

社会组织：污染防治攻坚战中的瞭望哨和加速器

Social Organization: the Lookouts and Accelerators in the Battle of Pollution Prevention and Control

摘要 打好污染防治攻坚战需要政府、企业、社会组织、公众充分发挥各自作用，形成攻坚合力。目前，中国有近3万家在生态环保领域开展工作的社会组织，因其特殊组织方式、工作特点、关注领域，已经在保护生态环境、促进绿色发展等方面开展了各种各样的工作和活动。社会组织在污染防治和保护生态环境领域，充当着监督者、倡导者、推动者的角色。当前，社会组织应积极作为，继续走在“污染防治攻坚战”的前线，发挥好瞭望哨和加速器的作用。

关键词 社会组织；污染防治攻坚战；公众参与；环境公益诉讼

■文/汪燕辉

距离2017年10月中共中央在十九大报告中首次提出“打好污染防治攻坚战”，已经有一年多的时间了。随着全社会从上到下全面的动员和行动，不仅仅是地方政府、生态环境相关部门，普通的公众也对“打好污染防治攻坚战”耳熟能详。相关部门为“打好污染防治攻坚战”提出了明确路线图和各领域期望实现的指标，作为一场“全方位的立体战”，在大气、水、废弃物等重点领域和渤海、长江经济带等重点区域制定了行动方案和策略。在所有的方案和行动计划中，尤其强调要着力营造政府依法监管、企业发挥主体责任、社会组织和公众共同参与，各尽其责、良性共进的外部环境。由此可见，作为“第三部门”的社会组织在这场攻坚战中也有着独特的作用。

2010年原环境保护部发布《关于培育引导环保社会组织有序发展的指导意见》^[1]，对全国各种环保社会组织在全国开展的活动的积极作用予以了肯定，指出社会组织“在提升公众的环保意识、促进公众的环保参与、改善公众的环保行为、开展环境维权与法律援助、参与环保政策的制定与实施、监督企业的环境行为、促进生态环境保护的国际交流与合作等方面发挥了重要作用，已成为连接政府、企业与公众之间的桥梁与纽带，是构建和谐社会、推动环保事业发展的重要力量”。

2016年《中华人民共和国慈善法》正式颁布实施，大大促进了社会组织规范化发展。国双数据中心的数据显示^[2]，截至2018年底，中国社会组织数量超过80万家。社会组织主要有社会团体、民办非企业和基金会三大类，其中专注于生态环保议题的社会组织占总体的3.7%，在3万家左右。这些环保社会组织发挥着生态环境保护监督者、推动者、倡导者的角色。

开展独立数据收集和分析，充当监督者角色

2018年6月24日，中共中央、国务院发布《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》（以下简称《意见》），在《意见》里明确了环境治理的具体指标^[3]：到2020年全国细颗粒物（PM_{2.5}）未达标地级及以上城市浓度比2015年下降18%以上，地级及以上城市空气质量优良天数比率达到80%以上；全国地表水Ⅰ类水体比例达到70%以上，Ⅱ类水体比例控制在5%以内；近岸海域水质优良（一、二类）比例达到70%左右；二氧化硫、氮氧化物排放量比2015年减少15%以上，化学需氧量、氨氮排放量减少10%以上；受污染耕地安全利用率达到90%左右，污染地块安全利用率达到90%以上；生态保护红线面积占比达到25%左右；森林覆盖率达到23.04%以上。从当前的形势看，实现2020年阶段性目标，任务重，时间紧，要有效推进各项治理工作，保证治

作为“第三部门”的社会组织在这场攻坚战中也有着独特的作用。

理效果和进度,除了政府在其监管体系中对上述目标的监测、追踪和发布之外,环保社会组织可以广泛调动力量,开展数据收集和分析,对既定任务的完成情况进行监督。

2018年“卫蓝侠—清水为邻”项目发布了《从速决战到长治久清——黑臭水体治理第一阶段之百河观察》报告^[4]。该项目是由阿拉善SEE基金会、公众环境研究中心、自然之友、河流守望者发展中心共同发起的,全国近30家环保组织支持参与其中,紧扣《城市黑臭水体整治工作指南》《水污染防治行动计划》,通过认领黑臭水体,对黑臭水体进行调研,对治理后的效果组织公众评议,形成调研报告的协作工作过程,促进建立良好的政府、企业、社会组织、公众的多方对话机制,促进黑臭水体治理工作。《从速决战到长治久清——黑臭水体治理第一阶段之百河观察》报告调查的16个城市101条黑臭水体(包括91条重点督办水体)中,有33个水体总体状态较好,与官方公布的治理完成结果比较吻合;有1个水体仍存在较为明显的黑臭问题,与官方公布的结果差异较大;余下的50个水体多数已有改善,但在颜色、气味、垃圾、污水入河四个方面仍有不足之处。

在这一案例中,全国各地参与其中的社会组

织超过30家,参与者不仅限于社会组织的工作人员,还动员了很多志愿者。他们参与的工作包括提供数据、对官方数据进行核实和校验等,一方面从第三方的角度对政府的数据收集工作进行了监督,另一方面也因其动员公众和媒体,形成了强大的舆论氛围而起到了倒逼城市加快环境基础设施建设的作用,从某种意义上讲对政府牵头的市政建设的短板提升起到了促进作用。

通过环境公益诉讼,发挥生态环境保护的推动者角色

《环境保护法》(2014年修订)第五十八条明确规定“对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼”^[5],标志着环保组织提起环境公益诉讼有了坚实的法律保障。

明确的法律出台后,全国各地多家社会组织都把公益诉讼列为主要工作内容之一。以环境公益诉讼领域的先行者——自然之友为例,截至2018年底,该机构共提起公益诉讼40起,其中立案34起,涉及水、大气、土壤污染的就有22起之多。在2017年世界环境日,北京市第四中级人民法院发布消息称,其受理环境民事公益诉讼案件10件,其中2015年受理1件,2016年受理9件,社

➤ 通过活泼有趣的文体活动,能让生态环境保护的理念更加深入人心



社会组织在环保领域开展工作的优势之一是社会组织的多样性，大大小小的社会组织开展的项目既可以百花齐放，又可以合纵连横形成合力。

社会组织作为原告起诉的有8件^[6]。由此可见社会组织在环境公益诉讼中起到了很重要的作用，以下结合具体案例做简单归纳。

促进对破坏环境成本谁来承担的理性探讨

2016年春，常州市外国语学校数百名学生体检检查出皮炎、湿疹、支气管炎、血液指标异常、白细胞减少等症状。学校附近正在进行土壤修复施工的“毒地”成为学生家长怀疑的对象，因为此地曾先后被三家化工企业使用。该问题经由媒体曝光后，社会组织迅速跟进。同年4月29日，自然之友和中国生物多样性保护与绿色发展基金会对造成污染的三家化工企业提起公益诉讼，要求三家公司承担污染土壤和地下水的环境修复费用3.7亿元，向公众赔礼道歉，承担原告因本诉讼支出的相关费用。

该案审理过程峰回路转。2017年1月25日一审判决，常州市中级人民法院驳回原告所有诉讼请求，并判令两原告共同负担1891800元的案件受理费。原告不服向江苏省高级人民法院提起上诉，二审判决结果推翻了一审结果，判令被告就其污染行为向社会道歉，并承担原告为本案诉讼支付的律师费和差旅费，但是驳回了原告的其他诉讼请求。尽管这场公益诉讼中社会组织没有完全胜出，但通过这场持续近两年、赢得社会广泛关注的诉讼，不仅促进了社会对“破坏环境是有成本的”这个理念形成共识，也推动了在社会治理框架内有章可循地辨明“破坏环境的成本谁来承担”这个问题的答案。

日前浙江省首例社会组织提起的环境公益诉讼案件审理结果恰恰印证了上述结论：浙江省高级人民法院判处相关侵权企业支付环境修复等费用3000余万元^[7]。

推动企业提供更加环境友好型的产品或服务

2017年9月1日，北京市第四中级人民法院受理了重庆市绿色志愿者联合会起诉百度外卖（北京小度信息科技有限公司）、美团（北京三快科技有限公司）、饿了么（上海拉扎斯信息科技有限公司）三家外卖平台环境污染责任纠纷一案，原告认为被告外卖订餐平台上存在经营模式缺陷，未向用户提供是否使用一次性餐具的选项，致使用户在直接点餐的情况下系统会默认为其配

送一次性餐具，造成资源浪费和生态破坏^[8]。这一诉讼理由的本质是社会组织通过公益诉讼的手段促进企业采取更加环境友好型的产品和服务。目前该案的审理结果还没有披露，但是在美团外卖的付款页面上已经悄然添加了“餐具数量”的选项，并用明显的绿色字体标记提示“选无需餐具，助力环保”。

发挥各自特长，做环保行动的倡导者

社会组织在环保领域开展工作的优势之一是社会组织的多样性，大大小小的社会组织开展的项目既可以百花齐放，又可以合纵连横形成合力。

组团倡导，促进有效经验的广泛分享

连续开展了28年的节能宣传周，在2018年的主题是“节能降耗，保卫蓝天”。节能宣传周期间的活动由国家发展改革委、生态环境部等14部门联合组织，全国上下积极响应，各部门组织了形式多样、丰富多彩的宣传活动。其中，在北京举办的“绿色节能经验分享”研讨会成为亮点之一。这场活动是在国家节能中心的指导下，由自然资源保护协会联合瑞士top10节能中心、碳足迹、创绿研究院、世界自然基金会、德国国际合作机构、能源与交通创新中心、中华环保联合会、青年应对气候变化行动网络、落基山研究所、交通与发展政策研究所、绿色创新发展中心等13家中外环保和可持续发展领域的社会组织举办，并在会议当天发起成立了“绿色节能联合”平台。

在此次宣传活动中，来自会议主办方的代表分享了中国不同地区，通过联合企业、开展研究项目等手段在工业、建筑、交通、制冷、绿色供应链、能源管理等层面开展的“节能降耗，保卫蓝天”项目的具体做法和经验。比如在工业节能方面，苏州市节能技术服务中心主任朱倍芳介绍了当地支持中小企业可持续能源管理体系建设的工作；在交通节能方面，世界银行高级交通专家谈桦介绍了世界银行的中国交通知识传播平台（TransFORM），德国国际合作机构（GIZ）可持续交通项目经理李静竹介绍了多式联运如何助力交通节能减排，能源与交通创新中心（iCET）清

发挥好3万家环保社会组织在污染防治中的监督、推动、倡导作用,是实现“污染防治攻坚战”在2020年取得阶段性胜利的目标的重要内容。

洁交通项目高级经理康利平则介绍了他们的中国绿车榜项目。社会组织形成合力,搭建平台,将诸多组织在项目层面的实际操作经验进行更广泛地分享和传播,是促进生态环境保护的有关政策和措施落在实处的有益尝试。类似的平台机构还有很多,如绿色低碳发展智库伙伴、清洁交通伙伴关系、清洁空气联盟等。

通过文体活动,让生态环保理念深入人心

2017年8月4日,中国绿色碳汇基金会与国际环保组织野生救援(Wild Aid)在北京三里屯太古里红馆联合举行“蔬食,我的新挑食主义”发布会。会上发布了由黄轩、杨颖和黄磊三位野生救援蔬食项目公益大使担任主演的公益广告和平面海报。此后的一段时间,三位文艺界人士代言的倡导绿色健康生活方式的海报在北京的地铁里成为一道清新的风景,潜移默化地向公众灌输了“通过简单的行动,让身体和环境都保持健康”的理念^[9]。

2019年1月8日,抚仙湖万科新年马拉松举办,这是一场近2000名参赛者参与的大型赛事,与其他马拉松比赛不同的是组委会携手“自然之友”将垃圾分类、物资减量和回收等环保理念融入了比赛,举办了一场零废弃赛事。赛事共招募了118名“零废弃领跑者”,自带折叠杯,并承诺全程不使用纸杯。在起终点位置,30名环保志愿者设立了54个分类垃圾桶,对现场垃圾进行分类回收^[10]。

采用当下人们喜闻乐见的方式把爱护自然、保护生态环境的行为变成一种生活时尚,能让生态环境保护的理念更加深入人心。充满创造力的环保社会组织恰恰是这些创造性的传播和公众倡导活动的重要推动者。

结语

本文通过案例总结分析了环保社会组织参与生态环境保护的一些典型方式和工作,环保社会组织在公众教育和公众参与活动中因其独有的创造性、灵活性、亲民性而具有巨大的影响力和渗透力,在推动公众意识提升和促进行为改变上是政府主导的活动的必要补充。

打好污染防治攻坚战,离不开全社会各种力

量的参与。发挥好3万家环保社会组织在污染防治中的监督、推动、倡导作用,是实现“污染防治攻坚战”在2020年取得阶段性胜利的目标的重要内容。社会组织要继续走在“污染防治攻坚战”的最前线,为保卫蓝天碧水贡献自己的力量,做打好污染防治攻坚战中的“瞭望哨”和“加速器”。^{HB}

参考文献

- [1]环境保护部. 关于培育引导环保社会组织有序发展的指导意见[EB/OL]. 2010-12-10. http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201101/t20110128_200347.htm.
- [2]国双数据中心. 中国公益慈善发展报告[R]. 2018.
- [3]中共中央, 国务院. 关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见[EB/OL]. 2018-06-16. http://www.xinhuanet.com/mrdx/2018-06/25/c_137278451.htm.
- [4]白雪. 黑臭水体根子在于城市环境基础设施不合格 立足长治久清 改变浮于表面的短期治理[N]. 中国经济导报, 2018-05-24.
- [5]中华人民共和国环境保护法(2014修订)[EB/OL]. 2014-04-24. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2014-04/25/content_1861279.htm.
- [6]熊琳. 北京法院: 环境民事公益诉讼案件增长[EB/OL]. 2017-06-05. http://www.xinhuanet.com/legal/2017-06/05/c_1121089375.htm.
- [7]吴帅帅. 浙江首例社会组织提起环境公益诉讼案件审结[EB/OL]. 2019-05-22. http://www.xinhuanet.com/2019-05/22/c_1124528568.htm.
- [8]肖玮. 三大外卖平台被诉污染环境[EB/OL]. 2017-09-05. http://www.xinhuanet.com/tech/2017-09/05/c_1121604333.htm.
- [9]中国绿色碳汇基金会. “蔬食,我的新挑食主义”发布会在京举办[EB/OL]. 2017-08-08. <http://www.forestry.gov.cn/thjj/5006/101494/3.html>.
- [10]孔锤炼. 2019抚仙湖万科新年马拉松(高原)成功举办[EB/OL]. 2019-01-03. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1621574526181314312&wfr=spider&for=pc>.

(作者系绿色创新发展中心运营总监)