

环保 NGO 的政治机会空间的营造

——以 C 市环保协会对政府的行动策略为例

张虎彪

(河海大学 社会学系,江苏 南京 210098)

摘要:近年来,环保 NGO 对政府的影响在不断扩大。在以国家为主导的社会模式中,一个主要成员脱胎于体制内的环保 NGO,通过合法性话语的建构、合法性身份的建构、公众动员的政治边界维护以及充分发挥媒体合法性建构的作用等得以影响、监督政府。研究发现,环保 NGO 之所以能对政府采取既合作又监督的行动策略,关键在于其核心成员的两栖身份实现了政治参与和社会参与的统一。但这种环保 NGO 的可持续发展仍面临着诸多不确定性。

关键词:政治机会空间;环保 NGO;政府;合法性;行动策略

【中图分类号】 C912.21 【文献标识码】 A 【文章编号】 1671-7287(2013)04-0112-08

一、问题的提出

在 20 世纪 90 年代,环保 NGO 与政府的关系主要是依赖和合作的关系,而很少有对政府部门进行约束和监督。但目前的政治机会结构正在发生着一些变化,国家制度性的渐趋开放给环保 NGO 及其活动精英提供了一定的空间^[1],从早期的拯救藏羚羊、滇金丝猴系列保护活动,到近期的抗议怒江建水坝、反对圆明园铺设防渗膜事件以及支持“环评风暴”等环保 NGO 活动内容和性质的演变中可以看出它们与政府关系的变化。环保 NGO 开展的一些活动不仅是依赖政府拓展资源渠道,而且已经具有某种意义上的政治学意涵^[1],与政府形成了既合作又监督的关系。

目前,国内外关于 NGO 与政府的研究主要有两种取向:一是结构论取向;二是行动策略分析取向。在“结构论”取向中,关于 NGO 与政府的关系主要有两种理论视角:法团主义和市民社会。市

民社会视角强调独立于国家之外的社会空间及其对国家权力的制衡和约束,而法团主义则强调国家对于市民社会的参与、控制以及国家与社会之间制度化的联系渠道。还有学者主张同时运用公民社会和法团主义视角,从具体的个案来看 NGO 和政府之间的关系^[2]。学者们提出了官民二重性、分类控制、行政吸纳社会、嵌入性社会等一些本土化的概念来论述中国 NGO 与政府之间的关系。有学者还意识到了从结构的角度来研究 NGO 所面临的困境,如官办环保 NGO 与国家的互动关系形态、活动范围以及从局内局外人士获得的认同度都已经远远超出了国家最初的预想,因此,无论是自上而下的国家-社会关系模式还是自下而上的国家-社会关系模式,都不足以考察当代中国环境政治的动力^[3]。近年来,关于 NGO 与政府的研究出现了一个新的趋势,即从结构论转向行动策略研究。行动策略研究主要从动态的角度来看国家与社会之间的关系。国内学者把“草根 NGO”与

* 【收稿日期】2013-05-16

【作者简介】张虎彪(1974-),男,湖南双峰人,河海大学社会学系讲师,博士后,研究方向:环境社会学。

【基金项目】国家社会科学基金项目(10CS1110);中央高校基本科研业务费专项资金项目(2012B09314)

“官办 NGO”的行动策略分开来研究。无论是结构论取向还是行动策略取向,只是分析框架的偏重而已,这两种研究取向是一种互构的关系:结构论取向中包含行动策略分析,而行动策略取向中也包含结构分析。两者几乎一致认为,由于中国的民间组织与政府的关系总体处于一种“弱社会—强国家”的状况,民间组织对政府来说更多的是一种依附或依赖的关系,缺乏作为独立的主体和地方政府进行协商谈判或对地方政府进行监督的能力。

本文探讨一个主要成员脱胎于体制内的中国环保 NGO,在一个以国家为主导的社会模式中如何通过自身的行动策略来影响并监督政府?在这有限的政治机会环境中,环保 NGO 的政治机会空间是如何营造出来的?

二、个案介绍:C 市环保协会成立的过程及活动类型

对本研究个案的关注最初源于笔者 2006 年在 X 江流域进行的镉污染治理调查。C 市环保协会筹划成立时,笔者参与了其创建和筹备工作,担任 C 市环保协会的常务理事,并一直与其协会的核心成员保持着密切的联系。这些都是笔者收集资料的重要途径和来源。

1. C 市环保协会的成立过程

2005 年 7 月,C 市环保协会创始人 W 作为市人大代表参加 C 市环保局局长的述职评议会。在述职评议会上,C 市环保局局长提到了在 X 江 C 市段流域镉污染形势十分严峻,其中有 88% 的镉污染来自上游,目前治理难度相当大。X 江镉污染问题开始进入了 W 的视野。他觉得仅仅靠自己的力量不够,就邀请了另外两位市人大代表(L 和 R)共同来关注镉污染问题。三位代表开始对 X 江流域的镉污染展开了深入的调查。一方面他们以人大代表的身份调取 C 市环境监测站、C 市自来水公司等单位的检测数据;另一方面他们也自筹资金专门进行了一些数据检测,从检测工具、检测范围和检测机构等方面保证了调查结果的真实性。

2006 年 1 月,X 江上游 B 市夏湾港清淤治理工程擅自施工和未采取适当防范措施,导致含镉废水直接排入 X 江,对 C 市的饮用水源造成重大镉污染。这一重大突发事件恰好发生于 C 市人大会议召开期间,在 C 市人大会议上引起了较大的反响,C 市人大代表 W 等人提出的《关于保障人民饮水安全的议案》成功立案,并得到了 G 省主要领导的关注。

在 X 江镉污染事件发生后,W 等人曾有过成立 X 江水资源保护协会的想法,但因没找到业务主管部门——俗称“婆婆”——而没能如愿。因为按照中国的社团管理条例,一个社团必须先找到一个主管单位,然后才能够申请成为法人。W 等人认为 G 省环保局可能不会同意作为协会的主管单位,就去找 G 省水利厅,但没有得到同意。后来,他们开始考虑选择 C 市环保局作为环保协会的挂靠单位,最初 C 市环保局的领导也不是很同意,后来迫于即将召开人大会议可能面临的压力,C 市环保局领导才答应了作为挂靠单位的要求。由于找到了挂靠单位,C 市环保协会办理了各种手续,正式成为了一个具有独立法人资格的民间组织,并于 2007 年的国际环境日正式宣布成立。C 市环保协会成立了正式的组织机构,选举了协会的负责人,制定了协会章程。这几位创始人开始承担了两栖角色——既是人大代表又是环保 NGO 负责人。

2. C 市环保协会的主要活动类型

高颢(Nick Young)曾把公众参与分为三个层次:第一是通过环境教育使公众意识到环境和资源危机,从而自觉维护和实施政府的可持续发展环保政策,接受更为环保的生活方式。第二是作为利害关系人和政府协商环境决策。第三是基于权利的参与理念,即公众拥有决定他们现在以及后代未来生活和环境的权利^[4]。环保 NGO 是公众参与的重要平台,是连接政府和公众之间的中介。早期的环保 NGO 主要从事环境教育或宣传活动,“环保民间组织应是政府的同盟军”成为了现阶段环保 NGO 的行动纲领。C 市环保协会对政府

采取的行动在上述三个方面均有体现。

①环境宣传、节能产品推广和调查活动:主动寻求与政府之间的合作。早期的环保 NGO 开展的环境宣传和教育活动经常被称之为“小环保”,也有称之为“小世界”。这虽然不适用于所有的环保 NGO,但仍一定程度上概括了大部分环保 NGO 在发展初期的行为特征^[5]。C 市环保协会成立主要是源于几位创始人对 X 江流域重金属污染的关注,但在成立之后,也开展了一些环境宣传、节能产品推广和环境现状调查等活动。

第一,环境宣传教育活动。在每年的国际环境日,C 市环保协会都要围绕当年的主题开展相关的宣传教育活动;在植树节,C 市环保协会都要组织会员开展义务植树活动,目前已建立了两个义务植树环保志愿者基地。这些活动已成为了 C 市环保协会每年必须开展的常规性活动。

第二,节能产品推广项目。近年来,为了推动节能减排,国家发改委和财政部开始实施了节能灯推广项目并给各地下达了推广任务。为响应这一号召,C 市环保协会联合相关单位、经销商和一些社区居委会进行推广使用节能灯产品。2011 年度完成了 C 市政府下达的大部分推广任务,如全市推广任务 29 万支,C 市环保协会负责推广了 27 万多支。

第三,环境现状调研活动。这种项目既有参与地方政府或人大组织的项目,也有环保协会主动提出并要求政府支持的项目。即使由协会自己提出的项目,也注意邀请一些退休的政府官员或人大代表作为项目实际或名誉上的负责人。如“D 航电枢纽建设对 X 江尤其是 C 市段生态环境影响”的中长期调研项目便邀请了 C 市第十三届人大常委会委员、环保局原局长作为项目牵头人。

②对 X 江环境污染的监管:保持环保 NGO 的独立性。围绕 X 江流域的环境污染的监管及治理开展工作也一直是 C 市环保协会工作的主线。在监督的过程中,C 市环保协会还提出了与环保主管部门和相关企业共建环保大格局的口号。

每年枯水季节期间,C 市环保协会都会派会员

对 X 江排污口进行明察暗访。他们把这类活动取名为“夜莺行动”、“零点行动”。他们会选择一些特殊的时间段(如凌晨或中午休息时间)进行监控。明察暗访重点区域选在 C 市和 B 市的界面:B 市霞湾、C 市本地的一些重要排污口如化工区 ZB 港地区、XX 皮革工业园及园外部分企业排污口。参与这类活动的志愿者主要有两类人员:第一类是 C 市环保协会的骨干成员,长期对 X 江流域的污染问题比较关注,并参与多次明察暗访活动;第二类原来不是协会的成员,但对 X 江流域的环境污染问题很关注,而且他们一般居住在那些排污口的附近,监控比较方便,后来被发展为 C 市环保协会的志愿者,这类人也称之为“线人”。这两类人一般都善于使用“微博”等新媒体。他们一旦发现排污口的污水在颜色、气味等方面有特殊情况,就会立即进行采样,用 PH 试纸进行简易检测并对污染的现状进行拍照,然后及时把污染情况通过“微博”等新媒体向社会发布,情况严重者则直接向当地媒体反映或拨打省、市环保局值班电话。当地的一些媒体在得知消息后可能进行追踪报道并使发现的污染事件能引起环保局等有关部门的重视。2012 年,C 市竹埠港地区启动了“退二进三”政策。为了在这项政策实施前捞取最后一桶金,C 市竹埠港地区一些化工企业偷排现象严重,但被 C 市环保协会的志愿者发现并向 C 市环保局举报,相关偷排企业受到处罚。

C 市环保局和相关排污企业对上述活动也主动进行了回应。2012 年 6 月,有几个偷排企业得到了 C 市环保部门的处罚。而且,C 市环保局还专门召集 C 市环保协会的志愿者进行面对面的沟通和交流。同时,一些企业也积极主动对此进行了回应,如 L 化学有限公司主动邀请 C 市环保协会志愿者、C 市环保局工作人员等就市民与网友关心的化工企业向 X 江排污问题进行了讨论和交流,还组织他们实地察看了该公司排污设施。还有的企业主动给环保协会的志愿者发放绿色通行证,允许他们随时查看工厂的排污设施。

由于 X 江流域 C 市段的污染主要来自上游地

区, C市环保协会的监管活动范围不仅仅包括本市的污染源,还涉及上游地区的污染源。与政府的环保部门不同,环保 NGO 开展的监管活动更容易突破行政管理体制的局限,因此更有利于对上游带来的污染进行监管和投诉,并且他们的监管活动也一定程度上得到了上游 B市环保局和 G省环保厅的回应。2011年12月8日,环保协会志愿者发现上游 B市霞湾港严重超标污水偷排事件后及时将情况向 G省和 B市的环保部门举报。收到举报后, B市环保局派副局长专门来 C市环保协会就此次污染事件致歉,并于2011年12月27日向 XW 污水处理厂下达了预处罚 94 万元的通知。G省环保厅也委派环境监察总队队长来 C市环保协会了解情况。后来经过 C市环保协会的继续努力,在 G省环保厅厅长直接指示下, G省环保厅在 X江 C市段的上游拨款修建了 B市某污水处理厂排污口自动检测站。

③向人大或人大常委会提交议案或建议:依法对政府进行监督。由于 C市环保协会的三个主要创始人都是人大代表,在协会成立前就 X江流域的治理问题多次提交议案或建议。在 C市环保协会成立后,这一传统仍得到了延续。由于协会的成立使得他们的身份发生了变化,原来仅仅以人大代表的身份提交议案或建议,现在却以双重身份——既是人大代表又是民间组织成员开展此活动。自 2008 年以来,他们与全国、省、市人大代表、政协委员合作撰写了 10 多个批评建议、议案草案,均得到一定程度的采纳。

除上述方式外, C市环保协会也有直接向省人大常委会提交意见和建议的情况。这种直接提交建议的方式与地方人大或其常委会对公众的开放程度有关。2012年6月, G省人大常委会在网上发布了向社会各界公开征求对 X江流域综合整治方面的意见、建议的公告。 C市环保协会会员闻讯后马上将关于 X江流域的监管和治理意见、建议通过电子邮件反馈给了 G省人大常委会。他们提出的意见和建议比人大议案或建议的范围宽,如 X江污染责任追究机制和赔偿机

制、环境诉讼、鼓励居民举报行为、企业环境信息公开、农村生活垃圾处理等问题,但提交的程序没有那么正式。他们提交的建议也得到了一定程度的回应,在 G省人大常委会上,省人大常委会某委员专门就 C市环保协会提出的问题对省环保厅负责人进行了质询, G省环保厅厅长对上述问题进行了答复并表示欢迎 C市环保协会的志愿者来与他进行交流。 G省人大常委会对 C市环保协会进行了回复,并通过报纸等媒体对质询情况进行了报道。

通过人大代表提交议案或建议,或直接以环保协会的名义向 G省人大常委会提交意见,这是民间 NGO 作为公众的代言人,在行使宪法和法律赋予公民的政治权利。

三、政治机会空间的营造:合法性的建构

近年来,在面对大众性的环境抗争或集体抗议事件时,环保 NGO 没有选择主动加入,而是保持了一种观望乃至“主动划清界限”的立场^[1]。而从上述 C市环保协会开展的活动内容和性质来看,它与政府互动不仅限于资源获取,还具有更深刻的政治意涵,即形成了与政府既合作又监督的关系。这两种政治参与态度以及环保 NGO 与政府之间的关系为何会呈现如此大的区别?或者说 C市环保协会的这种政治机会空间是如何营造出来的?这可从政治机会结构的角度来解释。

转型中的中国政治机会结构不仅包括中央政府对公众的开放程度,还包括中央政府与地方政府以及地方政府之间的断裂所提供的机会。合法性是与政治机会结构紧密相关的概念。与西方社会运动不同的是,中国群体利益表达行动的困境不在资源动员上,而在合法性上,并以合法性困境来回应西方社会运动范式中的资源动员困境^[2]。民间组织参与活动的“合法性困境”主要指政治合法性困境。政治合法性是指民间组织由于符合国家的思想价值体系而被承认享有的合法性,简而言之,即是民间组织及其活动在“政治上正确”^[3]。民间环保组织进行各种各样的资源动员必须以政

治合法性为前提。民间环保组织不参与大众性的集体抗争事件,因为这容易违背国家对民间环保组织政治合法性的要求。而民间环保组织成功参与非抗争性的环境事件也是在确保基本的“政治合法性”前提下,其充分利用国家制度性渠道开放的机会如党和国家对环保意志的强化、对社会组织管理的开放与规范化、体制之间的目标/利益交叉错位等的结果^[1]。至于它能营造出多大的空间还取决于它自身所处的位置及其行动策略。在 C 市环保协会的活动中,它与政府、媒体和公众之间的互动中都主动积极围绕着合法性这一目标来构建,具体体现在合法性话语和身份的构建、维护公众参与的政治边界和充分发挥媒体在合法性建构的作用等方面。

1. 合法性话语的构建

话语是环境行动者争取政治合法性的重要支撑。早期的环保 NGO 之所以能较快地发展,一个重要原因就在于与其他社会问题相比,环境保护较不具有意识形态色彩,因而更容易获得地方政府的认可或者默许^[5]。但目前环保 NGO 参与的内容发生了一些变化,开始关注一些涉及地区重大利益冲突的环保问题,因此必须建构新的话语来赢得政治合法性。

X 江是 G 省的母亲河,也是其两岸居民重要的饮用水来源。C 市环保协会很多活动或建议都以保护母亲河和保障“人民饮用水安全”等为其口号或宗旨。如“湘江大扫除,保护母亲河”活动和“保护母亲河、保障人民饮水安全”维权活动等,这些符号的运用给 C 市环保协会的活动赋予了充分的社会合法性。在社会合法性的基础上,他们进一步寻求政治的合法性,如在其成立后不久开展的“饮用水质量调查”的总结报告中开头第一句话就这样写道:“为促进 C 市人大常委会关于保障全市人民饮水安全决定的落实……”,在报告的结尾中强调协会开展的活动是如何响应党和国家关于生态文明理念的。而且,由于近年来 C 市环保协会对 X 江流域环境监管治理取得了一些成效,得到了政府和社会各界的认可。它在贯彻国家环保

法律、法规、政策和推行“环境保护、人人有责”的环保理念的同时,进一步提出了与环保主管部门、排污企业共同构建环保大格局的口号。这为 C 市环保协会开展环境监管活动提供了更强有力的政治合法性。

2. 合法性身份的构建

在一个国家占主导地位的社会模式中,NGO 与政府之间必然存在着不对等的关系。NGO 总是利用种种的手段来尝试改变它们与国家的关系,使之朝着有利于自身发展的方向变化,进而有效地实现组织目标乃至影响政府^[6]。在怒江反坝事件中,不但是环保 NGO 与国家环保部门形成联盟,许多公民社会的积极分子也是国家公职人员。这也是环保 NGO 之所以能推动怒江反坝事件的重要原因^[9]。虽然 C 市环保局作为 C 市环保协会的挂靠单位,从行政合法性的角度来看不存在任何问题,但社团的行政合法性与社团活动的行政合法性应该区分开来^[7]。由于 C 市环保协会开展环境污染的监管会涉及对 C 市环保局的监督,有时还会产生一些摩擦。C 市环保协会开展的活动必须以充分的身合法性为其基础来保障其与有关政府部门形成既合作又监督的关系。C 市环保协会主要成员的合法性身份主要通过两种方式来实现:人大代表或退休官员参加环保协会和民间环保人士当选人大代表或赢得其他政治荣誉。

①吸收体制内人士参加环保协会。吸收体制内的人士参加民间环保组织主要为其赢得身份合法性。根据与行政体制关系的密切程度,可以把 C 市环保协会吸收的体制内人士分为两种类型:一类是处于行政体制边缘的人员如退出领导岗位的人大代表或即将退休的政府官员等,他们在环保协会的实际运作中发挥重要作用;一类是在职的官员,他们实际很少参与运作,只是“挂名”而已。

C 市环保协会核心成员是退出领导岗位的人大代表或者从政府部门和企事业单位领导岗位退下来的人员。协会中的人大代表虽然不担任政府或国有企业的领导职务,但仍掌握着一定的政治话语权,可以利用人大的权力对政府进行监督。

如 C 市环保协会的三个发起人(成立后任副理事长)均为 C 市人大代表,有两人曾任政府或部门的负责人。如 C 市人大代表 W 曾任 C 市 Z 区计委(现改名为发改局)主任、区政府助理巡视员,现已连任五届 C 市人大代表;C 市人大代表 L 曾任 C 市人大常委会农委主任、Z 区政府常务副区长等职务;C 市人大代表 R 作为民营企业家,也曾任 C 市供销大厦总经理助理。C 市环保协会还经常邀请本市内一些国家和省级的党代表或人大代表等加入,如十八大党代表、第十届人大代表 W 被邀请担任协会副理事长。与上述人大代表相比,从政府部门和企事业单位领导岗位退下来的人员虽已没有制度化的政治话语权,但对政府体制内的运作非常熟悉,仍能利用自己在政府内的影响力给协会带来一些资源。如理事长由 C 市人大副主任的位置上退下来的 D 担任等。

除此之外,C 市环保协会还邀请政府及其职能部门、人大常委会环境资源委员会的负责人和学者担任顾问和名誉会长或理事等职务。但由于他们仍是在职官员,实际上很少参与 C 市环保协会的活动,主要是“名义上的”参与。

②民间环保人士当选人大代表或获得其他政治荣誉。如果说上述方式是环保 NGO 吸收“体制内”释放出的资源的话,那么民间环保人士当选人大代表或赢得其他政治荣誉则是采取进入“体制内”寻求资源的方式。中国不是一个以选举为基础的代议制国家,民间人士较少有机会从“体制外”进入“体制内”,如人大代表的提名必须得到现行政治体制内的认可,而不是自己主动去参与竞选。2012 年,通过 C 市环保协会的提名,民间环保人士 M 当选为 Z 区第五届人大代表。C 市环保协会之所以具有人大代表的提名资格,关键在于协会的核心成员在体制内所具有的影响力。除当选人大代表外,民间环保人士 M 和 L 获得 C 市环保系统 2012 年度法制宣教工作优秀个人等荣誉称号。当选人大代表和获得一些来自体制内的政治荣誉使一些协会成员从普通民众成长为有一定社会影响力甚至拥有政治话语权的公民。

3. 维护好公众参与的政治边界

环保 NGO 是公众参与环境保护的重要平台。但目前中国的政治体制正处于转型阶段,合法与非法之间有时仅仅一步之隔,事务性参与仍有其政治边界。因此,维护好民间组织的公众动员的边界对其生存和发展非常重要。

①有限的社会动员。早期的环保 NGO 为了赢得生存空间,尽量避免在社区进行组织和动员以保持其非意识形态特征^[5]。C 市环保协会成立以来进行了广泛的动员,组织规模不断壮大,个体会员人数由 2006 年成立之初的 71 人发展到 2011 年底的近 1 000 人,团体会员 28 个,会员遍布 C 市所属区或县或市以及一些大专院校。但不同类型的会员参与的内容及其性质是不一样的。根据会员在协会中所发挥的作用大体分为三种类型:第一类是协会副理事长兼市人大代表 W 等为核心的协会骨干成员。他们主要参与人大的提案、与政府进行沟通或协商以及协会的重大决策等活动。第二类会员是以民间环保人士 M 等为代表,主要参与一些重金属污染举报和明察暗访等监督活动。第三类是占绝大多数的普通会员,主要参与环保宣传和教育、环保产品推广等方面的“小世界”活动。

②“体制内”的参与方式。近年来,C 市环保协会在开展活动的过程中提出了与政府环保部门、排污企业共建地方环保大格局的口号。这也意味着民间环保组织开始意识到要作为一个独立的主体来参与环保工作。C 市环保协会在开展污染监管或者行使宪法赋予的公民权利时,在某种程度上是对政府的环保工作进行监管。但这种监管必须符合中国的宪法和法律的基本要求,而不能采取体制外的参与方式。首先,保持合法的诉求表达渠道。C 市环保协会在开展污染监管或者行使宪法赋予的公民权利时,一般通过体制内的渠道向人大或政府反映。其次,注意把握好信息公开的范围。据 C 市环保协会的主要负责人 W 介绍,本协会之所以能得以维持到今天并成功开展一些工作,主要是协会能把握好度,即协会所有的活动或者公布的信息基本在政府能接受的范围

内,不会造成一些社会恐慌。

4. 充分发挥媒体在建构合法性中的作用

媒体是环保 NGO 和公众、政府之间互动的平台。很多环境事件中出现了既是记者又是环保志愿者的“双重身份”。这种身份的出现与目前中国传媒的角色变化有关,即由党和政府的喉舌的“单一角色”转变为既传达党和政府的声音也是公众的代言人的“双重角色”。这也是实现政治合法性和社会合法性结合的平台,在 C 市环保协会的志愿者组成人员名单中,有 10 多人是记者。而且他们平时也注意与记者进行沟通和互动,如 C 市环保协会一般会在记者日邀请记者会员联谊交流。因此,C 市环保协会开展的活动容易邀请记者参加并报道,既得到了政府的重视又产生了较大的社会影响力。除传统媒体外,新媒体也成了 C 市环保协会参与的平台。如民间环保人士 M,在“微博”等公共传播平台拥有粉丝达到七千多人,他的“微博”随时都在刷新自己监测的 X 江 C 市段排污口的水质情况,供其他环保志愿者和粉丝查看。C 市环保协会通过“微博”等公共传播平台与公众及政府进行交往,大大提高了其影响力。

四、结论和讨论

“官民二重性”是中国民间组织最大的特点。“民间性”是民间组织本应具备的属性,而其“官方性”则反映了中国的民间组织由于受到“大政府,小社会”格局的影响,处于依附性地位。这种依附的背后不完全是被动的依附,也有民间组织的主动建构,民间组织和政府之间还是一种互构的关系。这不仅体现在成员的构成、行为支配、资源依赖、活动领域等诸多外在的方面^[10],而且还体现在合法性方面。民间组织及其开展的活动要满足政府对其合法性的要求,反之,政府也能为其提供强有力的合法性支撑。

目前,中国正处于向“后总体性社会”过渡的阶段,虽然国家总体的意识形态没有发生大的变化,但国家并非铁板一块,内部充满了条条、块块

以及条块的分割,各个部门都有追求自身利益最大化的动机。在目前中国的环保事务性参与中,民间组织也积极利用政府内部分化寻求自身发展的空间,因此,民间组织与现行政治体制之间就可能建立多元化的关系,而不是单一地依附某一个政府部门。但一个“官民二重性”的民间组织在现行政治体制内究竟能产生多大的影响力,还需要深入分析这种具有官民二重性身份的民间组织负责人在现行政治体制内所处的位置及采取的行动策略。从 C 市环保协会的实践来看,既依赖政府提供的资源来维持其生存及发展,也能对政府进行一定的监督。其关键在于 C 市环保协会主要成员的“官民二重性”身份(既是人大代表又是民间组织的负责人)。地方人大代表的角色为民间环保组织的参与赋予了宪法和法律依据,也使得他们能利用体制内的制度或资源为其活动拓展空间。而作为环保 NGO 的负责人使人大代表角色具有更广泛的代表性,而不仅是作为政府的代言人角色。民间组织参与既包括社会参与,也包括政治参与。但在中国政治参与只包括事务性参与,不涉及政党政治参与^[11]。这种“官民二重性”的身份通过非正式的运作模式成功实现了社会合法性和政治合法性的结合,具有了更多的政治意涵。

但也应该看到,目前民间环保组织的发展主要依赖于机构领导人自身的能力和资源。如 C 市环保协会的运作主要依赖于以同时兼两种身份的(人大代表和协会负责人)W 等为核心的成员,而且民间组织的公共性作用仍有限,如 C 市环保协会的绝大多数成员只是参与环境宣传和教育,很少去参与表达公共利益的诉求。因此,环保 NGO 持续发展面临着诸多不确定性,这仍是一个值得关注的问题。

参考文献:

- [1] 郇庆治.“政治机会结构”视角下的中国环境运动及其战略选择[J].南京工业大学学报:社会科学版,2012(4):28-38.
- [2] 范明林.非政府组织与政府的互动关系:基于

- 法团主义和市民社会视角的比较个案研究 [J]. 社会学研究, 2010 (3) :159 - 176.
- [3] Wu Fengshi. Environmental GONGO autonomy: unintended consequences of state strategies in China [J]. *The Good Society*, 2003, 12 (1) :35 - 45.
- [4] Nick Young. 参与环境决策, 三种理念, 三种工具 [J]. 中国发展简报, 2002: 秋季刊:31 - 35.
- [5] 晋军, 何江穗. 碎片化中的底层表达: 云南水电开发争论中的环保 NGO [J]. 学海, 2008 (3) :39 - 51.
- [6] 应星. 草根动员与农民群体利益的表达机制: 四个个案的比较研究 [J]. 社会学研究, 2007 (2) :1 - 23.
- [7] 高丙中. 社会团体的合法性问题 [J]. 中国社会科学, 2000 (5) :100 - 109.
- [8] 赵秀梅. 中国 NGO 对政府的策略: 一个初步考察 [J]. 开放时代, 2004 (6) :5 - 23.
- [9] Lin Teh-chang. Environmental NGOs and the anti-dam movements in China: a social movement with Chinese characteristics [J]. *Issues & Studies*, 2007, 43 (4) :149 - 184.
- [10] 康晓光. 权力的转移: 转型时期中国权力格局的变迁 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999:198.
- [11] 李友梅, 肖瑛, 黄晓春. 当代中国社会建设的公共性困境及其超越 [J]. 中国社会科学, 2012 (4) :125 - 139.

Creating Green NGO Political Opportunity Space: a Case Study on Environmental Protection Association of City C

ZHANG Hubiao

(Department of Sociology, Hohai University, Nanjing 210098, China)

Abstract: The influence of environmental protection NGO on the government has grown tremendously in recent years. In a state-dominated social mode, an environmental protection NGO, with its main members originated from the original governmental organizations, may influence and supervise the government by the construction of legal discourse and legal identity, the political boundary maintenance of public mobilization, as well as giving full play to the role of the media's legal construction. The study finds the reason why NGO can take both cooperative and supervisory strategy to government lies in the amphibious identity of its core members, which realizes the unity of political participation and social participation. But the sustainable development of this mode of environmental protection NGO will still face many uncertainties.

Key words: political opportunity space; environmental NGO; government; legitimacy; action strategies