

农村问题研究的新视角——城乡环境差现象与理论初探

[关键词] 农村 农村环境 城乡环境差 [中图分类号] X F12

乐小芳 栾胜基

(北京大学环境学院 北京 100871)

长期以来,农民创造的财富(除去自己较低水平的消费以外),通过或明或暗的渠道贡献给了城市工业化建设及其它国家公共事业,表现为经济要素(指经济发展的各种必须因素,包括资金、资源、土地等)从农村向城市的过度转移。之所以称为过度转移,是因为这种转移严重损害了农村的经济基础和农民的经济利益,造成了农村的相对贫困。一些学者认为,^{[1][2][3]}这种转移的渠道主要有两个,即“剪刀差”和“存贷差”;两者与“三农问题”有密切的关联。不可否认,国家通过工农业产品价格剪刀差的抽吸,以及对农民在金融机构的存款与从金融机构获得的贷款的净差额的转移,为城市基本建设和工业建设提供了大量资金。李微、冯海发等学者通过对工农业可比劳动力的严格折算得出:1952年~1990年间,中国农民通过“剪刀差”为国家和城市提供了8708亿元的资金,平均每年为223亿元;^[4]1953~1990年间,通过农村信用社存贷差转移的农村资金达1358.2亿元,平均每年35.7亿元。^[3]然而,将农村输出给城市的这笔资金分摊到每位农民头上,年平均量并不高。“剪刀差”、“存贷差”从我国建国以来一直存在,单从“剪刀差”和“存贷差”分析,难以充分解释城乡居民巨大的收入差距。且现阶段由于我国进入市场经济的开启以及国家实行农村金融机构扶持、放宽农民贷款等多项政策,“剪刀差”、“存贷差”已经有所缩减,但为什么恰恰在这个阶段,“三农问题”浮出了水面,成为普遍关注的问题?为此,笔者在2001年7月至2002年5月期间在中国华北地区、华东地区及华中地区进行了广泛的农村环境调查,研究过程中发现了一个潜存已久的现象,比照“剪刀差”、“存贷款”,本文称其为城乡环境差现象,希望能从环境这样一个新的视角来分析农村问题。

一、城乡环境差概念的提出

1. 农村和城市生产方式的差别

农村是农民生活和农业生产的载体,而城市是工业生产的主要载体。农村和城市生产方式的不同主要体现在两个方面。

一是农业生产和工业生产的不同。工业是采掘自然物质资源和对农产品原料及工业品原料进行经济再生产的过程;而农业则是人类的经济再生产与生物的自然再生产,即与生物的生长发育过程交织在一起,并利用生物的生长发育过程,从生物生产的各个阶段取用自己所需要的产品。农业生产的价值实现过程包括经济价值(或货币价值)和环境

生态价值的实现过程。农业生产通过生物从环境中获取营养物质,包括从土壤、工农业和生活废弃物、人工施用的化学肥料中获取养分以及空气和水,通过光合作用把太阳能转化成化学能,将无机物合成有机物,并在生产过程中吸收二氧化碳和释放出氧气。除部分留作农民自己消费外,农产品以交易的形式卖给城市居民和工业生产者,以换取货币。而工业生产的价值实现过程仅包括经济价值的实现,在生产过程中,不仅消耗大量的自然资源,还释放出大量的污染物质。而且工业产品都有一定的生命周期,生命周期过后,也都以废弃物的形式释放到环境中。其中有大量的工业品以产品的形式通过市场进入到农村并最终废弃物的形式滞留在农村环境中。不仅如此,还有大量的污染物是直接以废弃物的形式从城市转移到农村的。

二是城市和农村获益和提供服务的方式的不同。农村通常以资源消耗来获取收益和提供服务,而城市主要以资源加工来获取高附加值。这种资源消耗是指农村提供给工业作为原材料进行的矿产资源的开发活动和提供城乡居民初级农产品而进行的耗竭地力和其它资源的种养活动,通过这些开发及种植活动,矿产资源及自然资源(农产品从自然环境中获取的营养物质)从农村转移到城市,而带来了农村的生态破坏和地力的耗竭。城市利用环境容量的城乡公共物品属性,将资源加工过程中大量产生的环境污染物质,通过人为途径或自然途径转移到农村,从而让农村分摊其生产的环境成本。

2. 城市和农村居民生活方式的差别

城市和农村居民生活方式的差别主要体现在消费生活方面。城乡居民的收入差距导致了城乡消费水平的巨大差异。主要表现在各类能源和资源的消费量以及各类生活消费品的结构和数量上。城市人均能源及资源的消费量远远高于农村居民。2000年,城镇人均生活用水量为每日219升,农村仅为每日89升(含牲畜用水)。在人均天然气、电等消费上,城市居民远高于农村居民。一方面,资源的消费过程总伴随着污染物质的产生,只要城市没有承担与其资源消费量等比例的环境污染,那么也就会产生污染物质的城乡转移。另一方面,由于自然资源和環境容量在一定时空范围内是有限的,根据环境权理论,环境权主体应平等地享有环境资源权、环境使用权和环境处理权;但是,农民相对于城市居民来说较少使用资源,相应较少产生环境污染,这样,实际上是农民对自己应享有的环境使用权向城市居民让渡。使用权是所有权的一种权能,其让与和取得一般都伴随着经济收益的获得和支出,但农民的这种让渡行为却没有获得相应的经济效益。在日

* 本课题项目由国家环境保护总局法规司资助

用品的消费上,城乡居民呈现不同的消费结构。如农村居民的食品消费仍以粮食为主,而城市居民食品消费已形成以副食为主的“副食型”和追求高蛋白低热量食品的消费。在其它日用品的消费上,农村体现的是一种“生存性”消费,而城市总体上体现的是“舒适性”消费。“生存性”消费往往比“舒适性”消费更节约资源。

3. 城乡组织方式、制度体系的差别

我国农村基层组织形式是县、乡、村委会,城市相对应的组织形式是区、街道、居委会。在县、区一级设有各类政府及部委的职能部门或派出机构,县环保局或区环保局以及县、区城关办就是这类部门或机构。区环保局和城关办对辖区内的环境、卫生负责,而县环保局和城关办一般只对辖区内城区部分负责。即农村的环境和卫生情况因在乡或村没有设置相应的机构而“无部门问津”。村委会是融村民的经济和日常生活为一体的最基层组织,而居委会则主要是围绕广大居民的日常生活而工作。这决定了村委会的工作范围和职责远大于城市居委会。但是城市居委会干部工资有政府补贴,而村委会干部工资及办公设施都由农民自筹,这不但加重了农民的负担,而且使得村委会及农村经济组织在财力上更无力投资于农村的环境保护和治理工作。

基于在城乡社会经济活动中存在着环境资源享用的不平等现象,应当从制度、政策体系上给予农民以适当的补偿,但事实上,无论是环保机构的设置、环境设施的配置、人员的配备,还是环境政策、法规的制定和执行,都存在着对农村和农民的漠视和偏离。

4. 城乡环境差的概念

从城乡生产和生活方式的差异可以看出,城市以多种途径作用于农村环境,其中城市向农村的污染转移是最容易感受到的。这些污染转移方式有:城市生活垃圾和生产垃圾向农村的人为转移和通过自然环境向农村的迁移;重污染企业迁往郊区;通过联营、委托加工、技术转让等方式将污染转嫁给农村。

相应地,农村为城市提供的环境服务也是多方面的(这里的环境服务是相对于环境污染而言的,是指对环境转移受体方有益的行为),如上文提到的通过开发及种养活动,矿产资源及自然资源从农村向城市的转移;农民对自己享有的环境资源和环境容量部分的使用权的让渡,等等。上述环境服务转移都是无形的;但有形的环境服务转移也是大量存在的,如大树进城和农村专业化的草坪生产等。

在城乡居民生产生活中,环境服务和环境污染存在着明显的异向转移,即在环境服务转移过程中,转移主体一般是农村,转移受体是城市;而在环境污染转移过程中,转移主体一般是城市,转移受体一般是农村。但在一般情况下,环境服务转移主体没有因为其提供环境服务而得到经济收益,环境污染转移主体也没有因为其污染转移行为而得到适当的经济惩罚。

从上面的分析可知,我国城市和农村之间存在着环境服务和环境污染的异向转移,且在这种转移过程中产生的外部性既没有通过货币转移方式得到合理、公平的弱化,又没有通过有效的政府管制

手段予以合理化的解决。具体表现为农村的环境支出大于其所得到的环境收益;而城市的环境支出远小于其得到的环境收益。

农村的环境支出是指农村向城市的资源供给和城市污染物转移至农村引起农村环境质量的下降和生态的破坏所导致的经济损失,农村的环境收益主要是指农村从城市以补偿形式获得的经济收益;城市的环境支出是指城市对农村以环境补偿形式缴纳的排污费和购买资源所付的费用,城市的环境收益是指城市通过从农村获得资源和向农村转移污染物而维持自身的环境质量状况和经济发展的支持力度所获得的收益。从理论上讲,农村的环境收益应等于城市的环境支出,但实际上,城市以排污费形式的环境支出并没有转移到农村,而是用于城市自身的治理。

本文将农村的环境支出大于其所得到的环境收益,而城市的环境支出远小于其得到的环境收益的这种社会现象,称之为城乡环境差。

二、城乡环境差的形成因素分析 以及我国农村环境的关系

如果说城乡生产方式、生活方式、组织方式的差别以及强化或弱化这种差别的经济、政治、法律制度或政策凸现了时间维度上某一点或某一时期的城乡环境差,那么各个时间点或时间段的累计加和效应则反映了城乡环境差形成的历程。城乡环境差是一种社会现象,其出现必然包含自然因素和社会经济因素。自然因素往往比较单纯,而经济、社会因素往往比较复杂,包含有经济、政治、法律等领域各自的或综合作用的结果。

1. 环境差的自然因素——城市的区位优势

现有的城镇一般坐落在自然条件较好的地带,与农村相比具有一些方面的先天优势,如一般情况下,城市所处的生态脆弱性程度,相比农村而言要好些。人类活动产生的环境影响往往借助于自然力的推动,这本是一个自然的过程,这个过程会导致城市和农村的环境污染及环境服务的相互转移,但由于城市与农村污染物浓度的不同,即城市和农村之间存在污染物浓度梯度,故污染物更多地表现为从城市向农村扩散。

2. 环境差的经济因素

(1) 城市工业化过程 综观我国城市工业化建设的历程,汲取农业剩余是其原始积累的主要来源。主要方式有:征税、工农业产品“剪刀差”、农民储蓄、对农民财产的直接剥夺、农民的无偿劳动等^[3]。城市的工业化及相关的政策为中国农村和城市的不平等打开了楔口,其中包括城乡环境差人为地拉大。

首先,在城市工业化过程中,工业积聚了全国大量的人力、物力、财力,城市工业对自然资源的使用几乎成为一种垄断,排斥了农村、农业、农民对资源,特别是一些矿产资源的享有。在城市工业化早期,污染处理设施不完备,在当时工业化口号下,向农村直接排污成为理所当然的事情。

其次,城市工业化过程中渗杂了部分领导的主观意志,由此产生的政治口号和行为进一步加剧了

此一过程中的城乡环境差,如大炼钢铁造成大量森林、林木的砍伐,以及矿产资源的破坏和浪费。

最后,城市工业化过程加剧了城乡差别。城市工业化的原始积累很大部分来自农村,农村处于“输血”的地位,但是农村居民只能较少地分享城市工业化的成果,这样,城市工业化便加大了城乡的经济差距。经济上的不平等是一切社会问题之源,城乡经济上的不平等导致了城乡居民需求水平的差异。如果把污染物的转移假设为理想的交易性转移,即基于转移方和被转移方信息完备且对称的商品转移交易,则正是这种需求差异导致了污染物质由城市到农村的转移。同时,由于经济上的差距,导致了城乡居民教育水平及认知上的差距,被转移者——农村居民忽视了城市向农村的污染物转移现象,或对这种转移将要造成的对自身的影响不甚了解,致使环境污染物质大量从城市转移到农村。

(2) 农村工业化过程 早期城市工业化是对物力、资源、人力的一种垄断占有,乡镇企业在很大程度上改变了城乡之间这种资源利用权的不平等。同时,乡镇企业对中国工业结构、城市化路径、农村发展变化也产生了深远影响。但是,随之带来的环境污染转移也影响到了中国可持续发展的格局。从《全国乡镇企业污染源调查报告》可以看出乡镇企业造成的环境污染之严重,但同时段城市的环境质量大大改善,如有些城市近10年来COD降低了近一半。这首先是城市加强了基础设施建设和加强了环境污染控制力度,另一个重要因素是城市将一些严重污染的企业转移到了农村。据估计^[9],1978~1984年,乡镇企业购买城市工业二手设备的比重达35%~40%,总额约在120亿~155亿元。1985年,农村工业又购买城市工业二手设备35亿元,这些设备中约有40%属于重污染、高耗能设备。在80年代后期的城乡“协作”中,乡镇企业承担的是污染较重的初级产品加工,从而形成了“污染下乡,产品进城”的局面^[1]。所以在某种程度上可以说,乡镇工业是城乡间环境污染的一次大转移。这种“污染下乡”是城市污染转移和扩散的后果,导致城市生产的外部环境成本转嫁到城外农民头上,从而使城市节省了一笔必要的支出。^[18]

由于城乡工业化进程而加大了环境差,可从我国解放以来的工农业发展中窥见一斑。对比历年工农业生产总值增长百分比,可以看出,我国工农业发展存在“反向位”运行变化现象,即工业的高速发展之后接踵而来的是农业的衰退。“二五”计划前三年(1957年~1959年)搞“大跃进”,是工业发展的高峰期,增速历史上罕见,其中1958年增长达52.95%、1959年达29.92%;但紧接着1959年~1961年就是“三年自然灾害”,从而也导致了建国以来农业最严重的萎缩,1959年、1960年连续两年负增长,分别为-13.93%、-11.23%。1962年~1964年进行“三年调整”,工业增长速度被调减以后,农业发展又迅速步入正常轨道,1964年、1965年连续两年农业增长率都在10%以上。1969年~1971年又是工业的发展高峰期,3年平均增速达20%以上,但1972年农业增长又跌到谷底,增长速度几乎为0。1978年、1979年的洋跃进,也是工业上出现的高潮,但紧接着1980年农业重处低谷,增速仅为0.49%。到1984年

~1988年出现农村工业化高潮,城市经济在“新三大件”拉动下也出现工业增长高峰,但在1985年以后,农业进入“一年减产、四年徘徊”的阶段,1989年农业又呈负增长。上述工业与农业这种反向运行,至90年代中期以后已不甚明显,这一时期工业增长有涨有落,农业增幅连年下降。工农业明显的反向运行,其中除了工业对农业在资金上的抽吸、农业需一定的时间缓冲外,更主要的是工业对农村自然资源的剥夺和工业污染物向农村的大量转移,导致农村资源短期内耗竭和农村环境质量处于弹性内可恢复性的恶化,从而导致农业短期内的减产、减效。因为90年代以前,农村环境尚处于弹性恢复能力范围之内,农业才出现了弹簧般回复式的变动现象。而90年代以后,特别是近阶段,由于城乡经济上的差距,城市工业及生活污染物向农村大量转移,进一步恶化了农村的环境,而这时的农村环境已经接近警戒线的水平,其恢复能力大大减弱。虽然农业也出现过增长高峰,但主要靠的是国家对农产品的补贴,如1996年农民的人均纯收入增加9%,就与这一年国家对订购粮价格提高了42%直接有关^[9]。90年代中期以后,我国多数农产品出现了供过于求的局面,而价格大多已明显高于国际市场的水平,粮食补贴已无空间。这时农村环境恶化的事实开始暴露出来;但一些学者是以“三农问题”的形式对此加以探讨和研究的。

(3) “以粮为纲”政策对农村环境的影响 建国以来,经历了20世纪60、70年代的无序发展和80年代的快速发展,这两个发展过程对环境差的扩大都作了积极贡献。1978年~1984年间,农业生产连续6年保持稳定、持续增长。粮食产量自1978年以来,先后登上了35000万吨、40000万吨和45000万吨3个台阶;粮食产量从1978年的3亿吨增加到1984年的4亿吨,仅花了6年时间;收购量从1978年的6174.0万吨增加到1984年的14169.0万吨,增加了两倍多^[9]。粮食产量的稳定增长有效地缓解了由于人口增长和工业化高速发展对粮食生产形成的压力。但是在解决温饱问题的过程中,粮食的快速增产对农村环境产生了不良的影响。

粮食作物从土壤中吸收大量各类营养物质,然后以初级产品形式转移到城市,这种转移实质上是营养元素从农村向城市的转移。从前文分析的环境差的实质来看,这种转移也是一种环境服务的转移。作为对农村土壤营养元素转移的补偿,就是施用化肥。我国化肥生产以氮肥为主,氮肥的大量施用是农村环境污染的主要源头之一。粮食产量的稳定快速增长,一是靠扩大耕地面积,二是靠提高土地单位面积的生产力。耕地面积的扩大很大程度上是围湖造田、毁林开荒、坡地开垦的结果,这些扩大耕地面积的行为造成农村大量土地沙化和严重的水土流失。靠大量投入化肥短期内快速提高土地生产力,无疑是对土地的过度开发和掠夺性使用。

3. 环境差的社会制度因素

鉴于环境差存在自然因素及经济因素,社会各项制度应向农村倾斜,以保持城乡关系最低限度的平衡;但现实的体制和战略体现的是维护城市的经济利益,长期以来我国的发展战略呈现出“重城市,轻农村”的倾向。我国的环境保护工作,从一开始就

把重点放在大城市、大工业,在农村生活污染日益严重、乡镇企业污染日趋严峻、农业面源污染日渐扩大化的今天依然如此。以往制定的许多技术、法规和标准,主要针对城市和城市工业,与农村乡镇企业和农业环境保护相关的环境政策和法规体系很不健全。即使是具有指导性作用的环境“三大原则”和我国环境“八大制度”也是主要服务于城市。

以城乡环境差形式造成的城市对农村环境的影响,最终导致的是:农村生态破坏范围扩大,各种自然灾害加重;农村环境质量下降,影响农民的身体健康,并使农产品的品质下降。由此造成的无法估价的重大物质经济损失,均自觉和不自觉地摊到了农民的头上。同以“剪刀差”和“存贷差”形式存在的农村向城市这种显性资金要素的转移相比,城乡环境差主要表现为隐性资金要素长期过度转移积累起来的效应。隐性资金要素是相对于显性资金要素而言的。显性资金要素是指直接以货币形式表现的要素,而隐性资金要素是指不能直接以货币形式计量的一类要素。我国“三农问题”的形成过程亦伴随着以“剪刀差”和“存贷差”形式存在的农村向城市的显性资本要素转移和以“环境差”形式存在的隐性资本要素转移二者综合作用的过程。

很多学者都已经注意到农村环境污染和破坏不仅有农村自身因素造成的,还有城市的“贡献”,但同时认为城市对农村的环境危害只局限于城市工业或工业废弃物向农村的转移,而且认为这种转移主要出现于上世纪80年代以后。而通过上文分析可知,城市对农村环境的污染和破坏建国以来就一直存在,是一种长期累积的作用;而且危害领域也并不仅局限于工业或工业废弃物向农村的转移,还来自生产生活的各个方面,即城市是通过城乡环境差这一机制来作用于农村环境的。从一个时间点或时间段来看,城乡环境差是由于城乡生产、生活、组织方式的不同造成的,但从时间维度来看,则是由于建国以来我国长期推行的“以粮为纲”政策和“重工业,轻农业;重城市,轻农村”的发展战略的过程积累起来的,对农村环境问题产生了持久和日益深重的不良影响。可以说,城市的发展在一定程度上是以牺牲农村环境为代价的。

三、环境差的理论价值初探

本文基于调查研究和对我国城乡发展过程和现状的分析,提出了环境差的概念,这对于重新审视我国环境政策的合理性、创建城乡一体化的环境政策;对于三农问题成因的分析;对农村、农业、农民的补偿措施的确立;对于地区间和国际间污染转移问题公平合理的解决等等提供了一定意义上的理论支持。

1. 有利于城乡一体化环境政策体系的创建

环境差的形成是自然因素、经济及社会制度诸因素共同作用的结果,其中城市工业化和农村工业化为环境差的凸现提供了途径,而二元性的城乡制度加大了城乡之间的环境差。但是城市工业化和农村工业化已成既定事实,而且将会进一步发展,所以解决城乡“环境差”现象的可行的措施和方法是

建立一种平衡的城乡制度。应在此基础上,对现行的环境政策的合理性进行审视,创建城乡一体化环境政策,改变我国过去环境政策仅服务于城市和城市工业的局面,这对于解决我国的农村环境问题有着重要的意义。

2. 为“三农问题”的探讨提供新的视角

由于城乡环境差的存在引起农村环境破坏和环境污染所导致的农村居民健康受损、财产受损、农产品质量和数量的下降,这些都完全由农民来负担,直接或间接地增加了农民的负担,所以有必要从农村环境差的视角来探讨“三农问题”,从而寻求三农问题更多的解决途径。

3. 为投资农村、补贴农业、保障农民提供理论上的支持

由于城乡居民经济条件的悬殊,环境服务和环境污染的反向转移现象虽符合经济规律但并不合理。同时,由于转移的环境价值和环境污染很难量化,也就使得市场在减小环境差上失去了作用;而我国的环境政策在农村的适用性方面还存在欠缺。所以,仅从环境领域来实现环境差的弱化是不现实的。这就需要政府从大局观出发,依靠财政转移支付,对农村进行投资,对农业进行补贴,对农民实行保障措施。在这方面,环境差理论的研究亦可为国家对农村、农业、农民实行补偿措施提供理论支持。

4. 为国际上“南北”可持续发展问题的解决提供新的理论基础

虽然提出环境差仅仅基于对城乡之间环境服务和环境污染的异向流动现象的研究,但事实上环境差同样存在于我国发达地区和不发达地区、发达国家和不发达国家之间。城乡环境差现象的研究,也有利于在国际“南北”可持续发展问题上,为发展中国家争取应得的权益和发展空间。

最后有必要强调,环境差这一社会现象及其理论还有待于进一步研究,如环境差的量化及其量化指标等等。

参考文献

- [1] 杨强. 从城乡不同的制度安排看城乡收入差距. 国民经济管理, 2001(10)
- 耀耀马从辉. 我国城乡居民收入差距原因分析. 经济学家, 2002(4)
- 耀耀李同文. 中国民生报告——中国社会各阶层的现状与未来. 北京: 金城出版社, 1998
- 耀耀冯海发, 李微. 我国农业为工业化提供资金积累的数量研究. 经济研究, 1993(9)
- 耀耀叶文虎, 栾胜基. 论可持续发展的衡量与指标体系. 世界环境, 1996(1)
- 耀耀洪大用. 当代中国环境公平问题的三种表现. 江苏社会科学, 2001(3)
- 耀耀中国科学院国情分析研究小组. 城市与乡村——中国城乡矛盾与协调发展研究. 北京: 科学出版社, 1994
- 耀耀郑易生. 环境污染转移现象对社会经济的影响. 中国农村经济, 2002(2)
- 耀耀陈锡文. 新阶段农业、农村问题的实质是农民的收入增长问题. 国研网, 2001-12(3)
- 耀耀农业部计划司编. 中国农村经济统计大全: 1949—1986. 北京: 农业出版社, 1989

(责任编辑 邱夜明)