

李义松,陈昱晗. 转型背景下我国农业面源水污染防治立法实施路径[J]. 江苏农业科学,2015,43(3):441-443.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.03.141

转型背景下我国农业面源水污染防治立法实施路径

李义松,陈昱晗

(河海大学,江苏南京 211100)

摘要:农业面源水污染已经成为影响农村生态环境的重要因素,不同于点源污染的隐蔽性、分散性特征,使得治理面临困境。在农业生产向环境友好型转变的背景下,完善的立法可以为其提供制度性保证。我国应当基于已有立法和司法实践,借鉴发达国家相关经验,以农业转型背景下的立法价值定位为中心,建立和完善我国农业面源水污染防治立法。

关键词:水污染;农业面源污染;污染防治;立法;发达国家

中图分类号: D922.683 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2015)03-0441-03

我国水资源总量丰富,但是人均水资源量却不足世界人均水量的 1/4,我国面临着严重的水危机。相比人均水量的稀缺,水污染面临的局势更为紧迫,我国大部分淡水水域受到显著污染。随着农村城镇化进程的加速,农村工业的兴起,农村水污染面临点源与面源共存,农村水资源的恶化已经成为不可否认的事实。农业面源污染是造成农村水污染的重要因素。农业面源污染是指在农业生产活动中,农田中的泥沙、农药、营养盐及其他污染物,在降水或灌溉过程中,通过农田地表径流、壤中流、农田排水和地下渗漏,进入水体而形成的非点源污染。十八大将生态文明纳入“五位一体”的总体布局,推进农村生态环境建设是其重要内容,而农业生产方式也需要从“化学农业”向“绿色农业”转型,回归传统环境友好型的农耕方式。农业面源污染的产生不仅包括经济因素,还包括文化观念转变、政策措施等非市场因素,立法作为国家通过强制手段实现社会管理的方式,对引导农业转型、转变农民观念、改善农村环境,具有直接的作用。如何从立法角度解决农业面源水污染防治问题,是水污染防治立法体系的重要组成部分,也关系到我国农业发展的整体态势。

1 我国农业面源水污染防治的立法现状

《“十二五”规划纲要》明确指出“坚持走中国特色农业现代化道路,把保障国家粮食安全作为首要目标,加快转变农业

发展方式”,将治理农药、化肥和农膜等面源污染,全面推进畜禽养殖污染防治作为推进农村环境综合整治的首要内容。

据统计,2007 年中国化肥总用量达到 3 791 万 t,至 2012 年增至 5 636 万 t,单位面积化肥用量达 279 kg/hm²,是世界平均水平的 3 倍。2012 年,全国农药用量高达 138.6 万 t,其中高毒农药占 70%。每年畜禽养殖粪便排放约 38 亿 t,畜禽化学耗氧量(COD)高达 9 118 万 t。农业源氨氮排放总量为 83 万 t,约占全国氨氮总排放量的 31%,畜禽养殖氨氮约占农业源氨氮排放总量的 44%,其余主要为化肥的氮磷流失。

中国目前对于面源污染的防治仍停留在技术层面上和经济层面上,还没有转移到法律政策的层面上。与工业污染防治立法体系相比,我国农业污染防治立法还比较滞后,特别是对造成农业面源污染的化肥和畜禽粪便的管理,也只是以行政法规和部门规章的形式加以控制,并未将污染防治作为立法重点。例如,《肥料登记管理办法》主要规定了肥料登记的申请、审批和管理,《农药安全使用规定》针对农药的购买、运输、保管、使用作出了规定,但都没有涉及保护生态环境的条款。《农药管理条例》是针对农药生产、经营和使用的监督管理,尽管提及注意保护环境、遵守环境保护法律、法规的有关规定,但是对污染生态环境的行为如何进行有效的监督管理并未涉及。目前,我国农业水污染防治的立法体系主要包括《环境保护法》和 2008 年《水污染防治法》,其中《水污染防治法》第四十七至五十一条,对农业和农村水污染防治进行了概括性规定。《农业法》第 57~59 条,对合理利用和保护自然资源、合理使用化学农药产品等进行了原则性规定,但范围过于宽泛,例如“合理”的标准如何界定,违反该条款应承担的法律责任是什么,均需要进一步探讨。

从整体上看,中国对农业面源水污染防治立法还停留在原则性规定层面,加上农业面源污染具有分散性、随机性特

收稿日期:2014-10-10

基金项目:国家社会科学基金重大项目(编号:12&ZD214)。

作者简介:李义松(1963—),男,安徽芜湖人,博士,教授,主要从事法理学、行政法、环境与资源保护法学研究。E-mail:liyisong@vip.163.com。

通信作者:陈昱晗,硕士研究生,主要从事环境与资源保护法研究。E-mail:495833352@qq.com。

[3]王可山. 食品安全信息问题研究述评[J]. 经济学动态,2012(8):92-96.

[4]何坪华,何信生,周德翼. 从消费者角度检视我国食品安全信息的缺失[J]. 河南农业科学,2005(12):93-97.

[5]Motarjemi Y, Mortimore S. Industry's need and expectations to meet

food safety, 5th international meeting; noordwijk food safety and HACCP forum 9-10 December 2002[J]. Food Control, 2005, 16(6,SI):523-529.

[6]应飞虎. 食品安全有奖举报制度研究[J]. 社会科学,2013(3):81-87.

征,从技术上和农民意识上看来,现有的概括性规定都不足以解决现存的环境问题,进一步具体化是解决该问题的必经之路。

2 农业面源水污染防治的域外立法与实践

2.1 美国

美国自切萨皮克湾环境危机开始关注农业面源水污染防治,1972 年在《清洁水法》中首次将面源污染入法,农村洁水计划是面源水污染防治的重要举措,国家以分担费用和减免税收的形式,对自愿采取污染防治措施的主体给以政策和资金支持。1974 年《安全饮用水法》在几次的修订案中也涉及到了农业面源水污染问题。1985 年《食品安全法》中的水土保持计划和保护承诺计划是政府遏制农业面源水污染的有益尝试,该计划为其后美国相关立法奠定了实践基础。1987 年《水质法》和 1990 年《海岸区法案》都强调了政府在农业面源水污染治理中的角色定位,各州政府有责任与其他州和地方政府密切合作,采取相关管理措施控制农业面源污染,以恢复和保护水体。违反相关农业环境条款,视情节轻重,处以不同数额的罚款,甚至监禁。

在化学农药控制管理方面,1947 年《联邦农药法》对农药杀虫剂的种类、使用方法等都有严格的要求,特别是农药成分和残留物的数值控制,都必须达到环境允许值,农药包装必须与农药的实际相符合,否则农药生产者和销售者都要承担法律责任。如今大部分州都制定了化肥法律,相关细则也在实践中不断补充。

2.2 日本

日本在 1992 年提出,环境保全型农业,在追求农业所固有的生产机能的同时,兼顾环境负荷量,发展可持续性农业。随后《食物、农业、农村基本法》《关于促进高持续性农业生产方式采用的法律》,强调了农业在保护土壤、涵养水源的生态价值,并且通过各项农业技术和标准,实现对安全农业生产的控制,此外,符合条件的农业者才可以享受税收、补贴等经济待遇。

在化学肥料控制方面,2000 年修订的《肥料管理法》规定原料中含有污泥的堆肥必须作为普通肥料登记,与不需要成分标志的特殊肥料分隔开,以便对污泥进行分类处理^[1]。在畜禽粪便处理方面,日本 1999 年颁布了《家畜排泄物法》,对一定规模的畜禽养殖户,禁止其将畜禽粪便随意堆积或者向水体排放,粪便保管设施需要符合相关标准。在纳税时对畜禽粪便处理得当的养殖户给以 16% 的税收返还,并且设定固定资产税 5 年减半的措施作为激励。

2.3 欧盟

欧盟颁布《饮用水指令》《硝酸盐施用指令》对水体中的农药残留物实行严格标准,减少硝酸盐对水环境的影响。德国《施肥令》《土壤保护法》《生态农业法案》,要求农业生产者严格按照要求使用化肥,否则将遭受惩罚,并且将清洁工业的生产模式引用到农业生产过程中,尽量减少对环境的影响。家禽的排泄物不经处理不得流入水源,特定的水源区还需控制家禽的养殖规模。

从国外相对完善的农业面源水污染防治立法中可见,立法的具体化、操作化和相关立法的配套性、系统性,为解决农

业面源水污染问题提供了良好的适法性基础;有标准、有层次、有针对性的惩戒措施,增强了农业生产者的环境责任意识;政府管理部门分工明确,是实现农业面源水污染监管的必要条件;用经济手段引导农业生产者、提高公众参与度,是控制农业面源水污染防治的有效途径。

3 我国农业面源水污染防治立法的实施路径

3.1 我国农业面源水污染防治的立法价值取向

法律的价值是法律在发挥其社会作用的过程中所追求的理想和目的,“一部法律的价值定位反映着法律创制和实施的宗旨,对观念变革、制度创新具有积极意义^[2]。”我国环境立法价值取向经历了人类中心主义、生态中心主义、可持续发展 3 个阶段。在我国现阶段的环境立法中,多采用兼顾环境保护与发展经济相结合的理念,当两者不可兼得时,该理念就被理解为经济发展为主、环境保护为辅,从而导致环境进一步恶化。十八大以来,我国政策大力倡导农业生产方式的转型,追求循环农业、节约型农业、环境友好型农业,农业面源水污染防治立法也应当以此为价值导向,坚持把可持续发展作为立法指导思想。具体表现为以人为本,生态本位,合理利用自然资源,尊重自然规律,减少人类活动对自然资源的破坏,重视农村生态系统的整体性,统筹协调农村人口、资源、环境、经济之间的关系,构建以可持续发展为中心的农业面源水污染防治立法,实现环境的公平正义。

3.2 进行农业面源水污染防治的专项立法

我国农村生态系统是一个不可分割的整体,它具有自身的特殊性,我国目前《环境保护法》和《水污染防治法》的普适性规定,并没有与农村具体的经济、生活方式相结合。(1)我国需要在环境保护基本法中,进一步规定农业面源污染的源头控制,将农村面源水污染防治以基本法的形式确立。(2)鉴于农村生产生活的特殊性,需要一部综合性的农业面源水污染防治法,以实现对农业水污染防治整体规划和宏观调整。但鉴于不同类型污染源之间的差距,以农药、化肥、畜禽养殖、生活垃圾等不同污染源为调整对象的专项立法,是实现具体化控制的有效手段,可以作为综合性立法的配套细则加以规范。同时,考虑到各地方农业面源水污染的特殊性,地方可以结合本地区农业的发展特点,在国家农业面源水污染防治的基础上,进一步细化规定,制定适合本地区的地方法规^[3]。在农业跨区域或者跨流域水污染问题上,需要国家及时检测与调控,构建专门的区域性、流域性规范文件。

3.3 构建科学合理的监督制度

农业面源污染问题管理体制的混乱与缺失,是造成该问题恶化的重要因素之一。由于农业面源水污染本身的性质,既牵涉到环境保护行政主管部门,又包括农业行政主管部门、土地管理部门等,导致职责分散,效率低下,缺乏统一的管理,出现“争着管”“没人管”的局面^[4]。为了扭转这种局面,立法应当明确农业面源水污染的综合协调机构,由环境保护部门统一监督与管理,各部门相配合。我国是个农业大国,农业环境问题仅靠环保部门是难以解决的,我国又是个依法治国的法治国家,农业、水利等行政部门在农业环境问题上的权限制责需要立法予以明确,各部门各司其职,依法对农业面源水污染进行管理监督。在机构设置上,我国最基础的环境行政主

管部门是县级,县级环境保护行政主管部门统一对县级以下地区进行环境监管。很少设置县级以下的环保派出机构,而农业面源水污染具有分散性,对其监督就需要从最基层开始,县级的环境行政主管部门并不能满足现实需求,加强乡镇环境管理机构的建设、赋予村民委员会环境监管权,提高管理者专业水平,能够有效提高农业生产者的环境意识,实现农业面源水污染防治的有效监管具有积极意义。

3.4 完善农业面源水污染防治的法律责任

完善的法律责任制度是法律得以贯彻落实的根本保障,我国农业面源水污染防治立法中缺少相关的责任制度,使得违法行为愈演愈烈,农村水污染治理也面临无法可依的困境。农业面源水污染的治理重在源头控制,既有污染源头也有生产源头。在立法中需明确农业面源水污染防治的法律责任主体,既包括农业生产者,又包括生产、销售不符合环境标准化学用品的企业法人或组织。同时,如环境主管部门存在违法性行为,也应当追究其责任。

农业面源水污染防治的责任类型可分为 3 类:即农业面源污染的民事责任、行政责任、刑事责任。环境民事责任作为环境责任的一种,不同于传统的民事责任,实行无过错责任原则,并不以造成现实损害为要件,因为农业面源水污染通常需要长时间的积淀才会表现出损害后果,其因果关系的判定也需符合环境侵权的损害特点。在“污染者负担”的原则下,除了直接责任人,非法生产销售化学用品的法人企业和组织也应当承担连带责任。我国目前对农业面源水污染防治行政责任的承担者主要是行政相对人,对违反相关规定的行政相对人处以警告或者罚款,但是并没有涉及对行政主体的约束,对行政执法过程中的违法行为造成农业面源水污染加剧的,相关行政管理主体应当承担一定的惩罚性或补偿性法律责任。环境刑事责任作为最严厉的制裁手段,有学者认为鉴于农业面源污染的紧迫性与严重性,要在刑法中增设农业面源污染事故罪,并且由结果犯改为危险犯,以提高对农业面源污染的打击力度。

3.5 建立农业清洁生产与环境标志制度

我国农业环境的保护应当以“预防为主,治理为辅”,从源头上解决农业面源水污染防治问题是最为有效的途径。清洁生产制度起初应用于工业领域,通过对工业生产的全过程加以污染控制,实现污染最小化。2002 年我国《清洁生产促进法》第一章第二条规定:“本法所称清洁生产,是指不断采取改进设计、使用清洁的能源和原料,采用先进的工艺技术与设备、改善管理、综合利用等措施,从源头削减污染,提高资源利用率,减少或者避免生产、服务和产品使用过程中污染物的产生和排放,以减轻或者消除对人类健康和环境的危害。”正式确立了清洁生产在我国法律效力,多应用于工业生产领域,并取得了一定的实效。但是,近年来我国人口不断增长,对农产品的需求随之增长,大量使用化学投入品,追求农产品

短期高产,成为我国农业发展面临的现实问题。化学品的不合理使用、禽畜排泄物的随意处置,造成了我国农业面源污染治理形势更为严峻。将清洁生产推广到农业生产领域是实现我国农业转型的必然要求。农业清洁生产并不排除化学品的使用,而是使用符合标准的绿色农业化学品(农药、化肥等),将清洁生产贯穿到农业生产的全过程。大力推广、应用农业新技术;根据土壤供肥能力,合理使用化肥;减少氮肥用量,推广使用生物肥;推广综合病虫害防治法,减少农药特别是杀虫剂的使用;以低毒、低残留的新型农药取代高毒型农药;使用农用可降解薄膜;对农业化学品进行规范化管理,严格按照技术规范使用。对符合清洁生产技术标准的农业生产者,给以补贴或者税收优惠,建立农产品的环境标志制度,对符合清洁生产的产品贴上相应标签,这样生产者可以从中得到可观的经济收入,从而解决环境公共性与理性经济人“自利性”之间的矛盾。

3.6 建立公众参与制度

2006 年,我国颁布了《环境影响评价公众参与暂行办法》,首次将公众参与应用到环境保护领域,使得公众参与制度化,为我国农业面源水污染方式的公众参与制度提供了有益借鉴,公众参与是一种由内而外的制度,而不只是流于形式,农业面源水污染产生的主观原因是农业生产者环境意识的缺失,实际上农业生产者既是污染物的排放者,也是污染物的受害者。在农业生产方式转型的背景下,农业生产者是国家政策和法律的实施对象和承担载体,最终还需农民自己来落实。提高公众环境意识事关农村环境治理的成效,农民影响到自己利益的公共事务有知情权、决策权、监督权。一方面公众要参与到农业面源水污染防治的宣传教育中,另一方面,需要依靠公众实现环境监督,弥补行政手段的不足。引导农民树立农业可持续发展观念,通过宣传教育、技术培训,让农民意识到维护良好生态环境的重要性与必要性,促使农业生产者自觉向“环境友好型”农业转变。

总之,农业发展在我国经济发展中有举足轻重的地位,农业生态环境保护也应当成为我国生态文明建设的重要内容,农业面源水污染防治是影响农业生态环境的重要因素,只有对其进行专项立法,从法律层面加以明确,才能使农业面源水污染防治有法可依,从而实现我国农业生产方式的顺利转型。

参考文献:

- [1] 刘冬梅,管宏杰.美、日农业面源污染防治立法及对中国的启示与借鉴[J].世界农业,2008(4):35-37.
- [2] 姚建宗.法理学:一般法律科学[M].北京:中国政法大学出版社,2006.
- [3] 郭敏,韩鹏飞.农业面源污染的成因及控制对策[J].河北农业科学,2009,13(4):93-96.
- [4] 张慧,李延峰.农业面源污染防治立法研究[J].种业导刊,2011(10):40-42.