

听证研究书系

A Public Hearing Over the Old Summer Palace Case
An Experience of Government and NGO Cooperation

李楯 编

圆明园听证

政府与NGO合作的一次实践

这是第一次由国家环境保护总局举办的听证会，围绕着圆明园环境整治工程展开。这次环保听证，前后各举办了一次座谈会和“专家会”，一些环保非政府组织（NGO）起了重要的作用。本书对这一过程中形成的大量资料进行了收录与整理。如何使听证公平而有效率、如何划分听证议题、如何选取听证陈述人、如何有效地发问和听取陈述、如何有序地主持听证、如何设置听证规则……组织听证过程中可能遇到的各种问题，都可以在这里找到答案。



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

听证研究书系

圆明园听证

政府与NGO合作的一次实践

李楯
编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

圆明园听证:政府与 NGO 合作的一次实践 / 李楯编.

—北京:法律出版社, 2015. 1

ISBN 978 - 7 - 5118 - 6849 - 7

I. ①圆… II. ①李… III. ①环境保护—制度—研究

—中国 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 214687 号

圆明园听证:
政府与 NGO 合作的一次实践

李楯 编

策划编辑 李天一
责任编辑 李天一
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2015 年 1 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京七彩京通数码快印有限公司

印张 15 字数 260 千

印次 2015 年 1 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 6849 - 7

定价:48.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

本书的出版得到北京市企业家环保基金会 (SEE) 的资助
但本书的内容及观点不代表 SEE 的立场及政策

听证研究书系·总序

十余年来,党政领导机关的多少重要文件都言及立法、决策制度建设中的程序设置问题。早在2001年党的十六大报告即提出要建立“社会听证制度”,“要完善重大决策的规则和程序”,“防止决策随意性”。其后,国务院《全面推进依法行政实施纲要》也提出:“社会涉及面广、与人民群众利益密切相关的决策事项”,应当通过举行听证会等形式“广泛听取意见”。至这次中共十八届三中全会,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》又再次提及要“完善人大工作机制,通过……听证……扩大公民有序参与立法途径”。

听证有两类:一是一般行政事务中的听证,如各类行政许可、行政处罚中的听证;二是重大事项的听证,包括立法听证和重大决策(无论是人大,还是政府行政机关)听证。

十余年来,尽管地方各级人大、政府机关制定的听证规则早已是数以百计,但多是有关行政许可、行政处罚方面的,涉及立法和重大决策的相对不多,适用于全国的听证程序规则,尚在酝酿中。决策、立法听证的制度化、程序化,是一个十余年来早已明确而尚未完成的工作。

十余年来,“怎样建立适用于中国现实的听证制度”一直是我们持续推进的一项研究工作。在清华大学法学院做模拟立法听证,协助政府机关举行重大事项决策听证,提出《立法听证规则》、《重大事项行政听证规则》、《网上多政府机关协同听证办法》(专家建议稿),向国家立法机关和北京市人大持续提出立法建议,并得到政府机关的积极回应。这就是至今我们仍要出版以往研究成果的原因——我们持续参与的制度建设的工作仍未完成,我们过去的研究可能在今天仍有意义。

研究书系收录了在清华大学法学院举行的,由研究者、职在立法的官员、对具体事项主张不一的专家及利益相关人共同参与的模拟立法听证和由国家行政机关举行的,涉环境生态保护的圆明园湖底防渗膜听证。前者,虽系模拟,事涉立法(因为模拟立法听证的参与者大多参与了同一题目的行政法规的制定工作);后者,事涉决策。二者性质有别,但于程序规则,则应有相同处。

在研究书系中通过文字呈现的除理论的分析、阐释外,大多是在政府机关所举行

的听证中和在大学法学院举行的模拟听证中的原始记录。我们认为：法治的原则之一，就是“一切法律上的决定均须遵循预设的程序做出，非经正当过程做出的决定是无效的”。而讲到程序，就要看过程细节，对决策立法，对司法，都是如此。

口语化的，甚至是“条理不清”的陈述，恰恰真实地反映了听证中利益、主张各不相同的听证陈述人陈述的过程，以及听证人怎样通过提问理清、辨析不同主张及证据的可采信程度的过程。这些，对听证实践和研究听证，都是十分有价值的，如果不“保留原始状态”，做修饰、提炼，就无法对实践中的原始状态和研究中的真实情景加以把握。——对比诉讼，我们可以看到，在今天，法院自己已公开的陈述也是口语化的，不加修饰的。

同样，听证中听证陈述人的陈述也如法庭上当事人、证人的陈述一样，不在于他表述的事实是否真实，使用的数据是否准确，以及观点是否“正确”，而在于这些言辞都是听证人或法官所必须面对、听取、辨析，以决定是否采纳或采信的。

正是在这种情况下，听证如诉讼中一样，陈述者所言，听证人或有疑问时，也可以像法官那样向陈述人提出，陈述人没有讲明或所提交书面材料中看不出证据、数据来源时，听证人可以追问或索要，陈述人不能提供的，听证人也可如法官那样不采纳或不采信陈述人的陈述，但却不能更改或删除笔录。听证的笔录应如诉讼案卷一样完整地归档保存。我们可以看到，书中的大量文字，其性质就是笔录。

最后，需要说明的是：在书中听证或者模拟听证的记录中，只少量的使用了化名（因涉及个人隐私等），多数的人名和身份（职务）都是真实的，陈述中其所言及的主张也都确是本人自己的主张。

（尽管“国家环境保护总局”已经在 2008 年改为“中华人民共和国环境保护部”，但由于本书所记录的环境保护听证发生于 2005 年，因此依然保留了“国家环境保护总局”的称谓。——编辑注）

李 楦

2014 年 4 月 15 日

目 录

与环境、生态和自然、文化遗产、非物质文化遗产保护相关的重大行政决策面临的问题	1
圆明园听证之前的中国环境保护状况	3
中国政府的环境保护工作步入法制时期	3
“三河”、“三湖”、“两控区”等环境保护重点工程的启动	4
“可持续发展”的提出和《环境影响评价法》的制定	4
“环评”审批中的问题被提出	5
“环评风暴”的兴起及被“叫停”方的反应	7
民间参与：从紫坪铺到怒江，到虎跳峡	8
“叫停”之后怎么办	15
国家环境保护总局的听证准备	19
偶然因素使圆明园整治工程成为“事件”	28
偶然的发现	28
民间行动	33
“叫停”圆明园工程	37
从座谈会到听证会	76
座谈会	76
听证会	113
又一次“专家会”	168

环评、行动、舆论与评说	172
难产的环评、圆明园“环评”评什么以及环评中的问题	172
行动：民间运作与政协提案	180
听证会后的舆论与评说	191
制度建设	200
从国家环境保护总局的《听证规则》到专家建议中的《听证规则》	200
又一次听证会的模拟	214
法治、善治与和谐	218
附：有关圆明园防渗工程传媒报道评论资料目录汇总	220

与环境、生态和自然、文化遗产、非物质文化遗产保护相关的重大行政决策面临的问题

人类在发展中,有两类问题需要处置,一是利益或主张或生存方式不同的人群之间的关系,二是人与生存环境——人与自然之间的关系。在中国,十余年来,当政者意识到在这两种关系中应以和谐为当。在前者,就是和谐社会、和谐世界,在后者,就是人与自然和谐共处。

在中国,环境问题于19世纪70年代凸显。中国政府在当时的计划是“五年(1974~1979年)控制,十年(1974~1984年)基本解决污染问题”。后,又提出:“下决心在1980年底控制住污染,到1985年基本解决污染问题”。在1996年还提出过“到2000年,力争使环境污染和生态破坏加剧的趋势得到基本控制,部分城市和地区的环境质量有所改善”。

中国政府在1978年就已经认识到了“消除污染,保护环境,是一件关系到广大人民健康的大事”,在2005年提出:“要抓紧解决严重影响人民群众健康安全的环境污染问题”,至2007年已“连续四年在全国开展整治违法排污企业、保障群众健康环保专项行动”,此后,制定和开始实施了《国家环境与健康行动计划(2007~2015)》。

中国政府还意识到环境问题是全人类的事,在1993年强调“环境保护是全人类共同关心的问题”,提出应“加强国际合作”。

在中国,“环境保护”在1983年被确定为“基本国策”,此后,在1996年提出“可持续发展战略”。2001年,认识到中国经济“已经到了不调整就不能发展的时候。按原有结构和粗放增长方式发展经济,不仅产品没有市场,资源、环境也难以承受”。2002年强调:面对突出的生态环境问题,“地方保护主义屡禁不止”。2003年提出:“绝不能以牺牲环境和浪费资源为代价求得一时的经济发展。”2004年提出:“必须切实转变经济增长方式”,“大力发展循环经济,推行清洁生产”(2004年政府工作报告)。2006年提出:“加快建设环境友好型社会。”

此前后,政府不断强调:“要以对人民、对子孙后代高度负责的精神,保护资源和生态环境”,“为子孙后代留下青山绿水”(1999年政府工作报告),要“让人民群众喝上干净的水、呼吸清新的空气,有更好的工作和生活环境”(2005年政府工作报告),“为子

孙后代留下蓝天绿地、碧水青山”(2006 年政府工作报告),“让我们的祖国山更绿,水更清,天更蓝”(2008 年政府工作报告)。

但人们的切身感受是治理污染、修复生态的路还长。因为不仅旧有问题的处置不易,向前发展的目标和战略中仍有诸多使人纠结处,致使规划和具体的项目仍会延续旧有的思路,加剧污染和生态恶化。尽管当政者早已看到解决问题的根本办法在于改变产业结构、增长方式、消费模式,治理污染、修复生态(十七大报告),但一种内在的张力,一种体制内的经济增长冲动和需求,及与其纠缠在一起的一种亟待破除的“体制机制弊端”(十八届三中全会公报),首先源自半个多世纪以来追求“赶超”、“拼比”、“战胜”的基础目标和内心冲动,更植根于过时的、对峙时代的极其强烈的敌情意识和不安全感,而在人与人为敌的时候,人就会与自然为敌,要向自然索取,要有掠夺性开发,以征服、战胜自然来服务于的眼前利益。

与环境被污染、生态被破坏同时发生的,是自然遗产和文化遗产及非物质文化遗产的被忽视、被破坏。前者,是生态的组成部分,而后者,则是人类文明的组成部分,是人群以至是人类认同、人心凝聚以及人群以至是人类中观念、规制形成的根基和载体。

维护既有利益和穷于应付,都使“全面改革”迟迟不能启动,城乡分治,“大国家,小市场”的局面难以从根本上改变,在增长主要靠政府直接参与组织、实施超特大工程项目和经营城市的情况下,环境、生态保护和自然遗产、文化遗产、非物质文化遗产的保护都只能是一种“末端治理”,甚至是一种治理、保护与污染、破坏常相抵消的对向行动。

二十多年来,行政决策(甚至是国家决策)常在重大工程项目、城乡规划实施与环境、生态及自然、文化遗产、非物质文化遗产保护间处置不当,政出多门而缺乏整体统筹和协同行动,以及公众参与决策缺乏制度化的路径保障,是导致环境、生态保护和自然遗产、文化遗产、非物质文化遗产保护只能是“末端治理”的症结所在。

在污染治理上,首先要考虑到环境与健康的关系,要考虑到环境公正,以“保障和改善民生”,使“发展成果更多更公平惠及全体人民”;在生态修复及自然遗产保护上,要为子孙后代留下良好的、多样的、可永续发展的生存环境;在文化遗产和非物质文化遗产保护上,要接续传承,面对开放世界,尊重不同人的选择。

圆明园听证之前的中国环境保护状况

环境保护是中国的基本国策之一。自 20 世纪 70 年代以后,中国的环境污染和生态恶化逐渐被感知。政府开始设立机构,制定法律,治理环境问题。但高污染,低治理,治理赶不上污染的现象一直存在。20 世纪 90 年代,民间的环境保护志愿者开始参与到环境保护工作之中,随后一些环境保护的非政府组织先后举办,到了 2000 年以后,面对一些在环境问题上争议的大工程,环境保护方面的非政府组织、专家和传媒不断提出反对意见,从紫坪铺,到怒江,到虎跳峡的一系列争论,记载了这一过程。但由于信息不对称,参与无制度保障,中国环境保护方面的公众参与实际上还是有限的。

从以下摘录的《法制日报》环境记者郗建荣的记述及其他报刊等出版物述评,可见这一历史过程。

中国政府的环境保护工作步入法制时期

中国的环境保护工作开始于 20 世纪 70 年代,从设置在原建设部里的一个局到独立成为国务院直属机构,环境保护的概念和工作开展也随着机构的被重视而得到强化。1979 年,第五届全国人大第十一次常委会通过了《环境保护法(试行)》,标志中国的环境保护工作开始步入法制轨道。

《环境保护法(试行)》明确规定在政府行政管理机关体系内设立环境保护机构;明确环境责任,提出要建立排污收费制度,至今仍在执行的“谁污染,谁治理”,就是这部法律确立的一项非常重要的法律原则。

《环境保护法(试行)》还规定了环境影响报告制度。要求在新建、改建、扩建工程时,必须提出对环境影响的报告书,经环境保护部门审批后才能进行建设。此外,还确立了“三同时”制度,规定为控制工业、工程造成污染,防治污染的设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产。

这些,奠定了现今中国环境保护制度的基本框架。

由此,至 2013 年,中国制定了环境保护方面的法律 8 部,自然资源管理方面的法律 13 部,可持续发展方面的法律 4 部,防灾减灾方面的法律 30 部,以及人口、资源、环境、防灾减灾方面的行政法规 100 余件。

“三河”、“三湖”、“两控区”等环境保护重点工程的启动

20 世纪 80 年代,在淮河流域,因沙颍河污染水体下泄而引发的水污染事件有十多起,而至 1994 年,气候偏旱致被污染的水体难以稀释,加之调度失灵,污水团在淮河干流和洪泽湖长时间滞留,整个污染事件持续长达 68 天,沿淮城市生活饮用水告急,皮肤病、肠道病发病率增高,工业企业出现停产和半停产状态,洪泽湖鱼虾大量死亡,水产养殖业等遭受重大损失。

因此类事发生,中国政府启动了淮河、海河、辽河流域污染治理工程,太湖、巢湖、滇池污染治理工程,以及酸雨和二氧化硫污染控制区污染治理。

在预期的 2000 年,淮河水质没有变清,至 2004 年,淮河再次发生严重污染事件,而海河、辽河与“三湖”的污染治理同样也出现反复。面对这些,时任中国环境规划院副院长邹首民研究员称“治理速度赶不上污染速度”是原因之一。经过反思,政府官员和公众及都认识到:在中国,污染反弹与遏制反弹是长期、艰巨的工作。

“可持续发展”的提出和《环境影响评价法》的制定

1992 年,联合国环境与发展大会召开,通过《里约环境与发展宣言》,提出了可持续发展的概念。2002 年,中国政府发布首个可持续发展国家报告,称:在中国,推进可持续发展的总体思路即把经济结构调整作为推进可持续发展战略的重大举措,把保障和改善民生作为推进可持续发展战略的主要目的,把加快消除贫困进程作为推进可持续发展战略的紧迫任务,把建设资源节约型和环境友好型社会作为推进可持续发展战略的重要着力点,把全面提升可持续发展能力作为推进可持续发展战略的基础保障。

此后,中国逐渐进入经济高速发展时期,转型带来的目标和政策改变也在不断发生:1984 年,有计划的商品经济提出;1986 年,全民所有制企业改革启动;1987 年,“一个中心、两个基本点”基本路线提出;1988 年,“科学技术是第一生产力”提出;1992 年,社会主义市场经济体制改革目标确立;1993 年,建立现代企业制度;同年,进行分税制改革,提出金融体制改革目标;1994 年,外贸体制综合配套改革;1992 年和 1994 年,医疗和住房市场化改革施行;1995 年,提出“两个根本性转变”目标;1996 年,外汇管理体制取得重大进展;1997 年,提出党在社会主义初级阶段的基本纲领;1999 年,明确非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分;同年,提出西部大开发战略;2001 年,正式成为世界贸易组织成员;2002 年,确定全面建设小康社会的奋斗目标;2005 年,全面取消农业税。

至 2005 年前,中国的环境保护尽管经历过有关淮河等污染治理的争议,但没有遇

到大的波折,经济增长与环境保护,特别是生态保护的冲突尚未明显地显现出来。

2002年,《环境影响评价法》经全国人大常委会通过,并于2003年9月开始施行。

《环境影响评价法》未涉及发展目标和战略的环境影响评价,虽规定了“规划的环境影响评价”,但未明确规划环境影响评价的审批机关,最起码,规划环境影响评价不由中央政府的环境保护部门审批。且在当时,相当多的工程的环境影响评价信息并不为公众知晓,公众对于《环境影响评价法》也基本上没有印象。

“环评”审批中的问题被提出

1999年,国家环境保护总局曾在全国范围内开展建设项目环境保护执法检查。后称大中型建设项目环境影响评价制度执行率在93%以上,而其中由国家环境保护总局和许多省级环保部门管理项目环评执行率为100%或接近100%。并称各地环保部门在项目审批过程中,曾对133个项目行使了否决权。

2004年12月,《环境影响评价法》实施一年后,国家环境保护总局在海南博鳌召开的第一届环境影响评价国际论坛上开始公开环评审批中存在的问题。

2003年就任国家环境保护总局副局长的潘岳分管环评工作,他在海南博鳌召开的论坛上表示,中国环境形势总体恶化的趋势仍在持续,环境影响评价工作面临的形势也不容乐观。

潘岳公开指出,中国环评工作存在三大问题,一是一些地方对科学发展观认识不到位,对循环经济的理念理解不深。有的地方为发展经济,在招商引资中不管项目有无污染,只要来投资就批准。有的地方领导出面干预,限期办理相关手续。二是不依法行政,执法不严现象屡禁不止。个别地方在建设项目环评审批中存在“首长意志”、“先上车,后买票”等违法现象。有的环保部门甚至对不符合产业政策、厂址选择明显错误的项目也予以审批。三是环评工作质量亟待提高。有些环评单位不坚持科学评价,不敢以客观的事实和科学的数据说话,将项目的环境可行性结论推给审批部门,甚至极个别的环评单位弄虚作假,编造、伪造数据,或者隐瞒事实,使环评流于形式,丧失了第三方咨询机构起码的科学性和公正性。

可以说,这次会议才真正充分认识到中国环境影响评价工作中存在的问题,同时,也将这些问题彻底公开。

也是在这次论坛上,潘岳代表国家环境保护总局就如何加强环境影响评价管理提出了明确要求,这些要求包括,一是严格环保准入,落实中央宏观经济调控政策。针对钢铁、水泥、电解铝等高耗能行业以及今年以来出现的电站项目盲目投资等现象,各级环保部门应按照国家的相关要求,严格执行环保准入,切实把好建设项目环境影响评价审批关。

二是切实依法行政,树立法律制度权威。对未按规定履行环评报批手续,未批先建的项目,一律责令停止建设,依法处罚;对未按规定同步建设配套环境保护设施的,或未按规定申请竣工环境保护验收的,一律责令停止生产;对化整为零或拆分报批的项目,地方环保部门不得受理和越权审批;对不依法审批建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的,不依法办理建设项目竣工环境保护验收的,不依法履行监督管理职责和发现建设项目违法行为不予查处或报告的,必须追究有关领导和相关责任人的行政责任,造成严重后果的赔偿经济损失和依法追究刑事责任。

三是健全和完善公众参与机制,促进环境决策民主化。要全面引入信息公开及公众参与机制,由建设单位和环保部门直接听取项目所在地人大代表、政协委员、群众团体、学术团体或社区、村委会代表的意见和建议,也可以由项目所在地人大、政协或群众团体征求可能受影响地区公众的意见。国家环境保护总局在审批重大项目 and 环境敏感项目时,也将充分听取公众的意见,接受公众的监督,并完善公众意见的反馈机制,切实将公众意见落实。

四是加强环境影响评价队伍管理,提高环境影响评价技术水平。一旦发现评价单位违规承接环评业务,或者弄虚作假、编造数据等违规行为,国家环境保护总局将依据有关规定严肃处理,对评价项目负责人等相关责任人,将按规定取消其环境影响评价个人资格。要引入竞争机制、发挥市场作用,在公平竞争中共同提高环境影响评价水平。鼓励技术能力强的评价单位发展壮大,淘汰技术水平不高、工作敷衍塞责的评价单位,同时欢迎国外环境影响评价机构进入中国环评市场。

也是在这次的论坛上,国家环境保护总局公布了不得通过环评审批的十类项目:(1)国家明令淘汰、禁止建设的、不符合国家产业政策的项目;(2)列入国务院清理整顿范围,不符合国家政策规定的钢铁、电解铝、水泥、电石、铁合金、焦炭、平板玻璃、13.5万千瓦及以下火发电机组等项目;(3)位于饮用水源保护区、自然保护区、风景名胜区、重要生态功能区以及生态环境敏感区等区域,影响生态环境和污染环境的项目;(4)不符合城市总体规划、环境保护规划的项目;(5)位于自然保护区的核心区、缓冲区内的项目;(6)占用自然保护区实验区,对当地生态环境造成破坏的,或者建设在自然保护区外围地带,但损害自然保护区内的环境质量和生态功能的建设项目;(7)原有设施污染物排放达不到国家和地方排放标准和总量控制要求,不能通过“以新带老”、“以大代小”的措施,实现“增产不增污”的项目;(8)环境污染严重,产品质量低劣,高能耗、高物耗、高水耗,污染物不能达标排放的项目;(9)在环境质量不能满足环境功能区要求,无法通过区域平衡等替代措施削减污染负荷的项目;(10)被明令限期治理的企业,以及“两控区”污染防治规划、三峡库区及上游水污染防治规划中污染治理项目没有按期完成污染限期治理任务的企业的新的、扩、改项目。

“环评风暴”的兴起及被“叫停”方的反应

海南博鳌环评国际论坛会议召开后一个月,国家环境保护总局即叫停了 30 家大型企业未经环保审批即违法开工项目。

2005 年 1 月 18 日,国家环境保护总局副局长潘岳在北京公开通报称,责令立即停建金沙江溪洛渡水电站、三峡地下电站、三峡工程电源电站等 30 个违法开工项目,并处以 20 万元的处罚。20 万元罚款,这在当时是国家环境保护总局依法能够开出的最大罚单。潘岳解释说:叫停这 30 个大项目的原因是,这 30 个建设项目都是在环评报告书未获批准的情况下就开工建设,有些工程已基本完成,属于典型的未批先建的违法工程。

国家环境保护总局的这一举动震惊舆论,媒体对于“环评风暴”好评如潮。国家环境保护总局的这一举动之所以赢得一片赞誉,就是因为这 30 个项目每个都是大项目,每个项目都是耗资上亿元甚至百亿元。其中,总投资达 446 亿元的金沙江溪洛渡水电站项目,业主为中国长江三峡工程开发总公司,在环评未批的情况下,金沙江溪洛渡水电站已进行了交通公路、施工占地移民与场地平整“三通一平”施工筹建和施工准备建设。

此后,2006 年,又发生了被传媒名之为“第二次环保风暴”的国家环境保护总局对数百个项目和企业进行“挂牌督办”和查处。

接着,2007 年,国家环境保护总局在通报投资约 1123 亿元的 82 个严重违反“环评”和“三同时”制度的项目的同时,宣布依据《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》,国家环境保护总局将启动实施“区域限批”政策,对河北唐山、山西吕梁等城市和对大唐国际、华能、华电、国电等大型企业,在未完成违法项目的彻底整改前,停止其境内或其所属的除循环经济类项目外的所有项目的审批。这就是传媒所称的“第三次环保风暴”。

“叫停项目”、“挂牌督办”和“区域限批”,从处置个别违法项目,到设立制度制衡,有很大的进步,但这终不能有效制止不经环评的特大工程项目的违法动工。

至 2009 年,华电集团鲁地拉水电站项目没有经过环评就擅自截流,华能集团龙开口水电站没有经过环评不但建了围堰,且大坝主体工程也已开工,大唐集团观音岩水电站也同样在环评报告尚未批复的情况下开始了坝基等主体工程的修建。于是,国家环境保护部通报:由于“严重违反国家产业政策、发展规划和环境保护准入条件”,决定“从即日起在完成科学论证和各项整改措施前,暂停审批金沙江中游水电开发项目、华能集团和华电集团(除新能源及污染防治项目外)建设项目、山东省钢铁行业建设项目环境影响评价”。

对此,中央电视台报道称:“根据 2008 年全国人大常委会环评法执法检查报告,许多地方和部门存在‘未批先建’、‘批小建大’、‘未评先批’等现象,一些地方甚至用‘红头文件’为此保驾护航,仅 2007 年,全国就清理出 51 件与环评法有关规定不相符合的地方性文件”。又称:“从 7 月开始,环保部将针对去年下半年以来开工建设的国家投资项目再次进行检查,而包括环保部、发改委等国务院八部委的环保督察行动,也即将在 8 月启动,着力打击‘两高一资’行业重污染企业的环境违法行为”(“CCTV - 经济半小时”2009 年 6 月 17 日;“CCTV - 新闻周刊”2009 年 6 月 20 日)。

而西南水电工程的施工者则不以为然,在环境保护部叫停后照干不误。认为补办的“环评肯定能通过”(华电鲁地拉公司安全技术部主任张湘涛),环评报告只是“一个不得不走的程序”(云南华能龙开口水电站筹建处主任张之平),经验表明“没有因为环评没有通过而下马的大坝”(华电鲁地拉水电有限公司总经理周卫东)(央视:“新闻周刊”2009 年 6 月 20 日)。

国务院三峡工程建设委员会副主任、中国长江三峡工程开发总公司前任总经理、原水电部副部长陆佑楣则认为:环境保护部叫停的项目“本身没什么问题”。“像水电这样大规模的工程项目……都是更高层领导来决策的。”“现在出现问题的本质是决策程序混乱。”他明确反对环境保护部门“一票否决”,说:“你能一票否决,那能一票赞成吗?”(《三联生活周刊》:“制约水电的是能源结构,不是环境”,2009 年 6 月 25 日)

中国水力发电工程学会副秘书长张博庭则说:“叫停是没有道理的。”“环评风暴的本质,是国家发展与部门权利的博弈。”(中国网:“‘金沙江环评事件’是非难断,水电专家科普解读”,2009 年 7 月 28 日)

民间参与:从紫坪铺到怒江,到虎跳峡

民间的参与,改变了事态发展的状况。

中国民间的环境保护行动发展较迟,被称作是“中国第一环保 NGO”的盘锦市黑嘴鸥保护协会是 1991 年才成立的,当时的农业部副部长是它的名誉会长,盘锦市副市长是它的会长,成立地点是市政府 3 楼会议室。而在北京三个很有影响的“环保 NGO”——自然之友创建于 1993 年,1994 年之后,以政府认可的“中国文化书院—绿色文化分院”名义开展活动,2010 年在北京市朝阳区政府民政局以民办非企业单位登记注册;地球村在 1996 年按企业在工商局登记注册;绿家园的活动始于 1996 年,2007 年在北京市朝阳区民政局以民办非企业单位登记注册。民间“环保 NGO”最初的活动大多是种树、观鸟、捡垃圾,开展环境教育。至 20 世纪初,随着环境—生态保护和可持续发展理念在中国的影响日大而污染和生态恶化日甚,使中国的民间“环保 NGO”逐渐从没有人反对的环境教育走向与一些企业直接冲突的对大工程项目的批评和对政府

决策的建议,从紫坪铺,到怒江,到虎跳峡,一系列与工程上马与否相关的争议,记述了这种变化的过程。

2000年,随着国务院西部地区开发领导小组西部地区开发会议的召开,四川省重提建设紫坪铺水利枢纽工程。由于1998年国务院发布了建设项目环境管理条例,规定环评批复后五年没有施工的项目必须重新进行环境影响评价,而批准紫坪铺水利枢纽工程环境影响报告是在1990年,于是,国家环境保护总局决定于2000年4月在四川都江堰市召开紫坪铺工程环境评估调查研究会,基于会上反对意见较多,争论不止,国家环境保护总局决定根据国务院1998年的规定,紫坪铺工程重新做环评。2000年9月,针对新的环境影响评价报告,国家环境保护总局又在北京举行紫坪铺水利枢纽工程环境影响论证会,包括两院院士在内的一批水利工程、环境、文物、地震及人文—社会科学方面的专家参与了论证;最终专家们提出谨慎对待紫坪铺工程的建议,主要是考虑到紫坪铺工程可能对环境、生态以及人类自然遗产、文化遗产造成的负面影响。

会后,会议的录音经民间环保NGO记录整理成文字,逐渐传开。而四川省则经国家环境保护总局同意,重做评估,在砍掉“鱼嘴”后,紫坪铺工程上马。此后,又提出在原设计“鱼嘴”址后数百米建“杨柳湖坝”,以实现原先由“鱼嘴”承担的“反调节功能”,而经民间人士和环保NGO强烈反对。“杨柳湖坝”至今未能动工。

2003年9月3日,国家环境保护总局在北京召开了怒江流域水电开发生态环境保护问题专家座谈会,同年10月14日,又组织专家对怒江流域水电开发与生态环境保护问题进行考察,此后,又在昆明举行怒江流域水电开发与生态环境保护问题专家座谈会。水电系统也组织另一些专家对怒江流域进行考察。争论主要在怒江水电的十三梯级开发方案与刚刚被列入联合国世界自然遗产名录的三江并流(2003年7月列入)及高黎贡山国家级自然保护区等的保护、怒江流域特有陆生植物、野生稻,及特有鱼类属、种的保护是否冲突?在对丙中洛以上科学考察尚未进行,对相关地域地貌、动植物资源等尚缺乏了解的情况下是否即应开工水电建设项目?怒江流域为生态敏感区、地震活动带、滑坡、崩塌、泥石流等地质灾害高发区,是否适宜建设水电项目?以及是否应为中国留下像怒江这样的一条生态江河?以及原住民的权益问题和怒江作为国际河流所涉的国际关系问题。

至2005年,国务院紧急叫停了西南水电无序开发,国家环境保护总局暂停30个大项目建设后,怒江问题更加敏感和备受关注。

2005年8月,90余家组织,邹德慈、钱易、刘鸿亮、李文华等中国工程院院士、叶文虎、朱坦等“两会”代表、委员,马中、牛文元、唐克旺、谢俊奇、吕植、汪劲、范晓等专家,王培楠、许纪霖、汪晖、廖晓义、董秀玉等各界人士共450余人,共同联名提请审批机关在做出决策之前,公布怒江相关规划的环境影响评价报告书。

450余位个人的共同联名行动,显示了围绕怒江问题争论的深层意义——超越对