

江苏农业面源污染治理的法律规制研究

葛成华

南京工业大学法政学院, 江苏 南京

Email: 1432542403@qq.com

收稿日期: 2021年8月10日; 录用日期: 2021年8月30日; 发布日期: 2021年9月6日

摘要

面源污染防治是困扰农村生态环境保护的一大难题。因此需要分析农业面源污染的具体概念及其特征, 并对江苏具体防治措施的法律规制进行分析; 针对立法无系统性、执法力量不足、司法薄弱等问题, 建议江苏省可以制定《江苏省农业面源污染防治条例》或者先由省政府或农业农村厅出台相关的地方政府规章或规范性文件; 结合新修改的《行政处罚法》, 可将生态环保领域的行政处罚下放到乡镇; 结合江苏“9+1”司法改革, 江苏省可将农业面源污染纳入司法防治机制之中, 也可提起公益诉讼; 基层执法机关更应组织多样性的农业面源污染防治宣传, 探讨从源头上减少面源污染的可能性, 以实现农业发展与生态环境保护的和谐共存。

关键词

农业面源污染防治, 行政处罚权, 公益诉讼

Study on Legal Regulation of Agricultural Non-Point Source Pollution Control in Jiangsu Province

Chenghua Ge

School of Law and Politics, Nanjing University of Technology, Nanjing Jiangsu

Email: 1432542403@qq.com

Received: Aug. 10th, 2021; accepted: Aug. 30th, 2021; published: Sep. 6th, 2021

Abstract

The prevention and control of non-point source pollution is a major problem perplexing rural

文章引用: 葛成华. 江苏农业面源污染治理的法律规制研究[J]. 社会科学前沿, 2021, 10(9): 2401-2406.

DOI: 10.12677/ass.2021.109333

ecological environment protection. Therefore, it is necessary to analyze the specific concepts and characteristics of agricultural non-point source pollution, and analyze the legal regulation of specific prevention and control measures in Jiangsu Province; in view of the problems of unsystematic legislation, insufficient law enforcement force and weak judicature, it is suggested that Jiangsu Province can formulate the regulations of Jiangsu Province on the prevention and control of agricultural non-point source pollution, or the provincial government or the Department of agriculture and rural areas should first issue relevant local government regulations or normative documents; in combination with the newly revised administrative punishment law, administrative punishment in the field of ecological and environmental protection can be delegated to villages and towns; combined with the "9 + 1" judicial reform in Jiangsu Province, Jiangsu Province can bring agricultural non-point source pollution into the judicial prevention and control mechanism, or file public interest litigation; grass roots law enforcement agencies should organize diversified publicity on the rule of law of agricultural non-point source pollution, and explore the possibility of reducing non-point source pollution from the source, so as to realize the harmonious coexistence of agricultural development and ecological environment protection.

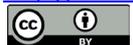
Keywords

Prevention and Control of Agricultural Non-Point Source Pollution, Power of Administrative Punishment, Public Interest Litigation

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

农业面源污染防治是生态环境保护的重要内容,也是困扰农村生态环境保护的一大难题。自2000年起,农业面源污染治理开始得到重视,尤其是2021年3月20日生态环境部办公厅和农业农村部办公厅来联合出台《农业面源污染治理与监督指导实施方案(试行)》,为深入推进农业面源污染防治提供了思路 and 方向。江苏省虽然实施了太湖、太仓等地区农业面源污染综合防治示范区建设,但农业面源污染并未在法治层面得到很好的解决,现有研究也仅主要集中于面源污染防治具体技术之间的改进和经济影响因素的分析,农业面源污染法制治理的参与度不够。本文以问题为导向,结合江苏实际,力求在江苏农业面源污染治理的法律机制上提出具体解决路径。

2. 江苏农业面源污染特征及法治实践

江苏因其得天独厚的自然环境条件,农业发展的优势显著。但在农业发展的过程中,仍不能忽视畜禽水产养殖、化肥、农药、农作物秸秆、废旧地膜等对大气、水、土壤等污染[1]。面对成因复杂、流域性强的农业面源污染问题,除了通过相关农业发展技术等方面解决,也需要发挥法治的指引、评价和强制等作用。

2.1. 江苏农业面源污染特征

面源污染也称非点源污染,对于面源污染是仅指水污染还是包含各项污染存在一定争论,有学者认为农业面源污染是指农业生产活动产生的营养质、毒性物质、病菌、作物残体等引发的对水环境的污染。其实,笔者认为农业面源污染应当是由化肥、农药等分散污染源对土壤、水、大气等整个生态系统的污

染。具有排放的分散性、隐蔽性、随机性、不确定性、流域性、污染物广泛性、难以监测等特征。

2.2. 江苏农业污染防治法治实践

据笔者收集并整理江苏目前有关农业面源污染的地方性法规如下(见表 1):

Table 1. Jiangsu agricultural non-point source pollution prevention and control regulations

表 1. 江苏农业面源污染防治相关法规

名称	制定主体	施行时间	相关条文
江苏省通榆河水污染防治条例	江苏省人大	2012 年 4 月 1 日	第十一条第二款 第三十一条第二款
江苏省太湖水污染防治条例	江苏省人大	2008 年 6 月 5 日	第三条第二款 第三十九条第二款
江苏省农村水利条例	江苏省人大	2021 年 2 月 1 日	第二十五条
镇江市饮用水源地保护条例	镇江市人大	2017 年 3 月 1 日	第十九条
扬州市河道管理条例	扬州市人大	2017 年 1 月 1 日	第十五条第二款
徐州市大气污染防治条例	徐州市人大	2019 年 5 月 1 日	第六条第一款
泰州市水环境保护条例	泰州市人大	2016 年 10 月 1 日	第五条第四款 第二十一条
南京市水库保护条例	南京市人大	2013 年 1 月 1 日	第二十七条
南京市水环境保护条例	南京市人大	2012 年 4 月 1 日	第五条第二款 第四十八条第 4 款
南京市大气污染防治条例	南京市人大	2019 年 5 月 1 日	第五十三条第一款
连云港市集中式饮用水水源保护条例	连云港市人大	2019 年 3 月 1 日	第三十四条第一款
淮安市古淮河保护条例	淮安市人大	2017 年 3 月 1 日	第二十九条
常州市天目湖保护条例	常州市人大	2018 年 3 月 1 日	第二十三条第一款、第三款 第三十二条

结合江苏省及各设区市的生态环境保护实际制定的上述地方性法规,对于农业面源污染防治起到了一定的积极作用,但仍存在局限性。第一,立法的思想不符合当前农业面源污染防治的需要。当前立法的重心仍是以城市治理为中心,对于农村环境问题的重视仍然不够。尤其是上述表格中很多都是专项地方立法,如针对太湖、通榆河、天目湖等。第二,关于农业面源污染防治的规定过于形式,缺乏具体可操作性。以《江苏省太湖水污染防治条例》第三条第二款为例,要求实行严格的环保标准,采取严厉的整治手段,建立严密的监控体系,有效防治农业面源污染。但是具体的标准制定、手段实施以及监控的主体、方式均未进行细化规定。也有规定相对来说具体的,如《江苏省通榆河水污染防治条例》第三十一条第二款,农业行政主管部门应当在畜禽养殖污染综合防治、化学氮肥和化学农药减施等方面开展农业农村面源污染治理工作。第三,江苏目前还没有制定省级及设区市级层面的农业面源污染专项地方性法规,相关的规定散落于各农村水利、水环境保护、大气污染防治条例中,缺乏系统性法律支撑。总体而言,江苏的地方立法已经注意到农业面源污染防治的问题,但是尚未给予更多的重视。

3. 江苏农业面源污染治理的法治不足

3.1. 地方性法规与规章无全面系统的规定

目前,从国家层面上看,尚未出台专门针对农业面源污染的相关法律法规。以“面源污染”为关键

词,在国家法律法规数据库中进行“标题+全文”检索,只有在《中华人民共和国水污染防治法》¹《中华人民共和国环境保护法》²《中华人民共和国水土保持法》³《太湖流域管理条例》⁴中有零星的涉及。我省直接要求对农业面源污染治理的规范性文件只有《无锡市加强农业面源污染治理推进农业生态文明建设实施意见》和连云港市《蔷薇河流域农业面源污染治理工作实施方案》,另外在上述表1中也略有涉及。在这方面,最新的立法动向为2021年1月1日实施的《荆门市农业面源污染防治条例》,该条例对各级人民政府及相关部门的职责,对农业生产经营者在农业面源污染防治中承担的义务进行了细化和明确。对于江苏省来说,是否需要制定相关条例,还需要进行更多理论论证与实践探索。

3.2. 农业面源污染治理执法力量不足

从农村环境执法的角度来看,首先,农村地区经济发展的不平衡性,可能会出现牺牲当地生态环境以追求经济的情况[2]。其次,目前生态环境执法力量还是高度集中于城市,在农村的环保领域没有专门的执法力量,且在推进省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革之后,县区一级的生态环境局调整为设区市生态环境局的派出机构,县区一级缺少了具体执行生态环境管理的抓手。再到基层农村采取的村民自治委员会的方式,并没有专门的生态环境管理的机构设置,且村民对于生态环境保护的意识也不够。最后,虽然新修订的《行政处罚法》规定可将部分行政执法权下放到乡镇⁵,但是对于具体那些执法权可以下放,如何下放,都是需要去探索的问题。另外,农业面源污染监测也是一项长期性、基础性的工作,对于监测点的选择、维护、数据上报等监管层面也需要重视。

3.3. 农业面源污染治理的司法力量薄弱

以“农业面源污染”为关键词,在中国裁判文书网进行检索,结果为刑事案由11件、民事案由56件、国家赔偿案由2件、行政案由179件。其中由检察院提出的公益诉讼共93件,在公益诉讼案件中有87件案件均是由普洱市思茅区人民检察院诉普洱市思茅区农业农村局不履行监督职责的案件。相较于其他生态环境保护类案件,涉及到农业面源污染的案件数量实在是过少,且未出现公益组织提出的公益诉讼案件。对于农业面源污染的司法治理主要集中于检察机关提起的公益诉讼,公益组织的参与度不足。我国并未施行美国的公民单独诉讼制度[3],因此对于农业面源污染问题也很难由公民个人向司法寻求农村环境公共利益作的保护。总体而言,对农业面源污染防治的司法介入是远远不足的。一方面,由于人数众多以及频率极高的反复行为,很多时候实施面源污染的污染者往往也是受害者。另一方面,农业面源污染的广泛性、分散性等特点,也很难对众多的污染者追责。

4. 江苏农业面源污染治理法律规制的对策建议

4.1. 政策先行,立法跟进

目前,江苏省内没有一部系统的规范农业面源污染治理的地方性法规和政府规章,仅有的一些规定

¹ 第三条 水污染防治应当坚持预防为主、防治结合、综合治理的原则,优先保护饮用水水源,严格控制工业污染、城镇生活污染,防治农业面源污染,积极推进生态治理工程建设,预防、控制和减少水环境污染和生态破坏。

² 第四十九条 各级人民政府及其农业等有关部门和机构应当指导农业生产经营者科学种植和养殖,科学合理施用农药、化肥等农业投入品,科学处置农用薄膜、农作物秸秆等农业废弃物,防止农业面源污染。

³ 第三十六条 在饮用水水源保护区,地方各级人民政府及其有关部门应当组织单位和个人,采取预防保护、自然修复和综合治理措施,配套建设植物过滤带,积极推广沼气,开展清洁小流域建设,严格控制化肥和农药的使用,减少水土流失引起的面源污染,保护饮用水水源。

⁴ 第三十一条 太湖流域县级以上地方人民政府应当推广测土配方施肥、精准施肥、生物防治病虫害等先进适用的农业生产技术,实施农药、化肥减施工程,减少化肥、农药使用量,发展绿色生态农业,开展清洁小流域建设,有效控制农业面源污染。

⁵ 第二十四条第一款 省、自治区、直辖市根据当地实际情况,可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使,并定期组织评估。决定应当公布。

也是一带而过,过于零散和抽象,可操作性也不强。因此,当前江苏的农业面源污染防治的立法应从“分散立法模式”向“专门立法模式”转变[4],制定一部江苏省专门的农业面源污染防治法,即《江苏省农业面源污染防治条例》。当然,也也有学者从全国的视角提出在出台一部专门性法规的基础上,还需要针对不同的污染源而制定相应的法规[5]。笔者认为这样的立法模式选择与立法数量是不可取的,一方面是因为农业面源污染的污染源是多样且复杂的,根本无法通过污染源来分类立法。而是立法的过程是复杂的,国家层面这样的立法是要很多的立法资源支持且仅通过这样的立法也无法解决农业面源污染的问题。但是出于立法复杂性,笔者认为也可以先由农业农村厅出台相关的规范性文件,以较为系统的梳理江苏农业面源污染防治的监督管理、防治措施、保障措施等。当然在出台农业面源污染专项治理规范性文件的过程中,要避免仓促成文、慎重度不够,必须要体现江苏问题,需要将现有的做法和试点成功的经验总结到规范性文件中去,据此提出江苏方案。

在注重立法的同时,也要加强对农业面源污染防治的行政指导。鉴于农业农村的实际情况,可以通过行政指导方式加大农业面源污染防治在村规民约、网格化管理中的比重,从源头上减少面源污染的可能性,实现农业发展与生态环境保护和谐共存。

4.2. 行政处罚权依法及时下放乡镇,及时建立行政处罚裁量基准

农业面源污染防治的源头还是在农村,后续治理也还在农村。因此,必须要重视农村的生态环境执法权的问题。《行政处罚法》第二十四条的规定,省政府根据当地实际情况,可以决定将基层管理迫切需要的县级政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇政府、街道办事处行使,并定期组织评估。第三十四条规定:行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准,规范行使行政处罚裁量权。这是《行政处罚法》的两大突破。第一,行政处罚权依法及时下放乡镇。将相关的行政处罚权赋予乡镇街道,由乡镇街道综合执法,那么就迫切需要研究在农业面源污染防治中哪些行政处罚下放到乡镇,哪些乡镇可以承接处罚权。笔者认为对于破坏村容镇貌、环境卫生的处罚;对于使用应当登记未登记的肥料、农药的处罚;使用不符合国家强制性标准的农用地膜等,这里无法一一列举,最为合理的方式就是由省政府出台关于农业面源污染防治相关的行政处罚权下放清单,之后可有各乡镇政府和街道办事处依据清单执法。在这之后,相关地方人民政府还要加强组织协调、业务指导、执法监督,并完善评议、考核制度[6]。第二,及时建立行政处罚裁量基准。行政裁量基准是行政自制制度的有效实践[7]。行政机关可以制定农业面源污染相关的行政处罚裁量基准,之后有行政执法机关严格使用,但出于个案或者特殊情况的考量,可以脱逸该行政处罚裁量基准。同时,出于行政处罚裁量基准通常是通过规范性文件进行发布的原因,必须要重视对该规范性的审查。具体包括事前的审查,制定机关应当保证发布的行政处罚裁量基准的合法性、必要性、可行性和合理性。行政机关监督,通过上级行政机关对下级行政机关的全方位监督,如备案等方式进行审查。事后的审查,如有相关案件进入司法程序,可有法院对相关的规范性文件进行司法审查。

4.3. 将农业面源污染防治纳入公益诉讼范围

司法的事后救济作用不容忽视。从2015年起,全国人大常委会授权最高人民检察院在生态环境和资源保护等领域开展公益诉讼试点。经过6年多的探索,最高人民检察院提出在下一阶段要探索拓展公益诉讼的办案范围,笔者认为农业面源污染防治是一个适当的选项。因农业面源污染的特殊性,个人从私益的角度难以通过司法来保护农村生态环境,所以最好由检察机关通过公益诉讼的方式来监督履职不到位的行政机关和造成农业面源的企业及个人。当然,从现有的案例来看,这一方面公益组织的力量发挥的很有限,如笔者在中国裁判文书中,并未收集到由公益组织提起的相关公益诉讼。因此,需要进一步引

导、鼓励公益组织对农业面源污染的关注与重视。同时,结合江苏“9+1”司法改革,可以在现有的9个生态功能区环境资源法庭的框架下,可以在更小的流域之中进行试点,在不同流域的农村地区设立派出法庭,设常驻法官,以案释法,以更好的宣传农业面源污染防治的重要性和农业面源污染防治是如何通过法律进行规则。在试点之后,根据试点情况,可考虑将面源污染防治纳入公益诉讼扩展范围写入地方性法规。

5. 结语

江苏的农业面源污染问题可以通过立法先行,政策跟进;及时下放行政处罚权到乡镇并建立行政处罚裁量基准;将农业面源污染纳入公益诉讼、且在小流域设立派出法庭试点等方式来进行规制,但是也不能忽视守法、普法的作用。尤其是农业面源污染发生就是在农村地区,主要的群体也是老年人居多,对于能够遵守农业绿色发展要求的农民,村委会可以给予一定的表彰,并结合相关法律进行宣传。在以政府规制为主的命令控制型的环境规制之外,条件合适的农村应当创新性的引入市场规制和其他的软性规制手段来促进农业面源污染防治[8]。在此基础上,也可探索将网格化的管理方式延伸至农业面源污染防治中。

基金项目

本文系2021年江苏省研究生科研创新计划项目(KYCX21-1047)的阶段性成果。

参考文献

- [1] 黄小洋,姜光明,管永祥.江苏省农业面源污染现状及防治对策[J].贵州农业科学,2015,43(11):185-188.
- [2] 梅菲.生态文明下的农村环境执法问题研究[J].环境保护,2018,46(8):52-55.
- [3] 吕忠梅,杨诗鸣.美国环境法实施机制之透视——以环境公益损害救济为例[J].湖南师范大学社会科学学报,2021,50(2):18-30.
- [4] 张弟.我国农业面源污染的法律规制研究[J].农业农村部管理干部学院学报,2019(1):28-32.
- [5] 邓彦芬.我国农业面源污染防治法律建设[J].农业经济,2018(1):106-107.
- [6] 黄海华.新行政处罚法的若干制度发展[J].中国法律评论,2021(3):48-61.
- [7] 陈文清.行政裁量基准适用的现实悖论、消解思路及其建构——以《行政处罚法》修改为背景[J].甘肃政法大学学报,2021(2):131-145.
- [8] 秦天.环境分权、环境规制与农业面源污染[D]:[博士学位论文].重庆:西南大学,2020.