

我国农村环境污染法律对策实证分析

赵英杰, 游雪妍, 谢溯洋, 卓文逸 (东北林业大学, 黑龙江哈尔滨 150040)

摘要 采用调查问卷的方法对农村环境污染问题进行实证研究, 分析了目前我国农村环境存在的主要问题, 指出了导致污染情况的法律成因, 提出了完善农村环境污染法律的相应对策, 为我国农村环境污染的防治提供法律建议。

关键词 农村环境; 污染防治; 法律

中图分类号 D922.68 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2018)12-0220-04

Empirical Analysis on Legal Countermeasures of Rural Environmental Pollution in China

ZHAO Ying-jie, YOU Xue-yan, XIE Su-yang et al (Northeast Forestry University, Harbin, Heilongjiang 150040)

Abstract An empirical research on rural environmental pollution was carried out by questionnaire. The main problems existing in rural environment in China were analyzed. The legal causes of pollution were pointed out. Corresponding countermeasures to improve rural environmental pollution law were put forward. This article provided legal advice for the prevention and treatment of rural environmental pollution in our country.

Key words Rural environment; Pollution prevention and control; Law

习近平同志在十九大报告中提出“为把我国建设成为富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国而奋斗”。这是“美丽”二字首次被写入强国目标, 意味着生态文明建设被提上了一个新的高度。近年来, 随着我国经济的快速发展, 城乡环境问题越来越突出, 生态破坏、环境污染的现状已经不容忽视。而目前我国环境立法的重点仍是城市和工业, 缺少对农村环境的法律保护, 同时农村环保法律法规也存在执行难等一系列问题。笔者通过对农村环境污染现状的调查与分析, 对我国农村环境污染问题提出相应的法律对策。

1 调研对象及其基本情况

此次调研通过发放网络调查问卷的形式, 主要针对农村居民及对农村环境问题有所了解的人群, 在全国范围内农村环境问题进行了调查。此次调研共回收问卷 314 份, 其中有效问卷 302 份, 有效问卷率为 96.2%。

1.1 地域分布以华北、华中、东北为主 通过研究调研结果的地域分布情况, 可以综合该地的经济发展水平、经济结构、农业类型等对农村环境污染情况及原因进行更深层次的分析。此次调研共回收了来自全国 28 个省、自治区、直辖市的问卷, 共涉及全国 88 个市、140 个区县。其中, 24.5% 的被调查者来自山东, 20.53% 来自湖北, 16.55% 来自东北 3 省, 总体以华北、华中、东北为主, 而来自西北地区的则较少。被调查地的农业生产以种植业为主, 耕地以旱地为主。

1.2 年龄结构上以青年、中年为主 通过对被调查者的年龄进行分析, 可以在一定程度上反映出其文化程度, 同时也能很好地体现其环境保护意愿以及法律意识。由于此次调研采用网络调查问卷的形式, 因此被调查者的年龄结构偏于年轻化。调研结果显示, 被调查者多为青年及中年, 其中年龄在 15~25 岁的占 41.39%, 26~35 岁占 17.55%, 36~45

岁占 19.54%, 46~55 岁占 20.53%, 而 15 岁以下和 55 岁以上共占比仅为 0.99%。

2 目前我国农村环境面临的主要问题

随着我国生态文明建设进程的推进, 人民的环保意识逐渐强化, 对生态环境的关注度和要求也随之提高。在被调研的 302 个有效样本中, 有 192 位被调查者对居住地的环境表示不满意或者非常不满意, 占总被调查者人数的 63.58%。在污染现状的调查中, 63.58% 的被调查者认为其所在村庄的空气污染最为严重, 其次依次为地表水污染、饮用水污染、土壤污染。而被调查者认为造成农村环境污染的原因主要有生活垃圾、工业污染、农业生产、畜禽养殖等。

2.1 生活垃圾成环境污染重要原因 随着农村居民生活水平的提高, 农村自身产生的生活垃圾数量快速增加, 加之多年来城市的垃圾不断被转移到农村, 农村的生活垃圾已超过了其承载能力。然而目前我国农村垃圾的处理方式和相关公共设施明显落后于城市, 导致垃圾随意倾倒、就地填埋的情况极为普遍。在调研中, 20% 的被调查者表示垃圾仍然是扔在空地或路边, 或者倾倒在道沟中、田地里。另有许多被调查者表示, 村里是近几年才安设了垃圾桶(池), 安排专人统一处理, 然而村民的执行情况也并不尽如人意。

2.2 粗放式农业生产加剧环境污染 农业污染是在农业生产的过程中, 由于不合理使用化肥、农药、地膜而造成的一种面源污染^[1]。由于长久以来粗放式的农业生产模式, 我国已成为化肥、农药、农膜使用的第一大国。在调研中, 仅有 20.2% 的被调查者表示在耕作时不使用化肥农药, 39.4% 表示会适量使用, 而 14.9% 则表示大量使用化肥农药。在对农用塑料薄膜的处理方式进行调查时, 30.79% 的被调查者表示农膜直接留在田里不做处理, 仅有 14.57% 的村民表示农膜会交给收集站统一处理。残留的化肥、农药、农膜等严重影响了耕地、水体的质量。

2.3 工业污染依旧严重 改革开放以来, 我国乡镇企业发展迅速。由于乡镇企业片面注重经济效益而轻视污染防治, 加之布局不合理, 在富裕了村民生活的同时却给环境带来了

基金项目 东北林业大学大学生创新训练项目(201710225335)。
作者简介 赵英杰(1966—), 女, 黑龙江齐齐哈尔人, 教授, 博士, 从事环境与资源保护法学研究。游雪妍(1997—), 女, 山东滨州人, 专业: 法学。赵英杰与游雪妍为共同第一作者。
收稿日期 2018-02-02; **修回日期** 2018-02-26

巨大的压力。据统计,我国乡镇企业排放的工业三废(废水、废气、废渣)占全国工业污染物排放量的 50%^[2],成为农村环境的重要污染源。除此之外,城市的工业污染也在不断向农村转移。根据“污染天堂假说”,污染密集产业的企业会从环境标准较高、环境监管体制严格的地区转移到环境标准相对较低、环境监管宽松的地区,而近些年由于我国城市对环境保护的重视,越来越多的污染企业为规避环境监管,开始转移到农村,进一步加重了农村环境污染。

2.4 畜禽养殖废弃物成为另一污染源 近年来,我国农村的畜禽养殖业开始向规模化发展,由此产生了大量的粪便与有机污水。目前我国对畜禽粪便、污水的利用率低,且缺乏相应的治理设施和污染防治意识,大量粪便和污水未经任何无害化处理就直接堆放、排放于户外,对空气、土壤以及水体造成了严重污染。而且,由于粪便中带有大量病原体,污水也极易进入地下水污染饮用水源,也可能对村民的身体健康带来巨大威胁。

3 我国农村环境污染的法律成因分析

3.1 农村环境保护立法存在缺失

3.1.1 缺少一部独立的农村环境保护法律法规,立法存在空白。目前,我国已经制定了环境法律 9 部,自然资源法 15 部,颁布环境保护行政法规 50 余项,环境保护部门规章和规范性文件近 200 件,国家环境标准 500 多项,签署和批准国际环境条约 50 余项,地方性环境法规和地方政府规章 1 000 多件,形成了以《环境保护法》为核心的环境保护法律体系^[3]。然而,由于我国长久以来“城乡二元”的发展模式,环境保护立法的重点也始终放在城市环境保护和工业污染防治上,关于农村环境保护的相关规范甚少,散见于《农业法》《水污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《清洁生产促进法》《循环经济促进法》等诸多法律法规中,未形成一部独立、完整、执行性强的农村环境保护法律。其次,农村污染防治在立法上还存在许多空白,如农业面源污染、农村垃圾处理、恶臭污染防治、土壤污染防治等方面均未见具体规定,导致在出现相关环境污染突发事件和环境纠纷时处于无法可依的状态。

3.1.2 立法过于原则性,缺乏针对性和可操作性。虽然我国目前已经初步形成了以《环境保护法》为核心的环境保护法律体系,但纵观其中大部分规定,均是只做了原则性、概括性的规定,而对其适用的具体条件却未明确规定,缺乏针对性和可操作性,导致许多环保法律法规在实践中难以具体执行。如《农业法》的第 8 章均是关于农业资源与农业环境保护的内容,包括合理使用化肥、农药、农膜,畜禽养殖废弃物的处理和利用,“三废”污染事故的处理等,但均为原则性规定,并未明确相应措施和责任;又如 2017 年最新修订的《水污染防治法》在第 4 章第 4 节对农业和农村水污染防治进行了专门规定,涵盖了农药、畜禽养殖、水产养殖、农田灌溉等造成的水污染等方面,但内容有极强的概括性而不具体,同样没有规定具体措施和责任。

3.1.3 农民环境权缺乏法律保护。许多发达国家在立法中

都明确规定了公民的环境权,是其环境保护工作取得良好成效的重要原因之一。目前,我国仅在《宪法》第 9 条第 2 款和第 26 条从国家职责的角度隐含了公民有获得良好环境的权利,但并没有将环境权作为一项基本权利加以确认。而 2015 年新修订的《环境保护法》在总则的第 6 条规定了公民的环境保护义务,没有规定公民的环境权,分则中在第 5 章涉及到了公众环境知情权和公众参与权,可以看出新法依然没有按照权利本位进行立法设计^[5],这使得我国公民的环境权难以实现。而我国广大农民由于受教育水平相对较低,环境维权意识薄弱,在环境纠纷中属于弱势群体,环境权益更加难以保障,为我国农村环境污染问题的解决又增添了一重阻碍。

3.2 农村环境执法难

3.2.1 农村环境执法机构不健全,职权不清。我国对环境保护质量的监管实行地方各级政府负责,环保主管部门统一监管,相关部门实施监管的环境行政管理体系,这使得环境执法出现了诸多问题。首先,国家环境监管的重点仍放在省、市、县上,环境保护监管部门也只设到了县级,而乡镇一级尚无专门机构管理,这就导致很多乡镇没有环境监测设备和能力,少数乡镇虽然设立环保办公室和环保专员,但其工作的范围和职权极其有限,对农村环境综合治理的作用明显不足。其次,各相关部门在各自职权范围内实施监管的规定使得部门之间的职责界限模糊不清,各相关部门如环保、林业、农业等对农村环境都享有一定的管理权,职权互相交叉,而彼此间又缺乏协调和沟通,遇到问题难免相互推诿、扯皮,造成农村环境执法混乱,甚至出现“管理真空”。

3.2.2 农村环境行政执法人员素质低,缺乏法治理念。调查显示,我国基层环保机构的执法人员文化素质不高,大学本科及以上学历人员甚少,甚至混杂了社会上的闲杂人员,更谈不上具有专业素质^[6]。由于环境执法人员自身都缺乏法治理念和法律意识,缺少环境执法专业知识,环境执法经验不足,很容易出现执法不到位、消极执法的情况,使得我国农村环境执法的实际情况更加恶劣。

3.3 环境保护司法存在缺陷

3.3.1 环保法庭面临困境。据统计,自 2007 年 11 月 20 日贵州省清镇市设立了全国第一个环保法庭至 2014 年 7 月,我国已有 20 个省、直辖市在地方三级法院中设立了共 150 个环保法庭。然而,虽然近几年我国环保法庭的数量猛增,却存在着诸多问题,如受案范围过窄、各地受案标准不一等,且普遍面临着无案可审的尴尬境地。此外,目前我国还没有专门针对农村环境问题的环保法庭,使得极少数的农村环境污染案件能够进入司法程序,加之农村环境污染案件往往具有成本高、诉讼周期长、专业性强、取证困难、执行难度大等特点,更少有法院愿意受理。

3.3.2 环境公益诉讼制度实施不力。2015 年新修订的《环境保护法》第 58 条对环境公益诉讼的主体和范围做了相对明确的规定,为我国的环境公益诉讼提供了制度保障。但由于该条文对相关规则和概念界定不清,主体仅限于符合法律

规定条件的环保社会组织,加之环保组织并未很好地承担其诉讼职责、环境公益诉讼缺乏财政支持,在实践中受到诸多因素制约,使得环境公益诉讼制度实施的效果大打折扣。

3.4 农村相关主体环境法律意识较为薄弱

3.4.1 农村基层干部环境法律意识差。由于我国农村基层干部整体文化水平较低,缺乏环境保护意识和环境法律知识,加之政绩的需要使其片面追求经济效益,并没有很好地处理经济与环保的关系,往往只重视经济的发展却忽略了对环境的保护,只关注眼下的短期利益却忽视了子孙后代的长远利益,使得我国农村依旧只能走“先污染后治理”的老路。同时,在农民的环境权益遭到侵害时,由于基层干部缺乏基本的环境法律知识,不能很好地履行职责。

3.4.2 农民自身环境保护、环境维权意识缺乏。农民是农村生产生活的主体,也是农村环境污染的主要承受者。然而,由于我国农村经济发展水平较低,公共资源匮乏,我国农民受教育水平普遍较低,对生态破坏、环境污染的恶劣影响认识不清,加之长久以来形成的生活、生产习惯,许多损害环境的行为短期内很难改变,使得农民自身成为农村环境污染的原因之一。此次调研中,75.5%的被调查者表示对村庄的生态环境非常重视或者比较重视,但还有24.5%表示对村庄生态环境从不关心。另一方面,由于针对农村的环境宣传工作和环境法律普及工作不到位,农民缺乏环境法律意识和环境维权意识,往往不知道自己的环境权益已经被侵害,即使知道也不知该如何维权。在调研中,对于村镇部门关于环境保护的宣传和资金投入问题,仅有9.6%的被调查者表示其在村庄投入不少,有相关专家指导;42.38%的被调查者表示投入一般,偶尔会有宣传;而48.01%的被调查者表示投入很少,几乎未见有宣传。

4 农村环境污染防治的法律对策

4.1 加强农村环境保护立法

4.1.1 制定农村环境保护方面的基本法。鉴于我国当前农村环境污染的严峻形势和相关法律的空白,应尽快制定一部《农村环境污染防治法》。在立法过程中,要考虑农村问题的特殊性,广泛听取农民意见,切实保护农民切身利益;在内容上,应包括农村环境污染治理的基本原则、主要污染防治方法、监督管理体制、法律责任等;在立法技术上,应摒弃从前原则性、概括性的条文表述方式,明确具体措施、制度、责任,增强法律条文的可操作性,增强法律的严肃性,提高立法质量。这不仅可以使相关主体更好地遵守法律,还可以为相关部门在执法过程中提供明确的法律依据^[7]。

4.1.2 推动公民环境权入宪。《宪法》是我国的根本大法,是一切法律法规制定的基础,规定公民的基本权利和义务。应在“公民基本权利和义务”一章中明确规定公民享有良好生活环境和保护环境的义务,明确规定公民享有环境知情权、环境参与权、环境监督权,为我国公民环境权的实现提供强有力的制度保障。另外,在《环境保护法》中也应明确规定公民的环境权,在分则中明确公民的各项环境权利,凸显环境权的重要性。

4.2 完善农村环境执法相关制度

4.2.1 健全农村环境执法机构。在纵向上,应当建立一个自上而下垂直管理的专门环保机构,由环保部进行统一部署和协调,并在各级地方设立分支机构,由上一级环保机构管辖和监督,不隶属当地政府主管^[8];在横向上,应当明确在环境行政执法中,环保部门为执法主体,其他部门协调配合环保部门的工作,对本部门相关领域出现的问题进行监督,再统一反映到环保部门进行具体执法。其次,环保部门不应只设置到县级,应在乡镇设立专门的环保机构,设环保专员,成立农村环保执法队伍,并配备专业的环境监测设施、办公设施、交通工具等。建立一套完整的环保执法程序和完善的政策传达、信息反馈制度,提高基层环境保护部门的执法能力。

4.2.2 提高农村环境执法人员素质。其一要提高基层环境执法人员的思想素质,针对他们进行环境污染与防治、环境保护重要性、法律基础知识和理念的相关讲座和培训,加强其环境保护意识和法律意识,只有这样,基层环境执法人员才能积极执法、严格执法。其二要提高基层环境执法人员的专业素质,这就要求在招募相关人员时提高对文化素质和专业素质的要求,并对他们进行岗前培训,使其熟悉相关法律条文和法律程序并掌握相关农业生产和污染防治的专业知识,才能做到合格执法,并给农民相应的指导。

4.3 完善环境司法制度体系

4.3.1 完善环保法庭相关制度,推动农村环境司法专门化。一方面,针对当前环保法庭面临的困境,应尽快通过统一受案标准、拓宽受案范围和原告资格范围、细化各项规则等措施对环保法庭制度加以完善,使更多环境案件能够真正进入环保法庭;另一方面,也应推动农村环境司法专门化,在区县级人民法院设置解决农村环境纠纷案件的法庭,专门审理农村环境案件^[9]。

4.3.2 完善环境公益诉讼制度。要使环境公益诉讼制度真正发挥保障公民环境权益的作用,就必须制定更为详细的规则和措施。第一,应扩大享有诉讼权的主体的范围,除符合法律规定条件的环保社会组织外,任何个人、团体、企事业单位甚至政府应均可成为环境公益诉讼的主体。第二,针对环境公益诉讼区别于普通私益诉讼的特殊性质,以及案件诉讼标的的大、受理费较多的特点,应建立环境案件诉讼费用的缓、减、免制度,如2010年昆明市制定的《关于办理环境民事公益诉讼案件若干问题的意见(试行)》其中规定:“公益诉讼人提起环境民事公益诉讼可以缓缴诉讼费,公益诉讼人败诉的,免交诉讼费;被告败诉的,由被告缴纳诉讼费”^[10]。此规定就非常值得借鉴和推广。

4.4 提高相关主体环保法律意识

4.4.1 加强对农村基层干部环境意识的培养。首先,应对农村基层干部进行环保意识和相关法律意识的培养,转变其片面追求经济效益的错误观念,使其能够认真贯彻落实科学发展观,带领村庄科学发展。其次,应改变现有干部考核机制,将环境因素纳入考核标准,建立起全面的、有利于农村环境保护的绿色政绩考核体系,从制度上促使基层干部注重环

境效益。

4.4.2 增强农村环保宣传和法律宣传工作。首先,应加强农村的环境保护和相关法律法规的宣传力度,综合利用报纸、广播、电视、网络等各种传媒工具,并可由相关部门定期组织环保讲座和培训,对农民普及环境科学知识,使其了解环境保护的重要性以及如何利用法律进行环境维权。其次,应表扬先进典型,完善信访、举报和听证制度,营造保护环境的舆论氛围,调动农民参与生态环境保护的积极性,让环境保护观念深入人心^[11]。

5 结语

“绿水青山就是金山银山”。正如习近平总书记所说,生态环境保护是功在当代、利在千秋的事业,而我国作为农业大国,对农村环境的治理就更为重要,关乎我国农业现代化和全面建设小康社会的进程。而法律作为农村环境问题的一道重要防线,更应通过法律的完善推动农村环境问题的解决:第一,完善农村环境保护立法,包括制定农村环境保护基本法、推动环境权入宪等,建立完善的农村污染防治法律体系;第二,加强农村环境执法,建立健全的农村环境执法机构、提高相关执法人员素质,增强执法效果;第三,完善包

(上接第 219 页)

布局结构,尽量适应当地移民的生产生活习惯,不断提高供给的适配性;二是健全社区服务体系。围绕日常管理、便民服务、社会保障、就业指导、综合培训等方面,不断完善移民小区社区化、物业化管理服务体系,努力营造文明宜居的生活环境;三是完善社区配套设施,确保移民享受入学、就医、购物、休闲等均等的公共服务,不断提升移民的归属感和幸福感。

参考文献

[1] 本书编写组. 党的十九大报告学习辅导百问[M]. 北京:党建读物出版社,2017:55.

[2] 李若鹏. 为决胜脱贫攻坚奉献青春智慧和力量[J]. 红旗文稿,2016(13):32-33.

[3] 李勇. “最后一战”主攻三座大山[J]. 瞭望,2016(1):33-34.

[4] 冯志峰. 供给侧结构性改革的理论逻辑与实践路径[J]. 经济问题,2016(2):12-17.

[5] 李珍,刘志英. 拉弗曲线的深度分析:兼析中国个人所得税制的政策涵义[J]. 中南财经政法大学学报,2014(1):43-50.

[6] 侍旭. 高校思政教育也应有“供给侧改革”思维[N]. 光明日报,2016-03-16(016).

[7] 乔佳妮,方彤. “十二五”陕南移民搬迁逾百万人[N]. 陕西日报,2015-11-21(001).

[8] 白耀军,屈小莉. 镇村综合改革视角下陕南移民搬迁的价值·困境与出路选择[J]. 安徽农业科学,2016,44(11):222-224,314.

[9] 何得桂,党国英. 西部山区避灾移民搬迁政策执行偏差及其影响研究:以陕南为例[J]. 青海社会科学,2015(4):65-74.

[10] 张红霞,田建华,邓淑红. 新时期商洛易地扶贫移民搬迁的困境与对策[J]. 陕西农业科学,2017,63(5):90-93.

[11] 张鹏洋,李卓,何得桂. 陕南地区避灾移民搬迁的资金来源问题及其破解[J]. 经济师,2013(7):175-177.

科技论文写作规范——标点符号

标点符号按照 GB/T 15834—2011 执行,每个标点占 1 格(破折号占 2 格)。外文中的标点符号按照外文的规范和习惯。外文字母、阿拉伯数字、百分号等并列时,其间用“,”,不用顿号“、”。注意破折号“——”、一字线“—”(浪纹线“~”)和短横线“-”的不同用法。破折号又称两字线或双连划,占 2 个字身位置;一字线占 1 个字身位置,短横线又称半字线或对开划,占半个字身位置。破折号可作文中的补充性说明(如注释、插入语等),或用于公式或图表的说明文字中。一字线“—”(浪纹线“~”)用于表示标示相关项目(如时间、地域等)的起止。例如 1949—1986 年,北京—上海特别旅客快车。参考文献范围号用“-”。短横线用于连接词组,或用于连接化合物名称与其前面的符号或位序,或用于公式、表格、插图、题图、型号、样本等的编号。外文中的破折号(Dash)的字身与 m 宽,俗称 m Dash,其用法与中文中的破折号相当。外文的连接符俗称哈芬(hyphen)。其中,对开哈芬的字身为 m 字身的一半,相当于中文中范围号的用法;三开哈芬的字身为 m 字母的 1/3,相当于中文中的短横线的用法。