

农村环境自治 模式研究

陈叶兰 著



中南大学出版社
www.csupress.com.cn

湖南农业大学人文学院资助

农村环境自治 模式研究

陈叶兰 著



中南大学出版社
www.csupress.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

农村环境自治模式研究/陈叶兰著. —长沙:中南大学出版社,
2011.5

ISBN 978-7-5487-0251-1

I. 农... II. 陈... III. 农业环境 - 环境污染 - 污染防治 - 研究 - 中国 IV. X322.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 076002 号

农村环境自治模式研究

陈叶兰 著

☐责任编辑 彭达升

☐责任印制 文桂武

☐出版发行 中南大学出版社

社址:长沙市麓山南路

邮编:410083

发行科电话:0731-88876770

传真:0731-88710482

☐印 装 长沙市华中印刷厂

☐开 本 880 × 1230 1/32 ☐印张 8.5 ☐字数 214 千字 ☐插页 2

☐版 次 2011 年 5 月第 1 版 ☐2011 年 5 月第 1 次印刷

☐书 号 ISBN 978-7-5487-0251-1

☐定 价 28.00 元

图书出现印装问题,请与出版社调换

序

进入新世纪以来,三农问题受到了国家、社会与公众的空前关注。在发展农村经济、增加农民收入的基础上,农村的环境问题也开始引起政府和社会的重视。目前农业面源环境污染严重、生态环境退化加剧,农村生活垃圾和生活污水没有得到无害化处理,乡镇企业带来严重工业污染,还有城市污染转嫁,导致农村人居环境恶劣,农民的环境权益难以得到保障。在这种形势下,该由谁通过怎样的方式来防治农村环境污染,成为解决农村环境问题的根本。由于国家的环保行政机构设置还未深入乡村,而县级环保机构人力、财力有限,难以监管到地域广阔的农村,导致传统的环境行政管理手段在农村难以发挥作用;而新兴的市场手段,比如排污权交易等制度在农村更难推行;所以,选择一种行之有效的调整机制,对解决农村环境问题来说成为当务之急。本书作者选择“农村环境自治模式”作为研究课题,试图以环境社会自治的形式来实现农村环境管理,在理论和实践两个方面都具有重要的价值。

本书是作者在其博士学位论文基础上修改而成的。作者在界定农村环境自治的概念、特点、性质、类型等基本理论的基础上,从农村严峻的环境污染和生态破坏状况、农民难以实现的环境权益以及政府和市场在农村环境管理中双重失灵的现状出发,分析了实行农村环境自治的必要性;从自治理论、环境治理理论和农村环境自治权三个方面分析了农村环境自治的法理基础;从农村环境自治模式的社会基础、组织基础和文化基础论证了农村环境

自治模式的现实可行性；以图表形式概括了“四位一体”农村环境自治模式的结构，并阐明了该模式中的村民自治的基础地位、政府的引导地位、市场机制的推动作用和社会参与机制四者的分工和角色定位；构建了保障“四位一体”模式农村环境自治的法律体系，建议以村民自治法律制度为基础，建立农村环境民主选举法律制度、农村环境民主决策法律制度、农村环境民主管理法律制度和农村环境民主监督法律制度，从而使农村环境自治模式的实现有了充分的法律依据。最后，本书从农村公共管理模式的转换、农村参与型政治文化的建设、农村环境自治的权力配置，以及农村环境自治的经费保障和权利救济等五个方面，阐明了实行农村环境自治模式保障措施。

随着公民社会理论在我国的兴起和新农村建设的深入发展，农村公民社会也初显端倪，传统的环境行政管制逐步被多元主体的环境治理所替代。本书作者创造性构建的“四位一体”农村环境自治模式，即以村民自治为基础、政府引导、市场推动、社会参与“四位一体”这样一种创新模式，既利用了农村现有体制资源，又顺应了政府职能转型的要求，同时还能吸收和调动社会力量，将为我国农村环境保护事业的发展开创一番新的景象。

作者陈叶兰毕业于中南政法学院经济法系，先后在武汉大学法学院取得硕士和博士学位，具有深厚的法学理论功底。作为湖南农业大学的一名教师，她将本校学科优势和自身科研方向紧密结合，对农村环境保护法律制度有较深入的研究。我作为她攻读博士学位的导师，在本书出版之际，深感欣慰，特作序以记之，并希望她在未来的工作中继续勤奋努力，更上一层楼。



2011年5月于武昌珞珈山

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 研究选题的目的和意义	(1)
第二节 国内外研究现状及基本理论	(6)
第三节 研究目标、主要内容及研究方法	(11)
一、研究目标	(11)
二、主要内容	(12)
三、研究方法	(13)
第四节 本书的创新点及不足	(13)
第二章 农村环境自治模式概述	(15)
第一节 农村环境自治的概念和特点	(15)
一、农村环境自治的概念	(15)
二、农村环境自治的特点	(19)
第二节 农村环境自治模式的性质和功能	(21)
一、关于农村环境自治模式性质的观点	(21)
二、农村环境自治模式的具体属性	(26)
三、农村环境自治模式的功能	(30)
第三节 农村环境自治模式的类型	(32)
一、国外环境治理模式的主要类型	(32)

二、我国农村环境自治模式主要类型及评析	(36)
三、农村环境自治创新模式	(44)
第三章 农村环境自治的必要性	(46)
第一节 农村环境状况堪忧,呼唤行之有效的环境治理模式	(46)
一、农业面源污染	(46)
二、乡镇企业污染	(50)
三、农村自然资源破坏	(52)
第二节 农民环境权益被忽略和侵害,亟待加强保护	(54)
一、农村人居环境恶劣	(54)
二、农民环境权益受侵害严重	(56)
第三节 政府失灵——传统行政干预手段在农村环境管理中的失灵	(57)
一、环境行政管理体制不完善,难以适应农村环境保护监管的需要	(57)
二、农村环保行政决策机制不科学,缺乏环境与发展兼顾的综合决策机制	(58)
三、农村环保行政执法理念落后,手段单一,效率低下	(60)
四、基层政府权力介入时的各种扭曲现象影响了行政执法效果	(61)
五、中央政府设立的环境管理制度在农村很难得到完全的落实	(62)
六、对农民环境权益配置不公,导致引导性环境政策在农村失去市场	(63)

第四节	市场失灵——市场调控手段在农村环境管理中的缺失	(64)
一、农村环境资源权属不明,是导致农村环境恶化加剧的内在原因	(64)	
二、农业资源价格机制不合理,使得农村资源被滥用和浪费严重	(65)	
三、农业生态补偿制度未真正落实,影响农民环保积极性	(67)	
四、排污权交易未在农村实施,乡镇企业污染防治困难	(69)	
五、环境资源税费使用不合理,农村几乎得不到惠泽	(71)	
第四章	农村环境自治模式的法理依据	(73)
第一节	环境治理理论	(73)
一、治理的概念辨析	(73)	
二、环境治理与环境善治	(77)	
第二节	法治社会下的环境自治理论	(83)
一、自治与法治的交融与互动	(83)	
二、私法自治对环境自治的渗透与接纳	(87)	
三、环境“软法”之治与环境自治模式的契合	(91)	
第三节	农村环境自治权的法理分析	(98)
一、农村环境自治权的来源——村民自治权	(98)	
二、农村环境自治权的性质	(102)	
三、农村环境自治权的主体	(106)	

四、农村环境自治权的内容	(109)
第五章 农村环境自治的现实基础	(115)
第一节 农村环境自治的社会基础	(115)
一、公民社会在农村的兴起与发展为农村社会 环境自治奠定了基石	(115)
二、公共管理社会化趋向为农村环境自治开 拓了空间	(121)
三、农村环境自治的社会权利(力)基础	(125)
第二节 农村环境自治的组织基础	(127)
一、第三部门在我国农村的发展	(128)
二、第三部门对农村法治局限性的弥补	(132)
三、第三部门在农村环境自治中的功能	(135)
第三节 农村环境自治的文化基础	(136)
一、传统文化——乡土社会的礼治秩序	(136)
二、政治文化——农村参与型政治文化崭露 头角	(139)
三、社会资本对农村环境自治的意义	(143)
四、环境伦理思想在农村的萌芽	(145)
五、农民参与环境管理的民主渴望的成长	(149)
第六章 “四位一体”农村环境自治模式的结构与内容	(152)

第一节	村民自治在农村环境自治模式中的基础地位	(153)
一、农村环境自治与村民自治的趋同性		(153)
二、农村环境自治与村民自治相结合是农民环境权益实现的必然要求		(156)
三、村民自治组织引领农村环境自治符合现代法治理念		(157)
四、优化村民委员会环境治理功能,落实环境自治		(159)
第二节	政府在农村环境自治模式中的引导地位	(164)
一、政府在农村环境自治模式中的正确定位		(164)
二、农村环境自治与行政调整手段的衔接		(177)
第三节	市场机制对农村环境自治的推动作用	(180)
一、利用市场机制,多方筹措环保资金		(181)
二、利用市场化手段,明晰农业资源产权,优化农业资源配置		(181)
三、农村环境自治与农业生态补偿机制、农业补贴等制度的结合		(182)
第四节	农村环境自治模式中的社会参与	(183)
一、农村合作经济组织在农村环境自治中的角色		(183)
二、环保 NGO		(186)
三、其他的农村社会组织		(190)

第七章 农村环境自治模式法律构建及运行机制	(191)
第一节 农村环境自治法律体系的构建	(191)
一、宪法	(191)
二、法律	(192)
三、行政法规和规章	(194)
四、地方性法规	(196)
五、其他规范性文件	(196)
六、农村基层群众自治的规章制度	(198)
第二节 农村环境自治模式法律制度建设	(200)
一、农村环境自治民主选举法律制度	(200)
二、农村环境自治民主决策法律制度	(205)
三、农村环境自治民主管理法律制度	(207)
四、农村环境自治民主监督法律制度	(213)
第三节 农村环境自治模式的运行机制	(215)
一、农村公共管理向农村公共服务的创新转化	(215)
二、建设农村参与型民主政治文化	(223)
三、农村环境自治模式下的权力配置	(228)
四、农村环境自治模式的经费保障	(236)
五、农村环境自治模式的权利救济	(239)
结 束 语	(248)
参考文献	(249)
后 记	(263)

第一章 导 论

第一节 研究选题的目的和意义

农村环境问题越来越严重。垃圾成堆,土壤污染,水资源浪费严重,乡镇企业污染事故频发,让政府、民间环保组织、学者们开始把注意力转向农村。怎样才能解决农村的环境问题呢?理论上说可以有很多的办法:法律手段、行政手段、经济手段、宣传教育手段、技术手段、工程手段等等。可是,这些手段能应对农村的环境问题吗?能解决农村的环境问题吗?如果不能同时进行,我们恐怕没有时间一个一个去尝试。我们得找到一个最行之有效的,去解决,至少缓解日益严峻的农村环境问题。本人认为,创新农村环境管理模式,完善农村环境管理制度,调整农村环境管理手段,加强农村环境管理监督,会是一条解决农村环境问题的有效途径。

农村环境管理一直是目前环境保护工作的薄弱点和难点,在城市环境不断改善的同时,农村环境污染问题却越来越突出,尤其是在工业化、城镇化程度较高的发达地区,农村环境污染已经严重制约了农村社会经济的发展和人居环境的改善。受农村居住分散的影响,造成管理成本高,长期难以形成有效的管理。

传统的行政干预的环境管理模式在农村很难奏效,首先是农村环保管理机构缺失。绝大多数乡镇没有环境保护机构,环境监测和环境监理工作基本处于空白状态。为数不多的乡镇环保监督

部门,也由于没有足够的人员和资源支付众多行政管理成本,环保职能基本没有履行。农村地域广阔,环境问题具有小、多、杂的特点,乡镇环保部门人力物力财力都很缺乏,难以胜任广阔农村面源环境污染防治的重任。我国现行农村环保行政执法,不仅常常受到地方保护主义的干扰,同时由于环境执法管理权分散,管理中还存在着相互扯皮、推诿责任的部门保护主义。其次,政府在决策的时候,往往更多考虑发展利益,而较少关注环境保护,尤其在两者相冲突的时候,最后往往是发展优先。加之存在地方保护主义,当地方私益与全社会公益相矛盾的时候,地方政府为了自己的当地利益,他们也往往宁愿损害环境公益,尤其对农民这一弱势群体的环境利益,更是不屑一顾了。所以才会出现很多基层政府成为污染企业保护伞的状况。第三,重末端治理、轻源头防治的污染控制模式很难解决农村环境问题。与城市工业点源污染相比,农村的面源污染治理难度更大。一旦形成一定程度的污染局势,就很难在短期内依靠人力技术从根本上治理,所以重在预防。而在城市可能奏效的预防措施在农村由于没有相应的激励机制,依然发挥不了作用。第四,在环保政策的实施上,地方政府与中央政府存在“讨价还价”和“对抗”倾向。在当前的体制特点下,地方政府在落实环境管理具体政策时,会与中央政府的要求产生一系列的矛盾与冲突,地方政府会凭借所拥有的经济资源和信息优势,以“上有政策、下有对策”的方式,尽可能减少或避免自身利益的损失,而忽略社会公益或其他地区的环境利益。^① 由上可见,传说中的政府失灵,在农村环境管理中已经非常明显。

对于政府失灵,学者们开始考虑和探讨适合于农村环境保护

^① 邓志强,罗新星. 环境管理中地方政府和中央政府的博弈分析[J]. 管理现代化, 2007 (5): 19

的特殊机制,市场机制作为政府失灵的补充,是学者们首先考虑的对策,然而,市场机制在我国农村环境保护中也难以生存。其一,农村环境资源权属不明及农业环境问题的外部性是农村环境问题的产生与恶化的主要原因。我国的草场退化、荒漠化及河流污染均属于经济学上的“公地悲剧”,由产权模糊造成的,而由于国家的一些基本经济制度难以突破,这些产权是很难界定的。其二,农业自然资源价格机制不合理,目前“产品高价、原料低价、资源无价”现象说明资源价格没有反映其真实价值(包括环境成本、机会成本等),导致农业资源破坏和浪费严重。其三,农业的生态功能并不能直接转化为农业经济效益,更不能直接转化为农民收入,而是间接地体现在周边的生态环境、投资环境和人居环境上,而体现“受益者补偿”原则的农业生态补偿制度,虽然在退耕还林还草项目中功不可没,但由于补偿金额有限,补偿范围有限,还远远没有起到推动农业生态环境保护的作用。其四,排污权交易制度在国外已经发展得风生水起,在我国也早有尝试,但是目前还没有在乡镇企业实行排污权交易的实例。可见,排污权交易这样一个新的环保市场制度也未能在农村环保中发挥作用。其五,环境资源税费使用不合理,农村几乎得不到惠泽。^①目前国家征收的环境资源税费,主要用于重点污染源防治、区域性污染防治、污染防治新技术新工艺的开发示范和应用。可见排污费使用的重点是用于补足排污单位治理污染,这些污染源主要分布在城市,而对于污染物主要滞留地的农村,则不包含在治理范围之列。所以对农村的环境治理也几乎没有帮助。因此可得出结论:在农村环境保护中,政府行政干预手段失灵,市场机制失灵,必须寻找第三种调整机制。

第三种调整机制,也可以称为第三代环境管理,它不同于政

^① 陈叶兰. 论市场机制在农村环境保护中的缺失[J]. 生态经济, 2009(12): 31~33

府行政干预,也不同于纯粹的市场手段,成为环境管理的一种新型模式。关于第三种调整机制的理论,蔡守秋教授有专文论述,第三种调整机制的主要调整方式是治理,所以又称为治理机制。在第一种调整机制即行政干预手段和第二种调整机制即市场手段均失灵的背景下,在公民社会日益成熟的前提下,第三部门,即非政府非营利组织的崛起,为第三种调整机制的推行创造了充分的条件。于是在国内外环境管理领域,第三种调整机制作用开始彰显。我们把第三种调整机制具体化到农村环境管理中,使它与行政调整、市场机制手段互相配合,互相协作,在村民自治基础上构建一种创新的农村环境自治模式,即“村民自治为基础,政府引导,市场推动,社会参与”的“四位一体”农村环境自治模式,它或将成为解决农村环境保护问题的一种行之有效的新型管理模式。

当前“社会自治”理论,成为“治理”理论研究的一个热点问题。而“社会环境自治”,则是社会自治在生态环境领域中的特殊体现和具体样式。学者黄爱宝指出:社会环境自治具有内在的环境伦理弘扬价值,具有重要的环境民主进步价值、特定的环境平等促进价值、明显的环境效率提升价值。^①可见,在农村设置环境自治模式,从现实层面有望解决一直积累下来的农村环境问题,从精神层面对环境伦理、环境民主、环境平等和环境效率还具有价值的提升作用。这为本人致力于本选题的研究增加了动力。

在农村进行环境自治,可以在村民自治这一个坚实的基础上进行。根据我国相关法律规定:村民自治是基层群众的自治,即属于社会自治。村民委员会也不是一级政府组织,而是自治组织。那么农村环境自治实质是村民自治的一个具体化。所以环境

^① 黄爱宝. 走向社会环境自治: 内涵、价值与政府责任[J]. 理论探讨, 2009(1): 6

自治不需要大动干戈地改变原有体制，而只需要在原来制度的基础上，进行细化、具体化，并加以落实，也许就可以走出一条坦途。可见，农村环境自治虽然还是一个新话题，但是并非空中楼阁，具有很强的现实可行性。如果能在村民自治的基础上，结合政府引导、市场推动和社会的参与，农村环境管理将有望改变以往失灵的局面。

农村环境自治模式虽然在理论上还很薄弱，但是在实践中已经先行。湖南省浏阳市葛家乡金塘村的农村环境自治模式，对生态农业的推进和农村人居环境的改善，取得了非常好的效果，也是兼顾了环境效益和经济效益的典范，在 2007 年就被推广至全国，各地纷纷取经学习。而由于各地农村综合条件不一样，难以照搬。所以需要从理论上探讨农村环境自治模式的必要性及可行性，并构建农村环境自治模式的法律体系及法律制度，并能考虑运用到农村环境保护实践的可操作性，这也是本课题研究的意义所在。

农村环境自治模式研究，是一个涉及多个学科领域的课题，它涉及环境法学、行政法学、民法学、公共管理学、社会伦理学等，不同的学科，其研究角度可能会有不同。本课题主要从法学的角度来研究农村环境自治，这个角度在之前的研究中还非常之少。此外，直接以农村环境自治为主题的研究，国内目前还没有先例，以往的相关研究中，主要是从环境治理、社会自治、农村村民自治等为主题来研究，所以，本课题的研究，是一次大胆的创新尝试。

可见，对“农村环境自治模式”的研究，不但具有必要性，而且具有可行性。尤其对解决当务之急的农村环境问题，具有重要的现实意义。本课题的研究，在对农村环境自治进行基本理论探讨的基础上，尝试从环境法学角度，结合公共管理学、环境伦理学、社会学等知识，设计出一种可行的“农村环境自治模式”，为农村环境保护寻求一条新的途径。

第二节 国内外研究现状及基本理论

国际上经过了第一代、第二代环境法的发展历程,当前已经进入第三代环境法的发展阶段。王圣礼在2007年9月发表的《刍议理想的第三代环境管理策略——兼议环境法的划代问题》一文中,介绍了第三代环境法发展背景下,纽约大学的理查德·B·斯蒂文(Richard B. Stewart)教授设计的一个理想的第三代环境管理策略框架:“第三代环境策略首先确定规章的目标,然后确定建立最合适的实现这些目标的统一法律和制度结构,最后选择最适合的目标管理工具”。如:荷兰环境管理法和新西兰资源管理法即被认为具有第三代环境法性质。文中论述的理想的第三代环境管理策略中就主张使用“环境契约”等自愿性环境管理措施,并主张国家设置环境保护目标,分区域灵活设置管理工具来实现目标,这一学说是环境自治的一个理论基础。

作为农村环境自治的上位理论之一的环境治理(environmental governance)理论,国外的理论研究已经比较系统化,实践也已经非常发达。在最高的层面上,在全球治理理论上,可以延伸出全球环境治理理论。张骥的论文《全球环境治理中的非政府组织》(2005)就论述了全球环境治理理论的概念及体系构成。孙法柏教授在其论文《全球环境治理体制下 NGO(非政府组织)的特征及法律地位》(2009)中论述了国际环境 NGO 在全球环境治理中的作用,说明了社会组织参与环境治理在国际上已经蔚然成风。李蔚军在其复旦大学硕士毕业论文《美日英三国环境治理比较研究及其对中国的启示》(2008)里,不但概括地介绍了环境治理理论,更重要的是他比较详尽地分析了美日英三国环境治理的体制、政策与行动,对我国环境治理理论研究具有很重要的参考意义。朱留财博士在其博士学位论文《环境治理结构:机制与善