

# 农业环境立法中几个问题之我见

● 洪班望 袁国宝

科学技术发展的历史表明,一项新技术的诞生,在给社会创造巨大效益的同时,往往还伴随着一些副作用或者说消极影响,如果不采取调控措施,有时会给社会造成危害,甚至殃及子孙。科技立法的任务之一就是要在促进科学技术进步的同时防止和克服研究、开发、推广、应用不当可能造成的消极影响。特别是现代科学技术发展,伴随着环境污染、资源耗竭、生态恶化、物种减少等严重问题,反过来又阻碍社会发展和进步。

农业是自然再生产与经济再生产紧密交织的综合体,其发展在很大程度上依赖于生态系统的良性循环和自然资源的正常增殖以及合理开发利用,依赖于自然环境条件的优越程度。一些科技较发达的国家,为了保证农业持续、稳定、健康发展,都十分注重农业环境的法律保护。如日本制定了农田土壤污染防治法、自然环境保护法等。近年来,我国政府也开始重视农业环境的法律保护问题。赵紫阳同志1985年要求:“进一步建立和完善保护农业环境法规,为创造良好的生态环境进行不懈的努力”。1988年举行的第七届人民代表大会上,人大代表呼吁“尽快制定综合性农业环境法规”。显然,通过农业环境立法来协调农业生产发展与农业经济、环境之间的关系,保证农业科学技术真正造福人类,是摆在我们面前的一项十分紧迫的任务。为此,本文拟就与农业环境立法有关的几个基本问题作一些初步探讨。

一、关于农业环境立法的方法问题。方毅同志在1985年全国科技立法工作会议上指出:要提倡科技界和法律界建立联盟。因此,为了加快农业环境立法,一方面要培养兼有法律知识和农业环境科学技术与管理知识的人才;另一方面要提倡法律界和科技界在这个新的领域建立联盟。通过这样的方式共同为我国农业环境法制建设作出贡献,以建立和完善我国社会主义的农业环境法制建设,为农业现代化建设服务。根据农业生产发展对农业环境的客观要求,应发挥科技立法的超前功能,实现对社会经济、科技活动在农业环境保护方面的超前调控,区别轻重缓急,采取“先粗后细”、“零打细敲”的策略抓住重点,使

已经成熟的农业环境保护的社会关系及时得到法律调整。

二、关于农业环境的主管部门问题。首先,国家已确定了我国环境保护工作是“归口管理,分工负责”的管理体制。国家环境保护局局长曲格平在1988年全国农业工作会议上发表的讲话认为:“农牧渔业部门应当成为农业环境的主管部门,应主动抓好农业环境的管理”。其次,农业部本身的职能已不仅仅是一个产业管理部门,而是一个面向农村、面向社会、面向八亿农民的负有监督、协调农村经济综合管理职能的部门,其工作体系一直延伸到农村乡、镇一级基层,并扩展到村、组乃至农户,没有哪一个部门的工作体系象农业部门这样深入农村,深入农民。因此,只要明确农业部门主管农业环境的职能,农业部门完全有力量在一手抓农业生产管理的同时,抓好农业环境保护工作。再次,国家或各级政府的环境保护部门的主要精力历来放在城市,近年又集中在城市烟尘污染的控制上,占整个国土54%的农业环境的污染和破坏日趋严重,没有明确主管部门去抓也是一个重要原因。还有,苏联、日本、美国、西德等国的农业环境保护工作主要由农业部门负责的管理体制,也值得我国借鉴。因此,农业部理应成为全国农业环境的主管部门,并负责农业环境法规的执法工作。

三、关于农业环境的监督检查权问题。农业环境是一个开放性的人工生态系统,特别容易受到污染和破坏。要保护农业环境,必须及时掌握农业环境的质量、污染或破坏状况及其成因,以便及时发现问题,提出防治对策,这就从客观上要求赋予农业环境保护机关具有监督检查管理农业环境的职能。农业环境管理的监督检查职能在提高农业经济效益与农业环境效益方面有重要作用,如果没有这个职能或这个职能发挥得不好,就谈不上健全的、强有力的农业环境管理。要进行有效的监督检查,还必须建立和完善农业环境监测网络,通过监测、监督和促进污染源以及被污染的农业环境的治理。目前,我国已建立了近百个农业环境监测机构。同时,近年国家投资建成的县(市)级农业技术推广中心和农业商品基地县(市),都建有农业分析测

## (科技法制)

试中心实验室,只要补充部分农业环境监测的专用仪器,并进行专业培训,完全有能力承担农业环境监测的任务。但国家现有的法规尚未明文规定农业环境监测机构的监测任务,这既不利于农业环境保护工作的深入,也不利于充分发挥这支队伍和现有设备的作用。因此,必须赋予农业环境监测机构监测农业环境内的诸要素,进入农业环境的工业废弃物及其它污染危害因素,农业环境污染纠纷的技术仲裁等职能。

四、关于农业环境影响评价报告的审批权问题。环境影响评价制度是健全环境管理,防止新污染,维持生态平衡的一项有效措施,起了不可低估的作用。但是,我国现行的环境影响评价制度不够完善,亟待有关法规中弥补,充实。环境影响报告书的审批是一个把关环节,而占管理、利用54%以上国土资源环境的农业部门对有关农业环境影响评价报告却没有审批权,是一个很大的缺陷。因为各种区域开发项目和工程建设项目,都或多或少,直接或间接对农业环境产生不利或有利的影响,如果农业部门或农业环境管理机构不能在项目动工之前,通过环境影响报告书的审批,事先制止可能对农业环境产生严重污染或破坏的项目上马,就不利于农业环境保护工作实行“以防为主”的原则,不利于保护和改善我国的农业环境。所以,农业环境法规应根据我国农业发展的实际需要,明确规定:可能对农业环境产生直接影响的建设项目、开发项目,都事先进行农业环境影响评价,其环境影响报告书(表)中要有关于农业环境影响的专题报告,并送农业环境管理机构审批。同时,还应规定公民有参与农业环境影响评价的权利,有关农业环境影响的专题报告的资料应公布于众,由公民代表、农业环境保护专家、建设或开发项目的法人代表组成评价委员会,以保证评价全面而又可行,增加环境影响评价工作的透明度。

五、关于工业保护区问题。随着工业和乡镇工业的发展,人民生活水平的提高,我国建集镇、修公路、办工厂、建住宅等,大量占用良田、排放废弃物,致使农业资源环境量减质退,长此以往农业生产将难以继。为了从根本上解决这一问题,确保农业生产有一个基本稳定、良性循环的环境条件,必须将名特稀优农产品生产基地、农牧渔商品基地、出口创汇基地的集中连片区划为农业保护区,并规定在保护区内从事非农业活动或改变生产性质必须经保护区主管机关批准,发给许可证;保护区外一定范围内从事工矿生产建设须经保护区主管机关批准。

六、关于农业环境污染和破坏的行政处罚权问

题。随着工农业生产的进一步发展,人们的开发活动也随之加剧,如果不采取强有力的措施保护农业环境,那么,我国农业环境的污染和破坏势必加剧,阻碍农业生产力的发展。实践证明,对违法行为依法进行处罚是执法和保证某一事业发展的关键性措施。农业环境保护的法律关系是人们在生产,生活活动过程中产生的,量大面广,而对违法行为的处置绝大部分是行政处罚,由司法部门处理的并不多。为了充分发挥农业环境管理机构的作用,农业环境保护法规必须规定各级农业环境管理机构对违反农业环境法规,污染或破坏农业环境、造成农业环境污染事故者,有给予警告、罚款、责令限期治理或恢复被污染和破坏的农业环境的行政处罚权。只有这样,才能保证农业环境污染和破坏事故及时得到妥善处理,维护农民或农业生产单位的环境权益,发展农业自然生产力。

七、关于农业环境污染或破坏的损害赔偿问题。从农业环境污染或破坏的因果关系上看,排污工矿企业是农业环境的主要致害者,农业生产单位或个人是主要受害者,农业环境是工业“三废”的主要承受者。目前,国家为了促进污染源的治理,改善环境,实行了排污收费制度。但排污费的80%返还或贷款给排污企业或企业主管部门,用于污染源的治理,20%补助政府环保部门用于购置仪器、设备,开展环保宣传教育等自身建设。而污染给农业环境造成的损失基本未得到补偿,遭受污染的耕地既无人负责也无钱治理,给农业环境造成了沉重的压力。排污费从性质上讲是对全社会的一种补偿,应用于整个环境的改善和治理,特别是用于占国土总面积54%以上、为人们提供基本生活资料的农业环境的改善和治理。为了防止将污染转嫁给农业和农民,农业环境受污染后其生产的含有有害物质的不合格农产品又返回到城市,形成恶性循环,确保农业有一个良好的生态环境,使被污染的农业生产基地能及时得到治理,能够为人们提供营养、卫生的农产品,农业环境保护法应确定农业环境损害补偿制度。农业环境补偿应包括对造成地力下降者征收地力补偿费;对狩猎、贩卖农作物害虫、害鼠天敌者从重收税并罚款;对造成农业环境污染者,在其所交排污费中增加农业环境补偿费等等。同时还应规定将所征税款用于农业资源环境养育和保护管理。征收农业环境补偿税是综合管理农业环境的客观要求,是资源有偿使用或占有的一种表现形式,是农业环境保护工作筹集资金的重要措施。

(责任编辑 赵开钧)