

中国地质大学(武汉)学术著作出版基金资助

中国

ZHONGGUO
XINNONGCUN HUANJING FAZHI YANJIU

新农村环境法治研究

梁滌坚 廖建求 刘建新 王丽娜/著



中国地质大学出版社
ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE

内容简介

本书针对党中央、全国人大、国务院提出的“建设社会主义新农村”、“落实科学发展观”、实现“生态文明”、构建“和谐社会”、确保“依法治国”等重大战略决策,就新农村城镇化、工业化、现代化发展进程中涌现出来的农村经济发展的不可持续,生态环境的失衡与恶化,城乡环境的不和谐,给广大人民的生命财产安全和子孙后代的福利带来的严重危害,以及由此引发出的一系列社会冲突,进行了比较系统、科学、深入地理论探讨。

本书的适用对象为环保科研人员、教师、学生及环境保护行政执法和司法人员等。

图书在版编目(CIP)数据

中国新农村环境法治研究/梁涤坚等著. —武汉:中国地质大学出版社, 2009. 6

ISBN 978-7-5625-2365-9

I. 中… II. 梁… 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 099944 号

中国新农村环境法治研究

梁涤坚 廖建东 著
刘建新 王丽娜

责任编辑:张 华

策划编辑:张 华

责任校对:戴 莹

出版发行:中国地质大学出版社(武汉市洪山区鲁磨路 388 号) 邮政编码:430074

电话:(027)67883511

传真:67883580

E-mail: cbb@cug.edu.cn

经 销:全国新华书店

http://www.cugp.cn

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32

字数:466 千字 印张:16.75

版次:2009 年 6 月第 1 版

印次:2009 年 6 月第 1 次印刷

印刷:武汉市教文印刷厂

印数:1—800 册

ISBN 978-7-5625-2365-9

定价:42.00 元

如有印装质量问题请与印刷厂联系调换

自序

受我国社会经济“二元”结构的影响,在社会经济、文化、政治、法制等方面,中国都呈现出城市和农村的二元分化格局,如户口有“农”与“非农”之分,法制有国家法和民间法之分,政治体制上存在国家政府科层制和村民自治之分,经济上有工业经济和农业经济之分,如此等等。我国的环境问题、环境保护、环境法律制度也不例外。在城市,环境问题主要集中在以工业污染为主的点源污染。对于这种污染,政府在很大的程度上能拥有较为充分的信息,以主动的姿态,包括事前的环境影响评价及听证等预防手段、事中的环境监测、事后的环境救济,利用国家在城市治理中的比较优势,在市民环境意识高涨的推动下,一般通过环境的立法、执法、司法活动都会比较圆满、如愿地解决好。可是,在农村,环境问题呈现出与城市环境问题迥异的特征,如农业生产面源污染比较突出并且形势日益恶化,农民生活污染贯穿于农村环境的始终,工业企业随着“城市准入标准”(环境标准)的提高无法在城市落脚而将战场转向农村所导致的污染“移民”。此外在农村环境法治方面,也是远远落后于城市,并且问题多多。

在立法上,关于农村环境的环境法规较少,没有系统的国家层面上的污染控制法规,法规、技术规范及污染物排放标准中一些措施受我国污染控制技术研究水平的限制,还不够具体、详细,可操作性不强,收效甚微。就目前农村环境的执法现状看,虽然农业部门负责农业生态环境保护、监管,财政部门负责落实农村环境保护专项资金,建设部门负责指导制定各省村镇建设整治规划,水利部门负责农村水资源保护,卫生部门开展农村卫生工作,国土部门负责基本农田保护与建设、矿山生态环境保护监督管理,环保部门监督管理农村工业污染源,林业环境、动植物的保护则由林业部门负责,但是,这是一种“九龙治水”的局面,没有权威的部门对农村环境实行统一有效地管

理,涉及农村环境保护的司法措施几近一片空白。究其原因,不外乎在于农民在维护自己的环境权时的各种弱势状态,如经济上的弱势、信息上的弱势、心理上的弱势及技术上的弱势等,以及环境公益诉讼机制的欠缺,维权援助机制的不健全,缺少适用法规等。至于守法方面,其一是无法恪守,其二是环境保护意识很弱,其三是守法成本高昂。

现在,可持续发展、和谐发展观念,建设循环经济社会、“两型社会”(资源节约型社会与环境友好型社会)的主张深入人心。完善农村环境法制,强化农村环境执法,进一步降低农民环境维权成本,是全社会实现环境公平正义的大势。

党中央、国务院确定的我国农村环境保护的主要目标是:到2010年,农村饮用水水源地水质有所改善,农业面源污染防治取得一定进展,严重的农村环境健康危害得到有效控制;农村生活污水处理率、生活垃圾处理率、畜禽粪便资源化利用率、测土配方施肥技术覆盖率、低毒高效农药使用率均提高10%以上;到2015年,农村人居环境和生态状况明显改善,农村环境监管能力显著提高。为了完成党中央、国务院确定的我国农村环境保护的主要目标,最有效的手段之一就是强化农村环境法治。

但是,具体如何做到?则是必须进行深入研究的,这些研究应该包括基础研究、现状研究、国外的借鉴研究和具体机制研究。

本书就是在这样的背景下写作的。

是为序。

作者
2008年初冬

目 录

基础篇

第一章 和谐社会与农村环保·····	(3)
第一节 农村环保工作理念·····	(3)
一、正确理解新农村规划的概念·····	(3)
二、正确认识农村的发展定位是搞好农村规划的第一步·····	(4)
三、规划要体现“优化环境促增长”的理念·····	(5)
四、规划要以水资源保护为纲带动农村环境综合整治·····	(6)
第二节 小康社会与农村环保的关系·····	(7)
第三节 城市环保与农村环保·····	(10)
第二章 循环经济与农村环保·····	(13)
第一节 循环经济概述·····	(13)
第二节 我国农村发展循环经济的环境保护问题·····	(17)
第三章 环境友好型社会与农村环保·····	(20)
第一节 环境友好型社会概述·····	(20)
第二节 我国农村建设环境友好型社会的环境保护问题·····	(23)
第四章 可持续发展与农村环境保护·····	(24)
第一节 可持续发展概述·····	(24)
第二节 我国农村可持续发展面临的环境保护问题·····	(27)

现状篇

第五章 我国农村环保现状及其成因分析	(31)
第一节 当代农村环境问题	(32)
一、概述	(32)
二、当代农村环境问题	(33)
第二节 当代农村环境问题成因分析	(63)
一、环境规划与管理角度分析	(63)
二、环境管理法律分析	(67)
三、环境管理经济学分析	(74)
四、环境管理社会学分析	(86)
第六章 农村环保法制现状及其成因分析	(95)
第一节 农村环保概述	(95)
第二节 农村环保法制现状	(97)
一、农村环保立法的现状	(97)
二、农村环保执法的现状	(100)
三、农村环保司法现状	(103)
四、农村环保守法的现状	(103)
五、农民环保法律意识不强	(104)
六、农民参政、议政意识不强,缺少权利意识	(105)
七、对农村环保法制建设重要性的认识不足	(105)
第三节 成因分析	(106)
一、农村环保法律意识淡薄	(106)
二、农村的环保立法、执法、司法分析	(107)
三、未设置农村法制科研机构	(108)
四、我国环境管理体制不完善,监督力度不足	(109)
五、法制教育不健全	(115)

六、农村法制建设不健全	(119)
-------------------	-------

借鉴篇

第七章 发达国家农村环保法制建设	(123)
第一节 日本农村环保法制建设	(123)
一、日本农村现代化过程中的环境问题	(123)
二、日本解决农村环境问题的对策	(126)
第二节 欧洲国家农村环保法制建设	(131)
一、实施生态补贴	(132)
二、植树造林,美化环境	(135)
三、农业产业结构调整与环境保护相结合	(135)
四、加强农业科研	(135)
五、对农业项目进行环境协调预测	(136)
六、控制水体的养分污染	(136)
第三节 美国农村环保法制建设	(138)
一、美国农村发展过程中的农业环境问题	(138)
二、美国解决农村建设中农业环境问题的对策	(140)
第四节 韩国农村环保法制建设	(145)
一、制定专门法律	(146)
二、制定和实施一系列促进计划	(146)
第八章 我国农村环保法制建设的完善	(151)
第一节 我国农村环境保护法制存在的问题	(151)
一、与市场经济不相适应	(151)
二、与环保全球化不相适应	(153)
三、环境保护法律意识淡薄	(155)
四、环境执法体制缺位	(156)
五、环境违法成本低	(156)

第二节 完善我国农村环境法制建设的构想·····	(158)
一、树立“以人为本”的立法理念·····	(158)
二、健全农村环境保护法制体系·····	(163)
三、相关配套制度的建立与健全·····	(178)

机制篇

第九章 农村环境保护的经济机制·····	(189)
一、农村环境保护的相关经济理论·····	(189)
二、农村环境保护的经济途径·····	(194)
第十章 农村环保的机构机制·····	(200)
第一节 农村环保专门机构设置的必要性·····	(200)
一、农村环境管理机构匮乏·····	(200)
二、农村环境保护机构的重要性·····	(201)
第二节 农村环保专门机构设置的路径选择·····	(202)
一、村民自治或者社区模式·····	(202)
二、资源环境管理模式·····	(204)
三、区域管理模式·····	(205)
四、行业或部门管理模式·····	(205)
五、我国的模式选择·····	(206)
第十一章 农村环保的公众参与机制·····	(207)
一、公众参与概述·····	(207)
二、关于农村公众参与环保的法律规定·····	(208)
三、农村公众参与环保存在的问题·····	(209)
四、农村环保的公众参与机制的完善·····	(210)
第十二章 农村循环经济建设之义务机制·····	(213)
一、农村循环经济建设之义务主体·····	(213)
二、农村循环经济建设之政府义务·····	(214)

三、农村循环经济建设之企业义务	(218)
四、农村循环经济建设之公众义务	(220)
第十三章 城乡环境法律制度的协调机制	(222)
第一节 和谐社会法治理念	(222)
一、和谐社会的内涵解读	(222)
二、作为法治理念的和谐社会	(222)
三、环境保护法对和谐社会法治理念的回应	(224)
第二节 农村环境规划制度	(225)
一、国家社会经济发展规划对农村环境的规划	(226)
二、城市环境卫生体系规划对农村环境的规定	(228)
三、城乡规划法对城乡环境的规划	(229)
四、新农村建设规划	(231)
第三节 农村环境生态补偿制度	(232)
一、何谓生态补偿	(232)
二、农村生态进行补偿的缘由	(233)
三、农村环境生态补偿制度的原则	(234)
四、农村环境生态补偿的制度设计	(237)
第十四章 农村环境纠纷解决机制	(244)
第一节 我国环境纠纷解决机制	(244)
一、纠纷解决机制	(244)
二、我国的环境纠纷解决机制	(245)
第二节 农村环境纠纷的诉讼外解决机制	(249)
一、我国农村环境纠纷非诉讼机制的现状分析	(249)
二、环境纠纷非诉讼解决机制的立法选择	(251)
三、农村环境纠纷解决机制的价值	(263)
四、小结	(271)
第三节 农村环境公益诉讼制度	(272)
一、环境民事公益诉讼立法	(272)

二、环境行政公益诉讼立法	(276)
附录一 关于加强农村环境保护工作的意见	(280)
附录二 国家农村小康环保行动计划	(288)
附录三 国务院办公厅关于限制生产、销售塑料购物袋的通知	(308)
附录四 秸秆能源化利用补助资金管理暂行办法	(312)
附录五 《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》 ..	(316)
附录六 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定	(318)
附录七 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	(339)
附录八 中国城乡环境卫生体系建设	(354)
附录九 中华人民共和国城乡规划法	(367)
附录十 中华人民共和国草原法	(382)
附录十一 中华人民共和国防沙治沙法	(396)
附录十二 中华人民共和国固体废物污染环境防治法	(407)
附录十三 中华人民共和国环境保护法	(425)
附录十四 中华人民共和国农业法	(433)
附录十五 中华人民共和国水土保持法	(454)
附录十六 中华人民共和国水污染防治法	(462)
附录十七 中华人民共和国土地管理法	(482)
附录十八 中华人民共和国循环经济促进法	(501)
参考文献	(514)
后 记	(524)

基础篇

第一章 和谐社会与农村环保

中国共产党第十六届五中全会把建设社会主义新农村作为我国现代化进程中的重大历史任务,提出了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的建设目标,这当中包含了加强农村环境保护工作的新内涵。国务院将农村环保作为环保工作的重点,要求着力解决土壤、农业和村镇污水、垃圾污染,推进生态农业发展,促进农民生活质量提高、乡村环境整洁。我国第六次全国环保大会提出了做好新形势下的环保工作,关键在于加快实现“三个转变”的发展思路。

第一节 农村环保工作理念

农村环境保护工作面临千载难逢的历史机遇。面对新形势下对农村环保工作提出的新要求,如何理清思路,统一认识,扎实推进是摆在我们面前的一项紧迫而重大的任务。这就要求我们重新认识农村环保问题的根本,创新农村环保工作的理念。农村环保工作要纳入新农村规划和发展的全局。

一、正确理解新农村规划的概念

规划是新农村建设的第一步,规划走在前面,就污染治理而言,可以事半功倍,并且可从根本上解决“先污染后治理”的问题。统筹“生产发展,生活改善,生态良好”是其宗旨。新农村建设要因地制宜

地搞好规划,要把握当地农村环保问题的根本和发展趋势,既要针对现状又要预见未来,一定要突出务实性,切不可千篇一律。西部相对落后地区的农村应该把规划和新农村建设初期的重点放在以道路交通、垃圾集中处理等硬件设施和村容整治上,而东部则在于治理工业污染的同时注重农村面源污染控制以及河、湖、地表水源地保护等工作。

科学制定规划,明确建设目标。建设社会主义新农村是一个长期的历史过程,也是一项庞大的系统工程,必须按照“生产发展、生活宽裕、乡村文明、村容整洁、管理民主”的目标要求进行科学规划。在制定新农村规划时,要特别注意以下几点:一是因地制宜,要与当地的自然环境相协调,做到保护环境、节约资源和可持续发展;二是量力而行,要与当地的社会经济发展水平相协调;三是切合实际,我国各地农村发展不平衡,新农村规划一定要切合实际,要尊重群众意愿,切忌搞形象工程。此外规划一定要体现农民的需求,不能因为某些需求不容易体现政绩而被忽视,真正将农村环保体现在地方的有关计划和规划中。最后规划要体现新农村建设的科学性,新农村规划不是纯粹生产式的类园区规划,不是纯粹保护式的类生态规划,不是纯粹生活型的类人居规划,而是集“生产、生活和生态保护”为一体的综合规划,涉及社会、经济、科学、教育、文体、卫生的多元优化发展及和谐共处的各个方面。

二、正确认识农村的发展定位是搞好农村规划的第一步

在新时期,我国面临很多经济社会问题,面临很多挑战。应对这些挑战,都需要解决好“三农”问题。把农业、农村、农民问题解决了,许多经济社会问题就会迎刃而解,而且还会为下一步的经济社会发展打下牢固基础。我们必须正确认识农村改革发展的四个定位。首先是要继续解放思想,必须结合农村改革发展这个伟大实践,大胆探索、勇于开拓,以新的理念和思路破解农村发展难题,为推动党的

理论创新、实践创新提供不竭源泉；其次是要坚持改革开放，必须把握农村改革这个重点，在统筹城乡改革上取得重大突破，给农村发展注入新的动力，为整个经济社会发展增添新的活力；第三是要推动科学发展，必须加强农业发展这个基础，确保国家粮食安全和主要农产品有效供给，促进农业增产、农民增收、农村繁荣，为经济社会全面协调可持续发展提供有力支撑；最后是要促进社会和谐，必须抓住农村稳定这个大局，完善农村社会管理，促进社会公平正义，保证农民安居乐业，为实现国家长治久安打下坚实基础。

目前，农村环境问题的种种迹象表明，农村的发展方向有失偏颇，从而导致了大量的“污染向农村转移”。因此，我们认为，农村发展应该定位在保护大农村生态的基础上，主营大农业，鼓励发展农产品加工业，对任何非农工业实行严格的环保准入制。农村发展的主攻方向是保证国家的粮食安全，维护国家的生态安全，而城市包括城郊地区的城镇应为工业提供足够的发展空间，不应该挤占农村的水、土、气等资源。

三、规划要体现“优化环境促增长”的理念

环境问题是人类面临最严重的问题，环境污染和破坏会给我们带来严重的危害，它威胁生态平衡，危害人类健康，直接制约经济和社会的可持续发展，以至于危及人类的生存和发展。面对环境问题，把环境与发展对立起来，只要环境，不要发展的“零增长”观点，那是无路可走的；只要发展，不要环境保护，“先污染后治理”的观点也是愚蠢的。构建社会主义和谐社会，必须促进农村经济社会全面进步，但发展经济不应该以牺牲环境为代价，土地、水资源等都是农业生产的基本要素，以牺牲农业命脉为代价的经济增长是不可再生和难以逆转的，长此以往，必将影响经济发展的后劲和持续性。应当通过规划，体现立足优化环境来促进经济增长的导向，正视农业肩负着粮食安全与生态安全双重责任的战略地位，使农村环保的各项工作都围

绕着改善环境促发展和抓好发展促环境的总体思想来开展。

四、规划要以水资源保护为纲带动农村环境综合整治

水是生命之源,保障水资源安全是农村环保工作的重中之重。将保障饮水安全作为首要任务,是因为喝上干净的水,是人民群众最关心、最直接、最现实的环境权益。其次,保证土壤不被污水灌溉,因为污水灌溉和农药化肥的不当施用,是污染土壤和影响农产品质量的重要问题。最后,保护环境生态用水。长期以来,人们只重视工业、农业、生活用水的供应和安全,唯独环境生态用水没有列入规划和保护的视野。事实上,从国家和社会长远发展的角度来看,生态用水可以容纳一定的污水,维持水生生物的生长,以及维持区域地下水的补给,是保障人民生活与健康质量不断提高的基础,是维护国家生态安全、环境安全和可持续发展的重要资源,应在规划中给予明确和重视。

目前就全国而言,通过规划,东部地区应加强“水”污染防治工作,采取有效手段保证水质安全;西部地区则要突出水资源的节约和保护,利用人均耕地多、农业结构调整回旋余地大的特点,调整农业结构,搞好水土保持,发展节水农业。

中国共产党第十六届五中全会通过的“十一五”规划的建议提出了建设社会主义新农村的重大历史任务,为做好当前和今后一个时期的“三农”工作指明了方向。为了使规划具有可执行性,2006年2月21日,中央发布了《中共中央和国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》(以下简称《意见》)。《意见》涉及统筹城乡经济社会发展、农业科技、农业流通、粮食生产、农业结构、农业产业化、循环农业、农民持续增收、社会保障、农田水利、耕地质量、土地征用、生态建设、乡村基础设施建设、村庄规划、人居环境治理、社会事业、义务教育、劳动力技能培训、文化建设、卫生建设、新型文明风尚、税费改革、金融改革、基层组织建设、农民权利的保障、新型社会服务化组织

等方面的措施,既结合了中国农村、农民和农业的实际,又体现了措施的合理性、全面性、系统性和层次性。

我们应该切实做好社会主义新农村的环境保护,其符合构建社会主义和谐社会的目标,并且是构建社会主义和谐社会中不可缺少的环节。

第二节 小康社会与农村环保的关系

在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告中,江泽民同志第一次阐述了全面建设小康社会的奋斗目标。经过全党和全国各族人民的共同努力,我们胜利实现了现代化建设“三步走”战略的第一步、第二步目标,人民生活总体上达到小康水平。这是社会主义制度的伟大胜利,是中华民族发展史上一个新的里程碑。在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告中,胡锦涛同志又一次提出:“我们已经朝着十六大确立的全面建设小康社会的目标迈出了坚实步伐,今后要继续努力奋斗,适应国内外形势的新变化,顺应各族人民过上更好生活的新期待,把握经济社会发展趋势和规律,坚持中国特色社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的基本目标和基本政策构成的基本纲领,在十六大确立的全面建设小康社会目标的基础上对我国发展提出新的更高要求。确保到2020年实现全面建成小康社会的奋斗目标。”

(1)增强发展协调性,努力实现经济又好又快发展。转变发展方式取得重大进展,在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境的基础上,实现人均国内生产总值到2020年比2000年翻两番。社会主义市场经济体制更加完善。自主创新能力显著提高,科技进步对经济增长的贡献率大幅上升,进入创新型国家行列。居民消费率稳步提高,形成消费、投资、出口协调拉动的增长格局。城乡、区域协调互动发展机制和主体功能区布局基本形成。社会主义新农村建设取得重