



WenTi YuanLiu

周纪昌 / 著

中国农村环境侵权 问题研究

ZHONGGUO NONGCUN HUANJING QINQUAN
WENTI YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

中原工学院学术专著出版基金资助项目

中国农村环境侵权问题研究

周纪昌 著

经济科学出版社

责任编辑：刘 昕
责任校对：王肖楠
版式设计：代小卫
技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村环境侵权问题研究 / 周纪昌著. —北京：经济科学出版社，2007. 12

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6763 - 5

I. 中… II. 周… III. ①农业环境 - 环境保护法 - 研究 - 中国②农业环境 - 侵权行为 - 研究 - 中国 IV. D922. 684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 187989 号

中国农村环境侵权问题研究

周纪昌 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京密兴印刷厂印装

880 × 1230 32 开 9 印张 240000 字

2007 年 12 月第一版 2007 年 12 月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6763 - 5/F · 6024 定价：26. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

地球生态环境是一切生命之源，也是人类产生、生存和发展的自然根基。随着人类文明征程的脚步踏响，人类与自然的这种天然联系开始异化；当人类文明征程的脚印遍布整个地球时，人类与自然的这种天然联系最终演化出了人与人之间的环境关系，产生了人的环境权利诉求，形成了各种环境利益主体及利益分配格局。换言之，环境关系、环境利益和环境权利都是人与自然环境关系社会化的结果。

无论人与自然的关系如何异化，人类始终都是自然生态中的一个因子；无论人类变得怎样强大，始终都逃脱不了自然规律的统辖。自然生态环境不会只是被动地接受人类活动的影响，客观自然规律会把这些影响加倍地“返还”给人类。人类破坏生态环境就是毁坏自己唯一的家园，人类污染生态环境就是污染着人类自身。在人与自然的关系高度紧张的当今世界，人与人之间的环境关系变得非常复杂，环境利益矛盾和冲突日益凸显，环境权利的呼声日趋高涨。在这种条件下，环境问题已经成为重大社会问题，环境关系已经成为最重要的社会关系，环境权利已经成为人的基本权利。

在当今的中国，环境污染和环境破坏问题也有愈演愈烈之势，特别是在农村地区，环境问题已经成为严重影响农民生命安全、生产安全和生活质量的重大民生问题。周纪昌博士在本书中提出公民环境权的概念，对其性质、功能进行了深入分析。作者在淮河流域农村实际调查的基础上，从经济学的视角深入地剖析了中国农村居民环境权利状况及存在的主要问题和矛盾，揭示出中国农村环境侵

权的本质是在社会转型期各种利益群体对农村居民进行的利益剥夺的过程，中国农村环境关系失衡实际上是环境利益关系的失衡，并提出从公民环境权的视角重新构建环境管理制衡机制的观点。虽然中国目前关于环境问题和环境治理的理论与政策研究很多，但是像周纪昌博士这样以中国农村居民环境权为对象的研究尚属鲜见。该项研究的价值在于从环境利益、环境关系和环境权利方面揭示了中国农村环境问题的本质及产生的深层原因。

由于自然环境是每一个人生存所必需，所以环境权利也应属于人权范畴。作为一项基本的人权，环境权利的功能不仅仅是保障每一个社会成员公平地享有自然的环境，保证每一个社会成员不受他人污染环境行为的侵害，而且可以有效地调节人与人之间的环境关系。所以，在环境权利的框架内调节环境关系，是一条提高人们的生活质量、改善人与自然关系、促进可持续发展的重要途径。

人类环境关系的和谐是人与自然和谐的社会基础，虽然实现这种和谐还有很长的一段路要走，但是重要的是我们已经起步，只要坚持走下去，我们的地球家园就会恢复往日的美丽。

李建民

2007年11月于天津·南开大学

前 言

本书从利益分析的视角，在全面评述环境权理论及各国司法实践的基础上，提出了公民环境权的概念，对其性质、功能进行了深入分析，同时指出了公民环境权的理论基础是人权理论，其保障的理论基础是公共信托理论。在此基础上提出了环境侵权的客体不是公民的人身权和财产权，而是公民的环境权，这一定义的确立可以把环境侵权分为污染预防阶段侵权和污染侵害阶段侵权，并对其特征、类型进行了较为深入地剖析。公民环境权和环境侵权理论的确立为本书打下了坚实的理论基础。

本书重点对中国农村居民环境权利遭到侵害的现状、原因及后果进行了全面地分析，并从环境关系角度分析了环境侵权的深层社会原因。从这些分析得出了如下结论：在中国农村环境关系主体间的博弈中，在污染预防阶段和污染侵害阶段，农村居民在博弈局势中地位微弱；农村居民在环境行政诉讼过程中地位被动，在污染损害赔偿实现过程中困难重重；中国农村环境侵权的本质是中国社会转型过程中强势集团对农村居民环境利益的剥夺；中国农村居民在环境维权过程地位微弱的制度根源是中国环境制度供给中的非中性，农村居民在环境管理过程中没有参与进来；中国农村居民中的下层环境维权能力差。

在调查问卷、访谈、田野调查的基础上，本书综合运用案例分析、博弈分析、制度分析、比较分析等方法，深入地剖析了中国农村居民环境权利状况存在的主要问题及矛盾，针对存在的问题提出了全面、可行的政策建议，包括健全法律调节、行政调节和社会调

节的综合调节机制，培育农村居民的环境维权意识，提高农村居民环境维权能力，激励、规范和约束企业履行环境社会责任，形成一个以公民环境权利制约政府和企业权力的良性权利维护机制。中国农村居民的环境维权不仅关系到中国农村社会的发展，还关系到中国环境污染治理的效率，从政府管制到农村居民参与是一个民主、法治的进程。因此本书对中国环境管理体制改革和中国社会主义新农村建设有着重大的现实意义和深远的社会影响。

目 录

第1章 导 论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 文献回顾及简要评论	5
1.3 研究对象和思路	21
1.4 研究方法	23
1.5 研究的结论和创新	25
第2章 环境权利与环境侵权	30
2.1 公民环境权	30
2.2 公民环境权的理论分析	53
2.3 环境侵权	75
第3章 中国农村环境侵权的现状、特征和后果	86
3.1 中国农村环境污染现状和特点	86
3.2 中国农村环境污染形成的主要原因	93
3.3 中国农村居民面临的环境侵权	105
3.4 中国农村环境侵权的特征和影响	110
第4章 中国农村环境关系主体的博弈及行为分析	123
4.1 环境关系主体博弈的一般分析	123
4.2 中国农村环境关系中主体间的博弈	130

4.3 博弈关系中地方政府的行为分析	134
4.4 博弈关系中的企业行为分析	144
4.5 博弈关系中农村居民的行为分析	151
第5章 中国农村居民环境维权的困境及原因分析	160
5.1 农村居民在行政诉讼阶段的被动地位	160
5.2 农村居民污染损害赔偿实现中的困难	172
5.3 农村居民在环境维权过程中地位微弱的深层原因 ..	180
第6章 健全中国农村环境关系失衡的调节机制	197
6.1 健全中国农村环境关系失衡的法律调节	197
6.2 健全中国农村环境关系失衡的行政调节	215
6.3 中国农村环境关系失衡的社会调节	218
6.4 提高农村居民的环境维权意识	225
6.5 企业环境责任实现的制度设计	236
附录 淮河流域水污染引起人体健康风险的调查报告	251
参考文献	260
致谢	277

第 1 章

导 论

1.1 问题的提出

1.1.1 环境社会关系是环境污染的社会本质

环境问题出现以来，经济学界就给予了足够的关注，庇古的研究开辟了环境经济学研究的先河（Pigou, 1932），科斯争论^①推进了研究的进展（Coase, 1960），不可否认环境经济学的理论已经十分成熟，并成为各国政府制定环境政策的主要依据，影响着现实的经济发展和环境保护。但是同样的环境政策，为什么在有些国家非常成功而在有些国家却收效甚微呢？究其原因还要从环境问题的本质来进行分析。环境问题是人与自然的关系（技术和经济效率即技术关系）和人与人的关系（利益关系）共同作用的结果，使得环境问题的解决一方面要通过改善人类对自然的利用方式，即通过提高环境资源利用的技术效率和经济效率来实现，另一方面更要通过调整人与人之间的利益关系，即进行制度创新以适应变化的形势

^① 科斯争论（Coase debate）主要指经济学界围绕科斯定理进行的一系列的争论，区别于科斯定理（Coase theorem）。

要求。调整人与自然的关系必须通过调整人与人之间的关系来实现,因为人与人之间的关系是传递技术效率和经济效率的载体。总结国外环境治理比较成功国家的经验可以发现,这些国家几乎同时重视协调环境保护与社会公平的关系,才得以实现环境关系的和谐,从而达到了经济发展、环境保护和社会和谐的多赢。即环境经济学仅仅关注于技术效率和经济效率的实现,而没有关注在现实中的人与人之间的关系,所以在社会和谐的国家里环境经济学的指导非常成功,而在社会关系存在失调的国家里环境经济学的指导也难以奏效。

中国的环境保护虽然起步较晚,但是在短短的时间里却取得了很大成就。^① 随着中国市场经济的推进和各种利益的分化,中国正在经历着一场深刻的社会转型,在这种背景下,中国的环境政策出现了被边缘化的现实。^② 出现这种现象的根本原因是什么?难道

① 尽管建国以后的很长一段时间里我国政府也进行了一些环境保护的工作,但这一阶段基本上处于环境保护的孕育阶段。1973年我国召开了第一次全国环境保护会议,在随后的一段时间里,由于当时的历史原因,环境保护工作虽然在极其困难的情况下建立起了初步的基础,但后来就没有任何进展。1978年2月第五届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》,在这部大法中规定:国家保护环境和自然资源,防止环境污染和其他公害,这是新中国历史上第一次在宪法中对环境保护作出规定,为我国环境保护法制建设奠定了基础。1979年9月第五届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过了《中华人民共和国环境保护法》,从此结束了环境保护无法可依的局面,开始走上了法制的轨道,1982年通过了《中华人民共和国海洋环境保护法》。1983年在北京召开了第二次全国环境保护会议,这次会议确定的方针政策都是从客观实际出发,具有鲜明的中国特色,我国的环境战略思想开始成熟起来,这次会议将我国的环境保护事业推进了一个新的阶段。1984年通过了《中华人民共和国水污染防治法》,1987年通过了《中华人民共和国大气污染防治法》,1987年10月在中国共产党的第十三次代表大会的会议的报告中阐明了环境保护的意义。1996年国务院批准了《国家环境保护“九五”计划和2010年远景目标》,并实施《“九五”全国主要污染物排放总量控制计划》和《中国跨世纪绿色工程计划》两项重大措施,重点治理“三河”、“三湖”水污染和“两区”大气污染,这标志着我国环境保护正在走向成熟,我国环境保护从此进入全面管理阶段。参见曲格平:《中国环境保护事业发展历程提要》(代序),1990年中国环境年鉴,中国统计出版社1990年版。第1~12页。洪大用:《社会变迁与环境问题》,首都师范大学出版社2001年9月第1版,第142页。

② 环境边缘化是指环境政策的设计、执行和实施不能有效纳入到社会经济发展和决策的主流,导致环境政策实际上发挥着消防队的作用,具有典型的末端治理特征,无法从根源上解决环境与发展的矛盾。参见:张世秋:《环境政策边缘化现实与改革方向辨析》,载《中国人口·资源与环境》,2004年第3期,第14~18页。

中国的环境政策设计不科学？还是忽略了什么重要的因素呢？这就引发了对中国环境政策的审视和总结。中国自实施环境保护以来，一直十分重视环境政策的理论指导，在理论指导上基本上按照西方比较成功的环境经济学理论予以借鉴，可以发现在环境经济理论的研究方面中国并不落后。问题在于环境政策研究和制定没有充分考虑中国社会各种利益结构的变迁，因为环境政策是利益主体参与制定并作用于利益主体的，如果环境政策不能均衡主体之间的利益关系，再完美的政策都得不到有效的传递和实施。因此基于环境问题之上的利益关系——环境关系的研究应该是环境经济学关注的重点，我国处于社会转型期，转型期的最大特点是利益的分化和重组，所以这个问题更具有理论意义和现实意义。

1.1.2 中国农村环境关系失衡是利益关系失衡

根据近年来的环境公报可以发现，中国整体环境恶化的局势一直没有得到遏制，并且有加强的趋势。最近几年随着政府环境污染治理投资的增加，环境质量在改善，但是仅仅是部分城市地区的环境质量在改善。而广大农村的环境污染却在加剧，由于中国农村的生态环境占据了中国生态环境的绝大部分，中国农村人口占据中国人口的大多数，有些农村居民正在承受着巨大的环境污染的危害。我们可以从各种媒体报道得知中国农村环境污染造成的危害情况，并且也可以从身边或者从其他途径得知由于环境污染引起的纠纷情况。那么造成农村环境污染的根本原因是什么？农村环境污染为什么得不到有效治理？农村的环境污染为什么能得以继续？农村居民在这个过程中地位如何？这就引发我们进一步分析农村环境污染形成的根本原因及农村居民的环境权利状况。

1.1.3 从公民环境权的视角重新构建环境管理制衡机制

中国自1979年第一部《环境保护法》颁布以来,在有关污染控制、自然资源保护的问题上,法律的数量是部门法中最多的。中国的环境污染治理投资力度已经很大,环境保护机构也在加强。但是中国的整体环境污染依然没有减缓的趋向,这就引发我们思考中国的整个环境政策设计上到底缺乏什么?为什么效率这么低呢?中国的环境保护从开始就是一种自上而下的运动,不管是法律制定、环境管理还是环境司法,都是在政府主导下进行的。马克斯·韦伯认为,权力就是强迫他人服从自己的意愿的可能性,意味着在一种社会关系里哪怕是遇到反对也能贯彻自己意志的任何机会,不管这种机会是建立在什么基础之上。^①从环境政策角度看,外部效应就是对破坏环境负责的一方和从环境破坏中遭受痛苦的一方之间的权力,由此引发环境问题。由于各种各样的原因,对产生外部效应负责的一方有能力迫使第三方吞下他们行为的苦果。权力的特点是影响分配的不平等,在环境管理当中,政府的权力是强大的,而工业权力同样具有影响力,它有选择地点的优先权、影响法律的制定等。^②因此这种政府主导的环境污染治理在制度供给上会出现制度的非中性,在行政管理中会出现政府与工业企业的合谋和官员的寻租,这就需要对政府的环境管理权进行监督,而怎样对政府环境管理进行监督也成为现实中的一个难点。这就引发我们思考在环境利益关系中,公民具有什么样的权利?从公民环境权的角度制定环境政策是一个有效的方案。在中国的市场经济和工业化过程中,农村

① [德] 马克斯·韦伯著,约翰内斯·温克尔曼整理:《经济与社会》(上册),林荣远译,商务印书馆1997年12月第1版,第81页。

② [德] 弗里德希·亨特布尔格,弗莱德·路克斯,玛尔库斯·史蒂文著:《生态经济政策:在生态专制和环境灾难之间》,葛竞天、丛明才、姚力、梁媛译,东北财经大学出版社2005年5月第1版,第56页。

居民的环境利益被利益集团剥夺,从源头上研究中国农村居民的环境利益被剥夺的原因,从公民环境权的全新角度重构环境管理体制,形成一个制衡政府和企业的监督力量,实现以公民权利制约政府和企业权力的良性运转机制,这样才能够真正实现中国的环境污染治理,才能实现环境关系的和谐,从而实现人与自然的和谐。

1.2 文献回顾及简要评论

1.2.1 环境权的研究

1.2.1.1 国外环境权的研究及评述

第一,从人权的角度研究环境权。欧洲学者在环境权研究中运用人权研究方法,根据现有的人权法律文献,确实有某些因素将人权、环境权和环境方面的程序权密切联系在一起。应该承认,国际人权公约的确促进了环境权的发展。很明显,近几十年来,国际人权公约对环境权产生了很大的影响。在发展环境权的概念和拓展环境权的范围方面,欧洲法学界的学者们运用已有人权公约给予很多阐释,最具有代表性的研究有两个。丘吉尔通过研读国际人权公约,发现了许多环境权来源于人权的线索。^①这种实证的研究方法,似乎为欧洲法学界关于环境权的主流观点提供了较为可信的证据。根据丘吉尔的发现,包含“公民的和政治的”环境权的条约有:《关于公民权利和政治权利的国际公约》(1966)、《关于人权的欧洲公约》(1950)、《关于人权的美洲公约》(1969)以及《关于人权和人民权利的非洲宪章》(1981)。这些人权公约中的环境

^① Churchill R. R., *Environmental Rights in Existing Human Rights Treaties*. See Alan Boyle & Michael Anderson (ed.), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Charendon, Oxford 1998 (Paperback), pp. 89 ~ 108.

权包括了生命权（引申为国家应该采取积极的措施减少环境问题给生命带来的风险）、任何人的住宅和财产不受干涉的权利（引申为避免环境噪声和其他相邻妨碍）、接受公正审判的权利（引申为有反对国家的损害环境的计划的诉讼权利）以及信息自由权（引申为有获得环境方面的信息的权利）。丘吉尔希望能够通过司法实践中的示例来验证“接受公正审判的权利”中隐含了环境权，但他未能如意。与经济、社会和文化方面的环境权有关的条约包括《关于经济、社会和文化权利的国际公约》（1966）、《欧洲社会宪章》（1961）和《关于人权的美洲公约的协议》（1988）。从这些条约中丘吉尔找到了有益健康的环境权、良好的工作环境权、良好的生活条件权和健康权。

Merrills J. G. 在《环境保护与人权：概念的方面》一文中，对环境权理论作了仔细而全面的梳理。^①他认为，谈论作为一种集体权利的健康环境权或者作为基本人权的一部分的个人拥有与环境有关的一定权利，是指一种在论者看来是对重要的更为特别的客体的权利，他指出了环境权讨论中存在的五个方面的概念混乱：一是，环境权这个概念是否真的有必要？我们为什么需要这个权利以及如果没有它我们会失去什么？权利与偏好看起来有些混淆了。二是，我们拥有什么权利？三是，谁可以拥有环境权？四是，概念的确定性和一致性的问题。五是，环境权究竟是道德权利还是法律权利？

与欧洲学者的研究路径不同，日本学者主要是侧重于宪法解释方法，日本学者非常务实地从本国宪法的人权条款中寻求环境权的法律依据，试图依托现行的宪法来建立环境权理论体系。仁藤一、池尾龙良等学者从生存权的角度来解释环境权。他们在《“环境权”的法理》一文中提出，为了从破坏中保护环境，我们具有支

^① Merrills J. G., Environmental protection and human rights: conceptual aspects. See Alan E. Boyle & Michael R. Anderson (eds.), Human Rights Approaches to Environmental Protection. Clarendon Press, Oxford 1998, pp. 25 ~ 41.

配环境、享受良好环境的权利；对于随意污染环境、旨在妨碍我们的舒适生活或者想要加以妨碍的人，我们基于该项权利，具有要求排除或者防止这种妨碍行为的请求权利。他们认为，人类的生存和生活，是直接建立在衣、食、住等物质与文化之基础上的，而只有有了良好和健全的环境，这样的基础才能得到保证。因此，对健全而舒适的生活环境的保护，就成为生存权重要的基础性内容。他们从日本宪法第25条的生存权条款中，找到了环境权的法律依据。还有日本学者从生存权和幸福追求权的双重角度来解释环境权，提出了“双重包装”理论。他们认为，环境权的法律根据，不仅仅是单从宪法第25条的生存权，同时也应该从第13条所保障的幸福追求权之中去寻求。小林直树在其《宪法与环境权》一文中认为，尽管说仅仅从宪法第25条去寻求环境权的法的依据也是已经充分的，但为了更加积极地构建起环境权，就有必要对幸福追求权也加以援用。如此之好处，是在于能够构建起新的宪法理论，以对应于宪法第25条所不能包括的文化遗产保护以及将来出现的新问题。但是，小林直树在《现代基本权的展开》一文中也认识到，如果环境权所要保护的环境包括社会性环境，那么，实际上在属于自然环境的保护利益和属于社会性环境的保护利益之间，正在发生着为数众多的冲突，从而环境权理论本身内部就存在着一种自我矛盾。阿部照哉在其《环境权》一文中认为，幸福追求权为作为自由权性质侧面的环境权提供法的根据，可以阻止今后造成公害的行为，在保持现有环境上起到作用；而生存权为作为社会权性质侧面的环境权提供法的根据，公民可以对于已经污染了的环境要求作出一定的改善行为。日本宪法是在第二次世界大战结束以后在美军占领的特定历史条件下制定的，对其修改十分敏感，因此，日本环境法学者并未对环境权入宪法问题展开讨论，而是务实地采取了对宪法进行学理解释的办法。日本学者的环境权理论研究，也基本上可以认

为是采用了与欧洲学者同样的人权研究方法。^①

第二,可持续发展理论和代际公平理论。可持续发展理论影响着人们的价值观和政府的发展观,可持续发展的实践就逻辑地体现了对公民环境权和人类环境权的保护,因此可持续发展本身涵盖了环境权的内容。在此主要回顾一下代际公平理论。代际公平,又称世代间衡平,指的是在环境问题上平衡今人与后人(或当代人与未来人)的利益。代际公平理论是一个与可持续发展理论相关的理论,提出“稳态经济理论”的美国著名经济学家 Herman E. Daly 这样评价代际公平理论与可持续发展理论的关系:“布伦特兰定义告诉我们的仅仅是可持续发展意味着发展可能使未来遭到贫困”。^②从国际环境法的角度看,1972年的《人类环境宣言》已经触及了当代人与未来世代人的利益关系问题,已经包含了可持续发展的一些因素在内。在可持续发展理论的基础上,美国乔治敦大学法律中心的魏伊丝教授(Edith Brown Weiss, 1989)从国际法的角度总结出了一套代际公平的理论。^③魏伊丝的世代间公平的理论,与伊斯兰教关于人和自然的关系的观念、基督教传统、普通法的公共信托理论、马克思主义、非洲习惯法等有着深刻的渊源。该理论的核心是各世代人在利用地球的自然文化资源这些共同遗产的时候,同其他世代人也即过去和将来的世代人所特有的内在关系问题。这一理论的出发点是:各世代既是自然和文化共同遗产的管理人,同时也是利用人。作为地球的管理人,我们可以制定法律上能够强制执行的行为规范,规定对未来世代人所负有的伦理上的义务。我们的祖先对我们负有这样的义务。魏伊丝的理论构想主要是从道德方面设

① 转引自[日]大须明贺著:《生存权论》,林浩译,法律出版社2001年第1版,第195、197、201、202页。

② [美]赫尔曼·E.戴利著:《超越增长:可持续发展的经济学》,诸大建、胡圣等译,上海译文出版社2001年第1版,第3页。

③ [美]爱蒂丝·布朗·魏伊丝著:《公平地对待未来人类:国际法、共同遗产与世代间衡平》,汪劲、于方、王鑫海译,法律出版社2000年12月第1版,第16、17、21、41页。