

• 社会学研究 •

农村发展进程中的环境问题

王晓毅

(中国社会科学院社会学研究所, 北京 100732)

摘要:中国高速经济增长的代价之一是生态环境的破坏,城市的环境问题已经引起人们的高度关注,但是对农村环境问题的认识还不足。农村面临着面源污染、污染从城市向乡村转移和农村生态环境退化等三个方面的环境问题。导致农村环境问题加剧的原因是多方面的,不仅仅在于经济发展初期的粗放式经营,更重要的是由于城乡不平等的二元结构和现在项目式的环境治理模式。如果不能改变环境治理模式、实现城乡统筹,农村环境问题不会随着经济发展而自然改善。因此,改善环境的核心问题是在生态文明的背景下实现环境治理模式的创新,即实现城乡统筹和公众参与的环境治理。

关键词:农村;环境;污染;治理

中图分类号:C912.82 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-8860(2014)02-0058-08

在经济高速增长的同时,中国的资源环境问题引起了越来越多的关注。与城市的环境问题相比较,农村的环境问题还没有得到应有的重视。本文通过系统梳理现有数据,说明由于存在着城乡二元结构以及现有的环境治理的措施不当,农村环境问题已经非常严峻,需要在制度和投入两个方面改变重城市、轻乡村的环境保护,加强农村环境治理。

一、农村环境问题的严重性

早在2007年国家环保局等八部委局《关于加强农村环境保护工作的意见》中就已经指出农村环境问题的严重性。《意见》指出:“我国农村环境形势仍然十分严峻,点源污染与面源污染共存,生活污染和工业污染叠加,各种新旧

污染相互交织;工业及城市污染向农村转移,危及农村饮水安全和农产品安全;农村环境保护的政策、法规、标准体系不健全;一些农村环境问题已经成为危害农民身体健康和财产安全的重要因素,制约了农村经济社会的可持续发展。”到目前为止,这种局面并没有改变。

1. 农业的面源污染。2007年全国污染源普查表明,全国农业源的化学需氧量(COD)排放达到1320万吨,占全国排放总量的43.7%,农业源总氮、总磷分别为270万吨和28万吨,占全国排放总量的57.2%和67.4%(见表1-1)农村首先受到农业面源污染的损害。

2. 工业和城市污染扩散。工业对于农村的污染开始于20世纪80年代以后农村工业发展。当时,中国经历了一个乡镇企业急速发展的时期,到90年代中期,乡镇企业的产值曾经

收稿日期:2013-11-17

作者简介:王晓毅(1961—),男,北京密云人,中国社会科学院社会学研究所研究员,主要从事农村社会学、农村发展研究。

占到全国工业产值的一半。但是多数乡镇企业的规模小,技术落后,缺少必要的控制污染的措施,大量的污染物被直接排放,对农村的生态环境造成了严重的影响。尽管随着产业升级大量高污染的乡镇企业被关闭,但是在许多地区污染物的影响至今仍然存在。

表 1-1 不同行业污染物排放(单位:万吨)

	化学需氧量	总磷	总氮
全国	3029	42	473
工业	715		
农业	1324	28	270
其中种植业		11	160
其中养殖业	1268	16	102
生活	1108	14	202

资料来源:《第一次全国污染源普查公报》。

从 20 世纪 90 年代开始,城市向农村的污染转移增加,农村承接了越来越多城市的污染。这种污染通过两种方式实现,一种是污染物的直接转移;另外一种则是污染企业向农村转移。

(1) 水污染对农村产生了严重的影响。城市人口高度密集产生大量污水,这些污水被直接排放进入河流,造成河流污染。尽管大多数城市都建设了污水处理设施,但是不能达到 100% 的污水处理。即使如北京这样的大城市,2012 年的污水处理比例也仅仅达到 83%。更有一些高污染企业尽管建设了污水处理设施,但是为了节约成本,很多时候仍然会逃避监测,将未加处理的污水偷偷直接排放。据国家水利部历年《中国水资源公报》的数据,从 20 世纪 90 年代后期到 2010 年,被监测河流的污染率^①在 35%—43% 之间波动。尽管国家出台了一系列河流保护措施,实施了多项河流整治计划,但是河流污染的情况并没有改善,甚至在部分地区还在恶化,特别是海河和淮河。一般认为“污径比”^②要小于 10% 才能保证河流的自净能力,但是海河的污径比在 2000 年高达 48%,城市和工业的污水排放量多达 60 亿吨,而海河地表径流量只有 125 亿立方米。

城市和工业污水对流域内的农村产生了很大影响。近年来数次爆发的河流湖泊污染事件使流域内农民蒙受巨大损失。从环境保护部直

①IV、V 和劣 V 类河流占河流总量的比例。

②流入河流的污水与河川径流量之比。

接查处的重大环境事件分类中可以看出,企业排污造成的污染一般在重大事件的 10% 到 15%。多数的环境重大事件都与水污染有关,在 2012 年环保部直接处理的 33 件重大环保事件中,水污染就占了 30 件。

表 1-2 环保部直接处理重大环境事件

年份	环保部直接处理环境事件总数	其中企业排污污染	其中水污染
2006	161	22	95
2007	110	14	43
2008	135	23	74
2009	171	23	80
2010	156	17	65
2011	106	20	39
2012	33	3	30

资料来源:根据环保部《中国环境状况公报》历年数据整理。

(2) 在中国的梯度发展过程中,有越来越多高污染企业正在从东部向中西部转移,从城市向农村转移。中西部农村地区正在开始承接经济发展中的环境后果。

城市污染向乡村的扩散有“主动”和“被动”两种类型。从 20 世纪 90 年代以后,各地县级政府竞相以优惠政策吸引投资,开设经济开发区,特别是一些贫困地区,不加选择地主动引入一些高污染、低技术的企业。所谓“被动”型污染是指城市中心的污染企业向城市郊区转移,东部地区的企业向中西部转移。随着城市地产价值增值,原来在城市中的低技术、低附加值和占地广的企业被迫转移到城市郊区;在东部地区实现经济转型过程中,原有的粗放型企业则转移到中西部,造成了中西部地区发展中产业和污染的同时转移(李青:2012)。

3. 生态环境退化。生态环境既关系到农村的生产也关系到农民生存。由于过度开垦和不合理的资源利用,生态环境退化已经严重影响了农民的生产和生活,一些生态严重退化地区农民无法生存,被迫迁移。

生态环境的退化可以追溯到 20 世纪 50 年代,为了大炼钢铁,大量的天然林被砍伐,由此导致水土流失增加;为了增加粮食产量,草原地

区进行的农业垦殖也导致沙漠化面积的扩大。20世纪80年代以后,森林砍伐和草原退化趋势进一步加剧,直到1998年以后,国家采取措施保护森林和草原,开展土地治理,但是总体上生态环境恶化的趋势并没有明显逆转。

(1) 土地的退化和污染的情况很严重。2004年国家环保总局公布的《中国环境状况公报(2004)》中对全国土地的判断是:“中国现有耕地总体质量偏低,存在土壤养分失衡、肥效下降、环境恶化等突出问题……由于水土流失、贫瘠化、次生盐渍化、潜育化和土壤酸化等原因,已造成40%以上耕地土壤退化。”土地退化的原因之一是水土流失。2012年公布的水土流失数字是294.91万平方公里,占普查范围总面积的31.12%,其中水力侵蚀面积129.32万平方公里,风力侵蚀面积165.59万平方公里。过去十年间水土流失面积下降了6个百分点,但是仍然有超过30%的国土面积面临着水土流失的威胁。水土流失导致土地面积减少,土地肥力下降,水土流失严重地区的农业无法继续,对生态环境、农业生产和居民生活都构成了严重的影响。

农村所面临的另外一个重要问题是土壤污染。由于工业和农业的污染,土壤受到污染及其引发的对人体健康产生危害的事件越来越多。为了掌握全国土壤污染现状,2006年进行了全国土壤污染状况与防治专项调查工作,但是调查结果至今还没有公布。2011年10月25日国家环保部部长周生贤在《国务院关于环境保护工作情况的报告》中透露,“从土壤污染看,我国土壤环境质量总体不容乐观,受污染的耕地约有1.5亿亩,长三角、珠三角、京津冀、辽中南和西南、中南等地区土壤污染面积较大,固体废弃物堆存占地和毁田约200万亩”。土壤污染不仅影响了农业生产,而且威胁了食品安全,并进而导致农民收入下降和社会不稳定。

(2) 生态环境退化造成地表植被退化,进而引起荒漠化。草原是中国面积最大的陆地生态系统,占国土面积的41%,由于不适当的农业和矿产开发以及过度放牧,大部分草原退化。据国家环保部公布的数据,2004年中国90%的可利用天然草场发生不同程度的退化,而且以

每年200万公顷的速度递增。草场退化表现为草产量持续下降、牧草盖度和高度降低,严重的就会出现荒漠化。尽管国家实施了退牧还草、京津风沙源项目等草原保护项目,但只是遏制了全国草原生态环境加速恶化的势头,全国草原生态仍呈“点上好转、面上退化,局部改善、总体恶化”态势(农业部2011)。从2004年到2012年,草的产量略有提高,但是鼠害面积没有明显减少。

与草原退化密切相关的是荒漠化。据第四次全国荒漠化和沙化监测,到2009年底,全国的荒漠化土地面积为262.37万平方公里,占国土面积的27.33%。沙化土地面积173.11万平方公里,占国土面积的18.03%,两者合计约占国土面积的1/3。尽管国家林业局宣布我国土地荒漠化和沙化整体得到初步遏制,荒漠化和沙化土地面积持续减少,但是我们看到,在政府投入了大量资金进行治疗的背景下,荒漠化和沙化土地面积减少的程度很小,从2004年到2009年,荒漠化土地面积减少仅为1.25万平方公里,不足荒漠化面积的0.5%,年均减少2491平方公里,不足荒漠化面积的0.1%(国家林业局:2011)。

二、农村环境恶化的社会影响

农村环境恶化导致了农民生计困难,严重影响了农民的健康,影响了社会稳定,并通过食品安全问题和水源污染问题对城市产生了严重的影响。

1. 土地退化降低了土地生产能力,造成农业的损失。有消息说,土地退化导致全球农业产出损失5%(UNCCD, April 9, 2013, BONN)。来自内蒙古东部的一项研究表明,由于风蚀的影响,农民春季作物无法播种被迫改种生长周期短的晚春作物,从而造成产量下降,农业收入锐减(王晓毅:2009b)。环境退化也是导致农村贫困的重要原因(冯海英 & 刘 2012)。

土壤污染不仅会降低土地生产能力,降低农产品品质,还会造成作物污染,引起食品安全问题。一项关于污水灌溉的研究表明,污水灌溉造成土壤污染,并进而造成严重的经济损失,以山东为例计算,仅污水灌溉一项所造成的农

业损失就达数百亿元(杨丹辉 & 李:2010)。

在退化和被污染的环境下维持农业生产意味着成本增加。如瘠薄的土地往往需要更多肥料的投入。在风蚀作用下土层变薄,保水能力降低,就需要增加灌溉成本。这在草原牧区表现更为明显,由于草原退化,草原畜牧业不得不依赖购买牧草维持,这就导致草原畜牧业生产成本的大幅度增加。笔者的一项牧区调查表明,由于草原退化,牧民只能增加购买牧草的数量以维持牲畜安全过冬,仅购买牧草的支出就占了总支出的2/3以上,有1/3被调查者因为生产成本增加而入不敷出。

污染还会导致农产品质量下降,从而影响农产品的市场销售。2013年湖南出产的大米在广东被查出镉超标,市场纷纷退货,导致部分

大米加工企业不得不停产,农民的水稻无法销售,水稻的收购价格也相应下降。事实上每次农产品受到污染农民的利益都要受到损失。

2. 环境污染导致健康水平下降。疾病与环境污染之间的关系是复杂的,但是人们在心理上更倾向于将疾病归因于环境污染,特别是在被广泛报道的癌症村,比如海河流域被报出现大量的癌症村。从统计数据可以看出,在过去的30年中,恶性肿瘤导致死亡比例在不断增加,而且农村的增加幅度要略高于城市。2010年农村每10万人中有144人死于恶性肿瘤,而城市是163人,到2012年,农村每10万人死于恶性肿瘤的人数已经达到151人,而城市则为165人。

表 2-2 肿瘤、呼吸系统、脑血管和消化系统疾病死亡人数的比例^①

年份	农村				城市			
	恶性肿瘤	呼吸系统病	脑血管病	消化系病	恶性肿瘤	呼吸系统病	脑血管病	消化系病
1985	15.17	12.25	15.57	5.46	20.32	9.08	20.98	4.17
1990	17.47	24.82	16.16	5.01	21.88	15.76	20.83	4.02
1995	17.25	26.23	16.73	4.67	21.85	15.73	22.18	3.31
2000	18.40	23.11	18.40	3.98	24.38	13.29	21.28	3.06
2005	20.29	23.45	21.17	3.24	22.94	12.57	21.23	3.30
2010	23.11	14.15	23.37	2.37	26.33	11.04	20.23	2.74
2012	22.96	15.75	20.61	2.54	26.81	12.32	19.61	2.48

资料来源:《中国统计年鉴》相关年份。

3. 环境污染引发冲突。由于环境污染对农村居民的生活产生了越来越严重的影响,农民对环境问题的关注度也越来越高,许多农村居民对环境状况不满。2010年环保部在全国31个省、自治区、直辖市对近6000名城市和农村受访者进行问卷调查。调查显示,空气污染、水体污染和固体废物污染是公众最关注的环境问题。调查中,有69.1%的城市受访者和58.3%的农村受访者对周边的环境状况评价为“满意”或“比较满意”,也就是说超过40%的农村受访者对周边环境表示不满意,这要高于城市受访者的不满意数量。

环境污染导致农民受到损失的事件在增加,由此引发的社会冲突也在不断增加。2007年,时任中央农村工作领导小组办公室主任的

陈锡文在接受记者采访中透露,因为环境而引发的群体事件已经占群体事件的20%,成为农村群体事件的第三位,而且呈不断增长的态势(南方都市报:2007)。一项被广泛引用的数据显示,近年来,由于环境污染而引发的群体事件每年以29%的速度递增(贾峰等,2012),尽管这个数据不是专指农村的群体事件,但是农村因环境引发的群体事件也在不断增加。由于环境污染往往会影响到大面积的人群,所以群体事件中的参与者也往往较多。由污染而引发的群体事件往往超越了村庄层面形成区域性事件,这是因为环境污染所涉及的范围往往比较大,影响并不局限于一村一户。一些污染问题存续时间较长,污染的影响难于短期内消除,加上地方政府在追求经济增长中对环境问题的忽视,

^①1985—2005年的数据为这项疾病导致死亡占前十位死亡原因总数的比例,2010年和2012年的数据为这项疾病死亡占前二十位死亡总数的比例。

使环境问题解决起来更困难,从而造成群体事件的不断发生。农村环境不仅仅是环境问题,也关系到未来农村社会稳定。

三、农村环境问题存在的深层原因

在过去30年中,农村环境问题的集中爆发有着复杂的原因,首先是中国正处于发展的初期阶段,与其他发达国家不同的是,中国的资源更紧缺,人口压力更大,且发展速度更快,因而农村环境问题的爆发更集中。其次,中国的二元社会结构使农村发展滞后于城市发展,农村的环境治理投入不足和相对于城市的弱势地位加剧了农村环境问题恶化。第三,现有项目式的环境治理模式由于缺少严格法律制度和公众参与,其治理效果被弱化。

1. 农村生产方式的转变

表 3-1 牲畜存栏数量增加情况

指标	单位	1985	1990	1995	2000	2010	2011
大牲畜头数	万头	11381.8	13021.3	15862	14638.1	12238.5	11966.2
猪	万头	33139.1	36240.8	44169	41633.6	46460	46766.9
羊	万只	15588.4	21002.1	27686	27948.2	28087.9	28235.8
家禽	亿只				46.4	53.5	55.5
禽蛋产量	万吨	534.7	794.6	1676.7	2243.3	2762.7	2811.4
兔	万只				17781.7	21500.7	21695.4

资料来源:1986、1991、1996、2001、2012年《中国农村统计年鉴》。

牲畜数量的增加导致粪便总量的增加,直接加剧了环境污染。2007年的污染源普查,仅在调查的区域,畜禽养殖业粪便产生量2.43亿吨,尿液产生量1.63亿吨。根据第一次全国污染源普查动态更新数据,2010年畜禽养殖业主要水污染物排放量中化学需氧量、氨氮排放量分别为当年工业源排放量的3.23倍、2.30倍(农业部2012)。畜禽养殖粪便和污水中含有大量的氮、磷等营养物质,排入水体后使水生生物过度繁殖、溶解氧含量急剧下降,发生富营养化。有关研究表明,太湖外部污染总量中,工业污染源仅占10%—16%,而农业面源污染为59%,其中畜禽养殖污染占有较大比例(农业部2012)。

除了畜禽总量增加的原因之外,集中养殖方式的转变也是导致问题产生的原因之一。随着畜禽数量的大幅度增加,以及农村人口结构

进入20世纪80年代以后,农村环境问题加剧的背景发生了根本变化。导致农村环境问题产生的原因已经主要不是人口的压力,而是农业生产方式、农村人口结构和农村产业发展和转型所导致的。

首先是因为农业规模的迅速扩大,特别是畜牧业的规模迅速扩大。从1985年到2010年的15年中,中国居民的饮食结构发生变化,肉食消费增加促进了养殖业的发展。从统计数据看,1985年到2011年,大牲畜存栏数量的变化比较小,随着农村机械化的发展,许多地方都不再饲养马驴等役畜,但是菜牛和奶牛的数量增加;生猪饲养量增加较快,从3.3亿增加到4.7亿,增加数量超过40%;羊的存栏量从1.6亿增加到2.8亿,增加了3/4;2010年的禽蛋产量是1985年的5倍。

和居住格局的改变,原来主要以农户散养为主的畜禽养殖模式越来越被集中的养殖模式所代替,大量粪便废水超出了自然的分解能力。大部分规模化养殖场所形成的粪便和污水都没有经过处理直接排放。有研究表明,到2010年,全国60%的养殖场缺少干湿分离这一最为必要的粪便处理设施,集约化养殖场的污染治理设施建成率不到30%,80%以上的规模化养殖场没有足够的配套耕地来消纳其产生的粪便(朱春龙2010)。由于传统的自然分解不足以解决日益增加的畜禽粪便和废水,同时现代化的处理设施不足,因此,集约化养殖的畜禽已经成为污染物排放的主要原因。据统计,全国共有24个省份的畜禽养殖场(小区)和养殖专业户化学需氧量排放量占到本省农业源排放总量的90%以上(农业部2012)。

畜禽对农村环境的影响是多方面的,牲畜

粪便中的微生物、重金属和抗生素等不能得到有效处理,就会污染周边的土壤、空气和水源,对人的健康产生影响。有关研究表明,年出栏量10万头的养猪场,污染半径可达4.5—5.0公里。畜禽养殖场排出的粉尘携带大量微生物,可引起口蹄疫、猪肺疫、大肠埃希氏菌、炭疽、布氏杆菌、真菌孢子等疫病的传播(农业部2012)。

农业生产方式的改变所引起的化肥施用量增加不仅导致畜禽粪便等有机肥施用的减少,而且过量使用的化肥和农药已经成为农村面源污染的重要来源。过去20年间在播种面积没有大幅增长的情况下,全国化肥和农药施用量都增加了一倍以上。2010年的化肥、农用塑料薄膜和农药施用量分别是1990年的2.14倍、4.5倍和2.39倍。有研究表明,2000年中国每

公顷农田化肥施用量是200公斤,同期印度只有100公斤,西方工业化国家仅有120公斤。化肥过量施用的情况在全国都很普遍。有研究表明,超过40%的化肥是过量施用的(Luan & Qiu 2013)。过量施用的农药和化肥大部分没有被作物吸收,而是通过土壤和水流失,并污染了环境,特别是水体。也有研究表明,仅有35%的化肥和15—30%的农药被作物吸收,其余部分均转化成了污染源(金书秦、沈贵银,2013)。

现代农业对环境的影响是多方面的,比如未回收的地膜。2007年普查的结果表明,种植业地膜的回收率80.3%,有大约20%的地膜还残留在农田中,成为地膜污染(国家环保局等,2010年)。大量地膜残存在土地中,长期无法降解,对土地利用将产生越来越严重的影响。

表3-2 化肥、农药和薄膜的使用量

指标	单位	1990	1995	2000	2010	2011
一、作物播种面积	千公顷	148362	149879	156300	160675	162283
二、化肥施用量	万吨	2590.3	3593.7	4146.4	5561.7	5704.2
氮肥	万吨	1638.4	2021.9	2161.5	2353.7	2381.4
磷肥	万吨	462.4	632.4	690.5	805.6	819.2
钾肥	万吨	147.9	268.5	376.5	586.4	605.1
复合肥	万吨	341.6	670.8	917.9	1798.5	1895.1
三、农用塑料薄膜使用量	万吨	48.2	91.5	133.5	217.3	229.5
地膜使用量	万吨		47	72.2	118.4	124.5
地膜覆盖面积	千公顷		6493	10624.8	15595.6	19790.5
四、农用柴油使用量	万吨		1087.8	1405	2023.1	2057.4
五、农药使用量	万吨	73.3	108.7	128	175.8	178.7

资料来源:《中国农村统计年鉴》2012。

2. 农村人口聚集和消费结构的改变是导致农村环境问题凸显的重要原因

传统的农村的居住格局相对分散,村庄规模较小。但是近年来农村出现人口集聚的趋势。一些农民主动迁移到公路沿线或靠近城镇的地区以便于享受基础设施;同时政府通过村庄的合并和村庄规划也促进农民集中居住。空间的集聚有两方面作用,一方面可以通过基础设施建设推动环境改善;另一方面,人口集聚也造成污染物的集聚,如果不采取有效措施,就会加剧环境问题。在农村地区,随着人口集聚,通过修建自来水,多数农民的饮水安全状况得到改善。但是由于垃圾、污水处理特别是在垃圾和污水的终端处理上设施的不配套,污水和垃

圾成为严重的农村环境问题。

威胁农村环境的还有外来商品所产生的垃圾,特别是塑料和玻璃制品,如废弃的农药包装、日用品的塑料包装等等。这些废弃的塑料和玻璃制品,目前在乡村完全没有能力处理,又不能集中到城市统一处理,且它们在自然界中很难降解。在这种情况下,废弃的塑料或被农民放入炉灶烧掉,或者散布在农村。简单的焚烧会污染空气,而不加处理就会污染土壤。

3. 城乡发展不平衡造成了农村环境恶化

首先,农村的基础设施建设明显落后于城市地区,特别是垃圾和污水的处理设施。在大多数农村地区甚至许多中小城镇,垃圾、污水的处理能力都严重不足,甚至没有处理设施。

其次,政府对农村环境问题的投入不足且存在着严重的不平衡。比如在改善农村环境最重要的项目“以奖促治”和“以奖代补”中,从2008到2010年,中央财政共安排40亿资金,仅仅覆盖了6600多个村镇开展环境综合整治和生态示范建设。在仅有的环境治理投入中,又是对农村生态建设投入资金较多,而对农村环境卫生投入相对较少。在农村环境卫生的投入中,对改水改厕等项目投入相对较多,而对于农村污染治理的投入相对较少。比如仅2004年一年,退耕还林的投资236亿元,而同年农村改水改厕资金只有1.07亿元。

再次,在农村环境整治中总体上标准比较低。据环保部的数据,到2009年底,全国农村改水累计受益人口9.03亿人,农村人口的94.3%从改水项目中受益。但是改水受益人口中,使用自来水的只有60%多,还有30%左右的农村人口没有使用自来水,有1.02亿农民仍然存在着饮水不安全的问题。全国卫生厕所普及率为63.1%,但无害化卫生厕所普及率仅为40.4%。(国家发展改革委等2012)。

第四,现在实施综合整治的范围还比较小。农村环境问题是复杂的问题,需要在社区层面实现多项目配合,实现环境的整体改善。但是实施农村环境综合整治还在示范阶段,大部分村庄没有被覆盖。在大规模实施农村环境整治的浙江省,也只有大约10%的示范村庄达到了较高的农村环境治理水平。

与城市相比较,农村的基础设施更弱,更需要严格地保护环境,但是农村地区的环境保护经常没有城市严格,政府对环境的监管力量比较弱,这导致在农村的一些企业存在比城市更严重的污染问题。产生这种情况有两个方面的原因,首先是一些地方政府对农村环境的忽视,执法不严,放任以至支持缺少严格环境评价和环境保护措施的项目在农村地区建设实施;其次是因为农村环境监管的成本比较高,现有的环境监管力量多集中在城镇的人口稠密地区,而农村地区面积广大,缺少足够的监管力量。

4. 政府主导的农村环境治理往往采取项目式治理,这些项目缺少持续性,且在项目的设计和实施中缺少农民公众参与,因此其治理效

果往往被弱化。

项目式的环境治理往往受制于资金的限制和时间限制,难于从根本上解决环境问题。由于项目资金来自于上级政府,需要在规定时间内完成规定的目标、达到规定的目的,因此,有关方面往往只关注项目目标的完成,忽视当地实际问题。比如一些地区为了改善村容村貌,将环境治理的资金用于统一的粉刷墙壁和更换大门、修建广场,尽管可以在短期内实现村容村貌的改变,但是却很难从根本上解决乡村所面临的环境问题。

实施农村环境整治项目并没有从根本上动摇地方政府将经济增长当做第一位的工作目标。当经济增长与环境产生冲突的时候,地方政府更加关注经济增长。因此我们经常会发现,一方面在实施农村环境治理项目,另一方面损害农村环境的项目仍在不断投产,这造成农村环境问题的久治不愈。

更有甚者,一些生态环境保护项目仅仅关注当地农村居民对生态环境的破坏,而忽视其他的环境破坏因素,因此片面地以限制当地人的生产活动作为手段达到改善环境的目的。其结果往往事与愿违,使项目受到当地居民的抵制。我们在内蒙古草原生态保护的调查中就发现,由于生态保护项目简单地将当地农牧民看做是环境的破坏者,以限制当地农牧民的生产活动来推进草原保护的政策受到了农牧民的抵制,因而不能产生积极的效果(王晓毅2009)。

此外,农民社会的组织涣散和利益多元化也是农村公众参与较弱的原因之一。随着农村经济发展,农村人口减少,农民社会缺少有效的组织来进行生态环境管理和制止环境污染。在面对农村面源污染的时候,造成污染的可能就来自农民自身。一些农民是受害者,也有一些农民恰恰是污染的受益者,这也使得农民很难组织有效的集体行动来实施环境保护。除此之外,农民的环境权利受到损害的时候也很难组织有效的保护行动。其中原因之一就是所谓科学的证据构成了农民参与的障碍。农民很难提供科学的证据,而科学的证据往往是农民维护权利的前提。

四、以生态文明统筹农村发展 改善农村环境

中国农村的生态环境面临着远比城市更严重的问题,生态环境退化和环境污染不仅在威胁着农村有限的资源,而且威胁着整个中国的可持续发展,如果不加以高度关注,可能会导致生态系统的严重退化,并引起一系列社会问题。建设生态文明是实现可持续发展的唯一途径,而生态文明最重要的任务之一,是如何保护农村的生态环境。

中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出了建设生态文明的思路,即“建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系”,其核心思想是通过完善制度安排来保护生态环境,行政动员、项目式的环境治理要让位于完善的制度安排和持续的环境保护行动。要综合发挥国家、市场和社会三方的作用,构建改善农村环境的综合体系。因此,在农村环境保护中应特别强调:

1. 积极探索可持续的资源利用方式,提高资源利用效率。农村的生态经济、循环经济等都利于农村生态环境保护。要认识到农村不仅要提供农副产品,而且要提供生态环境,这就要综合思考农村和农业的发展方式,避免将现

代农业作为发展的唯一思路。

2. 改变重城市轻乡村的环境治理格局,在城乡统筹的基础上加大农村环境投入。在农村人口向城镇集聚的大趋势下,决策者需要重新定位农村,并且制定相应的政策保护农村、完善农村的功能。

3. 对于农村的治理不仅是制订更加严格的法律法规,还要落实现有的一系列法律制度。已有的制度规定已经覆盖了大多数的农村环境问题,但是很多并没有被严格执行。要发挥环境影响评价的作用,对在农村建设的企业严格实施环境影响评价,避免污染企业在农村建设。重新思考农村工业化的定位,农村工业应是与环境密切相关的工业,而不是为了节约成本的落后工业。

4. 建立广泛的公众参与制度是实现农村环境保护的重要制度建设。公共参与意味着通过公众参与农村环境治理的决策和行动,保护农民的利益。首先要完善公众参与的机制,其次要推进农民的组织建设。

5. 推动农村环境保护的制度创新。在农村环境保护的制度创新中,要建立有效的机制,以发挥市场和社会在环境保护中的作用,推动NGO参与农村环境保护。

责任编辑 张正云

Environmental Issues in Rural Development

WANG Xiao-yi

(Institute of Sociology, CASS, Beijing 100732, China)

Abstract: One of the costs for China's rapid economic growth is the destruction of the ecological environment, and urban environmental problems have received public attention. However, rural environmental issues still face the lack of awareness. Rural areas in China are confronted with three environmental challenges: increased pollution, transfer of pollution from urban areas to rural areas, and the degradation of rural ecological environment. There are various causes for such result, not only the extensive development of economy at earlier stages, but more importantly, the unequal urban-rural dual structure and the current mode of environmental governance. If we can not change the mode of environmental governance, or achieve coordinated urban and rural development, the rural environmental issues will not be solved with economic development. Thus, the core issue in improving the environment lies with the innovation of environmental governance against the backdrop of ecological civilization, namely coordinated urban and rural development and environmental governance with public participation.

Key Words: rural areas; environment; pollution; governance