

我国农村环境政策体系的演进与发展走向

——基于农村环境治理体系现代化的视角

张金俊

(安徽师范大学 历史与社会学院,安徽 芜湖 241002)

摘要:我国农村环境政策体系包括党的政策、法律法规、标准规范、规划计划以及地方政策等层次。在农村环境治理体系现代化的视角和语境下,可以从政治性、完备性、适用性、专业性、创新性以及多元性等要点考察1949年以来农村环境政策体系的萌芽、构建到初步形成的演进过程和结果,梳理各个阶段的发展特点,并探测其一体化、专业化和多元化发展走向。

关键词:环境治理;环境政策;环境治理现代化

中图分类号:C91

文献标识码:A

文章编号:1007-905X(2018)06-0097-05

中华人民共和国成立后,第一代中央领导集体将马克思主义发展观与国情实际紧密结合,提出了蕴含绿色发展的一些主张,如节约资源、节俭消费、植树造林、兴修水利等,形成了中国式绿色发展理念的萌芽^[1],开启了农村环境治理体系现代化的进程。以农村环境治理体系现代化为视角来考察我国农村环境政策体系的演进过程和结果,总体上来看,至少应该包括几个基本要点,即政治性、完备性、适用性、专业性、创新性、多元性,我国农村环境政策体系大致经历了从萌芽、构建到初步形成的一个发展过程。

我国农村环境政策体系分为五个层次:一是党的政策,包括党的全国代表大会、中央委员会全体会议形成的涉及农村环境保护问题的报告、决定和意见;二是法律法规,包括宪法、法律、行政法规、部门规章以及规范性文件;三是标准规范,包括国家标准、行业标准和标准类文件;四是规划计划,包括国家和行业类规划和计划;五是地方政策^[2]。我国农村环境政策体系是随着党和国家对农村环境治理工作的逐步重视和不断加强而一步一步发展起来的,农

村环境治理体系的现代化也在这个过程中向前推进。在以往的相关研究中,学者们关注和研究较多的是我国的农村环境政策问题。有学者把这一政策的变迁分为起步(1949—1977)、强化(1978—1991)、转型(1992—2002)、多元化(2003—2012)以及综合治理(2013年至今)五个阶段^[3]。也有学者将其分为政策分散(1973—1979)、起步(1980—1989)、关注度提高(1990—1999)以及转型(2000年至今)四个阶段^[4]。此外,还可以分为无成文(1949—1972)、城市环境政策体系逐步形成(1973—2003)以及农村环境政策逐步得到重视(2004年至今)三个阶段^[5]。这些研究或多或少地遗漏了对我国农村环境政策相关的政策文本的梳理与分析。本研究将以农村环境治理体系现代化为分析视角,把我国农村环境政策体系的演进分为1949—1977年、1978—1999年、2000年以后三个发展阶段,主要基于这样几个基本事实:一是不同阶段农村环境政策体系的设计是如何回应和针对当时农村面临的环境问题的;二是党和国家在不同的阶段是如何在国内外环境保护的压力和推动下逐步重视和强化农村环境政策体系的设计的;三

收稿日期:2018-05-01

基金项目:国家社会科学基金一般项目“环境污染与农民抗争维权行为的社会学研究”(13BSH025)。

作者简介:张金俊,男,安徽师范大学历史与社会学院副教授,法学博士,主要从事环境社会学研究。

是从农村环境治理体系现代化的视角出发,不同阶段的农村环境政策体系设计是如何体现出从萌芽、构建到初步形成的演进特征以及未来发展的基本走向的。

一、我国农村环境政策体系的萌芽(1949—1977)

中华人民共和国成立后的农村面临着一系列环境问题^[5],党和国家的农村环境保护工作从这个时候就展开了。1949年9月,在《中国人民政治协商会议共同纲领》中提出了兴修水利、保护森林、有计划地发展林业等方针。1955年12月,在《征询对农业十七条的意见》中,毛泽东要求在十二年内基本上消灭荒地荒山,按规格种树,实行绿化^[6]。1956年1月,中共中央委员会提出《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要》文件,要求在广大的农村地区广泛植树,开展水土保持工作。1957年5月,国务院发布了《中华人民共和国水土保持暂行纲要》,要求有计划地封山、育林、育草,禁止开荒、滥垦、滥伐、滥牧、烧山、开矿等。1958年8月,毛泽东提出实现河山园林化的目标^[7]。

然而,非常可惜的是,1958—1960年,在“大跃进”发展战略下,人民群众大炼钢铁,给农村生态环境带来了较大压力^[8]。1961年1月,为扭转“大跃进”带来的国民经济比例严重失调和困难局面,党和国家实行了“调整、巩固、充实、提高”的八字方针。1963年5月和1965年12月,国务院分别颁布和批转了《森林保护条例》和《矿产资源保护试行条例》,明确要求把政府部门的保林保矿工作和人民群众基层性的保林保矿工作有机结合起来。1966年1月,国务院批转了《全国供销合作总社关于节约代用木、竹、麻、粮、油的几项办法的报告》,规定各地根据实际情况,因地制宜地节约木材、竹子、黄麻、粮食和食用油料。正当国民经济调整基本完成之时,1966年5月,“文化大革命”爆发了。由于片面强调“以粮为纲”,农村地区的毁林、毁牧、开荒、围湖造田等恶性现象不断出现,农业生态系统遭到严重破坏,农村生态环境出现了恶性循环^[9]。不过,令人非常欣慰的是,我国政府代表团于1972年6月参加了联合国全球首届环境高峰会“人类环境会议”,这是我国环境保护事业和农村环境治理工作的一个重要转折点。1973年8月,我国召开了第一次全国性的环境保护工作会议。1974年5月,国务院环境保护领导小组及其办事机构成立。1974年以后,有相当一部分县成立了环境保护局,一些发达地区的乡镇也成立了相应的环境保护机构^[8]。

1949—1977年间,党和国家在经济社会建设中有过“大跃进”和“文化大革命”这两次比较惨痛的教训,各地农村的生态环境也遭到一定程度的污染和破坏。不过,党和国家已经开始关注农村环境问题并开展了初步治理工作。这一阶段农村环境治理的工作重点主要是放在水土保持和农业资源保护上。从农村环境治理体系现代化的视角来看,这个阶段的农村环境政策体系呈现出如下几个特点:一是坚持社会主义制度的政策体系。这反映了党和国家对农村环境问题的初步关注,党和国家已经认识到我国环境问题的紧迫性,对农村环境保护有了初步的紧迫感。二是政策体系比较薄弱。法律法规层次的政策文本仅有4个,规划计划层次的政策文本仅有2个,而且,政策体系的层次也不健全,缺乏党的政策、标准规范这两个层次的政策体系设计。三是政策体系的适用性不强。这个阶段的政策体系虽涉及农村生态破坏问题,但政策力度较为薄弱,基本上还没有顾及农村环境污染问题。四是专业性、创新性和多元性不足。本文之所以把这个阶段称为我国农村环境政策体系的萌芽阶段,并认为该阶段是我国农村环境治理体系现代化的开端,是因为即使与发达国家相比,我国的农村环境政策体系设计在起步上也是比较早的,如:开启现代国家环境治理起点的美国在1970年才开始实施《国家环境政策法案》,启动环境影响评估制度^[9];德国的环境治理从20世纪70年代以后才逐步展开^[10];日本在各种社会压力下,从1970年才开始制定环境法体系^[11]。

二、我国农村环境政策体系的构建(1978—1999)

改革开放以后,原有工业的扩张、国际工业的转移、乡镇企业的发展、城市化的推进、城乡区域的分化^[12]、农村和农业的面源污染以及农村的生态破坏问题,使得农村的环境问题变得日益严重起来。本文之所以把我国农村环境政策体系的构建时间从1978年延伸到1999年,是因为直到1999年11月,我国第一个直接针对农村环境保护的政策文本^[9],即《国家环境保护总局关于加强农村生态环境保护工作的若干意见》才发布实施。由于改革开放以后意识形态禁区的打破,党和国家敢于承认环境问题比较严重,加之对内和对外开放促进了环境信息的传播^[12],以及随着人民群众经济收入的持续增长和物质生活水平的大幅度提高,环境保护的呼声也在逐步提高,越来越多的人开始注意到农村的环境问题。

党和国家在这个阶段越来越重视农村环境保护

问题,规划设计了包括解决农村工业和面源污染以及治理生态破坏三个层面的政策体系,形成了“谁污染谁治理”“预防为主、防治结合”“加强环境管理”等政策设计理念以及“三同时”、排污收费、限期治理等制度安排,实现了从分散治理向集中与分散治理相结合的转变,并开始了企业清洁生产的试点,明确了可持续发展的战略,积极推进农村环境治理体系的现代化。1978—1979年,主要的政策文本有6个,1980—1989年达到了11个,1990—1999年则达到了13个,并且政策关注度逐步提高。在党的政策层次设计上,有《全国农村工作会议纪要》等政策文本,法律法规层次的政策设计包括《宪法》《环境保护法》《国家环境保护总局关于加强农村生态环境保护工作的若干意见》等20余个政策文本,标准规范层次的政策设计有《农田灌溉水质标准》等,规划计划层次的政策文本有《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划(1986—1990)》等。

从农村环境治理体系现代化的视角来看,这一阶段的农村环境政策体系有这么几个特点:一是始终坚持社会主义制度这一根本前提,不断推进农村环境政策体系的建设和发展,这反映了党和国家对农村环境问题的积极关注。自党的十二大以来,环境问题已经越来越成为党所关注的问题^[13],农村环境治理体系现代化也在逐步推进之中。二是较之1977年以前的萌芽阶段,这一阶段的政策体系包括了党的政策、法律法规、标准规范和规划计划等层次,相对比较完善。三是政策体系的适用性仍需加强。在农村环境问题已经变得比较严重的情况下,这一阶段直接针对农村环境治理的政策文本仅有1个,农村环境保护相关政策主要散见于国务院决定、部门规章或相关法律法规中^[14],这在一定程度上影响了农村环境治理工作的成效。四是初步形成了关于农村环境保护的专项制度安排,即《国家环境保护总局关于加强农村生态环境保护工作的若干意见》的发布实施,政策体系开始呈现出初步的专业性特征。五是政策体系开始具备一定的创新性特征,如关于《宪法》等的调整和修订,以及根据农村经济社会发展水平和环境问题的变化而不断调整关于农村环境保护的政策等。六是政策体系还没有体现出多元性特征。

此外,这一阶段的农村环境政策体系明显体现了党和国家对命令控制型和经济刺激型环境政策工具的运用。前者是指党和国家对污染水平实行管制,制定有关环境标准并以相应的法律法规保障其执行,后者指的是通过引入市场机制,引导生产者和

消费者对其行为进行成本效益评估,从而选择有利于环境保护行为的手段^[15]。

三、我国农村环境政策体系的初步形成(2000年至今)

由于农村环境问题治理工作的复杂性、艰难性和长期性,2000年以后,农村环境问题依然非常严峻。2007年5月发布的《关于加强农村环境保护工作的意见》,指出农村的环境问题主要表现为工业点源污染与农业面源污染共存以及工业与城市污染向农村地区大量转移等。此外,还有土地严重退化、水生态系统严重失衡等生态破坏问题。党和国家在治理农村环境问题的同时,一方面环境问题的国际压力越来越大^[14],另一方面,在广大的农村地区,农民环境抗争现象的频发非常引人注目。此外,还有国内外民间环保组织、媒体以及城市居民等社会力量的压力。2000年以来,在逐年加大农村污染治理资金投入的同时,党和国家也在不断调整、充实和完善农村环境政策体系,进一步推进农村环境治理体系的现代化。这一阶段党的政策层次的政策文本有《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》等,法律法规层次的政策设计有《清洁生产促进法》《环境影响评价法》《水污染防治法》《环境保护法》以及《大气污染防治法》等,标准规范层次的政策文本有《农药合理使用准则》等,规划计划层次的政策设计有《国家环境保护“十五”计划》等。

在农村工业污染治理上,采取的措施主要包括:一是强调重点治理农村地区的水污染问题,二是在农村地区实施环境影响评价制度,三是治理农村地区的大气污染。在治理农村面源污染上,一是鼓励和要求农业生产者进行清洁生产,二是逐步加大对农村生活垃圾的治理力度,三是加大对农业面源污染的治理力度。针对农村的生态破坏问题,一是要求积极推进退耕还林还草等工作,二是推进土地沙化和水土流失的治理和预防工作,三是继续积极发展生态农业,四是建立生态补偿机制。此外,党和国家更加强调农村环境问题的多元综合治理。2000年以前,党和国家在多个政策文本中均提到要动员社会力量参与农村环境治理。2000年以后,由于农村生态环境形势依然十分严峻,党和国家更加强调对农村环境问题的多元综合治理。

2000年以来,在农村环境污染治理、生态破坏治理以及多元综合治理三个方面,我国农村环境政策体系初步形成。从农村环境治理体系现代化的视角来看,现今的农村环境政策体系有如下几个特点:一是不断推进中国特色农村环境政策体系的发展和

完善。这反映了党和国家对农村环境问题的高度关注,十七大以后,党对环境问题十分重视,环境问题已经成为党关注的重要政治议题^[13]。二是政策体系较为完备。包括了党的政策、法律法规、标准规范和规划计划等层次,而且,各个地方均形成了具有地方特色的规范性文件。三是适用性不断增强。包括如关于清洁生产、发展生态农业、退耕还林还草等的政策设计以及生态补偿机制的建立等。四是呈现出一定的专业性特征。形成了关于农村环境保护的多种专项制度设计,政策体系的专业性不断显现出来。五是体现出较强的创新性。如党和国家根据国内外环境保护形势的发展、变化,农村环境问题的治理能力逐步提高,相关政策不断调整和修订,如关于《环境保护法》《大气污染防治法》等的修订。六是政策体系开始体现出多元性特征。如关于退耕还林还草、水污染治理、治沙防沙等的政策设计。此外,党和国家越来越重视农村环境问题的社会治理,更加强调和重视发挥多元主体的合力作用。

四、我国农村环境政策体系的发展走向

由于农村环境问题治理工作的复杂性、艰难性和长期性,农村环境治理体系仍有诸多需要完善的地方,完善农村环境政策体系,必须始终坚持与社会主义制度相适应、与国情相适应、与农民需求相适应以及城乡环境政策一元化等原则。在明确这些原则和农村环境政策体系演进趋势的基础上,本文指出我国农村环境政策体系的若干发展走向。

首先,农村环境政策体系应该朝着一体化方向发展。农村环境政策体系的未来发展必须注重“农民—农业—农村”的一体化设计。我国当下农村社会的性质为后乡土性,在设计农村环境政策体系时必须重点关注农民的问题,农民的现代化是农村环境政策体系逐步完善和农村环境治理体系现代化建设过程中的重中之重。同时,“农业—环境政策”一体化将是农业可持续发展的趋势^[3]。在顶层设计上,要尽快实现城乡环境政策体系设计的一体化,另外还必须统筹农民、农业、农村和生态环境,实现农民、农业、农村发展政策体系与农村环境政策体系设计的一体化。

其次,农村环境政策体系应该朝着专业化方向发展。现今的农村环境政策体系在专业化方面尚有某种程度的欠缺。根据农村环境政策体系的前四个层次,建议:一是从党的政策层次进一步明确农村环境治理的基本原则和方法;二是尽快完善农村环境保护的专项法律法规体系^[3],逐步健全包括农村环境准入、农村工业污染防治、农村面源污染防治、农业

清洁生产、农村生态环境保护、农业生态环境补偿等在内的专项法律法规体系;三是从标准规范层次进一步规范农村水源、土壤、空气、生活污染控制等方面的评价标准;四是进一步科学制定关于农村环境保护的国家和行业类规划和计划。

再次,农村环境政策体系应该朝着多元化方向发展。农村环境政策体系不应该是全国一刀切的统一模式,应考虑到不同区域、不同民族地区农村经济社会发展和环境保护水平的差异,做到因地制宜和精准化,最好能形成若干种类型或模式的农村环境政策体系。在当今社会治理的新形势下,公众参与已经成为推动环境政策制定的重要力量^[15],所以,未来的农村环境政策体系设计应该充分整合公众参与的力量,充分保障社会力量和社会资金积极参与到农村的环境治理工作中来,尽快形成政府、企业、公众共治的环境治理体系^[16]。

五、结语

我国农村环境政策体系的演进与农村经济社会体制的转型及其带来的农村环境问题的变化、农村环境问题的社会压力、党和国家对农村环境治理理念的转变和升华、党和国家环境治理能力的不断提高以及国家间的环境治理合作等因素密切相关,这种演进基本上与国内外环境保护的发展形势相一致;而且,从进一步的发展趋势来看,更能在一体化、专业化、多元化等方面凸显农村环境政策体系设计的“中国风格”和“中国特色”。与学界关于“农村环境政策”的研究^{[3][4][5]}相比,本研究的不同或创新之处体现在:一是比较深入地研究了“农村环境政策体系”问题;二是梳理和依据与我国农村环境政策相关的政策文本,比较科学地对农村环境政策体系的演进过程进行了三个阶段划分;三是在农村环境治理体系现代化的视角和语境下提出政治性、完备性、适用性、专业性、创新性以及多元性等基本要点来考察我国农村环境政策体系的演进过程和结果;四是在农村环境政策体系演进趋势的基础上探测出其未来发展走向。在党和国家对农村环境问题的高度关注和重视下,农村环境政策体系设计和农村环境治理体系现代化建设必将迎来一个全新的局面。

参考文献:

- [1] 陆波,方世南.绿色发展理念的演进轨迹[J].重庆社会科学,2016,(9):24—30.
- [2] 李宾.城乡二元视角的农村环境政策研究[M].北京:中国环境科学出版社,2012:97—101,107—124.

- [3]王西琴,等.我国农村环境政策变迁:回顾、挑战与展望[J].现代管理科学,2015,(10):28—30.
- [4]金书秦,韩冬梅.我国农村环境保护四十年:问题演进、政策应对及机构变迁[J].南京工业大学学报(社会科学版),2015,(2):71—78.
- [5]曲格平.中国环境保护事业发展历程提要[J].环境保护,1988,(3):2—5.
- [6]毛泽东选集(第五卷)[C].北京:人民出版社,1977:262.
- [7]中共中央文献研究室,国家林业局.毛泽东论林业[C].北京:中央文献出版社,2003:51.
- [8]周学志,等.中国农村环境保护[M].北京:中国环境科学出版社,1996:127—128,128,129.
- [9]曾华璧.台湾的环境治理(1950—2000):基于生态现代化与生态国家理论的分析[J].台湾史研究,2008,(4):121—147.
- [10]郭晓燕.德国生态环境治理的经验与启示[J].当代世界与社会主义,2014,(4):92—96.
- [11]瞿晓华.日本以社会治理推动环境治理的启示[J].社会治理,2016,(2):142—149.
- [12]洪大用.社会变迁与环境问题:当代中国环境问题的社会学阐释[M].北京:首都师范大学出版社,2001:96—107,85.
- [13]王蔚.改革开放以来中国环境治理的理念、体制和政策[J].当代世界与社会主义,2011,(4):178—180.
- [14]王睿.马克思的环境思想与我国生态文明建设[J].科学社会主义,2013,(1):54—56.
- [15]吴柳芬,洪大用.中国环境政策制定过程中的公众参与和政府决策:以雾霾治理政策制定为例的一种分析[J].南京工业大学学报(社会科学版),2015,(2):55—62.
- [16]罗文东,张曼.绿色发展:开创社会主义生态文明新时代[J].当代世界与社会主义,2016,(2):25—30.

编辑 张志强
张慧敏

The Evolution and Development of Rural Environmental Policy System in China
——**Based on the Perspective of Modernization of Rural Environmental Governance System**

Zhang Jinjun

Abstract: The rural environmental policy system in China includes the Party's policy, laws and regulations, standards and norms, planning plans and local policies. From the perspective and context of modernization of rural environmental governance system, the process and results of germination, construction to preliminary formation of rural environmental policy system since 1949 can be examined from the aspects of politics, completeness, applicability, professionalism, innovation and pluralism, and the development characteristics of each stage are combed and the trend of integration, specialization and diversification is explored.

Key words: Environmental Governance; Environmental Policy; Modernization of Environmental Governance