

美国和加拿大的林业非政府组织建设^{*}

冯彩云¹ 刘欣²

(1 中国林学会, 北京 100091; 2 中共哈尔滨市委党校, 哈尔滨 150080)

摘要: 介绍了美国、加拿大 4 个重要林业非政府组织的概况、运作模式和管理制度, 对促进我国林业非政府组织的发展提出了建议。

关键词: 非政府组织, 美国, 加拿大, 林业

中图分类号: F 62 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-4241(2007)05-0053-04

Forestry Non-Governmental Organizations in America and Canada

Feng Caiyun¹ Liu Xin²

(1 Chinese Society of Forestry, Beijing 100091, China 2 Harbin Committee School of the Communist Party of China Harbin 150080, China)

Abstract The general situation, operational model and management system of 4 major forestry non-governmental organizations in America and Canada are introduced. Some suggestions on the development of forestry non-governmental organizations in China are put forward.

Key words forestry non-governmental organization, America, Canada, forestry

1 非政府组织概况

非政府组织是指在一定的法律系统下, 不被视为政府部门一部分的协会、社团、基金会、慈善信托、非营利公司或其他机构, 它不以营利为目的, 即使取得利润也不可将其分配^[1], 具有非营利性、民间性、自治性、志愿性、合法性和公益性等特征。

志愿性的公民协会历史上一直存在, 但今天看到的非政府组织是在过去 200 多年间发展起来的。非政府组织一词是在 1945 年联合国宪章第 71 款中正式使用的。作为政府和企业之外的第 3 种形式的社会组织, 非政府组织已成为全球治理机制中一个重要性日益增强的新兴角色。据 1995 年联合国关于全球管理的报告统计, 目前有近 2.9 万个国际非政府组织, 国家级的更多, 例如美国就有约 200 万个非政府组织, 每天还有数十个新的非政府组织成立^[2]。

2 美国、加拿大的林业非政府组织

美国、加拿大经济发达, 非政府组织数量庞大。例如美国森林认证主要体系之一的“可持续林业倡议”(Sustainable Forestry Initiative)以及与“可持续林业倡议”配套使用的“最佳森林经营指南”(Best Management Practice)就是由美国的一些林业非政府组织和林业企业共同制定并推动其发展壮大的。

2.1 美国林学会

美国林学会 (Society of American Foresters 简称 SAF) 成立于 1900 年, 其宗旨是推进林业科学、教育、技术和实践的发展, 维护广大会员的合法权力, 建立优秀的专业队伍, 应用专业知识、技能和理念确保森林生态系统的健康和可持续利用, 确保现在和将来森林资源的可持续性, 为社会的发展做出贡献。现有会员 1.5 万人, 分别来自 56 个国家和地区, 包括学者、政府工作人员, 国有、私营企业管理人员和学生。

* 收稿日期: 2007-06-18

作者简介: 冯彩云 (1975-), 中国林学会, E-mail: bjnaryfeng@163.com

学会主要活动是代表林业行业在国会发言,组织学术和宣传活动,发行专业刊物,负责林业从业人员资格认证和鉴定并实施继续教育,组织相关林业政策、资源管理、可持续经营管理等科学研究,参与制定和修改《可持续林业倡议》。其中林业从业人员资格认证是一项自愿的并且得到林业全行业认可的认证活动。为了解决各州在登记和颁发林业从业人员资格证书方面不一致的问题,1994年美国林学会创立了全国性的从业人员资格认证体系。主要是评定理论知识、专业经验、职业活动等,还为想获得资格认证的林业从业人员提供继续教育的机会。其目标是在森林资源管理中贯彻“经营者参与管理”的理念,并使经营者自觉采用“最佳经营指南”进行森林培育活动;加强林业的规范化管理并提高诚信度,为致力于示范、传授知识和经验的林业工作建立适合的执行标准。同时,林学会通过不断开发、维护和促进从业人员的职业发展计划和标准,实现对从业人员的有效管理。毫无疑问,林业资源证书是一种“市场准入”资格。取得资格认证的人员可以开办林业咨询公司,为社会提供有偿服务。多年实践证明,资格认证对提高从业人员业务水平和增加就业机会都是有益的。目前,在美国 60 多所林业院校中,已有 40 多所承认并使用林业从业人员资格认证。

美国林学会最高领导机构是理事会,由 14 人组成,下设基层代表学会、林业科学和技术委员会、全国委员会、全国学生社团、各州分会、国家项目管理部等 6 个部门。办公室有 5 人,负责管理林学会的日常工作,为会员提供服务。基层代表学会是基层组织部门,他们由不同地方的基层组织构成;各分区协会和各分会的各州协会,由常设机构和从各个州轮流派来的代表组成。会员根据工作所在地区自动归属本地区分会,自愿参加地区分会的工作。为完成一些特别的项目或研究,理事会还建立了工作小组,负责组织和实施来自不同渠道的研究课题。每到年底,一个由学会成员组成的志愿者评估小组,对学会当年各项工作完成情况进行综合评价。

学会出版的主要刊物有 the Journal of Forestry(学术刊物,每年 8 期), the Forestry Source(报纸,每年 12 期), Forest Science(全球发行的学术

刊物,双月刊), Regional Journals of Applied Forestry(包括北部、南部和西部应用林业 3 个期刊), the Roots of Forestry(电子刊物,可在 www.safnet.org/periodicals/roots.cfm 浏览)。

学会年经费约 360 万美元,主要来自会费和广告费,其中会费占总收入的 40%,会员每年交纳会费 118 美元,90% 的会员能按时缴纳会费。

2.2 美国林业及纸业协会

美国林业及纸业协会(American Forest & Paper Association,简称 AF&PA)于 1993 年成立,由美国林产品协会和美国纸业协会合并而成。其会员超过 200 多家公司,代表的林产工业生产能力占美国国内制造业生产总值的 7%,会员的林产品产量占全美林产工业的 80%。该协会的主要功能是为成员单位提供信息和咨询,促进成员发挥团体优势达到互利互惠。针对一些影响林产工业的全球性问题,协会尽可能地从立法、全球贸易、技术、管理等方面寻求解决途径,维护和促进美国林产工业的发展。

协会的主要活动包括:为政府部门和行业内部以及法律工作者、媒体、公众等提供可靠的信息来源;获取、分析和发布准确和有价值的统计信息;组织论坛,为工业部门和公司的全球化提供信息和资源共享平台;支持重要的政策创新,促进产业的发展;参与制定和修改《可持续林业倡议》。由于代表林产工业各方利益提出有效的公共政策建议,该协会在美国行政机构、国会、立法机构有重要影响力。

协会成员有公司会员、协会会员、合作会员、设计专业会员 4 种。协会采取了一种以企业资产和收益共同为基准的收费标准,即根据资产的状况和产品的销售情况来决定会费的多少;此外,企业若有特殊需要,协会再视具体情况单独收取费用。

AF&PA 在欧洲、亚洲、美洲都设有海外代表处。在美国农业部对外贸易农业服务处的支持下,该协会于 1998 年在中国设立代表处,致力于推动中美林业与纸业贸易的发展,向中国介绍丰富的美国森林资源,并向中国的建筑业和室内装饰业介绍美国木制品。其与中国建设部共同合作,积极参与了中国的木结构设计和施工验收规范的修编工作。2004 年 1 月,《木结构设计规

范正式颁布实施。其还与国家林业局合作,共同倡导“可持续林业发展”概念,并在2005年就绿色建筑的政策和技术与国家建设部合作。

2.3 加拿大林学会

加拿大林学会(Canadian Institute of Forestry,简称CIF)于1908年成立,宗旨是促进加拿大森林资源的服务功能,保持林业在加拿大国民生产的领先性,提高林业从业人员的素质,培养公众对森林和林业的兴趣。现有会员3000多人。其会员可以是从事林业研究、行政、管理、教育、生产和贸易等领域的国内外林业工作者,也可以是在林业院校就读的学生或对森林和林业感兴趣的个人。加拿大林学会的最高领导机构是理事会,下设工作委员会、林业科学和技术委员会、颁奖和基金委员会。加拿大林学会在全国设有23个分部。林学会办公室有执行理事长和2名兼职人员,负责学会日常管理工作。

加拿大林学会的主要活动包括:启动并实施评奖活动,通过颁发国家奖、理事长奖、分会年度奖和金质奖来奖励林业从业人员、分会、团队和学生林业领域所取得的成就;向所有毕业于加拿大林学会认可的大学的林业专业的本科生颁发银质戒指;支持和帮助政府改进林业政策,促进良好林业实践发展;开展会员继续教育工作;出版双月刊学术刊物《林业纪事》。

加拿大林学会的经费主要来自会费和刊物的广告收入。学生会会员的会费为每年25美元,一般会员为150美元,团体会员为300美元。

2.4 加拿大不列颠哥伦比亚省林业职业协会

加拿大不列颠哥伦比亚省林业职业协会(Association of British Columbia Forestry Profession,简称ABC FP)是依据不列颠哥伦比亚省的《林业工作者法案》于1947年创建的。协会负责注册和管理该省林业从业人员,经过近60年的发展,已发展成加拿大最大的林业职业协会。现有会员5400多名,其中来自政府部门、咨询公司和企业单位者各占1/3。

不列颠哥伦比亚省的《林业工作者法案》规定,凡是从事林业工作的人必须先通过该协会注册。注册分2种情况,一种是根据头衔来注册,如注册为生物学家;另一种根据所从事的林业活动来注册,如注册为从事森林采伐的林业工

作者。会员有林业注册工程师和林业注册技工2种,林业注册工程师约有4000多名,必须先通过4年大学学习,在ABC FP注册的单位实习2年并通过ABC FP考试才能成为林业注册工程师;林业注册技工约有1000多人,要通过2年专科学习或修完规定的课程,在经过ABC FP注册的单位实习2年并通过ABC FP考试才能成为林业注册技工。

协会的主要活动包括:负责林业从业人员的注册并实施继续教育;评议政府的相关林业政策;发行专业刊物;规划未来林业发展方向;制定协会的实施细则和工作规程,其中实施细则包括如何经营森林、理事会如何成立、如何制定细则、如何成为该协会的会员、会员有何权力和义务等。实施细则由会员投票,2/3的会员同意才能通过,一旦通过就与法律具有等效效力。

协会最高领导机构是理事会,由12人组成,其中10人是注册林业工程师,2人是非林业工作者。下设专业委员会和工作小组,其中专业委员会包括学术委员会、服务委员会、财务委员会、技术委员会、投诉委员会、编辑委员会、任命委员会、标准调查委员会、纪律委员会、学术应用委员会、森林技术委员会等13个。办公室有13人,负责日常的管理工作。

该协会90%的经费来自会费,10%的经费来自考试的收入。会员会费为每年350加元。据介绍,在不列颠哥伦比亚省平均年工资为3万加元,而经ABC FP注册的林业工作者为6万元。

3 我国林业非政府组织概况及问题

1917年我国出现了第1个林业非政府组织——中国林学会。改革开放后,随着经济的发展和民主、法制的完善,其他一些林业非政府组织如中国林业经济学会、中国水土保持学会、中国林业教育学会、中国绿化基金会等应运而生,渗透到我国林业工作的各个领域,并配合各级林业主管部门开展了卓有成效的工作。

与美国、加拿大林业非政府组织相比,我国的林业非政府组织显得十分不成熟,其发展仍处在初级阶段,在发展过程中存在不少问题。

(1)依附性强,影响了非政府组织自治性的发挥。我国的林业非政府组织大多挂靠在相应

的政府主管部门,经费来源主要依靠行政划拨,虽然近些年,政府裁减了林业非政府组织的部分经费,林业非政府组织积极应对,及时调整工作方向,面向市场,取得了一定的经济效益,但仍不能完全适应市场经济的要求。在人事配置上仍由政府指派领导,成为政府内部裁撤或调配人员的回收站,与政府有着千丝万缕的联系。另外在机构设置和活动方式上多多少少保留了一点“官气”,从而影响了非政府组织自治性的发挥。

(2)定位不准确,专业服务能力不足。非政府组织最主要的功能是提供服务,无论是给政府做咨询,还是给基层会员提供帮助,都要提供专业化服务,但现在大多林业非政府组织开展的主要活动仍停留在传统的学术和宣传活动、发行刊物等方面。

(3)与会员的关系没有理顺。作为会员之家,有的林业非政府组织对会员的情况了解不多、沟通不够,对会员缺少吸引力和凝聚力,服务水平和质量有待提高。

(4)质量参差不齐,鱼龙混杂。有的林业非政府组织属于低水平重复建设,素质差,质量低;有的内部制度混乱。

4 启示

(1)完善非政府组织的法律制度。美国、加拿大是市场经济发达的国家,在管理非政府组织方面有健全、完善的法律、法规和制度。我国仍处在社会主义市场经济初级阶段,有关非政府组织的法律、法规和章程不健全。从目前有关社团的法律来看,多侧重于行政机关如何对非政府组织进行监管规制,而对其独立地位和合法权益的保障缺乏相应的规范。因此,必须建立和健全这方面的法律制度。

(2)引入评估和诚信制度。美国、加拿大林业非政府组织到每年年底,都会组织由会员和社会志愿者组成的评估小组,对当年各项工作情况进行综合评估。我国可以参考美国、加拿大的做

法,逐步形成一种对林业非政府组织进行社会化监督的间接管理机制,组建一个相对独立的评估机构,采用定量和定性指标对林业非政府组织进行包括绩效、项目、组织管理、综合能力等在内的评估,从而增强林业非政府组织进行自我完善的内在动力。

(3)正确处理与政府的关系。美国、加拿大林业非政府组织与政府的关系是十分明晰的,它们独立于政府部门之外,不以权力运作为特征,形成了一套自律性很强的运行机制。而改革开放以来,我国林业非政府组织是从政府机构中分离出来的,人员、经费来自政府机构,没有脱离与政府部门的关系,成为“官办”的组织。因此,要按政事分开的原则,使非政府组织在人、财、物方面完全与政府脱钩,成为独立的法人实体。按照社会主义市场经济的要求,构建以市场性、社会性、服务性为主要特征的非政府组织管理体制,政府在加强宏观管理的同时,把可以由非政府组织承担的职能转移给非政府组织,政府与非政府组织力戒职能交叉,同时也要避免政府与非政府组织之间出现规范真空,导致无人管理的现象。

(4)林业非政府组织的发展要立足于服务会员,合理定位。美国林学会和加拿大林业职业协会运行情况良好,在林业界拥有十分高的威望和凝聚力,其会员均有良好的就业机会和就业环境。美加林业非政府组织通过提供各种服务,与广大会员保持了良好的关系,使得组织的生存和发展得以很好地延续下去。因此中国非政府组织要强化自身的建设,立足于服务会员,寻找服务空间,提高服务水平。对从业人员要加强培训,不断更新业务知识,提高业务能力,加强职业道德教育,建立内部的激励、竞争和约束机制,实行人才的合理流动,以提高组织的整体素质。

参考文献

- [1]赵小燕.我国非政府组织发展研究[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版),2005(2).
- [2]http://www.sopai.com/w/ki