

中华环保联合会成立12年坚持推动环境维权

# 埋首躬行, 梦想并不遥远

冯应聚

12月4日,CCTV2016年度十大法治人物在京揭晓,中华环保联合会作为新环保法实施后的首例大气污染公益诉讼案件发起和推动机构,获此殊荣。中华环保联合会秘书长张永红接过沉甸甸奖杯的一瞬间,心中油然而生的正义感紧紧地包围他,往日的艰辛化作过眼云烟。“荣誉属于所有关心环保公益事业和关心环保法律服务事业的人。”

## 德州案件, 扳倒污染“钉子户”

如果不是2014年污染投诉网上一条关于山东德州振华玻璃厂(以下简称“振华”)的投诉信息引起了中华环保联合会法律中心工作人员的关注,2015年或许也将不会成为大气污染防治公益诉讼的破冰之年。

投诉信息来自振华玻璃厂周边的居民,工作人员经过多方查证后发现,这家企业竟是名副其实的污染“钉子户”。诸多的处罚记录显示,该企业的两条生产线并未启用任何有效的污染治理设施。近年来,振华公司曾多次被附近居民投诉。山东省环保厅和德州市环保局也曾多次对其进行行政处罚,要求其停产整顿并处罚款;而在APEC期间,振华公司还被环境保护部点名批评。

多年来,虽然屡罚屡停,但振华公司始终不曾安装任何有效的污染治理设施,“裸奔”于国控重点污染源行列。

“一根烟筒里冒着大烟,另一根烟筒里冒着大黑烟。”这是中华环保联合会法律中心一线工作人员魏哲首次去现场调研时,看到的情景。玻璃厂的生产线若是在没有污染治理设施的情况下生产,氮氧化物、二氧化硫必定严重超标。“一层灰”“咳嗽”“气味刺鼻”,走访中,周围的居民反复地向调研人员诉说着自己常年深受的烟尘侵害之苦,可除了个别环境意识强烈者,多数居民只能无奈地倒倒苦水,再无他法。

当行政手段失灵时,需要用司法的途径筑起最后一道防线。根据各环境主管部门对振华公司既有的污染处罚记录,已具备了提起公益诉讼的条件。2015年3月19日,中华环保联合会一纸诉状将振华公司告上法庭。次日,德州市市长约谈了企业负责人,污染行为当即停止。

2015年3月24日,德州市中级人民法院正式受理此案后,依原告中华环保联合会的申请,进一步向德州市环保局调取了振华公司更为详细的污染事实和证据,并为中华环保联合会委托环境保护部环境规划院进行损害评估。德州市中院最终于2016年7月20日宣判,被告振华公司赔偿因超标排放污染物造成的损失2198.36万元,用于德州市的大气环境质量修复,并在省级以上媒体向社会公开赔礼道歉。

城市黑臭水体治理,不仅关乎城市整体形象,更是与公众切身利益和感受密切相关,社会公众对此关注度较高,参与城市黑臭水体治理的意愿也较为强烈,充分发挥社会公众的参与和监督作用,对于推动我国城市黑臭水体治理工作具有非常重要的意义。

### 政府民间共同推动治理

为落实《水污染防治行动计划》(以下简称“水十条”)提出的“消除城市建成区黑臭水体”和“强化公众参与和社会监督”的要求,住建部会同环境保护部等部门编制了《城市黑臭水体整治工作指南》(以下简称《指南》),便于更好地指导地方开展黑臭水体整治工作。除对城市黑臭水体治理技术、政策保障等进行规定外,《指南》还特别强调和引入公众参与机制,规定在水体排查认定、方案评估、进度监督和验收阶段都要公开信息和参考公众意见,监督政府对黑臭水体整治的成效,做到让公众满意。

为有效发挥信息公开和公众参与在城市黑臭水体治理中的作用,环境保护部联合相关单位就城市黑臭水体治理的公众参与机制等内容开展了相关研究;环境保护部与住建部还联合建立了由信息报送、信息发布和公众参与3个子系统组成的城市黑臭水体整治监管平台,开通了信息报送系统和信息发布网站,建立了城市黑臭水体整治公众微信号(微信公众平台“城市水环境公众参与”),为社会公众了解和掌握黑臭水体治理相关信息以及参与城市黑臭水体治理提供了很好的平台。

在此背景下,国内很多环保社会组织也逐步参与到城市黑臭水体治理行动中。例如,包括公众环境研究

至此,被民众广泛关注的空气污染,在环境公益诉讼领域,也有了先例可循,这一案件的胜诉,对未来的大气环境治理和公益诉讼事件亦有借鉴。

### 环境维权, 步履艰难

事实上,2015年,在准备振华大气污染防治案件的同时,中华环保联合会还在着手两起危险废物废弃物类案件的公益诉讼。据统计,中华环保联合会自2005年成立至今,12年来,共介入处理环境问题近千起,其中,联合媒体曝光等形式对120起典型环境问题进行监督,对80起环境纠纷提供法律援助,开展环境公益诉讼实践38起。

魏晓娟是中华环保联合会法律中心综合部的负责人。2005年,武汉大学研究生毕业后,她便进入刚刚成立的法律中心工作,到现在已经11年有余。“当时没有想太多,谁受到了环境的污染,我们就想帮助谁。”有法学背景的人,多数还是想做案子。当时,同年4月刚刚成立的中华环保联合会尚未建制完全,虽然环境维权是在创会伊始,便由宋健、解振华、曲格平等多位领导共同谋划以确立的重要职能,但对于一个新的机构,一个人在当时还不被公众理解的NGO角色下,这项工作具体怎么开展是个难题。

魏晓娟回忆,当时大家想做环境维权案件,却苦于没有案源。怎么办?去报网上登广告,告诉大家怎么受到环境侵害,可以去找中华环保联合会。再后来,中华环保联合会开通了投诉热线,又去报网上登广告,告诉大家发现污染现象可以打热线电话。群众投诉日渐增多,加上秘书处也在协调环境保护部政策法规司等机构,案源也从无到有,从少到多日渐积累起来。

环境案件毕竟属于新生事物,遇到专业或疑难法律问题该向谁求助?中华环保联合会又发起了法律专家委员会,逐渐吸纳马骥聪、吕忠梅、蔡守秋等一流法律专家进入。案件代理需要律师,中华环保联合会便开始招募环境志愿律师和志愿律师事务,从2007年的37位律师,10家律所,积累到如今,已经有覆盖全国的378名志愿律师和108家志愿律师事务所参与其中。

由于案件的增多,法律中心最多时曾有17名专职负责的工作人员。环境案件发生地多在野外,条件恶劣,诉讼部门通常每人每月都要接手2~3个调研任务。基本每次外出,都用一周左右的时间搜集证据、向环保部门了解情况或



中华环保联合会诉贵州清镇国土局环境公益诉讼案,委托代理人北京长安律师事务所冯秀琴(右)接受记者采访。

是跟企业对话。部门里有人曾半开玩笑的调侃:“出差就意味着上战场。”此话一点都不夸张。

2012年底,内蒙古某大型药厂在污水处理厂未运行的状态下直排制药废水。为采集污水水样,中华环保联合会要求诉讼人员选择半夜出动。内蒙古高原的12月,夜里的温度会骤降到零下20摄氏度以下。据调研人员韩宁回忆,同去污染前线的人们无一例外都感冒了,在那几天里,每天节奏就是出门调研,回家吃药。

环境的艰苦尚还可以有所准备,可真正的危险却无所不在且难以预料。污染企业绝不会乖乖就范,一旦发现有人在暗中调查,往往不会善罢甘休:突如其来的砖头、虎视眈眈的恶犬,紧随其后的跟踪车辆……可能是经历的次数太多,调研人员谈起这些,仿佛在聊别人的段子般轻松。

“环境维权就是中华环保联合会的一面旗帜。”魏晓娟对于已故原秘书长曾晓东对维权工作的屡屡强调,记忆犹新。不仅如此,前逾花甲的曾晓东还曾多次亲赴污染前线暗访、调研。

中华环保联合会副秘书长谢玉红清楚地记得,12年来,每年两次的主席办公会上,参会的主席、副主席最为关心的便是法律中心该年度的工作情况。而在每季度一次或当面或电话的工作汇报中,中华环保联合会主席宋健首先要问的,便是环境维权工作的成果与困难。

辛苦耕耘,换来的是有目共睹的成绩。2008年,重庆大足镉污染案,得到了时任国务院总理温家宝的亲笔批示;2010年“两会”,中华环保联合会向全国人大提交《关于制定〈环境损害赔偿法〉的议案》,一直在推动环境损害赔偿制度的完善;2014年,中华环保联合会诉无锡市蠡湖惠山景区管委会生态环境

损害赔偿纠纷一案,被刚刚成立的最高法环境资源审判庭列为十大典型环境案件……如此案例,不一而足。

### 坚定意志, 图谋发展

目前,我国正处于环境事件的高发期,公众的环境权益极易受损。而环境利益作为一种典型的公共利益、社会利益,保护环境的职责本就应该由全民共同承担。实践证明,许多国家的环境保护立法、环境保护措施都是在公众的强烈要求下实现的,一些对环境负面影响较大的决策,也由于公众的依法维权而取消。事实上,公众已成为各国环保大军中的重要力量。

民间环保组织作为独立于政府和企业之外的第三方,其公信力更高,同时又比公民个人更有力量。“NGO,是非政府的力量,不是与政府不和谐的力量。”中华环保联合会创会秘书长曾晓东在其专著中曾深入思考过NGO的角色与担当。

如今,环保意识深入人心,环境保护成为举国关注的重要话题。近日,习近平总书记再次做出重要指示,要求牢固树立“绿水青山就是金山银山”的强烈意识,努力走向社会主义生态文明的新时代。

在当前的新形势、新挑战下,中华环保联合会秘书长张永红表示,中华环保联合会将始终坚持正确方向,继续埋首躬行,带动更多的环保公益组织开展法治的武器向环境污染宣战,激发更多的民众用行动助力绿色发展。

“这是一把利剑,目标直指环境污染,从首例破冰诉讼全胜,到公益法律服务动员,相信实现环保梦想并不遥远。”正如法治人物颁奖词中所描述,拔公益之剑,斩魑魅魍魉。面对当下的环境形势,中华环保联合会将继续在环境维权之路上,勇于担当,勇敢前行。

## 上海垃圾分类绿色积分有实惠

可在线兑换生活用品

本报记者蔡新华 见习记者刘静 上海报道 记者近日从有关部门获悉,为方便居民兑换垃圾分类账户中的积分,今后,上海市绿色账户将与一家支付宝公司合作,拥有绿色账户的市民既可有实体卡,也可使用虚拟卡;既有线下兑换绿色账户积分,还可线上兑换,更加方便快捷。

目前上海市已有200万户家庭开设垃圾分类绿色账户,在日常生活中分类处理垃圾,并用这份专属绿色诚信档案中的奖励积分兑换生活用品、服务、抽奖和抵扣消费等。

据悉,在支付宝的“城市服务”栏目下,将设置“绿色账户”一栏,居民输入“绿色账户”卡号或扫描卡上条形码,同时输入手机动态码,即可绑

定支付宝。将来,绿色账户积分将可在支付宝里兑换线上线下的商品、服务和折扣券等。目前,支付宝正在广邀千余家超市、便利店等各界商家组建“绿色商家联盟”,为绿色账户居民提供兑换服务。

据上海市绿化市容局环卫管理处副处长齐玉梅介绍,垃圾分类绿色账户是未来生活垃圾处置的大趋势,目前全市累计已有200万户家庭参与,但绿色账户推行4年来,参与度仍不够高。齐玉梅说,目前,绿色账户的主要持有人群为中老年市民,广大青少年市民的参与较少。因此,将绿色账户关联支付宝是激活、用足绿色账户,激励居民多积分、多参与的探索之一。

## 无烟城市控烟执法信息公开排名

北京、西宁、广州、深圳信息公开透明度提高

本报记者陈媛媛北京报道 北京市义派律师事务所控烟公益法律中心近日发布了《18个“无烟城市”控烟执法政府信息公开申请公益行动报告(2016)》。报告显示:北京、西宁、广州、深圳4个城市信息公开透明度较好,银川、兰州未对申请信息公开。

此次义派律师事务所提出公开申请的信息涉及法律法规、执法主体、禁烟标志、宣传倡导、戒烟服务、执法数据、公众参与、监测评估、工作报告、控烟经费、困难挑战11项政府信息。2015年控烟执法信息公开透明城市比例增加了9%,所有事项的“透明

度”和“实施率”均高2014年。

报告显示,缺少专项控烟执法经费或执法人员不足、单位场所不配合以及落实控烟措施劝阻不到位是政府控烟执法中遇到的主要困难。另外,地方性立法层级不高的弊端,也在执法过程中逐步暴露出来。

义派律师事务所建议,各“无烟城市”注意控烟执法效果评估;加强控烟执法队伍建设,保障控烟经费;加强控烟信息统计与分析工作;尽快出台全国性无烟立法,规定室内公共场所、工作场所、公共交通工具全面禁烟,没有例外,不留死角。

## 2016年11月环境保护部已办结公众举报典型案例

### 典型案例一

### 安徽省桐城市明秀无纺布厂违法生产及噪声、废气污染

2016年9月2日,环境保护部“12369”环保举报热线接到公众举报,反映安徽省桐城市明秀无纺布厂排放噪声和废气,严重影响周边居民生活。环境保护部按规定将该举报件转安徽省环保部门办理。

经查,明秀无纺布厂位于安徽省桐城市双港镇,该厂主要生产工艺是购买无纺布原料进行裁剪、绗缝、印花,产成品后直接销售。桐城市环保局检查中发现,该厂扩建了无纺布车间,未办理相关环保

审批手续,生产设备产生噪声较大,利用油墨印花时产生废气且未经处理无组织排放,对周边环境造成影响。

根据检查情况,桐城市环保局对该厂下达《限期改正通知书》,责令其立即改正环境违法行为,但该厂未履行整改决定。针对此情况,桐城市环保局责令该厂立即停止生产,限期补办环评手续,并对其立案查处。

桐城市环保局将查处情况告知举报人,举报人表示满意。

### 典型案例二

### 内蒙古自治区兴安盟坤峰页岩砖厂违法生产、粉尘污染

2016年9月14日,环境保护部“12369”环保举报热线接到公众举报,反映内蒙古自治区兴安盟坤峰页岩砖厂生产过程中排放粉尘、噪声和废气,污染周边环境。环境保护部按规定将该举报件转内蒙古自治区环保部门办理。

经查,坤峰页岩砖厂位于内蒙古自治区兴安盟科尔沁右翼前旗德伯斯镇,申报年产页岩砖3000万块。现场检查时发现,该厂未向环保部门申请建设项目环保竣工验收,主要污染问题为未按照环评要求采取有效除尘、降噪措施,导致粉尘外泄,对周

边居民造成影响。

根据检查情况,科尔沁右翼前旗环保局对该厂下达了《责令改正通知书》,责令其限期完成整改,但该厂未按要求改正违法行为,科尔沁右翼前旗环保局责令企业停止生产并处罚款。鉴于该厂拒不执行停产决定,科尔沁右翼前旗人民政府对该厂下达了《关于对坤峰页岩砖厂进行停业整改的决定》,责令其停业整改,待环保验收合格后方可恢复生产。目前,该厂已全面停产。

兴安盟环保局将查处情况告知举报人,举报人表示满意。

### 典型案例三

### 江苏省苏州市泓凯电子科技(苏州)有限公司违法建设

2016年9月21日,环境保护部“12369”环保举报热线接到公众举报,反映江苏省苏州市泓凯电子有限公司生产过程中排放废气,影响周边居民生活。环境保护部按规定将该举报件转江苏省环保部门办理。

经查,泓凯电子科技(苏州)有限公司位于江苏省苏州市吴江经济技术开发区汾淞南路,主要从事电视机外壳五金机械加工生产。吴江区环保局邀请举报人前往现场检查中发现,该公司厂界无组织排放监

测情况为臭气达标,但其未经审批擅自变更生产工艺为喷粉,并增加了清洗、印刷工段。

根据检查情况,吴江区环保局对该公司擅自建设的喷粉、清洗、印刷生产线实施查封扣押。后督察时发现,该公司印刷线已基本拆除。另外,该处工业用地已逐步转变为商业用地,吴江经济技术开发区已将该公司列入拆迁计划。

吴江区环保局将查处情况告知举报人,举报人表示非常满意。

## 城市黑臭水体治理离不开公众参与

郭红燕

中心、阿拉善SEE生态保护协会、乐水行·北京、绿色江南、绿水守护者、绿行齐鲁、绿色中原、淮河卫士、绿色汉江、绿色潇湘、深圳绿源等在内的环保社会组织,于今年8月初开始联合发布黑臭水体治理观察系列简报,定期盘点各地黑臭河水单更实际情况,治理计划制定和进度完成状况、实地调查和确认的主要发现,以及主管部门与公众及环保社会组织互动情况。截至目前环保社会组织已经发布两期,既推动了政府的工作,同时也吸引更多的环保社会组织和个人加入到黑臭水体的治理行动中。

### 公众全程参与尚待加强

尽管城市黑臭水体治理公众参与已经取得一定的进展,但总体而言,还存在很多问题,公众参与的效果也不尽如人意。

《指南》对社会参与和监督城市黑臭水体治理作了一些规定,但仍缺乏系统整体的规划和设计,缺乏专门的具有可操作性、指导性强、可操作性强的指导文件;地方政府开展信息公开和公众参与的意识普遍不强,城市黑臭水体治理涉及多个部门,各部门在信息公开和公众参与方面还处于各自为政的局面,缺乏部门间协调和合作;相关信息只能做到部分公开,某些关键性信息如工程招投标信息及资金使用情况等并未向社会公开;社会公众主要通过“城市水环境公众参与”“微信公众平台”“城市黑臭水体治理公众参与”“微信公众账号”“城市水环境公众参与”等渠道参与城市黑臭水体治理,集中在城市黑臭水体治

理的前端,还未能做到全过程参与等。

### 治理方案应纳入公众参与

如何更好地开展城市黑臭水体治理公众参与工作?笔者认为,应专门设计和制定全面系统的城市黑臭水体治理公众参与方案或指导文件,推动全过程信息公开和公众参与;应考虑到不同的黑臭水体治理阶段,信息公开和公众参与内容不同,治理阶段不仅包括前期的确定治理计划和方案阶段、治理方案实施阶段、治理效果评估考核阶段,更重要的还有后期的黑臭水体长效保持和维护阶段;应考虑到在不同的阶段,应针对不同社会主体自身的特点,设计更适合其参与的方式,如社会组织、社区、媒体等社会主体特点不同,适合其参与的方式和机制也不同;应将各地公众参与的要求分为一般要求和更高要求,我国各地经济和社会发展水平不一,应鼓励先进的、有条件的地区在公众参与方面达到更高的水平。

通过不断创新信息公开和公众参与模式,广泛动员社会力量参与黑臭水体治理和监督,促进河流整治的全民化和长期化,推动城市河流环境质量的全面改善和人民生活水平的不断提高。据此,提出以下具体建议: 第一,加强城市黑臭水体治理信息公开和公众参与机制研究。对国内外城市水环境治理公众参与的理论和实践开

展研究,特别是针对不同治理阶段、不同社会主体制定的信息公开和公众参与机制进行研究,为我国城市黑臭水体治理公众参与机制设计和制定提供参考。

第二,出台城市黑臭水体治理公众参与指导文件。明确不同治理阶段信息公开和公众参与的内容、程序、机制和平台,明确不同相关部门在城市黑臭水体治理公众参与中的分工和职责,建立部门间协作机制,并制定相应的保障措施。

第三,对城市黑臭水体治理的关键公众参与制度进行试点。例如,选取环境社会调查、环境社会对话、第三方评估、社会资金支持等机制,进行地方试点,不断改进和完善该机制,逐步形成制度文件,然后再在全国推广和使用。

第四,引导和扶持环保社会组织参与城市黑臭水体治理。制定引导和扶持社会组织的计划,对开展水环境保护的环保组织进行专业培训,使其了解国家城市黑臭水体治理的法律法规政策及实施方案,了解城市黑臭水体治理的信息公开和公众参与内容和机制,鼓励其理性有序参与;经费方面,将水环境领域政府主导基金项目适当向环保社会组织开放,购买第三方社会服务;同时,引导社会富余或慈善资金以公益基金的形式支持环保社会组织开展工作。

作者单位:环境保护部环境与经济政策研究中心