

城镇化视阈下的环境问题及法律治理

张凡

(河北工程大学 文学院, 河北 邯郸 056038)

[摘要] 从与城镇化相伴生的环境污染现象为切入点, 分析了目前“自发型”(由下而上的)城镇化过程中环境污染的社会形成机理, 认为城镇化参与者的“自利性”、消费的增长与地方政府对经济增量的片面追求是目前城镇化进程中污染问题的主要推动力。以此为基础, 以“规划约束”、“以人为本”、“执法先行”为着眼点提出了新型城镇化的生态环境制度保障的构想。

[关键词] 城镇化; 环境污染; 制度保障; 约束机制

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2016.01.023

[中图分类号] D922.68 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2016)01-077-03

一、与城镇化相伴生的环境污染现象

中国城镇化是一个由投资、土地非农化利用与农业劳力转移三方共同作用形成的一种发展模式。城镇化的过程可能是人口与生产向城市流动, 也可以是城市的工业生产与商业经营活动向周围扩张; 就我国而言, 主要的城镇化模式是城市兴起所依赖的二、三产业在县城与乡镇不断增长, 从而逐步形成城镇群落的衍生过程, 同时也是我国县域经济从农业化走向工业化的一个过程。比较有代表性的模式是以各种层次的经济开发区为主导的城镇化和以“离土不离乡”为特征的乡镇企业为主导的“农村城镇化”^{[1](P9)}。这一过程缩小了城乡间的差距, 加速了城乡一体化的进程, 带来了社会结构深刻变革的同时, 也促进了乡镇居民的生活水平与消费水平的提升。截止2014年, 中国城镇化率达到54.77%, 城镇常住人口74916万人。其中大部分农村普遍摘掉了贫困的帽子, 并通过乡镇工商业逐渐致富, 消费水平与大中城市接轨, 获得大幅度提升, 而同时又拉动需求, 带动地方经济增长。

已有研究成果表明中国目前城镇化过程与环境污染排放的增长成正比例关系。^{[2](P335)}主要原因在于低污染排放的农业生产逐渐让位于高污染排放的工业生产, “我国的城镇化速度与工业化进程基本一致, 工业化造成的农村劳动力向非农产业转移与我国的城镇人口变动基本一致。”^[3]“大多数省市都处于随人口城市化水平提高而废水排放量增加的阶段, 也就是环境污染加剧的阶段; 废水污染情况随着经济城市化、生活方式城市化、空间城市化的加剧而日益严重;”^[4]人口的聚集, 乡镇企业粗放的低附加值的生产模式, 产业结构的不合理, 使得“环境污染”这一主要的城市病在不断向城镇、乡村扩展。

在一些小城镇建设与大城市市区拓展中, 第二、三产业的盲目扩张, 不仅导致排污企业数量的增加,

而且较之大中城市工业企业排污管理, 产生了更多的难点与问题。一是较之大城市较为成熟而严格的规划与监管, 小城镇对排污企业的审批与管理缺乏经验与专业技术; 而一些诸如垃圾填埋、废弃物回收、化工项目、火电项目更倾向于规划分布于城市郊区; 特别是国家对钢铁、冶炼、煤炭、水泥等行业进行全面宏观调控, 限制行业进入之后, 恰恰给从事上述经营项目的小型企业落户乡镇以空档可钻。二是小城镇基层政府更渴望招商引资, 对迅速增加财政收入具有更大的热情, 这都促成了这样一种现象: 一些高污染或排放剧毒物质的项目无法在大中城市立足, 纷纷迁徙到城市远郊或小城镇安家落户, 隐藏在城市边缘的相关企业超标排放或偷排污染物, 或者根本未经环评与审批就开工建设, 从而导致这些地区水土中的重金属含量、大气中污染浓度严重超标, 甚至引发当地河流与地下水不能饮用、农作物无法生长, 居民患恶性肿瘤的比例升高等一系列污染事件。

二、“自发型”城镇化与污染的社会形成机理

“自发型”城镇化亦即“自下而上”的城镇化模式, 主要是在市场力量与个人经济理性的诱导下由私人主体(主要是农民家庭和个人)自发选择人口流动、兴办经济实体或至第二第三产业就业从而推动城镇化的发展。有研究表明这种模式是我国过去20年来城镇化的主要生成方式。^[5]这种逐利为内生动力的生产所满足的首先不是市场所表现出来的消费需求, 而是生产者自身对物质财富的追求, 其必然带有对自然资源无限制的索取, 无视区域性环境公害的倾向。而缺乏发展规划与环保技术条件的小工业、小企业是我国城镇化的原始引擎, 有些生产者在企业的发展中不是追求产品的质量与功能的提升, 而去简单的迎合小城镇消费者对廉价商品的需要, 甚至用更低廉的价格去刺激消费者的需求, 在这样的

[投稿日期] 2016-01-25

[基金项目] 河北省教育厅2015年人文社会科学重点研究项目(编号: ZD2015001)

[作者简介] 张凡(1979-), 男, 河北邯郸人, 副教授, 法学博士, 研究方向: 法学理论、经济法。

生产模式中,环保的成本被压到了最低,甚至为零,以保障廉价商品利润的实现。一些地方没有切实将人口流动同地方城镇现代化水平的提升有机地结合起来,没能生成现代化的加工制造业、现代化服务业,仅仅是乡镇制造业的重复叠加,伴大规模资源开发、土地商业开发等项目持续增加。“自发型”城镇化产生的小企业甚至小加工点排放出大量的废气和污水,带来了附近地区同类企业逃避环境成本的恶性竞争。

“自发型”城镇化还带来了消费的持续增长,这种增长与生产的盈缩形成了互动关系,当消费的质与量不断升级时,会刺激生产的扩张;而当消费的增长性不可持续时,会带来产能过剩的恶果。有研究表明,城市居民人均能源消费量是农村居民的约3.5到4倍。^[6]居民消费水平是导致环境污染的重要因素之一,尤其是对电子产品、塑料制品、金属制品等工业产品需求的增长,必然会增加能源消耗,进而或多或少地对自然资源与生态环境产生压力。^[7]而与中国城镇化相伴生的人们对市区住房的过度需求(如投资性需求),更是增加了钢筋、水泥等基建原材料需求,一度刺激了相关行业的发展。乡镇企业作为这种“自发型”城镇化发展中的中坚力量,在劳动使用成本上具有优势,而在节能环保的技术领域却普遍存在劣势。因此,在乡镇经济总量持续增长的今天,单位GDP能耗与排污量不降反升。

从政府管理层面而言,以GDP为核心的绩效考核体系使得政府在城镇化的过程中形成了独立的利益诉求,这成为当前政府推动城镇化进程的重要动因。地方政府既是经济增长的追求者,同时又是法律赋予的环境保护的责任者,这种复杂身份使得以上两种诉求发生矛盾时,政府的选择会倾向对其考核与评价最直接的因素。因此在经济增长关系到短期内政府考核、地方竞争、消费增长、就业增加等多重需要时,基层政府就以出让土地使用权为基本对价,以基建投资为辅助条件,以低成本劳动力为优势资源来吸引投资。对落户乡镇的企业类型、规模等缺乏能动的选择性,环境保护责任往往会被一些地方暂时割舍。地方政府的决策更倾向于在经济增长带来的财政收入不断增加时,再去摸索解决企业的转型、升级与地方环境治理问题,而在这一过程中其更倾向于投入资金修建林荫带、草坪、公园等绿色环境景观等更直观的“绿色城镇化”标志,忽视对排污的深层次治理。

三、新型城镇化目标下的生态环境制度保障

(一) 城镇规划建设约束机制的法治化

目前在学界形成共识的是:“今后20年,中国

城市化发展速度不宜过高,应当走一条稳定、健康、可持续发展的道路”^{[3](P370)}中国的城镇化并没有带来中小城镇人口的密集增长,伴随而生的则是大量空置的厂房与住房,这种消耗大量自然资源与土地资源的发展模式并没有带来农民持续的增收。有人概括为:“大城市像欧洲,小城镇像非洲”^{[8](P310)},就是这一问题的反映。这一现象表明,城镇化必须要符合地方发展的切实需要,不仅要经济与城市规模的增量,更要有质量,应当有城镇一体化的建设规划。这要求在加强城镇基础设施建设的同时,以科学合理的功能区划为基础设计城镇发展规划。克服“自发型”城镇化所带来的城镇扩张的盲目性等问题,开始就走集约化发展之路。这就需要国家从法律法规层面建立完整的城镇规划建设的约束机制,其中主要的约束条件包括:(1)集约用地、紧凑用地、协调处理农业用地与生产建设用地的关系为应当成为今后乡镇土地规划的主要目的。(2)将地方功能区划分、生态保护、资源环境承载能力、用水效率、资源循环利用能力与水平等要素纳入城镇规划建设的评估条件之中,并建立相应的制度化考评机制,不符合条件的项目不得批准建设。(3)工业用地应当与工业园区统一规划相结合,应当考虑污染物的集中控制与治理,行业与企业间物质的循环利用。(4)与工业企业相比较,同等条件下优先规划发展商业、物流、科技研发、教育卫生等服务行业。在批准建设工业企业时,应考虑已有企业数量、拟建企业的技术条件与行业优势,避免生产制造企业雷同,低水平重复建设。

(二) 要用法治保障人民群众在城镇化中的环境权利与环境利益

应当关注“人”在城镇化中的地位与发展。“人”的城镇化不仅是人的利益在城镇化的过程中得到满足,更应当是人的各项发展权利在城镇化的进程中得到保障。目前来看,“自发型”城镇化过分依赖人们在追求财富积累的过程中所形成的城镇规模的拓展,单纯强调经济的增量和“物质文化”,无疑导致城镇化过程中市民追求的异化与对物质的过度依赖,刺激生产的无序扩张。

城镇化不仅是物质层面的城镇化,也应当是思想、权利、文化领域的城镇化,培育与城市文明相协调的现代市民意识应当是城镇化的重要内涵。我国城镇化的勃兴与拓展是以工业化,特别是增加基建投资与加工制造业增长为基础的,对投资回报的希冀与消费的追求成为城镇化的内生动力。对社会的责任意识、对环境的危机意识、对人与社会发展的终极关怀都是极易在整个物质文化、消费主义甚嚣尘上的建设与生产过程中被忽略掉的人文理念。

有学者指出,当前在城镇化过程中的环境问题,恰与这种意识形态相关:“物质主义是一种只对物质有兴趣,对其他社会目标都不感兴趣的文化系统。以大量消耗生态资源和破坏环境为先导的人类奢侈生活方式,已经成为整个人类生活基本模式,它造就了一个永不熄灭的消费之火,燃烧着人们所有积累起来的社会财富。”^{[9] (P16)}地方政府应尽快引入“以人为本”的新型城镇化的建设思路,经济发展过程中不应只考虑经济的绝对增量,还应当协调经济、环境与社会的评价机制。对政府的绩效考核应纳入“绿色 GDP”的指标体系,即根据地区工业企业的总产值的能源消耗与污染物排放进行自然资源的损耗核算,从经济增长中扣除,以反映该地区的综合发展水平。

(三) 用严格的环境执法优化城镇化的发展模式

在大力提倡“优化结构,转型升级”的当下,应当在“保证一定的 GDP 增长速度的前提下,通过适当控制城市化速度、提高能源效率(节能)来降低能源强度以减少能源消费量的增长和减少碳排放”^[6],其中促进乡镇企业“二次创业”,向高科技、高附加值产业转型,向现代化服务业转移、大力发展新型环保绿色产业已经成为共识。而对城镇化过程中兴办的高污染中小企业起到刺激作用的因素之一是违反环境保护法的成本偏低,被查处的或然性与被处罚后的违法成本不足以抵消其生产获得的收益。因此,限制畸形的城镇化发展需要有效的外部与约束机制,应以“执法先行”为突破口,形成刚性的环境治理“倒逼”模式,只有通过严格的执法打压重污染企业企业的生存空间,才能促使企业根据市场进行转型、升级与调整,也才能给低污染、高产品附加值的企业提供生存的空间。切实将环保成本纳入到城镇化进程中兴办的工业企业的生产成本之中,

通过外部约束机制,倒逼企业选择绿色环保项目,倒逼市场选择节能环保的企业。在这一进程中,受到城镇化进程中环境污染影响的人民群众也会逐渐成长为治理污染的重要推动力量。当农民自身并不能同排污项目产生利益契合,甚至一些污染项目直接威胁到左近群众的生存、健康的时候,群众的维权行为就会成为环境保护的重要推手,这种环保利益的诉求产生的举报、诉讼乃至一些维权事件也会在一定程度上形成环保的外部压力。

参考文献:

- [1] 刘传江. 城镇化与城乡可持续发展[M]. 北京: 科学出版社, 2004.
- [2] 王会, 王奇. 中国城镇化与环境污染排放: 基于投入产出的分析[J]. 中国人口科学, 2011(5): 57-59.
- [3] 姚士谋. 中国城镇化及其资源环境基础[M]. 北京: 科学出版社, 2010.
- [4] 王家庭, 王璇. 我国城市化与环境污染的关系研究——基于 28 个省市面板数据的实证分析[J]. 城市问题, 2010(11): 21-23.
- [5] 李保江. 中国城镇化的制度变迁模式及绩效分析[J]. 山东社会科学, 2000(2): 7-9.
- [6] 林伯强, 刘希颖. 中国城市化阶段的碳排放: 影响因素和减排策略[J]. 经济研究, 2010(8): 66-67.
- [7] 丁翠翠. 中国城镇化、居民消费对环境污染的影响效应[J]. 河北经贸大学学报, 2014(3): 47-49.
- [8] 仇保兴. 和谐与创新——快速城镇化进程中的问题、危机与对策[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006.
- [9] 梁旭. 城市环境污染及治理研究[M]. 北京: 时事出版社, 2013.
- [10] 赵永刚, 孙洪哲. 城镇化发展与农民收入关系实质分析[J]. 河北工程大学学报(社会科学版), 2014(1): 29-31.

[责任编辑 陶爱新]

Environmental issue and legal management from the aspect of urbanization

ZHANG Fan

(College of Arts, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

Abstract: Base on the environmental pollution problems caused by urbanization, this paper analyzes the social formation mechanism of the environmental pollution in the process of the current “spontaneous” (bottom-up) urbanization, considering that the self-interest of the participants of urbanization, the increase in consumption and the local government’s excessive pursuit of economic growth as the main causes of the pollution problem occurred during the urbanization. On this basis, this paper proposes the conception of institutional guarantee on ecological environment for the new-type urbanization, focusing on “planning constraint”, “people oriented” and “law enforcement first”.

Key words: urbanization; environmental pollution; institutional guarantee; constraint mechanism