

美丽乡村建设视域下的环境法思考

吕忠梅

(湖北经济学院 湖北水事研究中心,湖北 武汉 430205)



摘要 美丽乡村建设作为新农村建设的“升级版”,是针对前一阶段新农村建设过程中出现的农村生态环境保护的突出问题,根据十八大报告将生态文明纳入国家现代化建设“五位一体”总布局所提出的新要求,需要从农业生产方式改革、农村治理模式创新和农民权利保障方面进行整体谋划,进行合理的制度安排。但是,建立在“城乡二元结构”立法思维下的环境法律制度对美丽乡村建设存在严重的制度供给不足,因此,必须通过制定和修改法律来完善农村生态环境保护制度;消除环境立法中的“城乡二元结构”,切实保障农民环境权益,健全农村生态环境管理体制和机制。

关键词 美丽乡村;农村生态环境保护;环境法律制度;新农村建设;农民环境权益

中图分类号:DF 468 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2014)02-0001-09

美丽乡村建设作为中国新农村建设的“升级版”,2013年,中央“一号文件”将其作为重点工作进行了部署,农业部发布了《“美丽乡村”创建目标体系(试行)》,并决定在全国展开试点。令人欣慰的是,“美丽乡村”建设更加关注新农村建设的深层次问题。以法治的视角观察,美丽乡村建设实际上是国家治理和社会管理方式的深刻变革,是实现法律公平、权利公平、规则公平的重要方式。近年来,许多研究者围绕新农村建设中的农民环境权益保护^[1]、乡镇政府环境保护职权^[2]、农村传统知识与法律的关系^[3-4]、农村社区环境治理^[5]、农村环境保护的公众参与^[6]等问题展开了研究并取得了一定的成果,但缺乏对农村环境保护法律制度体系的整体构建。本文以美丽乡村建设的生态环境保护为视角,寻求目前我国美丽乡村建设中存在的垃圾围村、秸秆燃烧、土壤和水体污染严重等现象背后的原因,针对农村生态环境保护法供给严重不足的问题,展开破除环境立法中的“城乡二元结构”的理性思考,以期建立健全我国农村生态环境保护法律制度与体制。

一、美丽乡村建设是新农村建设的“升级版”

美丽乡村建设作为中国新农村建设的延伸与拓

展,是在十八大报告首次将生态文明纳入国家现代化建设“五位一体”总布局后,对农业农村工作的具体举措和行动。

2005年,十六届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,确定了建设社会主义新农村的重大历史任务,并提出“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”等具体要求^[7]。2005年10月,原国家环保总局发布的《国家农村小康环保行动计划》明确了新农村建设中的环境保护要求,提出到2020年,有效控制农村地区环境污染的趋势,基本解决农村“脏、乱、差”问题,农村生活与生产环境得到切实改善,并将建设的主要内容归结为“清洁水源、清洁家园、清洁田园”^[8]。2007年10月,十七大报告提出“要统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设”^[9]。“十一五”期间,全国很多省市按十六届五中全会的要求,纷纷制定新农村建设行动计划并付之行动,取得了一定的成效。

2012年,十八大报告首次把生态文明纳入国家现代化建设“五位一体”的总布局,并提出要把生态文明建设放在突出位置,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展^[10]。2013年,中共中央“一号文件”提出要“加强农村生态建设、环境保护和综合整治,努力建设美丽乡村”^[11]。2013年5月,农业部发布

收稿日期:2013-11-05

基金项目:国家重大科技规划环保公益专项“环境铅、镉污染的人群健康危害法律监管研究”(201109058)。

作者简介:吕忠梅(1963-),女,教授,博士,湖北水事研究中心主任,中国环境资源法研究会副会长;研究方向:环境法学。E-mail:hbglf_lzm@vip.tom.com

《“美丽乡村”创建目标体系(试行)》,提出打造“生态宜居、生产高效、生活美好、人文和谐”示范典型,形成各具特色的美丽乡村发展模式,进一步丰富和提升新农村建设内涵,全面推进现代农业发展、生态文明建设和农村社会管理^[12]。

可以看出,新农村建设的环境保护目标从“清洁”到“美丽”,是在进行“升级”。它既秉承和完善了新农村建设的宗旨思路,又丰富和充实了其内涵实质,“更加关注生态环境资源的有效利用,更加关注人与自然和谐相处,更加关注农业发展方式转变,更加关注农业功能多样性发展,更加关注农村可持续发展,更加关注保护和传承农业文明。”^[13]

值得思考的问题是:新农村建设为什么要进行“升级”?应该说,在各方面的努力下,新农村建设取得了巨大的成效。但与此同时,新农村建设也出现了一些令人不安的问题,这在农村的生态环境方面表现得尤其明显:“垃圾围村”成为一种常态、秸秆燃烧屡禁不止、土壤和水体严重污染……各种不合理使用水、土地、生物资源的行为,加之城市污染向农村的转移,导致农村的生态失衡难以修复与更新,造成了生态破坏的严重后果。天蓝、水碧、风清、日丽,许多人心中的田园风光,在很多地方已不复存在。

严重的农村生态环境问题迫使我们反思:如果简单的理解新农村建设,不仅可能出现变味、走样,甚至可能与其初衷南辕北辙、背道而驰。一些地方热衷于抓项目,搞形象工程;一些地方满足于抓个别地方的“试点”,搞政绩工程。简单把新农村建设等同于盖楼房、铺水泥路、搞“涂脂抹粉”、统一建筑样式,不重视甚至忽略农业资源的可持续利用,不关注农村生态系统的平衡,不关心农民的身体健康,这样的“新农村”不仅会加重农村环境污染,而且可能导致人民生命健康的受害,影响农村的稳定与长远发展。

客观而言,农村的生态环境问题与传统的农业生产方式、农村发展模式、农民生活方式密切相关,是中国遭遇的面源污染这一世界难题,具有一定的必然性^①。但不可否认,当前的农村生态环境问题与中国长期以来高投入、高消耗、高污染的可持续发展方式直接相关,它既是农业、农村、农民的问题,但也绝不仅仅是农业、农村、农民的问题。农村生态环境形势日益严峻与中国经济高速增长过程相伴随;20世纪80年代的乡镇企业大发展,造成工业污染由城市向农村的迅速蔓延,城市企业向几乎没有

污染防治能力的乡镇企业转移高污染的企业、工艺、产品,导致一些农村出现了较为严重的水体污染、土壤污染,这些问题至今并未得到彻底解决。90年代以后,随着城市化进程的加快、城市规模的扩展,越来越多的城市生活垃圾和工业垃圾到农村“找出路”,大量的垃圾侵占农村土地,形成地球的“恶性肿瘤”^[14]。多年来,我国农业发展都以追求高产量为直接目标,加之改革开放以来的农村劳动力向城市转移,种植业的农药化肥过量使用、养殖业药物滥用,不仅产生了大量的污染物,而且危及农业自身的健康发展;农村公共基础设施建设的严重滞后,简单的农业、农村废弃物处理方式,又带来了新的污染,危害农民自己的生命健康;被污染的土地上种植的粮食蔬菜、生态失衡的农村里养殖的畜禽鱼虾进入城市,各种污染物通过食物链在“城里人”的身体中富集,造成健康受害。

在新的历史时期,之所以对新农村建设提出“升级”要求,既是对前一阶段新农村建设中出现问题的反思,也是为实现十八大提出的“两个百年目标”而进行的整体筹划。要实现建设美丽中国的夙愿,必须完成农业生产方式与农村治理模式的深刻变革,没有美丽乡村,就没有美丽中国。这就需要我们更加深入地理解和认识农村生态环境建设的价值与功能,更加广泛地思考新农村生态环境建设所承载的使命与任务。把它放在“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”^[10]的大格局下来思考与设计,把美丽乡村建设与改造空心村、盘活和重组土地资源、提升农业产业、缩小城乡差距、推进城乡发展一体化统筹考虑,从农业生产方式改革、农村治理模式创新和农民权利保障方面进行整体谋划,进行合理的制度安排。

二、美丽乡村建设的环境法供给严重不足

农村的生态环境问题关涉城市和农村、工业和农业、生产和生活,关乎国家发展方式转变、产业结构调整、社会管理变革,关系多个利益群体、多种利益关系、多元利益诉求。欲解决这样的问题,显然不是一次“活动”可以胜任,更不是一种外在的面貌变化。要真正搞好美丽乡村建设,必须从国家产业结

构调整、农业生产方式转变、农村治理模式转轨、农民生活方式转型等多层次全方位地进行,需要有科学决策机制、合理的制度安排、有效的执行体制以及全社会的积极行动。从法律的视角看,对于这些涉及深层次利益调整的重大问题,首先需要以国家正式制度的形式划定政府、社会、个人权利(权力)的边界,明确规定政府、社会、个人的义务(责任),设定权力运行机制和权利保障程序。只有将美丽乡村建设纳入法治的轨道,才可能防止过去新农村建设中已经出现的一些问题再次出现。

环境法作为调整人们在开发利用和保护环境中产生的社会关系的法律规范系统,是以国家意志形式确定的国家生态环境保护战略、资源开发利用和保护体制、防治生态破坏和环境污染的基本制度、公民环境权益保障等最正式的制度安排。这些制度当然是美丽乡村建设的法律依循,应该在美丽乡村建设中充分发挥调整利益关系、平衡利益诉求、解决利益纠纷的作用。但是,从目前的环境立法和已有法律制度执行情况看,环境法的制度供给非常不足,由于缺乏健全的法律制度和有效的执行机制,导致了新农村建设过程中的行为失范、后果失控、监管失职。

1. 农村生态环境保护立法远未完善

中国改革开放30多年来,环境立法走上了“快车道”,自1979年颁布《环境保护法(试行)》开始,全国人大常委会陆续颁布了30余部环境保护的专门法律,并且在《宪法》《物权法》《侵权责任法》《民事诉讼法》中都建立了相应制度,这些对保护环境发挥了巨大作用。但是,过去的环境立法,绝大多数以控制工业污染为主、以改善城市环境质量为目标,农业污染防治和农村生态环境保护的制度十分缺乏,呈现出立法上的“城乡二元结构”。出现这种现象的原因,主要是一些人认为农村的发展水平不高,如果采取严格的控制措施,与中国农村发展比较滞后的国情不符。也许这种认识并非毫无道理,但客观上造成了不良后果:一是形成了农村环境问题不重要,环保只是“城里人”事情的误导;二是造成了农村环境保护的“法律真空”,各种利益关系长期处于无序状态,加剧了农村生态环境的恶化。

以现行的《固体废物污染环境防治法》(以下简称《固废法》)为例。1995年制定的《固废法》,对农村固体废物污染防治没有设立任何制度。2003年,全国人大常委会组织《固废法》执法检查时发现,农

村固体废物污染问题日益突出、畜禽养殖业污染严重、大多数农村生活垃圾没有得到妥善处置。针对这些问题,执法检查报告提出了法律修订建议,强调要将农村固体废物纳入整个城乡固体废物管理体系。随后,全国人大常委会启动了《固废法》修改。但在修订案起草过程中,对农村固体废物污染防治的制度是否建立,仍有不同意见。多数意见认为,国家应当采取措施加强管理;但也有意见认为,将农村与城市纳入统一管理的条件还不够成熟。最后通过的修订案将两种意见折中:对具备管理条件的领域,要求比较具体;对条件尚不够成熟的,要求比较原则,或者授权地方做出规定^[15]。客观而论,修订后的《固废法》在农村污染防治方面有了进步;但是,由于授权地方立法,使得可以同时适用于城市和农村生活垃圾污染防治的制度在大多数地方落空^②。

正是因为这种立法上的“城乡二元结构”,导致了环境资源利用和保护中“强者制造污染,弱者承受污染”的不公平现象,城乡之间在环境权利、资源占有和污染后果承担上呈现越来越大的剪刀差,造成日益严重的农村生态环境问题。

2. 农民环境权益保护困难重重

目前,中国环境法的“管理法”特征明显,以授权行政机关管理职权与建立管理制度为主,个人环境权利保护不足。但因为城市环境管理制度相对健全、资金投入到位,总体上看,城市的环境污染控制与生态环境保护都取得了显著成效,客观上使城市居民享有了更多、更好的环境权益保障。而在农村环境保护方面,要么是少有针对性针对农村环境保护的专门法律或法律条款,要么是原则性、宣示性规定,缺乏对农村环境保护的责任主体、责任范围的明确界定;要么是相关规定与农村生产、生活和组织方式以及农村环境特征不相适应,农民的环境权益保护难以落到实处。

我国是成文法国家,环境法也是以成文法形式出现。在立法过程中,如果进行充分的调查研究,各种利益诉求有顺畅的表达渠道并且进入到法律制定环节,经过反复利益协商、利益协调、利益平衡后达成共识,成文法的实施可能更具效率与效能。但是,中国环境立法实际存在的“部门立法”体制,加之“城乡二元结构”,使得农民的利益诉求难以在立法中得到充分表达,他们的权利确认与保障会遭遇更大困难^[16]。在农民的环境权利得不到确认和保障的情况下,他们参与环境保护的动力机制也难以建立,新

农村建设中的生态环境保护要求流于形式在所难免。

一方面,相对于城市居民而言,农民对自然环境的依存度更高,自然环境既是他们作为自然生存方式的生命之源,也是他们作为社会生存方式的衣食之源。在农村自然生态系统中,农民所有的一切主要依赖于自然生态系统的供给,特别是土地、水源等环境要素对农民起着决定性的作用,农业是一个对环境要素的量和质都有着更高要求的产业,在这个意义上,农民和农村都更需要良好的环境。另一方面,较之于企业等组织而言,农民在资金、资本、人力资源等方面都处于弱势地位,农业的生产方式使得农民常常是比较分散的单独个体,组织性不强,不具有与企业和组织抗衡的能力。由于农村的经济发展水平和农民在环境的能动性方面明显落后于城市,农民的权利意识与运用法律维权能力严重不足,使得农民的环境权益更容易受到侵犯^[17]。如近年来爆发的多起重金属污染环境危害人体健康事件,大多数是由于城市的污染企业转移至农村、或者是工业废弃物作为垃圾到农村“找出路”造成。但面对污染,农民对法律已经规定的检举和控告权利认识不足;环境损害事件发生后,农民选择的维权方式也主要是向行政部门投诉和依靠基层组织解决。同时,农民参与环境保护的主动性与能力也落后于城市居民^③。

这种现象值得反思,现行的农村环境保护法律制度、农民环境权益的保障模式基本上没有考虑中国传统的农村社会结构、农民生活方式和农业生产方式。由于农村传统知识被否认,外来资本和外来知识的联合进入,使农村的决策权力也让位于外来决策者,农村资源被迅速消耗,农村生态环境被破坏,而对这种破坏,农民没有任何的抵制能力。这恰恰是新农村建设过程中必须高度重视的问题,只有尊重农民在农村生态环境保护中的主体地位,在立法中高度重视农村传统知识,建立符合农民需求的权利保障体系,环境法才能真正发挥作用。

3. 农村生态环境保护体制机制尚不健全

农村生态环境保护是政府需要提供的一项公共服务,各级政府有责任对农村生态环境保护制定规划、投入经费、采取治理措施、进行监管。环境法的一项重要功能就是以法律形式配置政府及其职能部门的环境保护职权和职责,确定各相关职能部门之间的权力运行规则和程序,建立有效的农村生态环

境监管体制与机制。但在环境立法的“城乡二元结构”下,农村生态环境保护的监管体制与机制并未真正建立,这种状况可能对美丽乡村建设带来严重影响。

现行《环境保护法》第7条、第16条对我国的环境保护监管体制作了原则规定^④。按照这两条规定,县级以上的环境保护部门及土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门都对农村环境拥有监督管理权,其中环境保护部门是“综合管理部门”,其他相关部门是“专门管理部门”。这种体制设立的初衷是分工负责、综合管理与部门管理相结合,如果有相应的制度加以落实,应该可以在农村环境保护方面发挥作用。但现实状况是,相关体制建设难以满足农村环境监管的需求^[18]。

我国的环境监管模式长期以来是政府管制为主、行政命令为主,近年来刚刚开始转向间接管理、市场导向。《环境保护法》规定了环境监管的八项基本制度^⑤,这些制度建立了针对工业污染和城市环境治理的监管机制,没有涉及农村。在其他立法中,与农村环境保护相关的法律非常零散,没有形成完整的制度体系。现有的有关农村环境保护的相关规定散见于《农业法》《水污染防治法》《水土保持法》《固体废物污染环境防治法》《农产品质量安全法》《土地管理法》《大气污染防治法》《农村土地承包法》《防沙治沙法》等法律之中。这些法律规定确定的行政主管部门不同,管理的范围不一致,监管的标准不统一,导致农村环境保护监管中的“缺位”“错位”“越位”现象比比皆是,选择执法、扭曲执法、越位执法、懈怠执法经常发生。

一个非常现实的问题是,新农村建设中的环境保护应该由哪个部门负责以及各相关部门之间的权力分配原则及运行程序是怎样的?按照《环境保护法》的规定,环保部是“环境保护行政主管部门”,因此,原国家环境保护总局发布了《国家农村小康环保行动计划》《关于加强农村环境保护工作的意见》,对新农村建设中的环保工作进行了全面部署,提出了到2020年的目标任务。按照《农业法》,农业部是“农业行政主管部门”,负责对农业、农村的综合管理,因此,农业部发布了关于创建“美丽乡村”的文件并制定创建目标体系。但比较环保部和农业部的有关文件便可发现,规定不同乃至冲突之处甚多。问题还不止于此,农村环境问题尤其是面源污染还涉及到国土资源、林业、水利、交通、旅游等部门,由于

部门利益难以协调,出现了“环境保护对抗环境保护”的尴尬局面^[19]。

由此,还带来了两个突出问题:一是从中央到地方的环境保护规划中农村环境保护目标任务普遍缺失。我国从“九五”开始编制环境保护专项规划,“九五”规划中无直接的农村环境保护指标;“十五”规划单独列出,执行效果非常差;“十一五”规划中没有;“十二五”规划仅将农业源水污染物纳入总量控制范围并将农村纳入环境保护重点工程的范围,没有农村生态环境保护的综合性指标。二是出现了乡镇一级政府的环保“结构性”和“功能性”空洞^[20]。目前,我国绝大部分乡镇没有建立专门的环境保护机构,也没有相应的人员,环境保护在乡镇一级“无人喝彩”。更进一步的问题是,农村环境问题关系到几亿农民和千百万农户,如何激励他们的环境保护积极性,尚未提供制度安排。

综上,正是由于我国目前的环境保护立法明显存在着重城市轻农村的现象,本来就很少法律制度还缺乏对农村的适应性和可操作性,导致了农村生态环境保护的诸多问题。由于环境管理体制机制的不顺和救济程序不畅,导致对农民环境权保护的乏力,农民的环境权益受损救济困难。这些都是美丽乡村建设过程中必须加以解决的问题。

三、健全和完善农村生态环境保护法律制度

2013年7月,习近平总书记在视察湖北省鄂州市长港镇峒山村的城乡一体化建设工作时说:实现城乡一体化,建设美丽乡村,是要给乡亲们造福,不要把钱花在不必要的事情上,比如说“涂脂抹粉”,房子外面刷层白灰,一白遮百丑。不能大拆大建,特别是古村落要保护好。习近平说:即使将来城镇化达到70%以上,还有四五亿人在农村。农村绝不能成为荒芜的农村、留守的农村、记忆中的故园。城镇化要发展,农业现代化和新农村建设也要发展,同步发展才能相得益彰,要推进城乡一体化发展^[21]。习总书记用平实的语言深刻阐明了美丽乡村建设的内涵,对我们按照十八大报告精神,运用法律思维与法律方式处理好美丽乡村建设过程中的各种利益关系,加强农村生态环境保护具有重要的指导意义。

1. 消除环境立法中的“城乡二元结构”

消除环境立法中的“城乡二元结构”,建立完善的农村环境保护制度,保障环境公平是建设美丽乡

村必须首先解决的问题。令人欣慰的是,这个问题已经得到了立法机关的高度重视,2013年11月公布的第十二届全国人大常委会立法规划,在准备制定或修改的68件法律中,有11件是有关环境资源的立法,其中,既有制定以农村污染防治为重要内容的土壤污染防治法,也有《环境保护法》《大气污染防治法》等已经施行法律的修改^[22]。目前,《环境保护法(修订案)》已经过全国人大常委会第三次审议,修订稿中也专门增加了农村环境保护的内容。为了进一步强化城乡统一立法理念,在制定或修订相关法律中,破除“城乡二元结构”,加快农村生态环境保护立法进程,至少应从以下方面建立农村生态环境保护的基本制度体系^[23]。

(1)政府环境保护责任制度。明确各级人民政府在经济社会发展过程中的环境保护责任,明确推进生态建设城乡一体化建设目标。国家实行环境保护目标责任制和考核评价制度。国务院和地方人民政府将环境保护目标完成情况作为对本级人民政府负有环境保护监督管理职责的部门及其负责人和下级人民政府及其负责人的考核内容。考核结果应当作为对考核对象考核评价的重要依据,并向社会公开。

(2)人大监督制度。县级以上人民政府应当定期向本级人民代表大会常务委员会报告本行政区域环境状况和环境保护目标的完成情况;县级以上地方人民政府对本行政区域发生的重大环境事件应当及时向本级人民代表大会常务委员会提出专项报告,依法接受监督。

(3)环境规划制度。县级以上人民政府应当将环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划;县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门,应当会同有关部门对管辖范围内的环境状况进行调查和评价,依据国家环境保护规划的要求,拟订本行政区域的环境保护规划。环境保护规划的内容应当包括自然生态保护和污染防治的目标、任务、保障措施等,并与全国主体功能区规划、土地利用总体规划和城乡规划等相衔接。

(4)生态补偿制度。国家加大对生态保护地区的财政转移支付力度,有关地方人民政府应当落实生态保护补偿资金,确保其用于生态保护补偿。国家应当鼓励和引导受益地区和生态保护地区人民政府通过协商或者按照市场规则进行生态保护补偿。

(5)农村环境综合整治制度。各级人民政府应

当加强对农业环境的保护,促进农业环境保护新技术的使用,加强对农业污染源的监测预警,统筹有关部门采取措施,防治土壤污染、土地沙化、盐渍化、贫瘠化、地面沉降和防治植被破坏、水土流失、水源枯竭、种源灭绝以及其他生态失调现象的发生和发展,推广植物病虫害的综合防治。县级人民政府应当提高农村环境保护公共服务水平,推动农村环境综合整治。

(6)土壤环境调查、监测、评估和修复制度。国家建立土壤环境调查、监测、评估和修复制度。应制定专门法律,对土壤环境保护进行系统的制度安排。

(7)防止工业污染转移制度。国家对严重污染环境的落后工艺、设备和产品实行淘汰,任何单位和个人不得生产、销售或者转移、使用严重污染环境的工艺、设备。

(8)防止农业源污染制度。各级人民政府及其农业等有关部门和机构应当指导农业生产者科学种植和养殖,合理施用农药、肥料等农业投入品,采取措施科学处置农用薄膜、农作物秸秆等农业废弃物,防止农业源污染环境。禁止将不符合国家和地方农用及环境保护标准的固体废物和废水施入农田。施用农药、肥料等农业投入品以及农田灌溉,应当采取有效措施,防止重金属及其他有毒有害物质污染环境。畜禽养殖场、养殖小区、定点屠宰企业等选址、建设和管理应当符合有关法律、法规规定,采取有效措施,对畜禽粪便、尸体、污水等废弃物进行科学处置,防止污染环境。

(9)废弃物处置制度。县级人民政府负责组织农村生活废弃物的处置工作。各级人民政府应当在财政预算中安排资金,支持农村饮用水水源地保护、生活污水和其他废弃物处理、畜禽养殖和屠宰污染防治、土壤污染防治和历史遗留的农村工矿污染治理等环境保护工作。各级人民政府应当统筹城乡建设污水处理设施及配套管网,固体废物的清扫、收集、运输和处理等环境卫生设施,危险废物集中处置设施、场所以及其他环境保护公共设施,并保障其正常运行。

2. 切实保障农民环境权益

针对中国目前的农村经济社会发展阶段性特征,必须特别关注农村生态环境保护中的权利公平、机会公平、规则公平问题,在立法中充分重视农村传统知识、习惯法与成文法的有机结合,采取培育农村环境保护社会组织、利用乡规民约等形式,进行环境

保护法律宣传教育,高度重视农民环境权益的保障。

(1)明确农民应该平等享有的各项权利。一方面,完善相关法律制度,明确农民享有的土地财产权、种植养殖权、生命健康权等,这涉及《物权法》《农村土地承包法》《农业法》《渔业法》《森林法》《草原法》等多部法律的内容。另一方面,在《环境保护法》中明确宣示公民环境权,在与农业环境保护制度相关的立法中具体规定农民的环境使用权、环境知情权、环境监督权、环境损害请求权,等等。

(2)公众参与农村环境管理制度。明确公众参与农村环境保护的主体,明确公众参与农村环境保护的主要领域,包括农业、畜牧业、林业、耕地、草地、林地、水体、土壤、企业污染、固体废物污染、有毒有害物质污染、食品污染等;规定公众参与农村环境保护的程序,明确规定参与的时间、地点、人数、方式、程序、效果等。

(3)培育农民环境保护社会组织。结合新农村建设过程中农村社会治理模式的变革,鼓励农村社区组织承担环境保护职责,鼓励农民专业合作社参与农村生态环境保护,以提高农民的组织化程度,提升参与的积极性,维护农民环境权益。

(4)完善环境信息公开制度。明确环境信息公开的主体包括政府和企业,拓宽环境信息公开的范围,增加环境信息公开的渠道,充分利用农村宣传栏、大队广播、布告、收音机、电视、网络、报纸等多种渠道,使农民及时便捷地掌握环境状况和各方信息;健全农民申请环境信息公开的救济途径。

(5)健全环境诉讼制度。一是根据环境保护的需要,完善现行的民事诉讼、行政诉讼、刑事诉讼制度,以确保农民遭受侵害的环境权益能够得到及时、充分的救济,将权力保障落到实处。二是健全环境公益诉讼制度,明确《民事诉讼法》已经规定的环境污染公益诉讼原告的资格,建立合理的公益诉讼程序、证据制度、法律适用规则。三是设立专门审判组织,审理环境纠纷,适应环境诉讼的专业性需要,切实保障农民的环境权益。

3. 建立高效运行的农村生态环境管理体制机制

目前,理论上和实践上对政府应该成为公共利益的代表并行使保护管理权,已经没有争议。但在农村环境保护中,由于政府的多个部门的管理职能与之相关,并且存在着事实上的利益关系,必然存在着权力竞争。如果不能很好地解决公共权力配置问题,不仅环境立法目的不可能实现,而且还可能导致

因公共权力竞争而产生的“公地悲剧”。这既是在立法中必须构建合理的农村生态环境保护管理体制的理由,也是在现实中必须解决的权力配置难题。

(1)构建以治理为核心的农村生态环境保护体制。在实际工作中,多个部门都实施着对农村生态环境一定程度的管理权;在国家已有立法中,也有多部法律规定了不同部门对农业、农村的管理权限,既有权力的交叉、重叠,也有权力的真空、断裂。笔者认为,问题并不在于多部门管理,而在于如何实现协同管理。相关部门争当“老大”,病症是“争权”,病根在“争利”。改变这种乱象的关键在于转变农村生态环境保护观念,实现从“管理”到“治理”,从“单一式执法”到“整合式执法”^⑥,这就需要以全新的理念来构建农村生态环境保护的管理体制。

首先,确定农村生态环境保护的行政主管部门。根据《环境保护法》的规定,环境行政主管部门是全国环境保护的统一监督管理部门,农村生态环境作为环境资源的一部分,其管理体制设置当然应符合《环境保护法》的规定,将环境保护行政主管部门设立为农村生态环境保护的主管部门。

其次,按照农村生态环境资源的分类和功能保护目标,确定不同类型的农村生态环境专门保护体制。以一区一法形式特别授权相关主管部门进行综合性管理,如对重要的农业示范区、渔业养殖区授权农业部门牵头,对重要的湿地保护区授权林业部门牵头,对面源污染控制区授权环保部门牵头,对土地复垦或污染场地恢复授权国土部门牵头,等等。同时,确定特别授权部门与一般管理部门的农村生态环境保护权限、职责以及与相关部门协调的基本程序。

再次,按照《农业法》《水土保持法》《水污染防治法》《大气污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《渔业法》《土地管理法》《森林法》《草原法》等法律的规定,农(渔)业、国土资源、林业、建设、交通运输、旅游等部门对农村生态环境保护的相应管理权限进行具体列举。明确集中管理体制下的职能分工原则与权限范围、协调原则以及协同执法的基本程序等。

(2)建立顺畅的农村生态环境保护机制。农村生态环境保护的目的、基本原则以及构建的管理体制,都必须通过一定的制度加以实现;同时,这些制度也是在立法目的、基本原则和管理体制指引下所做的具体措施、方式、途径、程序性安排,通过对相关主体间权利(权力)义务(职责)关系的确定,形成相

应的法律机制^[24]。

一是分类分级管理机制。分类管理是各国环境资源立法的成功经验,在分类的基础上进行分级管理,是分类的目的之一。通过建立分级管理机制,既可以针对不同农村生态环境资源类型进行不同方式的管理,为重要区域实行特殊保护奠定基础;又可以保证非重点区域保护不至于“逍遥法外”。如我国在流域资源管理中确定的“优良水域优先保护区”,在污染治理方面实行的“面源污染治理示范区”等等,都是分类分级管理的实践,对于这种实践需要经过认真总结,将其上升为法律制度。此外,必须设立乡镇环境保护管理机构,明确规定其监管权力、义务和责任,同时要加大行政指导的范围,完善行政调解制度,创新乡镇环境保护行政强制手段等^[25]。

二是专门保护机制。对于需要特殊保护的农村生态环境要素或者区域实施专门立法,是国内外生态环境保护立法的成功经验。如湖泊保护中的“一湖一法”,就是通过对具有重大生态保护意义的湖泊采用“量身定做”方式,设置专门机构、建立专门制度、集中委托执法权等,以保证专门保护目标的实现。在农村生态环境保护立法中,可以在建立整合式管理体制的基础上,确定专门立法的原则和条件,根据不同情况,明确专门的保护机构的设立与执法权取得的依据,明确集中行使执法权的基本规则。

三是管理权协调机制。农村生态环境的多功能性决定了管理部门的多元性,而多头管理的弊端必须有效克服,这是农村生态环境立法的重点,也是难点。只有建立长效的协调机制,才能成功破解这一难题。农村生态环境保护立法中,可以也必须建立管理权协调机制。首先是建立同级机关、地方政府间的协调机制,包括合作与交流制度、信息和资源共享制度、协同执法制度、责任共担制度等。其次是建立上级协调决策机制,鉴于在中国设置专门机构不仅可能涉及诸多其他问题,而且实际运行效果也难以保证,较好的选择是直接规定上级人民政府的协调权力和责任,明确协调的方式和决策程序,具体可包括联席会议制度、例会制度、首长办公会制度等,规定利益冲突协调程序、协同执法决策程序、重大保护措施选择程序等。

四是农村社区环境治理机制^[26]。明确村委会的治理主体资格,划分国家环境监管行政权和村委会环境自治权的范围,赋予村委会参与农村环境治理的权力,如环境事务处理权、起诉和应诉权、协调

权等。同时,鼓励组织农民参与社区环境治理,进行环境保护知识普及,主动检举控告环境污染者,维护自己和集体的环境权利等。

参 考 文 献

- [1] 张寒. 新农村建设中农民环境权益保护问题研究[J]. 中国行政管理, 2010(1): 96-99.
- [2] 沈跃东. 乡镇人民政府环境保护职权的法规范分析[J]. 法治研究, 2012(3): 71-76.
- [3] 杨浩杰. 法律与农村传统冲突之我见[N]. 江苏经济报, 2011-05-18(B03).
- [4] 王芳. 知识产权战略视野下新疆传统知识法律保护探究[J]. 理论观察, 2013(5): 72-75.
- [5] 谢中起. 缴爱超. 以社区为基础的农村环境治理模式析要[J]. 生态经济, 2013(7): 157-162.
- [6] 陈宁. 试论农村环境保护中公众参与现状与提升策略[J]. 社会工作, 2012(12): 92-94.
- [7] 中国共产党第十六届中央委员会第五次全体会议. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议[N]. 人民日报, 2005-10-18(01).
- [8] 国家环保总局. 国家农村小康环保行动计划[EB/OL]. (2006-10-31)[2013-10-07]. http://www.gov.cn/fwxx/sh/2006-10/31/content_428268.htm.
- [9] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报 2007-10-16(02).
- [10] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报 2012-11-18(01).
- [11] 中共中央 国务院. 关于加快发展现代农业 进一步增强农村发展活力的若干意见[N]. 人民日报 2013-02-01(01).
- [12] 农业部. 农业部“美丽乡村”创建目标体系(试行)[EB/OL]. (2013-05-15)[2013-10-07]. <http://www.chinanyjs.com/news/20130503.html>.
- [13] 曹 茸. 推进升级版的新农村建设——访农业部“美丽乡村”创建活动负责人[N]. 农民日报, 2013-05-15(01).
- [14] 赵章元. 垃圾已成全球环境污染毒瘤[EB/OL]. (2010-08-26)[2013-10-07]. <http://news.sina.com.cn/green/2010-08-26/184920982114.shtml>.
- [15] 孙佑海. 细化责任 明令回收 城乡兼顾——点评《固体废物污染环境防治法》修订案[J]. 有色金属再生与利用, 2005(5): 30-31.
- [16] 李伟, 刘磊, 李长健. 新农村建设中我国农民权益保护的现状与发展研究[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2013(6): 95-100.
- [17] 李挚萍. 社会转型中农民环境权益的保护——以广东为例[J]. 中山大学学报: 社会科学版, 2007(4): 71-76.
- [18] 王燕. 论新农村生态环境的法制保障[J]. 农业经济, 2008(1): 10-12.
- [19] 吕忠梅. 消除“环境保护对抗环境保护”: 重金属污染危害人体健康的法律监管目标[J]. 世界环境, 2012(6): 36-37.
- [20] 乐小芳, 张颖. 传统环境管理模式下农村环境污染和破坏的制度因素分析[J]. 生态经济, 2013(7): 155-156.
- [21] 新华网. 习近平: 建设美丽乡村不是“涂脂抹粉”[EB/OL]. (2013-07-22)[2013-10-07]. http://news.china.com.cn/2013-07/22/content_29495868.htm.
- [22] 新华社. 十二届全国人大常委会立法规划[EB/OL]. (2013-10-30)[2013-11-26]. http://news.xinhuanet.com/2013-10/30/content_117939129.htm.
- [23] 中华环保联合会. 中华环保联合会关于《中华人民共和国环境保护法(修正案)》草案的建议[J]. 中国环境法治, 2011(2): 55-68.
- [24] 吕忠梅. 《湖北省湖泊保护条例》立法构想——以湖北省湖泊保护现状调查为基础[J]. 湖北经济学院学报, 2012(3): 5-13.
- [25] 陈懿. 乡镇政府环境保护职权的立法考察[J]. 中国特色社会主义研究, 2007(5): 100-104.
- [26] 韩从容. 新农村环境社区治理模式研究[J]. 重庆大学学报: 社会科学版, 2009, 15(6): 108-112.

注 释:

- ① 面源污染是以面积形式分布和排放污染物而造成污染的发生源, 具有分散性、隐蔽性、随机性、不易监测、难以量化等特征。因其与农业生产和农民的日常生活方式紧密结合, 产生的污染量大面广, 控制十分困难。面源污染控制被称之为世界性难题, 农村已成为世界上污染贡献最大、控制难度最大的污染源。
- ② 经过网络查询, 目前, 江苏、浙江、广东、河南、四川已经颁布“固体废弃物污染环境管理条例”, 湖南省正在就条例草案征求社会公众意见。
- ③ 笔者所主持的国家环境公益项目“环境铅、镉污染危害人群健康的法律监管研究”课题组对 2010 年和 2011 年发生的 32 件重金属污染事件进行了社会学调查。这些事件发生在农村的占 62.50%, 其中有 55.88% 的农民知道有权利对污染企业进行检举和控告, 34.80% 的农民认为只有对自己造成了损害才有权利进行检举和控告, 9.24% 的农民不知道有进行检举和控告的权利。关于维权方式的选择, 有 36.80% 的农民首选到环保部门反映, 15.00% 的农民首选向村干部反映; 9.50% 的农民选择不处理或者搬离, 到法院起诉的占 3.80%。对于如果自己或家属能从有重金属污染的工厂获益, 是否会选择维权时, 52.00% 回答必须确保维权不影响自己或家属的收入; 64.00% 的人回答知道村干部与污染工厂有利益关系时更不愿意维权。

- ④ 《中华人民共和国环境保护法》第7条:“县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门,对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理”。“县级以上人民政府的土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门,依照有关法律的规定对资源的保护实施监督管理”。第16条:“地方各级人民政府,应当对本辖区的环境质量负责,采取措施改善环境质量”。
- ⑤ 《中华人民共和国环境保护法》规定的八项基本制度是:“三同时”、排污收费、环境影响评价、城市环境综合整治定量考核、集中控制、限期治理、目标责任、排污登记与许可证。
- ⑥ 传统的环境管理体制以权力集中和“命令—服从”式执法为特征,以行政权的行使为核心建立,突出管理机关的权力和行政处罚等行政强制性措施,这种管理模式对主体多元化和社会公众的参与重视不够,不能很好的适应环境资源管理的需求,成为各国环境资源管理体制改革的重点。经过近20年的探索,各国都逐渐建立了由“政府—企业—公众”多方参与的综合治理模式,以“治理”替代了“管理”;为了适应多中心治理的需要,在执法方面也由单一执法主体变为多个执法主体联合执法,以“整合式执法”替代了“单一式执法”。

Meditation of Environmental Law from the Perspective of the Construction of Beautiful Villages

LV Zhong-mei

(Hubei Water Affairs Research Center, Hubei University of Economics, Wuhan, Hubei, 430205)

Abstract The construction of beautiful villages is the upgraded version of the construction of new villages. It is a new requirement targeting the striking points of rural ecological and environmental problems emerged in the previous new village construction and responding to the notion of ecological civilization proposed in the report of the 18th Congress of the Communist Party of China. This needs holistic planning and reasonable institutional arrangements according to the reform of the ways of agricultural production, the innovation of the models of rural governance, and the protection of the rights of farmers. However, the environmental law based on the urban-rural dichotomy makes the supply of rules seriously insufficient for the construction of beautiful villages. Therefore, it is necessary to improve the legal regime for the protection of rural ecology and environment by revising and improving the law, as evidenced by eradicating the urban-rural dichotomy in the environmental law, effectively protecting farmers' rights and interests, and improving the institutions and mechanisms of rural environmental protection.

Key words beautiful village; rural ecological and environmental protection; environmental law; new village construction; farmers' environmental rights and interests

(责任编辑:刘少雷)