

农民环境权的 历史演进及影响

张祝平 楼海波 著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

农民环境权的 历史演进及影响

张祝平 楼海波 ◎ 著

NONGMIN HUANJINGQUAN DE
LISHI YANJIN JI YINGXIANG



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

农民环境权的历史演进及影响/张祝平, 楼海波著. —广州: 暨南大学出版社, 2015. 11

ISBN 978 - 7 - 5668 - 1655 - 9

I. ①农… II. ①张…②楼… III. ①农民—环境权—研究—中国
IV. ①D922. 684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 251245 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 广州市天河星辰文化发展部照排中心

印 刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 890mm × 1240mm 1/32

印 张: 8.375

字 数: 220 千

版 次: 2015 年 11 月第 1 版

印 次: 2015 年 11 月第 1 次

定 价: 28.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

前 言

“人作为人，即作为道德上有实践理性的主体，他又是无比高贵的。正因为作为这样的人（人本体）（homo noumenon），他不能仅仅被当作是别人目的的手段，或者甚至是自己目的的手段，而应被珍视为自身的目的。”^① 正因如此，“权利”寄附着人们对自身利益的渴求而诞生了，并让我们生活充满光辉。“农村真穷，农民真苦，农业真危险”，农民的贫穷，根源在于权利的贫穷。关注农民，实质上就是关注农民的权利。中国共产党自诞生起，就一直关注农民的权利问题。中国革命之所以能够取得成功，也正是中国共产党唤醒了农民的权利意识，使农民真正成为自己的主人。新中国成立以来，我国农民的经济、政治、文化权利不断获得并发展，逐步走向法治化、现实化。但整体上看，农民的权利依然是欠缺的、不完整的，与其他社会主体相比，尤其在环境权上还处于相对弱势地位。国务院办公厅转发环保总局等部门《关于加强农村环境保护工作的意见》的通知（国办发〔2007〕63号）提出：“我国农村环境形势仍然十分严峻，点源污染与面源污染共存，生活污染和工业污染叠加，各种新旧污染相互交织；工业及城市污染向农村转移，危及农村饮水安全和农产品安全；农村环境保护的政策、法规、标准体系不健全；一些农村环境问题已经成为危害农民身体健康和财产安全的重要因

① [英] 戴维·米勒，韦农·波格丹诺主编，邓正来译：《布莱克维尔政治学百科全书》，北京：中国政法大学出版社2002年版，第413页。

素，制约了农村经济社会的可持续发展。”

伴随着以民为本、科学发展执政理念的深入实践，农村环保工作日益得到重视，逐步纳入国家环保总体战略。2008年7月，国务院首次召开全国农村环保工作电视电话会议，时任国务院副总理李克强出席会议并发表重要讲话，提出了“以奖促治”“以奖代补”政策，中央财政首次设立农村环保专项资金。2011年，时任国务院总理温家宝在湖南攸县实行城乡环境同治基本做法的材料上批示“要把农村环境整治作为环保工作的重点，摆在突出的位置”。同年，国务院下发了《关于加强环境保护重点工作的意见》。2008—2011年，中央财政共安排80亿元，地方财政和社会投入约120亿元，在全国支持了约1.66万个村镇开展环境综合治理，4000多万农村人口直接受益，整治过的村庄的村容村貌明显改善；同时，支持了河南、湖北、湖南等26个省份开展铅、汞、铬、镉、砷等重金属污染防治项目，集中解决了一批危害群众健康和生态环境的比较突出的重金属污染问题，得到人民群众的衷心拥护和积极响应。^① 2014年，新修订的《环境保护法》，有关农村、农业环境保护的条文从1条增加到4条，为实现环境保护的城乡公共服务公平、加强农村环境综合整治和维护农民环境权益提供了有力的法律支持，实现了从城市环境保护向农村环境保护的拓展，从工业环境保护向农业环境保护的跨越。^② “环保部和财政部过去通过大力实施‘以奖促治’政策，来带动农村的环境污染整治，主要通过连片整治的方式解决一批农民反映强烈的农村生态环境问题，比如农村饮用水安全问题、

① 《30多项财税举措支撑节能减排 中央财政累计安排3380多亿元资金，共同带动社会投入上万亿元》，《中国财经报》，2012年11月3日。

② 鞠昌华：《新环保法为农村环保带来哪些契机？》，网易网，<http://money.163.com/14/0514/15/9S7D71A800253B0H.html>。

农村污水和垃圾处理的问题。到 2014 年底，已经累计投入 255 亿元，大概治理了 5.9 万个村庄，受益人口约 1.1 亿人。经过整治的村庄，面貌发生了较大的变化。”2015 年 3 月，国家环境保护部部长陈吉宁在“两会”记者发布会上答记者问时指出，“农村环境问题现在确实是环保工作的一个难点问题，也是一个突出问题。这个问题不仅关系到农民的生产和生活，也涉及整个社会的公平正义”。

为了促进社会的公平正义，也为了“看得见山，望得见水，守得住乡愁”，今后应把农村环保工作摆在整个国家环境治理工作更加突出的位置，特别是要结合大气污染治理和新的“水十条”实施工作，加大农村治理力度，推进城乡环境保护基本公共服务均等化。同时，结合新环保法的实施，加大执法力度，切实防止工业和城市污染源向农村转移。此外，继续推动农村环境的连片整治，重点解决生活污水、生活垃圾、畜禽污染的问题，保证农村供水的安全。最后，要不断地探索和改革农村环境保护制度，加快建立农村环境保护的目标责任制和农村环境基础设施长效机制，落实地方政府在农村环境保护上的责任。

“民众的贫困一般可分为物质贫困、能力贫困、权利贫困和动机贫困四大类，其中容易被人忽视的一大贫困现象是农民的权利贫困。”^①“中国要强，农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富，农民必须富。”建设美丽乡村、创建美好生活，需要坚持不懈地改善农村环境，促进农民环境权的保护和实现。从历史经验来看，农民的贫困其实就是权利的贫困^②；什么时候农民的权利得到了维

① 参见洪朝辉：《论中国农民土地财产权利的贫困》，爱思想网，<http://www.aisixiang.com/data/3874.html>。

② 胡星斗：《农民的贫困其实就是权利的贫困》，凤凰网，<http://v.ifeng.com/news/society/201309/0152bbc9-e52a-43fd-bfc9-59f918cab891.shtml>。

护，什么时候农村就会繁荣稳定。农村环境的恶化，使农民成为最大的受害者。确立以环境权为中心的环保理念，尽快改变农村恶化的生态环境，确保每一个人生活在健康、安全和舒适的环境中，实际上已成为当代中国建设生态文明、促进社会和谐、顺利实现改革新蓝图的一项十分现实而迫切的重大课题。

作 者

2015 年 10 月

目 录

前 言	1
第一章 农民环境权的引介	1
一、农民环境权问题的缘起及其社会效应	1
二、农民环境权的“边缘”性质	7
三、农民环境权的内容涵盖	12
四、农民环境权问题的特殊性及其时代意义	19
第二章 社会学视野中的农民环境权研究	26
一、农民环境权研究的历史脉络	26
二、农民环境权问题的主要研究取向	46
三、农民环境权研究现状评述与思考	58
第三章 农民环境权问题的生成和历史演变	64
一、农民环境问题的演变：以浙北 D 村一域水环境的变迁为例	64
二、农民环境权问题的生成逻辑	69
三、农民环境权问题的症结	77
四、改善农村生态和维护农民环境权益的政策演进及趋向	80

第四章 农民环境权保护的现实格局 91

 一、农民环境权 91

 二、农民环境权保护的背景 93

 三、农民环境权受损的特征与实质 102

 四、农民环境权保护的社会支持 113

 五、农民环境权的法律支持 123

 六、农民环境权的主体性诉求 131

第五章 农民环境弱势地位的社会学分析 140

 一、环境弱势群体与农民“生存权的危机” 141

 二、农民环境弱势群体地位的分析视角 159

 三、农民环境弱势群体地位的制度性因素 165

 四、改变农民环境弱势群体地位的重点 170

第六章 农民环境维权的困境及其社会效应 173

 一、农民环境维权的历史演变与策略转化 174

 二、农民环境维权的困境 188

 三、农民环境维权的社會效应 195

 四、农民环境维权若干典型案例 198

第七章 坚持以农民环境权为中心改善农村环境 217

 一、农村生态保护和农民环境权改善的主要原则 217

 二、实现和发展农民环境权的路径探讨 224

参考文献 252

后 记 260

第一章 农民环境权的引介

人是自然环境的产物，人与自然和谐相处是社会和谐的本质特征之一。毋庸置疑，工业化社会极大地改变了人们的生产、生活方式，丰富了人们的物质财富。同时，也不同程度地导致了对生存资源的过度掠夺与破坏，并使人与自然的关系成为时代的焦点问题。尤其在中国的广大农村，由于城市化的快速推进和农村环境权益保障的滞后，农民的生存环境呈现恶化之势，近年来受到了社会的广泛关注。农民环境权问题正是农村环境危机和对这种危机及农民生存权问题的反思不断深入的产物。

一、农民环境权问题的缘起及其社会效应

环境问题自古有之，但环境危机则是工业革命以后的事。特别是 20 世纪 50 年代以来，随着社会生产力的发展和科学技术的突飞猛进，人口数量的激增，人类征服自然界的能力大大增强，对环境的破坏亦触目惊心，而环境对人类的无情报复也更加显露出来。环境危机由此成为世界各国共同关心的全球性问题。据统计，目前人工制取的化合物的种类已超过 500 万种。在这些化学品中，有毒化学品的年产量已达 400 万吨。多种有害物质进入人体及其他生物体内还会产生潜在的和远期的危害。人类活动排放的废弃物数量庞大，已越发超出环境自净能力，从而影响全球的环境质量。据估计，20 世纪 70 年代，全世界每年排入环境的固体废物超过 30 亿吨，废水 6 000 亿~7 000 亿吨，废气中仅一氧化碳和二氧化碳就近 4 亿吨。大量废弃物排入环境，使大气和水体的组成起了变化。据联合国有关

部门估计，土壤由于侵蚀每年损失 240 亿吨，沙漠化土地每年扩大 600 万公顷，有 25 000 种植物和 1 000 多种脊椎动物的种、亚种和变种面临灭绝的危险。当今世界上大气、水、土壤和生物所受到的污染和破坏已达到相当危险的程度。^① 正如康芒纳所指出的那样：“环境的紊乱是人类的活动引起的，但又在人类身上施加了痛苦的影响。环境危机因此也就不仅是一个生态学的问题，而且还是一个社会问题。”^②

在我国广大乡村，自改革开放以来，由于乡镇工业经济的快速发展，特别是进入 21 世纪以来，城市化、工业化快速推进但不完善，农业生态化进程缓慢，城乡的环境污染问题日益突出。以农村水环境问题为例，水环境是生态文明的重要元素之一，直接关系到城乡居民的身体健康和经济社会的可持续发展。伴随着城市化的推进和农村现代化进程的加速，一批批规划整齐、设施配套、村域特色明显的美丽新农村让人耳目一新，然而，以水环境为重点的农村生态环境问题日益突出，却也成为一个无可回避的事实。尤其是部分城市郊区农村，往往成为城市低端小型制造业和加工业的转移地、城市流动人口日常生活起居的集聚地、城市生活垃圾及工业废渣的堆放地，水环境面临巨大压力。依据相关专项调查和媒体的大量报道，农村水环境存在以下几个明显问题：①水环境质量下降，污染程度不容乐观；②工业和生活污染严重，污染物中有机污染和氮污染程度高；③村庄总体布局较为混乱，环保基础设施十分薄弱，农

① 上述统计数据参见中国大百科全书总编辑委员会《环境科学》编辑委员会、中国大百科全书出版社编辑部编：《中国大百科全书·环境科学》，北京：中国大百科全书出版社 1983 年版。

② 参见〔美〕巴里·康芒纳著，侯文蕙译：《封闭的循环——自然、人和技术》，长春：吉林人民出版社 1997 年版。

村环境卫生状况有待改善。^①“(20世纪)50年代淘米洗菜,60年代洗衣灌溉,70年代水质变坏,80年代鱼虾绝代,90年代深受其害”,^②这句至今依然流传于广大乡村民众间的顺口溜,其实就是对农村地区水污染状况不断恶化的形象描述。有资料显示,江西省环鄱阳湖区1286万村镇人口,每年产生生活污水近3亿吨,绝大部分污水就近直排入河道,最终入湖,排入的氮、磷总量分别达到29200吨和5840吨。监测显示,2003年以后,鄱阳湖水质急剧下降,湖盆全年水质Ⅰ类、Ⅱ类水仅占47.3%,Ⅲ类和劣Ⅲ类水占52.7%。^③江苏全省地表水有一半以上达不到功能区要求,乡村河道、沟渠水质符合Ⅲ类以上的不到50%,部分村庄河塘水质完全处于Ⅳ类—劣Ⅴ类范围。^④农村水质和水环境持续恶化,不但使农村居民的饮水安全难以保障,而且对农业生产和生存环境造成了较大影响。

究其原因,主要有四个方面:①农村现代化进程加速,城市化生活特征越加明显,而农村环境管理严重滞后,环境基础设施接近空白,成倍增加的生活污水成为影响农村水环境的内生性巨大污染源。②农村生产生活方式的变迁,致使河道溪流结构改变与功能退化,乡村群众对沟塘河水的保洁维护意识淡漠,尤其是村镇的无序开发和村镇企业的废水直排,严重破坏了农村水生态系统。③农业

① 参见冯骞、陈菁:《农村水环境治理》,南京:河海大学出版社2011年版,第52~54页。

② 转引自孙中杰:《“癌症村”的由来》,中国质量新闻网, <http://www.cqn.com.cn/news/zgzlb/diba/34099.html>。

③ 参见徐黎明:《农村水环境治理 还有诸多难题待解》,《江西日报》,2014年6月16日。

④ 参见冯骞、陈菁:《农村水环境治理》,南京:河海大学出版社2011年版,第52页。

生产方式和管理水平落后导致的农业面源污染也是造成农村水环境恶化的重要因素。有数据显示,我国农业生产中,化肥的使用大幅度快速增长,但利用吸收率低,其中氮肥的平均吸收利用率仅为30%~35%,全国有20%~30%的耕地氮养分过量,磷肥的利用率仅为10%~25%,大量的氮、磷营养元素通过地下渗透、农田排水和暴雨径进入河流。^①同时,农民施用量也大幅增长,占比高达80%~90%的农药施用量流失在土壤、水体和空气中,造成乡村河道污染、水质恶化。^②④集约化养殖、城镇垃圾的转移也是导致农村水环境恶化的不可忽视的一个方面。目前,在一些农村地区建有较大型的畜禽或水产养殖场,虽购置了相应的污染处理设施,污染却往往未能得到有效的控制,尤其是一些小规模养殖场,根本无能力处理污染物,这对农村水环境产生严重影响,甚至造成污染事故,引起群体性事件。此外,随着城市环境准入条件提高和环境管理加强,农村渐渐成为城市的垃圾场,生活垃圾、工业建筑垃圾、医疗废弃物被转送乡下,造成二次污染,垃圾围路围河在农村许多地区依然普遍存在。^③同时,一些规模较小或具一定污染的,难以进入工业园区或被工业园区淘汰的企业,便逐步向农村转移,加剧了农村水环境的恶化,“美丽的乡村,正遭遇垃圾围村、污水横流的尴尬困境”^④。

在农村环境问题日益凸显的同时,突发性环境事件和群体性环

① 参见李长根、杨笋等:《农村环境保护存在的问题及对策研究——基于山东省新泰市天宝镇10个村的问卷分析》,《安徽农业科学》2013年第8期。

② 参见王安全:《农村环境污染现状解析及对策探讨》,四川人大网, http://www.scspsc.gov.cn/html/gdll_24/2014/0701/75245.html。

③ 参见薛秀泓:《垃圾围村:农村环保困局待破》,《中国改革报》,2012年2月13日。

④ 参见《警惕城市垃圾向农村转移》,《浙江日报》,2012年2月28日。

境事件频发。据不完全统计,“我国目前有 1/4 的人饮用不合格的水,有 1/3 的城市人口呼吸着受到污染的空气,70% 死亡的癌症患者与污染相关,因环境污染引发的群体性事件以年均 29% 的速度递增”^①。然而,如同经济增长带来的收入或财富的分配并不均衡一样,生态环境灾难的“分配”也并不均等,而是具有明显的生物学和社会学意义上的“强弱”差异,阶级、阶层差异。^②“不同的社会阶层、不同的地域承受着不成比例的环境风险。”^③ 伴随着环境的急剧恶化,环境污染问题日益呈现出两大趋势:一是“内殖民趋势”^④,二是农村化趋势,“环境不公”的问题日渐突出,并加剧着社会不公。就环境污染的农村化问题而言,“环境不公”至少表现在以下两个方面:

第一,城乡不公。“中国城市的环境,从某种程度上说,是以牺牲农村的环境为代价的。城镇以下,大多没有垃圾填埋场,垃圾围镇、垃圾围村的现象比较普遍。”^⑤ 所以,所谓的“垃圾围城”实质是“垃圾围村”,因为农村是“垃圾围城”的最大受害者。同时,由于城市人群环保意识的迅速增强和各地文明城市创建的需要,大批污染企业迁出城市而向乡村转移。根据相关统计,中国农村有 3 亿多人喝不上干净的水,饮用水中超过 60% 的污染物超标是非自然

① 参见潘岳:《以环境友好促进社会和谐》,《求是》2006 年第 15 期。

② 参见张玉林:《另一种不平等:环境战争与“灾难”分配》,《绿叶》2009 年第 4 期。

③ 参见贾凤姿、杨驭越:《城乡环境公正缺失与农民生态权益》,《大连海事大学学报》(社会科学版)2010 年第 4 期。

④ 所谓环境污染的“内殖民”趋势,是指随着我国东部沿海地区经济社会的发展和环境保护政策的收紧,环境污染由东部向中西部蔓延,并呈加剧之势,体现出“污染接力”的状况。

⑤ 参见辛木:《环境不公是严重的社会不公》,搜狐网, <http://news.sohu.com/20070329/n249051667.shtml>。

因素导致的,农村人口中与环境污染密切相关的恶性肿瘤死亡率逐步上升,^①农村环境污染也已经影响到生产要素的供给,尤以水污染和土壤污染的影响为最重。据不完全统计,目前全国受污染的耕地约有1.5亿亩;污水灌溉污染耕地3250万亩;每年1.2亿吨的农村垃圾露天堆放,固体废弃物堆存占地和毁田200万亩,合计约占中国耕地总面积的1/10以上。全国每年受重金属污染的粮食达到1200万吨,直接经济损失超过200亿元。^②然而,长期以来,中国的环境污染治理总体上还是遵循城市中心主义的理念,污染防治投资也几乎全部投到工业和城市。全国4万多个乡镇、约60万个行政村,绝大多数没有环保基础设施,全国农村每年产生90多亿吨生活污水、2.8亿吨生活垃圾,其中大部分都未经处理直接排放;乡镇地区工业废水、废气及工业固废处理率比县及县以上地区分别低36%、42.9%和12%,差距巨大。^③农村几近成为环境污染防治的死角。

第二,乡村内部阶层不公。其一,“不同地方、不同人群在环境保护中的权利与义务不对等,弱者承受环境污染之代价,强者坐享环境保护之福利”^④。从日常生活实践中就可感知,目前乡村社会中的精英阶层多为个体、私营企业主或富裕人群,人均资源消耗量大,生活生产垃圾排放得多,对自然环境的破坏力大;而乡村中的贫困人群多数仍从事简单传统的农业耕作,往往节衣缩食,个体对环境

① 《新华网评:农民的“水缸子”也需关注》,新华网, http://news.xinhuanet.com/comments/2012-02/04/c_111486327.htm。

② 参见徐清扬、李兴文:《叩问农地污染》,新华网, http://news.xinhuanet.com/observation/2011-02/23/c_121111457.htm。

③ 参见钱永涛:《农村环境保护监管亟待加强》,《中国环境报》,2013年4月30日。

④ 参见陈万志:《警惕环境不公加剧社会不公》,新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2007-03/28/content_5906984.htm。

的破坏力极小或趋于零，在客观上成为乡村环境污染和生态破坏的直接受害者，“强者制造污染，弱者承受污染”其实是一个不争的事实。其二，乡村社会精英阶层因拥有较广泛的社会资源和较雄厚的财力，可以自主选择理想的居住环境，自我改善医疗保障条件，极力补偿环境污染给生活质量带来的损害等；而贫困人群则往往只能听天由命，他们根本没有办法凭借自身能力迁徙到适宜的生产生活环境，更无力应对环境污染带来的健康损害。其三，大量的事实表明，乡村中的弱势人群根本难以享受到当地因环境资源开发或以牺牲环境为代价而带来的收益，反而受累于生态资源过度开发导致的种种生态危机、环境灾难而更加举步维艰或再次陷入困境，进而加剧社会不公或引发社会冲突。近年来，环保部门收到的环境问题投诉以每年30%的速度上升，由严重环境污染引发的大规模群体事件呈多发态势，其中相当数量的污染事件的受害者是农村居民。^①“环境不公是最为严重的社会不公”，是制约新型城乡关系发展和影响乡村社会和谐稳定的瓶颈要素，这在现代社会中已经渐渐成为人们的共识。

二、农民环境权的“边缘”性质

环境权是“环境时代作为人所应当具有的，以人的自然属性为基础，以人的社会属性为本质的人的一种本来就应当享有的权利”^②。如前文所述，农民环境权问题也正是在农村环境问题不断恶化和农民环境权利严重受损的历史背景下形成的。然而，由于我国

① 参见陈万志：《警惕环境不公加剧社会不公》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2007-03/28/content_5906984.htm。

② 参见陈泉生：《环境时代与宪法环境权的创设》，《福州大学学报》（哲学社会科学版）2001年第4期。

特有的城乡二元结构，农民的权利在很大程度上被制度性消解，农民作为一个群体，与其他群体相比，很多法定权利缺失或得不到有效保障，成为最引人注目的弱势群体。^① 在环境资源权益的分配与实现中，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。众所周知，新中国成立之初，百废待兴，各项建设如火如荼展开，直至 20 世纪 90 年代，一直保持着粗放型增长的方式，在经济建设取得显著成就的同时，农村的生态环境遭到了空前的破坏，环境污染问题对农民的身心健康和生命安全造成了极大的危害。当然，各级政府也一直致力于农村环境的改善，并取得了一定的成效，但至今，广大乡村环境恶化的局面还没有从根本上得到改变，具体表现为：一是森林草原破坏严重，土地荒漠化、水土流失加剧，自然灾害频繁，这严重破坏了农民的生存环境；二是城市工业污染的转移严重侵犯农民环境权益；三是农村环境治理缺乏应有的重视和资金投入；四是农村环境立法缺位，环境管理和执法不严；五是农民环境保护意识淡薄，环境参与度低。^② 关注当下，我国环境权的落实成效主要表现在城市，而农村生态资源破坏、环境污染加剧对农民环境权的侵害仍然是棘手的问题。农民对政府高度依赖又信任不足的矛盾，乡村脱贫致富的强烈愿望与环境监管能力不足的矛盾，城市中心主义的束缚与农民维权意愿不足的矛盾，使农民环境权的实现困境重重，并直接影响了农村的民生改善、社会稳定与和谐，制约了农村的可持续发展和现代化进程。从当下的学界研究、法律关照与政策支持、社会支持等方面来看，农民环境

① 参见胡美灵：《当代中国农民权利的嬗变》，北京：知识产权出版社 2008 年版，第 192 页。

② 参见胡美灵：《当代中国农民权利的嬗变》，北京：知识产权出版社 2008 年版，第 192 ~ 196 页。