

公众参与“嘉兴模式”为何写入联合国报告？

建议有回声 监督见实效

公众有表达权、建议权，还有投票否决权

◆蔡华晨 朱政

今年5月26日，环境保护部部长陈吉宁赴内罗毕联合国环境规划署总部，同联合国环境规划署执行主任施泰纳一起，发布了《绿水青山就是金山银山：中国生态文明战略与行动》报告。

自2013年起，联合国环境规划署就不同国家迈向可持续发展的不同经验、模式和途径开展了系列研究工作。在此基础上，联合国环境规划署形成了两份报告，《绿水青山就是金山银山：中国生态文明战略与行动》就是其中一份，这份报告旨在向国际社会展示中国建设生态文明、推动绿色发展的决心和成效。

在报告的“推动环境保护多元共治”章节，专门提到了“公众参与与环境保护的嘉兴模式”。

报告中写道：嘉兴模式始于浙江省嘉兴市，成功示范了城市公众参与模式。在这一模式内，环保社会组织为地方政府的环境决策提供支持。在中欧环境治理项目的支持下，这一模式在浙江省其他10个城市得以推广。

实际上，早在几年前，嘉兴市这种公众参与与环境保护的模式就引起了欧盟的注意。当时欧盟专门出资支持我国政府开展中欧环境治理项目，对嘉兴模式的研究就是其中一个子项目。

嘉兴模式为何会引起国内外的注意？

用一句话来概括，就是公众参与环保不走过场，而是切实走群众路线，有力推动污染减排。

“现在许多地方都鼓励公众参与环保，嘉兴的公众参与环保，不仅有表达权、建议权，还有投票否决权，这可以说是一个大胆的创新。”中国政法大学环境资源法研究所所长王灿发教授曾表示，嘉兴市赋予公众环保否决权后，污染企业应不应该“摘帽”，不是官员说了算，而是政府和市民一起决定，让普通百姓真正感受到自己在行使当家作主的权利。

国内外的实践都证明，保护环境不仅是环保部门的事，公众的有效参与也是重要推动力量之一。在嘉兴市，普通市民代表可以采用“大环保、圆桌会、陪审员、点单式、道歉书、联动化”等形式，直接参与环境治理。

2010年4月，嘉兴市民环保检查团和环保专家服务团经过联合调研，认为嘉兴市的环境资源承载力不足、地形狭窄，建议市政府否决一个投资达100亿元的橡胶项目，最终获得成功。

嘉兴市环保联合会副会长万加华表示，嘉兴模式就是在政府支持下，形成的以嘉兴市环保联合会为龙头，以



图为嘉兴市环保联合会成员参加由嘉兴市环保局、嘉兴广电集团联合举办的环保科普直播间活动。蔡华晨摄

市民环保检查团、环保专家服务团、生态文明宣讲团和环境权益维护中心为支撑的“一会三团一中心”组织框架，进而推动公众充分参与环境治理的一条路。

6年前，作为普通市民的万加华被叫到嘉兴市环保局，由此开始，他见证了嘉兴模式一步步发展成熟。

“就在不久前，因委托的第三方机构数据造假，一家企业被环保部门戴上了污染的帽子，企业负责人来找我们喊冤，实际上，他们并未参与造假。我们经过调查后，向环保部门提出建议，后来就修改了黑名单制度，并加强了对第三方机构的监管。”万加华说，现在公众、政府、企业三方联动机制更加成熟，切实解决了不少问题。

此外，行之有效的嘉兴模式还受到了温州市、金华市等地的效仿。

《绿水青山就是金山银山：中国生态文明战略与行

动》报告的起草人之一，环境保护部环境与经济政策研究中心战略部主任、中欧环境治理项目执行主任俞海表示，这份报告的主要目的是向国际社会宣传和分享中国生态文明建设的战略、行动及成功案例经验。嘉兴模式在环境保护公众参与领域具有一定特点，也取得一些成效，作为典型案例入选报告，可使其他地区借鉴和参考其中的机制和做法。

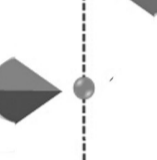
嘉兴模式最突出的三大特点是大环保、联动化、圆桌会。大环保，即构建政府—企业—公众三方治理平台；联动化，即环保部门和其他政府部门及社会组织采取联合行动，建立相互协作配合监督的关系；圆桌会，即邀请利益相关方进行开放式讨论，通过沟通交流形成共识。通过这3点，嘉兴市建立起了政府、企业和公众在环境保护中的协作机制，动员了各方力量，形成了环境保护统一战线。

嘉兴市环保联合会完善公众监督新模式亮点



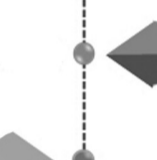
2011年

嘉兴市环保联合会成员对晶科能源进行现场调查，召开圆桌会，研究分析问题。5年来，共上门监督环境违法企业逾300家，促进了企业整改，维护了公众环境权益。



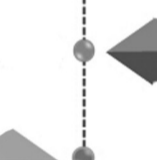
2012年

协助嘉兴市环保局招募治水志愿者逾3000人，号召广大市民积极参与水环境治理。



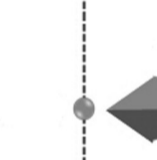
2014年

协调相关部门和媒体到嘉兴港区开展环境污染调查，并首次以书面形式向当地环保部门提出意见建议，督促当地政府和环保部门尊重现实，加强治理。



2015年

配合中欧环境治理中外专家总结了环保公众参与嘉兴模式的3点实践经验。参加了环境保护部9月在北京召开的环境社会治理研讨会，并作交流发言。



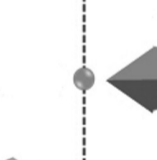
2015年11月

首次组织市民环保检查团和环保专家服务团以“两团联动”形式，赴南湖区余新镇余新振涛五金喷涂厂，现场调查其整体异地搬迁改造项目进展情况，并对项目的公众参与和污染防治情况进行监督服务。



2016年1月

积极参与嘉兴市环境监察支队每季度3次的“双随机”环境执法检查，由联合会选出市民代表抽取检查企业名单，并全程监督执法小组赴企业检查。



2016年4月

与嘉兴市环保局联合举办了第二期“嘉兴市环保法制矫正学堂”，邀请尚未完成“摘帽”整改任务的87家企业参与培训，督促企业吸取教训、履行承诺、加强整改，早日完成“摘帽”整改任务。



2016年4月

举办沙龙，邀请成员以“我眼中的绿色”为主题畅谈绿色理念。举办生活垃圾减量化处置、环保信息公开和“我对环保有话说”等沙龙活动。6年多来，联合会不定期组织“环保实践”，协调市环保局设立市民参与环境执法、审批、治污、监测等实践岗，开展实践活动逾600次，参与实践人数逾8000人(次)，激发了广大市民的参与热情。



2016年10月

首次组团赴昆明市考察学习，与昆明市环保部门作了交流，并考察了滇池水环境治理，形成了深入参与环境保护的共识，进一步提高了联合会成员的参与热情。

2011年-2012年

参与承办“六·五”环境日和浙江省首个生态日主题纪念活动。协助承担了“十一五”生态文明建设和环境保护成就展，组织市民代表与时任浙江省省长吕祖善交流沟通，积极展示公众参与的风采。

2013年

参加浙江省环保厅在嘉兴永明石化有限公司召开的首个环保竣工验收听证会，当场提出专家意见，服务指导项目竣工验收。

2015年

首次以市民、点单、政府督察的形式参与“点单式督察”活动，现场抽查企业贯彻落实《企业事业单位环境信息公开办法》情况。

2015年下半年

积极开展多次自主性参与活动，先后对平湖市景兴纸业、南湖区秀舟纸业等进行现场考察，并组织召开圆桌会议，及时化解矛盾，促进了环境治理。

2016年3月

组织生态文明宣讲团赴金都景苑小区进行生活方式绿色化宣讲，引导居民逐步增强生活方式绿色化意识，倡导合理消费，推动形成尊重自然、保护自然、勤俭节约的社会风尚。

2016年7月

参加嘉兴市环保局组织的重点排污单位环境信息公开专项执法检查活动，随机抽取10家重点排污单位名单，全程跟踪执法人员对排污单位的检查，推进了企业环境信息公开。

在随后召开的“双随机一公开”监管情况通报会上，副会长万加华代表公众充分肯定了这项工作，并提出既要重视过程公开，也要注重检查结果公开的意见建议，受到市环保局党组成员、副局长朱伟强的高度赞扬。

整合资源形成环保合力

嘉兴市环保联合会探索环保民间组织自主式管理新路

◆蔡华晨 朱政

嘉兴，自古以来景色秀丽，文人辈出，底蕴深厚。在这样一个水乡城市，一个由民间发起、政府支持、广泛集结民间环保力量的团队——嘉兴市环保联合会成立了。6年多来，嘉兴市环保联合会推动着现有环保资源的有效整合，形成了开展“大环保、大联合、大服务、大协作”工作的大合力，开创了公众参与环保的嘉兴模式，探索形成了环保民间组织自主性参与和自主式管理的新格局。

努力实现大环保、大联合、大服务、大协作

嘉兴市环保联合会下设“三团一中心”，即市民环保检查团、环保专家服务团、生态文明宣讲团和环境权益维护中心，积极协调各方社会资源，加强社会监督。深入开展环境服务，广泛开展环境宣讲，维护公众环境权益，联合社会各界共同参与环境保护工作，充分发挥了政府与社会间的桥梁和纽带作用，深化提升了环保公众参与嘉兴模式。

2010年12月6日，《嘉兴市环保联合会章程》出台，首批环保联合会成员入会，标志着嘉兴市环保联合会正式成立。2016年1月，联合会举行了换届仪式，一批热心参与环保事业的民间环保新兵加盟。至此，来自全社会各行各业的157个单位(个人)加入到这支民间环保大军。

近6年来，嘉兴市环保联合会积极维护公众环境权益，回应公众环境诉求，监督“戴帽”企业环境治理，现场考察“摘帽”企业整改。在推动公众参与环保的实践中，逐渐形成了大环保、圆桌会、陪审员、道歉书、点单式、联



图为嘉兴市环保联合会成员赴企业监督环境问题整改情况。蔡华晨摄

动化六大模式。

2011年，这六大模式先后得到《人民日报》等媒体的专题报道，后被学界称为环保公众参与的嘉兴模式，还被列入中欧环境治理项目在浙江全省推广。同年6月5日，时任浙江省委副书记、省长吕祖善在首个浙江生态日亲临嘉兴市，接见联合会成员。

2015年，嘉兴市环保联合会在市民环保检查团内设立环保特约监察员和环保特约监督员，分别对各级环保部门开展监察活动，对排污企业开展监督活动，增强环保志愿者活动的实效性和针对性。

嘉兴市环保联合会还参与了浙江省首例环境公益诉讼案，在参与实施行政处罚罚审制度的同时，开通3家志愿律师事务所环境维权热线电话。2013年，浙江省高院确定嘉兴市环保联合会为嘉兴市环境公益诉讼主体。2015年，联合会首次参加市环保局召开的行政复议听证会。

近年来，嘉兴市不断强化部门联动制度建设，如市纪委牵头，联合环保、公安、法院、检察院等部门建立了“四项联动执法机制”，保障了环境执法的顺利实施。市环保局分别与市民政局、市检察院出台了《关于鼓励发展群众性环保组织的指导意见》《关于环境保护公益诉讼的若干意见》。

同时，强化社会公众参与制度建设，先后出台《嘉兴市环保志愿者服务队工作章程》《嘉兴市民环保检查团组织管理办法》和定期监督、定期例会、定期活动、定期评“四定”制度，实施了《嘉兴市民参与环保专项行动宣传办法》《嘉兴市环境污染举报奖励办法》等，出台《关于进一步规范环保公众参与工作的若干意见》《关于进一步规范环保“黑名单”制度的通知》等。

经过多年实践，嘉兴市基本建立了较为完善的环保公众参与制度体系，实现了环保公众参与从随意性向制度性的转变与发展。

在自身规范建设上，除《嘉兴市环保联合会章程》外，第二届嘉兴市环保联合会还特别重视制度建设，先后制定了《嘉兴市环保联合会财务管理规定》《嘉兴市环保联合会会员参加补贴制度(试行)》《嘉兴市环保联合会在职人员薪酬管理办法(试行)》等，促进了联合会健康有序发展。

集结社会各界环保卫士

在这个发源自民间的环保联合会里，集结着许许多多环保志愿者，他们是孜孜不倦、身体力行的绿色生活追求者，是无私无畏、勇往直前的民间环保卫士，也是不辞辛劳、无怨无悔的环保事业奉献者。

万加华，一名从事建材行业的生意人，从一名普通环保志愿者成长为嘉兴公众参与环保队伍的中流砥柱。

“请为嘉兴的环保事业奉献一份爱心，这些款项将全部捐赠给嘉兴市环保联合会，用于嘉兴的环保事业。”今年5月21日下午，万加华带着他的两本以环保志愿者视角撰写的环保图书《欧洲环保十日行——从欧洲环保看

“嘉兴模式”》《为母疗伤——嘉兴市公众参与环境保护纪实》，在嘉兴市中心江南大厦举行签名售书会，不到1小时，就筹集了善款10576元。

《欧洲环保十日行——从欧洲环保看“嘉兴模式”》是2015年1月中旬万加华随同中欧环境治理项目出国考察交流后撰写的，《为母疗伤——嘉兴市公众参与环境保护纪实》是万加华多年来参与环保活动的日记。对于环保联合会，万加华有着深厚的感情，他把曾经参与过的各类环保活动经过、感受付诸笔端，以激励环保新兵加入到这个大集体中。

董国新是浙江慧钢科技发展有限公司常务副总经理，一名切实维护环境利益的企业家，一名今年刚加入嘉兴市环保联合会的新兵。他对环境保护也有着深刻的认识：“环保不仅仅是政府的责任，更是企业的责任，也是每个人都可以参与的大事业。”

张岗涛是浙江朝晖过滤技术股份有限公司安全环境职业健康部门经理，也是一名新加入的成员。作为一名企业环境安全工作者，他对环境保护的认识更加深刻：“加入环保联合会后，感到身上的责任更大了。今后我将从自身做起，一方面做好企业的环保工作，另一方面积极参加联合会活动，以自己的专业知识为嘉兴环境的改善出一份力。”

嘉兴学院副教授许兆祥和嘉兴科技工作者姜永勤是一对时时刻刻关心身边环境的夫妻，退休后一直积极参与联合会的各项活动。在他们的带动下，嘉兴学院许多专业的专家开始加入这支民间环保队伍；有关垃圾分类、致力于从社区基层推广分类理念的副教授裴浩，有在参与企业建设项目环评等活动中一语道破的副教授朱海伦，有积极向成员传授环境专业知识的周良斌，还有积极参与环保活动、坚决向污染宣战的陆培良、葛学光、万有生……

嘉兴民间环保人物的影响力扩大到了全社会，他们的脚步走得铿锵有力。

近年来，嘉兴市通过举办十大先锋人物评选等活动，积极打造参与环境保护光荣、参与污染防治人人有责的新风尚。万加华获得嘉兴市第三十大环保风云人物称号，翟志才、周立群等人获得首届生态嘉兴先锋人物荣誉称号，朱海伦获得2013全省环保先锋个人奖，嘉兴市环保联合会获得浙江省2013环保先锋团队奖。

嘉兴市环保局党组书记、局长曹建强认为，嘉兴公众参与环保的模式日渐成熟，环境质量日益改善，这既要归功于党委政府的决心，也得益于不断壮大的环保志愿者队伍。他们既监督党委政府、环保部门的治污工作，更督促污染企业加大治污力度，为全市环保事业的发展和环境质量的改善贡献了重要力量。

2015年9月14日，中欧环境治理项目终期评估小组在嘉兴市召开座谈会。与会专家认为，嘉兴市通过让公众参与区域污染防治监督、参与环保基层组织建设等，建立了多元模式的公众联动机制，推进了环保公众参与由单一性向多元模式的转变与发展，形成了自主性参与和自主式管理的嘉兴模式。