

Public Law and
Government Regulation

公法与政府管制丛书 | 丛书主编：刘 恒

The Environmental Regulation of Rural Areas and
the Protection of Peasant's Environmental Right

农村环境管制 与农民环境权保护

李挚萍 陈春生 等著

Public Law and
Government Regulation

公法与政府管制丛书 | 丛书主编：刘 恒

The Environmental Regulation of Rural Areas and
the Protection of Peasant's Environmental Right

农村环境管制 与农民环境权保护

李 擎 萍 陈 春 生 等 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

农村环境管制与农民环境权保护/李挚萍,陈春生等著. —北京:北京大学出版社,2009.6

(公法与政府管制丛书)

ISBN 978-7-301-15204-1

I. 农… II. ①李…②陈… III. 农业环境-环境保护法-研究-中国
IV. D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 070892 号

书 名:农村环境管制与农民环境权保护

著作责任者:李挚萍 陈春生 等著

责任编辑:侯春杰

标准书号:ISBN 978-7-301-15204-1/D·2298

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址:<http://www.pup.cn> 电子邮箱:law@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788
出版部 62754962

印刷者:北京汇林印务有限公司

经 销 者:新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 24.25 印张 354 千字

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

定 价:39.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

《公法与政府管制》丛书总序

政府管制是否为公法学研究提供了替代性范式,是一个富有争议性的问题,而无论争议是否有结果以及争议的结果如何,政府管制作作为一种研究范式为公法学的研究注入了新的活力,提供了新的概念、术语、研究方法和技巧,则是难以否定的。

经济学家较早地关注和研究政府管制现象,他们通过创设价格管制、进入和退出管制等管制术语来解释市场失灵的现象,为传统经济学研究拓宽了领域。而后,政治学、社会学等学科也加入了研究行列,探求从政府管制中寻找新的研究资源。相对而言,公法学对政府管制的关注起步较晚,因为传统的研究资源基本上已经足够,公法学家们并没有迫切感到术语的缺乏和解释的乏力,按照科恩在《科学革命的结构》中的描述,这时处于一种“范式稳定”的阶段。而随着社会经济的发展,政府必须处理大量社会问题,如贫富分化、环境污染、失业救济、交通整治等等,随之而来的必然是行政权力的扩张和行政职能的增加,这种情况在西方发达国家出现在19世纪末20世纪初,在中国则出现于20世纪八九十年代。这就使得公法学,特别是行政法学不得不转移研究重点,将政治、政策、法律等系统变量纳入研究范围,这时候传统公法学研究范式的不足就开始显现了,它们无法解释研究过程中出现的许多新问题和诸多“异常现象”,这种“范式危机”的出现迫使公法学家们不得不去探寻新的“替代性范式”,政府管制研究范式便应运而生。按照美国研究政府管制的行政法学家约瑟夫·P.托梅恩教授和西德尼·A.夏皮罗教授的说法,政府管制研究范式可以对诸如管制国家的目标和目的、完善治理的构成条件、新公共议程的内容、官僚政府公共美德的构成条件等传统公法领域所不能解答的问题提供清晰而有解释力的答案。^①

① 参见[美]约瑟夫·P.托梅恩、西德尼·A.夏皮罗:《分析政府规制》,苏苗罕译,载方流芳主编:《法大评论》第3卷,中国政法大学出版社2004年版。

2 农村环境管制与农民环境权保护

国内公法学界近年来也开始重视政府管制,一批中青年学者以极大的热情自觉地从政府管制角度来研究公法问题,各种译著、论文、著作逐步推出,以政府管制为主题的学术会议也相继召开,如2005年11月中山大学法学院主办了“政府管制与行政许可学术研讨会”(本丛书中《行政许可与政府管制》一书即此次会议的成果),2006年5月在厦门大学举行了“政府管制与人权保障学术研讨会”等。

《公法与政府管制》是目前国内专门以公法和政府管制研究为主题内容的系列丛书,我们试图使丛书具有以下特色:

首先,是对现有相关研究成果进行阶段性总结。虽然近年来我国公法学界对政府管制的研究已渐趋热烈,但基本上还处于跟踪国外学术发展的水平,现有成果也多以国外该领域研究的译著或介绍为主,独创性的理论研究成果尚不多见。这种情况既与原有的研究资源和基础有关,也与整个社会背景有关。是以本丛书尽量选择在目前国内政府管制研究方面具有代表性、创见性的公法学著作,以期对目前积累的研究成果作一个阶段性的总结。

其次,为公法学研究拓宽视野。我国传统的学科划分将公法学分割为宪法学、行政法学等部门学科。而我们认为,公法学研究应该具有更加广阔的视野,而不应进行简单分割。本丛书立足公法研究而不限于行政法研究的范畴,即是考虑到公法学研究领域整合的需要。而国内公法学,特别是行政法学的研究范围,基本上还囿于行政法基础理论、行政行为、行政程序和行政救济等传统领域,政府管制等新兴领域的研究基础还比较薄弱。对有希望成为替代性范式的政府管制研究来说,我们必须拓宽学术视域,予以足够关注,以使学术更好地服务于社会实践,同时也顺应世界公法学领域研究的发展趋势。

最后,为今后政府管制研究提供一个交流平台。《公法与政府管制》丛书将瞄准本领域的前沿性研究成果,逐步出版一系列著作。本丛书的出版将秉持兼容并蓄的态度,我们希望这是一个开放性的平台,期待与同行们在此进行交流与合作,共同推动我国公法学的研究与发展。

是为序。

丛书主编 刘 恒

前 言

进入 21 世纪以来,中国政府和社会展现了前所未有的环境保护热情和决心。但是,我国的环境现状却是,在局部地区有所改善的同时,全国整体环境形势仍在恶化;在城市环境质量得到一定程度提高的同时,部分地区、部分群体正遭受着十分严重的环境问题困扰,重大环境事故和严重污染事件不断出现。这暴露出我国现行环境立法、环境管理中存在不足,除了早已为中外学者所诟病的执法不力因素外,一些环境法基本理念、价值追求在法的制定和运行中的缺失或遭遇的现实挑战,也是我国环境恶化局面迟迟难以转变的重要原因。

环境立法技术、法律政策设计或许正趋于科学化而日益精致,然而中国的实际是,即使是良好的法律,其理念也未能深入人心而成为日常或政治生活中的基本准则,民众守法意识和自我权利保护意识依然淡薄。具体到环境问题,长期以来由于对国家、公共利益的过分强调对个人权利的忽视,部分群体为了国家整体经济发展的需要做出了很大牺牲,却未分享到资源开发带来的惠益,不公平地负担了“环境不利益”。这种环境不利益的直接来源有环境违法行为,也有正常的开发行为。环境不利益应当公平负担,这是“污染者负担”原则的发展,即对于“正当”环境行为所致的不利环境后果社会成员平等负担,对于违法行为导致的不利后果,追究违法者责任,由其负担环境不利益。然而两类环境不利益在我国都存在不公平负担局面,部分群体不仅负担了正当行为的环境不利益,而且负担了违法行为导致的环境不利益,他们的环境遭受侵害,救济却难以实现。而有些群体却是环境利益的主要受惠者,甚至有环境违法者得不到制裁。这种不公平,尤其是权利救济不能,又直接导致民众法律信仰难以树立,反过来阻碍环境法制的真正发展。这些是中国的环境不平等现象、中国的环境正义问题,也将是中国环境保护的核心问题。

2 农村环境管制与农民环境权保护

在环境问题日益严重的今天,这些不利群体的环境状况将可能更加恶化,直接威胁他们的生存和发展。最典型的就是农民,他们极易遭受环境侵害,权利救济难以实现,这些将成为中国环境正义问题的焦点。^①

(一) 农民成为中国环境弱势群体

环境弱势群体范畴缘起社会弱势群体,近年才被学者专门提出。^②农民在环境保护中处于双重弱势地位——相对于排污者和城市居民的弱势。相对于污染者的弱势地位,使农民在与排污者协商、谈判和抗争中处于劣势;相对于城市居民的弱势地位,使得农民在分配环境保护资源、阻止城市污染转移等方面处于劣势。^③这使得农民的环境权益更容易受到侵害。不难理解,农民因相对贫穷而易沦为社会弱势群体^④;但是在环境问题上,问题显然要复杂得多,贫穷不是农民成为环境弱势群体的唯一原因,这是中国环境正义问题的特殊性。^⑤

造成中国农民环境弱势地位的原因主要有三方面:

一是外在因素的作用。^⑥首先,立法对农民环境权益缺乏必要关怀,中国现行环境法律法规体系基本是建立在城市环境问题和污染防治基础上的,对于农村环境问题明显缺乏规定,而农村环境问题具有区别于城市的自身特殊性,这就导致对于农村环境问题的解决来说,

① 学者逐渐认识到环境不正义现象在中国客观存在,并结合美国的“环境正义”理论对之做了初步探讨,但此类成果都见于国外文献,如 Jian Ke, *Environmental Justice: Can an American Discourse Make Sense in Chinese Environmental Law*, 24 *Temp. J. Sci. Tech. & Envtl. L.* 253.

② 黄锡生、关慧:《试论对环境弱势群体的生态补偿》,载《环境与可持续发展》2006年第2期。

③ 李挚萍:《社会转型中的农民环境权益的保护》,载《中山大学学报》(社会科学版)2007年第4期。

④ 廖加林:《关于我国社会弱势群体的伦理思考》,载《学术交流》2006年第1期。

⑤ 环境正义问题在中国发生的模式显然有别于美国,因而不能简单以美国的某种模式套用分析中国的问题。参见: Ruixue Quan, *Establishing China's Environmental Justice Study Models*, 14 *Geo. Int'l Envtl. L. Rew.* 461

⑥ 此处参考了李克荣等:《环境弱势群体:农民环境权保护》,载2006年中国法学会环境资源法学研究会年会论文集。

现行环境立法缺失或难以适用,使得农民环境权益缺乏具体规定,一旦受到侵害很难寻找法律依据加以有效保护。其次,政府对农村环境问题缺乏应有的重视,相对于城市而言,农村环境管制主体缺位(至今尚无农村环境保护职能部门),相关基础设施投入不够和人员配备严重不足甚至没有,以致环境执法严重不足,违法行为因成本低而更加泛滥。更深层次的原因是,政府更强调城市对国民经济发展的带动作用,对城市的建设和环保的投入更多,而忽略和牺牲了农村地区的环境保护。

二是农民自身因素的影响。首先,农民知识相对缺乏,又缺乏适当的环境利益代表主体,他们的利益需求和意志在立法和政策制定过程中未能得到很好表达;^①其次,农民对企业污染认识不足,在缺乏环境信息来源的情况下,无法对环境变化做出及时反应,且环境权利意识淡薄,对政策、法规多不知情,因而表现为易受侵害;而在受侵害后,法律观念缺乏,自我保护意识不强,这又导致难以救济。

三是农民与生存环境的特殊关系。农民对自然环境有双重依赖——作为生产资料的依赖和作为生活条件的依赖,农业是最大限度依赖于自然的特殊生产部门,而农民的生活资料又在很大程度上直接取自于天然资源,如饮用水、燃料、食物、建筑材料等,这使自然环境状况对于农民的生存和发展质量有更直接的影响。

这几个方面原因的存在,再加上农民的相对经济弱势,导致了农民在我国处于一般环境弱势境地。

(二)农村环境问题显露

农民处于环境保护的一般弱势地位,但由于农村远离工业文明以及自身较大的环境承载力,这种弱势在很长时间里并不明显;相反,农村在我国反而一向是环境状况较为理想的区域。究竟是什么促使农民这种环境弱势地位在当代中国逐渐显露呢?

一是工业文明的进一步发展,导致资源匮乏,对农村及偏远地区

^① 有关决策中正视“利益代表主体”不同诉求,参见杨海坤等:《建立健全科学民主行政决策的法律机制》,中国政法大学法治政府研究院<http://law.china.cn/thesis/txt/2006-08/02/content_149902.htm>(最后一次访问2007-4-19)。

4 农村环境管制与农民环境权保护

资源的开发活动加剧。这些活动既攫取了农民对资源的利益,又给当地带来不利的环境影响,这种环境不平等是导致农村环境问题显露的重要原因。

二是城市污染工业和污染物转移给农村环境带来的负面影响。城市污染物的出路目前主要是向农村和郊外转移。一些污染企业觊觎农村自然资源、人力资源的廉价以及环境管制的不足,转移到了农村地区,它们给农村环境带来极大的破坏;而部分城市环境治理工作上的成就,多少也是建立在这种牺牲农村农民环境权益的转移行为上的,这种工业转移某种程度上就是“污染转移”(pollution displacement)。^①而农村农民和地方政府可能也会因为经济上弱势,出于经济发展的考虑错误地迎合了这种转移,这种转移行为是导致农村环境问题的主要原因之一。

农民在社会中的弱势、农村基础设施不足导致的环境脆弱,再加上外来力量对相对封闭的农村环境的干扰影响,导致农民环境弱势地位的真正形成,农民已逐渐成为中国环境问题的特殊群体。农民在中国的环境弱势地位决定了他们是环境不平等、环境不正义现实面前的直接也是最大的受害者。这是我们选取以农村农民为研究对象的原因所在。在环境受害面前,如何实现农民环境权利的救济,矫正种种环境不正义现象,这是本书所要探讨的。

在环境保护体系日趋完善的今天,农民不能再次被摒弃于制度之外,农民作为与城市居民平等的法律主体,必须平等地享有各项法律权利。城乡二元结构以及城乡环境问题的不同特点,决定了在解决城乡环境问题上也有遵循二元体制的必要性。矫正环境不正义的途径在于将环境资源利益和环境负担以法律权利、义务的形式进行重新分配,对环境保护监管机制和救济机制进行改革。如何针对农村环境问题和农民社会地位的特点寻找保护农民环境权的途径,矫正环境不正义是摆在我们面前的主要论题。从2006年开始,中山大学环境法诊所将广东农民环境权益保护研究确立为课程的主要项目,该项目有幸得到美国洛克菲勒兄弟基金的资助,而且在进行中也得到美国佛蒙特

① [日]宫本宪一:《环境经济学》,朴玉译,三联书店2004年版,第207~209页。

法学院部分师生的参与和支持。

由于国内对我国环境正义问题和农民环境权益研究尚且不足,实证分析更是欠缺,我们对农民环境权保护问题的研究是从广泛的社会调查开始的,一方面希望直接从实践中寻找答案,另一方面则希望让学生们在接触实践中达到学习的目的。首先,我们组织学生到广东省的各地区,包括广州、深圳、中山、阳江、佛山、东莞、潮州、揭阳、汕头、兴宁、河源、韶关等进行了大面积的问卷调查;其次,我们还选取广东省境内几个水污染严重受害的村落,即翁源“癌症村落”等进行了深入的实地考察及跟踪研究;再次,我们还安排学生亲自参与建设项目中的公众意见征集过程,让学生了解法律制度的实施状况。通过对农民环境意识、环境受害情况和污染救济进行实证调查研究,我们进一步深刻地认识到,中国的环境问题,特别是农村的环境问题十分复杂。貌似强大的管理机构和法律法规体系在解决农村环境问题上是多么地苍白无力,面对受害农民求助的目光,我们常常惭愧和悲哀于自己的无能为力。但是我们知道我们不能放弃,从中国目前政府和民众的环境保护决心上,我们相信,环境状况会向好的方面发展,关键需要我们每一个人都贡献自己的一份绵薄之力。作为学生和学者,我们有条件通过调查研究和写作向社会提供一些有用的信息和对策建议。本书就是在此心愿上完成的,希望为研究中国农村环境保护问题起到一些作用。

本书的分工如下:李挚萍完成第一章、第四章第三节、第九章第三节的第一部分;路玉中、王娇完成第二章;闫利娟完成第三章;杨清风完成第四章的第一、二、四节;李秀娥完成第五章;张泰刚完成第六章;彭若愚完成第七章;邓敏贞完成第八章;陈春生完成第九章;罗文翠、盛玉华、肖陈翔、戴希玹、李秀娥完成附录中的调研报告。全书由李挚萍修改统稿。各章的内容虽有分工,但是大家的研究对象是一致的,所以内容上难免有一些重复,又由于各章作者有自己的观点和写作风格,全书会存在一些观点和风格上的差异。本书的不足之处敬请读者提出宝贵意见。

李挚萍

2009年4月于广州中山大学

目 录

前言

第一章 社会转型与农民环境权保护

- 第一节 背景介绍 1
- 第二节 农村环境的总体状况 2
- 第三节 农民环境维权意识和能力分析 4
- 第四节 农民环境维权的困境分析 8
- 第五节 保护农民环境权益的若干对策建议 11

第二章 环境正义与农民环境权保护

- 第一节 农民环境权和环境正义 16
- 第二节 农民环境权保护与环境正义 28
- 第三节 矫正环境不正义的总体构想 40
- 第四节 完善农民环境权保护制度的具体思考 52

第三章 控制污染向农村转移的法律对策

- 第一节 我国目前污染向农村转移的基本情况 67
- 第二节 我国控制污染向农村转移的法律现状及其不足 72
- 第三节 控制污染向农村转移的法律对策 77

第四章 中国土壤污染的法律救济研究

- 第一节 我国土壤污染总体形势及法律救济现状 91
- 第二节 土壤污染法律救济之基本方式 99
- 第三节 美国土壤污染法律救济机制及其对中国的启示 118
- 第四节 中国土壤污染法律救济之资金保障机制的建立 136

2 农村环境管制与农民环境权保护

第五章 农村环境保护中的公众参与

- 第一节 农村公众参与环境保护的一般界定 147
- 第二节 农村公众参与环境保护的现状分析 152
- 第三节 完善农村公众参与环境保护制度的建议 160

第六章 农民环境知情权的法律救济

- 第一节 我国农民环境知情权法律救济现状及主要障碍 172
- 第二节 农民环境知情权法律救济障碍的原因分析 179
- 第三节 农民环境知情权法律救济制度的完善 185

第七章 农民污染受害救济的路径分析

- 第一节 农民环境受害:作为个案的“癌症村落” 207
- 第二节 对污染受害救济方式的分析 211
- 第三节 农民环境救济的出路 229

第八章 农村环境监管法律机制

- 第一节 农村环境监管法律机制的现状考察 238
- 第二节 改进农村环境监管体制的建议 252
- 第三节 完善农村环境监管措施的对策 259

第九章 农村环境保护立法的完善

- 第一节 农村环境保护立法现状与特点 283
- 第二节 创新农村环境保护立法原则 296
- 第三节 创新农村环境保护基本制度 303
- 第四节 创新农村环境保护措施 315

附录一 广东农村农民环境权益问卷调查数据统计 338

附录二 佛山市东风有限公司项目农民参与环评调研报告 352

参考文献 366

第一章 社会转型与农民环境权保护

——以广东农村为例

第一节 背景介绍

中国改革开放二十多年以来,城市化、工业化的速度非常快,与此同时,环境问题也日益突出,近十年来环境污染和破坏的重灾区从城市向农村蔓延。在城市产业升级换代和城市环境整治过程中,大批落后的、污染严重的工业项目和工业生产设施向农村转移,垃圾和废弃物也以广阔的农村为堆放地。^①而农村急于发展经济、脱贫致富,乡镇企业迅猛发展,家庭作坊星罗棋布,而生产设施大多技术落后,没有相应的防治污染设施配套,导致一家企业污染一条河、一个工厂毁掉一大片土地的现象普遍存在。此外,农村不合理使用农药、化肥,过度养殖以及生活垃圾缺乏管理所造成的环境问题也较为严重。部分农村的农民不仅没有享受到发展的益处,而且成为发展的牺牲品,其生活环境和生存环境因为环境污染和破坏日益严重,因环境污染致贫、因环境破坏返贫的现象增加,农民的环境权益受到严重损害。

在中国,农民是环境权利意识和环境维权能力最弱的一个群体,如果没有特殊的救济机制和其他社会力量的帮助,农村环境问题还会加重,造成新的社会矛盾,恶化城乡之间原已存在的不和谐和不公平,并必将损害社会的长远利益。所以,针对农民和农村环境问题的特点,探讨农民环境权益的保护和救济途径及方式十分必要和紧迫。

广东省处于中国改革开放的前沿,工业化、城市化的进程都走在

^① 参见潘岳:《环境保护与社会公平》,载《中国环境报》2004年10月29日第1版。

2 农村环境管制与农民环境权保护

全国前列。广东农村出现的环境问题在全国具有代表性,选取广东农村进行研究因而具有典型意义。2006年7月至10月,笔者组织了约30名中山大学法学院环境法诊所学生和其他学生进行了一个全省范围的农村环境权益的调查。调查的内容是农民环境权利意识和维权能力。调查的区域包括广州、深圳、中山、阳江、佛山、东莞、潮州、揭阳、汕头、兴宁、河源、韶关等,所选取的地区既有地处珠江三角洲腹地的发达地区,也包括经济欠发达的东西两翼和山区。在选取具体调查地点时有意识地挑选了环境问题明显和环境问题不明显的两类村落。被调查者的年龄、文化程度、婚姻状况和生活水平等情况也有所考虑。调查以问卷访谈的方式进行,最终共回收了360份问卷,对20多人进行了访谈。

第二节 农村环境的总体状况

广东是改革开放的前沿,经济发展迅猛,经济地位举足轻重。但是广东的环境变化情况如何呢?笔者在此不准备引用官方的数字,而是想通过农民的感受来进行某种程度的描述。

在全省各地所调查的360人中,44.1%的人对环境状况表示出不满或者担忧。44.2%的人认为他们的“环境质量变得越来越差”,只有21.7%的人认为“环境质量变好了”,而认为“环境质量没有变化”的人有31%。^①

环境问题的主要表现,第一是“垃圾污染”,第二是“水污染”,第三是“空气污染”,第四是“噪声”。

调查结果显示,在农村生活水平提高后,垃圾的排放量大大增加,过去农村的生活垃圾成分简单,多数可作为农田肥料再利用,现在生活垃圾中塑料制品日益增多,成分复杂,难以简单地再利用,农村的建筑垃圾、养殖垃圾、加工产业垃圾也数量惊人,而农民对农家肥的使用热情降低,垃圾大量废弃,成了农村环境污染的头号大敌。目前部分

^① 本书的调查数据全部来源于问卷调查统计。部分被调查者在填写问卷时,对于自己不知道或不清楚的问题选择了不作答,由此导致部分问题的选项数据统计的百分比之和少于百分之百。下同。

农村已经开展垃圾统一收集的工作^①,但是,由于没有统一规划的垃圾填埋和处理场所及设施,收上来的垃圾也只是在村外较远的地方堆放,没能从根本上解决问题,而且会造成二次污染。此外,城市垃圾和工业废弃物向农村转移的现象也很普遍。

11.7%的被调查者认为,他们耕种的“农田土质变差,以至完全不能种植农作物”;33.3%的人认为,他们耕种的“农田土质变差,导致农作物大量减产”;34.2%的人认为,“土质没有什么变化”;只有2.8%的人认为“土质在变好”。

农村地区的水质总的来说比城市好,接近50%的受访者仍以村落附近的井水、河水、山泉水等为饮用水源。但有17.8%的人认为,他们的“饮用水水质一向很差”,另有29.7%的人认为,他们的“饮用水水质在变坏”,两项相加的比例是47.5%。由于自来水的水质比较稳定,意味着直接从地下取水饮用的人大多面临着水质变坏的问题。

农村的空气质量目前还不错,但有44.7%的人认为“空气质量开始变坏了”,14.7%的人认为“空气变得很差”,两项相加的比例接近60%,只有26.1%的人认为“空气质量没有变化”,8%的人认为“空气质量在变好”。

由于目前农村缺乏环境监测手段,对环境质量的判断主要依靠农民自己的亲身感受和经历。他们普遍认为环境质量的急剧变化主要发生于近十年间,特别是近五年间,也就是说始于20世纪90年代中期,这正是广东城市化进程最快、工业转型最关键的时期。

至于造成环境变化的原因,54.4%的人认为是“工厂排污”,16%的人认为是“农业养殖和开发活动”,17.8%的人认为是“村民生活”。工厂排污已经成为影响农村环境状况的主要因素。据调查,造成农村污染的企业以五金、电镀、化工、造纸、采矿企业为主。

62.5%的被调查者所在的村落有外来投资者创办的企业。调查结果显示,是否有外来投资者办厂与当地环境是否恶化有明显的关系,有外来投资者办厂的地方环境恶化的情况较为严重。但是村内有

^① 广东省近年来在农村普遍开展“三改一建”工作,即以沼气池建设为龙头,实施改厨、改厕、改圈配套工程。旨在改善农村的环境卫生状况。

4 农村环境管制与农民环境权保护

无企业与环境质量的好坏并不总存在正相关性。在调查过程中发现,许多受到严重污染的村落,自身并没有企业,污染物是从别的地方来的,有的村落的环境恶化是由于农村废弃物造成的。

有 33.9% 的被调查者表示,他们或者他们的家人正在或者曾经因环境污染受到财产损失或者健康损害。这一数字显示环境污染已经造成较为普遍的实质性损害。

第三节 农民环境维权意识和能力分析

一、农民的环境意识和环境权利意识

(一) 农民的环境意识

总的来说,农民的环境意识还不够高,对于环境状况的理解有一定的差别,许多人将环境状况简单地理解为卫生状况,只涉及垃圾和污水问题,有的更是将其环境状况理解为生活境况,需要进行一定的解释才能进入正题。有相当多的人因为不明白我们的问题而拒绝调查,能够完整地理解环境状况和环境质量含义的人很少。对于当地的环境状况的了解程度,54.2% 的人选择“知道一点”,29.4% 的人表示“不太清楚”,4.7% 的人不作答,只有 11.7% 的人选择“知道很多”。尽管如此,农民对环境的关注程度还是有较大的提高,经过一定的解释后,绝大多数的被调查者都能说出自己所处环境的大致状况,能对环境质量进行一定的判断并说明环境质量恶化的大致原因。受教育程度越高,环境意识就越强。

农民的环境意识与农民可以获得环境信息和环境知识的程度也有关系,尽管农民对环境信息的需求增加,但是他们对当地环境状况的了解途径,占第一位的竟是靠“自己的感觉”;第二位是“媒体报纸”;第三位是“听别人说”;第四位是“政府告诉”;第五位是“村委会通知”。这说明目前各地农民获得准确环境信息的途径极少。问及他们是否希望知道更多的环境信息,53.9% 表示“希望”,25.6% 表示“无所谓”,10.6% 的人表示“不需要”。说明农民对环境信息的需求是相当大的,但是目前他们所能得到的信息极为有限,获取信息的途径主要靠政府和村委会,这两类机构都不能提供给他们足够的信息。我们

的学生到韶关市翁源县几个“癌症村”^①调查时了解到,当地农民都知道他们受到的环境污染很严重,农民曾多次向政府要求提供当地环境状况的资料和监测数据,但是从镇政府、县政府到市政府,都无法提供农民所需要的有关环境质量的确切信息。目前也没有什么机构对农村环境状况有全面的了解和掌握。

问及污染的企业在其附近设厂的态度,54.4%的人表示“反对”,25.8%的人表示“无所谓”,只有15.3%的人表示“欢迎”。与改革开放初期许多地方对企业来者不拒相比,现在农民的觉悟有所提高,更可贵的是,许多村干部对于污染企业的引进也有了较为清醒的头脑。但是农民们对于污染企业的心态是矛盾的,选择对污染企业“无所谓”和“欢迎”的占了40%左右,这些人还是希望企业能给他们带来好处。贫困地区的人期待企业能增加他们的就业机会,而发达地区的人更多地希望企业能增加他们做生意的机会。前者追求摆脱贫困,后者追求致富,这也说明,不同地区农民生活水平的差异。企业越是与当地人的利益交织在一起,其污染问题就越难解决。

(二) 农民环境维权的意愿及认识

在问及被调查者如果受到污染损害,是否想改变这种状况时,有41.4%的人表示“非常想”,39.7%的人表示“偶尔有这种想法,但不大可能去做”,13.3%的人则表示“没有想过”。由此可见,农民的环境维权意愿还是相当强烈的。

对于自身环境权益的理解,农民们普遍关注到财产权和健康权两个方面,很多人都会将自己的健康状况与环境状况联系起来,特别是一些近几年来村民中出现健康状况明显恶化的地方。但是几乎没有人向有关部门或者法院主张过健康权益的损害赔偿,大部分的受害者认为,由于健康恶化的原因难以证明,证据难以收集,所以,放弃了对健康损害的救济请求。在农村,家庭有成员患病,轻则使生活发生困难,重则导致这个家庭破产。所以,对疾病的态度是,小病能拖则拖,拖不了的就去一些小诊所随便拿些药对付一下,当获知自己患上重大

^① 广东翁源县新江镇的上坝、凉桥、糖心、阳河等村庄的农田和饮用水,由于受到大宝山地区的采、选矿生产废水的污染,导致这些村庄的村民出现过高的癌症患病率,被人们称为“癌症村”。