第 18 卷第 4 期　　西北农林科技大学学报(社会科学版)　　Vol.18 No.4
2018 年 7 月　　Journal of Northwest A&F University(Social Science Edition)　　Jul. 2018

供给侧改革视阈下
农村环境治理法治成本检视

陈　兵,马贤茹

(南开大学 法学院,天津　300350)

摘　要:有效治理农村环境是解决“三农”问题的重要基础和目标之一。较城市环境治理而言,我国农村环境污染现象更为复杂,呈现出强烈的时代特征与地区差异。注重法治思维与法治方法在我国农村环境治理中的基础性和关键性作用,有助于推进农村环境治理工程实施的系统化、规范化以及长效化。通过对农村环境治理中的立法成本、执法成本以及守法成本的系统检视,认为目前立法成本总体偏高,执法成本不仅投入不足而且使用过高,守法成本高而违法成本低。故此,建议对有限的法治资源的配置与运行进行科学化、合理化及公平化改进,以此增进农村环境治理法治化效用,推动农村环境治理体系与治理能力的现代化与法治化。

关键词:农村环境;供给侧改革;法治成本;资源配置

中图分类号:F323.22　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1009－9107(2018)04－0026－08

一、问题的提出

我国是农业大国,“三农”问题是制约我国全面建成小康社会的主要问题,而其中最为核心的问题是农村环境的保护与治理。农村环境治理水平是一个国家农村环境保护工作水平和环境保护能力的集中体现,其最为稳定和可期待的治理路径和实施方式乃是法治。法治是实现农村环境善治的基础路径[1],这主要体现在环境法律体系对农村环境法律治理目标、方向及任务具有指引和解释作用,对农村环境法律治理的具体方式方法和行为规则具有规范作用,对设定和保障农村环境系统下各个利益主体的权利和利益具有权威意义,对建立农村环境治理系统的多元参与机制具有推进作用,是科学全面系统地建成农村环境治理体系的最优路径和最佳方式。然而,现实却不尽如人意。依法治国、全面建设法治中国是当前最为基本和重要的治国理念和治国方式,无容置疑地融入到国家、政府及社会治理的方方面面,农村环境治理亦在其中,但在具体操作过程中,却存在着法治资源配置不合理,运行成本与实际效用即投入产出比不高的囧况,农村环境法治尚待落实。

事实上,忽视法律供给的质量和运行的实效,不仅会导致繁杂扰民,有损民众对法治的信赖感,而且会降低法治资源配置的效率,造成资源的严重浪费,损害法律在现实生活中的权威性。这种情况也普遍存在于农村环境治理的法治化建设之中,导致了农村环境治理的法治成本投入不足与使用过高并存的二律反悖现象的出现。如果说农村环境治理的法治化工程属于国家和社会应予供给的公共服务和产品的话,这一现实亦正好反映了当前普遍存在的供给侧结构问题,不仅体现在经济发展领域,也出现在国家和社会治理领域。尤其是在后者层面,其改革的成效直接关乎前者的成败。不解决制度设计与运行中存在的问题,其他改革都是不彻底的、不成功的。

习近平总书记在 2016 年 1 月主持召开的中央

收稿日期:2017-10-20　　DOI:10.13968/j.cnki.1009－9107.2018.04.04

基金项目:中国博士后科学基金第七批特别资助项目(2014T70274)

作者简介:陈 兵(1980—),男,南开大学法学院教授,博士,博士生导师,主要研究方向为经济法、比较法。

财经领导小组第十二次会议上发表重要讲话,强调了供给侧结构改革的重要性。供给侧改革核心在于扩大有效供给,而扩大有效供给的关键在于优化供给结构,而优化供给结构的前提又在于完善生产要素供给[2]。从法治的维度看待供给侧结构改革,其实质则在于充分认识到供给侧结构调整涵摄了法治作为一种具有公共属性的稀缺资源的基本认知,法治作为公共产品与服务的供给也应当是有效的,其法治各要素的供给必须是完善的,法治运行的实效应经得起评估。简言之,法治资源配置需合理,法治效用实现需优化,注重法治需求从"有没有"向供给的"好不好"转变,最终实现良法善治。

具体到农村环境治理的法治化工程,就是如何在供给侧结构改革的背景下,科学地为农村环境治理提供制度支撑和机制保障,加快实现农村环境治理体系的法治化和治理能力的现代化。为此,不妨大胆假设我国农村环境治理的法治化进路可以环境正义和代际公平为价值基础,以多元主体环境权益及其保障为制度基础,建立包含政府、市场主体、环境组织、当地居民在内的多方参与、成本共担、利益共享的法治模式[3]。为此,本文拟从我国农村环境的现状、特征及其治理难点入手,速描当前农村环境治理法治化的必要性与现实性,在此基础上深入解析现实法治化治理的成本结构与绩效,从中发现问题,寻找突破点,从农村环境立法、农村环境行政执法以及农村当地居民守法与违法现实等层面,提出农村环境治理法治成本的科学配给与优化运行的可行方案,以加快实现农村环境治理体系和治理能力的法治化与现代化改革目标。

二、当下农村环境的特征及治理难点

农村环境通常是指在农村地区范围内影响人们生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体,包括农村范围内的大气、水域、耕地、林地、草地、矿藏、野生生物、生活区设施和生产区设施等[4]。

(一)农村环境的主要特征

就目前我国农村环境污染现状而言,情况非常复杂和严峻,具有点源污染与面源污染共存、生活污染和工业污染叠加、各种新旧污染与二次污染相互交织、工业及城市污染向农村转移的时代特征。在环境污染方面,除因农业生产产生的面源污染外,还因农村工矿业的发展,使得具有城市特征的点源污染同样存在。在生态破坏方面,相对于城市生态系统较为简单而言,农村则是由山地、水林、湿地、野生动植物等组成的复杂生态系统,不仅供给当地居民生产生活所需,还承担着保存生物多样性的功能。总体而言,可将农村环境问题分为环境污染与生态破坏两大类。环境污染主要表现为水污染、土地污染以及大气污染,生态破坏则主要表现为耕地面积减少、水土流失严重等[5]。

需要特别指出的是,当前农村环境问题并不仅是由当地居民生产生活活动所造成,很大程度上也是因为当地经济组织或者城市工业企业的环境污染和次生污染向农村转移所致。就近年来重大环境污染事件统计结果显示,其中农村经济组织造成的重大农村环境污染事件占环境污染事件总数的17%,城市工业企业转嫁污染造成的农村环境污染事件占环境污染事件总数的34.5%[6]。目前,全国农村经济组织"三废"排放量占到了工业企业"三废"排放量的1/3,一些主要污染物排放量已经接近或超过工业企业的一半以上。譬如,废水COD和固体废物等主要污染物排放量已占工业污染物排放总量的50%以上[6]。从这一现象可以管窥近年来我国农村环境污染的严重性。造成这一现象的原因很大程度上仍然是基于当地经济GDP发展指标的诱使,一些污染企业以产业承接的名义甚或是非法转移的方式到农村地区从事高污染、高能耗、低产出、低收益的工业生产或加工[3]。故此,在我国农村广大地区其环境问题的生成不仅具有经济原因,也具有政治因素,是多种因素交织混杂的结果。尤其是长期以来在受到以经济发展指标为核心的政绩考核体系的影响下,加之环境生态反应的滞后性,当地官员的任期制或项目制评价都会导致对农村环境保护和治理的忽视甚或无视,最终导致农村发展经济时不得不承受时下或未来环境治理方面的巨大压力。

(二)农村环境治理的难点与突破

当前,我国农村环境面临着巨大风险与挑战。除了前述的特定发展时代给农村环境造成的影响外,还存在着长期以来我国农村生活生态一直呈现

的“散与广”的地理特征。“散”主要是农村居民生活聚集地分布“散”,聚居点的环境治理和规模化的环境治理都存在投入产出比低的情况,缺乏经济效益刺激,同时也缺乏农村居民要求集中治理的现实诉求。另外,与农村聚居地“散”布相关联的则是农村聚居地的“广”布。我国是一个农业大国,根据第六次全国人口普查数据显示,我国仍有一半的人口居住在广大的农村地区,分布广泛也导致了农村环境的治理在各地区呈现不同地理特征,污染所涉及的自然环境十分复杂。这些都是引致当前农村环境治理难的自然因素。从这个意义上讲,农村环境的治理必须因地制宜、因时制宜。

与农村环境治理的自然因素相比较,当地污染所涉及的社会环境因素更为复杂,这进一步加剧了各地区环境治理的难度。农村社会治理结构较松散,个人产权制度有待进一步明确。农村环境或者说农村环境要素与农村的土地、森林、草原等集体所有财产高度重合,交叉甚至混同在一起,即农村环境要素大部分属于国家和集体所有,政府不仅代国家行使全民所有制下的自然资源所有权,而且通过行政管理权对集体所有的土地、森林和草原等行使着实际的控制权,导致土地、森林和草原等集体所有权的主体被严重虚化。现实场景中的广大农民并不是实施上述资源或财产所有权的实际主体。一旦发生环境污染,在确定污染主体、损害赔偿等环节困难重重。在很多情况下,环境权益的侵害者本身就是环境权益的所有者或享有者,如何自我归责、自我惩处本身就是一个世界难题。

此外,面对日益复杂变化的农村环境污染现象,其本身就具有很强的隐蔽性,监测难度大,甚至在有些领域内的环境污染,就目前科技手段而言都很难准确测定。以土壤污染为例,农业生产的废水、废液、废气及各种机械、电子废弃物中含有的重金属在土壤中不断累积,在食物链中不断富集,从而形成对人体的不可逆转的巨大毒性。目前我国受污染的耕地约有8 103万公顷,占总耕地面积的8.3%,点位超标率为19.4%,其中轻微、轻度、中度和重度污染点位比例分别为13.7%、2.8%、1.8%和1.1%,主要污染物为锡、镍、砷、汞、铅、铬等重金属以及DDT、多芳烃等有机物。尤为棘手的是很难通过一次或者某一阶段的检测来确定土壤的污染程度和污染源[7]。

综上,基于当前农村环境污染的特征及其治理难点,传统的单纯依靠行政力量的运动式治理已然不能有效解决日益复杂的污染问题,必须寻找多元参与的长效机制来回应农村环境治理需求。这就要求在有效推动现行农村环境治理工作的同时,必须积极探索在体制上和机制上有所创新的模式和方法,做好制度革新过程中的平稳过渡和有效衔接。为了保证农村环境治理系统沿着前述目标有序推进,加强农村环境治理的法治化建设就成为最优选择,充分发挥法的安定性、平衡性及公正性在农村环境治理中的作用,真正为农村环境治理提供有效的法治供给。

三、农村环境治理的法治成本素描

实践中,针对农村环境日益恶化的现状和不断增长的治理需求,中央和地方虽然高度重视,但具体行动仍较为迟缓,尚未建立起科学系统覆盖全面的农村环境治理法治体系,且缺乏对现行法治构件的成本评估与实效分析。我们必须清醒地认识到,法治作为一种国家和社会治理的公共产品,其设计与运行成本是以社会公众利益为代价的,其稀缺性和有用性要求参与法治体系的各个主体应考虑到其成本的合理分担和科学使用,以系统有效解决现实问题为原则,严格控制农村环境治理过程中的法治成本投入和使用。切不可“旧账”未清(主要是指缺乏针对性、有效性地解决农村环境治理问题),又添“新债”(主要是指在农村环境治理中非科学不合理地滥用法治资源)。在回应现实需要时必须充分认识到法治资源的有限性,通过科学合理地配置法治资源,更好地推进农村环境治理。

法治成本是指依法治理过程中所耗费的人力、物力和财力的总和。法律成本主要包括形成法律的成本、实施法律的成本和遵守法律的成本[8]。基于此,结合农村环境治理的现实状况,主要从农村环境治理立法、执法以及守法三个层面,初步评价当前农村环境治理的法治成本,以期为下一步优化成本投入与运行提供参考。

(一)农村环境治理的立法成本

立法成本是指立法过程中的全部支出。结合与我国农村环境治理法治化中立法环节密切相关的因

素,主要讨论农村环境立法的必要成本和实际成本。

1.农村环境治理法治化过程中的必要立法成本高。首先,制定一部专门针对农村环境治理的单行法规,从立法项目的提出到草案提交,再经审读程序到表决通过至颁行,通常需要多个主体参与,经历时间较长。在这个复杂漫长的过程中,有关部门通常需要根据农村环境治理的现实,依据立法的必要性和可操作性,对相关问题进行广泛、深入的调研,不能凭空想象、脱离实际。这就需要负担大量的人力、物力、财力成本。

2.农村环境治理立法的实际支出成本严重不足。从立法的必要成本与现实支出的关系而言,我国农村环境治理的立法成本投入远远低于现实需求。具体表现为我国环境立法基本上是以城市环境为中心,重视工业生产与都市生活对环境造成的影响,忽视了农村环境防治。截至 2016 年,已制定 15 部与环保相关的法律,却没有一部是专门针对农村环境治理的。对此,时任全国人大环境与资源保护委员会法案室主任孙佑海曾指出:面对严峻的农村环境问题,应加快农村环境法律、法规和标准体系建设,制定综合性农村环境法规以及土壤、畜禽等专项农村环境管理法规,解决农村立法滞后问题[9]。当然,在现行相关环境法律法规中,也有一些涉及农村环境保护的内容,譬如,自 2015 年 1 月 1 日实施的修订后的《中华人民共和国环境保护法》就增加了第 49 条和第 50 条,涉及了有关农村生产、生活造成环境污染以及给予农村环境保护的规定。再如,2016 年 1 月 1 日实施的《中华人民共和国大气污染防治法》第 2 条第 2 款,第 73、74、75、76、77 条等。然而,这类基本法律尚未出台有关具体办法和配套相关实施细则,在很大程度上导致了当前农村环境治理缺乏具体操作规范[10]。事实上,农村环境治理法治化进程的整体迟缓和效率低下,即立法不完善,缺乏系统性、明确性及可操作性客观上会增加法律实施的成本,使违法和规避法律的现象增加,进而使整个法治工程运行的效率降低。

(二)农村环境治理的执法成本

执法成本是指国家公权力主体及其工作人员依照法定的职权和程序,以实现法律的目的为宗旨,将法律运用于具体的社会关系,并取得一定法律后果所付出的必要代价。

目前我国农村环境执法领域,既存在执法成本投入不足的问题,也存在执法效率低下、执法滥用的现象。执法成本投入不足,主要凸显在:一方面执法人员匮乏。据《中国环境年鉴》记录,2014 年全国平均每个乡镇环境执法人员为 0.14 人。相对于广大农村地区及其复杂的环境污染现象,当前的执法人员仍然是杯水车薪。另一方面,执法经费不足,农村环境监测技术装备不齐并严重落后和老化。

执法成本使用效率低且伴有滥用执法权力的现象。当前涉及农村环境保护的规范性文件大多出于政策性的国务院文件或效力较低的部委规章及地方规范性文件。且这些规范性文件的制定往往具有很强的部门色彩和部门利益,看似可以解决某一具体问题,但实际上因各个机构间缺乏权力上的配合与衔接,导致执行成本使用效率低下,执行结果大多“无功而返”。此外,在执法过程中由于缺乏必要的监督,滥用执法权力的现象仍然存在。由于当前有关农村环境的立法中没有明确规定公权力主体在环境治理中的追责机制,这使得在农村环境治理领域的权力运行往往异化为寻租和谋私的结果。

(三)农村环境治理中农民守法成本高而违法成本低

法律的生命在于实施,实施的目标即在于规训行为主体自觉守法,而其中妥当处理守法成本与违法成本的关系在实质上成为了保障实施效果的戒尺。如果现行法律法规不能使守法主体受益或者避免损失,致使守法成本高于违法成本,那么法律则会因为行为人不按照其规范行事而被架空。具体到农村环境治理领域,农民是农村环境破坏的直接受损者和治理的直接受益人,理应成为农村环境治理的天然主体。农民参与环境治理的广度和深度在很大程度上决定了农村环境治理的水平和效果。然而,现实情况是由于农民守法成本高,违法成本低导致农村居民缺乏参与环境治理的热情,对当地环境治理规范置若罔闻,缺失积极性与主动性,甚至成为农村环境污染的直接实施者。

当前广大农村经济仍较为落后的现实使农村居民缺乏积极主动守法的物质基础。法律的现实价值并不仅限于安定、公平、自由等基本诉求,有用与效

益也构成了法律实施的基本判断标准。为此,农村居民在选择是否遵守法律时,都在本能地进行着“成本核算”。当用很少的成本,甚至不付出成本,就能遵守法律规定时,他们通常会选择守法。但如果守法成本高,甚至严重影响其正当利益的获取,更严重者致使其无力承担,那么再朴素的居民通常也不会选择守法,甚至不惜违法。以土壤污染为例,我国已针对农药化肥使用标准制定了相应的规则,但在无法保证产量和正当收益的情况下,农民选择守法还是放弃守法,答案显见。事实上,当经济发展权与生态环境权发生阶段性冲突时,仅仅靠道德宣教和内心确信让农民积极主动守法不大现实,此时必须做好制度配套和外部补偿,激励广大农民遵法。

特别需要警惕的是防止制度设计的逆向刺激,即所谓的老实人吃亏,偷奸耍滑者得利的现象发生。譬如,农村生活垃圾和污水处理问题,农民并不会因为垃圾和污水的有效处理而获得激励,相反依法处理垃圾和污水需要支付各种成本,而随意倾倒生活垃圾和污水的农民确不会因此而付出任何代价。事实上,在这类现象即为“公地的悲剧”一例。规训农民守法的前提即确权。我国法律仅规定了包括农民在内的一切自然人、法人、企业等都有保护环境的义务,然而并没有明确规定农民享有土地等自然资源的权利限度和享受清洁适宜的生态环境的基本权利。事实上,依照现行法律法规,农村环境所涉及的要素大部分属于国家和集体所有,譬如土地、森林、草原、矿产、山川、河流等。国家不仅行使其自然资源的所有权,而且通过政策和法律的制定权以及行政管理权对集体所有的财产行使着实际上的控制权,致使农村土地等集体所有权的客体被俘获,其集体所有权的主体在事实上被弱化甚或虚化。在现实的农村经济社会生产生活中,广大农民对上述资源或财产的实际控制权并不强,对发展过程中可能出现的环境风险和危害的认识和防治意识及其行动更是难以谈及。“事不关己,高高挂起”,对农村环境治理的忽视、无视、冷漠甚或无奈成为当地农民普遍的心理和态度。

另外,违法成本过低,甚至是忽略不计,致使农民并不忌惮环境违法。基于基本的投入产出比判断,违法成本过低,行为人通常会选择违法。这种现象在农村环境治理领域尤为明显,譬如,《中华人民共和国大气污染防治法》第77条规定了禁止露天焚烧秸秆、落叶等产生烟尘污染的物质,并在第119条规定了相应的法律责任,即“在人口集中地区对树木、花草喷洒剧毒、高毒农药,或者露天焚烧秸秆、落叶等产生烟尘污染物质的,由县级以上地方人民政府确定的监督管理部门责令改正,并可以处五百元以上二千元以下的罚款”。焚烧秸秆这类现象在北方农村较为普遍,执法力度和违法成本的规定从前述规范可知尚不足以使预期违法者放弃其违法动机。当然,并非说违法代价越高越好,而是针对现实,制定相适应的违法成本,让行为人从不敢违法逐步过渡到不愿违法。

四、改善农村环境治理法治成本的投入与运行

综上,针对当前农村环境治理法治化运行成本不理想的现状,加之复杂且日益恶化的农村环境现况,必须认真思考通过何种途径才能有效促进农村环境治理法治化进程的改善。真正实现经由农村环境法治达到农村环境善治的目标。故此,必须清晰地认识到农村环境法治作为一种农村环境治理的优化选择和基本路径,是以公共资源的有效配置为前提的,需要充分重视资源成本的投入产出率,即注重农村环境治理中的立法成本、执法成本以及守法违法成本的核算,防止成本浪费和资源空转。

(一)科学配给农村环境治理的立法成本

在一定时空范围内,公共资源的供给总是定量和稀缺的,立法资源也是如此。以科学合理、节能高效的成本投入,制定出符合农村环境治理需求的法律制度,是当前农村环境治理中首要回应的问题。

1. 立法应与农村环境治理的现实需求相适应,有效引入第三方立法机构或平台,建立农村环境立法及其评估第三方长效机制。“只有将立法与社会需求紧密结合起来,才是有效益的立法,才能从根本上节约立法成本[11]。”进一步言,农村环境立法的必要性和可行性源自于在一定时期内农村社会运行的客观需求。农村环境日益恶化的现实,倒逼多元主体环境权利意识的觉醒,产生了通过立法来保障各自利益的需求,此即农村环境专门立法的必要性。

与此同时,随着农村经济社会的发展,城乡一体化的推进,农村地区逐渐具有立法成本的承受力,进而具备农村环境立法的可行性。

然而,面对日趋繁重的立法任务,包括立法存量的梳理和立法增量的制定,以及农村环境的时代与地域特征,单靠现有基础和立法力量难免会感到力不从心,不能满足现实需求。为此,根据党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中,关于"推进科学立法和民主立法,探索委托第三方起草法律法规的草案"的内容,有关立法机关可以委托第三方参与立法的方式,探索农村环境立法成本的优化配置。这不仅可以加快农村环境立法进程,提高法案起草的专业化与效率化,改变农村环境立法滞后的局面,也为农村环境立法成本的节约提供了新思路。

2.处理好数量与质量的关系。法律的生命在于实施。故此,必须认真对待立法的现实转化率,做好立法后评估工作,定期清理僵死法律。在立法上正确处理数量与质量的关系是进行立法成本调控的重要途径,对节约和优化立法成本具有重要意义。

1979 年全国人民代表大会常务委员会颁布了我国首部环境保护法——《中华人民共和国环境保护法(试行)》,虽然该法于 1989 底失效,但是从形式上为国家的环境保护法治提供了基础框架,为环境管理和执法工作提供了基本的制度和措施。经过近 40 年的发展,从当前颁行的环境保护方面的法规数量上看,我国的环境污染防治法律体系趋近完善。然而,在某些专门领域和具体方面仍然缺乏可操作性,农村环境防治领域尤为明显。故此,面对复杂的农村环境污染防治问题,我国环境法治体系的建设应加快转变。其一,环境立法的内容由"重行政轻民事"向"行政与民事并重"转变,鼓励多元主体参与农村环境治理。其二,改变环境行政性立法为主的环境保护法律体系,推进环境立法的社会法属性转向,从单一化走向综合化,并且设计好与其他规范性文件的有效衔接,提高立法和(或)修法的质量。

从现况出发,首先在立法内容安排上,在以农村生活污染和农业生产污染为主要规范对象的同时,延伸构筑产业转移承接法律机制,即农村承接在城市工业企业转移项目时,应当以地方立法的形式建立拆分转移规则,先要核定其污染物排放水平,保证企业排污水平不超过农村地区污染物控制水平,切实为农村当地环境评估工作提供权威性与可行性规范。其次,设立专门内容规范和解释农村居民环境权益的范畴,就参与权、知情权、诉讼权等实体性与程序性权利作出规定和解释[3]。再次,在农村环境保护立法中需要明确的一个基本原则,即农村环境立法必须与农业增产和农民增收相结合,在坚持政府主导的同时,不能增加农民不必要的成本支出。当然,农民作为农村环境的享用者和维护者理应承担环境治理的必要成本。最后,法律法规的制定应尽可能明确和具有可操作性,注意与其他法律规范的衔接,既要针对农村环境治理的特殊性,也要遵循环境治理的普遍性,使其清晰、明确,易于操作,提高立法和(或)修法的质量。

(二)优化农村环境治理的执法成本使用

执法是法律实施的基本方式,尤其是在我国传统治国理念和模式的影响下,执法在现阶段社会转型的重要阶段,除进一步强调执法行为的合法性与合理性外,其执法绩效成为考核的重点,即如何优化执法成本的投入产出比率。执法成本是法律实施过程中用来保证执法效果的必要资源付出。正所谓国家机构、官吏、军队、警察、法庭的数量、质量等是体现权力强弱的客观指标,没有相应的财富作保障,法律赋予国家多少权力都是没有意义的[12]。当前,农村环境执法投入整体不足与某些方面执法成本过高现象并存,建议在加大成本投入保证供给的同时,依据农村环境法治需要适度调整,引入环境治理工作绩效评估机制,构建环境保护组织与政府执法机构的互信互利机制,优化执法资源,建立多元执法体系。

1.切实保障执法队伍及其环境监测设备的正常运转。执法成本投入不足直接导致人员良莠不齐,执法设备不精良,这不仅会削弱执法效率,而且会影响执法权威,导致执法偏离既定的目标轨道。由于受城乡二元体制的影响,环境治理的大部分资源都集中在城市,"倒金字塔"式的环境治理模式使农村环境治理的经费捉襟见肘,越是底层,资源越少。为此,应合理地向农村环境执法成本倾斜,使农村环境治理的基础物质得到有效保障。

2.尽快引入农村环境治理工作绩效评估机制。环境治理工作绩效评估机制是指对环境政策实施后所取得的环境效果进行阶段性地评估,以力求清晰地描述环境状况的优劣,衡量各级政府环境治理水平的高低。2016年7月15日国家环境保护部印发了《“十三五”环境影响评价改革实施方案》,明确提出以“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单”(简称“三线一单”)为手段,强化空间、总量、准入环境管理,划框子、定规则、查落实、强基础,不断改进和完善依法、科学、公开、廉洁、高效的环评管理体系[13]。依此面对日益高涨的农村环境治理呼声,各基层政府必须引入环保工作绩效评估机制,进一步落实环境污染治理工作责任制,建立适用于农村环境特征的评估和考核制度,强化对实施情况的跟踪考核,适时调整对执法资源的配置。

(三)促进农村环境治理自发秩序的形成

在农村环境治理法治化进程中,除要重视外部性资源配给外,更要重视“自发秩序”生成与成本考量。以日本经验为例,其在农村环境治理过程中,除重视国家层面的制度构建外,还重视农村层面的环境治理自发秩序的生成,采取包括强制性协议和自愿性协议在内的合意措施,确认环境保护相关习惯的法律效力,从而保护和改善了农村地方环境。

如果我国农村地区能够充分发挥农民“天然在场”的优势,促进农村环境治理自发秩序的形成,无疑有利于节约农村环境治理的外部性成本,提高农村环境治理的现实效果。这是因为农村社会结构比较稳固,广大农村地区仍是以传统道德伦理为基础的熟人社会,这有利于地域内合意达成和自发形成稳定的规则秩序,大大减少社会时间和资源成本投入。故此,建议从提高农民环境意识,落实主体环境责任,强化国家环境保障3个层面营造农村环境治理自发秩序的生成环境;从划定特别保护区域,识别不同主体层面构建农村环境保护协议制度;从农村现有习惯文化以及村规民约中确认环境治理自发秩序的规范效力。

农民是农村环境治理的直接受益人。让家园的环境变得更好,农民有意愿、有心劲、有智慧。要调动他们的积极性,让其真正参与到环境保护中来,把环境治理当作“自家事”[14]。然而,农民不守法也是造成农村环境污染的重要原因。故此,在促进农村环境治理自发秩序的形成中,应充分重视从守法效益和违法成本两个方面引导当地农民自愿达成环境协议,养成环境保护意识[15]。此外,随着我国环境公益诉讼制度的逐步完善,也需重视农村地区环境利益的司法救济。从外部机制的设计与运行上,促使农民从内心中确信遵守法律利大于弊,从而主动守法。与此同时,也可以通过强化违法成本承担的外部机制运行,激励实际损害行为和潜在损害行为的主体减少因其行为带来的外部不经济性,进而客观上刺激农村当地行为主体(这里的行为主体不仅包括天然在场者农民,亦涉及在当地从事生产经营活动企业)内心不愿违法、不敢违法。

五、结 语

基于我国农村环境污染的时代特征和地域差异,以及农村环境治理法治化的现状,提出我国农村环境治理的立法思路和模式:重视农村环境专项立法,正确处理立法质量与数量的关系,在增加立法专项投入的同时,提高立法绩效。与此同时,针对农村环境执法资源投入不足与执法成本使用过高并存的现象,提出在总体上继续加大农村环境治理执法力量投入的大方向下,根据农村环境法治需要适度调整执法领域和具体方式,促进农村环境治理自发秩序的形成。且从法治的外部性层面入手,通过守法收益和违法成本两个层面的制度设计与优化运行,营造当地尊法守法的外部环境,并使之内化为行为意识。切实从环境法治与环境德治相结合,推进农村地区环境治理事业走向良法善治的目标,尽快实现农村环境治理体系和治理能力的现代化与法治化。

参考文献:

[1] 陈兵. 经由法治实现农村环境善治[J]. 群言, 2017(8):10-13.

[2] 新华社评论员. 把脉供给侧打好改革攻坚战——学习贯彻习近平总书记在中央财经领导小组第十二次会议重要讲话[EB/OL]. [2017-10-08]. http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/27/c-1117916774.htm.

[3] 陈兵. 论法治视阈下我国农业工业化污染协同防治体系[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2014(2):103-110.
[4] 蔡守秋. 论农村环境保护法规制的主要领域[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2008(6):1-6.
[5] 中华人民共和国环境保护部. 2015 年中国环境状况公报[EB/OL]. [2017-10-08]. http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201606/W020160602413860519309.
[6] 朱德米. 地方政府与企业环境治理合作关系的形成——以太湖流域水污染防治为例[J]. 上海行政学院学报,2010(1):56-66.
[7] 人民网. 环保部国土部发布公报称全国 16%土壤面积遭污染 [EB/OL]. [2016-06-02]. http://society.people.com.cn/n/2014/0417/c1008-24910096.html.
[8] 应飞虎. 制度如何引导人——对不年检公司执照被吊销问题的法经济学分析[J]. 深圳大学学报(人文社科版),2002(2):50-58.
[9] 孙佑海. 运用环境法治推动农村环境保护[J]. 环境保护,2008(15):11-13.
[10] 陈兵. 法治视阈下我国农村环境治理论纲[J]. 甘肃社会科学,2017(2):148-152.
[11] 汪全胜. 论立法成本[J]. 理论与改革,2001(6):71-74.
[12] 童之伟. 再论法理学的更新[J]. 法学研究,1999(2):3-21.
[13] 中华人民共和国环境保护部. "十三五"环境影响评价改革实施方案的通知(环环评[2016]95 号)[EB/OL]. [2017-10-18]. hhttp://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201607/t20160719-360949.htm.
[14] 寇江泽. 农村环境治理农民要当家[N]. 人民日报,2015-08-29(09).
[15] 肖萍,朱国华. 农村环境污染治理模式的选择与治理体系的构建[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版),2014(4):73-79.

Review on Cost of Rule of Law in Rural Environmental Governance Based on Perspective of Supply Side Reform

CHEN Bing, MA Xianru

(*School of Law*, *Nankai University*, *Tianjin* 300350, *China*)

Abstract: Effective rural environment governance is one of the important foundations and objectives for solving the rural issues of agriculture, countryside and farmer. Compared with urban environment problem, rural environment pollution in China is more complicated, showing typical characteristic of the times and regional differences. Legal thought and legal method play a basic and critical role in Chinese rural environmental governance, and placing emphasis on this fact will help promote the implementation of rural environmental governance project to be more systematic, standardized and long term. Through systematic examination of the current legislative cost, law enforcement cost and law abiding cost in rural environmental governance, it is considered that the legislative cost is overall high, the law-enforcement lack enough investment on the one hand, while the cost is excessive on the other hand, the compliance cost is high, the illegal cost is low and so on. Therefore, it is suggested to improve the allocation and operation of the limited legal resources scientifically, reasonably and fairly so as to enhance the legalization effect of rural environmental governance and to promote the modernization and legalization of rural environmental governance system and governance ability.

Key words: rural environment; supply side reform; rule of law cost; resource allocation

(责任编辑:王倩)