

农业面源污染第三方治理评价标准体系的反思与重构

黄 杉

浙江农林大学文法学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2024年11月12日; 录用日期: 2025年1月6日; 发布日期: 2025年1月15日

摘 要

农业面源污染第三方治理作为我国新型治理方式具有现实意义, 且其在实践中已初具成效, 但仍存在因评价标准未成体系而形成的困境。鉴于此, 基于我国现行环境法律体系与农业面源污染第三方治理的实践现状, 应当剖析并重点着眼于评价标准体系尚不健全的问题, 从而填补其理论与实践之间的齟齬, 促进农业面源污染第三方治理的成熟运用与进一步推广适用。

关键词

农业面源污染治理, 第三方治理, 标准体系

Reflection and Reconstruction of Evaluation Standard System of Third-Party Management of Agricultural Surface Pollution

Shan Huang

College of Humanities and Law, Zhejiang Agriculture and Forestry University, Hangzhou Zhejiang

Received: Nov. 12th, 2024; accepted: Jan. 6th, 2025; published: Jan. 15th, 2025

Abstract

Third-party management of agricultural surface pollution as a new type of governance in China has practical significance, and it has been effective in practice, but there are still dilemmas because the

evaluation standards are not systematic. In view of this, based on China's current environmental legal system and the practice of third-party governance of agricultural land-based pollution, we should analyze and focus on the problem that the evaluation standard system is not perfect, so as to fill the gap between theory and practice, and to promote the third-party governance of agricultural land-based pollution to mature use and further promote the application.

Keywords

Agricultural Surface Pollution Management, Third-Party Management, Standardized System

Copyright © 2025 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

国务院发布的《关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》中明确了要“持续打好农业农村污染治理攻坚战，一体化推进乡村生态保护修复”，鉴于此，农业面源污染的治理仍为国家治理体系与治理能力现代化进程中一大亟待解决的问题。自2013年首次提出“第三方治理”以来，其运用与推广在多个环境治理领域都有实践。而农业面源污染第三方治理作为我国新型治理方式亦具有现实意义，且其在实践中已初具成效，但仍存在困境。

鉴于我国的环境污染防治法治设计以环境要素为轴心，农业面源污染防治相较于其他污染防治，其本身就缺乏理论支撑与治理标准的约束，再加上第三方治理企业亦属于法律规制的空白地带，在农业面源污染第三方治理实施的过程中，更有农业面源污染第三方治理评价标准体系不健全这一关键问题的存在，会严重影响此治理制度的推行与适用。在确定第三方治理企业法律性质的确定以及完善相关法律制度等相对抽象问题面前，推进农业面源污染治理评价与标准体系的健全较为现实且于实践而言具有可行性，亦能与实际情况相结合，较快提出完善路径与修改建议。

对农业面源污染治理评价与标准体系的现存问题进行剖析并提出解决路径，是实现农业面源污染第三方治理这一良治的必经之路，极具实践意义。本文期望通过分析这一问题，以推动农业面源污染的有效治理，同时促进第三方治理的推广适用，实现市场力量的有效引入，从而弥补传统管制中存在的问题，最终实现农村生态环境的改善。

2. 农业面源污染第三方治理的理论与实践基础分析

2.1. 农业面源污染第三方治理的必要性分析

农业面源污染是指农业生产过程中由于化肥、农药、地膜等化学投入品不合理使用以及畜禽水产养殖废弃物、农作物秸秆等处理不及时或不当所产生的氮、磷、有机质等物质，在降雨和地形的共同驱动下，以地表、地下径流和土壤侵蚀为载体，在土壤中过量累积或进入受纳水体，对生态环境造成的污染[1]。由此可知，农业面源污染不同于其他类型的污染，其污染源极为复杂，从治理角度来看，需要以系统性思维进行整体治理；从法律责任确定角度来看，因果关系的复杂导致无法通过传统的法律规制模式对责任人进行惩罚。然而基于我国环境法律体系仍以环境要素为轴展开，再加上针对农业面源污染的法律规定极少，农业面源污染治理的推进，一方面需要在顶层设计上给予重视，另一方面也需要以实践改革推动规范的落地与固定——探索新型治理模式迫在眉睫。

环境污染第三方治理是指排污者通过缴纳或按合同约定支付费用,委托环境服务公司进行污染治理的新模式——体现了污染治理理念由管制模式向互动模式跨越的可能。第三方治理的实施与运作强调多方参与,通过利益相关方的参与互动以提升政策执行的质量与效益,有别于传统的强制性治理形式,提供了更为开放的责任承担方式,也即污染者、环境损害者既可以自己承担环境治理的责任,也可以通过市场付费的方式替代履行环境治理责任,实现污染者与治污者的分离。这为农业面源污染第三方治理提供了制度依据与实践空间。

2.2. 农业面源污染第三方治理的实践样本

近年来,嘉兴市政府为加强农村生态文明建设,通过农业面源污染第三方治理加快推动解决农业农村突出环境问题。具体治理路径如下:以嘉兴市政府为主导,第三方治理企业为被委托方,进行污染处理设备的建设,另有农户以及畜禽养殖户作为末端治理主体,以此实现多元治理模式进行农业面源污染治理。嘉兴市另外通过农业面源污染的监测预警、污染溯源、源头防治、精准治污和智慧管理,高质量完成试点各项工作任务,逐步建成目标指标清晰的绩效评估体系和规范的政策制度体系,并通过保证农业面源污染的精细化监督管理,建设农业面源污染数字化应用场景,努力构建监管综合指数评估体系。嘉兴桐乡的农业面源污染第三方治理实践样本,为平原地区以土壤污染为主的农业面源污染治理及监督提供了高效率且耗费人力较低的“城市样本”。

鉴于此,在农业面源污染的治理过程中引入第三方治理,能够在立法不能及时应对紧迫的农业面源污染难题的情况下,以市场介入的方式,弥补现存的立法实践缺陷,增强农村生态环境污染治理相关法律执行的有效性。而通过分析嘉兴桐乡的实践样本可知,农业面源污染第三方治理是相对传统的污染治理方式提供了更优思路,而其有效推进需要相应的评价标准体系,以“看事实,讲成效”的治理目标来推动现有农业面源污染第三方治理的进一步完善,能够促进这一治理方式在实践中更有成效,亦能体现农业面源污染第三方治理的本质。

3. 现存困境之关键: 农业面源污染治理评价标准体系尚不健全

3.1. 现有标准的针对性与匹配性较低

农业面源污染治理虽然在诸多法规以及政策中被施以重视,但有关其明确的法律法规仍在少数,再加上现有条款大多是与其他污染防治法相近的原则性规定,缺少针对农业面源污染特征的强制性法律规定——迄今为止,我国仍未形成系统化、规范化、互动性强的农业面源污染预防、管控和防治法律体系[2]。另外,现有的治理评价标准体系设计完全滞后于实践的需要,农业面源污染治理亟需配套的治理标准规范。鉴于我国以环境要素为轴心制定法律规范的现状,关于农业面源污染防治的规定大多散落于其他污染防治法与农业环境保护法律规定中,农业面源污染区别于其他污染,有累积性、分散性、潜伏性的特点,尽管农业面源污染第三方治理能够在模式与方式上加速治理过程并完善治理效果,但若仍不制定专门的农业面源污染防治法,以我国现有的环境法律体系和部分其他污染防治的监管标准体系、评价标准以及检测方法,农业面源污染防治难以有所成效。

基于我国农业面源污染防治的法律体系尚未形成的现状,甚至会导致关于农业面源污染仅有的一些针对性规定失去其应然作用。例如,我国各地出台了农膜回收、秸秆废弃物处理的地方性规章和条例[3],此类规章与条例无法独立发挥效用,逐渐产生内部逻辑差强人意且强制性与威慑力较弱的问题——现行顶层设计与实际存在的问题已脱节,需要通过设计具有专门性、强制性农业面源污染防治法,再加以体现各行政区划内农业面源污染不同特点的地方性法规及规章,以及科学有效的农业面源污染治理评价标准体系来完善、优化农业面源污染治理进程。这是农业面源污染第三方治理进一步完善与

发展的必要条件。

3.2. 现有标准的时效性与实践性较弱

在现有的环境法律体系中,排除《环境保护法》这一基本法,涉及农业面源污染治理的法律包括《水污染防治法》《大气污染防治法》《土壤污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《清洁生产促进法》《农业法》《农产品质量安全法》等,撇开上述关于农业面源污染治理的诸多规范具有相似性且基本为原则性规定,农业面源污染治理的法律规定呈现数量少、分布散的特征。这就导致现有规范无法发挥其应有作用,缺乏较强的实践性,再加上我国未明确规定农业面源污染防治的评价内容及标准,现有条款可操作性与落地性都无法涵盖现有的农业面源污染实况。

现有的行政法规及规章因上位法的缺位,再加之诸多表述缺乏明确性,导致其在执行与实施时缺乏系统性,无法保证“上行下效”的执行力。比如,诸多条款的规定停留在“合理”“应当”“鼓励”等表述上,缺乏明确性、针对性;又如,《农药安全使用管理条例》重视相关主体如何正确生产、经营、使用农药,虽然在一定程度上规范了农药源头的规范性,但一方面诸多关于法律责任的规定与现有的行政法、刑法规定相近,另一方面并未明确规定后端排污方不当使用农药的强制性责任承担问题,缺少更贴合农业不规范生产的规定。

综上所述,现行农业面源污染防治的法律法规缺乏系统性、时效性。仅根据现有的明确针对农业面源污染防治的规制,不能及时制定、修正、修订农业面源污染防治的法规,没有形成完整、系统、全面的法律体系。再者,现有的诸多行政法规与地方性法规多为原则性规定,实践性较弱,可操作性不强,这也极大地影响了执法的积极性和有效性,使农业面源污染治理进程更难推进。

4. 建立健全农业面源污染第三方治理的效果评估体系

对治理效果的评价是国家治理的关键一环,也是推进国家治理完善路径中至关重要的检验工具与筛查手段。农业面源污染第三方治理评估机制应当解决两个层面的问题:其一,在现有基础上,科学构建能够有效执行、推广适用的农业面源污染第三方治理的评价指标体系;其二,对政府农业面源治理的绩效以及对参与农业面源污染第三方治理其他主体的治理成效进行评价。

4.1. 构建农业面源污染第三方治理的标准体系

在农业面源污染第三方治理中,科学的治理标准体系不仅是判断环境服务合同是否得到完全履行的依据,也是确认农户与畜禽养殖户等污染者、第三方治理企业以及行政机关等各主体权利义务分配的基准。目前,我国就农药、化肥、地膜的生产或使用及规模化养殖污染物排放等制定了相应的国家标准或行业标准[4],但仍存在诸如针对性与匹配性较低、时效性与实践性较弱的问题,难以适应农村生态环境完善与农业面源污染第三方治理实现的现实需求。

鉴于此,应当在顶层设计上,建立针对性较强且兼顾实践性的农业面源污染第三方治理的标准体系。国家应当对适合统一标准的事项制定国家标准,对具有不同地区特殊情况的事项制定具有指导性质的政策性文件,由地方政府结合管辖区内的实际农业面源污染情况制定相应的地方性标准,可以参考上海市生态环境局关于制定《畜禽养殖业污染物排放标准》的做法。

另外,对农业面源污染第三方治理结果的数据监测与获取亦举足轻重,是农业面源污染第三方治理评价标准体系的基础。因此,应当在实践中增设各项数据监测与统计设备,通过污染监测网络的建立,实时掌控治理数据,并依据数据进行治理方式与具体试剂的调整。值得一提的是,可以尝试通过区块链技术等新兴技术的介入与创新数据基础平台的建立[5],对农业面源污染第三方治理区域进行动态化监测与全方位数字化监管,为农业面源污染第三方治理提供坚实的科技支撑。

4.2. 落实第三方治理主体的治理成效评价机制

通过对政府在农业面源第三方治理成效的考核,以及对参与农业面源污染第三方治理其他主体的治理成效进行评价,能够从结果导向上对农业面源污染第三方治理形成反馈,一方面能够以实践结果推动理论更新,另一方面能够以绩效考核与评价结果反作用于治理主体,从而增加各治理主体参与农业面源污染第三方治理的积极性。另外,落实农业面源污染第三方治理的成效评价机制能够起到一定筛选作用,与环境服务市场的准入、退出机制相结合,有利于促进环境服务市场良好有益氛围的形成。

农业面源污染第三方治理作为新型治理方式,各级政府应当自上至下地制定实施细则,其中应当明确政府作为环境治理的天然义务主体,其在农业面源污染第三方治理成效方面的内部考核规则。另外,应当将该考核结果纳入地方政府的年度绩效评估中,在部分农业面源污染严重的地区应当对考核结果不达标或不及格的义务主体施加法律责任[6],从而达到促进地方政府对农业面源污染治理的重视,推动农业面源污染第三方治理这一更有效治理途径的精准适用。另外,行政机关内部的监管内容应当延伸至农业面源污染第三方治理,具体而言,在治理过程公开以及社会监督的基础上,上级政府应当结合第三方治理企业公布的数据、辖区内农业面源污染整体治理成果、农户生产活动的规范性,综合治理项目投标、资金拨款去向是否透明以及治理过程的规范程度等情况,对下级政府进行农业面源污染第三方治理的全程评估。同时也可以集结社会公众、行业协会的社会力量,共同参与对政府农业面源污染治理成效的评估[7],作为政府部门内部评估的有效补充。

要想农业面源污染第三方治理的成效评价机制发挥应然效果,重点在于对第三方治理企业的治理成效评价。此时,应当将此机制与第三方治理企业的退出机制相联系,以此机制产生的累积评价结果作为后者所需要考量的诸多因素之一,也即对第三方治理企业的某一次特定治理成效的评估,一方面短期内累计多次不合格评估结果可以作为第三方治理企业退出机制的依据之一,另一方面不同等级的评估结果可以作为对第三方治理企业适时奖惩的依据。具体而言,第三方治理企业在每一次农业面源污染第三方治理结束后,都应当根据环保产业协会的要求提交治理报告,报告中需要包含治理过程中第三方企业治理方式与手段的合法性及合理性、单个治理项目的治理与整改成效、农户生产活动中污染物排放及对排泄物的利用是否合约等内容。环保产业协会应当根据治理报告是否属实以及实际治理情况对第三方治理企业的治理能力划分等级,可以参考企业环境信用评价制度,对评价优秀的企业予以奖励,对评价不良的企业予以警告,累计多次的应当连接第三方治理企业的退出机制,由生态环境部门对其施以一定行政处罚。

另外,对农户、畜禽养殖厂的评价机制可以参照“良种场”的做法。经过农业面源污染第三方治理的农户与畜禽养殖厂,其农业生产方式的运用能力、治污设备的建设适用、农业废料的循环利用能力等生态友好型生产方式若已经过生态环境部门或相关行政机关的检验与认可,可以为其贴上“环境友好”的标签并公布名单,以彰显这类农业生产者及其生态产品具有一定绿色价值。通过与农业生产者处于利益相关的语境下,在根源上推动更多农业生产者参与到农业面源污染第三方治理中来。这也印证了农业面源污染第三方治理的效果评估能够反作用于治理主体的参与积极性,推动农村生态环境保护与修复链条的体系性与完整性。

5. 结语

农业面源污染第三方治理的形成是国家治理体系和治理能力现代化建设进程中的必然之势,是体现国家治理内核的多方利益相关主体共同参与环境污染防治的活动。目前,农业面源污染第三方治理仍处于起步阶段,在实践中却已有诸多适用,其评价与标准体系的建立健全更是迫在眉睫,需要以法治代替人治,实现此治理路径的长久发展。本文立足于农业面源污染的评价与标准体系,旨在完善农业面源污

染第三方治理的实施与适用,从而推动农业面源污染第三方治理在实践层面所收获的成效得到质的飞跃,并为实践层面中所可能存在的问题提供理论上的预测,最终保证农村生态环境得到高效保护,农业面源污染得到有效治理,以基层生态文明建设推动国家治理体系与治理能力现代化的实现。

参考文献

- [1] 生态环境部、农业农村部就《农业面源污染治理与监督指导实施方案(试行)》答记者问[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/2021-03/26/content_5595899.htm, 2024-05-18.
- [2] 余静. 国外农业面源污染防治法律制度研究及其对我国的启示[J]. 现代农业研究, 2024(3): 115-118.
- [3] 夏舒洋. 现行农业面源污染防治法规检视及立法走向[J]. 农业经济, 2022(5): 20-22.
- [4] 孔东菊, 朱力. 论环境合同在农村面源污染治理中的应用[J]. 广西社会科学, 2019(1): 119-124.
- [5] 梁晓贺, 周爱莲. 基于区块链的农业面源污染治理信息管理及监管机制创新[J]. 农业环境科学学报, 2023(11): 2541-2549.
- [6] 邓小云, 徐祥民. 农业面源污染防治的瓶颈制约与法制纾困方案[J]. 内蒙古社会科学, 2022(6): 88-95.
- [7] 徐慧明. 农村环境污染治理的法律对策探究[J]. 农业经济, 2018(4): 35-36.