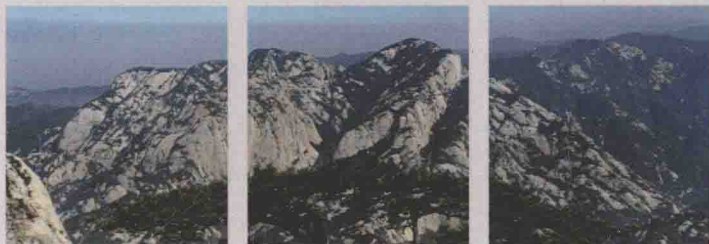


STUDY ON ENVIRONMENTAL POLICIES OF
RURAL AREAS IN THE DUAL VISUAL ANGLE



李 宾 著

城乡二元视角的 农村环境政策研究

中国环境科学出版社

城乡二元视角的 农村环境政策研究

李 宾 著

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡二元视角的农村环境政策研究/李宾著. —北京:
中国环境科学出版社, 2012.12
ISBN 978-7-5111-1170-8

I. ①城… II. ①李… III. ①农业环境—环境保
护政策—研究—中国 IV. ①X-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 243801 号

责任编辑 付江平
助理编辑 刘 杨
责任校对 唐丽虹
封面设计 玄石至上

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67113412 (教材图书出版中心)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)
印装质量热线: 010-67113404

印 刷 北京中献拓方科技发展有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2012 年 12 月第 1 版
印 次 2012 年 12 月第 1 次印刷
开 本 880×1230 1/32
印 张 6.125
字 数 160 千字
定 价 26.00 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

人们所处的自然系统、社会系统、经济系统组成了自然—社会—经济生态系统这样一个复合的复杂巨系统，简称“复合生态系统”。环境问题产生于复合生态系统的演化过程，特别是人与自然的物质代谢过程。

早期人类生产力水平低下，从自然获取的物质数量有限，对生态系统的破坏也不显著，保持在生态系统可自修复的界限以内。人类使用火以后，结束了茹毛饮血的时代，可以吃到熟肉，使大脑发生了重大变化，人类智力得到飞跃性的发展。然而，“火猎”导致的森林破坏，造成了人类历史上最初的生态危机。

农耕的出现是人类文明的极大进步，是人类历史上划时代的事件。农耕代替“火猎”的初期，因结束“火猎”，使生态系统依赖其自我更新机制得以恢复，但随着耕地面积的日益扩大，又带来了对生态系统更严重的破坏，结果造成古印度、古埃及、古巴比伦等农业文明的衰败。

工业文明是人类社会生产力高速发展、物质文明和精神文明昌盛的时期。随着人类干预自然能力的增强，一方面使人们从对自然界的索取中更最大限度地满足了自身需要，另一方面也造成严重的资源浪费、环境污染和生态破坏，人类日渐被逼到难以为继的十字路口，面临自身存亡的重大抉择。

农村环境问题是我国生态环境问题的一个重要方面。它的产生与我国城镇化、工业化以及农业现代化过程的不足与问题紧密

相关，不但对城乡居民的生命健康造成巨大危害，还削弱了农村和农业的可持续发展能力，迟滞了城乡统筹发展的进程，影响了构建社会主义和谐社会的大局。

相对于城市环境问题，农村环境问题较少得到研究者的关注。已有的相关研究和政策建议往往就环境谈环境、就农村说农村，没有在更大的格局中看待农村环境问题。这种头痛医头、脚痛医脚的做法收效甚微。相对于城市环境问题总体得到控制的情况，农村环境问题出现了愈发严重的趋势。

李宾博士以其生长在农村的切身经历和博士学习期间的知识积累，更多地观察了农村发展过程中的环境问题，注意到了我国长期存在的城乡二元结构在农村环境问题的形成与发展过程中的独特作用，将城乡二元结构与农村环境政策问题结合起来进行了研究。

鉴于以往对城乡二元结构的研究缺乏环境方面的系统思考，而对农村环境政策的研究缺乏二元视角的全面分析，李宾博士将农村的环境问题放入城乡二元结构这一框架中，从二元结构的复合生态系统演化过程中考察农村环境问题的原因，基于二元视角提出解决农村环境问题的政策建议，具有较强的创新意义。

希望此书能够对农村环境问题的研究和思考有所裨益，也希望更多的青年学者能够关注和解决现实问题！

李宾

于中国人民大学

2012年6月10日

前 言

关于发展中国家发展道路的探讨是战后经济学界研究的一个热点问题，这催生了发展经济学的诞生。包括中国在内的发展中国家，从这些经典文献中汲取有价值的理论和方法，结合本国的实际情况，努力地推动着本国的经济发展。这个过程既是对经典文献的验证，同时又孕育出了新的经济发展理论和方法。

改革开放以后，我国经济已经取得了 30 多年的高速增长，并发展成为世界第二大经济体。综合国力大大提升，人民生活水平显著提高。新中国成立初期困扰我国发展的很多问题，诸如资金、技术等，也在很大程度上得到解决。随着工业化的基本实现和城镇化的快速推进，我国的长期稳定发展面临着新的战略机遇。

但是，伴随着经济的发展和社会的进步，我国社会经济生活中普遍存在的城乡二元结构问题并没有得到同步缓解，甚至有进一步加大的趋势。城乡二元结构造成了我国城乡之间在资金、技术、人才、信息等资源分配上的分隔和对立，进一步造成了各种公共服务分布的不均等，对我国的长期稳定发展提出了挑战。

农村环境问题也是伴随着我国经济发展出现的，不但对广大人民的生命健康构成巨大危害，也影响了我国社会经济的长期健康发展。相对于近年来城市环境的颓势得到遏制和改善的事实，广大农村地区环境问题却没有得到多大改观，这引起了许多学者的关注和研究。

当前我国农村地区严重的环境问题削弱了农村的可持续发展能力。必须采取系统、有力的措施解决农村的环境问题。但长期以来,就环境谈环境、就农村说农村的做法显然无法从根本上解决农村复杂的环境问题。

对以往文献的研究结果表明,无论是国内还是国外,对城乡二元结构的研究中缺乏环境方面的系统思考,而对农村环境政策的研究缺乏二元视角的全面分析,目前尚未有将城乡二元结构与农村环境政策问题结合起来系统研究的文献。

将我国农村的环境问题放入城乡二元结构这一框架中,从二元结构的复合生态系统演化过程中考察农村环境问题的原因,基于二元视角提出解决农村环境问题的政策建议,力图实现城乡的统筹发展,是本书开展研究的基本思路。

本书共分为7章,在内容安排和行文次序上,依照上述研究思路进行。第1章为导论,第2章为二元特征的中国城乡关系,第3章为复合生态系统演化过程中的农村环境问题,第4章为基于二元视角的农村环境政策分析,第5章为北京市统筹城乡发展的环境政策实践,第6章为基于二元视角解决农村环境问题的政策建议,第7章为结论与展望。

目 录

1	导论.....	1
1.1	选题依据.....	1
1.2	相关研究的进展情况.....	7
1.3	研究的主要内容与基本框架.....	29
1.4	研究方法与创新点.....	31
2	二元特征的中国城乡关系.....	33
2.1	各种城乡关系理论概述.....	33
2.2	中国城乡二元结构的形成与发展.....	43
2.3	中国城乡二元结构的特征与表现.....	56
3	复合生态系统演化过程中的农村环境问题.....	71
3.1	城乡二元结构的复合生态系统演化过程.....	71
3.2	复合生态系统演化过程产生的农村环境问题.....	84
3.3	城乡二元结构与农村环境问题的相互关系.....	89
4	基于二元视角的农村环境政策分析.....	95
4.1	我国农村环境政策体系的基本框架.....	95
4.2	我国农村环境政策的历史演变过程分析.....	107
4.3	二元视角的农村环境政策分析结果.....	125

5	北京市统筹城乡发展的环境政策实践	128
5.1	北京市城乡关系的二元特征	128
5.2	北京市农村的主要环境问题	131
5.3	北京市农村环境政策实践情况	135
5.4	北京市农村环境政策效果评价	139
5.5	北京市经验对全国的启示	143
6	基于二元视角解决农村环境问题的政策建议	146
6.1	优化复合生态系统演化过程 实现再生产过程有序化	146
6.2	逐步缩小城乡社会经济差距 实现城乡区域发展 一体化	148
6.3	加快农业的生态化转型 实现农业与环境政策一体化	153
6.4	积极引导多方力量参与构建适合农村环境的 “良治”结构	162
6.5	完善若干农村环境政策 实现农村环境政策体系化	170
7	结论与展望	176
7.1	主要研究结论	176
7.2	下一步研究的展望	177
	参考文献	178
	后 记	186

1 导论

1.1 选题依据

1.1.1 研究背景

随着第二次世界大战后西方发达国家的大规模经济重建以及纷纷取得独立的亚、非、拉第三世界国家大力发展民族经济的热潮，西方经济学界提出或阐述了很多关于第三世界国家经济发展的理论和政策。在众多的理论方法中，以诺贝尔经济学奖获得者刘易斯（Lewis）、缪尔达尔（Myrdal）和费景汉（John Fei）、拉尼斯（Ranis）、乔根森（Jorgensen）、托达罗（Todaro）等人为代表的一批经济学家，注意到了不发达国家经济发展过程中城市（或工业）和农村（或农业）之间存在的异质性的结构特征，并以此提出并发展了“二元经济”的理论及其相关政策，成为发展经济学中的一个重要的理论和方法。

近代中国城市的畸形发展，是产生城乡二元结构的最初原因。长期以来，封建的土地所有制决定了中国农村地区的经济形式和组织状态是典型的小农经济。以个体家庭为生产单位并与家庭手工业相结合是中国封建经济生产结构的基本特征，自给自足的自然经济占主要地位。而近代封建统治的中心地区和被迫开放的沿海、沿江通商口岸，形成了中国近代城市的雏形。在这里集中了中国为数不多的现代工业，实现了最初的专业分工、工厂生产等现代生产方式，主要发展了消费型的商品经济。这就造成了中国城乡社会经济体系基本相互隔离，城乡二元的社会经济结构初步形成。

新中国自成立以后便制定了“赶超”的经济发展战略，模仿前苏联制定了重工业优先发展的政策。自觉不自觉地采用了一些“二元经济”的政策和方法。在这种战略下，剥夺农村（农业）剩余成为国家支持城市（工业）的发展的一种重要手段。新中国成立六十多年来，特别是改革开放后的三十多年来，我国的经济建设取得了巨大成就，经济总量已经跃升为世界第二位，一大批世界级的城市涌现出来，变化之大令世人所瞩目。但在同一时期，虽然中国农村也在发展，农业也在进步，农民的收入也在增加，但与城市发展相比不可同日而语。总体而言，中国的广大农村多数地区的社会经济发展水平仍然处于较低状态，城乡二元的社会经济格局仍然没有改变，甚至一度有加剧扩大之势。

中国经济迅速发展的同时，中国的环境问题也日趋严重。尽管党和国家也把环境保护工作放在了更为重要的位置，投入了大量的人力、物力、财力用于环境治理，使我国城市环境逐渐恶化的整体颓势得到遏制，并逐步趋于好转，但与此形成鲜明对比的是，承载中国 7 亿人口的广大农村地区，整体环境状况却进一步恶化。除了农村自身产生的乡镇工业污染、农业面源污染、禽畜粪便污染、生活污水垃圾污染等污染形式外，更有城市转移的废水、废渣等二次污染。在城市更为充分地享受经济发展成果的同时，广大农村地区却在更多地承受着经济发展的负面影响。

贯彻和落实科学发展观，统筹城乡经济社会发展，建设社会主义新农村，构建社会主义和谐社会，必然包括了解决农村日益严重的环境问题的基本要求。中国农村的环境问题与城乡二元的社会经济结构密不可分，只有将中国的农村环境问题置于城乡二元结构的框架下，以城乡二元的视角分析这些问题的根源并提出解决办法，才能把握住解决中国农村环境问题的关键所在，党中央、国务院关于贯彻和落实科学发展观，统筹城乡经济社会发展，建设社会主义新农村，构建社会主义和谐社会等重大决议和战略任务才能得到落实。

1.1.2 选题意义

(1) 正确认识我国城乡二元结构在经济发展中的作用

中国城乡二元结构问题是与经济发展密切相关的。新中国成立后,我们实行了重工业优先的“赶超”经济发展战略,通过资源倾斜配置的方式,吸取大量的农业剩余,建立了相对完整的工业体系,为国民经济的发展打下了坚实的基础,同时,也抑制了农业和农村经济的发展。国家以牺牲农村、农业的发展为代价换取了城市、工业的发展,在取得巨大经济成就的同时,强化了国民经济的二元特征,产生了一系列问题。

从经济学理论的角度来看,由于二元经济结构的存在,使得非均衡的经济无法实现各个部门“每一种要素边际产品相等”的等边法则,导致生产可能性线向内收缩,造成经济体系缺乏效率。从经济学实践的角度来考察,在二元经济结构下,庞大的生产效率较低的传统部门最终会对生产效率较高的现代部门的发展形成严重的掣肘并迟滞产业结构升级,带来要素分配不合理、有效需求不足、收入分配不公等问题,最终阻碍经济发展和社会进步。

(2) 充分理解我国农村环境问题与城乡二元结构的关系

1999年后,我国工业污染在废水排放量等主要污染物上的污染负荷比重已让位于生活污染,47个环保重点城市的环境质量在经济高速增长的同时也普遍呈现恢复态势。但在城市环境日益改善的同时,农村环境问题却越来越突出,各种污染与生态问题交织在一起,不仅影响了数亿农村人口的生活,而且威胁到他们的健康,甚至通过水、大气污染和食品污染等渠道最终影响到城市人口(苏杨,2004)。这个城乡环境态势的如此巨大反差是与我国城乡二元结构紧密联系在一起的。

现阶段,我国的城乡二元结构与农村环境问题相互影响。一方面,我国的城乡二元结构导致社会对农村环保意识的不足、国家对农村环保投入的不足、农村环保技术发展的滞后、城市污染向农村的转移等;另一方面,农村愈发严重的环境问题,迟滞了农村社会

经济的发展进程,延缓了农业产业化的步伐,降低了农民收入的质量。这进一步加大了城市和社会经济差距,加剧了城乡二元结构的态势。

(3) 基于城乡二元视角探寻解决我国农村环境问题的途径

我国城乡二元结构的形成既有历史遗留、自然条件的原因,也有政策导向和体制方面的原因,不仅体现在城乡经济发展水平和结构的差异,而且体现在社会、文化、环境等方面的差异(韩彦东,张象枢,2004)。要创新中国农村环境政策、解决中国农村的环境问题,必须消除城乡环境二元结构,实现城乡环境经济社会的统筹发展。近年来,中央先后提出了统筹城乡发展、建设社会主义新农村和构建和谐社会的重大发展方略,为研究解决农村环境问题,促进城乡环境二元结构转化提供了前所未有的政策环境。

中国农村环境政策的创新和环境问题的解决,应该考虑中国特有的自然、社会、经济特征,转变原有的城乡二元结构,全面研究并改革目前影响中国农村环境问题的制度因素,将农村社会经济发展放在更为突出的位置,改变农村经济长期严重落后于城市经济的局面,实现农村自身微观经济的活化和城市支持农村、工业反哺农业的城乡宏观经济的一体化发展,努力形成城乡经济社会发展一体化新格局。

1.1.3 问题识别与基本假设

(1) 问题识别

从经济学理论的角度而言,中国农村环境问题的根源与中国城市环境问题的根源是相同的,都是因为环境资源产权的不明确使环境资源具有公共物品的性质,诱致了人们对环境资源的过度使用,产生了强烈的负外部性。经济学理论认为,解决环境行为负外部性的方法就是环境行为外部成本内部化,使人们在完全成本的基础上进行环境行为的决策。环境行为外部成本内部化的手段主要有二:一是“庇古手段”,就是对具有负外部性的行为征收税费,用以消除或补偿负外部性的影响;二是“科斯手段”,就是明确环境资源的产

权,各主体就环境资源使用的权利进行市场交易。这些环境经济理论对于解释中国农村的环境问题无疑也是基本适用的,这些解决方法对于解决中国农村的环境问题无疑也是具有建设性的。

但从社会再生产的角度而言:相对于工业,农业生产中主体与客体的关系与自然界的的关系更接近,农业生产中人与自然的的关系应该更和谐;相对于人口集中的城市,广大农村对环境的改变从内容上讲更少些、从强度上讲更低些,人与环境资源的矛盾应该更缓和一些。在城乡同等的情况下,农村的环境问题不应该比城市更严重。事实上,这也是与我国 20 世纪 80 年代末以前的环境事实基本相符合的,只是到了 20 世纪 90 年代末以后,相对于我国城市,特别是重点城市的环境颓势得到遏制并趋于好转的情况,整个中国农村的环境问题却越来越突出,各种污染与生态问题交织在一起,不仅影响了数亿农村人口的生活,而且威胁到他们的健康,甚至通过水、大气污染和食品污染等渠道最终影响到城市人口(苏杨,2004)。

因此,问题的关键在于,我国的城乡二元结构使工业和城市成为我国现代化的最主要受益者,而中国的农业和农村为中国现代化付出了巨大的代价,但他们却愈来愈被排挤在现代化成果之外,甚至还要消纳工业和城市现代化过程中产生的废弃物。我国城乡二元结构的形成既有历史遗留、自然条件的原因,也有政策导向和体制方面的原因,不仅体现在城乡经济发展水平和结构的差异,而且体现在社会、文化、环境等方面的差异(韩彦东,张象枢,2004)。要解决中国农村的环境问题,必须消除城乡环境二元结构,实现城乡环境经济社会的统筹发展。

现阶段,我国城乡二元结构对环境问题的主要负面影响包括:整个社会对农村环境保护重视程度还不够;有限的环境保护资源主要被配置在对城市、工业污染的控制;农村环境保护技术滞后于农村经济发展的需要;落后的农村经济制约了农村对环境保护的需求;为了追求城市环境绩效,城市污染物不断向农村转移(韩彦东,张象枢,2004);在环境资源权益的分配与实现中,农民的权利很大程度上被制度性消解,农民依然没有逃脱其弱势群体的命运,他们的

环境资源权益常常被忽视和侵犯等（李克荣，于彦梅，2006）。

业已存在并渗透到中国社会经济各个角落的城乡二元结构，是刻画中国社会经济的一个非常鲜明的特征。而城乡在社会经济方面的二元结构，加剧了城乡在环境方面的二元结构。解决中国农村的环境问题，必须从解决城乡社会经济二元结构方面入手。基于二元视角研究中国农村的环境政策，要从分析城乡社会经济的二元结构如何导致人口、经济、环境再生产过程的无序，进而导致农村的一系列环境问题，提出如何通过化解城乡社会经济的二元结构来解决中国农村的环境问题。

本研究试图从城乡二元结构的视角着手分析和解决农村环境问题，力图实现城乡的统筹发展。本研究的内容主要包括：二元特征的城乡关系分析，复合生态系统演化过程中的农村环境问题，基于二元视角的农村环境政策分析，北京市统筹城乡发展的环境政策实践，基于二元视角解决农村环境问题的政策建议等。

（2）研究的基本假设

1）本研究的基本假设

理性人：即个人总会倾向于在利益最大化动机的驱动下理性地追求个人利益，这里的利益不仅包括经济利益，还包括政治、文化等多方面的利益。另外，基于个人知识和能力的有限性、决策信息的不完全性、各种影响决策因素的不确定性等显而易见的原因，以及受到学科分工和学科视角不同的影响、人在复合生态系统中角色的多重性的影响，人的理性是有限的。

资源的稀缺性：即在特定的时间、空间范围内，与人的需求相比，自然资源和人力资源（特别是智力资源）的供给总是相对不足的。应珍视稀缺的资源，优化资源配置，充分有效地利用资源。

2）本研究的价值前提

公平：人与人之间是公平的，代际关系也是公平的。弱势群体的利益应当得到维护，强势群体的利益应当得到限制。坚持可持续发展的原则，不以损害后代人的利益为代价而为当代人谋取利益。

自由：人是自由的，这种自由基于对自然规则、社会规则、经

济规则的尊重,超越自然规则、社会规则、经济规则的自由是不存在。人们可以通过不断提高自身的能力的方法获得更大的自由。

社会福利:发展的目的在于在增进个人福利的基础上谋求社会福利的最大化。社会福利优于个人福利。

1.2 相关研究的进展情况

1.2.1 城乡二元结构的研究

(1) 国外对城乡二元结构的研究

20 世纪 50 年代以来,国外很多经济学家从社会与技术差异、城乡劳动力流动、空间发展不平衡等不同视角研究了城乡二元结构问题,并据此提出了推动发展中国家经济发展的理论和方法。

1) 基于社会与技术差异的城乡二元结构研究

荷兰经济学家伯克(Boeke)是经济学界第一个明确提出,并在现代意义上使用“二元”概念的经济学家。他在对印度尼西亚社会经济的研究《二元社会的经济学和经济政策》中,把该国经济和社会划分为传统部门和现代化的资本主义部门。根据他的观察,一个社会中外来的、发达的资本主义体系和本土的、落后的前资本主义农业体系的共同存在,让社会结构具有二元性。前者使用先进的技术并提供较高的收入水平,后者使用本土固有的落后技术并提供较低的收入水平。伯克的二元社会论第一次较为系统地描述了发展中国家社会中存在的二元经济结构的原因、表现形式以及应当采取的经济政策,揭开了西方发展经济学界对发展中国家二元经济研究热潮的序幕。

希金斯(Higgins)等也将经济系统分为原有部门和先进部门,它们从“技术二元主义”角度用生产函数的异质性来表示原有部门和先进部门的区别。这一理论注意到了传统部门具有可变的技术系数,而现代部门具有固定技术系数。从而进一步描绘了发展中国家二元经济结构的特征。

2) 基于城乡劳动力流动的城乡二元结构研究

真正掀起二元经济研究热潮的是刘易斯 (Lewis)。他在 1954 年发表的经典论文《劳动无限供给条件下的经济发展》中, 开创性地构建了二元经济体系下的人口流动模型, 成为早期发展经济学的重要理论基石之一。刘易斯认为在劳动者生存所需的工资水平上, 发展中国家经济中劳动供给总是大于劳动需求, 工业的扩张和经济增长不会受到劳动短缺的限制。刘易斯认为劳动的无限供给主要来自传统农业部门中存在的大量剩余劳动力。传统部门和现代部门的收入水平差距刺激劳动力由传统 (农业) 部门流向现代 (工业) 部门。由于工业部门采用现代生产方式, 劳动生产率高, 又存在大量剩余劳动力, 从而可以在相对不变的工资水平下获得大量雇佣工人, 从而资本家可以集中大部分工业利润, 积累起大量资本。工业部门迅速积累的资本促使产出和就业不断增长。直到剩余劳动力全部转移到资本主义部门, 农村劳动力工资也由边际劳动生产力决定, 经济实现由二元经济结构向一元经济转化。

刘易斯的二元经济转化模型在经济学界引起了极大反响, 他把经济体系划分为以农业为代表的传统部门和与工业为代表的现代部门, 成为日后大多数学者对该主题进行研究的逻辑与现实起点, 其理论和实际运用价值在得到肯定的同时, 也遭到不少的批评。刘易斯认为当农业剩余劳动力被吸尽之前, 现代部门和传统部门的工资水平是不变的, 而且只有农村存在剩余劳动力, 城市是充分就业的, 这显然与发展中国的实际情况并不相符。刘易斯的模型认为现代部门资源能够有效配置, 工业部门的高利润能够全部转化为投资, 社会再生产过程能顺利进行, 现代部门的资本积累必然带来就业机会的同步增加, 这显然将现代部门的存在和发展过程想象得过于理想。更显而易见的是, 在刘易斯的模型中, 农业的价值似乎只是存储“剩余劳动力”的场所, 农业的发展对于二元经济转化没有多少价值, 这在理论和实践中都是不成立的。

费景汉 (John Fei) 和拉尼斯 (Rains) 从 20 世纪 60 年代开始, 先后发表了一系列重要著作对刘易斯的模型进行了补充和修正, 被