

我国农村生活垃圾污染防治的法律对策

——基于湖南省常德市石门县的问卷调查

魏佳容,李长健

(华中农业大学 文法学院,湖北 武汉 430070)



摘要 通过对湖南省常德市石门县农村生活垃圾污染环境的调查,分析了生活垃圾对自然资源、农村居民身体健康、农产品质量安全等造成的危害。调查结果显示:农村生活垃圾污染防治的困境主要在于村民环保意识偏低,现行环保法律制度不完善,相关部门监管不到位,农村卫生设施建设滞后等问题。针对“垃圾围村”的严峻现实,指出:为顺应我国生态文明建设的要求,必须发挥法律在农村生活垃圾污染防治的制度优势,进而提出了加强环境教育促进农村居民树立绿色消费理念、完善农村生活垃圾污染防治相关法律制度、发挥农村社区组织对农村生态环境的监督作用、强化我国城乡环卫基础设施一体化建设、加快传统经济发展模式向循环经济发展模式转变的法律对策建议。

关键词 生态文明;农村生活垃圾;农村生态环境;污染防治;农村社区组织;循环经济

中图分类号:D 91 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2014)02-0016-07

据环保部 2010 年全国污染源普查数据显示:我国农村的污染物排放中 COD 占 43%,总氮占 57%,总磷占 67%,农村已经成为环境污染的重灾区,大量的生活垃圾未经处理随意排放,已成为破坏土壤结构、影响农产品质量安全、威胁村民身体健康及生命安全的重要污染源。截至目前,在我国 4 万多个乡镇、60 多万个建制村中,绝大部分地区的垃圾污染治理处于空白^[1]。面对农村生态环境污染的严峻形势,“十二五”规划中明确提出了实施农村环保惠民工程、农村环境综合整治等环境保护重点工程,充分表明党中央高度重视农村生态环境问题,也反映了当前我国农村环境治理的重要性和紧迫性。十八届三中全会提出加快生态文明制度建设,要用制度保护生态环境,要将生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国。欲实现美丽中国这个宏伟目标,美丽乡村的建设应当摆在首位,在我国农村地区,环境治理面临许多困难和问题,其中农村生活垃圾污染防治是美丽乡村建设进程中面临的一大挑战,它直接关系到农村生态环境、农村经济的可持续发展。本文拟通过对湖南省常德市石门县的调

查,针对农村生活垃圾污染环境的现状,从多个角度分析生活垃圾对农村生态环境造成的危害,结合生态文明建设理念,从法律的视角提出防治农村生活垃圾污染的对策建议。

一、文献回顾

我国农村生态环境持续恶化已成为制约农村经济可持续发展的因素之一,已引起我国法学界学者的高度重视。在已有的文献中,专门针对农村生活垃圾污染治理的研究并不多见,针对农村生态环境法律保护的研究较多。已有的研究主要集中在以下 4 个方面。一是关于农村生态环境保护法律制度的研究,张建伟等指出我国农村环保立法机制不完善,重政府主导、轻公众参与,重事后立法、轻事前立法,从制定专门立法,明晰组织权限,强化补偿机制,重视司法救济 4 个方面提出了农村环保立法的构想^[2];李长健等从法经济学的视角提出完善我国农民应享有的环境权,充分发挥政府在农村环境资源配置中的辅助作用^[3];宁清同等认为应健全我国农村生活垃圾污染防治的法律体系和监管体制,以城

收稿日期:2013-10-23

基金项目:中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“生态型城市群建设中国固体废物污染统筹治理法制保障研究——以武汉城市群为例”(2013QC034);湖北省教育厅人文社会科学项目“基于环境权理论下的武汉城市圈生活垃圾污染防治法律对策研究”(2012G165)。

作者简介:魏佳容(1978-),女,讲师;研究方向:环境法学、法理学。E-mail:weijiarong@mail.hzau.edu.cn

乡统筹为原则建立生活垃圾的分类回收和利用制度,建立经费投入保障机制,强化农村生活垃圾污染的法律法律责任^[4]。二是关于农村生态环境保护机构设置的研究,陈丽华认为应在立法上确立农村环保机构的地位,由村民自己选举村民自治组织管理本村环境,并赋予其法定职权^[5];高海清运用环境经济学原理指出必须引进“社区”参与农村生态环境的治理^[6];谢中起等认为农村社区的优越性决定了其在农村环境治理中的重要地位,应以农村社区为载体,社会各方面力量共同参与治理农村生态环境^[7]。三是关于农村环境污染纠纷解决机制的研究,张先昌等分析了我国农村环境污染的现状其原因,从改善司法救济制度的角度提出了对策和建议^[8];李靛分析了农村环境恶化的制度成因,指出应尽快完善环境公益诉讼制度^[9]。四是关于提高农村居民生态环境保护意识的研究,杨海蛟等提出通过生态文明宣传、科技知识培训、农村生活垃圾处理、生态文明制度建设等多种途径提高农民素质的对策^[10]。上述文献对我国农村生态环境的法律保护提供了有益的借鉴,凝练和总结了农村生态环境保护的法律机制,但对农村生活垃圾污染防治的法律对策缺乏具体、深入的分析。因此,结合我国生态文明建设的背景,研究农村生活垃圾污染防治的法律对策是一项重要的课题。

二、调查的基本情况

1. 样本选取

湖南省于2010年提出了以“推进新型工业化、农业现代化、新型城镇化、信息化,建设资源节约型、环境友好型社会”为主要内容的“四化两型”发展战略。改革开放以来,湖南省常德市石门县城镇建设取得了丰硕成果。县城区12.6 km²,城区人口13.5万人,先后被评为“湖南省文明县城”“全国文明示范小城镇”“国家生态建设示范区”“国家卫生县城”。新建了占地20 hm²的刘家湾垃圾处理场,垃圾中转站23个,环卫设施布局合理,配套到位。县城生活垃圾处理得很好,而其下辖的乡镇如何呢?为此笔者采用问卷调查的方式,选取湖南省常德市石门县的新关镇、蒙泉镇、易家渡镇、二都乡、白云乡等5个乡镇于2013年3月进行了为期2周的实地问卷调查,在每个乡镇采取随机入户的方式发放调查问卷,了解当地农村生活垃圾污染的现状、分析污染的成因。共发放问卷520份,收回有效问卷505份。

样本中男性占42.9%,女性57.1%;年龄主要集中在21~60岁(占样本总数的70.5%)区间;高中和高中以下文化程度占66.7%,高中以上文化程度仅占33.3%。

2. 问卷设计

问卷调查内容包括:本村生活垃圾污染环境的现状、本村生活垃圾处理基础设施现状、村民处理生活垃圾的方式及对垃圾分类的意愿、村民对环境保护法律的了解程度、农村生活垃圾污染治理的主体及经费来源等5个方面,针对每个调查项目设置3~5个单选/多选题。

3. 调查结果

经过实地问卷调研发现,由于农村居民居住分散、村庄规模虽小但占地面积大,环卫基础设施的建设和运行成本较高,政府的投入显得不足。调查问卷统计结果显示:46.6%的村民住宅附近没有垃圾场,50.5%的垃圾场无人清理,出现了“垃圾围村”“臭气熏天”的现象,这表明垃圾处理基础设施的建立和完善将是防治农村生活垃圾污染的重中之重。虽然53.4%的村民已意识到“垃圾围村”现象的严重性,但由于客观条件的限制以及缺乏正确的引导,对生活垃圾采取分类并回收利用的村民几乎没有。66.8%的村民采用焚烧或者直接丢到河道里或者路边的方式处理生活垃圾,极易引起二次污染,说明村民的环保意识不是很强。就农村生活垃圾污染环境的主要成因而言,41.0%的村民认为是相关部门监管不到位,27.3%的村民认为是卫生设施不完善。就农村生活垃圾污染监管的主体而言,33.2%的村民认为应该是村民委员会,25.9%的村民认为应该是政府环保部门。是否应由这两个机构来监管农村生活垃圾,以及两个机构如何监管,将是今后农村生活垃圾监管的核心问题。虽然55.1%的村民听说过《环境保护法》,但仍有22.9%的村民没有听说过任何关于环境保护方面的法律,由于对相关法律法规了解不足,导致很多村民在环境权益受到损害时无法及时有效地维护自身的合法权益。

三、农村生活垃圾的危害分析

从笔者对湖南省石门县农村的问卷调查情况以及全国的情况看,随着我国农村居民生活水平的逐步提高,农村生活垃圾的产生量和堆积量呈逐年递增趋势。据卫生部最新调查数据,农村居民生活垃圾产生量约为每天0.86 kg/人,年产生总量约3亿

t,其中近 1/3 的垃圾被随意堆放,对周边环境造成了巨大的危害,不仅威胁城乡居民身体健康,而且严重影响农村经济的可持续发展,阻碍新农村建设的顺利实施^[11]。农村生活垃圾引起的现实和潜在危害主要体现在以下 3 个方面。

1. 严重破坏自然资源,阻碍农村生态的可持续发展

当前,生活垃圾污染对农村生态环境的破坏日趋严重,对农村居民的生存构成重大威胁,这种威胁正在颠覆着土地、水、空气、食物等村民赖以生存的自然资源和物质基础。(1)污染土壤、侵占大量土地资源。由于农村生活垃圾资源化处理率很低,填埋厂也没有很好地利用压实技术,使得一些生活垃圾填埋厂未到设计使用年限就已填满,导致未能处理的生活垃圾占用了大量的土地资源,人与生活垃圾争地现象愈演愈烈。露天堆放的生活垃圾会产生 PCDD(二恶英)、PCDF(呋喃)等高达 80 多种的强致癌物质,这些有毒物质破坏土壤结构,影响土质,导致土地无法耕种。(2)污染水体、严重破坏水资源。农村居民在日常生活中使用洗衣粉、塑料制品较多,这些塑料制品在自然条件下降解时间长,产生的大量污染得不到及时有效的处理,对环境将产生长久的影响。生活废水污染占农村环境污染比重已达 1/3,有些生活垃圾堆放场产生的污染物随地表流入附近水体,污染地表水,造成水质下降、水域面积减少,继而污染周围地下水,造成严重的水源污染。根据国家环保总局的调查,生活垃圾填埋场所在地区地下水有近 90% 的水质污染程度超过国家标准,其中 75% 的地下水总大肠杆菌超标,最多超过 8 万倍^[12]。(3)污染空气、严重破坏大气资源。生活垃圾在填埋场或郊外长时间自然露天堆放,经过日晒雨淋会慢慢产生许多异味气体。异味气体会招来大量蚊蝇围绕,而气体中含有大量有毒有害物质,影响人体健康。在某些农村地区,许多居民在住宅附近焚烧垃圾,产生了大量的浓烟,对城乡空气造成严重污染。据统计,自 2013 年始,我国多地出现了大范围持续雾霾天气,受影响面积约占国土面积的近 1/4,受影响人口约 6 亿人^[13]。

2. 损害村民的身体健康,危及人类的生命安全

由于露天堆放的生活垃圾经过物理、化学变化产生有毒有害物质,这些有毒有害物质在土壤中富集,随着农作物的生长被农作物吸收,当人类长期食用被污染的土壤中生长出的农作物,这些有毒物质

会积累在人体中,对人的肝脏和神经系统造成严重的损害,诱发癌症等严重疾病,甚至危及人类的生命安全。农村生活垃圾对村民的饮水也构成严重威胁,导致多种疾病发生,在我国,农村饮用水多是由江河水或地下水加工而成,因水源被生活垃圾污染,相当多的农村人口长期饮用不合格的水,引起各种疾病频发,有关资料显示,中国 88% 的患病人口和 33% 的死亡人口与饮水不洁净有关^[12]。近年来,农村患病人数猛增,有的地方已经出现“癌症村”“氟病村”“矮子村”,血吸虫病、伤寒、霍乱等疾病也纷纷卷土重来。全国肿瘤登记中心发布的 2012 年年报显示,我国每年新发肿瘤病例约为 312 万例,平均每天 8 550 例,每分钟有 6 人被诊断为癌症,专家分析,肿瘤患者增加与环境日益恶化密切相关。

3. 危及农产品质量安全,阻碍农业的可持续发展

农业是我国国民经济的基础,国民经济的持续增长以及新农村的建设必须建立在农业持续发展的基础之上。“民以食为天,粮以土为本,土以质为先”,清洁的土壤是农产品质量安全的根本保证,只有“净土”才能出“洁食”,只有清洁的土壤才能保证人民群众吃上放心的食物。而农村生活垃圾的严重污染侵蚀了农业耕作的基本生产资料——农地,降低了土壤肥力,导致土壤退化,造成农业生产减产、农产品质量下降,严重制约着农业和农村经济的可持续发展。例如,许多农村地区由于没有污水处理设备,各种养殖场的粪便和污水未经有效处理直接排入水体和农田,导致有毒有害物质污染农地,农产品质量下降,严重阻碍农业的可持续发展。

四、农村生活垃圾污染防治对策

实地调研的结果显示,我国农村主要存在着村民环保意识偏低、农村生活垃圾污染防治相关法律法规不完善、农村生活垃圾治理监管制度不健全、农村环卫基础设施建设滞后等突出问题。为建设资源节约型、环境友好型社会,必须发挥法律在农村生活垃圾污染防治中的制度优势,寻求解决农村生活垃圾污染环境问题的有效途径。

1. 加强环境教育,促进农村居民树立绿色消费理念

调研结果显示,石门县约有 22.9% 的村民对环境保护相关的法律完全没听说过,村民环保意识偏低是导致农村生活垃圾污染的原因之一,在农村普

及环保法律知识十分必要。党和政府提出了社会主义新农村建设的总体要求:生产发展、生活宽裕、村容整洁、乡风文明、管理民主。这一总体要求不仅是农村经济的发展、农民的富裕,还包括村容的整洁、环境的优美、人与自然的和谐^[14]。因此,在建设社会主义新农村过程中,必须贯彻循环经济和绿色消费理念,高度重视农村的环境保护问题,避免重蹈“先污染后治理”的覆辙。

(1)采取形式多样的宣传措施,促进村民转变消费观念。通过普及环境科学知识,促使村民在生产生活中逐步感受到过度消费带来的各种弊端。通过发放通俗易懂的环保法律书籍、宣传画以及举行文艺表演等多种形式宣传绿色消费理念,如就餐时自备餐具,拒绝使用一次性餐具,采用环保购物袋进行购物,拒绝购买过度包装的商品等,促使村民树立健康环保的消费观;开展生活垃圾污染防治教育展览活动,使村民树立主动对生活垃圾进行分类处理的环境意识;由各级环保行政主管部门或宣传部门深入农村地区,定期对村民进行环保教育和技术培训。可借鉴美国《国家环境教育法》的规定:环境保护署署长可以对在各个领域内为环境教育做出卓越贡献的人士颁发不同的环境教育奖金;设置实习奖金和奖学金,开展实习生、研究员计划,鼓励大学生和教师从事职业环境保护工作,加强环境教育人才交流、优化人力资源结构^[15]。

(2)重视农村青少年的环保法律教育,提高农村年轻一代的环保知识水平。目前,不少农村地区仍将应试升学作为教育的全部目的和人才培养的主要目标,农村青少年从义务教育阶段中学会了改造自然的技能,却没有提高保护农村生态环境的意识,而保护农村生态环境正是保障农村经济可持续发展的基础。温家宝总理曾强调:对广大公民特别是青少年进行环境、健康与可持续发展的教育十分必要。因此,应当将与环境保护相关的教学内容纳入农村义务教育体系和农村职业教育体系,提高农村青少年环境保护的知识水平和意识。在社会主义新农村建设的新时期,通过环境教育来引导广大村民自觉地提高环保意识是防治农村生活垃圾污染的有效手段之一。

2. 完善农村生活垃圾污染防治的法律制度

调研结果显示,石门县有28.6%的村民认为法律法规的不完善是导致农村生活垃圾污染的原因之一。在我国现行的250多部法律中,涉及生态保护、

污染防治、资源能源开发利用、循环经济等方面的占28部,是所有法律部门中数量最多的^[16],但专门针对农村生活垃圾污染防治的法律法规并不多见。修订后的《固体废物污染环境防治法》虽然新增了有关农村生活垃圾污染防治的条款,但缺乏具体规定。随着我国城市化建设进程的加快和农村居民生活质量的不断提高,农村环境问题日益突出,与之相关的法律法规愈显不足。针对相关法律制度不完善的现状,可以采用以下对策。

(1)制定农村生活垃圾污染防治相关法律法规。制定专门针对农村环境保护的基本法,譬如《农村环境污染防治法》,可以在该法中明确规定农村环境污染防治的基本原则、基本制度、农村各级政府的法律职责及造成环境污染的法律责任,设专门内容规定农民、乡镇企业以及各级政府对生活垃圾处置不当造成污染时应负的法律责任。《固体废物污染环境防治法》第49条授予地方政府关于农村生活垃圾防治办法的立法权。建议地方政府在制定地方农村生活垃圾处理办法时要明确地方政府及各部门在农村生活垃圾管理工作中的职责、分工,尽快在乡、镇、村设立环保机构,明确各级政府和村对生活垃圾管理的具体负责人及其目标责任。

(2)完善农村生活垃圾污染防治相关法律制度。首先,建立环境污染责任追究制度。该制度的主要功能在于保障环境法律规范所设定的环境义务的实现,真正落实环境法的义务本位精神^[17]。以法律的形式明确环境污染责任查处的程序、赔偿措施,实施惩罚性损害赔偿制度。①加大处罚力度,如采取责令污染企业关闭、停产等措施。②增加处罚的频率,可以借鉴美国在罚款和罚金方面的法律规定:对违法者处以一次性罚款外,如果被处罚者继续违法,那么对后续的违法行为就以天或小时为单位进行处罚。通过加重处罚的力度可以督促污染者停止污染行为,达到依法促改的目的。根据我国国情,真正落实《侵权责任法》环境污染责任制度,在特定的人身损害、财产损害、精神损害之外,对生态环境造成损害的,在责令污染者承担相应行政责任和刑事责任之外,通过民事责任加以救济,是应然和必然之策^[18]。

其次,完善生产者责任延伸制度。生产者除了应使产品具备安全性与实用性外,还应该承担原材料选择、延长产品使用周期及产品报废后进行适当循环利用和处置的责任^[19]。①选择实施的对象。

依据我国目前的情况,首先列入生产者责任延伸制度适用的对象,应当是对环境污染影响严重、产量增长迅速、缺乏回收再生商业潜力的废弃产品,如包装物、废旧电脑、家用电器、电池和废旧车辆等。②明确相关主体应当承担的法定义务。生产者的法定义务应包括:对报废的产品和包装物负责回收,回收后,可利用的应再循环利用,无法利用的应作无害化处置;在产品说明书或产品包装上注明产品所使用的原材料及回收途径。销售者和废物回收企业的义务应包括:按照法律规定或者生产者的委托,对报废产品和使用后的包装物进行回收。消费者的法定义务应包括:将报废的产品和包装物返还给生产者或销售者、废物回收企业。政府的法定义务应包括:制定产品和包装回收的相关法律和标准对生产者责任延伸制度提供法律依据;采取一定的措施比如给消费者合理报酬或补偿以保障消费者履行其义务,合理设置回收网点,在销售产品时预付回收费等。

再次,完善公众参与制度。公众参与必须是全过程的参与,必须保证环境政策、标准的制定,环境规划、计划等都有不同程度的公众参与,必须制定公众参与治理的具体范围、程序、方式和期限等,以实现公众参与的真实性和有效性。虽然我国《环境影响评价法》确立了环境决策的公众参与原则,但没有具体规定参与的程序及步骤,笔者建议在《农村生活垃圾处理办法》中明确规定公众参与环境立法的权利,为完善农村居民的参与权必须做到以下2点:①以法律形式认可村民参与的多种途径。允许村民自行成立环境保护社会团体,通过这类组织参与农村生活垃圾污染的防治工作;立法机关讨论环境问题的会议允许村民代表参加,并对环境立法献计献策;允许村民参加各级政府环境行政管理部门举行的公开听证会,并对行政机关的行政行为进行监督。②完善政府环境信息公开法律制度。在法律中明文规定环境保护行政部门负有建立和维护农村环境数据库的法定义务,设立专门机构定期公布农村环境信息,及时、全面地发布农村环境监测的信息,让村民能够及时掌握环境质量标准、环境排污标准、环境基础标准和环境方法标准等重要环境标准。

(3)建构农村生活垃圾污染纠纷统一解决机制。由于农村生活垃圾污染案件涉及面广,因此应当逐步形成统一的起诉、审判、执行等纠纷解决机制。真正发挥法律在建设环境友好型社会中的功能与作用,探索环境友好型社会的纠纷解决途径,完善环境

友好型社会的纠纷解决程序^[20]。①在诉讼主体方面,完善代表人诉讼制度。我国《环境保护法》第6条、《固体废物污染环境防治法》第9条和第84条赋予了公民环境监督权和进行环境诉讼的权利,但是没有对环境公益诉讼做出明确具体的规定。因此,有必要完善代表人诉讼机制,适当放宽对代表人权限的限制,赋予检察院独立的环境公益诉讼主体的地位,作为控诉方对影响重大的跨区域环境违法行为直接向法院提起诉讼,由于检察院拥有强大的资源、信息优势与能力,既可以避免代表人代表不充分的发生,也可以改变环境侵权受害人弱势群体的地位,最大限度地实现环境公平。②设立环境法庭专门审理环境污染案件。由于某些环境污染案件涉及当地行政机关的利益,为使案件的审理摆脱行政的干预,应当设立专门的审级较高的环境法庭审理此类案件。此外还需明确具体管辖法院,才能够保证诉讼的顺利进行。③在案件执行方面,建立跨区域环境保护联合执法机制,包括常规性的联合检查机制和突发性跨区域环境污染事件的联合处理机制。

3. 发挥农村社区组织对农村生态环境的监督作用

调研结果显示,石门县有41.0%的村民认为相关部门监管不到位是导致农村生活垃圾污染的原因之一,对于农村生态环境监管主体的调查结果显示:33.2%的村民建议是村民委员会,25.8%的村民认为应设立专门机构,25.9%的村民认为应该是政府环保部门,15.1%的村民建议设立社会团体进行监管。由哪个部门来监管农村生活垃圾,由某一个机构独立监管抑或多部门协同监管,这是农村生活垃圾监管中的核心问题。笔者建议农村社区组织参与农村生态环境保护的建设,积极发挥农村社区组织的监督作用,使每一个社区居民成为农村生态环境的责任者和监管者,充分发挥村民的主体作用,确立村民的主体地位,实现村民规划参与权、整治决策权、经费知情权、自我管理权^[21]。以法律形式保障村民对破坏环境行为的控告权和检举权,对政府部门的环境执法行为进行监督,将生态环境保护变成社区成员的共同事业,形成更强大的利益团体,促进农村生态环境的可持续发展。

(1)以法律形式明确社区组织对农村生态环境的监管职能。通过相关法律体系的建设加强社区组织功能的自我完善,弥补由于环保机构与环保人员的缺失导致的对农村生态环境监管不足。通过生态

环境保护组织的建设,确保农村社区组织在生态环境建设中行为的规范性和规划性,使社区组织成为能够正确引导社区居民参与生态环境建设的组织载体^[22]。

(2)在环境公益诉讼制度中,赋予农村社区组织独立的诉讼主体地位。当村民、村民组织或社区生态环境权益受到侵害时,由于村民处于弱势地位,常因负担不起诉讼费打不起官司或举证不充分而打不赢官司,可以通过完善环境公益诉讼制度,赋予农村社区组织独立的诉讼主体权利,由社区组织代表村民向法院提起诉讼,以强化农村社区组织对农村生态环境的监督权和参与权的作用。

4. 强化我国城乡环卫基础设施一体化建设

调研结果显示,石门县有41.9%的村民认为农村卫生基础设施不完善是导致农村生活垃圾污染的原因之一,关于生活垃圾污染防治的经费承担主体问题,39.0%的村民认为应由政府、村民、社会团体共同承担,27.6%的村民认为由各级政府承担,21.0%的村民认为由政府 and 农村居民共同承担。温家宝总理在2012年度政府工作报告中明确提出将进一步加强农村基础设施建设,中央财政用于“三农”的投入拟安排12 287亿元,进一步改善农村的生态环境,减少农村环境污染。在我国城乡一体化发展过程中,农村生活垃圾的无害化处理是保护城乡生态环境的重要举措之一,可以发挥法律的制度优势,促进我国城乡环卫基础设施一体化建设。

(1)完善农村环卫基础设施建设。可以通过成立城乡环境保护协调组织促进城乡基础设施一体化建设,环境保护协调组织既可以是官方的也可以是非官方的,主要解决跨区域的基础设施建设、环境保护、产业发展等问题,促进政府间、政府与民间的合作与交流。形成多种利益集团、多元力量参与、政府组织与非政府组织相结合、体现社会各阶层意志的新公共管理模式。城乡基础设施的一体化建设可以促进农村与城市的交流,加强城乡间的密切联系,逐步缩小城乡发展差距,既提高城市核心竞争能力,又建设好社会主义新农村。

(2)增加农村生活垃圾污染防治资金投入。长期以来的二元经济格局导致了城乡各自独立发展、互不平等的社会经济制度,城市环境保护得到了极大关注,而农村生活垃圾处理问题则被长期忽视。农村环境保护本身是一项公共事业,必须依赖财政资金,以立法来保障农村环境污染防治资金的投入。

当地政府应将农村生活垃圾污染防治作为当地经济和社会发展的重要组成部分,注重将经济手段与法律手段相结合,加快建立投资主体多元化、投资渠道和投资方式多样化的投入机制,吸引和鼓励各类投资主体参与农村生活垃圾污染的防治。

5. 加快传统经济发展模式向循环经济发展模式的转变

资源短缺已成为制约我国农村经济可持续发展的突出矛盾,为此,我国学者提出“资源—产品+污染排放”的单向线性传统经济发展模式应向“资源—产品+再生资源”的循环经济发展模式转变^[23]。所谓循环经济模式是指资源、产品、废弃物、再生资源的循环反馈模式过程,循环经济模式是一种污染治理模式,同时又是经济发展与环境保护的一体化战略方式。目前,我国农村生活垃圾处理仍是先混合收集再简单填埋或露天堆放,混合收集垃圾导致后续的垃圾分类、垃圾运输和无害化处理都受到影响,使再生循环的难度大幅增加。垃圾是放错位置的资源,生活垃圾的回收利用,对于增加社会财产,缓解资源短缺,促进国民经济可持续发展意义重大,发达国家在建设循环经济社会时无不把垃圾的回收放在重要位置,然而生活垃圾的充分回收利用需要成熟的垃圾管理机制、细致的分类分拣程序、先进的处理技术、配套的再生资源产业以及公民良好的环境意识,并非一朝一夕就能完成的,需要全民的参与,逐步树立新的经济观、价值观、生产观、消费观,在循环经济理念指导下,尽快突破“垃圾围村”的困境。

参 考 文 献

- [1] 魏佳容.我国农村环境保护的困境与化解之道[M].武汉:湖北科学技术出版社,2012:2.
- [2] 张建伟,王艳玲.加强农村环保亟待完善立法机制[J].环境保护,2012(10):42-43.
- [3] 李长健,欧阳柳萌.税收视角下的农民环境权保护[J].江西社会科学,2011(6):208-213.
- [4] 宁清同,胡晓舒.我国农村生活垃圾污染防治法律制度探讨[J].社会科学战线,2011(8):203-210.
- [5] 陈丽华.论村民自治组织保护环境的法律保障[J].湖南大学学报:社会科学版,2011(2):141-145.
- [6] 高海清.农村生态环境治理的社区促动机制分析[J].经济问题探索,2010(4):41-43.
- [7] 谢中起,缴爱超.以社区为基础的农村环境治理模式析要[J].生态经济,2013(7):157-162.
- [8] 张先昌,万小红.新农村建设中弱势群体环境权益的司法救济

[J]. 安徽农业科学, 2011, 39(34): 21450-21452.

[9] 李靛. 农村环境污染制度性因素的分析[J]. 调研世界, 2011 (7): 42-44.

[10] 杨海蛟, 张翠翠. 农村生态文明建设中提高农民素质面临的问题及其对策探讨[J]. 河南农业科学, 2013 (8): 209-212.

[11] 魏梦佳, 郭远明, 罗宇凡. 农村垃圾问题令人忧[EB/OL]. (2009-01-12)[2013-09-15]. http://news.xinhuanet.com/politics/2009-01/12/content_10643526.htm.

[12] 孟志兴. 农村环境污染防治与管理[M]. 北京: 中国出版社, 2010: 9.

[13] 中国新闻网. 中国四分之一国土现雾霾, 近半数国人受影响[EB/OL]. (2013-07-11)[2013-09-25]. <http://www.chinanews.com/gn/2013/07-11/5032645.shtml>.

[14] 檀江林, 顾文婷. 社会主义新农村建设中乡风文明的有机生态系统构建[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2011(5): 59-66.

[15] 臧辉艳. 浅析美国环境教育法对我国的启示[J]. 南方论刊, 2008(2): 63-66.

[16] 汪劲. 被抽过筋的环保法在现实中硬气不起来[N]. 中国青年报, 2013-04-18(7).

[17] 张梓太. 环境法律责任研究[M]. 北京: 商务印书馆, 2004: 30-36.

[18] 王树义, 刘海鸥. “环境污染责任”的立法特点及配套机制之完善[J]. 湘潭大学学报: 哲学社会科学版, 2011(3): 60-63.

[19] 陈泉生. 循环经济法研究[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2009: 120.

[20] 吕忠梅. 环境友好型社会中的环境纠纷解决机制论纲[J]. 中国地质大学学报: 社会科学版, 2008(3): 1-7.

[21] 宋安平. 对湖南农村公共基础设施建设的思考[J]. 湖南社会科学, 2010(4): 73-76.

[22] 李长健, 吴洁, 于静. 基于社区发展的农村生态环境建设主体选择与培育机制研究[J]. 内蒙古农业大学学报: 社会科学版, 2011(2): 42-44.

[23] 张旭辉. 垃圾堆中的城市化[J]. 环境保护, 2011(5): 14-16.

Legal Countermeasures on the Prevention and Control of Rural Living Garbage Pollution in China

——Based on Questionnaire Survey in Shimen County, Changde City, Hunan Province

WEI Jia-rong, LI Chang-jian

(School of Humanities and Social Sciences, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract Based on empirical research on the living garbage pollution situation in Shimen County, Changde City, Hunan Province, the damage of the living garbage on natural resources, people’s physical health and the quality safety of agricultural products is analyzed in this paper. Survey results show the dilemma of rural living garbage’s prevention and control of pollution as follows, the absence of rural residents’ environmental awareness, the inefficiency of the ongoing environmental protection law, the absence of the relevant departments’ supervision, and the stagnation of the construction of rural sanitation. Challenged by the tough reality of garbage surrounding the village, it is proposed that in order to comply with the requirements of the construction of the ecological civilization, we must utilize law’s advantages on garbage pollution prevention in rural areas, and put forward legal countermeasures from five aspects, i. e., strengthening environmental education among rural residents so as to broadcast the concept of green consumption, revamping the legal system, employing the rural community to supervise the rural ecological environment, strengthening the integration of the construction of the urban and rural sanitation infrastructure and accelerating the transformation of the traditional economic development model to the recycling one.

Key words ecological civilization; rural living garbage; rural ecological environment; prevention and control of pollution; rural community organization; circular economy