

中国环境 智库文集

2007-2010

周生贤 主编

下册

中国环境科学出版社

中国环境 智库文集

2007-2010

周生贤 主编

下册

中国环境科学出版社·北京

目 录

国家环境咨询委员会报告

空气污染和气候变化	丁一汇	3
基于二元水循环模拟的水量水质联合评价	王 浩	30
中国生物多样性分布格局及影响因素研究	曲久辉 欧阳志云	85
开放源颗粒物污染防治技术研究	朱 坦	139
国家农村小康环保行动计划试点案例研究		
——湖南省农村生态环境问题报告	刘更另	162
新时期我国环境立法经验教训总结	孙佑海	181
中国生态系统承载力研	李文华	227
北京西北周边地区植被格局优化配置及其与气候关系、生态环境问题研究		
.....	李泽椿 郭文利	270
物质流分析的研究	陆钟武 岳 强	312
“设置环境污染联防区与企业化管理机制”总结报告	陈述彭	337
发展我国环保产业的机制与体制保障研究	孟 伟	342
美国环境风险评估政策的内容、实施及其对中国的借鉴价值	孟 伟	400
中国 NO _x 排放控制规划及措施咨询报告	郝吉明	437
钢铁工业温室气体减排	殷瑞钰	461
中国环保民间组织的现状及其作用	曾晓东	505
生态农业的政府支持与政策调整建议	温铁军	522
全国氮磷污染物排放总量控制战略咨询		
——我国化肥使用、污染状况及污染控制咨询报告	蔡道基	554
我国饮用水水源地面临问题及控制对策	蔡道基	578

环境保护部科学技术委员会报告

国家生态环境评估体系建设发展战略研究	刘纪远	597
我国环境遥感卫星发展战略研究	刘纪远	619
城镇集中式环境基础设施长效环境管理机制研究		
——以珠三角城镇生活垃圾焚烧处理为例	张剑鸣	641
关于建立健全我国生态环境经济政策建议	张彦英	682
锅炉排烟中 NO _x 环境影响评价改进	陈 复	705
深化对中国环保新道路的理论认识	夏 光	722
农村环境污染防治规划咨询建议报告	高振宁	740
农村环境污染防治机制与政策体系研究	章力建	752
农业面源污染现状、问题及控制对策	章力建	793

环境形势综合分析咨询

低碳经济技术转让面临的机遇与挑战	潘家华 庄贵阳 马建平	841
我国实施主要污染物减排的宏观战略研究	环境保护部环境工程评估中心	867
能源、环境与应对气候变化形势分析及政策建议	周大地 郭 元	925
环境形势综合分析咨询——环境与经济综合决策质量研究	曾贤刚	942
我国环境保护投融资体制研究	牛海鹏	963

中国环保民间组织的现状及其作用

曾晓东

曾晓东

国家环境咨询委员会委员，高级工程师。现任中华环保联合会副主席兼秘书长。原中纪委派驻国家环保总局纪检组组长、党组成员。2005年4月至今任中华环保联合会副主席兼秘书长。2011年3月获得中国证监会独立董事资格证书。

摘要

本书主要从环保民间组织的发展历程与现状、在环境保护事业中所起的作用、存在的问题和工作建议四个方面进行了论述。中国环保民间组织经历了诞生兴起、走向发展壮大和步入新的发展三个阶段。现有 3 539 个组织和近 30 万人。分为四种类型，即由政府部门发起并组建、民间自发组建、大学生环保社团及国际环保民间组织在中国注册机构，其特点是思想活跃、热爱环保、从业执著、敢吐真言、不图名利、乐于奉献。

环保民间组织是生存和发展在政府与企业之间的社会第三方力量，是环保事业发展与进步的重要社会支撑。主要发挥七个方面的作用。即桥梁纽带作用、团结凝聚作用、参谋助手作用、监督与维权作用、咨询服务作用、宣传引导作用、国际交流与合作作用。目前，环保民间组织在发展中尚存在一定问题。一是环保民间组织尚未注册，未取得合法地位；二是经费不足，工作力度不大；三是缺乏开创精神，工作局面尚未打开；四是国际交流与合作不够。

针对存在的问题，提出建议：一是把社会组织（包括环保民间组织）纳入法制管理，建议国家立法；二是把社团组织建设纳入公众参与、基层民主建设；三是加强社团组织党的建设；四是加强管理，分类指导；五是加强自身能力建设。

2005年4月22日，中华环保联合会经国务院批准，民政部注册、国家环保总局主管而成立。围绕可持续发展战略、围绕国家环保目标与任务、围绕社会公民的环境权益，本着“大中华、大环境、大联合”的理念，以环境公益为主旨，团结凝聚社会组织，在环境保护部的关怀和支持下，开展了五届中国（国际）环境与发展论坛；举办了三届建设环境友好型社会成果展览；会同有关 NGO 组织举办了四届中国环境 NGO 组织可持续发展年会；开展了一批环境维权项目，尤其是在 2009 年由中华环保联合会作为环保社会组织为原告，首次实现江苏省江阴市民公益诉讼和贵州省清镇市行政公益诉讼胜诉；与此同时，还开展了一批环境公益项目。如控烟禁烟、绿色家庭、美的环境、美的一天等活动，促进环境公益活动社会化，开展环境保护、环境维权的宣传教育，环境咨询与服务，以及环境民间组织国际交流与合作，宣传中国是一个负责任的环境大国，等等。在这些活动中我们深深感到，中国的环保社会组织是中国环保事业发展与进步的重要社会力量，能够弥补政府对环境保护、生态文明建设中不能完全覆盖之不足，帮助政府拾遗补阙，同时也能从实际出发提出改进工作的有效意见和建议，是一支不可忽视的重要社会力量。

下面论述五个问题，即发展现状、作用显现、值得重视、存在问题和建议。

1 发展现状

研究中国环保民间组织的现状，要从两个层面研究。首先要研究中国社会组织的发展历程，然后再研究环保民间组织的发展现状。

1.1 中国社会组织的发展历程

“社会组织”一词是 2007 年 1 月党的十七大报告中第一次提出并使用的。这充分肯定了社会组织在社会主义民主政治建设中的作用，强调在基层民主建设中要充分发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能。社会组织包含四个组织名称及内涵，即社会团体、民间组织、民办非企业单位和基金会。

社会团体发展历程是从新中国成立后的 1950 年开始的，政务院制定的《社会团体登记暂行办法》使其明确了定位，并步入史册。1951 年 3 月中央人民政府内务部制定了《社会团体登记暂行办法实施细则》，将社会团体主要分为五类，即人民群众团体、社会公益团体、文艺工作团体、学术研究团体和宗教团体。到 1965 年，全国性社会团体由新中国成立后的 44 个增加到近 100 个，地方性社会团体发展到 6 000 多个。1966 年至 1978 年“文化大革命”期间，全国各类社会团体组织停止登记和发展，各类社会团体组织基本处于瘫痪状态。

1978 年，党的十一届三中全会召开，确定了中国政治体制、经济体制和社会管

理体制的重大改革，为中国改革开放和经济大发展注入了崭新的生命和发展机遇。同时，也为中国的各类民间组织的兴起带来契机和活力，如雨后春笋般地发展。1988年8月和1989年6月，国务院先后颁布了《基金会管理办法》和《国外商会管理暂行规定》，1989年10月，国务院又颁布了《社会团体登记管理条例》。三个法规的制定和颁布，确立了社会团体的合法地位并推动发展到4544个。

随着改革开放的深入发展，社会上各类民间组织应运而生。为了加强管理，1998年6月，国务院批准成立民政部民间组织管理局，加强对各类民间组织的登记和管理，从而确立各类社会民间组织的合法地位和归属。1998年10月，国务院颁布了《民办非企业单位登记管理暂行条例》和修订了《民间团体登记管理条例》；1999年8月，又颁布了《公益事业捐赠法》。

随着经济体制和行政体制的改革与发展，由国家举办的部分事业单位转为由私人或社会出资办理，在政府和市场之间出现一种有别于“社会团体”，又有别于“事业单位”的民办事业单位。1996年，中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于加强社会团体和民办非企业单位管理工作的通知》，正式将这一组织类型称为“民办非企业单位”，与社会团体相并列。截至1999年底，在民政部门登记注册的民间组织达到142665个，其中社会团体136764个、民办非企业单位5901个。

2004年3月，国务院公布了《基金会管理条例》，对基金会性质、类型和原则、设立、变更和注销，组织机构、财务管理和使用、监督管理和法律责任等方面作出了明确规定，从而基金会从社会团体中独立出来，称为社会组织中的独立类型。截至2006年底，在民政部门登记的社会组织总数达354393个，其中社会团体（由政府发起并组建的各类民间组织）是191946个，占总数的54.16%；民办非企业单位是161303个，占总数的45.52%；基金会是1144个，占总数的0.32%。

党的十七大提出了社会组织，将社会团体、民间组织、民办非企业单位和基金会统统归属到社会组织中，这不仅是一个名称的变化，更是党和国家对社会组织定位及地位作用的认可、肯定和重视。今后，党和国家会进一步重视社会组织的建设、管理和发展，充分发挥在中国特色社会主义现代化建设中的作用，也是给社会组织的发展带来良好的机遇。截至2007年底，在民政部门登记注册的社会组织（由政府发起并组建的各类民间组织）有211661个，占总数的54.7%，民办非企业单位有173915个，占总数的44.9%，基金会有1340个，占总数的0.35%。据有关单位调查，尚未在民政部门登记注册的草根民间组织至少超过300万个，若每个草根民间组织平均按3人计算，就有近1000万人。

1.2 中国环保民间组织发展现状

中国民间组织，在国际上称为NGO，定义为“志愿性的、以非营利为目的的非

政府组织”。中国环保民间组织是以环境保护为主旨，不以营利为目的，不具有行政权力并为社会提供环境公益性服务的民间组织。

中国环保民间组织的发展经历了三个阶段，即诞生与兴起阶段、走向发展与壮大和步入新的发展阶段。

1978 年至 1993 年的 15 年时间为中国环保民间组织的诞生和兴起阶段。中国环保民间组织的兴起和发展是伴随着中国的环保事业的兴起而兴起的。1972 年，我国政府组团参加了在斯德哥尔摩召开的第一届联合国人类环境大会。从此，中央政府认识到环境保护的重要性，非常重视。1973 年 6 月，周恩来总理组织召开了首次全国环境保护工作会议。确立了环境保护工作的指导思想、发展目标任务、方针政策、工作思路、发展要求等，并制定了“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”的环境保护工作 32 字方针和原则。1974 年国务院成立了环境保护领导小组。

1978 年，国家把环境保护和自然资源的内容写入宪法；1979 年全国人大常委会通过《环境保护法（草案）》；1982 年，成立了城乡建设和环境保护部，把国务院环境领导小组并入其中；1983 年国家把环境保护列为一项基本国策，提出了“向环境污染宣战”的行动方针；1984 年 1 月召开第二次全国环保会议，国务院成立环境保护委员会；1987 年在城乡建设和环境保护部下设国家环境保护局，1988 年国家环境保护局从城乡建设部独立出来；1989 年全国人大常委会正式颁布《环境保护法》；1993 年我国首次提出把公众参与环境保护工作作为一个目标。

在 15 年时间里，中国的环保民间组织得到了诞生和兴起。1978 年 5 月，中国环境科学学会由政府发起并组建成立，在推动我国民间环境科学学术交流与研究中发挥了重要的作用。

1984 年成立了中国环境保护工业协会，即中国环境保护产业协会的前身；1986 年成立了中国环境新闻工作者协会；1991 年辽宁省盘锦市黑嘴鸥保护协会注册成立；1992 年成立中国环境文化促进会；1993 年成立中国环境保护基金会。这个时期环保民间组织发展的主要特点是以由政府发起并组建的环保民间组织为主，草根民间组织的发展比较少，处于刚刚诞生的阶段。这个时期环保民间组织的性质是半官半民，主要是辅助政府开展同类行业中的社会宣传和环境教育工作。

1994 年至 2007 年是中国环保民间组织走向发展和壮大的阶段。这 23 年的时间也正是中国环保事业、环保工作、环保组织发展壮大步入中国发展战略、进入基本国策、载入史册的 23 年。

首先是中国环保机构的重大发展和变化，实行了历史性的跨越，由国家环境保护局升为国家环境保护总局（1998 年）；环境保护工作由被动变为主动，从污染防治转向污染治理，原国务委员主管环境保护的国家领导人宋健正式发布了向污染开战动员

令。从而使中国的环境保护从先污染后治理转向边污染边治理的方针。中国发布了工业企业必须达标排放的公报并开展一系列的执法监督检查：提出“三河三湖一海一市”的保护、治理的目标和任务。从而拉开环境保护的重点流域、区域、城市和工业企业必须达标排放的目标要求；同时提出加强生态保护和建设的一系列措施，整个环境保护工作进入了一个新的发展阶段。

在这 23 年中，中国的环保民间组织走向发展壮大，成为环保事业发展与进步的重要社会力量。1994 年著名的历史学家梁从诫在北京成立了自然之友；在全国有关地区相继成立了北京地球村、绿色江河、绿家园、阿拉善 SEE 生态协会、江苏绿色之友、绿色汉江、天下溪、北京林业大学山诺会、中国野生动物保护协会、索南达杰自然保护站、保护母亲河行动专项基金等。这些环保民间组织遍及全国各地，履行保护环境、保护生态、保护野生动植物、保护大自然、保护祖国大好河山的光荣而神圣的职责。2005 年底，据中华环保联合会调查统计，我国共有各类环保民间组织 2 768 家，人数共计 22.4 万人。

中国的环保民间组织分四种类型：一是由政府部门发起并组建的环保民间组织，占 49.9%；二是由民间自发组成的环保民间组织，占 7.2%；三是学生环保社团及其联合体，占 40.3%；四是由港澳台及国际环保民间组织驻大陆机构，占 6%。从而看出，我国环保民间组织近 90%发育在政府部门发起并组建和学生环保社团组织中，民间自发组建的环保民间组织欠发育。

环保民间组织地域分布主要集中在北京、天津、上海、重庆及东南沿海地区，其次是湖南、湖北、四川、云南等生态资源丰富省份，其他地区分布相对较少。

环保民间组织人员构成，从事环保民间组织共计约 22.4 万人，其中全职人员 6.93 万人、兼职人员 15.5 万人。在自发组建的环保组织中兼职人员占 30%。

我国环保民间组织在各级民政部门正式登记注册率比较低，仅为 23.3%；有 63.9%的在单位内部登记（学生社团在学校登记）或在工商注册为民办非企业单位；有相当一部分尚未办理登记注册手续。

资金来源主要是靠会费收入，其次是各种捐赠，在做环境公益和环境咨询服务项目中创收。据调查，76.1%的环保民间组织无固定经费来源；民间自发组织和学生环保社团只有 20%的固定经费；还有少数环保民间组织靠国际环保民间组织驻内地机构赞助；77.1%由政府组建成立的环保民间组织无经费来源。总之，经费来源是困扰环保民间组织发展并开展各项环境公益活动的最大“瓶颈”。

环保民间组织及其人员的基本特点是：思想活跃、热爱环保、从业执著、敢吐真言、不图名利、乐于奉献。

2 作用显现

中国环保民间组织是一种新型社会组织，出生和成长在经济与环境崛起发展、矛盾交织、互相依存、共同促进、统一发展的时代，所以它们肩负着双重的历史使命。既要坚持可持续发展，加快中国现代化建设，实现 2020 年奔向小康社会的目标；又担负着保护环境、保护生态、保护人类生存发展的地球家园。中国环保民间组织是生存发展在政府与企业之间的社会第三方力量，它的主要作用是环保事业发展与进步的重要社会力量支撑。其作用表现为 7 个方面，即桥梁纽带作用、团结凝聚作用、参谋助手作用、监督维权作用、宣传引导作用、咨询服务作用、国际交流与合作作用。

2.1 桥梁纽带作用

桥梁纽带作用就是连接和通畅的作用。政府与广大民众之间连接和通畅的方式和途径很多。但是通过社会组织是比较容易融合和融通的。因为这三者之间的利害关系是相一致的。政府执政为民，民众从业为国，社会组织是以公益为主旨并服务于政府和公众之间，三者之间不存在根本的利害和冲突。2006 年 12 月，河南省卢氏县港里镇发生一起铅污染案，当时有 200 多人受到铅中毒和污染。当地政府发现后立即采取措施，关闭了造成铅污染的工厂，并对铅中毒严重的村民进行治疗。当地百姓要求企业对受污染和铅中毒的村民进行赔偿，补偿村民的健康损失和经济损失，其要求是合理的。可是当地政府在这个问题上与企业没有按规定协商一致，使之该案长达半年多解决不了。百姓十分不满，四处奔走告状。后来告到中华环保联合会法律服务中心，联合会派人员到现场调查并按国家规定向百姓、企业与政府提出解决此问题的办法与方案，得到了三方同意。原来当地政府每人每天赔偿 10 元钱百姓不接受，按国家法规规定每人每天只能赔偿 5 元钱，中华环保联合会工作人员又深入百姓家中挨门挨户做工作，向他们详细介绍国家在铅污染和中毒的赔偿规定，得到了百姓们的认可，最终圆满地解决此案。当地政府和百姓都向联合会赠送了锦旗。此事件深刻地说明了社会组织办事公道正派，合情合理合法，是完全能起到政府和社会公众之间的桥梁纽带作用的。既维护了政府的形象，又保护了群众利益，同时也维护了社会稳定。

当前维稳工作很重要，既是我国实行国泰民安的长期战略任务，也是维护我国社会和经济快速发展的现实任务。这项工作应该充分发挥社会组织的作用，社会组织也能承担并能很好地完成。其理由是：社会组织的各方面成员是根植社会、根植百姓、来自民众，他们对社会百姓、民众的要求愿望、喜怒哀乐是比较了解的。如果充分发挥社会组织的桥梁纽带作用，对于政府的方针政策的贯彻落实能起到事半功倍的作用。同时又能如实反映民众的诉求和意见，使政府的决定、决策、政策的制定更加切

合民情民意，为有效执行打下坚实的民众基础，这就是稳定的根本所在。

环保领域的稳定是什么？就是让人们呼吸清新的空气，喝上干净的水，吃上放心安全的食品，保护人民群众的环境健康和环境安全，这是环保部门及环保民间组织的根本出发点和落脚点。中华环保联合会成立4年来，一直在努力发挥政府与公众之间的连接、融合、融通作用。2005年中华环保联合会成立之初，正赶上国家制定“十一五”环保发展规划，中华环保联合会向社会发出了公开征集对国家“十一五”环保发展规划的意见和想法，先后通过问卷调查、网站、通信、短信、访谈等各种形式进行征求意见，共有426万公众提出970多条意见和建议，归纳为9类27个方面上报国务院和国家环境保护总局，得到国务院原副总理曾培炎的好评，为国家“十一五”环保规划的制定和落实奠定了坚实的社会群众基础。

2.2 团结凝聚作用

中华环保联合会成立之时，国家环境保护总局的领导要求能够团结凝聚社会民众和民间组织，一道为环保事业的发展与进步、为国家节能减排做社会力量支撑、奉献力量作出贡献。中华环保联合会从宏观战略和全局高度提出“大中华、大环境、大联合”的宗旨和理念。把环境看成国家的环境、人民的环境、社会的环境，共同的责任。而不是部门的环境、局部的环境。因此要实现大联合，联合与环境有直接关系的部门和行业，也要联合与环境有间接关系的部门和行业，也要联合中华民族、联合港澳台以及国外的华人侨胞，要联合所有的中华儿女、炎黄子孙、建立统一战线，共同建设中国的环境、发展中国的环境。

联合全国所有的环保民间组织围绕环境保护中心工作开展各项活动，推动社会关心环保、支持环保、参与环保。自2006年以来，中华环保联合会连续4年主办召开了4届环保NGO年会。召开年会的指导思想和原则是：以科学发展观为统领，以创建人与自然和谐为本，以保护环境、节能减排为中心，以自愿合作、平等互助、共谋发展、社会支撑为原则，团结凝聚所有的NGO组织，引导健康发展，真正成为一支强大的环保社会力量，宣传群众、组织群众、引导群众，保护环境，减少污染，关爱生态，和谐发展。

2006年10月，我国首次召开了全国环保民间组织年会。为开好这个年会，中华环保联合会进行了精心策划，从会议的主题、分论坛命题、会议召开的形式、规模等都作了深度研究。首先是会议的主题确定为：“环保民间组织的作用与发展”。通过这个主题使环保民间组织正确认识有哪些作用，如何正确发展、健康发展、实行可持续发展。为了开好这个年会，请了民政部、外交部、环境保护总局以及外国驻中国大使馆的官员等，尤其是各部门的领导在讲话中充分肯定中国环保民间组织的作用时，出席会议的500多名NGO热血沸腾、欢欣鼓舞、奔走相告。这次会议开了两天，当会

议结束时大家仍然兴致勃勃、不想离去，觉得会议还没开够！

通过这个会议，使笔者深深认识到团结凝聚 NGO 的重要性，但正确引导 NGO 并正确发挥其作用更重要。因此，在 2007 年至 2009 年，确定的会议主题都是非常有针对性和切中环保中心工作和目标任务的。2007 年的主题为：“节能减排环保民间组织在行动”；2008 年的主题为：“实行公众参与、推动节能减排、促进低碳经济”；2009 年的主题为：“推进生态文明、建设环境友好型社会”。在每届年会中，都有 NGO 年度工作报告，把每年 NGO 在环保领域作出的突出成绩和效果向社会发布；还有一些做得好的先进典型经验介绍起到引路作用；还要发表 NGO 年会宣言，鼓舞士气；还将会议的收获、成效、建议等形成总结报告上报有关领导机关。

社会力量是无穷无尽的力量，是用之不竭、取之不尽的，必须充分发挥好、运用好。我们除了团结凝聚环保 NGO 组织外，还十分注意团结社会各行各业的非政府组织，凝聚社会各界力量共同关心、支持环保，为环保事业的发展注入新的活力、动力和生产力。2009 年 10 月，中华环保联合会与中央电视台电影频道联合举办了“环保星锋会——群星耀威海大型环保公益行动”。组织文艺、体育界的 42 位明星、18 家优秀的环保 NGO 组织，通过明星的活动向社会发布和宣传 18 个环保行动和理念。通过明星的力量来影响社会广大公众参与环保，从自己做起，实行一个环保行动。如翁虹的环保行动是给孩子一个无烟的空间；王思懿的环保行动是拒绝过度包装、享受纯粹生活；孟广美的环保行动是旧物利用变废为宝；柯蓝的环保行动是植树、购树，减少碳排放；邓超的环保行动是带走垃圾，留下记忆；等等。这项活动的开展在社会上反响很好，一致认为社会的力量是真正的环保力量，要组织群众、发动群众，对环保实行群防群治，共同建设美好的地球家园。

2.3 参谋助手作用

中国的环境是国家的、政府的，也是社会和公众的。因此，保护环境是每个人的责任和义务，也是人类共同的使命。环保 NGO 组织是非政府组织，但不是和政府对立的组织，也不是反对政府的组织。尤其是由政府发起并组建的环保 NGO 组织，应该说是政府的同盟军。在保护环境和生态的问题上是和政府一个目标、一个任务，同心同德保护环境、建设环境、发展环境的组织。因此，在环境保护、生态文明建设方面是政府的得力助手和同盟力量。对政府的正确决策，要积极响应和支持，扩大效果；对于政府决策不当造成失误的，提出改进和监督建议，力所能及地帮助补救、减少损失、缩小影响；对于政府不易做、不便做或职能职权以外的工作，要积极补台、补救，认真做好。我们的原则是：帮忙不添乱、参与不干预、承办不越权、监督不代替、办事不违法。做到团结共谋，务实创新，诚信有为，自律守规。

紧紧围绕环保中心工作开展高层面的论坛，提出真知灼见的意见和建议。中华环

保联合会成立近 5 年来开展中国（国际）环境与发展论坛 5 届，已形成环保领域高层品牌性论坛，已形成国内外知名专家学者和高级政要以及热爱、支持环保事业的志士们，交流实践、升华理论、凝聚共识、研究对策、共谋发展的高端平台。近 5 年来，我们共组织了 800 多篇论文。将高端论文编制了 5 本论文集，赠送和公开发行，受到社会的高度关注；邀请国内外环保资深专家学者 460 多人、高级政要 300 多人出席并演讲。每一届论坛的主题及分论坛的命题，都经过精心策划，紧扣环保工作的目标与任务、机遇与挑战、问题与对策、法律与政策、技术与融资、治理与措施、信息与公众参与等，得到社会的赞许。认为论坛档次高、针对性强、理论与实际结合紧密，有很高的应用价值。例如，第一届经济快速发展的环境战略与对策论坛中专家们提出了：以环境优化经济发展，改变先污染后治理的传统发展模式；进一步调整产业结构，坚决关闭新老“十五小”；要加强对重污染产业如钢铁、有色、造纸、印染、化工等监督执法和监测在线；要防止乡镇民营企业崛起后造成大面积污染及地方保护主义等问题。在开展第三届水环境及保护饮用水水源安全的论坛中，总结出“敬水、爱水、护水、治水、管水、节水、用水”的理论，对我国现有的水资源、水环境、水生态作出了科学有据的分析，把保护水的重要性、缺水的迫切性、科学用水的合理性、环境治水的艰巨性等作出了精辟的解析，为打开治水的新局面指出了方向，提出了对策，拿出了“灵丹妙药”。近 5 年来，通过论坛，提出合理化建议 500 多条并形成建议报告报送环境保护部、水利部、国家发改委等。

围绕建设资源节约型、环境友好型社会开办展览。自 2006 年中央提出“两型”社会建设，我们会同黑龙江省人民政府在哈尔滨市举办了两届建设“两型”社会成果展。2008 年，我们又在北京农业展览馆举办了一届。三届建设环境友好型社会成果展共展出近 5 万平方米、上万家企业和科研单位展出建设环境友好型的各类成果。通过建设“两型”社会成果展使社会公众和企业进一步学习和深化认识建设“两型”社会的内涵和如何创建“两型”社会，同时又给“两型”社会建设的经验、做法和各类成果搭建了交流、推广、应用的平台，普遍受到企业和科研单位的赞同；对环境友好型的生产方式、生活方式、消费方式、服务方式的创建模式进行探索和实践，有效地指导了企业实行清洁生产、循环经济、低碳经济、节能增效和环保型消费，为“两型”社会建设打下良好的社会和群众基础。

2.4 监督与维权作用

环保民间组织主张环境友好、实行人与自然和谐建设，这与国家和人民的根本利益相一致。作为一种社会组织对政府与企业的环境责任实行社会监督，帮助发现和改进在履行职能和职责中的不足和不当，应该是同盟军的责任和义务，也是对政府的爱护。监督企业按国家规定节能减排治理污染，调整产业结构、转变增长方式，正确履

行环境责任,是对企业端正发展的最好支持。

近5年来,环保NGO组织一直在研究如何理顺监督机制,实行有效监督,既得到政府的欢迎又得到企业的满意,改变了过去环保NGO与政府、企业在监督中不和谐的局面。从实践中探索出两种监督模式:一是诚恳帮助企业实施国家环保政策和规定,实行积极监督;二是通过企业生产过程中产生的污染对社会和公众造成环境危害,监督政府如何正确履行和加强执法监管职责。这样做一方面维护了社会和公众环境权益;另一方面又监督了地方保护主义。

(1) 帮助企业正确执行国家环保政策及规定,实行积极有效监督。监督有积极和消极两种。实践证明,诚恳帮助是积极监督的正确途径,也是以预防为主、源头治理。对企业实行帮助式监督,主要是帮助企业落实环境责任。①用先进的环境理念武装企业。重点是武装企业领导集团、策划、设计和各层管理人员。帮助他们学习和落实环境是基本国策、可持续发展战略、建设资源节约型和环境友好型社会、建设生态文明、人与自然和谐等环境理念,以及生态经济、循环经济、低碳经济、绿色发展、清洁生产、清洁和再生能源、节能增效等经济与环保新理念。做到领会精神、深化内涵、把握重点、融入实际、指导发展。在企业的策划、设计和管理的各环节和全过程,都能融入节能减排、环境友好、循环发展、清洁生产、节能增效等做法,变成自觉行动。②用科学发展观统领企业。在企业发展中做全面、协调和可持续发展。正确处理经济与环境协调发展的辩证关系,牢固树立“三个转变”,努力做到不欠新账,多还旧账,彻底改变先污染后治理、边污染边治理的传统发展模式,做到在发展经济中保护环境,在保护环境中发展经济,实行“双赢”发展。③用先进的科学技术和环境标准建设企业。要把科学技术作为发展企业的支撑,把环境标准作为发展企业的尺度和门槛。用科学技术和环境标准建设企业,企业才能有生命力,发展的动力、活力和核心竞争力。④用低碳经济模式改造企业。低碳经济和绿色经济是通过金融危机总结出来的发展模式,是今后经济发展的大趋势和必然选择。第一,要转变观念,抓住机遇,占领世界经济竞争的制高点;第二,要积极主动地调整能源结构和产业结构、转变增长方式;尽量采用清洁能源和再生能源;第三,提高能源利用率、节能增效;第四,把碳排放收集、储存、转化为新能源、新型原料、变废为宝;第五,勤俭办企业,节约能源和资源;第六,多种植树木、花草,实行积极碳汇,减少碳排放和污染;第七,用循环经济发展企业。今后企业的发展必须由粗放型和线性发展转变为循环式发展,实行“减量化、再利用、资源化、零排放”。以城市为依托,以企业为载体,以废旧物资和各种“垃圾”为原料,综合利用,变废为宝。通过这些积极有效的措施和做法,帮助企业落实环境责任,也是对企业的一种积极有效的监督和服务,既改善了关系,又维护了社会权益。

(2) 维护社会和公众的环境权益,监督政府正确履行职责。随着经济的快速发展、

国内生产总值（GDP）的增长，环境形势越来越严峻，维护社会和公众的环境权益也显得突出。维护公众的环境权益是环境保护部授权中华环保联合会的一项重要工作。几年来，我们一直把这项工作作为业务旗帜，加强领导，精心策划和组织，深入现场调查研究，联合会新闻媒体宣传报道，同时开展了维权理论的研究，提出加强司法立法执法建议。帮助弱势群体开展环境维权民事诉讼，制止企业污染侵权行为和挽回造成的经济损失。为了得到社会更多人的支持和援助，我们还建立了以法律、环保等专家组成的委员会，定期分析研究环境形势，解析环境疑难案件，开展维权理论研究，提出工作建议；还建设了志愿者律师队伍和志愿者律师事务所，全国共有 140 名志愿者律师和 46 家志愿者律师事务所，并和全国律师协会签订共同合作协议；每年定期对志愿者律师和志愿者律师事务所进行培训，讲解环境形势、环境案件、环境调查取证、案例分析、案件诉讼等，发挥他们在环境维权工作中的作用。

为了与社会公众加强联系、听取他们的诉求，设立了举报电话 51230023。几年来，我们先后接到各种投诉电话 12 000 多件，对各种电话都有记载及处理结果说明。几年来我们主要是通过 5 种方式维权，同时也帮助政府履行职责。

一是对公众的举报或投诉及时处理。若是涉及地方环保部门或政府应解决或来不及解决的问题，我们立即将百姓投诉转到地方环保部门和政府处理，并跟踪联系回应百姓。若是涉及案件严重、影响巨大、涉及百姓人数多，又是多年陈旧性案子，我们立即到现场明察暗访，查清原因，分析责任，提出处理建议。类似这种案件已受理 126 起，其效果都较好。如重庆大足镉污染案 12 年没有得到有效处理和解决，经我们现场调查形成内参报给温家宝总理批示，重庆市市委书记薄熙来同志直接批办，实行停产治理，获得良好效果；河南省焦作市孟州桑坡镇毛皮加工厂造成当地大面积污染，严重影响百姓健康和饮用水安全。经实地调查并报环保部周生贤部长亲自批示，立即督察不仅采取积极有效措施，而且追究了地方 4 位环保局局长的责任。

二是对公众在环境污染案件中遭受经济损失，应追究赔偿责任的，实行积极的法律援助。几年来，类似这类案件，中华环保联合会法律服务中心通过各种形式帮助百姓挽回经济损失达 8 000 多万元。如山东淄博铁鹰钢铁集团，没有做环评未批先建，造成周边环境严重污染。老百姓已向当地政府诉求 3 年没有解决问题。我们接到投诉后到该厂进行调查。帮助该厂治理污染，提高经济效益；通过协调对百姓遭受污染损失实行赔偿 280 万元；帮助解决环评取得合法的生产资格。

三是通过协调办法解决和处理环境污染造成的民事纠纷，维护社会稳定。维权也是维稳，我们在开展维权工作中，把维稳放在首位，在保证稳定情况下做好各种维权工作。如广西平果县氟化盐化工厂环境污染案，受害群众多次向当地政府反映未得到有效解决，板可屯村民多次围堵企业门口进行抗议。经中华环保联合会法律中心工作人员多次与当地政府和企业沟通协调，最终企业以向受害群众赔偿 50 万元的行为使

此次事件得到妥善解决,维护了当地社会稳定。

四是涉及环境公共利益的案件要同地方政府一同推动,维护社会公共权益。环境污染造成江河湖海的污染,涉及社会公共权益。一方面需要积极推动环境公益诉讼,保护社会公共利益;另一方面要联合地方政府共同解决。多数江河湖海都是跨地域的,一家治理无助有效,需要共同联合、齐心协力、综合治理。例如洞庭湖周边共计 268 家造纸企业,利用洞庭湖的芦苇就地取材做原料造纸,结果造成洞庭湖的湖水严重污染。为了落实温家宝总理的批示:“还洞庭湖干净的水”,我们深入实地对 38 家造纸企业进行了调查,发现明关暗开、暂时避风头关闭、待以后继续生产的企业较多。分析其原因:企业关闭工人失业;洞庭湖的芦苇没有企业收购造成当地百姓经济收入降低。为解决此问题我们建议地方政府召开协调会议,实行分头负责各自落实,既要关闭污染小企业,又要调整产业结构,依靠科技关小上大,又要帮助下岗工人再次就业和收购芦苇,从而很快落实了温总理的批示,保护了洞庭湖免受污染,得到了环保部的充分肯定。

五是积极推进环保公益诉讼,促进依法保护环境。环境污染是社会公害,既涉及社会公众权益也涉及国家的利益。多年来,我国环境公益诉讼不发育,对于造成环境严重污染并危害公众和国家利益没有受到法律的追究,造成长期“违法成本低、执法成本高”,依法保护环境的氛围尚未形成。2009 年,以环保联合会为诉讼主体分别向无锡市江阴县集装箱装运公司和贵阳清镇市国土资源局提起民事公益诉讼和行政公益诉讼,分别得到无锡市中级人民法院和清镇市人民法院的支持,判决中华环保联合会胜诉。这两起案件的诉讼成功,被社会称为以环保民间组织为诉讼主体的“破冰”之举,在国内外反响较大,可能成为推动我国公益诉讼的新起点。

2.5 咨询与服务作用

环保民间组织不同程度地拥有环保科技人才和各类管理人才,具有丰厚的人力资源。如何发挥资源优势,为社会和企业开展咨询和服务,解决社会环保问题,是环保民间组织的又一个作用。

(1) 搭建环保科技咨询服务平台,使环保科技转变为节能减排、治理污染的生产力。我国的科学研究所、大学研究机构和民间的大量研究单位,近几年结合环境污染治理和生态保护研制出很多先进实用的科学技术,由于不能与使用单位沟通,其先进的科学技术成果得不到使用、发挥不了作用。中华环保联合会发展中心组建了科学技术咨询服务部,为需要环保科学技术和拥有科学技术的单位与部门搭建了平台,起到较好的作用。2008 年,我们为苏宁、三聚环保等研究单位脱硫脱硝技术召开了专家评估和认证会并向社会推荐,使这项技术很快得到推广应用,在脱硫脱硝中发挥了积极作用。类似这种新技术的推广工作,我们已陆续开展,社会反响很好。

(2) 搭建环境投融资平台, 为环保企业寻求项目资金。2006 年, 我们与国家发展银行合作在九寨沟环境发展战略论坛中召开了环境投融资论坛, 共同分析研究环境投融资的前景、合作方向、合作风险、投资效益等问题, 并向国家开发银行融资 500 亿元的环境发展战略贷款。由原国家环境保护总局局长解振华和国家开发银行行长陈元共同签订合作战略协议。2009 年, 在应对气候变化论坛中又同中小企业协会共同开展了中小企业投融资分论坛, 为中小企业环境融资搭建了平台, 将 10 多家银行和 100 多家中小企业请到一起共同交流、沟通, 形成项目投融资互补的有效机制。目前已形成 100 多万亿元的投融资成果。

(3) 开展环境友好评估活动, 推动创建环境友好型企业。企业是经济发展的主体, 也是保护环境的主体。推动企业创建环境友好型企业不仅具有战略意义, 同时也具有重要的现实意义。我们按照中央提出建设环境友好型社会的要求, 提出了创建环境友好型企业, 得到各行各业的赞同和支持。几年来, 我们先后在建筑、商店、煤炭、石油、电力和房地产等行业开展了环境友好评估活动, 建立了评估标准、评估专家队伍、现场评估等一套严格程序, 对于达到污染治理技术标准的发给证书, 到目前为止已为 55 家企业颁发了证书和奖牌。我们深深感到这项活动推动力很强, 促使企业环境面貌焕然一新, 节能减排上新台阶, 实行了绿色发展。

(4) 开展环保知识、技术业务培训, 促进社会环保知识的普及与提高。按照社会需求, 我们开展了不同层面的环保知识业务培训。针对企业环保知识的需要, 我们与清华大学共同开办了企业高级经理环保业务培训, 介绍国内外先进的环保科学技术及管理知识, 共同研讨企业如何履行环保责任和建设环境友好型企业、发展循环经济等; 我们还针对环境因子开设了大气环境、水环境、电磁辐射环境、化学品登记管理、危险固体废物管理等知识和技术培训。几年来, 为社会培训了 2 000 多名企业骨干和 5 万人的环境技术力量, 推动了环保知识在各个层面的普及和应用。

2.6 宣传引导作用

环境宣传教育对推动环境历史性转变是极其重要的。联合会自成立以来采取多种形式开展环境宣传活动。一是利用环保节日组织各种类型的宣传活动。如“6·5”世界环境日、“4·22”世界地球日以及生物多样性保护日等, 我们都组织群众开展环境宣传、文艺演出、发放各种宣传材料、现场图片展览、咨询服务、发表演讲等。二是和北京社区共同举办环保进社区的活动。我们先后组织到平谷区、东城区、崇文区、海淀区、昌平区等开展环保宣传活动和环境维权教育, 通过演讲、文艺演出、展览、发放宣传材料等宣传环保知识, 开展节能减排教育, 倡导从每个社区、每个家庭、每个公民做起, 关爱和支持环保。三是结合会议、论坛举办图片展, 开展环保形势、环保警示教育, 低碳排放与每个人息息相关等知识宣传。四是结合举办绿色奥运, 会同