

减量化与资源化:农业废弃物法律调整路径研究

魏佳容^{1,2}

(1.华中农业大学 文法学院,湖北 武汉 430070;

2.华中农业大学 经济管理学院,湖北 武汉 430070)



摘 要 长期以来的掠夺式农业生产方式使我国农用地污染日益严重,农业生态环境面临日益恶化的严峻形势。在明确农业废弃物减量化与资源化权利属性的基础上,对我国现行的法律制度进行系统梳理,研究发现:农业废弃物减量化与资源化立法滞后,法律调整存在重末端治理轻源头减量的结构性失衡,法律责任范围不清晰,法律制裁措施种类单一、惩罚力度偏轻等。据此提出完善农业废弃物减量化与资源化法律调整的路径:调整立法重心,农业废弃物源头减量与末端治理并重;明确农业废弃物污染治理立法的原则和责任主体;构建农业生态环境损害责任倒查问责制,实现主体责任具体化、违法责任可追究。

关键词 农业废弃物;减量化;资源化;平等发展权;环境权;法律调整路径

中图分类号:D 91 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2019)01-0116-07

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.01.013

随着我国农村土地三权分置政策的着力推进,农用地大规模集中流转现象陡增,部分农用地经营权人采用掠夺式生产方式耕种流转来的土地,过度施肥、滥用农药等耕种方式造成化肥、农药包装物等工业制品大量涌入,农业废弃物中的有害成分逐年提升,农业面源污染和生态退化的趋势日趋严峻。党中央、国务院高度重视该问题,在《全国农业可持续发展规划(2015-2030 年)》中明确指出“到 2030 年,全国基本实现农业废弃物趋零排放,农业主产区农膜和农药包装废弃物实现基本回收利用”。2017 年 10 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》指出“建立以绿色生态为导向的制度体系,实现化肥、农药使用量零增长,秸秆、畜禽粪污、农膜全利用,实现农业可持续发展”。2018 年中央一号文件也提出“加强农业面源污染防治,开展农业绿色发展行动”。农业废弃物减量化与资源化是发展绿色生态农业的内在诉求,其基本理论、价值取向以及制度设计必然要求完善的法律制度予以保障。为保障我国农业生产减废减排目标的实现,完善农业资源环境与生态保护法律法规体系迫在眉睫。

农业废弃物包括植物类废弃物、动物类废弃物、加工类废弃物和农村生活垃圾等^[1],本文主要针对农业生产过程中盛装农药、兽药、渔药、饲料和饲料添加剂的容器、包装物及废弃农用薄膜等物质以及具有资源化价值的作物秸秆、谷壳等物质的减量化与资源化的法律调整展开研究。减量化强调在农业生产过程中减少农业废弃物的排放甚至趋零排放,资源化强调将农业废弃物直接作为原料进行利用或者再生利用,方式有肥料化、饲料化、能源化、基质化和工业原料化等^[2]。学术界对我国农业废弃物污染治理问题进行了多角度的研究。学者从立法体系视角展开了丰富的研究:周珂等指出立法规范存在治理观念相对滞后^[3];吕忠梅认为立法的“城市中心主义”倾向导致农村环境立法供给严重不足,现行环保法律法规不能满足农村生态环境治理的需要,“城乡二元结构”是根本原因^[4];王树义等认为现行农村废弃物收集、处置、利用的系列制度缺乏整体性、系统性、协调性和可操作性^[5];蔡守

收稿日期:2018-03-16

基金项目:中央高校基本科研业务费专项“绿色发展导向的城市群固体废物多元共治法律保障机制研究”(2662016PY086)。

作者简介:魏佳容(1978-),女,副教授,博士研究生;研究方向:环境法学、资源与环境经济。

秋指出没有明确规定政府治理农村环境的主要职责,缺少监督政府权力、追究政府环境违法责任的法律规定和法律制度,农民的环境权、环境知情权、参与权和监督权在运行中缺乏制度保障^[6];秦天宝等从治理主体视角指出治理的主体单一化、被动化,政府、农村集体经济组织和农民等多元主体参与机制不完善、保障措施不具体,多元共治是环境治理体系的必然选择^[7];黄中显等从治理机制视角指出存在治理路径末端化、废弃物循环利用形式化、源头减量边缘化和治理机制之间的结构性失衡等问题^[8];魏佳容从城乡统筹治理视角指出城乡生活废弃物治理主体缺位,环卫基础设施缺乏统一规划,缺乏统筹治理协调机制,公众环境行为与环境意识不一致^[9]。

在农业废弃物治理对策方面,学者从循环经济视角对相关法律进行了分析,指出现行法律法规主要侧重在污染治理方面,对废弃物资源化关注不够,仅有《循环经济促进法》和《清洁生产促进法》两部法有所涉及。学者借鉴“从摇篮到摇篮”的循环经济理念,从完善农业废弃物污染防治立法^[5]视角提出“专项法-综合法”^[10]或“基本法-综合法-专项法”^[11]两种立法模式,明确立法目标、增强法律的协调性和可操作性^[12-13],从立法、执法、守法三个维度提出完善建议^[14],构建减量化行为模式,创新规制工具等治理机制^[8];从完善具体法律措施的视角介绍了日本、德国、英国等发达国家低碳循环农业发展规划^[15]、废料循环使用方法^[16]、农药化肥管理、农田废旧地膜综合治理、农业环境监测^[17]等法规规章与标准以及可操作性的惩罚规定^[18];从多元主体共同参与的视角介绍了加拿大安大略环保农产计划^[19],以加拿大新斯科舍岛为例,指出废弃物的资源化利用需要农村社区和相关产业部门的共同参与和管理^[20],美国为发展生态农业形成了政府、市场、农户及涉农企业多元主体协调配合的农业废弃物污染治理机制^[21],日本通过案例教学形式引导农村居民对废弃物进行源头分离,强调多元利益主体的参与,促进跨部门联合管理^[22],提出构建多元利益主体平等参与磋商模式,从行政管制、行政指导、经济刺激方面建构多元共治体系的保障机制^[7],强化政府的法律责任与行政责任,规范政府在发展低碳经济中的行政行为及其法律控制^[23]。

国内外学者对于农业废弃物污染治理的研究存在以下共同点:(1)肯定了农业废弃物污染治理的紧迫性;(2)农业废弃物污染治理立法完善的优先性;(3)农业废弃物污染治理多元主体参与的必要性;(4)明确农业废弃物污染治理法律责任的重要性。但是由于各个地区农业生态环境污染的状况和治理的法规政策不同,存在的问题也不尽相同,对不同地区进行系统而全面地比较分析还较少,现有研究主要存在以下不足:(1)宏观层面研究循环经济法律完善对策的较多,微观层面对各个地方性法规进行详细比较分析的差异性研究不足;(2)从公民的平等发展权、平等环境权角度进行农业废弃物污染治理的研究不多;(3)从现行法律法规的调整对象和调整方式的角度提出具有可操作性的法律完善建议较少。因此,有必要在分析现行农业废弃物污染治理法律法规存在的不足的基础上,提出具体可行、可操作性强的法律调整建议,为实现绿色生态农业的可持续发展提供决策参考。

一、农业废弃物减量化与资源化的权利属性

农业废弃物污染对农业生态环境的危害具有累积性、潜伏性、滞后性、迁移性、复合性等特点。农业废弃物治理的全周期包括源头减量化、中间环节循环利用化、终端处理无害化,分别指从源头开始尽量减少废弃物的产生量,对不可避免流入农业生态系统的废弃物,尽量循环利用,难以循环利用的,进行无害化处理。农业废弃物的减量化是资源化、无害化的基础与前提,是公民环境责任的首要内容,也是发展绿色生态农业的核心内涵。根据公共物品理论、外部效应理论、环境权理论,农业生态环境具有公共物品属性,农业废弃物污染具有负外部性、农业废弃物减量化与资源化具有正外部性,与公民平等的发展权、环境权的权利属性具有一致性。

1. 公共物品属性

公众共用物是不经他人批准或许可,也不需要额外支付专门费用,即可自由、直接、非排他性使用的物品^[24]。由于环境效用无法分割和排他,农业生态环境作为公众共用物具有非排他性和非竞争性的特点。因此,处在农业生态环境中的每个人都拥有非排他性的公众共用物使用权,都会追求个人利

益的最大化。为防止过度使用资源而导致资源的质量退化或枯竭,造成公众共用物悲剧,应建构公众共用物可持续利用的理论,实现对其有效利用、合理利用。农业废弃物资源化属于公共物品的范畴,任何人都可以享受到农业废弃物资源化所带来的生态效益,通过增加法律调整的对象和法律调整的方式,运用政府、市场、社会多元主体参与的法律调整机制保障公众自由地、非排他性地可持续享用农业生态环境带来的生态效益。

2.外部性

回顾过去,我国经济发展虽然取得了长足的进步,但某些地区是以牺牲环境为代价换来一时的经济发展,生态环境污染日益严重,出现了一系列外部不经济的现象,最终损害了当地的资源环境、生产环境和生活环境。由于农业生态环境是具有非排他性和非竞争性的公共物品,环境问题就是一个外部性问题。经济学中的外部效应带来的影响可以分为有益影响与有害影响,有益影响是正外部性,有害影响即负外部性。农业废弃物既有正外部性,也有负外部性,如农业废弃物的任意排放和不合理处置对空气、农业土壤、水源水体等农业生态环境造成的污染、对人类健康造成的损害均是外部不经济,对于呼吸这些空气、饮用这些水、使用这些土壤耕作的其他农村居民而言,就是负外部性问题。农业废弃物的减量化排放和资源化回收利用则具有正外部性,是外部经济的,受益者不仅仅是合理处置农业废弃物的农户自身,而且农村全体居民、周边城镇居民均能获益,整个农村农业的生态环境系统将能获得改善。

3.平等性与正义性

党的十九大报告提出“人民的平等发展权利应得到充分保障”,生存权作为首要的人权早已为各国法律明确保障并赋予其强行法地位^[25],生存权是基础,发展权源于生存权,即人民除了生存权外,还有追求美好生活的发展权利,更重要的是人民的平等发展权,即每个人享有平等的发展机会,能平等的共享发展利益,发展权的领域不仅是经济发展权,还应涵盖政治、文化、生态环境等领域,是人权保护的未来发展方向。公民平等的发展权不仅限于城市居民的具体政治、经济、文化和社会发 展权利,更重要的是赋予农民和其他群体同等的发展权。由于环境领域立法、执法的“城市中心主义”,农村环境问题日益严重,农民的生存权和平等发展权受到了威胁,农业废弃物实现减量化与资源化不仅能解决农业生态环境污染问题,还能实现对农民平等发展权的保护。为此,当前更应该强调环境领域的公民平等发展权。对环境权内涵的理解,学者们提出了以下见解,认为环境权为环境法律关系主体享有的基本权利,包括在 不被污染和破坏的环境中生存的权利、合理利用环境资源的权利等^[26-28]。农业废弃物实现减量化、资源化与环境权的生态正义价值追求是一致的,是实现人人共享、代际共享环境权的有效途径,因此,应从生态正义角度对公民环境权予以确认与保护,探索实现农业废弃物减量化与资源化法律调整的路径。

二、农业废弃物减量化与资源化的法律制度存在的问题分析

我国涉及农业废弃物污染治理的现行法律法规包括:2014 年新修订的《中华人民共和国环境保护法》《农业法》《土地管理法》《基本农田保护条例》《土壤环境质量标准》、各省制定的《××省农业生态环境保护条例》等专门针对农业生态环境保护的地方性法规以及 2018 年 8 月 31 日刚刚颁布的《土壤污染防治法》。经梳理与分析,现行法律法规主要存在法律调整范围滞后、法律调整存在结构性失衡、责任主体的责任范围规定不清晰、制裁措施种类单一、惩罚力度过轻等问题。

1.现行法律法规调整范围存在滞后性

近二十年来,我国颁布的与农业废弃物治理相关的环境保护基本法和地方性法规非常有限,自 1998 年江苏省制定了第一部省级条例《江苏省农业生态环境保护条例》至 2017 年,仅有安徽省、福建省、湖北省、甘肃省、江西省共 6 个省制定了关于农业生态环境保护的地方性条例,2010 年浙江省颁布了《浙江省农业废弃物处理与利用促进办法》。2014 年新修订的《中华人民共和国环境保护法》第 49 条规定了农村环境污染防治的政府责任,“科学处置农用薄膜、农作物秸秆等农业废弃物,防止农业面源污染”。《中华人民共和国农业法》在第 4 条、第 6 条强调国家采取措施“维护和改善生态环

境”、“保护农业生态环境”,第 16、17、38、57、63、65 和 66 条规定了应保护农业、林业、渔业水域生态环境,防止农业环境污染和生态破坏。2016 年农业部、国家发展改革委、财政部、住房城乡建设部、环境保护部、科学技术部六部门联合发布《关于推进农业废弃物资源化利用试点的方案》,提出针对畜禽粪污、病死畜禽、农作物秸秆、废旧农膜及废弃农药包装物五类废弃物,构建资源化利用的有效治理模式,才使农业废弃物治理问题上升为当前需要突出解决的环境问题之一。综观以上法律法规,在农业废弃物治理方面的立法存在一定的滞后性,农业废弃物减量化与资源化法律调整内容较少,与当前实现农业废弃物零排放、实现化肥农药使用量零增长、农业主产区农膜和农药包装废弃物实现基本回收利用等目标存在严重脱节,是阻碍破解当前农业废弃物污染农业生态环境现实困境的关键性障碍因素。2018 年刚颁布的《土壤污染防治法》第 30 条明确规定了农业投入品生产者、销售者、使用者回收农业投入品的包装废弃物和农用薄膜的义务。各地应尽快制定具体办法,以利于该义务的有效履行。

2. 法律调整重末端治理、轻源头减量的结构性失衡

现行法律法规过于强调农业废弃物的末端治理,即回收利用和无害化处理,忽视了农业废弃物在产生源头的减量化问题。对于农业废弃物污染农业环境的事故,大部分地方性法规规定由农业行政主管部门协同环境保护部门调查处理农业环境污染事故,如《甘肃省农业生态环境保护条例》第 31 条第 2 款、第 37 条规定由县级以上农业行政主管部门处理,处理方式为“警告、责令限期治理”。《湖北省农业生态环境保护条例》第 31 条规定向农田和农用水源附近倾倒、弃置、堆放固体废弃物或者其他有毒有害物质,由环境保护部门“依法处理”。《安徽省农业生态环境保护条例》第 40 条规定的治理措施包括“排除危害、治理恢复、赔偿损失”。《福建省农业生态环境保护条例》第 37 条规定的治理措施包括“责令停止危害、赔偿损失、依法追究刑事责任”。上述规定均是发生了污染、造成了损失后的赔偿规定或刑事责任的追究,没有前端的预防措施即减量化的责任规定,而且这种抽象规定的“调查处理”“限期治理”“依法处理”,究竟如何处理?何为治理完毕?谁来监督和考核是否治理完毕等问题均规定的比较模糊,没有明确处理的方式以及具体制裁措施、监督机制等。这种重末端治理、轻源头减量的法律规定已不符合当前我国实现农业废弃物趋零排放的目标要求。

3. 法律责任主体的责任范围不清晰

综观前文所述的 6 部地方性条例和办法,均对农业废弃物减量化、资源化和无害化处理进行了规定。如《甘肃省农业生态环境保护条例》第 15 条、《江西省农业生态环境保护条例》第 5 条、《湖北省农业生态环境保护条例》第 6 条、《安徽省农业生态环境保护条例》第 7 条、《江苏省农业生态环境保护条例》第 5 条均规定了农业生态环境的责任主体是县级以上人民政府及其有关部门(环境保护部门)。《湖北省农业生态环境保护条例》第 5、12 条,《甘肃省农业生态环境保护条例》第 19、20 条涉及的责任主体涵盖农民、农业生产经营组织、从事规模养殖、农产品加工的单位和个人,责任范围包括使用环保型农用薄膜、对盛装农药的容器、包装物、不可降解的农用薄膜,应当予以回收、不得随意丢弃,进行综合利用和无害化处理。2017 年 3 月江西省颁布的《江西省农业生态环境保护条例》,相比较前 5 部地方条例对农业废弃物的责任主体的责任范围及其监督规定得更为具体,如第 29 条规定了县级以上人民政府农业主管部门的减量化责任,第 32 条规定了农业废弃物回收利用和无害化处理的责任主体,并规定了采取奖励补贴等措施。第 46 条第 2 款明确规定了造成农业生态环境污染和生态破坏主体应承担治理和修复的责任。第 48、49 条规定了利用公共信用信息平台公布农业生态重大污染违法案件的当事人名录,将农业生态环境保护情况纳入环境保护考核评价内容等监督性规定。《浙江省农业废弃物处理与利用促进办法》第 8 条则突出强调了农业废弃物处理与利用的多元责任主体,包括农民专业合作社、单位、个人、县级以上人民政府的有关部门(农业、环境保护、经济和信息化、科技等部门)。从各地方性法规对责任主体的规定来看,责任主体类型从单一政府环境责任逐渐转向多元化责任主体的环境保护责任,对责任主体的责任范围从原则性规定逐渐发展为具体的减量化责任、回收利用责任、无害化处理责任、对农业生态环境破坏的治理和修复责任以及相应主体的监督责任。但目前各个地方性法规的责任主体的规定不明,责任范围也不一致,随着农地三权分置的推进,农地上的权利人也呈现日益多元化的趋势,包括土地所有权人、承包权人、土地经营权人,而土地经营权人又可能

涉及农户、家庭农场、合作社、龙头企业、农业产业化联合体等多种类型农业生产经营主体。因此,如何从法律角度明确各个主体的责任范围迫在眉睫。

4. 法律制裁措施种类单一、惩罚力度偏轻

虽然这些法律、条例、办法根据各地实际情况制定的愈来愈详细,但是这些规定仍然是原则性、倡导性、鼓励性的,违法责任表述不明确,对于怎样减少农业废弃物对农业生态环境的污染以及对农业生态环境如何修复均缺乏有针对性的调整手段,可操作性不强。如《福建省农业生态环境保护条例》第 34 条、《安徽省农业生态环境保护条例》第 37 条、《江苏省农业生态环境保护条例》第 37 条,对于没有及时回收农药、肥料包装物和难降解的残留废弃农膜的,解决措施大多为“责令改正”“调查处理”“限期清除或回收”,制裁措施种类单一,而且均没有具体的惩罚措施规定。即便有的条例规定了罚款措施,其额度也非常低,违法成本过低、惩罚力度明显不够,如《江苏省农业生态环境保护条例》第 37 条规定的是一百元以上一千元以下罚款,《江西省农业生态环境保护条例》第 54 条规定处二百元以上二千元以下罚款,对于畜禽养殖废弃物污染造成严重后果的,可以处五万元以上十万元以下罚款,但是什么情况属于“严重后果”,该条例并未明确予以规定。目前我国针对农业废弃物治理的立法具有明显的“软法性”和执法“无力性”^[29],即主体在农业废弃物减量化与资源化法律关系中的权利义务规定得过于原则或不明确,鼓励性的条款过多,实质性的权利、义务、法律责任等缺少具体性规定,直接削弱了可操作性,导致其法律功能无法有效实现,罚款等惩罚性的法律责任在巨大的利益面前显得微不足道。

三、我国农业废弃物减量化与资源化法律调整路径

庞德曾指出,法律是近代社会进行社会控制的主要手段^[30],通过政治组织有秩序地、系统地适用强制力调整社会关系和社会行为。因此,有必要从立法层面严格规定农业废弃物减量化与资源化法律调整路径,加速农业废弃物治理进程,推进农业绿色可持续发展。

1. 调整立法重心,实现农业废弃物源头减量与末端治理并重

减量化与资源化是循环经济的基本原则,其中减量化是循环经济发展的重点。由于农业废弃物中的农药包装废弃物、农用地膜在环境中的自净能力非常有限,而现行法中建议性规定居多,义务性规定较少。因此,应调整立法的结构性失衡,合理配置各主体法律责任,从重视农业废弃物末端治理调整到源头减量与末端治理并重,以减量化为目标实现农业生产源头减量化、生产过程减量化,对政策、法律法规进行再设计与修订。各类新型农业生产经营主体在农业生产的源头节省生产性资源并对其农业生产行为实行全过程监控,在立法时,明确农业生产经营主体、农业投入品生产者、运输者、销售者、各级政府、社会组织、行业协会在生产环节减量化的法律义务或监督减量化的法律义务,充分发挥多元主体对农业废弃物减量化的监督作用,形成政府主导、企业推动、公众积极参与的农业废弃物减量化行动的组织体系。具体而言,对于农药包装废弃物、农用地膜等不易降解的废弃物应当运用绿色科技研发替代性产品,立法重点为减量化,明确从事科技研发企业或事业单位研发替代性农业投入品的法律义务;对于秸秆、禽畜粪便等有机废弃物,立法重点为实现资源化,将上一周期产生的农业废弃物引入新的农业生产环节,明确农业废弃物生产者在转运和处置环节的法律义务、从事废弃物资源化处置企业的法律义务。

2. 基于公民环境权,明确农业废弃物减量化与资源化法律调整的原则

环境权是环境法学的理论基础,环境权不仅是一项自然权利,也是一项法律权利,是基于生存权和发展权而发展起来的具有公益性的新型法律权利,需要从立法上予以确认,使其法律化、制度化,将其从应有权利向法定权利进行转化,最终成为人人享有的实有权利。因此,应从公民环境权的确认与保护等方面探索实现农业废弃物减量化与资源化法律调整的路径,完善农业废弃物减量化与资源化的法律激励与约束长效机制。结合《关于推进农业废弃物资源化利用试点的方案》以及针对农业生态环境保护的地方性法规,应以统筹规划、因地制宜、预防为主、防治结合、管护并举为基本方针,进一步

细化各地农业废弃物减量化与资源化法律调整的原则,即谁排放谁减量、谁污染谁治理、谁利用谁补偿、谁破坏谁修复的原则,从公民环境权的确认与保护方面进一步明确农业废弃物减量化与资源化的责任主体。

3. 基于公共治理理论,明确农业废弃物减量化与资源化的责任主体

李克强总理在 2014 年度《政府工作报告》中首次提出“推进社会治理创新,注重运用法治方式,实行多元主体共同治理”。这是我国政府首次对多元主体治理理论在政府服务和政府管理理念中的肯定。公共治理理论也强调多元主体参与社会共治,将政府垄断的职能由市场、企业、公民或非政府组织来共同承担,实现公共服务供给主体的多元化。实现多元主体参与农业废弃物减量化与资源化,要求政府通过授权和分权加强同其他责任主体的互动与合作,通过多元协同和社会共治,更好地履行政府对农业生态环境治理的监督管理职责。基于公共治理理论,在法律法规中明确规定减量化与资源化的主体及其责任范围,探索由各级政府管理部门、农业技术推广部门、农业协会、农业科研机构、各类新型农业生产经营主体、环保组织等多元主体协同参与农业废弃物减量化与资源化的法律路径,完善政府、农村集体经济组织和农民等多元主体参与机制和各主体平等参与废弃物治理的保障措施是完善农业废弃物治理体系的必然选择。新颁布的《土壤污染防治法》第 57 条明确指出“农村集体经济组织及其成员、农民专业合作社及其他农业生产经营主体负有协助实施农用地土壤污染修复的义务”。今后应进一步明确各责任主体承担相应的减量化、资源化利用的义务和责任,所有责任主体应权责一致,实现多元主体的责任可量化,建构多元主体之间互动互促、协同参与修复农业生态环境的组织体系,实现农业废弃物减量化与资源化方式多元化、民主化、市场化。

4. 构建农业生态环境损害责任倒查问责制,实现主体责任具体化、违法责任可追究

在农业废弃物减量化与资源化多元责任主体之中,建立地方政府属地生态责任以及农业生态环境损害责任倒查问责制,即当经济利益与生态利益发生冲突时,优先保护生态利益,为农业可持续发展提供保障,明确地方政府的属地责任,一旦发生农业生态环境受到损害的事实,能够根据农业生产的各个环节进行回溯直至追查到具体责任主体。中央政府居于主导地位,通过制定法律法规、政策办法等方式,对其他农业废弃物减量化与资源化相关主体产生导向、激励与约束作用。中央政府在农业废弃物减量化与资源化中的主要职责包括以下三个方面:一是制定全国农业废弃物减量化与资源化的发展规划;二是督促地方政府制定或完善农业废弃物减量化与资源化的地方性法规,并监督这些法规得到有效执行;三是对地方政府提供财政支持,以保障农业废弃物资源化的有效实现。地方各级政府应在中央政府制定的统一规划的基础上,制定、完善地方性法规,对农业废弃物减量化工作进行监督,依据新颁布的《土壤污染防治法》建立省级土壤污染防治基金,通过地方财政保障农业废弃物资源化资金的投入,同时应将生态效益作为各级政府政绩考核的重要指标。对于各类新型农业生产经营主体,他们既是正外部性的提供者也是环境利益的享受者,扮演着双重角色,承担着双重责任,应转变生产经营方式为绿色生产方式,在源头尽量减少农业废弃物的排放,对于可以资源化利用的农业废弃物积极采取措施进行循环利用,明确废旧地膜和农药包装废弃物使用者的妥善收集责任以及相关投入品生产者和经营者回收处理责任。农业技术推广部门、农业协会、农业科研机构、环保组织等主体,应以法律明文规定对农业废弃物资源化利用提供技术支持的激励制度,加速提高农业废弃物资源化利用的水平与效率。对于以上各类责任主体,在没有履行其积极的生态责任时,必须承担消极的生态责任,即承担对生态环境造成破坏的修复和治理责任,这是一种带有惩戒性质的强制性责任,法律必须明确规定惩罚的具体措施类型、惩罚力度、治理期限,提高违法成本。同时,违法责任的可追究需要依赖完善的社会监督机制,须完善农业生态环境污染举报制度、农业生态环境公告制度,及时发布农业生态环境污染治理的各类信息,接受社会公众的监督。

随着农药化肥的过量使用、农业投入品的不合理使用、农业废弃物大量排放以及不合理处置,我国农业生产环境污染呈现日趋加重的态势。根据我国农业废弃物减量化与资源化法律治理的现状,针对当前法律调整重末端治理、轻源头减量的结构性失衡,责任主体单一、责任范围不明晰,惩罚力度过轻等弊端,采用激励与惩戒并重,完善农业资源环境与生态保护的法律法规体系,以促使多元主体

的责任具体化、违法责任可追究,推动公民平等发展权、环境权的真正实现。2018 年 10 月 26 日修订的《循环经济促进法》指出“鼓励和支持农业生产者和相关企业对农作物秸秆、畜禽粪便、废农膜等进行综合利用”,并专章规定了激励措施。为推进绿色生态农业的发展,今后亟待对农业废弃物减量化与资源化的激励制度及农业废弃物不合法处置行为的惩戒制度进行完善,按照减量化与资源化所涉及的对象完善相应的义务、责任;为保护农业生态环境,减量化、趋零排放废弃物的义务、责任;合理利用农业废弃物资源、实现农业可持续发展的义务、责任;修复遭到破坏的农业生态环境、维护农业生态系统平衡的义务、责任。

参 考 文 献

[1] 孙振钧,孙永明.我国农业废弃物资源化与农村生物质能源利用的现状与发展[J].中国农业科技导报,2006(1):6-13.

[2] 陈智远,石东伟,王恩学.农业废弃物资源化利用技术的应用进展[J].中国人口·资源与环境,2010,20(12):112-116.

[3] 周珂,高晨笑.循环经济在农村固体废物污染防治中的法律规制[J].环境保护,2017,45(23):8-12.

[4] 吕忠梅.美丽乡村建设视域下的环境法思考[J].华中农业大学学报(社会科学版),2014(2):1-9.

[5] 王树义,刘琳.论我国农村环境保护之法治保障——以立法保护为重点[J].环境保护,2015(21):43-47.

[6] 蔡守秋.从综合生态系统到综合调整机制——构建生态文明法治基础理论的一条路径[J].甘肃政法学院学报,2017(1):1-29.

[7] 秦天宝,段帷帷.多元共治助推环境治理体系现代化[J].世界环境,2016(3):20-21.

[8] 黄中显,付健.循环经济视域下我国城市生活垃圾减量化的法律调整[J].法学杂志,2015(6):58-66.

[9] 魏佳容.城乡一体化导向的生活垃圾统筹治理研究[J].中国人口·资源与环境,2015(4):171-176.

[10] 王浩.基于域外立法经验的我国循环经济法制构建[J].求索,2012(12):241-243.

[11] 孙志芳.我国循环经济法律体系存在的问题及完善路径探索[J].山东社会科学,2013(10):131-136.

[12] 李卫平.循环经济法律制度的比较法研究[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2016,49(5):43-46,159.

[13] 郭洪波.促进循环经济发展的法律制度研究[J].科技管理研究,2013,33(24):29-33.

[14] 洪萍,颜三忠.科学发展观视野下循环经济法律制度创新与完善[J].求实,2012(9):65-68.

[15] 李娜.日本农业废弃物循环利用及产业发展的经验与启示[J].世界农业,2015(8):162-166.

[16] 李霞.美国德国生态农业法律制度建设及对中国的启示[J].世界农业,2015(8):102-105.

[17] 钱小平,尹昌斌,方琳娜.日本与欧美农业环境支持政策对中国的启示[J].中国农业资源与区划,2016(7):35-44.

[18] LIU C, HOTTA Y, SANTO A, et al. Food waste in Japan: trends, current practices and key challenges[J]. Journal of cleaner production, 2016, 133(10): 557-564.

[19] ROBINSON, GUY M. Ontario's environmental farm plan: evaluation and research agenda[J]. Geoforum, 2006, 37(9): 859-873.

[20] MUISE I, ADAMS M, CÔTÉ R, et al. Attitudes to the recovery and recycling of agricultural plastics waste: a case study of Nova Scotia, Canada[J]. Resources, conservation and recycling, 2016, 109(5): 137-145.

[21] 李富田,卢黎霞,华春林.循环经济视角下的农业面源污染治理机制建构[J].农村经济,2016(11):100-103.

[22] BRIASSOULISA D, HISKAKIS M, BABOU E, et al. Experimental investigation of the quality characteristics of agricultural plastic wastes regarding their recycling and energy recovery potential[J]. Waste management, 2012, 32(6): 1075-1090.

[23] 于杨曜.论政府在发展低碳经济中的行政行为及其法律控制[J].华东理工大学学报(社会科学版),2014,29(5):74-80.

[24] 蔡守秋.公众共用物的治理模式[J].现代法学,2017(5):3-11.

[25] 汪习根.发展权法理探析[J].法学研究,1999(4):20-25.

[26] 蔡守秋.环境权初探[J].中国社会科学,1982(3):29-39.

[27] 吕忠梅.论公民环境权[J].法学研究,1995(6):60-67.

[28] 陈泉生.环境法原理[M].北京:法律出版社,1997:105-106.

[29] 董正爱.生态秩序法的规范基础与法治构造——“美丽中国”的行为模式与秩序规范法律研究[M].北京:法律出版社,2015.

[30] 罗斯科·庞德.通过法律的社会控制[M].沈宗灵,董世忠,译.北京:商务印书馆,1984:9-10.

(责任编辑:毛成兴)