

# 农村生活垃圾处理公众参与的法律路径研究

李庆伟

(兰州理工大学 法学院, 甘肃 兰州 730050)

**【摘要】**新世纪以来,“垃圾围村”现象令人触目惊心,其重要原因在于公众参与力度缺乏、规范机制不到位。在农村生活垃圾处理领域深化公众参与的法律机制研究将有助于弥补该项治理工作中市场行为和行政行为的缺陷,为农村绿色发展理念提供正向引导。通过宏观分析农村当前环境问题,论证了公众参与农村生活垃圾处理的重要性;通过微观考察公众参与的权利保障与机制约束、公众与相关部门分工协作的具体内容,进一步探究了提供农村生活垃圾处理公众参与的法理支撑及其系统性治理框架,以期为构建农村生态文明创造良好的环境。

**【关键词】**环境权;农村生活垃圾;公众参与;法律路径

**【中图分类号】**D922.4

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1671-7252(2020)02-0065-07

DOI:10.19444/j.cnki.1671-7252.2020.02.010

## 一、农村生活垃圾概述

### (一) 生活垃圾概念

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(以下简称《固废法》)将生活垃圾定义为:人类在日常生活中或者为日常生活提供服务的活动中产生的固体废物,以及法律、行政法规规定视为生活垃圾的固体废物。

### (二) 农村生活垃圾防治的法理依据

#### 1. 公众参与原则

公众参与原则是指每个公民都享有环境权且负有相应的环保责任和义务。村民是农村生活垃圾的主要生产者,在享有相应环境权的同时,应积极履行自己的环保责任和义务。

#### 2. 循环经济理论

循环经济是指将所有可以重复使用的资源循环利用,从而使废弃物和生态环境二者处于平衡状态。我国虽然一直在倡导垃圾回收利用

的理念,但由于相关政策不及时、公众环保意识不强等因素,该理论一直未得到有效应用。

#### 3. 环境民主理论

环境民主理论是公众参与原则的理论渊源,它是指政府在规定与公众利益相关的目标与价值时,相应的政府部门和社会组织应引导有关公众积极参与,从而保障公众的环境利益。

## 二、公众参与概述

### (一) 公众参与的涵义

由于公众参与受内涵原则和外延的影响,其定义在理论界一直存在争议。公众参与是指“在有利于保护环境的宗旨下,公民有权参与环境管理活动,并有权对其行使监督权”。

### (二) 公众参与的理论依据

#### 1. 公共财产理论

目前我国的公有制管理制度只是抽象地将

**【收稿日期】**2019-08-26

**【作者简介】**李庆伟(1992—),男,山东菏泽人,兰州理工大学法学院2017级法律硕士研究生。研究方向:环境法学。

公有衍变为私有,而每个人出于私人利益最大化原因都会尽可能攫取公有资源,因此专门的管理机构有必要对该制度进行细化,比如引入“成本效益分析”<sup>[1]</sup>等科学程序来约束私人的滥取滥用行为。

## 2. 公共信托理论

广义上讲该理论是对公共财产理论的细化。该理论指出,公民可以将诸如空气、水等公共财产委托给政府统一管理,通过司法或行政程序来监督政府的管理行为,从而间接管理公有财产。

## 3. 环境权理论

环境权理论要求在法律中明确公民享有良好的生活环境、合理利用自然资源和使自然环境免受恶化的权利。环境权的相关规定已经出现在中国的法律中,但关于环境权的概念尚未在立法中得到明确表述。

# 三、农村生活垃圾处理公众参与过程中存在的法律问题

## (一) 法律机制不健全

我国是城乡“二元制”社会结构,在倡导“城市化”理念的背景下,大多数学者将研究垃圾治理的重心偏向城市,而农村垃圾治理则被边缘化,导致了农村生活垃圾治理过程中问题频发,法律机制亟待完善。

### 1. 公众参与机制不完善

多年来,我国环保的管理体制一直是政府主导型,缺乏公众参与环保的法律规定。例如,《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环保法》)中仅对公民规定了“一切个人都有保护环境的义务”,并无对公众参与、宣传、奖惩进行具体的规定,而《固废法》和《中华人民共和国循环经济促进法》(以下简称《循环经济促进法》)中也只是对其进行了宏观指导性规定。这种管理体制在实施中逐渐导致了村民产生“事不关己、高高挂起”的思想,从而政府部门很难意识到公众参与对于农村生活垃圾处理的迫切性。

### 2. 生产者延伸制度不完善

《循环经济促进法》作为我国生产者责任

延伸制度的基本法,对该制度的规定较为宏观,以原则性条例居多,而缺乏与之相匹配的具体规定。同时,在相对应的具体立法领域,该制度也没有得到具体完善,仅有的细节性规定大多存在于文件中,导致整个制度体系繁杂混乱,缺乏层次性和操作性,从而影响该制度在农村生活垃圾处理领域的有效实施。

## (二) 地方性法规不健全

目前有关农村生活垃圾处理的地方性法规极少且缺乏系统规定,制定的地方性法规政权色彩浓厚,针对性、可操作性不强,某种程度上有悖于宪法法律精神和原则,很难反映人民的意愿和得到人民的拥护。

### 1. 法规管控主体模糊

地方法规不同于宏观的法律规定,更需要注重约束具体的事物,不仅要纵向规制,更要横向管理,争取约束到每一类人群、每一个主体。而目前有关农村生活垃圾处理的地方法规只注重纵向约束各个层级的群体,而对处于同一层级的横向个体的管控较为模糊。法律效力只有深入到个人,对每个自然个体的行为均产生约束力,才能产生良好的治理效应。

### 2. 法规监管机制缺失

虽然各省都设有环境监管单位,但其职能过于庞杂,甚至连单位名称也各有差异,可见国家并未特设环境监管机构进行环境管理,导致相关的地方法规从制定到实施均无法受到切实有效的监管,这是法规监管缺失的上位表现。在某些经济较好的农村,各个重要道路路口虽设置了监控摄像头,但其主要服务于交通与治安,并未涵盖处理违法处置生活垃圾的行为,这是法规监管机制缺失的下位表现。

# 四、公众参与法律路径探究

## (一) 法治进阶: 推动公众参与法治化

### 1. 公众环境权的立法确认

目前,环境权的相关规定已零散出现在我国法律条文中,但在立法层次上尚未给出具体概念。要充分调动公众参与的积极性,就必须在立法层次上对环境权做出明确的规定。

理论上，环境权应分为实体环境权与程序性环境权，后者对前者主要起到辅助和填补的作用。首先，我国应依法确立公民的实体环境权。国家只有在立法层面明确给出环境权的概念，公民行使该权利时才会有具体的保障；其次，我国应依法确立公民程序性环境权。程序性环境权主要体现在程序规制和执行力强两个方面，这恰恰弥补了实体环境权原则抽象、内涵模糊的缺点。

## 2. 公众环境权机制构建

公众环境权的机制构建应包含知情机制、参与机制和救济机制。三种机制涵盖了从获取信息，到依靠信息参与其中再到参与不利时的救济，三者是分层次的递进关系，有利于构建、完善激励创新的公众环境权制度。

知情机制是后两者的前提，是指与环境相关的信息应及时公布于众，引导公众建言献策并接受公众的监督，从而保障公众依法知悉环境信息的权利。目前我国对于知情机制的构建尚不完善，主要受到地域、技术、主客体模糊等方面的限制。因此，我国应分类建立一种惠及所有公众的知情机制，而不是采取“胡子眉毛一把抓”的单一方式来使公众知悉环境信息。

参与机制主要分为直接参与和间接参与。直接参与是指公众以言论表达、信访等方式直接参与公共环境管理活动。间接参与是指有意参与环境管理活动的公众通过协助的方式支持环保主义者，使其代替自己参与环境管理活动的方式。由于我国人口众多，教育水平参差不齐，间接参与的方式应得到推广，并赋予表达意愿、参与自愿的法律途径，以此完善公众环境权的机制构建。

救济机制，也称诉讼机制，意味着当环境权受到侵犯时，公众有权通过诉讼来补救。救济机制是保障公众行使环境权的最后一道红线，也是最极端的一种救济方式。目前，我国救济机制运行不畅通主要有两个原因：其一，受古代“无讼”文化的影响，现代国民颇讲“礼仪”，当环境权遭受侵害时普遍具有“宠辱不惊”的心态；其二，由于国家相关法律不健全、普法不

到位，致使公众法律意识淡薄，环境权受到侵害时无计可施。

因此，机制构建的目的既然是服务于公众，就应重点对公众这一权利主体进行细化，对其行使权利的特点进行归类分析，并结合环境信息的性质、参与程序以及救济方式的特点来统筹构建符合国情的公众环境权的机制。

## 3. 明确环境监管主体地位

### (1) 加强公众环境监管地位

首先，环境监管的主体广义上应分为公众、人民代表大会（简称人大）、政府三类，并由公众和代表公众意志的人大起主导作用。政府应根据人大的意志引导公众参与到环境监管活动中，此环节中的角色应是辅助性、引导性的，但我国环境监管中政府几乎包揽了所有监管的权力。政府在监管过程中应依照法律规定和程序增加公众监管的途径，将来源于公众的权力通过各种途径，正当、合理地分配给公众，但目前我国公众参与环境保护监督的方式主要包括指责、起诉、批评、建议等，手段过于僵化，而对于听证会、民主评议、环保公益诉讼等现代民主监督方式，则因为缺乏有效实施的社会环境和可操作的实施手段而流于形式<sup>[2]</sup>。

### (2) 强化人大环保决策地位

从现实角度看，无论是环保立法还是环保活动审议，人大在其中都处于劣势地位，更多的是相关政府部门为了利益扮演了主导性作用，间接地削弱了人大在环保领域的主导地位以及公众参与环保监管的权利。为了更好地完善公众环境权的法律机制，环保部门应适度“放权、减权”，将权力还给代表公众意志的人大，并由其统筹行使、分配公众环保决策的权利。

## 4. 建立公众参与奖惩制度

### (1) 建立“区域保洁”奖惩制度

“区域保洁”奖惩制度是指，在对本村区域进行片区划分的基础上，根据每户人口的多少而使其分担相应比例的“区域保洁”责任，由该户人家对责任区域进行监督，由村委会或乡镇环保部门对各户监督质量进行周期环评，并根据监督质量对各户做出奖惩的一种制度。该

种制度的建立既能发扬村民自治的传统,又能将生活垃圾防治的责任彻底落实到每户家庭。另外,村委会可以组织各村贫困人口负责对本村进行日常环保普法宣传,并给予一定的报酬,这样既有利于施行“区域保洁”制度又能达到扶贫的作用。

### (2) 建立垃圾循环利用奖惩制度

首先,村民应认识到垃圾循环利用不仅是政府和环保企业的责任,作为农村生活垃圾的生产者,更应从源头承担更多的责任。其次,村民主张的“环境权”是一种双重性权利,既包括环保权利也包括环保义务,因此,村民应全面理解自己的环境权,不应片面索取权利而不履行义务。政府应制定奖惩制度约束村民对可回收利用的生活垃圾进行回收利用,比如果皮、残羹剩饭等有机物可以当作“有机肥”利用到农田,或者将其贩卖给规模养殖农畜的养殖户,若不听制度规劝,可对随意丢弃者按丢弃数量进行制度惩罚;对玻璃、蓄电池等重度污染物应从源头到回收利用整体设立奖惩制度<sup>[3]</sup>,政府应对回收此类物品的环保公司给予资金和技术上的支持,对乱丢弃此类物品的家庭给予金钱上的惩罚,从而形成一个链条式的奖惩程序。

## (二) 功能整合: 重塑义务分担模式

由于目前对生活垃圾处理的责任主体、途径都比较模糊,要想建立一个长久有效的防治机制,必须从根源重塑义务分担模式。首先应确定义务分担的主体,这个主体应包括村民、村委会和政府,通过三个责任主体的紧密结合,建立一种系统的绿色发展模式。

### 1. 明确政府部门法定职责

明确政府部门的法定职责,首先应回溯到明确相关法律责任的角度。目前我国基层政府机关的编制及责任主体比较混乱,比如部分地区的“包村”服务性质包含监督垃圾处理、引导村民对农田、农林灌溉等环境维护活动,而负责“包村”服务的政府人员涉及除环保部门以外的各个部门的人员,潜在形成了权力与责任的交叉,出现环境问题时易导致互相推诿责任的局面<sup>[4]</sup>。因此,明确政府部门法定职责,扭

转党政不分的局面,强化和扩展行政问责机制的形式是目前加强政府部门在农村生活垃圾处理活动中责任的关键环节。

### 2. 强化村民环保意识

随着惠农政策的普及,落后半个多世纪的农村在看到“救命稻草”后更为关注的是如何解决生计的问题,对于耗时耗力的环保活动并不敏感。农民在寻求快速缩小贫富差距的同时,不愿将时间和精力耗费在与自身生计无关的事情上,在生活领域讲究简单、快捷甚至廉价,从近年来的“白色污染”治理实例上便可窥见一斑。因此,在重塑义务分担模式的框架下,加大对村民环保意识的培养力度是保证村民能够自觉参与到农村生活垃圾处理活动中的重要一环。所以,环保部门不能仅以法规、制度等硬性条件强行给村民施压,应配合软性措施,比如加强环保法规及环保意识的宣传,采取“软硬兼施”的措施才能让村民意识到参与生活垃圾处理活动对他们自身生存的重要性。

### 3. 加强乡镇政府与村委会合作互补

目前,农村管理的“过度行政化”与“过度自治化”两种不成文的违法体制是阻碍政府与村委会建立合作互补机制的根本因素。“过度行政化”是由于我国长久以来潜移默化形成的压力型体制所导致的现象。乡镇政府处于位阶低、任务重的特殊地位,为了完成行政目标,往往“粗暴”地将“指导”村委会衍变为“领导”村委会,从而对其采取行政控制化管理。“过度自治化”则是在部分村级经济发达的农村地区,由于村民民主意识的加强,曲解了自治内涵所衍生出的一种现象。因此,加强乡镇政府与村委会在农村生活垃圾处理领域的合作互补,宏观层次上,相关部门必须破除“过度行政化”与“过度自治化”两种陋习,在此基础上进而加强对村委会干部观念的洗礼、强化对村民环保意识的培养以及从宏观角度统一对国家政治体制进行改革。微观层次上,一是乡、村要彼此正视对方在农村生活垃圾处理领域的自治与指导作用,通过乡镇宏观指导与村委会微观自治建立和谐统一的合作方案;二是乡镇机关要转

变工作作风,实现从“全能政府”向“有限政府”的角色转变,努力提高农村专业管理部门的专业化水平;三是村委会应引导村民转变“放任自流型”的错误思想,鼓励村民配合乡镇政府参与到生活垃圾处理的活动中,村委会作为村民与政府的中间桥梁应做好沟通及其他辅助性工作,采取民主的方式,代表村民的意志,加强与乡镇政府在农村生活垃圾处理领域的合作互补以及在具体合作方案中的沟通。

#### 4. 完善农村绿色发展模式规划

完善农村绿色发展模式规划是“重塑义务分担模式”的最终目标,是在上述三个阶段基础之上建立的一种有益于生活垃圾处理的发展模式。在建立生态文明村过程中不能将视野局限于控制农药喷洒、化肥使用等传统污染源上,生活垃圾的乱丢乱放是目前影响生态文明村建设的重要因素。为了遏制上述问题蔓延,应从以下角度制定系统性规划。

一是国家角度。国家应加快完善农村生活垃圾防治的法律法规,进行“纵横交错”的责任规制,将防治责任落实到每类群体、每户家庭。

二是乡镇政府角度。在农村生活垃圾处理领域,乡镇政府应健全绩效评估机制和问责机制,根据各村实际情况制定有针对性的监督机制,并发挥环保部门的主观能动性,对村民进行定期、长期的环保普法宣传教育。

三是村委会角度。村干部应结合村庄经济情况和村民环保意识水平,制定生活垃圾分类处理的村规。成立全职和兼职的环保督查小组,对各家各户的环保行为进行定期测评,并将测评结果在本村通报。

四是村民角度。村民应正确认识自身“环境权”的内涵,并认真履行环保责任,积极配合乡镇政府及村委会的环保普法教育,培养绿色发展观念<sup>[5]</sup>,避免走“先发展后治理”的歪路。

五是环保企业角度。企业自身应勇敢跳出垃圾处理方式的思维旧框,不要安常守故,作为企业应及时响应国家在支持农村生活垃圾处理领域的新政策,在寻求政府的支持下,大力引进新型垃圾处理技术及设备,为治理农村生

活新型垃圾做出贡献。

### (三) 多元共治: 力促政企村协同治理

政府、企业及村民都是广义上公众参与的主体,但在实践中三者经常处于“单兵作战”的状态,缺乏有效的协同治理模式。为了使农村生活垃圾处理显见成效,必须构建互相协作的治理框架。

#### 1. 政府引导村民参与

村民是农村生活垃圾的主要制造者,如果不调动村民参与农村生活垃圾处理活动,制造源就会源源不尽地“分泌”垃圾,仅靠政府和环保企业的后续回收治理,就会形成“久治不愈”的局面。政府的工作性质应是主动执法,对农村生活垃圾处置不利的现象应主动、充分发挥指导作用,通过定期宣传、普法等方式引导村民参与到生活垃圾处理的行动中来。在该环节中,政府要充分利用村民乐于小恩小惠的心理,改变以往枯燥无味的宣传方式。比如,可以由各村村委会建立微信群组,每户进群一人,按照乡镇政府的指导定期往群组转发有关环保内容的知识抢答题,并对答对者前几名在群组内进行公告表扬以及给予小额奖励,数次表现优秀者由环保部门在官网上进行通报表扬。这种利用现代科技的宣传方式不仅可以避免以往宣传时部分村民不在场的现象发生,而且也会起到满足村民的虚荣心、避免产生抵触心理的作用。

#### 2. 督促环保企业行业自律

环保行业自律应包括两个方面。首先,环保企业在申请办理相关手续时要加强自律性,遵守行政审批法定程序,摒弃材料弄虚作假、设备不合格等行为,避免生活垃圾处理转化后产品不合格的现象发生。其次,环保行业在收取农村生活垃圾时要加强自律性,对规定应收取的生活垃圾种类不能因为难处理、难以转化利用等原因而拒绝收取。因此,督促环保企业行业自律是疏通农村生活垃圾进入循环利用道路的关键因素。

#### 3. 保障村民环境监督权利

《环保法》、《中华人民共和国大气污染防治法》、《中华人民共和国环境影响评价法》等法律

都明确保障公民的环境监督权,但仍需要对环境监督权的主体、内容和行使方式进行明确。例如规定农民可以对环保部门的工作进行评分,用此类方式来约束环保部门在农村生活垃圾处理领域的行为标准,以此督促其依法履行职责<sup>[6]</sup>。

#### (四) 一站式监管: 加强垃圾制造和处理管制

加强垃圾制造和处理管制是从源头防治农村生活垃圾泛滥的措施。英国、新加坡等发达国家尤其注重源头治理,对农村生活垃圾进行分类回收时严格控制标准,对超标、超量的垃圾采取收费制回收。由于我国部分农村地区发展速度较慢,受经济水平限制,这些农村地区目前尚不适宜采用收费制回收的条件,应坚持从中国实际出发的原则,对经济水平不同的农村地区采取不同的源头治理模式。

##### 1. 控制垃圾产出量

对于部分经济发达的农村地区,可以在依靠我国国体和国情的基础上适当借鉴国外的一些控制农村生活垃圾产出的方法,从而制定出我国特有的农村生活垃圾处理模式。对于经济水平相对较低的农村地区,要加大对村民的感化力度,使其逐渐认识到资源的有限性和环保的重要性。

##### 2. 延伸处罚手段

处罚不仅是金钱层面的处罚,在相对贫困的农村地区可以进行劳动处罚,比如,让破坏环境的村民在一定期限内负责监督或清扫部分区域的卫生,对其进行劳动改造,这种处罚力度不会影响受改造村民的生计,反而迫于羞耻心的压力会止步于此。对于收取农村生活垃圾进行转化回收利用的环保企业,如果因为偷时减力或者设备不合格致使转化后的物品达不到国家规定的标准,政府要加大处罚力度,因为此种情况不仅会浪费国家财力、物力,更容易

导致回收后的垃圾再次进入社会污染环境。

## 五、结语

综上所述,农村生活垃圾处理公众参与机制目前我国尚处于积极探索和尝试阶段。公众参与作为近年来法治建设和环保领域的前沿理念,是推进农村生活垃圾处理的必要条件之一,同时也受到了诸多国内外专家学者的高度关注。公众参与是保障村民环境权的基石,同时它的产生和发展象征着公众民主权利的提升。因此,为了有效防治农村垃圾,推进生态文明村建设,促进社会全面、协调、可持续发展,亟需构建符合宪法法律原则、反映人民意志、得到人民拥护的公众参与的法律途径,切实践行社会主义法治理念。

#### 【参考文献】

- [1] 汪劲. 中国环境法原理 [M]. 北京: 法律出版社, 2000.
- [2] 罗俊杰, 成凤明. 论我国环境保护公众参与法律机制的完善 [J]. 湘潭大学学报 (哲学社会科学版), 2015, 39(05): 51-54.
- [3] 周菡潇. 农村生活垃圾循环利用的法律问题研究 [D]. 杭州: 浙江农林大学, 2015.
- [4] 杨翰. 我国农村生活垃圾回收利用法律制度研究 [D]. 桂林: 广西师范大学, 2019.
- [5] 李奎. 农村生活垃圾污染防治的法律对策研究 [D]. 桂林: 广西师范大学, 2017.
- [6] 俞泉峰. 农村生活垃圾污染问题法律研究——以福建省莒溪镇为例 [D]. 兰州: 兰州大学, 2013.

(责任编辑 李艳婷)

## **Research on Legal Path of Public Participation in Rural Domestic Waste Disposal**

LI Qing-wei

(Law School of Lanzhou University of Technology, Lanzhou Gansu 730050, China)

**Abstract:** Since the new century, the phenomenon of "waste surrounding the village" has shocked the Chinese people, whose important reason is that public participation lacks and standardized mechanism is not in place. The research on legal mechanism of deepening public participation in the field of rural domestic waste disposal will help make up for the defects of market and administrative behavior in rural governance, provide positive guide for the idea of rural green development. This paper demonstrates the importance of public participation in rural domestic waste disposal through a macro analysis of the rural environmental problems. By studying the rights protection and mechanism restriction of public participation, and the specific content of public collaboration with relevant departments, this paper explores to provide the legal support and systematic governance framework for public participation in rural domestic waste disposal, and create a good environment for the construction of rural ecological civilization.

**Keywords:** environmental rights; rural domestic waste; public participation; legal path