

农民环境权益的法律保障

康建胜

【提要】环境权是第三代人权中的一项基本人权。农村环境保护具有重要性和紧迫性,保护农民的环境权益,是对广大农民最直接、最具体、最实在的保护。从法律角度分析农村环境问题产生的原因主要是由于立法、资金、监管、社会经济状况等方面的缺陷造成的。要切实维护农民环境权益需要从立法、监管体系、政策转变等多方面入手,健全在法治基础上的农民环境法律权益保障及救济措施。

【关键词】农村环境 农民环境权益 环境政策

【中图分类号】D912.6 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2010)04-0063-05

由于长期的城乡二元经济格局及经济上的相对贫困,同时因为法制的不完善及相关制度的缺失,使得农民在环境权益的分配、保障及实现上处于弱势地位。注重对农民环境权益的保护,是维护广大农民根本利益的需要,也是构建农村环境法治,促进农业和农村的可持续发展,实现党和国家提出的创建和谐农村、小康农村和生态农村的需要。

一、农村环境问题

改革开放后我国经济高速发展,虽然国家已经很重视环境污染问题,但是环境恶化的现象依然在加剧,逐渐成为了困扰农村发展的主要问题之一。我国目前共有60多万个行政村、250多万个自然村,居住生活着近8亿人口。由于我国农村污染治理体系尚未建立,环境污染已由“小污”成“大害”,给作为弱势产业的农业和弱势群体的农民带来了显著的负面影响:中国农村有3亿多人喝不上干净的水,其中超过60%是由于非自然因素导致的饮用水源水质

不达标;中国农村人口中与环境污染密切相关的恶性肿瘤死亡率逐步上升,由于环境的严重污染,中国农村出现了一个个惊人的“癌症村”。^①对于基本排除在医疗保障制度之外的农民,这是极大的威胁。此外,我国污灌面积由1978年的约4000平方公里增加到2003年的30000平方公里,约占全国总灌溉面积的10%。全国因固体废弃物堆存被占用或毁损的农田为1300平方公里。

环境状况统计结果和大量的新闻事例表明,

^① 2005年6月22日中央电视台《经济半小时》播出《揭秘“死亡名单”》节目,报道了一个癌症村——山东省肥城市肖家店村因环境污染致使大量村民患癌死亡的现象。该村村民肖平的丈夫、婆婆、公公自1997年起三年内均因食道癌死亡。2000年,该村死亡人数17人,其中11人是因为癌症死亡;2001年,死亡人数16人,其中9人是因为癌症死亡;2002年,死亡人数17人,其中10人是因为癌症死亡;2003年,死亡人数19人,其中12人是因为癌症死亡;2004年,死亡人数21人,其中14人是因为癌症死亡。《中国经济时报》2005年11月2日报道了又一个“癌症村”的故事——江苏省盐城市阜宁县杨集镇东进村、三庄村等村因污染致使近3年上百名村民死于癌症。

在我国城市环境逐渐得到改善的同时，农村环境却日益恶化，越来越多的农民由于环境因素而导致贫困，数亿农村人口的生活和健康受到影响，个别地区甚至出现了“生态”难民。农民占中国总人口的绝大多数，农民环境权的享有状况反映了全国环境保护的水平。^①

二、农民环境权益受损原因

（一）农村环保立法滞后，法律体系不健全

首先，我国尚未建立适应于调整农村生态安全的法律体系，适用于农村的环保法律法规不多，没有综合性的农业环境资源保护法规或条例，现有的涉农法律法规中相当部分条款自相矛盾。其次，一些涉农利益的相关问题尚无法律机制，如农村地区的污染防治、村镇规划法、生态安全与入侵、污染转嫁、农业植物基因及新品种的保护、排污费征收使用管理条例、农药使用造成环境污染等等。最后，农村环境法制的实施问题也依然严峻，由于农村环境问题涉及面广，有权管辖的政府部门多而层次不一，因此往往出现执法主体不明确和执法不力。此外，相关环境保护制度（比如农村环境信息公开制度，公众参与制度，农村地区环境纠纷协商、调解和仲裁制度，农村环境公益诉讼制度，农村环境损害赔偿社会化制度等等）的缺失也是农民环境权益得不到有效保障的重要因素。

（二）农村环保资金投入严重不足

城市环境污染向农村扩散，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。2003年后执行的新的排污费制度在费用集中使用上仍然没有考虑农村污染的治理。如依据“谁污染谁治理”原则，由城市生活和工业产生的污染转移而导致的农村环境污染和破坏没有治理主体；而农业税部分用作了城市环境基础设施建设资金，这样农村环境较城市环境的污染和破坏日益严重。农村环境保护建设项目上，还存在着资金分散、重复建设等现象。另外，环境补偿措施不到位，使农村居民保护环境激

励减少。农村地区自然资源及农产品向城市的转移以及城市污染物质向农村的转移对农村造成了一定的环境污染和生态破坏。应按照“谁受益、谁补偿”的原则对生态环境的自身价值予以补偿，但是在现实生活中，农民没有得到相应的补偿。例如我国的“排污收费”制度，《排污费征收使用管理条例》及《排污费征收标准管理办法》按照污染要素的不同，将原来的超标收费改为排污即收费和超标收费并行（除噪声是超标排污收费外），明确了排污收费对象为单位和个体工商户，根据收费体制的变化，明确排污费必须纳入财政预算，列入环境保护专项资金进行管理。但是排污费的使用补助重点是排污单位治理污染源，这些污染源主要分布在城市，而对于污染物主要滞留地的农村则不包括在治理范围之列。排污单位排污行为损害了城市和农村的环境，影响了城市居民和村民的生产、生活及身体健康，但作为一种补偿的排污费主要用来治理城市的环境，改善提高城市居民的生活环境，却把我国最大区域的农村和占人口最大比例的农民忽视掉了，这样的环境制度显然是不健全的。

（三）农村环保监管能力薄弱

目前农村环境管理机构缺位和环境要素保护职责权限的分割导致有利争着管、无利都不管的尴尬局面，环境保护职责权限分割与污染的性质不匹配，基本没有形成环境监测和统计工作体系。我国目前的诸多环境法规，如《环境保护法》、《水污染防治法》等，对农村环境管理和污染治理的具体困难考虑不够。首先，我国以行政管制为主要手段的环境政策因为农村环境机构的缺失和农村生产、生活方式特点而失去其可操作性。即使是所谓“经济手段”也是政府直接操作的管理方式，被简化为收费、罚款等手段来调控环境行为。^②行政管制手段的实施需要相应的机构、人员、设备，即环境政

^① 周作翰、张英洪：《当代中国农民的环境权》，《湖南师范大学社会科学学报》2007年第3期。

^② 吴献璋、胡美灵：《新农村建设与农民环境权法律保护》，《昆明理工大学学报》2007年第9期。

策的实施是需要一定成本的，但目前的情形是，我国大多数乡镇政府机构都是负债运营，对于建立环境政策实施机构自然缺乏财力支持，因此我国大部分乡镇一级没有设置环保机构。另一方面，行政管制的优势主要集中在生产组织化程度较强、生活有序化的领域，而我国农村生产、生活、居住以一家一户一院的形式为主，造成生产、生活的家庭化、个人化、无序化。因此对于农村大量发生、分散度又很大的环境污染和破坏行为，行政管制需要较大的成本。

（四）农村社会经济综合原因

首先是农村地区的贫困。农村地区的贫困使得农村在接纳城市污染企业转移及建立本地乡镇企业时不多考虑其环境污染状况，此外，同样因为贫困，使得当农民的环境权益受到侵害时，没有经济能力提起诉讼以维护自己合法的环境权益。

其次是盲目城镇化。发展小城镇，推进农村城镇化，必将对城乡人口分布、产业结构、价值观念与生活方式、人们的聚居形式和集聚方式产生深远的影响，伴随而来的是生态环境问题。农村环保基础设施建设严重滞后；农村生活、居住以一家一户一院的形式为主，生活废物因为基础设施的缺失一般直接排入其生活的环境中，而城市的生活废弃物一般以有序的方式转移出其生活的环境。

再次是农民的生态意识、环保意识不强。虽然农村的生活水平和农民受教育程度有了很大的提高，但是其生活习惯和环保意识确实有待不断改进和提高。家庭联产承包责任制的施行无疑解放了农村的生产力，促进了农村经济的极大发展，但是配合这种体制的环境立法缺位、村集体经济及行政权的弱化、单个家庭及个体行为的极大自由化，对于已经成为“公共事务”的环境污染和生态破坏的治理既缺乏强制性机制又缺乏激励性机制。^①

三、加强农民环境权益保障的法律措施

加强农民环境权益法律保障措施的实质是

改变农村地区的法律弱势地位和改变农民的法律弱势地位这两个相互关联的问题，不仅需要依靠法律创新，同时也必须努力协调好农村人口、资源、环境、社会、经济、文化等的关系。农村、农业生态环境的保护和农民环境权益的保障不仅是环境法学者的任务，而且也是全社会的长期历史性任务。

（一）完善农村环保法律体系，使之统一化、规范化和高效化

农村环保法律法规应当真正落实保护环境这项基本国策，首先，在基本法中应增加综合性的农业环境管理法律，以完善农村环境与资源保护基本法。其次，补充农村环境与资源保护法中欠缺的单行法，如农村清洁生产促进法、环境保护评价法、农药使用造成环境污染法等。再次，修订现有立法，以适应目前农村环保法制建设同国际接轨的需要。如《水污染防治法》中的排污费税法的规定，1997年国务院颁布实施的《农药管理条例》中对于农药使用所造成的污染怎样处治，仍缺乏相应的法律条款。最后，根据国内国际情况，制定出既符合我国国情又能与国际环保接轨的环境标准，同时加强地方环境与资源保护的立法，全面具体落实农村环保法律法规，切实推动农村环保事业的发展。

（二）在法治基础上构建农村环保新机制

政府应加强自身经济社会发展意识的转变，鼓励企业加大科技投入，积极创新，加大对工业企业的监督与检查，对不达标企业采取关闭、整顿等严厉措施。加强对有机农药和生物肥料的研究、开发和推广工作，减少农药对农村环境的破坏，并加大力度，帮助农村治理污染。^②传统的倚重于行政命令——管制型的环保体制已显现其不适应性，纯粹的政府干预或市场机制都存在失效的可能性和危险性，需要引入以公众参与为核心内容的社会机制，并

^① 吴献萍：《我国农民环境权法律保护的不足及其完善》，《文史博览》2007年第10期。

^② 王华梅：《城市污染转移视角下的农民环境权保护》，《前进》2008年第8期。

在实行市场经济环境法治的轨道上,综合运用行政的、法律的、经济的及社会民众参与的多种手段,其中确保农民对环境利益的知情权和参与权显得尤为重要。在农民环境利益问题上,信息不完全、信息不对称妨碍了受害群体对于受害的认知、预防和救济。国家应通过立法明确农业主管机关的行政指导职责和相关政府部门和企业的告知义务,对于那些可能对环境造成损害的决策或其他措施,首要条件是必须使可能受到影响的个人事先得到通知。国家有义务不干涉公众从国家或私人机构获得信息的行为,有义务取得并传播关于公共和私人的所有相关信息。确立知情权与参与权,在程序意义上建立环境权的利益—权利—救济的机制,开辟农民主张环境利益的现实渠道。

(三) 建立农民环境权的补偿救济机制

农民在环境资源保护中的平等权与享受良好生活居住环境的权益受到的侵害,是否能够得到补偿,如何寻求救济,我国现行的法律体系无法解答。因此,我们应当尽快建立起合理的补偿与救济机制,从制度和法律的层面有效地保障受到不平等待遇的弱势群体的环境权,维护社会的公平与正义。在我国目前的诉讼制度下,私人利益受到直接确定的损害时,可以依据法律的规定,通过诉讼程序有效地寻求司法救济,而对于公共利益受到的损害则缺乏应有的保护。考察国外的做法,由检察机关提起环境公益诉讼已成为一种惯例,而且收到了较好的预期效果。从我国国情来看,借鉴此种做法建立环境公益诉讼制度,对受害农民进行救济,是完全可行的。^①我国检察机关是国家的法律监督机关,负有法律监督职能,其人力和财力的优势使之具有较强的诉讼对抗能力。所以,在我国赋予检察机关以环境公益诉讼权,与环境侵权行为者相抗衡,对农村环境保护和农民权益的维护而言更为有力,效果也会更好。

(四) 规范农村环保基础设施建设投入的法律制度,提高农村污染防治能力

目前,农村地区环境污染的严峻态势与农

村环保基础设施缺乏、治污能力低下有着密不可分的关系。要解决农村环境问题,建设环境优美的社会主义新农村必须增加农村环保投入,建设相应的环保设施;在农村设置垃圾站点,实现生活垃圾定点倾倒,集中处置;在有条件的村镇建设地下排污管道和污水处理厂;建设畜牧养殖小区,发展规模化养殖,实现人畜分离,集中处理禽畜粪便。因此,政府要把乡、镇环保基础设施建设的投入列为议事日程,建立专项资金用于乡、镇环境基础设施建设。另外,还需根据“工业反哺农业”有关精神,研究制定相关的优惠政策,逐步建立和完善政府、集体和个人多渠道融资机制,保证稳定有效的农村环境综合整治资金投入,从而提高农村地区的污染防治能力,改变农村垃圾乱堆、污水横流现状,从根本上解决农村环境污染问题。

(五) 转变政府农村环境政策

我国农村环境问题外部原因是城市的污染转移和对资源的开发利用,内部原因是农村生产、生活活动。在实行家庭承包责任制以后,农村生产生活单位日益分散化,对大量而分散的生产行为进行监督是不可行的,所以,政府环境政策应转变,使农民自觉采取有利于环境的行为。政府在环境政策中承担的任务有:提高环境科学技术水平和改善环境信息获得手段,使农民获得有利于环境的生产技术和快速获得必要的环境信息;实行环境宣传和环境教育,提高全民族的环境意识;向社会提供环境信息,为社会公众监督创造条件;制定有关激励制度,使农民和相关企业资源参与到有利于环境的行动中并从中受益;公平有效配置环境初始权益。适合农村的引导性环境政策有:绿色或有机食品标志;农村生产、生活废物的综合利用;农村经济结构及种养结构的调整。

我国的自然资源,除了大型的森林、植被、矿区等属国有外,一般属农村集体所有。国有

^① 阳相翼:《农民环境权益的法律保障》,《黑龙江政法管理干部学院学报》2007年第9期。

资源保护所当然是政府的责任，在没有激励机制情况下也就失去了社会团体及个人的保护行为。按照现代产权理论判断，农村集体所有其实是一种“集团所有”，更多的具有共有产权或社团产权的特征。^①共有产权的参与者对一种资源行使某种权利时，无需事先与他人协商，但也不排除他人对该资源行使同样的权利，即这种产权是共享的，在个人之间完全不可分。但是如果施行一种补偿机制对于有利于资源的行为给予补偿并能较长期保障其利益时，如在沙化地区进行植树造林活动，给予其林木收益权，并适当给予由于植树造林所带来的生态环境改善的社会受益补偿，这样的机制更有益于资源的保护和环境的改善。从我国现有的环境资源分配情况来看，农村土地产权分配体现了较程度的公平，而其它类型的环境资源分配则主要体现的是效率。国内环境政策应当在平衡城市与农村利益方面多下功夫，以保障城乡的共同发展，彻底改变疏于和忽视农村环境保护的倾向。

(六) 加强法律宣传，提高农民环保意识

引导农民改变非持续的生产和消费方式，建立节约型、循环型的资源生产消费模式。加

强对农民等生产者的科技文化教育，把绿色食品、有机食品系列标准和生产技术、生态环境保护基本知识作为农技培训内容，引导农民逐步从传统的耕作方式向现代生态农业转变。用环境民主责任原则规范农民环境参与的各种途径和程序。环境立法赋予公民环境权利，不仅可以扩张公民自主管理环境事务的空间，而且优化农民在环境治理领域的参政能力。加强大众的生态道德教育。我们可以利用政府宣传、全民动员、共同行动或媒体宣传等方式，大力开展农村环境保护宣传，树立先进的“环境即生产力”理念，使生态文明观念在全社会牢固树立。

农民占我国人口的绝大多数，是我国最大的社会群体，政府理所当然地要把维护农民的环境权益作为环境法制建设工作的一个重点。

本文作者：兰州大学法学院讲师

责任编辑：赵俊

^① 王龙生、康庄：《农民环境权益法律保护的困境与对策初探》，《法制与社会》2009年第4期。

Legal Protection of Environmental Rights and Interests of the Farmers

Kang Jiansheng

Abstract: Environmental Rights is a fundamental human right belonging to the third generation of human rights. It is of importance and urgency to protect rural environment. Protecting environmental rights and interests of farmers is the most direct, specific and concrete protection for the farmers. From the legal point of view, the causes of environmental problems in rural areas were mainly due to the deficiencies in legislation, finance, regulation, and socio-economic conditions. Protecting the environmental rights and interests of farmers effectively need many aspects such as environmental legislation, regulatory system and policy changes to be improved. What's more, safeguarding and relief measures relating to the environmental rights and interests of farmers based on the rule of law should also be improved.

Key words: rural environment; environmental rights and interests of the farmers; environmental policy