

文章编号:1672-058X(2012)08-0088-05

农村饮水安全的属性及水源保护的反思*

刘 振 华

(浙江水利水电专科学校,杭州 310018)

摘 要:认为农村饮用水源保护缺乏基本法,法律法规间不协调,环境保护部门以《饮用水水源保护区划分技术规范》为依据划分水源保护区,水利部门以《全国城市饮用水水源保护区划分技术细则》为依据划分水源保护区,两者不一致;指出农村饮用水安全属于准公共物品,需要政府财政投资和政策支持,只有解决了水源保护中存在的问题,才能从根本上解决农村饮水安全。

关键词:水源保护;财政投资;农村饮水安全;公共物品

中图分类号:TV213

文献标志码:A

2010 年 12 月 31 日出台了《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》(简称 2011 年中央一号文件),提出:“到 2013 年解决规划内农村饮水安全问题,‘十二五’期间基本解决新增农村饮水不安全人口的饮水问题。”我国农村饮用水安全非常突出,当前全国仍有近 3 亿农村人口的饮水安全问题尚未得到解决,饮水安全形势非常严峻。长期以来,农村饮水主要依据居民自我供给,政府投入严重不足,历史欠账较多。同时,城乡收入差距是影响收入不平等程度的关键因素,行业内垄断也进一步拉大了城乡居民收入差距^[1]。因此,有必要对农村饮用水源的安全性进行探讨。

1 农村饮水安全的属性分析

1.1 公共物品的内涵

根据物品是否具有竞争性和排他性特征,分为私人物品、纯公共物品和准公共物品三类,纯公共物品与准公共物品统称为公共物品。如果一个物品的总量等于每个消费者个人消费的量,那它就是纯私人物品;如果一个物品的总量等于每个人消费的量,那它就是纯公共物品。1954 年萨缪尔森在论文《公共支出的纯理论》中首次提出公共物品的经典定义:“每个人对这种物品的消费都不会导致其他人对该物品消费的减少,即消费上具有非竞争性和非排他性的物品。”随后,他在《经济学》再版过程中不断对公共物品的定义进行修正和完善,第 18 版中认为:“公共物品是指能将效用扩展于他人的成本为零,并且无法排除他人参与共享的一种商品”,指出消费上的非排他性是判断公共物品的主要标准。世界银行在《1997 年世界发展报告》中给公共物品进行了明确的定义:“公共物品是指非竞争性和非排他性的货物,非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应,非排他性是指使用者不能被排除在对该物品的消费之外。”

收稿日期:2012-11-20;修回日期:2012-12-28.

* 基金项目:浙江省哲学社会科学规划项目(11XKGJ08);浙江水利水电专科学校科研项目(xky-201107).

作者简介:刘振华(1977-),男,四川达县人,硕士,讲师,从事农村饮水处理与环境保护方面的研究.

按照非竞争性或非排他性是否充分,将公共物品分为纯公共物品和准公共物品,纯公共物品具有完全的非竞争性和非排他性,准公共物品具有有限的非竞争性和非排他性。准公共物品一般具有“拥挤性”特征,即当消费者的数目增加到某一定值时,就会出现边际成本为正的情况,而不是如纯公共物品,增加一个人的消费,边际成本为零。准公共物品到达“拥挤点”后,每增加一个人,将减少原有消费者的效用。

1.2 农村饮水安全的属性

2011年中央一号文件指出:“民生优先,着力解决群众最关心最直接最现实的水利问题,推动民生水利新发展;水利是现代农业建设不可或缺的首要条件,是经济社会发展不可替代的基础支撑,是生态环境改善不可分割的保障系统,具有很强的公益性、基础性、战略性。”农村饮水安全是水利的重要组成部分,是农村居民最关心、最直接、最现实的民生问题。饮用水源安全是饮水安全的核心,是衡量政府解决民生问题的关键所在。农村饮水安全,一方面,居民是否从饮水安全中受益取决于是否提供安全的饮水有关,农村饮水安全问题解决,每位居民都可以享受到饮水安全的益处。但饮水安全的量是有限的,在有限的人数范围内与人数的多少无关,如果超过人数的限度,就意味着增加一个人消费会减少其他人的消费效用,具有有限的非竞争性。另一方面,保障农村饮水安全的关键是确保饮用水源安全,加强水源地环境保护,应具有良好的农村生态环境,需要农村居民共同努力,不应该将任何一位居民排除在外,具有非排他性。因此,农村饮水安全具有有限的非竞争性和非排他性,属于准公共物品,中央和地方政府在准公共物品的供给上具有责任。地方性公共物品的供给应遵循效率原则,公共定价建立在受益原则基础上但同时承认基本公共服务均等化原则,公用事业或多或少总需要财政补贴^[2]。德国非常明确地划分了联邦、州、地方政府在乡村公共物品供给上的责任,严格按法律恪守行为边界;日本由于实行高度集权的财政体制,不可能像德国那样,但它却有完善的财政转移支付制度,保证了地方政府的公共物品供给能力;中国至今没有理顺中央、省、市、县、乡5级政府在乡村公共物品供给上的责任,也没有建立起有效的转移支付制度^[3]。只有中央和地方政府明确自己在农村饮用水供给上的责任,才能从根本上承担起相应财政支持的义务。政府公共财政应该是农村饮用水供给的主要资金来源,与承担城市饮用水供给的资金支持一样,单独依靠农村居民的自我供给体制,从根本上无法解决农村饮用水供给的资金,导致农村饮水安全形势严峻。

2 农村饮用水源保护的反思

2.1 缺乏饮用水水源保护的基本法

饮用水源保护意识非常薄弱,不仅体现在普通民众,而且立法理念滞后,对饮用水源安全的认识 and 关注度不够。近年来,饮用水源安全面临严峻挑战,污染水源的事件频繁发生,城市居民的饮用水水源保护意识急剧增强,已经引起人大、政协委员的高度关注,国家和地方立法机关关于保护水源的观念也在增强,水利、环境保护等部门对城市饮用水源非常重视。但农村居民对饮用水源保护的意识相对较弱,农村居民往往是弱势群体,社会对农村饮用水源的关注度相对不够,导致目前农村饮用水源保护的立法进展缓慢,通常是一笔带过,甚至有时被忽略,需要引起政府、立法机关和社会各界的高度重视。

1979年9月13日第五届全国人民代表大会常务委员第十一次会议原则通过《中华人民共和国环境保护法(试行)》,10年后,1989年修改颁布即《中华人民共和国环境保护法》。在我国颁布实施的诸多法律中,没有形成宪法、基本法、一般法的体系,《中华人民共和国环境保护法》从立法形式上看,仍然属于一般法,与

其他环境资源部门法律地位相同,相互之间发生矛盾时难以优先突出环境保护这个主题^[4]。目前关于《环境保护法》立法目的的修改问题,学界可谓是见仁见智,具有代表性的修改观点归纳为“三元协调微修改说”、“三元协调中修改说”以及“人与自然和谐基本说”等3种^[5]。《环境保护法》应该区别于具体的单行法,应修改成一个国家基本法,针对所有环境问题,特别增加被人们一直忽视的农村饮用水源保护方面的条款,明确政府的责任,确定环境保护的基本原则。目前关于饮用水源保护的法律法规和管理部门都比较分散,关于水源保护的一般法分散于《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《中华人民共和国水土保持法》,管理部门主要分散于水利、环境保护等部门。其中,《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水污染防治法》是目前对饮用水源保护规定较多的法律。饮用水源的管理属于多头管理,水行政部门从水资源角度负责水资源管理,环保部门从污染防治角度负责水环境管理,各个部门根据自身的职责制定相应的法规、规章和文件,这就容易导致水源保护的不协调,因为部门间是平行单位,从自身角度出发进行规范,没用考虑到部门间的协调,因此,非常有必要修改或制定一部覆盖城乡水源保护的基本法,统筹与水源保护的相关措施,明确部门间的权利和责任,为切实保护农村饮用水源提供明确的具有较高法律层级的法律依据。

2.2 现行饮用水源保护法律法规间不协调

由于1989年修改颁布的《中华人民共和国环境保护法》,是第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过。因此,《中华人民共和国环境保护法》仍然属于一般法的范畴,又称为单行法范围。目前,涉及饮用水水源保护的一般法主要有《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《中华人民共和国水土保持法》,涉及到的法规主要有《中华人民共和国水污染防治法实施细则》、《中华人民共和国城市供水条例》,以及规章《饮用水水源保护区污染防治管理规定》。由于立法目的、立法背景、立法起草部门等方面的差异,导致法律、法规和规章间存在着不协调,甚至相互间发生冲突。《中华人民共和国城市供水条例》是我国目前专门针对饮用水而制定的一部国家行政法规,第一条:“为了加强城市供水管理,发展城市供水事业,保障城市生活、生产用水和其他各项建设用水,制定本条例”,但令人遗憾的是城市供水条例直接把农村供水排除在外,这是当时立法的严重缺陷。

1989年颁布的《环境保护法》第二十八条:“排放污染物超过国家或者地方规定的污染物排放标准的企业事业单位,依照国家规定缴纳超标排污费,并负责治理。”可以理解为:如果企业要排放超标污染物,只要缴纳超标排污费就可以排放。然而,2008年颁布新修改的《水污染防治法》第九条:“排放水污染物,不得超过国家或者地方规定的水污染物排放标准和重点水污染物排放总量控制指标。”第七十四条:“违反本法规定,排放水污染物超过国家或者地方规定的水污染物排放标准,或者超过重点水污染物排放总量控制指标的,由县级以上人民政府环境保护主管部门按照权限责令限期治理,处应缴纳排污费数额二倍以上五倍以下的罚款。限期治理期间,由环境保护主管部门责令限制生产、限制排放或者停产整治。限期治理的期限最长不超过一年;逾期未完成治理任务的,报经有批准权的人民政府批准,责令关闭。”由此可以看出,《环境保护法》与《水污染防治法》关于超标污染物排放的法律条款明显存在冲突,不利于农村饮用水源保护。

2.3 划分水源保护区标准不一致,对农村水源适用性差

《中华人民共和国水法》和《中华人民共和国水污染防治法》,这两部法律都明确规定国家建立饮用水水源保护区制度,但两者存在一定的差异。《中华人民共和国水法》第三十三条:“国家建立饮用水水源保护区制度。省、自治区、直辖市人民政府应当划定饮用水水源保护区,并采取措施,防止水源枯竭和水体污染,保证城乡居民饮用水安全。”《中华人民共和国水污染防治法》第五十六条:“国家建立饮用水水源保护区制度。饮用水水源保护区分为一级保护区和二级保护区;必要时,可以在饮用水水源保护区外围划定一定的区域作为准保护区。”可见,水法只规定建立饮用水水源保护区制度,相对较粗糙;而水污染防治法不仅规定建立饮用水水源保护区制度,而且将水源保护区分为一级保护区和二级保护区,必要时可划分准保护区。环境保护部门主要执行《中华人民共和国水污染防治法》,水利部门主要执行《中华人民共和国水法》,他们从各自角度分别制定水源保护区划分标准,共同点是主要针对城镇集中饮用水源。

环境保护部门主要执行《中华人民共和国水污染防治法》,在水源保护区划分上执行《饮用水水源保护区划分技术规范》,这是环境保护部发布并作为行业标准的。《饮用水水源保护区划分技术规范》规定:饮用水水源保护区是国家为保护水源洁净而划定的加以特殊保护、防止污染和破坏的一定区域;饮用水水源保护区可分为地表水源保护区和地下水源保护区;按照不同的水质标准和防护要求,饮用水水源保护区可分为一级保护区和二级保护区,必要时可以划分准保护区。水利部门主要执行《中华人民共和国水法》,由水利部主持开展的《全国城市饮用水水源地安全保障规划》,在水源保护区划分上采用水利部制定的《全国城市饮用水水源保护区划分技术细则》,城市饮用水水源保护区体系由保护区和准保护区组成。由于环境保护和水利部门在划分水源保护区上标准不一致,有可能出现在同一水源地水源保护区的划分范围不一致,就会出现执法难,相互推诿现象。不管是环境保护部门还是水利部门划分的水源保护区,通常情况下都是针对城市饮用水源,基本上对农村饮用水源适用性较差。因为农村饮用水源即便是集中水源,一般规模较小,并且水源保护区划分没有根据农村集中水源的特点进行特别规定;然而,对于众多采用分散式供水的饮用水源,往往规模更小,并且特别分散,目前饮用水源保护区划分根本不适合。因此,当前饮用水源保护区划分主要针对城市水源,适合农村饮用水源的水源保护区划分标准没有,农村饮用水源保护缺少法律法规支撑,这对农村饮用水源保护产生极其不利的影

3 结 论

公共物品,即消费上具有非竞争性和非排他性的物品,纯公共物品具有完全的非竞争性和非排他性。农村饮用水安全具有有限的非竞争性和非排他性,属于准公共物品,中央和地方政府在供给上具有责任。饮用水源安全是农村饮水安全的核心,是民生问题的关键,农村饮用水安全是农村居民最关心、最直接、最现实的民生问题。目前,涉及农村饮用水源保护的法律法规相对比较分散,主要有环境保护法、水法和水污染防治法,缺少涉及水源保护的基本法。由于环境保护法颁布已经二十多年了,与其他法律法规存在一定的冲突。水利部门和环境保护部门,分别从自身角度出发,各自制定饮用水源保护区划分标准,相互间不一致,不利饮用水源保护,并且对农村饮用水源保护重视程度不够,影响农村饮水安全。

参考文献:

- [1] 张杰. 重庆市行业收入差距对比分析及其启示[J]. 重庆工商大学学报:自然科学版,2011,28(5):479-483
- [2] 王雅龄,季栋伟. 城市化进程中地方性公共物品的供给问题——以沧州市阶梯水价为例[J]. 中央财经大学学报,2010(9):15-20
- [3] 易绵阳. 农村公共物品供给的日德经验与借鉴[J]. 湖南工业大学学报:社会科学版,2010,15(4):25-28
- [4] 李颖红,冯华. 关于完善我国环境资源保护法的立法建议[J]. 安徽农业大学学报:社会科学版,2008,17(3):59-63
- [5] 方印. 《环境保护法》立法目的及其修改建议——定位于环境与资源保护基本法位置上[J]. 贵州警官职业学院学报,2009(5):5-10

Introspection on Rural Drinking Water Safety Property and Water Source Protection

LIU Zhen-hua

(Zhejiang Water Conservancy and Hydropower College, Zhejiang Hangzhou 310018, China)

Abstract: Presently, Rural drinking water source protection is short of basic law, incompatibility exists between its laws and regulations, environment protection departments take Technical Standard for Drinking Water Source Protection Area Allocation as basis to allocate water source protection areas, however, water conservancy departments regard Technical Rules for National Urban Drinking Water Source Protection Area Allocation as basis to allocate water source protection areas, the two do not coincide with each other. Rural drinking water safety belongs to quasi-public goods which need governmental financial investment and policy support. Only by solving the problems in water source protection, can rural drinking water safety be ensured.

Key words: water source protection; financial investment; rural drinking water safety; public goods

责任编辑:田 静