



环境绿皮书

GREEN BOOK OF ENVIRONMENT

中国环境发展报告 (2015)

自然之友 / 编

主编 / 刘鉴强

副主编 / 白楹雯

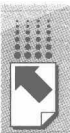
ANNUAL REPORT ON ENVIRONMENT DEVELOPMENT
OF CHINA (2015)

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2015
版

环境绿皮书

GREEN BOOK OF
ENVIRONMENT



中国环境发展报告 (2015)

ANNUAL REPORT ON ENVIRONMENT DEVELOPMENT OF CHINA
(2015)

自然之友 / 编
主 编 / 刘鉴强
副主编 / 白韞雯



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国环境发展报告. 2015/刘鉴强主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 11

(环境绿皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8129 - 6

I. ①中… II. ①刘… III. ①环境保护 - 研究报告 - 中国 - 2015 IV. ①X - 12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 232802 号

环境绿皮书

中国环境发展报告 (2015)

编 者 / 自然之友

主 编 / 刘鉴强

副 主 编 / 白韞雯

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红

责任编辑 / 陈晴钰

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18.25 字 数: 275 千字

版 次 / 2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8129 - 6

定 价 / 79.00 元

皮书序列号 / B - 2006 - 036

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

特别鸣谢

感谢德国海因里希－伯尔基金会，他们的大力支持使《中国环境发展报告（2015）》得以顺利出版！

感谢《中外对话》和创绿中心的支持！

 HEINRICH BÖLL STIFTUNG

 中外对话
chinadialogue

创绿中心
GREENOVATION:HUB

编委会与撰稿人名单

主 编 刘鉴强

副主编 白韞雯

编委会 (按姓氏拼音排序)

白韞雯 丁 宁 胡勘平 李 楯 李 琳
梁晓燕 刘鉴强 吕 植 沈孝辉 杨富强
张伯驹 张世秋 郑易生

撰稿人 (按姓氏拼音排序)

白韞雯 毕连珊 陈波平 陈 丹 陈红娟
陈冀俚 林明彻 刘虹桥 刘 琴 马 剑
佩特拉斯-赞帕诺 郅建荣 沈孝辉 石 健
王天驹 王小江 吴 琪 杨富强 易懿敏
喻海松 张世秋 赵立建 周 雷

主编助理 李 翔 丁 宁 毕连珊

摘要

《中国环境发展报告（2015）》，已是连续出版的第十本环境绿皮书。

10 年来，环境绿皮书一直以公民社会和公共利益的视角记录和思考中国环境，留下了大量珍贵的历史文献。《中国环境发展报告（2015）》反映的是 2014 年中国环境保护的发展状况，而这一年，恰是中国环境保护民间运动 20 周年，是值得环境公民社会大书特书的一年。

总报告回顾和分析了 20 年来发育成长中的环境公民社会。伴随中国社会进步的步伐，对 NGO，特别是环境 NGO 的社会关注点已经从是否该将其列为“禁区”和“敏感”话题，转移到如何有效发挥环境 NGO 的作用上来。甚至还可以预期，环境领域将可能是催生成熟的公民社会的重要领域之一。

总报告提出了环境公民社会推动环境善治、提升环境治理现代化这一命题。由政府主导的环境治理与环境政策实施，无法达到理想效果。而环境公民社会及民间组织的发展为提升环境的社会治理能力和治理效果提供了更多的选择，它介于政府与市场之间，对推进国家治理现代化起着不可或缺的作用。只有借助公众的理性维权行动，动员公众参与，完善我国环境治理主体，增强环境治理效果，才能真正有效地改善整体环境状况。因此，张世秋教授提出，环境公民社会及环境 NGO 是现代国家环境治理的主体之一，环境公民社会的发育和成熟以及环境 NGO 的成长，不仅是环境善治的必需，也将为中国长期可持续发展积累重要的社会资本。

法律与政策一直是环境绿皮书重点关注的领域。2014 年，《环境保护法》历经波折终得修订颁布，成为中国环境法制史上的重要里程碑。本次绿皮书以四篇文章，围绕《环境保护法》修订、实施前景、配套的司法及



政策措施、对特定行业的影响等，进行了多角度的揭示与分析。

中国的碳减排和经济转型日益成为环境治理的核心内容。2014 年，中国政府就碳减排做出了令人振奋的承诺，使 2014 年成为中国应对气候变化的重要年份。本书《煤炭消费总量控制方案和政策》一文，提出煤炭消费总量控制是中国能源低碳绿色转型的关键。煤炭开采、运输和利用环节对生态、环境、公众身体健康和气候变化影响很大，其社会经济的外部成本很高。煤炭是导致空气污染、雾霾、固体废物和水污染的罪魁祸首。该文提出，在 2030 年达到峰值之前，煤炭消费必须首先降下来。

《中国环境发展报告（2015）》还有一个亮点，增设了“海外生态足迹”板块。中国对外部资源的依赖性越来越强，对外投资额超过任何一个发展中国家。在参与推动全球经济繁荣的同时，中国也影响着其他国家的环境、社区发展、生物多样性及对气候变化的应对。“海外生态足迹”板块共收录了四篇文章，包括中国的海外矿业投资、全球木材贸易、在巴西投资面临的环境和人文挑战，以及南极海洋保护等多个领域。涉及的案例和问题不同程度地体现了中国在履行环境和社会责任方面所面临的机遇和挑战。希望通过在国际贸易与投资中进一步强化生态保护理念与标准，中国能为全球绿色转型发挥更积极的作用。

目 录



GI 总报告

GI.1 中国：发育成长中的环境公民社会

——善治环境、积累中国可持续发展的社会资本

..... 张世秋 / 001

一 中国环境保护民间组织与环境公民社会的发展回顾 / 004

二 环境公民社会/NGO——环境善治的必要组成部分 / 012

三 中国环境公民社会与环境 NGO 发展展望 / 016

GI II 特别关注

GI.2 从“APEC 蓝”看中国空气污染治理 赵立建 / 020

GI.3 煤炭消费总量控制方案和政策 陈 丹 林明彻 杨富强 / 031

GI.4 二十年后再看汽车论战 石 健 / 046

GI.5 土壤修复：“黄金时代”远未到来..... 刘虹桥 / 052

GI III 政策与治理

GI.6 2014 年中国环境立法进程 郝建荣 / 062



- Gr.7 新《环境保护法》背景下的金融环境风险应对
..... 王小江 王天驹 / 071
- Gr.8 数说环境刑事司法新态势
——《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染
刑事案件适用法律若干问题的解释》实施情况分析
..... 喻海松 马 剑 / 080
- Gr.9 环境信息公开：重点突破与深化 吴 琪 / 091

Gr IV 生态保护

- Gr.10 新型城镇化背景下的中国可持续消费 陈红娟 陈波平 / 103
- Gr.11 热带病毒离我们不再遥远
——2014 年非洲暴发埃博拉疫情的警示 沈孝辉 / 115
- Gr.12 马云英国狩猎引发国内狩猎争议 刘 琴 / 124

Gr V 海外生态足迹

- Gr.13 中国企业海外矿业投资的反思与启示 白 嫫 雯 毕连珊 / 133
- Gr.14 为何中国应推动立法禁止非法木材进口 易懿敏 / 144
- Gr.15 中巴互动：巨量投资背后存在环境压力和人文挑战
..... 周 雷 佩特拉斯-赞帕诺 / 156
- Gr.16 中国在南极海洋保护中的角色 陈冀浪 / 167

Gr VI 调查报告

- Gr.17 蓝天路线图 II 启动实时公开
..... 公众环境研究中心、阿拉善 SEE、
中国人民大学环境政策与规划研究所、自然之友、
环友科技、南京大学联合发布 / 179

Gr. 18	中国碳市场民间观察	创绿中心研究院 / 185
Gr. 19	错误的激励：中国生活垃圾焚烧发电与可再生能源电力补贴研究	磐石环境与能源研究所 / 195

Gr VII 大事记

Gr. 20	2014 年环保大事记	/ 198
--------	-------------------	-------

Gr VIII 附录

年度指标及年度排名

Gr. 21	2014 年度环境绿皮书年度指标 ——中国环境的变化趋势	/ 210
Gr. 22	2014 年度全国省会及直辖市城市空气质量排名	/ 227

政府公报

Gr. 23	2014 年度国家新颁布的环境保护相关法律法规列表	/ 229
--------	---------------------------------	-------

公众倡议

Gr. 24	呼吁北京市小学取消“强制包书皮”的建议信	/ 231
Gr. 25	自然之友关于《大气污染防治法（修订草案征求意见稿）》 的修改建议	/ 233
Gr. 26	自然之友再次呼吁放开环境公益诉讼主体资格	/ 236
Gr. 27	关于“征求公众意见，确保 2014 年 7 月 1 日出台新 《生活垃圾焚烧污染控制标准》”倡议书	/ 238

年度评选及奖励

Gr. 28	2014 福特汽车环保奖	/ 241
--------	--------------------	-------



Gr. 29	2014 中国最佳环境报道奖揭晓	/ 246
Gr. 30	联合国环境署宣布 2014 年地球卫士奖获奖者名单	/ 250
Gr. 31	绿色中国 · 2014 环保成就奖	/ 254
Gr. 32	后记	/ 256
Gr. 33	自然之友简介	/ 258
Gr. 34	环境绿皮书调查意见反馈表	/ 260
Abstract		/ 262
Contents		/ 265

皮书数据库阅读使用指南

总 报 告



General Report

G. 1

中国：发育成长中的环境公民社会

——善治环境、积累中国可持续发展的社会资本

张世秋*

摘 要：2014 年，被认为是中国环境保护民间运动的 20 周年。作为环境公民社会发育的标志之一，中国环境保护民间组织不断发育成长，参与到环境治理的各个层面，为中国环境善治做出不可替代的贡献。

关键词：善治 社会资本 环保民间组织 公民社会 环境治理

100 多年前，英国的塞缪尔·斯迈尔斯在其著作《品格的力量》中说：

* 张世秋，北京大学环境科学与工程学院教授，长期以来从事环境经济学、环境政策与管理相关研究与教学。



“一个国家的前途，不取决于它的国库之殷实，不取决于它的城堡之坚固，也不取决于它的公共设施之华丽与否，而在于它的公民的文明素养，即在于人们所受的教育、人们的远见卓识和品格的高下。”^①

100 多年后的今天，我们或许可以说，一个国家环境质量、生态系统以及可持续发展前景，不仅取决于政府单方面“向污染宣战”以及“铁腕治理污染”的政治意愿强弱和执行能力强弱，更在于中国环境公民社会的发育、成长、成熟以及基于此形成的利益制衡和协调机制的完善程度。

2014 年，是中国环境保护民间组织成立 20 周年。改革开放以来，特别是在过去的 20 年间，中国社会经济形势巨变，民众生活水平大大提高，与此同时，环境污染、生态破坏、全球变暖、资源耗竭、生物多样性锐减等一系列问题接踵而至。公众对环境问题，特别是对由环境问题引发的人体健康和食品安全问题的关注与日俱增，善治环境的呼声更是日益高涨，中国环境保护民间组织应运而生，民间运动快速发展。

20 年间，作为环境公民社会发育的标志之一，中国环境保护民间组织（亦称环境保护社团组织、环境保护社会组织、环境保护非政府组织或简称环保 NGO^②），从无到有并快速发育和成长，是中国成立最早、发展最快、社会影响最大的非政府组织类型。环保 NGO，不仅映射了中国 NGO 的发展趋势和特点，同样，也是中国社会组织和运作方式变迁的重要样本。

伴随中国社会进步的步伐，人们对 NGO，特别是环保 NGO 的社会关注点也早已从其是否该被列为“禁区”和“敏感”话题转移到如何有效发挥环保 NGO 的作用，以促进生态环境与资源保护、推动中国生态与环境保护

① [英] 塞缪尔·斯迈尔斯：《品格的力量》，北京图书馆出版社，1998。

② NGO 全称是 Non-governmental Organization，又称为非政府组织，具有民间性、非营利性、组织性、自治性、志愿性、公益性等主要特点。世界银行将其界定为：由意向一致的志愿者组成的、具有稳定组织形式和领导结构、不以营利为目的、与政府机构和商业组织保持一定距离而独立运作的专业组织（World Bank, “Involving Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Activities”, Operational Directive 14, Washington D. C.: World Bank, 1989, p. 70）。环保 NGO 除具有 NGO 的共同特征之外，其特点是以保护生态环境为特定目标而组织起来的社会团体。环保 NGO 是介于政府与公众、企业之间的第三部门，是具有独立性质的社会组织。

的善治、促进中国环境公民社会的发育和发展等方面，甚至我们还可以预期，环境领域将很可能成为催生成熟的公民社会的最重要领域之一，从而为中国长期可持续发展积累必要的社会资本。环境领域的成熟的公民社会除了具有公民社会的共性之外，其特征至少还应该包括：①具有自然和人文关怀的品格和情怀；②关注社会长期可持续发展；③不断提升和改进的环境意识以及环境伦理与高度自律和自觉的环境友好行为并重；④理性争取和保障公民与社会的环境权益；⑤权益保障和争取与环境责任担当并重；⑥对社会公共问题的参与感和行动力以及因此形成的公民自治及社会多主体良性互动的社会网络；⑦以多方合作、制衡和博弈化解社会冲突的社会组织和运作方式、体系。

上述预期或可从2014年《环境保护法》的修订和实施中找到其征兆和理由。2014年的环境保护大事记中，《环境保护法》的修订并通过无疑最受瞩目。2014年4月24日全国人大常委会通过并于2015年1月1日实施的有“史上最严格”之称的《环境保护法（修订案）》，首次明确赋予“依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记、专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录的社会组织”^①以公益诉讼主体资格。同时，新《环境保护法》还明确了信息公开和公众参与的有关法律规定。《环境保护法》第五十三条规定，“公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。各级人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门，应当依法公开环境信息、完善公众参与程序，为公民、法人和其他组织参与和监督环境保护提供便利”^②。2015年1月7日，《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》正式实施，最高人民法院、民政部、环境保护部联合发出通知，就贯彻实施环境民事公益诉讼制度提出要求，为社会组织参与环境保护提供了更为全面的法律保障。

① 《中华人民共和国环境保护法》，2015年1月1日正式生效实施。

② 《中华人民共和国环境保护法》，2015年1月1日正式生效实施。



不仅如此，为增强环保 NGO 对当前环境形势、环境政策的把握和理解，提升新形势下环保 NGO 有效参与环境事务的能力，环境保护部 2014 年 11 月在南京举办了 2014 年环保社会组织培训班。来自全国 24 个省、自治区、直辖市的 55 家环保社会组织负责人参加了培训，这是多年来国家环境行政主管部门第一次主动召集民间环保组织进行培训。这或可解读为环境行政主管部门认识到了与环保 NGO 沟通与合作的重要性，同时，也表明其对环保 NGO 在保护环境方面所能发挥的作用寄予期望。

本年度的环境绿皮书，继续历年对重大环境问题和环境政策的讨论，从每一篇文章和每一个案例中，我们都会看到一个正在发育中的环境公民社会在推动中国环境管理以及可持续发展方面的重要贡献。当然，在快速变化、变迁和转型的中国，环境保护民间组织与其他主体一样，面临诸多挑战和问题，也面对很多发展的机遇，这些挑战和机遇不仅来自外部，也来自环保 NGO 的内部。

本文简要回顾中国环保 NGO 的发展，并进一步讨论环保 NGO 的作用、地位以及面临的挑战和机遇。

一 中国环境保护民间组织与环境公民社会的发展回顾

1993 年 6 月 5 日，全国政协委员、中国文化书院导师梁从诫，北京理工大学教授杨东平等若干位开明知识分子在北京的玲珑园公园举办了第一次民间自发的环境讨论会——玲珑园会议。这次会议标志着自然之友的正式成立^①。历经波折，1994 年 3 月 31 日，该组织经民政部注册正式成为中国文化书院下设的二级机构，全称为中国文化书院绿色文化分院（北京市朝阳区自然之友环境研究所），简称“自然之友”，梁从诫先生担任会长。“自然之友”因此成为中国第一个在国家民政部注册成立的民间环保团体。1994

^① 摘自自然之友网站（<http://www.fon.org.cn/index.php/Index/post/id/26>）。

年也因此被普遍视为中国环境领域非政府组织的开元之年^①。紧随其后，“北京地球村”“绿家园”先后于1996年成立。“自然之友”“北京地球村”“绿家园”成为20世纪90年代中国环保NGO的标志和引领者。此后，全国各地民间自发组成的环保NGO相继宣告成立，这是中国环境保护民间组织以及环境公众参与、环境公民社会发育的开端。

根据中华环保联合会发布的《中国环保民间组织发展状况蓝皮书》，截至2008年10月，全国共有环保民间组织3539家，其中由政府发起成立的环保组织1309家，占37%；草根的环保组织有508家，占14%。根据民政部《2012年社会服务发展统计报告》，截至2012年底，全国生态环境类组织共有7881个，其中社会团体有6816个。2007~2012年五年时间内，环保NGO的年均增长速度高达30%以上。

经过20年的发展，环保NGO组织数量不断增多，成员队伍日益壮大，其影响力也快速增长：从藏羚羊保护、首钢搬迁到怒江水电、松花江水利等一系列重大水利工程的动工、延迟甚至停工，再到厦门的PX项目、番禺的垃圾焚烧厂项目、四川什邡的钼铜厂项目、江苏启东的王子造纸厂排污事件等，一系列重大环保事件被深深地打上了环保NGO的烙印^②，也更进一步昭示环境问题已经成为经济问题、社会问题、民生问题，甚至是政治问题。

（一）中国环保NGO的发展阶段与作用发挥

2006年中华环保联合会公布的《中国环保民间组织发展状况蓝皮书》归纳了我国环保NGO发展的特征，将环保NGO发展历程划分为三个阶段：

① 事实上，中国最早注册成立的环保NGO是辽宁盘锦的黑嘴鸥保护协会。它注册于1991年4月18日。发起人刘德天，系《盘锦日报》记者（摘自《环保NGO的中国生命史》，《南方周末》2009年10月8日）。此外，也有人因1978年成立中国环境科学学会而把这一年作为中国环境领域非政府组织的元年，但因其基本上还是官方背景，因此，业界并不认为它是现代意义上的NGO。中国环境科学学会以及中国野生动物保护协会、中国可持续发展研究会等，确切地说可以叫作GOVNGO，就是政府NGO，因为它们是政府主办的或者由政府派出人员担任主要职务的非政府组织，有着明确的行政等级，志愿者也主要依靠行政动员的方式来参与。

② 张萧然：《“向污染宣战”：成长中的民间环保NGO》，《中国产经新闻》2014年6月5日。



产生和兴起阶段（1978～1994年），发展阶段（1995～2002年），壮大阶段（2003年及以后）。

该报告认为，中国环保 NGO 始于 1978 年 5 月，其标志为由政府部门发起成立的中国环境科学学会；1994 年“自然之友”的成立则标志着民间环保社团 NGO 的建立。

1995～2002 年，我国环保 NGO 从公众关心的物种保护入手，通过各类宣传活动，比如保护滇金丝猴和藏羚羊行动等，推动社会对濒危物种和环境问题的关注。另外，“北京地球村”与北京市政府合作，自 1999 年开始进行绿色社区试点工作。此后，中国环保民间组织从动物保护逐步扩展到环境意识宣传以及环境友好行为实践，并不断拓展到城市、社区，强化了公众对于环境保护的意识，包括垃圾分类、护鸟、种树、保护濒危动物、创建绿色社区、环境意识宣传等。

2003 年是中国环保 NGO 发展的重要转型时期，由初期的单个组织针对民众环境意识和行为的转变进行环境宣传、推动特定物种保护等，逐步发展到组织公众参与环保，通过联合、合作对重大社会发展和决策问题进行关注和介入。其标志性的行动包括“怒江水电”发展之争以及由自然之友等环保 NGO 发起的“26 度空调”等行动。更为重要的是，现阶段环保 NGO 不仅践行公众参与的各类实践，更将其关注点转向为国家环境事业建言献策、开展社会监督、维护公众环境权益、推动社会经济可持续发展等领域。上述变化也标志着中国环保 NGO 的活动空间开始向维权行动拓展，很多环保 NGO 都把维护公众的环境权益纳入了自己的行动纲领或活动议题中。

（二）环保 NGO 的作用发挥

过去 20 年来，环保 NGO 所开展的活动提升了民众的环境保护意识、影响了公众的环境行为，更重要的是，环保 NGO 已经成为推进中国环境保护事业不可或缺的主体，不仅补充了政府和企业 in 提供环境公共服务方面的不足，更承担起了建言和监督的作用。对中国环保 NGO 所发挥的作用，比较共性的认识可以概括为以下八个方面。