

环保法的农村社会基础研究——对一个典型村庄的实证调查

向俊杰^{1,2} (1. 东北林业大学, 黑龙江哈尔滨; 2. 吉林大学, 吉林长春)

摘要 对一个因生活环境被污染产生的“癌症村”进行调查后发现, 绝大部分村民在集体将污染企业告到法院后还不知道有《环境保护法》。问卷调查的数据显示, 产生这种现象的原因主要在于法治理念还没有深入农民的心中, 农民的公共精神不足、相关利益主体的反向强化导致农民的学法效能感低等, 其中闹大是农民将污染企业告上法庭的动力。解决环保法农村社会基础薄弱的途径在于加强环境保护法的宣传、培养农民的公共精神、提高农民的学法效能感、增加环境权益表达的渠道等。

关键词 环保法; 农村; 社会基础; 癌症村

中图分类号 S-9; D912.6 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)03-00914-03

关于农村环境污染的事件层出不穷, 血铅村、癌症村等名词常见诸新闻媒体。相关报道显示, 2007年全国有20多个省、直辖市、自治区有癌症村^[1]。据地理学家刘丽^[2]的分析, 我国出现了450多个“癌症村”。全国各地还有不少血铅村。这些癌症村、血铅村的周围都存在着一个高污染的企业, 而且村民的癌症都是在这些高污染企业市场活动进行一段时间后发现的, 从感性上而言, 癌症村、血铅村与企业的污染之间有着密切的联系。相关学者的研究认为, “几乎一切癌症看来都是由环境引起的”^[3], 我国的癌症村和环境污染有密切的关系, 多因生活环境遭到污染^[4]。从法律的角度而言, 癌症村现象表明, 村民的生命健康权受到了来自污染型企业的严重侵害。在一个法治社会中, 村民要维护自身的生命健康权, 司法是一条重要的途径。

我国已经制定了《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国水污染防治法》等相关法律法规, 其中《中华人民共和国环境保护法》规定: “造成环境污染危害的, 有责任排除危害, 并对直接受到损害的单位或者个人赔偿损失”; “造成重大环境污染事故, 导致公私财产重大损失或者人身伤亡的严重后果的, 对直接责任人员依法追究刑事责任”。这为广大农村公民通过司法途径维护自身以环境为基础的生命健康权奠定了基础。在此基础上, 村民知晓、理解相关环境保护的法律法规, 并依法诉诸国家司法机关, 是村民依法维护自身以环境为基础的生命健康权的关键。因此, 了解村民对环保法的知晓程度和村民依法维护自身环境权利的行为倾向, 对于我们有针对性地提高环保法的农村社会基础, 推动法治国家建设具有重要意义。

1 调查结果与问题

黑龙江省齐齐哈尔市泰来县明月村是远近闻名的癌症村。黑龙江省《生活报》曾经报道该1500余人的村庄近10年来死于癌症的村民有27人, 环境与资源保护法学研究中

心癌症发病率远高于全国平均水平。在距离该村村民聚居区不足100m有一个大池塘, 被该县造纸厂所污染, 村民深受其害^[5]。黑龙江省电视台法治频道、中央电视台新闻频道等相关媒体均有过相关追踪报道。笔者和几位同学到明月村进行了一次关于村民对环保法认知程度的社会调查。

调查采用问卷调查和深度访谈的方式进行。明月村有4个屯, 总计400余户。问卷调查采取普查的方式进行, 但由于正值农忙季节, 另有相当部分农户到城里打工, 有75%的农户家中无人或无成年人, 村中有4户人家拒绝被调查。虽然笔者在晚上对没有进行问卷调查的农户进行回访, 但还是只获得有效问卷108份, 占明月村农户总数的25%, 相当于从全村农户中每4户抽取1户。在这108户中, 每户选取1人回答问卷, 回答者在排除18岁以下的未成年人和70岁以上的老人后首选男性户主, 其次是女性户主, 最后是其他成年人。深度访谈则选取了村党支部书记、村妇女主任及4名曾参与到环保诉讼活动中的老党员、普通青年村民, 对当年的环保诉讼活动进行了深入的访谈。

当问及“您了解相关环境保护的法律法规吗”时, 有64.8%的人认为自己完全不了解环境保护的法律法规, 有28.7%的人认为自己了解一些, 有6.5%的人认为自己对环境保护的法律法规了解很多, 没有人认为自己完全了解环境保护的法律法规(表1)。从问卷调查结果和访谈信息中可以看出, 绝大部分居民对环境保护的法律法规不了解, 只有极少数居民自认为了解很多。

表1 村民对环境保护法律法规了解情况的统计结果

选项	频率	百分比//%
不了解	70	64.8
了解一些	31	28.7
了解很多	7	6.5
完全了解	0	0
总计	108	100.0

从理论上而言, 明月村的村民, 特别是参与到环保诉讼活动中的村民, 应该非常了解我国的环保法。毛泽东曾说: “马克思主义的基本原则, 就是要使群众认识自己的利益, 并团结起来为自己的利益而斗争^[6]”。邓小平也指出: “如果只讲牺牲精神, 不讲物质利益, 那就是唯心论^[7]”。当今的社会“用利益导向行为取代了价值导向行为”。无论是人的个

基金项目 中央高校基本科研业务费资助项目: 生态文明建设的绩效考核指标研究(2013CCQ01); 国家社会科学基金一般项目: 公共政策制定中的伦理责任问题研究(11BZZ026); 黑龙江省哲学社会科学青年项目: 黑龙江省农村生态环境保护的动力机制研究(12C017)。

作者简介 向俊杰(1977-), 男, 湖北仙桃人, 环境与资源保护法学研究中心副教授, 硕士生导师, 博士, 从事公共政策问题研究。

收稿日期 2014-01-03

体还是团体,其行为的依据基本上都可以归结为一定的利益关系^[8]。作为理性的经济人,人所做出的决策与选择都是基于自身的利益考虑。在我国目前已经确立的法律体系中,农民对法律的了解、认知、理解、内化,也都是和自身的利益密切相关的,而且,由于时间与精力的约束,农民往往优先选择那些与自身利益高相关的法律进行了解、认知、理解、内化。对于泰来县明月村深受环境污染之苦的村民而言,他们应该更加积极主动地去了解、认知、理解、内化相关环境保护的法律法规,并在此基础上采取有利于自身的行动,以维护自身的环境权益。

但事实与理论完全相悖。从问卷调查的结果来看,绝大多数村民完全不了解相关环境保护的法律法规,在认为自己了解一些环境保护的法律法规的 28.7% 的人中,均表示自己只是曾经在电视上听说过“环境保护法”、“水资源保护法”这两个名词,至于法律法规的具体内容则不清楚;只有 7 人自认为了解很多。为什么会出现绝大多数村民对涉及自身重大权益的法律法规几乎完全不了解的现象呢?通过深度访谈还了解到,2006 年该村村民曾因饮用水被污染集体将县造纸厂告上法庭。一个通过法律途径来主张自身权益的群体竟然不了解与之相关的法律法规,为什么会出现这种现象?在这两个问题的背后可以看到,环境保护法在农村发挥作用的社会基础非常薄弱。

2 环保法农村社会基础薄弱的原因

2.1 法治理念还没有深入人心

法治理念要求人们在内心确立法律的至上性,要求公民知法守法,以法为据,依法而行。但是两千多年的封建人治传统是难以在短时间内消除的,政府关于还是习惯于长官意志主导的作风,广大农民还是存在着臣民心理。法治理念倡导平等,但地方官员常常觉得自己高人一等。在问卷中,当问到“您觉得治理好本地的环境问题,主要依靠谁”时,高达 63% 的农民还是认为主要依靠政府,说明广大农民认为政府是社会中的主导者(表 2)。

表 2 村民对治理本地环境主要依靠力量认识情况的统计结果

选项	频率	百分比//%
居民个人	9	8.3
企业	4	3.7
政府	68	63.0
居民自己联合起来	15	13.9
说不清	9	8.3
缺失数据	3	2.8
合计	108	100.0

当问到“如果您身边的某条河流被某化工厂污染了,您会采取什么行动”时,具体统计结果见表 3。在给定的选项中,只有 3 人选择了“到法院去起诉污染者”,占样本数的 2.78%;有 49 人选择了“联合其他居民一起到政府部门反映”,占样本数的 45.4%,有 11 人“选择了自己去找政府部门的人反映”,占样本数的 10.2%,两项合计有 55.6% 的人选择将政府部门作为解决问题,维护自身环境权益的途径。可见,在维护自身权益,包括环境权益的问题上,村民更愿意采

取行政途径,而不愿意采取法律的途径,法治观念之薄弱,由此可见一斑。

表 3 对问题“如果您身边的某条河流被某化工厂污染了,您会采取什么行动”的统计结果

选项	频率	百分比//%
忍受	13	12.0
自己去找政府部门的人反映	11	10.2
联合其他居民一起到政府部门反映	49	45.4
到法院起诉污染者	3	2.8
想办法破坏工厂的生产活动	2	1.9
向新闻媒体反映	4	3.7
仅和邻居议论一下	18	16.7
其他	2	1.9
缺失数据	6	5.6
合计	108	100.0

2.2 农民的公共精神不足

帕特南^[9]认为公共精神是孕育于公共社会之中的位于最深的基本道德和政治价值层面的以公民和社会为归依的价值取向,它包含民主、平等、自由、秩序、公共利益和负责任等一系列最基本的价值命题。梁漱溟^[10]认为公共观念不失为一切公德之本,所谓公共观念,即指国民之于其国,地方人之于其地方,教徒之于其教,党员之于其党……如是之类的观念。在农村,农民的公共精神是农民以本村的公共利益为取向而致力于本村的公共事务的一种责任精神。就明月村的污染事件而言,村民的公共精神是致力于解决污染问题而服务于所有村民的一种行动精神。但是,在该村,由于集体行动的动力机制缺乏,农民基于自身利益的理性权衡,大多数农民在解决污染问题方面保持了观望的态度。在调查过程中,当问到“您是否有参与村务管理的热情”时,统计结果见表 4,高达 50% 的受访者认为自己没有什么热情,只有 18.5% 的受访者认为自己“有很高热情”,且这些农民也不一定都能将这份热情转化为行动。农民有动力有热情学习种田技术、各种养殖技术等有利于个人致富的知识,而对置身于其中的环境问题却缺乏关注的热情,更难有所行动。不主动了解学习相关的法律法规,而寄希望于别人解决问题,这是农民公共精神不足的典型表现。

表 4 对问题“您是否有参与村务管理的热情”的统计结果

选项	频率	百分比//%
有很高的热情	20	18.5
热情一般,可参与也可不参与	31	28.7
没有什么热情,与我无关	54	50
说不清	3	2.8
合计	108	100.0

2.3 特殊利益主体的反向强化,村民的学法效能感低

在农村环境污染与反污染的过程中,存在着一些特殊的利益主体。这些利益主体包括污染企业、地方政府、村民及相关媒体。作为污染型企业的县造纸厂,由于自身生产过程中的成本与收益的考虑而向公共水体排放了污染物。县造纸厂的这种无视《环境保护法》的强制性规定在客观上是对法律的挑战。地方政府基于自身利益的考虑而置法律于不顾,采取

行政手段忽视村民的诉求,为造纸厂的过度排污制造条件。县政府的利益体现为县造纸厂缴纳的税收和对县GDP的贡献——前者为县政府的财政做出了每年50万元的贡献,后者为地方官员的升迁增添了筹码。污染型企业 and 地方政府的的行为事实上是超出《环境保护法》的范围,这给广大村民一种印象,即《环境保护法》在地方政府和企业面前是不起作用的,自己去学习《环境保护法》也会徒劳无益。如表3所显示的,广大农民不选择司法途径也说明了这一点。因而,在维护自身环境权益的过程中,广大村民不懂环境保护法,不学习环境保护的相关法律法规也就在情理之中。

2.4 “闹大”是村民将县造纸厂告上法庭的目的 在社会转型期,强势群体与弱势群体之间不对称的利益冲突不可避免,缺乏利益表达的正当渠道和权益维护合法机会的弱势群体往往将事情“闹大”,引起主要领导的注意,使自己的事情纳入政府的关注范围,从而维护自己的利益^[11]。“大闹大解决,小闹小解决,不闹不解决”在一定程度上反映了弱势群体在缺乏维护权利资源情况下的“闹大”心理和“闹大”效应,事实上有些地方也往往是在矛盾激化了以后才开始着手解决问题。通过把事情闹大来解决问题,就成为一种非常普遍的反常现象^[12]。明月村的村民也正是在认识到了这种闹大效应后,才将县造纸厂告上法庭。村民这么做的目的不是要赢得这场官司,而是要通过这种方式使明月村村民的生活环境被污染问题得到媒体的同情,以得到公众支持,进而得到各级政府领导的重视,将明月村被污染的问题真正彻底地解决。基于这一目的,尽管他们不懂得环境保护法,不相信法律,他们还是将县造纸厂告上了法庭。

3 对策:提高农民的环境法治意识

亚里士多德认为,“法治应包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律”^[13]。一个法治社会需要人民服从已制定的良法。建设法治国家,第一国家要有良法,第二人民要有法治精神。目前,在我国要改善农村环境迫切需要提高农民的法治意识,扩大环境保护法在农村的社会基础。

3.1 加强对环境保护法的宣传 法治的形成,环境保护法的社会化,有赖于各级政府组织和非政府组织的大力宣传。一方面要大力宣传法治精神,另一方面要大力宣传环境保护相关法律法规的具体内容。要让广大村民知法、懂法,进而守法,依法维护自身权益。让政府工作人员知法、尊法,进而依法行政;让企业知法、畏法,进而依法经营。在此过程中要尽可能采用广大农民喜闻乐见的形式,在农忙之余进行,以

提高宣传的效果。

3.2 培养农民的公共精神 公共精神的形成有赖于公共利益观和责任感的形成。第一,要让农民认识到公共利益与每个人的努力密切相关,如果每个人都寄希望于“搭便车”,那么就不会产生任何公共利益。第二,要培养农民的公共责任感,特别是致力于公共利益的责任感,只有每个农民都致力于他们共同的利益,如环境保护,才有可能形成对公共知识的追求,才能扩大环境保护法的农村社会基础。第三,要形成有利于培养农民公共精神的选择性激励机制,让具有公共责任感且服务于公共利益的农民有动力学习公共知识,学习环境保护法。

3.3 提高农民的学法效能感 学法的效能感,从根本上来讲是要让法律在显示生活中发挥实际作用。第一,要让社会各相关利益主体产生对法律,包括环境保护法的敬畏感,让法律切实发挥其应有的作用。第二,要让地方政府模范地遵守法律,与农民建立平等的法律关系,做到依法行政,而不是以权压法。第三,包括政府在内的各利益主体都要做到有法必依,而相关执法部门要做到执法必严,对违法的主体要做到违法必究。

3.4 增加农民的环境权益表达的合法渠道 增加农民环境权益表达的合法渠道,可以有效地维护农民的环境权益,同时可以防止农民采用不必要的“闹大”措施。一方面要强化行政渠道的有效性,另一方面要提高司法的公信力,让农民相信法院,相信法律。

参考文献

- [1] 贾广惠. 反思“癌症村”现象与传媒环保传播责任[J]. 青年记者, 2007(7): 74.
- [2] 珍妮特·拉森. 癌症占中国死亡原因之首[J]. 世界环境, 2011(7): 41-42.
- [3] CAIRNS J. The cancer problem[J]. Scientific American, 1975, 233(5): 64-72, 77-78.
- [4] 余嘉玲, 张世秋. 中国癌症村现象及折射出的环境污染健康相关问题分析[C]//中国环境科学学会 2009 学术年会论文集. 北京: 北京航空航天大学出版社, 2009: 882.
- [5] 李长彦. 黑龙江泰来明月村井水被污染, 多村民死于癌症[N]. 生活报, 2005-10-19(A03).
- [6] 毛泽东选集(第四卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 126.
- [7] 邓小平文选(第二卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1993: 136.
- [8] 桑玉成. 利益分化的政治时代[M]. 上海: 学林出版社, 2002: 2.
- [9] 罗伯特·D·帕特南. 使民主运转起来[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2001.
- [10] 梁漱溟. 中国文化要义[M]. 上海: 上海世纪出版集团, 2005: 63.
- [11] 夏学奎. 且说社会转型期的“闹大心理”[J]. 检察风云, 2007(5): 32.
- [12] 谢作昱. 别让闹大了才有人管成常态[N]. 江苏科技报, 2008-11-10(A02).
- [13] 亚里士多德. 政治学[M]. 北京: 商务印书馆, 1996: 199.