

城乡经济社会发展一体化与我国农村环境问题的解决

郭 琰

(华中农业大学 文法学院,湖北 武汉 430070)

摘要 我国农村面临着越来越严重的环境问题,而城乡二元结构是造成这一问题的根本原因。文章通过解读十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,论证了破除城乡二元结构,实现城乡经济社会发展一体化,是解决当前中国农村环境问题的必由之路。根据该决定,提出了一系列的具体措施。

关键词 城乡二元结构;城乡经济社会发展一体化;农村环境问题

中图分类号:F121 文献标识码:A 文章编号:1008-3456(2009)02-0065-05

Integration of Urban-rural Economic and Social Development and Resolution to Environmental Problems in Rural China

GUO Yan

(College of Humanities and Social Sciences, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract China's rural areas are facing more and more serious environmental problems, and the dualistic urban-rural structure is the main reason for these problems. By interpreting "The Central Committee of CPC's decision on some major issues of pushing forward rural reform" approved by the Third Plenary Session of 17th National Congress of CPC, this paper proves that breaking the dualistic urban-rural structure and realizing the integration of urban-rural economic and social development are the only way to solve the current environmental problems in rural China. According to this important decision, this paper puts forward a series of concrete countermeasures on how to solve these problems.

Key words dualistic urban-rural structure; integration of urban-rural economic and social development; rural environmental problem

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。十七大的召开,让我们认识到解决好农村环境问题是当前建设社会主义新农村的重要组成部分,是建设生态文明的重要步骤。2008年10月12日,党的十七届三中全会又通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),明确提出要破除城乡二元结构,而实现城乡经济社会发展一体化的目标指出了解决当前中国农村环境问题的必由之路。

一、城乡二元结构是导致我国农村环境问题的根本原因

众所周知,当前我国农村社会的发展步伐日益加快,但环境问题却越发严重,农村面临着多重污染,如水污染、空气污染、白色污染、农药污染、乡镇企业造成的工业污染等,可以说污染已经侵入到农民生活的方方面面,严重影响了农产品的质量与产量、耕地质量以及农村生活环境。当前理论界在分析中国农村环境问题的成因时,通常把它们归结为

人口压力过大、农民环保意识薄弱、执法力度不强、粗放式农业生产等因素。当然这些提法确实指出了不少问题,但我们认为,这并不是根本的。实际上,环境问题从来都不单纯是人与自然环境之间的问题,其背后更重要的是人与人之间的问题。就当前我国农村来说,农民贫困、农业不受重视、农村发展滞后以及农村与城市在享受环境资源与承受环境负担方面的不平等才是造成农村环境问题的根本原因。而在这些问题的背后所存在的根本问题又是我国长期存在的城乡二元结构,它造成农村与城市之间极度不平等。

我国长期实行的城乡二元结构是指把人口分为城市居民和农民,并将就业、住房、医疗、子女教育等公民权益同户口挂钩,形成了包括公民迁徙、劳动就业、教育、财产和社会保障在内的诸多方面对农民的不平等。当前中国的许多社会资源并不是完全由市场来进行配置的,而是行政性的再分配。例如:教育和公共设施的投入,城市中的教育和基础设施,几乎完全是由国家财政投入,而农村中的教育和设施,国家的投入则相当有限,有相当一部分要由农村自己来负担;另外,国家每年为城镇居民提供上千亿元的各项社会保障(养老、医疗、失业、救济、补助等),而农民生老病死伤残几乎没有任何保障。这种由城乡二元结构所导致的不平等只能导致农民权益受损。农民创造的部分物质财富,被拿走用于支持工业化和城市发展,而农村经济发展缺乏资金支持,城乡差距日益拉大,从而造就了越来越严重的三农问题,这已经成为某种共识。

社会存在决定了社会意识,当农民在整个社会结构中处于一种弱势群体的地位时,再要求农民注重环境,关爱自然,多少是一种乌托邦的想法。对于那些生活在贫困地区、又没有较好的产业可以用来发展的农民来说,破坏自然来攫取利益与改善生活是一种非常自然且必须的方式,因为生存是第一位的。所以,当前首先所要做的是,正视在环境问题上农村承受着更多的不平等,并努力破除城乡二元结构,实现城乡平等。

二、城乡二元结构造成农村环境破坏的具体表现形式

城乡二元结构是造成农村环境问题的最根本的原因。在这种社会结构下,农村的环境保护只能被长期忽视,环境问题日益严重。城乡二元结构造成

农村环境破坏的具体表现形式主要有:

首先,城乡二元结构使得城市与农村的贫富差距越来越大。这无疑促发了农民采取一些以环境破坏换生活改善的短视行为。就当前来说,农村弱势地位强化了农民片面地追求经济增长和收入提高的动机。但由于缺少人力资本和适当的发展途径,大多数农村走了资源消耗型的发展道路,掠夺式地开采和利用资源,直接造成土地退化、森林破坏、缺水以及其它环境问题。特别是有些生活在边远地区的农民,他们靠山吃山、靠水吃水,无其它产业可以为继。所以,在维持温饱以及想进一步提升生活水平的前提下,也只能依赖于无限制地掠夺自然,根本无力顾及生态环境污染控制。在第二届中美民间环境组织合作论坛上,陈锡文同志做了《环境问题与中国农村发展》的主题报告,他在报告中明确指出:“无端的指责农民没有环保意识,我觉得是不公道的。非常重要的一条是,城乡差距如果不断扩大,农民要生存要发展,他有他的选择。这是一个很实在的问题。2000年中国城镇居民人均可支配收入6 280元,而农民的人均纯收入仅2 253元,城乡居民收入比率约2.8:1,也就是2.8个农民的收入才相当于一个城镇居民的收入。特别严重的是,农民的2 253元收入,还仅仅是全国的一个平均数。要看到,按省为单位计算,人均收入最低的,除了西藏之外,就是甘肃和贵州。甘肃和贵州的农民人均纯收入,目前就是1 400多元。它与一些大城市之间的收入差距确实非常大。正是因为他们的收入太低,为了维持自己的生活,往往不得不去破坏环境。所以我们要想改变中国农村环境不断恶化的趋势,就必须想办法缩小城乡差距,必须想办法尽快提高农民的收入。”^[1]

其次,城市的快速发展很大程度上建立在侵害农村环境的基础上。我国长期以来实施农村支持城市、农业支持工业的政策,将大量农业剩余转化为工业原始积累,牺牲农村生态环境以满足城市经济社会发展的需要。众所周知,农村是城市的“米袋子”和“菜篮子”,城市的大量需要使得农民必须过量使用化肥、农药,并且实行长期单一耕种,这加速了耕地地力的衰竭以及农村生态的退化。近20年来,我国化肥使用量以每年157万吨的速度递增,化肥使用量由1984年的1 482万吨增加到了2005年的4 766万吨,居世界第一位;而且每年施用的农药超过120万吨,更突出的是,其中70%以上是除草剂,

而这 70% 的除草剂中,又有 70% 含有机磷,因此导致土壤的有害物质残留非常严重^[2]。

再次,与农村相比,城市在国家环保政策上享受更大的便利。城乡二元结构使得国家在环境问题上对城市和农村采取截然不同的两套政策,国家把大部分的财力、物力投入到城市建设和重大工程项目上,对广大农村的投入很少,这导致农村的环境保护长期被忽视,环保政策、机构缺失,环保人员、基础设施供给不足。(1)我国对环境保护的投资支持力度本来就较为不足,“九五”期间,治理生态环境污染的投资占 GDP 的比例不足 1%;即使在加大投资力度的“十五”期间,预计比例约为 1.2% 左右。更严重的是,长期以来,中国污染防治投资几乎全部投到工业和城市,而农村从财政渠道却几乎得不到污染治理和环境管理能力建设资金,也难以申请到用于专项治理的排污费。(2)在环境保护政策的制定上,目前我国虽然有不少较为规范的环境保护法律及相关条例,但这也是主要针对城市国有大中型企业,适合农村生态环境保护相关的政策、标准和法规还很不健全。(3)在环境治理的基础设施方面,农村也远远落后于城市,很难遏制农村生态环境不断恶化的趋势。城市的生活垃圾处理系统、生活污水排放管网已经建成并日趋完善,而广大农村的规划严重不足,处于无管理或半管理状态,公共卫生设施极端缺乏,导致农村的排水沟是露天明沟,河流成自由的排污沟,垃圾沿河、沿湖、沿路边随意堆放。随着农村生产、生活污水和废物排放量迅速增长,有害垃圾的种类和数量也在攀升。落后的基础设施与日益加大的生态污染负荷之间的矛盾日益突出^[3]。

最后,城市向农村转嫁了不少环境污染。伴随着工业企业的发展和城镇规模的扩大,工业废弃物和城镇建筑生活垃圾大量产生,对于这些废弃物、特别是不易被大自然消化的物质如何处置呢?人们通常会依照两种最常见的原则来处置:第一种是“方便原则”,即废弃物制造者(个人、企业、工厂、农牧场、甚至政府机构)将废弃物任意的排放、丢弃,让这些废弃物的生态后果由地区、甚至全球的不特定对象来承担,这是一种典型的“眼不见为净”的做法;第二种是“最小抵抗路径”原则,即废弃物的制造者将废弃物丢弃在特定的地点及特定人群的生活领域,这些最小抵抗的特定地点,一般而言便是偏远地区,包括地理的以及文化的偏远地区;而特定人群,指各弱勢族群与贫穷小区^[4]。我们看到,城市向农村转嫁

环境污染正是通过这两种方式进行的。城市一方面依照“方便原则”,将未经任何处理的废弃物堆放到城镇周边的农村原野,造成严重环境污染。有调查显示,我国因固体废物堆存而被占用和毁损的农田面积已达 13.3 万公顷以上,533.3 万公顷以上的耕地遭受不同程度的大气污染^[5];全国 80% 以上的城市污水未经任何处理就直接排入水体,已造成三分之一以上的河段受到污染进而引起农灌水水质恶化;工业“三废”污染农田已达 0.1 亿公顷,比 1983 年增加了 2.5 倍,约有 15% 的农田受到不同程度的污染^[6]。另一方面,城市依照“最小抵抗路径”原则,将那些在城市难以立足的企业和新技术开发产业迁移和新建到农村,特别是那些耗能高、污染重,难以治理的企业。这种企业建立在农村比在城市所遇到的抵抗要小得多,因为农村环境管理力量薄弱,各项环保指标低下甚至没有。所以我们总是会看到,乡村企业多为电镀、印染、造纸、化工、炼焦、炼磺和制苯等重污染行业,这些企业往往技术落后、设备陈旧,给农村环境带来严重污染^[7]。

三、城乡经济社会发展一体化是解决农村环境问题的根本出路

对于城乡二元结构给农村社会各个层面所带来的消极影响,党和国家已经深刻地认识到了并开始果断地采取措施来扭转这一局面。《决定》已经对我国当前总体的社会形式与发展阶段性做出了科学论断,指出“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时期,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的时期。”任何国家在工业化达到相当程度之后,都要求工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村和谐发展。根据有关实证考察和理论研究,工业化国家或地区工业反哺农业发展阶段的标志有以下几个方面:一是人均国内生产总值达到 3 500 美元以上;二是非农产业产值占国内生产总值的 85% 以上;三是非农业部门的劳动力占 60% 以上;四是城市化水平达到 40% 以上;五是工业部门已建立了相对完整的体系,包括拥有比较完善的工业部门、工业产品品种和基础设施等。而从目前我国各项发展指标来看,已经基本上达到了这一阶段。2005 年,我国人均国内生产总值达到 1 703 美元(按照国际货币基金组织的购买力平价方法计算,2002 年我国

人均国内生产总值就已达到 4 390 美元);非农业产值比重达到 87.5%,非农产业在国民经济中已占绝对主导地位;非农产业劳动力比重上升到 55.3%,超过农业劳动力比重;城市化提高到 42.99%,已进入加速发展阶段;工业部门已建立了相对完整的体系,工业竞争力显著上升。从这些指标来看,绝大多数都超过了工业反哺农业发展阶段,城市支持农村的条件已基本成熟^[8]。

既然我国已经进入了破除城乡二元结构,形成城乡经济社会发展一体化的重要时期,那么在环境保护方面,又如何从“城乡二元”走向“城乡一体”呢?前面已经详细分析了城乡二元是导致农村环境问题的根本原因,这还只是对病因的一种把握,具体的药方要如何开,其实《决定》就提供了很好的指导方针。从宏观方面讲,解决农村环境问题的关键就是要重视农业与农村,让农民增加收入。《决定》为此提出了一些总体的远景规划,要求在城乡规划、产业布局、基础设施建设、公共服务一体化等方面取得突破,促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动,改善农村的教育、医疗与社会保障制度,并具体提出到 2020 年,要让农民纯收入比 2008 年翻一番,消费水平大幅提升。

更难能可贵的是,《决定》还为解决农村环境问题提出了具体目标,指出要在农村建立资源节约型、环境友好型的农业生产体系,让农村人居和生态环境明显改善,可持续发展能力不断增强。同时,《决定》还为实现这一目标,提出了具体的操作方案,通过仔细阅读《决定》,可以归纳为以下几个方面:^[9]

第一,健全农业生态环境补偿制度。《决定》明确提出,要健全农业生态环境补偿制度,形成有利于保护耕地、水域、森林、草原、湿地等自然资源和农业物种资源的激励机制;并且提出要多渠道筹集森林、草原、水土保持等生态效益补偿资金,逐步提高补偿标准。所谓环境补偿,最重要的就是要对农民为保护环境所做出的牺牲进行补偿,因为在当前我国城乡二元结构中,农民无疑处于非常弱势的地位,所以无论是国家还是企业,对农民实施补偿是实现社会正义与和谐的一个重要步骤。具体来说,要对耕地进行保育,建立耕地质量档案,按照土壤肥力的提高幅度给农民合理的补贴,鼓励农民培肥地力;对于森林、草原、湿地生态,要继续落实退耕还林还草的各项扶持政策等等。其实,现实也已经表明,只有实行

生态补偿制度才能真正调动农民环境保护的积极性。陈锡文曾提到一个例子就是退耕还林需要有配套的补偿政策,退耕还林是我国改善自然环境的一个重要方面,但是如果不给农民补贴,而强制他们退耕还林是非常不现实的,甚至会引起冲突,因为许多农民世代就是依靠这些耕地生存的。在这件事情上,农民的真实想法是:“你补贴,我肯定做这件事情,因为这比我种粮食还省事,而且收益还高;但是你要停了,那我得吃饭,如果你不解决我的问题,那种植的树、种植的草,可能都会拔了重新种粮。”要求农民退耕还林,对农民而言,他们会蒙受一定经济损失,这些损失国家必须予以补偿,或者鼓励企业为农村环保提供财力支持。只有让农民的生活比以前更为改善,这样农村环保运动才能真正地开展起来。

第二,促进农业可持续发展。农民需要物质生活丰富,也需要青山绿水。以破坏农业生态来获得短期利益,很多时候对农民来说是迫不得已的行为,不具有可持续性的,国家应当实现农村环境保护,推进农业的可持续发展。《决定》所讲的农业可持续发展,也就是要按照建设生态文明的要求,发展节约型农业、循环农业、生态农业,加强农业与农村生态环境保护。这里包含了许多的具体措施:例如继续推进林业重点工程建设,延长天然林保护工程实施限期,巩固退耕还林成果;实施草原建设和保护工程,推进退牧还草,恢复草原生态植被;加强水生生物资源养护;推进重点流域和区域水土流失综合防治;推广节能减排技术,加强农村工业、生活污染和农业源污染防治,等等。

第三,加强农村基础设施和环境建设。《决定》指出,把农村建设成为广大农民的美好家园,必须切实改善农民生产生活条件,加强农村基础设施和环境建设。其中最根本的就是加快农村城镇化建设,在环境保护的相关基础设施上实现农村与城市之间的平等,这也是缩小城乡差距的有力措施。它包含着农村社区的居民住宅、基础设施、公共设施等客观条件日益完善;农村居民的思想观念、人生观和世界观等主观因素日益现代化。在这些前提下,农村社区与城镇社区的本质差别逐步缩小甚至消失,使住在农村社区的居民也能够享受到现代城镇文明,农村的物质生活条件和精神生活条件都实现了城镇化的过程。就当前来说,农村有利于环保的基础设施和公共设施上还非常欠缺,农村生活污水任意排放,“白色”污染漫天遍野,都是因为农村没有集中的污

水处理系统和垃圾回收处理设施。如果国家能够加强这方面的基础和公共设施建设,在很大程度上就能控制污染源。农村的传统农业主要依赖土地,而农村区域生态环境空间的承载力是有限的,从而导致农村环境超载,加重了生态环境问题。农村城镇化的建设要求农村人口向城镇转移,需要调整农村经济结构,发展非农产业,引导农村人口向第二、三产业转移,从而减轻对土地资源的依赖性。针对这些问题,《决定》明确地提出,要实施农村清洁工程,加快改水、改厨、改厕,开展垃圾集中处理,不断改善农村卫生院条件和人居环境;推进农村能源建设,推广可再生能源技术,形成清洁经济的农村能源体系;同时还要引导产业发展,推进户籍制度改革,放宽中小城市落户条件,使在城镇稳定就业和居住的农民有序地转变成城镇居民。总之,只有坚持走中国特色城镇化的道路,发挥好大中城市对农村的辐射带动作用,形成城镇化与新农村建设互促互进机制,才能真正解决好农村环境问题。

第四,健全农村民主管理制度。《决定》强调要扩大村民自治范围,保障农民享有更多更切实的民主权利。这是实现农村环境保护的重要制度保证,长期以来,农民由于自身的经济地位,以及国家强调经济发展而忽视环境保护,他们在农村环境保护问题上处于失语状态,对于发生在自己身边的环境污染问题,虽有切肤之痛,但难以找到诉求的渠道,最后总是走向一种无序的暴力冲突,引发群体事件。因此,要培养农民参与农村环境保护的能力,建立公

众参与机制,广泛听取农民对涉及自身环境权益的发展规划和建设项目的意见,尊重农民的环境知情权、参与权和监督权,维护农民的环境权益。

总的来说,《决定》是推进农村改革发展的伟大纲领,它所提出的城乡经济社会发展一体化,为解决当前中国农村环境问题提供了一把钥匙,只要按照这个正确的方针执行,朝着它所设想的目标前进,农村的生态环境与人居环境就一定会取得全面改善。

参 考 文 献

- [1] 陈锡文. 环境问题与中国农村发展[J]. 管理世界, 2002(1): 5-8.
- [2] 王波, 黄光伟. 我国农村生态环境保护问题研究[J]. 生态环境, 2006(12): 138-141.
- [3] 李锦顺. 城乡社会断裂和农村生态环境问题研究[J]. 生态经济, 2005(2): 28-32.
- [4] 纪骏杰. 我们没有共同的未来: 西方主流“环保”关怀的政治经济学[J]. 台湾社会研究季刊, 1998(31): 141-168.
- [5] 张雪绸. 农村环境污染问题分析及治理对策[J]. 经济师, 2004(12): 45-47.
- [6] 张金鑫, 彭克明. 关于农村环境问题的思考[J]. 特区经济, 2006(5): 127-128.
- [7] 陈洪昭, 林卿. 和谐社会建设中人与自然的协调发展[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2008(1): 76-79.
- [8] 马慧, 马晓河, 王伟光, 等. 党的十七届三中全会《决定》学习辅导百问[M]. 北京: 学习出版社、党建读物出版社, 2008: 16-17.
- [9] 人民日报出版社编辑组. 推进农村改革发展的伟大纲领[M]. 北京: 人民日报出版社, 2008: 1-39.

(责任编辑: 孙丽莉)