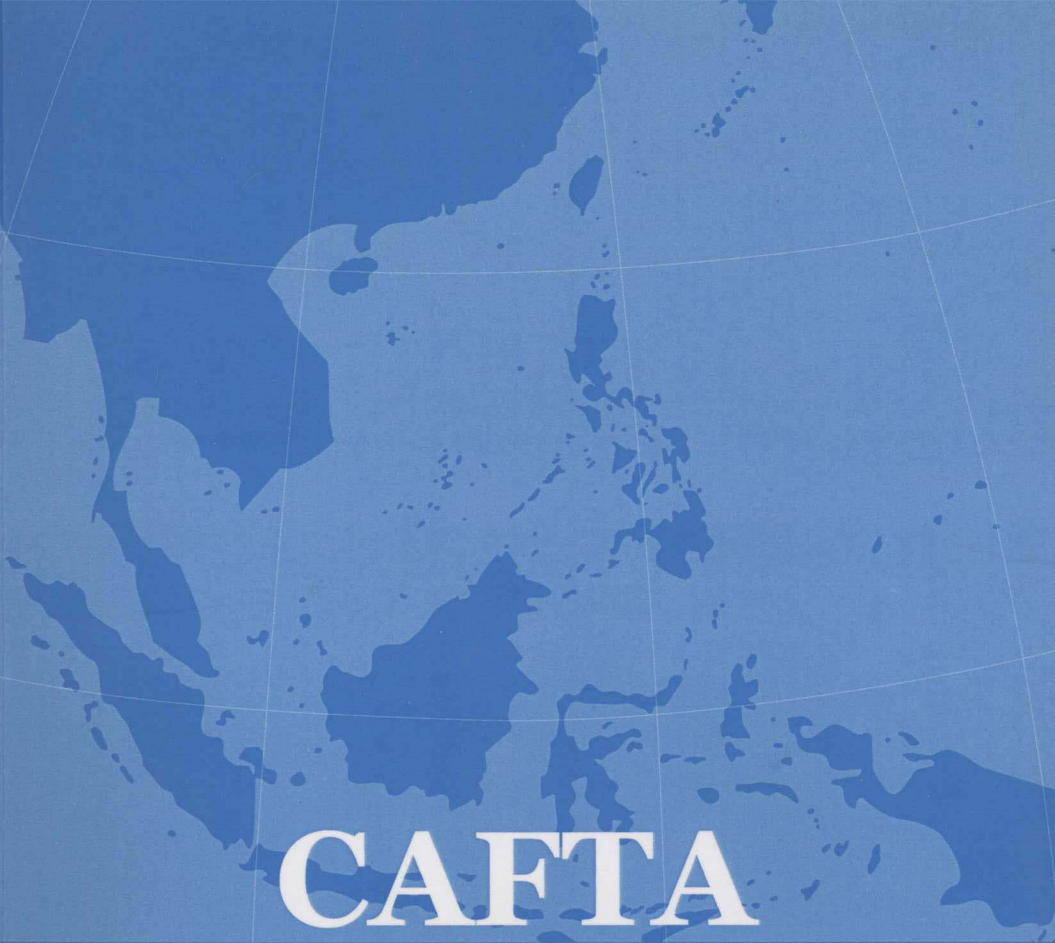




CAFTA

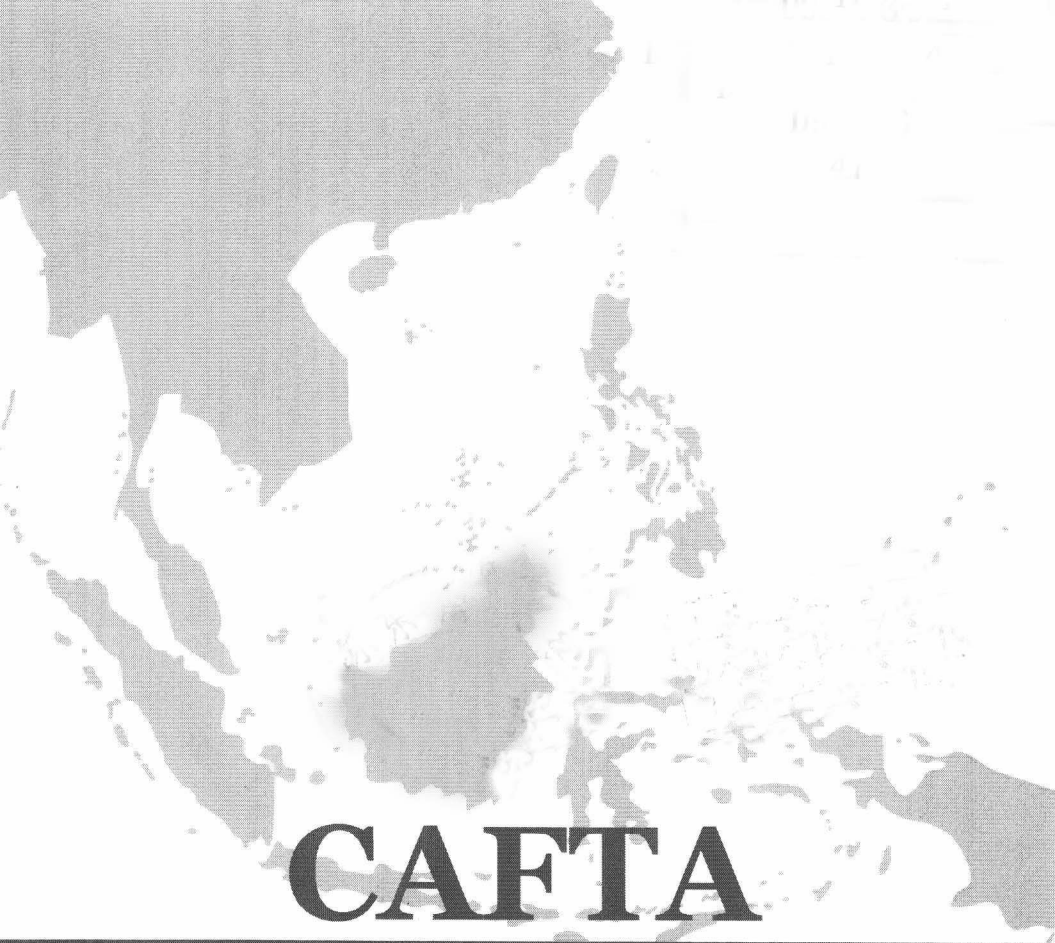
PROBLEMS AND COUNTERMEASURES OF ENVIRONMENTAL LAW

中国-东盟自贸区 环境法律问题与对策研究

廖柏明 著



中国政法大学出版社



CAFTA

PROBLEMS AND COUNTERMEASURES OF ENVIRONMENTAL LAW

中国-东盟自贸区 环境法律问题与对策研究

廖柏明 著



中国政法大学出版社

2011·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国—东盟自贸区环境法律问题与对策研究 / 廖柏明著. —北京: 中国政法大学出版社, 2011. 1

ISBN 978-7-5620-3803-0

I. 中… II. 廖… III. 自由贸易区-生态环境-环境保护法-研究-中国、东南亚 IV. ①D922.684②D933.026

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第261524号

- | | |
|------|--|
| 书 名 | 中国—东盟自贸区环境法律问题与对策研究
ZHONGGUO DONGMENG ZIMAOQU HUANJING FALU WENTI YU DUICE YANJIU |
| 出版发行 | 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034 分箱 邮编100088 zf5620@263.net
http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908285(总编室) 58908325(发行部) 58908334(邮购部) |
| 承 印 | 固安华明印刷厂 |
| 规 格 | 880×1230mm 32开本 9.125印张 220千字 |
| 版 本 | 2011年5月第1版 2011年5月第1次印刷 |
| 书 号 | ISBN 978-7-5620-3803-0/D·3763 |
| 定 价 | 28.00元 |
| 声 明 | 1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。 |

序



我们听过一句最恐怖但却不是危言耸听的话：“地球上最后一滴水是人类的眼泪。”

近年来，随着东盟经济的不断发展，东盟区域的生态环境也日趋恶化，陆续出现了许多环境问题，主要有：水资源遭到破坏、土质退化、跨国界烟雾污染严重、空气质量下降、生物多样性减少等。由于上述问题在一定程度上具有跨国性和不可分割性的特征，因此仅靠一国的力量无法解决，必须通过东盟各国的合作才能取得成效。

随着中国—东盟自贸区的建立，初步建立了包括区域内外许多国家和地区在内的环境合作机制，尤其在跨国界空气污染的治理、沿海和海洋环境的保护、生物多样性的保护和环境意识与环境教育的开展与提高等方面取得了较大成就。尽管如此，中国—东盟环境合作也还存在着不少问题，如争端解决机制问题、环境立法滞后、环境评估机制缺位以及有待提高的东盟环境意识问题等等。

针对这些问题，作者背上行囊，带领学生深入中越边境的凭祥市、友谊关镇等地调查研究。又带着思考，多次参加了中国法学会环境法研究会学术年会、全国比较法学术年会、全国人大国际环境法论坛等相关学术研讨会，并与越南、泰国等东盟国家及日本的同行学者进行交流、探讨，在此基础上，经过研究综合、梳理与提炼，撰写了本书。文中作者收集的资料广泛，视野开阔，选题具有一定的学术性、创新性，字里行间凝聚着作者的心血与汗水，是其多年来思考、探索和学术研究的

结晶。

生态环境问题超越一国的范围而成为区域性的问题。环境问题会影响到国家间的关系和国内政治，在环境问题上东盟各国具有共同的战略利益和经济利益。当前，东盟的环境合作与争端解决机制问题已引起学者和研究机构的关注，成为东盟问题和国际关系研究的一个重要课题。东盟环境合作取得了哪些成就并建立了怎样的争端解决机制？应该从哪些方面着手建立法律保障制度？针对上述问题，作者对中国—东盟环境法律问题进行的研究不但具有重大的实践意义，而且具有重要的理论价值。

作者对东盟环境合作存在的法律问题的分析使我们认识到，东盟环境合作不是一帆风顺、一蹴而就的，而是呈现出长期性和复杂性。立足于这样的现实，作者提出相应的对策以进一步推进中国—东盟环境保护的法治建设，在理论意义与应用价值方面无疑是有助益的。

我们生活在一个美丽的星球，她是那么的慈祥，把我们当成自己的孩子，给予了我们众多的资源，使得我们健康地成长。

让我们一起行动吧，别让人类的眼泪成为地球上最后一滴水！

宋志国

2010年10月

目 录



第一章 中国与东盟环境资源法律制度比较 / 1

第一节 环境问题的全球化 / 1

第二节 中国与东盟自由贸易区的展开 / 3

第三节 中国环境资源法的发展历程与现状 / 6

第四节 中国环境资源法制建设的概况 / 10

第五节 东盟环境资源法律制度的现状 / 13

第六节 中国与东盟环境资源法律制度比较 / 15

第七节 中国环境资源法制建设的对策 / 25

第二章 东盟与中日韩的“10+3”环境合作机制 / 29

第一节 从 APEC 到“东盟 10+3”的环境合作 / 30

第二节 东盟与中日韩“10+3”区域环境保护展望 / 35

第三节 典型案例研究：以日本旅游资源环境法律问题 为个案 / 39

第三章 中国—东盟自贸区建设对广西环境的影响及法律 对策 / 52

第一节 广西水资源生态保护的法律问题与对策 / 52

第二节 漓江流域环境保护的执法探讨 / 62

第三节 环境综合行政执法协调机制的问题与对策 ——以广西为切入点 / 74

第四节 广西少数民族习惯法在环境保护中的作用 / 83

第五节 中国—东盟自贸区建设对我国的影响 / 102

第六节 中国—东盟自贸区建设对广西生态环境的影响 / 104

第七节 加强广西生态环境保护的法律措施 / 108

第四章 中国解决环境纠纷的问题与对策 / 112

第一节 利用 ADR 机制解决环境争议 / 112

第二节 环境公益诉讼的问题与对策 / 119

第三节 检察机关介入环境公益诉讼的问题与对策 / 128

第四节 生态文明语境下我国环境资源的刑法保护研究 / 138

第五节 环境影响评价法律制度中的公众参与问题研究 / 155

第五章 中国—东盟自贸区环境合作与争端解决对策 / 165

第一节 东盟环境合作机制 / 165

第二节 中国—东盟自由贸易区的环境合作 / 172

第三节 环境合作争端解决机制 / 176

第四节 完善环境合作争端解决机制的建议 / 181

第六章 中国—东盟知识产权与环境知识产权争端解决
对策 / 185

第一节 争端解决的紧迫性 / 185

第二节 建立统一的知识产权协调机制 / 187

第三节 建立高效的争端解决机制 / 190

第四节 发挥行业协会、环境保护组织等的协调作用 / 193

第七章 环境教育法制化问题与对策 / 197

第一节 马来西亚的环境教育实践 / 197

第二节 新加坡的环境教育实践 / 202

第三节 我国环境教育法制化的问题与对策 / 204

第八章	培养适应中国—东盟自贸区建设应用型法律人才	
	——以广西北部湾经济区为例 / 215	
第一节	中国—东盟自由贸易区对人才多样化的需求 / 215	
第二节	广西北部湾经济区应用型法律人才的现状 / 217	
第三节	广西北部湾经济区应用型法律人才缺乏和能力不足的原因分析 / 218	
第四节	培养适应自贸区建设的应用型法律人才的相关建议 / 220	
附 录	中国—东盟重要文件 / 227	
	参考文献 / 266	
	后 记 / 277	

第一章 中国与东盟环境 资源法律制度比较

第一节 环境问题的全球化

一、环境问题的全球化

全球化是20世纪70年代以后随着科学技术的进步反映在世界社会、经济发展上的新格局。^{〔1〕}目前,全球化表现为世界经济一体化,主要表现在人口、资源、生态、环境、经济增长、文化发展等问题上。^{〔2〕}其中,与环境相关的问题约占全球问题的半数,也就是说全球环境问题是当今世界全球问题研究的重要内容之一。

二战以后,随着世界和平局面的发展扩大,发展经济开始成为世界各国、特别是发达国家当时所追求的目标。在资源开发、原材料输入输出、工业生产以及贸易往来等活动所产生的环境污染和破坏越来越多,污染物排放总量也越来越大并超过了自然环境的净化能力。伴随着污染物在大气中的扩散以及国际水道的流动,环境问题便从地域化开始向国际化的方向演变。例如,大量生产钢铁所排放的烟尘从一个国家吹向另一个国家,河流上游国排放的污水影响到下游国对河水的利用,不

〔1〕 在1992年的联合国日,时任联合国秘书长的加利先生就指出:“第一个真正的全球性的时代已经到来。”

〔2〕 朱国宏:“全球问题与全球化”,载《复旦大学学报(社会科学版)》1996年第6期。他认为,全球问题的概念首见于罗马俱乐部的报告:《增长的极限》。

断增多的海上石油运输导致海上石油污染。这些问题所引发的国内和国际环境纠纷不断加剧。为此各国开始检讨本国发展政策与环境的关系，它触发了在国家一级加强对环境保护的公法控制。由于各国对环境问题的控制方式和标准不同，使得国际市场上各国工业产品的成本和价格也表现不一，这样便导致国际贸易发生扭曲。因而又触发各国需要在国际社会统一指导下采取一致行动的愿望。针对环境问题不断扩大的现实，联合国在 1972 年组织召开了以处理环境问题国际化为议题的人类环境会议。这次会议对各国环境保护产生了重大的影响。在此基础上，国内和国际环境法也得到了迅速的发展。

当前国际社会比较热门的全球环境问题表现在如下几个方面：

第一，气候变暖问题。国际社会对于全球气候变化问题的关注是从 20 世纪 80 年代才开始的。科学家们称之为“温室效应”现象，鉴于气温的升高或者降低都将对人类生存的地球环境造成影响，1992 年 6 月在巴西举行的联合国环境与发展大会上，包括中国在内的 153 个国家共同签署了《气候变化框架公约》。

第二，臭氧层破坏问题。对此，国际社会于 1985 年在维也纳通过了《保护臭氧层维也纳公约》。

第三，生物多样性破坏问题。生态学家认为，物种的丰富程度取决于生物的多样性。生物多样性越丰富，生态系统就越稳定。因此，生物多样性对解决全球环境问题、维护地球生态系统平衡具有重大的意义。为此，国际社会于 1992 年 5 月签署了具有框架性质的《生物多样性公约》。

此外，环境问题全球化还表现在海洋污染、自然资源破坏、危险废物越境转移、人类共同遗产与国际公域破坏等方面。而所有这些问题的演变和发展是与人类社会、经济发展紧密联系的。到 20 世纪 70 年代以后，环境问题日益严重，对人类的生存、经济和社会的发展都构成极大威胁。各国从环境问题引发

的社会动荡及对经济、社会化发展带来的损失中，逐步认识到环境问题不仅是一个工程技术问题，还是一个社会、政治问题。对环境问题的法律解决也不再局限于传统的以事后救济为主的民事损害赔偿方式，而是加强了事前预防的行政规制立法，并在刑法上确立了危害环境犯罪。从 20 世纪中叶开始，由于环境问题的全球化，环境问题的解决需要全球采取协调一致的行动。为解决全球性的环境问题，各种各样的国际机制被发展出来，用以规范、协调各国发展与环境的关系。

二、全球环境问题的解决与中国

20 世纪 80 年代中叶开始，我国积极地参与到全球环境保护运动之中，对全球环境保护法律的基本原则、具体规则、机构及法律执行保障机制等实质性内容提出了富有建设性的意见和建议。1992 年，国务院环境保护委员会通过了《我国关于全球环境问题的原则立场》，就正确处理环境保护与经济发展的关系、明确国际环境问题的主要责任、维护各国资源主权和不干涉他国内政、发展中国家广泛参与环境保护的国际合作、充分考虑发展中国家的特殊情况和需要、不以保护环境为借口设立新的贸易壁垒、不将保护环境作为提供发展援助的新的附加条件等作了规定。中国政府一直致力于解决全球环境问题，加强环境领域内的国际立法等，以保证社会经济可持续发展的可持续性，并致力于为共同保护全球环境的国际合作做出贡献。^{〔1〕}

第二节 中国与东盟自由贸易区的展开

一、中国—东盟自由贸易区的建立

20 世纪 90 年代以来，经济全球化和区域经济一体化并存，

〔1〕 汪劲：“环境问题的全球化及其法律对策”，载《法制与社会发展》2002 年第 5 期。

一方面,实行着全球性自由贸易,以 WTO 为中心,维持自由贸易体制;另一方面,出现了许多区域经济一体化组织,在维系自由贸易体制的前提下,各国都在大力进行区域经济合作。中国—东盟自由贸易区(China - asean Free Trade Area,以下简称 CAFTA)正是在这个背景下提出来的。2001 年 11 月,中国在加入 WTO 的同时,与东盟 10 国形成共识,双方决定在 10 年内建成 CAFTA,即“10+1”合作框架。这是中国首次同其他国家或组织达成区域性安排,是中国在区域经济一体化过程中的一项重大举措,这一举措将中国的对外开放推进到一个新的阶段。

2002 年 11 月,中国与东盟 10 国签署了具有前瞻性的《中国—东盟全面经济合作框架协议》,决定到 2010 年建成 CAFTA,以构筑双方在 21 世纪更紧密的经济联系。2003 年 10 月,中国与东盟各国领导人宣布建立“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”,这是中国与东盟关系作出的新定位。2004 年 11 月,双方签署了中国—东盟自由贸易区《货物贸易协议》和《争端解决机制协议》。CAFTA 从中国提议到双方达成《货物贸易协议》仅用了 4 年时间,这反映出中国与东盟双方增进合作、共同发展的迫切愿望。2007 年 1 月双方又签署了中国—东盟自由贸易区《服务贸易协议》,并于同年 7 月生效。从 2004 年开始,连续 5 年召开的中国—东盟博览会、中国—东盟商务与投资峰会,成为区域内最重要的盛会之一,为 11 国共同搭建平台,释放出“10+1>11”的无穷力量。第五届中国—东盟博览会、商务与投资峰会于 2008 年 10 月 22 日在广西南宁开幕,王岐山副总理在开幕式演讲中表示,中国与东盟贸易额由 2004 年的 1 059 亿美元增加到 2007 年的 2 025 亿美元,提前 3 年实现 2 000 亿美元贸易目标。2008 年 1~9 月,双方贸易额达 1 804 亿美元,比 2007 年同期增长 23%,已互为第 4 大贸易伙伴。中国将就中国—东盟自贸区《投资协议》加强沟通协商,力争早日结束谈

判并签署协议，确保如期建成中国—东盟自贸区。2010年年底，中国—东盟自由贸易区人口将达到20亿，GDP将超过4万亿美元。就人口规模而言，它将成为世界最大的自由贸易区；就经济、贸易规模而言，它在全球自由贸易区中也将名列前茅。

自由贸易区内各国在环境资源领域具有广泛的合作空间。中国—东盟自由贸易区内各国在资源禀赋、工业化水平以及产业结构方面存在着较大的差异与互补性，这使得贸易区内各成员国可以在平等互惠的前提下基于各国的资源禀赋优势形成产业协作局面，促进区域内资源的优化配置、环境状况的改善，从而推动各国及区域内经济社会的发展。

二、中国在自贸区建设中的环境责任

不管在陆地总面积、总人口数、经济力量还是在国际上的声望地位，中国在中国—东盟自由贸易区中都列在首位。为了中国和东盟经济与环境的协调科学发展，中国应作出积极的努力。

第一，给予东盟国家一定的优惠政策，通过东盟各国经济力量的提高来改善各自的环境；加强投资和贸易，取得东盟国家的环境支持。

第二，帮助东盟各国设立环境预警机制，建立防止措施以提高环境保护能力。提供信息、技术、人力援助，如提供地震、气象预测、水污染监测、农业生产与水产养殖技术，传授植树造林和退耕还林经验等。

第三，制定和完善环境保护政策，努力适应区域内及国际环境标准，对东盟国家给予环境标准上的优惠。东盟自由贸易区内的优良环境可以为中国面对世界经济与政治变动提供“绿色后防”，为中国经济与环境的可持续发展提供“绿色保障”。

第三节 中国环境资源法的发展历程与现状

一、改革开放以来的发展阶段

1978年党的十一届三中全会之后，中国开始进入改革开放的新时期。随着经济的高速发展和工业化、城市化的全面推进，中国的环境污染、生态破坏和资源紧缺问题日益严重；与此同时，环境保护思想逐渐传播，全社会对环境问题的认识不断深入，国家法治化进程逐渐加快。改革开放以来，我国环境资源法经过了三个阶段、掀起了三次立法高潮，从2006年起开始进入实现历史性转变的关键阶段。

（一）1979年至1989年阶段

这个阶段约有10年，主要由1979年颁布的《环境保护法（试行）》启动，在20世纪80年代中后期形成高潮，在《环境保护法》颁布的1989年达到本阶段的顶点。1978年，中国修改后的《宪法》规定：“国家保护环境和自然资源，防治污染和其他公害。”这是中国首次将环境保护工作列入国家根本大法，把环境保护确定为国家的一项基本职责，将自然保护和污染防治确定为环境保护和环境法的两大领域，从而奠定了中国环境法体系的基本构架和主要内容，并为中国环境保护进入法制轨道开辟了道路。同年，中共中央批转国务院环境保护领导小组做出的《环境保护工作汇报要点》，将加强环境法制建设、制定环境保护法律作为环境保护工作的重点之一，由此拉开了中国环境法迅速发展的序幕。1979年9月，五届全国人大第十一次会议原则通过了《环境保护法（试行）》。该法依据《宪法》的规定，针对中国当时的环境状况，参考借鉴国外的先进经验，规定了《环境保护法》的对象、任务、方针和适用范围，规定了“谁污染谁治理”等原则，确定了环境影响评价、“三同时”、

排污收费、限期治理、环境标准、环境监测等制度，规定了环境保护机构及其职责。该法的内容比较全面、系统，是中国环境资源法走向体系化、作为独立的法律部门的一个标志。《环境保护法（试行）》颁布后，我国先后制定了《海洋环境保护法》（1982年8月）、《水污染防治法》（1984年5月）、《大气污染防治法》（1987年9月）和《草原法》（1985年6月）、《水法》（1988年1月）等有关污染防治和自然资源保护方面的法律和一系列的行政法规、规章。1989年12月，七届全国人大第十一次会议通过的《环境保护法》，是对《环境保护法（试行）》的修改和总结，也是第一次环境立法高潮的顶点。经过这次立法高潮，中国初步形成了环境资源法体系的框架；环境资源法开始成为中国环境保护工作的支柱和保障，成为中国社会主义法律体系中新兴的、发展最为迅速的一个组成部分。

（二）1990年至2000年阶段

为了适应经济全球化和加入WTO的形势需要，我国及时调整了经济和环境保护发展战略。1992年6月，在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展会议（即里约会议），给我国环境保护带来了可持续发展等新的理念、战略、原则和观点；联合国环境与发展会议召开之后不久，党中央和国务院批准了外交部和国家环境保护局关于出席联合国环境与发展会议的报告，简称《中国环境与发展十大对策》。为了贯彻可持续发展战略，迫切要求环境立法将环境与资源、环境保护与经济社会发展综合起来，建立和促进符合可持续发展原则的、适应社会主义市场经济体制客观需要的综合决策机制、协调管理机制、保障支持机制和有效的法律实施机制。1993年3月，全国人民代表大会成立了环境与资源保护委员会（简称环资委，当时称环境保护委员会）这一专门委员会。从1994年起，环资委的立法工作全面展开，由此形成了第二次环境立法高潮。在第二次立法高潮

中,我国先后修改、制定了一批污染防治法律、法规和行政规章,如《固体废物污染环境防治法》(1995年10月)、《水污染防治法》(1996年5月修改)、《环境噪声污染防治法》(1996年10月)、《淮河流域水污染防治暂行条例》(1995年8月)、《海洋环境保护法》(1999年12月修改)等;先后修改、制定了一些有关资源能源管理、灾害防治和自然保护方面的法律、法规和规章,如《水土保持法》(1991年6月)、《自然保护区条例》(1994年10月)、《煤炭法》(1996年8月)、《矿产资源法》(1996年8月修改)、《防洪法》(1997年8月)、《节约能源法》(1997年11月)、《防震减灾法》(1997年12月)、《森林法》(1998年4月修改)、《土地管理法》(1998年8月修改)等;并修改、制定了一大批地方环境资源法规和规章。从总体上看,这次立法高潮主要是对原有法律的修改、补充,重点在于加强对环境资源的行政管理,地方环境立法在某些方面比中央环境立法更为活跃。

(三) 2000年至2006年阶段

这一阶段大约在2002~2004年间形成了第三次环境立法高潮。进入21世纪后,我国于2001年11月加入了WTO,为了迎接21世纪和中国加入WTO后的挑战,我国再一次加强了环境资源法制建设工作。2002年1月,国务院召开了第五次环境保护会议,批复了《国家环境保护“十五计划”》。国际上,可持续发展世界首脑会议召开。这为我国环境资源法的新一轮发展创造了良好的国内外条件。在这个阶段,国家于2000年修订了《大气污染防治法》和《渔业法》;在2001年颁布了《防沙治沙法》、《海域使用管理法》;在2002年颁布了《清洁生产促进法》、《农村土地承包法》和《环境影响评价法》,修改了《水法》、《草原法》和《文物保护法》;2003年颁布了《放射性污染防治法》;2004年修改了《固体废物污染环境防治法》、《土

地管理法》、《野生动物保护法》和《渔业法》；2005 年颁布了《可再生能源法》、《畜牧法》。本阶段环境立法以修订原有的环境资源法律为主，也制定了几部新环境资源法律，涉及了一些环境保护的新领域，借鉴了国外环境资源法的不少新做法，环境资源法的范围不断扩展。

二、历史性转变的关键阶段

2006 年起是我国环境保护实现历史性转变的关键阶段。经过前三个阶段和三次高潮，我国环境资源法的大致框架已经形成，在环境与资源保护利用的多数领域有了法律依据。但是，随着环境资源法律法规数量的增加，我国的环境质量并未得到相应提高，环境污染和生态破坏的恶化趋势没有得到有效遏制，我国环境资源法的正当性、有效性严重不足，科学发展观和可持续发展战略还未得到有效贯彻落实。改革开放的深入发展，社会主义市场经济体制的建设和完善，以及和谐社会、资源节约型社会、环境友好型社会建设的启动，给环境保护既注入了新的活力和生机，又带来了严峻的挑战。新的环境保护理念和生态文明思想不断冲击着旧的法律思想和规则体系。2006 年 4 月 17~18 日，国务院在北京召开第六次全国环境保护会议，提出做好新形势下的环境保护工作，改变先污染后治理、边治理边破坏的状况；从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题，自觉遵循经济规律和自然规律，提高环境保护工作水平。从此，我国环境保护法制建设开始进入实现历史性转变的关键阶段，并把环境保护摆上了重要的战略位置。2007 年制定了《物权法》、《城乡规划法》和《突发事件应对法》，修改了《城市房地产管理法》。2008 年 7 月 24 日，国务院召开了新中国成立以来的首次全国农村环境保护会议，对今后全国的农村环境保护工作做了全局性、整体性部署，确立了保护农村环境的一些重要政策；