

城市夹缝空间的绿色力量: 环保社区社会组织生长的社会政策逻辑*

◎ 梁 莹

内容提要 社会政策强调社会福利的给付,随着城市化进程的不断加深,环境公共福利的供给日益成为影响城市和社区发展的重要因素。在此背景下,环保社区社会组织应运而生,作为保护城市生态与环境、坚持可持续发展为宗旨的非营利性公益社会组织,其增进社区环境公共福利的作用值得关注。本研究选择我国长三角地区的南京、上海、杭州三个城市为研究个案,深入分析环保社区社会组织的成长现状、成长中的制约因素及其功能与作用。针对环保社区社会组织在社区建设中成长缓慢以及与政府建立的非对称资源依赖关系的现状,提出加强环保社区社会组织与政府之间建立对称的资源依赖关系等对策,促进环保社区社会组织在城市社区建设中的作用。

关键词 社会政策 环保社区社会组织 困境 环境公共福利 政策工具

(中图分类号)C916 (文献标识码)A (文章编号)0447-662X(2013)06-0112-08

当今城市社区发展不仅关注经济、政治、社会、文化等方面的进步,更对社区居民的生活环境给予极高的重视,从宏观的政策角度看,社区环境保护和绿色生态建设被提上议程;在微观的社区单元中,环保社区社会组织应运而生。可以说,环保社区社会组织承载着推行环境方面社会服务的使命。本研究基于社会政策的视阈,力求发现环保社区社会组织在城市社区建设和发展过程中的功能和影响,厘清环保社区社会组织参与城市生态社区建设的作用机制,并探求后现代社会政策背景下环保社区社会组织未来的发展路径和方向。

一、环保社区社会组织成长的社会政策视角: 研究缘起

社会政策与经济、社会以及政治密切相关,其主要体现为一种指导与干预,以便为了改变、维护与创造利于人类福利的生活环境。^①社会政策一般致力于解决复杂性社会议题。^②并且,主要侧重于以下方面:(1) 社会服务的政策与执行;(2) 影响服务消费者的议题,比如贫困、健康、住房与收入等;(3) 福利的供给。^③与此同时,社会政策作为维系社会生存和发展不可缺少的工具,否能发挥其解决社会问题的应有绩效,是团结各方力量共同努力的结果,因此,在社会政策制定和执行的过程中不能忽视社会组织对于政策所产生的影

* 基金项目: 本文系笔者主持的国家自然科学基金面上项目(项目号: 71173099)、国家自然科学基金青年项目(项目号: 70903002)江苏省高校哲学社会科学研究重点项目“区(县)法治绩效评估体系研究”(项目号: 2011ZDIXM016)的阶段性成果。此外本文受江苏省青蓝工程与2011年教育部“新世纪优秀人才支持计划”项目(NCET-11-0228)资助。

①③ Herbabdez, J. G., “What is Policy, Social Policy and Social Policy Changing,” *International Journal of Business and Social Science*, Vol. 2, No. 10, 2011, pp. 287-291.

② Rittel, H. & Webber, M., “Dilemmas in a General Theory of Planning,” *Policy Science*, Vol. 4, 1973, pp. 155-169.



响,在强调政策的目标取向的同时不能忽略社会政策的过程特点,从而更加注重社会政策多元合作、动态发展的趋势。在西方国家的福利供给过程中,志愿组织正在发挥越来越重要的作用,多元福利供给与混杂性福利提供的模式逐渐在西方国家的福利提供中占据主要地位。^①对于环境领域来说,传统的环境保护观念难以实现有效的环境治理,不同的学者将现代化的概念引入到环境保护之中,积极倡导环境现代化,试图将环境保护提升至国家治理的一个重要层面,通过改善环境管理的方法与策略,实现良性的环境治理。而非政府组织成为不同国家实现环境治理的重要选择之一,“非政府组织对于民主治理将发挥重要作用,世界银行与联合国等国际组织都一再强调公民社会对于善治与经济发展的重要作用。”^②“环境志愿组织帮助个人树立全球公民意识,并使得公民的思考议题跨越传统的国家与民族界限。”^③不仅如此,其对于环境政策的塑造也发挥重要作用。^④作为草根民间组织的一部分,环保社区社会组织正是为实现城市生态社区建设的公共利益而进行各类公共服务或公益性活动。其活动多集中在城市社区生态建设、城市社区环境保护、社区环保意识宣传与教育等领域,在这些领域,由于政府无力完全承担上述公共事务,营利性企业不愿介入,环保社区社会组织和志愿性活动成为协助政府实现城市生态社区建设、保护环境等公共任务的重要机制。

中国政府官员与公众对于日益严重的环境退化问题十分忧虑,中央政府也试图从社会政策、法律与规范等方面对于这种态势进行修正。然而,中国特殊的中央与地方关系赋予地方政府较大的政策执行权力,地方政府在中央政策的执行过程中进行选择执行。^⑤而且,对于中央政府环境保护的决策却总被省级政府与其他地方政府的经济发展优先原则所阻扰。^⑥例如,中国法律规定所有的地方政府与市一级政府应该执行国家环境保护的政策。结果,所有的省级政府与市级政府,甚至许多县级政府都建立了环境保护部门,这些环境部门对于环境保护政策的执行负有主要责任,同时也监督环境情况、保持环境记录与收征环境费用等。国家环保总局监督与协调这些环境保护部门的工作。在理论上,地方的环保组织隶属于国家环保总局与地方政府,但是由于地方的环保部门的经费主要由地方政府提供,所以地方政府对于这些环保部门的影响要大于环保总局的影响。^⑦在认识到地方政府执行环境保护方面的局限性之后,中央政府决定采取另外一种干预手段,即促使非政府角色逐渐承担起更多的环境保护重担。^⑧1994年,中国本土性的环境NGO——自然之友成立,其成立标志着中国城市环境志愿组织的强力登陆。^⑨对于环保志愿组织的发展,不同的理论者与实务者都对其报以较高期待,“从民主的角度来看,非政府组织的发展将有利于解决一系列国内与区域的环境争议”。^⑩

近几年国内学者的相关研究在理论和实证方面尽管都有一定的进展,然而西方学者的研究相对比较系统,但难以解释中国城市生态社区建设与发展过程中环保社会组织的独特性和实践性。比如Bao认为,环保志愿组织在全世界的环境保护运动中都起着十分重要的作用,他们通常被视为一种社会运动组织或者公民社会的重要组成部分,但是,中国的环保组织却不能从西方学者的视角进行分析,或许可以确切地说,西方学者的分析视角难以有效解释中国环保组织的发展。^⑪同时,西方学者普遍将分权作为其环保志愿组织发

① Villadsen, K., "The 'human' touch," *Public Management Review*, Vol. 11, No. 2, 2009, pp. 217-234.

② Johnson, E., & Prakash, A., "NGO Research: a Collective Action Perspective," *Policy Science*, Vol. 40, No. 3, 2007, p. 221.

③ Marissa, A. P., "Environmental NGOs and the Traditional Nation-state Georgetown," *International Environmental Law Review*, Vol. 15, No. 4, 2003, p. 793.

④ Michael, O., "Science and Environmental Policy: the Role of Nongovernmental Organizations," *Social Research*, Vol. 73, No. 3, pp. 881-891.

⑤ O'Brien, K. J. & Li, L. J., "Selective Policy Implementation in Rural China," *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 2, 1999, pp. 167-186.

⑥⑦⑧ Schwartz, J., "Environmental NGOs in China: Roles and Limits," *Pacific Affairs*, Vol. 77, No. 1, 2004, p. 28, 29, 28.

⑨ Yang, G. B., "Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China," *The China Quarterly*, Vol. 181, 2005, p. 46.

⑩ Brien, T., "Shifting Views of Environmental NGOs in Spain and Romania," *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 9, No. 1-2, 2009, p. 143.

⑪ Bao, M. H., "Environmental NGOs in Transforming China," *Nature and Culture*, Vol. 4, No. 1, 2009, p. 1.



展的一种重要途径,试图通过权力分化,使得地方政府在环境保护过程中享有更多的主动性。然而,这种理论对于中国的适用性仍待商榷,因为,地方性政府经济利益至上的发展理念对于这种理念将构成严重挑战。^①国内学者的相关研究中通过实证调查全面地论述环保社区社会组织的发展现状,环保社区社会组织在城市生态社区建设中的作用的论文和论著仍比较薄弱;其相关的著作和论文主要从定性方面进行研究,对于定量方面的实证研究则相当缺乏。因而本研究将通过规范的定量与定性相结合的实证研究,深入了解环保社区社会组织的发展现状以及所面临的具体问题,并且在相关的分析基础上探讨环保社区社会组织对城市生态社区建设的重要性,以及环保社区社会组织在城市生态社区中的优势状况。

二、作为社会政策参与主体的环保社区社会组织:成长现状及影响解析

环保社区社会组织的成长状况与社会环保政策的效果密切相关。环保社区社会组织的作用最为直接而具体的体现就是其参与城市生态社区建设的程度和频率,而只有当环保社区社会组织积极参与城市生态社区建设,才能对城市生态社区建设产生良好互动关系,发挥其作用。环保社区社会组织的成长越完善,那么其在城市生态社区建设中的作用则越强大。而环保社区社会组织的成长与发展取决于它是否得到社区公民的支持和参与,环保社区社会组织成长基础力量直接来源于社区公民的积极参与。只有当社区公民对环保社区社会组织的认识程度和参与程度不断提高,环保社区社会组织才会成长完善,在城市生态社区建设也就更加活跃。

本研究选择长三角地区的上海、南京、杭州三个城市为研究个案。而选取这三个城市的原因主要是这几个城市相比较国内其他城市而言在城市生态社区建设方面相对比较成熟,具有相当的代表性。本次调查的数据资料来源于对长三角地区的上海、南京与杭州三个城市所作的实证调查。调查对象为参加过环保社区社会组织的社区居民,在抽样方法上主要采用多阶段抽样法,其中又结合简单随机抽样法、分层抽样法、系统(等距)抽样法、定额抽样法、判断抽样法等多种抽样方法。本次调查共发放问卷1800份,回收1582份,回收率87.8%;在对原始问卷进行逻辑检查和幅度检查后,去掉废问卷84份,余1498份,因此最后的有效回收率为83.2%。

本研究以性别、年龄、职业、文化程度、收入、政治面貌与居住地区这些居民背景变量为控制变量,以考察这些背景变量对环保社区社会组织成长以及在城市生态社区建设中发挥作用的影响。本研究的因变量为环保社区社会组织在城市生态社区建设中的基本发展现状与作用,主要从社区居民对环保社区社会组织的性质认知情况、社区居民对环保社区社会组织功能认知情况、社区居民对志愿者参与环保社区社会组织的认知情况、社区居民对环保社区社会组织与政府之间关系认知情况等几个维度进行测量。

在环保社区社会组织成长现状调查中,参与过环保社区社会组织的社区公民对“您参与的环保社区社会组织是否经常在社区开展过活动?”这一问题,55.2%的社区居民选择“否”,44.8%的社区居民选择“是”。由此可见,社区居民对“您参与环保社区社会组织是否经常在社区开展过活动”的认识度偏低,也就是说55.2%的社区居民对“您参与环保社区社会组织是否经常在社区开展过活动”持否定态度,进而得出社区居民对环保社区社会组织的认识度与参与度偏低。

而对“如果条件允许的话,您是否愿意经常参与环保社区社会组织?”这一问题,4.1%的社区居民选择“很不愿意”,39.3%的社区居民选择“不太愿意”,44.9%的社区居民选择“比较愿意”,11.7%的社区居民选择“很愿意”。由此可见,社区居民对“如果条件允许的话,您是否愿意经常参与环保社区社会组织”持愿意态度的比例高于不愿意的比例,也就是说社区居民在条件允许的状况下,其参与环保社区社会组织的意愿比较强烈。这意味着环保社区社会组织的良性成长具有一定基础性的力量支持。

通过 Binary Logistic 可对影响居民在条件允许的情况下是否愿意经常参与环保社区社会组织的因素进

^① Schwartz, J., "Environmental NGOs in China: Roles and Limits," *Pacific Affairs*, Vol. 77, No. 1, 2004, p. 47.



行分析,即以居民背景变量为自变量,以居民是否愿意经常参与环保社区社会组织的选择为因变量进行 Logistic 回归,即对于“如果条件允许的话,您是否愿意经常参与环保社区社会组织?”这一问题,居民回答“比较愿意或很愿意”则编码为 1,回答“很不愿意或不太愿意”的编码为 0,回归分析结果如下表:

表 1 Binary Logistic 回归模型

	B	S. E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
性别	0.064	0.138	0.213	1	0.645	1.066
年龄	-0.043	0.007	38.569	1	0.000	0.957
文化程度			28.075	5	0.000	
初中	0.107	0.205	0.272	1	0.602	1.113
高中、中专、中技、职高	0.858	0.218	15.484	1	0.000	2.358
大学专科(大专)	0.742	0.271	7.521	1	0.006	2.100
大学本科	0.358	0.319	1.260	1	0.262	1.430
研究生及以上	1.581	0.564	7.851	1	0.005	4.859
月收入	0.293	0.051	32.491	1	0.000	1.340
职业 ^a			75.578	12	0.000	
企业、事业单位中层及以上管理人员	-1.210	0.492	6.047	1	0.014	0.298
党政机关企事业单位一般办事人员	-0.628	0.485	1.678	1	0.195	0.534
专业技术人员	-0.473	0.486	0.947	1	0.331	0.623
私营企业主	-0.826	0.506	2.662	1	0.103	0.438
商业服务业从业人员	-0.978	0.526	3.462	1	0.063	0.376
个体经营者	-0.255	0.557	0.209	1	0.647	0.775
工人	-0.481	0.490	0.963	1	0.326	0.618
农林牧渔劳动者	-0.634	0.506	1.570	1	0.210	0.531
学生	-0.388	0.579	0.449	1	0.503	0.679
离退休人员	0.999	0.512	3.808	1	0.051	2.715
下岗失业人员	-1.225	0.511	5.759	1	0.016	0.294
其他	-1.789	0.594	9.071	1	0.003	0.167
政治面貌 ^b			50.369	3	0.000	
共青团员	-2.030	0.354	32.897	1	0.000	0.131
民主党派	-2.012	0.342	34.622	1	0.000	0.134
群众	-1.794	0.276	42.179	1	0.000	0.166
居住城市			3.249	2	0.197	
上海	0.219	0.162	1.830	1	0.176	1.245
杭州	-0.054	0.164	0.110	1	0.741	0.947
Constant	2.636	0.665	15.695	1	0.000	13.959
Model Chi - square = 564.382 ,df = 25 ,Sig. = 0.000						
- 2 Log likelihood = 1475.242 ,Cox & Snell R Square = 0.315 ,Nagelkerke R Square = 0.423						
Correctly Predicted Percentage = 75.5%						

由表 1 可知,模型卡方值(Model Chi - square)为 563.382, $P = 0.000 < 0.001$,具有统计学意义。正确预测百分比(Correctly Predicted Percentage)为 75.5%。-2 倍的似然对数值为 1475.242, Cox & Snell R^2 为 0.315, 而由 Nagelkerke R^2 可知,全部自变量可以解释因变量的 42.3%。在所有自变量中,年龄、文化程度、月收入、职业、政治面貌与居住时间这 6 个自变量对条件允许的居民是否愿意经常参与环保社区社会组织的影响具有统计显著性。

在以上的回归模型中,在控制其他变量以后,随着年龄的增长,居民比较愿意或很愿意经常参与环保社区社会组织的发生比不断增加。随着月收入的增加,居民比较愿意或很愿意经常参与环保社区社会组织的



发生比也不断增加。在文化程度方面,高中、中专、中技、职高学历和大学专科学历的居民比较愿意或很愿意经常参与环保社区社会组织的发生比分别是比小学及以下学历的居民的2.358倍与2.1倍;研究生及以上学历的居民比较愿意或很愿意经常参与环保社区社会组织的发生比是比小学及以下学历的居民的4.859倍。即随着文化程度的提高,居民比较愿意或很愿意经常参与环保社区社会组织的发生比的比率不断提高。

在职业方面,企业、事业单位中层及以上管理人员、下岗失业人员与其他人员比较愿意或很愿意经常参与环保社区社会组织的发生比是党政机关科级及以上干部的0.298倍、0.294倍与0.166倍。这表明企业、事业单位中层及以上管理人员、下岗失业人员和群众比较愿意或很愿意经常参与环保社区社会组织的比率相对党政机关科级及以上干部而言比较低。

从以上统计分析可知,党政机关科级及以上干部与中共党员“参与环保社区社会组织的意愿”相对而言较高,而共青团员、民主党派以及群众在“参与环保社区社会组织的意愿”都偏低。由此可见我国城市生态社区建设主要由中共党员以及党政机关科级及以上干部依靠行政力量进行推动和强制执行,缺乏多元化的社会力量支持与参与。环保社区社会组织在城市生态社区建设中的作用与功能处于单一化的状态。另外我国城市生态社区在社区公民年龄结构、文化程度、月收入、职业、政治面貌与居住时间上存在很大的差异性,新兴的城市生态社区中年龄偏大的社区公民所在比例较少,社区居民在文化程度上参差不齐,并以初中、高中、高职、大专学历为主,月收入普遍不高,这些客观因素直接影响社区公民参与环保社区社会组织的意愿不够强烈。

三、环保社区社会组织的社会政策工具属性:作用、功能及困境探析

社会组织作为社会政策的主体之一,具有自治性、开放性和非营利性等特点,这些特点使得社会组织在参与和实施社会政策的过程中扮演着举足轻重的角色,这些角色包括政策的参与和实施者、政策咨询者、社会服务的提供者等,而正是这些角色决定了社会组织在社会政策领域的作用。在本研究中,环保社区社会组织主要承担社会服务提供者的作用。近年来,我国环保社区社会组织的数量迅速增加,逐渐以纯民间的趋势发展。到目前为止,环保社区社会组织在数量上突破万个,在参与城市社区绿化、社区环境治理、组织社区居民参加环保活动、实施城市空气及水质质量监督、倡导居民文明养宠、维护社区公共设施等社区环保相关的活动中发挥了中坚力量的作用。而从实证研究的实践层面来考察,环保社区社会组织在社会环保政策中将产生怎样的作用?又以怎样的形式产生重要作用?

本文从调查数据分析,目前环保社区社会组织在社区环境保护中作用的情况大致如下:在问卷调查中对“您认为环保社区社会组织对社区环境有没有帮助?”这一问题,6.9%的社区居民认为“完全没有”,42.6%的社区居民认为“比较没有”,34.4%的社区居民认为“有一些帮助”,16.1%的社区居民认为“很有帮助”。在“您认为环保社区社会组织的作用有哪些?”这一问题的回答,71%的被调查者认为“倡导环境保护,提高环保意识”、42%的被调查者认为“开展社会监督”、56%的被调查者认为“为政府部门提供意见”、41%的被调查者认为“推动发展绿色经济”、52%的被调查者认为“维护社会公众的环境权益”、39%的被调查者认为“保护生态多样性,为后代留下发展空间”、33%的被调查者认为“关注弱势群体,扶贫解困”、28%的被调查者认为“其他”。

由此可见,作为社会环保政策工具之一的环保社区社会组织在社区居民的认知中的作用是比较显著的,而环保社区社会组织的功能具有多样化,例如在“您认为环保社区社会组织的作用有哪些?”这一问题的回答,71%的被调查者认为“倡导环境保护,提高环保意识”,环保社区社会组织具有“倡导环境保护,提高环保意识”的作用;42%的被调查者认为“开展社会监督”,环保社区社会组织具有社会监督的作用;56%的被调查者认为“为政府部门提供意见”,环保社区社会组织具有为政府部门建言献策,反馈信息的作用;41%的被调查者认为“推动发展绿色经济”,环保社区社会组织具有推动城市生态社区绿色经济发展;52%的被调



查者认为“维护社会公众的环境权益”,环保社区社会组织具有维护社会公众的环境权益的作用与职能;39%的被调查者认为“保护生态多样性,为后代留下发展空间”,环保社区社会组织具有保护生态,贯彻落实可持续发展战略,为后代留下发展空间的作用;33%的被调查者认为“关注弱势群体,扶贫解困”,环保社区社会组织具有关注弱势群体、扶贫解困的作用。总之,环保社区社会组织具有很强的社会政策工具属性,在社会政策的参与和实施、政策咨询、社会服务等方面发挥着日益显著且多元化的作用。

在分析环保社区社会组织在宏观政策视域下的总体作用的同时,本研究还深入了解环保社区社会组织通过处理具体事项反映其在社会环保政策中的重要作用与功能优势。例如对“您认为环保社区社会组织对待污染事件的态度情况应该是怎么样?”这一问题的回答,27%的被调查者选“向政府部门反映”、46%的被调查者选“协商/谈判”、29%的被调查者选“法律诉讼”、43%的被调查者选“发动当地居民抗议”、15%的被调查者选“集会抗议”、18%的被调查者选“上访”、26%的被调查者选“其他”。通过以上调查统计数据进行分析,可以看出环保社区社会组织对于妥善处理环境公共危机事件具有重要的作用,在处理环境公共事件能够寻求合理、合法的解决渠道与途径。例如27%的被调查者选“向政府部门反映”,可见环保社区社会组织在处理公共事件过程中寻求与政府建立合作关系,彰显城市生态社区建设社区治理的优势,实现其社会功能;46%的被调查者选“协商/谈判”,可见环保社区社会组织在处理环境公共事件过程中能够促进城市生态社区建设的民主进程,实现合作友好地解决公共危机事件;29%的被调查者选“法律诉讼”,可见环保社区社会组织处理公共性危机事件具有法制意识和维权意识,通过运用法律强有力的武器维护城市生态社区的环境公共利益;43%的被调查者选“发动当地居民抗议”、15%的被调查者选“集会抗议”、18%的被调查者选“上访”、26%的被调查者选“其他”,可见环保社区社会组织处理公共性危机事件具有赋权的社会功能,促进公民逐渐走向联合,通过联合形成集体力量并对不良的环境污染行为进行规范与制约,从而使环保社区社会组织在城市生态社区建设中发挥监督与制约的作用。

经统计分析可知,环保社区社会组织在社会环保政策中作用主要体现在几个方面:一是环保社区社会组织通过宣传与教育的社会职能积极倡导环境保护,提高社区居民的环境保护意识;二是以利益第三方的角色介入城市生态社区建设过程,发挥社会监督的社会职能;三是作为城市生态社区建设的主要参与者,为政府部门提供发展与决策建议,发挥建言献策的参与职能;四是作为城市生态社区建设服务提供的主体,积极发挥推动城市社区绿色经济、维护社区公民的公共环境权益的职能。

作为社会环保政策的重要工具,环保社区社会组织能否够良好的成长与发展,将是城市生态社区建设成败的关键所在。环保社区社会组织的作用已然彰显,但在当前政策环境下,其自身的成长与发展也面临诸多困境和制约。

困境之一:环保社区社会组织发展陷入缺乏资金支持的困境。通过对调查数据的分析,可以发现目前我国环保社区社会组织发展面临的重大问题就是资金不足,资金匮乏已经成为环保社区社会组织生存与发展的瓶颈。例如在“您认为环保社区社会组织发展现阶段面临的主要问题是什么?”这个问题上,53%的被调查者认为“资金不足”,其所占比例位居第一。可见资金不足已成为环保社区社会组织发展的主要障碍,直接导致环保社区社会组织在城市生态社区建设中优势不足。导致环保社区社会组织发展缺乏资金支持的原因是多方面的,例如政府对环保社区社会组织直接的财政投入非常少,环保社区社会组织在现阶段与政府之间缺乏足够的信任关系。而另一方面环保社区社会组织的特点与服务性质具有显著的公益性,缺乏商业性,其社会活动能力还非常微弱,这也必然导致环保社区社会组织难以筹集大量的资金。此外目前我国民间社会组织获取资金的渠道比较少,而且受到严格的限制。

困境之二:环保社区社会组织面临缺乏法规政策的保护的现状。尽管环保社区社会组织具有很强的社会政策工具属性,但缺乏法规政策保护仍成为制约环保社区社会组织在城市生态社区建设中发挥优势的瓶颈。通过调查统计数据发现,环保社区社会组织在现发展阶段缺乏法规政策的保护。例如在“您认为



环保社区社会组织发展现阶段面临的主要问题是什么?”这个问题上,51%的被调查者认为“缺乏政策支持”、35%的被调查者认为“不符合注册条件”、46%的被调查者认为“法律制度不健全”、46%的被调查者认为“缺乏公信力”、28%的被调查者认为“缺乏专业人才”、29%的被调查者认为“缺少公众支持”、此外还有23%的被调查者认为“缺少合作伙伴”。从以上调查数据可以发现,环保社区社会组织缺乏政策支持的问题比较突出,进而影响环保社区社会组织的注册条件,因为缺乏相关的政策法规,环保社区社会组织无法进行合法的注册和登记,从而也就无法纳入城市生态社区建设管理体系,其权利与利益无法获得保障。

困境之三:环保社区社会组织与政府之间形成不对称的资源依赖关系。在“您所了解的环保社区社会组织属于哪一类型?”这一问题上,67%的被调查者选择“由政府部门发起成立的环保民间组织”、35%的被调查者选择“民间自发组成的环保民间组织”、27%的被调查者选择“学生环保组织”、12%的被调查者选择“国际环保组织驻大陆机构”。从调查统计的数据分析来看,67%的被调查者认为环保社区社会组织是有政府部门发起成立的,从而可以发现大部分居民认为环保社区社会组织与政府之间的关系模型是以政府支配型为主。政府支配型发展模式直接导致环保社区社会组织的形成、运作以及管理等方面将极大受制于政府的干预和导向,从而体现政府的意志。政府掌控大量的社会资源,而环保社区社会组织则面临着发展资源不足的突出问题,于是政府凭借其行政权威直接控制环保社区社会组织的行为。在对于“您认为环保社区社会组织发展现阶段面临的主要问题是什么?”这一问题的回答中,51%的被调查者认为“缺乏政策支持”、35%的被调查者认为“不符合注册条件”、此外还有46%的被调查者认为“法律制度不健全”。在“您参与过的环保社区社会组织对政府的诉求有哪些?”这一问题上,47%的被调查者认为是“提供资金”、45%的被调查者认为是“让环保社区社会组织承担更多的公共服务职能”、43%的被调查者认为是“实现环保社区组织立法”、39%的被调查者认为是“加强政策指导”、32%的被调查者认为是“开放环保社区社会组织的发展环境”、26%的被调查者认为是“提供项目信息”、23%的被调查者认为是“提供活动场地”、此外18%的被调查者认为是“提供宣传支持”。从以上统计数据可见,在政府支配型发展模式下,社会资源在环保社区社会组织与政府之间分配较为不合理。政府掌控大量的社会资源,环保社区社会组织在运作与发展过程中形成对政府强烈的诉求,例如资金、法律保护、政策指导、服务信息、活动场地等,甚至服务职能都需要依赖政府进行审批,而这些资源是环保社区社会组织赖以生存和发展的基本条件。环保社区社会组织为获取相应的基本条件,必然依附政府,与政府之间形成不对称的资源依赖关系。

困境之四:环保社区社会组织提供公共服务的综合能力不足。调查数据显示,社区居民对环保社区社会组织在城市生态社区建设中发挥作用的期望度很高。例如在对“您认为环保社区社会组织的作用有哪些?”这一问题的回答中,71%的被调查者认为是“倡导环境保护,提高环境意识”、42%的被调查者选择“开展社会监督”、56%的被调查者选择“为政府部门提供意见”、41%的被调查者选择“推动发展绿色经济”、52%的被调查者选择“维护社会公众的环境权益”、39%的被调查者选择“保护生态多样性,为后代留下发展空间”、33%的被调查者选择“关注弱势群体,扶贫解困”、28%的被调查者认为是其他作用。从以上数据分析可见,社区居民认为环保社区社会组织应该具有广泛的社会功能。但是实际上环保社区社会组织并不能很好地实现其社会功能和作用,环保社区社会组织缺乏提供公共服务的综合能力。从而导致环保社区社会组织在城市社区建设中的作用很难充分发挥,弱化了其社会环保政策的工具效用。

环保社区社会组织所面临的诸多困境直接影响环保社区社会组织作为社会政策工具而提供公共服务的效率和质量,政府与环保社区社会组织之间缺乏平等对话与博弈的平台,环保社区社会组织无法争取社区公民的公共利益,最终导致环保社区社会组织在社会环保政策中的作用存在多种局限性与优势不足。

四、环保社区社会组织成长的社会政策未来:研究结论与研究思考

如何应对不断加速的社会变迁中产生的种种社会问题,将是中国社会政策未来必须直面的巨大挑战。



利益的多元化趋势和社会矛盾的日益复杂使得预测社会政策的发生和走向变得十分困难,但是未来社会政策分权与参与的价值追求已被普遍承认,一个更为公平、对等、强调权利和合作的社会政策环境将为环保社区社会组织的生存和发展设定良好的空间和道路。Jiang 与 Ortolano 曾运用 Doug McAdam's 的政治过程模型对于中国公民自组织环保组织的发展进行分析,他认为中国公民自组织环境保护组织的发展满足政治过程的三个要素:环保组织发展的政治机会、环保组织的本身力量以及环保组织领导者的“认知性自由感”,正是由于中国环保志愿组织满足以上三个要素,所以中国环保组织的发展才具备了可能性。^①前文的分析向我们昭示,在实际推动城市生态社区建设过程中,环保社区社会组织与城市生态社区各自的特点客观存在,环保社区社会组织在孕育与成长的过程中存在某方面的不完善或综合能力不够强大。显然,探求环保社区社会组织的良性发展轨迹,促进环保社区社会组织与城市生态社区建设之间进行充分的磨合与调试,对于环保社区社会组织在城市生态社区建设中的作用有着密切的联系与现实意义。而且,环保社区社会组织的综合发展能力本身就是环保社区社会组织在城市生态社区建设中的良好成长状态的重要体现。然而目前环保社区社会组织面临各种发展障碍,并在一定程度上影响和制约其在城市生态社区建设中的作用。因此对于如何进一步促进和推动环保社区社会组织在城市生态社区建设中的作用将产生极大的社会价值。

通过对环保社区社会组织在城市生态社区建设领域的作用与发展对策等方面的实证研究分析发现,目前环保社区社会组织的发展依靠政府和执政党的行政力量与公共权威推动,其作为民间性的草根社区自治组织的角色却无法获得广大人民群众与民主党派的支持和认可,从而也就失去了生存的力量之源与发展的资源之本,这将不利于环保社区社会组织的良性发展与作用充分发挥。并且环保社区社会组织在城市生态社区建设中依然面临两大主要发展困境,一是环保社区社会组织与政府之间形成不对称的资源依赖关系;二是环保社区社会组织提供公共服务的综合能力不足。

回归社会政策的视阈,政府和社会组织都是社会政策的参与主体,双方在社会政策过程中的价值追求应该是一致的,因此在政府支配型模式下,环保社区社会组织与政府之间需要加强对话和谈判,拓宽环保社区社会组织与政府之间的互动与合作,建立起二者之间对称的资源依赖关系,政府与环保社区社会组织基于城市生态社区建设的公共服务目标,相互依赖对方的资源,加深二者的合作治理关系。政府应主动提供环保社区社会组织运作与发展的资源,为环保社区社会组织进行专门的资源配置,例如提供相对充足的资金支持 and 人员配置;及时准确地提供服务项目信息;提供法律、法规及社会政策保护,将环保社区社会组织纳入合法性公共领域。此外,环保社区社会组织也对政府提供相应的服务支持,充分发挥环保社区社会组织在社区建设过程中的协助与补充作用。例如执行政府设计与决策的城市生态社区建设的服务项目计划;推动政府公共服务项目的运作与发展;对政府制定的城市生态社区建设的政策和法规进行信息反馈,提出改进的政策建议;掌握城市生态社区建设的需求动态,拓展和开发新的服务项目以补充和完善政府的不足;主动承担政府无暇顾及的公共服务。

社会环保政策推动下的城市社区建设的良性发展就是社区多元主体力量的参与以及多种方式整合和优化社区资源配置,协调和理顺社区居民之间的利益关系,化解和消解社区矛盾,激发社区活力,促进良性运行,维护和增进社区居民的环境公共利益的发展过程。在这一良性发展过程中,参与的权威主体由单中心向多中心转变,社区治理的权力运行向度由单向度向多向度转变。这将使我国社会环保政策的主体不再仅仅是政府,而是将依赖更多的社会力量与社会主体进行联合,相互影响、共同发挥作用。

作者单位:南京大学社会学院社会工作与社会政策系

责任编辑:秦开凤

^① Ru, J., & Ortolano, L., "Development of Citizen-organized Environmental NGOs in China," *Voluntas*, Vol. 20 No. 2, 2009 pp. 141-168.

