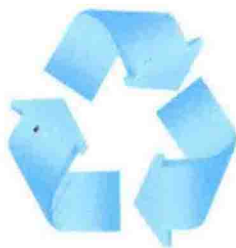




中国环境法制建设 发展报告

(2011年卷)

主 编 徐祥民
副 主 编 田其云 时 军
执行副主编 李冰强



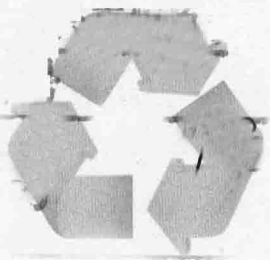
人 民 出 版 社



中国环境法制建设 发展报告

(2011年卷)

主 编 徐祥民
副 主 编 田其云 时 军
执行副主编 李冰强



人 民 出 版 社

责任编辑:张 旭
封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

中国环境法制建设发展报告. 2011 年卷/徐祥民 主编.

-北京:人民出版社,2013.12

ISBN 978-7-01-012854-2

I. ①中… II. ①徐… III. ①环境保护法-研究报告-中国-2011
IV. ①D922.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 275741 号

中国环境法制建设发展报告

ZHONGGUO HUANJING FAZHI JIANSHE FAZHAN BAOGAO

(2011 年卷)

徐祥民 主编

田其云 时 军 副主编 李冰强 执行副主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷·新华书店经销

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:22

字数:360 千字

ISBN 978-7-01-012854-2 定价:50.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序

2010年，我国环境法制建设的重要成就之一是修订了《水土保持法》。经修订的《水土保持法》要求“县级以上人民政府”“加强对水土保持工作的统一领导，将水土保持工作纳入本级国民经济和社会发展规划”，还要“对水土保持规划确定的任务，安排专项资金，并组织实施”（第四条）。这是对“县级以上人民政府”施加管理责任。这种责任在“水土流失重点预防区和重点治理区”被具体化为“水土保持目标责任制和考核奖惩制度”。该法第五条规定了全国水土保持工作的“主管部门”、县级以上人民政府的水土保持工作的主管部门，明确了“流域管理机构”的管理职责，还要求“县级以上人民政府林业、农业、国土资源等有关部门按照各自职责，做好有关的水土流失预防和治理工作”。这是要为水土保持工作建立更加有效的管理体系，确立更加合理的职权划分。而该法的第六章《法律责任》则是希望对管理者，有关的开垦者、采掘者等设定处罚的方式，提高该法设定的水土保持行为规范的约束力。这些办法能在多大范围内有效呢？我的这个疑问是建立在以下思考的基础上的：从严管理、加重惩罚的办法对一些事务的处理是有效的，也能达到立法者所追求的目标，但这类方法并非对所有事务的处理都是有效的，并非总能让立法者实现其所追求的目标。

本卷对新中国成立以来水土保持工作的成就和经验等做了系统的总结。执笔人毛仲荣充分肯定了包括全国性立法和地方立法在内的立法成就，高度

评价了包括水土保持规划制度、水土流失监测和公告制度、服务于水土保持的“三同时”制度等在内的制度建设成就。这些立法和制度以及水土保持工作的其他经验对“预防和治理水土流失”，“减轻水、旱、风沙灾害”（第一条）等，都发挥了积极的作用。面对这些成就、经验和这些成就、经验所发挥的作用，我们同样可以提出上述那一疑问——它们能在多大范围内有效呢？

也是在 2010 年，国务院第 111 次常务会议通过了一项法律文件——《全国人口普查条例》。该《条例》称，“人口普查的目的是全面掌握全国人口的基本情况，为研究制定人口政策和经济社会发展规划提供依据”（第二条）。这里也许包含了根本解决由人类活动造成的水土流失问题的秘诀。“在禁止开垦坡度以上陡坡地开垦种植农作物”（第四十九条），“毁林、毁草开垦”（第五十条）种植等活动之所以发生，从根本上来说是由人多地少的矛盾造成的。“在风力侵蚀地区”之所以还要“采取轮封轮牧”（第三十五条）措施，而不是封而禁牧，说到底还是还有更多的人需要牧场，尽管这牧场并不丰饶，而是处于“风力侵蚀地区”。“人口政策和经济社会发展规划”，尤其是“人口政策”可能是解决人多地少矛盾的根本出路，从而也是解决由人类活动造成的水土流失问题的根本办法。

曾经翻阅菲律宾的《环境保护法》，注意到它有这样一项规定，即“人口环境平衡”（population environment balance，第五十二条）。菲律宾是个岛国，国土面积不大的岛国。从认识的需要来看，它是一个容易把握的观察对象和分析范本。在这个“范本”中，在人口与环境这一关系中，人口这个变量的改变对环境的影响比较直观，比较容易被发现。或许正是由于菲律宾人比较容易发现人口数量的改变对自然环境的影响，所以他们才提出了保持人口与环境之间的平衡的要求。

以菲律宾为“分析范本”所得出的分析结论是富有启发意义的。我和我的学生辛帅在《中国环境法学评论》（2012 年卷）上发表的论文表达了这样的思想：虽然环境问题的原初含义是“自然环境问题”，但是，人类实际遭遇的环境问题却不只是自然环境问题，而是还有包括人口繁衍问题在内的其他“自然环境问题之外的环境问题”。面对水土流失这一严重的自然环境问题，立法的理想选择不是就事论事，只考虑风蚀、水蚀等技术问题，而

是在宏观的人与自然关系上“综合施治”。来自菲律宾“分析范本”的结论也许还可以在更广大的范围内应用——要有效化解人类遭遇的环境危机，环境保护的政策、法律的制定应当充分考虑如何处理人与自然的关系。

这是我的看法，也是我对我国环境立法的期望。

徐祥民

2013年7月27日

于青岛海滨寓所

目 录

序	(1)
---------	-------

上 篇

第一章 湿地保护法制建设	(3)
第一节 湿地保护法制建设历程	(4)
一、加入《湿地公约》前我国法制建设中有关湿地保护的 规定	(4)
二、加入《湿地公约》后我国的湿地保护法制建设	(9)
第二节 湿地保护法制建设的成就	(13)
一、湿地保护立法方面的成就	(14)
二、湿地保护制度建设的成就	(31)
第三节 我国湿地保护法制存在的问题及应对思路	(42)
一、我国湿地保护法制存在的问题	(42)
二、完善我国湿地保护法制的思路	(48)
第二章 水土保持法制建设	(60)
第一节 我国水土保持工作的任务与进展	(60)
一、水土保持工作任务艰巨	(60)

二、我国水土保持事业稳步发展	(65)
第二节 我国水土保持立法历程	(75)
一、奠基期(1949—1982):以《水土保持暂行纲要》和 《水土保持工作条例》为代表的水土保持法	(76)
二、发展期(1983—1991):《水土保持法》(1991)的 制定	(77)
三、完善期(1992—2010):《水土保持法》(1991)的 修订	(83)
第三节 我国水土保持法制建设的成就及经验	(88)
一、立法成就	(88)
二、制度建设成就	(105)
三、成功经验	(111)
第四节 我国水土保持法制建设中存在的问题	(116)
一、水土保持立法中义务意识不强	(116)
二、相关具体规定已不适应水土保持工作的要求	(118)
第五节 我国水土保持法制建设展望	(127)
一、转变理念:水土保持法制建设的前提	(128)
二、构建体系:水土保持法制建设的重点	(131)
三、提高地方立法的实效:水土保持法制建设的基石	(132)
四、培养政府决策者的忧患意识和责任感:水土保持法制 建设的永恒主题	(134)
五、国际合作:水土保持法制建设的新课题	(136)
第三章 环境标准制度建设	(138)
第一节 环境标准在环境保护中的意义	(138)
一、环境标准是立法机关制定环境法律规范的依据	(139)
二、环境标准是行政机关管理环境事务的依据	(140)
三、环境标准是司法机关定案的依据	(141)
四、环境标准是守法者自觉遵守环境法律、法规的依据 ...	(142)
五、环境标准是防止发达国家污染转嫁的有效屏障	(143)
第二节 环境标准与环境标准法的历史发展	(143)

一、环境标准的产生与发展	(144)
二、环境标准法制建设的历史进程	(146)
第三节 环境标准建设的成就	(156)
一、建立了科学的环境标准分类体系	(156)
二、确立了门类齐全的国家环境标准	(158)
三、地方环境标准建设成绩斐然	(161)
第四节 我国环境标准制度存在的问题及其完善	(161)
一、我国环境标准制度存在的问题	(162)
二、我国环境标准制度的完善	(164)

中 篇

第四章 石油天然气管道保护法	(171)
第一节 《管道保护法》的出台背景	(171)
第二节 《管道保护法》的主要内容	(173)
一、分级管理体制	(173)
二、管道保护责任主体	(174)
三、管道发展规划与管道建设规划	(174)
四、运行中管道的保护	(175)
五、管道与其他建设工程相遇的关系	(176)
第三节 《管道保护法》的主要特点	(177)
一、注重规划先行	(177)
二、以环境保护贯穿管道保护之始终	(177)
第五章 消耗臭氧层物质管理条例	(179)
第一节 《消耗臭氧层物质管理条例》的出台背景	(179)
第二节 《消耗臭氧层物质管理条例》的主要内容与特点	(181)
一、列出了消耗臭氧层物质清单和具体淘汰时间表	(182)
二、设计了配额管理及其相关制度	(182)

三、明确了执法手段和法律责任	(183)
四、对进出口消耗臭氧层物质予以控制并实行名录管理 ...	(183)
第三节 《消耗臭氧层物质管理条例》的意义	(184)
一、建立了完善的规则体系	(184)
二、有利于节约能源和减少温室气体排放	(185)
第六章 古生物化石保护条例	(186)
第一节 《古生物化石保护条例》的出台背景	(186)
第二节 《古生物化石保护条例》的主要内容	(188)
一、建立国家古生物化石专家委员会	(188)
二、发掘管理方面的规定	(189)
三、收藏管理方面的规定	(189)
四、古生物化石进出境管理方面的规定	(190)
第三节 制定《古生物化石保护条例》的意义	(191)
第七章 自然灾害救助条例	(193)
第一节 《自然灾害救助条例》的出台背景	(193)
第二节 《自然灾害救助条例》的主要内容	(194)
一、灾害救助管理体制	(195)
二、灾害救助机制	(195)
三、灾害救助款物的监管制度	(196)
第八章 气象灾害防御条例	(198)
第一节 制定《气象灾害防御条例》出台的必要性	(198)
一、应对气候异常,预防频繁发生的气象灾害所造成的 损失	(198)
二、适应新形势,进一步完善气象灾害的各种防御措施 ...	(199)
三、总结气象灾害防御的经验教训,进一步完善、规范 气象灾害的防御机制	(200)
四、进一步完善气象灾害防御的法律、法规体系,做到 依法防御气象灾害	(200)
第二节 《气象灾害防御条例》基本内容	(201)
一、气象灾害防御的对象	(201)

二、气象灾害防御工作的原则	(201)
三、气象灾害防御机制	(202)
四、气象灾害防御主要制度	(203)
五、气象灾害防御主要措施	(204)
六、气象灾害应急工作的程序和内容	(206)
七、对特定区域的气象灾害的预防	(206)

下 篇

第九章 重大环保事件和典型环境诉讼案件	(209)
第一节 2010 年年内重大环保事件	(209)
一、紫金矿业污染事件	(209)
二、大连输油管泄漏事件	(211)
三、血铅超标事件：以湖南郴州为例	(212)
四、湖南涟源乡镇引进污染企业，致使水源污染、村民患病	(215)
五、中石油兰郑长成品油管道渭南支线柴油泄漏事件	(216)
第二节 典型环境诉讼案件	(217)
一、晴隆非法采金案	(217)
二、中华环保联合会、贵阳公众环境教育中心诉定扒造纸厂水污染案	(220)
三、四川成都水污染案	(222)
四、昆明市环保局诉“昆明三农公司”与“昆明羊甫公司”环境侵害纠纷案	(223)
第十章 台湾环境教育法	(227)
一、《环境教育法》的出台背景	(227)
二、《环境教育法》的主要内容	(228)
三、《环境教育法》的主要特点	(231)

第十一章 2010 年中国开展环保国际合作及参与国际环境法律事务

情况 (232)

第一节 中国开展环保国际合作及参与国际环境法律事务

 概况 (232)

 一、中国开展环保国际合作概况 (233)

 二、中国参与国际环境法制进程及履约概况 (241)

第二节 中国与《名古屋议定书》 (247)

 一、《生物多样性公约》的缘起和基本情况 (247)

 二、2010 年《生物多样性公约》的重大发展——
 《名古屋议定书》 (248)

附录一：2010 年环保信息 (263)

附录二：2010 年环境立法信息汇总 (269)

附录三：2010 年中国开展的环保国际合作事务表 (273)

附录四：我国现行环境标准 (286)

后 记 (341)

上 篇

第一章 湿地保护法制建设

湿地是地球上生物多样性最富集、生产力最高的自然生态系统之一，被誉为“地球之肾”、“天然物种的基因库”、“储碳库”^①，具有涵养水源、净化水质、蓄洪防旱、调节气候和维护生物多样性等重要的生态功能，是生态安全体系的重要组成部分和经济社会可持续发展的重要基础。湿地和森林、海洋并称全球三大生态系统，其中湿地是生态价值最高的生态系统。联合国环境署 2002 年的权威研究数据表明，1 公顷湿地每年创造的价值高达 1.4 万美元，是热带雨林的 7 倍，是农田生态系统的 160 倍。此外，湿地还是世界上重要的碳库之一，对于缓解全球气候变暖具有十分重要的作用。

在国际社会高度关注并积极应对全球气候变化的背景下，2010 年，世界各国为宣传第十四个世界湿地日和首个联合国国际生物多样性年，开展研讨和各种活动，以期通过保护湿地与生物多样性为应对气候变化作贡献。在我国，《山东省湿地公园管理办法（试行）》、《包头市湿地保护条例》、《四川省湿地保护条例》、《西藏自治区湿地保护条例》、《吉林省湿地保护条例》在 2010 年中相继颁布、施行，显示出我国湿地保护地方立法快速发展的势

^① 《湿地碳汇功能》报告显示，全球自然湿地约占全球陆地面积的 6.4%，但其碳汇功能（即吸收二氧化碳的能力）和占全球面积七成的海洋相当。湿地是全球最大的“储碳库”，碳总量约 770 亿吨，占陆地生态圈碳素的 35%，超过农田生态系统（150 亿吨）、温带森林（159 亿吨）和热带雨林（428 亿吨）。在当前全球工业减排仍将持续面临较高难度的情况下，湿地的间接减排功能举足轻重。数据来源：《湿地保护与应对气候变化——安庆宣言》。

头,使得这一年在我国湿地保护法制进程中堪称“时间坐标”。

第一节 湿地保护法制建设历程

20世纪80年代,我国签署的条约与制定的法律中开始涉及湿地保护。不过,在1992年7月31日我国加入《湿地公约》之前,国内政策、法律中已有关于湿地保护的规定。此后,我国参加《湿地公约》缔约方大会并积极履约,开展了全国性湿地资源普查,出台多部与湿地保护有关的政策、规划和法律,各地也相继颁行多部专门保护湿地的地方性法规。回顾这段历程,可知我国湿地保护法制建设起步较晚,发展较快,有待完成的立法任务较多。

一、加入《湿地公约》前我国法制建设中有关湿地保护的规定

自从地球上“水圈”产生后,就出现了湿地。它的形态是大江大河、泉溪潭瀑、湖泊库塘、沼泽草甸、浅海滩涂等等。依托湿地优异的环境和丰富的食物,生命在这里诞生并繁衍,于是这里草木葱茏,花红果硕,鱼跃鸢飞,万类竞生。有关湿地保护的立法,无论是国际公约还是我国立法,起初都是从保护湿地上的水禽等水生野生动物开始的。

为了加强对湿地的保护和利用,1971年2月2日,来自18个国家的代表在伊朗南部海滨小城拉姆萨尔签署了《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》(以下简称“《湿地公约》”^①)。作为世界上第一个正式意义上的国际环境公约^②,《湿地公约》具有历史性意义。《湿地公约》通过各缔约方保护水禽栖息地的共同努力来实现保护湿地的目标。公约的签订以及随后公约组织的成立,表明国际社会在湿地认知与保护方面,形成了广泛共识,并力图采取卓有成效的共同行动。经过40年的发展,该公约无论从组织机构,还是从其理念都发生了较大的变化,现已发展为保护湿地所有物

^① 《湿地公约》缔结于1971年,致力于通过国际合作,实现全球湿地保护与合理利用,是当今具有较大影响力的多边环境公约之一。

^② 参见中国环境与发展国际合作委员会,网址:http://www.china.com.cn/tech/zhuant/tyh/2008-02/14/content_9799627_5.htm,2010年12月28日最后访问。

种及整个生态系统^①，成为全球唯一一部保护特殊生境的国际公约。

我国于1992年7月31日加入《湿地公约》，在此之前，国内政策、法律中有关湿地保护的规定经历了从无到有、缓慢发展的时期。20世纪70年代，我国立法中尚未建立湿地的概念，亦无公众参与湿地保护从而自下而上地推动湿地保护法制的社会条件。究其原因，这与长期以来我国“环保靠政府”的观念有关，与当时中国社会“以经济建设为中心”的指导思想有关，也与湿地保护的社会影响力起初不大有关。

（一）20世纪70年代我国法律中与湿地保护相关的规定

1971年2月，18个国家缔结《湿地公约》之际，我国未派代表团参加。翌年6月，我国政府派代表团参加联合国人类环境会议。代表团成员认识到世界各国面临的环境问题的严重性，了解到各国处理环境问题的态度。此后，我国的环境保护活动逐步融入全球环境保护的历史洪流。受联合国人类环境会议的影响，国家计划委员会于1973年8月5日至22日召开了第一次全国环境会议。这次会议制定了《关于保护和改善环境的若干规定（试行草案）》。^②1978年《宪法》首次将环境保护写入国家根本大法，环境保护成为国家职能。根据《宪法》第六条“矿藏、水流、国有的森林、荒地和其他海陆资源，都属于全民所有”和第十一条“国家保护环境和自然资源，防治污染和其他公害”的精神，为了水产资源繁殖保护，发展水产事业，国务院于1979年2月10日发布《水产资源繁殖保护条例》。这部行政法规规定了鱼类、虾蟹类、贝类、海藻类、淡水食用水生植物类及其他类中的重要或名贵的水生动物和植物应当加以重点保护，以及加强繁殖保护的各项措施。依法保护水生动植物的繁殖区域、时期和水域环境，事实上也会保护这些区域的湿地。从这个意义上说，在我国，与湿地有关的第一部行政法规就是《水产资源繁殖保护条例》。

^① 历届《湿地公约》缔约方大会通过的决议充分反映了上述演变。1993年以前的大会决议，以及衡量国际重要湿地的标准等均以水禽为主，1996年第六次缔约方大会上增加了基于鱼类保护的国际重要湿地确定标准，并决定加强对泥炭地、珊瑚、海岸带、喀斯特地貌等湿地类型地重点保护。此后，湿地的水文学、净化水质、提供水源、水资源管理、流域综合管理、湿地文化等逐渐成为缔约方大会的热门话题和政策重点。

^② 《关于保护和改善环境的若干规定（试行草案）》是我国第一部综合性的环境保护行政法规，是我国环保事业的里程碑，对我国环境法的发展具有重要意义。