

ZHONGGUO NONGCUN
HUANJING BAOHU DE ZHENGYI ZHI WEI

中国农村环境保护的 正义之维

郭 琰 著



人 民 出 版 社

中国农村环境保护的 正义之维

郭 琰 著

● 人 民 出 版 社

责任编辑: 杜文丽

责任校对: 张杰利

版式设计: 汪 莹

图书在版编目(CIP)数据

中国农村环境保护的正义之维 / 郭琰 著.

—北京: 人民出版社, 2015.4

ISBN 978-7-01-014739-0

I. ①中… II. ①郭… III. ①农业环境保护—研究—中国

IV. ①X322

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第068218号

中国农村环境保护的正义之维

ZHONGGUO NONGCUN HUANJING BAOHU DE ZHENGYI ZHI WEI

郭琰 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2015年4月第1版 2015年4月北京第1次印刷

开本: 710毫米×1000毫米 1/16 印张: 16.25

字数: 240千字 印数: 0,001—3,000册

ISBN 978-7-01-014739-0 定价: 48.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话(010) 65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书, 如有印制质量问题, 我社负责调换。

服务电话: (010) 65250042

内 容 简 介

本书围绕环境正义的理论视角对中国农村环境保护问题展开系统研究。书中强调环境正义是一个集分配正义、参与平等和承认政治于一体的系统概念，本书从国内环境正义、国际环境正义以及代际环境正义三个维度剖析了中国农村环境所面临的问题。最后，本书有针对性地提出实现城乡环境保护一体化、形成公正合理的全球环境治理机制以及走人与自然的可持续发展道路才是解决中国农村环境保护问题的根本出路。

青年基金项目

目 录

导 言	/ 1
-----	-----

第一章 环境正义论的理论分析	/ 29
----------------	------

第一节 从正义到环境基本善	/ 29
---------------	------

一、正义内涵的历史演进	/ 29
-------------	------

二、正义的环境	/ 40
---------	------

三、环境作为社会基本善	/ 47
-------------	------

第二节 环境正义的内涵与外延	/ 53
----------------	------

一、美国环境正义运动的兴起及影响	/ 53
------------------	------

二、环境正义的多重内涵	/ 65
-------------	------

三、环境正义的外延：三重维度	/ 74
----------------	------

第三节 环境正义论与人类中心主义、	
-------------------	--

非人类中心主义	/ 80
---------	------

一、人类中心主义与非人类中心主义之争	/ 80
--------------------	------

二、环境正义对人类中心主义的深化与发展	/ 81
---------------------	------

第二章 国内环境正义与中国农村环境保护 / 85

第一节 城乡二元结构 / 86

一、城乡二元结构的内涵和特征 / 86

二、中国城乡二元结构的发展演变 / 89

第二节 城乡二元结构与中国农村环境问题 / 92

一、“公地悲剧”与中国农村环境正义的缺失 / 92

二、城乡二元结构是中国农村环境正义缺失的
社会制度性根源 / 98

三、中国农民承受的国内环境污染压力 / 105

第三节 城乡一体化与中国农村环境保护 / 111

一、城乡一体化的提出及内涵 / 111

二、实现城乡一体化是中国农村环境保护的
根本途径 / 113

第三章 国际环境正义与中国农村环境保护 / 119

第一节 国际环境正义的理论分析 / 119

一、国际环境正义的现实根据 / 119

二、国际环境正义的理论基础 / 128

三、“地球救生艇”之辩与发达国家应该承担的
国际环境责任 / 149

第二节 国际环境不正义与中国农村环境问题 / 155

一、国际环境污染转移与中国农村环境
的恶化 / 155

二、中国农民承受的国际环境不正义 / 166

第三节	在全球视野中实现中国农村环境保护	/ 176
一、	全球秩序的新变化与中国和平崛起	/ 176
二、	全球环境治理的兴起与中国的积极参与	/ 179
三、	中国农村环境保护在全球环境治理中 得以实现	/ 182
第四章	代际环境正义与中国农村环境保护	/ 187
第一节	代际正义论的理论挑战及其可能的出路	/ 188
一、	非同一性问题	/ 189
二、	后果主义的回应	/ 192
三、	非后果主义的回应	/ 195
四、	罗尔斯的家庭模式	/ 200
第二节	中国农村环境的代际正义问题	/ 210
一、	农村环境危机与后代面临的困难	/ 212
二、	环境污染对农村儿童的伤害	/ 216
三、	环境污染对农村育龄妇女的伤害	/ 221
四、	农村后代所承受的环境不正义	/ 224
第三节	实现中国农村社会可持续发展	/ 234
一、	实现农村社会资源与环境的可持续发展	/ 234
二、	实现农村人口的可持续发展	/ 237
结束语		/ 239
参考文献		/ 243
后 记		/ 253

一、中国农村目前存在的环境污染状况

中国是一个农业大国，“三农”问题关系到整个国家的生存之本，而农村环境问题是“三农”问题的重要内涵之一。农村环境保护是新农村建设的重要内容，是建设社会主义和谐社会、实现生态文明的重要保证，是建设美丽中国、实现中华民族永续发展的重要体现。2005年10月，中国共产党十六届五中全会首次提出按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求建设社会主义新农村，在真正意义上揭开了中国农村环境保护的序幕。2005年12月国务院发布《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》（国发〔2005〕39号）、2006年中央一号文件即《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》以及2006年3月十届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展“十一五”规划纲要》的决议都明确了加强农村环境保护的重任，这也使得《中国环境状况公报》自2006年起明显不同于往年，公报中增加了“农村环境”状况的相关内容。2007年11月国务院发布了《国家环保部“十一五”规划》开始

启动农村环境治理工作，并发布了《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意见的通知》，要求在全国各地认真贯彻落实。2008年7月24日国务院召开了新中国成立以来的首次全国农村环境保护工作电视电话会议，明确了至2010年和2015年农村环境保护的主要目标，提出了“以奖促治”政策，中央财政首次设立农村环境专项保护基金。2009年2月，为指导“以奖促治”政策的实施，环保部、财政部等部门发出了纲领性的文件，即《关于实行“以奖促治”加快解决突出的农村环境问题实施方案的通知》。为进一步发挥“以奖促治”政策的实际成效，2010年环保部和财政部组织辽宁等8个省份开展了农村环境连片整治工作，示范效果明显。2011年3月，《国家“十二五”规划纲要》的“强农惠农”篇中明确了“十二五”期间农村环境特别是农村水、土壤等方面的保护与治理工作，实施农村清洁工程，加快推动农村垃圾集中处理，开展农村环境集中连片整治。2011年3月，环保部制定并印发了《关于进一步加强农村环境保护工作的意见》，2012年6月，围绕农村环境保护工作“干什么、怎么干”的问题印发了《全国农村环境综合整治“十二五”规划》。为深入贯彻党的十八大精神，2013年环保部在《2013年全国自然生态和农村环境保护工作要点》中明确提出建设美丽乡村，强化农村环境保护与治理。可以说，从2005年至今，党和国家为维护农民根本利益和长远利益，在农村环境保护方面联合多方力量、出台多项政策法规，付出了艰辛的努力。

但是随着工业化、城镇化、农业现代化以及经济全球化的日益发展，农村环境保护的实际成效并不显著。目前我国农村环境局部得到改善的同时，整体状况并不乐观，污染加剧、自然生态

环境质量下降的趋势没有得到根本的扭转。来自农村生活垃圾污染、农业生产污染、工矿企业污染、城市生活垃圾污染,甚至是发达国家转移过来的污染,已经超出农村环境能力所能够承受的范围,构成了农村环境日益严峻的亟需解决的问题。

第一,农村社会生活造成的环境污染问题。随着我国社会经济的飞速发展,人民生活水平显著提高,生活在广大农村的农民社会生活水平也发生了翻天覆地的变化,日常生活所需物品更加丰富和多样化,伴随而来的生活垃圾整体数量明显增多,生活垃圾种类明显增多,与以往草木灰垃圾相比,厨余垃圾、塑料袋、塑料瓶、玻璃瓶、易拉罐、果皮纸屑、生活污水、废旧鞋帽衣物、废旧金属与电池、废旧家用电器和电子产品、建筑和装修等垃圾都大量存在。2008年,李克强同志在全国首次农村环境保护工作会议上指出,“农村每年产生的九十多亿吨生活污水基本上任意排放,2.8亿吨生活垃圾也是随意倾倒。”^①因农民传统的生活模式并没有根本的改变,农村大多数没有对大量的生活垃圾进行分类和集中处理,依然是一种随手抛扔的状态,因此农户的房前屋后、世代依存的小池塘边和道路两旁到处都是垃圾,恶臭不堪。这不仅占用和污染了大面积土地,还污染了水源;不仅破坏了田园景观,还带来大量致病细菌和病毒;不仅使农产品受到污染,还侵害了当地居民身体的健康。

第二,现代农业生产带来的环境污染问题。我们首先从耕地质量下降、污染加重谈起。根据《关于第二次全国土地调查主要

① 参见《李克强副总理在全国农村环境保护工作电视电话会议上的讲话》,2008年,资料来源:http://www.cenews.com.cn/xwzx/zhxw/qt/200808/t20080813_588766.html。

数据成果的公报》显示，截至 2009 年 12 月 31 日，我国耕地总面积为 20.27 亿亩，虽然比原来增加了 2 亿亩，但耕地污染情况较为严重，约有五千万亩的中重度污染耕地已经停止种植，人均耕地面积下降到 1.52 亩，不到世界人均耕地面积 3.38 亩的一半。^① 是哪些因素导致了耕地土壤质量的下降呢？以土壤中重金属污染为例，根据科研人员的相关研究，人们发现土壤中重金属的输入来源主要包括大气沉降、污水灌溉、牲畜粪便、化肥、农药等。由于我国要解决 13 亿多人口的温饱问题，每年需要保证有足够的粮食和其他农产品的供应，在人均耕地严重不足的事实面前，我国农业生产需要投入大量的化肥、农药以及农用地膜来保证粮食总量的稳定增长。虽然我国粮食生产连续多年实现了总量的增长，但是并没有维护耕地的肥力和质量，对耕地进行掠夺式的利用，加之农药、化肥以及农膜的污染，结果造成耕地质量的退化和沉重的污染代价。

目前，我国已经成为世界上化肥和农药使用量最大的国家。“我国化肥和农药年施用量分别达 5400 万吨和 170 万吨，而有效利用率不到 35%。”^② 这一数据表明，化肥和农药的 65% 都是作为污染物排入环境中，导致了农田土壤污染，使得我国土壤在几千年的连续耕作中使用有机肥所保持的肥力和健康，在短短几十年就出现了明显的下降，全国土壤有机质含量不到百分之一。此外，化肥和农药的过量使用也会影响农田周边的河水，进入到水

① 参见国土资源部、国家统计局、国务院第二次全国土地调查领导小组办公室：《关于第二次全国土地调查主要数据成果的公报》，2013 年，资料来源：http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-12/30/c_125935536.html。

② 环境保护部、财政部：《全国农村环境综合整治十二五规划》，2012 年。

循环系统，导致水体的有机污染、富营养化，甚至引发地下水污染和大气污染，最终使得农产品质量下降，破坏农村地区生物多样性，危害百姓的身体健康。

伴随农膜技术的推广，“目前，我国每年约有 50 万吨农膜残留在土壤中，残膜率达 40%”^①。大量残留的农膜破坏土壤耕作层的结构，土壤的通气性和透水性降低，抑制土壤微生物活力，农作物生长受阻，影响农作物产量。同时，这些难以降解的农膜残留造成了田间地头出现大量的白色污染，即使农民进行焚烧，表面上减轻了白色污染，但是焚烧中释放了含有剧毒的二噁英会进入农民体内和大气中，危害持久不能消失。此外，由于天然气和煤气的广泛使用，秸秆已经不再用于燃料以供家庭生活之需，而是在野外或村边集中焚毁。初步估算，我国每年产生各类农作物秸秆约 8 亿吨，其中 30% 以上未被有效利用，秸秆随处堆放或就地焚烧，污染农村环境。

近年来，在现代农业生产中，规模化禽畜养殖带来的污染已经成为我国最大的、最主要的农业污染源。伴随人们生活水平的提高，城乡居民更加注重食品营养结构的合理性，对禽、蛋、鱼、肉（猪、牛、羊）的消费需求明显增加，这使得我国禽畜养殖业得到了快速的发展，但在养殖过程中，受传统粗放式养殖模式的影响，并没有形成布局合理、规范养殖的产业态势，大部分养殖场没有足够的能力来处理养殖中排放的禽畜粪便和污水，加之利用禽畜粪便堆肥还田率低，所以大量的禽畜粪便甚至没有经过任何处理就直接排入养殖场周边的田野、山坡、河

① 蒋高明：《中国生态环境危急》，海南出版社 2011 年版，第 60 页。

沟、水塘，对当地及其周边区域的环境造成严重的污染。有资料显示，2010年全国禽畜养殖业的化学需氧量、氨氮排放量分别达到1184万吨和65万吨，分别占全国排放总量的45%和25%，分别占农业源排放量的95%和79%。^①这一数据告诉我们，禽畜养殖业污染已经成为农业源排放中的最大贡献者，是农村环境污染的最大制造者。禽畜粪便中分解出来的有机酸、氨、甲烷、硫化氢等使得空气恶臭难闻，污染大气，并且污水的漫延和渗透会污染到地下水层，令地下水中细菌等有害物质含量超标，无法饮用，危害村民健康。此外，未经处理的粪便也会导致各种寄生虫泛滥，如果施用在田间，还会因肥力增加而破坏土壤结构，使农作物不能正常种植和生长。由于禽畜养殖业带给环境的压力已经非常严重，因此从2012年起，我国已经把禽畜养殖业污染作为主要污染物减排目标之一，我们期待禽畜养殖业的发展能够早日真正走上科学的可持续之路，实现现代禽畜养殖业与农民环境权益的双赢。

第三，农村工矿企业带来的环境污染。20世纪80年代，我国农村改革的发起带动了农村工业化的发展进程，乡镇企业“异军突起”，不仅有助于解决农村剩余劳动力的就业，增加农民的经济收入，而且还有效地扩大了农村经济的发展空间和活力。但是，农村工业的快速发展总体上属于技术低端，设备落后，劳动密集型的轻工业和低水平的造纸、印染、电镀、化工、建材、采矿业，处于一种粗放经营的状态。由于农村工业布局不合理，高

① 参见中国社会科学院农村发展研究所、国家统计局农村社会经济调查司：《农村绿皮书：中国农村经济形势分析与预测（2012—2013）》，社会科学文献出版社2013年版。

度分散,使得乡镇企业污染源点多而广、污染范围较大,不易于控制和管理。再加上有些企业环境责任意识不强,缺乏节能减排的技术、设备、资金和人员的投入,企业生产中排放的“三废”或者直接任意地排放或者夜间偷偷排放,污染了当地环境。有些不发地区,由于多年的矿业开采,大量含有重金属污染和放射性物质的矿渣直接堆积在地面,裸露在空气中,没有进行及时安全的处置,使得空气中漂浮大量烟尘、粉尘,农村地表水和地下水严重污染和土壤耕地毒化、重金属超标。蒋高明曾指出:“污染耕地的‘元凶’大多是间接的,罪魁祸首是来自工矿业废水的污水灌溉。我国因污水灌溉而遭受污染的耕地达3250万亩”,“全国每年因重金属污染的粮食达1200万吨,造成直接经济损失超过200亿元”。^①另外,据《关于第二次全国土地调查主要数据成果的公报》的相关资料显示,目前我国耕地面积中除了5000万亩受到中重度污染破坏外,还有一定数量的耕地因为开矿塌陷造成地表土层破坏,因地下水超采,已经影响正常的耕种。^②农村乡镇工矿业的发展带来的环境伤害与农村生活污染、农业面源污染叠加,使得农村地区生态环境和人居环境恶化,使得很多农村昔日的青山绿水变成了恶山臭水,也使得“孕妇流产”“新生儿畸形”“癌症村”的阴霾笼罩在农村工矿企业污染严重的农村周围。

除了农村土生土长的乡镇工矿企业对农村环境和农民健康造

① 蒋高明:《中国生态环境危急》,海南出版社2011年版,第59页。

② 参见国土资源部、国家统计局、国务院第二次全国土地调查领导小组办公室:《关于第二次全国土地调查主要数据成果的公报》,2013年,资料来源:http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-12/30/c_125935536.html。

成伤害外，我们还应注意到一些来自城市的高能耗、高污染、低产出的重污染企业落户农村地区所带来的严重环境污染。由于我国城市环境保护与治理的加强，我国出现了产业梯度转移，一些被大城市淘汰的重污染行业和企业纷纷在环境准入门槛很低的中西部地区和农村地区寻找再生的机会。而中西部地区和农村地区为了脱贫致富，加快发展，大力招商引资，关注单一的经济数据，忽视和放宽了对重污染行业企业的环境评估和监管，错误地认为农村环境的容量巨大，结果造成了城市重污染企业在农村地区生根发芽。转移而来的工业依然延续粗放型的生产模式，排放大量废水、废气和废渣，污染了周边水源、大气和土壤耕地。如果加上大城市在城乡结合部和郊区设立的开发区产生的污染、城市在农村周边设立的生活垃圾填埋场、垃圾焚烧站等的污染，农村地区事实上就不公平地承担了很多的城市转移而来的污染。

第四，发达国家在国际经济贸易合作中转移到我国农村的污染。全球化的进程加快了世界各国经济政治文化的交流与合作，发达国家与发展中国家综合国力的差异显著，因此在现有国际政治经济秩序中扮演不同的角色，发挥着不同的作用。在全球气候变暖的背景下，世界经济的发展步伐并没有放慢，发达国家为保持已有的发展优势和地位需要稳定的经济发展，发展中国家为摆脱贫穷与落后的面貌，需要加快经济的发展速度。发达国家在饱受 20 世纪中期经济发展带来的环境污染之痛后，在环境保护的理念和行动上都积累了丰富的经验，环境质量显著提高。然而，当发达国家为本国环境保护感到欣慰时，却利用国际经济贸易与合作对发展中国家转移输送了大量的环境负担。我国作为发展中国家之一，也主动或被动地成为发达国家转移本国环境负担的目

的地，而我国广大农村就成为直接或间接吸纳国外环境污染物的典型地区。美国、日本和欧洲等发达国家和地区利用跨国公司在我国直接或间接投资建厂，将冶金业、电子、化工、机械制造、稀有金属开采和冶炼以及橡胶产品制造等产业转移到我国，而这些大公司一般都选择在大城市的经济开发区和工业园建厂，这些区域一般都与农村紧密相连，给农村环境带来负面冲击。同时，英、美、日等国家还利用国际贸易将一些难以降解和有毒害的生活垃圾、电子垃圾和固体废弃物垃圾通过非正规途径运入我国，东部、东南部一些农村就成为接纳、分类和处理这些“洋垃圾”的站点，成为“洋垃圾村”，村民们在这些垃圾中淘金时，却没有意识到当地环境受到了严重的污染。近年来，我国在世界市场中因大量的“中国制造”产品的增加被冠以“世界加工厂”的标签，虽然带来了大量的外汇储备，但却耗费了大量资源成本和能源成本，牺牲了大量的环境成本，这些负担都与农村地区、农民生活紧密相关。

当前农村环境污染的加剧给农民乃至全国人民的生活带来灰暗的一面。因困扰大城市的雾霾多次光顾农村地区从而使得农民对原本不熟悉的PM2.5并不陌生，因一些农村地区饮用水水源受到污染而使世代生活在这些地区的农民不得不背井离乡成为环境难民或花钱买水继续生存，因化肥农药的不当施用以及农业灌溉水源受到污染而使得耕地土壤质量下降，农产品受到污染，“米袋子”“菜篮子”和“水缸子”变得日益敏感，呼吸清新的空气、喝干净的水和吃放心的食物成为很多城乡人民的奢望。因生活和生产环境的恶化而导致的身体疾病越来越多、越来越怪，最令人痛心的是全国很多省份出现“癌症村”，因病致贫、因病返

贫的现象也屡见不鲜。

农村环境污染无疑严重影响了农民的生活质量与身体健康，由此产生的环境侵害与环境收益的分配不均也诱发了大量的社会问题，农村环境冲突不断对社会稳定构成了挑战。据统计，从1995—2005年，环境信访的来信从5.8万多封增加到60.8万多封，2006年和2007年，因环境污染上访的案件大约在70万件。由环境所引发的群体性事件呈现越来越严重的趋势，保持了年均29%的增长速度，2012年又发生了很多环境群体事件，重大环境事件增长120%，例如四川什邡、浙江宁波和江苏启东的事件影响都非常大。2014年2月24日中国社科院法学研究所发布了《2014年中国法治发展报告》，该报告总结了2000年以来14年的百人以上群体性事件共有871件，其中因环境污染导致的群体性事件37件，万人以上的群体性事件中因环境问题引发的比例占到一半。^① 中国的环境群体事件中，参与主体主要是农民，占70%，他们深受当地企业污染的伤害，加上当地环保部门措施不力，政府为了地方政绩对这些环境危害选择性失明或者与污染企业结成利益同盟，使得农民正常环境诉求的渠道被堵塞，从而引发制度外的、非理性的解决方式，造成了严重的社会后果。

中国社会科学院农村发展研究所社会问题主任于建嵘教授指出，农村环境群体事件的共同特征体现为几个方面：第一，地方政府为了发展经济，无视国家的环境政策与法规，许可污染企业在当地落户，这些高污染企业可以大胆地排放污染物，虽然这些

^① 参见新京报：《报告称2000年来百人以上群体事件发生871起》，2014年，资料来源：http://news.ifeng.com/mainland/detail_2014_02/24/34134906_0.shtml。