### 第三节 西部民族地区环保非政府组织发展的制度保障

#### 一、借鉴国际经验

非政府组织作为一种“舶来品”，对中国来说是一个全新的领域。对非政府组织的认识和实践一方面要靠自己摸索，另一方面有针对性地借鉴其它国家的经验也是非常必要的。相对来说，美国、德国、日本都有较完善的制度保障，为非政府组织的发展创造了良好的法律制度环境，因此值得我们参考。

##### （一）美国非政府组织的管理制度

美国对非政府组织的管理采取了“胡萝卜加大棒”的政策。“胡萝卜政策”是主要手段，其最主要形式是税收优惠、赋予其它特权以及各级政府对非政府组织直接和间接支持。”大棒政策“主要由两个部分构成：一是特权特别是税收优惠的剥夺，二是司法调查及相应的处罚。”<sup>3</sup>

<sup>1</sup>徐楠. 香格里拉的幸福“三角战”. 南方周末. 2006-08-03 12:59:40 .

<sup>2</sup>吴於松. 白马雪山生物多样性的保护. 绿网. 2006-04-17 11:39:39.

<sup>3</sup>周志忍、陈庆云. 《自律与他律——第三部门监督机制个案研究》. 杭州：浙江人民出版社, 1999年版. 第41页.

## 1. 注册简单但监管很严

在美国，注册非政府组织是在公司法和税法等有关法律规定下进行的。注册的流程非常简单，只需要提交一份两页纸的机构章程，写明机构名称、目标，说明不为任何私人谋利益的宗旨，然后交由州内政司批准即可。但州税务司和州内政司对非营利组织的章程审定得非常严格，要求章程明确规定：所有经营服务收入全部用于与宗旨相关的事业；机构终止时将全部剩余财产交同类组织；机构董事长、秘书长的产生方式，举行会议的时间、地点和方式。

美国政府除了直接拨款对非营利组织的运作予以资助外，主要通过税收优惠对非营利性组织进行间接支持。而想寻求税收优惠的美国非营利性机构，都需要向美国国家税务局申请免税资格。国税局在接受免税申请后，将对该组织进行组织测试和运行测试。如果发现这个组织有为私人谋利的腐败现象，或从事某种被禁止的政治性活动，则不能通过其免税资格。此外，国家税务局在每个纳税年度内，都要对非政府组织的日常活动、业务记录和财务情况进行定期或不定期检测。如果有关指标没有达到标准，该组织将面临限期整改、罚款甚至取消免税资格等处罚。

而对非政府组织的司法调查则主要由各级检察长组织实施。检察长的责任是调查和审计慈善组织，即发觉慈善组织的负责人的错误管理、转移资金甚至欺诈行为。

## 2. 严格管理的税收优惠政策

美国对非政府组织的税收政策也贯穿着“胡萝卜加大棒”的精神。美国对非营利组织的减免税政策是针对与非营利宗旨相关的收入，与公益性无关的收入将与商业机构一样征税。目前各州大多规定，享有免税资格的非营利性组织在购买商品和劳务时免于支付销售税。同时，各州都对享有免税资格的非营利组织的财产给予免税待遇。根据《美国国内收入法典》有关条款规定，非营利组织支付给雇员的工薪免交联邦失业税。同时，联邦税法规定公司或个人在向非营利组织捐赠时给予税前扣除，并且扣除的比例在同等条件下高于向私人基金会捐赠的扣除比例。这些政策刺激了纳税人对非营利事业的捐赠热情。

在给予非营利性事业减免税的同时，美国也对非营利组织创造私人收益的行为进行了政策上的规范和处罚。比如，在日常经济活动中，如果非营利组织与对

其事务有实质性影响的个人进行交易，并产生了有利于个人的“过多收益”（即指该组织提供的价值远高于个人应该接受的价值），则该组织将被课征“过多利益”10%的惩罚性消费税，同时该有实质性影响的个人将被征收“过多利益”25%的消费税。如果这种个人交易行为在税法规定期限内仍未更改，该个人将再次被课征过多利益200%的惩罚性税收。

### 3. 社会对非政府组织的监管

除了政府对非政府组织的监管，整个社会也起着广泛而重要的作用。比如非营利组织必须及时将其资料、信息向社会披露，接受公众监督。如不接受监督，则将被美国国税局处以严厉惩罚。美国公众还可以通过一些政府部门、评估机构和非政府组织自身设立的投诉热线和网站对非政府组织进行监督。<sup>1</sup>

#### （二）德国非政府组织的管理制度

德国有发达和健全的民间组织法制体系。民间组织的基本法律地位，通过德国宪法、德国民法典和德国结社法加以确定和保障。德国宪法是保障公民基本权利的根本大法，结社权作为公民的一项基本权利，在德国宪法中对其保护作出明确的规定。<sup>2</sup>依照宪法，公民结社有两个基本限制：一是不得触犯刑法，二是不得违反宪法或国际团结友好的思想。在德国民法典中，对社团的基本分类、治理结构、基本权利、登记注册及监管等问题作出了详细的规定。根据法律规定，非营利社团必须到所在地的法院登记注册。<sup>3</sup>联邦德国议会于1964年通过了《联邦德国结社法》，并于1974年3月2日最后修改。德国结社法对结社的原则、社团管制、社团的定义及其具体细则，都作出了详细的规定。与其他发达国家类似，德国的非政府组织也可以享受比较广泛的税收优惠，在这里不多叙。

此外，德国政府对非政府组织的管理还非常注重追惩和奖励。一般情况下，政府不干涉组织的内部事务，有关部门只检查从政府领取资助的非政府组织的财务和项目执行情况，违法的非政府组织由司法部门负责解决。对有贡献的非营利组织，政府给予物质上和精神上的褒奖，如法兰克福市政府每年对在非政府组织岗位上有贡献的人进行表彰；在非政府组织中，连续10年从事公共服务的人，

<sup>1</sup> 安慧.《非政府组织研究——美国和德国的经验及其启示》:[博士学位论文].武汉:武汉大学, 2007.100-106页.

<sup>2</sup> 此处德国宪法,指1945年5月23日公布,2001年11月26日最后修订的德意志联邦共和国基本法.

<sup>3</sup> 此处德国民法典,指1896年8月24日公布、2004年1月18日最后修订的民法典.

将得到政府提供优惠奖励,如免费使用国家办的游泳馆等。在政府对非政府组织的登记和运行进行监督和管理之外,还有来自非政府组织的内部机构以及社会的监督。与此同时,德国非政府组织的内部管理比较严密,这是使非政府组织保持活力的重要环节。<sup>1</sup>

### (三) 日本非政府组织的管理制度

虽然日本一般称非政府组织为非营利组织(NPO),但是为了保持本文称谓的一致性,因此仍称其为非政府组织。日本和中国一样,在传统上是一个国家主导型的社会,它也是在20世纪90年代开始对非政府组织进行高度关注的。日本非政府组织的发展基本上与中国同步。但是,日本的非政府组织发展比中国快,并且在国际上影响很大。日本首先是在法律上放宽对非政府组织的门槛,然后制定有利于非政府组织发展的政策法规,对其大力扶植。具体做法如下:

#### 1. 降低注册门槛

1995年1月17日日本阪神大地震,市民组织和志愿者发挥了有效的作用。同时由于很多参加救助活动的市民组织并不是正式登记注册的法人,公民对他们的捐赠也享受不到减免税优惠,这些制度上的缺陷极大地影响了市民组织作用的发挥和市民组织自身的发展。这些问题引起了公众对非政府组织相关法规的反思。根据日本的宪法和民法的规定,民间组织很难取得注册资格。于是以阪神地震为契机,在公众的呼吁下,日本政府于1998年3月正式颁布了《特定非营利活动促进法》,使得从事志愿者活动的团体、开展市民活动的团体能够轻而易举地注册。

#### 2. 政府部门与非政府组织合作的制度化

在政府财政紧张和公共领域课题多元化的背景下,从20世纪90年代以来,日本政府在推进行政改革过程中,越来越多地在公共事业中引进非政府组织的参与,构建政府与非政府组织之间的合作伙伴关系。特别是在人口相对稀少的地区,由于企业组织少,非政府组织的活动成为解决公共领域诸多问题不可或缺的民间力量,当地政府也就更加愿意与非政府组织进行合作伙伴关系。日本各都、道、府、县政府也都安排专门的人力、财力推进本土非政府组织事业的发展。以神奈川县为例,该县在县民总务课下设非政府组织合作推进室。所有的都、道、府、

---

<sup>1</sup> 参见王名等主编:《德国非营利组织》.北京:清华大学出版社,2006年版.30-36页.

县都制定了对非政府组织的志愿指南、规则，1/3的都、道、府县制定了“支援NPO条例”。在日本，不与非营利性组织合作的地方政府可以说是不存在的。

### 3. 政府对非政府组织资金支持

由于受历史、文化等因素的影响，日本经济社会发展长期是政府主导，非政府组织起步较晚。大多数非政府组织实力不强，明显存在着人才不足、财源薄弱等问题。为此，日本政府对非政府组织的活动，提供了很多直接或间接的资金帮助和支持。

日本的政府及其部门，对于给予非政府组织直接资助，主要采取补助、助成金的形式。日本政府的财政预算中，一般都安排有对非政府组织的补助金。据了解，2003年日本政府财政预算中安排的非政府组织补助总额3000亿日元。<sup>1</sup>同时，为促进NPO在对外援助中发挥积极作用，日本外务省设有两种主要的非政府资金援助制度，即支援日本NPO的无偿资金援助和NPO事业补助金。

### 4. 地方政府进行创新

一些地方政府还积极探索，尝试一些制度创新。如神奈川县通过设立的神奈川志愿者活动推进基金来推进该县与非政府组织的合作。该基金于2001年4月1日以政府政令设立了一个独立运作的基金。该基金会总额约为106亿日元，靠基金的运营收入，以自主进行公益目的的非政府组织及个人为对象，开展合作事业负担资金、志愿者活动鼓励奖三种形式的资助。再如，针对日本国民捐赠对非政府组织的支持程度不大，非政府组织自我筹措资金能力不强的特点，日本政府考虑引导市民捐助的热情。影响最大的当属千叶县市川市首创的“1%支援制度”。2004年该市议会通过了有关支援非政府组织活动的议案。根据这一议案，实施“市民（纳税者）选择的市民活动团体支援制度”，将市民税的1%作为辅助金提供给市内非政府组织及市民团体，故又称“1%支援制度”。<sup>2</sup>这一制度实际上是地方政府从自己的财政收入（税金）中，拿出一部分资金用于资助非政府组织及其活动。该市市民可以根据自己的意愿，自由支配自己缴纳的1%市民税金，用于支援市内的非政府组织或市民活动。如果市民没有自己特别想支持的团体，也可以选择这1%的市民税捐给市政府牵头成立的非政府组织支援基金，非政府组

<sup>1</sup>王名、李勇等. 日本非营利组织. 北京：北京大学出版社，2007年12月. 144页.

<sup>2</sup>同上. 148页.

织可以向该基金申请不超过有关活动经费 50% 的费用支持。

虽然 1% 的数额不大，但它实际上撬动了非政府组织的民间资金链条。通过这一机制，可以激发非政府组织开展募集资金的积极性，各团体可以通过在市内宣传区及街上宣传自己，希望更多市民支持。

#### 5. 对非政府组织进行硬件支持

在日本，一个非政府组织要生存，年收入需要 1000 万元以上，但达到条件的不到 1/3。为此，日本各界在扩大合作、资金帮助的基础上，围绕降低日本非政府组织的日常办公、运转的经济成本负担采取了一些积极的措施。目前，70% 的都、道、府、县建立了支援服务设施，各地已成立了超过 200 家非政府组织支援中心，多是围绕非政府组织开展各种日常支援活动，如提供信息、场地、文印服务等。如神奈川县民活动支援中心所使用的场地由政府无偿划拨，投入 6 亿日元，安排 26 个政府公务员承担该中心的运营、管理，2006 年年度预算为 2.6 亿日元。该中心有 4000 平方米办公楼，拥有多台复印机、传真机、打印机、胶印机、切纸机、装订机等文印设备。以这些设施为基础，该中心面向非政府组织廉租提供办公场所，为他们开展活动提供活动场地、印刷服务等。设有非政府组织资料信息中心，供非政府组织和市民免费借阅有关图书、会报等，或网络信息查询。非政府组织经申请可以在中心设立自己的信箱，通过中心接收传真或信件。非政府组织还可以租用储物柜，放置各种装备器材等等。该中心还与该县、市援助中心之间建立了县内公立支援设施的网络体系，提供信息交流。作为协调基地，为非政府组织提供与县行政机关协商的场所，提供与企业交流的机会，开展有关非政府组织的人才培养。凡此种种，围绕非政府组织日常活动的开展，县民活动支援中心提供尽可能的方便和支援。

#### 6. 支持未注册的非政府组织

虽然《特定非营利活动促进法》降低了非政府组织法人的准入门槛，促进了非政府组织的快速发展，但整体而言，日本真正的民间性的非政府组织发展还处于起步阶段，日本社会还是存在着大量的没有法人资格的任意团体。这些被称为任意团体的组织，在市民中广泛开展着许多定期和不定期的志愿活动，在社会活动中发挥着积极作用和重要影响。为此，促进这些任意团体成长、壮大，成为一些地方政府促进非政府组织活动的一个重要关节点，并积极采取措施，积极为个

体志愿者、任意团体开展活动提供信息和服务，发挥孵化器效应，培育其尽快发展成为独立的法人团体。

前述种种政府面向非政府组织实施的公共服务委托、购买服务、合作事业、补助基金等扶植措施，多数的对象中包含着任意团体甚至志愿者个人。同时，政府通过非政府组织支援机构、设施给予任意团体或者支援者个人开展活动相应的便利条件。如神奈川县民活动支援中心，开辟出2层楼的免费市民活动场所，摆放桌椅形成许多个沙龙，设置大小教室若干，供任意团体或志愿者个人无偿使用。同时面向任意团体，提供资料收集、档案管理、协调支援活动、信息咨询等服务。

### 7. 构建非政府组织平等参政的渠道

日本各级政府通过一些制度化的渠道为非政府组织有序参与政治生活提供了平台。在日本的许多地方，围绕合作推进事业，政府积极创造机会让非政府组织参与项目策划、决策、实施等环节，并逐步形成了各种形式的政府与非政府组织协商、对话的制度性平台。不仅在合作推进事业中为非政府组织提供参与的机会，日本的政府部门也在相关行政事务的政策制定、工作推进中，为非政府组织发表意见、反映诉求敞开大门，建立制度性的对话、协调机制。非政府组织的意见、建议常常成为有关部门出台政策，推进改革的重要参考。有的县市在非政府组织参与公共政策方面更进一步，引入了非政府组织对县的事业进行评估的机制。在这个机制中，县行政体系改革推进课每年6-7月进行对从事评估的非政府组织的公开征集，非政府组织可以从县提供的需要评估的对象、事业中，选择自身象进行评估的事业参加应征。

通过政府事务中这些制度化的非政府组织参与渠道机制，非政府组织向政府部门充分表达了来自民间的利益诉求，同时提高了自身的凝聚力，让社会更好地了解了它们：

西方国家对非政府组织管理的特点在于：一方面非常注重完善非政府组织立法，为非政府组织发展提供制度保障；另一方面又制定了有利于非政府组织发展的税收和捐赠政策。

## 二、西部民族地区政府进行制度创新

中国的环保非政府组织不仅数量少，而且规模小。非政府组织的不发达使环

境保护缺乏非政府组织有力和有效的参与；同时中国从非政府组织渠道获得的资源和信息甚少，中国迄今没有一个环境组织在联合国获得咨商地位。民族地区本土环保非政府组织发展不平衡，尤其是西北地区数量很少，活跃的环保非政府组织数量更少。以宁夏为例，一共有 2 个草根民间组织，即宁夏环境保护志愿者协会和宁夏盐池扶贫和环境改造促进中心，其中前者的信息不详。这表明能够开展活动的可能只有宁夏盐池扶贫和环境改造促进中心。新疆的 5 个组织中 3 个信息不详。<sup>1</sup>因此，西部民族地区政府应该加强制度创新，在扶植本土环保组织尤其是社区环保组织的同时，加强与外来组织的联系，并为非政府组织的发展创造良好政策环境。当然，国家层面的资金支持也不可或缺。

### （一）中央政府的财政支持是西部民族地区环境治理的物质保障

我国目前还没有独立的针对社团和非营利事业的税收法规，同时政府方面的法规也没有对社团做出相应的倾斜，这与发达国家形成了鲜明的对比。许多发达国家社团的资金有 50%以上来源于因提供公共服务而从政府得到的服务费和资助。根据约翰·霍普金斯非营利比较项目的研究，1995 年，项目涉及的 22 个国家社团的资金来源为：会费 49%，公共部门的服务和资助为 40%，慈善捐助为 11%。其中墨西哥等 13 个国家为会费主导型国家，爱尔兰等 8 个国家为政府资助型国家，爱尔兰高达 77%，德国等国家的比例为 64%，法国为 58%。也就是说，慈善捐助并不是社团资金的主要来源，社团的资金主要来源于会费、提供服务和从政府部门得到的资助。但我国的绝大多数民间组织尤其是草根组织基本上得不到政府在财政资助和政策上的支持。

西部民族地区一般具有地广人稀、生态脆弱、经济和社会发展水平落后、社会及政治矛盾突出等特点，这些使得民族地区政府行政管理任务比同级的一般地方政府更为广泛和繁重。同时，西部民族地区基本上都是经济较为落后的地区，政府财政自给能力弱，在大多数情况下需要靠上级政府的财政支持来维持正常运转，根本不可能有结余资金搞建设。<sup>2</sup>更不要说拿出资金支持环保组织了。有关报道指出，“有许多群体事件是因为愈演愈烈的环境和自然资源问题造成的。”而非政府组织由于它的公益性质，是可以起到协调利益，促进对话和防范恶性事件的作用的。民族地区政府在转变职能的过程中需要把环保非政府组织的积极性充

<sup>1</sup>资料来源于中华环保联合会主编中国环保民间组织信息库（2008）。

<sup>2</sup>方盛举.《中国民族自治地方政府发展论纲》.北京:人民出版社,2007.86页.

分调动起来,使非政府组织成为政府工作的帮手。因此,依靠非政府组织来弥补环境管理中的不足非常必要。

西部民族地区迫切需要国家加大资金投入。虽然在2001年重新修订的《民族区域自治法》中已经正式把国家对民族自治地方的财政转移支付制度载入了法律,而且还规定了四种转移支付的方式。我国以税收返还为主要形式的财政转移支付制度在体现中央政府政策意图、提高财政资金使用效率方面功效显著,但对公平性的体现则明显不足,这与转移支付制度的本质是不相符的,也背离了中国区域间公共服务水平严重不均衡的现实。因此,为了缩小地区间公共服务能力和水平的巨大差异,应矫正现行转移支付制度,将实现各地基本公共服务水平的均等化、突出区域间的公平作为转移支付的首要目标。为此,有必要适度增加中央对民族地区的财政转移支付。从现实看,我国财政体制的显著特征之一是地方政府对中央政府在财政转移支付上的高度依赖性。财政转移支付制度要发挥在民族地区应有的作用,就要加大力度。一方面,通过财政转移支付制度,使民族地区人民能够享受到与东部较发达地区人民大致相同的公共产品和服务,消除在教育、卫生、环境保护、公共设施方面与东部较发达地区的差距,为民族地区的持续发展奠定坚实基础;另一方面,帮助民族地区解决好县乡财政困难问题,设立保工资、保稳定、保机构运转等最低支出保障额度,实行财政转移支付保底政策。当然增加对民族地区财政转移支付也要维持在政府间财政转移支付规模的合理界限内。

在“吃饭财政”的条件下政府没有财力和精力对地方环境进行有效治理。只有在较充足的资金支持下,民族地区政府才有可能对环境治理进行关注,并对环保非政府组织进行支持。因此,加大对民族地区财政转移支付的力度是西部民族地区进行制度创新的物质保障。

## (二) 鼓励民族地区本土环保非政府组织的成长

由少数民族同胞自己创办的少数民族非政府组织在我国还不多见。目前在民族地区开展工作的非政府组织多为从外部介入的国内或国际组织,他们面临着语言障碍、文化差别等一系列问题,很难长期坚持深入乡村开展工作。因此西部民族地区可以借助外来环保组织的力量,鼓励本土环保组织成长,尤其是发挥社区环保组织的作用。

## 1. 鼓励知识分子创办环保非政府组织

西部民族地区相对来说交通不便，地处偏远，外部交流较少，远离政治中心，信息资源匮乏，对外宣传不够，尤其是一些边远、贫困地区很难受到有影响的环保组织的关注。因此，民族地区精英人物的作用不容忽视。对“国际小母牛项目（中国办事处）”的案例分析清晰显示了精英人物的关键作用。在国际小母牛项目组织进入中国的过程中，当时任四川省畜牧局改良站站长的濮家駮起到了重要作用。首先在美国与小母牛项目组织进行接触就是1984年2月率团到美国访问的濮家駮，双方达成合作意向后，濮家駮回国认真准备，以四川省畜牧局改良站的名义向小母牛项目总部提交了8份项目建议书，小母牛项目组织总部审查了项目建议书后，批准了3个小项目，每个项目的资金规模约2-3万元。1986年，小母牛项目组织亚洲部主任到四川对这3个项目进行评估，发现这些项目管理得很好，项目也很成功，从此，该组织每年都增加在中国的项目。濮家駮在退休后，接受了国际小母牛项目组织的邀请，担任了其中国办事处的主任。所以，在西部民族地区，这些有对外交往能力、懂得国际规则、又熟知当地情况的人才，是吸引援助项目的重要因素。

应该充分发挥西部民族地区高校和科研院所的人才优势。西部民族地区人才主要集中在高等院校和科研院所。西部民族地区应该通过制定灵活的地方政策，鼓励高素质的人才成立相关的非政府组织，可以是网络的，也可以是实体的。通过民间渠道，加强与国内外研究机构的交流与合作，为民族地区经济和社会发展服务。云南省的环保非政府组织之所以走在全国前列，重要原因在于有一大批非常活跃的高级知识分子参与其中，这些人兼职在非政府组织任项目官或科学家，甚至有的从单位辞职创办环保非政府组织，如于晓刚、吴於松、牛红卫、裴盛基等人。

## 2. 鼓励农村地区成立社区环保非政府组织

西部民族地区地广人稀，生活条件恶劣，各民族又都有自己的风俗习惯。因此，相对于打一枪换一个地方的外来的组织或城市环保组织来说，鼓励西部广大农村地区成立环保非政府组织是非常必要的。

凉山彝族妇女儿童发展中心就是一个很好的明证。它是由中央民族大学的侯远高老师回乡创办的少数民族非政府组织。它依靠当地社会资源，凝聚民族自觉

意识。在凉山各级政府和美慈国际、默沙东基金会等国际组织的支持下，培训本民族青年知识分子和乡村志愿者，形成工作团队，创造了一种由民族内部崛起的公益组织运作模式。在创办人侯远高看来，中心最重要的特点是一个以大学知识分子为人才背景、基于少数民族社群、扎根贫困乡村开展工作的非政府组织。该组织具备知识、人才和资讯方面的优势，能够以专业的视角调查研究彝族村寨的问题并积极开展国际合作以探寻解决问题的途径；扎根乡村又使他们区别于那些打一枪换一个地方的非政府组织，能够与乡民紧密结合以谋求可持续发展。2008年11月，该中心因杰出的工作成效获得“壹基金典范工程”的“公益组织奖”。侯远高认为：如果每个民族自治地方都有一家这样的NGO，不仅能够为当地争取到更多的资金和技术支持，更重要的是能够形成一股实践科学发展观的本土民间力量。<sup>1</sup>

在长江源头地区青海省玉树州治多县，一位叫扎多的藏族小伙子和他发起的环保组织，也为我们提供了本土人群参与环保运动的个案。扎多当年曾跟随索南达杰战斗在反盗猎藏羚羊第一线，索南达杰的牺牲成为他投身环境保护的动力。1997年，扎多回到自己的家乡—玉树州治多县索加乡担任党委书记。1998年，他牵头注册成立“环长江源生态经济促进会”。在中央民族大学博士生刘源对他的访谈中，他这样评价自己的组织：

我是从索加小学毕业出来的，那里是我长大的地方，所以我回到当地工作，完全没有外来者需要的适应过程。当地很多人从小看着我长大，所以我和乡里、村里的干部群众，都是有什么说什么，不用过渡。所以我认为我们这个促进会同一般环保组织的不同。

首先，这个环保组织是我们当地人干起来的。环保是我们藏族人对环境的基本态度，与当地人的信仰、哲学等都有关系。青藏高原是草原生态，它的文化和草原生态密切相关，这一点对外界来说常常是神秘的。不一样的生态环境使我们本地不依赖科学技术也繁衍生存了几千年。所以外面很多人看不懂：全国都在挣钱，怎么藏族人在磕长头朝拜？这种“神秘化现象”到今天还是挺普遍的。

我觉得外面人在藏区环保不会太成功，就是和这种对人生的基本态度的区别

---

<sup>1</sup>梁艳菊.《凉山,一个本土化的NGO——记侯远高和凉山彝族妇女儿童发展中心》.《中国民族》.2009年1期.

有关系。草原生态造成的部落体制就与生态有关，以前是草场公有，大家逐水草而居，听到逐水草而居这几个字，藏族人会觉得那是多美好的生活，外面人则会觉得那太苍凉了。外来者在当地作环保，因为缺乏对本土社会的认识，不得不模仿外面的模式，但这与当地情况常常不吻合。当我们去教区宣传时，交流语言和方式与牧民们都处于同一个会话体系之中。还有，我们有谁也比不了的情感动力。我自己搞环保也经历一个认识过程。最初什么都崇拜国外的，包括一些理念，什么民主啊之类，都拿过来吃下去。吃多了就不消化，而且觉得对我这块地方不合适，这时候我开始了回归，开始反思我们本民族自己的东西。现在基金会给钱作项目，我们有自己的原则，本质理念要坚持，不能变成逐钱行为。

当然我们需要加强的，比如英文方面要努力，但是不是说要调整或者改变本质去迎合外边的基金会。所以，我们成立这个环保组织，不是为了建立一个模拟 NGO，也不是为了解决就业问题，我觉得那些都是功利的。我也不觉得我们这里是贫困地区。也许我们这里没有美元，人民币没有北京上海人多，但是我们这里人脸上的笑容比他们都多，我们看到的蓝天、白云都是多么美好的事物。藏族人将今生的财富看得很淡，这是宗教和哲学决定了的。环保本来就是藏族民族文化本身就有的东西，汉族人认为道德是存在于人与人之间的，而我们认为人与万物之间都存在道德。现在提出的环保口号，比如为了子孙后代要保护环境，我认为这还是功利的。这种口号的意思就是“我现在不吃你，是为了我的子孙能吃你。”这不是功利是什么？而我们藏族人的观念是：这种东西就是不能吃，所以无论何时都不应该吃它。不存在现在不吃是为了以后吃之类的思路。因为我们这个环保组织的这些特点，所以我们把工作重点放在本地人的生产生活方面，希望我们做的东西能够对青藏高原的草原生态环境下生活的藏民有所帮助。<sup>1</sup>

民族地区政府应创立自己的环保组织品牌，以产生较大影响，争取资金和项目。如宁夏治沙英雄白春兰。1980年，白春兰一家人举家搬迁到盐池县一个叫“一棵树”的地方，经过25年的辛勤付出，她硬是将仅有“一棵树”的不毛之地变成了万亩林的绿洲。群雁高飞头雁领。在白春兰的影响和带动下，昔日飞沙走石、荒无人烟的沙边子，已有88户农民搬迁到这里安家落户。到2001年，沙边子村累计治沙4万多亩，人均纯收入达2800元，成为盐池县的小康村。白春兰的事

---

<sup>1</sup> 转引自刘源. 文化生存与生态保护——以长江源头唐乡为例. [博士学位论文]. 北京：中央民族大学，2004. 150-151页.

迹通过媒体在全国乃至世界不胫而走，国内的参观队伍，来自美国、德国、英国、巴西、以色列、伊朗、刚果、日本等 20 多个国家的专家、学者无不为其的创举称奇，联合国粮农组织的官员称赞她是“人类改造自然的典范”。2000 年 5 月 5 日，在宁夏考察工作的胡锦涛同志来到沙边子“一棵树”村时，这样嘱托白春兰：“你既是勤劳致富的模范，又是治理沙漠的功臣。希望你今后更好地带领周围群众，走联合治沙的路子，使更多的沙漠变绿洲。”<sup>1</sup>当然还有民勤治沙英雄石述柱、内蒙古赤峰治沙英雄唐臣、云南保护红豆杉的张春山等人。他们本身就是一个很好的品牌，政府部门可以扶植他们成立组织。正如凉山彝族妇女儿童发展中心主任侯远高所说：“与其修路，建一所学校不如扶植一个组织。”

在我国，民族地区一直具有较特殊的政治地位。妥善处理好新时期我国民族地区的各种关系，保持当地的稳定与发展，带动民族地区经济社会发展，是党和国家的一项重要任务。由于民族地区自身经济发展水平有限，非政府组织在这里的发展更加受到经费缺乏等各方面因素的困扰，政府可以适当加大投入力度，在资金上给予支持，在政策上给予倾斜，在实施过程中给予照顾，同时呼吁社会其它力量的帮扶等等，这些都会为西部民族地区本土非政府组织的发展壮大创造良好的社会环境和发展契机。少数民族的传统文化和宗教信仰中蕴含着深厚的生态思想，只要政府能够予以正确的引导，民族地区一定能够建立起具有中国民族特色的非政府组织，并为西部民族地区环境治理注入新的活力。

### （三）西部民族地区政府应该加强与国际组织和北京组织的联系

在本文第一章中，我们就曾分析过，西部民族地区的国际组织很活跃，并且具有资金、技术、管理等优势。外来的组织，主要是北京的组织，掌握着较大的话语权并与政府高层有着较多的联系。西部民族地区本土环保组织总体数量少，并且分布极不均衡。

为了鼓励更多的社会力量参与西部民族地区环境治理，政府部门应该采取“引进来”和“走出去”的战略。“引进来”就是要主动与国际组织和国内有影响的组织建立联系，进而加强合作和交流，以引导本土环保组织向纵深发展。国际组织不仅能为当地带来先进的理念、项目和基金，而且能提高本土环保非政府组织的国际化水平。北京的组织则可以在资金、舆论方面对西部民族地区的环境

---

<sup>1</sup>生态中国候选人白春兰：绿化女状元 <http://www.sina.com.cn> 2009 年 03 月 30 日 15:01 生态中国

治理进行支持。因此，政府部门要对非政府组织的作用有清醒的认识，并鼓励相关政府部门与非政府组织进行合作，把优秀的环保组织引进来。正如著名政治学者俞可平所说：“既不要敌视它。也不要忽视它；既不要惧怕它，也不要溺爱它；既不要放任它，也不要封堵它。”<sup>1</sup>“走出去”就是要扩大西部民族地区本土环保组织在全国乃至全世界的影响，以期引起全国和全世界的关注，争取更多的支持。实际上，一些组织已经认识到这一点并开始采取行动。如新疆自然保育已经走出新疆，在北京设立了办事处。阿拉善 SEE 生态协会也在北京成立了办公室。

#### （四）加强西部民族地区地方政府之间的交流与合作

西部民族地区环保非政府组织发展是不平衡的。西南地区环保组织在公民社会建设中发挥的作用要大于西北地区。而在西南地区，云南又是起到了领头羊的角色。因此，在西部民族地区应该以云南为中心，带动整个西南地区环保非政府组织参与地方治理的态势，再以西南地区带动西北地区的发展。西部民族地区是一个大的地理概念，同时环境问题也是没有行政边界的，因此西部民族地区政府之间应该加强在环境治理方面的合作与交流。同时非政府组织在云南大地百花齐放的经验在民族地区有很大的推广价值和借鉴意义。

云南非政府组织的发展与政府的支持和开明密切相关。云南省省长秦光荣 2008 年 2 月在丽江召开的云南省政府滇西北生物多样性保护工作座谈会上表示，“在环保和滇西北生物多样性保护与建设上，云南省政府与国际、国内非政府环保组织是可以沟通的，也可以通过恰当的方式加强合作”。世界自然基金会、大自然保护协会、保护国际野外项目、高山研究所等多家国内外民间环保组织、专家学者和基层环保代表应邀参加座谈，秦光荣主要听取非政府组织和各界对“云南省政府加强滇西北生物多样性保护的若干意见”的意见和建议。世界自然基金会昆明项目办主任吴於松认为，“省政府就环保问题正式与非政府组织座谈，听取意见和建议，就我所知在中国还是第一次。充分体现了云南省对环保和滇西北生物多样性保护的高度重视”。大自然保护协会中国首席代表牛红卫则表示，“滇西北生物多样性保护，意义非同寻常。通过我们在国内实施各种环保项目的实践，我感到非政府组织通过非对抗的形式，提倡在保护的前提下，科学合理地开发自然资源，收到了良好的效果，我们帮助在滇西北香格里拉建设的‘普达措国家公

<sup>1</sup> 俞可平.《民主是个好东西》.北京：社会科学文献出版社，2006.229页.

园’，就是一个成功的例子。”<sup>1</sup>西部民族地区政府应以云南为榜样并以更开明的心态来对待非政府组织。

地方政府一方面要认清非政府组织自身蕴含的巨大潜力，让少数民族群众充分认识到它的存在，从而自发的、从心里接受这一新鲜事物；另一方面政府也需要给予民族地区非政府组织生存和发展的空间，在资金、税收、政策等方面多加支持和照顾，特别是要懂得借鉴、引进我国相对发达地区和国外先进国家非政府组织发展成功的案例，积极引导民族地区发展自己的非政府组织，真正从有效维护民族地区群众的切身利益出发，建立起一套具有中国地方特色的非政府组织服务体系。诚如俞可平先生所言，此时如能顺应时代潮流，“以政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动去营造一种建立在信任与互利基础上的社会协调网络，它就能弥补国家和市场在调控和协调过程中的不足，并使公共利益最大化的社会管理过程得以实现。”

### 三、环保非政府组织发展的法律保障

法律的保障和完善是非政府组织生存和发展的合法性来源，也是政府对非政府组织进行监管的依据。因此，必须完善我国非政府组织方面的立法。

#### （一）统一非政府组织立法

对于中国的环保非政府组织来说，注册是一个难题。对国际非政府组织而言，无法注册也同样是一个难题。从法律上讲，除了世界自然基金会，其它国际组织都没有注册。同时由于大陆现行几部涉及民间组织、社团的法律规章中没有一条涉及国际组织在华活动的条文，所以，所有在大陆开展项目的国际组织都处于非常尴尬的灰色地带，一直没有法律上明确的身份，只能在政府的默许下活动。

长期关注非政府组织发展状况的《中国发展简报》发布了《200 国际 NGO 在中国》的研究报告。其创刊编辑高颀称，目前在大陆设立办公室、开展活动的国际 NGO 有 300 家左右，另外还有几百家 NGO 通过各种途径在大陆已经开展了相关工作。据粗略计算，国际 NGO 每年在大陆投入的经费接近 2 亿美元。很多国际 NGO 都认同取得一个中国国内的身份是未来继续在中国工作的最佳途径。现实是很多国际 NGO 以各种形式存在。有些是与政府或其他机构合作成立项目办公室，

---

<sup>1</sup>云南省省长秦光荣：云南在环保上要加强与非政府环保组织合作。中国经网，2008-02-20。

有些成立办事处，有些在工商部门注册，有些什么身份也没有。这种现状为国际组织在华开展活动造成了很多障碍。珍古道尔研究会（中国）对外协调员邬小红对《凤凰周刊》说：“有一次我们和北京一家媒体合作开展一个活动，签合同的时候对方要我们盖章，但是我们没有印章，因为我们到现在也没办法注册。”

没有注册的国际组织，没有明确的法律地位，不能合法地雇员、拥有独立的账户，也制约其开展工作。为了避免这种身份上的尴尬，一些国际组织选择将中国办公室设立在香港或者境外，只有在与大陆的合作方谈好了项目之后才来到大陆进行相应的工作。许多国际组织一样，虽然在内地已经开展工作很多年，并且设立了办事处。但是仍然没有取得合法注册的。有挂靠单位等条件的约束，让国际组织很难通过注册。

由于身份问题或未经过正式的程序登记注册，这些合法性不足的组织往往远离政治、在社会层面低调地发挥作用，极力避免它们的活动为政府所敏感和疑虑。这也客观影响了其功能的发挥。

我国至今还没有一部专门规制非政府组织的国家立法，这使得非政府组织的权利义务、财产关系、组织机构、与政府部门的关系等一些本应该由法律予以明确的问题，却只能成为法律上的漏洞，有的由行政法规代庖。因而，完善非政府组织监管机制，首先要制定统一的非政府组织法，使公民参与各种非政府组织规范化，使非政府组织行为规范化，也明确监管者的责任。

## （二）完善有关非政府组织方面的立法

首先，实现非政府组织与政府关系的制度化。对非政府组织实行的双重管理、分级管理和非竞争性原则，不自觉升高了非政府组织成立的门槛。许多非政府组织不得不采取曲线救国的方式，不去民政部门登记，而去工商部门登记，以企业法人的身份注册，或干脆不注册而直接开展活动。但这使这些组织无权享受税收方面的优惠，同时也使其自身面临着合理性与合法性相矛盾的尴尬境地。在所有的手段中，纳入法制轨道几乎是理顺政府和非政府组织之间关系的最根本的解决之道。《中国非政府组织活动法》、《环保组织活动法》的制定应该被纳入立法规划。各级政府以及立法机关也应该积极制定一些法律法规，为非政府组织和政府之间的合作提供制度上和法律上的保障。

其次，完善非政府组织的问责机制。非政府组织的产生是基于政府和市场的

失灵，但非政府组织同样也会失灵。因此，非政府组织内部同样需要治理。正如弗斯顿伯格（2001年）所指出：“在非营利机构工作的人，其行为常常可以用脚踏实地和无私奉献来解释，但是，强烈的而且常常是自私的程序也会起重要作用。你在非营利界可以发现，野心勃勃、独裁专断、自私自利、玩弄权术等也是屡见不鲜的。”<sup>1</sup>因此，当前放松非政府组织成立的门槛，但加强对非政府组织的监管是非常必要的，也应该是未来政府管理非政府组织的走向。

### （三）完善环境保护公众参与方面的立法

#### 1. 进一步完善环保法规，不断增强可操作性

20世纪90年代中后期，国家和各省、市制定和修订了一些法律法规。如《水污染防治法》、《环境噪声污染防治法》、《环境影响评价法》、《环境信息公开办法》等，都对公众参与政府决策等做出了一些新的规定，但这些规定可操作性不强。如什么是“公众”，公众在环境影响评价的哪个阶段进行参与；参与的方式是什么，如何保障公众参与等一系列具体问题没有明确说明，再加上信息公开制度欠完备等原因，使得公众参与制度无法向更深更远方向发展。

#### 2. 环境公众参与制度应体现社会性别平等

妇女占我国人口总量一半以上，在与环境有关的人类活动中的影响力巨大。但这种影响力是一把双刃剑，需要往好的方面引导。受传统的男权制影响，我国男性在很多社会资源（政治、经济、文化、环境保护等多方面）的占有上仍处于强势地位，他们可能会在公众参与环境保护的活动中，利用其强势地位压制或阻碍处于弱势的妇女的环境利益的表达和最终实现。<sup>2</sup>因此，相关立法应该高度重视妇女在参与环境保护活动中的作用，充分体现社会性别平等。

#### 3. 完善我国环境公益诉讼制度

（1）完善环境公益诉讼实体法。诉讼权是公民的一项基本权利，任何公民为保护公共环境权益提起诉讼的权利应当得到国家基本法律法规的肯定。建议《宪法》中补充规定一切组织或个人有对侵犯国家环境利益、社会公共环境权益的行为提起诉讼的权利，这一权利不受非法限制或者剥夺。

（2）改进环境公益诉讼程序法。我国现行的诉讼法的公益保护功能局限性

<sup>1</sup>程昔武.《非营利组织治理机制研究》.北京：中国人民大学出版社，2008年版，5页。

<sup>2</sup>丁晨、韩广.《男女平等问题与我国环境公众参与制度的完善——从生态女权主义角度分析》.《文史博览》.2007.2，78页。

大，环境公益诉讼必须突破现行民事诉讼制和行政诉讼制度的束缚，在完善实体法的基础上，及时改进环境公益诉讼程序法来弥补现行诉讼法的缺陷，以达到保护环境公益的目的。第一，扩大原告资格范围，实行多元启动模式。我国目前可以采取三元式环境公益诉讼模式，原告可以是受环境侵权行为直接损害的，也可以是受环境侵权行为间接损害的公民、团体和检察机关。第二，扩大环境公益诉讼的受案范围。我国现行的《行政诉讼法》把可诉的范围仅仅界定为具体行政行为，而在现实生活中，由于环境领域具有时限性，环境行政机关即使是不作为，如环境行政机关制定一些危害环境的开发计划，也可能放任环境污染与破坏，造成难以弥补的损失。因此，在环境公益诉讼中，我们应当有选择地将环境行政不作为与抽象环境行政行为归纳进去。<sup>1</sup>

#### 4. 制定和颁布环境教育法

《中华人民共和国环境保护法》和《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》的贯彻落实呼唤《中华人民共和国环境教育法》的出台。环境教育的进一步实施与深化急需《中华人民共和国环境教育法》给予切实保障。它将在提高我国公民尤其是决策者与青少年的环境素质、环境能力方面产生重大作用，对于实现我国经济、社会的可持续发展产生深远影响。这个法律的制定，时机已经成熟，条件已经具备，其内容可以借鉴发达国家的法律、法规；也可参考印度、泰国、菲律宾、马来西亚等发展中国家在环境教育方面的经验，再结合我国实际情况进行认真研究，使之科学而切实可行。

#### （四）制定有利于公益事业发展的政策法规

相关税收政策的保障和支持是公民支持公益事业和企业履行社会责任的保障。我国对公民和企业的公益捐助有一定的税收优惠政策，但力度不够，不足以激发社会和企业的捐赠热情。

首先，应该对公益事业捐赠施行税收全免的政策。《中华人民共和国个人所得税法实施条例（2008 修订）》第二十四条规定：个人将其所得对教育事业和其他公益事业的捐赠，捐赠额未超过纳税义务人申报的应纳税所得额 30% 的部分，可以从其应纳税所得额中扣除。《中华人民共和国企业所得税法实施条例》第五

---

<sup>1</sup>张蓉.《浅析环境侵权的救济——环境公益诉讼》.《沧桑》.2008.1,138页.

十三条也规定：企业发生的公益性捐赠支出，不超过年度利润总额 12% 的部分，准予扣除。从这些规定，我们可以看出我国对公益事业捐赠有一定的优惠，但是有限额，超出规定的部分仍要交税。

其次，对非公募基金应该制定合理的税收政策。同样是“企业发生的公益性捐赠支出，在年度利润总额 12% 以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除”这条规定，给企业公益捐赠提供了很大的优惠空间。比如，一个年利润 1 亿的企业，如果捐款 1200 万，就可以在缴纳企业所得税前扣除。相反，国家却对企业出资成立的公益基金会投资收入征收所得税，没有优惠，还要缴纳企业所得税，税率是 25%。因此，对基金会征收企业所得税，显然与新税法提高公益捐赠的税收优惠比例、鼓励企业捐赠的政策相矛盾，其效果是让中国企业和个人对创办大型非公募基金会望而却步，遏制了基金会的发展。

此外，根据《基金会管理条例》第二十九条规定，公募基金每年用于从事章程规定的公益事业支出，不得低于上一年总收入的 70%；非公募基金会每年用于从事章程规定的公益事业支出，不得低于上一年资金节余的 8%，这与其它国家相比是高的（美国法律规定是 5%）。这就意味着基金会在丰年时除了保证 8% 的公益支出外，还要缴纳企业所得税，歉年时则要消蚀本金完成规定的 8% 支出。与此同时，基金会还要缴纳 25% 的企业所得税。这些政策对大多数非公募基金会来说是难以长久维持的。中国基金会的投资经营收入应免征所得税或者给予合理的税收优惠，只有这样中国的基金会才能做成“百年老店”，否则难以发展壮大。

税收优惠是世界各国激励公益捐赠、鼓励基金会宏观发展的通例。为了支持公益基金会的发展，世界各国普遍对基金会投资收益实行税收优惠政策。美国私立基金会只缴纳相当于净投资收益 1% 至 2% 的消费税。在日本，公益组织只需对其从营利性活动中获得的收入交纳税款，而无需就其它收入（例如，捐款、应付款、补贴或资助等）交税。而且即使参与营利性活动，公益组织也有权享受 27% 的低税率。这一税率较之适用于一般性企业团体的 37.5% 的税率要低得多。因此，如果授权部门批准了一个公益组织的组建申请，那么该组织就可以自动享受优惠的税收待遇。<sup>1</sup>英国税法对公益组织的税收优惠分为对慈善团体的税收优惠和对非慈善团体的税收优惠。其中对慈善团体大多数形式的收入免征收入和资本利得

---

<sup>1</sup> [日本] 雨宫高子.《日本非营利组织的免税制度》.中国社会组织网.

税。而非慈善团体则有义务对其所有的收入和资本利得纳税。同样，德国、澳大利亚、日本、印尼等国，决定是否征收基金会和其他非营利组织投资收入所得税，通常取决于收入是否用于公益，如用于公益，一般免征基金会所得税。

再次，加快《社会救助法》、《慈善法》的出台。目前，我国仅有两部慈善法律，即《中华人民共和国红十字会法》和《公益事业捐赠法》。这两部法律原则性条款多，可操作性条款较少。目前，《社会救助法》、《慈善法》已经列入国务院立法计划。当然，西部民族地区还可以结合本地慈善事业和企业状况制定适合本地区特点的慈善地方法规和规章，为本地区慈善事业的健康发展提供必要的法律制度保障。

#### 四、建立西部民族地区生态补偿的法律体系

聚居在我国西部贫困的农民，他们曾为西部环境资源的保护作出了重大贡献，今后仍肩负此重任。长期以来由于法律制度的缺失，他们的生态贡献被外部化了，极大的影响了他们保护环境资源的积极性，也激化了他们与环境资源开发者之间的冲突和矛盾，并引起当地社会的不稳定、不和谐。因此，西部民族地区生态补偿立法机制亟需建立。

首先，修改《中华人民共和国环境保护法》，并在其中确立生态补偿法律制度和受益者补偿原则。该法制定已近 20 年，随着时代的发展在某些方面已经滞后于社会的发展也是必然的。该法偏重于污染防治，而忽视自然环境保护。只规定了对环境污染所产生的外部不经济进行收费，而没有考虑对生态环境保护行为所产生的正外部性进行补偿。所以应对现行的《中华人民共和国环境保护法》进行必要的修改，增加保护自然资源和生态环境的比重，增设生态补偿制度，使其与征收排污费制度一样成为环境保护基本法律制度，以确立其在环境保护基本法中的地位。同时建议将受益者补偿原则明确为环境法的基本原则，受益者（包括自然资源的开发利用者）、污染物的排放者、资源产品的消费者和其他生态利益的享受者，均应按照“谁受益、谁补偿”的原则对生态环境的自身价值予以补偿。

其次，应该制定生态补偿的自然资源单行法，并对西部地区生态补偿作出明确规定。国务院应进行立法，专门就生态补偿的目的、方针、原则、主体和对象、方式和标准、重要措施、生态效益的评估、补偿额的确定以及监督管理和法律责任

等作出详细而明确的规定。鉴于西部地区特殊的地域情况和补偿的重要性,可以分出一章对西部生态补偿作出特别规定,或者授权国家环保总局针对西部生态环境的特殊性制定专门的办法,对西部生态补偿作更具可操作性的规定。尤其要对在生态补偿制度中如何协调西部地区与其它区域的关系、如何使生态补偿制度确保全国公正的前提下实现局部公正等方面作详细的规定。

再次,应该确定西部生态补偿重点以及补偿次序。2007年,国家环保总局下发的《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》为进一步探索做好生态补偿工作提供了政策依据。应以西部贫困和生态脆弱区为重点,合理选择试点地区,通过试点工作,研究建立三江源地区、自然保护区、重要生态功能区、矿产资源开发和流域水环境保护等重点区域生态补偿标准体系,落实补偿各利益相关方责任,探索多样化的生态补偿方法、模式,建立试点区域生态环境共建共享的长效机制,推动西部相关生态补偿政策法规的制定和完善。<sup>1</sup>

在全球化的条件下,非政府组织的影响将长期存在。当然民族国家在全球治理中能否发挥主导作用,将从根本上取决于参与国际合作的能力和利用这一合作提升国家竞争力的能力。国外非政府组织的发展得益于政府的支持和税收优惠政策。我国也需要在国家政策和税收方面为公民个人、企业以及非公募基金的发展制定合理的税收优惠政策。当然西部民族地区政府也需要在《民族区域自治法》的框架下创造性地进行制度创新,以吸纳民间力量参与环境治理。同时,建立和完善西部民族地区的生态补偿制度,客观上会增强西部民族地区政府的财力,并会提高西部群众参与环境治理的热情,而这些都会为环保组织的发展壮大创造良好的政策和社会环境。

---

<sup>1</sup>参见李小苹.《关于西部生态补偿的立法思考》.《黑龙江省政法管理干部学院学报》,2008,6: 137-138.

## 第五章 实证研究——以“曾经草原”为例

本土环保非政府组织的成长和壮大对于我国生态环境建设具有重要意义。为了更好地了解西部民族地区草根环保非政府组织的生存和发展状态,本章对一个以“保护现存草原”为宗旨的民间环保组织“曾经草原”进行个案研究,以使本文的立论更加饱满。2005年,“曾经草原”曾获得阿拉善SEE生态协会的“滋根奖”,它得到的评价是:“利用语言优势,协调社会力量,策划、出版蒙古文‘农牧民实用法律丛书’和其他环教书籍和多媒体光盘,建立公益网络信息平台,建立牧业旗草原网络信息站,支持牧民建立民间环保组织和经济合作组织。支持草原牧民取得和维护集体草原所有权和承包权,发展合作经济,保护草原生态环境和传统文化。”简短精炼的语言全面涵盖了“曾经草原”的社会影响。本章以“曾经草原”为例,对其产生的背景、发展的经历及其治理功能进行研究。

### 第一节 “曾经草原”成立的背景

#### 一、陈继群的草原情缘

谈到曾经草原网站,就必须从陈继群到内蒙古插队讲起。1967年,19岁的陈继群正在中央美术学院附中上学。学校已经停课,陈继群经常和朋友相约去游泳,他感觉每天生活得特别没劲。1967年下半年,锡林郭勒盟东乌珠穆沁旗满都宝力格牧场派人到北京,希望接收一批“革命小将”到牧场去,这个想法得到东城区革委会的支持。这时,不断有附近学校的学生来联系,动员他到内蒙古插队。

真正打动陈继群的心的是时任内蒙古美协主席朝鲁的一番话。朝鲁到了中央美术学院附中,陈继群和几位同学兴奋不已。朝鲁说:“乌珠穆沁草原太美了,

你们学画画的一定要在那里去！”陈继群心里掂量：“应该去乌珠穆沁草原去画画，反正在北京也没事。”

10月16日，陈继群和东城区的400多名学生奔向了锡林郭勒大草原。经过10多天的颠簸，他们到达了东乌珠穆沁旗，受到了当地干部群众的热烈欢迎。然而这些来自大城市的单纯的大孩子没有想到的是，被动员插队背后，有着复杂的政治背景。原来，满都宝力格牧场的一个组织准备支持“挖肃”，为了扩大影响和战果，所以到北京搬来这些红卫兵“革命小将”来支持他们的“革命”行动。此前，从北京来的知青都被蒙在鼓里。陈继群等120名学生被分到满都宝力格牧场，牧场领导希望他们帮助自己搞革命。

1968年，“文革”运动愈演愈烈，草原上的“挖肃”运动也空前高涨。一群知青和牧民朝夕和睦相处，感情越来越深厚。他们反对“挖肃”派关押、殴打牧民和干部，这让牧场干部很恼火，自己搬来的“革命小将”竟然和反革命站在了一起？矛盾由此产生，一场不可避免的武斗在即，灾难即将降临到一些知青的头上。

陈继群还没有搬到夏营盘，就听说了一件可怕的事情——姜戎（《狼图腾》的作者）和另一个知青病了，他们到场部看医生。“挖肃”队伍中有一个王姓年轻人，会武功，以打人见长。他看见姜戎两人就拿着火钩子挑衅，并且打了他们。“敢打我们的人，什么人呀？”两人回到蒙古包一说，刚搬来的8个知青沉不住气了，他们纵马奔向场部，要为两人出口气。一顿拳脚，王姓年轻人捂着流血的脑袋，无还手之力了。知青们一看出手重了，打马撤回。两三天后，王姓年轻人不治而亡。

为此，场部“挖肃”队伍开进知青点开群众大会，一起来的还有荷枪实弹的公安人员。当场，公安人员宣布抓捕知青，当地的牧民不干了，他们纷纷站起来阻止。知青毕竟年轻不懂事，也不知道王姓年轻人被打死了，蜂拥上去抢了公安人员的手枪……

1969年，内蒙古生产建设兵团成立，并且进驻东乌珠穆沁旗。兵团了解到知青打死“挖肃”人员并且拒捕的事情，认为性质很严重。与此同时，同队的姜戎在日记本里记录了自己对林彪的不满看法，但日记本不慎丢失，被人捡到送到了兵团。兵团分析后，怀疑这些知青可能是里通外国的反革命集团，准备采取强

制措施。一天晚上，一卡车荷枪实弹的兵团战士包围了知青的蒙古包，陈继群和20名知青被抓。随后，几名知青被关进拘留所，剩下的集中在大队，让相互揭发，看是不是反革命集团。之后，参与武斗的知青被判入狱。陈继群因为没有参加那次武斗，幸免于难。但是，他也并没有逃脱牵连。

“我为什么在草原待这么长时间，跟这（事）有关系……”被审查后回到知青点，陈继群已经没有资格继续放牧，代步的马匹也被收回。他被安排到基建队，每天搭棚盖圈。兵团人员不断增加，盖房子缺少木头，附近山上有树木，但是夏季无法通过沼泽地，只有冬季才能上山砍伐。冬季来临，陈继群和一名知青、一名牧民接受了光荣使命——上山伐木，他们在山上一住就是半年多……。之后，知青们陆续招工、考大学返城了，陈继群眼巴巴地看着大家走了，但是这些好事却与他无缘。1977年，陈继群在草原上的境遇有了改善，他在牧场干出纳工作，并且可以领取工资了。他时常背着画夹骑马到牧民家，到草原深处画速写。陈继群认为这段经历成就了自己：“正好能深入地了解草原游牧文化，和牧民交流，尤其我们画画的，没有那段深入体验可能画不出什么东西来！”

## 二、从职业画家到环保人士

20世纪80年代，陈继群回城，之后他学习美术，以画画为职业，所以他被人称为“职业画家”。多年来，他一直以曾经生活了十几年的大草原为写生的园地，他的画的题材永远是草原，乌珠穆沁草原则是他永远的家，他因此也被美术界誉为“我国以草原为题材的先驱油画家”。20世纪90年代，陈继群为了卖画，通过上网与国内外交流，创办了网站，而他的油画，都放在《白马画室》栏目里。

陈继群的生活往往是北京、内蒙古两边跑。他和画友们一起去草原写生，回来就把画作上传到网上共享。美丽的大草原给了陈继群无穷的灵感。然而，从1998年开始，陈继群发现了草原的变化，草场不再象当年那样肥美，他的画笔下不再是曾经的草原——环境和生态问题已经凸显在人们面前。被大片开垦成农田的草原，现在有的地方已经变成了一片沙漠，沙子爬上了墙，人们不得不赶着牛羊离开家乡，到相邻有草的草场上放牧。

写生时，陈继群住在牧民家里，他跟牧民的关系就像一家人一样。牧民家有

什么困难自然也会向他诉说。牧民向他抱怨，草原上建起了工厂，排出的废水首先被植物吸收，或者渗透到湿地的腐殖土中，接下来进入鸟儿和牛羊这些食草动物的身体，也会影响到两栖类动物以及昆虫。这些有毒有害的物质，还会通过食物进入人类的身体，带来疾病。

陈继群由此开始关注起环保，他担心再也见不到绿油油的草地，更担心他的乡亲们过不上好的生活。为了使更多的人关心草原和牧民，陈继群还组织生活在城市里的蒙古族青年和对草原感兴趣的人亲自去草原看看，他们当中大部分人都是通过陈继群组织的活动，第一次见到了传说中的大草原。2000年以后，陈继群将展示绘画作品的网站单拿出一部分做环保，正式建成了现在的“曾经草原”网站，开始关注并公布现存草原生态保护的信息，希望依法保护现存草原，并给荒漠化防治工作提供一个参照系。现在该网站绝大多数栏目已经变成环保栏目，因此，它也变成了一个环保公益网站。随之，一个个保护草原的精彩的故事相继发生。

## 第二节 “曾经草原”的内部治理机制及外部关系分析

“曾经草原”是中国众多草根组织之一，它以网络的形式存在。和众多的非政府组织一样，他是由陈继群一个人发起、组织、领导。陈继群给人的第一印象是一位有责任心、富有责任感的人，既有艺术家的文雅又有草原牧民的豪放。经过数次访谈，我对他的事业有了深刻的了解。

### 一、“曾经草原”的组织结构介绍

#### （一）网站名字的由来

陈继群和2个在内蒙古呆过的画家曾在2003年联合搞过一个画展，画展的名字就叫做“曾经草原”，然后正好自己又搞一个网站，就把这个名字套过来，叫做曾经草原，这个略带惆怅的名字表明了陈继群对过去美丽大草原的怀念和对现在草原现状的深深惋惜，也引起所有浏览过这个网站的人产生对草原命运难以割舍的情怀和关注。

## （二）“曾经草原”成立的初衷

“曾经草原”的产生既有历史的必然性，又有偶然性。我在采访陈继群老师时，对他创办这个环保公益网站的初衷进行了访谈：

创办和运行这个民间环保组织，极大地影响了我的个人收入。因为我是一名职业画家，原来是一星期能画5天画，现在是需要保证每周画一天画，否则没法生活。从事草原保护的动机很纯粹。首先是与草原和草原文化在精神上的共通与认同；其次，是自己在草原插队13年的经历，与草原牧民拥有深厚的感情；再次，也是自己个人的兴趣。<sup>1</sup>

## （三）“曾经草原”的宗旨

组织的宗旨直接体现了组织的追求和发展目标，清晰的目标定位是一个组织独立性的重要表现。在曾经的内蒙古大草原上，现在依靠天然草原生活的原著牧民人口不足20万，由于各种原因，这些牧民已成为弱势群体。曾经草原网站定位非常明晰，即关注北方天然草原，依法保护草原生态环境和传统文化。

## （四）“曾经草原”的组织形式

网络化是民间组织发展的一个重要趋势。现在，大部分的环保非政府组织都建立了自己的网站，并利用论坛、QQ、MSN等各种形式的网络资源传播绿色理念。网络的开放性和时效性可以有效地突破区域限制，让信息及时有效地传播。网络在带来便捷信息的同时，也减轻了非政府组织通过传统方式进行联络所需承担的昂贵的资金所带来的压力。部分环保非政府组织利用网络的方式从早期的信息共享、简单交流已经提高到通过互联网联合网友和志愿者开展活动、有效汇聚社会资源以及推动组织发展的水平。

“曾经草原”就很好地利用了这一平台。它采取的组织形式主要是以网络为基础，并争取与各种力量联合的群众路线道路。

### 1. “曾经草原”的特色

它是最早采用汉、蒙文双语的环保网站。在牧民的心中，那些当年下乡插队的知青了解他们的生活。很多蒙古族牧民不懂汉语，为了让他们看到并看懂国家的各项法律，陈继群专门在网上设置了蒙文版的网页，同时他也希望互联网能够通到大草原的每一个牧民家里。再后来，为了让世界更好地了解中国，曾经草原

---

<sup>1</sup> 2008年作者对陈继群的访谈资料

网站又增加了英文页面。曾经草原成为中国唯一一家三语的环保网站。

## 2. 人员构成

和绝大多数草根组织一样，核心成员只有陈继群一个。经过多年的经营，在陈继群周围团结了一大批志愿者队伍。这里面不仅有生活在牧区的地地道道的牧民，也有城市里的白领，还有法律工作者、翻译界的专家、大学教授、科研人员等等；既有蒙古族人，又有汉族人。

### （五）“曾经草原”的合作伙伴

曾经草原的旗帜是陈继群，然而在它背后有许多的志愿者。与此同时，它还与其它环保组织建立了比较稳定的合作关系。现在主要的合作伙伴就是中国第一个环保民间组织——自然之友和塔林汗（草原之友）。

#### 1. 与自然之友的合作

“曾经草原”作为一家形式自由的网站，发表图片和简短文字报道，其中充满了牧民的轶事，很多出自陈继群之手。这个网站引起了“自然之友”的注意，梁从诫会长对陈继群用文字和图片来描述内蒙古环境退化的工作很感兴趣，并且主动向陈继群表达了合作的意向。

“曾经草原”从2005年开始与自然之友合作，并挂靠在自然之友。现在，“曾经草原”与自然之友和塔林汗志愿者组织合作共同实施“保护现存天然草原联合项目”。该项目由曾经草原网站（www.cy.ngo.cn）站长陈继群任主任。实际上，在资源整合的基础上，联合工作委员会的实际工作由陈继群主持。

一方是中国最大的草根组织，一方是一个人的组织。听起来确实不可思议。那双方合作的基础是什么呢？陈继群给出了他的解释：

我们有语言、了解牧区的风土人情、生活习惯，和当地人很熟，有很好的群众基础等优势。借助合作，自然之友也可以扩大它在民族地区的影响。<sup>1</sup>

#### 2 与塔林汗的合作

塔林汗主要是由在京蒙古族白领组成，会长是吉祥三宝的主唱、民族歌唱家乌日娜。曾经草原和塔林汗的关系是亲密的合作伙伴。虽然是两个组织，但是由于目标宗旨的一致性，一般活动都一起搞。

### （六）规章制度

---

<sup>1</sup>笔者在2009年2月25日对陈继群的访谈资料。

“曾经草原”没有自己的规章制度。陈继群说：“原来也写过，但是规章制度对一个草根组织来说，一点用都没有。”因为，网站就一个人，有项目就找合作伙伴一起干，没项目就只营运网站，成本很低。谈到未来，陈继群很淡然：“对于未来没有任何规划，没有任何考虑”。从谈话中，可以听出陈的无奈和组织难以成长的烦恼，“曾经草原”是我们了解中国草根民间组织的一个窗口。

## 二、“曾经草原”的公共关系

“曾经草原”是一个网络组织，网络成为“曾经草原”发展的最佳平台。如果没有网络，可能也就没有包括曾经草原在内的众多环保组织。它是传播面广、可以互动、非常经济的组织形式。“曾经草原”的陈继群通过曾经草原网站不仅传递着牧民的心声，而且也使全国人民尤其是北京人也深深地牵挂着草原和牧民的命运。因此，它成为联系牧民和外面的世界的桥梁。牧民通过这个网站了解了世界，世界也通过这个网站了解了牧民这个群体。

### （一）“曾经草原”与媒体的关系

网络是一个很好的平台，通过网络，很多记者、媒体、非政府组织了解了陈继群和他的“曾经草原”。而地处北京的优势也体现了出来。因为作为政治中心的北京聚集着权威的媒体，也成为中国非政府组织数量最多的地方。另外，北京代表着中国在世界上的形象，北京的沙尘暴成为有损北京国际都市形象的杀手锏。因此，西北地区的环境治理备受关注，往往成为舆论的焦点。同时，内蒙古毗邻北京的区位优势使得媒体对草原的关注成为可能。

设在北京的“曾经草原”成为沟通草原和北京的桥梁。很多记者朋友、环保组织都是主动和陈继群建立联系，并联合开展活动。如《中国经济时报》、《中央人民广播电台》、《内蒙古日报》的记者们都和陈继群建立了较为稳固的合作关系。

在与媒体建立长期合作关系的过程中，陈继群相对来说不是太主动的。一般都是这些媒体朋友关注了“曾经草原”之后，主动和陈继群联系，然后才有了以后的合作，比如一起到内蒙古去调查等。

### （二）“曾经草原”与政府部门的关系

“曾经草原”也主动与政府部门保持联系，当然这里面包含私人友谊的成分。

当然，大部分干部对“曾经草原”在牧区开展活动是支持的。首先，由于牧

区获得信息的渠道少。因此，“曾经草原”在普法送书的时候，最早看到这些书的主要是干部，“曾经草原”也主动给人大等单位送书。后来，一些政府部门还主动通过行政渠道帮志愿者发放普法手册。甚至有的时候，还主动给“曾经草原”的志愿者提供一些帮助，如派个车、派个司机什么的。因此，大多数当地的公务员对“曾经草原”的活动是支持的。但是一、二把手的态度就不好说了。<sup>1</sup>

“曾经草原”的志愿者在开展活动的时候，也会遇到一些麻烦。“曾经草原”编印了许多资料在牧民中分发，然而，由于资金限制，有的普法手册没有书号。志愿者免费发放自然之友保护草原联合项目印制的普法手册时，被内蒙古西乌旗公安局作为“黑书”没收。当事人色额道是个喇嘛，还是西乌旗人大代表和锡林郭勒盟政协委员。他在2007年3月-5月间，因为在西乌旗人大和锡盟政协会上发放普法手册，被非法监禁60个小时。<sup>2</sup>被西乌旗公安局没收的普法手册有三种。包括温总理2008年2月签署的国务院令《土地调查条例》；《中华人民共和国政府信息公开条例》；《90万亩草原莫名“失踪”》。（见《中国经济时报》，2006年8月9日）

### 第三节 “曾经草原”的治理功能分析

“曾经草原”作为一个长期关注内蒙古牧区生态环境的组织，它充分利用网络平台和资源优势，通过牧民普法、牧区调查、帮助牧民法律维权、通过媒体进行舆论监督等方式，在牧民中产生了很好的反响。在治理理论的视角下，“曾经草原”在某种程度上已成为治理的主体。一方面可以弥补政府管理的不足，另一方面为牧民进行利益诉求，缓解了社会矛盾，维护了社会的稳定，促进了族际关系的和谐。

#### 一、提高牧民法律意识

草原的沙化退化令陈继群忧心，同时很多在内地被关闭的污染企业也转移到

<sup>1</sup> 根据2008年2月15日对陈继群的访谈资料整理

<sup>2</sup> 相关内容请参见曾经草原网站。

草原，草原上也出现了好多非法开矿的事情，这令陈继群更加心急如焚。

2000年，我们听说这开了一个银矿，它用氢化钾来洗银矿，废水四处流，流了以后把牧民的牲口，陆续已经毒死二百多只，是我比较早在网上把这件事披露出来的<sup>1</sup>

通过这件事，陈继群发现国家虽然有很多好的法律，但作为草原主体的蒙古族牧民很多人不懂汉语，而在草原上蒙文的法律文本几乎看不到。牧民们在遇到危害草原和自身利益的事情时，不知道如何运用法律武器来保护自己。

陈继群发现牧民们之所以缺乏自我保护的手段、法律意识淡薄，是因为每一个法规出台，国家编译局往往要很长时间才译成蒙文，而且印数极少，大多放在出版社的仓库里。“蒙文版的宪法只印了2000本，都放在民族出版社仓库里。”最近几年内修订出版的很多法律只有汉文版本，没有少数民族文种的版本，有的有了蒙古文译本也没有得到及时的传播。其中包括《草原法》、《村民委员会选举法》、《农村土地承包法》和《环境保护法》等重要法律。由于没有了解和学习国家法律，很多蒙古族牧民面对一些唯利是图的人对草原的无序开发和破坏不能拿起法律武器维护草原环境和自己的合法权益。与此同时，在很多偏僻遥远的地方，党政机关的监管和新闻媒体的监督都不能保证随时发现问题，必须依靠长期生活在当地的牧民才能有效地保护草原的资源和生态环境。通讯设备的落后和语言障碍等问题已经严重地影响了我国牧区社会经济的发展以及生态的保护，这种影响在牧民身上表现得很突出。牧民有很大的愿望保护好草原生态，可是他们得不到及时信息，得不到有力的支持，处在一种无助的状态，甚至很多地区已经出现了被逼急了乱投医的情况。

针对这一情况，陈继群就在网上呼吁了一下，就有一个程小路女士，她本人原来是法律出版社的工作人员。她知道这个情况以后，就跟陈继群说：“我感到非常内疚，这个事情应该我们来做，法律出版社吗，我们没有想到把它翻译成蒙文，给草原地区的人进行普法教育，而你们来提倡，那我就出些钱吧”。这样出了一个法律合订本，包括《草原法》、《环保法》和《矿产资源法》，还有《村民委员会组织法》，这些都是草原上现在最需要的法律。2002年3月在新版《草原法》出台时，陈继群与网友们组织了同步蒙文翻译，并在牧民与蒙古干部中集资

---

<sup>1</sup> 2008年12月访谈资料

7000元，印刷了4000本，送到牧民手中。民间自己组织翻译与印刷国家法律，这可是破天荒第一次。

2005年，全国人民代表大会上，全国人大代表蒙古歌唱家德德玛（其丈夫家在牧区，家乡也出现过牧民权益受损的事件，曾求助过陈）要征集提案，在陈继群等人帮助下，德德玛提出：一，少数民族的法律必须同步颁发。二，哪一级颁布法规，哪一级筹款普法。三，保证法律书印刷数量，并分发到少数民族群众手中。提案虽然没有被通过，但是在会场唤起了阵阵掌声。

之后，这个工作一直继续，2008年11月27日《内蒙古日报》（蒙文版）以“曾经草原网站译19部法律宣传册，并发放给牧民7万多册”为标题对曾经草原进行了报道。此外，还有新疆、青海等地的蒙古族群众给陈继群发手机短信索取资料。

经过长期的普法宣传，牧民的法律维权意识得到了提高。2004年，满都宝力格三个嘎查拿到了集体土地所有权证，三个嘎查长一对，发现不对啊，少了90万亩，再一查统计局的数据，更奇怪了，满都宝力格整个苏木的面积少了90万亩，更奇特的是他们翻看了中国地图出版社的全国分省地图，满都宝力格的形状居然缺了一个角。90万亩草原已经被他人占用或非法租用。其中60万亩“草场有偿使用协议”上。甲方法人代表赫然签着原东乌旗旗长东戈的名字，协议第二条写着：甲方将境内406平方公里草场划拨给乙方有偿使用（包括1万亩退耕地），使用期为25年（自1999年7月1日至2024年7月1日止）。协议第六条写着：乙方……可以利用草场和其他资源招商引资，入股（或投资）兴办某些合作项目。必要时可以转让草场吸引外资……

据了解东乌旗五十七个嘎查，仅有十个拿到集体土地所有权证。正是吃准牧民没有土地权证，不少干部非法占地。仅2005年内蒙古自治区就清查出了1000名干部非法占用的牧民草原325万亩。这么多非法侵占的土地大部分是再转给外来人放牧，这种放牧等同于掠夺：200只羊的草原可以放上2000只。陈继群不停地向牧民发送蒙文普法手册，还有精美的挂历，上面有东乌旗各苏木的地图。在陈继群的努力下，老佳那拍板，满都宝力格牧民要起诉那些非法占地者。<sup>1</sup>

“曾经草原”的牧民普法活动是非常具有特色的，它弥补了政府工作的不足，

---

<sup>1</sup> 参见《九十万亩草原莫名“失踪”》。《中国经济时报》，2006年8月9日。

提高牧民的法律意识，并关注牧民权益的保护，在一定程度上维护了民族地区社会的公平和正义。

## 二、政策探讨：禁牧还是游牧

政府对草原的保护占据主导，政府的决策正确与否关系到草原和草原文化的传承。围绕着草场的保护，陈继群有他的一套理论。而他的这一套理论与当地政府所实施的政策有着很大不同。按照政府的观点牧民是使草原退化的原因，只有把牧民转移出去，围封转移才能保护草原。“减少一个牧民就是减少一平方公里的生态压力。”这是锡林郭勒盟原盟委书记刘卓志的原话。陈继群认为禁牧不能解决生态危机，游牧才能解决草原退化问题。

陈继群与中国经济时报的记者朋友通过入户探访，深入调查，揭露了牧区禁牧的背后原因。1997年，一项分草场到户的政策又出台了，各家各户在自己草场上安上铁丝网。分了草场后，各家只能让羊在自己的草场啃食草，无法游牧的结果是灾难：草场得不到休息，有的连草根都啃光了。而更大的问题是秋天，在同一片地方啃食的羊吃光了所有的草籽，新草无法长出来。这一年两年看不出什么，因为草原的牧草是七年生草本植物，七年下来后，老草死亡，新草没长出来，草原自然退化了。这也是为什么1997年分草场后，前三年草原大发展，每户只有二千亩，无法游牧，七年后，他们成了生态难民，被迫禁牧。白音宝力格苏木也是同样原因，最好的草原却于1998年成了禁牧区。

同样在东乌旗，陈继群等人也调查了一个没有游牧的嘎查——额尔登乌拉嘎查。嘎查的老书记眉头紧锁，“我们额尔登乌拉嘎查总共170户人家，其中有60户是南边搬来的农民，本来我们每人可以分1500亩草场，这样一来只有1000亩。1997年之前一个嘎查还可以游牧，分草场以后，每家都不够游牧，我们只有坐以待毙。草原退化，上面检查团来，政府只带他们参观最好的人家。其实现在我们有一半的人家一头羊都没有了，一半的人成了贫困户。分草场以后，天越来越旱，天也变了。以前不用打草，不用吃饲料，羊马都胖，雪灾、旱灾都不怕。以前嘎查有专门的马倌、羊倌，一年分四季游牧。游牧时18亩一只羊都没有问题，现在28亩一只羊。”被走访二十多户牧民，百分之百的牧民都赞成游牧而且希望更大规模的游牧。

“草原十里不同雨，十里不同风”。陈继群认为，草原每年气候差异巨大，同一样地方，一年可能是雨水成灾，第二年可能是旱灾，气候分布也不同，以前一块草原干旱了，牧民可以躲灾到没有受灾的草原，现在被困在每一家的草场，一点办法都没有。牧民反映“以前牧民农业税占了财政的三分之二，现在不交农业税了，牧民也成了没有用的人群，养不了官，所以只有多开矿，多租地。”一位官员私下里告诉陈继群等人：“牧业只能让牧民有收入，对社会贡献少，要奔小康，只有搞工业，提高产值。”

即使是蒙古族，现在也是 380 万农民，只有 20 万牧民，牧民成了弱势者，他们的声音发不出来。陈继群认为“要给牧民权利，才能真正保护草原。谁有权利谁承担责任。有权利了，你再破坏，当然要负法律责任，但现在承包政策都不是牧民制定的，一股脑把帐算到牧民头上不合理。”“环保生态一定要和当地人民利益挂起钩来，要相信当地人民能管好，而不是把当地人移出去，这非常不合理。这块土地把人移出去，草原与人都活不了。把牧民赶走保护不了草原，只有明确土地所有权，牧民才能参与保护草原。“确定土地使用权后，按国家规定，开矿，土地上的牧民有优先权，容不得私人企业家染指；如果要开发，当地牧民有股权，要参与决策和收益；集体土地确认后，牧民会从长远考虑使用草原，不再会短期租给外来户。并且恢复草原游牧才是保护草原的最好方式。”因此，与政府围封转移才能保护草场的观点不同，陈的观点是在完成土地调查的基础上，牧民游牧是保护草原的最好方式。<sup>1</sup>

### 三、舆论监督

1982 年的中国宪法把农村土地所有权还给农民集体，1999 年《土地登记条例》公布，但是直到 2008 年 12 月 31 日，即 26 年后的今天，内蒙古牧区的土地才由政府公开实施集体土地登记确权。“曾经草原”一直关注牧民的土地确权，并帮助牧民维权，利用网络平台，第一时间发布关于牧区的消息，对当地政府形成了舆论监督之势。

东乌旗牧民的土地承包是 1997 年开始实施的。2003 年，“曾经草原”和志愿者向牧民普及修订后的草原法。2004 年，牧民依照这个法律向内蒙古高级法

<sup>1</sup> 庞皎明. 中国经济时报“内蒙古草原生态调查”系列. 2006 年 8 月.

院申诉要求归还被违法占据的 1 千多亩牧民承包的集体草场，法官不认可牧民手中只盖有旗县级公章的草原所有证，要求出示国务院统一印制的集体土地所有证，但东乌旗牧民根本没有。东乌旗牧民集体土地所有权问题 2004 年在曾经草原网上曝光后，2005 年以后内蒙古牧区补发了“草原所有证”。但直到 2008 年 12 月 31 日，西乌旗电视台发布：西乌旗政府关于巴音胡舒苏木、巴彦花镇等 36 个嘎查‘集体土地确权、登记、发证’的通告，准备为牧民发放集体土地所有证。

在这个过程中，“曾经草原”和“塔林汗”功不可没。首先是发放普法图书，使牧民了解自己的权益。2008 年，志愿者向西乌旗所有的嘎查长发放了《申请土地登记领证的信函》。之后，78 个嘎查长联合向西乌旗政府提出土地确权的要求。

然而，政府的工作仍有很多地方不到位，“曾经草原”网站及时对西乌旗政府的工作进行监督，并第一时间在“曾经草原”网站发布。

首先，西乌旗政府在内蒙古牧区没有用民族语文发布重要的土地确权文件，这属于失职和不作为，相关公务员应承担相应的责任。由于该通告没有蒙古文同步发布，“曾经草原”只好请专家乌云格日勒根据汉文录音翻译成蒙文，并于 2009 年 1 月 8 日在网站上发布。

其次，程序违规。我国《土地登记办法》（2008 年 2 月 1 日起施行）第三条规定：土地登记实行属地登记原则。申请人应当依照本办法向土地所在地的县级以上人民政府国土资源行政主管部门提出土地登记申请。西乌旗政府这个“通告”违反了《土地登记办法》第三条的规定，因为它要求土地登记申请者向“县级以上”的四个乡级办公室登记。

再次，政府机关不作为。西乌旗政府这个“通告”中提到的巴彦花镇 18 个嘎查，其中 12 个嘎查已于 2008 年 3 月 3 日依照《土地登记办法》向西乌旗国土资源局提交了集体土地所有权确权登记申请，并于 2008 年 3 月 9 日拿到了西乌旗国土资源局受理回执，至今没有办结，却让土地所有权人再次申请。

“曾经草原”密切追踪草原发生的故事，并及时进行法律、政策分析，并第一时间在网上发布，对当地政府构成了有力的监督，维护了牧民的合法权益。

---

<sup>1</sup> 登陆曾经草原网站可查看该通告全文

## 四、草原文化保护

### （一）对牧民进行电脑培训

2005年，因为牧区的牧民有需求。因此，“曾经草原”在北京举办了第一期牧民电脑培训班。因为没有教材，塔林汗会长、吉祥三宝主唱乌日娜的朋友蒙古族青年苏荣，就编写了简易的蒙古族语电脑教材。并为来自呼伦贝尔四个旗和来自锡林郭勒盟2个旗的16名牧民进行了为期十天的电脑培训。时间虽然短暂，但是在牧民中产生了很大的影响。

经过培训的这些人有一个叫阿默尔，后来专门做网站，甚至帮助人民日报、内蒙古电视台做蒙文网站。还有一个人成了我的助手，在西乌旗帮助印画册。另外，还有几个嘎查长，后来也对我们的工作非常有帮助。<sup>1</sup>

对于城市人来说，电脑培训是非常普通和平常的一件事，然而对于牧民来说，到北京来学电脑确是需要铭记一辈子的大事。从这些牧民在电脑培训班期间拍摄的照片上，我能看出他们的兴奋和喜悦。之后，电脑培训有了这些骨干人员，就不再集中培训了，而是分散在牧区进行了。通过电脑，牧民看到了世界，网络成为牧民了解国家政策的重要载体和窗口。通过网络，牧民也在倾诉自己的利益诉求，这种诉求不需要层层汇报。所以说，网络时代为政治民主的发展提供了技术条件。

### （二）传播传统游牧文化

2002年，“曾经草原”协助自然之友野马车到内蒙古东乌旗草原开展环保教育，资深环保人士郝冰在3个小学讲了环保课。2003年，曾经草原网站协助自然之友出版了蒙汉文版《其其格的故事》1000册，700册通过东乌旗教育局发给了东乌旗各小学和部分牧民。其中陈继群充分发挥自己的专长，亲自为这本书画插图。小册子最初是设计给草原上的小朋友们看的，文字简短，主要以图画为主，还配了蒙古文。可许多成年人一拿到它就被吸引了，他们常常一口气读完，并兴奋地指着其中的插图说：“以前草原就是这样的。”得知很多成年人喜欢这本书后，2004年7月，“曾经草原”策划再版了《其其格的故事》8000册，并增加了部分内容。免费发给蒙授中、小学生和牧民，经费来自陈继群和几个好朋友凑的几千元钱。这些小册子唤起了牧民对传统游牧文化的追忆和向往，并使蒙古族小朋友

---

<sup>1</sup> 2009年2月15日访谈资料

了解了本民族的文化。

### （三）关注文化多样性

环境问题归根到底是一个社会问题，也是一个文化问题。上千年来，内蒙古的牧民过着游牧的生活。在夏季他们会到水源充足的牧场，到了冬季他们来到干旱的牧场，靠积雪提供人畜用水。蒙古包成了草原的标志，一户牧民每年搬家三十多次。与此相适应的是草原文化、游牧文化的传承。

近年来，锡林郭勒盟要求所有旗关掉苏木的小学，把所有的学校并到旗里，理由是苏木的学校教学质量差。东乌旗面积为4万7千平方公里，相当于瑞士国土面积，这项措施就好比规定全瑞士的乡村学校关掉，所有人到首都上小学。牧民要从一百多公里外送孩子上学，路上要一天。更荒唐的是这一规定连幼儿园都不放过。陈继群在调查中看到东乌旗十一个苏木小学大多是近五年新盖的楼房，每个学校固定资产都在五十万左右，如今全部荒弃，甚至有牛在教室里吃草。满都宝力格苏木小学校长青格勒土不同意这个看法：“我们学校学生数量没有减少，反而吸收了其它学校的学生而扩大了，苏木小学的老师与旗里的老师学历与质量是一样的，区别仅在于有没有每月三十元的补贴，现在旗里一个班五十三个学生，苏木学校是三十多个，你说哪个教学质量好一些。”他说，“80%的家长都反对上旗里读小学，20%的家长有钱，不反对，也不支持。”这项政策的直接后果就孩子太小生活不能自理，老人只有跟着去，在旗里租房子一个月最少200，加上水电煤，一年增加一万元开销。在巨大的经济压力下，许多孩子被迫辍学。

陈继群认为中学让孩子去旗里上学可以，但一年级到三年级应当留在牧区，孩子不应该失去自己的根，即自己的文化。因为草原是游牧文化的载体，没有了草原，没有了游牧，游牧文化也就消亡了。在旗里上学的孩子，游牧文化的根就没了。国家义务教育法也规定，学生在户籍所在地就近上学，牧民的户口所在地是苏木。因此，锡盟的规定是违反教育法的。陈继群认为政府并校的最终目的是要把牧民转移出来，他以刘卓志的讲话为证。讲话中提到：“从根本上解决草原生态问题，主要依靠农牧民的转移，转移农牧民的关键是基础教育。2006年。我们要把苏木学校全部撤并到城镇。”对此，陈继群表示了高度关注，并到处呼吁要求有关部门高度关注生态移民对本土文化的影响。

谈到环境保护，很多人认为农、牧业生产是破坏环境的主要因素。实际上农业、牧业和渔业这类依赖于大自然的产业对环境没有什么破坏，这些产业对环境

的变化反应最敏感，环境恶化直接影响的就是农牧民。而其中，蒙古族的传统畜牧业由于保持着作为草原生态循环的一个重要环节的状态，对草原的环境更加依赖。传统畜牧业和自然环境之间有一个互动，互相依赖的关系，牧民是依靠草原而生活的，草原也是有了牧民才得到了长远的保护。牧民对草原的感情很深厚，草原生态的好与坏直接关系到牧民的切身利益，所以牧民是保护草原生态的主力军，是保护草原最坚定的人群。<sup>1</sup>联合国教科文组织《世界文化多样性宣言》第一条指出：“文化多样性是交流、革新和创作的源泉，对人类来讲就象生物多样性对维持生物平衡那样必不可少。从这个意义上讲，文化多样性是人类共同遗产，应当从当代人和子孙后代的利益考虑予以承认和肯定。”

草原文化是中华民族的重要精神养分，正如俄罗斯著名学者古米列夫所评价的“游牧民族在他们自身发展的历史进程中创造了独具特色的社会文化类型。对此，人们不应认为是粗俗、落后和停滞不前的”。恰恰相反，草原文化具有独立、自由、自信、强悍、勇敢的民族性格和开放、进取、冒险和不断求新、广泛包容的民族精神。正是这种民族性格和民族精神，才使得北方草原民族一直处于生动活泼、生机盎然的境地，始终以进取的姿态自立于中华民族之林，并留下了中华文明史上足以称道的历史篇章，从而印证出草原民族文化的深邃和民族精神的伟大。<sup>2</sup>

正如费孝通先生所说，对待不同文化要持“各美其美、美人之美、美美与共、天下大同”的态度，倡导文化的“和而不同”。而“曾经草原”对草原文化的关注正是对费老这一思想的践行。

## 五、进行中外交流

曾经铁马金戈的内蒙古大草原现在天然草原面积不足 20 万平方公里，依靠天然草原生活的原著牧民人口不足 20 万，相对于内蒙古农民 380 万的人口数量来说，牧民已成为弱势群体。2008 年世界草地与草原大会于 6 月 29 日—7 月 5 日在呼和浩特举办。世界草原大会召开前夕，陈继群注意到，提交大会的 2000 多篇文章中，没有一个是牧民写的，同时会议也没有一个牧民代表参加。在开会

---

<sup>1</sup> 根据 2008 年 12 月对陈继群的访谈资料整理。

<sup>2</sup> 盖志毅 王芳.《草原生态文明建设的意义和政策调整》.天下溪网站.人与草原网络.草原声音.

之前，陈继群经过咨询，主办方提出没有提交大会论文，也可以参加大会，会议费是 1500 元。同时，如果作为正式代表的随从参加大会，会议费减半，即 750 元。于是，陈继群赶紧联系，在牧区影响很大的喇嘛色额道组织了 4 个牧民参加，其中 3 个是嘎查长。按照陈继群的说法：“起码得让国际人士看看中国牧民长得什么样吧！”在这个来自世界的 1500 多位代表出席的国际盛会上，在蒙古族中处于弱勢的牧民向世界展示了他们的风采。同时，牧民代表在分会场发了言，并和与会代表就内蒙古草原问题进行了交谈。通过这次盛会，世界也了解了中国牧民这一群体。

## 六、环境保护国际合作

内蒙古现存天然草原不到 20 万平方公里，有 20 万牧民在草原上生活。在东乌珠穆沁旗满都宝力格，植物学家发现 700 多种植物，这是生物多样性的一个范本。陈继群认为，在治理草原荒漠化的过程中，当务之急是“把现有的天然草原保护起来”。自然之友、曾经草原、塔林汗三家组成保护草原联合工作委员会，由陈继群任主任，于 2005 年起合作实施“保护现存天然草原联合项目”。

从 2006 年 7 月 1 日-2007 年 12 月 31 日，保护草原联合工作委员会与韩国合作开展“保护草原与荒漠化治理”项目。在韩国资助下，陈继群等人在《狼图腾》里描写的满都宝力格大水泡子附近进行种草实验，期望恢复植被，并且对治理荒漠化草原所需资金进行量化。当时，他们与韩国协议实验种草 500 亩，但是他们一口气就种了 2500 亩。

与此同时，保护草原联合工作委员会还组织顶级科学家和社会学家，在内蒙古和蒙古国选择地理位置、气候差不多的嘎查，进行生态、游牧文化、社会环境等对比研究，即“中国、蒙古国典型草原荒漠化原因及恢复的对比研究”项目。考察活动从 2008 年 8 月 1 日—8 月 28 日在中、蒙比邻地区进行，两国共有 20 位专家参加，分别在中国东苏旗白音乌拉苏木、蒙古国那仁苏木和玛塔特苏木以及中国东乌旗满都宝力格镇进行了自然科学和社会科学调查，这为双方今后的深度合作奠定了基础。

在访谈过程中，陈继群最期望的是：首先，希望国家能完善相关法律制度，

为环保民间组织的发展提供空间。如对民间组织法规制定细则，增强可操作性，并可以募捐。同时政府应该不干扰非政府组织的活动。

其次，希望政府能够把有关法律及时翻译成少数民族语言。自己和志愿者多年来翻译了十九集牧民适用普法手册，政府要能给点资金支持就好了。

最后，公民的权利意识、法律意识不健全也是民间环保组织发展的制约因素之一。

曾经草原是中国众多的草根组织之一，它没有固定的办公场所、没有固定的专职工作人员。如果没有网络，它可能不会存在。但是正是这样一个组织却在千里之外的内蒙古草原发挥着令人意想不到的政治和社会影响。由牧民普法到土地确权，促进了基层民主的发展和牧民自我管理能力的提高，还对民族地区政府进行了有效的监督……。从这个意义上说，谁能说草根组织的作用小呢？因为，我们可以清晰地看到在陈继群背后有众多环保志愿者的身影，他们支撑着“曾经草原”的发展。那么谁又能说中国人的志愿精神差呢？（本章资料主要来自于访谈、曾经草原网站、塔林汗论坛、中国经济时报）

## 结语：和谐与发展

物质文明是人类在社会发展中改造自然的物质成果，它表现为物质生产的进步和人们物质生活的改善。而生态文明则是人类在发展物质文明过程中保护和改善生态环境的成果，它表现为人与自然和谐程度的进步和人们生态文明观念的增强。党的十七大报告在全面建设小康社会奋斗目标的新要求中，第一次明确提出了建设生态文明的目标。

法国启蒙思想家卢梭说：“人生而自由，但又无时不在枷锁中。”环境污染和生态破坏是人类给自己戴上的沉重的枷锁。长期以来，中国环境治理的主体都是政府。但是，按照现代的治理理论，仅仅靠政府进行环境治理，治理的效果并不理想。西部民族地区作为我国的生态屏障，不仅是世界生物多样性地区，同时也是生态脆弱区。西部民族地区的环境治理不仅关系到中国的生态安全，也关系到周边国家的环境安全。与此同时，西部民族地区地域辽阔、民族众多、文化多样、经济落后、公共管理和公共物品供给严重不足的客观现实，更使得民族地区政府在环境治理方面力不从心。只有广泛吸纳各种社会力量参与，才能使环境治理取得事半功倍的效果。从中国的情况来看，必须构建一个由中央政府、民族地区地方政府和民族地区社会组织相结合的三维主体结构，才能达成加强环境治理的目标。中央政府是环境治理的主导力量和推动者。实现环境治理的目标，不仅需要从国家全局的高度来进行谋划，也需要调配全国的资源进行治理。西部民族地区政府是环境治理的具体的责任主体。民族地区社会组织是环境治理的参与者和行动者。西部民族地区环保组织已经通过与相关政府部门多种形式的合作或较独立地参与到西部民族地区环境治理的过程中。

一个民族的存在依赖于一定的地域和环境特征。环境的恶化会使少数民族传统文化所依赖的物质生存环境遭到破坏，并使其传统文化处于消失的边缘。对自然环境的保护就是对少数民族基本文化权利的保护。反过来说少数民族文化中也包含着其对所生存的环境的保护的内容。因此，西部民族地区生物多样性的保护与文化多样性的保护是协同共进的关系。

自然环境和自然资源是少数民族生存和发展的基础，只有在保障少数民族经济权益的前提下，资源开发、环境保护才能得到民族地区群众的参与和支持。离开了群众的支持，英雄人物难以创造历史。因此，环保组织必须把环境保护的目标与经济目标结合起来。环保组织在开展环境保护的过程中也客观上提高了西部民族地区群众的政治参与水平并为少数民族群众进行利益诉求提供了一定的平台。

环境保护是一个综合性课题，不仅是技术问题，也是经济、文化、社会问题，更是政治问题。环保非政府组织也只有把环境治理与少数民族文化传承、经济发展和政治权益的保护相结合，才能推进社会主义生态文明建设，也才能实现西部民族地区人与自然、人与人、族际之间、政府组织与非政府组织之间的和谐。当然在社会和谐的基础上，西部民族地区才能真正实现政治发展。

## 参考文献

### (一) 中文著作

- [1] 马克思、恩格斯.《马克思恩格斯选集》(第4卷).北京:人民出版社,1995.
- [2] 恩格斯.《家庭、私有制和国家的起源》.北京:人民出版社,1999.
- [3] 贺金瑞.《民族伦理学通论》.北京:中央民族大学出版社,2007.
- [4] 徐永志.《熔融与冲突—清末民国间边疆少数民族与基督宗教》.北京:民族出版社,2003.
- [5] 柴艳萍.《商业和谐论—商品交换伦理研究》.北京:中国社会科学出版社,2008.
- [6] 李俊清.《中国民族自治地方公共管理导论》.北京:北京大学出版社,2008.
- [7] 王克敏.《经济伦理与可持续发展》.北京:社会科学文献出版社,2000.
- [8] 李爱贞.《生态环境保护概论》.北京:气象出版社,2001.
- [9] 余谋昌.《环境伦理学》.北京:高等教育出版社,2004.
- [10] 余谋昌.《生态伦理学——从理论走向实践》.北京:首都师范大学出版社,1999.
- [11] 陈昌曙.《哲学视野中的可持续发展》.北京:中国社会科学出版社,2000.
- [12] 洪大用.《中国公众环境意识初探》.北京:中国环境科学出版社,1998.
- [13] 世界环境与发展委员会.《我们共同的未来》.长春:吉林人民出版社,1997.
- [14] 万以诚.《新文明的路标——人类绿色运动史上的经典文献》.长春:吉林人民出版社,2000.
- [15] 黄鼎成.《人与自然关系导论》.武汉:湖北科技出版社,1997.
- [16] 自然之友编.2006年:中国环境的转型与博弈.北京:社会科学文献出版社,2007年3月版.103-106页.
- [17] 林娅.《未来与选择》.北京:中国环境科学出版社,1998.
- [18] 陈学明.《痛苦中的安乐——马尔塞、弗洛姆论消费主义》.昆明:云南人民出版社,1998.

- [19]王进.《我们只有一个地球——关于生态问题的哲学》.北京:中国青年出版社,1999.
- [20]刘大椿.《环境思想研究》.北京:中国人民大学出版社,1998.
- [21]克莱夫·庞廷.《绿色世界史:环境与伟大文明的衰落》.北京:中国人民大学出版社,2002.
- [22]蕾切尔·《卡逊.寂静的春天》.长春:吉林人民出版社,1997.
- [22]卡洛琳·麦茜特.《自然之死——妇女、生态和科学革命》.长春:吉林人民出版社,1999.
- [23]施里达斯·拉夫尔.《我们的家园——地球》.北京:中国环境科学出版社,1993.
- [24]岩佐茂(日).《环境的思想——环境保护与马克思主义的结合处》.北京:中央编译出版社,1997.
- [25]丹尼斯·米都斯等.《增长的极限》.长春:吉林人民出版社,1997.
- [26]阿尔·戈尔(美).《濒临失衡的地球》.北京:中央编译出版社,1997.
- [27]安德鲁·多布森(英).《绿色政治思想》.济南:山东大学出版社,2005.
- [28]巴里·康芒纳(美).《封闭的循环》.长春:吉林人民出版社,1997.
- [29]弗·卡普拉、查·斯普雷纳克(美).《绿色政治——全球的希望》.东方出版社,1988.
- [30]戴斯·贾丁斯(美).《环境伦理学》.北京大学出版社,2002.
- [31]塞尔日·莫斯科维奇(法).《还自然之魅——对生态运动的思考》.生活·读书·新知三联书店,2005.
- [32]刘东国.《绿党政治》.上海:上海社会科学院出版社,2002.
- [33]洪大用.《中国民间环保力量的成长》.北京:中国人民大学出版社,2003.
- [34]丁金光.《国际环境外交》.北京:中国社会科学出版社,2007.
- [35]王子彦.《环境伦理的理论与实践》.北京:人民出版社,2007.
- [36]姬振海.《生态文明论》.北京:人民出版社,2007.
- [37]王之佳.《对话与合作——全球环境问题和中国环境外交》.北京:中国环境科学出版社,2003.
- [38]肖显静.《生态政治:面对环境问题的国家抉择》.太原:山西科技出版社,

2003.

- [39]张继愚.《道法自然与环境保护》.北京:华夏出版社,1997.
- [40]吴楚克.《中国边疆政治学》.北京:中央民族大学出版社,2005.
- [41]蔡拓.《全球问题与当代国际关系》.天津:天津人民出版社,2002.
- [42]李铁城.《世纪之交的联合国》.北京:人民出版社,2002.
- [43]王逸舟.《全球政治与中国外交》.北京:世界知识出版社,2003.
- [44]王杰、张海滨、张志洲.《当代国际关系中的“第三者”——非政府组织问题研究》.北京:时事出版社,2004.
- [45]郇庆治.《环境政治国际比较》.济南:山东大学出版社,2007.
- [46]李元书.《政治发展导论》.北京:商务印书馆,2001.
- [47]甘峰.《生态政治学视野中的政府与治理》.上海:立信会计出版社,2007.
- [48]张巨勇.《民族地区生态环境建设论》.北京:民族出版社,2007.
- [49]陈学明.《生态社会主义》.香港:扬智文化事业股份有限公司,2003.
- [50]科尔曼.《生态政治——建设一个绿色社会》.上海:上海译文出版社,2006.
- [51]孙正甲.《生态政治学》.哈尔滨:黑龙江人民出版社,2005.
- [52]何群.《环境与小民族生存》.北京:社会科学文献出版社,2006.
- [53]罗贤佑.《历史与民族——中国边疆的政治、社会和文化》.北京:社会科学文化出版社,2005.
- [54]林耀华.《民族学通论》.北京:中央民族大学出版社,1997.
- [55]金炳镐.《民族关系理论通论》.北京:中央民族大学出版社,2007.
- [56]王文长.《西部开发中民族利益关系协调机制研究》.北京:中央民族大学出版社,2007.
- [57]刘玉、冯健.《区域公共政策》.北京:中国人民大学出版社,2005.
- [58]杨宏山.《府际关系论》.北京:中国社会科学出版社,2005.
- [59]王名.《日本非营利组织》.北京:北京大学出版社,2007.
- [60]王名.《中国非政府公共部门》.北京:清华大学出版社,2004.
- [61]王名.《民间组织通论》.北京:时事出版社,2004.
- [62]王名.《非营利组织管理概论》.北京:中国人民大学出版社,2002.
- [63]王名.《中国社团改革——从政府选择到社会选择》.北京:社会科学文献出版

社, 2001.

[64]陈永锋.《拯救云南》.呼和浩特:内蒙古人民出版社, 2006.

[65]陈永锋.《没有大树的国家》.北京:法律出版社, 2008.

[66]陈永锋.《环保——向极端发展主义宣战》.广州:中山大学出版社, 2007.

[67]高正文 赵俊臣 陈绍田.《云南生态情势报告》.昆明:云南大学出版社, 2005.

[68]高丙中.《中国公民社会发展蓝皮书》.北京:北京大学出版社, 2008.

[69]俞可平.《权利政治与公益政治》.北京:社会科学文献出版社, 2000.

[70]自然之友.《中国环境的危机与转机(2008)》.北京:社会科学文献出版社, 2008.

[71]自然之友.《中国的环境危局与突围》.北京:社会科学文献出版社, 2005.

[72]自然之友.《中国环境的转型与博弈》.北京:社会科学文献出版社, 2006.

[73]温军.《民族与发展:新的现代化追赶策略》.北京:清华大学出版社, 2004.

[74]中国社科院环境与发展研究中心.《中国环境与发展评论》.北京:社会科学文献出版社, 2004.

[75]罗康隆、黄怡修.《发展与代价——中国少数民族发展问题研究》.北京:民族出版社, 2006.

[76]鲁文斯(英).《非政府组织管理初探》.台北:五南图书有限公司.

[77]王伟.《生存与发展——地球伦理学》.北京:人民出版社, 1995.

[78]方盛举.《中国民族自治地方政治发展论纲》.北京:人民出版社, 2007.

[79]王凤.《公众参与环保行为机制研究》.北京:中国环境科学出版社, 2008.

[80]侯远高、刘明新.《西部开发与少数民族权益保护》.北京:中央民族大学出版社, 2006.

[81]褚松燕.中外非政府组织管理体制比较.国家行政学院出版社. 2008.

[82]罗伯特·D·布坎南(美).使民主运转起来.江西人民出版社, 2001.

[83]王莉丽.《绿媒体:中国环保传播研究》.北京:清华大学出版社, 2005.

[84]邓国胜.《非营利组织评估》.北京:社会科学文献出版社. 2001.

[85]张玉国译.世界文化与发展委员会报告.文化多样性与人类全面发展.广州:广东人民出版社. 2006.

- [86]周平.《民族政治学》.北京:高等教育出版社.2003.
- [87]周平、方盛举、夏维勇.《中国民族自治地方政府》.北京:人民出版社.2007.
- [88]高永久.《民族政治学概论》.天津:南开大学出版社.2008.
- [89] 郇庆治.《欧洲绿党研究》.济南:山东人民出版社,2000.
- [90] 王名等.《德国非营利组织》.北京:清华大学出版社,2006.
- [91]陈振明.《公共管理学》.北京:中国人民大学出版社,2003.
- [92]资中筠.《散财的归宿——美国现代公益基金会述评》.上海:上海人民出版社,2006.
- [93]俞可平.《民主是个好东西》.北京:社会科学文献出版社,2006.
- [94]王浦劬.《政治学基础》.北京:北京大学出版社,1995.
- (二) 期刊文献
- [1]万俊人.《从政治正义到社会和谐》.《哲学动态》,2005,6.
- [2]曾建平.《“绿色壁垒”的伦理意涵论略》.《江西师范大学学报(哲社版)》,2003,6.
- [3]吴萌.《环境保护主体的行为勘定》.《理论探讨》,2001,3.
- [4]王勇.《利益衡平:中国西部地区生态建设的法理逻辑》.《甘肃政法学院学报》,2002,12.
- [5]韩文辉.《可持续发展的生态伦理与生态理性》.《科学技术与辩证法》,2002,3.
- [6]韩东屏.《非人类中心主义环境伦理是否可行》.《浙江社会科学》,2001,1.
- [7]肖巍.《生态伦理何以可能》.《复旦大学学报》,2000,2.
- [8]王泽应.《关于生态经济伦理的几个理论问题》.《东南学术》,2001,3.
- [9]陈剑澜.《生态主义及其政治倾向》.《江苏社会科学》,2004,2.
- [10]冯鹏志.《时间正义与空间正义:一种新型的可持续发展伦理观》.《自然辩证法研究》,2004,1.
- [11]郑易生.《环境污染转移现象对社会经济的影响》.《中国农村经济》,2002,2.
- [12]韩立新.《自由主义和地球的有限性》.《清华大学学报》,2004,2.
- [13]孙家驹.《人、自然、社会关系的世纪性思考》.《新华文摘》,2005,7.
- [14]潘岳.《环境保护与社会公平》.《中国国情国力》,2004,12.

- [15]陈文泽.《可持续发展的双重主体维度:个体和类》.《四川大学学报》,2004, 3.
- [16]王丽.《寻求权力与权利的平衡:服务型政府与非政府组织的创新合作》.《行政论坛》,2004,5.
- [17]黄爱宝.《生态思维与伦理思维的契合方式》.《南京社会科学》,2003,4.
- [18]汪伊举、李涛.《生态与政治探讨》.《学海》,2002,3.
- [19]王楠、郑保章.《组织与社会的碰撞:中国非政府组织》.《前沿》,2004,12.
- [20]单美英.《非政府组织的政治功能分析》.《兰州学刊》,2003,6.
- [21]周茂荣,聂文星.《国外关于世界环境组织的研究》.《国外社会科学》,2004(1).
- [22]李冬.《日本的环境NGO》.《东北亚论坛》,2002,3.
- [23]周志中.《社团在环境保护中的作用及面临的挑战》.《中国环境管理》,2001,5.
- [24]何艳梅.《非政府组织与国际环境法的发展》.《环境保护》,2002,12.
- [25]王名,佟磊.《NGO在环保领域内的发展及作用》.《环境保护》,2003,5.
- [26]安瑞娟,屈巍.《中国非政府组织发展中现存问题分析》.《哈尔滨商业大学学报》(社会科学版),2004,2.
- [27]侯江红,王红晓.《论我国非政府组织的筹资举措》.《求实》,2004,3.
- [28]曹慧珍.《我国当前迫切需要民间环保组织》.《社科纵横》,2003,5.
- [29]赵银红.《中国NGO发展的独特历史背景分析》.《求实》,2003,2.
- [30]李卓.《中国NGO的定义与分类》.《中国行政管理》,2003,3.
- [31]李峰.《试论英国的环境非政府组织》.《学术论坛》,2003,6.
- [32]蔡拓,刘贞晔.《全球市民社会与当代国际关系(下)》.《现代国际关系》,2003,1.
- [33]李艳芳.《公众参与环境保护的法律制度建设——以非政府组织(NGO)为中心》.《浙江社会科学》,2004,2.
- [34]李东兴,田先红.《我国公众参与环境保护的现状及其原因探析》.《湖北社会科学》,2003,9.
- [35]叶林顺.《环保非政府组织的作用和定位》.《环境科学与技术》,2006,

1 .

[36] 汪锦军. 《政府与非政府组织:公共性之比较》. 《浙江学刊》, 2004, 6 .

[37] 张旭如、张霞. 《论环境保护中的公众参与》. 《科技情报开发与经济》, 2006, 6 .

[38] 王蕴波. 《环境非政府组织参与环境治理的合法性分析》. 《哈尔滨商业大学学报(社会科学版)》, 2005, 3.

[39] 舒冰. 《论我国环境保护中的公众参与制度》. 《内蒙古环境保护》, 2004,

2 .

[40] 张金良、李焕芳、黄方国. 《社区共管——一种全新的保护区管理模式》. 《生物多样性》, 2000, 3.

[41] 王妮丽. 《项目合作:国际非政府组织在中国——基于云南的调查》. 《消费导刊》, 2008, 1.

[42] 耿立新. 《对国际非政府组织管理的对策建议》. 《江南社会学院学报》, 2004, 4.

[43] 邱伟, 刘力. 《透视日益走近中国的国际非政府组织》. 《学习月刊》, 2005, 5.

[44] 崔开云. 《近年来我国非政府组织研究述评》. 《东南学术》, 2003, 3.

[45] 万松钱. 《政府与非政府组织之间的创造性冲突》. 《浙江万里学院学报》, 2004, 5.

[46] 鄂晓梅. 《国际非政府组织对国际法的影响》. 《政法论坛》, 2001, 3.

[47] 杨青. 《对在华外国非政府组织的分类研究》. 《新远见》, 2008, 5.

[48] 黄成. 《“非政府组织与美国文化外交”研讨会综述》. 《美国研究》, 2008, 1.

[49] 徐莹. 《国际非政府组织——主权国家不可忽视的力量》. 《宁夏党校学报》, 2004, 3.

[50] 郑准镐. 《非政府组织的政策参与及影响模式》. 《中国行政管理》, 2004, 5 .

[51] 邓国胜. 《中国非政府组织发展的新环境》. 《学会》, 2004, 10 .

[52] Nick Young. 《国际 NGO:不同的起源、变化着的性质和全球化趋势》. 载于

英国大使馆文化教育处、福特基金会《200 国际 NGO 在中国：中国发展简报特别报告》.2005.

[53]马庆钰.《论非政府组织对公共管理的价值》.《理论前沿》,2008,4.

[54]胡军.《企业与环境非政府组织联盟的风险及其防范初探》.《现代财经》,2008,1.

[55]陈秀峰.《公共危机治理中的非政府组织参与》.《华中师范大学学报》,2008,1.

[56]杨荣.《论非政府组织的社区功能定位》.《社会主义研究》,2008,1.

[57]黎尔平.《“ 针灸法” :环保 NGO 参与环境政策的制度安排》.《公共管理学报》.2007,1.

[58]何向东.《关于制定〈中华人民共和国环境教育法〉的思考》.《西南大学学报(人文社会科学版)》,2007,4.

[59]晋军、何江穗.《碎片化中的底层表达——云南水电开发争论中的民间环保组织》.《学海》,2008,4.

[60]黄波.《论非政府组织与乡村政权的关系》.《宁夏社会科学》,2004,2.

[61]赵黎青.《环境非政府组织与联合国体系》.《现代国际关系》,1998,10.

[62]周平.《我国的边疆与边疆治理》.《政治学研究》,2008,2.

[63]林幼斌 黎纯阳.《少数民族的宗教信仰与生态环境保护》.《云南财贸学院学报(社会科学版)》,2006,3.

### (三)学位论文

[1]青觉.《中国共产党民族观的形成和发展》:[博士学位论文].北京:中央民族大学,2004.

[2]沈中元.《全球化下非政府组织之研究》[博士学位论文].上海:复旦大学,2003.

[3]郭文峰.《公共事务治理:从二元对立到多元化》:[硕士学位论文].成都:四川大学,2005.

[4]张银岳.《现阶段我国中介组织发展成因及功用分析》:[硕士学位论文].杭州:浙江大学,2003.

[5]孙凤蕾.《全球环境治理的主体问题研究》:[博士学位论文].济南:山东大学,

2007 .

[6] 李源峻. 《国际关系与 NGO : 研究国际关系中的 NGO 与中国 NGO》: [博士学位论文]. 北京: 中国社会科学院, 2007 .

[7] 万亦农. 《非政府组织在构建社会主义和谐社会中的作用研究》: [硕士学位论文]. 南京: 河海大学, 2007.

[8] 曾繁娟. 《试论我国 NGO 与政府合作的原则及路径选择》: [硕士学位论文]. 北京: 中国人民大学, 2007 .

[9] 朱洁如. 《NGO 参与公共事务分析 : 以环保 NGO 参与公共工程决策为例》: [硕士学位论文]. 北京: 中国人民大学, 2007 .

[10] 王守杰. 发达国家的非政府组织研究 : 欧美的经验与启示 [博士学位论文]. 上海: 华东师范大学, 2006 .

[11] 董燕. 《我国环保非政府组织的环境保护参与权研究》: [博士学位论文]. 上海: 上海交通大学, 2006

[12] 蔡丽新. 《中国非政府组织的发展与政治文明建设》: [博士学位论文]. 苏州: 苏州大学, 2006 .

[13] 霍淑红. 《国际非政府组织(INGOs)的角色分析 : 全球化时代 INGOs 在国际机制发展中的作用》: [博士学位论文]. 上海: 华东师范大学, 2006 .

[14] 刘清. 论非政府组织(NGO)的资金筹集机制: [硕士学位论文]. 北京: 中国政法大学, 2005.

[15] 张海馨. 《环境非政府组织与新闻舆论监督》: [硕士学位论文]. 保定: 河北大学, 2006.

[16] 孙景民. 《非政府组织的政治行为研究》: [博士学位论文]. 北京: 中共中央党校, 2005 .

[17] 张逸群. 《当代中国政府过程中的非政府组织研究》: [硕士学位论文]. 开封: 河南大学, 2005.

[18] 林燕凌. 《我国非政府组织研究 : 兼论志愿者活动的发展》: [博士学位论文]. 上海: 复旦大学, 2005.

[19] 潘彭丹. 《论我国 NGO 的政策参与功能 : 以环保 NGO 的行动为例》: [硕士学位论文]. 北京: 北京师范大学, 2005 .

- [20] 王云骏 . 中国行政体制改革视野中的非政府组织发展 博士后报告 2005.
- [21] 艾洁.《社会事件中环境非政府组织的社会资本研究：以怒江事件中绿家园为个案》：[硕士学位论文].北京：中国人民大学，2005 .
- [22] 陈丹. 中国转型期非政府组织内生性研究：[硕士学位论文].沈阳：辽宁大学，2005 .
- [23]胡艳霞. 政府改革视角里的非营利组织发展研究：[硕士学位论文].长沙：中南大学，2004 .
- [24]高峰. 《当代视野中的市民社会研究》：[博士学位论文].苏州：苏州大学，2006 .
- [25] 刘源.《文化生存与生态保护——以长江源头唐乡为例》：[博士学位论文].北京：中央民族大学，2004年.
- [26]王世红.《中国对国际非政府组织的规制研究》：[博士学位论文].北京：北京大学，2007.
- [27] 安慧.《非政府组织研究——美国和德国的经验及其启示》：[博士学位论文].武汉：武汉大学，2007.
- [28] 陈思堂.《参与式扶贫开发——宣明会与地方政府合作模式的案例研究》：[博士学位论文].北京：中国社会科学院，2007 .
- [29] 鄞益奋.《政府-NGO 的合作关系研究：基于政策网络的视角》：[博士学位论文].北京：北京大学，2006.
- [30] 刘贞晔.《国际政治领域中的非政府组织：一种互动关系的分析》：[博士学位论文].天津：南开大学，2004 .
- [31]胡延征. 中国非营利组织发展的理论视野与现实分析：[硕士学位论文].成都：四川大学，2005 .

#### (四)外文文献

- [1]Judith Shapiro, *Mao' s War against Nature: Politics and the Environment in Revolutionary China*, Cambridge University Press, 2001.
- [2]Jennifer Turner, “Small Government, Big and Green Society: EmergingPartnerships to Solve China' s Environmental

- Problems, " Harvard Asia Quarterly, Vol • 8, No • 2(Spring 2004).
- [3] Jonathan Schwartz, "Environmental NGOs in China: Roles and Limits," PacificAffairs, Vol • 77 Issue 1(Spring 2004).
- [4] Guobin Yang, "Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China," China Quarterly , Vol • 181 (March 2005).
- [5]Elizabeth Knup, "Environmental NGOs in China: An Overview ," China Environment Series (1997), Washington, DC: Woodrow Wilson Center.
- [6]Peter Ho, "Greening Without Conflict? Environmentalism, NGOs and Civil Society in China, " Development and Change, Vol • 32 No • 5 (2001).
- [7]Jiang Ru, Environmental NGOs in China: The Interplay of State Controls, Agency Interests and NGO Strategies, PhD thesis, Stanford University, August 2004.
- [9]Fengshi Wu, "Environmental GONGO Autonomy: Unintended Consequences of StateStrategies in China," The Good Society, Vol • 12, No • 1 (2003).
- [10]Anna M • Brettell, The Politics of Public Participation and the Emergence of Environ-mental Proto-Movements in China, (PhD thesis, University of Maryland, 2003)
- [11]Katherine Morton, Taming the Yellow Dragon: International Assistance and Environmental Capacity Development in China (PhD thesis, Australian National University, c • 2000).
- [12]Katherine Morton, "The Emergence of NGOs in China and Their Transnational Linkages: Implications for Domestic Reform," AustralianJournal ofInternational Affairs • Vol • 59, No • 4 (December 2005) •
- [13]Fengshi Wu, Double Mobilization: TransnationalAdvocacy Networks for China' s Environment and Public Health, (PhD thesis, University of Maryland, 2005) •
- [14]Anna Brettell, "Environmental Non-Governmental Organizations in the People' s Republic of China: Innocents in a Co-Opted Environmental

Movement?" The Journal of Pacific Asia, Vol • 6 (Spring 2002)

[15] R. Rhodes, "The New Governance: Governing Without Government",  
Political Studies ,XIIIV, 1996.

[16] D. Kettle. Sharing Power: Public Governance and Private Markets,  
Washington D. C. Brookings Institution. 1993, P22.

## 攻读学位期间发表的学术论文目录

- [1]李妙然.《中国自下而上型环保 NGO 发展的特点及瓶颈探析》.《生产力研究》, 2006 年 11 期. 第一作者
- [2]李妙然.《中国自下而上型环保 NGO 发展的制约因素及对策研究》.《河北科技大学学报》(社科版), 2007 年 1 期. 第一作者
- [3]李妙然.《信仰的智慧》.北京: 中国社会科学出版社, 2006 年 11 月版. 第三作者
- [4]李妙然.《正确认识 and 对待非正式组织》.《领导科学》, 2006 年 15 期. 独立
- [5]李妙然.《族际关系对新农村建设影响的个案研究——以广西环江毛南族自治县为例》.《新农村》北京: 中央民族大学出版社, 2008 年 5 月. 第二作者

## 后记

这个春天在不经意间到来。多日埋头在书斋间，偶然往楼下望去，已是满目葱茏。三年的求学生涯转瞬即逝，在民族大学这个人文荟萃、紧张活泼的环境中，每个人的心都是年轻的。在这个令人难忘的时刻，对民族大学充满了眷恋。

衷心感谢敬爱的徐永志老师三年来的精心培养和不厌其烦地指导。徐老师的随和、宽厚和严谨的学风，将使我受益终生，并指引我人生的航向。诚挚地感谢青觉老师、贺金瑞老师、关凯老师的关心和一丝不苟地指导，师恩难忘，我将永远铭记在心间。无论时空如何流转，师生之情将如美酒愈置弥醇。感谢常开霞、马守途、栗献忠、王连喜、周玉琴、萨础日娜、李长文、楚德江、杨丽琼等同学三年来在生活上和学习上的关心和帮助。餐厅是大家每天聚会的地方，大家在一次次的讨论中互相激发灵感，并互相鼓励、互相支持着完成了论文的写作。今后虽然会天各一方，但同学友谊将地久天长。感谢“曾经草原”的陈继群先生在百忙之中接受我的采访，并为我提供了许多有价值的资料。感谢我的父母对我学业的大力支持。他们在花甲之年还不辞辛劳地帮我照顾孩子，使孩子在快乐中成长。我对父母和孩子的歉疚使我更重视亲情，我将努力在今后的生活中来弥补这种亏欠。

在享受博士论文写作这个痛苦并快乐着的过程中，浮躁的心慢慢沉静。虽然论文并不完美，然而正是这种不完美会激励着我继续在学术道路上孜孜以求，以回报各位师友的期望。

李妙然

2009年4月26日