

Manual for Law-based
Environmental Advocacy in China

中国环境保护 倡导指南

马天南 主编



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

中国环境保护倡导指南

马天南 主编

内容提要

本手册共分六个主要章节，分别就环境保护倡导工作的基础、准备、方法、策略、合作互动、法律保障进行了专题讨论。全书的内容以叙述定义、介绍工具、分析案例以及讨论问题为主，辅以行动小贴士，以期为读者呈现实用、易读的阅读体验。

责任编辑：龙文

责任出版：卢运霞

特约编辑：李怡婷

装帧设计：开元图文

图书在版编目(CIP)数据

中国环境保护倡导指南/马天南主编.—北京：知识产权出版社，2011.9

ISBN 978-7-5130-0776-4

I. ①中… II. ①马… III. ①环境保护—中国—指南 IV. ①X-12

中国环境保护倡导指南

Zhongguo Huanjing Baohu Changdao Zhinan

马天南 主编

出版发行：知识产权出版社

社址：北京市海淀区马甸南村1号

网址：<http://www.ipph.cn>

发行电话：010-82000860转8101/8102

责编电话：010-82000860转8123

印刷：北京富生印刷厂

开本：880mm×1230mm 1/32

版次：2011年9月第1版

字数：200千字

邮编：100088

邮箱：bjb@cnipr.com

传真：010-82005070/82000893

责编邮箱：longwen@cnipr.com

经销：新华书店及相关销售网点

印张：7.5

印次：2011年9月第1次印刷

定价：20.00元

ISBN 978-7-5130-0776-4 / X · 013 (3682)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

编 委 会

主 编：马天南

副主编：王灿发

编 委：（按汉语拼音顺序排序）

窦丽丽 侯佳儒 吕 妍 李立峰 邱戊琴 张伯驹

顾问委员会：

Bjarne Andreassen Francesco Castellani Tiziana Tota 朱健刚

特别感谢丹麦人权研究中心对本书出版的大力支持！

本书图片基本来自案例提供方的伙伴，在此一并感谢！

序一

张秀兰

我愿意在马天南女士主编的《中国环境保护倡导指南》一书的出版之际说几句话。

对于NGO中的环保志愿者，我向来心存敬意，原因有二：第一，是因为他们怀有万世之忧思。他们超越眼下功利的考虑，为我们子孙未来生活的家园担忧，而且不光坐而论道，还起而行之。他们努力在当下，功劳在千秋，叫人敬佩。这让我想起北宋大儒张载那句表述儒者襟怀的名言：“为天地立心，为生民立命，为往圣继绝学，为万世开太平。”这后一句，不拘于当下，而是怀万世之思，当是至高的道德境界。第二，环保事业原本就不易，NGO组织开展活动也不易。这两层不易叠加起来，就分外地考验从事这一事业的人的信念和意志力，而在这一领域努力着的人们，也就分外地令人起敬。《中国环境保护倡导指南》一书的编撰者正是这样的一批人，所以我珍视他们这份情怀。

至于《中国环境保护倡导指南》这本书，它的突出特点是富于建设性和操作性。它的建设性在于，该书从头到尾强调，中国的环境保护倡导，要在法制、政策的框架中进行；说它富有操作性，是说在讲述过程中，不单单只有理论，还有丰富生动的案例，并附上了点评，方便好用，真不愧是一本“指南”宝典。

还有一点最为可贵，这就是，该书作者非同一般。他们不但是文稿的撰写者，更重要的还是环境保护倡导的实践者。这使这本书成为名副其实的行动指南，是有根基的指南，也是闪耀着实践智慧的指南。

可以说，马天南女士和其他几位作者做了一件极其有意义的事情。也许这本书还不尽完善，但它筚路蓝缕之功是显而易见的。我相信，这些同志的工作会得到读者的肯定。就我自己而言，拜读之后，便有很多收获。

是为序。

序二：写给陌生人看

冯永锋

任何一部文字，只要是想要开放的，那么其开放的目标，一定是陌生人。所谓的陌生人，就是对你这个行业完全不懂的人。你的文字摆在他面前，他有没有兴趣阅读下去？你的文字有没有支持他阅读下去的勇气？

很多人经常忘记这个问题。一个人写东西，大体分三种状态，一是给自己看的，二是给同行看的，三是给读者看的。给自己看的，属于封闭型文字，写好了，就不要传给任何人，只供给自己取用。写给同行看的，属于半封闭型的文字，里面可以出现大量的专业术语，大量的背景知识可以随意忽略。而写给“公众读者”——也就是陌生人——看的，就要求每一篇文字，信息要完整，要清晰，要有趣。换句话说，不仅仅要有营养，还要“色香味俱全”。

想像一下，一个对环境保护完全陌生的人，一个对民间组织、民间环保组织完全陌生的人，看到这本书，他会涌起阅读的渴望吗？他会为之废寝忘食、忘乎所以、心无旁骛吗？

我想这是有可能的。这本书比较平实，比较适合人眼入心。因为是案例、评点、观点夹杂前行的方式，阅读节奏也不会平行呆板，文字对人的压迫性不算太高。

书店有很多书嗷嗷待读，书架书箱里也可能积攒了不少。可很多人其实从来没读过书。中国是个讲功利教育的国度，大家读了一辈子，读的全是教材。教材也没有什么不好，适当读一点是必要的。但如果一个人一辈子读的都是教材，那么就很不可悲了。我怀疑这样的人，毕生连发现自体心性的机会都没有，毕生连发现他人他物精神价值的机会都没有。我怀疑这样的人，毕生为物质所折磨、所吓倒，而无法适度超越到公益、高雅、精致的营地。但如何让人读到一本“非教材”呢？我想，这是所有致力于编制这本书的人，要有“只在此山中，云深不知处”的才华了。作者既要把那些坚硬的信息传递出来，又要让文

字柔软可口；作者既要就事论事把事情讲透，又要让这本书适度溢出框架之外，让人们读到妙处，涌生“无目的的喜悦”。

“书是给陌生人看的”，还有一层含义，就是当你手头有了这本书，读完了，觉得很好，那么你可以接下来做两件可能的事，一是大量购买这本书，送给你的朋友，尤其是陌生的、你认为值得感染的朋友。或者大量借阅你手头已有的书，增加其“传阅率”——传阅率是办报的人喜欢用的一个术语，指一张报纸或一篇报道，被人传看的次数——让有缘的人，得到更多的襄助。

我个人一直要当一名传播者，平生最大的愿望就是让美好之物得到更多人的欣赏，我盼望这本书能够有效地“向陌生人”传播，这才是编著、出版本书的价值所在。

2011年6月16日

序三：家园——公民社会的逻辑起点

杨利川

2009年4月，由于在厦门开会的机缘，我与夫人一起认识了马天南，并拜访了她的团队。那天，她正在给志愿者们授课，我们也认真听了半个下午，那天的课从什么是NGO开始。

依我的认识，厦门绿十字是一个既有理论素养又有行动能力的NGO组织。

近十年，是NGO特别是环保NGO发展较快的时期，这不仅表现在数量上，而且也表现在它的多样性——公益基金会或协会（特别是本土机构）、公众捐助者、培训机构、法律援助机构、研究机构、政府部门、社会企业、草根组织、专业行动组织等等争相诞生，社会各界的环保热心人士如企业家、城乡居民、学者、官员、在校学生等以不同的能力和贡献纷纷加入了这个行列。这就是说，一个初步的环保生态系统开始形成。当然，最重要的，是生活在这个需要被保护的“环境”中的人们。江河边上的村民，城市里的市民，草原上的牧民，车间里的工人，作为环境和生态保护的主体，他们的理念和能力也在提高。

这本书，通过论述和案例，生动地展现了这样一个生态状况。

环保NGO出现是应运而生的，但我们也不要过度乐观。由于政策环境、社会条件、自身能力的不完备，NGO还处于“野蛮生长”阶段。所以，这本书对于成长中的NGO组织应该是一个及时的帮助。这本书的价值，就在于总结了当前环保NGO面临的任务和所处环境，应倡导的理念和行动的模式，供NGO们交流、学习和创新。这个“生态系统”中的各个“物种”，既需要自由竞争，也需要真诚合作，才能逐步形成健康的生物链。

NGO的组织发展往往成为普遍遭遇的难题。筹资能力、项目设计、议事规则、从领袖治理到民主治理的转化、个人理想与组织建设的冲突、规模的扩大、人员的稳定，成为许多机构的发展瓶颈。“小老树”、“跳槽风”似乎是

这个行业的一大景观。

这一切都不足为虑，时间将会写下中国环保NGO的光荣成长史。我仅从一己之见与各位同仁讨论，无论你处于“环保生态系统”的哪个环节，承担什么功能，都不应忘记面向公众，面向社区，面向基层的基本宗旨。实践证明，凡是坚持这样做的机构，就会成长，就有作为，就会形成自己的专业，就会有明确的发展战略，就会有较好的筹资能力，就会有比较稳定的团队。

在我看来，对于全部环境保护事业来说，基础在于社区，核心在于权利。没有家园，没有草根，就没有公民社会。

正如本书中枚举，从厦门PX项目引起的市民散步，到绿色汉江发动公众参与解决唐白河污染问题；从内蒙古牧民轮牧合作社的草原保护，到淮河卫士与企业共创的“莲花模式”；还有最近发生的南京市民发起并得到政府积极回应的梧桐树保护；以及特别需要关注的，SEE基金会在阿拉善地区倡导的农牧民自我管理的社区生态保护模式——所有这些，都体现了社区居民为主体的环境保护模式。

其实，这不是理论和概念，而是社会现实。在主人失去脚下的土地时，在公民失去生存的权利时，生态保护就成了一种问题。家园呼唤主人，主人保护家园，是中国环境保护的本质。

家园，永远是公民社会的逻辑起点。

这是我为本书写的几句感言。

序四：环保不只是一本可念的经

吴方笑薇

以理服人、以身作则、以寡敌众、以柔克刚、以根为本、以民为公，各施各法、各适其式，环保公益事业并非死路一条，也并非一条没有终点的旅程。

厦门绿十字主编的《中国环境保护倡导指南》，收录大陆和外国一些出色的环保公益工作案例，详细分析其排难解纷的努力，聚焦所选用的战略，以及记载其倡导的成效，可以说是一本“绿林秘笈”！它展现绿林的多元风采，以及一群无私、无畏、无悔、无名英雄的奋斗历程，令人鼓舞，也令人感动，更说明环保公益有出路，有前途。

亦悲亦喜，这本环保血泪史，也同时启发读者反思和感悟现今社会的质变：不平衡的发展，不合理的规划，不公正的裁决，不择手段的剥削，不合法的开采，不雇后果的污染，不道德的交易。

世息变、社会变、人心变、气候变、生态变，今天的环保不仅是单一议题，环保不只关乎一代人的利益，环保也不只是一本可念的经。敲警钟、搭桥梁、找共鸣、展示范、齐播种，环保公益工作者凭什么武功，能在矛盾以及不和谐的逆流中，乘风破浪，勇往直前呢？

从厦门绿十字主编的《中国的环境保护倡导指南》里，我找到了答案，就是“理念”、“信念”和“观念”。其所引述的倡导案例都有共通的核心使命：向民众说“真”话，向政府说“实”活，为弱势社群说“公道”话，为下一代说“良心”话，以“四两”金石良言，去构建公平和谐的社会理念和观念。

“四两”怎能拨“千斤”？百斤“无知”、百斤“冷漠”、百斤“自私”、百斤“贪婪”、百斤“盲目”、百斤“短视”、百斤“急功”、百斤“逃避”、百斤“便宜”、百斤“剥削”。环保可念的经，玄机在那个“念”

字，它由“今”与“心”合成，代表今天的人心，谁来倡导人心转恶为善，转私为公？谁来催化社会思维改变？谁来推动观念、理念、信念的转换？

作为20多年的环保公益志愿工作者，这本书让我找到共鸣，也给我希望，很欣慰见到厦门绿十字在马天南的领航下，努力不懈地去栽培下一波绿色掌门人，通过定期培训、经验交流，以及出书等活动，为环保公益接班人提供学习机会和实践工具，把大陆环保公益事业发展推向专业化、理性化、精益化。

利用Smart Power（智取），Soft Power（软实力），We Power（群策群力），通过协商、协调、协助、协力、发挥绿色杠杆效应，催化社会的反思和转变，用精明手法分享理念和信念，感化人心，源于一念之差。

再一次感谢厦门绿十字和马天南及其编写团队，精心制作了这本环保理念的经和指南，送给绿林有心人“四两”信心，“千斤”信念，共同为生态文明、生态公平而持续推动“四两拨千斤”的环保公益事业。

天地同心，山河同脉，中华同根，风雨同路。

vii

一位绿色探路者
一位环保播种人
一位长青志愿者
2011年6月20日

前言

马天南

2009年初，丹麦人权研究中心的项目主任Bjarne来到厦门，找到我，向我了解我们开展的一些工作，以及我们未来希望做哪些工作。经过两天的讨论，我提出了自己的一些想法，并进一步深入地与他探讨如何实现这些想法，接着，我们共同设计启动了这样一个项目，开发并推广使用一本在中国的法律框架下，中国的民间环保组织如何参与环境保护的行动指南。

两年来，我们开展了一系列项目活动，深入第一线访谈调查了解情况，搜集典型案例，梳理出了中国民间组织的现状，通过这些工作，我们更加坚信，中国的可持续发展离不开中国环保民间组织的参与！但是现实中，中国的草根环保民间组织依然面临很多严峻的挑战，组织发展因人才与资金瓶颈的制约，特别是倡导项目开展过程中，没有法律政策框架下的通用模型来指导工作，与政府、媒体、公众之间的沟通还存在某些障碍，因此，中国的环保民间组织在发展中的每一步，都显得特别的艰难。

即便在大环境不尽如人意的情况下，中国的环保民间组织还是充满热情地在各地积极开展各种活动，从宣传教育、意识倡导、推动公众参与等层面，不断加强与公众的联系；也在调查研究、数据搜集等领域监督企业污染排放和企业社会责任的落实，不断加强与企业的对话与合作；深入调研了解民情，提交政策建议，成为政府与公众之间的桥梁，推动着社会和谐稳定与可持续发展。这些发生在身边的民间环保故事，也深深感动着我。

在组建编委会团队的时候，我找到了来自环保民间组织一线的伙伴，他们在践行民间环保行动的路上，有着丰富的实践经验，也对于中国环保民间组织发展的困境感同身受，共同的理想让我们合力做一件事，这件事就是期望能编写出一本“好用并好读”的书，让那些想参与环境保护的个人、民间组织，碰到问题寻找出路时，通过参考这本书，能找到对应的工具或解决方案，更好

地参与到保护中国环境可持续发展的行动中来。两年来，编委会的伙伴们，从搭建构架到组织内容，从多次的编写讨论会到不断争论、修改、再争论、再修改，直到今天，所有的工作伙伴们都认识到，编写书的过程本身，已让我们获得了快速的成长。

在本书编写的过程中，非常感谢丹麦人权研究中心的专家Francesco，项目主任Bjarne，中国项目协调人Tiziana的支持与指导。感谢合作伙伴中国政法大学的王灿发教授、侯佳儒博士的大力支持。感谢厦门大学的周志家教授、北京师范大学的张秀兰教授，感谢我的同事李立峰、张颖、魏蔚等。感谢所有参与项目活动的志愿者，感谢所有参与项目活动、交流访谈、圆桌会议和研讨会的国内环保民间组织同行。感谢接受我们访谈的政府相关部门代表、企业代表、公众个人代表，感谢那些配合我们问卷调查的环境恶化受害村民们。感谢所有为本书提供案例的环保伙伴们。没有大家的支持，我无法完成本书的编写工作。

由于个人的精力和能力有限，本书在编写过程中一定还存在诸多的疏漏，需要留待以后进一步修订，也请阅读本书的读者，能提出宝贵的意见和建议。

2011年6月19日

厦门市绿十字环保志愿者中心

网址：www.xmgca.ngo.cn

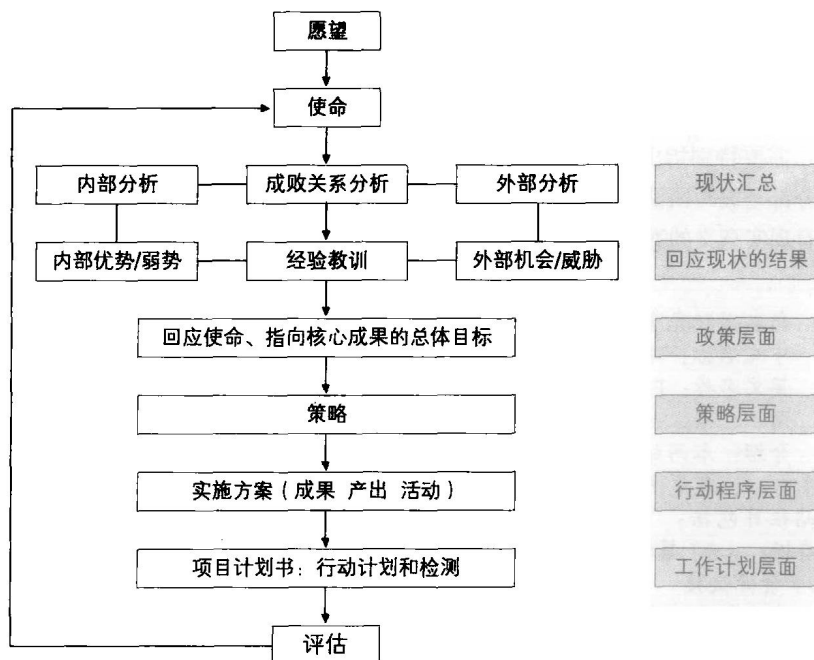
邮件：xmgca@xmgca.ngo.cn

微博：weibo.com/xmgca

阅读指南

当今环境保护领域，倡导发展得越来越迅速，也越来越受到公民社会和政府的重视。倡导能够归集公众意见，为社会提供改善的可能；其次倡导也体现了一种民主的进步，它为某些希望自己的诉求得到上级重视的人们提供了一个机会和途径；最后倡导同样也促进着公民社会的形成和发展，让人们成为一个好公民，一个关注社会、关注集体利益的公民。当然倡导也有国界之分，即要因地制宜，要结合我国国情和法律，针对不同的诉求点，选择不同的倡导方式。这也是编写本书的初衷所在。

本手册共分六章，分别就环境保护倡导工作的基础、准备、方法、策略、合作互动、法律保障进行了专题讨论。全书的内容以叙述定义、介绍工具、分析案例以及讨论问题为主，辅以行动小贴士，以期为读者呈现实用、易读的阅读体验。全书按照环保民间组织进行倡导规划的思路进行编写，如下图：



本手册第一章的重点是环境保护倡导的一些基础知识内容，探讨了环保组织在倡导中的角色位置。

第二章是环境保护倡导工作的准备，将环境保护倡导的准备工作分成六个部分进行阐述，包括内部分析、外部分析、倡导目标的设定、利益相关方的分析和动员、倡导行动的障碍和风险分析、倡导行动的法律依据分析。

第三章作为手册的“工具箱”，向读者展现了环境保护倡导行动中可以使用的多种行动方法，从调查研讨、建言献策到宣传教育、直接行动，配合案例讲述了20种基本行动方法。

方法的运用不能生搬硬套，如果没有策略，可能会处处碰壁。所以第四章主要关注倡导行动的策略，在给出制定策略的方法以及一些行动策略推荐的同时，也与读者就“什么才是好策略”进行探讨。

第五章的重点是合作与互动，通过有针对性的案例和分析，讨论民间环保组织如何通过合作与互动达致环境保护倡导的目标，并在合作中看到各自的差异和特点，共同前行。

第六章的法律保障部分，是本手册的一个特色。通过法律的方式进行环境倡导，具体说来就是依照我国环境法规提供的救济途径来维护受损人权利或者保护无言的环境，所以对我国现行法律法规规定的救济途径予以梳理总结很有必要。本章把这些具体路径归纳出来，按照重要程度予以排列，每节一个途径，并配以案例和述评，以期对读者有所裨益。

需要特别指出的是，本手册各章节都有大量的案例作为支撑，这些案例大部分都是编写团队专门撰写、以及各合作组织专门为本手册提供的。希望这些具有现实意义的案例能够为读者提供有用的信息和实际的效用。

与本书配套资源网站相关信息如下：

中文名称：环保倡导在线

英文名称：Environmental Advocacy in China

网址：www.eac.ngo.cn

介绍：本网站是《中国环境保护倡导指南》一书的延伸部分，旨在读者读完本书后，有更多的问题，在本书以外找到专家互动，或相关的经验和帮助。网站栏目包括：（1）倡导指南；（2）倡导组织；（3）法律依据；（4）活动看板；（5）策略方法；（6）咨询帮助；（7）典型案例；（8）图文视频；（9）资源链接。

欢迎各位读者在阅读完本书后，登录以上网站链接，与我们互动，并为我们改进工作提供宝贵的意见和建议！

目 录

| | |
|--------------------|-----|
| 阅读指南 | III |
| 第一章 概 述 | 1 |
| 第一节 走进中国环境保护倡导 | 2 |
| 第二节 认识民间环保组织 | 10 |
| 第三节 民间环保组织在倡导中的作用 | 15 |
| 第四节 民间环保组织自身的角色和定位 | 18 |
| 第二章 准 备 | 23 |
| 第一节 内部分析 | 24 |
| 第二节 外部分析 | 26 |
| 第三节 选定目标 | 26 |
| 第四节 利益相关方的分析 | 31 |
| 第五节 倡导行动的障碍和风险分析 | 33 |
| 第六节 倡导行动的法律依据分析 | 35 |
| 第三章 基本方法 | 43 |
| 第一节 概 述 | 44 |
| 第二节 教育宣传 | 46 |
| 第三节 考察研讨 | 70 |
| 第四节 建言献策 | 88 |
| 第五节 直接行动 | 98 |

| | |
|-----------------------------------|-----|
| 第四章 策 略 | 119 |
| 第一节 关于策略 | 120 |
| 第二节 推荐策略 | 126 |
| 第三节 实施中的问题 | 150 |
| | |
| 第五章 合作与互动 | 156 |
| 第一节 基础与价值 | 157 |
| 第二节 合作的形式 | 159 |
| 第三节 在差异中前行 | 173 |
| 第四节 与社会各界的互动 | 180 |
| | |
| 第六章 环境维权的法律保障 | 199 |
| 第一节 前 言 | 200 |
| 第二节 调 解 | 201 |
| 第三节 向当地行政主管部门举报和信访投诉 | 203 |
| 第四节 请求人民政府或者环境保护部门进行行政处理 | 206 |
| 第五节 向人民法院起诉 | 209 |
| 第六节 向法律援助机构或者民间环境保护组织寻求法律援助 | 216 |
| 第七节 参加听证会 | 218 |
| 第八节 自力救济 | 220 |