

我国农地污染防治法律制度的适用性研究

应晨林^{1,2}, 贺京周^{3*}

(1. 西安交通大学 法学院, 西安 710049;

2. 西安交通大学 城市学院, 西安 710018; 3. 西安交通大学 体育中心, 西安 710068)



摘要:农地污染防治对保护耕地资源、保障农产品质量、修复生态环境具有重要意义。基于“系统论”的分析框架,对农地污染防治法律制度的适用性进行剖析,发现制度理论缺失和完备性不足是掣肘制度适用和发展的重要障碍。目前我国农地污染防治法律制度存在主导思想落后、制度建设缺乏严密性、制度系统过于框架化等问题,因此,可通过树立态势感知和动态监测的防治理念,坚持过程控制中精准治理的思路与原则,建立农地污染防治的农民教育制度体系,来提高我国农地污染防治法律制度的有效性。

关键词:农地污染防治;跟踪管理制度;系统论

中图分类号:D922.683

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2018)06-0146-06

一、问题的提出

土地是人类赖以生存和发展的物质基础。随着工业化和农业现代化的发展,大量的化肥、农药、塑料薄膜不当使用以及工农业污水的排放,使农地严重的污染和退化。目前我国耕地退化面积超过四成,受污染耕地约有1.5亿亩^[1]。2014年农业部发布的《全国耕地质量等级情况公报》中,将全国18.26亿亩耕地质量由高到低依次划分为一至十等等级,其中一至三等的耕地面积只有4.98亿亩,仅占耕地总面积的27.3%;四至六等的耕地面积为8.18亿亩,占耕地总面积的44.8%;七至十等的耕地面积为5.10亿亩,占耕地总面积的27.9%。农地污染不但威胁到农产品和水资源的质量和安全,造成严重的经济损失,而且会导致生态环境破坏等深层次的危害,从而影响社会稳定^[2]。在我国谋求由农业

大国向农业强国转变的重要历史时期,农地污染治理刻不容缓。习近平总书记、李克强总理多次作出重要批示,要求切实加强土壤污染防治工作,确保农产品安全^[3]。2017年中央农村工作会议强调要综合施策,减少农业投入品过量使用,促进受损生态环境修复治理,加强耕地质量建设,严格保护耕地资源。同年中央一号文件同样提出加大农业面源污染防治力度,实施化肥农药零增长行动。因此,农地污染防治制度制定、修订和完善工作刻不容缓^[4]。

尽管我国政府关于土壤农田涉及的相关法律数量不少,许多章节也作了原则性的规定,这些法律的颁布与施行对我国农地污染防治起到了一定的积极作用,但是农地污染日益严峻的发展趋势表明,目前法律规定在农地保护和土壤污染治理方面还很不完善,不能从根本上为农地污染防治提供强有力的法律保障。

收稿日期:2018-04-18 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2018.06.19

基金项目:教育部人文社会科学研究项目(17XJA890002)

作者简介:应晨林(1986—),男,西安交通大学城市学院讲师,博士研究生,主要研究方向为法律治理学。

* 通讯作者

我国环保法学者从立法体系和法律规制等角度入手分析了目前我国土地污染防治法律制度的一些缺陷。如,汪再祥认为我国现行土壤污染防治立法采用分散立法的模式,缺乏系统性、针对性和可操作性,既不能适应日益严峻的土壤污染形势,也不符合专门、综合控制和治理土壤污染的客观要求;针对农地污染的立法数量非常有限,其中许多粗略的、线条式的规章制度缺乏实际操作性^[5]。宋才发等认为我国目前尚无一部规范耕地土壤污染的专门性法律法规。当前法律法规存在着内容空洞、操作性差等特征,宣言式的表述,至于采取何种措施保障土壤不被污染,对已经被污染的土壤进行何种措施的改良并未做出明确细致的规定;现有的土壤污染防治法律法规中对法律责任承担主体规定不明确,从而造成了许多严重污染土地的行为没有被法律追究^[6]。刘畅对我国土壤污染防治中公众参与的现状进行分析后认为:第一,政府对环境信息公开具有消极性;第二,土壤环境保护知识的宣传教育工作不足;第三,土壤污染防治中公众参与缺乏法律保障^[7]。针对我国土地污染防治法律制度存在的问题,虽然诸多学者从法律层面作了不同的剖析,但仍缺乏系统性分析。因此,本文将从系统论角度对目前我国农地污染防治法律制度存在的问题进行全面分析,并提出相应的对策建议。

二、农地污染防治法律制度的适用性 ——基于“系统论”的分析

法治,以法的适用性为前提。法的适用性曾被先哲们赋予了不同的涵义——哲学的、政治的或伦理的,但其基本意蕴最终均指向了解释法为什么应当被“承认和遵守”。农地污染防治法律制度的适用性就是指其应能体现农地污染防治的特殊性和规律性。农地污染是指由于人类生产生活所产生的污染物通过各种途径进入土壤,其进入量超过土壤的容纳和净化能力,导致土地生态平衡遭到破坏,土地质量下降,影响周围其他环境要素正常功能,甚至损害人体健康或造成环境恶化。按类别划分,农地污染可以分成外源性污染和内源性污染。所谓外源性污

染是指非农业生产引起的污染,通常是指其他行业生产者向农地中排放废水、废气、废渣及其他固体废弃物而造成的农地污染。所谓内源性污染,就是指农业生产主体在从事农业生产的过程中,因为耕作方式、施用农药、化肥、农膜、灌溉等不当引起的农地污染。内源性污染和外源性污染的来源和途径不同,因此在农地治理的法律制度安排上也应有所区别,进而产生内源性污染治理法律制度和外源性污染治理法律制度。要解决制度的问题,就应针对现有制度存在的问题对症下药^[8]。

“系统论”思想是1932年由美籍奥地利学者L. V. 贝塔朗非首先提出的,是一般系统论研究的重要理论来源。尽管后来的研究学者从社会语用学视域、法律治理学视域和社会规范视域等不同分析视角发展了各具特色的“系统论”,但其基本理论模型和分析逻辑仍然以L. V. 贝塔朗非的“一般系统论”为基础。系统论认为,开放性、自组织性、复杂性、整体性、关联性,等级结构性、动态平衡性、时序性等,是所有系统的共同的基本特征。系统论的任务,不仅在于认识系统的特点和规律,更重要的还在于利用这些特点和规律去控制、管理、改造或创造一系统,使它的存在与发展合乎人的目的需要。也就是说,研究系统的目的在于调整系统结构,协调各要素关系,使系统达到优化目标。

“系统论”与本文拟解决的我国农地污染防治法律制度适用性问题极为契合。按照系统论的观点,农地污染防治法律制度是一个有机的系统,系统的有效性依赖于系统科学的指导思想、严密的系统结构和详实精准的内容安排。农地污染是一个复杂的问题系统,需要一个系统化的制度来应对,要求制度体系在科学的思想指导下建立,如污染防治应该坚持源头治理的思想等等。系统论告诉我们,系统的结构决定系统的功能,农地污染防治法律制度是一个制度群,众多制度扮演着不同的角色,合理地角色进行定位,实现社会期待、履行社会义务并承担特定的社会系统责任,分工合作,实现系统功能。如果缺少其中一部分或几部分,系统的结构就失去严密性,系统的功能就不能实现。制度系统的有效性还有赖于系统内部

的子系统是否目标明确,具有针对性^[9]。

我国农地污染防治法律制度应与农业生产现实情况有机结合,但目前我国《农业法》和《基本农田保护条例》的规定,只针对农地土壤资源开发和利用进行限制,《土地管理法》也只是从保护耕地的角度提出防护,所以说,当前国家农地污染防治的法律体系还不健全。而“系统论”恰是把所研究和处理的对象,当作一个系统,分析系统的结构和功能,研究系统、要素、环境三者的相互关系和变动的规律性。毫无疑问,系统论对我国农地污染防治法律制度的适用性分析具有高度的一致性和合理性;其次,系统论对事物研究可以是政治方法、管理方法、技术方法,当然也可以是法律方法。在我国农地污染防治的实践中,越来越多的系统化、安全化过程以法律制度的形式予以体现,“系统论”可为我国农地污染防治法律制度的适用性分析提供极为广泛的理论支撑。再次,“系统论”的核心内容,事实上就是阐述系统化主体通过“言语行为”说服系统化受众达成安全共识的过程。而法的正当性也恰是落脚于“公众的普遍承认和遵守”,二者的证明目的具有高度的契合性。我国是一个人口大国,随之带来的粮食安全、农产品质量安全对整个国家影响巨大;地区分布不平衡,农业环境复杂,农业生产点多、面广、线长,导致农地内源性污染情况更加复杂多变;最后,我国农业生产主体素质差异大,主体生产观念落后,进入市场经济时间短,也给农地污染防治带来了许多困难和复杂性。因此,我国农地污染防治法律体系内涵要求对制度的严密性、具体性和精准性具有更高要求^[10]。下面从系统论视角对我国农地污染防治法律制度存在的问题进行一个全面分析。

三、我国农地污染防治法律制度存在的问题

按照系统方法,对照科学立法的要求,可以看出,我国农地污染防治法律制度理论缺失和完备性不足仍然是掣肘制度适用和发展的重要障碍。

(一)法律制度主导思想落后,制度建设不均衡

法律理念客观反映了法律作为独立研究客体的

内在价值和精神,并将这种内在价值和精神外化表达为法律的实体规范。

目前我国农地污染防治制度问题首先表现在主导思想落后、制度边界不明、内涵不清、制度混同等方面。现有政策制度采用的是通过对农产品质量进行检测来反馈控制农药、化肥等农业化学用品使用的指导思想,确切地讲属于系统链条的末端治理,缺少在耕种环节对农业化学用品的使用情况进行管理和控制,没有体现出预防为主、源头防控的环境治理思想。当前立法内容对农地污染及其治理大部分只是作了原则性的规定,鲜有涉及农地污染法律责任与救济的内容。另外,制度理念缺乏对农地安全风险的现实考虑,呈现出明显的价值偏向,尚不能兼顾“安全”与“发展”的价值诉求。总体看来,我国针对农地污染法律责任的规定尚未形成科学统一的体系,仅体现在相关的旁位法和地方性法规条例之中,缺乏普遍性和系统性。

其次,制度建设不均衡。由于历史原因和对农地污染问题认识发展过程的局限性,制度构成要件缺乏总体研判与系统设计,其应然的制度结构不清。理论研究的迟滞进一步导致针对农地污染防治法律制度的规定过于模糊,可实施性较差。农地管理制度设计上存在着“重数量而轻质量”的问题,如基本农田管理只有强调 18 亿亩耕地的底线规定,具体制度大多是防止乱占耕地的规定,而在质量管理方面仅有倡导性的规定,比如要求增加土壤有机质和防止污染的原则性规定,直到近几年才出现农地质量管理的实质性规定。还有,在农地污染防治制度上,外源性污染防治制度相对比较完善,如工商交运等行业的废气、污水和固体废弃物污染都有相关法律规定^[11],但在内源性污染防治制度的研究和制定实施上,显得薄弱和不足。

(二)制度系统缺乏严密性,存在环节上的漏洞

科学的法律理念在相当程度上决定了法律制度的生命力。在农地污染防治立法中,技术快速变动所引发的理念更新是法律制度的常态性审视内容。例如,农地安全风险防范由“被动应对”转向“积极防御”;由“农地污染风险节点控制”转向“农地污染

风险过程控制”;由“分散治理”转向“协同合作”等等。从农地污染治理制度类型上讲,缺少针对内源性污染的防治措施^[12],如整地、耕地、播种、施肥、喷药、灌溉、除草、松土等农民田野里生产经营活动的污染防治制度缺乏;从管理主体来看,缺少田间管理主体制度,对农地污染防治最有可能承担监管指导责任的主体,包括农业系统、环保系统、国土系统等均没有相应的基层组织监管制度;农地田间的内源性污染缺少监督,包括农民施化肥、喷农药是否有污染、污染情况如何的管理监督制度。例如,我国最新的关于农地内源性污染的“农药零增长计划”和“化肥零增长计划”,有了目标,也有时间表,但采用什么制度措施来具体落实,是倡导性的还是强制性的?没有具体操作制度。相关主体的责任规定不明确;农地污染法律有关归责原则不明确;涉及农地污染法律的主体责任范围也没有具体规定。另外,现行法规中有些已经明确管理职权职责,但是缺少相应的管理制度,特别是监督考查制度、奖惩制度,从而使职权职责制度难以发挥作用^[13]。

(三)制度具有明显的框架性,缺乏精准性与可行性

任何法律制度的构建与实施均应以科学理论作为基础和指导。目前农地污染防治治理政策制度还停留在框架性阶段,措施建议大多停留在倡导性层面,无法产生实质性影响,法律法规中更多的使用“指导”“引导”等术语,缺乏可操作性。当前基础理论缺失是我国农地污染防治制度法治化面临的主要障碍,在防治实践中引发了大量的制度误读和争议。甚至针对“什么是国家农地污染防治法律”“为什么实施农地污染防治法律”和“如何实施农地污染防治法律”这三大制度本源性问题,尚缺乏基础理论层面的系统归纳和分析。加之我国现有立法的不完备,导致制度本身被任意解释、随意臆造。有的制度只有框架、原则、目标等内容,缺少实质性的措施,特别是具体措施方面的配套制度^[14]。例如,我国关于农药化肥的管理主要集中在生产流通领域的质量管理,缺少农药化肥的施用量管理制度,缺少涉及不同的农药化肥针对性的施用制度规定^[15],使农地污染

防治缺乏精准性与可行性。

四、提高农地污染防治法律制度有效性的思路

(一)树立态势感知和动态监测的防治理念

我国建立农地污染防治的制度体系势在必行。农地污染防治事关国计民生,需要从未来农业整体治理规划中作出战略性考虑。威胁态势感知是指对现有威胁状态及其发展趋势的感觉和知晓,是结合主观判断的客观分析过程。威胁态势感知理念下我国农地污染防治制度的塑造过程以承认风险的广泛存在性和安全的相对性为基础,我国农地污染治理制度应服务于国家治理现代化战略,以实现总体国家治理观为立法理念,以农业用地安全与秩序性安全并重、责任主体协同治理为基本原则,有效平衡“安全”与“发展”的关系。参考发达国家的农地治理制度,把制度建设的重点放在全面防控、均衡防控、源头防控、精准防控等工作环节上^[16]。

依据农业内源性污染的特殊性和规律性,实施全过程防治制度,建立科学细化的管理模式。从管理者与劳动者角度出发,改变管理思维和理念,建立动态监测机制,包括:预防管理基础工作制度—生产作业管理制度—污染监测制度—全过程监督奖惩制度等系统化、制度化设计,并通过建立相关主体责任人把关与追责制度,厘清主要责任与附带责任,明确划分责任范围和权利界限;在制度方面要在污染类型上均衡对待内源性和外源性,并兼顾公平原则;指导思想上强调制度的精准化,立法、司法与执法的实践过程保证高效率、精准、细致,使制度具有明确的针对性^[17]。

(二)坚持过程控制中精准治理的思路与原则

党的十九大提出加强和创新社会治理,推进社会治理精细化,构建全民共建共享的社会治理格局。治理精细化的提出也为我国农地污染治理提供了思路。农地污染精准治理的建构目标在于:发现农地污染治理的现实需求,解决制约我国农业发展的短板问题,构建农地污染风险控制情境下的精准治理理论体系,以期达到提升农地污染防治治理能力和

我国农业现代化治理水平的目标。建议以省级农业主管单位牵头,制定我国各省中长期农业生产中农药化肥的推广和合理施用规划,并通过市、县级针对不同地区、不同土质划分适用范围,以乡、镇为单位具体科学指导,包产到地,精准施用。通过完善制度、细化农户来提高制度的精准性,确保制度系统的有效性。在农药化肥施用管理制度上实现精准化,也就是对一些污染严重的农药化肥制定单独详细的施用管理制度。在制度中,有的强调施用量、有的强调施用时间,有的强调施用方法,等等,从而保证精准化进而保证有效性^[18]。

(三)建立农地污染防治的农民教育制度体系

首先,加强对农民的宣传教育,包括土地污染的普法宣传以及防止农地污染的有效措施,使其真正认识到农地面源污染的危害性,从而提高对农地污染防治治理的重视程度和对农田进行科学管理的积极性;明确县、乡政府是提高农民预防农地面源污染方面知识的义务与责任,达到精准治理的目标^[19]。同时,通过科技下乡、政策宣传、职业农民培训等方式,向农民普及有关农田科学管理的知识、技术,在生产过程中提供专业的指导,使农民既有参与的意愿,又有参与的能力^[20]。其次,建立农地档案管理制度。将内源性污染档案作为农地档案的主要内容,将农地分成一定的地块,按照地块建立农地档案,详细记录农民在每一块农地里的所有经营活动,包括:整地、耕地、播种、施肥、喷药、灌溉、除草、松土等,并记录活动的具体内容,如时间、地点、数量、强度、使用的各种生产资料。建立规模化经营制度,有条件的对土地进行规模经营,没有条件的可采用多种方式进行规模化作业,如统一耕作、统一施肥、统一喷药;控制农药化肥的使用量;完善农药、化肥、除草剂的管理制度;建立农药、化肥、除草剂的跟踪管理制度。要求所有的农药、化肥、除草剂经营者必须详细记录农药、化肥、除草剂的来源和去向。再次,实施农地科学管理补贴制度。对采用了科学的农田管理方法、合理施用农药化肥的生产主体进行财政补贴,并明确补贴标准、补贴方式^[21]。

总之,农地污染防治对保护耕地资源,保障农产

品质量,修复生态环境具有重要意义。针对目前我国农地污染防治法律制度存在主导思想落后、制度建设缺乏严密性、制度系统过于框架化等问题,只有树立态势感知和动态监测的防治理念,坚持过程控制中精准治理的思路与原则,建立农地污染防治的农民教育制度体系,才能有效提高我国农地污染防治法律制度的适应性。

参考文献:

- [1] 魏欣,李世平,张忠潮,等. 基于农地产权制度视角的农户农业面源污染行为分析[J]. 农村经济,2012(5): 30-33.
- [2] 于华江,侯静. 农地污染防治的法律问题研究[J]. 环境与可持续发展,2006(4):35-37.
- [3] 袁平,朱立志. 中国农业污染防治:环境规制缺陷与利益相关者的逆向选择[J]. 农业经济问题,2015(11): 73-80.
- [4] 乐小芳. 我国农村生产方式的特征及其对农村环境影响分析[J]. 内蒙古环境科学,2009(1):19-22.
- [5] 汪再祥. 我国土地污染防治立法评述[J]. 法学评论,2008(3):79-84.
- [6] 宋才发,向叶生. 我国耕地土壤污染防治的法律问题探讨[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版),2014,41(5): 28-32.
- [7] 刘畅. 论土壤污染防治中的公众参与的保障——基于《湖北省土壤污染防治条例》对公众参与的规定[J]. 法制与社会,2017(1):39-40.
- [8] 范颖洁. 完善我国土壤污染法律责任的构想[J]. 中国环境管理干部学院学报,2015,25(3):22-24.
- [9] 孟红旗. 长期施肥农田的土壤酸化特征与机制研究[D]. 杨凌:西北农林科技大学,2013:15-18.
- [10] 宝永明. 全面掌握农地污染状况保障国家粮食安全[J]. 吉林农业,2016(5):109.
- [11] 范颖洁. 完善我国土壤污染法律责任的构想[J]. 中国环境管理干部学院学报,2015(6):22-24.
- [12] 王卓玥,张忠潮. 农地内源性污染管控制度问题及对策研究[J]. 中国环境管理干部学院学报,2017(4): 16-19.
- [13] 刘冬梅,王育才,管宏杰. 农业污染控制的经济激励手段[J]. 农村经济,2009(5):87-90.

- [14] 乐小芳, 栾胜基. 农村专业合作社: 解决农村内源性污染的潜在“生力军”[J]. 环境保护, 2009(16): 40-42.
- [15] 洪传春, 刘某承, 李文华. 我国化肥投入面源污染控制政策评估[J]. 干旱区资源与环境, 2015, 29(4): 1-6.
- [16] 封永刚, 彭珏, 邓宗兵, 等. 面源污染、碳排放双重视角下中国耕地利用效率的时空分异[J]. 中国人口·资源与环境, 2015(8): 44-48.
- [17] 张海涛, 任景明. 农业政策对种植业面源污染的影响分析[J]. 生态与农村环境学报, 2016(6): 41-45.
- [18] 陈红, 马国勇. 农村面源污染治理的政府选择[J]. 求是学刊, 2007(2): 56-62.
- [19] 刘钦普. 安徽省化肥面源污染环境风险分析[J]. 生态与农村环境学报, 2015(6): 9-12.
- [20] 李凯, 汪家权, 李堃, 等. 淮河流域瓦埠湖流域水体污染研究与现状评价[J]. 湖泊科学, 2017, 29(1): 143-150.
- [21] 郭鸿鹏, 徐北春, 刘春霞, 等. 农药化肥规制: 美国经验及启示[J]. 环境保护, 2015(21): 7-12.

Research on Legal System of Agricultural Land Pollution Prevention and Control in China

YING Chenlin^{1,2}, HE Jingzhou^{3*}

(1. School of Law, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049; 2. City College, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710018;

3. Sports Center, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710068, China)

Abstract: In the important historical period in which China seeks to transform from a large agricultural country to a strong one, the national legal system for prevention and control of agricultural land pollution will provide an extremely important basis for safety and security. Based on the “system theory” analysis framework, the applicability of the legal system for agricultural land pollution prevention and control is discussed. It is found that the lack of basic legal theory of agricultural land pollution prevention and control in China is an important obstacle to the application and development of the system. The dominant thinking of the legal system is backward, the institutional concept lacks realistic considerations for the safety risks of agricultural land, the system construction lacks rigor, and the institutional system is too framed. Combined with the current situation of pollution prevention and control, through the establishment of prevention and control concepts of situational awareness and dynamic monitoring, and the establishment of a farmer education system for agricultural land pollution prevention and control, the establishment of precise control in process control with respect to the three aspects of the principle, the safety and order security of agricultural land are equally important, and the coordinated management of the responsible parties is the basic principle. The solution ideas and the improvement path are proposed in a targeted manner.

Key words: farmland pollution prevention and control; tracking management system; precise governance; system theory

(责任编辑:王倩)