

文章编号:1671-6523(2011)04-0096-05

巢湖流域农村地区生态补偿机制的法律探讨

——以巢湖流域内环境保护为视角

江海

(巢湖学院 经济管理与法学学院,安徽 巢湖 238000)

摘要:巢湖流域是以农业为基础的经济区域,巢湖流域生态补偿很大程度上是流域中下游地区对上中游地区和城市对农村地区的补偿。巢湖流域应以农村地区环境与流域水资源保护一体化为原则,完善生态补偿法律机制,包括防止农业面源污染、发展生态农业、建设生态农村等系列补偿措施,实现城乡协调、经济与生态协调发展。

关键词:巢湖流域;农村地区;生态补偿

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A

The Legal Thinking about the Ecological Compensation System in Rural Areas in Chaohu River Valley

JIANG Hai

(College of Economy and Law, Chaohu University, Chaohu 238000, China)

Abstract: The Chaohu River Valley is an agriculture-based economic region integrating rural and urban areas and combining agriculture with industry. The rural area and agriculture in Chaohu are of great ecological significance to the Chaohu River Valley while they cause the non-point source pollution. The ecological compensation is such a mechanism that requires the lower and middle reaches of the Valley to compensate the upper reaches of regions and cities to compensate rural areas. In order to realize the coordinated growth between the rural and the urban areas, a series of ecological compensation measures should be taken including in funding more relevant research projects, promoting industrial restructure, and developing ecological agriculture and eco-villages under the principle of integrating protecting water resource protection into rural environment protection in Chaohu.

Key words: Chaohu River Valley; rural area; ecological compensation

生态补偿就法律层面而言,至少包括以下几个方面:(1)对生态环境有影响的行为主体对生态环境自身的补偿;(2)开发利用环境资源对受损主体的补偿;(3)开发利用本身所带来生态风险的补偿;(4)保护治理生态环境的补偿,包括对

因保护环境所带来的机会丧失补偿。生态补偿既体现人与人的关系,又体现人与自然的联系,生态补偿的法制化研究有助于实现人与自然及人与人的双重和谐^[1]。生态补偿包括区域补偿、流域补偿、资源补偿等。流域生态补偿是指以实现社会

收稿日期:2011-09-30 修回日期:2011-10-26

基金项目:安徽省教育厅项目(2010sk494)

作者简介:江海(1968—),男,副教授,硕士,主要从事法学研究,E-mail:jianghai8686@sina.com。

公正为目的,在流域内上下游之间展开的以直接支付生态补偿金为内容的行为^[2]。位于上游的农村地区作为一个水资源涵养和水资源供应相对独立的自然单元,其对生态保护和水资源开发利用有重要的影响。巢湖流域是以农业为基础的经济区,其流域生态补偿,很大程度上就是流域中下游地区对上、中游地区和城市对农村地区的补偿,但流域内农村地区现有生态补偿机制并不成熟。流域内农村地区环境作为特定农村、农业生态组成的同时又是下游水资源环境质量保证的重要条件。

一、环巢湖农村地区对巢湖湖区环境的面源影响

流域是一个综合性生态系统,它不仅包括流域内水文网络和水流、土地、植被、森林、矿藏、生物等基本自然要素,而且也包括流域内人口、环境、资源、经济、文化、政策等要素,由此在其边界范围内形成了一个特殊区域,通过物质输移、能量流动、信息传递相互交织、相互制约的自然-经济-社会复合生态系统^[3]。其间任何较大的活动或运动都对流域生态系统产生正面或负面的影响。巢湖湖泊水域面积约760 km²,流域面积1.35万 km²,人口1 020万人,流域内农耕面积3.35万 hm²,农村人口占总人口的81.3%^[4],是城乡结合、工农业结合、又以农业为基础的经济区域。巢湖流域农村地区的经济、生活、产业发展对农村地区本身的环境造成较大影响的同时,也对环湖水域环境和巢湖水质直接产生巨大的影响,其主要体现在:

(1) 农业生产自身产生的化肥污染、农药污染、农用膜污染、畜禽养殖业废弃物污染。在污染农村环境的同时,这些污染物都可能成为巢湖的污染源。如2007年,巢湖流域耕地面积约48万 hm²,化肥施用量29万 t(折纯),种植业总氮、总磷流失量分别为10 352 t和601 t。畜禽养殖等农业面源污染也较严重,缺乏有效治理措施,加剧了巢湖富营养化,特别是西半湖水质重度污染,水体呈中度富营养状态,主要超标指标为总氮、总磷。农业源总磷和总氮排放量分别占流域排放总量的48%和32%^[5]。

(2) 农村聚居点的环境保护基础设施建设和环境管理滞后。农村大部分生活污水,生活垃圾未经处理随意倾倒或直接排入环巢湖河流或巢湖水域,使得农村环境和巢湖环境不断恶化。

(3) 严重乱采乱伐造成山体裸露、土壤疏松,

加上传统的大水漫灌的灌溉方式或雨水冲洗,造成污染物质、土壤随水进入河沟,汇入巢湖,直接加快了湖盆淤积的速度,并污染巢湖水体。

(4) 巢湖流域城市化——尤其是滨湖开发,沿河开发,占用了大量的农用地、湿地,尤其是占有了大量耕地,同时又造成环湖人口密度加大,巢湖面临生产、生活污染带来的更大的环境压力。

巢湖流域农村地区的环境压力增大,同时导致环湖河水环境不容乐观。2009年,巢湖流域10条主要环湖河流中,断面水质达标河流只有裕溪河,断面水质类别为Ⅲ类。未达标的河流有9条,其中:十五里河、南淝河、派河和双桥河为劣Ⅴ类。农业是巢湖流域的基础产业,农村对巢湖流域及其城市区域具有重要的生态功能,其面源污染问题同样严重。

二、巢湖流域农村地区生态补偿的必要性

(一) 巢湖流域农村地区承受着保护巢湖的生态负担

由于环巢湖农村地区对巢湖水体已经产生并还在继续产生着一定的生态负面影响,于是,作为巢湖源头、位于环巢湖的农村地区被要求在发展经济、保护自我环境的同时,还承担着保护巢湖水资源安全的重任。

《巢湖流域水污染防治规划(2006—2010年)》要求:第一,加快调整农产品种植和渔业养殖结构,发展生态农业、有机农业。“十一五”期间,全流域的化肥、农药施用量要逐年下降2%以上,湖周3 km以内不得种植蔬菜、花卉等高耗肥作物,全流域禁止网箱养殖和投饵养殖;第二,全面治理畜禽养殖污染,严格控制畜禽养殖规模,湖泊周围要划定畜禽禁养区;第三,因地制宜治理村镇生活污染;第四,完善垃圾及粪便无害化处理;第五,继续控制船舶污染^[7]。

《安徽省环境保护条例》对巢湖流域的污染防治和生态修复的地方性法规、政策中也都有对农村地区的禁“产”性规定。如,禁止砍伐林木,关停污染严重的小型企业和非法挖采、破坏森林植被的采石场,关闭沿湖、沿河的大排档和水上餐馆等。

《巢湖流域水污染防治“十二五”规划》在其编制大纲指出“加强巢湖流域源头和富磷地区生态保护。重点针对董铺水库上游、杭埠河上游等地区,提出水源涵养林保育和水土保持相结合的生态保护措施。对巢湖北岸肥东县一带富磷地

层提出水土流失治理措施。”该《大纲》同时规定:综合防治巢湖周边种植业面源污染。在巢湖周边地区(20 km以内)及其污染较重的环湖河流(10 km以内)调整种植业结构,发展有机绿色食品生产,严控化肥、农药施用强度高的园地等生产;全面推广测土配方施肥面积,提高农作物废弃物综合利用率,有效组织病虫害生物防治等。推广生态水产养殖和清水养殖模式。禁止湖区网箱养殖和肥水养殖。总结和利用巢湖流域传统的、环境友好型的水产养殖模式,推广生态水产养殖和清水养殖模式;控制湖体网箱养殖规模,禁止向湖体及其支流水体投放化肥、农药和动物性饲料。

(二)巢湖流域农村地区生态补偿机制存在缺陷

2007年6月,安徽省农委制定了《关于大力发展现代农业,切实保护巢湖生态环境的意见》,成立了巢湖流域农业面源污染治理领导小组,总结交流巢湖流域农业面源污染治理工作经验和做法,研究部署巢湖生态环境保护工作。2008年,安徽省将巢湖流域部分区域纳入流域生态补偿试点。《巢湖流域水污染防治“十二五”规划》编制大纲也提出“建立巢湖流域补偿机制……巢湖流域按照‘谁受益,谁补偿’的原则,逐步建立起流域生态效益补偿机制,由受益的流域地区对西部水源涵养区地区的生态效益进行补偿,同时完善和建立相应的源区生态保护责任制。”

巢湖污染治理以及该流域生态补偿试点的实践显示,巢湖流域——特别是农村地区的生态补偿机制很不成熟。主要表现在:在涉及到具体补偿时,补偿主体和补偿对象并不十分明确。巢湖上游为保护流域生态环境,损失了许多发展机会,如禁止网箱养殖、池塘养殖、达标规模的畜禽养殖、禁止施用化肥、农药等等,但直接受益的中下游地区的政府或企业并没有给作为保护者的农民、农业应有的补偿;补偿的融资渠道不健全——主要是中央和省、市级财政转移支付和国外贷款,而无流域上下游之间、不同受益群体之间的横向转移支付;补偿方式单一——大都采取项目工程的方式,缺乏明确的农村产业转移扶持、科技扶持等;流域补偿管理缺乏整体性;未突出对农村、农业的专门生态补偿等等。《巢湖流域水污染防治“十二五”规划》编制大纲并没有关于对流域内农村地区生态补偿的点题性规定和操作性规定,其他法律法规中也没有就流域内维护生态公平而设计对农村地区的特定生态补偿机制。

(三)巢湖流域农村地区自身生态保护与经济协调发展的现实需要

巢湖流域是一个城乡结合、工农业结合的、又以农业为基础的经济区域,巢湖流域农业生产多以油一稻(棉)、蔬菜、林果、水产、畜禽为主。巢湖是合肥、巢湖融入长江三角洲经济带的水上门户,也是合肥市、巢湖市承接皖江城市产业带的环境条件。从生态意义上讲,流域内农村、农业对流域、对城市具有诸如调节气候、涵养水源、改良土壤、减少灾害、保护生物多样性等生态服务功能,但其前提是构成农村生态系统的生态效益、经济效益和社会效益是协调的、有序的、安全的。维护巢湖流域内外生态、经济、社会可持续发展,维护生态公平,对流域内农村地区生态补偿机制的建立为形势使然。建立巢湖流域内农村地区的生态补偿机制,不仅可以拓宽流域生态补偿资金的渠道,提高流域上游生态治理的积极性,而且还可以对促进流域上游地区产业结构调整、生态与协调发展,理顺流域重点治理区和受益区的关系,发挥重要的作用。世界发达国家的很多流域的中上游都有生态功能区、生态村、生态产业建设等,其中有些功能区、产业建设就是在探索和实践对农村地区生态补偿。

可见,一方面巢湖流域内农村的生态环境问题越来越突出,直接威胁巢湖湖区水质安全,另一方面其又承担着保护下游水资源安全的重负。这些问题单靠农村自身是不可能解决的,只有通过城乡之间的合作,下游地区对中上游地区的生态补偿,才能促进巢湖湖区和环巢湖河流上下游生态协调,促进城乡生态协调,实现农村生态服务价值。因此,建立健全巢湖流域农村地区生态补偿机制不仅是环境保护需要,更是对生态公平的追求。要把环巢湖流域及其上游的农村环境保护工作真正落到实处,要保护巢湖水资源安全,必须在做好其他各方面工作的同时,完善和运用好生态补偿手段。

三、巢湖流域农村地区生态补偿的法律建议

巢湖流域环境保护以及生态补偿已有一些政策性规定,我们从巢湖流域的环境状况一定程度地反观其成效,“法制化是保障流域生态补偿实施和运行的前提”^[6]。笔者认为,完善对巢湖流域内农村地区生态环境这一双重“公共产品”的生态补偿机制,至少应包括以下几个方面。

(一) 建构巢湖流域生态补偿法律体系

建构巢湖流域生态补偿法律体系,首先期待正在破题的我国《生态补偿条例》将流域生态补偿的法律制度纳入其中,条件成熟时再制定“流域生态补偿法”予以具体化,进而为构建成熟、系统的水环境保护法律体系和生态补偿机制奠定基础。其次,巢湖流域还要结合流域自身的特性,以“皖江城市带承接产业转移示范区规划”为契机,充分发挥地方立法的自主性,从流域生态补偿的主体、补偿的对象、补偿标准、补偿方式等方面完善巢湖流域生态补偿机制。巢湖流域农村地区的环境保护及农村地区生态补偿应当吸纳生态补偿的试点的成功经验,安徽省尽快制定生态补偿的地方性法规,或修订《巢湖流域水污染防治条例》。以法律的形式确认农村生态补偿的优先优惠政策,明确补偿标准,规定补偿主体及其责任,保障补偿资金、技术、项目的落实,保障受补偿者利益的实现。通过具有法律约束力的农业技术规范,约束和规范流域内农民的生产生活行为,使受补偿者在政策授权范围内促进绿色环保产业、资源节约、环境友好型经济的发展。将流域内农村地区的生态补偿与国家实施的新农村建设的其它补偿、补贴措施相结合,建立包括流域生态补偿在内的综合性补偿机制,增强流域内农村地区发展生态产业、发挥生态功能的积极性和能力。

(二) 明确流域农业补偿主体和对象,合理测算补偿标准

从法学基本理论出发,法律制度的生成需要具备一些基本要素:确定性——有明确的权利义务主体、权利义务内容、行为方式和程序要求等;可行性——可在实践中运行并诞生效果;可预测性——行为人可根据法律预测行为后果和法律责任;可救济性——权利人的权利受到侵害时有具体的法律救济措施^[7]。

在流域内农业生态建设上,作出贡献的往往是上游地区、农业地区、经济薄弱地区,而受益的则是下游地区、工业化与城市化地区;作出贡献的主要是农业、农村和农民,而受益的则是整个社会。因此,建立巢湖流域生态补偿机制就是在发挥政府的补偿主体作用的前提下,适当划分政府和受益部门或企业或人员的补偿责任,制订和执行流域生态补偿政策的机制,保护巢湖流域的生态安全,实现流域内城乡生态公平,促进水资源可持续利用。在这一机制中,补偿主体应该是:环巢湖流域河流中下游及环巢湖的各受益城市政府部

门;排污企事业单位或个体工商户;排污城镇单位或居民;排污规模养殖水产畜禽业主或大户;造成水土流失的单位或个人;取水资源的单位或个人。补偿对象应该是:水源区人民政府;水源区退耕还林、植树造林、防止水土流失的单位和个人;减排企事业单位或个体工商户;减排规模养殖水产畜禽业主或大户等。

生态补偿标准的确定是生态补偿研究的难点和关键,较常用的计算方法是费用分析法,即从流域上游生态建设与环境保护所付出的成本角度进行测算^[8],也有机会成本法即水源保护区为保护整个流域的生态环境所放弃的经济收入和发展机会等^[9]。笔者综合前述两种计算方法,认为巢湖流域生态补偿补偿标准的测算,主要考虑三个指标:其一是农村地区进行生态环境保护所开展的各项措施直接发生的投入成本,包括人力、物力、财力的直接投入(扣除农业、农民自己从生态投入中直接获得的收益);其二是为了维护生态功能,中上游地区所采取的限制部分产业发展和关停、并、转原有的部分企业、耕作而遭受的潜在发展损失;其三是今后巢湖及环湖发展规划为进一步改善水质和水量而新建生态环境保护设施、新上环境污染综合整治项目等方面的延伸投入。

(三) 依法保障防治农业源污染工程项目的实现

补偿依托项目管理实施环境政策是发达国家在农业环境保护上的一条成功经验。针对巢湖流域农业生产中的化肥农药不合理使用、畜禽粪便得不到资源化利用、作物秸秆随处丢弃、农村生活污水和垃圾的无序排放,应尽快建立相应的废弃物综合利用生态补偿项目,改善生态环境^[10],重点包括:

1. 减施化肥和农药生态补偿项目 对于巢湖内继续从事农作物种植并在大量使用化肥的农民,一方面要严格控制化肥农药的运输和销售,另一方面应对在作物种植过程中不再施用化肥和农药的农民进行补偿。补偿的标准是以有机肥与化肥的有效成分市场差价为参考进行补贴以及农户因不施用农药而造成的经济损失,使有机肥价格等于甚至低于化肥价格,增强有机肥的市场竞争力,激发生产者生产以及农民购买和使用无害化有机肥、农药的主动性和积极性。对商业有机肥生产者予以补贴,以使其降低单位产量有机肥的生产成本,销售过程中对无害化有机肥购买者直接进行补贴。

2. 人畜禽排泄物资源化利用生态补偿项目

目前实行人畜禽排泄物达标排放,推广“猪—沼—果、菜—经—茶”等生态模式,经过生物发酵后作为优质有机肥料使用。除此之外还要加快制定巢湖规模养殖场污染治理方案,建设一批规模化畜禽养殖场污染治理示范工程,划定滨湖生态带禁养区、控养区,加强对新建养殖场的监督管理发挥示范带动作用,补贴方式主要采用所需建设材料和设备的购置费用和生态农业生产模式的技术扶持。实施清洁家园行动计划,推行巢湖周边农村环境连片综合整治。选取规模较大、地处巢湖水体汇水范围内或当地丰水期水环境问题突出的村庄开展农村环境连片综合整治;农村生活污水以分散治理为主,农村生活垃圾以集中收集处理为主。推进农村生态示范建设。

3. 秸秆综合利用生态补偿项目尽快提高利用率 大力推广作物秸秆堆制还田,加快秸秆综合利用步伐,减少大气污染。积极推广可降解地膜,采取激励措施鼓励农民积极回收农地膜,提高回

收利用率。

4. 水土保持的生态补偿项目 在巢湖流域上游的山地丘陵地带、富磷地带,保持原有森林、植被保护的规模、效果的同时,要加大其它地区特别是引用水源上游的森林、植被的培植、保护,以涵养水源,保持水土,避免对环巢湖河流及巢湖湖区水体、河床的生态威胁、危害。上级政府、当地政府、下游政府及企业、生态受益人必须以资金、技术、人力等补偿育林护土项目。这项工程既有利于提高巢湖流域农村地区的森林、植被的覆盖率,保护农村地区的生态环境,又有利于保护巢湖水资源安全。

最后需要说明的是,在上述项目开展和循环经济推进过程中,应遵循“谁受益谁补偿,谁污染谁付费”的基本原则,要求下游地区对上游地区、开发地区对保护地区、受益地区对生态保护区进行财政转移支付,并辅之以资金技术补偿以及市场机制的牵引,从而实现巢湖流域城乡一体化协调发展的和谐进程和局面。

参考文献:

- [1]王清军,蔡守秋.生态补偿机制的法律研究[J].南京社会科学,2006(4):73-74.
- [2]钱水苗,王怀章.论流域生态补偿的制度构建[J].中国地质大学学报:社会科学版,2005(5):80.
- [3]俞树毅,柴晓宇.我国流域管理模式创新及法律制度供给[J].甘肃社会科学,2008(6):117.
- [4]汪洁等.巢湖农业面源污染控制的生态补偿措施和政策思考[J].中国农学通报,2009(25):296.
- [5]殷福才,孙莉宁.“巢湖流域水污染防治规划”解读[J].环境保护,2009(05):12.
- [6]闫海.松花江水污染事件与流域生态补偿的制度构建[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2007(1):25.
- [7]李挚萍.环境法的新发展:管制与民主之互动[M].北京:人民法院出版社,2006:317.
- [8]魏楚,沈满洪.基于污染权角度的流域生态补偿模型及应用[J].中国人口·资源与环境,2011(6):135.
- [9]李晓光,苗鸿,郑华,等.机会成本法在确定生态补偿标准中的应用:以海南中部山区为例[J].生态学报,2009(9):4875-4883.
- [10]邢可霞,王青立.德国农业生态补偿及其对中国农业环境保护的启示[J].农业环境与发展,2007(1):1-3.

(责任编辑:廖彩荣 英摘校译:吴伟萍)