

科学发展观下的农村环境政策创新研究

宋岭¹ 赵海霞²

(1. 新疆大学 经济管理学院 新疆 乌鲁木齐 830046; 2. 南京农业大学 公共管理学院 江苏 南京 210095)

摘要: 当前农村环境污染、生态破坏日益严重,成为制约农业可持续发展、农村环境改善与农民身体健康的重要因素。贯彻与落实科学发展观,实现城市与乡村、环境与经济的统筹协调发展,农村环境政策何去何从?本文首先分析当前环境污染的现状及面临的压力,接着从环境政策体系及个别具体的环境政策两个方面对环境政策在农村的不适应性进行分析,最后从移植成功的城市环境保护政策、加强环境立法、向引导性环境政策转移及建立“谁受益、谁补偿”的环保新机制四个方面提出农村环境政策的创新之路。

关键词: 科学发展观 环境保护 环境政策 创新

中图分类号: X3 **文献标识码:** A

改革开放 20 多年来,中国农业发展取得了举世瞩目的成就,以不到世界 10% 的耕地,基本解决了世界 22% 人口吃饭问题。近年来,中国在强化工业和城市环境污染治理的同时,也把农村环境保护工作摆上了重要议事日程,采取了积极的措施。通过调整农业结构,发展生态农业、有机农业,提高农业生产的环境效益和经济效益;通过实行退耕还林、退田还湖,加强秸秆还田、禁烧,保护农业和农村生态环境;开展农村环境综合整治,面向农民开展环境宣传,防治农业全面污染。但是,由于中国农业的整体水平不高,科技含量和农民环境意识较低,特别是长期以来农业生产还相当粗放,带来的资源短缺、生态破坏和环境污染问题日益明显,已成为制约农业可持续发展、农村生态环境改善和农民身体健康的重要因素。

一、农村环境现状

由于农村环境污染的分散化及我国环境监测技术低水平的制约,有关农村环境污染现状的数据资料还相当缺乏,因此对农村现状的考察只能通过环境状况公报及环境保护会议报告略见一二。

纵观 1990 年以来的环境状况公报及重要环境保护会议报告,对我国农村环境污染过程就会有清晰地认识。1992、1993 年环境状况公报论及“全国大江大河的水质状况基本良好,流经城镇的河段污染较重”,而 1994 年提及“全国各大江河均受到不同程度的污染,并呈发展趋势”,两者相比,后者显然是恶化了。而 1995 年以前没有单列农村环境状况也说明了农村环境从潜伏积累到迸发的过程。1995 年中国环境状况公报指出“随着乡镇工业的迅猛发展,环境污染呈现由城市向农村急剧蔓延的趋势,……乡镇工业的污染物排放量呈快速增长的趋势,加剧了生态环境的破坏”。1999 年的环境公报中用语是“农村环境质量有所下降,生态恶化加剧的趋势尚未得到有效遏制,部分地区生态破坏的程度还在加剧”。2000 年全国环境保护工作会议报告与工作要点中分别指出“环境污染的结构有所变化,工业污染所占比重趋于稳定甚至降低,生活和农业污染比重逐渐加大”、“当前全国环境形势依然严峻。生活污染和农业污染出现加重趋势,生态破坏的范围继续扩大”。2001 年的环境公报中没有单独列及农村环境状况,但从国家环保总局有关人士的谈话中也可窥见一斑,“在‘九五’期间,我国城市工业污染得到基本控制,农村和农业环境问题日益突出”。通过对江苏省的环境统计资料进行整理同样可知,江苏省的农村环境污染加剧了,如农村工业废水、废气及固体废弃物污染 1996 年比 1986 年分别增长了 17.3%、107.5%、53.7%,而且分析近年来的变化,呈现不同程度的递增趋势。由此我们可以得出结论:我国近十几年来的农村环境污染是加剧了。

二、我国农村环境面临的严峻形势

我国农村近年来面临着非常严峻的环境污染增加形势,城市的一系列污染物不断向农村扩散,农村本身的粗放生产经营方式及分散化的生活方式,加上农村环保机构的长期缺失和

农民自身环保意识的薄弱，及广泛存在城市与农村之间资源环境权益的不平等性，导致一些环境政策在农村得不到很好的实施，造成农村环境状况的恶化。

（一）城乡环境权益的不平等

随着工业化、机械化的大规模发展，以及农村产业结构的调整，我国的一些农村逐步走上了“工农相结合”的发展道路，这虽然对农村的经济发展以及农民的就业和生活水平的提高起到了推动作用，但同时也为农村的环境保护工作带来了巨大的压力。在生产上，由于农村具有较丰富的自然资源而成为城市的原料输入地，也就相应成了因供应城市原材料而导致生态破坏的直接受害者。在生活方式上，农村生活居住以一家一户一院的形式为主，生活废物因为基础设施的缺失一般直接排入其生活的环境中，而城市的生活废弃物一般以有序的方式转移出其生活的环境，由此农民自觉不自觉地成了部分城市污染物质的接受者。加上城乡生活水平的不同，城市居民人均资源消耗远高于农村居民，排出的污染物的成分也远比农村生活污染物复杂，加剧了城乡之间的不平等。近年来随着城市环境污染的加剧，为解决城市污染企业扰民问题，许多城市都提出了经营城市的理念，用转换污染企业现有土地的方式，实行污染企业搬迁，实施“退二进三”。这些做法而且还被作为经营城市、解决城市环境问题的典型经验而大力推广。这种污染企业搬迁、产业转移也就意味着城市污染向农村的转嫁，由此造成无法估价的重大经济损失则自觉或不自觉地摊到了农民的头上，而农民却得不到应有的补偿。在环境政策的宏观层面上，没有体现农村和城市在享用环境资源和环境容量、承担环境破坏和环境污染后果的不平等。农村环境污染“人多势众”，不仅受到来自农村内部的污染和破坏，还受到外部城市的污染转移，而且农村环境治理“点多面广”，农村基础生活设施建设因耗资巨大还没有得到任何正式提议，因此，农业生产、农民生活所造成的环境污染和生态破坏还将持续下去并越来越严重。

（二）农村环保机构长期缺失

环境保护政策需要有专门的机构来执行，而农村环保机构的匮乏导致了无人管、管不了的尴尬局面。目前，我国最基层的环保系统是县一级环保机构，少数乡镇一级设置有环保办公室、环保助理、环保员等环保机构，县级环保部门包括部分乡镇的专职环保人员还不到农村总人口的万分之一。2003年，江苏省乡镇兼职环保人员只有202人，仅占全省环保系统实有总人数的2.5%。而且他们在农村的工作仅限于农村工业这一块，对于农村生活和农业环境涉及很少。环保工作分散在各个相关部门，如林业局、农业局、城管办、交通局及水利部门等。部门利益不协调，导致谁都不管或不能进行有效的综合管理。环保机构的隶属关系复杂，不能很好地贯彻实施环保法规、政策，同时也缺乏针对各地农村行之有效的具体规定，许多工作很难落实。在农村环境政策方面，强制性规范少，而一些奖励性环境政策法规与农村的经济发展又相矛盾，所以在农村环境保护方面缺乏法律支持和民意支持。来自多方面的干涉使基层环保局感到力不从心，许多时候为了保证地方的经济发展，环保局不得不妥协，从而导致污染和破坏环境的行为发生。

（三）农村环保投入严重不足

环保投资水平是削减污染物总量、改善环境质量的第一动力源和主导力量。国际经验证明，解决环境污染问题，需要巨额的资金投入。环保投入占国内生产总值(GDP)的比例，达到1%-1.5%可以基本控制污染；达到2%-3%才能逐步改善环境。我国在“八五”期间，用于污染防治的投入约占GDP的0.7%-0.8%，“九五”期间依然不到1%，实践证明这一比例难以有效控制污染。如果说我国环保总投资不足的话，那么农村环保投资更是严重不足，这一点从城市与农村环保投入的强烈反差可以看出。以江苏省为例，从投入总量分析，目前，城市环境保护投资指数平均达到2.44%；从投入类型看，环境保护主要用于基础设施建设，2003年，江苏省环保投入中除用于重点污染源治理外，其余均用于环保基础设施建设，占到86.03%；从投入方向看，环保投入多局限于城市建成区，1986-1994年，城市环保投资占总

投资的比例由 68.5%上升到了 72.9%。近 20 年来,农村环境保护除各种创建示范点有少量投入外,绝大多数县(市)农村环保投入均为空白。与城市相对规范、较完善的基础设施相比,小城镇和乡村聚居点则显得十分落后,脏乱差现象突出,而且这种基础设施落后于经济和城镇化发展水平的现象,不仅没有随着经济水平的提高而显著改善,而且还有继续扩大的趋势。根据发达国家环境保护的经验,城市环保资金投入比例远没有达到治理环境污染与生态破坏的水平,加上城市与农村之间的巨大反差,可见农村环保投入是严重不足的。

(四) 农村居民环境意识淡薄

我国农村居民由于文化水平及经济发展水平的限制,长期以来缺乏环境保护的意识及观念。此外,由于我国农村居民的生活水平一直处于一种较低的状态,使其形成了一些不利于环境保护的生活习惯:垃圾乱扔、脏水乱倒……给其生活环境造成了一定的污染。从环境污染治理的角度同样可以反映农村居民环境意识淡薄。据统计资料显示,乡镇工业缴纳的排污费约占全国排污费征收额的 1/10,低于它的污染份额。有关部门的大型调查表明,乡镇企业的环境影响评价制度执行率仅为 22.7%,与城市大中型企业 100%的执行率形成明显的对照,“三同时”制度执行率(14.5%)与大中型企业的执行率(90%)也有很大的差距。^[1]正是由于这种不良的生活习惯和淡薄的环境意识,使我国农村的环境保护工作缺乏民众的支持和参与,同时也使一些环境政策在农村不能起到应有的指导作用,不利于环境保护工作的顺利开展。

总之,生态环境问题往往是由人们的行为造成的。现代行为科学已说明,人的一定的行为是一定的制度的反映和表象。不能简单地说人的某种行为不合理,而要看这种行为背后的制度合理不合理。即没有不合理的行为,只有不合理的制度。我国是在工业和城市环境已经受到严重危害的情形下提出了“预防为主,防治结合”的环境政策原则,并形成了系统而又较完善的环境政策体系,但我国的农村环境状况仍旧在环境政策得以执行的前提下急剧恶化,这不能不说明我国现有的环境政策在解决农村环境问题上有明显的不足甚至是失效。现阶段我国农村环境面临日益严峻的挑战,都说明了应对现有农村环境政策进行适当创新的必要性和迫切性。

三、现有环境政策在农村的不适应性评价

(一) 环境政策体系的不适应性

我国的环境政策从宏观上可分为管制性环境政策和引导性环境政策两大类,在实现生态环境资源有效配置即可持续发展战略中发挥两大作用:激励作用和遏制作用。然而由于制度的缺失,无论是哪一种在我国农村都表现出了一系列的不适应性。

首先,管制性环境政策在农村缺乏可操作性。以行政管理为主要手段的管制性环境政策因为农村环保机构的缺少和农村生产、生活方式的特点而失去可操作性。我国环境政策的制定和实施都基本上由政府直接操作,使用行政手段进行控制,而这种行政手段的实施需要相应的机构、人员及设备,但从目前的情形看,我国大多数农村地区尚没有在乡镇一级设置环保机构,并且由于农村生产、生活、居住以一家一户的形式为主,造成生产、生活的家庭化、个人化和无序化,因此使得这种行政管制手段缺乏可操作性。

其次,引导性环境政策在农村找不到市场。引导性环境政策重在调动、发挥环境关系中各方主观能动性,通过一定的鼓励、激励性手段引导其主动参与环境保护,采取有利于保护环境的行动。这种引导性环境政策的作用主要在两方面:一是激发起大众的环境意识,使其自觉地参与到环境保护中来,对自身和他人进行监督管理;二是利用经济激励手段调整其自身行为,以减少对环境的污染及损害。而在我国农村,由于农民的环境意识比较薄弱,引导性环境政策在农村找不到“市场”,导致这种激励手段目前起不到应有的作用。表现在两个方面,一方面,城市和农村在环境权益问题上存在的严重不公平现象致使引导性手段在农村未起到保护环境的作用。由于城乡地区在获取资源利益与承担环保责任上严重不协调,造成 90 年代中期以后环境污染向农村扩散,农村环境状况不断恶化,生态破坏范围在扩大,并导致各种自然灾害加重等,造成这种局面的根源是环境权益配置的不公平。另一方面,环境

补偿措施不到位,使农村居民保护环境的动力减少。根据受益者补偿原则,凡是从生态建设和环境保护中获利的受益者,包括自然资源的开发利用者、污染物的排放者、资源产品的消费者和其他生态利益的享受者,均应按照“谁受益、谁补偿”的原则,对生态环境的自身价值予以补偿,以避免经济生活中存在的“搭便车”现象。在现实生活中,农村地区自然资源和农产品向城市的转移以及城市污染物质向农村的转移对农村造成了一定的环境污染和生态破坏,农民不但没有受到相应的补偿,还因环境污染和生态破坏导致农产品质量和数量的下降而承担了环境责任。在我国西部一些农村,为了保护生态环境,强制农民进行养殖结构调整,对调整后农民收益的降低并没有给予适当补偿,或者补偿的措施不到位,不能使农民体会到这种改变的经济利益所在,从而影响了农民保护环境的积极性。

(二) 个别环境政策在农村不具有适应性

我国目前的一些具体的环境政策在农村有一定的不适应性。首先是“重末端治理、轻源头防治”的污染控制模式不利于农村环境问题的解决。由于农村面源污染治理难度大及家庭联产承包责任制度的先天环境治理缺陷:环境立法的缺位、村集体经济及行政权的弱化、单个家庭及个体行为的极大自由化,使得已经成为“公共事务”的环境污染和生态破坏的治理既缺乏强制性机制又缺乏激励性机制。其次是“谁污染、谁治理”原则的不适应性。随着污染治理方式由70年点的点源分散治理到90年代的集中控制与分散治理相结合,环境保护投资主体相应的扩展到企业和地方人民政府,企业负责解决自己造成的环境污染和生态破坏问题,而地方人民政府组织城市环境基础设施建设。依据这一原则,由城市生活和城市工业产生的污染向农村转移而导致的农村环境污染和破坏没有了治理主体;而农业税部分用作了城市基础设施建设资金。再如排污收费制度,尽管近年来我国的排污收费制度不断完善,排污费管理更趋向合理化,但排污费作为一种补偿的使用,被主要用来治理城市的环境,而对于污染物主要滞留地的农村却不包括在治理范围之列。

四、科学发展观下的环境政策创新

党中央提出的科学发展观已经成为我国经济社会发展的重大方针。科学发展观要求我们正确理解经济增长与社会发展、城市与乡村、区域之间发展等重要的辩证关系,其中统筹人口、资源、环境、经济、社会诸要素的关系,成为科学发展的重要内容,而经济社会和资源环境关系的协调,除了增强可持续发展意识之外,重要的是要在体制、机制和政策等方面进行改革与创新,其中政策体系的创新是改革的重点。面对农村面临的巨大环境压力,改革现有的与科学发展观不相适应的传统环境管理政策,建立符合市场经济规则的农村环境经济政策体系,是新发展阶段下控制农村环境污染恶化趋势,解决“三农”问题,全面建设小康社会的时代要求。

(一) 移植成功的城市环境管理制度

尽管中国农村环境与经济的矛盾冲突有别于城市,但城市环境保护积累的经验和各项管理制度足可以供农村环境管理借鉴。目前,要尽快移植推广农村环境保护目标责任制、农村环境综合整治定量考核、限期恢复治理、排污许可证制度和污染集中控制制度。根据各地具体情况,建立健全县、乡(镇)政府的环境目标责任制度和县、乡(镇)的环境综合整治定量考核制度,切实把农村生态保护和乡镇企业环境管理纳入各县、乡(镇)政府的工作日程。江苏省扬州市环境保护就是一个值得借鉴的例子,全市多数乡镇实行了乡镇长环保目标责任制,环保工作纳入政府目标并作为年终干部考核的内容,环保工作取得了一系列显著成绩。如全市先后完成了1725家乡镇企业的污染治理任务,取缔关停了179家治理无望的“十五小”企业;通过技术创新,推广清洁生产工艺,淘汰了一批能耗高、污染重的设备,20家乡镇企业获得“清洁文明生产企业”称号,30家乡镇企业通过了清洁生产审计,12家乡镇企业通过了ISO14000论证。乡镇工业废水排放达标率达到80.88%,废气排放达标率达到86.95%;80%以上的建制镇建成烟尘控制区和噪声达标区,空气质量基本稳定在II级水平;农村自来水普及率达到84.5%,饮用水源水质达标率达到91%。邗江区汉河街道已被评为苏中、苏北地区首家省级环境优美乡镇等。

（二）由政府管制性环境政策向引导性环境政策转变

我国农村环境问题外部原因是城市的污染转移和对资源的开发利用，内部原因是农村生产、生活活动。在实行家庭承包责任制以后，农村生产生活单位日益细化，对大量而分散的生产行为进行监督是不可行的，加上我国农村基层环保机构的缺乏，使一些靠行政手段来进行的管制性政策失去了可操作性。这必然造成农村环境长久持续的破坏和污染。所以，政府管制性环境政策应向引导性环境政策转变，利用经济刺激、经济补偿等手段来使农民自愿的规范自己的行为。这种刺激和补偿一定要在经济利益许可的范围内尽量加大，尤其在初始阶段，让农民能充分感受到由于环境保护带来的经济利益，否则就只会重复过去的老路，不能起到应有的作用。

但不是说引导性环境政策就可以不要政府的参与，只是改变了政府的参与形式和参与阶段。引导性手段的实施要以政府职能的转变作为保障。政府在农村环境管理中主要承担的责任有：提高环境科学技术水平和改善环境信息获得手段，使农民获得有利于环境的生产技术和快速获得必要的环境信息；实行环境宣传和环境教育，提高全民族的环境意识；向社会提供环境信息，为社会公众监督创造条件；制定有关激励制度，使农民和相关企业资源参与到有利于环境的行动中，并从中受益；公平有效配置环境初始权益。

（三）加强农村环境立法

随着市场化程度的加大，鉴于自由竞争的市场机制本身固有的环境保护失灵缺陷，一定程度的环境保护强制性手段必不可少。基于农村环保法制建设滞后的现状，需要从农村的特殊性出发，构筑一个比较完善的、独立的农村环保法律体系，把农村环保独立出来，形成一个单独针对农村的环保法律体系。要在基本法中应增加综合性的农村环境管理法律，补充农村环境与资源保护法中欠缺的单行法。加强地方环境与资源保护的立法，全面具体落实农村环保法律法规，切实推动农村环保事业的发展。加紧对农村环境保护条例、农业污染物排放标准、农产品有害物含量标准等及其他相关法规标准的制定和修订工作。严格依法行政，加强执法监督，切实保证可持续发展的各项法律制度得以实施。

（四）建立“谁受益、谁补偿”的环保新机制

这一制度是为了解决城市和农村的环境污染和环境服务异向转移不公平现象。为保障城乡的共同发展，国内环境政策应当在平衡城市与农村利益方面下功夫，彻底改变疏于和忽视农村环境保护的倾向。可以借鉴国际贸易中建立的补偿机制，就象西欧对非洲、加勒比、太平洋地区国家签订的“洛美协定”中的价格差补偿原则，让发达国家在经济贸易中给予不发达国家价格差的补偿一样，在城市与农村、经济与环境、工业与农业的环境强烈反差之间建立一种补偿机制。

1、建立生态补偿制度。这是为了解决城市和农村在环境权益上的不平等现象而建立的一种损害赔偿制度。由于经济发达程度和生产方式上的原因，农村的环境一旦受到破坏就会很难恢复，会带来很大的损失，现实中城市确因本身产生的污染向农村转移，导致农村环境的恶化，因此在国内环境政策上城市应给予农村地区生态环境的补偿。

2、建立环境资源使用权的让渡受益机制。我国法律规定，公民平等的享有使用自然资源和环境容量的权利。但事实上，由于环境资源意识和经济生活水平的不同带来的对环境资源和环境容量需求的差异，造成了农村居民和城市居民对环境资源使用权的绝对不平等，农民在无形中就将自己合法享有的环境资源和环境容量的部分使用权无偿让渡给了城市居民。为了避免这种不公平，应建立一种环境资源使用权的让渡机制，使无偿的权利让渡机制转化为有偿的经济利益补偿机制。

总之，适应科学发展观的要求，农村生态环境的改善要从环境政策体系的改革与创新入手，改革与现阶段不相适应的环境管理制度，建立与市场经济相适应的环境保护政策创新机制，最大限度地提高广大农民的环境保护意识与公众参与度，尽快建立一个有效的农村环境保护政策体系，为农业持续发展、农村生态环境改善与农民生活水平提高提供制度保障。

参考文献:

- [1] 李周等著. 环境资源与发展 [M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2000 年 1 月版.
- [2] 乐小芳等. 论我国农村环境政策的创新 [J]. 中国环境管理, 2003 年第 3 期.
- [3] 赵春. 建立适应农村发展需要的新环境政策体系 [J]. 黑龙江省政法管理干部学院学报, 2004 年第 1 期.
- [4] 杜万平. 构建区域补偿机制 促进西部生态建设 [J]. 重庆环境科学, 2001 年第 5 期.
- [5] 江苏省环境保护局. 江苏省环境统计资料, 1986-2003 年.
- [6] 夏光著. 环境政策的创新 [M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2002 年 8 月版.

Studying on Innovating Routes of Environmental Policy in Countryside under Scientific Development View

SONG Ling¹ ZHAO Hai-xia²

(1. College of Economic and Management, Xinjiang University, 830046

2. College of Public Management, Nanjing Agricultural University, 210095)

Abstract: What are about country environmental policies under scientific development view? In this paper, the status quo and pressure of environmental pollution faced us were discussed at first. Then from two sides that are the whole of environmental policy system and several material policies, we discussed the non-adaptability of policies in country. At last we proposed innovating routes of country environmental policies which are transplanting successfully environmental policy of city, strengthening environmental legislation, transforming to guiding policy and establishing new institution of “who is benefited, who compensates”.

Key words: scientific development view; environmental protection; environmental policy; innovation

收稿日期: 2005-3-28

作者简介: 宋岭 (1943—) 新疆塔城人, 新疆大学经济管理学院教授, 新疆大学西北少数民族研究中心社会经济研究室负责人, 专职研究员, 本项目主持人。研究方向: 区域经济和资源经济。