多元共治，做命运共同体

◆本报记者陈媛媛

建立政府、企业、公众共同参与的环境问题多元共治新模式，是2015年环保制度建设的着力点，也是推进环境管理转型的突破口。

新《环境保护法》规定了多元共治的整体框架，各级政府对环境质量负责，企业承担主体责任，社会组织依法参与。新《环境保护法》尤其赋予了社会组织更多的权力，其中最引人注目的是可以提起公益诉讼。

当前，至上而下以行政命令为主的环境管理模式，已经不适应环境保护以及经济社会发展形势的需要。改革开放以来，我国经济社会快速发展，社会正变得更加多元化，利益群体也不断分化。各个群体都有自己的利益诉求，都有分享权利、参与社会治理的愿望。环境问题是重大民生问题，关系到公众的切身利益，他们有天然的参与治理的积极性。

因此，环境治理必须适应这一最新趋势，让公众深度参与进来。要改变自上而下的单向管理模式，形成自上而下和自下而上相结合的环境共治模式。

近年来，公众邻避情结非常强烈，反对在住所附近建立有污染隐患的项目和设施的群体性事件不断发生，且有愈演愈烈的趋势。上海交通大学民意与舆情调查研究中心发布的《2015中国城市居民环保意识调查》显示，当可能会给其带来不利的设施建在住所附近时，65.3%的公众会态度坚决地选择“联合受害邻居向相关部门反映”，若问题得不到有效解决，53.8%的公众会抗争，直到设施停建或者搬离。

环境群体性事件频发，一方面说明公众保护自身权益的意愿强烈，另一方面也说明环境共治还缺乏有效的载体。政府和公众缺乏有效的沟通，关系隔膜。这种情况很大程度上要归因于一些地方政府未能及时转变角色，仍然把自己看成唯一有权做出决定的管理机构，而没有把公众作为一个需要平等协商的利益相关方来对待。由于公众权益未被充分考虑，个人意愿因缺少正常渠道而无法充分表达，公众参与流于形式，信息不公开，决策不透明，矛盾冲突自然无法避免。

实现环境多元共治，需要政府让渡部分权力给社会公众。现代社会越来越复杂，事务多，矛盾多，特别是环境问题，涉及到多方利益。政府不可能包办一切，只有让公众广泛参与进来，保障他们的话语权，群策群力，共治共享，才能更有效地解决环境问题。

环境共治需要遵循一些基本原则。要尊重各方的利益诉求，在需要妥协让步的时候，各方要有各退一步的胸襟；平衡、协调各方利益；以平等协商的态度，建立起民主议事规则；各个主体则要遵从规则，尊重民主协商的结果，执行大家共同做出的决定。

多元共治在我国尚处于探索起步阶段。2015年，各地不断摸索创新治理模式，如圆桌会议、民间河长制、开放式督察、政府购买服务、公益诉讼等，为公众参与环境治理提供了渠道和平台。公众的积极响应，说明共治有强大的生命力，可以成为环境治理的强大动力。

污染面前，谁都不可能独善其身，需要公众、企业和政府结成命运共同体，一起面对严峻的环境形势，共同致力于环境质量的改善。

典型案例

公益诉讼发展轨迹

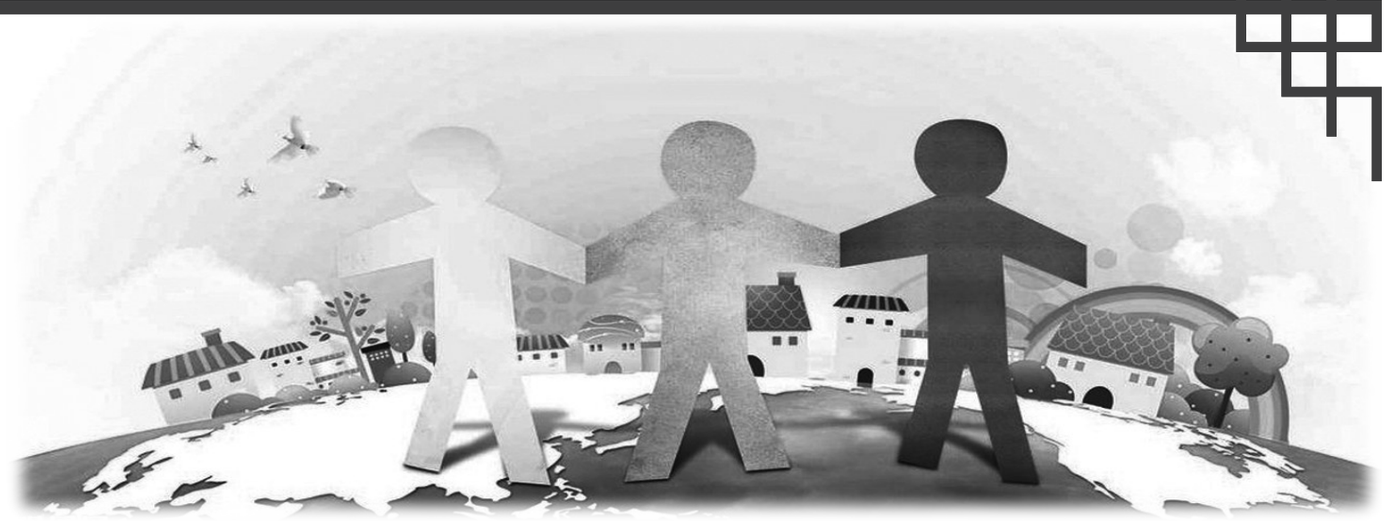
● 新环保法生效后的首起环境公益诉讼案胜诉。10月29日，由自然之友和福建绿家园作为共同原告提起的福建南平生态破坏案一审开庭宣判，被诉毁林的4名被告被判赔127万元，并修复生态环境。

● 首例为保护濒危植物而发起的预防性环境公益诉讼立案。针对实施四川省雅砻江水电梯级开发计划可能破坏濒危野生植物五小叶槭生存的情况，9月17日，中国生物多样性保护与绿色发展基金会(以下简称绿发会)对雅砻江流域水电开发有限公司提起公益诉讼。

● 腾格里沙漠污染事件发生后，绿发会提起公益诉讼被中卫、宁夏两级人民法院以起诉人主体资格不适格等理由驳回。绿发会向最高人民法院提起再审申请，最高法在再审审查阶段予以立案。

● 辽宁省大连市环保志愿者协会状告中日合资大连日牵电机有限公司涉嫌违法排放有毒物质，12月23日，经大连市中级法院调解已结案，涉案企业大连日牵公司将赔偿200万元，用于修复环境。

● 近日，山东省庆云县人民检察院因县环保部门不履行职责，依法向法院提起环境行政公益诉讼。这是全国人大常委会授权检察机关提起公益诉讼试点工作后，全国首例环境行政公益诉讼案件。



汇聚草根力量 共建美丽中国

◆本报记者陈媛媛

新规则 新渠道 新生活

2015年，中央和地方政府出台一系列制度措施，建立完善多元共治的环境治理体系。

通过制定法律法规，赋予公众环境参与权。“多元共治”是新《环境保护法》秉持和体现的重要思想和原则，新增专章规定信息公开和公众参与，赋予公众环境知情权、参与权和监督权，并明确了提起环境公益诉讼的社会组织范围，为社会组织参与环保拓展了空间，也为司法机关介入环保设计了制度程序。

《环境保护公众参与办法》规定了环境保护主管部门可以通过征求意见、问卷调查，组织召开座谈会、专家论证会、听证会等方式，开展公众参与环境保护活动，对各种参与方式、参与程序作了详细规定。

《企业事业单位环境信息公开办法》对重点排污单位环境信息公开和更新时限作了强制性规定，方便公众获取企业事业单位公开的环境信息。

最高人民法院发布《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》规定，社会组织可提起环境民事公益诉讼，环境民事公益诉讼案件可跨行政区划管辖，同一污染环境行为的私益诉讼可搭公益诉讼“便车”，减轻原告诉讼费用负担，这些措施扫清了社会组织提起环境公益诉讼的障碍。

最高人民法院与民政部、环境保护部联合下发《关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知》，为环保公益组织提起诉讼提供了便利。

最高人民检察院在北京、福建、山东、湖北等13个省、自治区、直辖市的检察机关开展公益诉讼改革试点，鼓励检察院通过提起行政公益诉讼，维护社会公共利益。

福建、云南等地法院推进与公安、检察、环境资源行政执法部门工作联动，构建完善环境多元化纠纷解决机制，形成环境资源保护的合力。

政府部门畅通监督渠道，鼓励、引导公众监督。

2015年，环境保护部大力推进信息公开，开通了官方微信、微博，带动有条件的县级环保部门建立自己的微博、微信，加强信息公开，与公众进行交流。

安徽、浙江、山东、陕西等地不断完善环保举报制度，提高有奖举报额度，设立微博、微信举报平台，鼓励公众提供相关线索，做到接访有回执，结果有回复。

发挥政策引领作用，推动环境治理。环境保护部印发《关于加快推动生活方式绿色化的实施意见》，要求各地政府部门精心组织实施，制定推动生活方式绿色化政策措施，促进每一个公民从身边的事做起，身体力行环境保护。

这一年，政府部门从法律、政策和制度等层面，着力改变环境治理主体单一的局面，进一步动员社会力量，推动环境治理。

新模式 新载体 新服务

2015年，民间环保组织积极创新环境治理管理模式，公众评议、第三方监督、政府购买社会组织服务等措施，大大提升社会管理决策的科学化水平，吸引更广泛的社会力量联手参与治污。

政府和社会组织开启公众评议模式，为公众提供表达空间，赋予公众环境公共议题的决策权。

2015年，环境保护部探索开放式后督查，组织媒体和公众深度参与，参加资料审阅、座谈问询、现场检查、集体商议等督查过程，所有参与人员具有同等的发言权和投票权，实现媒体与公众的深度参与，提高了督察公信力。

各地积极探索制定符合当地实情的公众参与评议机制。江苏南通环保公益联合会组织圆桌对话，调解土壤修复过程中的矛盾纠纷；广东中山建立“群众评议团”，参加环境监督检查、公开评议和明察暗访活动；河北聘请公众担任环保监督员，巡查问题，建言献策，调处矛盾，增强公众话语权。

民间环保组织积极发挥第三方监督作用，开启官民共治新模式。

贵阳公众环境教育中心与当地政府、污染企业签订三方协议，调查厂域污染源及环保治理设施，监督企业治污；江苏南京莫愁生态环境保护协会招募民间河长，收集河流信息，全过程监督河道环境综合整治；浙江“五水共治”形成多样化的参与载体，民间环保组织发布治水APP，整合发布治水信息，构建公众、社会组织、媒体、企业、政府多个部门立体式治水载体。

政府向社会组织购买服务，开启全新合作模式。

各地继续推进政府职能向社会组织转移工作，出台政府购买服务政策，资助、支持、引导社会组织参与环境保护活动，广泛凝聚社会力量，打造一支环保同盟军。

重庆市出台《政府购买服务暂行办法》，200多项服务向社会组织购买；云南省级政府向社会组织购买服务资金达1.2亿元，并出台实施意见，从制度层面监督项目的实施；湖南湘潭环保协会主要收入来自政府购买服务，代替政府部门下乡宣传巡查，让更多民众认识到抗击雾霾的重要性……

有了完善的司法途径、公开透明的信息发布渠道，理性的协商机制，公众参与将更具体，更有活力，更有利于在项目建设过程中达成共识，让问题解决在法制的框架下，将愤怒化解在群体性事件之前。

新媒体 新动力 新平台

2015年，互联网和新媒体渐渐成为环境保护的重要推动力量。在微博、论坛和朋友圈里，网友不但分享环保心得，还从@身边的环境污染、生态破坏做起，带动千家万户开展环境公益活动。

互联网和新媒体为公众参与环保提供了议事平台。

2015年，《大气污染防治法》、《环境保护公众参与办法》公开向社会征求意见，《河北大气污染防治法》首次尝试网上征求意见。重要法律或重大决策颁布实施前，一些立法机关和政府部门增加了征求公众意见的环节，吸收公众意见，完善制度决策。公众积极通过互联网发出自己的声音，参与环境事务与环境决策，影响规则体系、决策过程和事件走向，促使相关立法或政策出台和不断细化。

近年来，一些环境突发事件，经过微博、微信、QQ群等传播、发酵而引发的群体性事件呈高发态势。一些地方政府积极利用微博、微信及时回应公众呼声。山东省环保厅、重庆市环保局、北京市环保局等单位在应对雾霾、水污染等民生问题上，用事实说话，迅速表明立场，公布事态进程、工作举措和成效，赢得了公众的支持和理解。

当环境公共事件发生时，江苏、浙江等地尝试着把公众从“网上”请到“网下”，举办企业开放日活动，邀请媒体、环保NGO和网友共赴实地调查，开展民主评议，积极化解矛盾纠纷。

互联网和新媒体为环境治理行动提供了组织平台。

业主论坛、QQ、微博、微信等新媒体工具由于其互动性强，且打破时空界限，大大降低了讨论沟通、策划、动员、执行的成本。

2015年，“让候鸟飞公益项目”，通过搭建护鸟网络和公众护鸟响应中心，几个人负责的响应中心组织了上万名志愿者，对三大候鸟迁徙路线上百万平方公里上发生的伤鸟行为进行调查干预。

处于信息弱势的散沙状的公众仍难以将强烈的制度需求愿望转化为制度创新的集体行动，需要政府、社会组织积极引导并提供帮助。山东、浙江、湖南等地政府部门发掘了一批有识之士，培养起引领社会风气和网络舆情的草根精英和团体。

互联网和新媒体为环保公益项目提供了众筹平台。

“10元让易妈妈在内蒙帮您种棵树”项目、成都根与芽环境文化交流中心发起的“《千循百乐》儿童环保剧”项目、深圳蓝色海洋环境保护协会发起的“同在蓝天下，共爱一片海”…… 民间环保组织纷纷通过微信朋友圈、微博等社交平台向公众筹集活动经费，大大小小、形式多样的的各种环境努力正在利用这种新的方式融资。

环保公益众筹平台不仅能发挥民间资金“蓄水池”的作用，积极参与社会资本和政府合作模式，而且能发挥民间智慧“反应釜”的作用，把老百姓在污染治理方面的智慧、意愿和办法集中起来，生成更多的“金点子”，成为改进环境治理方式和提升治理效果的重要推动力。