



本项目由欧盟资助

环境公共治理
丛书

朱海伦 ○ 著

环境保护 公众参与 『嘉兴模式』调查报告

中国环境出版社

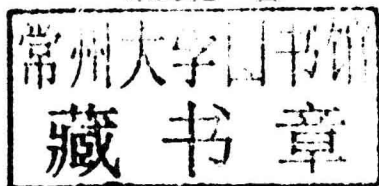
环境公共治理丛书

本书为中欧环境治理项目成果（项目编号：EuropeAid/132-005/L/ACT/CN）

本项目成果不代表欧盟观点

环境保护公众参与： “嘉兴模式”调查报告

朱海伦 著



中国环境出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

环境保护公众参与：“嘉兴模式”调查报告/朱海
伦著. —北京：中国环境出版社，2015.12
(环境公共治理丛书)
ISBN 978-7-5111-2410-4

I. ①环… II. ①朱… III. ①环境保护—研究报告—
嘉兴市 IV. ①X321.255.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 113416 号

出 版 人 王新程
责任编辑 周 煜
责任校对 尹 芳
封面设计 彭 杉

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2015 年 12 月第 1 版
印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 18.5
字 数 280 千字
定 价 58.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载，侵权必究。】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换

《环境公共治理丛书》

指导委员会

主 任：环境保护部政策法规司副司长 别涛

环境保护部环境与经济政策研究中心副主任、中欧环境治理项目
主任 原庆丹

浙江省环境保护厅副厅长 卢春中

副主任：中欧环境治理项目欧方主任 Dimitri de Boer

委 员：商务部国际经贸关系司一等商务秘书 陈红英

环境保护部政策法规司法规处副处长 李静云

环境保护部环境与经济政策研究中心战略室主任、中欧环境治理
项目执行主任 俞海

浙江省环境保护厅政策法规处处长 叶俊

浙江省环境保护厅科技与合作处处长 李晓伟

浙江省环境宣传教育中心主任 潘林平

《环境公共治理丛书》

编 委 会

主 编：虞 伟

编 委：（按拼音排序）

Hinrich Voss（英国） Laurent J.G. van der Maesen（荷兰）

Neil Munro（英国） 钱水苗 王鉴岫 朱狄敏 朱海伦

总序

生态文明建设是建设中国特色社会主义的重要内容，事关民生福祉和民族未来，党中央、国务院高度重视生态文明建设，先后出台了一系列重大决策部署，推动生态文明建设取得了重大进展和积极成效。但总体上看我国生态文明建设水平仍滞后于经济社会发展，资源约束趋紧，环境污染严重，生态系统退化，发展与人口资源环境之间的矛盾日益突出，已成为经济社会可持续发展的重大瓶颈制约。

当前，中国正面临环境与新常态，即将到来的“十三五”是实现国家环境保护战略目标的关键时期，要破解发展中遇到的环境问题，既要我们腾笼换鸟，凤凰涅槃，推动经济绿色转型，更要强化国家环境治理体系顶层设计，给出中国环境治理体系和治理能力现代化的方向和路径。

中欧环境治理项目是中欧环境政策对话和欧盟中国战略文件确定的重点项目，项目由欧盟出资 1500 万欧元，支持中国政府在环境公共治理领域开展合作对话，环境保护部作为项目主管单位并授权环境保护部环境与经济政策研究中心承担项目管理与执行工作。项目聚焦环境信息公开、公众参与环境规划与决策、环境司法以及企业环境社会责任四个领域。旨在通过国家层面为中央政府直接提供政策支持，并在地方层面开展创新试点，从而推进中国环境治理体系和治理能力现代化。

作为中欧环境治理项目 15 个地方伙伴关系项目之一——嘉兴模式中的公众参与环境治理及其在浙江的可推广性项目（项目号：

EuropeAid/132-005/L/ACT/CN)，由浙江省环境宣传教育中心作为项目主要承担单位，浙江大学、浙江工商大学、英国格拉斯哥大学、英国利兹大学、荷兰国际社会质量协会等作为合作伙伴。项目实施期为2012年9月至2015年3月，共计30个月。项目通过分析“嘉兴模式”价值、特征，建立一套公众参与环境决策过程的新机制，并将该机制在浙江省或者全国推广。在中外项目执行团队成员的共同努力下，通过中欧互访、调研、讲座、培训、研讨会等形式，加强了中欧双边的合作伙伴关系，并形成了一系列成果，推动了“嘉兴模式”的传播和推广，提交的政策建议报告也为环境保护部和浙江省地方立法作出了贡献。

项目结束之际，我们将研究成果整理汇编成5册，分别是：《中国环境保护公众参与：基于嘉兴模式的研究》《环境保护公众参与：“嘉兴模式”调查报告》《嘉兴模式与浙江省公众参与环境保护的机制构建》《公众参与环境保护：实践探索和路径选择》《环境保护公众参与的国际经验》。这些成果通过中欧学者的合作研究，站在国际、国内两个视角下对“嘉兴模式”进行了全方位的解读，揭示了中国特色社会主义政治体制下，如何改变政府社会管理方式，实现各社会主体之间的利益协调，通过培育社会组织建立政府部门与民间力量的有效互动机制来化解环境利益的冲突，实现政府与公众良性互动的现实途径，这为研究当下中国地方环境协商民主进程和环境治理能力现代化建设提供了范例。

由于时间仓促和水平有限，不足之处敬请读者批评指正。

编者

2015年11月

序 言

在著名传媒人、前央视名记柴静关于大气污染的纪录片《穹顶之下》一炮走红网络之际，嘉兴学院朱海伦老师给我送来他的著作《环境保护公众参与：“嘉兴模式”调查报告》（初稿），不知道是不是巧合中也有点必然。

几年前，嘉兴市积极探索、勇于创新公众参与环保工作，开创了富有特色的“嘉兴环保公众参与”模式，建立了“多种组织引导、多条渠道拓展、多项制度保障、多方监督支持”的公众参与机制。我作为时任的环保局局长，切身感受到了环保公众参与的力量，也深受公众参与者热情的感染和鼓舞。那时有几家知名大企业的环保违法问题，在公众参与的直接推动下，我们较为顺利地对其进行了依法查处和公开曝光。2010年4月，嘉兴市民环保检查团和环保专家服务团联合调研，建议市政府否决一个投资达100亿元的橡胶项目，最终该项目经论证的确存在较大环境风险隐患而被否决。对大企业、大项目的查处和否决都是一件不容易的事，没有公众参与形成的强大声势，环保部门也很难下决心排除各种干扰，来自方方面面的“过问”也很难知难而退。公众参与是联系政府与企业、政府与群众的桥梁和纽带，公众与环保部门是相互借力的，公众依托着环保部门提供的参与渠道发挥着自身的力量，而在有些环保部门限于体制机制的原因不好着力的领域和事情上，公众参与恰恰可以成为推动问题解决的催化剂和有效途径。

虽然已经离开专业环保管理岗位几年有余，但依然非常怀念那段难

忘的时光和那一群热情的环保志愿者。那几年，有不少热心参与环保公益活动的市民都成了我的好朋友，有的还从环保问题的投诉者最终演变为公众参与的环保志愿者，以至我离开环保工作岗位，他们也不时联系沟通交流一些环保情况，有的市民朋友还记录参与环保的点点滴滴切身体验，并著作成书出版发行，让我感到十分欣慰和振奋。

我记得当年嘉兴学院也有几位热心参与环保公益活动的老师，朱海伦老师就是其中一位，但没有想到，朱海伦老师不仅积极参与，还潜心调查和研究，写出一本厚厚的研究著作，专门联系我，请我提意见，让我既感动又惶恐。平心而论，我虽然曾经是一个环保战线上的行政管理者，但没有系统的公共治理专业知识积累，的确不敢对一个专业学者写出来的公共治理专著妄加评论。我只想借此机会做点自我反思，或许可供参考。

首先，的确如朱海伦分析的那样，环保公众参与在发展过程中，环保部门还是起了主导作用，公众的自主性发挥得不够全面。尽管当时我们也一直想逐渐淡化主导作用，尽可能从台前退到幕后，把主动权交给公众，但多数活动还是得依靠环保部门的有效组织和幕后策划。市民环保检查团的活动、项目环评审查活动、执法处罚评议活动、环保岗位实践活动等，都依托于环保部门的扶持和支持，依靠环保局搭建的平台来发挥公众参与环保事业的热情及智慧。相对来说，这些环保公众组织的自主性明显不够，虽然其中有一批积极分子，热情很高，奉献精神也很强，环保部门一呼即应，但他们还普遍缺乏自主开展活动的自觉性和组织能力。直到后来，有个别公众参与者体现出了主动关心和过问的意识及组织参与能力，这种情况才有所改变。我的确很惊讶环保市民检查团几名骨干成员展现出来的参与主动性和与基层党政组织、企业负责人的沟通协调能力，也惊讶基层负责人体现出来的对环保公众参与的重视和积极行动。当时，环保市民检查团的成员通过各种渠道收集各地的环保

问题，然后反馈给我们环保部门，要求前往检查督促，我们则将消息通报给当地政府，起初基层负责人总是希望环保部门帮助劝阻“别来了”，当明确知道这批市民代表还是会前来交涉时，大多都立即行动对存在的环保问题进行了整改处理，并与前往检查的市民代表也进行了较为坦诚的交流。环保公众参与能向自主化的方向发展，涌现一些领头人物，这正是我所期待的。这个愿望在我离开环保部门的时候还仅仅只开了个头，我们把原来非正式的公众组织如市民环保检查团等发展成为正式的社团组织——嘉兴市环保联合会，目的也在于此，希望环保公众参与者有自己的组织机构，能独立自主地开展环保活动，在承担责任的同时赢得社会声誉、影响力和更广泛的支持。

如何引导好公众的环理性，也是环保公众参与需要关注的一个突出问题。对一些环保的公共事件，其实我们环保部门的同志自身也有个科学认识的过程。如PX项目、垃圾焚烧发电项目等引发的环保事件，开始一些时期，我们大多都偏向同情公众，认为项目影响环境不应该上。但后期此类环保事件越来越多，我们也开始反思，从多角度分析事件原因和内在联系，发现有些事件其实只是高举环保的旗帜，追求的却是个人或少数人的不正当利益，有些事件被少数人操控，多数人利用。一些项目的环境污染问题并非那么危言耸听，但是由于公众对一些项目缺乏专业的知识和理性分析，或宁可信其有污染隐患，也不愿相信污染是可控的、危害是可消除的。2011年海宁的晶科事件就是一件比较典型的案例，各种矛盾交织爆发了群体性事件，却打着环保的旗号，但主要矛盾并非环保。因此，环保公众参与在一些重大项目的分析判断上，还是需要专业的知识和理性的态度，需要防止逢政府支持的项目必反，盲目跟风的极端行为。即使是个别项目的确有一定污染，且对环境有一定影响，也需要对项目所处的具体环境条件作具体分析，权衡利弊得失，作出综合的抉择。我们知道对环保问题可以有不同认识，但避免极端环

保主义思想倾向还是必要的。

环保公众参与的第三个问题就是我感觉环保公众参与的广泛性、系统性还是远远不够的。从环保部门的角度，我们的确开展了一些社会动员，通过各种各样的环保活动吸引了一批热心的环保志愿者，使他们开始积极关注当前的一些环保热点问题，推动了一些环保治理工作的进展，但总体上这部分人还是公众中的较少的一部分，大多数的社会公众还没有参与到环保的实践中来。目前参与的公众多数是退休老同志，作为社会主力的上班族往往是“动口的多，实际参与的少”，公众参与群体培育还有一定的难度。在遇到发展与保护发生重大冲突时，公众参与往往会被边缘化，目前环保的公众参与还没有形成一个比较完整的体系。从公众的角度，公众对短期的、小范围的、与自身关系密切的环境问题了解度较高，而对长远的、广泛意义上的环境问题了解度和关注度低。公众参与的素质能力与实际需求存在反差，以致公众参与的监督能力有限，作用还未能得到有效发挥。最近，我出访丹麦考察，看到他们从幼儿园开始就建立一整套环境教育和实践的体系，三四岁的孩子就开始学习垃圾分类，并用游戏的方式进行实践活动，让我们感到非常惊讶。我们还需要对环境的公众参与进行全面的规划，建立一整套的环境公众教育和参与体系，并在法律法规和政策上给予必要的保障和支撑。比如，我们嘉兴的市民，就应该对嘉兴的环境特点、重点、难点等有基本的认识，对生猪养殖污染这样的重点环境问题有较全面深刻的了解，自觉地支持养殖污染治理和产业转型升级。从幼儿园、小学、中学以及家庭、企业、社区都应该建立一套比较完整系统的环境教育体系，并配套进行相应的环保实践活动。

对环保公众参与的态度在政府和环保系统内部的认知也还需要再统一。我知道有的人把动员群众参与环保公共治理的监督活动看作环保部门“作秀”，有的则认为是环保部门发动群众斗企业，影响投资环境，

有较大抵触情绪，特别是遇到具体问题，大事化小，小事化了，是不少地方政府及其环保部门的习惯思维。我记得有一次环保部门在某水源地保护区发现倾倒危险固体废弃物，市环保部门力主坚决查处并启动环保公益诉讼，但基层政府和环保部门怕产生负面影响，主张从轻处罚一下就过去了。直到后来市环保局与市检察院紧密协作启动环保公益诉讼，这个案件才得到公正妥善的处理，这起环保公益诉讼也成为《法制日报》评选的2011年度中国十大诉讼，产生广泛的正面影响。

总之，环保需要公众参与形成公共治理，这无疑是普遍共识，而参与需要更自觉自主，避免公众参与成为政府的“环保花瓶”。与此同时，公众参与环保问题的讨论处理需要有更理性的态度，需要借助专业的力量提供专业的意见，要避免盲目和极端。更广泛更系统的环保公众参与还需要各方不懈努力，政府无疑需要提供更多的法律保障、政策支持，创造更好的制度环境。1962年出版的《寂静的春天》，唤起了全球对环境问题的关注。希望朱海伦老师和一些关心环保公众参与问题的专家学者的研究著作能唤醒更多嘉兴人的环保参与意识，引领环保公众参与不断迈上新的台阶，推动嘉兴和中国的环保事业取得新的进步。

写了上述文字之际，著名记者柴静的环保纪录片《穹顶之下》一炮走红网络，一天之内上亿的点击量让我看到了广大公众对环保问题的热切关注，而随后引发的讨论包括争议也让更多人能从更多角度了解空气污染问题的真相和深层次原因。一时间，柴静影响了股市，影响了电视，影响了人们碰面交流的话题，甚至抢了新上任环保部长的新闻风头，这也让我更深切感受到环保需要公众参与，公众参与能量巨大，而公众参与也需要有一批更专业更有能量的人士加盟，需要社会方方面面给予更多的包容和支持。期待嘉兴有更多像朱海伦老师一样持续关注环境公共治理的研究者、参与者，也期待他们中有些人能成为像柴静一样的有影响力的人物，以他们的热情、责任和专注，带

动社会对环保问题的共同关注和行动。

我知道正如柴静的纪录片不仅引发不同观点的交锋，甚至也引发某些人对其本人的攻击，但“卑鄙是卑鄙者的通行证，高尚是高尚者的墓志铭”。嘉兴环保的公众参与也引发一些人的不同声音，我相信环保人有他们的勇气、胸怀和智慧，一定会明辨是非，择善而从。

政府，是环境管理的主体；企业，是环境整治的主体；人民，是环境监督的主体。每一个人都是环境建设的参与者、受益者。只有各司其职、同奏和弦，才能谱就出一曲曲婉转优美的生态文明之歌。

致敬环保战线上的所有朋友，让我们为了蓝天碧水继续前行！

章剑

2015年3月11日晚

前言

利益是人类社会发展的重要动力。^①公民通过政治参与表达自己的利益和要求。在转型社会里，利益分化推动政治参与的扩大，利益整合推进民主制度的建构和完善。^②数量不断增多、利益诉求多样的公众参与行为，其指向大多为承担重要社会利益协调和整合职能的各级政府。政府因此而承受着巨大的压力。

21 世纪初的十年中，中国经济腾飞而起，但环境压力不断加大。与此同时，公众参与环境保护的热情日渐高涨，其作用和能量日趋增强。作为在法治发达国家发展起来的有效民主形式，公众参与公共治理日益为人们所理解和接受。在市场经济背景下，中国人自觉地运用公众参与环境保护的方式，努力去维护着社会公平正义。

值得注意的是，在很多方面，嘉兴环境保护领域中的公众参与明显不同于中国其他地方。嘉兴地方政府在推动公众参与环境保护过程中的主动精神、务实精神，嘉兴公众参与的积极性，政府与公众间良好的沟通，互动，有效的制度创新等，都是其他地方难以企及的。而这一切源于嘉兴独特的历史经济社会文化背景。

嘉兴地处浙江北部，紧邻上海，经济发达，但环境压力巨大。1997 年，嘉兴的环境污染情况达到了令人愤怒的状态。这一年的夏天，嘉兴自来水几乎全变成了臭水，即使加明矾澄清后的水中也积聚起厚厚一层

① 李景鹏：《中国政治发展的理论研究纲要》，黑龙江人民出版社 2003 年版，第 1-15 页。

② 孙力：《利益代表机制的政治分析》，学林出版社 2008 年版，第 53-68 页。

的絮状物。然而，随着经济发展与环境保护之间矛盾的激化，于不知不觉中，嘉兴人环境权利意识不断提升，日渐重视其中存在的激烈冲突。

历史上，嘉兴不仅是中国共产党的诞生地，而且也是辛亥革命激烈爆发之地。嘉兴一直领有创新发展的风气之先。在新的历史时期，内涵为“开天辟地、敢为人先的首创精神，坚定理想、百折不挠的奋斗精神，立党为公、忠诚为民的奉献精神”的“红船精神”指引着环境治理领域的创新发展。

近十年来嘉兴逐渐转变了在环保事务中单纯依赖政府职能部门“孤军奋战”的被动态势，而是积极引导社会力量全面参与到环境治理过程中，成功实现了环境治理模式的转型。这既是社会管理体制创新的过程，也是社会治理新格局的形成过程。从环保视角看，这是政府主导的环境管理全面走向“党委领导、政府主导、社会协同、公众参与”为格局的环境公共治理新模式——嘉兴模式。在嘉兴模式下，形成了以政府为核心的多元合作互助治理的主体结构——“一会三团一中心”，即嘉兴市环保联合会、环保市民检查团、专家服务团、生态文明宣讲团、环境权益维护中心为主要协同形式，骨干公众代表为主要积极分子的多元互助合作的治理主体结构。在嘉兴模式下，也形成了以权力分享为轴心的网络化协同治理体系。各种主体共同分享治理权力，承担治理责任，配合和促进了政府行政权力的正当行使。最终，形成了由公众行使的社会监督权、建议权与政府掌握的行政权力之间互相配合的网络化治理，公共治理分权协作的体系。而政府、社会组织和公众，在责任和权力赋予的过程中逐渐形成一种平等协商、监督促进的伙伴关系。在嘉兴模式下，也形成了以行政过程为中心的互动化治理过程体系。社会组织、公众开始在促进政府公共权力绩效的目标下，通过行使环境治理的监督权，监督政府环境行政执法权力的依法行使；也通过行使环境治理的建议权，促使政府环境行政执法权力的科学行使。在各方互动的过程中，各种主

体共同创造出新的解决复杂环境问题的方法。在嘉兴模式下，更是形成了以协商方式为基础的多种协调的工作方式体系。这些多元协调方式包括了契约外包、民营化、排污权交易、生态补偿等多种具体形式。而且各种治理方式在政府环境治理行政方式的基础上实现了初步的协调一致。嘉兴探索的生态文明建设中公共服务的社会化机制，凝聚了社会智慧与力量，有效推动了嘉兴生态文明建设。

嘉兴市公众参与治理的实践是当下公众参与大潮中的重要组成部分。那么，嘉兴市环境治理中的公众参与模式的基本内涵是什么、是如何形成的、又经历了怎样的发展阶段、将会向什么方向演化，又是什么因素决定了演化的路径？嘉兴市环境治理的公众参与模式具有什么样的独特性，产生于什么样的社会背景？嘉兴市环境治理的公众参与模式是否具有推广性？还存在什么样的缺陷，是否可以弥补？如何从不同视角来理解嘉兴市环境治理的公众参与模式？本书将在调查基础上，回答上述问题。希望关注环境公众参与的读者予以批评指正。

目 录

第一章 公众参与环境公共治理文献综述.....	1
第一节 国外公众参与环境保护研究.....	1
第二节 国内公众参与环境保护研究.....	9
第二章 嘉兴市环境公共治理的区域背景.....	16
第一节 嘉兴市自然地理环境.....	16
第二节 嘉兴市社会经济环境.....	28
第三节 嘉兴市政治文化环境.....	38
第三章 嘉兴市环境公共治理意图.....	47
第一节 政府推动环境公共治理的意图.....	47
第二节 公众参与环境公共治理的意图.....	54
第三节 企业参与环境公共治理的意图.....	58
第四章 嘉兴市环境公共治理的行动原则.....	63
第一节 政府在环境公共治理活动中的总体行动原则.....	63
第二节 政府与参与公众关系协调的行动原则.....	73
第三节 政府与企业关系协调的行动原则.....	80
第五章 嘉兴市环境公共治理参与模式.....	85
第一节 嘉兴市公众参与环境治理的组织、制度和活动发展历程.....	85
第二节 嘉兴市公众参与环境治理模式的特征.....	120