

环境正义视角下的农村垃圾治理

曹海晶, 杜娟

(华中科技大学法学院, 湖北 武汉 430074)



摘要 农村垃圾治理凸显了我国城乡有别的差异性基础设施供给和基本制度,反映了城乡之间的环境非正义关系,暴露出农村垃圾治理资源分配失衡、农村垃圾治理决策程序缺失以及农民承受的垃圾治理责任不公平的问题。防范农村垃圾污染的发生,必须将环境正义理念贯彻到农村垃圾治理工作中。首先,通过健全农村垃圾治理基础设施建设投入机制和长效监管机制实现环境分配正义,消除治理工作中的制约瓶颈。其次,通过推进农村垃圾治理主体多元化和决策程序合理化实现环境程序正义,提高农民参与积极性。最后,通过加强农村垃圾治理法治建设和农民环境权益保障实现环境矫正正义,确保农民享有适宜的人居环境。

关键词 农村垃圾治理; 环境正义; 农民环境权; 农村环境

中图分类号:D 922.68 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2020)01-0111-07

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2020.01.013

建设生态宜居的美丽乡村,是实施乡村振兴战略的一项重要任务,事关全面建成小康社会,事关广大农民根本福祉,事关农村社会文明和谐^[1]。在国家的大力支持下,农村人居环境状况有了很大改善,但脏乱差问题仍比较突出,垃圾围村、垃圾成山的乱象频现,农村垃圾污染仍然是制约乡村振兴的突出瓶颈。据统计,2018年我国农村垃圾产生量为50.89亿吨,农村垃圾处理量为34.18亿吨,农村垃圾处理率为67.16%,16.71亿吨的农村垃圾未经处理^[2]。这些未经处理的农村垃圾全部露天堆放,不仅占用与侵蚀了农村土地,同时垃圾中的各种有毒有害物质不断向外界释放,污染村庄环境与危害村民健康。从农村垃圾污染的原因来看,虽然涉及经济、政治、管理等各个方面,但直接关涉的是我国城乡环境不公的社会关系和社会结构,即环境正义问题。故而,只有从环境正义视角出发,才能找到农村垃圾污染发生的根源,进而提出有效应对之策。

一、环境正义:认识农村垃圾问题的根本视角

农村垃圾污染是现代化的产物,其问题的辐射面远远超出了单纯的经济或处理技术水平的范畴。当这样的产物作为生活中的一部分,与中国农村所面临的社会病理相结合的时候,就成了一个复杂的社会问题^[3]。社会问题是造成当代生态问题的根源,如果不彻底解决社会问题,就不可能正确认识生态问题,更无法解决生态问题^[4]。近年来随着城镇化的发展,农村垃圾污染问题频发,众多学者立足于中国实际,借鉴吸收西方学者的理论成果,对农村垃圾污染及其治理问题进行探讨,研究成果颇丰。综合来看,目前众多学者关于农村垃圾治理的研究大部分是从经济学视角、管理学视角展开的,研究焦点在于农村垃圾现状的概述及技术性层面,即农村垃圾处理技术与资源化管理等领域。虽然从这些视角展开的研究对于分析农村垃圾污染的成因和找到农村垃圾治理的策略起到了一定促进作用,但是未能从根源上把握农村垃圾污染是由于社会问题产生,导致研究存在一定的不足。

收稿日期:2019-10-12

基金项目:华中科技大学文科双一流建设项目“湖北地方立法研究”。

作者简介:曹海晶(1957-),女,教授,博士;研究方向:法律社会学。

1. 经济学视角下的农村垃圾治理具有“剥离性”特质

众多学者从经济学视角透析农村垃圾污染现象,以循环经济理论为主导设计出一套农村垃圾治理的可行性方案。例如高海硕等提出,为了实现农村垃圾的减量化、资源化和无害化,治理主体应该分类收集处理垃圾,因地制宜地组合使用垃圾处理技术^[5]。与此类似的研究还有赵晶薇等在实地调研的基础上分析“垃圾围村”的现状特征及原因,提出“减量化”分类回收、“资源化”回收利用以及集中“无害化”处理,协调并处理好政府、村民和市场三者之间的关系^[6]。张春燕等通过实地调研和文献梳理,概括了我国村镇生活垃圾的产生与处理现状,重点根据村镇生活垃圾处理成本和技术进展,提出“分类分散处理与集中处置结合”的技术路线^[7]。赵光楠等从农村生活垃圾的资源化、减量化、无害化角度开展研究,在结合农村生活垃圾处理现状及农村实际情况的前提下,提出了“村集-镇运-县(区)处理三级式处理模式”“混合投放-分类收集处理的组合模式”“分类投放-分类收集处理的组合模式”^[8]。农村垃圾治理套用城市垃圾治理思路与治理技术,能有效清除垃圾与保持村庄洁净,但同时也会带来一系列非预期性后果。一是基层政府通过向村民收取一定的垃圾处理费、在村内设置垃圾桶等设备、成立专门的环保队伍以及引入物业公司等方式,改变了农村原有的自主处理垃圾模式,转换为契约化“购买-服务”的简单市场行为,使得个体“自发的监督者”就此剥离,消解了乡村环境责任感和“家园意识”^[9]。二是在农村垃圾治理政策制定-实施的过程中,为了便于政策快速、强力推进,政策制定、执行主体通常会忽略利益相关方的表达,特别将基层公众的意见剥离。

2. 管理学视角下的农村垃圾治理面临“集体行动困境”

农村垃圾治理是一项系统性与综合性的工作,涉及多个治理主体与环节,因而一些学者从公共管理视角分析农村垃圾治理问题与探讨协同治理路径。如奥斯特罗姆提出的多中心治理理论为农村垃圾治理提供了理论指导,该理论主张促进政府、市场与社会组织合作,这样既能保证公共事务的公共性,又可利用市场和社会组织的高效率和高回应性,建成政府、市场和社会组织优势互补的多中心治理体系^[10]。斯托克提出的治理的五个观点^[11]也为农村垃圾治理提供了思路,在该理论指导下推动多元主体共同参与农村垃圾治理,建立政府主导、市场供给、群众配合的自我管理的网络。赵细康等学者从我国现有的“户分类、村收集、乡转运、县处理”多层次治理体系出发,运用西方分权理论,构建多层次治理体系中的向下分权与向外分权决策模型^[12]。鲁圣鹏等学者按照系统管理的思维,运用顶层设计方法,构建农村垃圾协同治理总体框架;从主体整合、流程再造、区域协同、机制协调和信息共享 5 个方面,重点研究农村垃圾协调治理的实现路径^[13]。从公共管理学视角提出的对策对缓解农村垃圾治理压力、优化农村垃圾治理结构、创新农村垃圾治理模式具有重要作用。但是公共管理学视角构建的多主体合作治理体系在当前情况下还存在一些阻碍,随着中国经济社会转型以及农村社会结构和管理制度变迁,农村基层组织动员能力下降,市场机制供给农村公共物品作用有限,农民自治能力未能发育起来,农村公共事务治理容易造成“政府失灵”“市场失灵”与“社会失灵”并存的困局,进而会导致普遍的农村集体行动困境^[14]。

3. 环境问题的真正原因是社会关系和社会结构的非正义性

事实上,农村垃圾问题的原因是多方面的,概括而言就是客观上治理基础设施薄弱与主观上治理主体不重视^[15]。城市化浪潮裹挟了农村社会,农村生产资料和村民生活方式发生了改变,农民在日常的生产经营与生活过程中产生了剩余垃圾,加之农村不具备垃圾处理的经济实力和协调能力,基层政府缺少足够的重视,造成农村出现了大面积垃圾污染。从本质上看,我国特有的“二元”发展模式制约了农村经济水平,形成了差异化的城乡基础设施供给与基本制度支持,反映了城乡社会之间的非正义关系。正如学者所见,环境问题的根源是社会关系和社会结构的非正义性,故而解决环境问题的关键也就理所应当集中到协调社会关系和改变社会结构来重建社会正义这一问题上来^[16]。经济学、管理学视角的研究揭示了农村垃圾问题的部分成因,提出的对策对于化解农村垃圾污染有积极作用,但研究视角脱离了我国城乡环境不公的社会关系和社会结构,对农村垃圾治理效果及其非预期性后果等问题缺少理论分析和实践敏感。而只有从环境正义视角出发,立足于农村垃圾污染作为环境社会争端的特有属性分析问题,才能找到农村垃圾问题的深层原因。也只有在农村垃圾治理设施建设

中公平地向农村投入,在治理决策程序中引导村民积极参与,在治理过程中公正地对待农民环境权益,才能从根本上解决农村垃圾问题。

二、环境正义视角下农村垃圾污染的成因

环境正义的提出与垃圾处理有着很深的渊源,环境正义的概念源于美国底层环境保护运动,即反对有毒废弃物运动和反对环境种族主义运动。20世纪70年代“洛夫运河事件”引发的反对有毒废弃物运动,揭示了美国贫困居民在环境资源使用和污染风险中存在着不公平现象。1982年美国政府在北卡罗莱纳州的沃伦县,修建了一个掩埋式垃圾处理场,这项决议遭到了当地居民的抵制,爆发了大规模的抗议活动。有迹象表明,美国政府之所以选址沃伦县作为有毒垃圾处理的地点,与这一地区的居民主要由有色人种和低收入人群有着密切的联系。1987年美国联合基督教会种族正义委员会发表的“有毒废弃物与种族”的研究报告,正式将美国底层社会的环境正义问题推到了环境保护的关注前沿^[17]。这份研究报告表明,美国境内的少数民族社区即非白人聚集区,长期以来被选为有毒废弃物的最终处理地点。这份报告不仅引发了更多的地方环境抗议活动,还促使有色人种与环境污染相关联的研究成果大规模出现。1991年,第一次有色人种环境峰会在华盛顿召开,代表们一致同意用“环境正义原则”作为他们行动的宗旨。1994年美国总统一克林顿颁布了一道行政命令,旨在加强维护少数民族与低收入人群的环境正义,并将环境正义设定为全国优先施政重点。至此,环境正义思想通过行动与文件向世人展示,并在世界上得到广泛传播与应用。从理论形成过程来看,是垃圾处理与掩埋事件催生了环境正义理论;从实践问题的解决来看,环境正义理论应该为垃圾治理提供指导。随着时代的发展,环境正义理论已然成为环境社会学、环境伦理学、环境法学等诸多学科的研究热点,环境正义的内容被不断填充与扩展。从目前研究成果来看,环境正义包括环境分配正义、环境程序正义与环境矫正正义三个层面的内容,三者之间相辅相成,缺一不可。从环境正义的视角分析农村垃圾污染的原因可以归结为:农村垃圾治理资源分配失衡、农村垃圾治理决策程序缺失,农民承受的垃圾治理责任不公平。

1. 农村垃圾治理资源分配失衡

由于环境资源和空间的有限性与人类的欲望无限性之间的紧张关系,一部分人对自然资源和有限机会的占有,就意味着对另一部分人发展机会的剥夺。人们为了缓和这种紧张关系,达到环境和人类社会的可持续发展的目标,就产生了正义的要求,即公平分配环境资源和享用发展机会,由此衍生出环境分配正义的理念。环境分配正义要求各公民、群体、地区之间保持在自然资源和发展机会分配上的公平正义,要求各公民、群体、地区公平地享用自然资源、共同地保护生态,合理地承担责任。这里的环境资源要从广义上理解,不仅包括关乎人类生存的水、空气等自然资源,同时也包含因人为破坏自然所需的环境污染治理资源。这种环境污染治理资源囊括了环境治理部门的机构设置、人员配备、资金投入、环境基础设施建设等诸多方面。按照环境分配正义原则,每个公民、群体、地区都应该公平地接受国家治理资源的分配和环境污染治理的机会。环境污染治理公平主要体现在不同地区的人们所承担的环境污染压力要与国家环境治理的投入相匹配。具体来说,在环境分配正义原则下,环境污染压力大的地区国家对其环保投入力度应该加大,与之相适应的环境治理部门设置更细致,人员配备、资金投入、环境基础设施建设等投入应该更充足。从我国目前农村垃圾治理情况来看,治理资源分配失衡是引发农村垃圾污染的重要原因。

(1) 环境污染治理资金投入不均衡。根据《中国环境统计年鉴——2018》数据可知,2010—2017年我国环境污染治理投资大部分都用于城镇基础设施建设和工业污染治理。以2017年为例,我国环境污染治理投资总额为9539亿元,其中用于城镇环境基础设施建设投资为6085.7亿元,工业污染治理投资总额为681.5亿元,城镇基础设施建设投资与工业污染治理投资总额占全国环境污染投资总额的71%,这意味着农村环境基础设施建设投资和农业污染治理投资比重较少。其中专门用于垃圾治理的资金更是少之又少,2017年城镇垃圾处理投资为294.36亿元,仅占我国环境污染投资总额的3.1%。在城镇基础设施比重较大的情况下用于城镇垃圾处理经费尚且微小,推及而言,农村垃圾

治理投资更是微不足道。(2)环境治理基础设施建设不均衡。根据生态环境部公布的《2018 年中国生态环境状况公报》数据显示,截至 2018 年底,全国城市生活垃圾无害化处理能力 72 万吨/日,无害化处理率达到了 98.2%。关于农村生活垃圾处理数据公报没有具体公布,只在公报中透露北京、天津、上海、江苏、山东、广西、海南和四川等 8 个省份通过农村生活垃圾治理验收,100 个农村生活垃圾分类和资源化利用示范县(市、区)中,75%的乡镇和 58%的行政村启动垃圾分类工作。高比例的城市生活垃圾无害化处理率无疑是数量庞大的垃圾处理设施与精细化的垃圾处理技术堆积而成,而农村垃圾处理设施与技术显然无法与城市相媲美,通过农村垃圾治理验收的省份与城市也大多分布在经济发达地区。随着农村生活垃圾排放量的迅速增长,落后的垃圾处理基础设施、技术与日益增大的生态负荷之间的矛盾日益突出。(3)环境治理机构设置不均衡。根据生态环境部 2017 年公布的《全国环境统计公报(2015 年)》数据显示,2015 年,全国环保系统机构总数 14 812 个。其中,国家机构 45 个,省级机构 398 个,地市级环保机构 2 319 个,县级环保机构 9 154 个,乡镇环保机构 2 896 个。从以上数据来看,环境保护机构主要设置在县级以上行政单位,乡镇环保机构数量无法与农村严重的环境污染形势相匹配。乡镇环保机构的匮乏导致农村环境污染治理严重缺乏组织保障,相对于城市而言,农村环境保障存在着不公平现象。由于组织资源的严重缺乏,许多村级组织设置出现农村环境污染“管不了”或“无人管”的现象。

2. 农村垃圾治理决策程序缺失

环境程序正义指的是按照合理规则进行环境决策和开发使用,在环境决策过程中保障有效的公众参与,注重环境利益相关者的意见表达渠道畅通,充分实现公民的知情权、参与权和请求权等环境程序性权利。程序正义是实现环境正义的前提条件,环境程序非正义将导致环境分配失衡、阻断环境矫正正义的实现。程序正义的意义已不言而喻,但在环境决策中却容易被他人忽视。城市精英群体掌握了整个环境管理体制中的话语权,农村居民在环境事务中的表达人微言轻,无法感知环境程序正义的存在^[18]。环境程序正义主要体现在公众实质性参与环境政策制定、决策与执行,环境政策制定中带有城市精英主义的社会排斥倾向,环境决策中忽略农民群体的民主参与和现实需要,或者执政者掌控、自上而下地单向执行环境政策,都会导致环境决策程序的非正义现象^[19]。当前我国农村垃圾治理决策程序不规范,成为农村垃圾污染的诱因。农村垃圾治理决策程序不规范体现在以下几个方面:(1)治理主体的单向性,农村垃圾治理主体主要表现为政府向农村居民的单向动员。(2)治理内容的单向性,农村垃圾治理决策内容公开性不强,没有广泛征求村民意见。(3)建构环保观念的单向性,农村垃圾治理决策内容与宣传片面强调村民垃圾治理义务的倾向,而忽视了村民环境权益的宣传和建构。

当前农村垃圾治理决策往往采取自上而下的模式,由于在决策前缺少与村民的协商和沟通环节,在实践应用中缺乏农村社会本土实际与知识,从而使得决策大多沦为了村民墙上的宣传标语或者村委会宣传栏里的一纸文书,导致决策无法在农村社会落地。在农村垃圾治理决策执行过程中,由于村民知识文化的欠缺与决策内容的生疏,对决策的执行采取被动与消极的态度,往往是应付有关部门的检查,检查过后仍旧恢复到不环保的生活模式。以上情形的发生是由于在农村垃圾治理实践中,农民没有被作为主体对待,忽视了村民的环境知情权与参与权,成为了治理政策被动的执行者。目前有部分地方立法主体颁布了农村垃圾治理法规,这无疑填补了法律空白。但是立法主体在立项、论证、审核、通过等环节信息公开不透明,村民无法获取具体参与各个环节的方式与程序等确切信息。立法全过程由官方主体与专家学者进行主导,忽视了村民的生存智慧与实际需求,最终导致立法主体所制定的法规原则性规定多、可操作性内容少。环保观念的强化是克服农村垃圾污染的内在性动力,环保观念的培养与强化往往容易被政策的制定者与执行者所忽略。例如,无论是农村垃圾治理政策还是法规往往强制性义务内容占大量篇幅,决策者试图用义务性与惩罚性规定灌输环保理念与方式,村民出于敬畏被动接受,但是从根源上村民乱扔垃圾的观念并未得到矫正,并未将垃圾分类、清理的义务转化为其生活日常习惯,导致政策与法规不能保证其长期效果。在宣传环节也有同样的问题,过度宣传惩罚性内容能收到短期实效,但忽视了农民环境权利内容不益于村民环境理念的培养与强化。

3. 农民承受的垃圾治理责任不公平

环境分配不公与环境程序非正义共同导致农民遭受环境污染后果的不公正,而矫正正义则是在环境污染后果还没有形成不可逆的伤害之前,对承担环境污染潜在风险的公民的基本权利进行保障,最终实现结果正义之目的。换言之,环境矫正正义为了阻断市场分配中的风险与伤害,矫正环境恶物不公平分配带来的可能性结果。保障、补偿与惩罚,是环境矫正正义的三个基本原则与实践环节^[20]。具体展开来讲,环境矫正正义包含三个方面的内容:保障公民公平享有环境权益与承担环境义务,其次环境污染者向受害者提供资金弥补自身的环境损害行为,最后行为人为造成环境污染的应负担相应的责任。从农村垃圾治理现状来看,治理过程中暴露出的问题与环境矫正正义的要求相背离。

农村垃圾治理不仅面临的是村庄内村民产生的内生性污染,同时还要面临城市垃圾向农村转移的外源性污染,农民不仅要承受村民自身造成的垃圾污染治理负担,同时还要承担城市居民所转嫁的治理压力,相对于城市居民而言,农民承受的环境治理责任是不公平的。一方面为满足城市人口对“肉、禽、蛋、奶”需要,农村居民进行大规模养殖禽畜,从而导致了养殖污染;另一方面城市垃圾处理场所选址较多在远离城镇的郊区或农村,城市生活垃圾与工业废物被转移到了农村。这种典型的环境非正义现象,不仅侵犯了农民的环境权益,同时还引发了一系列的集体维权行为和公共事件。例如2009年10月,广东番禺大石镇数百村民发起反对建设垃圾焚烧发电厂的抗议活动;2014年5月,浙江杭州爆发的反对建设九峰垃圾焚烧发电厂的公众行动^[21]。城市发展在获得农村资源的同时,却将发展产生的污染转嫁到了农村,城市居民成了环境受益者,农村居民成了环境负担者。正如学者所说,某些人群是风险生产者亦是受害者,而其他群体却是风险损害的承担者^[22]。城市作为环境受益者,按照环境矫正正义要求,应当对农村进行相应的补偿。但现实是城市污染者却将这种风险与伤害的补偿外部化了,最终以公共开支的方式来支付,由全体纳税人进行买单。现有的法律制度并没有对上述行为进行惩处与威慑,矫正正义也就难以实现。

三、环境正义视角下农村垃圾治理路径

自农村垃圾污染现象出现以来,各个地区均在实践中探索破解农村垃圾污染策略,还出现了一些治理典型模式,例如浙江金华模式、山东昌邑模式、广西横县模式等等。总体而言,这些治理模式具有较好的实践效果和较强的借鉴意义。在当前的农村治理实践中经常采取多元主体治理、政府购买公共服务等方法,这些方法在一定程度上缓解了农村垃圾污染,但同时也存在一定缺陷,不能从根本上解决农村垃圾问题。多元主体治理方法存在主体众多,管理链长且治理难度大,各主体之间容易出现沟通不畅、效率低下、治理碎片化的缺陷。政府购买服务的方法面临政府财政负担重,村民垃圾分类减量参与积极性低^[23]等难题。笔者认为从环境正义视角出发,健全农村垃圾治理基础设施建设投入机制和长效监管机制,推进农村垃圾治理主体多元化和决策程序合理化,加强农村垃圾治理法治建设和农民环境权益保障,能有效防范农村垃圾污染的发生。

1. 健全农村垃圾治理基础设施建设投入机制和长效监管机制

(1)加大对农村垃圾治理资金投入。农村垃圾治理资金缺口大,一直是农村垃圾治理工作中的制约瓶颈。为解决资金困局,各级政府有必要加大对农村垃圾治理资金的投入,将农村垃圾治理投入列入本级财政支出的重点内容并逐年增加,设立农村垃圾治理专项资金,保证专款专用。同时各地政府还应积极探索资金筹措方式,建立以政府支出为主,社会资本参与,受益者适当付费的融资制度。例如,广东省开平市设立了农村垃圾治理专项资金,各镇(街)建立了资金保障机制,各村委会根据实际情况妥善安排相应资金,村民适当缴纳垃圾清扫费和处理费的资金筹措使用机制。(2)加快农村垃圾治理基础设施建设。有了充足的经费保障之后,各级政府应层层落实经费专款专用原则,用于农村垃圾治理基础设施建设。县级政府合理规划农村垃圾中转站选址,镇政府积极建设垃圾中转站等设施并购置垃圾运输设备,各镇政府、村委会购买垃圾桶及聘请一定数量的保洁工人。农村垃圾治理工作还可以和扶贫工作进行有效衔接,镇政府、村委会聘请贫困户作为保洁员,负责清理农户门前的垃圾桶与清扫村庄公共区域。(3)建立农村垃圾治理资金长效监管机制。建立农村垃圾治理资金长效监

管机制,是提高资金使用效率的有效手段。县镇政府作为农村垃圾治理的主导者,一方面可以通过明确治理资金发放范围、分配方式和分配项目以及违背资金分配的惩罚方式等内容,确立严格的资金监督机制,监督治理机构履行职能,确保农村垃圾治理项目的实施与成效。另一方面可以建立村民共同监督资金支出制度,定期在村民会议或村委会宣传栏公开农村垃圾治理经费明细,保障资金专项运行,对违法挪用专项治理资金的个人或单位严惩不贷。

2. 推进农村垃圾治理主体多元化和决策程序合理化

当前农村垃圾治理决策程序需要做出适当的调整与规范:(1)主体的多元化,推进农村垃圾治理主体向多元主体转变。农村垃圾治理涉及基层政府、环保企业、社会组织等多个利益主体,各主体须在“政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与”的治理体系和“共谋、共建、共管、共治、共享”的治理格局下,将农民纳入农村垃圾治理体系与过程中,动员村民积极投身美丽家园建设。通过治理主体向多元化转变,尊重村民治理主体地位,将村民自然友好的生活方式和治理意愿纳入垃圾治理体系,能够发动村民参与农村垃圾治理,同时亦能稳固村民环境责任感。(2)程序的合理化,推动农村垃圾治理程序由“命令—执行”向“参与—协商—共识”转变。具体来讲,就是要将公众参与认真贯彻到农村垃圾治理的每一个环节。例如,在治理决策前,由政府部门或环保企业提出治理方案,政府部门,村民代表、专家顾问等对方案可行性进行分析、评估和论证。在治理决策时,政府主动将决策内容公之于众并征询村民意见,将多方意见融合,达成共识。在决策实施后,政府建立信息反馈平台,接收公众反馈信息并接受公众质询,将公众反馈意见进行消化与整改。同样地方农村垃圾治理立法,立法主体要严格遵照立法程序,在前期对村民进行走访调研,在立法时召开座谈会、听证会,保证一定比例的村民参与,并向公众开放。(3)宣传的科学化,从切合农村生活环境和村民生产生活的视角进行宣传。政府要结合当地习俗进行农村垃圾治理宣传,例如金华市结合当地习俗,将农村垃圾分类为“会烂的”与“不会烂的”两类,再将“不会烂的”垃圾分为“好卖的”与“不好卖的”两类,独创的两次四分法简单易用,适合当地实际。同时也可以开展一些激励性宣传方法,例如一些地区开展的“塑料垃圾换生活用品”“生活垃圾换鲜花”“洁净庭院、美丽家庭评比”等活动,成功激发了农民参与分类投放生活垃圾的积极性,从而提高了农民的环保意识,让环保行为成了农民的生活习惯。

3. 加强农村垃圾治理法治建设和农民环境权益保障

(1)制定农村垃圾治理地方性法规。“农村垃圾治理具体办法,由地方性法规规定”是目前学界达成的普遍共识,实践中也有部分地区制定了相应的法规,如《云浮市农村生活垃圾管理条例》《襄阳市农村生活垃圾治理条例》等,这些法规不仅符合本地农村垃圾污染现状与农村垃圾治理需求,同时明确规定禁止城市污染向农村转移,对农村生活垃圾中转站与垃圾处置设施建设做出了相应规定,切实保障农民享有适宜的环境生存权。当前零星的农村垃圾治理地方性法规不足以抑制农村垃圾污染的严峻形势,还需更多的地方立法主体制定专门性法规,规范农村垃圾治理工作,保障农民享有适宜、干净、整洁、美丽的人居环境。(2)各村庄还需制定配套的村规民约。农村社区治理本质上兼有政府治理与团体自治两个属性,但以团体自治为根基^[24]。实现农村垃圾的有效治理不仅需要政府制定法律制度,还需基层自治组织实施配套规则。在实践中就有地区的农村垃圾治理工作实现了法律与村规民约并举,并取得了显著效果。例如,金华市六角塘村就将“垃圾不乱倒,粪土不乱堆,污水不乱流,柴草不乱放,农户必须进行分类倒入指定的垃圾桶内……”等内容写入村规民约,实践证明制定村规民约,能有效规范农户的垃圾分类行为。金华市在《金华市农村生活垃圾分类管理条例》与各村制定的村规民约双重规则指导下,农村垃圾治理工作走在全国前列,“金华模式”在全国被予以推广。(3)培育农村环保组织。为遏制城市垃圾污染向农村转移的非正义现象,必须通过培育农村环保组织,鼓励农民用法律手段进行环境维权来保障农民环境权益。政府对农村环保组织要采取扶植政策与激励机制,如在农村环保组织的建设过程中提供财政支持,加强对农村环保组织的教育培训与法律指导,完善农村环保组织的监管等,为农村环保组织营造广阔的发展空间,同时也为以公益诉讼手段保护农民环境权益提供更多的诉讼力量^[25]。同时农村环保组织要加强自身能力建设,增强专业能力与管理技能,学习环保知识与政策法规,为农民提起环境诉讼提供必要的专业技术支持。农村环保组织还要配

合政府,积极开展农村垃圾清理活动,发动村民参与,增强村民对环保组织的认识与信任。

四、结 论

生态文明建设和乡村振兴战略的实施,有力推动着农村生态环境的改善和美丽乡村建设的落实。在经历了国家大力推进之后,农村人居环境建设取得了显著成效,但同时也处在纵深发展的瓶颈期。农村垃圾污染在一些地区还比较突出,与建设美丽宜居乡村和农民群众期盼还有较大差距,仍然是农村社会全面发展的突出短板。亟待解决的农村垃圾问题不再是浅层化治理,而是应该集中到协调社会关系和改变社会结构来重建社会正义这一问题上来。在环境正义理论的关照下,农村垃圾治理资源分配失衡、治理决策程序缺失、农民承受的垃圾治理责任不公平的缺陷得以暴露。深入分析环境正义理论,充分切合农村生活环境和农民生产生活方式,将环境分配正义、环境程序正义与环境矫正正义贯穿到农村垃圾治理工作中,从而更明晰农村垃圾治理的优化路径。建设生态宜居乡村任重道远,接下来的农村垃圾治理工作应该结合本地实践,健全基础设施建设投入机制和长效监管机制,引导农民群众积极参与,推进治理主体多元化和决策程序合理化,加强法治建设和农民环境权益保障。

参 考 文 献

- [1] 中国政府网.中共中央办公厅国务院办公厅印发《农村人居环境整治三年行动方案》[EB/OL].(2018-02-05)[2019-06-05].http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5266237.htm.
- [2] 中国环境网.2018年农村垃圾行业市场现状与发展前景分析[EB/OL].(2019-01-28)[2019-06-06].https://www.cenews.com.cn/pollution_ctr/xydt/201901/t20190128_892782.html.
- [3] 李全鹏.中国农村生活垃圾问题的生成机制与治理研究[J].中国农业大学学报(社会科学版),2017(2):14-23.
- [4] 余谋昌.生态哲学[M].西安:陕西人民教育出版社,2000.
- [5] 高海硕,陈桂葵,黎华寿,等.广东省农村垃圾现状调查及处理对策研究[J].中国人口·资源与环境,2012(7):1445-1452.
- [6] 赵晶薇,赵蕊,何艳芬,等.基于“3R”原则的农村生活垃圾处理模式探讨[J].中国人口·资源与环境,2014(5):263-266.
- [7] 张春燕,杨娜,章骅,等.我国村镇生活垃圾处理现状与技术路线探讨[J].农业环境科学学报,2010(11):2049-2054.
- [8] 赵光楠,吴德东.中国农村生活垃圾处理模式研究[J].环境科学与管理,2013(2):107-111.
- [9] 孙旭友.垃圾上移:农村垃圾城乡一体化治理及其非预期后果——基于山东省P县的调查[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(1):123-129.
- [10] 埃利诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道[M].上海:三联书店出版社,2000.
- [11] 格里·斯托克.作为理论的治理:五个论点[J].国际社会科学杂志(中文版),1999(1):19-30.
- [12] 赵细康,曾云敏,吴大磊.多层次治理中的向下分权与向外分权:基于农村垃圾治理的观察[J].中国地质大学学报(社会科学版),2018(5):83-93.
- [13] 鲁圣鹏,杜欢政,李雪芹.从碎片化到协同:中国农村生活垃圾治理之路[J].世界农业,2018(9):226-231.
- [14] 王亚华,高端,孟庆国.中国农村公共事务治理的危机与响应[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2016(2):23-29.
- [15] 岳立涛.近十年国内农村垃圾问题研究综述[J].中国环境管理,2010(4):27-31.
- [16] 李培超.伦理扩展主义的颠覆——西方环境伦理思潮研究[M].长沙:湖南师范大学出版社,2004.
- [17] 王韬洋.环境正义的双重维度:分配与承认[M].上海:华东师范大学出版社,2015.
- [18] 雷俊.城乡环境正义:问题、原因及解决路径——基于多维权力分布的视角[J].理论探索,2015(2):89-93.
- [19] 龙永红.中国环境正义问题的凸显与调控[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版),2012(1):48-54.
- [20] 郁乐.环境正义的分配、矫正与承认及其内在逻辑[J].吉首大学学报(社会科学版),2017(2):43-49.
- [21] 杜欢政.破解城市垃圾焚烧厂“选址难”的良方[J].中国环境管理,2016(4):108.
- [22] 郁乐.环境风险分配、传播与认知机制中的道德冲突[J].吉首大学学报(社会科学版),2014(2):33-37.
- [23] 鲁圣鹏,李雪芹,杜欢政.农村生活垃圾治理典型模式比较分析与若干建议[J].世界农业,2018(2):4-10.
- [24] 胡建.城乡一体化背景下农村社区治理的现代转型[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2019(2):54-62.
- [25] 刘洪岩,孙盈.鼓励农民用法律手段解决环境纠纷[J].人民论坛,2018(22):104-106.