

Beijing



给绿中国书系

haze

clouds

透明

中国环境记者调查报告
(2013年卷)

汪永晨 王爱军 主编

SPM

南方出版传媒
花城出版社



透明

中国环境记者调查报告 (2013年卷)

汪永晨 王爱军 主编

Y-12 / 45

SPM
南方出版传媒
花城出版社
中国·广州

图书在版编目 (C I P) 数据

透明 : 中国环境记者调查报告. 2013年卷 / 汪永晨,
王爱军主编. — 广州 : 花城出版社, 2015. 11
(给绿中国书系)
ISBN 978-7-5360-7624-2

I. ①透… II. ①汪… ②王… III. ①环境保护—调
查报告—中国—2013 IV. ①X-12

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第226768号

出 版 人: 詹秀敏
责任编辑: 林宋瑜 揭莉琳
技术编辑: 薛伟民 凌春梅
装帧设计: 林露茜

书 名	透明: 中国环境记者调查报告. 2013 年卷 TOUMING ZHONGGUO HUANJING JIZHE DIAOCHA BAOGAO 2013 NIAN JUAN
出版发行	花城出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号)
经 销	全国新华书店
印 刷	佛山市浩文彩色印刷有限公司 (广东省佛山市南海区狮山科技工业园 A 区)
开 本	787 毫米×1092 毫米 20 开
印 张	17.5 3 插页
字 数	286,000 字
版 次	2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷
定 价	38.00 元

如发现印装质量问题, 请直接与印刷厂联系调换。

购书热线: 020-37604658 37602954

花城出版社网站: <http://www.fcph.com.cn>

序

2013年，环保艰难地“转弯”

王爱军

2014年的国庆节，当全国人民都在欢度七天假期的时候，估计内蒙古自治区政府以及下属的各级政府及环保部门没有心思休息。

因为腾格里沙漠被污染事件。更因为这个事件被习近平总书记、李克强总理等高层批示。

9月初，《新京报》记者陈杰步行一个多小时，赶在监视巡逻人员已下班、太阳还未落山之前，拍到了数个足球场大小、位于腾格里沙漠深处的黑黝黝的污染池。《新京报》报道此事，腾格里沙漠污染事件由此曝光。

但事情一波三折。内蒙古相关部门的表态就像过山车一样，跌宕起伏。从一开始的闪烁其词，说是“前些年排放的，现在已经没有排放了”，说记者“报道失实”，接下来有当地环保局长“用人格担保”没有污染。

幸亏环保部奉命派人调查，幸亏调查者实事求是，幸亏高层连连批示。于是内蒙古自治区政府在十一假期“全区开会落实”。有消息说，已经免去了一些人的职务。

《新京报》发表评论，题目是《治理污染别等批示后才“高

度重视”》，指出：“公众一方面看到了地方官员难以割舍的政绩驱动，以及面对媒体监督与公众舆论的习惯性抵触；另一方面，这一‘机变’本身，却也未尝不可以视为认识上的求同过程。”

拿出这个事件作例子，有几个“没有想到”。

一是没有想到沙漠深处竟然成为巨大的污染地带，污染者以为“养在深闺人未识”，能够瞒天过海；二是没有想到《新京报》的一个不算宏大的报道竟然引起全国乃至世界这么大的反响；三是没有想到事实俱在，但当地部门竟然连照片也敢于否定；最后，没有想到这事儿能惊动高层——在我的印象中，一年多来习近平为环保做出如此批示的，好像还没有。

如果追根溯源，腾格里沙漠的污染不是一天“炼成的”，是今年、去年还是前年？无论如何，都是在中央提出科学发展观之后，都是在提出生态文明之后，再往远处说，都是在《环境保护法》颁布之后。

2

在我为《行动：中国环境记者调查报告（2012年卷）》一书所写的序言中说：“2012年，拜‘环境更加严峻’所赐，环保开始了转折之年。执政党‘生态文明’建设的高调提出，以及对生产方式转变的政绩要求，会对中国的环保产生积极影响。”今年，再次通读这些环境记者所写的调查报告，心头的沉重感依然无法片刻轻松。但我也要承认，2013年，中国的环保在转折，只是这转折过于艰难，过于迟缓，依然在和环境破坏的“竞赛”中处于下风。

环保部每年一次发布全国的环境状况公报，我们来看看《2013年环境状况公报》，并和2012年进行对比，了解中国的环境发生了哪些变化：

河流。长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河、辽河等十大流域的国控断面中，Ⅰ～Ⅲ类、Ⅳ～Ⅴ类和劣Ⅴ类水质断面比例分别为71.7%、19.3%和9%。与2012年相比，水质无明显变化。

地下水。分布在185个城市的地下水水质监测点总数为4196

个，与2012年相比，水质变好的监测点比例为15.4%，稳定的监测点比例为66.6%，变差的监测点比例为18%。

空气质量。2013年，京津冀、长三角、珠三角等重点区域及直辖市、省会城市和计划单列市共74个城市按照空气质量新标准开展监测，74个城市中仅海口、舟山和拉萨3个城市空气质量达标，占4.1%；超标城市比例为95.9%。在2012年，全国113个环境保护重点城市中，达标比例为23.9%。

雾霾天气。2013年1月和12月，中东部地区发生了两次大范围灰霾污染。污染范围广、持续时间长、污染程度严重、污染物浓度累积迅速，且污染过程中首要污染物均以PM2.5为主。其中，1月份的灰霾污染过程接连出现17天，造成74个城市发生677天次的重度及以上污染天气，其中重度污染477天次，严重污染200天次。

环境事件。2013年，全国共发生突发环境事件712起，较2012年增加31.4%。其中重大突发环境事件3起，较大突发环境事件12起，一般突发环境事件697起。

环保部对2013年全国环境质量的结论是“总体一般”：地表水总体为轻度污染，部分城市河段污染较重；城市环境空气质量不容乐观；辐射环境质量总体良好；生态环境质量总体稳定。

我们不难得出这样几个结论：在总体环境质量“保持稳定”的情况下，局部地区的污染实际上在加剧；城市环境质量在恶化，尤其表现在空气质量；环境事件也在增多，在环境意识苏醒的大背景下，民众对环境的不满情绪也在累积，一些因环境引起的社会群体性事件时有所闻。

其实，中国的环境当下最需要的不仅仅是“保持稳定”。“稳定”，意味着总体没有更糟，但也意味着没有好转，历史欠账没有偿还。

最可怕的是麻木，是面对“严峻形势”时的浑然不觉，或者“假装睡着”。

打死也不会相信腾格里沙漠的巨大污染池当地环保部门毫不

知情、环保部派驻的区域监察机构毫不知情，但他就那么黑压压地存在着，直到被一个几乎是偶尔路过的记者发现。

在城市，人们用“厚德载雾，自强不吸”之类的段子来表达对雾霾天气的不满，但马路上的汽车没减少几辆；大街上，偶尔一两个戴口罩的人还会引来别人奇怪的眼光；公园里，几乎看不清彼此面孔的早晨，晨练的老人络绎不绝。

在广东佛山市顺德区，饮水河岸有几十家无牌无证的“黑电解厂”日夜排污。饮用水取水点附近就是排污口，重金属超标百倍的污水直排饮水河道，数十万居民饮水安全受威胁。然而，这些“黑厂”屡告不倒，背后竟是环保部门在想尽办法“解释”，成了污染的“辩护人”。

面对环境污染，我们真的愿意“与狼共舞”？真的失去了觉醒和反抗能力了吗？只有高层领导的批示影响到某些人的乌纱帽，才会“自认倒霉”、不情愿地做出一些反应？

2013年年底召开的中共十八届三中全会，提出建设生态文明“必须建立系统完整的生态文明制度体系”，“加快生态文明制度建设”，“划定生态保护红线”。今后的生态环境保护将走出头疼医头、脚疼医脚的窘境。

一个是“制度建设”，一个是“生态红线”。人们乐意看到这两个新生事物的诞生。这两个利器，或许能够再度为环境穿上一层保护的盔甲。

但在很多人的严厉，这层盔甲成了发展的“累赘”。

说说这本书吧。

《环保法》的修改无疑是2013年最大的环保事件了。《〈环保法〉修法风波》写出了中国环保立法的种种波折。“从2012年《环保法》进入第二次修订起，可以说每一次审议草案的公开和讨论，甚至每一个小小条款、字斟句酌的变更，都引起了社会高度敏感，各方利益博弈激烈。尤其2013年，围绕《环保法》修法的争议与行动，几乎贯穿了全年”。

《环保法》第一轮修正草案公布，因为其“不疼不痒”的规

定，引起社会一片反对声，连环保部也破天荒地将自己的修正意见，公开放到了环保部网站上。

到了第二轮，一个争论焦点是：究竟谁有权发起公益诉讼？在二审草案中，关于环境公益诉讼的规定为“中华环保联合会以及在省、自治区、直辖市设立的环保联合会可以向人民法院提起诉讼”。这显然违背了立法的基本原则和社会对环保的强烈诉求，在社会的强烈反对声中，2014年年初通过的最终法案对公益诉讼主体资格再次放宽，据称全国有三百多家环保组织符合要求。

立法的过程，是一个权力和利益博弈的过程，但相较于1989版《环保法》，新的《环保法》仍是一个巨大的进步。这说明，环境保护已经到了谁都不敢轻易说“不”的程度。

但“徒法不能以自行”，这部法律在执行阶段究竟能够产生多大效力，会不会像许多别的法律一样“被冬眠”？我们拭目以待。

《争议南水北调》，让我们对这个投资远超三峡的巨大工程有了更多的了解。其中，有主事者的努力与无奈，有地方与中央部门之间、地方之间的利益博弈，也有对水质、文物保护等的担忧。但南水北调，何尝不是长期环境变化所带来的结果？一个工程有利有弊，利害相权取其轻，选择这样一个工程，诸多的无奈在其中吧？

《“红线”之争背后的利益博弈》，道出了“生态红线”背后的玄机。这道红线谁有权来画？红线画在哪里？都不是一个简单的命题。没有形成超越各自利益的环保共识，没有强有力的机制保障，红线的混乱在所难免。

但无论如何，中国是需要这样的红线的。更期待这条红线能够得到民众的认可，成为阻挡环境恶化的防护墙。

2014年1月6日，广州销毁了国家林业局和海关总署共同查没的6.1吨象牙。这是新中国成立以来，中国政府首次公开销毁执法查没的象牙。《“销牙”背后的野生动物非法贸易》，揭晓了这

一不被国人知晓的神秘领域，在为这样的举措点赞的同时，也能想到林业主管部门多年来的“暧昧”态度——从狩猎权之争，到活熊取胆事件，再到持续多年的象牙之争——大势所趋，也许不能再暧昧下去了。

《开征拥堵费之争：“利民”还是“懒政”》，则通过对伦敦等外国城市专业人士的采访，从一个侧面回答了城市要不要征收拥堵费、征收拥堵费能否解决城市拥堵等问题。利民还是懒政？这个问题很难一语定论，唯一的方式就是交给市民讨论，让市民决定征收与否。如果大家不同意征收，那表明愿意承担适度的拥堵。大家最大的担心是，拥堵费征收了，政府挣了钱，拥堵依旧。

《中国江河的“最后”报告》，讲的是建坝问题。大江大河上的层层大坝给当地带来了什么影响？以鱼类为代表的生物生存问题、库区移民问题、库区污染问题、地质灾害问题等，或许目前很难得出一个绝对的结论，但话题的提出，本身就有了重要意义。即便作为一种声音，也应该对决策起到警示作用吧？

“黄浦江里漂死猪”，而且好几千头！这个一度出现的“神奇”画面，让上海人担忧起生活用水的质量来，但当地水务部门一直没有公开相关的监测报告。《上海死猪漂流事件》记者深入到养殖场，采访到许多不为人知的细节。看起来不太引人注意的养猪产业，在经济发展和环境保护之间，在民众与政府之间，尤其是在上下游之间，有着太多的不同理解。

但当数千头死猪以如此夸张的方式突现在上海人眼前时，这个问题已经无法回避了，于是，接踵而至的就是雷厉风行的政策限制措施——要么熟视无睹，要么突飞猛进，我们的环保就是循着这样的逻辑踟蹰而行。

引起上下游争议的还有“邯郸水污染事件”。2012年12月31日，山西长治市一家工厂苯胺罐因输送软管破裂发生苯胺泄露，大量污染物进入海河流域的漳河，导致下游河北省邯郸市自来水大面积停水。奇怪的是，山西长治河流发生了污染，五天后才为

下游的河北邯郸所知晓。河流不懂得人类何以要“划地而治”，它只管按他的规律浩浩荡荡。但我们真的是“自扫门前雪”吗？

照例要说说“江河十年行”。

这是第八年。一群环保记者和专家，每年抽出半月左右的时间穿行在西南金沙江畔的绵绵山岭中。他们的镜头和笔记，用图片、文字和对话，记录下这些地方发生的变化。

也许他们还无法得出科学的结论，他们只是用眼观看、用脚行走、用心感受。然后告诉世人那里曾经发生、正在发生和将要发生的一切。

这篇报道给人几个印象颇深：一是相关地域的环境还在恶化，一些大型水电工程所造成的负面影响令人担忧；二是移民问题，没有得到完善的解决，甚至有沿江居民把记者当成了“救星”；三是“十年行”越来越得到当地政府的重视，所到之处，常常有当地政府官员陪同，也许这种陪同有着“服务”之外的更丰富的含义；四是媒体的力量很微弱，除了“牛奶河”等少数报道得到重视并有初步改观外，大多报道几无反响。

记者的天职就是揭示真相，至于是否会有结果，已经远超出记者的把控范围。在“环保”对某些地方、某些领域仍然是个“敏感词”的当下，能够忠实地、连续记录环境薄弱地带因为人类的活动而产生的变化，参与者就是值得尊敬的，这种行为本身就会和环境变化一起，成为一段历史。

这样的伟大意义，不仅仅是对“江河十年行”的记者和其他参与者，也是对参与这本书的采访报道的所有环保记者。

因为，对每一个国民而言，你的方向，就是国家的方向。

目录

序 2013年，环保艰难地“转弯”

王爱军 /1

大气污染治理

华凌 /1

邯郸水污染事件

华凌 /19

“救援春城”：中石油云南石化1000万吨炼油项目

反思

张焱 /33

“红线”之争背后的利益博弈

潘春芳 章轲 /41

上海死猪漂流事件

刘素楠 /55

中国河流生态系统破坏调查

李波 郭乔羽 /70

《环保法》修法风波

杨晓红 /95

华沙联合国气候大会

赵川 /107

寻找转基因

鲍小东 /114

中国环境污染刑事案件里程碑：司法解释降低入罪门槛

张焱 /131

青岛“11·22”输油管道爆燃事故

金煜 /138

城市碳排放交易跑步扩容

张焱 /145

“销牙”背后的野生动物非法贸易

章轲 /152

开征拥堵费之争：“利民”还是“懒政”

章轲 /166

争议南水北调

吕宗恕 /181

2013年“江河十年行”纪事

汪永晨 /216

大气污染治理

——记应对灰霾的《大气污染防治行动计划》
(2013年9月) 出台

华凌

(华凌,《科技日报》国际部主任记者。)

摘要: 2013年,国内十余个省份陷入大范围 and 长时间的灰霾天气,引起社会的广泛担忧,让每个人都在思考“同呼吸、共命运”这个严峻的形势。为此,国务院印发了我国史上最严的《大气污染防治行动计划》,提出“要坚持政府统领,企业实治、市场驱动和公众参与”的新的大气防治体制,实际上是将以大气污染为导引加速治霾,优化经济社会的全面发展。

关键词: 灰霾, 污染, 行动计划

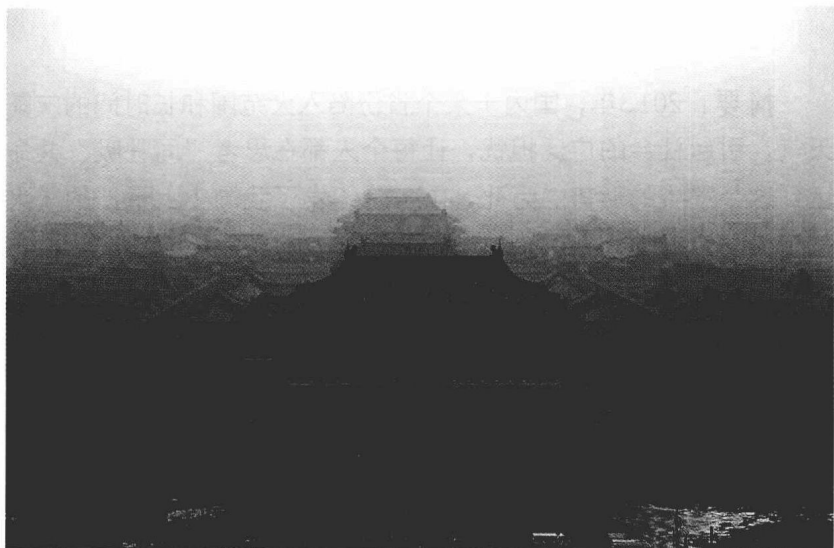
“雾霾”(Smog)一词在英语中产生于20世纪50年代初,由“烟”和“雾”(Smoke+Fog)组合而成,是西方工业化阶段在中后期环境污染的特征词。而目前频现在媒体反映国内这种大气现

象的名词是“灰霾”(Ash-Haze)，有专家指出，其比雾霾更为严重！

近些年来，发达国家百年内历经的各种环境问题在我国集中爆发，特别是大规模、大地域和持续性的空气污染：2012年末到2013年初，我国中东部地区经历了连续多次大气重度污染事件，灰霾面积一度达到143万平方公里，多个地区能见度不足500米，对城市环境质量、居民身体健康等造成巨大危害。

由此，如何重现蓝天白云成为人们最为关心的问题之一。无疑，政府及时制定出一份专业的、严格的空气污染治理计划，将在众人心中成为除霾的速效药。国外很多国家已历时半个世纪，耗费大量人力、物力和财力采取各种措施治理雾霾，因此，我国的治霾之路将是一场持久的鏖战。

2013年，国内十余个省份陷入大范围 and 长时间的灰霾天气，引起社会的广泛担忧，让每个人都在思考“同呼吸、共命运”这个严峻的形势。为此，国务院印发了我国史上最严格的《大气污



北京的雾霾天气(资料图片)
一张清晰的大气污染防治路线图

染防治行动计划》，提出“要坚持政府统领，企业实治、市场驱动和公众参与”的新的大气污染防治体制，实际上是将以大气污染为导向加速治霾，优化经济社会的全面发展。

2013年1月，京津冀及周边地区等多地连续出现了长时间、大范围强雾霾天气，覆盖了17个省、市、自治区，四分之一的国土面积，影响人口约6亿。据环保部门监测数据显示，当月全国74个城市空气质量总体超标天数比例为68.4%，重度和严重污染的比例达到30.2%，其中PM_{2.5}超标尤其严重，平均超标率为68.9%，最大日均值达到766 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 。

最严重的时候，北京PM_{2.5}的浓度达到了680微克/小时，严重影响到了人们的健康和生活。当时，世界卫生组织（WHO）公布的首次全球空气污染调查报告显示，1100个城市空气质量排名中北京列第1035位。

因此，我国第一份全国性的空气污染治理规划的出台格外引人关注。早在2012年底，环保部、发改委和财政部三部委曾联合发布《重点区域大气污染防治“十二五”规划》（以下简称《规划》）。环保部的一位官员介绍说：“在年初的大面积雾霾之后，高层认为之前低估了大气污染的形势，《规划》设定的大气治理任务比较保守，所以决定制定新的大气规划，起止时间为2013年至2017年。”

在民众的翘首企盼中，国务院于9月12日正式公布《大气污染防治行动计划》（以下简称《行动计划》）。这是我国发布的第二个大气污染防治专项规划，即众口相传的大气“国十条”。

中国环科院副院长柴发合分析，“虽然《行动计划》与《规划》的起止时间有所不同，但对比新旧目标不难发现，全国治理PM_{2.5}的速度将大大提高。”例如，《行动计划》提出，比如雾霾最严重的京津冀地区PM_{2.5}的治理目标为降低25%，这也比之前《规划》确定的6%的目标提高了将近三倍。

对此，环保部污染防治司大气处副处长逯世泽分析，25%以上是一个区域的平均目标，并非意味着每个城市都要制定这样的目

标。比如像石家庄这样的城市，空气污染比较严重，可能需要制定更高的目标。

现实的压力让《行动计划》的编制者选择在全文的第三段即开门见山指出，此次大气污染防治的奋斗目标是，明显改善空气污染现状。其下有更为具体的数据，令人能够看到一张清晰的大气污染防治路线图和时间表，足见制定者的决心。



图表：防治大气污染明确时间表路线图

具体目标是到2017年，全国地级及以上城市可吸入颗粒物的浓度PM₁₀比2012年下降10%；京津冀、珠三角、长三角等区域细颗粒物、PM_{2.5}浓度分别下降25%、20%和15%。北京市细颗粒物年均浓度控制在60。要求经过五年努力，全国空气质量“总体改善”。

显然，这个目标的制定有两方面考虑，一是经济技术上摸得着；二是老百姓看得到改善。与目标相同，《行动计划》中包括十大条，35小项的措施，如加大综合治理力度，减少多污染物排放、加快提升燃油品质；加大排污费征收力度，做到应收尽收；实行环境信息公开等等多项措施。

根据科学论证及评估，大气污染防治行动计划共需投入17500亿元，将通过五个渠道筹集：按“谁污染谁负责”的原则由企业承担；积极引入社会资本和民间资本进入大气污染防治领域；通过价格杠杆疏导部分治理成本；地方政府加大民生领域“煤改气”、黄标车和老旧车辆淘汰等的政策支持力度；中央财政设立专项资金，通过“以奖代补”加大对重点区域大气污染防治的支持力度。

PM2.5不达标问责没商量

有专家指出，在环保领域最严格的约束性指标莫过于减排指标，同样是要严格问责，但过去我们也没看到哪些部门的哪些负责人因为减排不达标而被问责，至少从公开的资料里面找不到具体的案例。由此，《行动计划》的执行，需要制定严格可行的考核机制。

习近平主席日前在全国组织工作会议上作出指示，“再也不能简单以GDP增长率来论英雄，决不能牺牲环境换取经济增长。”长期以来，“以GDP论英雄”的价值观已经形成惯性，直接导致了环境治理的具体行动方案的“难产”。要想空气治理有明显成效，最根本的是要打破将GDP增长作为地方政绩考核第一标准的成规。

李克强总理在第七次全国环境保护大会上指出：“基本的环境质量是一种公共产品，是政府必须确保的公共服务。”那么，视空气质量是公共物品，若其出现问题，政府应当承担主要责任。而此次出台的行动计划将环保挂钩到政绩考核，显然，中央是动了真格从体制的根子上解决问题。

由此，行动计划首次将细颗粒物纳入约束性指标，并将环境质量是否改善纳入官员考核体系之中。如果没有完成年度目标任