

国家社科基金青年项目资助 (08CSH018)

周纪昌 王霄羽 杨林霞 石燕捷 著

我国农村水污染受害者 社会救助机制及对策研究

WOGUO NONGCUN SHUIWURAN SHOUHAIZHE
SHEHUI JIUZHU JIZHI JI DUICE YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

中原工学院学术著作出版基金资助

我国农村水污染受害者社会 救助机制及对策研究

周纪昌 王霄羽 杨林霞 石燕捷 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国农村水污染受害者社会救助机制及对策研究/周纪昌等著.
—北京: 经济科学出版社, 2013. 5
ISBN 978 - 7 - 5141 - 2775 - 1

I. ①我… II. ①周… III. ①农村 - 水污染 - 社会救济 -
研究 - 中国 IV. ①X52②D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 298045 号

责任编辑: 李 雪 王 瑛
责任校对: 隗立娜
版式设计: 代小卫
责任印制: 邱 天

我国农村水污染受害者社会救助机制及对策研究

周纪昌、王霄羽、杨林霞、石燕捷 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: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京万友印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 19 印张 430000 字

2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2775 - 1 定价: 55.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前言

本书研究人员长期在淮河流域农村典型地区从事农村水污染受害者社会救助实践，课题组进行了系统地总结与反思，从利益分析的视角，提出了环境贫困的概念，对其特点、本质进行了深入分析，提出环境贫困的本质是环境利益关系的失衡，并对环境贫困的类型和影响进行了剖析。环境贫困理论的建立为我国农村水污染受害者社会救助的分析打下了坚实的理论基础。

本书全面分析了中国农村水污染受害者社会救助的现状和存在的问题，并从社会制度角度分析了我国农村水污染受害者陷入困境的深层社会原因。从这些分析得出了如下结论：我国农村水污染受害者是一个人口数量多、地域分布广泛、社会地位低下、维权能力弱的群体，政府在社会加速转型期应该建立一个农村水污染受害者的社会救助体系；政府救助资源有限，应该培育社会力量，减轻政府负担，使社会救助具有持续性；农村水污染受害者社会救助需求具有多层次性，因此必须实施法律援助、环境救助、医疗救助、精神救助、发展救助、社区复兴救助等全面救助；非责任企业参与救助的动力源泉是社会责任竞争力，这种动力来自于政府制度的约束、激励和规范；农村社区是受害者的主要社会网络，社区复兴救助是增强受害者自救能力一个主要途径；民间组织、慈善机构、志愿者等社会力量是政府救助的有益补充，它们的活动受政府制度制约，政府应引导社会力量全面参与救助；政府、企业和社会救助是外力，受害者自救是内力，只有使受害者形成内生机制，在政府主导的救助体系下，才能够实现政府、企业、社会力量、受害者的共赢。

在参与式调查、调查问卷、访谈的基础上，借鉴国外水污染受害者社会救助的经验，综合运用制度分析、比较分析等方法，深入地剖析了中国农村水污染受害者社会救助存在的主要问题及矛盾，分析了我国农村水污染受害者社会救助激励机制、约束机制、协作机制、保障机制、内生机制、评估机制的结构、原理和运行，根据社会救助机制运行的规律，针对存在的问题提出了全面、可行的政策建议，包括农村水污染受害者的确认与监测、救助主体的分工与作用、救助资金的筹集和运作方式、救助内容的选择、救助效果

的评价等。课题组在此基础上更加贴近实际地提出了我国农村水污染受害者社会救助的政策推动策略。中国农村水污染受害者社会救助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。因此本研究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。

作者

2013年5月

目 录

第一章 导言	1
第一节 选题依据	1
第二节 研究对象	4
第三节 研究方法	19
第四节 国内外研究现状评述	22
第五节 研究结论、创新点和不足	26
本章小结	29
第二章 环境贫困与社会救助	31
第一节 环境贫困	31
第二节 环境贫困形成的原因	41
第三节 环境扶贫	44
第四节 环境贫困的社会救助	48
本章小结	54
第三章 我国农村水污染受害者社会救助现状、问题和原因	55
第一节 我国农村水污染受害者社会救助现状	55
第二节 我国农村水污染受害者社会救助存在的问题	65
第三节 我国农村水污染受害者社会救助存在问题的原因	72
本章小结	86
第四章 我国农村水污染受害者社会救助需求分析	88
第一节 农村水污染受害者的受害结构及访谈分析	88
第二节 农村水污染受害者救助需求表达的障碍	91
第三节 农村水污染受害者社会救助需求层次分析	94
第四节 农村水污染受害者社会救助需求揭示机制的建构	97
本章小结	101

第五章 我国农村水污染受害者社会救助的供给分析	102
第一节 我国农村水污染受害者社会救助的供给主体构成	102
第二节 我国农村水污染受害者社会救助供给主体间的关系分析	106
第三节 社会救助长效供给机制建立的制度性环境	109
第四节 构建水污染受害者社会救助长效供给机制的路径分析	113
本章小结	118
第六章 国外水污染受害者社会救助实践总结及借鉴	119
第一节 日本水污染受害者救济制度及环境支持政策借鉴	119
第二节 美国水污染损害社会化救济制度与立法借鉴	128
第三节 欧盟环境政策及环境健康管理机制借鉴	138
第四节 韩国环境政策与环境保护运动的发展及借鉴	140
第五节 环境健康损害救助执行机制国际比较	147
本章小结	150
第七章 我国农村水污染受害者社会救助机制	152
第一节 我国农村水污染受害者社会救助激励机制	152
第二节 我国农村水污染受害者社会救助约束机制	169
第三节 我国农村水污染受害者社会救助协作机制	187
第四节 我国农村水污染受害者社会救助需求表达机制	198
第五节 我国农村水污染受害者社会救助内生机制	205
第六节 我国农村水污染受害者社会救助保障机制	211
第七节 我国农村水污染受害者社会救助评估机制	220
本章小结	226
第八章 我国农村水污染受害者社会救助的公共政策	228
第一节 农村水污染受害者社会救助政策体系的基本思路	228
第二节 农村水污染社会救助对象的确认与监测	230
第三节 农村水污染社会救助主体的分工与作用	236
第四节 农村水污染受害者社会救助的政策工具分析与选择	239
第五节 农村水污染受害者社会救助政策的干预策略	242
第六节 我国农村水污染受害者社会救助政策的效果评估	254
第七节 我国农村水污染受害者社会救助的政策建议	259
本章小结	262
第九章 我国农村水污染受害者社会救助政策的推动	264
第一节 我国农村水污染受害者社会救助政策推动的分析框架	264

第二节 农村水污染受害者社会救助政策推动的内容：过程 and 任务	267
第三节 农村水污染受害者社会救助政策推动的行动者：角色和资源	275
第四节 社会组织推动水污染受害者社会救助政策的方法和策略	281
第五节 推动我国农村水污染受害者社会救助政策的政策建议	290
本章小结	292
参考文献	293

导 言

农村污染受害者是伴随着农村环境污染而产生的,研究这一群体的受害者结构和对策是环境社会学的使命。我国已经制定并实施《国家环境与健康行动计划 2007 ~ 2015》,但在实施过程中遭遇到诸多困境。在环境污染引发的社会关系失衡业已影响到社会稳定的情况下,需要进行认真总结与反思:如何界定水污染受害者?如何有效开展对农村水污染受害者的社会救助?最重要的是,如何从根本上改善我国农村居民的环境质量?在本章中,课题组将简要分析上述基本问题并对研究思路、方法等做一介绍。

第一节 选题依据

我国农村水污染受害者社会救助的研究有利于丰富和发展环境社会学关于污染受害者理论和政策的理论,能够较为及时地推动和落实《国家环境与健康行动计划 2007 ~ 2015》,缓和由于环境污染引发的社会矛盾,最终使受害者环境质量改善、摆脱困境。基于这些依据,课题组选择了这一富有挑战性和现实紧迫性的课题。

一、丰富环境社会学污染受害者社会救助理论

环境社会学诞生的标志是 1975 年美国社会学学会成立环境社会学分会。从此,社会学界开始对环境问题进行了全面、系统地研究。环境社会学的使命就是从社会学视角研究环境问题的内在机理。经过 30 多年的发展,环境社会学研究在很多领域取得了丰硕成果。那么,环境社会学的真正研究主题是什么?直到今天,有关这一问题的争论仍在进行。目前较为普遍的观点认为应当是“环境问题的产生及其社会影响”。我国环境社会学已有近 30 年的发展历史,经过 20 世纪八九十年代的积累,我国环境社会学在 21 世纪的前 10 年中,无论在学科定位、学术成果还是在组织建设等方面都取得了较大进展。学科定位表现在对研究方法和研究领域等方面的进展。学术成果突出表现在环境污染的社会成因分析、城乡居民的环境意识和受害者的环境抗争领域。^①

^① 顾金土、邓玲、吴金芳等:《中国环境社会学十年回眸》,载《河海大学学报》(社会科学版),2011 年第 2 期,第 29 ~ 35 页。

我国学者认为我国环境社会学的建设目标应当朝着社会学家默顿所提出的“中程理论”方向努力。因为中程理论抽象程度低,与经验世界的距离较近,概括的现象也有限,所以可以保持概念的清晰和操作性,这是目前建构环境社会学理论最有益的方式。在某种意义上,我国环境社会学的未来发展取决于其中程理论的建设情况。^①但是,环境社会学中程理论的建设,离不开多样化的经验研究。只有以不同时空、不同类型的环境问题为中心,开展深入的经验研究,才有可能在此基础上,通过比较和概括,建构具有一般意义的环境社会学中程理论。

当前,我国处于社会加速转型期,这种社会转型具有时空特殊、结构复杂、过程特殊的特征,社会变化的迅速性、制度失范的普遍存在、未来的不确定性等导致人们的行为情境具有非同寻常的结构性及整体性的不确定性。在此情境中,人们行为普遍表现出一种生存机会主义倾向,即基于一种当下的生存理性和机会结构而作出行为选择的倾向,它往往具有即时创造性、投机性、短期性,因而是非常规性的,难以有效预期。^②这种行为特征无疑加大了我们环境治理的难度。如果我国环境社会学者能够把环境与社会看做一个整体,坚持环境与社会相互作用的理论立场,反思和批判西方社会学的发展趋势,直面我国社会转型的复杂实践,深入理解转型期社会成员的行为特征,这样就有可能更好地推动我国环境社会学的理论研究和建设。本课题正是基于对我国社会转型加速期的清醒认识,针对我国水污染受害者的现实状况、行为特征、形成原因及其出路进行系统深入研究,通过污染受害者的综合受害结构分析和救助机制的构建丰富环境社会学的研究内涵,深化环境经济学中污染受害者的微观研究,拓展社会救助的对象。通过这些经验研究,使我国环境社会学更好地解释现实,服务民生,服务决策。

二、推进《国家环境与健康行动计划(2007~2015)》的需要

2007年11月,国务院18个部委局共同签署了《国家环境与健康行动计划(2007~2015)》(以下简称《行动计划》)^③,将环境与健康工作的成员、规则、机制作了初步的部署。正是这一行动计划的推动,使我国环境与健康工作进入到实际推动层面,自其实施5年多来,已经在很多层面开展了卓有成效的工作。

但是,由于环境健康问题自身的复杂性,这项工作在我国政府治理层面仍然内涵不定、外延不清,所以总体的实施效果并不是十分显著。总结《行动计划》实施近6年来的进展,无论在国家层面上还是在地方层面上都存在明显的问题。对前者而言,主要表现在环境与健康的管理工作尚未统筹开展,各部门管理职责不明确,《行动计划》对相关的18个部委局的职责作了初步规定,环保部和卫生部作为两个主导机构,也建立了

① 洪大用:《理论自觉与中国环境社会学的发展》,载《吉林大学社会科学学报》,2010年第3期,第109~116页

② 郑也夫、李强:《西方社会学史》,北京:能源出版社,1987年版,总论。

③ 卫生部和国家环保总局等18部委:《国家环境与健康行动计划(2007~2015)》,2007年11月发布。18个签署部委局是:卫生部、环保部、教育部、科技部、财政部、建设部、交通部、国家发改委、国土资源部、水利部、农业部、商务部、国家广电总局、国家统计局、国家安全监管局、国务院法制办、气象局和中药局。

相互之间的协作机制，明确了要在四个层面开展协作，但是经过近 5 年的工作，我国在这一领域仍然没有较大进展，环境与健康工作尚未统筹开展，相关部门各行其是且没有在工作目标、资源配置和绩效考核上体现。甚至环保部和卫生部高层会谈也未曾按照协作机制的规定进行，最基础的信息共享也没有起步，相互交叉工作的开展更是艰难；标准法规缺乏，环境与健康缺乏参照系，我国至今还没有专门的环境与健康法规及执行标准，基本上都是参照环境、卫生等相关领域的标准法规开展各项工作，而这些标准相对目前的环境与健康问题仍然是过时的，并且环境保护工作和卫生工作的技术普遍脱节；环境污染对健康影响的底数和状态不清楚，没有组织进行全国范围的相关调查、没有整合全国的相关监测体系、没有建立长期连续的疾病与污染关系的数据库，这根源于国家调查监测工作的相关政策落实不到位和相关部门协调的不畅通，可见，我国在环境与健康的基础监测中存在重大缺陷。

地方层面上，由于地方政府的行政资源支配量远远弱于中央政府，加之地方政府更加注重本地的经济发展而不是以人为本，所以地方层面上环境与健康工作存在以下三个问题：地方基本上没有行动计划和协作机制，基本上没有确定相关责任单位，基本上没有环境与健康经费；基层环境与健康管理工作漏洞很多，农村环境与健康问题突出；相关管理工作基本上由卫生系统承担，环保系统基本上没有参与。正是由于这些问题导致我国环境与健康工作仍然处在整体散乱、局部低效的状态。^① 预防环节出现很多漏洞，并且这种漏洞无法与环保系统之间建立双向反馈机制，环境与健康工作仍然没有统一起来，相关部门仍然没有联动起来，使《行动计划》处于十分尴尬的境地。

如何使农村水污染受害者得到及时、有效的救助，这是理论问题，更是实践问题。课题组立足于参与农村水污染受害者社会救助的行动，并结合相关理论进行总结和反思，这种来自实践的研究对于国家环境保护部、卫生部等部门实施《行动计划》、国务院扶贫办公室制订新时期扶贫计划有着直接的决策参考价值。

三、缓和环境污染冲突引发的社会矛盾

我国自 20 世纪 70 年代末实施改革开放政策以来，社会经济一直保持着高速发展的势头。与此同时，我国的环境资源问题日益突出，环境污染问题同样受到各方面的关注，污染形势十分严峻、复杂。在我国各级政府及相关部门的努力下，我国污染未出现严重恶化，部分地区污染态势稳定甚至有所好转。由于我国目前仍处在工业化中期阶段，污染的严峻形势难以得到根本性扭转，经济增长资源环境代价过大的问题很难在短时期内得到根本解决。^②

最近几年我国所发生的多起环境污染导致人体健康受损事件，包括江苏省盐城水源被污染，20 万人饮水受影响；湖南省浏阳镉污染，509 人尿镉超标，引发群体事件；陕

① 苏杨：《中国环境与健康工作的现状、问题与对策：环境与健康：跨学科视角》，社会科学文献出版社，2010 年版，第 72～98 页。

② 郑杭生：《“环境—社会”关系与社会运行论》，载《甘肃社会科学》，2007 年第 1 期，第 5～7 页。

西省凤翔 615 名儿童血铅超标；湖南省武冈 1354 人血铅疑似超标；“铅都”河南省济源 1088 名儿童接受驱铅治疗等。同时，农村水污染已经非常严重，新闻媒体报道的农村水污染导致的“癌症村”遍布我国 20 余个省（市）^①。这些事件经过媒体曝光，震惊社会，也引起全社会对环境污染和人体健康关系的广泛关注。我国环境健康事件高发并非偶然，经过 30 多年的经济快速发展，环境污染所造成的危害后果特别是对人体健康的危害后果正日益显现，甚至到了集中爆发的时期，今后若干年内环境健康案件都有可能频繁发生。可以说，目前我国已经进入了环境污染事故高发期。7555 个大型重化工业项目中，81% 布设在江河水域、人口密集区等环境敏感区域；45% 为重大风险源，相应的防范机制却存在缺陷，导致污染事故频发，严重污染环境，危害公众健康和社会稳定。污染事故发生后，由于善后处理没有机制保障，企业应承担赔偿和恢复环境责任往往没有落实，污染受害人不能及时获得补偿，引发了很多社会矛盾。这种“企业违法污染获利，环境损害大家买单”的不公平现状催生环境健康管理的迫切需求。它所引起的环境公害冲突可能会成为社会动荡的导火索，而本课题研究成果的应用可以起到缓和社会矛盾的作用。

四、改善农民的环境质量

从可恢复性角度出发环境污染损害可以分为绝对损失和可恢复性损失，生命是不可恢复的绝对损失。很多学者推算了我国水污染的健康损害占到我国 GDP 的 1.3%，^② 环境污染总是沿着最小抵制路线进行污染，也正是因为我国农村居民中的下层维权能力差，所以我国水污染最大受害者应该是农民，他们受到侵害的不仅仅是财产，还可能是身体，更有甚者是生命。^③

高增林说：“若将环境污染所致健康损害与职业病做对比，从损害性质上来说，它比职业病危害更严重……”“这些污染受害者大多集中在老少边穷地区，他们是弱者中的极弱者。针对污染受害者是否能通过正常法律诉讼途径获得赔偿的问题，这些污染受害者往往不知诉讼、不会诉讼、无力诉讼，就算诉讼了，据我了解的情况也是败多胜少。”^④ 可见，如何使农村水污染受害者真正得到及时、全面救助，提高受害农民的环境质量和身体素质，对于社会主义新农村建设、构建社会主义和谐社会以及全面建设小康社会有着重要的社会价值。

第二节 研究对象

环境污染必然会产生受害者是一个常识。由于环境污染人体损害是一个长期、复

① 高增林：《关于开展公害病调查研究的建议》，载《山西军工改革与发展学术年会课题研究成果汇编》，2004 年。

② 郑易生、钱惹红、王世汶、李玉浸：《中国环境污染经济损失估算：1993》，载《生态经济》，1997 年第 6 期，第 6~14 页。

③ 张玉林、顾金土：《环境污染背景下的“三农”问题》，载《战略与管理》，2003 年第 3 期，第 63~72 页。

④ 摘录 2009 年 3 月 20 日课题组对高增林的电话访谈内容。

杂、隐蔽的过程，更由于环境污染受害者的强势地位和复杂的社会利益关系，环境污染受害者的界定可以说是个世界难题。如何界定水污染受害者，这是课题组不可避免的技术难题。课题组在现有国内外界定污染受害者理论和实践的基础上，提出我国农村水污染受害者界定的框架，这有助于农村水污染受害者得到及时救助。

一、污染受害者的界定

（一）我国农村水污染受害者确认的意义

（1）环境污染总体形势亟须制定污染受害者的判定。我国是一个人口大国，一旦发生污染事故，所造成的损害必然远远严重于人口相对较少的国家。十一届三中全会之后，国家制定较早的几部法律中就有《环境保护法（试行）》。但是，《环境保护法（试行）》和20世纪80年代中期前所颁布的环境立法中均没有涉及公害病的认定与赔偿。1986年通过的《民法通则》最早对环境污染民事责任进行了规定，如第124条：“违反国家保护环境防止污染的规定，污染环境造成他人损害的，应当依法承担民事责任。”该通则确立了我国环境损害民事责任制度。此后，有关的环境立法，包括《环境保护法》、《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《海洋环境保护法》等也均只停留在对一般的环境污染损害的规定上，仍无公害病的认定及赔偿方面的规定。由于我国现有法律对公害病的认定的缺失，四川省隆昌发生近百名儿童“血铅超标”事件、湖南省浏阳市发生“镉中毒”事件、陕西省凤翔“血铅”事件、湖南省武冈“血铅”超标事件等所引发的疾病从特征上看可以算是公害病的疾病而不能称为“公害病”。其受害者被认定为公害病患者而得不到充分的救济。基于当前环境镉、铅、氟、砷、汞、铬污染，某些地区已具有发生公害病的条件，有的地区已发生疑似公害病，而我国尚无判定标准，对污染受害者救济也无主管部门法规的现状，亟待研究个体判定及补偿办法。

（2）填补损害。现行法律救助机制无法给予公害病受害人以及时合理的救济，然而公害病受害人在人身权、财产权遭受损害后又亟须救助，否则受害人的生活、生产必将受到严重影响。因此，务必要对现行法律救助体系进行完善，构建公害病赔偿制度，及时、合理地满足受害人之需要，使受害人所受人身损害能及时得以医治，所遭财产之损害能得以合理填补，以便使受害人尽快地恢复正常的生活、生产。通过建立公害病赔偿制度，规定污染者赔偿；设立公害病补偿基金和责任保险制度，使受害方的损失得到填补，公害病患者的权益得到保障和维护。

（3）抚慰精神。通过明确规定公害病引起的精神损害，使患者精神方面遭受的痛苦以财产的方式予以赔偿，在受害人得到经济补偿的同时，精神也得到了抚慰，其怨愤相对地可得以平息。

（4）制裁和预防污染环境行为。任何环境侵权损害的发生都意味着社会财富的损减。对于作为特殊环境侵权案件的公害病案件而言，通过构建公害病赔偿制度不仅可以

使受害人所受损失得到充分及时的救助,还可以达到保护环境的目的。构建公害病赔偿制度时不仅规定公害病赔偿范围包括人身、财产、精神损害赔偿,更应该注重对环境损害采取相应预防措施和恢复措施的补偿。这样通过责令环境污染制造者承担损害赔偿责任,使侵权者不仅未因其侵权行为获益,而且还对其侵权行为承担赔偿责任,付出代价,体现对违法行为的制裁;对于其他意欲实施排污行为者来说,法律的明确规定,违法者受处罚的事实,就会使排污者在生产中尽最大注意义务,尽量防止或减少环境污染的发生。而为了实现保护环境防止污染的目的,排污单位必然会加快环保设备、技术的引进、改造与更新,在生产中尽量做到充分利用废弃物,实现清洁生产、循环经济。这样一来,就起到保护环境的预防和警示作用。

(5) 促进社会和谐稳定。国际经验表明,当一个国家人均 GDP 进入 1000 美元到 3000 美元的时期,这个国家会进入矛盾凸显期,社会便进入到贫富分化加剧的不稳定时期。有观点认为目前我国的贫富差距的比例已超过西方发达国家,在某些地区、部门、环节、问题上已经出现了一些不稳定因素。众所周知,社会要发展要进步,离不开一个相对稳定的社会环境,而社会冲突与动荡的出现和加剧必将阻碍这一进程。公害病侵权相比普通环境侵权来说受害人的处境更为凶险,在通过正常渠道求助无望的情况下,受害人为了平息内心的愤恨与不满,为了生存下去,往往采取非法的极端的手段去解决问题,结果只能导致矛盾纠纷的激化。公害病赔偿制度设立公害病补偿基金,引入责任保险制度,可防止因责任人无力承担,受害人不能得到有效救济的情况发生。一方面可以使受害人的损失得到最大限度的弥补;另一方面也可以大大减轻企业负担,从而合理协调经济效益与社会效益之间的平衡,促进社会的和谐稳定。

(二) 我国农村水污染受害者确认的现状

2005 年 1 月,国家环保总局在科技标准司设立了专门的环境健康与监测处,以环境健康调查、标准、立法为核心,积极努力地开展了大量工作。具体表现在以下三方面:

(1) 国家环保总局于 2005 年 3 月至 2006 年 4 月完成了全国 56 个重点城市饮用水源地有机物污染物调查,查明了有毒有害有机污染物种类、浓度水平和污染特征,为进一步制定饮用水源地有机污染物相关标准、规范和分析方法提供了可靠依据。国家环保总局不针对当前比较突出的、引起政府和社会各界广泛关注的重金属污染对健康的影响、癌症高发与环境污染的关系等问题,选定了重点地区开展环境污染与健康损害状况调查。2006 年调查地区包括云南省个旧和贵州省赫章砷污染以及湖北省襄樊翟湾癌症高发地区;2007 年,在原有调查点的基础上,拟增加对辽宁省“锦州铬污染”、浙江省“长兴铅污染”、山西省“繁峙金属汞污染”、湖南省“株洲镉污染”等地区的调查。

(2) 基于当前环境镉、铅、氟、砷、汞、铬污染,某些地区已具有发生公害病的条件,有的地区已发生疑似公害病,我国尚无判定标准,对污染受害者救济也无主管部门法规,亟待研究个体判定及补偿办法的状况。2006 年,国家环保总局开始了汞、镉、砷、氟四个环境污染物的环境健康损害判定标准的制订工作,标准的具体内容包括污染

对居民健康慢性损害的判定和根据慢性损害的严重程度划分损害的等级等；做好制定典型环境污染物污染源追踪技术规范的前期准备工作；起草环境污染引起人体健康损害事故的预防、预警和应急体系框架。2007年，国家环保总局还计划制订铅、铬污染对健康损害的判定标准以及环境污染与健康损害事件的调查处理技术规范，目前这些项目正在研究之中。

(3) 国家环保总局与卫生部共同发布了《环境镉污染所致慢性镉中毒症的诊断标准》、《环境砷污染所致慢性砷中毒症的诊断标准》、《环境氟污染所致慢性氟中毒症的诊断标准》、《室内空气质量标准》等，起草了《公害病认定与赔偿办法》、《急性环境污染事故健康危害应急办法》。此外，“十五”期间，国家环保总局组织开展了“环境污染对人体健康损害及补偿机制研究”的国家科技攻关课题，制定了健康损害分级及补偿机制的法律框架。国家环保总局在制造环境健康损害判定标准方面的经验为我们认定公害病提供了借鉴。

(三) 我国农村水污染受害者确认的难题

(1) 水污染受害者的鉴定难。目前，对于环境污染损害鉴定评估的管理尚属空白。在司法系统内，以《全国人大常委会关于司法鉴定管理问题的决定》(2005)为基础建立起来的司法鉴定管理制度，不包含对环境污染损害鉴定评估的管理。在全国范围内，至今没有一家经司法部授权的专门的环境污染损害司法鉴定机构。在环保系统内，环境事件处理处置中的鉴定评估工作机制没有建立，也没有专门的鉴定评估机构，更没有针对鉴定评估活动的监管措施。环境污染损害鉴定评估工作基础能力亟待加强。从损害判定方面看，不少特殊损害领域的辨别标准和鉴定方法尚属空白。从鉴定评估技术规范方面看，没有统一性的程序与技术体系，鉴定评估结论的可比性差、公信力不足。从专业队伍及能力方面看，专业鉴定队伍严重匮乏，多数鉴定评估任务找不到合适的鉴定机构和鉴定人。从管理方面看，由于缺乏监管，无法对相应从业机构和人员进行指导和监督，参与鉴定评估的机构和人员的技术水平参差不齐、责任意识不强，错鉴、误检，以及由此引发的重鉴现象屡屡发生。

目前的环境污染损害赔偿工作面临行政职能没有界定、环境损害修复立法缺失、环境损害评价无人开展、环境纠纷处理无据可依、环境污染损害难以赔付的窘境。由于政府部门缺乏对环境损害评估鉴定和赔偿政策与司法保障制度的通盘考虑，环境损害评估鉴定和赔偿的技术、法律、组织和资金保障体系远远滞后于处理环境损害案件的实际需求。因此，重新审视环保职能和环保立法，加强环境损害评估等基础性工作以及环境污染损害赔偿的法律效力，已经成为环保和相关司法部门的重要任务。

环境损害纠纷案件日益增多，管理部门的现实需求强烈。从近年我国环境污染事件的发展趋势来看，经过30多年“三高—低”粗放型的高速经济增长期，我国目前已进入环境污染事件的高发期。从我们与基层环保法庭、环保部门以及法律援助等非政府组织的交流和反馈的信息来看，由此所引发的环境污染民事赔偿案件也日益增加，各级环保和司法部门对环境污染损失评估方法、工作程序、权威的评估机构、相关立法有强烈

的现实需求。2008年原国家环保总局与国家保监会联合发布《关于环境污染责任保险的指导意见》，但由于环境损害评估技术的缺乏使该《意见》仅停留在“指导”阶段；目前正在起草的《侵权责任法》（草案）设专章对环境污染责任作了规定，但相关法律条例只对因环境污染所导致的人身和财产损害赔偿的民事责任作了规定，对环境资源以及相关刑事责任没有任何约束。预计随着这项法案的正式颁布，有关环境民事赔偿的诉讼案件可能剧增，对环境污染损失评估鉴定与赔偿修复的技术、行政和法律需求非常急迫。

损害评价鉴定能力薄弱，技术与工作体系亟待建立。环境损害评估鉴定能力薄弱表现在五个方面：第一，技术体系尚未建立，包括范围认定规则、损失计算指南、数额计算标准等在内的系列技术规范需要一一制定并逐步完善；第二，评估鉴定工作组织体系没有形成，国家没有赋予环保部开展环境损害评估和赔偿修复的职能，导致地方环境损害评估无从开展；第三，没有专业的环境损害评估鉴定机构和资金人员保障，由于对于开展环境损害评价的责任主体没有明确规定，鉴定结论五花八门、真伪难辨，评估结果缺乏科学依据，司法裁决无据可依，受害方利益不能得到保障，更多的情况是由于没有资金和专业技术人员，根本就不开展环境损害评估；第四，环境损害风险评估尚未列入工作日程，环境损害风险评估是开展环境损害评估和制订环境修复赔偿方案的基础性工作，随着未来污染场所问题的大量出现，制订环境损害风险评估标准、建立专业的环境损害风险评估机构将成为一项非常重要的工作；第五，缺乏开展环境损害评估、鉴定和处理的专业技术和司法人。因此，目前环境保护部需要成立专门的环境污染损害评估与鉴定的技术研发与管理机构，从环境损害评估技术规范制定、环境损害评估鉴定工作体系的建立、环境损害赔偿与修复制度的构建、相关司法和资金组织保障体系的建设等方面对这项系统性的工作给予全面考虑，协助环保和司法部门处理好当前的环境污染突发事件，为今后环境污染损害事件有序、高效、满意的解决打下基础，为环境友好型社会和社会主义和谐社会的创建，以及生态文明与环境可持续发展目标的实现提供技术和制度保障。^①

（2）因果关系推定难。关于环境污染所致健康损害评估中因果关系推定的问题，国内外学者认为，为获得可靠的定量结果，人群疾病的研究必须严格遵循流行病学的原则，包括病例的确认、合适的对照、足够长的观察周期、混杂因素的影响，以及良好的剂量学数据。在我国当前环境流行病调查中，上述的原则与要求还很难达到。以环境污染与恶性肿瘤调查中出现的困难为例予以说明：①环境污染与所发生的恶性肿瘤的诊断是病因学诊断，不是对癌症本身的诊断，由于往往缺乏可反映特定致癌病因的临床病理学表现，因此很难用一般医学手段进行诊断，这是诊断手段上的困难。②环境致癌物引起的癌症目前被认为是无域的随机效应，即使患者既往受到了致癌暴露很高，也不能确定所患癌症是暴露引起的，相反，即使致癌暴露很低，也不能肯定它与所受暴露无关，因此很难用疾病诊断中的“全”或“无”的方式来回答“是”或“不是”，这是诊断方式上的困难。③致癌物的潜伏期很长，是早年暴露的结果，早年的剂量资料或无

^① 於方、王金南、王灿发、杜光秋：《如何推进环境损害评估鉴定与赔偿修复？》，载《环境保护》，2010年第8期，第18~20页。

或不全，很难用建立剂量与效应关系和估算个人累积暴露量解决，这是环境暴露剂量估算上的困难。④环境中气、水、食物致癌物浓度，随企业排污总量的变化而变化，早年高，近年低，因此利用早年暴露、发生癌症的经验对进行今后环境致癌诊断在技术是不尽合理。这是历史经验外推上的困难。⑤环境污染属混合污染，除认定的特定污染物外，还有其他人类致癌物和可疑致癌物，这是单因素与多因素关系推断上的困难。⑥课题组在调查中发现，河南省、湖北省等地均有不保留死者遗物的民俗，诊断依据（如病历、影视资料和病理资料）被焚毁，这是诊断依据缺失的困难。① 上面列出了环境流行病学调查中存在的困难，这些困难导致此项工作需要大量的人力、物力与时间，使得环境污染健康损害评估的难度系数居高不下。

（四）日本公害诉讼中因果关系的推定方法

日本是最早采用推定方法确定侵权行为与损害结果之间的因果关系的国家之一。日本在1970年12月16日颁布实施的《关于危害人体健康的公害犯罪处罚法》第5条中明确规定，如果某人由于工厂或者企业的业务活动排放了可能危害人体健康的物质，并且其单独排放量已达到足以危害公众健康的程度，而公众的健康在该物质排放后受到了或者正在受到危害，此时便可推定，此种危害是该排放者所排放的那种物质所引起的。该条规定可以说是对“因果关系推定”最简洁和最清楚的解释。用推定的方法来确定侵权行为与损害结果之间的因果关系，在当前的情况下，的确不失为一种较好的解决因果关系问题的方法。然而，这种方法的运用毕竟是一种不得已的选择，因为它掺杂了较多的人为因素。为了尽量减少人的主观因素的影响，日本在因果关系推定的具体方法上提出了几种对世界各国都有较大影响的学说。

（1）盖然性说。其基本观点在于，对侵权行为与损害事实之间的因果关系，不必要对每一个环节都加以严格的科学上的证明，只要能说明在侵权行为与损害结果之间存在着某种程度的盖然性，而且这种说明从科学上看并无矛盾，即可认为因果关系得到了证明。某种程度的盖然性，一般是指超过50%的状态。“有超过50%以上的盖然性证明度，即可作出结论。”换句话说，对环境污染损害赔偿诉讼中因果关系的证明，降低了证明要求，只需要说明如果“无此行为，就不会发生彼结果”的盖然性程度，即可认定其因果关系成立。盖然性说，对环境污染损害的受害人而言，是非常有利的。但它遭到了许多企业的反对，认为它在某种程度上侵害了企业的利益，对企业，尤其对生产性企业具有一定的不公平性。

（2）疫学因果关系说。其主要内容是，运用流行病学统计学的方法来证明侵权行为与损害结果之间的因果关系。具体做法为，用医学实验的方法确定一定区域内流行疾病的发生与该区域环境中存在的某些污染物有关，并且流行病患者居住地附近的某些污染源所排放的污染物中恰好含有这些污染物，则可推定患者所患疾病与某些污染源排放污染物这一行为之间存在着因果关系。

① 高增林：《关于因果关系推定的讨论》，载《环境污染与人体健康》，中国科学技术出版社，2007年版，第54～55页。