

农业绿色发展法律机制的建构

◇ 李嵩誉

一、现行农业发展法律机制之检视

现行农业发展法律制度是以经济发展为中心、围绕土地产权的变动与保护所形成的一系列农业法律规范,其以经济效益优先为发展理念,以私权利为本位,以追求个人利益为目的,是个体主义法律价值观的体现。

检视现行的关于农业发展的法律法规,其不仅缺乏“山水林田湖草是统一生命共同体”的“绿色发展”理念,也缺失以保护农业生态环境为内容的、限制行为主体过度行使私权利的制度规范,更缺少对环境资源利用人破坏农业生态环境行为的环境行政监管,在此意义上,这些法律制度对引发农业生态环境危机负有一定的责任。既有法律制度存在以下几个方面的不足:

其一,从整体法律体系上,农业绿色发展理念尚未纳入立法布局,现行立法既缺乏全局性、统一性、长远性、专门性,也缺乏综合治理思路;既缺乏绿色发展的价值理念,也缺乏系统保护与治理的价值观;既缺乏政策与法律的兼容性,更缺乏部门法与部门法之间、单行法与单行法之间以及部门性与单行性之间的协同效应,进而从整体上影响了对农业绿色发展的规范效果。其二,从立法价值理念上,农业法律的制定大多缺乏生态文明理念与保护优先原则的指导,在当前绿色发展的推进过程中,既没有形成农业发展的持续性、农业生态环境保护的前置性、不同产业发展的协调性的立法设计,也缺乏适应农业生态环境保护的立法模式的科学探寻。其三,从发展、保护与防治的法律关系上,对农业生态环境的法律规制,没有从根本上体现“绿水青山是金山银山”“山水林田湖草是统一生命共同体”的发展理念,不仅造成了农业法治建设、土壤污染防治与农业生态保护的割裂,也使农业生产、农民生活赖以计的干净土

壤、干净水变得更为稀缺,更加剧了农民与土地的矛盾。其四,从法律救济手段上,传统法律规范无法为农业生态环境损害提供有效救济。其五,从环境法对生态环境损害救治方面,环境政策与环境执法仍需要“善治”。其六,从农业环境治理技术与财政支持方面,技术与财政支持仍需加强。

因此,保障农业绿色发展需要改变传统发展模式、改革农业生产方式,形成新发展理念与新型法律规范。农业绿色发展应在新发展理念下,在解构传统民事法律规范的“公私法”二元结构的基础上,对其进行评估与“绿化”,建构符合农业绿色发展需要的生态法治体系。

二、农业绿色发展法律机制的建构路径

农业绿色发展法律机制是一套系统工程,需要从立法、司法、执法以及法律文化等诸方面进行建构,但从农业环境治理的具体要求来看,应着重加强以下几个方面内容:

(一)健全农业污染防治制度体系

农业污染防治涉及农业自然资源的保护、污染治理与生态修复,甚至整个生态系统的自然恢复,同时还涉及水资源、土地资源等资源要素的安全利用和高效利用。目前,我国农业法律制度仍停留在传统资源的利用层面,既没有将资源有效利用、合理利用作为环境资源利用手段,也没有把农业环境资源利用与环境保护、污染治理以及生态修复作为社会多元主体共同参与的环境治理手段,更没有以农业生态结构稳定性为客体对象来建构法律原则与制度体系,而日益严峻的农业生态环境损害现实迫切要求以农业自然资源生态系统为保护对象,形成农业资源保护与生态环境治理网络交织而成的法律一体化制度,实现从预防、技术治理到资源保护、风险管控、多元公共治理的转变,构建以政府为主导、

企业与经营者为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。

首先,确立农业污染防治基本原则。一是确立农业生态系统整体性保护与利用的基本原则。体现“山水林田湖草是统一生命共同体”的基本理念,农业各环境资源要素是相互联系、相互影响的统一整体,农业污染防治要统筹兼顾、整体施策、多措并举,全方位、全地域、全过程开展生态文明建设。二是确立保障农业生态安全和人体健康的基本原则。人体健康与水土气等环境资源要素的安全程度密切相关,众多的外部因素如大气污染、过度的农业投入,都会不同程度地影响农产品安全。三是确立农地环境风险管控为基本原则。土壤污染防治以土壤健康程度为依据,以土壤污染治理、农地生态修复标准与农产品质量安全标准相联系,根据农产品安全与土壤污染之间并非“直接”和“线性”的关系,进行农地环境风险管控。

其次,建立农业污染防治的基本制度。一是强化政府污染防治责任制度,明确地方各级人民政府应当对本行政区域的农业生态环境质量负责。实行农业环境保护目标责任制和考核评价制度,将各级地方政府及其负责人、县级以上政府负有污染防治监督管理职责的部门及其负责人纳入考核评价范围。考核结果应当向社会公开。二是健全农业生态空间规划制度。县级以上地方人民政府农业农村行政主管部门,应当依据全国主体功能区规划、土地利用总体规划和城乡规划等相关要求,依托全国农业可持续发展规划和本行政区域优势,拟订本行政区域生态空间规划。该内容应当包括农业功能区分类发展与保护、考虑农业生产布局进行农业自然生态保护与污染防治,及其相应的目标、任务、保障措施等。三是建立农业环境综合整治制度。地方政府应当加强农业污染源监测预警机制,防治(控)土壤污染、水污染以及工业和城镇污染向农业转移。预防土地掠夺利用所导致的水源枯竭、植被破坏、生态退化、生物多样性减损现象的发生和发展,推动对农业废弃物等回收处理,促进对秸秆等资源化的循环利用。四是防止农业源污染制度。要求农业经营者对化肥、农药等农业投入品减量使用或

零增长使用。水资源的稀缺要求有偿用水和节约用水,实施农业灌溉用水达标许可和总量控制。防止重金属及其他有毒有害物质等农业源污染环境。五是完善农业生态环境监测预警制度。对农业产地生态环境进行环境影响评价,在经营主体经营过程中,按照统一标准方法,对农业资源环境承载能力、农业环境容量,实施定期监测,建立台账,及时发布预警信息。六是健全农业生态补偿制度。地方各级人民政府应当根据本地区耕地污染、退化情况,进行休耕轮耕、发展有机农业,引导、鼓励土地经营者进行保护性经营,对保护性经营主体实施生态补偿。同时,应加大财政转移支付力度,落实生态保护地区的生态保护补偿金,确保其真正用于生态保护补偿。

(二)完善农业生态环境治理机制

在农业环境综合治理工作中,涉及地方各级政府的环境保护、农业农村、林业、水利等多个部门,由于存在多个利益竞争关系,加之管理职能又存在交叉重叠,势必存在权力竞争。如果这些公权力配置问题能够较好地解决,不仅能够实现农业农村环境治理目标,而且还可能避免“公地悲剧”的发生。因此,建构科学合理的农业生态环境治理机制,是解决政府机关之间权力配置交叉难题的有效途径。

首先,构建以综合治理为核心的农业生态环境治理体制。在农业环境治理工作中,客观上存在着政府多个部门都对生态环境空间或要素的某一方面的管理权,尽管国家多部法律对农业的环境管理权限作了规定,但赋有管理权力的不同机关之间大多存在职能的交叉与重叠,也存在权力的真空与断裂。这就说明,问题的关键不在于管理部门的多寡,而在于不同职能部门之间如何实现协同管理。要改变不同职能部门之间“争权”“争利”的“乱象”,必须转变对农业生态环境的保护理念,实现从“管理”到“治理”、从“单一式执法”到“整合式执法”的根本转变,而构建农业生态环境治理体制正是实现这一根本转变的有效路径。一是确立农业生态环境综合治理的行政职能主管部门。依照《环境保护法》《土壤污染防治法》的相关规定,把地方人民政府生态环境主管部门设置为农业生态环境综合治理的主管部门。二是按照农业生态环境空间或自然资源的分类

治理目标,确定不同类型的农业生态环境专门治理体制。既可以对面源污染治理区域、重金属土壤修复区域等授权以生态环境保护部门为主进行,也可以对生态农业示范区、专业养殖区等环境保护与污染防治授权生态环境保护部门为主进行。三是按照《农业法》《土地管理法》《水土保持法》《渔业法》《森林法》《草原法》等法律的规定,依据政府不同职能部门对农业农村生态环境治理的相应管理权限,明确综合治理体制下的政府不同行政部门的职能范围、协调原则及协同执法的程序性安排等。

其次,建立农业生态环境治理机制。农业生态环境治理体制是框架性的,需要转化为具体可操作性的措施、办法,才能有效实施,也才能形成长效的法律机制。一是建立分类别分层级的治理机制。分类别治理是依照农业空间规划,进行资源节约保护性利用、产地环境保护与治理、农业生态系统修复治理等,在分类别治理的前提下进行分级别管理,分级别管理是分类别治理的目的之一。分级别管理机制的建立,旨在实现农业环境资源管理的普遍性与特殊性的统一,既是依据不同农业资源类型的特点对需要实施特殊保护对象制定有针对性管理方案,也是对一般性的农业环境资源进行普遍性管理。二是设立专门保护的治理机制。对一些特别的农业环境资源需要特殊保护的,需要专门立法实施特别保护,如湖泊保护中的“一湖一法”,渤海生态环境治理专门立法,湖长制、河长制等。三是建立管理协调机制。多头多元管理,选择性执法,极易造成部门之间的推诿、扯皮,影响了生态环境的保护与治理的效果。农业的多功能属性决定了其管理的多元性,而要成功破解多元管理的弊端,必须建立长效的协调机制。建立由农业农村部牵头的治理权协调机制,是农业生态环境保护与治理的可行性选择。

(三)建立农业绿色发展的责任保障机制

实现农业绿色发展,保护与治理农业生态环境,需要全方位的责任保障机制,具体包括严格责任制度、实施农业绿色发展全民行动制度与建立绩效奖

惩制度三个方面。一是严格责任制度。严格地方人民政府的领导干部责任,把农业绿色发展纳入地方各级领导干部任期的生态文明建设责任制范围,作为领导干部任期考核、升迁的重要指标。在法律责任方面,不同的环境责任类型有不同的表现形式,环境民事责任由于侵权责任法对侵害农业生态环境的行为缺乏有效关注,不利于对环境公益的保护。在环境行政责任、环境刑事责任方面,农业生态环境治理责任是缺失的,需要建立相应的责任制度才能适应农业绿色发展的需要。此外,“风暴式治理”的问责,具有一定随意性,从法治上需要加以规范。农业生态环境保护与治理涉及多元治理主体,应该设立“多元共治”的社会责任治理模式。二是实施农业绿色发展全民行动制度。农业绿色发展全民行动主要体现在农业生产领域和生活领域。农业生产领域是农业生态环境损害的重要场域,正是农业经营者不合理、不科学的生产经营方式使农业生态环境遭受损害,因此,应倡导农业生产经营与生态环境保护一体化思维,建立农产品最大农药残留值标准制度,严格按照农业生产资料的质量安全标准,减少农业投入品使用,采用环境友好型的有机耕作等绿色生产方式。在消费领域,倡导绿色消费理念,以有机农产品消费带动农产品市场改革,建立农产品健康食品安全制度,政府应当对食品的健康程度进行风险评估、风险管理和风险通报,通过众多宣传平台,培育国民养成绿色生活方式。三是建立绩效奖惩制度。实施绩效奖惩,需要完善农业绿色发展评价指标,建立奖惩机制,然后视不同主体对绿色指标的落实情况,进行评价,对成绩显著的单位和个人,按照有关规定给予奖励,对落实不力的进行问责和惩罚。

作者简介:李嵩誉,河南财经政法大学副教授,法学博士。

(摘自《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2020年第2期)