

JIANSHE HUANJING YOUHAOXING SHEHUI
SHIJIAN YU TANSUO

建设环境友好型社会 实践与探索

石建斌 主编



社会科学文献出版社

建设环境友好型社会 实践与探索

(下 卷)

石建斌 主编

红旗出版社

目 录

(下 卷)

第八篇 实践探索与理论探讨(下)

生态之光

- 江苏省东海县创建国家级生态示范区纪实 刘恩席 袁青松(1021)
- 浅议我国水资源生态经济补偿 兰雅莉(1025)
- 石家庄市水资源污染现状及实现可持续利用的对策研究 李 冬(1030)
- 实施排污许可证制度 确保污染物总量控制 李 秉(1036)
- 城市绿化水平与生态环境质量的关系研究 任振科(1040)
- 城市居住区文态环境与生态环境的研究 温志刚(1044)
- 城市可持续发展能力的现状评价与综合研究 詹晓娟(1047)
- 构建循环经济体系 打造绿色衡水 周迎久(1052)
- 构建绿色家园 走向生态文明
- 隆化县生态示范区建设工作纪实 周辰峰 吴国栋(1055)
- 浅论天佛指山自然保护区松茸繁衍环境的保护和开发 吴春镐(1059)
- 环境执法现状及其责任制建设浅析 唐福成(1063)
- 大力发展循环经济 建设环境友好型社会
- 河北省大城县环保局服务循环经济发展纪实 陈小光 李红梅(1067)
- 借沼造势看武邑
- 国家级贫困县文明生态创建成功的启示 刘向丽(1072)
- 推进垃圾集中处置 破解长效管理难题
- 着力打造村容整洁的社会主义新农村 李玉兵(1074)
- 企业要信贷 先亮“环保色” 周建国 王 蔚 高 杰(1079)
- 守好环境保护的大门 王世平(1082)
- 树立科学发展观 建设生态文明城市 孔 利(1085)
- 多措并举 综合治理 着力打造绿色新丛台 韩少华(1087)
- 转变经济增长方式 走可持续发展道路 陈卫兵 陈 宇(1090)
- 加大环境保护力度 构建环境友好型新峰峰 李建峰 杨永兵(1092)
- 打造精品濠河 营造自然和谐的生态空间 陈其林(1094)
- 全力建设生态区 构建和谐新江宁 吴正春(1101)
- 如何改善和优化发展环境 河北省内丘县环境保护局(1105)
- 用生态经济托起明天的紫塞明珠 牛丽梅(1107)

- 承德生态市建设有关问题的思考 刘艳东(1110)
- 构筑创建平台 打造精品社区 让“绿色”渗入更多社会细胞 陆 敏(1116)
- 加强水源地环境整治 保障群众饮用水安全 张智勇 史继文(1121)
- 努力探索环保宣教工作的途径和方法 推动环保事业健康发展
- 对涿州市环保宣传教育工作的调查与思考 丁桂林 李 波(1126)
- 充分发挥主城区在城市可持续发展中的作用 李志进(1131)
- 强化环境保护 发展循环经济 努力构建环境友好型社会 姚丽英(1138)
- 加强生态环境保护 推进实现“三个转变”
- 关于贫困地区农村环境与生态保护的思考 潘文良(1144)
- 浅析农村环境污染的原因及治理措施 姚学朝(1149)
- 加大投入 全面推进国家级生态示范区建设 颜廷勇(1152)
- 确立“统筹治污”理念 增强县域环境效益 耿 耿(1156)
- 发展循环经济 建设生态城市 徐洪喜(1158)
- 落实科学发展观 全力打造生态和谐新巫山 周 刚 侯义高(1163)
- 发挥人民政协优势 为构建和谐河北贡献力量 文彬华(1168)
- 整治环境污染 排除环境安全隐患 黑龙江省望奎县环保局(1170)
- 镇沅县实现环境保护可持续发展的思考 郭春梅(1172)
- 高度重视环保工作 努力实现可持续发展
- 关于旺苍环保工作的调查 雷全德 汪 勇(1176)
- 实施生态扶贫工程 推进社会主义新农村建设 柏伦章(1182)
- 依法保护水资源 综合实施水污染防治
- 永胜县实施《水污染防治法》情况 陈孟华(1186)
- 万众一心 群策群力 打好水葫芦歼灭战
- 记安居区“全省水葫芦综合治理示范行动” 黄山河(1190)
- 洱海哪得清如许 为有洱源活水流
- 洱源县环境保护局四年发展纪实 闻伟泉(1193)
- 为了蓝天碧水
- 四川省华蓥市环境保护工作纪实 廖兴春(1197)
- 实现经济、环保“双赢” 构建和谐宣汉 唐纯国 李 萍(1200)
- 黄荆(省级)自然保护区资源保护和生态旅游的调查报告 赵 萍(1203)
- 康定县生态建设与环境保护治理对策研究 廖建平 何泽涛(1207)
- 怎样发挥乡镇环保机构的作用 郭洪武(1210)
- 实现三个转变、加强环境保护的有效途径 乔兴荣(1212)
- 临沧市环境保护工作情况调研报告 云南省临沧市环保局(1218)
- 发展生态经济是青川全面建设小康社会的必然选择 赵本洪(1225)
- 勇于开拓创新 重树环保形象
- 渠县环境保护局先进事迹材料 陈春生 周小丰 苏小莲(1228)
- 做好环境保护工作 建设环境友好型东川 许里春(1232)

采取有效保护措施 防治阳宗海水污染	陈继清(1234)
华宁创建绿色饭店见成效	付 刚 沈胡兰(1236)
做好各项环保工作 提高我区环境质量	施 艳(1238)
坚持防治并重 改善水环境质量	
——四川省蓬溪县切实加强洛江流域水污染防治工作	荣传军(1242)
晋宁树起环保新旗帜 再造新昆明美好山川	陈兆流 贺 涛(1245)
保护嘉陵江 爱护母亲河	
——四川省广安市武胜县保护嘉陵江纪实	刘 源 陈庆余(1248)
统筹工业强县与环境保护协调发展	李光界 景 平(1251)
以生态环境建设促发展 全力打造生态名区	
——新疆乌鲁木齐水磨沟区国家级生态示范区建设	李会议(1255)
基层环保:从“软执法”到“硬执法”	张凡记(1258)
浅谈经济欠发达地区建设项目环境管理现状与对策	唐先明(1261)
人与自然的和谐与可持续发展	马锡双(1265)
加强城区环境保护 创建宜居社区	
——新市区“天山杯”暨“亚心之都”杯竞赛活动综述	
.....	许建平 梁 军(1268)
环保伟业铸辉煌 与时俱进求发展	李 非(1272)
努力创建文明单位 推动全区环保工作	
——大庆市萨尔图区环保局开展文明单位创建工作的几点做法	
.....	康庆和(1275)
把握全区环境形势 构建环境友好型社会	
——大庆市萨尔图区环境形势分析及对策	张放灿(1279)
营造摘掉污染黑帽的舆论氛围	
——临汾市发挥环保宣传教育造势作用经验谈	许锁子(1285)
浅论公众参与环境保护	韩泰民(1290)
论如何开展县级全民环境教育	高福潞(1294)
中小学如何实施环保教育	王长岭 刘 敏(1298)
环保行政处罚中自由裁量权的探讨	安立峰 孙学斌(1306)
环境与发展	李 华 白晓飞(1309)
提倡绿色消费 实现可持续发展	吕巧玲(1311)
策勒县农村生产和生活环境污染浅谈	鲁绍春(1314)
当前企业环境违法行为及对策分析	霍空军(1316)
以科学发展观统领全局 开创环境保护工作新局面	牛晓萍(1318)
全力建设蓝天碧水的秀美山川	
——宁武县环境保护工作综述	甄 峰(1328)
落实科学发展观 树立环境友好理念	
努力开创环境保护历史性转变新局面	葛凤岭(1332)

环保部门如何在社会主义新农村建设中发挥作用	尹秀丽(1337)
当前环境执法中存在的问题和对策分析	田国栋 曹 源(1340)
加强矿山环境管理 保护矿区生态环境	
——加强我县矿业开发环境管理调研报告	魏宪征 洪卫新(1345)
关于新时期环境监察工作的思考	郭鹏宏 张永伟(1350)
柯坪县饮食娱乐服务行业环境污染现状及其对策	
.....	新疆维吾尔自治区柯坪县环保局(1353)

第九篇 相关政策法规选编

中华人民共和国固体废物污染环境防治法	(1359)
中华人民共和国森林法实施条例	(1370)
中华人民共和国水生野生动物保护实施条例	(1377)
中华人民共和国陆生野生动物保护实施条例	(1382)
排污费征收使用管理条例	(1389)
退耕还林条例	(1393)
中华人民共和国环境影响评价法	(1401)
国务院关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见	(1407)
中华人民共和国防沙治沙法	(1412)
中华人民共和国气象法	(1419)
中华人民共和国野生动物保护法	(1425)
中华人民共和国环境噪声污染防治法	(1430)
中华人民共和国大气污染防治法	(1437)
中华人民共和国矿产资源法	(1446)
中华人民共和国水法	(1452)
中华人民共和国水土保持法	(1462)
中华人民共和国节约能源法	(1467)
中华人民共和国环境保护法	(1472)
中华人民共和国水污染防治法	(1477)

第八篇

实践探索与理论探讨(下)

生态之光

——江苏省东海县创建国家级生态示范区纪实

刘恩席 袁青松*

浩荡的东风吹醒了希望的土地，
清新的空气滋润着年轻的晶都，
优雅的环境扮靓了崭新的东海，
生态的光辉照耀着腾飞的海陵。

黄海之滨，一轮红日冉冉升起。在连霍、京沪、同三高速的交会处，一座美丽的“中国水晶之都”正在新世纪的眸光里迅速崛起。

宽敞明亮的道路、清澈见底的湖水、无垠碧绿的农田、鲜花盛开的草地、环境幽雅的社区、生态怡人的城乡，一切都在阳光的照射下熠熠生辉。

东海县位于江苏省的东北部，东濒黄海，西依马陵，北界齐鲁，南临宿迁，陇海铁路横贯东西，连云港机场坐落其境，内河航道四通八达，全县24个乡镇(场)，366个行政村，总人口115万，总面积2250平方公里。2004年，全县实现国内生产总值70亿元，工农业总产值48亿元，财政收入3.54亿元。

2000年，东海县被列为全国生态示范区建设试点县。为了卓有成效地搞好创建工作，东海县专门聘请专家组成课题组，编制创建规划，绘就了计划用3~5年时间建成全国生态示范区的宏伟蓝图。

为了将蓝图尽快变成现实，县委、县政府多次召开会议，对创建工作作出部署，在全县上下掀起了一轮又一轮的创建高潮。县乡村和县有关部门、街道、居委会层层成立了创建工作领导小组，设立了专门的办事机构，在全县形成了上下一致、各司其责、通力合作、横向到边、纵向到底、齐抓共管的“创建”组织网络；建立健全了创建工作目标管理制度、相关部门协调会议制度、定期汇报制度、人大代表政协委员视察督导制度，促进了创建工作的有效开展。围绕“最适宜人居、最激发创业、最适合发展”的总要求，东海县还采取多种有效形式，强化“人人为生态、生态为人人”的舆论宣传，使生态理念深深地根植于东海百万人民的心中。

通过近年的不懈努力，东海县已初步形成了“以生态农业为基础、生态工业为主导、生态文化为特色”的综合型生态示范区创建模式，走出了一条经济繁荣发展、社会文明进步、人民富裕安康、人与自然和谐的可持续发展的健康之路。全国首批沿海开放县、全国

* 作者单位：江苏省东海县环境保护局

农业综合实力百强县、全国平原绿化先进县、全国经济林建设先进县、全国首批绿化模范县、国家秸秆养牛示范县、全国农作物生产百强县、全国基本农田保护工作先进单位和绿色江苏建设先进县、全省农村面源控制先进县……这一项项突出的成就、一个个耀眼的荣誉,使东海县在生态示范区创建的道路上显得格外精神抖擞、步履矫健,也使东海县变成了苏北鲁南的投资热土。

抓项目实施 强力推进生态农业

近年来,东海县着力于生态农业重点项目的实施,使全县农村经济取得了显著成效。

生态农业基地建设实现了新飞跃。积极实施“主攻三线园区,带动全县发展”战略,石梁河葡萄、平明现代农业、山左口板栗、黄川草莓等九大生态农业示范园区建设已粗具规模;近年,全县共投入1.9亿元兴建了40万亩优质小麦、50万亩优质水稻、20万亩无公害果蔬、34万亩经济用材林、15万亩干果、5万亩稻田养殖和全国最大的山芋淀粉及粉丝加工出口基地等55个生态农业基地,区域规模优势已日趋显现,受益总人口达36万;无公害农产品基地建设整体推进,先后建成了无公害农产品基地55个,总面积达101万亩;桃林有机食品基地获得了国家认定,从而结束了苏北无有机食品基地的历史;绿色生态农业品牌应运而生。生态农业基地建设的有效实施,不仅推动了全县产业结构的调整,促进了生态农业建设,也为农业增效、农民增收作出了积极贡献。2004年,全县农民人均纯收入3620元,比2002年增加10.9%。

生态林业建设取得了新进展。近年来,东海县积极实施“绿色东海”战略,建设高标准农田林网96万亩、成片林21.6万亩、绿色通道350公里,四旁植树2500万株,初步实现了“有路就有树,有堤就有树”的目标;丘陵岗地植被恢复5.7万亩,在李埏林场建成了万亩连片生态经济林。目前,全县林业用地59.7万亩,活立木总积蓄已达98万立方米,林木覆盖率、农田林网覆盖率分别达到17.6%和93.6%。“绿色东海”战略的有效实施,对于改善生态环境、增加农民收入、提升综合实力都起到了巨大的推动作用。

农村生态保护工作跃上了新台阶。农田水利基本建设和小流域综合治理硕果累累,形成了四面平整、格田成方、能排能灌的标准化农田。农村面源污染得到了有效控制,秸秆禁烧、山体禁采的管理力度进一步加大,畜禽养殖污染综合防治成效显著。2004年,全县秸秆综合利用率、畜禽粪便处理率均超过90%,实现了规模化养殖场畜禽粪便全部返田、废水集中处理的目标;农林病虫害综合防治、农用薄膜回收,化肥、农药施用强度等各项农村环境保护指标全面优于国家标准;以石梁河镇胜泉村、土山村和桃林镇顶湖村为代表的一大批初具生态雏形的新农村层出不穷。

抓科技创新 着力建设生态工业

抓科技创新、着力建设生态工业,这是东海县创建工作的重要内容。

东海县农产品资源和硅资源丰富。创建工作中,我县紧紧依靠科技进步,坚持走生态科技型的工业发展之路,使农产品、硅系列、木材、化工、建材五大支柱产业迅速壮大。至2004年,全县仅硅工业企业就达400多家,硅微粉、石英玻璃原料、石英管材、石英灯具、压电石英晶体及元器件5大产品系列,被确定为国家级区域性支柱产业;肉类、果蔬、淀

粉、粮食、木业 5 条生产链被确定为省级科技先导型区域性支柱产业。

为了最大限度地减轻工业环境污染,东海县从调整工业布局入手,大力发展生态工业园区。几年来,全县先后建成工业园区、开发区 2 个,有 118 个工业企业进“区”生产,推进了产业空间聚集,使工业园区变成了生态工业的集中地,加快了污染集中治理步伐,实现了污染治理由分散到集中的转变。

加强生态工艺技术改造,强化生态管理体系建设。先后在顺泰、福润等 5 个企业开展了清洁生产审核试点,试点单位的经济效益和环境效益初步显现;多项节能降耗、资源综合利用的新技术得到了推广,98% 以上的企业都采用了无公害、少污染、低能耗的新工艺;引导企业通过资源的最大化,努力构建现代化的循环型工业经济,涌现出了东海太平洋、福润等一批循环经济的典型;积极推行 ISO14000 环境管理体系认证,有 6 个企业取得了通向国际市场的“绿色通行证”。

在致力生态工业建设中,东海县始终坚持管理与服务并重、监督与治理并举,始终把“生态工业”的理念贯穿于创建工作的全过程。严格执行新上项目“三同时”制度、环境影响评价制度、环保“第一审批权”制度和“一票否决权”制度,环评率、“三同时”执行率均为 100%,从源头上遏制了新污染源的增生;投入近 3000 万元用于重点污染源的治理和监管,使全县 40 家重点污染源的污水全部达标排放;福润、顺泰、丰林等一批重点企业的污水处理工程纷纷上马并已投入使用;665 家企业完成了排污口的规范化整治和排污申报工作,安装各类环保监测仪器和标识近百件,达到了规范化管理的要求;坚持“重点监管、兼顾一般”的原则,严格实行“黄牌警告”、“红牌停产”制度,先后淘汰了高能耗、大污染、低效益企业 8 家,关停了城区的水泥厂、化肥厂、磷肥厂和塑料厂,取缔了小化工、小造纸、小炼焦等重污染的乡村“五小”企业 27 家,对 13 家企业实行了“限期整改、限期达标”管理,有效地预防了新污染源的产生,实现了污染物排放总量的控制。

抓资源整合 倾力构建生态文化

抓资源整合,倾力构建生态文化,这是东海县创建工作的又一着力点。

我县旅游资源丰富,生态旅游前景广阔。从底蕴深厚的水晶文化到令人心旷神怡的华东第一温泉,从旷古奇今的羽山到爱国主义教育基地安峰山烈士陵园,从全省最大的人工湖海陵湖到亚洲第一科钻深井,都具有得天独厚的旅游开发优势。近年来,东海县围绕“一石一水一湖一井”,投入 3.6 亿元倾力打造旅游精品。七届“中国东海水晶节”的成功举办,使东海的水晶文化名扬四海;国家级森林公园——李埏森林公园和 6 个省级森林公园的相继建成,为东海旅游增添了新的亮点;一大批旅游度假区、风景区、公园、农业观光园、生态林、生态村吸引了数以万计的八方游客。目前,全县已形成了以水晶文化和温泉两大独特旅游资源为支撑,以东海水晶城、温泉度假区、亚洲第一井为特色的纵横交错的生态旅游观光带,年接待游客 50 万人次,收入逾亿元。

按照“美化、绿化、亮化”和“做大、做强、做优、做美”的总体要求,大力创建“环境优美乡镇”。工作中,东海县坚持高起点规划、高标准建设、高效能管理,14 个乡镇先后启动了创建工程,牛山、温泉、桃林、白塔埠 4 个镇被评为市“环境优美乡镇”,安峰、浦南、黄川 3 个镇被确定为省级重点中心镇、市级新型小城镇。温泉镇以水秀、山清、环境美的优势成

为江苏省百家环境保护和经济协调发展示范镇,是连云港市生态乡镇建设的一大亮点。

突出重点,搞好城乡人居环境。在农村,东海县重点围绕改善村民饮用水质、加快卫生厕所改造、沼气普及和利用三个方面开展工作,使全县村镇饮用水卫生合格率、卫生厕所普及率、沼气普及率分别达到99%、87%和11.4%。在城镇,着力于全面环境质量建设,使其成为经济发达、环境优美、生活方便、社会文明的新型城镇。四年来,全县用于改善城镇人居环境的资金已达数亿元。县城镇充分发挥自身优势,着力于美化、绿化、亮化和水、气、声的达标治理。近年,县城镇新增绿地78公顷,人均公共绿地8平方米,绿化率达到25%;固体废弃物掩埋场和投入7000多万元的东海污水处理厂陆续建成,使城镇污水、固体废物处理能力明显增强;金牛公园、人民广场、环保绿园等休闲、娱乐场所相继投入使用,较好地改善了县城区的人居环境。通过努力,全县水、气、声质量指标均达到所在功能区标准,环境质量得到了进一步优化。

东海县还积极开展“绿色”创建活动,共有16个单位被评为省、市绿色学校、绿色社区、绿色宾馆和安静小区。水资源、土地资源、矿产资源等生态保护工程和蓝天碧水、再生资源利用工程等生态环境建设都取得了明显成效。

东海人高奏的一曲又一曲的绿色凯歌,不仅加快了全国生态示范区的创建步伐,推动了城乡环境质量的改善,还优化了东海的投资环境,实现了生态保护和经济发展的“双赢”。近年来,江苏不倒翁、顺泰、福润、越秀、丰林、宏杨木业、台湾浮法玻璃等40多家世界知名跨国跨域公司前来东海投资兴业,为全县经济发展注入了新的活力。如今的东海县,生态理念和现代气息水乳交融,城乡大地涌动的股股“绿色”气息,让人们充分领略到了工作在现代化园区、生活在花园式城乡的舒心与恬静。

既要金山银山,更要绿水青山。这是百万东海人民永远坚定的信念。在“为实现富民强县、快速崛起、全面建设小康社会”宏伟目标掀起的新一轮大发展的征途上,东海县这一方孕育绿色希望、铺展锦绣前程的热土,将把生态示范区创建工作不断推向新的高度。一个经济繁荣、社会进步、环境优美、生态宜人、人与自然和谐的“中国水晶之都”,将会以更加靓丽的风姿展现在世人面前!

浅议我国水资源生态经济补偿

兰雅莉*

我国是一个水资源短缺的国家,突出地表现在人均水资源占有量低、西北部和城市缺水严重、水环境污染严重等方面;随着社会工业化、城市化和生态化的发展,水资源供给和需求的矛盾将更加突出。目前,在全国 640 个城市中,缺水城市达 300 多个,其中严重缺水的城市 114 个,日缺水 1600 万吨,每年因缺水造成的直接经济损失达 2000 亿元。这说明,21 世纪我国水资源供需面临着非常严峻的形势。如果我们在水资源管理上没有大的突破,那就很难满足国民经济持续快速健康发展的需求。因此,加强水资源管理是一项十分紧迫的任务。

随着我国北方地区水资源供求关系的日益激化,流域内上下游和部门间争水问题进一步加剧,为了协调流域内上下游以及部门间的发展关系,控制上下游地区经济发展差距的扩大,生态经济补偿问题成为近年来我国学术界和政府部门十分关心的热点问题。因此,如何从全局利益出发,运用市场经济手段,建立水资源环境补偿机制,实现水资源的合理利用和高效利用,保证区域间协调发展,就成为亟待解决的重大课题。

1. 国内外水资源经济补偿研究现状

由于在水资源管理中保护自然资源和实现自然资源可持续利用的需要,人们对于水资源的合理利用和管理非常重视,并在这方面展开了深入的研究和实践,主要包括水权、水市场、水价以及经济补偿方面的研究。

1.1 国外研究现状

国外关于水权的研究大约起步于 20 世纪 50 年代。智利自从 1981 年重新修订《水法》以来,已经有了 20 多年水权交易的经验;墨西哥从 20 世纪 90 年代初开始,实施综合的水资源管理体制和法规体系改革,水权交易也随之发展起来。智利和墨西哥的政治条件具有发展中国家的代表性。它们在水资源法律和管理的体制中赋予农民安全的水权,并且在水资源分配和管理中给农民发言权力。由于农民们从中得到了收益,综合的水资源法律体系的改革和水市场的建立得到他们坚决的拥护和支持。与此同时,也有助于政府解决经济和财政问题。

美国的水权属财产权,与土地所有权相连。美国水权有河岸权、优先专用权、混合水权和公共水权四类,水权制度以州法律为主,呈现出地区差异性。在美国东部,由于水资

* 作者单位:河北省石家庄市环境监测中心

源较为丰富,采用的是河岸权,而在美国西部,由于干旱缺水,用水较为紧张,采用的则是优先专用权。水权分配的核心是优先权;水权的交易机构是水银行,其运作类似银行计算户头存取款作业;另外,水权交易由公正的水权咨询服务公司作为中介。

澳大利亚的水法中规定,州政府拥有对河道内的水和所有地下水的使用权和控制权。农户取水用水不需申请,其他取水用水都需申请。水权分为批发水权、许可证和使用权三种。所有水权均可依据有关规则转让,水权的分配实施水权拍卖。水权转让价格完全由市场决定。

1.2 国内研究现状

在水权方面,1993年国务院《取水许可制度实施办法》的发布实施,标志着取水权管理步入法制化轨道。自2001年2月16日《人民日报》文章《我国首笔用水权交易成交》,披露“位于浙中盆地的义乌市出资2亿元向毗邻的东阳市买下了近5000万立方米水的永久使用权”的消息后,水权问题成了我国理论界继土地使用权转让后又一热点问题。在我国大陆实行的取水许可制度适用于以下三种取水活动:其一,经批准用水单位直接从地下或江河、湖泊取水作为自备水源;其二,取水单位并非为了自用,而是兴建各种供水工程向社会供水,经批准直接从地下或江河、湖泊取水;其三,依照法律规定不需经过许可便可直接取水的。

我国的理论和实践研究主要是在黄河水资源分配、水资源管理以及浙江义乌和慈航买水的案例上。几年来黄河流域通过实施取水许可制度,广泛开展取水许可登记、审批、发证、年审工作,使无序取水现象得到了有效遏制,促进了计划用水、节约用水和水资源保护,水资源统一管理得到了进一步加强。长年缺水的义乌市以每年支付500万元向水资源丰富且水质好的东阳市买水,此举被认为是中国水业经济的新突破。浙江省立法机关正在审议的一部地方法规,将首次对“水权交易”问题作出明确立法。

现阶段,我国在生态环境补偿方面开展了一系列尝试性的研究和试点,如生态环境补偿理论分析日渐深入;建立了耕地占用补偿制度,基本实现了耕地占补平衡,从而对土地资源实行了有效的管理与保护;通过制定森林资源保护的法规和林业可持续发展行动计划,实施天然林资源保护、退耕还林、三北和长江流域防护林体系等十大林业重点生态体系建设工程,加强森林资源的生态补偿;通过制定草原法等法规,加强了草原资源的生态补偿;通过湿地资源保护行动,使全国各类湿地保护区的生态补偿取得重要进展;通过自然保护区生态补偿的实施,使保护区建设规模与管理质量有了显著提高,大部分具有典型性的生态系统与珍稀濒危物种得到有效保护。

国内关于生态经济补偿的比较完善的研究主要是在森林生态效益方面。关于森林生态效益的计量比较完善,在实践方面也走在了其他领域的前面。《森林法》中已明确规定“国家设立森林生态效益补偿基金”,保证了生态补偿制度的建立和实施。

但是,由于补偿体制和机制不完善,在生态经济补偿过程中存在着一系列问题,如不能完全依理、依法补偿;部门行政色彩严重,绝大多数资源环境补偿属政府行为,导致补偿不适应社会主义市场经济需要;补偿缺乏必要的权益依据和标准,难以充分发挥补偿效益;管理体制不完善,导致难以实现补偿费用支付方和受益方相对应,需求脱节问题比较突出等,在一定程度上影响了补方和需方两方面的积极性。为此,国家需要建立统一完善的生

态环境补偿机制,在确保公平、合理、高效的原则下,实现生态环境补偿的制度化、规范化、市场化。

2. 我国水资源生态经济补偿分析

2.1 水权和水权损失补偿

水是人类维持生存、谋求发展的重要条件,社会每个成员都有享用所在流域水资源的自然权利。这种权利包括水资源使用权和保护权;利用水体自净功能排放定量污染物的权利;通过水环境权的行使获得水环境效益、经济效益和社会效益的权利。水环境保护是水资源可持续利用的基础,水市场是实现水资源优化配置的重要手段,而水权则是实现水资源开发、利用、保护、管理和水资源市场建设的关键。

根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国水法》,我国水资源所有权属于国家,国家对水资源享有占有、使用、收益和处分的权利;流域内的居民对水资源享有使用权,包括占有、使用、取得经济收益和处分的权利。水资源使用权使用的主要是水资源的经济功能,它给水资源使用者带来巨大的经济效益。

任何一个流域内所有居民享用水资源的权利是平等的,即同一河流的上下游地区居民具有同等的权利,不能剥夺流域内任何地区居民的水资源使用权。如果出于国家宏观水资源调配的需要或是其他原因剥夺了居民的水资源使用权,就应当给予补偿,以体现公民权利平等和公平竞争。

在社会主义市场经济条件下,为了使水资源发挥最大的效益,水资源的分配、使用和管理也应遵循市场规律。事实上,由于国家宏观上对水资源调配的需要,流域上游地区作为水资源保护区承担着给下游供水、保证下游地区用水安全的任务。这就必然使水源保护区内居民使用水资源的权利受到限制,水资源使用权被部分剥夺,不能完全地享受水资源的效益。因此,采用市场调节机制,通过合理的方式对上游水源保护区居民水资源使用权的损失给予补偿,使其公平地享受水资源效益是十分必要的。

研究水权体系和水市场问题,有利于推动水权制度和水资源行政管理体制的改革,加强对水资源开发、利用和保护的管理,特别是跨行政区、跨流域管理;有利于发挥经济手段,特别是所有权和价格机制在优化配置水资源方面的作用,建立具有社会主义特色的水资源市场机制;有利于解决南水北调、向缺水地区供水以及水权纠纷和水利益合理分配问题;有利于更合理地开发利用水资源,节约和保护水资源,防止水资源的污染、浪费和枯竭,实现水资源的可持续开发利用,促进经济、社会和环境的协调、可持续发展。

2.2 发展权和发展权损失补偿

任何一个地区的城乡居民都有自主选择发展某种产业、开发某种产品以及通过开发产品、发展产业来增加积累、提高生活水平的权利。这作为宪法赋予自然人的基本权利,是受到法律保护的,任何人无权予以剥夺。

由于每个河流流域都建立起了“上蓄中输下排”的水利工程体系,流域内形成了各个不同的水利功能区域,上游地区被赋予了保证下游地区供水安全的责任和义务。出于对水源保护的需要,国家和地方政府必然对上游地区产品开发、产业发展做出种种限制。这实质上剥夺了上游地区传统产业的发展权,尤其是高耗水、高污染的产业发展方面表现

得特别突出。因此,必须对上游发展权的损失给予补偿,才能把流域上游、中游、下游发展放在一个公平的环境中,才能体现社会的公平。

2.3 排污权和排污的损失补偿

任何一个地区和企业都有按照环境保护法享受平等的污染物排放的权利及享用自己本区环境容量的权利。但是,由于地区和企业所在区域社会功能的不同,形成了明显不同的排污权利分配。地处上游地区的工业企业为了保护河流水源必然要提高它的污染物排放控制标准和污染物总量控制标准,这就客观上把上游和下游地区的排污权利放在了一个不平等的地位上。为维系自身的生存和发展、创造良好的竞争环境,上游地区工业企业必然要提高污染物的治理标准和能力,增加污染治理费用。例如,我国水环境功能区分为多类,各个不同类型水环境功能区内的企业污染物排放标准和污染物总量控制标准差距很大。作为水源保护区,地处上游地区地面水环境要符合Ⅱ类或Ⅲ类标准,出于水源保护功能的需要,污水综合排放标准要相应提高。这就明显地提高了上游城市及其工业企业的环境治理成本,使其处于一个不平等的竞争地位。所以,为了工业企业间的公平竞争必须把排污损失的补偿列入议事日程。

2.4 生态林业用地使用权及其损失补偿

流域内的任何一个土地使用权获得者都有自主支配土地开发利用的权利,通过土地资源开发有权使用土地产生的经济效益。但是,出于对下游地区水源保护的需要,上游地区必然要提高水土流失控制标准,建设比下游地区更多的生态保护工程,包括生态林建设工程、草场建设工程,把本来可以自主支配的土地使用权无偿地为下游地区提供生态服务,从而使部分有权支配利用的土地丧失了经济效益。客观上,也就造成了土地使用权分配上的不公平,影响了上游地区农牧民可以获得的经济效益。若不对这部分土地使用权进行损失补偿,难免导致上游地区农牧民的持续贫困。

2.5 生态工程管护义务及其费用补偿

任何一项生态工程效益的发挥都离不开生态工程管护人员对生态工程的科学管护。上游地区为了保证下游地区用水安全,建设生态工程并承担对生态工程的管护义务,这无疑增加了当地环保从业人员的负担。而下游用水地区无偿地享受着水资源的使用权以及水源保护带来的巨大经济社会效益。客观上,也就造成了权利和义务的分离,不能体现权利义务相一致的原则。因此,下游地区应对上游地区生态工程管护做出费用补偿。如果这部分费用不能补偿到位,也会影响生态工程效益的良好发挥。

参考文献:

- [1] 李金昌等:《生态价值论》,重庆大学出版社 1999 年 6 月版。
- [2] 马中:《环境与资源经济学概论》,高等教育出版社 1999 年 6 月版。
- [3] 姜文来:《水资源价值论》,科学出版社 1998 年 7 月版。
- [4] 袁弘任等:《水资源保护及其立法》,中国水利水电出版社 2002 年版。
- [5] 刘洪亮、韩国刚、严济民、舒金华、胡学海等:《中国环境预测与对策概论》,中国环境科学出版社 1998 年 11 月版。

[6] 国家环境保护总局规划与财务司编著:《环境统计概论》,中国环境科学出版社2001年9月版。

[7] 王金龙、马为民:《关于流域生态补偿问题的研讨》,《水土保持学报》,2002年12月第六期,第82~84页。

[8] 吕庆华:《丽水市生态示范区建设的生态补偿机制探讨》,《中国环境管理》,2003年10月第22卷第5期,第32~33页。

[9] 潘田明:《水利补偿机制的思考》,《浙江水利科技》,2003年增总第5期,第12~15页。

[10] 李光军、范丽:《建立水资源污染补偿机制对海河流域具有重要意义》,《中国法学会环境资源法学研究会年会论文集》,第64~69页。

[11] 周余华、胡和平、李赞堂:《美国加州水资源开发管理历史与现状的启示》,《水利水电技术》,32卷2001年第1期,第51~56页。

[12] 蔡守秋:《论水权体系与水市场》,《中国法学》,2001年增刊。

[13] 钱斐铭、王伟英:《水权转让的实践与认识问题》,《水利发展研究》,2002年第1期,第13~46页。

[14] 徐正榕:《自然资源开发利用的环境补偿问题初探》,第45~48页,

[15] Junichi · YOSHITAN. U. S. Water Resources Development and Management Historical Perspective and Current Issue. Journal of Japan Society of Hydrology & Water Resources · Springer - Verlag New York: Page 495 - 506

[16] Roland Schmid · Recent Advances in the Description of the Structure of Water, the Hydrophobic Effect, and the Like - Dissolves - Like Rule. Monatshefte für Chemie Chemical Monthly · Springer - Verlag Wien. 2001(132): Page 1295 - 1326

【作者简介】

兰雅莉,女,1974年出生,工程师,硕士研究生,现在河北省石家庄市环境监测中心工作,从事环境保护研究。