



“法治浙江”丛书

主 编 周鹤鸣 张炳生

两美浙江： 地方环境法治的先行与推进

钟晓东 曹可亮 著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

两美浙江：地方环境法治的 先行与推进

钊晓东 曹可亮 著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

两美浙江：地方环境法治的先行与推进 / 钭晓东，
曹可亮著. —杭州：浙江工商大学出版社，2016.1(2017.3 重印)
(法治浙江丛书)
ISBN 978-7-5178-1455-9

I. ①两… II. ①钭… ②曹… III. ①环境保护法—
研究—浙江省 IV. ①D927.550.268.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 306101 号

两美浙江：地方环境法治的先行与推进

钭晓东 曹可亮 著

出品人	鲍观明
责任编辑	王黎明
封面设计	许寅华
责任印制	包建辉
出版发行	浙江工商大学出版社 (杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012) (E-mail:zjgsupress@163.com) (网址: http://www.zjgsupress.com) 电话:0571-88904980,88831806(传真)
排版	杭州朝曦图文设计有限公司
印刷	虎彩印艺股份有限公司
开本	880mm×1230mm 1/32
印张	6
字数	162 千
版次	2016 年 1 月第 1 版 2017 年 3 月第 2 次印刷
书号	ISBN 978-7-5178-1455-9
定价	28.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88904970

《“法治浙江”丛书》编委会

主 任：郑新浦 浙江省社科联党组书记

沈满洪 宁波大学校长、教授

副主任(主编)：周鹤鸣 浙江省社科联副巡视员

张炳生 宁波大学法学院院长、教授

成 员：郁兴超 浙江省社科联科普处处长

张真柱 宁波大学人文社科处处长、研究员

何永红 宁波大学教授

蒲一苇 宁波大学教授

斜晓东 宁波大学教授

蔡先凤 宁波大学教授

李 娜 宁波大学副教授

朱全宝 宁波大学副教授

尹 力 宁波大学副教授

赵意奋 宁波大学副教授

何跃军 宁波大学副教授

汪 丹 宁波大学讲师

封红梅 宁波大学讲师

徐 伟 宁波大学讲师

曹可亮 温州大学讲师

序 言

党的十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干问题的决定》明确提出全面推进依法治国的总目标，即建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。习近平总书记指出：“提出这个总目标，既明确了全面推进依法治国的性质和方向，又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手。”法治成为政府治理、国家治理、社会治理的根本手段，同时法治又是人类共同追求的崇高理想目标。

中外历史经验表明，在国家法治建设的进程中，难免会遭遇种种困难，理论的争锋、观念的冲突、旧制度的阻挡，以及利益的再分配，都会使法治建设的推进不是一条坦途大道。推行法治者不但需要义无反顾的壮烈情怀，还需要一往无前的探索勇气。

苏力教授在《法治及其本土资源》一书中说：“真正能得到有效贯彻执行的法律恰恰是那些与通行的习惯、惯例相一致或相近的规定。”确实，实现法治的基本要求便是法律的有效执行，要使其融入民众的生活，就必须充分利用本土资源。这便是说，法治之路离不开地方性的探索与实践。

浙江是改革开放的先行者和排头兵，是中国经济社会发展最具有活力的省份之一，而且在法治建设方面浙江也一直敢立潮头，勇于实践。

2003年8月起，在时任省委书记习近平的推动下，浙江省实行领导干部下访制度，变群众上访为领导下访，成为“法治浙江”建设的重要载体。2005年，省委十一届九次全会，通过《中共浙江省委关于制定浙江省国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，明确提出要“以推进‘法治浙江’建设为载体，努力建设民主健全、

法治完备、公共权力运行规范、公民权利切实保障的法治社会”。2006年,省委十一届十次全体(扩大)会议,又审议通过《中共浙江省委关于建设“法治浙江”的决定》。会议指出,省委提出并推进“法治浙江”建设,是根据中央的决策部署,对浙江现代化建设总体布局的进一步完善。2014年12月4日,省委十三届六次全会通过了《关于全面深化法治浙江建设的决定》,浙江进入了法治建设的快车道。

自习近平同志在浙江省提出“法治建设”决策近10年来,全省各地、各部门扎实推进“法治浙江”建设,依法执政水平明显提高,科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等各方面均取得显著成效,走出了一条经济发达地区法治先行先试的新路子。今天,站在新的历史起点上,面对新的形势任务,浙江人民在浙江省委的领导下,乘势而上,浙江省委就全面深化“法治浙江”建设做出新的部署,明确了“路线图”,确定了“时间表”,全面推进“法治浙江”建设正向纵深发展。

宁波大学法学院的老师们受浙江省社会科学界联合会的委托,着手撰写“‘法治浙江’丛书”,旨在探寻“法治浙江”建设的曲折历程,展示“法治浙江”建设的丰富内容,揭示“法治浙江”建设的基本规律,总结“法治浙江”建设的成功经验与发展障碍,谋划“法治浙江”建设的新思路、新方案、新路径。

经过近一年酝酿策划、调研讨论和分工撰写,代表这一研究成果的十一个课题成果以丛书形式呈献给读者。相信这套丛书的出版,能让全国乃至世界了解“法治浙江”建设成果,同时也希望能够引起浙江乃至全国法学界、法律界人士总结“法治浙江”的经验,思考“法治浙江”的未来趋势,与我们一起共同把这一个课题做得更好、更深。

是为序。

沈满洪

2015年11月5日

注:作者为宁波大学校长

前言

两美浙江：天蓝·水清·山绿·地净

一、从“绿色浙江”到“两美浙江”

浙江省委十三届五次全会做出了“建设美丽浙江、创造美好生活”的决定，创建“两美”将成为新时期浙江现代化建设的主题，这是浙江人民实施“美丽中国战略”的生动实践。在中华民族的伟大复兴历程中，“干在实处，走在前列”的浙江人民努力实施“八八战略”，从“绿色浙江”迈向“两美浙江”，演绎着实现中国梦的浙江样本。

“两美浙江”战略是“绿色浙江”战略的深化和提升。现代化的浙江只有从物质精神上的丰富性充裕性，进一步展现为自然环境、人文环境、生产方式、生活方式和生活状态的美丽形态美好状态时，才算真正实现。让全体浙江人民生存在天蓝、水清、山绿、地净的自然环境中，生存在富饶秀美、和谐安康、人文昌盛、宜业宜居的社会环境中，过上美好幸福的生活，这就是“两美”的实质核心和根本目标，这也是现代化浙江的实质核心和根本目标。

“建设美丽浙江、创造美好生活”这一战略部署，一方面是我省深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会和习近平总书记系列重要讲话精神的重大部署，是建设美丽中国、不断满足人民对美好生活向往、实现人民幸福的中国梦的重大举措；另一方面也是提升浙江全面建成小康社会水平、建设物质富裕精神富有现代化浙江的重要内容。

从“绿色浙江”到“两美浙江”的进程，充分体现了浙江人民通过自己的创业创新实践，不断实现“富”“美”现代化目标理想的发

展进程,体现了浙江现代化理想目标成功从“两富”到“两美”的不断全面深化的实现进程,体现了浙江在建设美丽中国、实现中国梦的“富”“强”“美”的进程中继续走在前列的坚实步伐。同时,这也标志着建设现代化浙江已经达到了一个新水平,标志着浙江省委深化三大规律的认识实践开拓了一个新境界。

二、两美浙江的双重内涵及环境法治保障

(一)两美浙江的双重内涵

建设美丽浙江、创造美好生活的总体要求是,坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,认真贯彻党的十八大、十八届三中全会和习近平总书记系列重要讲话精神,深入实施“八八战略”,围绕干好“一三五”、实现“四翻番”目标,坚持生态省建设方略,把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各个方面和全过程,全面深化改革,加快经济转型升级,着力优化空间结构,改善生态人居环境,加强生态安全和资源安全,培育弘扬生态文化,强化法治制度保障,形成人口、资源、环境协调和可持续发展的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,努力实现天蓝、水清、山绿、地净,建设富饶秀美、和谐安康、人文昌盛、宜业宜居的美丽浙江。“建设美丽浙江”和“创造美好生活”是“两美浙江”的双重内涵。“建设美丽浙江”就是要努力实现“天蓝、水清、山绿、地净”的自然之美和“富饶秀美、和谐安康、人文昌盛、宜业宜居”的社会之美。“创造美好生活”就是努力让全体浙江人民生存在天蓝、水清、山绿、地净的自然环境中,生存在富饶秀美、和谐安康、人文昌盛、宜业宜居的社会环境中,过上美好幸福的生活,这就是“两美”的实质核心和根本目标,这也是现代化浙江的实质核心和根本目标。

(二)两美浙江的环境法治保障

“两美浙江”的核心是生态文明。根据我省环境法治发展的阶段性困境,同时斟酌域外发达国家生态法制建设的经验,要在新形

势下切实推进两美浙江建设,需要从立法、执法、司法、守法等多个层面着力改良环境法治,进一步健全我省生态文明建设的法律保障机制。

在当前“法治中国、美丽中国、生态文明”等一系列重要国家推进战略进程中,浙江作为一个“先发地区”,其区域可持续发展及环境经济协调平衡的理论与实践,必将成为国家生态文明推进战略及其建设路径探索的“先行先试者”。其中的成功经验,即使是暂时的教训与不足,必将成为我国地方环境法治理论与实践的重要财富。浙江作为“先行先试者”,“试错与示范”是生态文明时代赋予“高品质、高层次、可持续”浙江区域发展的历史使命!

作 者

2015 年 12 月

目 录

第一章 五水共治：“水清战略”之环境法治保障	001
第一节 浙江水污染现状	001
第二节 浙江水污染之成因及核心问题	005
第三节 法律释疑：重要法律法规及条款	010
第四节 案例解读：中外水污染防治典型案例及经验	017
第五节 水污染防治之浙江法治实践	030
第二章 破解“十面霾伏”：“天蓝战略”之环境法治保障	060
第一节 雾霾常识及浙江省雾霾现状	060
第二节 浙江省雾霾之成因及核心问题	071
第三节 法律释疑：重要法律法规及条款	076
第四节 案例解读：国外雾霾防治经验及典型案例	086
第五节 雾霾污染防治之浙江法治实践	108
第三章 金山银山：“山绿战略”之环境法治保障	118
第一节 浙江森林资源保护现状	118
第二节 浙江森林资源保护问题之成因及核心问题	125
第三节 法律释疑：重要法律法规及条款	130
第四节 案例解读：中外森林资源保护经验及典型案例	138
第五节 森林资源保护之浙江法治实践	149
后 记	175

第一章 五水共治：“水清战略”之环境法治保障

第一节 浙江水污染现状

浙江是一个水资源小省,据统计,2009—2013年5年水资源总量平均约1000亿立方米,人均水资源1760立方米,为全国人均水平的80%,世界人均水平的25%,逼近世界缺水警戒线(人均水资源量少于1700立方米)。浙江也是一个废水排放大省,大量的废水排放导致水环境污染。2015年8月31日浙江省环境保护厅发布了《关于2015年1—7月份浙江省大气环境质量(PM_{2.5})和水环境质量情况的通报》。根据该《通报》,浙江水污染现状可概括为如下:

一、跨行政区域河流交接断面水环境质量情况

2015年5月,全省145个跨行政区域河流交接断面中,I~Ⅲ类水质断面109个,占75.2%;Ⅳ类24个,占16.6%;Ⅴ类4个,占2.8%;劣Ⅴ类8个,占5.5%。满足功能要求的断面109个,达标率为75.2%。

2015年1~5月,全省145个跨行政区域河流交接断面中,I~Ⅲ类水质断面97个,占66.9%;Ⅳ类24个,占16.6%;Ⅴ类14个,占9.7%;劣Ⅴ类10个,占6.9%。满足功能要求的断面97个,达标率为66.9%。与上年同比,I~Ⅲ类水质断面比例上升8.3个百分点,劣Ⅴ类水质断面比例下降14.5个百分点;达标断面比例上升9.7个百分点。

11个设区市交接断面水质达标率范围为14.3%~100%,按从高到低降序排列(达标率相同情况下按行政区划排序)依次为:绍兴(100%)、衢州(100%)、舟山(100%)、丽水(100%)、湖州(89.5%)、温州(75.0%)、金华(75.0%)、宁波(66.7%)、台州(66.7%)、杭州(57.9%)和嘉兴(14.3%)。与上年同期相比,水质达标率上升的有杭州市、嘉兴市、湖州市、金华市、衢州市;下降的有温州市和台州市;其余持平。2015年1~7月各设区市交接断面水质状况见表1-1。

嘉兴市水质为Ⅲ~劣Ⅴ类,其中Ⅲ类水质断面4个,占14.3%,劣Ⅴ类1个,占3.6%。与上年同期相比,Ⅲ类水质断面比例上升3.6个百分点,劣Ⅴ类下降53.5个百分点。

表 1-1 2015 年 1~7 月各设区市交接断面水质状况

设区市	2015 年监测断面个数(个)	达标率(%)	
		2015 年 1—7 月	2014 年 1—7 月
杭州市	19	57.9	47.4
宁波市	6	66.7	66.7
温州市	12	75.0	83.3
嘉兴市	28	14.3	10.7
湖州市	19	89.5	84.2
绍兴市	7	100	100
金华市	20	75.0	65.0
衢州市	5	100	80.0
舟山市	3	100	100
台州市	12	66.7	83.3
丽水市	14	100	100

二、地表水劣Ⅴ类水质断面水质状况

2015年1~5月,全省221个省控断面中,劣Ⅴ类断面19个,占8.6%。主要分布在平原河网(14个)、椒江(1个)、鳌江(1个)、南湖(1个)、独流入海与海岛河流(1个)和浙闽交界水系(1个)。与2014年同比,劣Ⅴ类断面个数减少21个(2014年1~5月为40个)。2014年相比,劣Ⅴ类断面个数减少4个(2014年为23个),其中劣Ⅴ类转为非劣Ⅴ类的断面7个,非劣Ⅴ类转为劣Ⅴ类的断面3个。2015年1~7月劣Ⅴ类水质断面的具体情况见表1-2。

表 1-2 2015 年 1~7 月劣Ⅴ类水质断面汇总

水系名称	河流名称	断面名称	所在区县	功能类别	2015 年 1-7 月	2014 年 1-7 月	同比变化(%)	
							氨氮	总磷
椒江	永宁江	江口 *	黄岩区	Ⅲ	劣Ⅴ	劣Ⅴ	+9.0	+5.4
鳌江	干流	江屿 *	平阳县	Ⅳ	劣Ⅴ	劣Ⅴ	-2.0	+8.4
运河	杭州段	义桥	杭州市	Ⅲ	劣Ⅴ	劣Ⅴ	-3.0	-19.7
杭嘉湖平原河网	上塘河	半山桥 *	杭州市	Ⅳ	劣Ⅴ	劣Ⅴ	-48.9	-50.5
萧绍平原河网	萧绍运河	萧山出口 *	萧山区	Ⅲ	劣Ⅴ	劣Ⅴ	-35.8	-3.9

续 表

水系名称	河流名称	断面名称	所在区县	功能类别	2015年 1—7月	2014年 1—7月	同比变化(%)	
							氨氮	总磷
台州平原河网	金清水系	栅浦闸*	椒江区	Ⅲ	劣V	劣V	+56.6	+47.5
		岩头闸*	椒江区	Ⅳ	劣V	劣V	+65.5	+59.5
		下里桥*	路桥区	Ⅲ	劣V	劣V	+63.8	-2.3
		三桥埠头*	路桥区	Ⅳ	劣V	劣V	+31.0	-0.5
		新河*	温岭市	Ⅲ	劣V	劣V	+56.4	+0.7
		金清新闸*	路桥区	Ⅳ	劣V	劣V	+33.9	+14.5
	永宁江	朱砂堆*	黄岩区	Ⅲ	劣V	劣V	+26.1	+103.8
温州平原河网	温瑞塘河	东水厂*	鹿城区	Ⅲ	劣V	劣V	-30.4	-31.3
		白象*	瓯海区	Ⅲ	劣V	劣V	-8.9	-24.9
		塘下*	瑞安市	Ⅳ	劣V	劣V	-13.9	-30.9
	乐瑯塘河	蒲岐*	乐清市	Ⅳ	劣V	劣V	-10.8	-26.9
湖库	南湖	南湖中心*	南湖区	Ⅲ	劣V	劣V	-32.6	-3.3
浙闽交界水系	甘宋溪	三岔口*	苍南县	Ⅲ	劣V	劣V	+47.8	-36.9

注:*为列入“浙江省劣V类水质断面削减计划(2015—2017)”断面。

三、集中式饮用水水源地水质状况

2015年1~5月,全省县级以上集中式饮用水水源地水质达标率为87.9%(以达标水量计,下同,2015年度目标要求为90%),与

2014 年同期相比提高 4.0 个百分点;11 个设区城市的主要集中式饮用水水源地水质达标率为 90.5%,较 2014 年同期提高 2.7 个百分点。宁波、温州、湖州、绍兴、金华、衢州、舟山、台州和丽水等 9 市的县级以上城市集中式饮用水水源地水质优良,达标率均为 100%;杭州市为 92.5%,嘉兴市为 22.5%(2015 年度目标要求为 25%)。嘉兴市石臼漾水厂、贯泾港水厂、海宁市第三水厂、泰山桥水厂、千亩荡、广陈水厂、果园桥水厂、三环洞大桥等 8 个水源地每月水质均超标,主要超标指标为氨氮、总磷、石油类、铁、锰等;杭州市祥符桥水厂、西区水厂、赤山埠水厂等 3 个水源地 1 月份铁指标超标;温州市泽雅水库 2 月份锰指标超标;舟山洞岙水库 5 月份 pH 值超标。

第二节 浙江水污染之成因及核心问题

一、浙江省水污染之成因

浙江省内的水系总体上是独立水系,水环境质量主要取决于污水排放总量及其达标情况。浙江是一个废水排放大省,大量的废水排放导致水环境污染。据统计,2012 年有监测的废水排放总量约 42 亿方,其中工业废水排放 17.5 亿方,城镇生活废水排放 24.5 亿方,废水排放总量和工业废水排放总量均居全国第 4 位。^①虽然采取了多种水污染防治措施,但是浙江省水环境质量近 15 年提高缓慢,其主要原因是废水排放总量总体上呈逐年增加趋势。2000 年全省废水排放总量为 21.3 亿吨,其中工业废水 13.6 亿吨,占全省废水排放总量的 63.8%,生活污水 7.7 亿吨,占全省废水排放总量的 36.2%。废水中化学需氧量排放总量为 58.9 万吨。其中工业废水中化学需氧量排放量为 34.4 万吨,占工业废水中化学

^① 李金珊、沈楠:《浙江省污水治理现状、问题及对策研究》,《中共浙江省委党校学报》2014 年第 6 期,第 59 页。

需氧量排放量总量的 58.2%,生活污水中化学需氧量排放量 24.5 万吨,占工业废水中化学需氧量排放量总量的 41.6%。2001 年全省废水排放总量为 24.3 亿吨,比 2000 年增加了 14.1%,其中工业废水约 15.8 亿吨(约占全省废水排放总量的 65.0%),比 2000 年增加了约 2.2 亿吨;生活污水约 8.5 亿吨(约占全省废水排放总量的 35.0%),比 2000 年增加了约 0.8 亿吨。废水中化学需氧量排放总量约 63.2 万吨,比 2000 年增加了约 7.3%,其中工业废水中化学需氧量排放量约 32.1 万吨(约占工业废水中化学需氧量排放量总量的 50.8%),比 2000 年减少了约 6.4%;生活污水中化学需氧量排放量约 31.1 万吨(约占工业废水中化学需氧量排放量总量的 49.2%),比 2000 年增加了约 26.9%(见表 1-3)。2007 年全省废水排放总量约 33.8 亿吨,其中工业废水约 20.1 亿吨,约占全省废水排放总量的 59.5%;生活及其他污水约 13.7 亿吨,约占全省废水排放总量的 40.5%。2013 年全省废水排放总量约 41.9 亿吨,比 2007 年增加了约 24.0%,其中工业废水约 16.4 亿吨(约占全省废水排放总量的 39.1%),比 2007 年减少了约 3.7 亿吨;生活污水约 25.5 亿吨(约占全省废水排放总量的 60.9%),比 2007 年增加了约 11.8 亿吨(见表 1-4)。

表 1-3 2001 年与 2000 年废水及 COD 排放状况对比^①

年份	废水(亿吨)			化学需氧量(COD)(万吨)		
	总量	工业废水	生活污水	总量	工业 COD	生活 COD
2001 年	24.3	15.8	8.5	63.2	32.1	31.1
2000 年	21.3	13.6	7.7	58.9	34.3	24.5
增减率(%)	+14.1%	+16.2%	+10.4%	+7.3%	-6.4%	+26.9%

① 参见浙江省环境保护厅:《2001 年浙江省环境状况公报》。

表 1-4 2007—2013 年浙江省废水排放及处理利用情况^①

单位:万吨							
项目	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
废水排放总量	338101	350377	365017	422618	420417	420960	419120
工业	201211	200488	184506	182425	182425	175416	163674
城镇生活及其他	136890	149889	161575	237740	237592	245049	254972
集中式治理 设施污水排放				372	400	495	474
工业重复 用水率(%)	63.00	62.20	60.60	57.40	63.30	66.70	65.40

二、浙江省水污染之核心问题

浙江省排放的污水主要包括工业废水、城乡生活污水和农业废水及畜禽养殖污染物排放等。其中工业废水排放问题、城镇生活污水排放问题、农村生活污水排放问题和农业废水排放问题是浙江省水污染的核心问题。

(一)工业废水排放问题

工业废水包括生产废水和生产污水,含有随水流失的工业生产用料、中间产物、副产品以及生产过程中产生的污染物,具有面广、量大、污染物质多、组成复杂、毒性大、处理难等特点。例如,电力、矿山等部门的废水主要是无机污染物、重金属等,造纸、纺织印染、食品等行业的废水含有大量有机物。据环保部门统计,浙江省工业废水年排放量不大且呈逐年减少的趋势(见表 1-4)。但实际排放的工业废水总量远远超过环保部门的统计,主要是工业园区外的企业特别是小企业大多没有污水管网,许多企业还有偷排现

^① 参见《浙江统计年鉴—2014》编辑委员会:《浙江统计年鉴——2014 年》“废水排放及处理利用情况(2007—2013 年)”部分。