

文章编号: 1000-5692(2005)04-0438-05

# 浅论中国农业生态环境的法治保障

姜双林<sup>1</sup>, 姜群华<sup>2</sup>

(1. 浙江林学院 环境法研究所, 浙江 临安 311300; 2. 浙江林学院 工程学院, 浙江 临安 311300)

**摘要:** 中国农业生态环境污染问题日趋突出, 原因之一是缺乏有效的法治保障。立法方面, 缺乏良法; 执法方面, 缺乏法治化的农业生态环境执法体制, 机构职能重叠, 执法不严, 执法无效, 且缺乏程序的控制和保障; 利益平衡方面, 管理机构自身利益与环境利益的冲突、环境保护者与受益人之间的利益冲突, 排污企业与受害者的利益冲突等, 缺乏有效的法律调节手段等。完善农业生态环境立法, 健全法治化的行政执法体制, 依法调整各方利益, 强化我国农业生态环境法治保障制度建设, 已成当务之急。参 32

**关键词:** 农业生态环境; 立法; 行政执法体制; 利益平衡; 法治保障

**中图分类号:** S-0      **文献标识码:** A

现代法治理论主张, 法治的基础得有善法, 并得到人们的普遍遵守, 法治的核心在于权力与权利的合理配置, 法律的执行得有严格的制度和程序来控制 and 保障, 否则, 即便有再多的法律也难以发挥其应有的功能。目前中国农业生态环境法治建设存在立法、行政执法、如何依法调整各方利益等方面的问题。为此, 建立和完善农业生态环境法治化的基础, 健全法治化的农业生态环境行政执法体制, 依法调整农业生态环境中所涉及的各方利益关系等强化我国农业生态环境的法治保障措施, 已成当务之急。

## 1 农业生态环境法治建设存在的主要问题及其原因

### 1.1 农业生态环境保护的立法问题

我国农业生态环境法治建设已取得不少成绩, 国家相继制定、颁布、修订了《农业法》《森林法》《水法》等一系列相关法律和法规。从地方来看, 也有 22 个省(市、自治区)制定了农业(生态)环境条例, 但从全国而言, 在农业生态环境保护方面仍然存在着综合立法缺位和立法技术滞后等问题。

1.1.1 农业生态环境保护综合立法缺位 国家对农业生态环境的保护与建设的内容分别规定在农业、森林、草原、矿藏、河流、土地、环境保护和水土保持等资源保护和污染防治法之中, 这种分散立法与农业生态环境具有内在的整体性和系统性特征不相适应。早在 1995 年, 全国农业环境保护法制建设研讨会就已达成共识: 颁布全国性农业环境保护法规势在必行, 因为这将有效地保护和改善全国农业环境, 防止农业环境污染和破坏, 是强化农业环境管理的法律依据, 是保障城乡人民身体健康, 促进农业生产持续稳定发展的法律武器<sup>[1]</sup>。但时至今日, 农业生态环境保护综合立法依然缺位。

1.1.2 立法技术滞后 “善法”是法治的必要前提, 要制定出好的法律, 需要通过民主、公开的程

收稿日期: 2004-12-22; 修回日期: 2005-06-14

基金项目: 浙江省教育厅资助项目(2004709)

作者简介: 姜双林, 讲师, 硕士, 从事环境法、环境与贸易研究。E-mail: jsl@zjfc.edu.cn

序进行, 必须反映广大人民的意志并体现客观规律<sup>[2]</sup>。全国性农业环境保护法的难产, 与立法技术滞后密切相关。一方面, 农业生态环境立法的民主性、公开性不够。主要以政府部门起草为主, 很少有公众参与, 其内容也主要倾向于规定行政权的便捷行使, 而很少关注如何增强行政执法的民主性和开放性, 对行政相对人的法定程序权益没有引起足够的重视<sup>[3]</sup>。另一方面, 我国地方的农业生态环境立法仍过于原则, 缺乏应有的规范性和可操作性, 以致有些空泛的规定和政策宣言式的规定无法执行, 从而严重影响执法效果<sup>[4]</sup>。不少地方性法规条文只有行为模式, 没有相应法律责任规定和具体的奖惩措施, 处罚的自由裁量权过大, 体现不出法律的威严<sup>[5]</sup>。这样的法律离“善法”尚有距离。

## 1.2 缺乏符合行政法治要求的农业生态环境行政执法体制

缺乏法治化的农业生态环境行政执法体制更是农业生态环境污染日趋严重的症结所在, 突出表现为, 农业生态环境执法机构的设置缺乏法定性, 职能或缺位或重叠, 导致执法无效; 行政执法缺乏程序的控制和保障等。

1.2.1 现有农业生态环境执法体制存在缺陷 从行政执法主体来看, 一方面表现为机构重叠, 在环境保护领域的统管与分管相结合的多部门分层次的执法体制下, 农业生态环境的执法主体林立(包括环境保护、建设、农业、国土资源、水利、统计、林业、海洋与渔业等部门), “各执法部门之间的执法权限也不甚分明, 导致部门与部门之间经常相互扯皮, 争权推责。”<sup>[6]</sup>在实践中, 各有关机关之间相互扯皮, 相互推诿, 出现各部门机关为了部门利益和地区利益, 争着管抢着管, 甚至越权管理, 导致执法秩序混乱不堪的现象<sup>[5]</sup>。就在农业部门内部, 行政执法权分散于植物保护、种子、土肥、环境保护各个机构中, 形成了多元的执法主体<sup>[7]</sup>。依据《农业法》的规定, 农业行政主管部门主管农业生态环境保护工作, 但目前由于各种原因, 部分法定职能没能落实到位, 阻碍了农业环保工作的正常开展<sup>[8]</sup>。另一方面又表现为机构缺位。如:《福建省农业生态环境保护条例》第 23 条明确规定, 县级以上地方人民政府主管农业的部门应建立农业生态环境监测网, 负责农业生态环境的监测和评价。至 2003 年该省在省、市、县 3 级还缺乏一套完整的农业环境监督管理机构及环境监测网络, 缺乏相应的监督管理机构和人员, 以至出现污染事件时, 未能及时发现, 也未能及时制止<sup>[9]</sup>。

1.2.2 农业生态环境行政执法缺乏程序的控制和保障 程序比目的更重要。没有行政程序, 行政职权就难以合法运作。行政程序的基本功能在于: 扩大公民行使参政权的途径, 监督行政主体公平实施行政权, 保护行政相对人的程序权益等<sup>[10]</sup>。实践中, 农业生态环境行政执法缺乏程序的控制和保障。主要表现在: 一方面, 在过分强化政府权力的同时, 却又缺乏有效的环境行政监督机制。在几乎所有的地方性农业生态环境立法的相关条例中, 管理者与被管理者, 行政部门和公民(特别是农民)的权利义务关系在法律上具有不平衡性, 过多地确立和保护的是以维护政府权威及各部门利益, 以保证政府集权和经济统制<sup>[4]</sup>。涉及政府农业生态环境保护职责方面虽有一系列的应然规定(表现为应当如何如何), 但在法律责任的规定中却找不到关于政府不作为或滥用职权时应承担何种责任的条款。实践中, 当前地方政府、部门和企业领导干部损害群众环境利益的行为, 已经成为国家环保总局和监察部进行查处的重点<sup>[12]</sup>。某些地方政府成污染帮凶<sup>[13]</sup>, 这自然有违公平行政的法治原则。山西省和宁夏回族自治区人大常委会虽然早在 1991 年 11 月和 1994 年 12 月就已分别颁布了《山西省农业环境保护条例》和《宁夏回族自治区农业环境保护条例》, 实际却没有得到有效执行。农业污染与生态破坏不仅已经造成了巨大的经济损失, 而且严重影响了当地群众的身心健康和生存<sup>[13]</sup>, 事实再一次昭示古训“徙法不足以自行”的正确性。此外, 公众参与环境事务制度缺失, 对公众参与环境事务的范围、方式、途径等没有具体的规定也影响了农业生态环境执法的效果。

另一方面, 行政相对人的合法权利缺乏应有的程序性保障。以往大多数环境程序规范具有十分浓厚的管理色彩, 它们主要是单方面规定行政相对人在程序上应负的义务和不履行义务的后果<sup>[14]</sup>。事实上, 农业生态环境保护的现场检查、行政许可、行政处罚等程序, 都可能给相对人设定程序性义务和限制其权利。综观已有的地方农业生态环境立法, 诸如: 对那些造成或者可能造成农业生态环境污染和生态破坏事故的单位和个人进行处罚时, 行政相对人的听证权、行政相对人和利害关系人的陈述和辩解权、申请回避权、时效权等的行使和保障, 鲜有规定。这为行政不作为或滥用职权提供了“土

壤”。实践中,有的地方一些执法人员无任何证件和标志,随意进入现场对排污单位进行检查,在社会上造成了不良影响<sup>[15]</sup>。

### 1.3 农业生态环境保护与治理中的利益冲突与失衡问题

农业生态环境保护与治理涉及到多方利益关系,利益冲突是农业生态环境保护不力的症结所在。管理机构自身利益与环境利益的冲突,环境保护者与受益人之间的利益冲突,排污企业与受害者的利益冲突,缺乏有效的法律调整手段。

1.3.1 管理机构自身利益与环境利益的冲突 有的地方,农业执法机构类型多样,经费缺乏必要的保障,一些自收自支或差额拨款的事业性执法机构乱收费乱罚款,而那些破坏农业生态环境的违法行为却不能得到及时纠正<sup>[16]</sup>。有学者曾尖锐地指出,我国在森林、草原、矿藏、河流、土地、环境保护、水土保持等主要领域已经基本上有法可依,问题在于执法不严,执法无效。一个重要原因就是不能有效遏制地方和部门在自我利益的驱使下破坏生态环境,致使“一边治理,一边破坏。一方治理,多方破坏”<sup>[17]</sup>。最终受损的还是社会的环境利益。

1.3.2 环境保护者与受益人之间的利益冲突 实行退耕还林还草,禁伐禁猎禁渔,推广应用高效、低毒、无残留生物农药,加强畜禽养殖场废弃物无害化处理,修建污染防治设施等必要措施,可能会导致部分人为社会整体的生态利益而让自己的利益受损。对此,国家尚没有依法建立起完善有效的补偿制度。另外,缺乏有效促进农业生态环保的优惠政策。从法理上讲,优惠政策意在权利与义务的重新配置。在现有的以省级立法为主的农业生态环境立法中,大多规定“应当将农业生态环境保护所需经费列入财政预算,并根据当地的农业经济发展需要和农业生态环境资源状况,逐步增加对农业生态环境保护的投入。”但无具体的安排,这样原则性的规定,使得国家应给予的优惠无法有效落到实处。

1.3.3 排污企业与受害者的利益冲突 从实践情况来看,一些地方的排污企业,多为地方的利税大户,是地方政府的腰包。地方政府纵容恶性污染行为的结果是百姓的性命安危<sup>[18]</sup>。而且由于企业守法成本高违法成本低,大型企业也宁愿受罚不治理,特别在造纸、酿造、化工、冶金、水泥、制药等行业尤为突出<sup>[19]</sup>。从全国而言,珠江三角洲成为世界主要制造业基地的代价,就是农业生态环境受到污染。据初步统计,全国至少有1 300~1 600万 $\text{hm}^2$ 耕地受到污染,每年因土壤污染造成各种农业经济损失约200亿元,土壤污染已经成为我国实现可持续发展的重大障碍<sup>[20]</sup>。

## 2 农业生态环境法治保障对策

### 2.1 建立和完善农业生态环境法治化的基础

2.1.1 尽快制定农业生态环境综合保护法 制定一部反映农业生态环境客观规律,体现民意,可以有效保护农业生态环境和治理农业生态污染的综合性的善法,改变无法可依的局面,是当务之急。瑞典在1980年以后,相继制订了15个单项的环境法规,1999年1月1日又出台了一部完整的《农业环境保护法》,其环保政策和法规有的已被欧盟用作共同准则的样板<sup>[21]</sup>。瑞典的做法,可资借鉴。

2.1.2 贯彻《立法法》精神,改进立法技术 农业生态环境保护和建设是一项系统工程。它牵涉到多个行政部门的管理权限,单一部门难以胜任农业生态环境综合保护法的起草工作。建议该法由全国人大常委会农工委和法工委会同国务院法制办直接主持起草。当然国家立法机关在立法时也需遵循立法民主公开的要求,重视对社会公众和行政相对人正当环境权益和程序权益的保护。立法中要克服“重实体,轻程序”的思想。首先要建立科学的外部行政程序规定。如规定严格的告知制度、听证制度、听取行政相对人的陈述和申辩制度等<sup>[21]</sup>。其次,应为社会公众参与环境管理提供法律上的程序保障,赋予公众全面参与环境保护的权利,确立公民的环境权益应包括公众知情权、监督权、环境决策参与权、环境自卫权、索赔权和诉讼权等<sup>[22]</sup>。再次,对政府在保障农业生态环境的义务应有具体的程序规定,凡要求政府履行责任的条款,都应有政府不作为和乱作为时要承担什么责任的相应条款。

### 2.2 健全农业生态环境法治化的行政执法体制

2.2.1 建立健全法治化的农业生态环境综合执法体制 现有农业生态环境保护领域的统管与分管相结合的多部门分层次的执法体制有必要进行改革,逐步向综合执法体制转变。当然,这里所指的农业

生态环境综合执法, 并非是指将现有农业部门以植物保护、种子、化肥、农药等监管为主的狭隘的农业生态环境监管体制, 而是指在机构改革中, 逐步地建立和健全宏观上的大农业生态环境综合执法体系: 将所有涉及农业生态环境监管的行政职能集中于某一综合执法机构。根据一定的标准, 建议考虑组建土地、水利、林业、煤炭和地质矿产、大气、农业、畜牧业、渔业行政、乡镇企业环保等农业生态环境行政执法权于一身的“农业生态环境稽查总队”, 建立起一套完整的农业生态环境监督管理机构和环境监测网络, 提高综合执法的效能。

2.2.2 强化行政程序的控制和保障作用 一方面要重视农业生态环境综合执法的外部行政程序建设, 既要加大对那些造成或者可能造成农业生态环境污染和生态破坏事故的单位 and 个人的执法力度, 又要注意克服农业生态环境执法中的随意性, 尽量避免出现滥用自由裁量权的现象, 对于涉嫌重大环境污染犯罪或者环境监管失职犯罪, 需要追究刑事责任的, 应将案件及时移送司法机关, 而不能简单地以罚代刑了结案件。另一方面, 要重视保护行政相对人的合法程序权益。执法人员行使行政执法权时应依法持证上岗, 实行严格的告知制度, 切实保障行政相对人的陈述和申辩权, 依法采集证据, 做好行政检查的笔录工作, 并规范相关文书。对每一起案件从提起、立案、调查、裁决、执行直到归档, 都应依法进行, 切实做到依法办案, 按程序办案, 规范办案。

### 2.3 依法调整农业生态环境中所涉及的各方利益关系

2.3.1 切实保障农业生态环境管理机构所需的经费 惟有让农业生态环境执法机构都能够吃上“皇粮”, 依法保障其合法权益, 才能有效地履行其保护农业生态环境的职责, 才能克服“重利轻管, 以罚代法现象的发生。”<sup>[23]</sup>

2.3.2 要依法实行政策、贷款、税收方面的优惠措施 各级政府应特别重视优惠投入制度的建设。日本政府为推动生态农业建设的做法, 值得我们借鉴。日本以建立环保型农户为载体, 从政策、贷款、税收上给予支持, 以提高环保型农户经济效益和社会地位。此外, 政府还对为社会整体的生态利益而让自己的利益受损的人, 也依法在政策、贷款和税收上给予适当的优惠<sup>[24]</sup>。

2.3.3 依法建立和完善农业环境保护补贴机制 根据 WTO “绿箱”政策规定及国外经验, 我国政府可对与农业生态环境保护相关的科研、培训、推广与咨询服务等一般性政府服务, 与环保措施挂钩的价格补贴, 如退耕还林还草、休耕, 农业种植结构调整补贴等方面进行政策支持<sup>[25]</sup>。令人可喜的是《退耕还林条例》已对退耕还林或土地承包经营权人提供种苗造林补助费和生活补助费作了专章规定。

对农业生态环境的保护和治理实行“绿箱”扶持政策。德国政府的做法值得我们借鉴。“凡符合法律规定而进行粗放经营的农户或农场主在经济上可以得到政府给予的一定补偿。……显然, 这些补贴措施都有利于自然资源保护和生态环境的改善。”<sup>[26]</sup> 2001 年德国对生态农业生产实体的扶持就达 6 115.4 万欧元, 平均 150 欧元·hm<sup>-2</sup><sup>[27]</sup>。就环境保护而言, 对环境有相当影响的德国农业, 有近一半的收入取决于政府补贴<sup>[28]</sup>。我国对于环境问题还没有引起足够重视, 有些地区的环境已经遭到了严重的破坏。运用财政补贴修复被破坏的环境, 引导企业、居民自觉保护环境, 已成为当务之急<sup>[29]</sup>。

2.3.4 采取行之有效的农业生态环境保护税收和污染责任保险政策 为了保护和促进农业生态环境的健康发展, 国外主要采取征收环境税和其他环境补偿性措施。欧盟对排放污染物, 制造噪音和某些产品如农药和汽油等征收环境税<sup>[30]</sup>。荷兰政府将持续发展作为环境政策的目标, 实行生态税制, 生态税收主要用于生态目的, 在实践中具有很强的导向作用<sup>[31]</sup>。在产生环境污染和危害最严重的行业, 如石油、化工、印染、采矿、水泥、造纸、皮革、火力发电等行业, 建立强制性污染责任保险为主, 任意性责任保险为辅的保险制度也不失为良策<sup>[32]</sup>。

### 参考文献:

- [1] 赵雯荣. 全国农业环境保护法制建设研讨会在广西召开[J]. 农药科学与管理, 1996, (1): 37.
- [2] 孙笑侠. 法理学[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1996. 280.
- [3] 杨海坤. 遵守程序是实现行政执法价值目标的重要保障[J]. 行政法学研究, 1997, 4(1): 63-69.
- [4] 廖永安. 文艺. 论我国农业环境资源保护立法的健全与完善[J]. 湖南公安高等专科学校学报, 2001, (6): 18-21.
- [5] 杨绍涛, 姜林. 环境行政执法的阻力与对策[J]. 辽宁警专学报, 2000, (1): 41-44.

- [6] 刘四龙. 环境执法体制障碍及其消除对策[J]. 环境保护, 2000, (1): 3-4.
- [7] 丁关良, 王雅民. 加强农村行政执法实现农村依法行政[J]. 山东农业大学学报(社会科学版), 2003, 5(3): 42-47.
- [8] 燕惠刚, 谭济才. 湖南省农业生态环境现状分析及应对措施[J]. 防灾减灾工程学报, 2003, 23(4): 98-102.
- [9] 任洁, 王文美, 黄智明. 加快实施农业环境保护条例的若干浅见[J]. 福建农业科技, 2003, (6): 31-32.
- [10] 章剑生. 行政程序法学原理[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1994. 3-7.
- [11] 马力. 环境违法将追究政府责任[DB/OL]. Available from <http://www.thebeijingnews.com/news/2005/03/04/05@013838.html>. 2005-03-04.
- [12] 赵永新. 某些地方政府为何成污染帮凶[DB/OL]. Available from <http://www.people.com.cn/G/B/huanbao/35525/3037146.html>. 2005-05-23.
- [13] 姜雪城, 张万静, 刘砺平, 等. 污水浇地苗死田毁, 断粮农民欲哭无泪[DB/OL]. Available from <http://news.xinhuanet.com/focus/2005-05/26/content-3001022.htm>. 2005-05-26.
- [14] 管琼. 论环境行政程序在环境法治中的作用[J]. 云南环境科学, 2000, 19(2): 34-36.
- [15] 朱冬梅. 对现场环境执法问题的探讨[J]. 山东环境, 2001, (3): 13-14.
- [16] 张书贤. 对农业综合执法机构的性质和职能定位浅析[DB/OL]. Available from <http://zzys.agri.gov.cn/chaxun/caxun.asp?2004-03-05>.
- [17] 夏勇. 论西部大开发的法治保障[J]. 法学研究, 2001, 23(2): 19-32.
- [18] 马赛克. 用百姓性命撑起“政府腰包”? [DB/OL]. Available from <http://www.xinhuanet.com/comments/wywp.htm>. 2004-11-23.
- [19] 顾列铭. 大型企业排污, 公益心何在? [J]. 生态经济, 2004, (4): 56-59.
- [20] 步雪琳. 土壤污染防治立法刻不容缓[DB/OL]. Available from <http://www.cenews.com.cn/news/2004-07-16>.
- [21] 敖德明. 对建立完善现代行政程序制度的探讨[J]. 行政与法, 1999, (1): 30-32.
- [22] 陈立琴, 张敏生, 胡云江. 论公众参与环境保护制度的建设与完善[J]. 浙江林学院学报, 2002, 19(2): 173-177.
- [23] 王玉庆. 中国环境法制建设的进展与任务[J]. 上海环境科学, 2003, 22(1): 1-5.
- [24] 姜达炳. 日本生态农业考察的启示[J]. 农业环境与发展, 2002, (4): 41-44.
- [25] 蔡玉露, 姚向阳. 我国应对加入WTO的农业环境政策[J]. 农村实用工程技术, 2002, (5): 3-4.
- [26] 陈秀为. 德国的环境保护型农业[J]. 农业环境与发展, 1994, (2): 35-38.
- [27] 冒乃和, 刘波. 德国有机农业发展面临的问题与对策[J]. 世界农业, 2002, (10): 26-28.
- [28] 廖红, 朱坦. 德国环境政策的实施手段研究[J]. 上海环境科学, 2002, 21(2): 748-751.
- [29] 叶宁. 国外财政补贴制度及其借鉴[J]. 山东财政学院学报, 2003, (3): 36-39.
- [30] 宋洪远, 朱平国. 国外农业可持续发展的环境政策对我们的启示和几点建议[DB/OL]. Available from <http://www.rcrc.org.cn/RCRC/article/2003/10-03-31-1.htm>. 2005-03-04.
- [31] 计金标. 论荷兰的生态税制及其特色[J]. 中南财经大学学报, 1997, (2): 101-105.
- [32] 陈立琴. 论环境污染责任保险制度[J]. 浙江林学院学报, 2003, 20(3): 302-306.

## Preliminary study of the legal safeguard for agro-ecological environment in China

JIANG Shuang-lin<sup>1</sup>, JIANG Qun-hua<sup>2</sup>

(1. Research Institute of Environmental Law, Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China; 2. School of Engineering, Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China)

**Abstract:** The pollution of agro-ecological environment in China are becoming more and more serious. One reason for the phenomenon is the lack of legal safeguard. There are no good laws, strict legal enforcement system and legal regulatory measures to balance the benefits among different parties. It is an urgent task to improve China's agro-ecological environment legislation and legal enforcement system, balance benefits among all parties concerned, and strengthen the constuction of legal safeguard for agro-ecological environment protection in China. [Ch, 32 ref.]

**Key words:** agro-ecological environment; legislation; administrative enforcement system; benefits balance; legal safeguard