



# 论“两型”视角下农村环境保护机制的完善

卿 漪

**摘 要:** 加强农村环境保护是“两型社会”建设的重要组成部分。我国农村环境污染主要来源于城市过度开发、农村工矿业污染、农业面源污染和农村生活污染。“两型”视角下加强农村环境保护必须建立健全有效的法律机制、科学完备的监管机制和整体联动的社会参与机制。

**关键词:** “两型”社会建设；农村环境保护；完善机制

2007 年 12 月 14 日,国家批准武汉城市圈和长株潭城市群为“两型”社会建设综合配套改革试验区,这是国家实现经济、社会、环境协调发展的重大战略举措。在“两型”视角下,完善农村环境保护机制具有重要的现实意义。

## 一、研究“两型”视角下加强农村环境保护的意义

### (一) 农村环境保护是“两型”社会建设的重要组成部分

1.“两型”社会是指“资源节约型、环境友好型”社会。资源节约型社会是整个社会经济建立在节约资源的基础上,以尽可能少的资源获得最大的经济效益和社会效益;环境友好型社会是一种以遵循自然规律为核心,以环境承载能力为基础,人与自然和谐共生的社会形态<sup>①</sup>。资源节约和环境友好不是平行的两个理念,而是渐进的两个层次。资源节约是环境友好的基础,实现环境友好,社会必然节约资源。

2.综合配套改革,即要全面发展涉及区域经济一体化、城乡统筹发展、优化产业布局、环境生态管理等多个子系统。从行政地域的划分来看,武汉城市圈和长株潭城市群都有农村区域,所以“两型”社会建设必然涵盖统筹城乡发展、强化农村环境管理。另外,农村环境保护与城市环境保护相互影响。一个好的农村环境可以为城市环境提供一个良好的自然生态系统,削减城市环境污染。

3.我国农村人口约占全国人口的 60%,农村地域占国土面积的 90%左右<sup>②</sup>。农村环境是构成我国环境的主体,农村环境污染直接影响农业产量、农产品质量和农民收入,是阻碍农村“两型社会”建设的主要因素。很显然,没有农业的“两型”,就不可能实现整个经济发展方式的转变;没有农村的“两型”,就不可能有整个社会的“两型”。因此,农村环境保护是“两型社会”建设的重要组成部分。

### (二) 加强农村环境保护是促进农村经济社会可持续发展的必然要求

1.农村环境质量是农民群众生活质量的重要组成部分。随着经济社会发展,广大人

<sup>①</sup>原二军:《什么是“两型社会”》,载《中国环境报》2009 年第 6 期,第 8 页。

<sup>②</sup>严立冬、孟慧君、刘加林、邓远建:《绿色农业生态资本化运营探讨》,载《农业经济问题》2009 年第 8 期,第 18 页。

民群众对改善农村环境质量的呼声越来越高。近年来,国家环保部接到的群众来信、来访中,反映农村环境问题的来信占总数的 70%、来访占 80%。

2. 农业是“两型”社会不可或缺的基础环节。经济发展以环境为条件,农业生产以良好的农业自然资源和农业生态环境为基础。农村环境污染和生态破坏将从根本上破坏农业生产的物质基础,致使农产品质量下降或减产,危及农业生态安全,并以此阻碍农村经济可持续发展。

3. 我国加入 WTO 后,一些发达国家凭借自身环境保护的优势,以环境保护和人体健康为名设置绿色贸易壁垒,这对我国农村环保提出了严峻挑战。

### (三) 加强农村环境保护是解决当前严峻环境形势的重要举措

国家环保部《2010 年中国环境状况公报》指出:“农村环境问题日益显现,农业源污染物排放总量较大,局部地区形势有所好转,但总体形势仍十分严峻。突出表现为畜禽养殖污染物排放量巨大,农业面源污染形势严峻,农村生活污染局部增加,农村工矿污染凸显,城市污染向农村转移有加速趋势,农村生态退化尚未得到有效遏制。”这些问题不仅严重影响环境的质量和广大农民群众的身体健康,也严重阻碍着“两型社会”的健康发展。

## 二、有悖于“两型”社会建设的农村环境问题成因分析

### (一) 农村环境主要污染源

1. 随着我国工业化、城镇化步伐的加快,农村自然资源被过度性开发的程度也越来越严重。农村作为城市工业发展的原材料基地,森林过伐、矿藏过采、草场过牧等过度开发,造成了农村地区土地沙漠化、水土流失等多种生态问题。再加上农村作为城市工业废弃物的堆放地,还遭受城市工业废水、废气及固体废物的污染,这些都是造成农村环境恶化的重要成因。

2. 在城市工业化加速的同时,农村工业化、城镇化的脚步在加快,农村招商引资力度也在加大。特别在近几年承接产业梯级转移中,一些污染企业进入农村地区,现有的农村企业布局分散、工艺落后、污染物直接排放等,造成了地下水污染严重、土地盐碱化或酸化,有的甚至造成整个周边区域的重金属污染。

3. 农业面源污染主要是指农民在提高劳动生产率的过程中,过度使用现代农业手段,如不合理地施用化肥、农药等。还有一些小规模的家禽养殖场,因规模小未列入环保部门的监管,日积月累地直接排放废水、废物、废气严重污染了地表水和地下水,污染土壤和大气环境。另外,污染水环境的还有不合理添加饵料的水产养殖、不科学的网箱养殖,污染大气环境的农业秸秆就地焚烧等。

4. 随着农村经济的快速发展和农民生活水平的不断提高,农村生活污染也愈加严重。据有关数据统计,我国农村每年排放生活污水约 90 多亿吨,产生生活垃圾约 2.8 亿吨<sup>①</sup>,而对农村生活垃圾的治理和农村生活污水的治理,我国绝大多数地区尚处于无人管理的状态。

### (二) 农村环境污染的深层次原因

1. 法律制度的不健全。我国涉及农村环境保护的法律法规较多,但还没有形成一套健全有效的法律制度。(1)在立法指导思想方面,重经济发展轻环境保护,重城市污染防治轻农村自然资源保护。(2)在法律法规方面,被视为我国综合性环境基本法的《环境保护法》仅对农业环境保护简单地涉及,专项法《农业法》中对农业环境保护规定多是原则性的,可操作性不强。《土地管理法》、《乡镇企业法》有部分防治农村环境污染的条文,《农业技术推广法》中涉及了农业环境保护技术的内容,但适用性和可操作性都不强。新修订的《水污染防治法》比较具体地规定了“农业和农村水污染防治”,但也只能单方面地规定农村水污染防治,不能将农村环境、农村自然资源和农业环境的保护统一协调起来<sup>②</sup>。(3)在执法部门方面,农村环保涉及到环保、农业、林业、水利、建设、国土等多个部门,各部门工作职能有所交叉,出现了

①林涛、李倩、张佳、韦海民:《我国新农村建设中生态环境保护对策研究》,载《经济研究导刊》2009年第5期,第22页。

②王娅丽:《农村环境现状研究及防治对策》,载《资源与环境科学》2011年第8期,第13~14页。

都管却都管不好的局面,特别是没有统一监管的组织机构和协调机构,缺乏对管理机构不履行法定职责责任追究和公众对执法机关的监督,使得政府部门的农村环境保护监管责任难落实。

2. 城乡二元结构的不平衡。长期以来,“重城市、轻农村,重工业、轻农业,重点源、轻面源”的环保城乡差距十分突出,农村环保欠账过多。一是国家财政投入不足。国家对农村环境保护基础设施的投入远远少于城市,即使在城镇化过程和新农村建设中,环境保护基础设施的建设往往滞后于城镇建成区的扩张速度。到目前为止,我国很多省、市还没有建成一个乡镇污水处理厂,垃圾填埋场建设进度缓慢,有的填埋缺乏防渗、防臭等无害化处理。二是部门监管不力。我国大部分乡镇没有建立专门的环保机构和队伍,普遍没有开展环境质量监测工作,各县级环保部门执法工具和装备落后,“无人管环保、无力管环保”的现象普遍存在。三是污染控制模式不当。我国现行农村污染控制模式仍然套用城市的“行政命令、末端治理、点源控制”的管理模式,这与农村点源污染和面源污染共存、工业污染和生活污染混合的现状是不相符合的。

3. 导向机制的不完善。首先,现行政绩评价机制造成部分地方领导“两型”意识不强,特别是一些经济欠发达地区的领导,有的甚至不惜以牺牲农村环境为代价,盲目引进一些被沿海地区淘汰的高耗能、重污染项目。其次,社会参与度不高。由于农村环境保护本身是一项公益性很强、没有投资回报或投资回报率较小的事业,对社会资金缺乏吸引力,加上农村单体市场规模小,其基础设施建设和运行难以进行市场化运作。再次,农民主动参与农村环境保护的积极性不高。我国农民受经济、文化基础、社会环境、政治等因素的影响,环境意识较低,一些落后的生产、生活习惯,给农村“两型”社会建设带来巨大的环境压力。我国在环境利益的调整上,忽视农民环境权益的维护。在利益调整的手段上,忽视采用市场的、经济的手段去调动农民保护环境的积极性和自觉性。

### 三、“两型”视角下加强农村环境保护急需完善的几个机制

#### (一) 健全有效的法律机制

1. 健全法律体系。随着农村环境的日益恶化,构建健全有效的农村环境法律体系刻不容缓。关于农村环境法律体系的构建设想,笔者更主张专门制定《农村环境保护法》,用于调整和规范农村环境污染、农村生态保护以及农村开发规划等。与此同时,补充完善《宪法》和《环境保护法》中农村环境保护的有关内容,并且根据农村环境污染的特点及地域性特色,加快单项领域立法和地方立法。

2. 创新法律调整手段。我国的法律调整手段要改变以往单一依赖行政命令的方式,运用生态补偿、绿色补贴等经济手段,向多手段、综合性治理方式转变。在这方面,欧美发达国家利用税收、补贴、价格等经济手段引导农民采用环境友好生产方式值得我们借鉴,如瑞典、芬兰制定了化肥税等约束性政策,通过环境保护税的苛政加重污染者的税收负担,使其外部成本内部化,所得税收专项用于农业环境保护。法国实施“农场土地合同”计划,从1999年开始,对规定农场达到农场主和政府自愿签订合同的环境目标,政府提供相应的补贴<sup>①</sup>。

3. 严格技术标准。欧美发达国家制定门类齐全、操作性强的农村环保技术性法规,如欧盟颁布的水框架指令、硝酸盐指令、污染预防和控制综合指令等,对农村环保工作严加监管。我国在技术标准建设方面,要加大与国际接轨,严格农用化肥、农药的使用标准,完善农产品的生态标准、农业生产资料的生态标准以及市场准入标准等。

#### (二) 科学完备的监管机制

1. 理顺监管职责。在多数欧美发达国家,农村环境保护工作由环保部门统一管理,负责立法和执法、制订标准、开展监测和发布信息。我国农村环境保护工作存在多头管理的现象,必须合理确定各部门监管职责,适当加强各级环境污染防治专门机构特别是要加强农村基层环境污染防治的编制与职能建设,合理划分中央与地方的环境事权,形成职责分明、协调合作、共同参与的管理机制。

<sup>①</sup>王夏晖等:《农村环境保护:国内外的经验、做法与启示》,载《生态保护》2009年第6期,第24~26页。

2. 提升监管能力。我国要加大农村污染治理基础设施能力建设,如设立农村垃圾统一收集、运输、处理系统,逐步实现垃圾无害化、资源化处置;配备污水处理设施、改善农村水源污染现状等。其次,要加强农村环境行政执法的能力建设,要配备相应的监测、监察设备,要安排专人专职负责农村环境污染防治工作,在乡村要建立环境污染防治义务监督员制度。

3. 科学设定监管方式。欧美发达国家对农村环境污染进行分类控制与监测,分别对点源污染和面源污染以及对面源污染中不同的类型都实行分类控制与监测。在水源保护区全流域范围内,对农田轮作类型、施肥方式、施肥时期、施肥量、肥料品种等推行农田最佳养管理。我国的农村环境管理要区别于城市环境管理,对点源工业污染、面源农业污染和农村生活污染采取不同的控制与治理方法。

### (三) 整体联动的社会参与机制

1. 政绩评价机制。政绩评价是领导干部的“指挥棒”、“风向标”,将“两型”建设考核纳入当地政府考核目标体系,实施绿色GDP核算和考评标准体系,这将从根本上调动地方政府对于“两型”建设的积极性与自觉性,促使地方经济的发展由数量竞争向质量竞争的转变,促使各级领导者致力于追求经济发展、环境优化、社会进步的综合政绩。建立绿色政绩考核机制要在政绩考核指标体系中包含经济发展、社会发展、人民生活、生态环境等几类大的指标,要根据不同区域的生态功能,制定分类考核指标体系和相应权重,充分发挥考核的导向、激励和约束作用。

2. 农民主体参与激励机制。“两型”社会建设不会一蹴而就,农村环境保护工作是一项系统工程,涉及农村生产和生活的各个方面,需要全社会的广泛参与。发挥农民的主体作用是推动农村环保工作和“两型”农村建设的动力来源。首先要培育农民的“两型”意识,要让农民接受“两型”农村的规划,养成现代文明的习惯,倡导和实践资源节约、环境友好的绿色生产、生活方式,达到人与自然和谐发展。其次要建立有效的公众参与机制,在自愿互助的基础上,引导和鼓励成立农业协会积极和完善农业经济组织,根据利益相关主体和相关利益要求,探索农民自主治理环境的路径。湖南省浏阳市葛家乡金塘村通过环保自治实现了从养殖污染大村到生态环保新村转变,其“村民环保自治模式”获得了国务院副总理李克强、环保部部长周生贤的充分肯定。主要做法是成立农民环保促进会,经村民代表大会讨论和通过了《金塘村环境保护村规民约》,明确规定村民个人的环保责任,对于村里涉及到环境的重大问题或纠纷实施环保听证制度<sup>①</sup>。

3. 社会投融资激励机制。农村环境保护投融资涉及的内容很广,需要大量的资金支持,主要依靠政府直接投资农村环境保护的方式不能满足现实的需要,必须转变政府职能,有效地引导和激励市场机制发挥作用,以促进农村环境保护获得稳定、充足的资金来源。要探索农村污染治理的市场化运作模式。充分发挥政策引导和市场机制“两只手”的作用,以优惠的政策吸引社会资金参与农村基础设施建设和运营管理,实行共同管理、共同经营、共同受益,同时按照谁受益、谁出钱(或出工)的原则和方式,形成投资主体多元化、建设项目业主化、筹资方式社会化、运行机制市场化的局面。

■ 作者简介:卿 漪,湖南农业大学经济学院博士生,湖南省岳阳市环保局副局长;湖南 长沙 410128。

■ 责任编辑:于华东

<sup>①</sup>雷玉琼、朱寅茸:《中国农村环境的自主治理路径研究——以湖南省浏阳市金塘村为例》,载《学术论坛》2010年第8期,第130~133页。