



生态环境建设与农民权益保障问题——以洱海“三退三还”政策为例

<http://www.firstlight.cn> 2009-10-23

洱海是云南第二大高原湖泊，是国家重点大理风景名胜区和苍山洱海国家级自然保护区的核心，是沿湖各族人民群众赖以生存和大理州可持续发展的基础。但是，1996年和2003年两次蓝藻大爆发，为洱海水环境状况和保护敲响了警钟。当地政府在上级政府的支持下，制定并严格执行了一系列的水环境保护政策，使得洱海水质逐步取得了好转 [1~2]。

洱海的“三退三还”政策（退耕还林、退塘还湖、退房还湿地）是洱海生态环境保护政策中非常重要的组成部分，对洱海的保护取得至关重要的作用。该政策从1999年开始实施，到2002年完成第一轮清退工作。2007年，为了配合湖滨带建设工程，开始进行第二轮三退三还政策的可研和实施工作。

一、洱海“三退三还”政策实施及取得的成就

（一）三退三还政策实施的范围及成就

1998年修订的《洱海管理条例》将洱海水位提高至1974米（海防高程，下同），从1999年开始实施的第一轮三退三还政策的范围包括洱海1974米高程范围内的滩地12334.98亩，约占滩地总面积21000亩的58.7%。大理州各级政府从1999年开始实施退耕还林/湖、退塘还湖、退房还湿地的“三退三还”政策。2001年大理州政府投资1300万元，加大了实施“三退三还”政策的力度。到2002年9月，共实现“退塘还湖”4444.5亩，“退耕还林”7274.52亩，“退房还湿地”616.8亩，还实现植树造林5000亩，种植柳树48万株。其中退耕还林还扩大到洱海流域，共退耕还林16.2万亩[3]。

2004年修订的《洱海管理条例》对水位进行重新调整。根据重新确定的洱海水位高程，2007年开始实施的大理市环洱海“三退三还”工程的范围为：对洱海东岸1974.31米高程内的农田及环海公路以西超过1974.31米高程，且连片50亩以下的农田；海南片金沙洲以外，机场公路以北的区域；海西北片1974.00米高程以内的农田；高程在1974.00米以内的全部房屋[4]。新一轮三退三还工程将配合湖滨带恢复工程，在更高的水位范围内实施，对洱海的保护会产生更为积极的影响。

（二）三退三还政策实施的意义

洱海三退三还政策是水位调控政策的延续和支撑。有关部门和专家达成共识，认为长期以来低水位运行和大量污染物排放进行入洱海是造成洱海水质恶化的主要原因。洱海管理条例水位调控政策的实施对洱海保护起到了极为关键的作用。大理《洱海管理条例》在水位的调控方面作了法律规定，使洱海水资源调度运行有法可依。实施“三退三还”可以将被水淹没的鱼塘、房屋和树林实施补偿，实现水位提高的目标。而“三退三还”也有水位调控政策支持 and 法律支撑，可以更好地实现其恢复洱海生态环境的目标。此外，三退三还政策还是《大理州洱海流域保护治理规划（2003-2020）》中的“六大工程”之一——洱海湖滨带生态恢复工程的重要组成部分和基础。

二、洱海三退三还政策对农民权益的影响

（一）对农民失地和房屋搬迁的影响

新一轮“三退三还”项目将拆除房屋798栋，安排移民366院。搬迁确实给当地居民造成了一定的困难和不便。

根据《中华人民共和国土地管理法》，征收耕地的补偿费用主要包括耕地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费。但是这个法定标准在一些地区不能保护被征地农民的合法权益，使他们原有生活水平降低。因此，国土资源部又发布了《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》：土地补偿费和安置补助费的年产值倍数，应保证被征地农民原有生活水平不降低的原则。然而，有关资料显示，土地用途转变增值的土地收益分配中，政府大约得60-70%，村一级集体经济组织得25%-30%，农民只得5%-10% [5]。政府和失地农民/被拆迁人之间没有实现公平交易，利益分配机制的缺失或未制度化，使得失地农民/被拆迁人成为生态环境保护的‘牺牲品’。

农民或被拆迁人的目标取向与政府的目标取向有时是不同的，集体、国家利益与个人利益有时在一定环境下存在冲突。政府是站在全民或国家的立场上作决策，而失地农民/被拆迁人则是站在微观个体的立场上，他们更加关注的是个人或家庭目标 and 需求。土地对于农民来说是长远收益，中国现行的农村养老制度也是基于土地的养老和社会保障。

（二）对失地农民就业的影响

由于洱海生态环境建设的需要，许多农民失去土地、房屋、鱼塘，同时也失去了依附于土地的工作。工程的建设将提供一定数量的工作岗位。在项目的建设期内可能会为当地农民提供相当数量的短期就业机会，但这种短期就业机会会随着工程的竣工和结束。在项目的运营期，需要一批环保工作者以及行政人员参与。如退塘渔民变成护海员，专职捞取水面的垃圾和水草，还有一些失地农民变成洱海滩地协管员。

此外，还能提供一些间接性就业机会。三退三还政策实施有利于大理市旅游业的发展。从而可以提供更多从事旅游导游、蜡染、小商品买卖、餐饮、旅馆等服务性行业，同时也就会有大量的工作岗位出现，另外，也存在一些行业的转换机会，例如，洱海的鱼鹰表演已成为当地旅游一景，原来从事打渔的鱼鹰被渔民转换成旅游和文化表演的特色。但是，农民需要有人引导和思想观念的转换，才能更好的把握这种机会。

三、洱海三退三还政策存在的主要问题

(一) 资金缺口大

根据大理新一轮三退三还工程可行性研究报告，三退三还政策实施的资金缺口包括建设资金缺口和补偿资金缺口。其资金筹措大部份以国债和银行贷款为主（见表1），当地政府筹集资金只占其中的15%。即便如此，政府才筹集资金1000万元，离自筹所需的5485万元还差5倍左右，可见其资金缺口之大。

表1 新三退三还工程资金筹措表

序号	项目	金额(万元)	比率
1	申请国债资金	25650.00	70%
2	银行贷款	5500.00	15%
3	自筹资金	5485.52	15%
4	合计	36635.52	100%

(二) 农民参与程度不足

农民的参与性较差。一方面，是由于政府的政策制定及实施过程中忽略了农民，在建设过程中忽视了农民的积极性，未建立更多的激励机制；目前中国大部份生态建设政策都是在政府部门主导下运作的，其生态补偿也主要是以政府购买的形式执行。而生态服务的政府购买价格的制定过程并没有生态服务提供者—农民的参与，价格的制定过程缺乏谈判和博弈过程，只是一种被动的接受。另一方面，农民的组织性差、人心涣散，主动性差，环保意识、权利意识不到位，不能形成有效的力量进行利益的争取和博弈，缺乏相应的组织（如NGO），不能有效阻挡强势集团对弱势农民的剥夺。

(三) 法律制度的缺失，政策存在不稳定因素

改革开放20多年来，我国的环境保护立法已初步形成了一个以《中华人民共和国环境保护法》为主体的环境法律法规体系。简言之，由于我国仍然处于工业化阶段，控制工业环境污染仍然是当前环境问题的重心。生态环境建设的投融资体制仍然受制于金融创新的法律空白。生态补偿作为一个新兴的研究领域，有一系列的难题尚待解决，生态补偿过多采用强制义务方式，不利于失地农民的利益保护[6~7]。

三退三还政策还会受到农业政策的影响。例如，1998—2003年粮食产量连年波动性下滑，2003年降至最低点后，粮食安全被列入2003年修订的《中华人民共和国农业法》。政府为确保粮食安全，重点从耕地、主产区和种粮农民三方面着手制定政策。而这些政策会和“退耕还林”、“退耕还草”等生态建设工程产生矛盾和冲突[8]。同样，洱海第一轮三退三还政策的实施截止于2002年9月也和当时的国家有关政策变化有关。

此外，还存在一些政策的失误。如大理市曾经在1993年为了大力发展“菜篮子工程”，以及响应国家的有关政策如“四荒拍卖”（即荒山、荒坡、荒湖、荒地的开发利用）的号召，将大片的滩地开辟为鱼塘，而现在又必须将其废除，其中，农民必须为此大量买单。

四、三退三还政策的完善措施及建议

(一) 生态环境建设的投融资体制的改进

洱海生态环境建设的资金缺口包括建设资金缺口和补偿资金缺口，而补偿资金缺口直接涉及到农民的权益能否得到及时、公平的补偿问题。为了解决资金缺口问题，建议采取以下措施：

1. 选择灵活、多样、创新的方式，解决政府资金缺口

现阶段解决政府资金缺口采用较多的是参股、BOT（建设—运营—转让）、BLT（建设—租赁—转让）等方式，另外，国际上兴起的资产证券化方式也是实现政府投资变现的一种新的形式。通过金融创新，实施资产证券化运作，政府可以将未来的现金收入变成现在可以使用的资产，从而大大提高资金的使用效率，有效解决政府资金的缺口问题[9]。此外，还可以鼓励私人资本进入生态环境建设领域，补充国家和政府投入的不足。

2. 建立环境资金管理公司，对环境资金实行统筹管理

为克服政府各部门之间的条块分割和部门利益之争等导致环保资金的有效配置，有必要成立专门的环境资金管理公司，借鉴企业化的运作方式，独立、专门管理和监督国家财政性环保资金的使用。从生态环境建设效益最大化原则出发进行决策，保证项目选择的自由、公平和竞争提供组织制度和运行机制的保证，避免不必要的行政干预和部门利益的分割。此外，建立环境资金管理公司还可以增强国家生态效益的购买的可操作性，解决社会力量参与生态环境建设投资的经济激励问题，有助于推动更多社会力量参与生态环境建设，保护投资者的信心和积极性[10]。

3. 尊重自然规律，提高生态环境投资的科学性

生态环境建设是一个人力作用于自然界以提高自然环境质量，更好地为人类服务的过程，必须讲究科学，遵从自然规律[10]。如云南一些地区为了得到桉叶油和木材而大量种植桉树，桉树的树干非常容易吸水，犹如一台小型抽水机。结果导致一些缺水地区更为严重，且桉树的特殊性质使得周边的其他树木全部枯死，导致更为严重的生态问题。

因此，洱海生态环境建设有必要在工程投资中安排一定比例的科技支撑经费，从前期论证、规划到工程建设、管理等建设环节重视科学性和合理性。

（二）创新思路，积极培育农民参与的激励机制

洱海三退三还政策实施的一个重要的作用是增加洱海周边的湿地，随着人们认识的不断深入，湿地不但有重要的生态价值，也有相当的经济价值。1971通过的《关于特别作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（简称《湿地公约》，我国于1992年加入该公约）确认湿地的基本生态作用及其经济、文化、科学和娱乐价值，鼓励“明智地利用”世界的湿地资源。

在洱海三退三还实践中，应树立保护和合理利用并重的观念。可以参照美国的做法：实施湿地保留计划，该计划属于土地退耕计划的一部分，在向农民提供在农业土地上恢复湿地的成本分担补贴和长期性补贴。土地所有人保留土地所有权，并且有权在这些土地上进行娱乐性开发利用，例如打猎和钓鱼[11]。大理洱海原来实施的田还原为湿地后，可以考虑让原地农民进行经营和管理，进行旅游开发或其他开发利用，就地解决农民的失地问题和就业问题，这也是另一种形式的土地转换利用。

湖滨带农业是环洱海农业发展的新方向，充分利用已建成湖滨带和将建设湖滨带，种植既有生态功能，又具有一定的经济价值的各种湖滨带植物和水生植物，将环洱海生态湖滨带建成具有示范作用的典型代表，逐步实现湖滨带维护资金的自给自足，也给周围的农民带来收入。

（三）实施参与式环保政策，充分调动农民的积极性

首先，要加强宣传，提高公众的生态环境意识，使洱海保护治理各项工作得到了广大人民群众的理解和支持，使洱海保护治理具有广泛的群众基础。其次，加强农民的组织，提高其维护自身权益的能力，提高其对一些补偿和建设资金的监督能力。第三、实施参与式生态环境政策，将生态环境建设于企业、农户、城市居民的物质利益有机结合在一起，使各个经济当事人能够从自我利益最大化出发，自觉、主动地执行和响应国家环境政策，参与生态环境建设的一系列制度安排。有利于调动社会公众参与生态环境建设的自觉性、主动性和积极性。通过实施参与式环保政策，将生态环境建设与民众的脱贫致富结合起来，使环境保护成为人们的自觉意识和自觉行动，减少地方政府在执行国家环境政策、完成环境指标和任务时的阻力，降低环境政策的执行成本，才有可能真正实现环境保护和可持续发展目标[11]。

（四）加强法律制度建设和完善

应加强有关投融资体制的法律法规建设，为创新投融资体制提供法律支持。其次，应加强生态补偿的立法工作，我国涉及到生态补偿的法律，主要有《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国森林法》，这些法律形成了中国流域生态环境服务的法律框架。其中以《森林法》中关于森林生态补偿基金制度最为完善和具有可操作性。然而，即便如此，森林生态补偿基金制度为例，一是森林生态补偿基金来源单一，主要是国家或地方财政支付。二是补偿标准过于单一且偏低。三是林农的利益不一定得到保障[8]。

2008年修订的新水污染防治法初步将水生生态补偿机制写入法律。新法第7条规定：“国家通过财政转移支付等方式，建立健全对位于饮用水水源保护区区域和江河、湖泊、水库上游地区的水环境生态保护补偿机制。”该条仅是对生态补偿作了原则性规定，具体的操作程序有待于后续修订的《水污染防治实施细则》加以明确[12]。

众所周知，洱源县是洱海流域的上游地区，近年来洱海为了保护洱海，牺牲了许多发展机会，导致其财政收入由大理州排名第二降至倒数第二。为了体现环境保护的公平原则，有必要对洱源实施生态补偿，提高上游地区人们对洱海保护的积极性。实际上，洱海的三退三还政策在考虑对失地农民的补偿时就是一种生态补偿措施，但是对于补偿的合理性，以及受损农民的利益保障并不在政府的重点考虑范围。

全面实施生态补偿制度，亟待国家层面、地方层面的生态补偿的有关法律制度的建立和完善。

参考文献：

[1] 赵金 张莹等.像保护眼睛一样保护洱海.影响力[J]. 2007.12 : 26.

[2]原二军.洱海：蓝藻仍未远离？中国环境报（事件版），<http://www.cenews.com.cn:8012/u/57/archives/2008/672.html>.

[3]大理白族自治州：湖泊的治理成功之路.来源：国家环保总局网站, 2007/10/17/11:08.

[4] 中国市政工程西南设计研究院.大理市洱海新一轮“三退三还”工程可行性研究报告,2007年5月.

[5] 刘冬梅,雷玲. 新农村建设中环境保护法制建设的思考[J]. 安徽农业科学, 2007, 35 (6) : 1815—1816.

[6] 钟 瑜 张 胜 毛显强.退田还湖生态补偿机制研——以鄱阳湖区为案例[J]. 中国人口·资源与环境2002年 第12卷 第4期.

[7] 杜群 张萌. 我国生态补偿法律政策现状和问题.生态补偿机制与政策设计[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2006: 61~69.

[8] 李小云, 靳乐山, 左停等. 生态补偿机制: 市场和政府的作用[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.

[9] 谢丽霜. 西部开发中的政府投资退出[J], 青海社会科学, 2003, 第五期.

[10] 谢丽霜. 西部生态环境建设的投融资机制—主体维度分析[M]. 北京: 中央民族大学出版社, 2006.

[11] 黄德林 包菲. 农业环境污染减排及其政策导向[M]. 北京: 中国农业科学技术出版社, 2008.p214.

[12] 吴满昌 杨永宏. 洱海流域水环境政策的发展[J]. 昆明理工大学学报(社会科学版). 2009, Vol.9(3):1~4.

作者简介:

吴满昌, 昆明理工大学法学院副教授, 硕士生导师, 研究方向: 环境法学, 环境科学。

[存档文本](#)

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 版权所有 2003-2008 Email: leisun@firstlight.cn