

农业面源污染防治法律机制创新研究

——以甘肃省白银市为例

周 黎

(兰州理工大学 法学院 兰州 730050)

摘 要 :农业面源污染伴随着经济的发展而产生 ,是指人们在生活和农业生产过程中产生的未经适当处置的污染物对农产品、土壤、水环境和空气造成的污染。目前 ,我国的农业面源污染形势非常严峻 ,文章选取甘肃省白银市为调查研究对象 ,在分析白银市农业面源污染现状的基础上 ,针对农业面源污染防治法律法规缺乏可操作性、系统性以及法律责任及救济途径的规定不完善等问题 ,结合实际 ,提出了创新农业面源污染防治法律机制之路径。

关键词 :农业面源污染防治 ;法律机制 ;创新

中图分类号 :D922 文献标志码 :A 文章编号 :1002-2589(2017)08-0114-03

环境污染问题关系到人类的生存和发展 ,近年来 ,随着我国经济快速发展 ,农业作为国民经济的基础 ,取得了举世瞩目的成就 ,但是农村经济的发展也给生态环境带来了负面的影响。粗放型的农业发展模式 ,农药、化肥的不合理的施用、畜禽粪便和生活垃圾等污染物不科学的处置使农业资源与环境严重透支 ,农业面源污染日益加重 ,环境污染不仅成为制约农业发展的重要原因 ,由其引发的食品的安全 ,更是直接关系到人体的健康和生命的安全 ,从法律层面构建我国农业面源污染的防治体系具有紧迫性。

一、农业面源污染现状及成因分析——以甘肃省白银市为例

1. 农业面源污染概述

农业面源污染主要指农村地区农民生活和农业生产过程中产生并未经有效处置的污染物 ,对土壤、大气、水环境以及水产品、种植物等农业产品造成的污染^[1]。以甘肃省白银市为例 ,农业面源污染主要表现为农业生产(农药、化肥和农膜使用)造成土壤污染和耕地质量持续下降 ;农村生活污水和垃圾排放造成居住环境“脏、乱、差” ;污染水源地和生活饮用水 ;固体废物和有毒有害物质污染 ;畜禽养殖、散放散养产生的恶臭污染与水污染 ;城乡企业排放的污染物造成的大气污染与水污染 ;焚烧农作物秸秆造成的大气污染等。

农业面源污染的特征包括 :第一 ,污染源的分散性和隐蔽性。由于水文、天气、地形地貌及土地利用等情况决定了污染源时间、空间上的差异性 ,污染源地理位置不易检测 ,用人们的肉眼难以发现 ,甚至是专业技术与设备都无法进行评估。农村面源污染物在雨水或融雪冲刷下流向不

特定区域 ,污染范围广泛 ,使污染发生后的治理比较艰难。第二 ,形成过程的不确定性与随机性。农业面源污染的发生、传输与降雨时间、灌溉方式、农作物类型等有密切联系 ,这些不确定要素导致农业面源污染形成过程的随机性与不确定性^[2]。第三 ,污染的滞后性和潜在威胁性。农药、化肥等农业污染物对环境的影响不会立刻凸显出来 ,而是一个缓慢的积累过程 ,是一个由量变到质变的过程。在这个过程中 ,污染物将地表径流作为载体进入水体 ,一旦其超过水体本身的自净能力 ,将会影响水体水质。加上农业面源污染隐蔽和不易检测特征决定了污染的滞后性 ,对生态环境的即时破坏表现得并不明显 ,但对环境产生潜在、长久的威胁。

2. 甘肃省白银市农业面源污染现状

甘肃省白银市地处内蒙古高原向黄土高原过渡地带 ,干旱少雨 ,生态环境脆弱 ,水土流失严重 ,自然灾害频发 ,荒漠化面积大。伴随着农村各种产业的迅速发展 ,白银市生态环境问题也越加突出。农业面源污染的日益突出 ,不仅对生态环境安全、农产品质量安全产生了不良的影响 ,同时还影响了农业的可持续发展和人们的生活质量。

化肥污染。白银市土壤表层的有机质的平均含量仅为 1.31% ,氮、磷、钾含量分别为 0.08%、0.069%和 0.67%。因此 ,其属于土壤贫乏区。农民主要依靠家用肥与大量化学肥料补充土地的营养。分析表 1 可知 ,自 2010 年开始 ,甘肃省氮肥、磷肥、钾肥和复合肥的使用量逐年递增 ,2013 年农用化肥施用量增至 317.10 万吨 ,较 2005 年增加了 54.18 万吨。根据数据 ,将景泰县、会宁县、白银区农用化肥施用量做出对比 ,可以发现白银区相较景泰县、会宁县化肥施

收稿日期 :2017-03-29

基金项目 :《甘肃省农业面源污染防治法律机制研究——以白银市为例》项目(S30)的阶段性研究成果 ;该项目受兰州理工大学 2016 年学生科技创新基金资助

作者简介 :周黎(1992-) ,女 ,甘肃会宁人 ,硕士 ,从事环境法研究。

用量总体偏低,但总体上都处于上升状态。据调查,白银市施用的化肥以氮肥所占的比例较大,而氮肥的利用率多在40%以下,化肥不合理的利用加剧了农村环境污染和生态破坏。

农药污染。众所周知,利用农药防治农作物病虫害可以提高农作物单产,但农药的不当使用,会引发农产品质量安全、生态环境破坏等一系列问题。白银市地形复杂、气候变化大,可种植的农作物品种相对较多,农药的使用量也随之增多。目前,我国使用的绝大部分农药为化学农药,生物农药占比很少,白银市使用的农药品种很多,仍以化学农药为主,由其引起的面源污染也越来越严重。

农用地膜污染。农用塑料薄膜(简称“农膜”)的使用量随着白银市高产高效农业的发展日益增加。分析表1的数据,2005年甘肃省的农膜的使用量为7.82万吨,到了2013年使用量增加到16.58万吨。在近8年的时间里,农膜的使用量增加了接近8.73万吨。在调查中,对于农膜残留物的处理,农民主要采取焚烧、丢弃、直接翻入耕地等处理方式。随着地膜覆盖保温栽培技术的推广,农膜的使用量也在不断加大,不当的处理方式和大量的农膜使用,经过长期的积累,会造成严重的白色污染,严重恶化土壤环境。

表1 甘肃省2013年农用化肥、农膜和农药使用量

| 指标 | 单位 | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------|----|--------|--------|--------|--------|--------|
| 农用化肥施用量 (实物量) | 万吨 | 262.92 | 292.92 | 308.39 | 317.75 | 317.10 |
| 农用化肥施用量 (折纯量) | 万吨 | 75.92 | 85.26 | 87.24 | 92.13 | 94.71 |
| 氮肥 | 万吨 | — | 37.93 | 37.91 | 39.71 | 40.30 |
| 磷肥 | 万吨 | — | 16.56 | 17.01 | 17.11 | 17.51 |
| 钾肥 | 万吨 | — | 6.09 | 6.76 | 7.82 | 8.18 |
| 复合肥 | 万吨 | — | 24.68 | 25.56 | 27.49 | 28.72 |
| 农用塑料薄膜使用 量 | 万吨 | 7.82 | 12.37 | 14.34 | 15.04 | 16.58 |

注:甘肃省统计局《甘肃省统计年鉴》。

畜禽养殖污染。白银市的规模化养殖一直在不断发展,2015年底白银市平川区畜禽饲养量达到101万头(只),其中牛、羊、猪、禽饲养量分别达到0.56万头、22.6万只、18.5万只、75万羽,同比增长9.5%、10%、9.7%、6.3%,养殖企业达315个,规模养殖户达2608户。规模化养殖中畜禽类的粪便污染是农业面源污染的重要原因。畜禽粪便排放量随着牛、羊、猪、禽等出栏量的增加而增加,且由于畜禽粪尿中含有较多高浓度的化学成分,不当的处理将会对水质进行污染,渗透到地下或者排入江河更会导致大面积水体的污染。由畜禽养殖污染造成的农业面源污染问题也越来越严重。

生活污染。生活污染是造成农业面源污染的又一重要因素,白银市农村地区基础设施比较落后,普遍缺乏垃圾清理设施,造成垃圾随意堆放,到夏季,易腐烂变质的垃圾恶臭难闻,污染大气环境,生活污水的随意排放,造成环境的污染,村中很少有相应的环境保护宣传教育,对于随意倾倒生活垃圾习以为常,加剧了农业面源污染。

3. 甘肃省白银市农业面源污染成因分析

造成甘肃省白银市农业面源污染的原因是多方面的:第一,造成农业面源污染的主要因素是高投入、高消耗的农业发展模式。随着人口的增长,城市化进程的加快,对粮

食的需求量也越来越大,为了提高产量,化肥、农药、农膜的使用量也随之增加,同时,蔬果产业和畜牧业迅速发展,畜禽粪污、秸秆等不及时处理,造成农业面源污染日益严重。第二,农业“市场失灵”加速农业面源污染的恶化。根据调查,在甘肃白银市农村,农业生产者的知识水平普遍不高,对农业面源污染造成的危害认识不足,缺乏保护环境的自觉性,在利益最大化的驱使下,会加大对农药化肥的使用,农药化肥超标不利于身体健康与环境保护。同时,农村环境资源因其产权不明晰,使其具有一定的“公共属性”,在农村环境保护问题上,责任主体难以确定,权利主体的不确定加大了农业面源污染的治理难度,使得农业面源污染状况恶化。第三,农业面源污染加重的另一重要原因是污染信息的不对称,大多农业污染物具有流动性和难以检测性,导致判断污染主体和污染行为较困难,例如,畜禽养殖粪便污染比较分散,检测成本较高,行政管理部门难以及时掌握排放的情况。农户过量施用化肥会引发环境污染,但污染出现的时间与农户的行为有时间间隔,确定污染的主体亦有难度。第四,“政府失灵”是农业面源污染的又一原因。一方面,政府制定一项政策往往要花费比较多的时间,而农业面源污染情况复杂,变化快,十几年甚至几年前的法规政策不能很好地适应当前的防治需要。另一方面,甘肃相对其他地区比较落后,当经济发展与环境保护出现矛盾时,多是牺牲环境换取经济的短期增长,不利于农业面源污染的防治。

以上因素的共同作用加大了农业面源污染治理的难度,尤其是法律制度的缺失,使得农业面源污染的防治缺少基本的法律保障。

二、农业面源污染防治法律机制之不足

1. 农业面源污染防治的法律规定缺乏系统性

目前,我国还没有一部防治农业面源污染的综合立法,关于农业面源污染防治的法律法规多散见于《环境保护法》《水污染防治法》《农业法》等法律法规。这些法律法规的侧重点不同,例如,《环境保护法》仍然以城市的环境保护为侧重点,仅33条明确提出了对农业面源污染监督管理,《水污染防治法》中多数规定是针对点源污染设计的,针对面源污染的只有5个条文,《农业法》第八章虽明确提出了对农业环境的保护,但也只是点到为止,不够具体,不能满足实践中防治农业面源污染的需要^[3]。此外,甘肃省现行防治农业面源污染的地方性法规、规章及规范性文件在体系、内容、范围和程度上还有许多需要完善的地方,对于农村生活垃圾处理,甘肃省还没有专门的规定。

2. 现行涉及农业面源污染的法律规定过于原则化

不论国家还是地方层面,现行防治农业面源污染的法律或者规范性文件从内容上讲,都过于原则化和概括化,例如,《农业法》第57条对于合理施用化肥、农药进行了规定,但相关的条款却没有对“合理”规定的范围做出详细规范,《环境保护法》《固体废物污染环境防治法》等法律中也存在“合理”“采取措施”“依照法律法规的相关规定处罚”等模糊的字样,但对“合理”的标准、采取何种措施等并未做出详细规定,不够明了的法律用语不利于行政机关执法,也不利于农民守法^[4]。

3. 执法和监督机制不完善

一方面,由于我国农业面源污染防治的法律法规的缺失,导致行政机关在执法的过程中常常陷入无法可依的尴尬境地;另一方面,农村执法不利的情况较为普遍还与农村的经济发展水平、人员素质以及管理因素多方面的因素

共同影响分不开。目前,多个部门对农村环境保护享有管理权的现象较普遍,以甘肃省为例,其农业面源污染涉及化肥、农药、农膜、畜禽粪便等多个方面,按照目前的职能分工,化肥、农药污染、废旧农膜的综合防治都由甘肃各级农牧主管部门内部的不同分支机构负责,畜禽养殖污染的治理则归于甘肃各级环境保护主管部门统一监督管理,农牧主管部门分工负责畜禽粪便方面的指导及相关服务。显然,农业面源污染防治涉及多个单位及部门,虽然每一项具体工作都有相应机构负责,但各管理机构仍然存在利益和职权分配不明确的问题,部分业务职能相互交叉,不利于农业面源污染的防治。

4. 农村环境权益的保护机制不完善

我国是成文法国家,环境法也是以成文法形式出现,成文法的实施可能更有效率与效能。但是,中国环境立法实际上存在着“部门立法”体制,在制定过程中农村居民没有参与或影响环境立法的机会,甚至都没有代言人参与制度的制定。作为重要且数量众多的参与者,其利益诉求难以在立法中得到充分表达,他们的权利确认与保障也遭遇困难^[5]。由于立法没有考虑农村的特殊情况和农民的弱势地位,在法律责任和诉讼程序的规定上也不利于农民环境权益的维护。加之,农村缺乏必要的民意表达渠道以及集体参与机制,导致农民无法顺畅地表达民意。

三、农业面源污染防治法律机制完善之路径

1. 完善农业面源污染防治的法律体系

首先,要转变立法观念,针对农村特点开展立法,走环境与经济协调发展之路,树立农业面源污染防治的指导思想,建立城乡统筹的污染防治法律机制。其次,完善已有的法律法规,使之更加具体、明确,减少模糊的规定,对主体违法后承担的民事、刑事责任以及行政处罚措施具体化,确保有法可依,权责清晰。最后,有针对性地加强地方立法。以甘肃省为例,应结合其农业面源污染的现状,修订并完善《甘肃省农业生态环境保护条例》,让其更好地适应当前甘肃面临的农业环境保护形势,发挥其指导作用;对于2014年颁布的《甘肃省废旧农膜回收利用条例》和2016年开始实施的《甘肃省肥料管理办法》要做好对它的宣传、贯彻、落实,今后还要根据形势的不断发展修订和完善。同时,积极研究耕地重金属防治,畜禽粪便,生活垃圾防治等方面的立法,建立独具甘肃地方特色的农业面源污染防治法规体系。

2. 大力推行农业清洁生产制度

农业清洁生产是未来农业发展的大趋势,也是一种从源头上控制农业面源污染的有效措施,其主要包含三方面的内容,即实现原材料、生产过程以及产品的清洁生产。以甘肃省为例,首先,要通过法律法规鼓励农业生产者运用科学的农业生产方式,逐步引导农业生产者选用毒性更小、残留量更低的农药。其次,推进农业清洁生产技术,改进种植养殖技术模式,推广科学施肥、安全用药,实现资源利用节约化,在地膜使用多的县重点推行废旧农膜再生利用技术,在养殖大县重点推广清洁养殖技术,实现种植业、养殖业的绿色清洁生产。最后,为提升农业生产者的清洁生产意识,要加强对各个地区农业生产者的清洁生产宣传教育,减少环境污染。清洁生产制度是一种从源头上治理的有效方法,在具体的实施过程中,还要结合各省农村的实际情况,对积极实行农业清洁生产并达到一定标准的农民给予一定的政府补贴,鼓励农民多实施这些技术标准,

实现农业生产的良性循环,最终达到防治农业面源污染的目的。

3. 健全农村环境管理监督机制

应当建立农业面源污染的综合协调机制,以甘肃省为例,可将环保厅作为防治农业面源污染的主管部门,将农业厅作为协调部分,前者主要负责农业面源污染防治工作计划的制定,后者主要配合环保厅开展各项活动。对负有职责的行政部门进行准确的职责定位,明确实施的内容和实施的程序要求,各个部门依法行使职责,以纠正“人人都管,人人不管”的情形。同时,充分发挥村民委员会在农业面源污染防治过程中的监督作用,明确村民委员会在农村环境治理中的责任,将监督落实到农村基层。

4. 健全农村面源污染环境诉讼制度

相对于城市居民而言,农民对自然环境的依存度更高,公众积极参与到农村环境治理中就显得非常重要。所以,完善环境信息公开机制,健全环境诉讼制度,就显得非常重要。首先,为确保农民遭受受害的环境权益能够得到及时、有效的救济,将权力落到实处,就要根据环境保护的需要,对现行的民事诉讼、行政诉讼、刑事诉讼制度进行完善。其次,明确《民事诉讼法》已经规定的环境污染公益诉讼原告的资格,健全环境公益诉讼制度,建立合理的公益诉讼程序、证据制度、法律适用规则。最后,为审理环境纠纷,适应环境诉讼的专业性需要,应设立专门审判组织,切实保障农民的环境权益^[6]。同时,由政府引导,在农村推广全民环保教育活动,定期邀请专家宣讲,在农村打造一种以教育促环保的氛围,潜移默化地让农民感受到环保的重要性,逐渐养成良好的生产与生活习惯^[7]。

四、小结

农业面源污染关乎农村生态环境问题,农村生态环境质量的好坏又关系到村民的健康以及美丽乡村的建设,预防以及治理农业面源污染的重要性和艰巨性不言而喻,较之城市而言,我国农村的生态环境更脆弱复杂,加之长期以来重经济轻环境的思想意识使农业面源污染态势不断加剧,面对这种情形,从农业面源污染的现状入手,对我国农业面源污染的成因进行分析,发现我国农业面源污染防治法律、法规的不足之处,从完善法律法规,推进清洁生产制度以及健全公益诉讼等方面,构建我国农业面源污染防治体系,以期达到有效的防治效果。

参考文献:

- [1]王菲.我国农村面源污染防治法律问题研究[D].北京:首都经济贸易大学,2015.
- [2]周早弘.农业面源污染实证分析与政策选择[M].北京:气象出版社,2010:152.
- [3]邓小云.源头控制:农业面源污染防治的立法原则和制度中心[J].河南师范大学学报,2011(5).
- [4]吕忠梅等.农村面源污染控制的体制机制创新研究[J].中国政法大学学报,2011(5):
- [5]吕爱梅.我国农业面源污染防治的法律制度缺失及完善[J].河南工程学院学报:社会科学版,2015(4):40.
- [6]李伟,刘磊.新农村建设中我国农民权益保护的现状与发展研究[J].华中农业大学学报:社会科学版,2013(6):97.
- [7]孙永祥.农村环境污染的法律规制分析[J].农业经济,2013(2):5.

(责任编辑:李慧)