

与自然 和谐相处

——中国环境法治60年检视

主 编 王彬辉

副主编 杨惜春



浙江工商大学出版社
Zhejiang Gongshang University Press

与自然 和谐相处

——中国环境法治60年检视

主 编 王彬辉

副主编 杨惜春



浙江工商大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

与自然和谐相处:中国环境法治 60 年检视 / 王彬辉
主编. —杭州:浙江工商大学出版社, 2009. 8
ISBN 978-7-81140-075-5

I. 与… II. 王… III. 环境保护法—法制史—中国—
1949~2009 IV. D922.682

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 142438 号

与自然和谐相处

——中国环境法治 60 年检视

王彬辉 主编

出品人 鲍观明
责任编辑 何海峰
责任校对 张振华
封面设计 汪俊
出版发行 浙江工商大学出版社
(杭州市教工路 149 号 邮政编码 310012)
(E-mail: zjgsupress@163.com)
(网址: <http://www.zjgsupress.com>)
电话: 0571-88823703, 88831806(传真)
排版 杭州朝曦图文设计有限公司
印刷 杭州广育多莉印刷有限公司
开本 787mm×1092mm 1/16
印张 20.25
字数 314 千
版印次 2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷
书号 ISBN 978-7-81140-075-5
定价 36.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

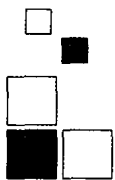
浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88804227

本书为浙江省庆祝中华人民共和国

成 立 六 十 周 年



重点出版资助项目



序

我们可以选择一种健康的生活



我们生活在繁华的城市,人人都在追求高品质的生活,然而有些细节却被我们忽略了。我们喝的自来水隐约多了一种味道,我们呼吸的空气有时很刺鼻,时有报道的食物中毒事件使我们怀疑今天我们还能吃什么。至于人口膨胀、物种灭绝、生态破坏、能源枯竭、环境污染、全球变暖、疾病增多、灾害肆虐等,仿佛与我们越来越近,海啸、山洪、泥石流、河流断层、光化学烟雾等不断冲击我们的眼球,震撼我们的心灵。改革开放 30 年,我们享受着经济发展带来生活水平提高的成果,却发现环境危机正在吞噬着我们的生存空间,降低着我们的生活品质。2005 年瑞士达沃斯世界经济论坛正式对外发布的评估世界各国(地区)环境质量的“环境可持续指数”(ESI)显示,在全球 144 个国家和地区中,中国位列第 133 位^①。《神圣野种》中说道:“这是一张怎样的网啊!……它十分典型而具体地标志着工业社会中人类的意识趋向和生存处境,金钱之网正在取代生命之网……所有的网,最终都以网杀我们的灵魂而宣告结束。”在计划经济时期形成的“要征服自然”、“与自然为敌”和“盲目赶超”的观念,“自然就是为人类服务”、“动物就是供人吃的”、“人类怎能对自然界讲道德”的理念在相当长的时间内成为主流民意。那些鼠目寸光者是“欲不除,如蛾扑火,焚身乃止;贪无了,如猩嗜酒,鞭血方休”。然而,大自然的提醒总是惊心动魄、不宣而战的。当危险以排山倒海之势突现眼前时,我们已然措手不及。

正因为如此,可持续发展理念得到了前所未有的重视,在世界范围内形

^①赵永新:《守望家园:环评风暴何以能“软着陆”》,载人民网,2005 年 2 月 4 日。



成了一种风潮。传统工业和城市生活的反生态行为与非可持续发展的非理性方式,已无法给未来指出一条康庄大道。人类只是生态系统中普通的一员,而非唯一的主人,经济与生活的发展必须建立在可持续发展之上。这样的反思是必要的,反思越深入,我们重新选择和探索的道路才越符合现实和未来的需求。

2004年诺贝尔和平奖首次颁发给环保人士——肯尼亚环境和自然资源部副部长旺加里·玛塔伊。她所倡导的“绿带运动”为近年深受环境污染、惨遭过度开发的非洲大陆带来了实在的福音——在过去30多年中,“绿带运动”已种植了至少3000万棵树,为保护生态环境作出了巨大的贡献。对于诺贝尔奖委员会的决定,一些国际人士质疑,认为2004年环保问题并不是最突出的问题,但诺贝尔奖委员会认为这是“为和平这一概念注入了新的含义”,和平是人与自然的和谐与发展。良好的生态和资源的可持续发展利用才是人类和平的稳定基石,失去了这个基石,人类必将为争夺自然资源发生更大规模的战争,和平终将荡然无存。这种理解体现出人类对自然环境的关爱和重视程度越来越深了。

环境保护于1983年被确立为我国的基本国策。自1979年《中华人民共和国环境保护法(试行)》颁布以来,我国建立了较为完整的环境保护法律体系。我们有法律来规范生活,有制度来保护我们子孙的自然遗产,有规则来限制人类侵犯动物的生存。它们均在改变着人们的生活习惯,乃至观念。我们现在知道,人是自然的消费者。人作为生态链的重要一环,同生物一起共同消费自然资源(水、空气、天然果实等生活资料)。人是自然的调节者。在自然生态系统中,人并不是单纯的、被动的机械消费者,而是一个能动的调控者:一方面人类利用科学技术来选择和培育符合自身需要的新物种,用人工生态系统代替天然生态系统;另一方面,人类在调控生态系统过程中由于自身的盲目性又造成了生态失衡和环境污染,对人类的生存和发展造成了严重威胁,这一问题的解决最终还是依赖于人对生态环境的积极调控。随着人类认识的提高、智慧的开启和决策的优化,人类调节生态平衡、维护生态自我更新的能力也将不断提高。人作为自然的调控者,不应把自己和自然对立起来,要化干戈为玉帛,实现人和自然的和谐发展。人是自然的借贷者。“我们不是继承父辈的地球,而是借用了子孙的地球。”我们既然是借贷者,就无权毁坏、践踏自然,而是要把它完整地奉还给子孙后代。



在全民环境保护意识上升的同时,全社会对生态环境的关注程度也在不断加强。自20世纪80年代初,中央电视台开始播出“动物世界”栏目以来,大量展示自然美、生命美的节目被搬上电视屏幕。它们逐渐培养了人们对自然的兴趣,从而帮助人们最终形成发自内心的爱。民间环保团体“自然之友”,尝试着通过植树的亲身体验来对它的成员进行自我教育,培养会员们热爱绿色大自然、热爱生命的情感。此外,一些环保团体致力调整大众生活方式,如倡导垃圾分类,减少自然的压力等。他们努力让这种适应可持续发展模式的生活方式,直接面向城市社区,面向广大公众。

仅靠一两个纪念日,以警醒我们保持对大自然的敬畏之心是远远不够的。因为,我们要的是一种时时保有的对环境的自省精神,并清醒地对人与自然和谐相处保持应有的认知。其实在我们身边,有很多人在身体力行地实践着“小善”,如曾获得福特国际环保奖和美国格雷特曼奖的田桂荣先后自费回收废旧电池65吨^①。虽然我们每个人的生活状态不同,不可能要求每个人都像田桂荣那样付出这么大的精力来维护我们的环境,但他让我们明白,环保是实实在在的,从身边的一些小事做起,也是可行的。平时尽量不用或少用一次性塑料袋,少用一次性木筷,扔垃圾时多走几步,放到分类回收的垃圾箱里……这些都是环保的“细节”,作为普通人的我们完全有能力做到。古语云:“勿以善小而不为。”其实,环保就是这样实在的事情。旺加里·玛塔伊说:“我们每一个人都能有所贡献。我们往往放眼庞大的目标,却忘记无论身在何处,都可献上一份力量……有时我会告诉自己,我可能只是在这里种一棵树,但试想一下,如果数十亿人都开始行动的话,这将产生何等惊人的结果。”

越来越多关注地球家园的愿望最终变成美丽的声音,交织在空中不断扩散,它终将触及我们的灵魂,不断提醒我们与自然和谐相处。保护自然,是我们共同的责任。

王彬辉

2009年5月于长沙沁园春

^①一粒废弃纽扣电池能污染60万升地下水,一节含汞电池、一节一号电池污染的水量超过一个人一生用水量的总和,一节一号电池埋在地里能使一平方米的土地失去使用价值。



目 录



序 我们可以选择一种健康的生活 1

一、环境保护成为我国的基本国策

基本国策的光荣荆棘路 001/ 为什么要把环境保护确立为基本国策 003/ 基本国策引领环境政策 005/ 环境保护法律体系逐步形成 008/ 问题与展望 010

二、淮河整治行动

淮河的生态灾难 013/ “一个企业污染半个淮河” 016/ “零点行动” 017/ “零点行动”之后,淮河何日复清波 019/ 淮河治污应从热闹归于理性 021

三、第一个民间环保 NGO 成立

环保 NGO 作为公众代表参与环境保护的必然 024/ 民间环保 NGO 在我国的积极作用 027/ 民间环保 NGO 发展之瓶颈 028/ 民间环保 NGO 质的飞跃 030/ 展望环保 NGO 033

四、保护藏羚羊行动

可可西里——藏羚羊曾经的家园 036/ 屠杀之网 038/ “野牦牛队”——不能让藏羚羊成为最后一只旅鸽 039/ 铁拳出击 041/ 任重道远 握手联战 043



五、洋垃圾事件

洋垃圾事件的回顾 047/ 洋垃圾事件产生的原因 049/ 洋垃圾对环境的严重影响 050/ 国际社会采取的措施 051/ 中国政府应对洋垃圾的措施 052

六、休渔行动

明日将食无鱼 057/ 休渔:没有办法的办法 059/ 勿让“碧海万顷空悠悠”出现 063

七、保护母亲河行动

流淌的呜咽是“母亲”无声的诉说 066/ 全民“保母”,从身边做起 068/ 让全社会都为保护母亲河出把力 070/ 架设国际青少年环境保护桥梁 072

八、怒江争坝事件

怒江之水“梯”上来:两库 13 级电站 075/ 保卫怒江战 077/ 对“西部圈水运动”的深思 082

九、西部大开发中的环境保护

生态环境问题是制约西部大开发的根本问题 087/ 加快立法进程,使西部开发中的环境保护有法可依 089/ 鼓励多种经营方式,充分运用市场机制 090/ 生态示范区建设 091/ 建立网状工业链,将资源充分循环利用 092/ 生态资源不应成为“免费午餐” 093/ 你走你的独木桥 我开我的阳关道——西部开发之环保典型 095

十、赤潮和海洋环境保护

赤潮:一种灾害性的水色异常现象 098/ 赤潮:海水富营养化的结果 102/ 赤潮的防治现状 103/ 赤潮治理刻不容缓 106



十一、沙尘暴

忽然一夜沙尘来,满城尽盖黄金甲 109/ 沙尘暴之源:既是天灾
更是人祸 112/ 向沙漠进军否 114/ 科学治沙 116/ 沙漠,
也有其独特的存在价值 123

十二、食品污染事件

今天我们能吃什么 124/ 因食品污染而遭遇绿色壁垒 127/
太阳、叶片、蓓蕾 129/ 如何控制问题食品走上我们的餐
桌 132/ 拿什么来保护我们的食品安全 134

十三、SARS 事件与环境保护

SARS 和野生动物保护 136/ SARS 与生物多样性保护 139/
SARS 促使我们反思人与自然的关系 141/ SARS 提高了公众
的环保意识 144

十四、《无极》破坏生态环境事件

风景区“生态账单”,谁来买单 146/ 是《无极》毁了香格里拉,还
是…… 148/ 迟来的处罚 148/ 规范景区影视拍摄的对
策 152

十五、26 度空调节能行动

电荒时代 155/ “26 度空调节能行动” 156/ 醉翁之意不在
“26 度” 157/ 节能之外还需减排 159/ 节能减排新举措 161

十六、绿色消费第一案

金光集团 APP 公司诉浙江省饭店业协会名誉侵权案 163/
环保组织进行法律援助第一案 164/ 呼唤环境公益诉讼 166/
呼唤绿色消费的回归 172



十七、风电特许权项目招标

风电特许权项目招标 176/ 风能开发利用源远流长 177/

我国风能发展三大难关 179/ 风能新政寻求突破 181

十八、环境保护在领导班子考核中的一票否决制

地方政府与污染企业——猫鼠游戏 187/ “要金山银山,更要绿水青山” 189

十九、绿色 GDP 核算的失利与环境审计之花的绽放

绿色 GDP 核算,在经济与环境、现在与未来之间寻找平衡 194/ 绿色 GDP 缘何叫好不叫座 197/ 环境审计——一朵墙角之花静悄悄地开放 199/ 环境审计中的主要问题 202

二十、循环经济试点

“世界工厂”的悲哀 204/ 经济发展与环保永远对立吗 205/ 循环经济必须以立法推进 208/ 市场为何如此怠慢“清洁” 211/ 循环经济与环境保护应该“胡萝卜加大棒” 212

二十一、环评风暴

叫停“先上车,后补票” 214/ 环境影响评价不应是“橡皮图章” 215/ 区域限批、行业限批、企业限批——三把利剑 219/ 第二次“环评风暴” 221/ 把“风暴”变成制度 223

二十二、公众参与环境保护:从圆明园防渗膜工程事件到厦门 PX 项目

圆明园防渗膜工程事件 225/ “鹭岛”环保风潮 227/ 舆论的力量:民意与环境政策 228/ 公众参与环境影响评价的现状与对策思考 231



二十三、松花江水污染事件

“莱茵河悲剧”的重演 235/ 由松花江污染事件引发的思考 238

二十四、贸易绿色壁垒

加拿大、美国、阿根廷诉欧盟转基因产品案 244/ 贸易与环境的关系 246/ 绿色壁垒 247/ 绿色壁垒的典型表现形式 250/ 与贸易有关的环境措施 251/ 我国应对贸易壁垒的对策 252

二十五、无车日行动

汽车社会的中国 255/ 城市里没有我的车 258/ 我们都有一双脚,为什么要让它们闲置 259/ 严格排放标准,控制汽车污染 260/ 六部门联手松绑小排量车 263

二十六、“限塑令”

我国“白色污染”的现状 & 危害 265/ “限塑令”的颁布 266/ “限塑令”真能实现环保吗 268/ “限塑令”执行情况 269/ “限塑令”不是“一招鲜” 270

二十七、绿色奥运

体育运动的环境问题 272/ “绿色奥运”理念 273/ 新北京 新奥运 275/ 环境问题不可能一蹴而就 278

二十八、环境保护“局”升“部”

“九龙治水”的尴尬 279/ “大环保”有多大 281/ 决策将有更多环保声音 282/ 关键在于执法环境 284



二十九、生态文明:社会主义现代化建设中的“第四文明”

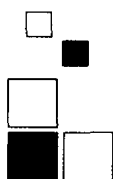
生态文明的提出、发展及其内涵 285/ 环境危机蕴蓄生态文明
287/ 建设生态文明的重要意义 288/ 建设生态文明的要求
289/ 我国在生态文明建设方面作出的努力 292

三十、后《京都议定书》时代

气候变化面面观 294/ 《联合国气候变化框架公约》297/ 《京都议定书》299/ “巴厘岛路线图”302/ 我国从容应对“巴厘岛路线图”303

后 记 307





环境保护成为我国的基本国策



1962年《寂静的春天》一书问世,世界第一次了解了我们这个地球严峻的生态环境问题;1972年《增长的极限》公开发表,敲响了发达国家高增长、高消费的警钟;此后又有环保专家提出“关怀和维护我们这个小行星”的口号,建设生态文明逐渐成为世界各国的共识,可持续发展成为各国的必然选择。环境保护被确立为我国的基本国策始于1983年的第二次全国环境保护会议,此前此后的60年,我国环保事业走过了从萌芽到发展的漫漫征程。

基本国策的光荣荆棘路

环境保护被确立为我国的基本国策经历了一个曲折而漫长的过程。

早在新中国成立初期,我国就已经出现局部性的生态破坏和环境污染。比如,滥伐树木、滥垦草原、破坏植被造成水土流失,沿河建造工矿企业造成工业污染等。到了“大跃进”时期,“小钢铁”遍地开花,任意布点,不采取任何控制污染措施;城市工业区烟雾弥漫,污水横流,渣滓遍地;矿产资源乱挖滥采,植被、地貌与景观破坏加重。“文化大革命”期间,由于片面追求工业高产值,造成资源的大量浪费,大办“五小”工业导致环境质量迅速恶化;“三线”建设将许多重污染工厂迁进深山峡谷,在许多文化古城建设了重污染型工业;“以粮为纲”导致毁林、毁牧、围湖造田事件频繁发生,珍稀野生动物被猎杀,采伐成风等等^①。新中国成立后的二十多年间,我国的环境问题就这样持续地增加,环境恶化一度十分严重。但是,当时的林彪和“四人帮”集团

^① 吕忠梅主编:《环境资源法》,中国政法大学出版社1999年版,第13—14页。



却不正视事实,不肯承认中国有环境问题,妄言环境污染是资本主义社会的“私害”,环境问题是“两个阶级、两条道路、两条路线的斗争”^①。

1972年,我国接连爆发了大连湾污染、北京官厅水库污染和松花江水系污染三个重大污染事件,时任国务院总理的周恩来开始重视我国的环境问题。1972年6月,国务院批转了国家计划委员会、国家基本建设委员会关于官厅水库污染情况和解决意见的报告,建立了官厅水库水源保护领导小组,开始了中国第一个水域污染的治理;接着又批准召开防治大连、上海等主要港口和松花江、黄河、长江、珠江、渤海、东海等水域污染的会议。1972年6月,我国政府派代表团出席了在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议。会后,周恩来总理认真听取了我国代表团的汇报,斩钉截铁地指出:“环境问题再也不能放任不管了,应当把它提到国家的议事日程上来。”^②在周总理的直接领导下,1973年1月,国务院决定筹备召开全国环境保护会议。

受国务院委托,国家计划委员会于1973年8月5—20日在北京召开我国第一次环境保护会议。这次会议正式确立了我国环境保护的“三十二字”方针,即“全面规划,合理布局,综合利用,化害为利,依靠群众,大家动手,保护环境,造福人民”;颁布了新中国第一个环境保护文件《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》;提出了开展环境保护的十大要点;会议闭幕之前,召开了由各界代表参加的万人大会,会上发布了消除污染、保护环境的全国动员令。会议结束之后,相继成立了国务院环境保护领导小组和各地地方环境保护机构,制定了各种规章制度,环境管理工作逐步展开。第一次环境保护会议的召开表明,环境保护事业从此在我国奠基,我国开始走上漫漫环保之路。不过,令人遗憾的是,在当时政治动乱的情势下,这些良好的政策与措施没能扭转我国环境问题加剧和蔓延的趋势。

粉碎“四人帮”后,1978年召开了十一届三中全会,我国进入改革开放的崭新时期。伴随着我国经济体制逐步向社会主义市场经济转变,环境保护也取得了丰硕成果。1983年12月31日,第二次全国环境保护会议在北京召开。此次会议总结了我国十年来环境保护工作的经验,研究了到20世纪

①蔡守秋主编:《环境资源法学教程》,武汉大学出版社2000年版,第13页。

②《历次全国环境保护会议情况简介》,载《中国环境报》,1996年7月14日第1版。



末环境保护的目标、任务和实现目标的具体措施,制定了“经济建设、城乡建设和环境建设同步规划、同步实施、同步发展,实现经济效益、环境效益、社会效益相统一”的战略方针,以及“预防为主,防治结合”、“谁污染,谁治理”和“强化环境管理”的三大政策。毋庸置疑,此次会议的最大成果,就是将环境保护确立为我国的一项基本国策。我们知道,基本国策不同于一般政策,它是基本国情决定的某类具有全局性、长期性、战略性意义的问题的系统对策,具有高层次、长时效、广范围等特点。基本国策的制定与实施,对国家全局的政治稳定、经济发展、社会安定有着重大影响。因此,基本国策在整个政策体系中处于最高层次,规定、制约和引导着一般的具体政策的制定和实施,并为相关领域的政策协调提供依据^①。环境保护被确立为基本国策,对我国环境保护工作产生了深远的影响。

为什么要把环境保护确立为基本国策

环境保护被确立为我国的基本国策,是由环境保护在我国经济社会发展中的地位、作用以及我国环境资源的状况决定的。

首先,环境保护是我国现代化建设的必然要求。我国人口众多,自然资源的组合不够理想,人均占有量低,生态条件脆弱,历史造成的环境污染和资源破坏后果相当严重。随着我国经济的快速增长,现代化建设进程的加快,对自然资源的需求量也越来越大,加上人口数量继续增加,人民群众对环境质量的要求也越来越高,因此,环境资源和生态面临着巨大的压力。我国既要实现国民经济持续、快速、健康发展,解决历史遗留下来的环境问题,又要控制发展过程中出现的新的环境问题,环境保护的任务非常艰巨。因此,必须把环境保护作为一项基本国策,加强环境保护,珍惜和合理利用自然资源,才能保证供给经济发展的物质资源和人民生活的衣食之源,促进社会经济的稳定、协调、可持续发展,保障现代化建设的顺利实现。

其次,环境保护是解决我国环境问题的基本途径,是实施可持续发展战

^①苏杨、杨文庄:《对我国基本国策若干基本问题的分析与建议》,载《经济研究参考》,2008年第15期。



略的关键,是保障经济社会可持续发展的基本前提。在社会主义现代化建设中,必须贯彻实施可持续发展战略,而可持续发展的思想最早源于环境保护。保护环境就是保护我国现代化建设的物质基础和源泉,就是保护生产力。目前我国的环境状况相当严峻,以城市为中心的环境污染仍在加剧,并向农村蔓延,生态破坏的范围仍在继续扩大。一些地区的环境污染和生态破坏已经阻碍了经济的健康发展,甚至对人民群众的健康构成了直接威胁。因此,搞好和加强环境保护工作,防治环境污染和资源破坏,是为经济建设和生产发展消除障碍、提供物质基础,为保障经济社会可持续发展创造条件。

再次,环境保护是一项关系党和国家、中华民族兴旺发达的重要事业。目前,我国的环境问题已涉及国际政治、经济、贸易和文化等众多领域。环境质量是衡量一个国家富强、社会文明、人民幸福的重要指标,创建一个良好舒适、优美和谐的生活环境和生态环境是社会主义现代化建设的重要组成部分。如果经济发展了,人民生活富裕了,但呼吸的空气是污浊的,喝的水是肮脏的,那并不是真正的现代化,不是人民所希望的。因此,环境保护是直接关系到人民群众的正常生产、生活、身心健康和切身利益,关系到党和国家前途命运的大事。各级政府应当重视和加强环境保护工作,从维护中华民族的大局出发,贯彻落实环境保护这一基本国策。

最后,保护环境是自然生态和社会经济发展的客观规律的要求。自然界有着不以人的意志为转移的客观规律,人类开发利用自然的活动中只有符合自然发展的规律,才能与环境和谐相处,才能使环境变得越来越有利于人类的生存和发展。违反自然发展规律,盲目开发利用环境资源,就必然会遭到大自然的惩罚。许多工业发达国家曾经采用“高生产、高消费、高污染”的发展模式,以超过自然环境承受力的方式开发利用自然资源,结果造成了严重的环境污染和生态破坏。我国也有类似的教训。国内外的经验教训说明,如果在发展中不注意环境保护,等到生态环境破坏后再去治理,那将会付出沉重的代价,甚至造成不可弥补的损失。经济社会的发展不能以牺牲环境为代价,必须与环境、资源、人口相协调,不仅要安排好当前的发展,还要为子孙后代着想,为未来发展创造更好的条件。因此,只有按照自然生态规律和社会经济发展规律,做好环境保护工作,才能协调好人与自然的关

