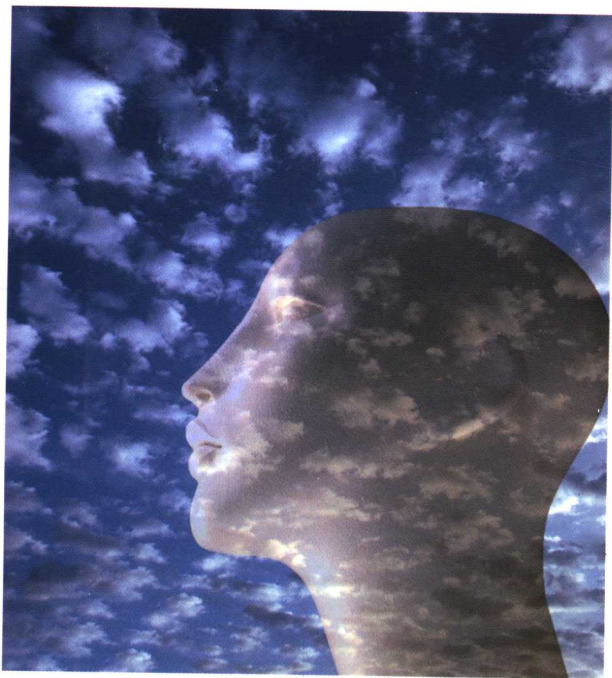


何卫东
著

环境产业持续发展 中国环境法律政策创新

创新,即在原有系统中引入新的要素或构成新的结构,
使该系统具有新的活性。
我国社会经济发展对环境保护提出的新要求,
特别是我国政治制度环境的变化,
是现今我国环境法律政策创新的直接动力。



上海科技教育出版社

本书由上海市马克思主义学术著作出版基金资助出版

环境产业持续发展与 中国环境法律政策创新

何卫东 / 著



上海科技教育出版社

责任编辑 薛 梅
装帧设计 童郁喜

环境产业持续发展与中国环境法律政策创新

何卫东 著

出版发行 世纪出版集团
上海科技教育出版社
地 址 上海市冠生园路 393 号
邮政编码 200235
网 址 www.ewen.cc
www.sste.com
经 销 各地新华书店
印 刷 丹阳教育印刷厂
开 本 850 × 1168 1/32
印 张 6.125
字 数 155 000
版 次 2005 年 2 月第 1 版
印 次 2005 年 2 月第 1 次印刷
印 数 1 - 2000
书 号 ISBN 7 - 5428 - 3750 - 8/N·642
定 价 14.50 元

序

中国加入世贸组织以及西部大开发等战略的实施为环境产业的发展提供了更多的机遇。作为发展中国家,中国加入世贸组织后,将更充分地享受到发达国家在环境保护投资、技术转让、贸易服务等方面对发展中国家所应承担的基本承诺;国内企业的产品进入国际市场将更为方便,从而居于比以往更为有利的国际贸易合作环境。在西部大开发战略中,环境保护是非常重要的内容和关键性的环节。西部大开发带来的环境市场需求以及优良的投资环境,给环境技术和资本运作提供了广阔的市场空间。在这些背景下,为了保证环境保护产业化的健康发展,政府加强对环境产业的支持至关重要,而政府的政策和法律制度支持是最直接有力的保障。

经过 20 多年的发展,我国环境法律政策已经初步形成完整体系。“三同时”、环境影响评价等新老八项制度,以及环境财税、环境资源核算、排污权交易等环境经济技术政策对我国环境保护事业起到了重要的促进和保障作用。但是,随着时代的进步、国际形势的变化以及各种新情况的出现,以适应计划体制为主的我国环境法律政策体系已经暴露出不少缺陷。在新兴的环境产业市场方面,我国面临着大量的理论难题和实际问题。如对于环境产业的概念界定很含混,对于环境产业具体包括哪些方面还缺乏认识;有些地方存在地方保护主义和部门垄断现象,企图建立自产、自销、市场自我保护的封闭经济体系;不正当的市场竞争依然存在;同行业恶性竞争、竞相压价,导致环保产品质量下降,影响环保投资效益,不利于进入国际市场。因此,只有通过研究环境产业的基础理

论和发展规律,提出科学、积极的产业政策,建立健全有关法律制度,才能解决上述问题,促进环境产业的健康发展。

过去国内学者多从经济学角度分析环境产业问题,而真正探讨环境产业法律问题的并不多。何卫东博士的新作《环境产业持续发展与中国环境法律政策创新》考察和分析了国内外环境产业的发展状况和基本内容,阐明了我国发展环境产业的方向,并依据环境保护市场化的需求,研究提出了制定和完善我国环境产业政策措施和法律制度的创新思路。

他在理论分析和实际调研的基础上提出:环境产业化是环境保护发展的必然趋势。环境产业属于朝阳产业,范围涉及诸多领域;多年的环境保护实践和立法使我国的环境法律政策已经初具体系,但当前必须对不符合环境保护市场化要求的政策和法律制度进行审查和修订;建立健全支撑环境产业的经济刺激政策和法律制度系统,如鼓励污染治理多元投资形式,建立市场化的产业融资体系,提倡环境标志产品,加强政府采购引导,以及建立环境许可、环境行政合同等环境法律制度。这些建议基本符合当前我国环境产业发展和环境法律政策创新的现实需要。

欣闻《环境产业持续发展与中国环境法律政策创新》即将出版,特作此序以为推荐。

蔡守秋

2004年4月于珞珈山

目 录

第 1 章 中国的环境保护	1
1.1 中国的环境问题	3
1.2 中国环境保护事业的发展历程	8
1.3 可持续发展是中国 21 世纪的基本战略	13
1.3.1 人类历史上的发展观	13
1.3.2 可持续发展是中国新世纪的基本战略	15
第 2 章 环境保护市场化是时代发展的必然趋势	27
2.1 环境产业是新形势下环境保护的重要内容	29
2.1.1 环境产业是环境保护市场化发展的必然要求	30
2.1.2 环境产业是最具潜力的新经济增长点	31
2.2 环境产业概说	33
2.2.1 环境产业的概念、特点和分类	33
2.2.2 国外环境产业发展情况	36
2.3 中国环境产业发展现状分析	39
2.3.1 中国环境产业的基本状况	39
2.3.2 中国环境产业存在的问题与应对策略	42
2.3.3 中国环境产业持续发展前景分析	44
2.4 中国环境产业的重点:环境服务业和生态农业	47
2.4.1 中国的环境服务业	47
2.4.2 生态农业是 21 世纪世界农业的主导模式	51

第3章 中国环境产业的法律政策支撑	63
3.1 环境法律政策的功能定位	65
3.1.1 环境保护市场化下的基础性地位	67
3.1.2 对环境产业的规范、引导和保障功能	70
3.2 中国环境法律政策概说	73
3.2.1 中国环境法律政策的发展进程	73
3.2.2 中国环境保护基本原则	83
3.2.3 中国环境保护基本制度	88
3.3 国内外环境产业法律政策分析	92
3.3.1 发达国家环境保护的管理模式	92
3.3.2 国外环境产业方面的法律政策	96
3.3.3 中国发展环境产业的环境法律政策	107
3.4 中国环境法律政策评析	112
第4章 环境保护市场化背景下环境法律政策创新	117
4.1 环境法律政策创新之理论准备	
——创新理论与利益平衡	120
4.1.1 现代创新理论之起源	121
4.1.2 熊彼得创新理论基点之分析	122
4.1.3 环境法律制度更新之利益平衡论	125
4.2 环境法律政策创新之现实条件	130
4.2.1 环境行政管理多元模式	130
4.2.2 加入世贸组织与我国环境法律政策创 新	132
4.2.3 中国环境产业与发达国家之间的差距	135
4.3 环境法律政策创新之对策思路	136
4.4 中国环境法律政策创新探讨	142
探讨一 环境行政管理制度创新:环境行政合同制 度	142

探讨二 环境经济刺激制度创新:环境税费制 度	155
探讨三 环保投融资法律制度创新:环保 BOT 项目 法律制度更新	165
第 5 章 代结语:上海市发展环境产业的法律政策创新	171
5.1 上海市环境产业立法和政策现状	174
5.2 上海市环境产业法律政策体系构建	178
5.2.1 加强立法规划性,创造条件制定环境产业 综合法规	180
5.2.2 上海市环境产业法制建设应遵循的原 则	181
5.2.3 上海市环境法律政策制度创新	183
参考文献	187

第 1 章

中国的环境保护

1.1 中国的环境问题

环境问题已经成为人类 21 世纪面临的最严重的生存挑战之一。我国的环境问题对我国社会经济发展也已经构成了严重的障碍。近十年来,中国的环境问题发生了深刻的变化,并且处于多种环境问题并存的环境转型期,对生态系统、人体健康、经济发展乃至国家安全都将带来重大和深远的影响。目前中国环境问题的状况是:总体仍有恶化趋势,局部已经在改善。但污染物排放总量大,远远超过了现有的环境容量和治理能力。生态恶化的趋势尚未得到有效遏制,部分传统的“老大难”环境问题还未能得到有效解决,新的环境问题又出现了。主要表现为:

(1) 城市水体污染问题日益加重。我国江河流域普遍受到污染,且呈扩大趋势,河流城市段污染更加严重。我国七大水系、部分湖泊和近岸海域污染的趋势仍然没有得到有效控制。我国七大河流域一半以上的监测断面水质属于五类和劣五类,其中淮河水水质较差,黄河水质不容乐观,松花江水质较差,珠江、长江水质总体良好。相对来说,北方的水污染比南方更为严重。我国的大型淡水湖泊和城市湖泊均已达中度污染和重度污染,滇池、巢湖和太湖氮、磷污染严重,富营养化问题突出。近岸海域污染也日益严重,东海和渤海近岸海域污染较重。许多城镇的饮用水源地受到严重污染,居民日常生活受到严重影响。目前,一些地方的饮用水受到大肠杆菌污染,饮用受到有机物污染的水的人口数量也不在少数。近 20 年来,我国城市地下水水质也普遍出现恶化趋势。

(2) 大气污染问题还没有得到根本改善。我国的大气污染主要是煤烟型污染,北方重于南方,中小城市甚于大城市;产煤区重于非产煤区;冬季重于夏季。这是因为我国能源消耗结构中,煤占绝大部分,约占能源消费总量的四分之三。煤燃烧会产生大量的

粉尘、二氧化硫等污染物。近年来,我国城市大气质量恶化趋势虽得到一定遏制,但污染程度仍很严重。2002年,在全国471个城市中,有209个城市的空气质量达到国家二级标准,占统计城市总数的44.4%。空气中的二氧化硫平均浓度和总悬浮颗粒物浓度与2001年相比均有所下降。其中,天津、秦皇岛、石家庄、兰州、乌鲁木齐、太原、西宁等城市的空气质量明显改善。但是,目前仍有超过一半的城市空气质量处于污染状态。在这些城市中,人口超过百万的特大城市空气污染更加突出,总悬浮颗粒物仍然是影响我国城市空气质量的首要污染物,有53.5%的城市总悬浮颗粒物浓度没有达到国家二级标准。

(3) 固体废弃物存放量过大,已经成为亟待解决并具有严重潜在性危害的环境问题。据《2000年中国环境状况公报》报告:中国工业固体废物年总产量为8.2亿吨,其中县及县以上工业固体废物年产生量为6.7亿吨,乡镇工业的年产生量为1.5亿吨。其中危险废物年产生量为830万吨。随着中国化学工业的发展,有毒有害废弃物产生量也有所增长。未经过严格的无害化和科学的安全处置的有毒有害固体废弃物可能产生非常严重的后果。由于综合利用和处置率低,工业固体废物和城市生活垃圾大都堆积在城市的郊区和河岸、荒滩上,已成为严重的环境污染源,累计堆存量已达65亿吨,占地5万余公顷。我国城市生活垃圾年产生量已经达到1.4亿吨,城市人均年产生生活垃圾440千克,但能达到无害化处理要求的还不到10%,垃圾围城现象较为普遍。

(4) 土地荒漠化发展迅速。土地荒漠化是导致我国近年来沙尘暴频发的重要因素之一。来自国家林业局权威部门的统计,目前,我国荒漠化土地约占国土面积的27.2%,并且仍在以每年2460平方千米的速度扩展。目前,我国的荒漠化土地面积已达262万平方千米,大大超过全国耕地面积的总和,其中98%集中在西北、华北北部和东北西部,涉及18个省、自治区,并且仍在继续扩大,

基本上是以治理1亩,荒漠化1.32亩的速度在发展着,相当于一年损失一个中等县的土地面积。塔克拉玛干沙漠每年以5~100米的速度向东南方向移动着,新疆2/3以上的县(市)遭受着风沙的危害。内蒙古境内荒漠化土地面积已占其土地总面积的60%有余。截止目前,我国已有近250万公顷的草地变成了流沙。

(5) 森林资源锐减,水土流失严重。中国许多重要林区的森林面积大幅度减少,昔日郁郁葱葱的林海已一去不返。全国森林采伐量和消耗量远远超过林木生长量。若按目前的消耗水平,绝大多数国有森林工业企业即将面临没有成熟林可采伐的可怕局面。森林面积大幅度减少,意味着生物物种加速灭绝。据估计,中国的植物物种中约15%~20%处于濒危状态,仅高等植物中的濒危植物就高达4000~5000种。动物物种的生存也同样受到严重的威胁,近30多年来的资料表明,高鼻羚羊、白鳍豚、野象、熊猫、东北虎等珍贵野生动物分布区显著缩小,种群数量锐减。属于中国特有的物种和国家规定重点保护的珍贵、濒危野生动物目前已有312个种和种类,正式列入国家濒危植物名录的第一批植物达到了354种。森林面积减少还加速了水土流失。目前我国水土流失面积达356万平方千米,每年流失的土壤总量达50亿吨。严重的水土流失导致了耕地减少,土地沙化严重;泥沙淤积,加剧洪涝灾害;生态恶化,贫困加剧。近50年来,我国因水土流失毁掉的耕地达4000多万亩,造成退化、沙化、碱化草地约100万平方千米,占我国草原总面积的50%,进入20世纪90年代,沙化土地每年扩展2460平方千米。

(6) 地下水位下降,湖泊面积缩小。多年来,由于过分开采地下水,在北方地区形成8个总面积达1.5万平方千米的超采区,导致华北地区地下水位每年平均下降12厘米。1949年以来,中国的湖泊减少了500多个,面积缩小约1.86万平方千米,占现有面积的26.3%,湖泊蓄水量减少513亿立方米,其中淡水量减少340亿立方米。

(7) 乡村环境污染问题越来越突出。乡镇企业迅速发展成为农村工业化的重要支柱和二元经济结构向现代经济结构转变的中介。与此同时,乡镇企业的发展也使农村生态环境遭到更大范围的破坏,对农业资源、矿产资源造成更为严重的浪费。改革开放以前,农村环境污染主要是化肥、农药等传统污染。现在,分布广泛、数量众多的乡镇企业已经成为农村的主要污染源,污染形式也主要表现为工业污染和生态环境破坏。

我国环境问题有以下几个特征:

(1) 中国环境污染已经从常规的点源污染转向面源与点源相结合的复合污染。过去中国的环境污染主要表现为工业点源污染。20 世纪 90 年代开始,随着点源污染得到一定控制,面源污染逐渐显现。特别是在东部地区,由于过量和不合理使用化肥、农药,迅速发展的城郊集约化畜禽养殖业和城乡生活污水排放的增加,造成面源污染升级。在城市,随着机动车数量的迅速增长,汽车尾气成为目前城市大气中最难治理的面源污染物。较之点源污染,面源污染个体排放量少,但累计排放规模大,面大量广,难以控制。

(2) 工业污染得到初步控制,生活污染比重上升。1999 年,中国城市生活污水的排放量首次超过工业污水,新的污染物不断增加。随着污染治理力度的加大和人均收入水平的提高,一些传统污染物得到控制,但新的污染物却不断产生,成为新的环境与健康风险,如内分泌干扰素、持久性有毒有害污染物等。经过多年的努力,特别是实行污染物总量控制以来,影响当地环境质量的传统工业污染基本得到控制。但是,近年来随着中国工业化规模的扩大和乡镇企业的迅速发展,污染影响面也逐渐扩大,跨界污染(如酸雨)和流域污染问题(如海河、淮河、太湖)越来越突出,并且没有得到有效控制。

(3) 在传统环境污染以外又出现了新型污染问题。伴随科学技术进步、人民生活水平提高和生活方式的变化,在传统废水、废

气、废渣等污染以外又出现了电子废弃物污染(即电子垃圾)、废旧电池污染、生物污染及白色污染等许多新污染种类。例如,各种废旧电脑、通信设备、电视机、电冰箱,以及被淘汰的精密电子仪器仪表中的有毒有害物质有的会直接污染环境,有的物质则由于生物降解缓慢,或沉积在土壤中影响植物生长,或经过土壤长期的过滤作用,通过水体或生物链进入人类的生存环境。在我国,塑料的产量和废弃量十分惊人。诸如聚苯乙烯、聚丙烯、聚氯乙烯等高分子化合物制成的各类生活塑料制品在使用后被废弃成为固体废物,由于难以被环境所降解,会造成严重污染。在“白色垃圾”中,污染最明显、最令人头痛、反映最强烈的,是遍布城市街头的废旧塑料包装袋,一次性塑料快餐具。据有关部门统计,仅一次性塑胶泡沫快餐盒,我国每年消耗量达4亿~7亿个。

(4) 生态问题日益突出和扩大,已经影响到区域、流域的生态安全和可持续发展。在经历了1998年长江特大洪水和近两年的沙尘暴频繁发生之后,中国的生态问题特别是西部的生态平衡破坏问题日渐突出,土地退化、生物多样性减少、水资源短缺、森林质量下降等呈现逐渐上升趋势。生态问题不仅导致地区生存与发展的自然条件退化,而且出现大范围的生态失衡,加剧了贫穷/灾害风险和生态危机,使经济难以持续增长并引发社会的不稳定。^①

造成目前中国环境资源不断恶化的原因是多方面的,也是复

^① 以2001年为例。2001年,水环境的主要湖泊富营养化问题依然突出,黄河、淮河和辽河由于水量大幅度下降,水体污染加重,其他水系水质基本稳定。大气环境,在开展大气质量监测的341个城市中,达到或优于国家空气质量二级标准的城市占33.4%,空气质量为三级的城市占33.4%,劣于三级的城市占33.2%,超四类海水比例在四大海区中以东海为最,其次是渤海、黄海和南海。2001年中国海域赤潮发生的次数增多,发生时间提前,主要赤潮生物种类增多,面积比上年有大幅度增加。近岸海域发生赤潮77次,累计面积达到15000多平方千米,比上年增加49次,增加面积约5000平方千米。

杂的。但主要还是来自于两个方面:人口压力和工业化压力。中国现代人口数量迅猛增长,既成为中国现代化进程的最大障碍,又成为中国生态环境的最大压力。迫于生计,人们毁林开荒,围湖造田,乱采滥挖,破坏植被,众多的人类不合理活动超过了大自然许多支持系统的支付能力、输出能力和承载能力,造成生态平衡的破坏。中国发动工业化时间晚,发展起点低,又面临赶超发达国家的艰巨任务,不仅以资本高投入支持经济高速增长,而且以资源高消费、环境高代价换取经济繁荣,重之近利,失之远谋;重视经济,忽视生态,短期性经济行为为中国生态环境带来长期性、积累性的严重后果。

1.2 中国环境保护事业的发展历程

随着环境问题的日益严峻,中国的环境保护事业也在迅速发展。近十几年来,中国政府在环境保护制度方面做了大量工作,如颁布了5部专门的环境法律、8部资源法律,发布了20多项环境法规和364项环境标准,形成了颇具中国特色的三大环境保护政策,即预防为主、谁污染谁治理和强化环境管理,以及8项具体措施,即环境影响评价、“三同时”(所有新建、改建、扩建项目,防治污染的设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入运行)、排污收费、环境保护目标责任制、城市环境综合整治定量考核、排污许可证、污染限期治理和污染集中控制。

中国的环境保护事业是在非常困难的条件下发展起来的。其困难主要在于原有的基本环境状况差,经济发展速度快的同时又带来环境状况恶化速度加快,而且由于经济底子薄,拿不出太多经费进行环境治理。按照中国环保事业代表人物曲格平的说法,20世纪80年代初,中国政府着手制定环境保护战略时有三条道路可以选择,一是走发达国家曾经走过的“先污染后治理”的道路;二是

实行发达国家现行的高投资、高技术控制环境问题的模式；三是走中国特色的投资省、效果好的新路。第一条行不通，因为中国人口太多、工业规模太大、生态环境太脆弱，走这条路将会造成深重的生态灾难，给后代带来难以估量的“环境赤字”；第二条道路不可行，因为中国经济底子太薄，走这条路就会制约经济发展的速度，干扰新时期经济高速增长的发展大战略。自上世纪70年代，中国开始现代环境保护事业至今，三十多年来，中国环境保护走的是第三条路。总结几十年来中国环境保护事业的发展，大致经历了三个主要阶段。

(1) 1972年~1981年：环境保护启动阶段，以水污染治理为重点。中国当代环境保护应当说是起始于上世纪70年代初。1972年6月5日~16日，联合国在瑞典首都斯德哥尔摩召开了第一次人类环境会议。根据周恩来总理的指示，我国政府派代表团参加会议，了解国际上对环境保护问题的看法。通过这次国际会议，我国高层领导开始认识到社会主义中国也同样存在着严重的环境问题。斯德哥尔摩会议推动了中国环境保护工作的起步，包括环保机构的建立、环境法律的颁布、“三废”治理的开展等。

1973年8月，国务院召开第一次全国环境保护会议，审议通过了“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”的环境保护工作32字方针和我国第一个环境保护文件——《关于保护和改善环境的若干规定》。至此，我国环境保护事业开始起步，各级政府成立了相应的环境保护机构。1974年10月25日，国务院环境保护领导小组正式成立。之后，各省、自治区、直辖市和国务院有关部门也陆续建立起环境管理机构 and 环保科研、监测机构，在全国逐步开展了以“三废”治理和综合利用为主要内容的污染防治工作。

这一阶段，环保工作以治理工业污染为主。1973年11月17日，国家计委、国家建委、卫生部联合批准颁布了我国第一个环境