

EGP-Guizhou



基线研究报告摘要

2013年7月



Swedish Environmental
Research Institute

IVL



中欧环境治理项目下的地方合作伙伴项目之一



目录

CONTENTS



1. 引言	1
1.1 项目背景.....	1
1.2 调查目的与目标.....	2
2. 调查范围，内容和方法	3
2.1 调查范围.....	3
2.2 调查内容.....	3
2.3 研究方法.....	3
3. 调查结果	5
3.1 贵州公众在环境正义实现中的作用和困难.....	5
3.2 贵州环保行政机关在环境正义实现中的作用和困难.....	9
3.3 贵州司法机关在环境正义实现中的作用和困难.....	10
3.4 贵州民间环保组织在环境正义实现中的作用和困难.....	10
3.5 贵州环境律师在环境正义实现中的作用和困难.....	11
4. 结论与建议	12
4.1 结论.....	12
4.2 建议.....	12





1. 引言

1.1 项目背景

“中欧环境公共治理项目”是由欧盟资助中国在教育公共治理领域开展的项目，其目标是通过加强环境领域政府职能、公众参与和企业责任推进环境保护和可持续发展。该项目包括中央和地方两个层面的活动，在地方层面，通过招标方式在地方层面实施一系列的伙伴关系项目，这些伙伴关系项目主要围绕环境公众参与、环境信息公开、环境司法以及企业环境社会责任四个领域，其活动内容涉及政策研究与发展、经验模式总结、政策试点与示范、能力建设、宣传推广、培训研讨等方面。中央层面活动内容包括：制定项目总体和年底工作计划、跟踪和督查地方伙伴项目实施与进展、总结地方伙伴项目成果、推动中央层政策发展、短期政策研究、培训研讨、宣传交流等。地方层面在开展公共环境治理的示范实践中所取得的经验，将为中央层面采纳，并应用于中央职能建设。

“中欧环境治理项目—贵州：推动贵州环境司法发展、维护贵州公众环境权益”是中欧环境治理项目的 15 个地方合作伙伴项目之一。该地方项目由瑞典环境研究院主持，并联合中华环保联合会、贵州省环境保护国际合作中心以及贵阳公众教育中心合作实施，总预算为 120 万欧元，实施期为 2012 年 10 月至 2014 年 10 月。此项目主要总体目标是总结地方项目实践经验，推动中国公共环境治理，其具体目标有三项：一是提升公众环境权益意识；二是加强相关机构和组织维护环境正义的能力水平；三是推动地方司法发展，提升贵州环境治理水平。

该地方项目活动共设置 6 个工作包（WP）：一是基线研究：了解公众、污染受害者、政府机构、司法机关、民间环保组织、律师事务所及志愿律师在推动实现环境正义¹方面的经验及面临的困难和挑战；二是面向上述目标群体开展意识提升及经验交流活动，包括召开研讨会、制作以环境正义为主题的电视宣传片、发放环境权益维护指导手册等；三是面向来自环保行政机关、司法机关、民间环保组织、律所代表及公众代表开展一系列能力建设活动，提升其实现环境正义的能力；四是结合贵州当地情况，借鉴欧盟经验，向立法部门提交关于推动完善环境公益诉讼法体系、环境损害赔偿立法的提案及建议，推动地方环境司法发展和环境治理；五是开展项目成果宣传；六是开展项目整体管理。

¹本项目所谓的环境正义是指，社会公众不因其民族、收入、性别、居住区域等方面的差别，而在环境权益保护方面受到区别对待。环境正义实现的表现主要包括：环保行政机关能够有效执行环保法律，制裁环境违法者，维护环境质量；污染受害者及社会公众在环境权益受到侵害时能够诉诸行政或司法机关并获得及时、公正的处理；司法机关能够公正、及时地处理环境侵权纠纷案件；环保组织、律师事务所以及环境志愿律师等主体能够为污染受害者及社会公众提供充分、有效地支持，帮助其维护环境权益。





1.2 调查目的与目标

开展本基线研究的目的包括：

第一、了解贵州公众的环境意识与环境维权状况及面临的困难；

第二、了解贵州环保行政机关、司法机关、环保组织、律师等主体在实现环境正义中的作用及面临的困难；

第三、为“中欧环境治理项目—贵州：推动贵州环境司法发展、维护贵州公众环境权益”的后续工作奠定基础、提供建议。

具体目标包括：（1）为开展项目后续的意识提升工作确定目标群体；（2）确定能力建设主要针对的对象，为 WP3 能力建设提供信息反馈及基础；（3）通过发现司法机构、行政机构面临的困难，为结合欧盟实践经验开展的针对性培训提出内容和形式方面的建议，推动 WP4 的有效实施。





2. 调查范围，内容和方法

2.1 调查范围

本项目调查时间为 2012 年 12 月 31 日至 2013 年 3 月 31 日。基于有限的时间、经费和人力，综合考虑贵州省各地的环境、经济和社会发展状况，确定贵阳市（省会城市、贵州经济中心、环境信访典型区）、安顺市（饮用水源保护区）、遵义市（贵州最大工业城市）、黔东南州（矿山开发区、少数民族居住区）作为本次调查的工作点，如下图所示：



2.2 调查内容

2.2.1 针对贵州公众的调查问卷内容

- (1) 环境意识现状调查；
- (2) 环境信息获取状况；
- (3) 环境法律认知程度；
- (4) 环境权益维护意识调查；
- (5) 维护自身环境权益的能力与经历调查。

2.2.2 针对环保行政机关工作人员的访谈内容

- (1) 一般性问题：机构设置状况、环境违法投诉状况、对维护公众环境权益的总体认识等；





- (2) 环保行政机关在推动实现环境正义中面临的困难；
- (3) 对参与环境治理的其他主体的认识；
- (4) 对后续能力建设的建议。

2.2.3 针对司法机关工作人员的访谈内容

- (1) 一般性问题：机构设置信息、环境案件受理状况、对维护公众环境权益的总体认识等；
- (2) 司法机关在推动实现环境正义中面临的困难；
- (3) 对参与环境治理的其他主体的认识；
- (4) 对后续能力建设的建议。

2.2.4 针对民间环保组织的访谈内容

- (1) 一般性问题：机构设置信息、环保组织开展环保活动现状、对维护公众环境权益的总体认识等；
- (2) 民间环保组织在推动环境正义实现中面临的困难；
- (3) 对能力建设的建议。

2.2.5 针对律师的访谈内容

- (1) 一般性问题：机构设置信息、律师参与环境维权现状；
- (2) 律师在推动实现环境正义中面临的一般性困难；
- (3) 对能力建设的建议

2.3 研究方法

本基线研究根据研究对象的不同，分别或综合采用文献研究、问卷调查与实地访谈三种方法。具体而言，对公众采取问卷调查方法；对环保行政机关和司法机关采取实地访谈为主、文献研究为辅的方法；对民间环保组织和律师采取实地访谈与文献研究相结合的方法。在开展本研究的四个实施地点，针对不同主体采取的具体研究方法如下表所示。（见表 2-1）





表 2-1：各研究点采取的研究方法

	公众	环保行政机关	司法机关	民间环保组织	律师
贵阳市	D&Q	D&I	D&I	D&I	D&I
遵义市	D&Q	D&I	N	D&I	D&I
安顺市	D&Q	D&I	D&I	N	D&I
黔东南州	D&Q	D&I	N	N	N

说明：D：表示在该类中采用了文献研究法；Q：表示在该类中采用了问卷调查；I：表示在该类中采用了实地访谈；N：表示在该研究点未对该类进行研究。

为了分析问卷的结果，我们利用 SPSS v61.0 软件的帮助，进行了描述性的统计分析和相依图表分析。以下每张图表中的 N 代表总有效样本数，n1, n2, m1, m2, m3, m4 分别代表不同的子样本数，n1 代表城区，n2 代表乡村；m1 代表贵阳，m2 代表遵义，m3 代表安顺，m4 代表黔东南州。

3. 调查结果

3.1 贵州公众在环境正义实现中的作用和困难

贵州公众对环境问题的关注度与认知度及生态文明的认知度都非常高，91% 的被调查者关心环境问题，63% 的贵州公众听说过生态文明。但是只有 11% 的被调查者非常了解环境问题，农村居民中非常了解环境问题的比例高达 15%，明显高于城居民的 9%。

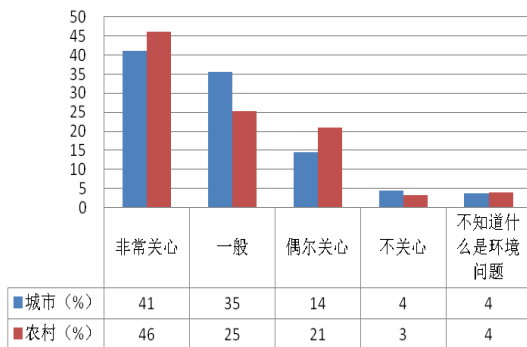


图 3-1：城乡居民对环境问题的了解程度(n1=548 n2=330, 单选)

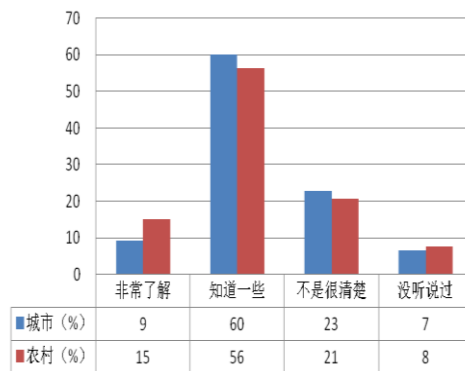


图 3-2：城乡居民对生态文明的认知程度比较(n1=550 n2=328 单选)



从城市和农村的比较看，两类区域面临的环境问题基本一致，都是水污染、空气污染最严重。

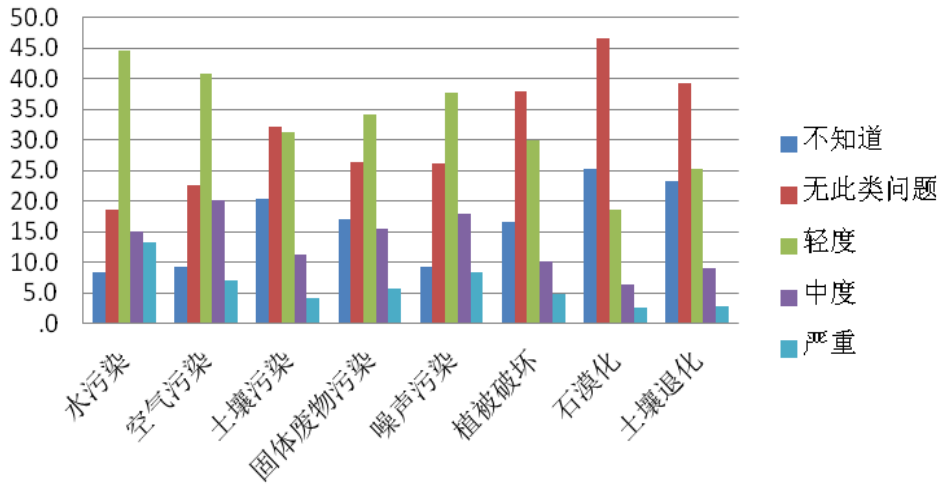


图 3-3: 城市存在的环境问题(N=555, 单选)

从环境问题的危害后果看，贵州公众最关心的是对自身健康的危害。其中，农村居民对健康损害的担忧更甚，认为环境污染导致的健康损害程度为中等或严重的比例高达 35%，显著地高于城市居民的 25%。

公众对政府发布的环境信息并不完全满意，主观意愿更倾向于诉诸多元化的环境信息发布途径。从城乡比较看，更高比例的农村居民希望通过新媒体、政府机构、社会组织获取环境信息；而更多的城市居民则希望通过传统媒体获取环境信息。

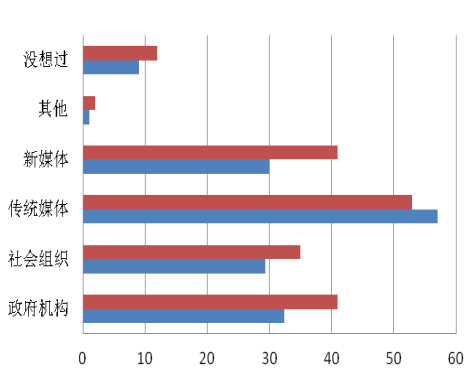


图 3-4: 贵州公众调查对象获取环境信息途径的主观意愿 (n1=555, n2=331, 多选)

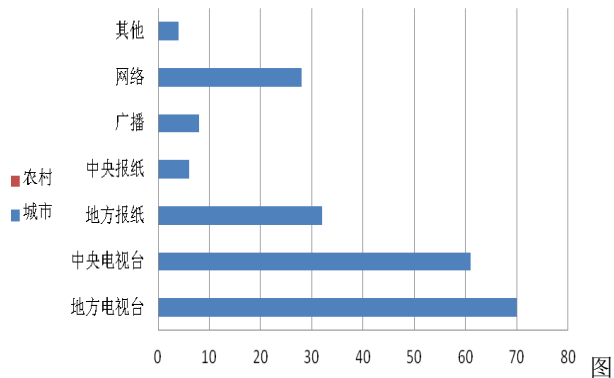


图 3-5: 贵州公众最常用的获取环境信息的途径 (N=916, 多选)

从客观状况看，贵州公众获取环境信息的主要途径还是电视、报纸等传统信息传播媒介，而随着网络的普及，网络作为环境信息途径的作用越来越大，其中贵州电视台、中央电视台一台、贵州日报、贵州都市报、百度新闻在贵州的影响尤为重要。

从环境信息的可得性看，47%的贵州公众认为现有的获取环境信息的渠道不





充分，无法满足自身对环境信息的需求。

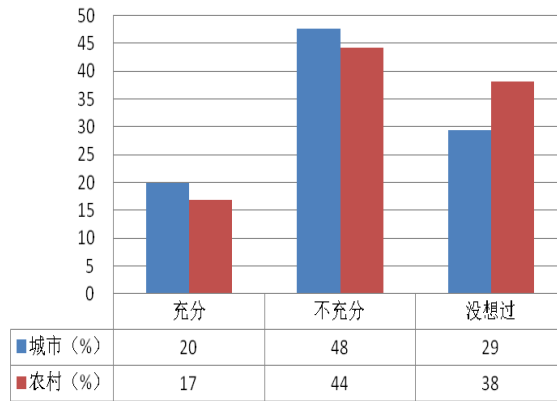


图 3-6：城乡居民获取环境信息渠道的充分度比较(n1=555 n2=886，单选)

尽管大多数贵州公众对环境问题的认知和关注度较高，但 60%的公众并没有去采取措施阻止损害发生，只有 6%的被调查对象有过环境维权经历，其中促使其采取环境维权措施的最主要的环境问题是水污染。遭受了环境污染或破坏的侵害后没有采取措施维护自己权益的最主要的原因是没有足够的时间、精力、财力。

从城乡比较看，城市居民和农村居民采取环境维权措施的首要目标非常一致，都是停止或减少污染。但是在第二目标选择上出现了差异，城市居民的第二目标非常明确，就是恢复环境到以前的状况；而农村居民则有两个并列的第二目标，即得到医疗救助和恢复环境状况。

从总体上看，贵州公众对环保法律认知程度不高，只有1/3的公众对环保法律有一定的了解；从具体的环保法律看，贵州公众对《环境保护法》的认知程度最高，为82%；在各单项污染防治与自然资源法律中，贵州公众对《野生动物保护法》的认知程度稍高，为61%；贵州公众对在环境正义实现过程中起到重要作用《民事诉讼法》认知程度为75%，而对《侵权责任法》的认知程度为51%。农村居民对环保法律和制度的认知程度总体上略高于城市居民。

对于环保法律法规在环境保护中的作用，贵州公众的认同度相对较低。只有 20%的公众认为环保法律法规在环境保护中发挥了重要作用，有将近一半的公众认为环保法律法规在环境保护中的作用不大。从城乡比较看，城市居民对环保法律作用的认可度比农村居民高一些。

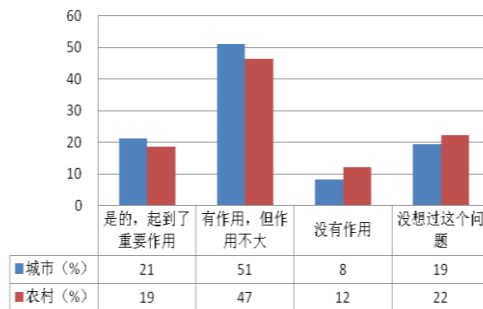




图 3-7：城乡居民对环保法律作用评价的比较

(n1=554 n2=330,单选)

贵州公众对环境维权程序和方法的了解程度较低，31%的公众对环境维权程序和方法有一定了解，29%的公众明确表示根本不了解环境维权的程序和方法；53%的贵州公众不知道 12369 环保热线电话；73%的贵州公众不知道贵阳有环保法庭；在遭受环境污染侵害后，贵州公众首先考虑采取的措施是向媒体反映与打环保热线 12369，其次会考虑的措施是向环保组织反映和向行政机关举报污染者。值得注意的是，11%的城市居民在遭受污染侵害后表示不知道该怎么办，比农村居民中的相应比例的 2 倍。

从实际的环境维权现状来看，67%的公众实际采取了向地方行政机关举报环境污染者的维权方式。

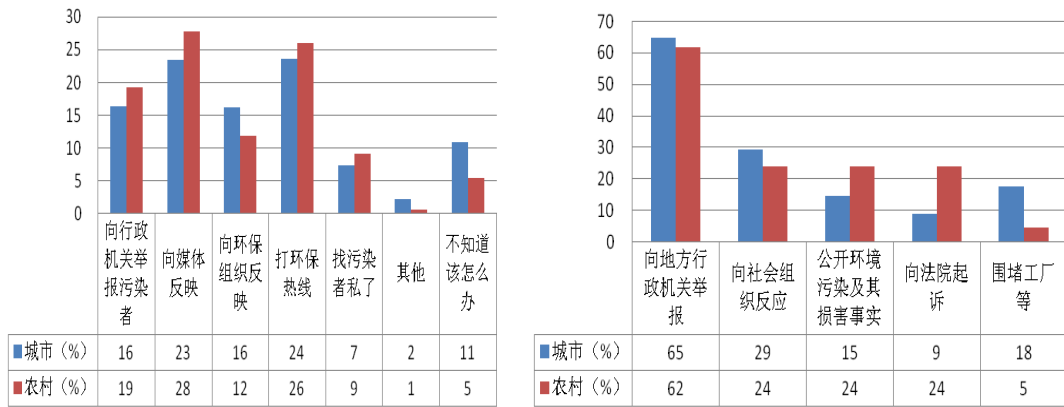


图 3-8：城乡居民遭受环境污染侵害后采取的首要措施比较(n1=555 n2=331, 单选) 图 3-9：城乡居民实际采取的环境维权措施比较(n1=51 n2=28, 单选)

39%的公众认为政府相关部门有能力监测和管理居住地的环境，21%的公众认为政府相关部门没有能力监测和管理居住地的环境。

40%的公众认为政府重视环境保护工作，26%的公众认为政府不重视环境保护工作，农村居民对政府部门环保工作态度评价略高于城市居民。

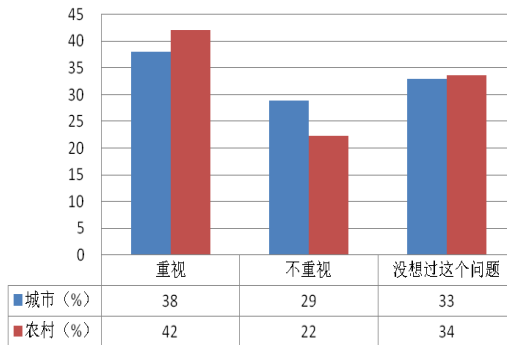


图 3-10：城乡居民对政府部门环保工作态度评价的比较

(n1=554 n2=327, 单选)





农村居民在环境维权中遇到的最大实际困难是缺乏公权力机构的支持，而城市居民遇到的最大困难则是时间、精力有限。城市居民和农村居民在环境维权中的援助需求基本一致，最希望获得法律援助（法律咨询、诉讼服务等），这也与贵州公众对环保法律较低的认识程度相吻合。

在遭受环境污染或者环境破坏的侵害后，72%的公众最希望获得法律援助（法律咨询、诉讼服务等），51%的公众最希望获得资金支持（交通费、住宿费、收入损失等），有34%的公众希望获得技术支持（损害鉴定、污染监测等）。

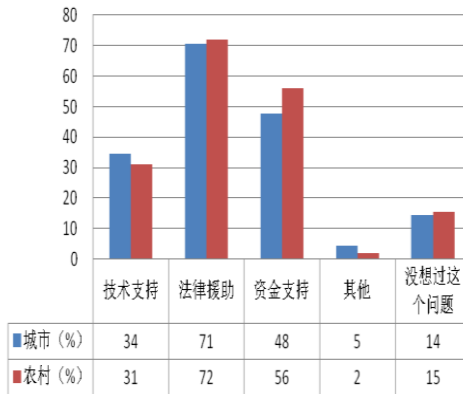


图 3-11：城乡居民环境维权援助需求比较
(m1=500 m2=201 m3=99 m4=100, 多选)

3.2 贵州环保行政机关在环境正义实现中的作用和困难

3.2.1 贵州环保行政机关在实现环境正义中的作用

(1) 严格执行环保法律，预防和治理环境污染和破坏，保护环境质量，从而实现环境正义；

(2) 直接参与环境纠纷的处理，妥善化解矛盾，平衡各方利益，从而实现环境正义。

3.2.2 贵州环保行政机关在实现环境正义中的困难

贵州环保行政机关在实现环境正义中面临的困难主要有：经济高速发展，环保面临极大压力；环保执法人员数量不足；环保执法能力不足；环境污染受害者依法维权意识和能力有待提高。





3.3 贵州司法机关在环境正义实现中的作用和困难

3.3.1 贵州司法机关在实现环境正义中的作用

- (1) 通过环境刑事案件的审理，有效预防、震慑了环境违法犯罪行为；
- (2) 环保法庭致力于环境公益诉讼案件的司法实践，为我国环境公益诉讼立法和制度建设积累了宝贵的经验；
- (3) 通过典型案例审结，提高了当地的环保意识和环境守法意识；
- (4) 通过司法实践探索了第三方执行监督、禁令制度、生态修复等新思路、新措施，逐渐形成兼具贵阳特色的专业化环保审判新模式。

3.3.2 贵州司法机关在实现环境正义中面临的困难

环境案件数量较少、环境民事案件数量很多、环保法庭管辖范围以行政区域为限不能摆脱地方保护的消极影响、环境案件专业性强、环保法庭法官的业务能力有待提高等。

3.4 贵州民间环保组织在环境正义实现中的作用和困难

3.4.1 民间环保组织在环境正义实现中的作用

- (1) 为环境维权行动提供资金、技术、法律援助，直接促进环境正义的实现；
- (2) 直接实施或资助实施环境治理或改善项目，提高区域环境质量，从而促进了环境正义的实现；
- (3) 民间环保组织通过进行环境保护、环境法制教育，提高了公众环境意识，引导公众依法维权，为环境正义的实现构建了稳固的社会思想基础；
- (4) 发挥其社会中间层的作用，促进了我国环境治理模式由政府主管向多元共治的转型，为环境正义的实现提供了制度保障。





3.4.2 民间环保组织在环境正义实现中的困难

- (1) 组织筹款能力弱，资金保障不足；
- (2) 民间环保组织的业务能力仍然是制约民间环保组织发展的薄弱环节；
- (3) 民间环保组织在能力建设方面的缺陷也制约了其作用的发挥。

例如由于收入低、公众认知不足、福利不稳定和保险福利待遇难于提供等因素，民间环保组织很难吸引到专业人才，导致多数民间环保组织整体上的专业能力不高。

3.5 贵州环境律师在环境正义实现中的作用和困难

3.5.1 律师在环境正义实现中的作用

- (1) 利用自身法律专业知识为污染受害者提供法律服务，促进环境纠纷妥善解决，这是律师在环境正义实现中的核心作用；
- (2) 通过推动环境公益诉讼、环境信息公开，促进环境诉讼制度的完善，为环境正义的实现提供保障；
- (3) 作为环保志愿者参加民间环保组织，增强民间环保组织的业务能力；
- (4) 参与环境公益宣传，提高社会公众的环境法律意识和知识水平；
- (5) 参与地方环保立法论证，提高立法质量。

3.5.2 律师在环境正义实现中的困难

(1) 律师能够参与的环境维权案件数量很少，没有形成健康的环境法律服务市场；

(2) 律师办理环境维权案件困难重重；例如：一方面律师未能与法官、检察官、学者在环境维权中形成统一的模式化的思维方式与共同的语言；另一方面律师在办理环境维权案件中缺乏与环境行政执法部门的对话机制，客观上阻碍了环境维权非诉机制的运行

(3) 律师自身环境法律业务能力不高。





4.结论与建议

4.1 结论

- (1) 贵州公众的环境意识较高，但是环境维权能力较低；
- (2) 贵州环保行政机关在实现环境正义中发挥了积极作用，但是也面临着经济高速发展、执法人员与能力不足等困难。
- (3) 从整体上看，贵州司法机关在实现环境正义的过程中发挥了一定作用，但是除了贵阳环保法庭之外，其他法院的作用还非常有限；
- (4) 以两湖一库基金会和贵阳公众环境教育中心为代表的民间环保组织在贵州环境正义实现中发挥了较大示范作用，但是面临着资金保障不足、业务能力不高的困难。
- (5) 律师通过办理环境案件促进了环境正义的实现，但是面临着安源少、风险大的困难。

4.2 建议

4.2.1 公众环境维权意识与能力提升

第一、培训内容

(1) 需要通过普法宣传、讲座等方式提高贵州公众对环境法律、环保制度的认知程度。法律方面，重点宣传在环境保护中具有重要作用而公众认知程度又较低的《环境影响评价法》与《侵权责任法》。此外，诸如《贵阳生态文明条例》的地方性环保法规也应重点宣传。环保制度方面，“三同时”、环境影响评价、排污许可等在环境保护中具有重要意义的环保制度应当重点宣传。

(2) 需要通过媒体宣传和专题培训提高公众的环境维权能力。大多数公众实际采取的环境维权手段是向行政机关举报，而环保热线无疑是最便捷的举报方法。因此，要加大对 12369 环保热线的宣传力度，迅速提高贵州公众对环保热线的认知程度。要注重发挥贵州已经设立的环保法庭的示范效应，在公众环境维权能力宣传或培训中，注重对公众诉讼意识和能力的培养，为环保法庭扩展案源。

(3) 可通过发放手册等方式，着重宣传政府及法院在环境维权中可以为公众提供哪些支持和帮助，以及可以为环境维权提供人财物帮助的社会组织的相关信息。

第二、培训形式

(1) 围绕水污染、人体健康损害展开后续的意识提升和能力建设问题，培训应当通过案例形式进行。





(2) 贵州电视台、贵州日报、州都市报是当优先考虑的传统宣传媒介；百度新闻开展宣传的首选网络媒介，此外腾讯、新浪、搜狐、网易等各大门户网站也是不错的选择。

4.2.2 行政机关意识提升与能力建设

第一、培训内容

需要注重对贵州地方党政领导及经济主管部门负责人的环境与发展综合决策意识与能力的提升，使其能够从权利保障和环境正义实现的角度正确认识、处理经济发展与环境保护的矛盾关系，最终使得贵州在经济快速发展的同时实现科学发展、可持续发展、协调发展。

第二、培训形式

应当结合实际情况多样化，除了常规的课堂讲授之外，也要根据需要采取污染源实地考察、先进设备操作体验、模拟法庭、疑难问题解答等方式。

4.2.3 司法机关意识提升与能力建设

第一、培训内容

(1) 集中组织对包括环保法庭在内的人民法院法官的培训，提高环境案件审判能力。一方面是法律解释能力，结合具体案件采取专家研讨的方式，对重要环保法律规范的含义与适用进行深度解析。二是环境科学技术知识培训，采取培训班、实地考察等方式提高法院对科学证据的认定能力。

(2) 有针对性地推介国外环境审判的先进经验，尤其是欧洲、澳洲国家在污染认定、损害认定、因果关系认定、判决方法、执行机制等方面的有效方法和先进经验。

第二、培训形式

(1) 全面总结贵阳环保法庭的成功经验，将其在机构管理、环境审判制度、能力建设方面的经验向安顺市平坝县人民法院环保法庭、黔东南州凯里市环保法庭推广。

(2) 进一步深化、扩展贵阳环保法庭在环境审判方面的探索，为其提供理论支持，并结合《环境保护法》的修改，努力将其转化为国家立法。

4.2.4 民间环保组织意识提升与能力建设

第一、培训内容

(1) 为贵州民间环保组织提供自身能力建设培训，从组织日常管理、制度建设、筹款能力、项目运作等方面进行强化培训。(2) 协助贵州环保厅、民政厅开展鼓励民间环保组织参与环境保护管理的政策文件，为贵州民间环保组织的发展提供政策支持。

第二、培训形式





为其开展活动提供智力、技术支持，提高其在环境维权方面的技术、法律能力。邀请国内外著名环境机构来介绍经验。

4.2.5 环境律师意识提升与能力建设

第一、培训内容

结合贵州省律协的常规律师培训，增加有关环境诉讼能力的专题培训，介绍、研讨已有的成功案例和失败案例，总结经验和教训；增加有关环境科学的基础知识培训，重点是常见污染物的危害后果及鉴定方法。

第二、培训形式

建立贵州省环境咨询专家库，收集、整理贵州省内从事环境科学、环境工程、环境管理、环境法律等领域的专家，为办理环境案件提供专业的技术咨询和论证。



中欧环境治理项目 - 贵州项目：“推动贵州环境司法发展、维护贵州公众环境权益”

是中欧环境治理项目的 15 个地方合作伙伴项目之一。该项目执行地为贵州，项目执行期为 2012—2015 年。中欧环境治理项目 - 贵州项目的目标是提升污染受害者的环境权益意识以及相关目标群体的能力，为良好的环境治理奠定一个坚实的基础。项目网址：www.egp-guizhou.com

获取更多的信息，请联系：

IVL

Swedish Environmental
Research Institute

迈克尔·欧沙马先生

电话：+46 8-598 563 08，电子邮箱：mikael.olshammar@ivl.se



中华环保联合会
All-China Environment Federation

高晓谊女士

电话：+86 10 51230007，电子邮箱：xiaoyi_acef@126.com



贵州省环境保护国际合作中心
Guizhou International Cooperation Centre
for Environmental Protection

胡军先生

电话：+86 851 85577314，电子邮箱：epblixin@163.com



黄成德先生

电话：+86 851 85840297，电子邮箱：huangchengde@vip.163.com

本出版物内容由瑞典环境科学研究院全权负责，不代表欧盟立场。

使用者在根据本手册的内容进行维权行动时，应确保该行动的方式及内容符合我国法律法规的规定，中欧环境治理项目-贵州项目及实施单位对于手册使用者做出的任何行动不承担法律责任。



本项目由欧盟资助