

新农村环境社区治理模式研究

韩从容

(重庆大学 法学院,重庆 400044)

摘要:农村环境污染具有污染源小而多、广而散的特点,传统的环境治理模式应用于农村环保之中,出现环境治理主体缺位、治理方法滞后、治理投入匮乏以及城乡环境治理政策倾斜等问题。文章基于环境民主与环境效益的博弈,提出引入农村环境社区治理模式,依托现有的农村自治组织,实现农村环境治理的公众参与。

关键词:新农村;环境治理;农村社区;社区治理

中图分类号:DF46

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2009)06-0108-05

2006年国家“十一五规划”明确提出新农村建设的具体要求,即按照“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,扎实稳步地推进新农村建设。其中,“村容整洁”是指根据农村的实际和特点,搞好乡村建设规划,保留历史文脉,建设良好的生态环境,形成优美的农村人居环境^[1]。这是新农村建设对于农村环境治理提出的基本要求,也是中国新农村建设中环境保护工作的目标。

但是,农村环境污染不同于城市,农村居民的生产与生活存在家庭化、个人化和无序化的特点,污染源小而多、广而散;农村居住分散使得环境设施的铺设需要投入大量的人力、物力和财力,无法形成规模经济,再加上贫困和环境意识滞后,使得农村的环境治理成本畸高。评估农村环境治理的绩效,反思环境治理的路径势在必行。

一、农村传统环境治理模式评析

所谓环境治理,是指在对自然资源 and 环境的持续利用中,环境福祉的利益相关者们谁来进行环境决策以及如何去制定环境决策,行使权力并承担相应的责任而达到一定的环境绩效、经济绩效和社会绩效,并力求绩效的最大化和可持续性^[2]。由此概念推导,环境治理范畴涉及以下几个要素:(1)环境治理主体确立;(2)环境治理路径选择;(3)环境治理绩效评定与责任归属。其中绩效评定既是客观的评价指标,又是机制创新的源泉。唯有借助于科学的绩效评定才能不断反思治理主体的架构,调整治理的方式与路径。

依此思路审视中国农村环境治理绩效,农村环境持续恶化已经成为阻滞农村经济增长的主要因素:复合污染源的叠加;新旧污染源的交织;贫困与发展的博弈;对自然环境的极度依赖与环保投入的严重匮乏,都显示了农村环境治理的特殊性与滞后性。客观分析农村环境治理模式有助于获悉其绩效阻滞的根源,寻找到制度创新的契机。

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境法律问题研究”(07SFB1009)

作者简介:韩从容(1972-),女,西南政法大学经济法学院讲师,重庆大学法学院博士研究生,主要从事环

(一)农村环境治理主体缺位

目前,中国农村环境治理以政府管制为主导,但政府环境管理体制的不合理,导致了农村环境治理主体的实质缺位。

1. 农村基层环保机构配置与需求不符

首先,基层环保机构设置不合理。中国最基层环保部门是县一级环保机构,大多乡镇一级尚无相关职能部门,即使现在许多地方镇一级政府也建立了环保办公室、环保助理、环保员等环保机构及人员,但他们在农村的工作仅限于农村工业这一块^[3],农村生活与农业环境成为环境管理真空。其次,农村基层环保机构配置薄弱,无法承担农村环境保护的繁重任务。相对大中城市的环境污染而言,农村的污染源、污染范围、污染程度、污染物质及其危害性都具有不确定性,特别是农业面源污染不像点源污染那样直观,治理难度大。中国环境管理机构配置从中央到地方却是一个倒“金字塔”结构,越往下数量越少、规模越小,且环保专业技术人员越缺乏、环保技术装备越差、环境监管执法能力越薄弱,从而导致各县级环保部门对农村环境污染失察。

2. 政府环境管理职能交叉导致环境治理失控

中国《环境保护法》第7条规定,中国现行的环境监督管理是一种统一监督管理与分级分部门监督管理相结合的管理体制。环保部门对本辖区的环保工作实施统一监管,土地、矿产、林业等部门按照资源要素分别对环境资源保护实施监督管理。部门管理权力分割配置直接影响到生态系统的整体性治理。

3. 环境管理机构行政区域的设置与环境治理的生态区域性相冲突

农村环境污染具有“面源性”的特点,一旦环境受到污染或者生态遭受破坏,其蔓延与扩张是不受行政区域限制的,严格按行政区域设置的环境管理机构往往局限于本地区利益,无法从环境问题的系统性与整体性出发来进行环境治理。

总之,各部门环境监管职能横向分散,上下级环保机构纵向分离,跨地区环保机构地区分割,各个管理部门自成体系、各自为政,不同管理部门之间常常出现职责重叠、脱节或矛盾,造成政令不畅,难以发挥整体监管效果,导致管理资源浪费,环境资源错置^[4]。

(二)农村环境治理公共投入匮乏

中国的环保投入遵循地方各级政府对本辖区环境质量负责和“污染者负担”等原则,采取以地方和企业投入为主、中央政府给予必要扶持的政策。目前,中国绝大部分污染治理投资都是投向城市,呈现出经济发达地区投入高、城市投入高和经济欠发达

地区投入低、农村投入低的“两高两低”现象。这就直接导致了农村环境治理的资金投入、技术投入以及环保基础设施投入严重短缺。

(三)农村环境治理方法滞后

农村环境治理是一项科技含量很高的系统工程,需要先进、适用的农村环境保护技术作为支撑。由于中国环境保护科研投入较低且侧重于城市环境治理方法的研究,导致农村环境污染治理效率不高。在中国农村环境治理中,长期机械套用城市污染治理方式即污染末端治理,但是,乡镇企业污染以及集约化畜禽养殖场污染,采用末端治理则会因为污染治理设施建设和运行的“最小经济规模限制”、“低处理率限制”以及“高折旧率限制”而不可行。因农业生产导致的面源污染,更是由于其排入主体的分散性、隐蔽性及不易监测性等特征,导致治理技术难度加大^[5]。合理分析农村环境问题的根源,寻求其因地制宜的个性化、多样化治理方法是达成良好的环境治理效果的根本。

(四)城乡环境治理政策倾斜

中国一直以来实施的是重城市轻农村的二元化环境治理政策,在城乡环境权益的分配上存在着严重的“剪刀差”现象。一方面农村作为原材料和自然资源的输出地,消耗了农村环境资源,城市作为受益者并未向农村按“谁受益,谁付费”的原则支付受益费。另一方面,由于城乡产业结构的不同,城市环境排放的废物远远大于农村,并不断向农村扩散和转移,导致农村环境不断恶化,而由此造成的损失,城市并未向农村按“谁污染,谁治理”原则支付治理补偿费^[6]。二元化环境治理政策加剧了农业的弱势产业地位;损害了作为弱势群体的农民的环境权益;同时使得脆弱的农村生态环境更加恶化,不利于中国农村环境保护工作的开展。

二、农村环境治理模式创新——环境社区治理

从实践看,农村传统环境治理单纯依赖政府的命令控制型管理早已是力不从心。克服农村环境治理缺失状况,必须改革现行环境治理体制,重构治理社会基础,将农村社区引入环境治理的领域,为公众参与搭建一个组织化的平台。

(一)概念导入

农村社区指以村庄或即将形成的村庄为中心与其周围散居农家合成,全村村民有共同的生活方式和活动方式的相对独立的社会生活共同体。农村社区具备五个要素:第一,村庄已经形成或初具规模,具有一定数量的共同生活人群。第二,生活服务设施和文化娱乐服务设施配套完善。第三,同一行政村^①区域。第四,地处农村且村民是本村的农民。第

^①行政村是国家为实现其意志而设立的,既是农村的基层管理单位,又是农村群众自治组织的区域依托。

五,村民在感情上和心理上认同感和归属感^[7]。在中国,农村社区是一个不断发展的概念,是农村经济社会发展到一定程度的产物。

新农村建设要求,农村社区要按照有利于强化管理、整合资源、加快发展和方便群众的要求进行划定。依据中国农村实际情况的差异性,可以首先将符合条件的行政村改设为农村社区,同时对不符合条件的村应仍然保留行政村现有的设置形式。即以目前的行政村为基础,改造“空心村”、拆迁“城中村”、合并小村、优化农村社区空间布局,以“一村一社区”的模式进行设置与整合。

环保社区治理即是以社区为依托,集聚区域内社会群体的力量参与环境决策,监督环境执法,维护社区共同的环境利益。社区治理是政府单一管制的补充,是公众参与环境保护的组织化路径。

(二)理论支撑

政府借助于准确、完备的环境信息,做出科学的环境决策,通过层级交错的环境管理权配置往往能够收到高速、高效的治理效果。但面对农村复杂的污染源头、广袤的污染面积、薄弱的环境监控设施、环境信息不对称、环境管理权力分置、地方政府环境保护观念滞后等诸多因素都导致政府环境治理对农村的面源污染作用非常有限,以至完全失灵。农村环保是一项宏大的系统工程,直接影响到农村经济的发展,实现环境治理主体的多元化成为必然,引入环境社区治理机制有其合理性。

第一,民主化优势。农村环保社区治理是农民实现自身环境利益的客观要求。社会学认为,任何个人和群体的利益与价值追求必须依托一定的地理空间和社会空间实施主体行为才能实现。农民是农村社区生活的主体,当然也是社区的治理主体^[8]。但是,社区治理的复杂性需要农民以组织机制来发挥主体作用。当前农村社区治理主体呈现多元化。需要多元主体之间在利益博弈和目标冲突中取得均衡,才能达到善治。农村社区组织在维护农民环境权益、监督政府环境执法行为以及约束企业与农民的生产和生活行为方面起到了重要的作用。

第二,效率优势。农户对于社区环境问题的利益相关度与敏锐度直接决定了环境社区治理的高效性:(1)农户与农村社区环境的关系密切,环境污染直接危害其身心健康,因而农户对环境污染极为敏感,对污染的治理有着极高的热情和积极性,便于形成强大的舆论压力,从而促进对污染的有效监控与治理;(2)单个农户的环境治理需求具有散在性,不利于与多元化的环境治理主体相抗衡。农村社区是联结单个农民的社会网络枢纽和利益聚合体,便于整合分散的社会资源,汇聚零碎的环保建议,发挥公众维权的整体优势。

第三,成本优势。农村环境社区治理体现了对

分散污染源治理的规模效益优势,无论是禽畜粪便、农户生活污染、医疗垃圾还是乡镇企业带来的工业污染,单独处理的效率低下,而以村为单位集中治理则可以减少成本。因此,通过村的整合能使生活资源、生产资源相对优化,实现经济发展和环境保护的协调进步^[9]。总之,农村社区环境治理模式是环境治理主体多元化的实现路径。通过农村环保社区治理机制的运行,可以以低成本、高效率的方式,使农民从环境破坏者和受害者变成促进环保的责任者和监督者。因此,环保农村社区治理有助于推进农村环境资源和污染治理的优化配置和合理布局。

三、农村环境社区治理路径培育

新农村环境社区治理,必须通过农民、政府与社区三个层面的合作、协调,重新配置基层环境行政管理权与农民个人的环境权益,实现“政府引导、社区自治、农民参与”的三位一体的环境治理新模式。

(一)组织保障

环境社区治理的制度性目标就是聚合社区内部共有、共同和共享环境利益,实现环境利益诉求和环境利益表达的制度化、规范化和法制化。同时,农村环境社区治理的复杂性和农民个体的弱势地位,也需要农民以组织机制来发挥环境治理主体作用。

1. 机构设置

新农村建设以目前的行政村为基础进行农村社区建设,原有的村委会与人员配置可以继续沿用。1998年修订通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》第2条明确规定:“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”作为农村村民自治组织,村委会可以行使一定的环境管理权,为政府环境管理与农民的环境诉求搭建沟通的平台。

随着新农村建设的推进,农村社区可以适当配备环境管理专业人员。村委会可以招聘专业的环境助理,从事日常环境宣传、监督、维权等各项事务。通过吸纳更多的专业型、知识型人才,提升社区环境治理绩效。

2. 权力配置

村委会的环境管理权来自于土地所有者的权利、公民的环境权利和国家机关的授权,故其性质是私权利与公权力的结合体,是农村的基础性权力^[9]。一方面,基于全体村民的授权,村委会享有私权利性质的环境自治权,即村委会有权以全体村民的名义对社区环境进行维护、管理与监督。村委会的环境自治权具体包括以下几个方面。

第一,环境知情权。环境知情权是公民参与国家环境管理的前提,又是环境保护的必要民主程序^[10]。村委会有权利以全体村民的名义,要求政府、企业乃至农户提供相关的环境监测报告、环境质量

报告等各种环境信息,从而明悉自身所处的环境状况。同时,本村村民也有权依据《村委会组织法》,要求村委会提供必要的环境管理信息,以实现村务公开。村民委员会不及时公布应当公布的事项或者公布的事项不真实的,村民有权向乡、民族乡、镇人民政府或者县级人民政府及其有关主管部门反映,有关政府机关应当负责调查核实,责令公布;经查证确有违法行为的,有关人员应当依法承担责任。

第二,环境参与权。环境社区治理本质上就是村民环境参与权的体现,具体表现为:村委会有权参与政府环境管理的预测和决策过程,参与开发利用农村环境的管理过程,参与农业环境科学技术的研究、示范和推广,以组织化形式参与环境保护的宣传教育,以及参与农村环境纠纷的调解。

第三,环境请求权。请求权是指公民的环境权益受到侵害以后,通过司法程序或准司法程序进行救济的权利。对侵害本村环境权利并拒不改正的,或者需要赔偿损失的,村委会可以以自己的名义提起民事诉讼。由于村民的弱势地位,诉求能力有限,社区参与就是一种最好的表达途径和活动载体。通过村委会的组织形式予以支持和帮助,更有利于村民环境权利的维护。

另一方面,基于环境民主的价值取向,国家将环境管理权力部分让渡于社区以体现社区的主体地位,同时增强社区环境治理的权力,具体包括:(1)村环境管理规章制定权。《村委会组织法》明确规定,村民会议可以制定和修改村民自治章程、村规民约,并报乡、民族乡、镇的人民政府备案。因此,村委会有权根据环境法的相关规定,制定村规民约,规定村民及在本村土地范围内的所有人,包括临时路过的人环保行为准则,用以保护本村的生态环境。但是,村委会的环境保护规章不得与国家及地方性的环境保护法及其他法律法规相抵触,否则,村委会的环境保护规章无效。(2)调解和监督权。监督国家及地方性环保法律法规在本村的执行情况,对拒不执行国家环境保护法规或村环境管理规章的人进行批评教育,给本村或村民造成损失的,村委会可以出面要求其停止违法行为,追究其经济责任,必要时可以向县级以上环境保护机构或者有关司法机关提出控告。村委会可以调解本村村民之间的环境纠纷,责令侵害环境的人停止侵害,要求其赔偿损失。

(二) 体制保障

农村环境社区治理机构的设立与权力配置,是治理主体多元化的基本要求,而与之相适应的政府管理体制的整合、社区机构之间的合作则是治理结构确立的根本。

1. 政府环保机构:引导与监督

政府仍然是环境治理公共产品的主要供应者,政府应矫正城乡二元环境政策,为农村环境社区治

理提供完善的环境治理产品。同时,政府还应充分发挥其引导作用,为社区治理提供一个宽松的外部环境。其一注重资金引导,通过补贴、贴息等资金的导向作用,矫正环境治理的正外部效应,吸引民间资金对农村环境治理的投入。其二注重政策引导,通过制定优惠政策,如技术扶持政策、土地使用政策和减免税政策等,引导市场主体积极参与农村环境的治理。其三是宣传引导,通过宣传教育,提高农村消费者的环保意识,形成农村环境治理互动机制^[3]。

政府环保机构还应适时监督农村社区的环境管理行为,进行专业性的指导和扶持。由于中国基层环保机构设置严重不足,可以考虑引入环保巡视制度。即由基层环保机构与上级环保机构抽调专业人员,或选择部分已经退休的管理人员组成巡视组,不定期到各管辖范围内的农村社区进行检查、监督,并出据相应的巡视报告与评估报告,以备农村社区进行整改、学习。建立巡视制度,一方面可以全面了解农村社区的环境治理绩效,在专业人士的指导下进行相互交流、学习;另一方面,可以在精减机构的前提下,实现环境管理效益最大化。

2. 相邻社区机构:合作与协调

治理和善治理论认为,在政府管理中,参与公共活动的各个组织,无论其为公营还是私营,都不拥有充足的知识 and 资源来独自解决一切问题;它们必须彼此依赖,进行谈判和交易,在实现共同目标的过程中实现各自的目的^[11]。由于农村面源污染具有区域性、系统性,农村环境治理往往会牵涉到几个或更多的社区之间的环境利益。在社区被赋予环境资源的使用和管理权的情况下,社区组织将成为协调社区之间冲突,处理社区外界事务的决定性因素,这就需要社区组织具有强有力的组织能力。

加强社区组织能力建设,不仅有利于保证补偿机制的运作和环境服务的供给,而且对于补偿方案的谈判,保证公平公正也是不可缺少的。因此,在共管执行过程中,应当注重社区之间环境治理经验的交流、学习,注重社区自我发展能力的培养。

(三) 法制保障

农村环境社区治理,还必须通过法律保障村委会的地位与职能,通过立法构建适用于农村环境治理的方法与路径。

1. 完善村民自治立法,确立村委会的法律地位与环境管理权

在中国现行立法中,只有《村委会组织法》详细规定了村民自治的相关内容。但是,随着中国农村经济的发展,《村委会组织法》逐渐呈现出与村民自治实践不适应的情况,这主要是因为《村委会组织法》中的规定比较笼统、原则,缺乏一定的明确性和具体性^[12]。如村委会的法律地位不清。村委会作为法人组织,并没有一个明确的登记部门、登记

条件和登记手续。村委会组织法的罚责没有操作性。违法应受到什么处罚?由谁处罚?规定过于原则,不易操作。这使得在实践中村委会选举经常无法可依,违法的行为也得不到及时的惩治。

2. 尽快完善农业环境保护的有关法律法规,及时颁布实施《农业环境保护法》、《环境农药控制法》、《乡镇企业环境管理条例》等,使农村环境治理有法可依

现有的环境立法随工业化发展而产生,更侧重于城市环保,并不能完全适应于农村环境问题。如污染监测制度只是针对城市而言的,没有关于农村的检测标准,更没有规定在农村如何执行。“谁破坏谁补偿”的政策不便在农村执行,因为像化肥农药、地膜主要污染的是土壤和地下水,与城市的点源污染不同,很难查出破坏者及其破坏程度。简单套用城市环境治理方法、手段,在农村是不可行的。因此,必须立足于农村环境的特殊性,制定与之相适应的环境保护法律体系。

四、结语

农村社区作为区域环境利益的社会共同体,作为政府与农民沟通交流的平台,是一种具有扩张力的社会组织形态。向上与政府环境管理行为对接,传导与实现政府的环境保护政策;向下则聚合农民的环境利益诉求,监督与维护本社区内生态安全。同时,相邻社区之间基于自主管理权的相互妥协与谦让,吻合于环境保护的整体性需求。因此,农村环境社区治理无疑是对政府环境治理的有益补充,是优化环境治理结构的必要途径。

参考文献:

- [1] 国际合作委员会,中共中央党校国际战略研究所. 中国环境与发展:世纪挑战与战略抉择[M]. 北京:中国环境科学出版社,2007:269.
- [2] 朱留财. 环境治理结构:机制与善治——以锡林郭勒草原为案例分析[D]. 北京:中国人民大学环境学院,2005.
- [3] 余丽生,冯健. 农村环境治理的对策研究[J]. 中国财经信息资料,2006(8):6-10.
- [4] 胡双发,王国平. 政府环境管理模式与农村环境保护的不兼容性的分析[J]. 贵州社会科学,2008(5):92.
- [5] 曾鸣,谢淑娟. 中国农村环境问题研究——制度透析与路径选择[M]. 北京:经济管理出版社,2007:91.
- [6] 赵春. 建立适应农村发展需要的新环境政策体系[J]. 黑龙江省政法管理干部学院学报,2004(1):135-136.
- [7] 李方才. 对农村社区的定性分析和定位探讨[J]. 中国民政,2007(10):19-20.
- [8] 李凯中. 农民组织化与农村社区治理[J]. 社会科学论坛,2006(12):70-74.
- [9] 陈丽华. 论村民自治组织在保护农村生态环境中的权力[J]. 湘潭大学学报,2007(5):35-37.
- [10] 周训芳. 环境权论[M]. 北京:法律出版社,2004.
- [11] 晋海. 走出环境治理的困境:中国公众参与机制的构建与运行保障[J]. 生态经济,2008(1):391-394.
- [12] 赵东喜. 和谐社会下新农村村民自治制度的法律思考[J]. 政治与法律,2007(4):56-59.

New Model of Rural Environment Community Governance

HAN Cong-rong

(School of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: There are many small sources of pollution, which widely distribute. That is the outstanding characteristic of rural environmental pollution. Many problems emerged in rural environmental protection for using the traditional model, such as the environmental governance subject is vacant, the governance method is lag; the investment in environmental governance is insufficient and the favors of policy are unbalance between the city and rural environmental governance. Based on the game between environmental democracy and environmental benefits, we should take the following measures, such as introducing the rural environment of community governance, depending on the existing self-government organizations in rural areas, to realize the public participation in governance of rural environment.

Key words: New Countryside; environmental governance; rural communities; community governance

(责任编辑 胡志平)