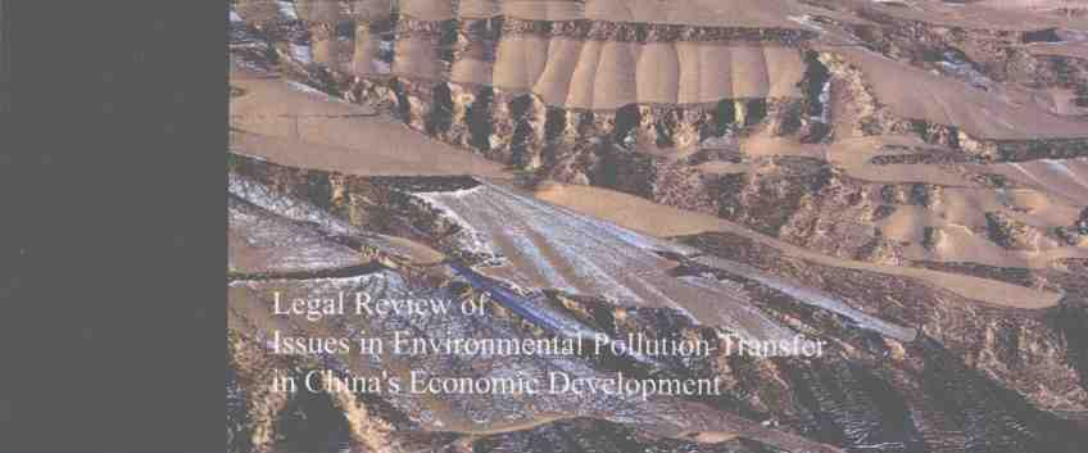




Legal Review of
Issues in Environmental Pollution Transfer
in China's Economic Development

中国经济发展中 环境污染转移问题 法律透视

包晴/著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

Legal Review of
Issues in Environmental Pollution Transfer
in China's Economic Development

中国经济发展中 环境污染转移问题 法律透视

包晴/著



法律出版社

www.lawpress.com.cn



www.talvm.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

中国经济发展中环境污染转移问题法律透视 / 包晴
著. —北京:法律出版社, 2010. 3
ISBN 978 - 7 - 5118 - 0597 - 3

I. ①中… II. ①包… III. ①环境保护法—研究—中国 IV. ①D922. 684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 048676 号

中国经济发展中环境污染转移问题
的法律透视
包 晴 / 著

编辑统筹 法律应用出版分社
策划编辑 孙 慧
责任编辑 孙 慧
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

开本 A5

总发行 中国法律图书有限公司

印张 9.75

经销 新华书店

字数 254 千

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

版本 2010 年 4 月第 1 版

责任印制 陶 松

印次 2010 年 4 月第 1 次印刷

法律出版社(100073 北京市丰台区莲花池西里 7 号)

网址 / www.lawpress.com.cn

销售热线 / 010 - 63939792/9779

电子邮件 / info@lawpress.com.cn

咨询电话 / 010 - 63939796

中国法律图书有限公司(100073 北京市丰台区莲花池西里 7 号)

全国各地中法图分、子公司电话:

北京分公司 / 010 - 62534456

西安分公司 / 029 - 85388843

上海公司 / 021 - 62071010/1636

重庆公司 / 023 - 65382816/2908

深圳公司 / 0755 - 83072995

第一法律书店 / 010 - 63939781/9782

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 0597 - 3 定价: 23.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)



作者简介

包晴，女，汉族，宁夏人，1962年生。西北政法大学本科法律系毕业。研究方向为：环境资源法学。近5年先后主持与环境资源法有关的国家部委课题1项，宁夏自治区社科规划项目2项，参加自治区社科规划课题2项，主持校级课题2项，编写教材1部。先后在国内核心期刊上发表诸如《对我国环境污染转移问题的理性思考》、《试析环境污染转移对消费者权益保护的影响》等数十篇有关环境保护的学术论文。在法学教学之余，并兼任宁夏回族自治区依法治区专家咨询委员会委员、银川市仲裁委员会仲裁员及兼职律师等职。

序 言

中国是世界上最大的发展中国家,在改革开放后的二十余年里,中国经济取得了举世瞩目的发展成就,也面临着十分严重的环境问题。其中相对隐性的环境污染转移问题加剧了国内环境的恶化程度,而这些环境问题也像经济发展问题一样十分突出,成为制约中国经济与社会全面发展的重要因素。当然,中国的环境问题与经济问题一样带有明显的不平衡性,这使环境污染转移有了可能,也增加了预防与治理难度。也许正是这些现实的环境问题触发了我对中国环境问题的关注,并促使我将研究兴趣的重点与主要研究范围放到了环境污染转移问题上来。

从某种角度讲,作为国家生存和发展的必要条件和基本保障,生态环境及其安全问题始终是世界各国持续发展的核心任务。它同国防安全 and 经济安全一样,是国家安全的重要组成部分和基础。目前,我国环境污染转移呈上升态势。环境污染转移与生态破坏的范围在扩大,程度在不断加深。有的地方因为环境污染的转移已出现了环境公害事件,教训是惨重的。从现有状况看,环境污染转移不仅发生在发达国家向发展中国家转移的情况,也发生了其他情况。在全社会要求公平与平等发展的现状下,落后地区为了缩小与发达地区的差距,正在有意无意间引进发达地区企业已淘汰的技术、设备与有污染的产品;换句话说,发达地区企业利用直接投资的方式和不发达地

区期望短期内求发展的利益驱动,通过向落后地区设厂办公司、转移落后技术与设备等形式,将环境污染转移到该不发达地区(例如,我国的东部地区向西部地区转移污染的现象即是典型体现)。同时,以城市为中心的环境污染也在迅速发展,向农村蔓延,深刻地影响着农村的生态环境,并通过食物链威胁着我们个体的生存安全与发展;而这样的污染也正悄悄地在消费领域、其他生物体乃至后代身上发生着,只是污染转移的方式与途径有所不同而已。从现实看,中国作为发展中国家,城乡贫富差距大,地区发展不平衡,地理环境复杂,抗污染的能力比较弱,已成为发达国家的“污染避难所”之一。但长期以来这个问题并未得到重视,也未在政府的综合决策特别是地方政府的决策中反映出来并得到有效控制,而这正是制约中国可持续发展的一个极其重要的因素。对此,我们应该有个明确的认识。

实际上,环境污染转移现象近年在世界范围内普遍存在,已成为全球化的十大环境问题之一。我国这几年一直重视防治污染、保护环境,但环境污染问题还没有得到根本解决,其中污染转移是一个很重要的原因。不可否认,我国在环境保护和环境立法等方面做了大量工作,开展了大规模的污染防治和生态保护工作,并取得了很大的成绩。但随着工业化与城市化进程的加速,环境污染及污染转移的势头不仅未得到有效的遏制,反而日益凸显出来。当然,我们也无法回避的是,目前我国的环境状况和质量同发达国家相比依然有很大的差距,同自己制定的环境发展目标也有较大的差距。我们在注重经济发展与人民生活水平提高的同时,也在做着保护环境的工作。但这绝不能仅仅局限于暂时的、表面的环境保护,要想得长远、想着未来。试想,如果没有对中国未来社会发展、经济、能源、环境等方面整体的战略性规划与考虑,即使中国经济仍然高速发展,即使中国全部的企业都达到了“零排放”,以 13 亿中国人口的资源消耗和对原生态的破坏,中国要想以较快的速度跨入世界强国并使中国百姓的日子过得更好,仍将是一句空话。事实证明,我们可以从国外引进各种先进的技术和设备,在较短的时间内提高我国经济和军事实力,却

永远无法通过引进别国的生态系统来提高我国的生态实力和生态基础。中国整体环境安全和生活质量、生态安全的改善必须依靠我们自己的力量！因此，我国必须综合运用法律、经济、科技等多种手段并充分发挥这些手段之合力，才能有效遏制环境污染转移势头的蔓延，达到有效控制环境污染转移的效果，实现我国社会、经济、环境的全面发展。只有这样，中国的强大才是真正意义上的强大！

观察与研究发现，环境污染转移是多种因素综合作用的结果。其中既有经济利益的驱动，又有制度缺失的影响；既有客观环境方面的因素，又有主观认识等社会方面的因素；既涉及公民、法人及其他组织的权利与义务，又牵涉到各级政府环境监管的法定职责。因此，要想有效遏制环境污染转移势头的蔓延，首要任务是进行制度建设。这就要求政府必须尽快完善环境保护立法，加强环境保护执法。然而，反观我国立法实际，我们发现，一直以来，我国对环境污染转移的立法态度有些犹豫，似乎有些摸着石头过河的感觉。这种立法态度实际上与我国经济与社会发展的现状及决策者的心态有着直接的关系，既希望引进外资，在较少损害本国生态环境的前提下使国家短时间内富裕、强大、在国际上有话语权，又无法面对因严峻的产业污染转移导致的生态环境恶化。然而，事实是自然生态环境的显性和隐性危机已经对中国实现现代化发展战略目标构成一种难以逾越的障碍或牵制。如果不给予高度的重视，中国很有可能在环境问题上重蹈 20 世纪 50 年代人口政策失误的覆辙，进而严重威胁我国社会、经济的可持续发展。对中国而言，发展与环境污染和破坏的矛盾与冲突以及它的解决难度，从来没有像今天这样复杂而困难。从某种意义上说，它甚至威胁到了人们的生存，成为每个国家与个人都无法回避，也不得不深思的重大环境与社会问题。

环境污染转移问题的研究涉及的是一项基础性社会研究。近年，我国虽然加强了环境法制建设，促进了环境问题的解决，也大大地改善了环境，但在国内相关领域关于环境污染转移法律问题的研究却仍较少，特别是深入研究环境污染转移的表现形式、转移途径以

及环境污染转移与消费者合法权益的保护、环境污染转移者应负的法律 responsibility 等问题,并进而提出相关立法建议和措施的成果均不多见。本书的视角主要从环境污染转移现象中比较重要和基本的问题入手,侧重于与环境污染转移相关的环境法制建设问题,同时也涉及环境污染转移的其他法律问题。为此,本书力图通过对我国及国际范围内环境污染转移的现状、特点与表现形式、造成的损害后果等内容的分析,进一步阐述说明环境污染转移产生的原因及其所涉及的相关法律问题,试图提出一些解决思路或设想。笔者力图尽可能多地展示并分析说明环境污染转移对全球特别是对我国经济、社会发展的消极影响,以求引起政府及其他决策机构与人员的关注与重视,特别是能对地方政府的决策提供支持与帮助。当然,环境污染转移涉及许多新问题、新情况,在研究中也涉及较为复杂的内容与困难,本书的研究也只是初步的成果,有些内容尚需要进一步的研究与探讨。期待着有更多的人关注我国的环境污染转移问题。限于笔者的学识,不足之处难免,恳请读者不吝赐教,提出宝贵意见,笔者将万分感激。如果本书的面世能对读者有所启发并能引起大家的思考,将是笔者最大的安慰。

包 晴

2009 年 9 月 10 日

目 录

第一章 环境污染转移的几个基本问题 / 1

第一节 问题的提出 / 1

- 一、国际背景下的环境污染转移 / 1
- 二、我国面临的环境污染转移的挑战 / 3

第二节 环境污染转移的概念与本质分析 / 12

- 一、环境污染转移概念的法学内涵解析 / 12
- 二、环境污染转移行为的本质分析 / 18

第三节 环境污染转移的特点与分类 / 22

- 一、环境污染转移的特点 / 22
- 二、环境污染转移的分类与途径 / 28

第四节 环境污染转移的现状与造成的损害 / 37

- 一、国际环境污染转移的现状 / 37
- 二、我国环境污染转移的现状 / 41
- 三、环境污染转移造成的损害 / 48

第二章 我国环境污染转移的主要表现形式 / 57

第一节 发达国家向我国在内的发展中国家的污染转移 / 57

- 一、基本认识 / 57

二、发达国家向我国在内的发展中国家转移污染的主要形式 / 58

第二节 我国东部地区向西部地区的污染转移 / 65

一、基本认识 / 65

二、东部地区向西部地区转移的几种形式 / 67

第三节 城市区域向农村区域的污染转移 / 71

一、基本认识 / 71

二、城市区域向农村区域转移污染的主要形式 / 73

第四节 生产者向消费者的污染转移 / 75

一、基本认识 / 75

二、环境污染在我国消费领域的转移形式与途径 / 77

第五节 环境污染向其他主体的转移 / 84

一、基本认识 / 84

二、环境污染向其他主体转移的主要形式 / 86

第三章 环境污染转移的基本原因与影响分析 / 92

第一节 环境污染转移原因的经济学根源与基本理论 / 93

一、环境污染转移的经济学根源 / 93

二、环境污染转移的基本理论 / 95

第二节 环境污染转移的经济原因 / 100

一、内在经济原因 / 100

二、外在经济原因 / 105

第三节 环境污染转移的社会原因 / 109

一、环境污染转移与生态理念 / 109

二、环境污染转移与经济发展的不平衡 / 119

三、环境污染转移与先污染后治理的经济发展模式 / 121

四、环境污染转移与环境标准的差异 / 122

- 五、环境污染转移与制度缺陷 / 123
- 六、环境污染转移与贸易自由化 / 124
- 七、环境污染转移与国际直接投资 / 126

第四章 环境污染转移行为的法律责任 / 128

- 第一节 环境污染转移行为认定中的几个问题 / 128
- 第二节 环境污染转移行为法律责任的分析 / 133
 - 一、国际法上的环境污染转移责任问题 / 133
 - 二、国内法上的环境污染转移责任问题 / 136

第五章 对我国环境污染转移问题法律控制的设想与解决思路 / 140

- 第一节 环境污染转移行为法律控制的立法现状 / 140
 - 一、环境污染转移的国际法控制 / 140
 - 二、我国对环境污染转移控制的立法现状 / 156
- 第二节 我国对环境污染转移问题的战略取向与制度安排(一) / 161
 - 一、环境污染转移与经济发展思想与方式的选择 / 161
 - 二、我国环境污染转移与生态环境保护立法的制定与实施 / 176
 - 三、环境污染转移与环境标准的制定与实施 / 191
 - 四、环境污染转移与循环经济发展模式的选择 / 200
 - 五、增强环境权利意识与提高水平,推动公众参与 / 204
 - 六、加强国际合作,遵守国际公约 / 210
- 第三节 我国对环境污染转移问题的战略取向与制度安排(二) / 213
 - 一、贯彻污染者自负原则 / 214

二、完善环境影响评价制度 / 217

三、完善环境审批准入制度 / 223

四、建立行之有效的环境管理和责任制度 / 226

五、完善危险废物管理制度 / 227

第四节 几种主要环境污染转移行为的法律控制 / 230

一、关于发达国家向我国转移环境污染问题 / 230

二、关于我国东部地区向西部地区转移环境污染问题 / 233

三、关于城乡之间环境污染转移问题 / 235

四、关于生产领域向消费领域转移环境污染问题 / 239

第五节 环境污染转移现象带给我们的启示 / 252

附录 相关法律规定 / 255

主要参考文献 / 297

后记 / 302

第一章 环境污染转移的几个基本问题

第一节 问题的提出

一、国际背景下的环境污染转移

生态环境是经济社会发展最基本的资源之一,保护环境是实现可持续发展的必然选择。在世界经济全球化浪潮中,各国都在积极发展本国经济,力图争取最大利益。但由于政治经济的不平等,一些发达国家为了自身利益,不顾国际准则,不断地向发展中国家转移着环境污染和生态危机,严重地影响着发展中国家的可持续发展和环境安全。国际社会经过多方努力,目前已形成一个以《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》^[1]为核心,由全球性和区域性公

[1] 国际社会一直努力防止污染物的跨国转移。早在1982年,在104个国家参加的联合国环境保护会议上通过的《内罗毕宣言》中就明确指出:“所有企业,包括跨国公司在内,在采用工业生产方式或技术以及在将此种方式和技术出口到别的国家时,都应考虑其对环境的责任。”1989年3月,联合国环境保护会议在瑞士巴塞尔通过了控制危险废物越境转移及其处置的《巴塞尔公约》,旨在遏制环境污染的国际转移。近100个国家签署了这项公约。1995年9月,100多个国家在日内瓦通过了《巴塞尔公约》修正案,明确禁止发达国家以最终处置为目的向发展中国家出口环境污染物,并规定发达国家在1998年1月1日以前停止向发展中国家出口用于回收利用的危险废料。尽管发展中国家做出了很大努力来制止环境污染的出口,但发达国家并没有积极响应。他们对本国输出垃圾的企业行为采取了默许、纵容或支持的态度。

约、双边协定及国内立法等组成的,多层次控制危险废物越境转移的法律框架,为国际社会控制危险废物越境转移提供了法律依据。但由于发达国家与发展中国家政治经济发展水平存在着差异,在危险废物越境转移中有着不同的利益要求,无论是国际法规范还是各国国内法规范,在这个问题上都存在不足。然而,国际范围内对环境污染转移的控制已经是迫在眉睫,加强国际合作,协调各方利益,完善国内法,共同解决危险废物越境转移的问题,实现全球可持续发展的共同理想已是国际社会的普遍要求。

随着经济全球化的不断发展,通过经贸活动,环境污染转移的范围与速度也在加快,并成为 20 世纪末 21 世纪初最严重的全球环境问题之一。近年,国际国内的环境污染转移拓展了新的转移途径:一方面是转移者通过投资进行污染转移,如通过转移污染技术、设备及设立企业等形式转移污染;另一方面是通过贸易的方式转移污染,如转移者通过向他国输出在本国禁止生产和流通的有害产品或直接输出污染废物(即“洋垃圾”),或者是生产并出口环境敏感产品的方式转移污染,从而损害被转移地的生态环境和公民的生命与财产安全。这种环境污染转移给发展中国家带来许多环境问题,如森林面积急剧缩小、土地退化、生物多样性受损等,其结果是使不可持续性从发达国家转移到发展中国家,也使全球整体环境状况恶化。事实已经证明,环境污染转移不仅毁坏了成千上万的物种和自然栖息地,使生物圈的基因库遭到严重的干扰与破坏,而且给缺乏足够营养和医疗保健的发展中国家和地区人民的生存带来了巨大的威胁,对异地生态环境及公民的生命、健康以及财产造成了损害,^[1]具有危害社会整体利益与国家未来发展的性质。就像欧美发达国家过去的发展是建立在许多不发达国家的落后基础上一样,今天一些发达国家所谓的生态城市、优美城市,同样是建立在更多发展中国家环境污染的基

[1] 比如地表水和地下水的污染、农田的污染、土地填埋场的渗漏及其他一些污染方式等,都会因环境污染而转移到不同的主体,威胁其生命健康和财产的安全。

础上。虽然直接的环境污染转移行为越来越受到国际条约和国内法律与政策的规制,但是间接的环境污染转移行为,特别是污染密集产业的转移却日益严重,^{〔1〕}控制难度较大,成为国际范围内解决环境污染的一大难题。近些年,我国已经被一些发达国家视为新的污染物交易对象国,污染的转移正在以各种违法或合法的、公开或隐蔽的方式蔓延着,使我国的环境质量更加恶化。^{〔2〕}

二、我国面临的环境污染转移的挑战

从总体上看,环境污染的转移在我国突出表现为发达国家向我国转移污染,我国东部地区向西部地区转移污染,城市向乡村转移污染,上游地区向下游地区转移污染以及生产者向消费者转移污染等等。这些较为常见的环境污染转移行为和现象,其危害后果是严重的。它侵害了其他环境主体的环境权益,引发了一系列经济与社会问题。究其原因,可以说,长期以来粗放型的发展模式和资源掠夺式的开发,是造成我国不少地方环境污染转移加深、生态破坏远远大于生态建设的重要原因,我国的生态环境正潜伏着不容忽视的危机。更为危险的是,这种因污染转移引起的环境危机也在农村地区存在并发生着,且深刻地影响着农村生态环境,威胁着我们每个人的生存安全与发展,而这样的污染与威胁也正悄悄地在消费领域、其他环境主体范围内发生着,只是污染转移的方式与途径有所不同而已。

对我国而言,环境污染转移带来的影响是深远的。主要表现在以下方面:

〔1〕 污染密集产业是指在生产过程中,如果不采取治理措施就会直接、间接地产生大量污染物或者使工人的安全和健康受到威胁或明显受到影响的那些产业。主要包括化学工业、橡胶、塑料、印刷、制药、制革、印染纺织、石化、电镀、造纸、金属冶炼等产业。污染密集型产业是外商投资的重要产业。从近20年的实际情况看,不少境外投资者尤其是中小投资者对中国环境造成负面影响是客观事实。

〔2〕 我国在引进外资方面就遇到了污染转移的突出问题,特别是外商投资到制造业的比重居高不下,是造成我国比较严重的污染转移问题的重要因素之一。

(一)环境污染转移对我国的投资与产业结构构成威胁,造成结构性污染

从全球看,经济全球化使西方发达国家的产业结构得到了较大调整。一些发达国家一方面在国内积极调整产业结构和产品结构,大力发展高科技的、精巧的、高附加值的新兴产业,同时通过国际经济合作、国际投资或跨国公司经营的途径,将一些高能耗、高物耗、高污染、劳动密集型的夕阳产业转移到发展中国家和地区,甚至把垃圾场建在这些国家,直接掠夺那里的土地、劳动力、自然资源、洁净的空气和干净的水源,从而实现环境污染转移。而在我国经济高速发展中,一个突出的特点就是大量地接收海内外直接投资和对接全球化产业大转移。今天,我国事实上已经成为世界制造中心。在这样的背景下,全球化的产业大转移与环境污染也一同在世界范围内运行,形成了全球性污染的大转移,对我国经济与社会发展构成极大挑战。

近20多年来,我国在引进外资方面取得了长足进展。截至2006年11月底,中国累计吸收外商直接投资超过6766亿美元,来华投资的国家和地区近200个。大量的外资投入到我国不同的产业,对我国国民经济的发展、产业结构升级与优化、就业机会的增加甚至是人们生活水平的提高都发挥了非常重要的作用。但与此同时,外商投资也对我国的生态环境安全带来巨大的负面影响。外商投资到我国的污染密集产业,使我国面临比较严重的污染转移问题,对我国的生态环境造成极大的破坏,直接制约了我国经济社会的可持续发展。据统计,我国第二产业吸收的外商直接投资的比例一直持续上升,2000年至2004年间一直保持在70%以上,而第一、第三产业所占的比重一直分别维持在2%和20%左右。在直接投资投向最多的第二产业中,外商直接投资则主要集中在制造业,占第二产业的90%多。尤其在2003年,多达97.18%。在外商直接投资流向最多的制造业内部,大量的资金集中在一些污染密集型产业上。从2004年外商投资企业资产占全行业资产比重最高的20个行业中发现,基本上都是制造业,且一半以上为污染密集型产业。这些产业为

皮革、毛皮、羽毛(绒)及其制品业,纺织服装、鞋帽制造业,橡胶制品业,电气机械及器材制造业,农副食品加工业,造纸及纸制品业,纺织业,化学纤维制造业,等等。^[1]

改革开放以后,香港、澳门地区的污染较严重的纺织、印染、电镀、制革等行业几乎整体迁入内地;有些发达国家的一些个人或组织在国际经贸合作的名义下,通过跨国公司经营、直接投资等渠道,向我国出口其优势衰减的设备和产品以及其他有害废物,形成生态公害。以石棉这种较强的致癌物质为例,在欧美属于控制使用产品,然而在世界范围内消费量并未减少。为此,如美国的 MONBIL 公司和欧洲最大的石棉制造公司等纷纷到印度合资、投资办厂,并将产品出口到东南亚及我国等不发达国家。

此外,国内一些地区的少数企业和个人,也在设法规避环境影响评价预警机制,从国外或我国的东南沿海地区引进高污染、高能耗的工艺、设备与工程项目等,均造成或可能造成我国的结构性污染,从而引发环境污染转移。这样的例子不胜枚举,毫无疑问,这对发展中的中国而言,影响是巨大的。

(二) 环境污染转移对转移目的地的生态环境造成无法估量的危害

环境污染转移是环境污染的一种特殊形式,具有隐蔽性、渐进性、后发性与长期性,而后果一旦出现,其治理与恢复的代价往往十分昂贵,有些甚至无法逆转。转移的结果,不仅没有从根本上消除污染,反而使污染向异地蔓延和扩散,形成新的污染危害,对发展中国家的环境危害尤烈。事实证明,相当一部分环境污染与生态破坏一旦超过环境“临界值”,若想完全恢复的可能性几乎不存在;大自然往往也不再给人类改正的机会,让后来者没有纠正错误、重新选择的余地,或者即便有可能纠正也要付出十倍、百倍的代价来进行恢复和

[1] 数据来自刘新英:“我国引进外商直接投资中的环境污染特征与对策”,载《经济纵横》2007年第3期。