

论环境公平视野下农村环境污染治理的对策

彭小燕, 贾 欢^①
(浙江林学院, 浙江 临安 311300)

[摘 要] 近年来, 环境公平问题在农村社会凸显, 严重威胁着农村社会的环境安全和农村环境污染的治理。城乡环境不公更成为农村环境污染治理的重要制约因素。农村居民在环境资源的分配使用、环境污染后果的承担等方面都明显处于不公平的境遇。因此应当结合环境公平理论的新要求以环境公平为基本理念构建新的农村环境污染治理政策, 实现城乡环境经济的一体化发展。

[关键词] 环境公平; 农村环境保护; 环境不公

[中图分类号] X5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673- 0755(2010) 01- 0039- 03

农村环境问题已经成为当代引人注目的重大问题, 但是人们在谈论环境危机, 处理环境问题时, 大多强调的是其对于整个人类的威胁, 而忽视了对不同地区和人群的差别性影响。环境公平理念的提出使人们看待环境问题有了一个新的视角, 环境公平是社会公平的重要组成部分, 环境公平问题的凸显不仅会危及农村的生态安全, 而且会加重社会的不公, 影响和谐新农村的建设。由此我们可以看出环境公平在农村环境污染治理中的重要性和紧迫性。

一 环境公平理论的提出及其新要求

对环境公平的关注最早出现在西方国家。二十世纪六、七十年代, 在西方国家以及一些国际性的法律文件中已暗含了环境公平的内容, 但作为一个概念最早由美国人提出。

在美国, 环境公平随着环境正义的产生而发展, 并构成其主要内容。20世纪 80年代, 以美国黑人为主力军发起了一场新的民权运动, 反对把黑人和少数民族社区用作污染严重危险的化工厂厂址和有毒废物填埋场。虽然 20世纪 70年代, 美国的一些学术团体和公民权利团体已经确认环境保护中存在着不公平现象, 但直到 1982 年瓦伦县抗议事件爆发后, 环境非正义问题才真正进入到公众视野中^[1]。1987 年出版了一本小册子, 只有 28 页的《必由之路: 为环境正义而战》, 首次使用了“环境正义”(environmental justice)来称呼这场运动^[2]。1988 年美国纽约州立大学出版社出版《环境正义》一书, 从环境法的角度阐释了约翰·罗尔斯的正义理论, 提出了环境领域的公平(equity)、效率(efficiency)和安全(security)等问题^[3]。1990 年美国国家环保局设立了“环境公平工作组”(environmental equity workgroup), 促使环境

公平(environmental equity)概念为公众广为接受。此后, 围绕环境公平与环境正义出现了一系列概念, 如 1996 年大卫·E·牛顿在《环境正义——参考手册》一书中概括了这么一些: 环境非正义(environmental injustice)、环境不公平(environmental inequity)、环境民主(environmental democracy)环境种族主义(environmental racism)和环境歧视(environmental discrimination)等等, 他们唤醒了黑人和其他少数民族的环境公平要求, 有力地推动了这场运动向纵深发展, 导致了环境正义立法。对环境正义, 美国学者认为是“为实现社会中各种群体的环境公平所做的努力”。罗伯特·布勒德将环境正义分为三种: “程序正义、地理正义和社会正义。程序正义指的是公平问题, 即社会管理的法律、法规、评价标准和执法活动以不歧视的方式实施的程度。地理正义指的是在有色人种和穷人社区选择危险废物处置场所的问题。社会正义是关于社会因素, 例如种族、民族、阶级、政治权力怎样影响和反映到环境决策上的问题。”一个美国学者将环境公平解释为: “社会中所有团体公平地分配技术进步所带来的负担和利益的状况”^[4]。由此可以看出, 环境公平是环境正义的主要内容, 它随着环境正义运动产生而发展。环境公平概念在美国产生以后, 很快在世界各国传播开来。一位法国环境法学家将其内容概括为三方面: “首先, 它意味着在分配环境利益方面今天活着的人之间的公平; 其次, 它主张代际之间尤其是今天的人类与未来的人类之间的公平; 最后, 它引入了物种之间公平的观念, 即人类与其他生物物种之间的公平。”^[5]

环境公平概念在美国产生以后, 很快在世界各国传播开来, 我国的许多学者对此也都有深刻的论述, 如我国著名环

[收稿日期] 2009- 12- 27

[作者简介] 彭小燕(1985-), 女, 湖北天门人, 浙江林学院硕士研究生。

^①浙江林学院硕士研究生。

境法学家蔡守秋教授认为,可持续发展具有公平性特征,公平性是可持续发展的重要特征,失去公平性也就失去了可持续发展。环境公平是指在环境资源的使用和保护上所有主体一律平等,享有同等的权利,负有同等的义务,从事对环境有影响的活动时,负有责任防止对环境的损害并尽力改善环境,除有法定和约定的情形,任何主体不能被无端施加环境费用和环境负担;任何主体的环境权利都有可靠保障,受到侵害时能得到及时有效的救济,对任何主体违反环境义务的行为予以及时有效的纠正和处罚^[9]。环境权利和义务的对等是环境法研究的核心内容。因此环境公平理论对当前农村环境污染治理提出了新的要求:

首先,环境资源分配使用的公平。在现行城乡二元结构型的环境污染治理体系下,农村居民享有和使用的环境资源与城市居民是完全不平等的,城市居民享有的环境资源优势远远大于农村居民,要想从根本上保障环境公平,就必须保障城乡居民享有对等的环境资源权利。

其次,环境污染不利后果承担的公平。环境问题的实质是少数强者对多数弱者利益的侵犯,是环境不公平问题。环境公平要求利益与责任被公民合理的分担。环境公平的核心应是要求社会弱势群体承担更大的环境责任,要求政府给社会弱势群体施加压力,以求保护社会弱势群体的环境权益。在当前形势下城市居民享受着良好的环境资源却将其中的部门环境污染后果转移到了农村,由农村居民承受了他们污染环境的后果。环境公平理论则要求城乡居民合理的承担自己的污染后果。

再次,环境污染治理投资的公平。农村环境污染形势得不到改善的主要原因之一在于我国的环境污染治理资金大部分投入在城市而农村的环境污染资金投入相对较少甚至部分地区几乎没有相关的资金投入。环境公平理论的提出则要求城乡环境污染治理资金的投入应当相对称,以便有效改善农村环境污染恶化的趋势。

最后,环境污染治理的公共参与。尽管我国目前公民参与环境污染治理的正式渠道已经基本建立,但是公众参与的积极性仍然不高,环境公平理论的提出不仅要求在环境污染治理过程中考虑政府主导者的环境利益,更要公众广泛参与加强环境污染治理的民主性。

二 城乡环境不公的现象分析

尽管目前我国农村环境污染治理制度的建设有一定的成效,但是当前农村环境公平仍然存在着一些问题,最主要的是城乡之间环境的不公平,城乡环境状况发展趋势的巨大差异主要是源于城乡环境治理机制的差异。城乡二元的环境治理机制是农村地区日益严重的资源与环境问题一直无法妥善解决的根本原因。城乡环境不公平是环境权利与环境责任不对称的表现,严重侵害了农村的环境公平权,具体表现为以下几个方面:

(一)从环境资源的使用上看,环境资源的分配使用存在着明显的城乡环境不公

由于我国长期受城乡二元经济结构的思想影响,城市的发展优先于农村,同时城市作为我国经济发展的主要动力

因而使得城市在享用环境自然资源上具有了一定的优先权。所有好的、优越的环境资源都由城市居民优先攫取,剩下的才有可能为农村居民所享有和使用,而且农村在环境资源被占用的同时还不得不承受向城市提供基本生活用品等保障物品的艰巨任务。

(二)从环境污染不利后果的承担上看,农村承受着城市污染垃圾转移的严重后果

自20世纪80年代以来,面对日趋严重的环境问题,中国政府制定了一系列政策和措施,对城市环境进行了整治,取得了显著成效。但不可否认的是,城市环境的改善在某种程度上是以牺牲农村环境为代价的。在城市产业升级换代和城市环境整治过程中,大批落后的、污染严重的工业项目和生产设施向农村转移。随着我国工业化的不断深入,一些工业企业由城市迁往农村以缓解城市环境压力也是发展的必然。企业在转移的过程中,应对其落后的生产工艺、生产设施进行淘汰或改造,避免污染的转移。但是,那些转移到农村的污染企业,并没有对落后的工艺和设备进行改造,也没有增加先进的环保设施,而是仍像之前在城市生产那样在对环境产生着污染,甚至由于农村环境监管力度不够,污染还进一步加剧了。于是,工业“三废”在人们还没有意识到其危害的时候,便快速地侵入农村,污染着农村环境。

除了污染严重的企业由城市迁往农村外,城市的工业废水不加处理直接排放到流经农村的河流,导致农民的生活和生产环境恶化的问题也相当严重。如流经宿州的奎河,是安徽境内污染最严重的河流,其污染源就是来自于上游城市一些造纸厂、染料厂等直接排放的工业废水和生活污水,使水体污染达致死浓度,水生动植物绝迹,沿河受污染地区的村民食道癌、肝病等疾病的发病率是同地非污染区的两倍,高产高质的农作物无法种植,严重影响了沿河农民的生产和生活。

不仅如此,城市垃圾和废弃物也以广阔的农村为堆放地。由于我国垃圾处理率比较低,可以说几乎所有的城市都不同程度地存在垃圾“下乡”现象,农村承载了来自其自身和城市转移的双份垃圾,农村环境的恶化是可想而知的。在过去,城市垃圾运往农村,农民进行简单处理就可以用于农业生产;而现今的城市垃圾不仅量大,且成分复杂,塑料、玻璃、电池等废弃物混入其中,根本无法再用于农业生产,只能简单填埋或露天堆放,给农村环境造成严重的污染。近年来,由此引发的环境冲突频繁发生。把城市环境的改善建立在农村环境恶化的基础之上,显然是不公平的。

(三)从城乡环境污染治理的投入上看,农村环保投入明显不够

从政府环境治理的投资上看,城市尤其是大城市的环境治理更受到重视,据不完全统计,污染防治投资几乎全部投向了工业和城市,城市通过截污改善水质,通过工业转产改善空气质量,通过简单填埋垃圾改善生活环境。如“十五”期间,我国政府在水污染治理投资2700亿元,在固体废弃物治理投资900亿元,在生态保护投资500亿元,在基础能力建设投资100亿元,但是其中投资重点在城市^[7]。从城乡的

环境基础设施来看, 城市的环境基础设施由于投资到位, 在集中用水、垃圾、污水和粪便处理等基本面上都能够满足城市需求且每年呈增强的形势, 而农村的环境基础设施匮乏, 供水和垃圾处理等基本事项都难以得到保证, 大部分垃圾未经处理, 直接堆放在田头路旁, 甚至抛掷到沟渠、水塘, 影响环境卫生。绝大部分生活污水未经处理直接渗入地下或直排沟渠、水塘, 致使农村饮水型地方病多发。以垃圾处理为例, 到 2006 年底, 全国有垃圾处理站的镇占 36.7%, 而实施垃圾集中处理的村仅占 15.8%, 与城市的覆盖率相比可以说是天壤之别^[8]。

因此, 针对这些问题要解决好农村的环境污染治理问题, 最重要的是有效改善城乡二元结构引发的环境二元结构, 以环境公平理论为农村环境污染治理的基本理念, 在可持续发展战略的指导下构建新的农村环境污染治理政策。

三 环境公平视野下农村环境污染治理的对策

从社会学视角来看, 当今农村的环境问题不仅反映了人与自然之间关系的失衡, 而且越来越反映出人与人之间社会关系的失调, 是社会问题的延伸^[9]。因此, 如果我们不将农村环境问题与社会公平的实现紧密地联系起来, 如果无法保障社会的环境公平, 农村生态环境恶化的趋势就难以遏制, 农村的环境危机就不会得到有效解决, 社会主义新农村建设的目标就难以真正实现。为此, 我们必须从以下几个方面来保障农村的环境公平:

(一) 把环境公平理念作为农村环境污染治理制度的基本理念

由于城乡二元结构和非均衡发展影响, 长期以来, 农村环境污染治理的形势始终无法得到有效地改善。环境污染治理是一项综合性的工作, 离开治理设施, 污染整治就无从谈起。环境公平是可持续发展的必然要求, 也是生态利益中心主义的要求, 对人类社会的可持续发展具有重要的意义, 因此, 应该把保障环境公平的实现作为农村环境污染治理制度的基本理念, 用可持续发展观念对宪法以及环境法进行整合, 在基本原则和各项制度中贯彻环境公平的思想, 以确保农村环境公平的实现。这样不仅可以保障农村环境资源享有和使用的公平也可以有效防止农村承受环境污染的不利后果, 从源头上保障农村环境公平。

(二) 实现城乡一体化管理, 加大农村环境的监管力度

应当说, 迁建污染企业, 加强城市环境整治, 让污染企业远离人口稠密的城区也是发展的必然, 但污染企业的迁建不应是原企业的复制和平移, 更不应是污染源的转移, 而应是通过企业的搬迁改造, 减少或消除污染。但我国的现实却是, 一些污染企业迁往农村后, 由于农村环境执法力度不够, 企业排污成本相对较低, 一些企业可能因此排放出比以前更多的污染物; 而农村为了快速脱贫致富, 也会无条件地接受这些企业。因此, 应加快推进城乡一体化管理, 实施统一的环境准入制, 保证农村地区和城市有同样严格的环境法律约束和监管的力度, 使那些想到农村去找庇护所的污染企业无机可乘, 自觉地进行技术改造和设备更新, 减少或消除污染, 而不是转移污染。

(三) 实施环境经济政策——建立环境公平基金

解决农村环境问题在于资金的筹集, 政府应当采取经济手段, 通过税收政策和财政转移支付, 推进城乡之间的环境公平。一方面在“谁受益谁补偿原则”的指导下建立生态补偿机制是解决农村环境保护资金来源的重要方式, 通过受益者的资金向环境受损者的流动, 可以在一定程度上促进环境公平的实现; 另一方面, 政府应建立保障农村环境保护的专项资金, 加强对农村的环境保护投入。由于过去几十年中的城市经济发展都是以牺牲农村环境作为代价换取的, 为了实现环境公平, 政府应该通过制定有利于农村环境保护的经济政策, 推进农村的环境建设。设立环境公平基金, 实行公平支付, 不仅有助于环境受益在城乡之间的公平分配, 而且能够有效地防止落后农村地区的环境破坏, 真正实现不同地区、人群间环境权利和义务的对等。这样有利于实现代内公平。同时环境公平基金也可以用于发展农村环境教育和科技, 缩小与城市环境保护之间的差距, 也可以用于保护和恢复环境资源, 直接增加环境资本, 使后代人受益。这样不仅能实现社会主义新农村建设目标, 保障城乡经济社会全面、协调的可持续发展, 还能实现代际之间的公平发展。

农村环境污染问题是我国现代化进程中面临的一大挑战, 它直接关系到我国农村居民的健康和经济、社会的可持续发展。环境公平理念是公民环境权的基础, 对维护公民的环境公平权意义重大。因此, 环境公平应该成为环境污染防治的基本理念之一。在农村环境的利用和保护过程中应体现人民群众的意志和利益, 以维护最广大人民的根本利益为目的, 根据环境利益多元、多样的特点, 协调环境利益与经济利益、短期利益与长期利益、物质利益与精神利益、代内利益与代际利益, 以公益调节与保护为主导, 建立公正、公平的利益平衡的环境法律机制, 发挥法律的利益关系调节与整合功能, 维护和改善公众的环境权益, 最终实现应然意义上的环境公平, 保障农村环境公平的实现与经济的可持续发展。

[参考文献]

- [1] Tory W. Hartley. Environmental justice: An Environmental Civil Rights Value Acceptable to All World Views [J]. Environmental Ethics, vol. 17 (Fall 1995): 277-278.
- [2] Lababe, Jenny. A Road to walk: A Struggle for Environmental Justice [M]. Durham, NC: Regulator Press, 1987: 1-28.
- [3] Wenz, Peters. Environmental Justice [M]. Albany: State University of New York Press, 1988: 232-253.
- [4] David, E. Newton. Environmental Justice: A Reference Handbook [M]. California: International Horizons Inc, 1996: 1-39.
- [5] [法] 亚历山大·基斯. 国际环境法 [M]. 张若思 编译. 北京: 法律出版社, 2000: 2-3.
- [6] 王秀红. 论环境法公平原则的实现 [D]. 华中科技大学硕士学位论文, 2005.

(下转第 68 页)

关门或摔东西的行为,有 23.8%到 28.9%的家庭会出现丈夫辱骂妻子的现象,还有 19%到 21.7%的家庭中,丈夫会威胁要打妻子。

[参考文献]

- [1] 陈丽平. “冷暴力”应否由法律调整分歧明显 [N]. 法制日报, 2009-02-07(02).
- [2] 荣维毅, 宋美娅. 反对针对妇女的家庭暴力—中国的理论与实践 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2002

54

- [3] 张文霞, 朱冬亮. 家庭社会工作 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005: 8
- [4] 杨 菁, 任娜. 中国都市家庭冷暴力研究 [J]. 社会学, 2004(3): 33
- [5] 严晓慧. 家庭暴力损害赔偿当议 [J]. 兰州学刊, 2003(3): 103
- [6] 刘余香. 构建和谐社会: 完善我国的家庭暴力损害赔偿制度 [J]. 湖南科技学院学报, 2006(2): 189

Study on Legal Relief to Family Emotional Abuse

LU Hong-hua

(Shaoguan University, Shaoguan 512005, China)

Abstract Presently, there is no legislation about family emotional abuse in China. With the variation of the form of domestic violence in practice, family emotional abuse should be legislated and incorporated into law against domestic violence in China. Family emotional abuse should be clearly defined in law and series systems such as system of burden of proof in reverse, system of marital compensation for damages and special legal aid system for emotional abuse should be built to make the law operable in practice.

Key words family emotional abuse; law against domestic violence; burden of proof

(上接第 41页)

- [7] 钱水苗. 环境公平应成为农村环境保护法的基本理念 [J]. 当代法学, 2009(1): 77-80

- [8] 洪大用. 环境公平: 环境问题的社会学视点 [J]. 浙江学刊, 2001(4): 67-73

Discussion on the Environmental Control Measures in Rural Areas Under the View of Environmental Equity

PENG Xiao-yan, JIA Huan

(Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, China)

Abstract In recent years, environmental equity issues is highlighted in the rural society. It's a serious threat to the environmental security of rural society and rural environmental governance. Urban and rural environmental injustice have become an important constraint in rural environmental governance. Rural residents are always in an obviously unfair situation in the allocation of resources using, and bearing the consequences of the environmental pollution. It should be combined with the new requirements of environment equity theory and take the environmental equity theory as the basic concept of building new rural environmental pollution control policies to achieve urban and rural environment equity and the integrated development of the economy.

Key words environmental equity; the rural environmental protection; environmental injustice