

农业环境保护立法的探讨

王飞儿, 陈英旭

(浙江大学环境工程系, 浙江杭州 $z\pi\alpha\alpha yZ$)

摘要 H 通过对目前农业环境所面临问题的描述, 指出制定农业环境保护法的必要性, 根据目前我国农业环境基本状况, 提出农业环境保护法的基本原则及须处理好的几个基本问题。认为只有建立起切实可行的保护制度, 才能有效地保护和改善农业环境。

关键词 H 农业环境; 立法; 农业环境保护法; 基本原则

中图分类号 H $-\alpha xZ$ **文献标识码** HE **文章编号** $H\pi\alpha\alpha\nu-\alpha y\Gamma\Delta\circ\gamma\alpha\alpha y\rho d\Gamma-\alpha\varepsilon\Delta\varepsilon-\alpha y$

保护农业环境, 防治污染和破坏, 对农业可持续发展具有重大的意义。运用法律手段是进行环境保护的一条有效途径, 但在进行时我们发现, 由于我国农业环境保护法制建设起步较晚, 目前虽然许多法律、法规中有关于农业环境保护的规定, 如《农药管理条例》《水土保持法》《基本农田保护条例》等, 但缺少一部综合性的农业环境保护法, 对农业环境保护的目的、任务、对象、管理体制、基本原则和制度等作出规定。我国“七五”立法计划中将《农业环境保护法》列入国家立法计划, 至今出台了 $x\Delta$ 部农业环境保护地方性法规和农业环境保护地方规章 $\theta\pi^*$, 因此制定全国性的《农业环境保护法》时机已日趋成熟。

x 制定《农业环境保护法》的必要性

随着社会人口的激增和工业化进程的加快, 以及农产品需求压力的加重, 农业生态环境形势严峻, 主要表现在以下几方面:

(x) 水土流失严重, 自然灾害频繁

目前我国水土流失面积已占国土面积的 $zE\%$, 仅水力侵蚀面积就有 $x\Delta Z$ 万 $\omega^1\gamma$, 数百万公顷农田、草场受到荒漠化、盐碱化的威胁。随着生态环境恶化, 致使各种自然灾害频繁, 受灾面积和成灾面积均呈上升趋势, 严重影响了农业生产的发展。

(y) 耕地资源迅速减少, 土地质量下降

我国人均耕地 $w\alpha x\varphi^1\gamma$, 仅为世界人均水平的 $A\varepsilon\%$, 但从 $xZET$ 年— $xZZB$ 年, 我国农业结构调整占用耕地和灾害损毁耕地 AIT 万多 $\varphi^1\gamma$, 非农业建设占用耕地近 $\gamma\alpha\alpha$ 万 $\varphi^1\gamma^{\theta y*}$ 。 $xZZE$ 年因非农建设占地、生态退耕、农业结构调整和灾毁耕地共减少耕地 $B\Delta\alpha$ 万 $\varphi^1\gamma$ 。同时我国耕地土壤质量呈退化趋势, 干旱、半干旱地区 $A\varepsilon\%$ 的耕地严重退化, 另外受酸雨影响, 土壤酸化过程加剧 π^* 。

(z) 农业生态环境污染日趋严重

农业生态环境恶化主要的一个影响因素是乡镇工业的“三废”排放。由于乡镇企业技术比较落后, 管理比较粗放, 资源和能源利用率低, 随着乡镇工业的迅速甚至高速发展, $xZEE$ 年和 $xZZB$ 年二次乡镇工业污染源调查结果显示, 污染物的排放量迅速增长。工业“三废”的大量排入, 使我国 xvB 的耕地受到不

同程度的污染。

另外, 农业本身生产过程的非点源污染问题也严重影响着农业生态环境。大规模使用农药和化肥也给农业生态系统带来了不利影响。突出的表现是农药化肥的流失对地面水、土壤、大气的污染和在食物中的残留。此外大量的农膜及其它农业废弃物也影响着农业生态环境质量。

虽然我国《环境保护法》、《农业法》等法律、法规对农业环境保护作了某些原则性的规定, 但由于对农业环境保护工作规定不系统, 不具体, 针对性不强, 在实际工作中难以有效实施。因此尽快制定农业环境保护法规, 对人们的行为进行规范, 建立起切实可行的保护制度并以国家强制力作保证, 才能逐渐消除污染, 有效地保护和改善农业环境。

y 农业环境保护法的基本原则

$y\alpha$ 农业环境保护与农村经济发展相协调原则

农村经济发展是关系到我国广大人民群众生活水平提高的一个关键。但农村经济发展必须符合自然生态规律和社会经济规律的要求, 做到农村经济发展与农业环境保护协调发展。《环保法》、国务院《关于在国民经济调整时期加强环境保护工作的决定》、《农业法》等法律法规也要求农村经济发展与农业环境保护协调发展。

$y\theta y$ 统筹规划, 综合防治的原则

由于农业环境是自然环境与人工环境的结合, 农业生产又是人类参与下的生物再生产过程, 这就决定了农业环境的复杂性和社会性。同时由于农业环境是一个敞开式的环境, 影响因素众多。因此必须实行统筹规划, 对规划范围内的各因素进行科学合理的安排, 以减少对农业环境的影响。在进行农业环境保护时, 不能采用单一的防治措施, 应积极采取各种措施进行综合性的防治。

$y\alpha$ 农业自然资源开发利用与保护相结合的原则

目前农业自然资源破坏主要是人类不合理活动的结果, 如工业污染物的任意排放, 不合理使用农药、化肥、农膜, 对资源掠夺式开发等。因此, 坚持农业自然资源开发利用与保护相结

表 <i>x</i> 全国乡镇工业污染源调查结果 ^{θAs}				
指标	<i>x</i> ZZB年	<i>x</i> ZZB年占全国比重(%)	<i>x</i> ZEZ年	<i>x</i> ZZB年比 <i>x</i> ZEZ年增加率(%)
工业废水排放量	BZ <i>u</i> 亿	yx <i>u</i> v	yΓ <i>u</i> E 亿	<i>x</i> yv <i>u</i> B
Πφ <i>P</i> 排放量	Γ <i>x</i> <i>u</i> ε 万	AA <i>u</i> ε	<i>x</i> ΔΓ <i>u</i> Z 万	yAB <i>u</i> Γ
<i>s</i> φ _y 排放量	AA <i>x</i> <i>u</i> 万	y< <i>u</i> Z	zBZ <i>u</i> Δ 万	yy <i>u</i> Γ
烟尘排放量	EAZ <i>u</i> B 万	Bv <i>u</i> ε	BAε <i>u</i> v 万	BΓ <i>u</i> B
工业粉尘排放量	<i>x</i> z yB <i>u</i> ε 万	ΓΔ <i>u</i> B	AΔ <i>x</i> v <i>u</i> v 万	<i>x</i> Ey
工业固体废物排放量	<i>x</i> <i>u</i> E 亿	EE <i>u</i> Δ	wyγΔ 亿	BBy

合,是维护自然资源永续利用与保护农业环境的需要,也是保证农业可持续发展的一个基本前提。

y*u*A 环境责任原则

环境责任原则是指污染或破坏农业环境的单位和个人应承担治理农业环境的责任,并承担相应的治理费用。这是显示社会公平,消除环境外部经济性的一个基本原则。该原则广泛地用于其他环境保护法规中,对于有效地保护和改善环境具有重要的意义。

≈ 农业环境保护立法中的几个问题

≈ .*x* 关于农业环境保护法的调整范围

农业环境保护范围应该是农业领域,其保护内容应是农业环境的基本组成部分,即农业用地、农业用水、天气和生物等。由于影响农业生态环境的因素众多,既有来自农业生产内部的,也有来自外部的活动,因此农业环境保护法的调整对象应是与农业环境有关的生产、建设、开发、科研和其他活动中所产生的各种社会关系。

≈ .y 关于农业环境保护中的监督管理体制

农业环境保护监督管理体制应采用统一管理 with 分工负责相结合的原则。我国的法律、法规和历次机构改革强调,各级环境保护行政主管部门依法对环境保护工作实施统一监督管理,各级农业行政主管部门必须加强对农业的保护和管理^{θrκ}。因此在农业环境保护中,各级环境行政主管部门仍实施统一的监督管理权,各级农业行政主管部门对本辖区的农业环境实行监督管理,即对污染和破坏农业环境的单位或个人的现场检查权,农业领域内建设项目、技术推广项目对农业环境评价报告的预审权,组织开展农业环境建设、农业环境监测和农业环境规划等。

另外,农业环境是对整个大农业而言的,因此除农业部门外,各级土地、水利、林业、畜牧等部门根据各自职责,协助农业行政主管部门对农业环境保护工作实施监督管理。

≈ .z 关于农业环境保护的重点

$$\begin{aligned} & \partial \sigma \upsilon \chi^{\tau_0 \xi_8 \chi^3_2 \ 3 \ 2} \ E \upsilon_6 \chi^{\pi_9 0896 \xi_0} \ \Sigma_2 \circ \chi^{\phi_3 2 \ 1 \ \sigma_2 8 \xi_0} \ \phi_{638} \sigma \pi^8 \chi^3_2 \ \partial \xi_1 \\ & \qquad \delta \ E \vartheta \ \Upsilon \ T \sigma \chi^{\sigma_6} \ \Pi \Phi \Sigma \vartheta \ \zeta \chi^2_{\nu \mu^9} \\ & \qquad o \ P \sigma_4 \xi_{081} \sigma_{28 \ 3 \tau} \ \Sigma_2 \circ \chi^{\phi_3 2 \ 1 \ \sigma_2 8 \xi_0} \ \Sigma_2 \upsilon \chi^2_{\sigma \phi^2 \nu \ s} \ \eta \varphi \alpha \chi^{\xi_2 \nu} \ \beta_2 \chi^{\sigma_6 \tau \chi^3_3} \ s \ z \chi \alpha \upsilon \ Z \ \Pi \varphi \chi^2 \xi \rho \\ & \ E \vartheta_{786} \xi \pi^8 \ H \ \delta \chi^2 \varphi_{1 \ 36 \sigma} \ \xi_2 \rho_{1 \ 36 \sigma} \ \sigma_{46} \sigma_{7796} \sigma_{32} \ 8 \varphi \sigma \ \xi \upsilon_6 \chi^{\pi_9 0896 \xi_0} \ \sigma_2 \circ \chi^{\phi_3 2 \ 1 \ \sigma_2 8} \ s \ \chi^2 \ \chi^2 \ 2 \sigma \pi \tau^{\tau_1 \xi_6_3} \ 83 \ 1 \ \xi \omega \sigma \ \xi_2 \ \chi^2_8 \sigma \upsilon_6 \xi_8 \sigma \rho \ \xi - \\ & \ \upsilon_6 \chi^{\pi_9 0896 \xi_0} \ \sigma_2 \circ \chi^{\phi_3 2 \ 1 \ \sigma_2 8 \xi_0} \ 4638 \sigma \pi^8 \chi^3_2 \ 0 \xi_1 \ u \ E \pi \pi^3_6 \rho \chi^2_{\nu} \ 83 \ 8 \varphi \sigma \ 7 \chi^6_9 \xi_8 \chi^2_2 \ 3 \tau \ \xi \upsilon_6 \chi^{\pi_9 0896 \xi_0} \ \sigma_2 \circ \chi^{\phi_3 2 \ 1 \ \sigma_2 8} \ \chi^2_{396} \ \pi^3_9 286_3 \ s \ 8 \varphi \sigma \\ & \ \tau_9 \ 2 \ \rho \xi^1_1 \ \sigma_2 8 \xi_0 \ 4_6 \chi^2_2 \ \pi \chi^4_{10 \sigma^7} \ \xi_2 \rho_{731} \ \sigma \ \chi^{\tau_1 79 \sigma^7} \ 3 \tau \ E \upsilon_6 \chi^{\pi_9 0896 \xi_0} \ \Sigma_2 \circ \chi^{\phi_3 2 \ 1 \ \sigma_2 8 \xi_0} \ \phi_{638} \sigma \pi^8 \chi^3_2 \ \partial \xi_1 \ \xi_6 \sigma \ \rho \chi^2_{\pi^9 \tau_1} \sigma \rho \ \chi^2_8 \ \varphi \sigma \ 4 \xi_1 \sigma_6 \upsilon \ E_2 \rho \\ & \ 8 \varphi \sigma \ \xi \upsilon_6 \chi^{\pi_9 0896 \xi_0} \ \sigma_2 \circ \chi^{\phi_3 2 \ 1 \ \sigma_2 8} \ \pi \xi^2_{2 \ 238} \ 0 \sigma \ 4634 \sigma_{603} \ 4638 \sigma \pi^8 \sigma \rho \ \xi_2 \rho \ 7 \chi \upsilon_2 \chi^2_{\chi \tau^2} 280_3 \ \chi_1 \ 4630 \sigma \rho \ s \ 9 \ 20 \sigma^{\tau_1 7} \ 7 \sigma_0 \sigma_6 \xi_0 \ 7_9 \chi^6 \xi_0 \sigma \ 4638 \sigma \pi^8 \chi^3_2 \\ & \ 0 \xi_1 \ 7 \ \xi_6 \sigma \ 4631 \ 9 \circ \upsilon \xi_8 \sigma \rho \ u \\ & \ \Omega \sigma_{\tau_1 \ 36} \rho^{\tau_1} \ H \xi \upsilon_6 \chi^{\pi_9 0896 \xi_0} \ \sigma_2 \circ \chi^{\phi_3 2 \ 1 \ \sigma_2 8} \ \Theta_0 \sigma \upsilon \chi^{\tau_0 \xi_8 \chi^3_2} \ \Theta \ \xi \upsilon_6 \chi^{\pi_9 0896 \xi_0} \ \sigma_2 \circ \chi^{\phi_3 2 \ 1 \ \sigma_2 8 \xi_0} \ 4638 \sigma \pi^8 \chi^3_2 \ 0 \xi_1 \ \Theta_4 \chi^2_2 \ \pi \chi^4_{10} \sigma \end{aligned}$$

为使我国农业环境做到良性循环,实现农业的可持续发展,在对农业环境保护的规定中,须着重对耕地的保护,水土流失的防治,乡镇工业对农业生态环境污染的防治以及农业水资源、生物资源的保护等作出规定。特别是在资源利用和开发方面,坚持使用和养护相结合,禁止掠夺性经营,规范农业生产经营活动,大力发展生态农业。此外,对基本农田区、农业环境综合整治区的设立、规划和管理作出明确的规定。

≈ .A 关于法律责任

现行的有关法律法规对农业环境违法行为缺少有力的法律责任的规定,从而造就了农业环境执法中“无法可依”的局面。因此农业环境保护法必须对污染和破坏农业生态环境的行为作出相应的处罚规定,这是进行农业环境管理的重要保证。

A 结束语

作为环境的一个重要组成部分,农业环境受到人类的冲击越来越大。为保护农业环境,维护人类生存的基本条件,加强农业环境法制建设已显得非常迫切。通过建立起切实可行的保护制度并以国家强制力作保证,才能逐渐消除污染,有效地保护和改善农业环境。

参考文献*H*

θ*x*κ 鲁继平 *u* 论农业部门在农业环境保护中的职责与任务 θ*ψ*κ *u* 农业环境保护*s.x*ZZZ*s.x*E(y) IEA—EΓ*u*
θ*y*κ 史 敏 *u* 中华人民共和国土地管理法释义 θ ∈ κ *u* 北京*H*中国法制出版社*s.x*ZZE*u*y—E*u*
θ*z*κ 国家环保总局 *u*ZZE 中国环境状况公报 θ*ψ*κ *u* 环境保护*s.x*ZZZ*s*Δ*H*
z—Z*u*
θ*A*κ 全国乡镇工业污染源调查公报 θ*ψ*κ *u* 环境保护*s.x*ZZE*s*z*H*—A*u*
θ*B*κ 山东省农业环境保护监测站 *u* 农业环境保护指南 θ ∈ κ *u* 北京*H*海洋出版社*s.x*ZZΓ*u*
θΓκ 钱水苗 *u* 环境法 θ ∈ κ *u* 杭州*H*杭州大学出版社*s.x*ZZA*u*

作者简介*H*

王飞儿 ρ*x*ZΔy—ρ,女,助教,主要从事环境规划与管理的教学与研究,发表论文*A*篇。