



论法治视阈下我国农业工业化污染协同防治体系

陈兵

(吉林大学 法学院,吉林 长春 130012)

摘要:我国农业正处于向深度农业、现代农业转型的关键时期,农业工业化是我国农业产业进一步发展的必由之路。农业工业化以农业生产的机械化与科技化为主要特征,在助推农业发展的同时,也引发了诸多内源性环境污染风险。此类环境风险与传统农业生活污染以及城市工业化污染所造成的危害有区别,对有效防治方式提出了新的挑战。从目前我国对农业工业化污染相对有效的防治主体及其运行方式分析,建议调动社会多元主体的能动性和积极性,形成以环境法治为终极目标和保障机制的,包含国家(政府)主导、市场配置、自主治理、司法救济的多维法治协同防治体系。

关键词:法治;农业工业化;农业工业化污染;协同防治

中图分类号:D912.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2014)02-0103-08

一、问题的提出

步入新世纪,在党中央、国务院一系列扶农惠农政策的支持下,我国农村在经济、政治、文化、教育等方面获得长足发展。目前,我国农业正处于向深度农业、现代农业转型的关键时期,然而由于较长时间的非科学开发,农村地区的生态环境日渐恶化,污染程度加剧,已出现与经济发展呈逆向关系的非合理化表象。^①与城市环境污染得到持续重视和改善相比,农村环境在城乡经济的不平衡发展中承载了更多的负担。在进行农业产业升级的过程中,政府、农业经济组织以及农民自身片面追求规模化生产与速成效益,粗放地利用自然资源,产生了大量并发性污染,使得农村成为环境污染的重灾区,土地自然生产能力下降。与此同时,随着社会

整体发展,市场对农产品数量与质量的要求日趋提高,供需矛盾凸显,在我国耕地资源短缺的现实瓶颈下,实现农业工业化是推动农业现代化的必由之路。

在党的十八大会议上,胡锦涛同志在报告中指出:“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化与工业化深度融合,工业化和城镇化良性互动,城镇化与农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。”这里的农业现代化,涵摄农业技术进步、农业产业升级、农业生产资源替代性与互补性开发、农业现代经济制度建设等多方面,其中农业工业化成了普遍关注的话题。鉴于人类工业化和城市化的经验,环境污染往往与工业化生产经营模式相伴。面对我国农村地区日益减弱的纳污能力,如何在推进农业工业化的同时,在法治视阈下科学构建农业工业化污染防治的协同体系,减少

收稿日期:2013-09-21

基金项目:中国博士后科学基金第53批资助项目“优化农业产业化发展与反垄断实施协同关系研究”(2013M530962);吉林省社会科学基金一般项目“反垄断法实施下吉林省农业产业政策与竞争政策协调问题研究”(2011B016);教育部人文社会科学研究青年项目“反垄断法实施的跨国化与国际化问题研究”(10YJC820003)

作者简介:陈兵,男,吉林大学法学院副教授,吉林大学理论经济学博士后,主要研究方向为经济法、农业法。

^① 以农业生产造成的环境污染为例,按照播种面积计算,我国化肥使用量高达每公顷40吨,远远超过防止水土污染的每公顷22.5吨的上限,而化肥的利用率只有30%~50%。我国的农药使用量每年以10%的速度增长,而喷洒农药的利用率只有1%。我国的地膜使用量和使用面积已经居世界首位,但残膜率达40%以上。这种粗放型的农业生产资料的使用,造成了对粮食、蔬菜等农产品和土壤、大气、水体等环境要素的严重污染。

农业工业化造成的污染,实现农业经济发展与环境保护的双赢,是一个重要的时代课题。

为此,不妨大胆预设我国农村环境保护的法治化进路可以环境正义为价值基础,以环境权利及其保障为制度基础,以国家、农业经济组织、农民以及非政府组织为主体基础,在此基础上构建我国农业工业化污染防治体系,有效实现农村地区的环境保护,促进农业经济的可持续发展^[1]。

二、农业工业化的内涵与现状

早在上世纪四十年代,著名发展经济学家张培刚先生在其博士论文《农业与工业化》中指出,农业经营如同其他任何消费品工业一样,必定同样受到重要的生产函数的影响和控制。……因此,这个定义不但适用于工业社会,也适用于农业社会、农业国家。具体而言,农业工业化是指用工业化的生产经营方式与管理模式来发展农业,在农业生产过程(产前一产中—产后)中,推动一系列基本生产函数连续高度化的演进,实现农业与工业的高级形态的产业整合,即农业生产过程的工业化、农业生产结果的工业化和农业产业经营管理的现代化,最终形成工业化的新型现代农业生产方式。^[2]其中包括农业结构调整、农村劳动力转移、农业机械化生产、生物技术的推广应用。

农业工业化以农业生产的机械化与科技化为主要特征,是用先进工程技术配合生物技术,用机械逐步代替人畜力和手工劳动工具,用新的耕作方式、科学技术和大工业对农业进行转化和强化,使得农业产品获得多层次加工利用的过程。^[3]农业机械化以解放劳动力,提高经济效益为宗旨,机具性能、劳动者素质、专业性能需与之相适应。农业生产结果的工业化侧重农产品价值的深度挖掘。农业产业经营管理的现代化着力引入工业产业理念,通过产业化组织实现产供销、农工贸一体化。

我国农业工业化始于上世纪五十年代。新中国成立后,党中央提出“农业的根本出路在于机械化”,在农村推广新式农具、发展灌排机械,创办国营机械化农场,建立农机工业,推进农机产品的标准化、系列化、通用化。^[4]改革开放后,农业发展速度相对放缓,农业产出占整个国民经济总产出的份额不断下降,农业增加值占国内生产总值的份额已由1979年的31.17%,下降到了2008年的11.3%,2009年工业产业对经济增长的贡献率是

农业的8倍,农业的主导性即社会带动性,逐渐被工业和服务业所代替,农业呈现小部门化的趋势。^[2]在此背景下,农业工业化已成为我国农业产业转型升级的必然选择。

首先,我国农业生产率虽不断提升,但劳动生产率依旧不高,亟需进行产业升级。2008年末,在农业产业就业的劳动力是30654万人,占全国劳动力就业比重的39.6%,比同期农业增加值所占的份额高出28.3个百分点,农业比较劳动生产率是同年工业劳动生产率的七分之一。^①农业工业化以农业机械化为先导,推广高频连续的作业,劳动生产率呈几何倍数增长,经济效益得以提高。

其次,我国农村人口红利减少,人口老龄化加剧,劳动力成本不断上涨。“十二五”期间,第一产业就业人员占社会就业人员比重将降到30%以下,大量的青壮年农村劳动力由农村向城市转移。传统的以大量劳动人口作为农业增产保证的生产模式无法延续,亟须转变为以农业机械化和科技化为依托的工业化生产经营模式。

再次,我国城镇化道路以发展小城镇为目标,农民就地转化为城镇居民,消费欲望与消费能力提升。且居民对产品的质量要求更高,注重产品的安全性与科技含量,传统的农产品在种类、品质等项目上无法满足城镇居民日益增长的消费需求。农业工业化主张集约化的生产方式,将生物科技运用到农业生产中,对产品质量进行标准化的把关,提升农产品的单位价值,适应现代的消费需求。

最后,在全球化时代,农业生产经营活动愈发市场化、专业化及国际化。目前,欧美等发达国家的农业已实现了高度机械化,形成了稳定的农业工业化生产经营体系。因此,在新起点上推进农业机械与科技的发展,统筹农业工业化的国内外发展,提高农业的对外开放水平,加强区域化与国际化的合作,成为推进我国农业发展的必然要求。

综上,目前我国农业发展的工业化推进势在必行,已成为社会经济发展中不可忽视的现象,由此引发的伴生问题值得高度重视。综观经济发展与环境污染伴生的现象,如何在生产力水平不高,在工业化的起步阶段维持经济发展与生态平衡之间的关系依然是未解之题。简言之,我国农业工业化处于初级阶段,农业发展仍建立在高耗能、高污染、

^① 参见《农业行业深度研究报告:农业发展的本质是产业链》,凤凰网: <http://finance.ifeng.com/stock/special/nygyls/20100806/2485485.shtml>,最后访问:2013年9月4日。

资源利用率低的基础上,其生产结构单一、产品加工较为原始,技术含量低。同时,工业化进程由城市向农村推进,由东部向西部扩散,呈现区域发展不平衡的特征。越贫穷的地区,农民对改变现状的愿望越迫切,由于传统的以环境换经济的掠夺式生产方式“功效显著”,易被推广和接受,虽然党和政府在总结城市工业化发展经验的基础上,积极避免走“先发展、后治理”老路,但受困于农村经济发展现状,农业工业化造成的污染风险依然存在。此外,农业工业化面源污染与立体污染是世界性环境治理难题,国际范围内对农业面源污染的控制重点放在源头控制和迁移路径管理两方面,而在这两方面我国均没有相对成熟和完善的规制与治理技术,因此现实中治理效果并不理想。

三、农业工业化的环境风险与特征

当前,我国农村累积的环境污染问题已十分严重。农村环境污染的来源主要包括农业生产经营带来的污染、农村生活所带来的污染、城市工业污染物向农村转移这三方面^[5],即生产经营型污染、生活型污染及转嫁型污染。农业工业化污染在性质上属于生产经营型农业污染,其产生于农业生产经营过程中,是内源性自发型污染,区别于转嫁型污染,相对已初见成效的城市工业污染治理具有特殊性。

首先,污染所涉及的自然环境更为复杂。农业生产具有很强的生物与环境制约性。农业产区遍及各地,每个地区有独特的地形地貌、气候周期及生物群落,由此导致农业生产方式也大相径庭。污染治理须因地制宜,难集中治理,治理的年限及效果也有待评估。

其次,污染所涉及的社会环境也更为复杂。农村社会治理结构较松散,没有完善的产权制度、产业组织制度等工业化发展不可或缺的配套制度。一旦产生环境污染,在确定污染主体、要求损害赔偿等环节困难重重。

再次,污染隐蔽性更强,监测难度加大。农业生产具有持续性和反复性。废水、废液、废气及各种机械、电子废弃物中含有的重金属在土壤中不断累积,在食物链中不断富集,从而形成对人体的不可逆转的巨大毒性。在目前的农业发展中广泛使用的生物技术可能使具有高毒性、长期残留性有机污染物得以形成,对未来农业发展构成严重威胁。因此,很难通过一次或者某一阶段的检测来确定土

壤的污染程度和污染源。

农业工业化进程,伴随农业生产手段的多样化与精细化,相对传统的农业污染亦具有鲜明特征,是典型的复合型污染样态,主要体现在以下方面。

第一,污染源增多,从点源污染、面源污染到立体污染。^① 农业工业化指在农业生产领域全面引入工业生产因素,将个人小块土地通过合作社、家庭农场等形式加以整合利用,大量的工业化农资产品和农机设备被广泛地应用于农林牧副渔的配种、播种、养护、收割的所有领域,可能引发对水源、大气、土壤、生物圈造成立体式、交叉式的污染。

第二,污染频率增加。传统的农业生产依赖于自然气候,耕种的季节性规律明显,污染排放也集中在农忙时节。农业工业化带动农业科技的发展,大棚、温室等农业设施的推广,削弱了气候对农作物生长的限制,一年四季均可进行生产,污染排放的频率增加。

第三,污染范围扩大。农业工业化将工业的规模化与产业化应用于农业生产,打造某一品种的专业生产区域,使得该地区生物多样性减弱。生产者在全国范围内寻找适合的生产区域,依托产业链的带动进行跨区域生产。一旦某一生产环节处理不当,将造成大面积的环境污染。

由此,基于农业工业化污染的危害性与复杂性,为进行综合的环境污染防治提出了新的要求。首先,环境权作为公共品具有不可分割性。农业工业化因地域的聚集或产业链的延伸易造成群体性污染发生。环境利益影响诸多主体,产生了政府与农业经济组织、农民的监管关系,农业经济组织之间、农业经济组织与农民的协商关系、环境侵害方与受害方的诉讼关系等多种法律关系。利益网络中的各方均可提出主张,其行为也深刻地影响他方主体,仅依靠单方努力,不能从根本上改变农业环境污染的现状。

其次,农业工业化污染治理的难度大,应强化污染预防机制。我国环境战略与政策由注重污染

^① 点源污染是污水在排放点通过排污管网直接进入水体。这种污染形式具有排污点集中、排污途径明确等特征。面源污染指向环境排放污染物是个不连续的分散过程,而又不能用一般常规处理方法获得改善的排放源,即称为非点源污染或扩散污染。立体污染是由农业系统内部引发和外部导入,包括农业生产过程中不合理使用农药和化肥、畜禽粪便排放、农田废弃物处置、耕种措施及工业废弃污染物农业利用等,造成农业系统中水体—土壤—大气的立体交叉污染。参见杨永坤:《黄河流域农业立体污染综合防治模式研究》,中国农业科学院2010年博士学位论文,第9—11页。

的“末端治理”转向注重污染防治,清洁生产尤为重要。当前占主导地位的行政监管模式倾向事后责任处罚,预警效果不佳。而以食品安全、产品质量等为代表的市场标准,以排污权交易为代表的经济预付、以自愿协议为代表的自主治理,则有利于事先预防,将污染风险控制在最低的发生范围内。

为此,针对农业工业化污染,建议构建以“国家(政府)主导、市场配置、自主治理、司法救济”为框架,涵摄“政府合法监管,农民自主参与,农业经济组织科学筹划,环保组织积极监督”的协同防治体系。在防治理念上,必须改变“资源—产品—污染排放”的传统模式,逐步将“先污染,后治理”的末端治理模式转化为“资源—产品—再生资源”的反馈式循环模式。在防治主体上,以政府为主导,肯定私人主体在农业工业化污染防治中的主体地位,走出农业工业化污染防治限于政府,多方污染单方治理的怪圈。在防治手段上,建立有法治保障的污染防治体系,综合运用立法、执法、司法、市场配置、自主治理等多种手段,以法治的规范性与权威性,切实有效地减少农业工业化给环境保护带来的危害。

四、目前农业工业化污染防治的主体及其能力

1. 国家(政府)

当前我国环境污染治理模式是以政府为主导的管制型模式,该模式以相对集中的城市工业污染为主要目标,经过多年的实施已初见成效,但是其在自然环境和社会环境复杂的农村地区实施起来,则遇到了诸多障碍,主要表现在:

第一,执法依据不充分。主要表现为,其一,有待制定一部全面规范的农村环境保护的专门性法规。其二,当前立法侧重于原则性规定环境保护制度,缺乏可操作性。

第二,执法机构设置不合理。从纵向关系看,环境保护机构从中央到地方是一个倒“金字塔”结构。^[6]我国县级以下的基层环境保护机构设置不健全,基层工作人员少,专业知识和科技水平低。从横向关系看,执法主体与执法权力分散在林业、海洋、水利、矿产资源等10多个部门,难以实施统一监管。^[7]

第三,治污资金不充足。政府主导的治污模式主要依靠财政拨款和专项基金作为资金保障。环

境整治具有周期长,资金投入大,回报率低的特点。虽然政府对农村环境保护的投入持续增长,但是相对自身经济基础薄弱且自然环境复杂的广大农村地区而言,仍是杯水车薪。

第四,执法效果缺乏监督。当前环境保护并未有效实现信息公开和公众参与。加之,农村地区环境保护行政执法人员法治意识不强,受自身利益驱使和机会主义倾向诱发了权力寻租和无作为现象,治污实效低。

2. 农民

农村生态环境是农民赖以生存和发展的基础。作为生活资料和生产条件的依赖,农民比城市居民对环境的依赖程度更高。在关涉农村环境保护的相关法律法规中强调农民参与的主体地位是非常重要的。当前为了实现经济发展,农民支付了高昂的环境成本。在农业生产经营中,农民既是当地环境的侵害者,又是环境权益的受损者。这种矛盾的身份,加上配套制度不健全,导致农民在农村环境保护中未发挥应有作用。主要原因有:

第一,农民环境维权意识不强。大多数环境污染对人体的影响是漫长的、间接的、隐性的,多数农民对优美环境的重要性以及有关农业环保政策和法律认识不足。此外,在维权上的“搭便车”心理,也进一步弱化了环境维权意识。^[8]

第二,农民环境维权能力不足。环境维权具有较强的专业性和技术性,目前广大农民科学知识文化水平不高,无法有效地参与治理的各环节。此外,由于治污周期长,改善慢,环境维权需要大量资金支持,而与之相对的是农村经济发展较为落后,农民生活水平不高,在发展权与环境权发生阶段性冲突时,不得不无奈地选择前者。

第三,农民参与环境维权的制度不健全。保障环境知情权与参与权的基本前提是信息公开。我国环境信息公开制度,尤其是农村地区的环境信息公开制度有待建立和健全。此外,农民通过司法途径来维护环境权益依然存在生态产权缺失、公益诉讼主体不适格等障碍。

3. 农业经济组织

农业经济组织是农村经济活动的重要主体,也是农业工业化过程中农业向纵深发展的主要推动力。近三十年来,农业经济组织在为农村地区经济发展做出贡献的同时,也严重污染着农村地区的生态环境。农业经济组织在制定生产经营战略时,往往以效益最大化为逻辑起点,在决策是否进行环境

保护以及相关投入时,首要考虑的是进行治污导致生产经营方式改变可能损失的发展机会。如何把污染的外部性转化为内部“成本—收益”核算系统,成为引导农业经济组织积极参与生产经营型农业污染防治体系构建的关键一环。^[9]

此外,在农业工业化推进时,当地政府与农业经济组织的关联度增强,存在合作共赢的现实性与可能性。政府迫于日益繁重的治污压力,在产业规划中推行科学发展模式,建立生态与经济良性互动的发展秩序,尝试采纳农业经济组织更能接受的经济工具与自愿协议的方式,在环境保护和经济增长间寻求平衡点。农业经济组织也迫于市场绿色需求和消费者绿色消费的压力,通过推行清洁生产、环境管理、质量认证体系等减少污染排放。事实上,在这一过程中政府可以通过制定相关政策法规,运用经济政策工具约束农业经济组织污染排放的外部性行为,把外部监管转化为内生约束,在履行监管职能的同时,提供适当的公共服务,帮助农业经济组织提高环境治理能力。^[9]

4. 环境保护民间组织

环境保护民间组织是环境保护的重要力量,在国际环境保护领域发展迅猛,影响巨大。^① 1978 年中国环境科学学会成立,这是我国最早发起成立的环保民间组织。经过三十多年的发展,我国环保民间组织已初具规模。^② 但与其蓬勃发展的数量形成鲜明对比的是,环保民间组织在当前农村环境保护方面,并未发挥足够的作用。究其原因,主要有:

第一,我国的环保民间组织存在区域性的缺位,多集中于城市,农村地区极为稀缺。数据显示,由政府发起的环保民间组织活动范围以各省市为主,高校环保社团的活动区域,主要是省、市、县和社区。

第二,环保民间组织普遍资金不足,人才缺乏。当前,只有大约 26% 的环保民间组织有固定的资金来源,28.9% 的组织没有专职人员,46.5% 的组织的专职人员在 1~5 人之间。

第三,环保民间组织在我国环境保护领域地位尴尬,活动方式主要为环保宣传,在环保政策和立法的制定中提供书面建议,缺乏在环保事业中的独立发声通道。

特别指出,近年来自然之友等环保民间组织开始将注意力移至农村地区,不断加强对农村生态环境的关注。《中国环境发展年度报告》是由自然之友编写的反映我国环境与可持续发展领域全局态

势和热点事件的年刊。2009—2013 年,该刊物报道了涉及农村环境问题的热点事件 20 余起,如“防治大面积农业污染刻不容缓(2009)”“家电下乡带来的农村新型污染(2010)”“淮河治污二十年生态仍在恶化中(2013)”。这些报道,揭示了农村环境污染的严峻现实,努力推动环境保护的公众参与,也督促政府认真履行环保职责。

五、农业工业化污染防治体系的法治构建

农村地区日益恶化的生态环境状况,迫使我们 在发展农业经济的同时,尤其是在大力推进农业工业化发展时,必须认真思考通过何种途径有效防治经济发展给农村环境带来的现实的和潜在的危害。法治是治国理政的基本方式。党的十八大后,依法治国的理念进一步深入社会管理创新的各方面。实现环境保护的法治化建构是有效推动农业工业化污染防治的基础与保障。自 1979 年颁布首部环保法律至今,全国人民代表大会及其常委会颁行了 30 余部环保方面的法律法规,但是我国的生态环境质量仍不容乐观。从三十余年环保法律实施的历程看,面对愈加复杂的农业工业化污染防治问题,法治体系的建设应有三大突破。第一,明确环境立法的价值不在于对环境污染的伦理批判,改变传统的重目标、理念,轻手段、方式,推崇价值判断,忽略制度建设的顽疾。^[10] 第二,改变义务性规则与强行性规则主导的环境保护规范体系,合理引入授权性规则与任意性规则。第三,改变环境行政性立法为主的环境保护法律体系,做好环境法与民法、经济法等其他法律部门的有效衔接。

进言之,对以农业工业化污染为代表的新型环

① 绿色和平组织在 30 个国家设立了 43 个分会,地球之友有 51 个国际办事处。西拉俱乐部 1983—1996 年成员从 34.6 万人增加到 50 多万人。世界自然保护联盟 2001 年年收入达到 8900 万瑞士法郎。世界自然基金会 2002 年总收入达到 3.32 亿美元。随着人们对环境问题的综合性和复杂性的认识逐步深化,国际环境非政府组织从过去关注单一的环境问题向综合性问题变化,从关注环境向关注发展问题、人权问题辐射,以建立可持续的生态社会平衡。《国际非政府环境组织逐步壮大》,中国环境网: http://www.cenews.com.cn/xwzx/hq/gjsp/200802/t20080214_218007.html,最后访问:2013 年 9 月 4 日。

② 依据中华环保联合会发布的《2008 中国环保民间组织发展状况报告》,截至当时中国环保民间组织总量已达 3539 家(包括港、澳、台地区),其中由政府发起成立的环保组织 1309 家,学校社团组织 1382 家,“草根”的环保组织有 508 家,国际环保组织驻中国的机构有 90 家。中国环保联合会:《2008 年中国环保民间组织发展状况报告》,第 3 页,以下相关数据均出自该报告。

境污染防治体系的理解,应是一个能动的、开放的、立体的系统。其中基本内容至少包括,其一,经由宪法和环境保护基本法的指引,优化和改善现行环境保护的法律架构,充盈有关农业工业化污染防治的专项性单行法规,完善法制建设;其二,经由法律法规的明确授权,赋予和强化政府的环境监管权力和执法职能,有效实现相关法律法规的运行;其三,经由立法、执法、市场配置、自主治理及司法终裁等综合手段搭建环境治污立体机制。

当前,我国正处在社会经济转型的关键期,各类社会矛盾频发,国家和政府管理职能面临挑战与创新,建立服务型政府,转换政府角色刻不容缓。为此,引入私法逻辑下的排污交易制度,通过市场自由配置功能的合法实现,释放政府部分规制压力,逐步将污染治理负担转变为环境资源,构筑环境治理的双轨模式,即在法治架构下充分发挥政府监管与市场选择两种功能,化解农村地区环境污染造成的巨大压力。在这一过程,还应充分重视农村地区人口自身主动性与积极性的发挥,依照现行法律构建农民参与环境治理的自主模式,鼓励和支持在农业工业化进程中基于传统农村组织转化为新型农业社区后,由于农业社区建立而带来的成员实体权利的扩张及其实现,使之传统农民身份转化为农业社区居民身份后,成为农业环境污染防治的生力军。同时,为保障农民个体或农业社区自主参与环境治理权的实现,还建议配套相应的司法诉讼机制。以此,最终形成在政府和市场双轨模式下,由国家、农民、农业经济组织等多元参与的,通过立法、执法及司法协同实施的多维防治体系。

1. 优化国家(政府)在法律制定与执行上的作用,进一步确立政府在农业工业化污染防治体系中的主导地位 and 基础功能

在农业工业化污染防治中,政府的主导地位不能动摇。基于我国长期以来的社会生活习惯,政府在农村地区具有不可替代的管控作用,由政府主导农村地区的治污事业是上佳选择。在这一过程中政府的任务不仅在于行政监管,更在于推动污染防治的法治框架建设。

在法律制定上,首先,积极推动环境权入宪,环境权作为公民基本人权已得到普遍共识。只有将环境权写入我国宪法才能使环境权在法律体系中居于核心的基础地位,成为环境立法的依据,让一切环境保护活动都围绕环境权展开。

其次,完善农村环境保护法律法规。鉴于农村

生态环境的特殊性,尽快通过专门的农村环境保护法,科学设置环境权利,适度分配环境义务,均衡设定环境责任。同时,依据各地农业工业化的实际情况,制定环境规划、科技运用、污染检测等方面的专项政策法规。

再次,建立和完善环境治理的配套法律制度。譬如建立生态产权制度,按照我国现行法律,虽然自然资源归国家所有的概念非常明确,但其使用权、收益权等都较模糊。只有当环境资源的产权归属在法律规定和实际运用上均明晰后,对那些付出代价而使他人受益的主体,应给予补偿;反之,对那些享受环境外溢收益而使他人转移成本的,应支付对价。^[11]完善环境信息公开制度,从程序上保障公众对环境问题的知情权;完善农村环境监测体制,制定科学的环境监测标准和合理的环境监测责任,以防为主,防治结合。

在法律实施上,首先,加强农村环境保护机构的职能建设,依据农村特殊的社会组织结构建立切实有效的环保执法网络。其次,提高农村执法队伍的素质,吸引优秀人才参与农村环境治理,对相关执法人员进行定期的法律和专业知识培训。同时,针对不同地域环境和不同产业集群,聘请相关领域的专家配合环境污染的防治工作。最后,建立环境保护问责制度。对以发展农业经济为名,导致生态持续恶化,污染事故频发的区域,要追究相关行政首长和直接责任人的法律责任,将农村环境保护绩效纳入当地政府考核目标体系。

2. 构筑与政府职能相对应的,以市场自由配置为基础的私法系统,适当释放政府规制压力,搭建双轨治理模式

随着公民环保意识的增强和政府对环境污染防治的重视,排污权已成为一种重要的稀缺性资源。在美国,碳排放权是一种具有金融衍生品性质的用益物权和环境权,碳排放权期货和期权等金融衍生品已在欧洲气候交易所和芝加哥气候交易所进行交易。这意味着在实践上已经将生态价值转换为可度量的经济价值,从而使之成为物的经济价值的一部分,以市场交易的形式促进有限环境容量的有效利用。^[12]

在农业工业化中,通过产业集群与规模效应,农村地区的污染主体会产生聚集,受市场化因素的影响增强。主要应用于城市污染防治领域的经济工具,在进行严格的法律规范后也能运用于农村环境保护事业上。比如,可以运用排污权交易、排污

税(费)、环境债券等环境经济手段,建立污染防治的市场化投融资制度,也可以对污染治理公共服务进行外包,引导社会资金参与环境保护基础设施的建设和运营,并根据不同的经营模式的成本效益采取灵活的市场经济政策。

与工业污染的排污权交易制度相比,在农业工业化中的排污权交易应当制定更为细致的法律制度作为其运行的外部性保障。首先,依法确定排污的种类。《京都议定书》规定,对发达国家限制排放的碳的标的物有六类:六氟化硫、二氧化碳、全氟化碳、氧化亚氮、甲烷和氢氟碳化物。在农业工业化领域,面对新技术的运用与新品种的培植,生物性污染物尤为值得警惕。其次,严格规定排污权的初始分配。政府可以采用行政许可的方式,确认农业生产企业、农民专业合作社等农业经济组织作为排污权交易的合法主体。初始分配应当遵循公平、公正、公开的原则,针对不同主体的生产规模、技术水平等客观因素,采取无偿配给、奖励、拍卖等分配方式,合理设计配给单位和额度。落实可持续发展战略,执行少排、慎排的环境政策,逐步减少排污权设置的总量。再次,健全排污权交易制度。设立统一的排污权交易市场,在充分尊重市场定价机制的同时,完善排污权交易程序。最后,强化对排污权市场交易的监管。成立专业的市场监管部门,依法对排污权交易主体、排污权的交易流程、排污权的使用等环节进行持续监督,规范排污权交易。

3. 依法构建社区自主治理模式,充分发挥“公众参与”的能量

2007年我国颁布了《关于加强农村环境保护工作的意见》,明确提出农村环境保护的基本原则是“政府主导,公众参与”,倡导在农村环境治理中建立公众参与机制。此处的“公众参与”不仅指向农民与政府的默契配合与良性互动,也应包括建立自治组织,维护和谐共生的环境秩序。

自主治理模式是人类长期生活而形成的机制,由于为足够多的人所采用,从而成为传统并被保持下去,并通行于由个体而组成的共同体。^[13]自治组织是建立在个体成员相互信任、道德和利他行为等社会资源基础上的,常见的自治组织有社区、村庄等。自主治理是典型的协商民主模式,其在环境治理中具有三个基本优势:第一,自主治理无须借助外部强制力。第二,自主治理是个体间的合作博弈,促成“合作解”的一种制度安排。第三,自主治理基于个体之间的熟悉与信任,运行过程节约沟通

成本,富有效率。

农业工业化使得传统农村组织结构和经济结构产生显著变化。农村组织结构由分散的自然村落被整合为一个个社区。在市场化的冲击下,农村出现了以农业合作社为代表的新的生产者集合。这类以农业生产经营为纽带的社区组织相对以往的自然农村,其边界相对清晰,边界内的自然资源便于统计。同时,作为一个相对独立的区域,机构设置更为健全,社区成员在心理上具有归属感与认同感。在此基础上,通过协商民主的方式建立社区内自然资源与环境治理的秩序,将环境保护的个人行为聚化为一种集体行动具有现实性与可行性。由此,可以增强成员治理环境的自觉性,也便于行政机关加以指导与监督。这些变化为环境污染在农业社区内自主治理奠定了基础。

事实上,我国《宪法》《村民委员会组织法》《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》等已部分规定了社区应当具有的管理功能、服务功能与保障功能,其中明确指出合理利用自然资源,保护和改善生态环境职能。基于此,可利用现行法律法规,在合法授权的范围内由在农业工业化中不断产生的农业社区来制定软法以实现农业社区环境的有效治理。

4. 重视农村地区环境权利的司法救济,形成从立法、执法到司法的立体保护结构

无救济则无权利,司法救济是权利保障的最后一道防线。由环境污染导致的诉讼可分两类:一是由环境私益受损引起的私人侵权之诉;二是由环境公益受损引起的环境公益诉讼。以美国为例,由于环境保护的公共性,目前对环境侵权司法救济的途径更多依赖环境公益诉讼。自上世纪七十年代,美国法院在处理服务团体诉坎普案、塞拉俱乐部诉莫顿案以及杜克电力公司诉卡罗莱纳环境研究小组案等案件时,不再以法律上保障的权利受侵害作为原告享有起诉权的要件,只要求原告受到“实际上的损害(injury in fact)”便可提起诉讼。以上判例逐步确立了美国环境公益诉讼的基本制度,从而使司法在环境侵权中确立了主要救济途径的地位。

在我国,环境公益诉讼虽然有一定的发展,但是阻力重重。首先,在法律制度上,我国环境法治建设起步晚,以环境权为核心的权利体系尚未健全。侵权责任法等相关规定中的环境责任条款适用范围窄,民事诉讼法中环境公益诉讼也刚刚起步,在诉讼主体资格、诉讼程序等方面仍需进行理

论研究和实践探索。其次,在社会环境上,尤其是农村地区仍是以道德伦理为基础的熟人社会,以和为贵的传统法律文化也使调解或私了成为农村地区普遍适用的纠纷解决方式。

在农业工业化中,随着农村地区经济生产方式和社会结构的转变,熟人社会道德伦理的纽带转化为现代社会法治规则的调控,同时农民法治意识的增强以及相关环境法制的不断完善,为当事方选择通过司法途径解决环境纠纷提供了可能性和现实性,司法救济在解决农村污染防治问题上的优势逐渐显现。环境保护事业专业性较强,当其发生在农业工业化时则体现出更强的复合性。司法机构利用长期办案形成的法律经验和专业素养,结合农业领域和环境保护领域的专业人才和技术资源,能较好地对环境纠纷案件以客观公正、专业有效的裁判,合理合法分配权利、义务与责任,避免个人利己主义和政府角色错位在经济效益和环境正义中的摇摆,公平合理地解决农业工业化中发生的各类环境纠纷,为切实有效构建多元参与、多维推进的农业工业化污染防治体系确立最后保障。

参考文献:

- [1] 张晓文. 我国农村环境保护立法理论基础探析[J]. 农业经济, 2013(1).
- [2] 刘茂松. 洞庭湖区农业工业化战略研究——论农业主

- 产地区的农业现代化道路[J]. 武陵学刊, 2011(6).
- [3] 王德成, 张领先, 李安宁. 我国农业机械化宏观研究的态势分析[J]. 农机化研究, 2005(6).
- [4] 张月群, 李群. 新中国前30年农业机械化发展及其当代启示[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2012(4).
- [5] 彭新宇. 构建农业工业化污染防治机制[J]. 环境保护与循环经济, 2009(11).
- [6] 康洪, 彭振斌, 康琼. 农民参与是实现农村环境管理的重要途径[J]. 农业现代化研究, 2009(5).
- [7] 胡双发, 王国平. 政府环境管理模式与农村环境保护的不兼容性分析[J]. 贵州社会科学, 2008(5).
- [8] 曾丽红. 我国环境规制的失灵及其治理[J]. 吉首大学学报: 社会科学版, 2013(4).
- [9] 朱德米. 地方政府与企业环境治理合作关系的形成——以太湖流域水污染防治为例[J]. 上海行政学院学报, 2010(1).
- [10] 巩固. 环境法律观检讨[J]. 法学研究, 2011(6).
- [11] 李靓. 农村环境污染制度性因素的分析[J]. 调研世界, 2011(7).
- [12] 胡珀. 论我国碳交易法律制度的完善[J]. 湖南社会科学, 2013(2).
- [13] 李颖明, 宋建新, 黄宝荣, 等. 农村环境自主治理模式的研究路径分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2011(1).

(责任编辑: 刘浩)

Coordinative Prevention and Remedy System for Agricultural Industrialization Pollution under Rule of Law

CHEN Bing

(School of Law, Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: During the key period of transformation of the current agricultural industry to depth and modern agriculture, it is the only route for us to choose the agricultural industrialization. Agricultural industrialization is characterized by the mechanization and technologization of farming production. While boosting the agricultural development, agricultural industrialization has also spawned a lot of internal environmental pollution hazards. Such an environmental risk is different from the threats caused by traditional agricultural pollution and urban industrialization pollution, and thus possesses a new challenge to the effective prevention measures. Based on the analysis of the effective prevention and its operation methods for the agricultural industrialization pollution in China, this paper suggests that a multi-judicial and coordinated prevention and control system supported by multi-social initiatives and enthusiasms and guaranteed by law be established including state government guidance, market allocation, autonomous governance, and judicial aid.

Key words: Rule of Law; Agricultural Industrialization; Agricultural Industrialization Pollution; Coordinated Prevention and Control System