

地方农村环境保护立法工作探析

宋文华, 罗彦鹤, 陈启华 (天津市环境规划院, 天津 300191)

摘要 当前, 农村环境问题依然突出, 农村环境保护已成为我国环境保护工作的重要任务, 也是建设生态文明的重点领域。然而, 我国农村环境保护法律体系还很不健全, 从国家到地方都缺乏针对农村环境保护的专门法律, 难以有效推进农村环境保护工作的开展。为此, 以天津市为例, 分析农村环境保护工作存在的主要问题, 结合实际提出解决地方农村环境保护立法的建议, 从法制的角度规范农村环境保护工作, 明确环境管理部门职责, 尽快实现农村环境保护有法可依。

关键词 农村; 环境保护; 立法

中图分类号 S-9 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2013)34-13410-03

Legislation Analysis for Improving Rural Environmental Protection

SONG Wen-hua et al (Tianjin Academy of Environmental Planning, Tianjin 300191)

Abstract At present, the problem of rural environment is very stress, the protection of environment is an important task for countryside. However, the legal system of rural environment protection is not perfect. There is lack of special law for rural environment protection, so it is different to carry on the work of this protection. Taking Tianjin for example, the main problems of rural environment protection were analyzed. Connecting with the practical situation, advices how to solve the problems for rural environment protection and determines the responsibilities of rural environment protection department, so that to provide a rural environmental protection law as soon as possible.

Key words Rural area; Environmental protection; Legislation

2008年, 李克强副总理在全国农村环境保护工作电视电话会议上指出, 农村和农业是连接人与自然的主要纽带, 农村地区是中华民族生存和发展的重要根基, 必须站在国家生态安全的战略高度, 推进农村生态文明建设。2011年, 国务院印发了《国家环境保护“十二五”规划》, 其中将提高农村环境保护工作水平作为一项重要任务提出来。2012年, 十八大报告中指出, “必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念, 把生态文明建设放在突出地位, 融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程”。农村环境保护工作是农村生态文明建设的主阵地。可见, 加强农村环境保护, 建设美丽新农村已成为未来一段时期的环境保护工作重点。但我国传统环境管理模式以城市和工业为导向, 在这种模式下, 农村环境保护规划、农村环境保护法律政策几乎空白, 农村环境管理的缺失, 是农村环境污染和破坏无法得到有效遏制的主要原因^[1]。加强农村环境保护法律法规建设, 解决目前农村环境领域存在的立法空白将是推动农村环境保护的关键。

1 农村环境保护法律体系现状

1.1 国家层面 我国环境保护的基本法律《环境保护法》, 在共47条的法律中间, 只有第2条提到了农村, 且为原则性条文。在环境保护专项法中, 关于农村环境保护的规定也很不全面, 《水污染防治法》中农业和农村水污染防治部分未提及农村生活污水的治理, 《固体废物污染环境防治法》对农村生活垃圾的治理也仅提出“农村生活垃圾污染环境防治的具体办法, 由地方性法规规定”。已有的与农村环境保护相关的法律零散, 缺乏系统性。在农业相关法律中, 《农业法》、《基本农田保护条例》、《水土保持法》等对农村环境保护部分的规定同样十分欠缺^[2]。此外, 针对农村环境法律保护的

行政法规和部门规章还十分缺乏, 仅在1999年颁布了《秸秆禁烧和综合利用管理办法》、2001年颁布了《畜禽养殖污染防治管理办法》, 由于出台时间较早, 已不能适应当前农村环境保护的新形势与新要求。近年来, 我国制定了节约能源法、海洋环境保护法等30多部有关环境保护的法律, 但仍少有针对性农村环境保护的专门法律或法律条款, 或对农村环境保护的责任主体、责任范围界定不明确, 或相关规定与农村生产、生活及组织方式以及农村环境特征不相适应^[1]。另外, 在一些重要的环境领域, 如农业植物基因资源及新品种的保护、农村环境保护评价, 土壤污染、农村生活和农业污水污染、农村饮用水水源保护、农村环境基础设施建设、城乡污染转移、农村环保案件诉讼时效等方面, 还存在着立法空白^[3]。

1.2 地方层面 虽然国家层面还没有专门的农村环境保护相关法律, 但随着对农村环境保护工作的不断重视, 各地开展了一些完善地方法律法规的有益尝试。例如, 2004年修订的《辽宁省农业环境保护条例》, 主要在保护农业环境、防治农业环境污染和破坏、保证农业的持续发展等方面作了相关规定。2008年施行的《甘肃省农业生态环境保护条例》, 对农业资源保护、农村环境保护工作提出了规范化要求, 为新农村建设提供了基础法制保障。2012年通过修订的《海南省环境保护条例》中规定, 乡、镇人民政府根据需要配备专职或者兼职环境管理人员, 负责本辖区环境保护的监督管理; 村(居)民委员会应当协助环境保护行政主管部门和乡镇人民政府做好本村、本社区的环境保护监督管理工作, 确定了农村各级政府对本地区农村环境保护工作的职责。2012年颁布实施的《银川市农村环境保护条例》为当地农村环境保护提供了法律依据, 从农村地区饮用水源地保护、大气污染防治、农村工业布局、农村生活污染治理设施的运行与管护、农村环境连片整治等方面, 对影响农村环境的问题提出明确规定, 同时规定了违反该条例应承担的相关法律责任。

作者简介 宋文华(1980-), 女, 广西桂林人, 工程师, 硕士, 从事农村环境保护技术及生态规划研究工作。

收稿日期 2013-11-01

2 开展地方农村环境保护立法工作的意义

农村是国民经济发展的重要基础,只有农村生态文明建设取得实际效果,我国的生态文明建设才会有根本性的改变和质的突破。农村环境还与粮食安全、饮用水安全以及人民群众身体健康密切相关,农村环境保护是我国国家环保总体战略的重要一环。在生态文明建设中,政府应当承担最主要的责任。而当前,作为农村环保关键基础之一的农村环保立法却十分薄弱,农村环保领域存在着“政府失灵”的问题,各地政府应当通过开展农村环保立法,进一步调整在生态环境保护中的责任并准确定位角色,分析辖区内农村环境实际,理顺农村环境管理机制,改善农村生态环境质量^[4-5]。农村环境保护事关广大农民的切身利益、事关全国人民的福祉和国家的可持续发展;农村环境问题不仅影响农村居民的生存环境,也影响城市居民的“米袋子”、“菜篮子”、“水缸子”安全,农村环境立法就是为全面开展农村环境保护工作奠定基础,是推进农村社会经济可持续发展的重要环节。

3 天津市农村环境问题分析及立法建议

3.1 天津市农村环境现状及问题分析

3.1.1 天津市农村概况。天津市共有 10 个涉农区县 135 个乡镇 3 736 个行政村;2010 年,农村常住人口 265.7 万人,占全市总人口的 20%;农业生产总值 319.01 亿元,约占全市生产总值的 1.6%;全市农村居民人均纯收入为 11 801 元;已有 18 个镇街的 97 个村的 21.8 万人完成了股改、户改、村改居,城镇化“三改一化”。

3.1.2 农村环境治理现状。

(1)生活污水及垃圾。据统计,全市已建成镇、村级污水处理厂共计 47 座,总处理能力 27.58 万 t,管道铺设 905.29 km。近郊区县采取纳管就近接入市政管网集中处理或新建污水处理厂的方式,已基本完成乡镇生活排水整治。远郊区县农村地区生活污水排放方式仍以直接泼洒为主,约占 80.6%。垃圾收集处理方面,全市建成垃圾处理场 12 座,垃圾转运站 59 座,乡镇垃圾收集转运率大约 40%,远郊区县乡镇和农村生活垃圾无害化处理率仅 15%,部分农村地区垃圾仍采用简易填埋。生活污染未得到有效解决,是导致农村“脏、乱、差”的重要因素,也是影响农民群众生活条件改善的关键所在。

(2)畜禽养殖污染。根据 2010 年污染源普查更新调查,全市规模化养殖场区年排放 COD 3.45 万 t,氨氮 0.21 万 t。在 749 家规模化养殖场及养殖小区中,仅有 34%对畜禽粪便进行了综合利用;21%对养殖尿液及污水进行了农田回用;2%对污水进行了厌氧或好氧处理。养殖业污染排放已成为天津市水污染的主要来源。

(3)农田面源污染。传统粗放的农业生产方式导致资源大量消耗的同时也造成了农业面源污染。2011 年统计数据显示,全市耕地面积 45.93 万 hm^2 ,化肥施用量约为 25.54 万 t,每公顷化肥施用量为 556 kg,超过国家平均施用水平 434.3 kg/hm^2 ,是国际公认安全上限 225 kg/hm^2 的 2.47 倍。而无公害、绿色、有机食品生产基地面积所占比例还较低。农药、

化肥的不合理施用不仅造成土壤、水体污染,也对食品安全造成威胁。

(4)工矿污染。目前,全市工业企业大都集中在各类工业园区和各镇村工业小区,据 2011 年总量减排数据,天津市 10 个涉农区县工业污染物排放量占天津市工业污染物排放总量的比例均在 80% 以上,工业污染呈现出向农村转移的趋势。还有一些规模较小的企业仍存在布局分散、经营粗放、技术工艺落后,设备简陋等问题,其污染排放严重影响了农村居民的正常生产生活。

3.1.3 农村环境保护工作存在的主要问题。长期以来,环境保护存在“重城市、轻农村,重工业、轻农业,重点源、轻面源”,城乡环保差距十分突出。农业经济组织的环境责任意识以及农民的环保意识还相当薄弱,自觉履行环境法律法规要求、保护环境的状况尚不能令人满意。农村环境保护工作存在以下几个问题:

(1)职责分工不明确。目前农村环境保护职责权限分割,涉及环境保护、农业、国土资源、建设、水务、林业等多个部门,交叉的职能多,职责分工不明确。由此导致在实际工作中出现重叠管理或空白管理的问题,使工作效率降低、工作成效不显著。同时,农村地区的环境监测、统计和环境监察工作存在很大欠缺,导致环保法律得不到有效实施。农村环境保护工作目标责任制是保障农村环境保护工作制度中最为基础的制度。然而,天津市目前尚未建立系统完善的农村环保工作目标责任制度,各部门及区政府农村环境保护量化目标与指标不明确,不利于农村环保工作的推进。

(2)环境保护基础设施严重不足。农村经济实力有限,环保投入资金严重不足,融资渠道单一,每年用于农村环境保护的资金投入与国家要求还存在差距,目前尚未建立农村环保专项资金,提供环保基础设施等公共服务的能力薄弱,农村环保基础设施建设严重滞后。农村生态环境问题日益突出,呈现出点源污染与面源污染共存,生活污染、农业污染和工业污染叠加的趋势。农村生活污水治理设施和垃圾转运集中处理设施均严重不足,畜禽养殖污染治理不到位,加之农民环境保护意识淡薄,部分已建成的治污设施未得到规范有效的运行维护。

(3)农村环境保护机构和人员缺乏。天津市大部分区县环保部门没有设立专门负责农村环境保护工作的科室,农村环保工作人员很少或为兼职人员;全市有不足 40% 的乡镇设置环保机构或专(兼)职环保人员,其中 3 个区县设有环保派出机构;市级环境监察部门负责农村环境监察的人员数量少,且各区县均没有相应的监察部门,不足以承担复杂、面广的农村和生态环境监察工作。乡镇一级的结构真空使得环境信息不能通畅传递,自下而上的环境信息处于一种缺失状态,难以为行政主管部门的决策提供依据。乡镇政府的结构真空使得环境管理体系在运用于农村地区时处于一种低效的运行状态^[6]。

(4)法律法规不健全,难以支撑农村环保工作开展。农村环境保护涉及多方面,相关的法律法规仍不健全,国家层

面的环境保护法、水污染防治法未提及农村部分,固体废物污染环境防治法规定农村生活垃圾污染环境防治的具体办法由地方性法规规定,畜禽养殖污染防治管理办法、畜禽养殖业污染物排放标准适用范围只针对集约化规模畜禽养殖场;天津市尚未开展农村环境保护及自然生态保育方面的相关法规,面对农村环保存在“杂、散、乱、弱”的特点,导致很多监管工作难以实施。

3.2 天津市农村环境保护立法建议 完善的法律保障是解决天津市农村环境问题的关键所在。为使地方农村环境保护工作有法可依,从法制的角度规范农村环境保护工作,明确环境管理部门职责,规定环境污染行为的惩罚措施,建议尽快开展天津市农村环境保护立法,制定天津市农村环境保护条例。在立法过程中,重点解决农村环保立法不彰的关键问题,包括机制不完善,重政府主导、轻公众参与,重事后立法、轻事前立法^[2]。以天津市开展的示范小城镇、农村系列生态创建以及生态文明建设为契机,在逐步强化农村环境保护工作过程中,遵循“预防原则”,加快推动落实农村环境保护立法工作,理清部门责任,健全管理机构,建立补偿机制,重视司法救济,并提出以下建议:

(1)开展立法研究。农村环境保护立法工作将为天津市未来的农村环境保护工作提供指导和规范化要求,是一项综合性很强、严谨度很高的工作,需要开展系统的前期设计研究。建议整合环保、法律以及相关领域学术力量,结合“三农”问题专家学者,开展深入研究,为农村环保立法的尽快实

施提供技术支撑。

(2)建立基础保障。农村环保立法是一项创新性的工作,应建立农村环保条例制订工作小组,由市环保局牵头,明确分工,统筹安排;发改、法制、农业、林业、水务、建设、市容、财政等相关部门通力合作,密切配合,为立法奠定组织基础。

(3)加强宣传与公众参与。我国传统的立法形式基本属于“政府主导型”,立法机构及其人员不能很好地与人民群众开展对话,这种闭门造车的做法难以满足立法的真实需求。因此,应开展系统、合理的农村环保立法宣传,建立公众参与平台,充分利用现有社会团体,邀集各界学者、专家、地方代表、政府机关代表及农民群众代表等参与对农村环保条例的制定工作进行监督,同时出谋划策,参与农村环境保护立法工作。

参考文献

- [1] 乐小芳,张颖.传统环境管理模式下农村环境污染和破坏的制度因素分析[J].生态经济,2013(7):153-156,162.
- [2] 张建伟,王艳玲.加强农村环保亟待完善立法机制[J].环境保护,2012(10):42-43.
- [3] 樊德玲.我国农村环保法制建设存在的问题及对策[J].山西财经大学学报,2012,34(4):67-77.
- [4] 陈叶兰.论政府在农村生态文明建设中的重新定位[J].江西社会科学,2013(8):189-193.
- [5] 张俊霞,齐景红,王伟娟.新农村建设下农村环境管理思路研究[J].安徽农业科学,2011,39(35):22082-22084.
- [6] 刘侃,栾胜基.论中国农村环境管理体系的结构真空[J].生态经济,2011(7):24-28,37.

(上接第 13409 页)

一套人马、一套操作记录”的“五个一”要求建立规范体系。郴州市烟草局主要 GAP 活动包括环境监测、建立标准作业规范(SOP)体系和记录体系及 GAP 标识系统、全员培训(全过程)、探索专业化植保服务、农药肥料安全使用、烟叶产品管理、环境保护、GAP 现场管理活动、实施内部检查。所有肥料在使用前全部通过质量安全和重金属检验,同时大力推行生物防治方法,控制化学农药施用,推广落实生物农药 0.67 万 hm²、黄板诱蚜 16 万张、性诱剂诱捕器 80 多个,化学农药施用次数平均减少 1~2 次,药量平均减少约 20%,大幅提高了产品安全性。经具备 CNAS 国际认可和 MA 国家认可资质的权威实验室按食品标准检测,烟叶农残检测 203 项指标中,仅 1 项略超标,达标率达 99.5%。烟包中非烟物质降低 65%,取得了良好的效果。

4 结语

郴州市烟草良好农业操作规范管理,提高了烟草从业人员“安全卫生作业意识”、“标准化技术意识”和“环境保护意

识”,形成了良好的烟叶生产环境,提高了工作效率,保护了生产生活环境,保障了烟叶质量和安全,维护了烟草从业人员、烟农和消费者的健康安全,提供了满足高端卷烟品牌特色原料需求的安全产品,提升了烤烟品牌竞争力,有利于烟叶产业的可持续发展。

参考文献

- [1] 陈恩成. GB/T 20014《良好农业规范》系列国家标准解读[J].中国标准化,2006(11):61-63.
- [2] 吕青,吕婕,李成德,等.良好农业规范(GAP)的发展现状和应用展望[J].食品科技,2009,34(10):252-255.
- [3] 周顺利,周丽丽,肖相芬,等.良好农业规范(GAP)及其在中国作物安全生产中的应用现状与展望[J].中国农业科技导报,2009,11(5):42-48.
- [4] 唐茂芝,乔东,葛红梅,等.世界主要国家良好农业规范标准体系比较与借鉴研究[J].中国标准化,2012(2):77-81.
- [5] 丁忠林,尹俊生,戴毅,等.良好农业规范和烟草 GAP 发展概述[J].现代农业科技,2013(9):286-288.
- [6] 湖南省郴州市推行烟草良好农业操作规范成效明显[EB/OL].http://www.tobaccochina.com/tobaccocoleaf/roundup/update/201312/2013123010541_600410.shtml.