

困惑

中国环境记者调查报告

| 2009年卷 | 汪永晨 王爱军 主编



中国环境科学出版社

困惑

中国环境记者调查报告

| 2009年卷 | 汪永晨 王爱军 主编

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

困惑: 中国环境记者调查报告 (2009 年卷) / 汪永晨, 王爱军
主编. —北京: 中国环境科学出版社, 2010
ISBN 978-7-5111-0446-5

I. ①中… II. ①汪… ②王… III. ①环境保护—研究—
中国 IV. ①X-12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 259235 号

责任编辑 陈金华
责任校对 扣志红
封面设计 玄石至上

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
联系电话: 010-67112765 (总编室)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京东海印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2011 年 3 月第 1 版
印 次 2011 年 3 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 18.5
字 数 230 千字
定 价 37.00 元

【版权所有, 未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

序

2009：中国环保“纠结”的一年

王爱军^①

我曾经用“冷清”一词来形容 2008 年的中国环保。现在，我想用“纠结”来概括 2009 年。

唐朝诗人李白在《古意》一诗中写道：“枝枝相纠结，叶叶竞飘扬”，形容情人缠绵的情感，现在被处在复杂社会环境中的当代人演绎为表述“左也不是右也不是”的矛盾心态。

长期以来，环保在一些政府和官员的实际工作中，是“说得多做得少”。很少听说有哪个官员因为环保不力而被问责的，除非他所在的辖区发生严重的环境公共事件，有大面积人员受害甚至死了人，引发了社会的冲突。而且，这种极少数的问责，也往往是高高举起轻轻放下。

情况的变化发生在国务院 2007 年批转《“十一五”主要污染物总量减排考核办法》出台。这一办法规定“主要污染物排放总量减少 10%”为“约束性指标”，并将减排不达标跟官员政绩挂钩，甚至传出“完不成任务‘一把手’免职”的狠话。

“一票否决”和“政绩挂钩”是中国体制下见效最快的猛药。到 2010

^① 本文作者现任新京报编委、评论部主编。



年国务院将要算总账，如果有地方任务完成真的很差，高悬的利剑说不定就会落在某个人的头上。这种压力远远大于此前的“环保风暴”。尽管公众对“一票否决”能否落实心存怀疑，但至少，官员们大约不敢不把“减排”放在心上了。

但“纠结”的是，刚刚从 2008 年年底开始的金融危机的阴影中走出来，中国偏偏又以固定资产投资为应对危机的主要手段。而固定资产投资，必然要置“污染减排”于尴尬境地。就好像，既要让汽车加速跑，又不能让它烧汽油放尾气。这如何做到？

但是，2010 年将是污染减排考核的最后一年，事情当然不能等到 2010 年再做，2009 年必须有所动作。于是，在“纠结”的心情中，地方政府和官员不得不进行了一次理念的转型，在 GDP 依然强劲前行的快车上，拉上了一个叫“环保”的乘客。

这是中国特色的环保之路。但从某种程度上说，“纠结”也是一种进步，就好像交战双方，原来 GDP 独霸天下时，它不把环保放在眼里，现在环保终于开始长大，可以和 GDP 叫板了，尽管声音有些微弱。也正是因为如此，2009 年的环保有了一些成就。

我们来看看国家环保部如何评价 2009 年。

2010 年 6 月 3 日，在第 39 个世界环境日即将到来之际，环境保护部发布了《2009 年中国环境状况公报》。

公报显示，2009 年全国化学需氧量排放总量 1 277.5 万吨，比上年下降 3.27%；二氧化硫排放总量 2 214.4 万吨，比上年下降 4.60%，继续保持了“双下降”的态势。

这个数字与 2005 年相比，化学需氧量和二氧化硫排放总量分别下降 9.66% 和 13.14%，“二氧化硫‘十一五’减排目标提前一年实现”。

环境保护部副部长张力军说，2009 年环保部对总投资 1 905 亿元的 49 个项目环评文件做出退回报告书、不予批复或暂缓审批的决定。对问题突出的地区和企业公开通报，对减排进度较慢的省（区）进行书面预

警……在这些举措下，各地纷纷创新招数，强化措施，推动了减排工作的开展。

但是，《2009 年中国环境状况公报》也显示，环境保护依然道远路长。

2009 年，环境保护部共接报并处置突发环境事件 171 起，比 2008 年增加 26.7%。其中水污染事件 80 起，大气污染事件 61 起，固体废物污染事件 3 起，土壤污染事件 16 起。

我国地表水污染依然较重，长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河和辽河七大水系总体为轻度污染。湖泊（水库）富营养化问题突出，太湖、滇池水质总体为劣 V 类，与上年相比，水质无明显变化。

全国城市空气质量总体良好，但部分城市污染仍较重；全国酸雨分布区域保持稳定，但酸雨污染仍较重。2009 年，全国地级及以上城市环境空气质量的达标比例仅为 79.6%。

农村环境问题仍较突出，主要表现为农村生活污染治理基础薄弱，面源污染日益加重，农村工矿污染凸显，城市污染向农村转移有加速趋势，农村生态退化尚未有效遏制……

其实，除了上面这些可以看得到的问题，多年来一直呼吁的存在于环保领域的深层次问题在 2009 年依然没有解决：“九龙治水”的环保体制没有因环保部的“升格”而有很大改变，环保法律“软化”依旧，环保公益诉讼不见踪影，公众参与依然停留于表面、民众对环境破坏依然束手无策，环保引发的社会问题比过去更加严重……

这些问题不解决，而单靠行政力量的“形象化”介入，没有法律的、民间的、经济的等各种手段的共进，环保只能小步腾挪，无法有更大的改观。

现在来看看环境记者们对 2009 年的中国环保进行了怎样的调查，他们的报告是不是能够印证上面环保部的“工作总结”。

立早的《4 万亿元投资下的绿色增长期待》，说的是中国在应对金融危机的巨额投资中，环境究竟占到了怎样的位置。

值得注意的是，在 4 万亿元经济刺激计划中，专门列为环保项目（排放削减和生态保护）的资金是 2 100 亿元人民币，占总刺激计划的 5.25%。

不能不说，这个比例太低了。而且，资料表明，从 2001—2005 年，环保投入占总投资的比例总体呈下降趋势，环境保护的投入远远落后于经济增长。

2008 年我曾经参加过一个论坛。一位很有知名度的人士说，“如果不是环保拖后腿，中国的经济复苏会更快，会更加让世界吃惊。”环保部科技委员会一位委员也曾向记者表示，“这次经济危机会使环境保护更加边缘化。‘保增长’是有代价的，首先就是环境的代价。”

《4 万亿元投资下的绿色增长期待》说，绿色经济对整个国民经济和就业的拉动作用非常明显。根据中国环境规划院的研究，如果在环保方面投入 1 000 亿元，将会增加 GDP 约 1 430 亿元，利税 10 亿元，居民消费 600 亿元，同时还将创造新增就业人口 60 万。

但是，更多的人将环保视为“拖后腿”，如此，绿色经济能够一路前行吗？

值得欣慰的是 2008 年环境经济政策的“悄悄”推行。如果不是章轲的《绿色新政突进》的介绍，我们很难知道这些政府举动，因为这些政府举动远远没有成为公共话题而被公众注目。

“绿色新政”指的是国家环境经济政策的研究与试点工作。2009 年，在环境公共财政、生态补偿、排污权有偿使用和排污交易、环境税费、



环境责任保险、绿色信贷、绿色证券、环境经济政策综合配套名录等方面，都有或多或少的进展。

但是，从调查报告也看出，试点工作困难重重。GDP 重压之下，一些银行不得不服从于经济发展的大局，发放贷款的环保审查并不严格，而环境责任保险因为种种制度的缺失，保险公司的积极性并不高。

值得一说的是环境税。征收环境税的呼声很高，但是它什么时候能够出台，在我看来，恐怕还是一个难题。

要征收环境税，要么企业再拿出一部分利润，要么政府承担，要么公众承担。在当下工人工资低得已经很难再降低的情况下，通过加征环境税再度压缩企业的利润空间也不现实，因为实际上非垄断企业的利润空间已很有限。那么政府减税又如何？在政府支出不断增加的情况下，让政府减税理论上没任何问题，但实施起来很困难。那么，最终的结果就是任何对企业的征税，最后都要由消费者埋单。这也意味着要带来公众对环境税的冷淡甚至敌视，在这样的社会氛围下，政府出台环境税就必须考虑社会的承受程度，这或许是政府迟迟不愿意推出的原因。

但是，这个税种迟早是要推出的，一个前提是政府压缩开支，减少对企业征税。这容易吗？

2009 年的一件大事是哥本哈根会议。发生在遥远国度的环境会议，引来了中国媒体的报道热潮。

《哥本哈根记事：联大的多边主义溃败》的作者冯迪凡亲历了会议的日日夜夜，这篇报告是我见到的对此事件最完整、最有深度的调查报告。

一次被称为“挽救地球”的谈判会议，因为中国被置于舞台中央而令世界瞩目。这或许是一个国家崛起之后的常态，好在我们正在适应这种镁光灯下的生活。中国政府代表的表现可圈可点。我们不能以结果论英雄，几百个国家和地区坐在一起，几天几夜达成共识几乎是不可能的任务。

最终成型的《哥本哈根协议》，并不是一份具有法律约束力的协议：188个国家赞成，5个国家反对，并约定在2010年2月1日，对于诸如减排具体数字等更多细节，届时会写入文件。

人们用“失望”来评价这次会议。但是，对中国人来说，最大的收获是终于明白地球是一个“村落”，每个“村民”都有义务保护这个地球。环境保护的每一点进步，其实就是从启蒙起步的。

2008年5月1日，《环境信息公开办法（试行）》正式施行。一年之后的2009年6月3日，国内环境NGO公众环境研究中心（IPE）和美国自然资源保护委员会（NRDC），联合发布了中国城市污染源监管信息公开指数（PITI），对国内113个城市2008年度污染源监管信息公开状况进行了初步评价。杜悦英撰写的《民间组织评价〈环境信息公开办法（试行）〉周年成效》披露了评价结果。

总体来说，2009年环境信息的披露效果一般。有的地方在某个方面表现不错，但在另一方面表现就差强人意，完整性差是政府环境信息公开的通病。也许，面对信息公开这个新生事物，很多地方还不适应；再者，这样的新生事物对公众来说似乎也很遥远，有的信息公开后网络点击量只有五六次。没有外界的压力，信息公开难免走向无序。

但是，由NGO牵头评估政府部门的年度环境信息公开情况，这在国内尚属首次。NGO能够对政府环境信息公开的水平开展评价，本身也体现了中国在公众参与和环境信息公开方面取得的历史性进步。对此，我们不妨保持谨慎的乐观。期待在接下来每年一度的记者调查报告中，能够持续对此关注，看看环境信息公开的步伐到底能迈开多少。

现在已经很少见到“环评风暴”了。2009年，如果还算有一个小的几乎说不上是“风暴”的事件，要算“龙开口和鲁地拉两个水电项目被叫停”事件。这是当年少见的进入了公共视野的环境事件。

金沙江要不要建设电站争议已久。但实际上，这边争议着，那边的建设根本就没有停止。吊诡的是，连什么是“开工”都没有弄清楚。电

站建设方说，即使是山路开出来了，植被破坏了，电路连通了，但只要还没有正式截流，就不算“开工”。陈宏伟的《金沙江中游水电开发及其争议》详细介绍了其背后的曲曲折折。人们分明感觉到两种力量的较量，而环境保护的力量又是那么柔弱。

环保部罕见地对两个电站“未批先建”叫了暂停。其实，两个电站的前期工作早就进行了多年，这样的叫停，无非是履行“补票”的手续而已。有多少“无票上车”的环境污染者就是这样操作的。

如今一年已过，不知两个电站“补票”没有，目前情况如何，希望记者们前去探查一番，告知公众一个真相。

有人说过，过去的战争起源是争土地，未来的战争起源则是水。水危机的警钟敲响了多年，如今也越来越震耳欲聋。所以，每年的环境记者调查报道都会有关于水的内容。这也许是记者们对环境忧虑的“英雄所见”。除了上面的金沙江水电开发的报告，还有两篇，一篇是刘伊曼的《“中国水塔”的困境》，一篇是汪永晨的《2009“江河十年行”纪事》。

先说《“中国水塔”的困境》。“中国水塔”指的是“三江源”地区。这篇调查报告以三江源考察为基础，记录黄河、长江源区近年来的环境问题和区域内民众的生存状况，“揭示在气候变化的大背景下，三江源地区冰川消融、土地荒漠化、河流改变、草场退化及民众面临的水质问题等”。

有几个细节印象深刻。黄河源头，在一般人想来，应该是水源丰富了吧，但曲麻莱县城的人却要喝花钱买来的水，因为“一夜之间水井打不出水来了”；在长江源流沱沱河河畔的旅馆里，井里打出来的水又脏又苦又咸，不能喝，只是用它来洗衣、拖地；国家投资建设的保护设施，因为没有编制和资金，几年都运转不起来……

一个怎么破落的家庭，也总有几个物件敝帚自珍。三江源何尝不是中华民族的宝贝啊？我们怎能如此暴殄天物！

对中国水问题有切肤之痛的恐怕谁也比不上“江河十年行”的记者

和专家们。由“绿家园”发起、从2006年开始的对岷江、大渡河、雅砻江、金沙江、澜沧江和怒江进行考察与记录的“江河十年行”，2009年是第四年。

看了汪永晨的《2009“江河十年行”纪事》，我们忽然发现了另一种真相。在那片地震后的废墟上，首先建设起来的并不是民居，而是工厂；都江堰本可以趁重建放弃化工基地的污染，但是，拔地而起的依然是化工厂，而且规模更大。汶川地震后的重建，并不完全是主流媒体所宣扬的那样一片祥和。至少，从“十年行”常年关注的那些家庭、那些个人的境遇来看，一场地震，“灾难中失去的并没有在进步中获得补偿”。他们一些人活得更加艰难。

评价汪永晨的这篇调查报告，是多余的。对比前几年的“江河十年行”，有些在变，有些没变。从“变”和“不变”中，感觉我们立足的河山如何在我们的手中一天天受伤，而我们却对此无可奈何。

我一直佩服汪永晨写作的细腻和理性。她曾总结说，“江河十年行”带给她的是诸多快乐。我也相信，她看到的很多应该是愤怒、忧愁和迷惑。他们所去过的地方，每年都在变，很多地方变得陌生，变得不可理喻，变得惨不忍睹。但是，媒体人甚至知识分子所做的，就是发现、记录、呼吁和尽可能的救助。他们把不快乐的东西深深地隐藏着，呈现给世人的是忠实的场景、立体的人物，哪怕忧虑，也有着打动人的力量，焕发着你的共鸣。

值得一提的是陈宏伟撰写的《环境记者诉水电专家案始末》，这是一次“某些水电专家与环保人士长期矛盾的爆发”。一个关于名誉权的官司，其实也说明，对“什么是环保”，屁股决定脑袋，站在不同的立场上，有不同的结论，中国还远远没有达成共识。而这，也是中国环保步履蹒跚的原因之一。

2008—2009年，湖南省武冈、浏阳、嘉禾三县连续发生环境污染事件。受污染事件影响，上述三地数千居民患有不同程度的血铅和镉中毒

症状。按环保部的统计，2009 年环保部门处理突发环境事件达 171 起。但是，这么多的事件，现于媒体的寥寥无几。湖南三地这几起事件之所以被报道和关注，因为几个原因：一是死了人，有的还是孩子；二是受害的人很多，酿成了所谓“群体性事件”，而当下“群体性事件”正是各级政府所担忧和努力解决的；三是当地村民都采取了诸如堵路、游行、群访等过激行为，事情闹大了，地方政府不解决也不行了。

中国的污染正向西部转移，实际上是正向西部的深山区等偏僻地方转移，向大江大河的上游转移。从上面几个事件的处理看，我们不能不表示忧虑。假如不死人，不闹大，受害的不是孩子，是不是这些污染还会继续存在下去？

2010 年 1 月 11 日，联合国“国际生物多样性年”活动在德国柏林正式启动，半个月后，“2010 年国际生物多样性年中国行动”启动仪式在北京举行。尽管中国是世界上生物多样性最丰富的 12 个国家之一，也是世界农作物八大起源中心和四大栽培植物起源中心之一，但生物多样性问题一直很少被中国所关注和认识。

章轲的《世界因多样而精彩》对中国的“生物多样性保护”现状进行了调查。结果当然并不乐观。或者说，当污染事件频发、人们连干净的水和空气都得不到的时候，谈生物多样性似乎像对一个要饿死的人谈“何不食肉糜”一样奢侈。但是，社会总是需要引领者的。对生物多样性的重视，必须同时贯穿于环境保护的过程中，不可能等解决了水和空气再来解决生物多样性的问题。因为“生物多样性是人类赖以生存和发展的基础，保护生物多样性是全世界共同的责任”。

三

和“江河十年行”一样，这样一年一本的环境记者调查出版发行，也曾引来朋友的疑问：你们这么辛辛苦苦地调查、写作、编辑、出版，

有多大作用呢？

我们也曾一度困惑于这个问题。我们知道，在追求健康的真假养生类书籍、期望一夜暴富的所谓“励志”类书籍、千方百计寻找捷径在仕途上攀爬的“厚黑”类书籍大行其道的时候，这样一本书籍不会得到市场的热捧。

但是，我们也知道，来到这个世界上，面对正被伤害的这个地球、脚下曾经美丽的土地和在这片土地上世代生存的子民们，我们有一个理想，说出真相，让那些摧残我们家园的人有所顾忌，使他们伸出的手不再肆无忌惮。能做一点是一点，能改变一些是一些。

参与写作这本书的记者朋友是在做公益事业。如果用同样的时间和精力，他们或许可以挣更多的钱。他们风餐露宿，他们忍受不解和诬蔑，他们落泪，他们愤怒，他们忧心，他们感慨，但是他们没有失去信心。他们的心中永远亮着一盏灯。

不指望一本书能够改变太多，但有了这本书，一定会改变些什么。环保也是一项比赛耐力的事业。坚持，成为环保人士必需的素质。好在更多的人正在加入进来，他们并不孤单；一种进步的力量被日益感受到，哪怕你只是读了这本书、进而了解某些真相并认同了书中的部分观点，那么这种力量中也有了你的一部分，这才是中国环保的希望。

目 录

- 序 2009：中国环保“纠结”的一年 /王爱军 1
- 哥本哈根记事：联大的多边主义溃败 /冯迪凡 1
- 绿色新政突进 /章 轲 27
- 民间组织评价《环境信息公开办法》（试行）周年成效 /杜悦英 44
- 金沙江中游水电开发及其争议 /陈宏伟 65
- “中国水塔”的困境 /刘伊曼 83
- 世界因多样而精彩 /章 轲 98
- 亿万富翁前的垃圾——中国公众垃圾处理智慧综述 /冯永锋 116
- 屡屡发生的“重金属污染事件” /崔木扬 136
- 环境记者诉水电专家案始末 /陈宏伟 151
- 4 万亿元投资下的绿色增长期待 /立 早 169
- 2009 “江河十年行” 纪事 /汪永晨 185

哥本哈根记事：联大的多边主义溃败

冯迪凡^①

摘要：2009年，哥本哈根气候变化大会在错位的预期中开幕。

来自欧盟国家的谈判代表错误地估计了谈判形式，对南北对抗以及其中的信任缺失缺乏有效准备，并在为促使中美做出更多承诺的情况下，自鸣得意地搬出了“收回了将温室气体减排目标提高30%”的提议。然而考虑到欧盟是在气候变化方面付出最大、在立法程序上走得最远的政治体，此举最终是欧盟搬起石头砸了自己的脚。

美国在3个重要节点上，对中国做出分别的重量级出击，首先“炮轰”中国的温室气体排放问题，并表示从未认为美国气候变化援助方面的公共资金会给予中国；其次由国务卿希拉里亲自出马，宣布美国将和其他国家一起到2020年为发展中国家应对气候变化每年提供1000亿美元，“但除非这个协议有某种透明度方面的承诺，否则（对于美国而言）没得谈”。不点名地暗示中国应接受“三可”核查；而美国总统奥巴马的到场则将这种单边主义风格维持到最后。

面对欧美世界的出击以及持续对于中印等国责任的渲染，由“77国集团+中国”所代表的发展中国家阵营出现了分歧，主要体现在由39个国

^① 本文作者现任《第一财经日报》北京记者站资深记者，负责国际新闻报道；从国际政治角度持续3年报道气候变化议题。哥本哈根气候变化峰会期间赴哥本哈根采访。

家组成的小岛联盟和 49 个最不发达国家同越来越体现出合作精神的“基础四国”（中、巴、俄、印）之间意见出现分野。

“基础四国”在会议上花了大量时间来维护“两轨”制谈判的继续，而小岛国联盟等则并不介意谈判形式，倾向于激进的减排目标。

与此同时，大会在缺乏信任，也缺乏透明度的节奏和方式下进行，最终在各国元首到来之际，也未形成一个有实际内容的签约文本，致使包括奥巴马在内的全球各国领导人亲自出面调解。然而在高层政治力量介入后，气候变化谈判内容变质了。

最终成型的《哥本哈根协议》，是一份并不具有法律约束力的协议，甚至在文本上都未标明有联合国标志。不过达成的协议留下足够的模糊空间，让各国都可以回家交差，让欧美国家的政客，度过了一个还算安稳的圣诞节。

关键词：《哥本哈根协议》《联合国气候变化框架公约》 丹麦文本 基础四国

在最后的那个不眠之夜，一位来自巴黎却为非洲国家工作的法国记者皮埃尔始终坐在我的旁边。当美国总统奥巴马的录播节目出现在媒体中心所有的屏幕上时，“他（奥巴马）、在、说谎。”皮埃尔一字一顿的严峻神情，令人无法忘怀。

奥巴马彼时在宣布的，即是《哥本哈根协议》的草案雏形。皮埃尔的愤怒是具有典型意义的：在会场内，来自非洲的部分代表一片哗然，哥本哈根气候变化会议的缺乏透明性，在这一节点上达到了顶峰，联大会议陷入过时的南北对抗且无法自拔。

哥本哈根气候变化峰会见证了联合国会议框架下的多边主义溃败。这种排排坐，分“负担”（碳减排目标）的谈判方式已然无以为继，而下一个关键的问题在于，哥本哈根能否成为一次有益的败局？

第1章 两周鏖战 各利益集团速写

圣诞节的脚步一点点逼近，位于哥本哈根的联合国气候变化大会会址——贝拉中心，43 200 平方米的范围内，没有一棵圣诞树：为了体现谈判的公正和中立（因为有非基督教国家），丹麦外交部的工作，细致入微。

不过这场有着 192 个缔结方参与的对话，根本无视上述温情脉脉的政治手段，开场就进入了直白的利益诉求和权力对话。

谈判方分成三大阵营：欧盟，以美国为首的伞形集团——包括日本、加拿大、澳大利亚等国，77 国集团+中国。

欧盟退步

在谈判桌上，以美国、欧盟等为代表的“大家伙”没有完成利益分割，发展中国家以及最脆弱国家的代表们，就只能坐在旁边干等。

由于应对气候变化而带来的排放限制，将直接影响到此后产业发展和未来的竞争力，加上欧盟与美国间“同盟还是竞争对手”的尴尬关系，这一切都未能给世界描绘出此次峰会的清晰框架。

在哥本哈根会议现场，欧盟谈判代表也将他们的忐忑表露无遗：欧盟在会议第一天就收回了其将温室气体减排目标提高 30% 的提议，理由是中美必须做出更多承诺，来说服欧盟提高其自身减排承诺。

瑞典环境大臣、欧盟轮值主席国代表安德烈亚斯·卡尔格伦表示，中美两国，代表了世界上 40% 的排放量，在两周前各自同时做出的应对气候变化承诺，并不能足以说服欧盟将其到 2020 年的减排目标从 20% 增加到 30%。

卡尔格伦也明确表示：“我们必须将这种压力保持到谈判的最后一