

# 我国环境社会自治案例与展望

## Case and prospects of self-governance of social environment in China

■文/李立峰

我国环境保护的社会自治仍处于起步阶段,但具有一定的天然条件和巨大的发展潜力。包括上海在内的许多地区近年来已出现了不少宝贵探索和成功案例,接下来关键需要制度土壤的进一步成熟。本文针对国内普遍存在的社会力量偏弱、环保社会组织现状参差不齐、环境“邻避”现象等相关问题,提出了若干对策建议。

### 引言

社会自治是我国当前深化改革进程的重要环节。2013年11月,十八届三中全会提出“实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”,“正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用”。

环境保护作为全社会关注和参与的热点领域,具有社会自治的基础条件和巨大潜力。2014年4月新修订的《环境保护法》对污染举报、环境公益诉讼等做出了规定,2014年5月环保部发布的《关于推进环境保护公众参与的指导意见》要求从表彰激励、购买服务、提供培训等方面加大对环保社会组织的扶持力度,均体现了社会自治的理念。

## 一、环境社会自治概述

### (一)内涵

#### 1. 环境社会自治与环保公众参与

环境社会自治,是指对于一些不需要政府主导的环境事务,可以由某一种或几种社会力量(基层社区自治组织、公众个人或临时组成的群体、环保非政府组织、企业、媒体、律师等)自行主导完成,政府、法院或其他社会力量在必要时予以协助(例如政府在诉讼过程中协助提供法律依据或监测数据等)。广义地说,

任何不是由政府主导的环境治理行为都可以称作环境社会自治。通过社会自治,不仅可以充分发挥社会力量的基础性作用,使之成为制约环境破坏者的基本对冲力量,大幅降低环境治理成本,而且对保障环境民主与环境平等也有重要价值。环境社会自治不只是权利的要求,也应体现法制框架下有关各方的共同权责。

环保公众参与是指公民、法人和其他组织自觉自愿参与环境立法、执法、司法、守法等事务以及与环境相关的开发、利用、保护和改善等活动。在这一概念下,社会力量是环境事务的参与者,但不一定是主导者。环保公众参与既包括环境社会自治(由社会力量主导),也包括人大立法、政府决策、建设项目环评等过程的公众参与(仍由人大、政府、项目建设企业等主导)。

#### 2. 环境社会自治内容

环境保护社会自治内容包括:(1)社区日常环境事务的管理(如征集民意、社区居民间协商共治、集体抉择与监督、冲突协调、社规民约的共同拟定执行等);(2)污染举报与披露(向政府举报或向媒体披露);(3)环境私益与公益诉讼;(4)与政府或企业开展对话;(5)组织或参与环境宣传教育(如绿色课程、户外营会、环保展览、文艺创作、骑行宣传、会议论坛、评奖授誉、公益筹款);(6)实践环保行为(如垃圾分类、废物再利用、绿色出行、植树造林)等。

#### 3. 各相关方角色

一般情况下,基层社区自治组织(村民委员会、居民委员会、业主委员会等)宜作为环境社会自治的中心力量;政府角色应仅限于法规要求、政策支持、方向与模式建议、诉讼协助等;其它社会力量(NGO、专家、媒体、法律服务机构、社会企业等)则可提供各类



图1 以社区组织为中心力量的环境社会自治模式

咨询与技术支持(见图1)。

对于某些特殊的案例,居民个人、环保NGO、企业、媒体、律师等也可能作为中心力量——例如某项公益诉讼可能以NGO与律师为中心力量,某项新闻的追踪报道可能以媒体为中心力量。

### (二) 社会自治与政府管理、市场作用的关系

社会自治不仅可以对政府管理和市场作用形成有效补充,促进政府这只“看得见的手”和市场这只“看不见的手”更好地发挥调节作用,同时也可以克服不同程度的“政府失灵”、“市场失灵”,在实现环境资源合理配置、加强环保监督管理、有效解决环境问题等方面发挥其特殊作用。因此,政府应当对社会自治充满信心,结合政府职能转变,积极为社会自治创造条件,激发社会成员自我治理的热情,同时对社会自治进行必要的协助,但要防止演变为过度干预或破坏。

### (三) 前提条件

环境社会自治需具有以下条件:(1)环境权益的保障(知情权、参与权、监督权、治理权等);(2)公众环境意识和自治能力的提升;(3)环保社会组织成长环境的培育;(4)社会自治平台与沟通渠道的形成。

## 二、国外环境社会自治的经验

社会自治在国外有大量成功经验,现代环境保护运动就发源于社会各界的觉醒、抗议、宣传与自治,不少环境法规和政策也是在社会压力下产生,行政、司

法、企业等力量多年来一直需要努力与强大的社会力量进行沟通、合作、甚至制衡。

众多案例显示,使环境法得以有效实施的一个关键因素是环保主义者和环保组织所采用的非法律和法律行动。非法律行动包括发起运动、游说、支持公众抗议活动、支持地方社区表达自己的不满等等,法律行动则是将政府或企业告上法庭,因此很多环保组织在防止、修正不合理的项目决策和政策方面发挥了重要甚至核心的作用。

在社会自治所必需的对话协商机制方面,国外通过共识会议、公民陪审团、焦点小组、公民咨询委员会等多种形式,保障公众代表与政府、环境专家、工业界等开展广泛咨询和平等对话。在公众知情权和参与权方面,发达国家多有相关法律的保障,如美国的《国家环境政策法》、英国的《环境信息条例》等。此外,1998年由欧洲和中亚的35个国家签订的《奥尔胡斯公约》,明确了个人、非政府组织和私营部门等获取环境信息、参与决策和诉诸法律的权利,使缔约国公众能积极有效地参与环境决策并开展环境自治。

由于国外环境社会自治案例较丰富,仅列举一部分(见表1)。

## 三、国内环境社会自治的案例

### (一) 上海案例

与全国多数地区类似,上海的环境社会自治处于探索起步阶段,尚无完善的制度保障和政策指导,但

表1 国外环境社会自治案例

地区	参与方	案例
美国	关爱湿地项目	鼓励居民加入当地湿地保护的各类实践活动,政府环保部门尽可能提供便利条件。
	垃圾减量行动	公众、企业、社会机构等开展垃圾减量与回收,政府通过网站等给予信息指导,并对表现优秀的机构或个人给予年度奖励。
英国	大地之友	协助政府、公众并监督政府
	绿色和平组织	起诉一家违反《水法》向爱尔兰海排污的化工厂,最终化工厂被判支付罚款。
荷兰	鹿特丹气候行动小组与房地产公司	推行集中供热,将现有建筑物连接到供热网,提高能效。
丹麦	哥本哈根自然研讨会	为公民传播保护自然和生物多样性知识
比利时	安特卫普Ecofest环保组织	为新年和其他重要活动提供数万个环保杯,减少废物产生,提高公众环保意识。
日本	北海道一环保组织	回收废弃自行车进行修理后低价租给旅行者,既回收资源,又促进当地旅游业。
	东京都“Zero Waste”协会	成功动员许多居民参与厨房湿垃圾分类和堆肥
韩国	专业环保团体	协助居民反对建立稍久长,向现代集团要求污染补偿,要求改善自来水水质等。

已有不少宝贵案例,从中可总结经验、发现问题,从而为未来的制度建设提出建议,为其它地区提供借鉴。

#### 1. 上海社会生活噪声公共场所管理规约

2012年12月发布的《上海市社会生活噪声污染防治办法》规定,对于健身、娱乐等活动噪声矛盾突出的公园,公园管理者可以会同乡(镇)人民政府或者街道办事处,在区(县)环保、公安等相关管理部门的指导下,组织健身、娱乐等活动的组织者、参与者以及受影响者制定公园噪声控制规约。目前由第三方研究咨询机构(上海市环境科学研究院)依据国内外经验和噪声影响技术分析,制定了规约范本,供社会参考;社区(居民委员会、业主委员会等)或公共场所管理部门将在参考范本的基础上,充分征集相关公众意见,根据本社区或场所实际情况进行调整并予以发布。

#### 2. 企业、社区、政府合作的旧衣物回收模式

2008年,在上海市人民政府支持下,上海缘源实业有限公司注册得到了全国第一张、也是迄今为止唯一一张经营范围为衣物整理归类和调剂的营业执照。该企业至今已投放1500多只“熊猫”式样的废旧衣物回收利用收集箱,覆盖全市1200个社区(即上海1/10的社

区)。该项目列入了上海市第五轮三年环境保护行动计划,得到了政府和社会各界的支持。

每个回收箱平均5至7天就会收运一次,统一运回缘源公司位于青浦区华新镇的工厂。在约2000平方米的厂房中,工人们将旧衣物进行分类、整理、消毒,其中约2%符合民政部门捐赠要求的厚棉衣、外套用于救助帮困,80%左右不符合帮困要求的衣物则分别运往山东、浙江、安徽等地重新纺成纱线,或做成毡布、农业大棚保暖层等材料,还有15%左右品相较优的夏衣则以5000元/吨的价格卖给非洲落后国家的NGO。回收的旧毛衣中有些毛衣色泽非常好,完全可以拆开重新编织,因此一些社区的退休妇女重新聚集了起来,义务组成了“爱心毛衣编织社”,2013年织好的1000余件毛衣捐给了贵州省黔东南州两个县的希望小学。

#### 3. 发源于社区的上海生态环保设计展

上海生态环保设计展一年举行两次,是上海乃至全国最早的将生态环保设计师及其作品向大众展示的草根社区活动。该活动由一位居住在上海的加拿大华裔建筑师创办,由一些核心成员、合作组织、志愿者

共同合作。2008年最初举办时参加人数只有500多人，2012、2013年则每年均已超过1万人。活动吸引许多社区家庭了解和购买创新的环保产品，学习环保知识，享用生态健康食品，欣赏“生态”时装秀与现场音乐表演等，同时也促进了环保设计师及环保社团的交流。

#### 4. 社会企业Good to Shanghai的绿色探索

社会企业不同于一般企业，也不同于一般的非盈利组织，是通过商业方式运作，赚取的利润，主要用于服务社会，同时维持自身投资及运转。

社会企业“Good to Shanghai”在闵行开办了上海首个社区城市农场，它与其它企业或组织合作创建了较成功的屋顶蔬菜花园，并向公众推广在屋顶或阳台种植蔬菜盆栽的产品及方法。例如人们通过购买该企业的蔬菜苗/种以及100%可降解的“一盆黑金”土壤袋，可以在几星期内吃到自己种的产品。该企业通过相关产品获得的利润，进一步开展大学生可持续设计、环保创意骑行等环保公益活动。

### (二)国内其它地区案例

#### 1. 浙江环境社会自治新模式

浙江嘉兴市政府在环境规划、环境评议和审批以及后期的监督等不同环节中，广泛邀请环保NGO、公众和专家学者等参加，构建了公众参与环保治理进程的对话协商机制。以“陪审员”制度为例，截至2013年年底，嘉兴共有836个案件、3127人次的公众“陪审员”参加了环境评议，这些“陪审员”由机构推荐、媒体招募等形式产生。

2013年以来，浙江江山市新塘边镇日月村的村委会牵头在每户村民家门口安放了3只不同颜色的垃圾桶，村干部上门为村民详细讲解垃圾分类处理操作规则，还教给村民一首顺口溜——“绿色桶里可回收，灰色桶里中转走，蓝色桶里放厨余，污水厨余送田头”。

#### 2. 企业的环境社会自治行动

由苏泊尔集团与全国心系列活动组委会、全国妇联合作开展的中国婴幼儿饮用水改善公益计划，联合了企业、媒体、明星等，探访重症铅中毒儿童，通过运用政府、社会以及媒体的力量，开展预防儿童铅损伤教育活动，同时企业免费为全国万所幼儿园更换健康无铅的不锈钢水龙头。

环境公益组织“阿拉善SEE”与深圳市红树林湿地保护基金会联合主办的“2014 SEE 穿越贺兰山”公益筹款行动，筹得的资金用于支持一亿棵荒漠植被“梭梭”的种植，以减缓腾格里沙漠继续东进造成的风沙侵袭。

中国烘焙连锁企业好利来总裁罗红，2009年被联合国授予“气候英雄”称号。他在中国西部和非洲等地拍摄的一些作品反映了野生动物的美丽和面对气候变化时的脆弱性，作品参展和慈善拍卖的收入均投入到环境事业中。

## 四. 我国环境社会自治存在的问题及对策建议

### (一)存在的问题

我国环境社会自治虽然有一些成功案例，但与发



荷兰一角 高芳摄

达国家相比,环境社会自治的法律保障、政策环境、实现渠道等仍处于起步状态,尚存诸多局限:

### 1. 行政力量偏强、社会力量偏弱

村民委员会、城市居民委员会、业主委员会等在法律上说应作为社区自治组织,但实践中常常未能充分代表社区自治力量。比如有的村民委员会在村民心目中更像是行政力量,不能代表村民的利益诉求。此外,长期以来靠行政推动环保的惯性,导致基层社区组织参与与环保的经验不足,也缺乏应有的指导和协助。

### 2. 环保社会组织现状参差不齐

各类环保社会组织(NGO)近年来虽然数量增长较快,但规模、资金、专业性、社会活动能力、影响力参差不齐,总体水平不高。社会组织在公众心目中有权威性的较少,且参与环保社会自治的经验不足,仍需进一步鼓励支持。

### 3. 环境“邻避”现象仍存瓶颈

环境“邻避”现象仍是我国当前面临的一大难题,但这绝不能一味归咎于公众的大局意识不足,关键应尽快采取信息公开与对话交流等一切必要措施,逐步积累大量坦诚、成功的交流案例,提升政府和相关建设单位公信力,促使公众在环境邻避事件中的非理性参与逐步过渡到理性参与。

## (二)对策建议

近年来一些环境相关的群体性事件暴露出公众与政府、公众与污染企业或项目单位之间沟通协商机制及互信的不足,也体现出社会自治的不健全。因此,加强环境保护的社会自治,是改变行政推动模式、缓解环境污染、转变政府职能、实施政社分开、推动生态文明制度建设的迫切之举。十八届三中、四中全会的召开,新《环境保护法》、《关于推进环境保护公众参与的指导意见》等的发布,为环境社会自治带来重大机遇。

### 1. 依法加强基层社区组织的自治力量

依据《村民委员会组织法》、《城市居民委员会组织法》等,加强村委会、居委会、业主委员会等社区组织的建设,使其真正成为反映公众需求(包括环境需求)的社区自治力量。尤其在村委会建设方面,首先要避免其成为随意处置集体用地、甚至纵容包庇小污染企业的利益集团,避免其在村民眼中成为政府机构或政府代言人,其次要进一步成为公众环境利益的代言

人和公众环保行为的带头人。

社区组织应积极探索发动公众共同推进环境治理工作的途径和方法;在环境事务中应积极与第三方机构或个人(如研究咨询机构、环保NGO、专家学者、媒体、法律服务机构、社会企业等)开展合作。各级政府环保等部门代表应定期与基层社区组织开展座谈,了解社区在改善环境方面的实际需求,并给予协助。

### 2. 培育有利于环保NGO的制度土壤

政府应视环保NGO和社会企业为环保事业中必不可少的合作伙伴,消除不必要的顾虑情绪。政府可通过购买服务、无偿资助、税收信贷优惠、派员参与、表彰奖励等形式予以支持,全社会也可通过捐款、投资、亲身参与等形式予以支持。


### 3. 保障媒体及社会各界的监督权以提高政府公信力

落实《关于推进环境保护公众参与的指导意见(环办[2014]48号)》,赋予环保社会组织与环保志愿者监督政府与企业的职能,即:环境保护行政主管部门可以聘请人大代表、政协委员、民主党派和无党派人士、环保社会组织代表担任环境保护特约监察员,对环境保护行政主管部门的环境执法工作进行监察;可以聘请环保志愿者、环保社会组织代表担任环境保护监督员,监督企业的环境保护行为和建设项目的环境事务。

### 4. 鼓励探索社规民约等因地制宜的有效自治方式

在公民社会逐渐成熟的基础上,鼓励社区与居民协商探索社规民约等因地制宜的有效方式,深化环境社会自治,完善社区组织与社区居民、街道(乡镇)等的沟通协调机制。

### 5. 为居民践行绿色生活方式及环保公益活动提供最大便利

通过学校、社区、媒体、环境宣传教育基地等多渠道提升居民环境意识和实践能力。为居民自身的垃圾分类等绿色行为、以及居民自发开展的合法环保公益活动提供软硬件方面的最大便利。

### 致谢

感谢复旦大学环境科学与工程系戴星翼教授提出的宝贵意见和建议。

作者单位:上海市环境科学研究院低碳经济研究中心