



城乡和谐共建中农民环境权益保护问题探析

<http://www.firstlight.cn> 2009-10-23

近年来,随着我国经济的迅猛增长、城市建设的高速发展,自然资源环境污染问题相伴而生。在我国环境集中治理的二十多年,环境保护、污染防治取得了一定成果,我国在城市环境保护力度日益加大,居民生活环境有所改观。与此同时,反观农村生态环境,自然资源与污染问题比较严重,在工业化、城镇化程度较高地区的农村表现的尤为明显。农业和农村的环境污染不仅带来了巨额的直接经济损失,而且严重破坏了一些农村地区的生态和生活环境,对农民的健康和生命造成威胁,9亿农民赖以生存的农村则成了“被遗忘的角落”。近年来城乡和谐共建进程在加快,农村环境治理、环境权益意识的提高和环境权益的保护成为关注的热点。

一、城乡共建背景下农民环境权益保护的必要性

(一) 城乡建设中农村环境问题

城市化进程的加快使小城镇和乡村聚居点人口迅速增加,但与城市相对规范的规划、较完善的基础设施相比,小城镇和乡村聚居点在这些方面明显落后,随着“农村工业化”步伐的加快,城市工业向农村转移,乡镇工业造成的环境污染逐年增加。绝大部分城镇的生活污水未经处理而直接排入河道,成为农村内河水污染的主要来源。另外,大多数村镇没有无害化垃圾填埋场,生活垃圾被随意抛弃在河塘或低洼地,不仅影响城镇卫生,而且造成河流淤积,污染水体。随着农药、化肥以及地膜等大量的采用,对自然环境造成污染,敲响了生态灾难的警钟。农业面临污染对人类健康的影响不容忽视,据报道,累积于饮用水源特别是井水中的化肥氮磷和农药对至少13个省份、数以百万计居民的健康构成威胁。近20年来,我国农用塑料使用量猛增,特别是地膜的用量和覆盖面积已居世界首位。目前平均每年有45万吨地膜残留于土壤中。由于农膜很难降解,影响土壤通气和水肥传导,造成粮食减产。导致农村环境污染的因素众多,大批工业项目由城市向农村转移;农村急于发展经济而不择手段,尤其是乡镇企业发展迅猛且污染严重;长期以来对农村环境状况的监管失控,环境治理破在眉睫。

(二) 农民是环境维权的弱势群体

近年来,我国环境污染由城市向农村转移愈演愈烈,造成了农民人身和财产的损害以及巨额的直接和间接经济损失,但现实生活中往往被人们忽视。环境权的理论和实践的进步主要表现在城市,农村环境污染、资源问题造成农民环境权遭到侵害仍然是棘手的问题。农业面源污染和点源污染共存,生活污染和工业污染叠加,再加上目前一些污染项目从发达地区向欠发达地区转移,对农村环境带来了很大影响。许多地区的乡镇工业由于缺乏长远规划,一方面各种工业任意布点;另一方面又因经济能力和技术力量的薄弱,企业无力处理“三废”,污染问题十分严重。关注农村环境治理,使农民环境权益得到全面保障,也是我国城乡和谐共建的应有之意,只有农民环境权益得到真正的保护和落实,实现城、乡全方位的人与自然和谐,才能真正向生态文明的和谐社会迈进。

(三) 农村环境安全是三农问题中民生的重要组成部分

目前,我国农村仍有2亿多人口饮水不安全,110万户、500万人口无电,6000多万个宜建沼气的农户未建沼气,加强农村公共服务、改变农村落后面貌任重道远。改善农村民生仍然是全面建设小康社会的重点任务,农民环境权应该引起我们足够的重视。我国环境保护部部长周生贤在2009年全国环境保护工作会议上强调,要充分发挥中央农村环保专项资金的示范带动作用,确保一批村镇环境整治取得明显成效,同时要稳步推进农村环境综合整治,全面完成全国土壤污染状况调查,制定实施《全国农村环境综合整治规划》,着力整治畜禽养殖污染、生活污水垃圾污染、工矿企业污染和土壤污染,加快推进农村环境保护基础设施建设,增强农村污染防治能力。做好农村环保工作对于促进解决“三农”问题、拉动经济增长、推动保护农民基本环境权益落实具有重要意义。

二、环境权与农民环境维权理论困境

(一) 环境权的产生

20世纪50年代以来,不断出现震惊世界的公害事件,环境权是随着环境污染事件的危害性的增加而引起学者关注并作为一种公民的特殊权利而提出的。国际上公民环境权益主张与保护是伴随人类协调各群体、区域、民族、国家之间相应环境权利与义务的公平平等而发展起来的,其中各国对弱势群体、农民的环境权益的维护正从理论和实践推动着全球环境正义、可持续发展的实现。

环境权的具体主张是1960年由原德意志联邦共和国的一位医生首先提出来的,当时他是针对有人往北海倾倒放射性废物而向“欧洲人权委员会”提出控告,认为这种行为违反了《欧洲人权条约》中关于保障清洁卫生的环境的规定。1960年环境权的主张提出以后,1969年美国密歇根州立大学一位教授以“公共信托理论”为依据,提出了公民享有环境权的理论。同年美国公布的《国家环境政策法》和日本《东京都防止公害条例》都明确规定了环境权。1972年联合国在瑞典首都斯德哥尔摩召开的“人类环境会议”上通过的《联合国人类环境会议宣言》提出:“人人有在尊严和幸福的优良环境里享受自由、平等和适当生活条件的权利。”

美国在20世纪七、八十年代的环保运动中的著名口号之一“污染有害物不要建在我的家园”，主要抗议的是不要把各种有害工业企业及工业废物填埋场、垃圾处理场建在白人居住社区，但随后污染转移却主要集中到有色人种居住地区。再如拉丁美洲的环境污染较多的向土著地区转移。日本学者对环境不平等现象进行研究时指出：环境灾害往往发生在社会地位和经济地位低下的人们身上，如日本四大公害的受害者多为渔民或半农半渔民。经过对环境权探讨的几十年历程，环境权作为第三代人权理论已经为国际社会所普遍接受，目前世界上很多国家都将它作为公民的一项基本人权而写入宪法。

（二）农民环境权维权的理论困境

环境权是指公民在不被污染和破坏的环境中生存及利用环境资源的权利，农民是新农村建设的主体，既是创造性主体又是价值性主体，享有法律面前人人平等的基本权利以及其他各项权利，并不独立于公民权利之外。目前在提法上农民与公民权利平等，现实生活中，农民环境权的内涵与外延又不完全等同于公民环境权。在学界对环境权的内涵与外延的探讨往往基于城市居住的公民的权利，无形中把农民排除在外，农民与城镇居民的社会保障权在内容上、水平上以及权利救济途径方面都存在较大差异，实现农民环境权的前提便是让农民的环境权在权利层面得到确认，国家有责任和义务在制度上保障农民基本环境权的实现。农民环境权内涵的确定与维权将对环境权理论学说有推动作用。

我国传统农民的身份正在悄然发生转变，很多农村地区以工业化模式规划新农村建设，有实力会经营的农业科技开发公司，集中管理土地，农民以土地入股，身份由传统农民变为职业农民。在环境权领域中探讨需要改变城乡二元化所形成的观念上及现实中的身份的不平等，实现所有人在环境利益上的公正，所有人都同等地享有安全、清洁、健康的环境并拥有免遭不良环境伤害的权利，在城市建设和企业发展中都应有相应的主体公平地承担环境保护责任，保护农民的环境权益即要求实现环境利益与环境负担的公平分配。

三、城乡和谐共建中农民环境权保护的多元路径探索

（一）加强农民居住社区的企业环境责任的承担

在城乡建设中，企业无疑是承载经济建设的主体，探索企业环境责任的承担是保证农民环境权益和我国环境建设的又一个突破点。企业投产意味着经济增长的良好趋势，同时也意味着企业的经济增长的负效应即环境污染问题也应引起重视。不能等到污染事件产生，农民的环境权遭到破坏再反省为时已晚，强化企业环境责任应该从以下几方面入手。

1、内化企业的环境责任意识

企业社会责任是指企业有义务按照社会的目标和价值观要求进行决策并采取行动。企业社会责任领域除追求自身利益外，包括关注消费者、员工、政府、社区及社会公益等多方利益的诉求。企业作为一种社会组织，不同时期企业的责任也不断发展。在可持续发展观达成共识的今天，环境责任无疑成为了企业社会责任的重要组成部分。其中对社区环境利益诉求的关注就是企业环境责任意识表现的一种，也是保障农民环境权益有效的路径。企业环境责任是指企业履行保护环境的社会义务，对环境公共利益承担一定责任。在现行的环境污染治理措施中，政府主要通过制定排污标准进行控制，近年来也采用了市场机制以税收和收费等手段把外部成本纳入到排污企业的成本与收益中，从而实现外部成本的内部化，环境治理取得了一定成果，但仍不尽人意，主要原因在于大多数企业视“经济效益”是唯一的追求目标，千方百计逃避政府的监控，政府要实现有效监管需要付出较大的成本。环境治理政策在决策和实施时存在的滞后性及寻租活动，其实效性较低。在日益激烈的企业竞争中，环境责任的承担也是企业管理理念的提升标志和绿色名片。企业应对股东、高管权力机构、员工等多方进行环境责任的宣传，增强其环境意识。

2、促进企业履行环境责任的激励机制

企业如何承担社会环境责任正处于探讨中，在现阶段，企业环境责任是一个道德责任应由社会承担，如果把所有的道德问题都法律化，那么只会损害企业的经营积极性，无助于企业的发展。企业投入多大成本来履行自己的社会环境责任，目前是企业经营者需要定夺的价值取向。政府通过建议、决议、行动纲领、指南、通知、公告、宣言和倡议书等不靠强迫制裁来实施，但它可以影响组织、机构、企业、个人的行为。此实施机制是多样化的，可以由企业或非政府组织主动认证或承诺，如ISO14000环境管理标准、公司的国际劳工标准SA8000等；也可以取决于企业或政府的自愿遵循和参与，例如经合组织（OECD）的公司守则。在环境危机、资源能源紧缺问题上，传统的政府管制和市场经济手段都有一定局限性，企业环境责任的承担可以探索通过软法机制内化为公司自身的承诺和自发的参与是一种新的选择，企业环境责任的承担可以通过鼓励发布企业环境责任报告、规范企业环境信息披露、增强民间环保组织监督和舆论力量等方式来实现。

（二）加强城乡新社区的NGO组织建设

农民居住环境从原来的农村正过渡为和城市一样的社区，但区别在于配套设施不全，传统城市居民的环境权益遭到侵害，居民通常会采取上访、起诉等方式进行维权。对于居住环境改变，而对于自身权益保护意识不强的新设区农民而言，传统维权方式尚在培养中，居住社区的制度都尚在建设中。针对这种特殊生活环境和农民自身特殊性涉及到农民的环境权益诉求，亟待建立NGO组织，即作为对这种利益诉求的法律回应，建立农民环境使用权、参与权、知情权、请求权的法律保障新载体农村新社区NGO组织。民间环境保护组织作为环境维权主体有一定优势，在涉及环境公害事件的诉讼中，政府往往在经济利益和环境利益之间进行衡量决定是否停止工业项目，政府不同组织之间出于共同的利益，可能对环境污染采取庇护政策，或者采取行政不作为，而NGO环境民间组织的这种源于民众的自发努力可以成为政府上述不足的有益和有效的补充。

NGO是非政府民间组织，所谓农村新社区NGO组织是指非政府、非赢利的、自主管理的，并且具有一定志愿性质的、致力于解决各种农民环境问题的社会组织。通过农村新社区NGO组织来提高农民的环境权意识，维护农民的环境权益，缩小城乡差距，促进农村发展，加快城市化进程，弥合农民环境权维权和城市公民环境权维权的差距，推动我国环境权从理论到实践的进程。

（三）农民环境权益维护的多种路径探索

1、强化农民环境侵害的司法保护

农村环境侵害的司法保护请求权是指农村居民和其他利害关系人的权益受到损害或者与他人发生争议时，请求法院用裁判的方式予以保护的一种权利。农村居民和其他利害关系人对环境侵权事件诉诸司法、提起环境诉讼是解决环境纠纷的法律手段，也是控制环境污染和破坏、保障环境法实施的有效途径。涉及环境侵权事件，借鉴世界各国通行的做法，农村居民、乡镇企业及农村集体经济组织，都可以成为农村环境公害诉权的主体。不断扩大环境公害诉权的主体范围，新社区NGO组织可以凭借团体的名义与相关领域内的专家沟通、联系密切，掌握具有高科技背景和极端复杂的环境污染证据等诉讼要件。代表农民方提起公益诉讼，充分发挥民间环境保护组织在农村环境保护方面的作用。

2、开展以乡规民约等多种方式推动农村环境权益保护

农民的环境权益诉求不仅局限于法律法规制度的建立与健全，基于农村的特殊人文环境，基于农村内生的传统的“乡规民约”对生态环境的保护意识具有独特性，同时其实效性可能大于的法律制度，建立有效调整机制将生态保护的自发性的“乡规民约”与具有法律强制力的“法律法规”有机结合。

政府对环境监管保护农民环境权其他措施也很重要，根据农村不同村镇的情况，制定农村环境监测、评价的标准和方法。制订和实施一批地方性农村环境保护法规、规章和标准。逐步建立市、区政府、企业、社会多元化投入机制。政府用于农村环境保护的财政预算和投资应逐年增加，重点支持饮用水源地保护、农村生活污水和垃圾治理、畜禽养殖污染治理、土壤污染治理等工程，鼓励社会资金参与农村环境保护。在饮用水源问题上积极探索建立农村生态补偿机制，按照“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁受益谁补偿”的原则，推进生态补偿的开展。

此外，应强化生态文化理念，给农民对环境评价的公众参与机会。维护农民群众的环境权益，应充分利用广播、电视、各种媒体，广泛宣传普及农村环境保护知识，及时报道先进典型和成功经验，调动农民群众参与农村环境保护的积极性和主动性，培育农民的生态环保意识。尊重农民群众的环境知情权、参与权和监督权，农村环境质量评价结果应定期向农民群众公布，对涉及农民群众环境权益的发展规划和建设项目，应当听取当地农民群众的意见。开展农村生态文化建设，提高农村生态文化意识是解决农村环境污染问题和建设社会主义新农村的意识形态的保障。

参考文献：

- [1] 孙力.社会主义新农村环境公害诉权初探[J].环境保护, 2008.
- [2] 黄如良.经济全球化背景下的居民环境权的交易与保护[J].亚太经济,2007,2.
- [3] 罗丽.日本环境权理论和实践的新展开[J].当代法学,2007,5.
- [4] 栾志红.《环境保护法》的修改应加强农村环境保护[J].理论前沿,2007,11.
- [5] 李挚萍.社会转型中农民环境权益的保护[J].中山大学学报,2007,4.
- [6] 王延松.辽宁省生态问题解决途径的探讨[J].环境保护,2004,6.
- [7] 章立建等.我国“农业立体污染”防治对策研究[J].农业经济问题, 2005, 2.
- [8] 张玉飞,于彦梅.关注环境资源权益的弱势群体——农民环境权保护<http://www.riel.whu.edu.cn/show.asp?ID=1663>
- [9] 徐丽媛.新农村建设与农民环境权的保护[J].农业考古, 2006, 3

作者简介：

刘中梅（1978—），女，黑龙江五常人，硕士，辽宁对外经贸学院国贸系讲师，研究方向：经济法、资源与环境法。

[存档文本](#)