

论城乡一体化背景下我国农村分散式饮用水水源保护区制度的完善

乔刚 曹金锋* (西南政法大学 经济法学院; 重庆 401120)

摘要: 受城乡二元结构影响,我国《水污染防治法》、《水法》等法律虽对集中式饮用水水源保护进行了具体的规定,但对农村分散式饮用水水源保护的规定甚少。在城乡一体化的背景下,我国应制定专门的《饮用水保护法》,对农村分散式饮用水水源保护进行专章规定;统一调查、建立档案,科学划定分散式饮用水水源保护区;成立专门的农村饮用水保护管理机构;创新监管模式并建立分散式饮用水水源保护区生态补偿制度和激励机制等进一步完善农村分散式饮用水水源保护区制度,以确保广大农村地区的饮水安全。

关键词: 城乡一体化 分散式 饮用水水源 保护区制度

水作为人类生产和生活不可缺少的物质,关系着人类的生存和发展。在广大农村地区,随着化肥、农药的大量使用,养殖业的发展以及乡镇企业数量的增多,水环境面临着严峻的污染问题。据国土部下属的中国地质科学院水文地质环境地质研究所从2006年开始,历时六年时间的一项调查显示,华北平原浅层地下水污染较为严重,未受污染的地下水仅占采样点的55.87%,遭受不同程度污染的地下水高达44.13%,其中可以直接饮用的浅层地下水仅占22.2%。^[1]我国农村有八亿多人口,大多采用的是分散式饮用水水源。分散式饮用水水源的保护关系着农村地区居民的生存和健康,但是由于其分布零散,数量众多,对分散式饮用水水源的保护缺少有效监督。因此为了保护分散式饮用水水源不被污染,有必要对农村分散式饮用水水源设立水源保护区,以确保广大农村地区群众的饮水安全。

一、我国饮用水水源保护区建设的立法现状

饮用水水源保护区一般是指以集中供水取水口为中心的地理区域。在水源取水口附近划出一定的水域和陆域为一级保护区。在一级保护区外还依次划出一定的水域和陆域为二级保护区、准保护区。根据法律的规定在这些保护区内会相应的禁止某些可能会污染水源的活动。

1989年由五部委联合颁布的《饮用水水源保护区污染防治管理规定》(2010年由环保部进行了部分修改)重点明确了地表饮用水水源和地下水饮用水水源保护区的划分与保护的基本要求,这给饮用水水源保护提供了有力的依据。2002年《中华人民共和国水法》第三十三条规定实行饮用水水源保护区制度,省市应该划定保护区,保障居民饮水安全;第三十四条规定禁止在保护区设置排污口等。2007年环保部颁布的《饮用水水源保护区划分技术规范》从技术上对饮用水水源保护区的建立起了指导作用,并且规定将水源保护区分为一级保护区和二级保护区,必要时可以设立准保护区。2008年《中华人民共和国水污染防治法》第五十六条、五十七条、六十条等对饮用水水源保护区的建立和污染防治做了详细的规定,这对饮用水水源保护区的建立起到了很大的促进作用。

在这些法律、法规指导下,重庆、四川等地方政府相继出台了关于饮用水水源保护的法规,规定了饮用水水源保护区的设立。因此大部分城市和城镇针对集中式饮用水水源都建立了保护区,由于这些保护区的隔离,有效地防止了对饮用水水源的污染,也保证了饮用水水质的长期达标,并且效果十分显著。

二、城乡二元结构下我国农村分散式饮用水水源保护区制度存在的问题

在饮用水水源的保护中,根据供水人口数量和是否通过水管网集中供水,可将水源分为集中式饮用水水源和分散式饮用水水源。所谓集中式饮用水水源是指供水人口在1000人以上,且通过输配水管网集中提供饮用水的取水体;分散式饮用水水源,是指集中式饮用水水源之外的,供水人口小于一定规模(一般在1000人以下)的现用、备用和规划饮用水水源,它既包括地表饮用水水源,也包括地下饮用水水源。

我国现行的《水法》、《水污染防治法》等规定了要建立饮用水水源保护区,以保护饮用水水源

* 作者简介:刚,法学博士,西南政法大学副教授,硕士研究生导师,主要研究方向为环境资源法学;曹金锋,西南政法大学环境与资源保护法学硕士研究生。

不受污染。各省市也对大多数集中式饮用水水源划定了保护区,且效果显著,但对分散式饮用水水源的规定甚少,这十分不利于农村分散式饮用水水源的保护。

(一) 现行法律以城市为中心,忽略了农村分散式饮用水水源的保护

《水法》、《水污染防治法》等法律都是在城乡二元结构背景下制定的,它以城市为中心,人为地割裂了城市和农村的联系,因此有关饮用水水源保护的规定主要针对的是城市集中式饮用水水源,而对农村分散式饮用水水源的保护并未作出相应规定。只是在《饮用水水源保护区划分技术规范》中有所提及,在适用范围中指明农村分散式饮用水水源保护区的划分可参照本标准执行,而在其他法律中却没有提及针对农村分散式饮用水水源保护的相关措施。农村饮用水水源保护,尤其是分散式饮用水水源保护在相关立法中要么处于空白,要么一笔带过,要么不符合农村的实际情况,很难适应农村分散式饮用水水源保护的需要。

各个省、自治区和直辖市出台了关于饮用水水源保护方面的地方性法规,但对农村分散式饮用水水源保护区的规定模糊、笼统,例如《四川省饮用水水源保护管理条例》也只是规定分散式饮用水水源保护区可以参照集中式饮用水水源进行管理,并没有任何突破和创新¹。毕竟分散式饮用水水源与集中式饮用水水源存在一定的差异性,法律法规笼统的规定导致了分散式饮用水水源保护区的建立存在缺乏统一的标准、可操作性差等问题,这样使得分散式饮用水水源长期得不到有效的保护,造成广大农村地区饮用水水质不断恶化。2008年修订的《水污染防治法》虽然对农村面源污染做出了相关规定,但也是原则性很强,不利于具体操作,而且主要针对的是集中式饮用水水源²,对农村分散式饮用水水源的保护很难适用。

(二) 分散式饮用水水源分布零散,缺乏监管

大部分的集中式饮用水水源都建立了保护区,水质基本上都达到了国家饮用水安全标准。我国农村大多采用的是分散式饮用水水源,另外在全国的部分城镇依然有相当数量的人口使用的是分散式饮用水水源。分散式饮用水水源分布广泛、零散,点多面广,大多数都没有建立饮用水水源保护区。现实中由于政府部门人力、物力有限,往往是捉襟见肘,所以对其很少有政府部门去管理和监测。由于缺少相关部门监测,水质是否超标也不得而知,村民如长期饮用超标的水,等到发现水质有问题时,已严重侵害到这些村民的身体健康。例如“癌症村”的出现就是因为村民长期饮用了受到工业污染的水导致的。²

(三) 现行法律陈旧、分散,缺少专门针对饮用水保护的法律法规

受立法技术的影响,过去的立法往往比较粗略,立法理念、内容也比较陈旧。随着我国经济的快速发展,许多规定已不能适应当前的需要。例如,1989年由五部委联合颁布的《饮用水水源保护区污染防治管理规定》已经过了20多年,1994年的《城市供水条例》也经过了20年,在这20年里我国发生了翻天覆地的变化,过去不曾预料到的环境问题也在日益凸显,例如面源污染、土壤污染等。随着公众环保意识的提高,对环境质量的要求也越来越高,因此现有的法律已不能适应当前的需求,需要重新确立立法理念、立法原则和相关标准,根据社会的需要制定饮用水水源保护专门的法律。而且现行的关于饮用水水源保护的法律法规大多分散在《水污染防治法》、《水法》等其他法律之中,规定的往往都比较笼统、粗略,并没有一部关于饮用水水源保护方面专门的法律。受城乡二元结构背景的影响,关于农村分散式饮用水水源的保护和保护区的设立更没有具体规定,而分散式饮用水水源又具有自身的特点,所以需要在立法中针对农村分散式饮用水水源的保护进行专门规定。

三、城乡一体化背景下农村分散式饮用水水源保护区制度的完善

(一) 城乡一体化在农村分散式饮用水水源保护中的体现

2008年十七届三中全会第一次明确提出了加快城乡经济社会发展一体化。2013年十八届三中全会专章提出了健全城乡一体化发展体制机制的改革方向,使我国进入了城乡一体化的快速发展期。

所谓城乡一体化是指以科学发展观为指导,在尊重发展差异的基础上,突破城乡分割、地区封锁的各种体制、机制和思想观点,将城乡作为一个整体统筹规划、综合布局,实现城乡之间生产要

¹ 《四川省饮用水水源保护管理条例》(2011年颁布)第十条第1款规定“饮用水水源分为集中式饮用水水源和分散式饮用水水源。集中式饮用水水源包括饮用水备用水源。”第3款规定“分散式饮用水水源,可以根据实际需要划定保护区域,并参照集中式饮用水水源保护区的规定进行管理。”

² 河南沈丘县黄孟营村、江西余干县新生乡柏叶房村、四川简阳市简城镇民旺村、江苏省盐城阜宁县古河镇等“癌症村”的出现都与饮用水受到工业污染有关。

素自由流动、公共资源的均衡配置,使城乡经济共同发展和城乡居民共享改革发展成果的过程。

因此城乡一体化不是城乡同步化,也不是农村城市化,农村依然是农村,只不过是经历了经济和社会的改革发展,形成了具有中国特色的新农村,所以说城乡一体化的过程也是建设社会主义新农村的过程。实现城乡一体化,主要应该从加快城乡社会建设、促进城乡公平发展、均衡配置城乡公共资源、统筹协调经济发展与社会发展等几个方面着手。^[3]

城乡一体化在农村分散式饮用水水源的保护中,主要体现以下几个方面,首先在饮用水水源保护中应该给予农村分散式饮用水水源足够的重视,根据农村分散式饮用水水源的特点,科学合理的保护;其次应该改变以城市为中心,兼顾农村的模式,实现城乡水源一体保护,这样才不会将农村推向边缘化;第三,在立法中,应该消除构筑城乡二元结构的法律法规,重视农村分散式饮用水水源的保护,对农村分散式饮用水水源保护进行专章规定,确保农村分散式饮用水水源的保护有法可依。第四,在政策上应该适当地向农村倾斜,保证在资金投入和基础设施建设上体现城乡公平。最后,在执法和监测中,应在考虑农村特殊性的前提下,实现城乡饮用水水源执法和监测上的一体化。

(二)城乡一体化背景下农村分散式饮用水水源保护区制度的具体完善

城乡一体化最主要的就是重视农村发展,给予城乡发展的公平机会,因此在对农村分散式饮用水水源保护中,建议从以下几个方面对农村分散式饮用水水源保护区制度进行具体完善。

1.重新审视现行立法理念,针对饮用水的保护制定专门的法律

饮用水保护十分重要,关系着公众的健康和生存。世界上许多国家制订了饮用水保护方面的专门法律,如美国、加拿大等国家针对饮用水保护制定了专门的《安全饮用水法》,而我国作为一个人口大国,却没有一部关于饮用水保护方面的专门法律。现行有关饮用水保护的规定零散地分布于其他法律之中,而且部分规定效力层级较低,执行起来比较混乱,因此需要制定一部关于饮用水保护的专门性法律。2007年《饮用水水源地污染防治管理条例》开始征求意见,但中途夭折,至今尚未出台。³面对污染日益严重的水环境,应该尽快制定《饮用水保护法》,并在《饮用水保护法》中对集中式饮用水水源和分散式饮用水水源分别做出专章规定。为使分散式饮用水水源的保护真正有法可依,在对分散式饮用水水源保护的具体规定中,应确立以下保护原则,并科学划定饮用水水源保护区的合理范围。

(1) 确定分散式饮用水水源最低限度保护原则,划定最低保护范围

在《饮用水保护法》中,可以将《分散式饮用水水源地环境保护指南》规定的保护范围作为分散式饮用水水源保护的最低保护限度⁴,将其作为分散式饮用水水源地划分的依据。在保护范围内根据水源保护的需要,只设立一个一级或二级饮用水水源保护区,并设置地理界标、警示标志和隔离设施,隔离污染物对水体的污染。也可以将这个范围作为一个大的保护区,再根据需要在整个范围内划定一定的范围设立一级保护区、一级保护区外至这个范围之间为二级保护区。这样既可以对分散式饮用水水源地最低保护而又不会对经济发展产生重大影响。

(2) 确立饮用水水源保护的绝对优先原则^[4],保证农村饮用水水源保护区的不变性

2014年我国新修订的《环境保护法》中确立了“环境保护优先”原则,作为环境保护领域的一部基础性法律,今后制定、修改有关环境保护方面的法律也应以该原则为指导。⁵水关系到人类日常的生活和发展,关系到人的生命和健康,因此绝对不能受到任何的污染,所以必须在立法中明确水源保护的绝对优先性,在经济发展与水源保护相冲突的前提下,必须以水源保护为先,绝对不能有任何妥协。对建立的农村分散式水源保护区必须保持不变性,不能随意的更改。必须更改时,应该按照严格的程序进行,并且严格执行环境影响评价制度。为了更好地保护水源,可以对保护区范围进一步扩大,但绝对不容许破坏保护区,建立其他与保护水源无关的设施。

2.统一调查、建立档案,科学划定分散式饮用水水源保护区

首先,应该要求卫生、水利、环保等相关部门对各自辖区内的农村饮用水状况做全面的调查和测量,摸清分散式饮用水水源的分布情况及周围的环境状况^[5],只有在掌握分散式饮用水水源分布、

³ 《饮用水水源地管理与保护条例》已列入水利部 2014 年年度立法计划,目前正在起草之中。

⁴ 环保部在《分散式饮用水水源地环境保护指南(试行)》(2010)指出,地表水水源保护范围:河流型水源地取水口上游不小于 1000 米,下游不小于 100 米,两岸纵深不小于 50 米,但不超过集雨范围;湖库型水源地取水口半径 200 米范围的区域,但不超过集雨范围;水窖水源保护范围:集水场地区域。地下水水源保护范围:取水口周边 30 米—50 米范围。

⁵ 2014 年《中华人民共和国环境保护法》第五条 环境保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则。

数量的基础上,结合当地的实际情况才能建立饮用水水源保护区。⁶对已经不适于作为饮用水水源的,应该及时淘汰,并对严重污染环境的污染源及时清理。其次,在调查的基础上,根据所得的数据资料研究制定具体的饮用水污染防治计划和安全保护方案。可由县级以上水源保护部门分别对每个村镇的分散式饮用水水源建立档案,并根据掌握的具体情况划定饮用水水源保护区,交由上级人民政府批准,这样可以方便监测部门对水质进行监测和管理。

3.建立分散式饮用水水源保护区生态补偿和激励机制

农村分散式饮用水水源可能分布在村民承包地里面或宅基地周围,如果建立保护区,肯定要划取一定的范围,在这个范围内限制一些生产生活活动。如果没有相应的生态补偿措施,为了大多数人的利益而牺牲个人的发展机会,势必会产生不公平现象。我国现有的关于饮用水水源保护区建设的法律,其中并没有规定对因生态保护区建设而丧失发展机会的人进行生态补偿,而且现行的法律主要在于单纯地限制饮用水水源地的生产生活活动。^[6]这样利益牺牲者肯定会阻挡保护区的建立,或者说保护区建立后也很难杜绝他们在保护区内展开各种污染水源的生产生活活动。所以应该在相关立法中明确建立分散式饮用水水源保护区内的生态补偿机制,对因水源保护区的建立而失去发展机会的个人进行补偿。除此之外,为了维护好保护区的环境,应该采取激励机制,对保护区内采取措施减少污染排放、保持水土、涵养水源、生态维护的单位和个人给予奖励和补偿,这样才能带动更多的人参与到水源的保护中来。生态补偿的费用应由政府和受益者共同承担,个人可以通过水费来承担一部分,政府通过补贴承担一部分,实现受益者负担与公共扶持相结合。

4.设立农村饮用水水源管理专门机构,对分散式饮用水水源统一管理

当前我国还没有一个专门的综合性管理机构负责饮用水水源的保护和管理,而是由环境保护、建设、农业、卫生、水行政等主管部门分别在各自领域负责饮用水水源的保护和管理。水行政部门负责水资源管理,环保部门负责水污染防治,建设部门负责城市供水与污水治理,卫生部门负责饮用水卫生管理,农业部门负责农业和农村经济发展,各部门依据其职责起草法律法规、制定部门规章,致使饮用水安全适用多部法律法规,这种条块分割、各自为政的管理体制导致部门间管理权限不明,管理责任模糊。^[7]农村分散式饮用水水源分布广泛,数量多,这种管理方式很难对农村分散式饮用水水源实现有效管理,一旦发生污染各部门相互推诿,很少有部门主动去管理。所以应该实行饮用水水源的集中管理,成立统一的饮用水水源管理机构,通过法律明确其责任和权力,由其加强对农村饮用水水源的监督管理,定期对水源水质进行监测,并将监测数据制定为报告,向上级部门或同级政府汇报,以确保水质没有受到污染。如果检测出水质超标,应立即通知饮用水水源地周围村民,并且有权利和义务采取措施使水质达标。或者可由县一级饮用水水源专门管理机构成立农村分散式饮用水水源执法大队,并配备相应的设备,由其专门负责农村分散式饮用水水源的监测和管理。

5.创立多元化的饮用水水源保护区监管模式

《水污染防治法》第五十六条规定,饮用水水源保护区的划定由相关的市、县人民政府提出方案,报省、自治区、直辖市人民政府审批。《水法》第十二条规定由各级人民政府的水行政主管部门负责水资源的统一管理和监督工作。可见我国饮用水水源保护区的划定和监管都是由政府主导。分散式饮用水水源分布广泛、零散,政府能力有限,单靠政府部门的监管很难达到预期的效果。

因此,必须改变传统的单一依靠政府行政手段的农村水源监管模式,发挥农村社区在保护水源安全方面的天然优势,实现监管主体的多元化。从农村实际出发,建议将村委会纳入法律主体,授予村民委员会监督和维护饮用水水源地周围环境和供水设备运作的权利和义务,负责饮用水水源保护的具体工作,让村委会在水源保护管理中充分发挥政府指导下的自治管理。除此之外,可以通过公众参与制度,让村民参与到分散式饮用水水源保护区的设立和监管等过程中来,这样可以发挥公众力量,更好地实现对分散式饮用水水源的监管。

四、小结

面对农村日益严重的环境污染,为了确保农村分散式饮用水水源的水质合格,让村民能喝上放心的水,必须统筹城乡立法、完善现行的法律法规,尽快制定针对农村饮用水水源保护的专门法律法规,实现城乡水源一体保护。饮用水水源保护区是保护饮用水水源免受污染的重要屏障。为了保

⁶ 环境保护部于2006年至2009年先后启动了全国城市、城镇和乡镇集中式饮用水水源地基础环境状况调查工作,同时加大了饮用水水源地保护的执法监督力度,但对分散式水源分布状况缺少基础数据支撑,这不利于农村分散式饮用水水源的保护。

护分散式饮用水水源,应该对农村分散式饮用水水源建立饮用水水源保护区,清除保护区内的污染源、严格执行水源保护区内的禁止、限制性活动和义务性活动。除此之外,应该加大公共资金投入,大力整治农村环境,修建针对分散式饮用水水源保护的基础设施等,这样才能使亿万农民喝上安全饮用水。

参考文献:

- [1] 王尔德.国土部完成水污染调查可直接引用 I—III类地下水占两成多 [N/OL].21 世纪经济报,2013-03-27.[2014-04-23].
<http://www.21cbh.com/HTML/2013-3-27/2NNjUxXzY0ODQ2NQ.html>.
- [2] 张戈跃.我国农村饮用水水源的社区保护制度构建.成都理工大学学报(社会科学版)2009(4);79.
- [3] 李伟.关于城乡一体化问题研究综述.经济研究参考.2010(42);49-53.
- [4] 蓝楠.我国饮用水水源保护法律调控的理论基础.武汉理工大学学报(社会科学版).2008(4);565.
- [5] 张天泽.完善农村饮用水水源的法律保障机制.2009 年全国环境资源法学研讨会(2009.8.3~6·昆明)论文集.
<http://www.rieh.whu.edu.cn/article.asp?id=30246>.
- [6] 褚俊英,陶伦康.论当前农村饮用水水源安全及供给保障的法律支持问题.思想战线.2011(3);70-71.
- [7] 陈红卫,陈蓉.保障我国饮用水安全的立法探析.城镇供水.2013(4);73-76.

Discussion on Improvement of China's Rural Decentralized Drinking Water Protection Areas System under the Background of Urban-rural Integration

Abstract: Affected by the urban-rural dual structure, China's "Water Pollution Prevention Act," "Water Act" and other acts have specific provisions on the centralized drinking water protection, but almost have no provisions on the decentralized rural drinking water protection. Under the background of urban-rural integration, China should draft the special "Drinking Water Protection Act" and the special chapter must be included in the Act on the decentralized rural drinking water protection. Surveying uniformly, creating a file, determining scientifically on decentralized drinking water protection areas; Setting up a special rural drinking water protection and management agencies; Innovating regulatory approach and establishing eco-system of compensation and incentives about decentralized drinking water protection areas in order to further improve decentralized rural drinking water protection areas system and ensure the safety of the drinking water in rural areas.

Key words: urban-rural integration the Decentralized drinking water protection areas system