

# 社会主义新农村建设与环境法律制度创新研究

黄锡生,段小兵

(重庆大学 法学院,重庆 400044)

**摘要:**环境法律制度是社会主义新农村建设的重要制度保障之一,社会主义新农村建设是环境法律制度完善的历史契机。社会主义新农村建设给现行环境法律制度带来了立法理念、规制对象等方面的挑战,社会主义新农村建设视野下的环境法律制度应对成为现实要求和必然选择。

**关键词:**社会主义新农村建设;环境法律制度

**中图分类号:**DF46

**文献标志码:**A

**文章编号:**1008-5831(2010)01-0124-05

2006年3月14日,十届全国人大四次会议通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要的决议》(简称《规划》),以中央“一号文件”的形式发布,《规划》第二篇(共六章)全面系统地提出了建设社会主义新农村的重大历史任务,提出了“坚持统筹城乡经济社会发展的基本战略,在积极稳妥地推进城镇化的同时,按照‘生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主’的要求,扎实稳步推进新农村建设”的总体战略构想。《规划》的内容非常全面,系统涵盖了发展现代农业、农民增收、改善农村面貌、培养新型农民、增加农业和农村投入等方面,从统筹建设物质文明、精神文明、生态文明和政治文明的角度,对建设和谐新农村进行了高度概括,既是总体要求,也是新农村建设的基本着眼点,对社会主义新农村建设的政策指导意义。随后,党中央、国务院又依据《规划》的精神,进一步制定了《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》(简称《意见》),细化了各方面的工作要求,使新农村建设的政策层面更切实可行。上述两大纲领性文件的发表,标志着中国社会主义新农村建设进入了实质性阶段。值得注意的是,在上述两个文件中都改变了过去在追求经济发展的同时忽视环境保护的倾向,从文字到精神层面都渗透着经济发展与环境保护并重的思想。其中,在《规划》中第六章“改变农村面貌”第二节为“加强农村环境保护”,第四章第一节“提高农业综合生产能力”中也涉及到一些与环境保护相关的内容,第六篇则以“建设资源节约型、环境友好型社会”为题做了规定;《意见》第四“加强农村基础设施建设,改善社会主义新农村建设的物质条件”中第15和第17点中也涉及到农村生活污染和生态建设的一些具

收稿日期:2009-06-03

基金项目:司法部重点课题“社会主义新农村建设的环法律法律问题研究”(07SFB1009)

作者简介:黄锡生(1964-),男,江西石城人,重庆大学法学院副院长,教授,法学博士,博士生导师,主要从事环境与资源保护法学研究;段小兵(1979-),男,四川乐山人,重庆大学法学院博士研究生,主要从事环境与资源保护法学研究。

欢迎访问重庆大学期刊社 <http://qks.cqu.edu.cn>

体问题。可见,在新农村建设的政策背景下,农村环境保护问题已受到国家高度重视,成为新农村建设的一个重要组成部分,新农村建设视野下的环境法律制度应对也成为现实要求和立法的必然选择<sup>①</sup>。

## 一、社会主义新农村建设与环境法律制度的关系

(一)环境法律制度是社会主义新农村建设的重要制度保障之一

新农村建设是涵盖物质文明、精神文明、生态文明和政治文明建设的一项系统工程,涉及方方面面的关系和利益及各种政策和法律制度的综合作用。其中,涉及的政策包括:“多予少取放活”的支农政策、粮食最低收购价政策、节能促进型财税鼓励政策、农业直接补贴政策等;涉及的法律制度也很广泛,涵盖经济、政治、文化、环保等方面,如征地和户籍制度、信贷制度、村庄规划制度、农村社会保障制度、土壤污染防治制度等。政策和法律制度在新农村建设中应起到协同作用。

新农村建设需要一系列法律制度保障,其中环境法律制度是一个重要组成部分。环境法律制度有利于新农村建设取得良好的生态文明成果和农村环境法治的实现。健全的农村环境法律制度的建立和施行,有助于克服无法可依、有法不依的现象,建立农村环境保护的长效机制。特别是考虑到中国农村环境污染和破坏形势日益严峻以及农村环境法律制度的大面积缺位的现实,农村环境法律制度的健全更为重要。

(二)社会主义新农村建设是环境法律制度完善的历史契机

首先,国家对新农村环境立法的日益重视为环境法律制度完善创造了历史契机。伴随新农村建设的推进,国家对农村环境问题更加重视。这体现在《规划》、《意见》等一系列的政策性文件中,尤其集中体现在新农村建设“二十字方针”的精神中。如对“村容整洁”的内涵应从“两型社会”的高度认识。“村容整洁”不仅是改变广大农村普遍呈现脏、乱、差、缺乏规划的面貌,即“改善农村的人居环境和村容村貌”<sup>[1]</sup>,更重要的是指向一种新型的环境友好型、资源节约型的现代农村生产、生活方式和环保文化,即提倡农民以环境友好型、资源节约型的方式生产、生活,减少环境污染和资源浪费,避免生态破坏,营造一个干净、舒适的新农村生产、生活环境。“生产发展”、“生活宽裕”是建立在环境和生态不被破坏而宜居的前提下,“乡风文明”中蕴含了生态文明

的思想,“管理民主”中也包括了农村环保的公众参与与思想等。随着国家对农村环境问题的重视,一系列的农村环境保护相关法律、法规、标准等将会出台,促进农村环境法制的健全,为环境法律制度完善创造了历史契机。

其次,新农村建设带来的新问题为环境法律制度完善提供了现实条件和客观要求。新农村建设中面临着复杂的不同于城市环境污染的各种环境问题,既包括环境污染,又包括资源与生态保护。从现实层面看,“全国农村生态环境总体上仍然比较严峻,农村生活污染、面源污染还是相当严重,尤其是工业污染、城市污染向农村转移,以及水土流失、土地沙化、生态功能退化等情况还在蔓延。这些问题,不仅严重影响到广大农民群众的身体健康,而且也制约了我们国家的可持续发展”<sup>[2]</sup>。与传统的城市环境问题相比,新农村建设中的环境问题有很大的特殊性,体现在污染物的产生、种类、危害后果、防治和资源与生态保护等各方面,这主要是由于农村自身特殊的生产、生活方式导致的。如因过度使用化肥、农药导致的土壤污染和水污染,既导致土壤生产能力下降又影响饮水安全;因生产污染、生活污染和缺乏集中式供水系统而导致农村饮用水源污染,影响饮水安全;因畜禽养殖的规模化经营导致畜禽粪便、污水、恶臭等引起环境污染,影响饮水安全和人体健康;城市污染企业下乡和城市垃圾向郊区及农村转移,导致污染下乡;因现行环境管理体制的弊端,导致农村环境无人监管,出现环保监管真空地带等。现行环境法律制度对此存在立法的不足,甚至是空白,亟需完善,以避免新农村建设变成“大建设、大破坏”。因此,新农村建设带来的新问题为环境法律制度完善提供了现实条件和客观要求。

## 二、社会主义新农村建设对现行环境法律制度的挑战

目前,中国已初步建立了符合中国国情的环境保护法律体系,但中国的农村环境立法却极其薄弱。社会主义新农村建设的推进,对现行环境法律制度提出了挑战,既包括立法理念方面,更包括规制对象方面。

### (一)立法理念上的挑战

中国传统环境立法中的“城市中心主义”色彩较浓重,大部分现行环境法律都是为城市环境污染(尤其是工业污染)防治等而制定<sup>②</sup>,至今还没有一部保

<sup>①</sup>政策成为立法的先导,这体现出中国语境下立法的特色,新农村建设政策也预示着环境法的历史性嬗变。

<sup>②</sup>如现行排污收费制度就是为控制工业污染设立。通过总量控制、许可证、排污收费、超标罚款、排污口规范等措施,控制大量的企业排污活动,但它对面广、分散、隐蔽的农村生产、生活排污行为却无能为力。

护农村环境的专门性法律、法规,对农村环保问题重视不够,这无疑是一个重大的立法缺陷。对此,已有学者指出“起步于20世纪70年代末期的中国环境保护立法虽然经过不断发展和完善,但仍然表现出大城市利益中心主义和大企业中心主义的特征。政府更多关注大城市的环境保护需要,对农村环境保护则重视不够,从而导致城乡环境问题解决的分离;现实后果就是在城市环境问题尚未很好控制的同时,农村环境问题日益严重,环境公平和正义受到影响”<sup>[3]</sup>。造成这种现象的根源在于城乡二元经济结构。建国以来,奉行重工轻农、重城市轻农村的政策,城市、工业和农村、农业逐步分裂为两个相对独立的经济体,城市的发展长期建立在牺牲农村、农民利益的基础上,农民逐步沦为社会的弱势群体,其正当利益(包括环境利益)在某种程度上被漠视。相应地,立法上,农民的环境利益没有受到法律的重点关注,环境立法理念上出现“城市中心主义”的倾向。与城市环境问题相比,农村环境问题有许多特殊性,主要是由于农业生产、生活与工业生产、城市生活对环境影响的具体方式不同,体现在污染物的产生、种类、危害后果、防治等各方面都有一定的特殊性,因而,照搬城市环境立法“一刀切”不能解决问题,需要单独立法保护农村环境。这就挑战了现行环境法律制度中的“城市中心主义”立法理念。

## (二) 规制对象上的挑战

现行环境法律制度的主要规制对象是工业污染、城市污染,对农村生产污染、生活污染治理和生态保护等存在较大立法不足,甚至出现立法空白。这种规制现状难以应对日益严峻的农村环境问题。新农村建设对现行环境法律制度的规制对象提出了挑战。因而,需要扩大现行环境法律制度的规制对象,将农村生产污染、生活污染和生态保护问题等纳入调整范围。尤其是要针对各种特殊的现实的农村环境问题,如土壤污染、饮用水源污染、畜禽养殖污染、污染向农村转移等,建立和完善相关立法,以期有效发挥环境法律制度的规制作用,建设环境友好型、资源节约型新农村。

## 三、社会主义新农村建设视野下环境法律制度的应对

### (一) 立法理念上对城市中心主义的摒弃

传统的城市中心主义的环境立法应该检讨,理由有:(1)宪法性权利的保护和平等价值的要求。从宪政的角度看,农村居民和城市居民一样,都是国家的公民,其环境权益应该受到平等的法律保护,而且,由于农村居民的此种环境权益与广大农村居民的生存权、发展权等根本性权利紧密联系,理应受到

法律的强有力保护。(2)城乡统筹和现实形势的要求。实际上,城乡统筹,不仅要求对经济发展的统筹,让亿万农民共享改革开放的成果、脱贫致富,也蕴含着对环境保护的统筹。只有将农村环境问题也纳入城乡统筹的范围,才能够切实地建设环境友好型、资源节约型社会,构建和谐社会。同时,中国农村环境形势日益严峻、恶化的现实也要求对农村环境问题更加重视。因此,中国环境立法理念上的变革、对传统的城市中心主义的摒弃已是大势所趋。这种变革主要体现在将来一系列专门性的农村环境法律的出台和相关法律、法规、环境标准的修订。

### (二) 新农村环境立法方面的基本构想

#### 1. 制定《农村环境保护法》

由于农村环境问题的多样性、复杂性、分散性等特点,涉及的范围广、控制难度大。总体而言,中国农村环保工作严重滞后于经济发展,对农村环境问题的重视不够,制度上也存在缺失,尤其是缺少一部对农村环境问题防治的综合性法律、法规。应该针对农村环境问题的特点,制定一部不同于城市环境问题防治的单独的综合性法律、法规,这就是《农村环境保护法》或《农村环境保护条例》。这种立法路径相对于修改《环境保护法》加入农村环境保护条款的立法方式更具优势:其一,可以避免将农村环境保护条款纳入现行“城市中心主义”色彩的环境基本法后出现的体系不协调后果;其二,可以降低立法成本并凸显农村环境问题和环境保护的特殊性,促进法律规制的有效性。具体立法形式上,笔者主张制定《农村环境保护法》。因为,作为农村环境问题防治的综合性法律,在制定主体和效力上应该至少和其他专门性农村环境法律(如将来可能制定的《农村土壤污染防治法》等)相同。否则,就难以起到综合性、统帅性的农村环境基本法律的作用。因而,建议制定专门的《农村环境保护法》。具体内容上,主要是规定农村环境保护的一些指导思想、基本原则、基本制度等,可吸收部分《关于加强农村环境保护工作的意见》、《国务院关于落实科学发展观、加强环境保护的决定》等文件的精神和重要内容,并建立相应责任制度等,总结农村环境问题防治中的成功经验并制度化,如规定“禁止各种形式的城市污染向农村转移”。同时,该法制定中要注意和近来可能制定的其他专门性农村环境保护法律、法规的协调。

#### 2. 制定《农村土壤污染防治法》

针对中国农村土壤污染日益严重的现实,有必要制定专门性的《农村土壤污染防治法》,加大农村土壤污染防治力度。中国已有土壤污染防治的法律、法规体系,但分散在《环境保护法》、《水污染防

治法》、《大气污染防治法》等污染源控制的专门法律和《危险化学品安全管理条例》、《农药管理条例》等法规、规章中。其不足在于采“附属立法”形式,上述法律法规等对土壤污染的规定都是附带性的,“土壤并没有作为一个独立的环境要素加以保护。如:《环境保护法》将土壤污染防治作为农业环境保护的一个方面;《水污染防治法》是针对工业废水和城市污水灌溉问题而提到土壤污染问题的;《农业法》和《土地管理法》是为保护耕地地力而涉及土壤污染问题……土壤污染相对其他环境要素污染具有隐蔽性、滞后性、累积性、不可逆转性和难治理性等特点。这些特点要求必须综合、全面、有针对性地防治土壤污染,而现有的附属立法形式显然不能满足这样的要求”<sup>[4]</sup>。因而,制定专门性的《农村土壤污染防治法》,梳理、整合现有的农村土壤污染法律、法规体系,克服法律冲突、重复的弊端,提高立法层级,加大农村土壤污染防治力度,势在必行。同时,在制定中要考虑和已有的相关法律的协调问题。

### 3. 完善农村饮用水源保护法律制度

农村饮用水源是指农村城镇集中式供水水源、城市集中式供水水源以外的农村生活用水水源。农村饮用水源关系到广大农村居民的身体健康和生命安全,必须严格保护。农村一般没有集中式供水系统,农民的饮用水源分散,饮用水来源复杂。由于不合理施用农药化肥、集约化养殖产生的畜禽粪便、农村面源污染、生活垃圾渗透液的渗漏等,使农村各种地表水和地下水受到不同程度的污染,严重影响农村饮水安全。现行水源保护制度的对象主要是供城镇居民饮水的水源,缺少对农村饮用水源保护的针对性规定,再加上农村环境管理体制不健全以及农村饮用水源的分散性、污染行为的隐蔽性特点等,导致监管困难。现行法律存在许多法律空白,应制定和完善一系列农村饮用水源保护制度,如农村饮用水源保护区制度、农村饮用水源保护应急制度、农村饮用水源限期治理制度、农村饮用水源水质标准和监测制度等,增强制度的可操作性和实效性,保障农村饮水安全。

### 4. 制定《农村畜禽养殖污染防治法》

近年来,伴随畜禽生产的规模化、集约化等的推广,因畜禽粪便、污水、恶臭等引起环境污染的事件常有发生<sup>③</sup>。农村畜禽养殖污染已经成为农业面源污染的主要来源之一。目前,中国涉及的法律主要有《畜牧法》、《固体废物污染环境防治法》、《清洁生产促进法》和《水污染防治法》、《大气污染防治法》

等。其中,《畜牧法》是中国目前唯一一部对畜禽养殖污染防治作了详细规定的法律,但不足在于:其性质为“产业法”,主要目的并不是防治污染,而是规范畜牧业生产经营行为和促进畜牧业持续发展。国家环境保护总局于2001年颁布了《畜禽养殖污染防治管理办法》、《畜禽养殖业污染物排放标准》、《畜禽养殖业污染防治技术规范》。其中,《畜禽养殖污染防治管理办法》是中国仅有的一部专门对畜禽养殖污染作出规定的规章,对污染防治原则、“新改扩”建养殖场的环境评价和选址、污染控制设施的“三同时”、排污申报登记、排放标准、排污许可证、排污费、超标排污费、污染控制设施及措施、违法的法律责任等都作了规定<sup>[5]</sup>。一些地方也制定了相关规章。这是中国现有畜禽养殖污染防治立法现状。总体看,中国现有畜禽养殖污染防治立法较薄弱,仅有《畜牧法》对污染控制作了少量规定,《畜禽养殖污染防治管理办法》虽然有专门规定,但其法律效力太低、权威不够。因此,建议制订一部专门性《畜禽养殖污染防治法》,加强对畜禽养殖污染的防治力度;应注意畜禽养殖污染本身的特点,吸收清洁生产、循环经济的理念,借鉴欧美国家综合运用法律和补贴、税收、押金退还、环境债券、排污许可证交易等经济激励手段来防治污染的经验,提倡对畜禽养殖污染变废为宝、循环利用。

### 5. 创新农村环境监督管理法律制度

环境监督管理法律制度,“是指国家环境保护监督管理机构的设置,以及这些机构之间环境保护监督管理权限的划分”<sup>[6]</sup>。环境监督管理制度对直接影响到环境管理和环境执法的效果,在环境管理中起决定性作用,“一般认为,一国环境管理体制的现状直接反映了该国对环境和环境问题的认识水平,体现着该国环境管理的范围和要求,环境管理体制的强弱显示了该国环境管理的能力和程度,是该国环境政策的重要表现,是环境法制完善程度的重要标志”<sup>[7]</sup>。中国农村环境问题日益恶化的原因之一,就在于环境监督管理制度的不健全导致监管不力、出现监管的“真空地带”。中国当前环境执法体制缺陷主要体现在环境执法机构的纵向设置及其职权的配置上。从环境执法机构的纵向设置看,环境执法体制缺陷主要体现在以下两个方面:其一,国家层面的环境保护部具有“决策权”,地方各级环保部门并没有“决策权”,在地方宏观发展规划和政策制定中缺乏话语权。其二,乡、镇一级的基层环保机构缺失,广大农村地区的环境保护工作处于空白状态<sup>[8]</sup>。

<sup>③</sup>在有的国家,如日本,就用“畜产公害”概念来突出畜禽养殖污染的严重性。  
欢迎访问重庆大学期刊社 <http://qks.cqu.edu.cn>

