

Protection of Agricultural Ecological Environment Rights: Transformation from Civil Legal Liability to Administrative Legal Obligations

Yueying Wang

Law School of Yili Normal University, Yining, Xinjiang, 835000, China

Abstract

Currently, China's economy is in a stage of high-quality development. Expanding economic development space cannot ignore the development and protection of the ecological environment, and the role of agricultural ecological environment cannot be ignored. However, in the legal protection system of agricultural ecological environment rights, "the systematization of the legal system needs to be improved" "there are defects in the law enforcement system" "the implementation of legislative concepts is not in place", and "the lack of environmental awareness among farmers" has constrained the development of China's agricultural ecological environment rights protection work, limiting the sustainable development of agricultural ecological environment. Based on the analysis of the mechanism of interests and benefits, the theory of farmers' environmental rights, and the theory of sustainable development, combined with the application of circular economy and clean production, it is necessary to transform the protection of agricultural ecological rights from civil legal liability to administrative legal obligation, and improve the legal system of agricultural ecological environment protection, law enforcement and supervision, and citizen legal awareness.

Keywords

agricultural ecological environment; systematization of legal system; sustainable development

农业生态环境权保障：从民事法律责任到行政法律义务的转化

王月英

伊犁师范大学法学院，中国·新疆 伊宁 835000

摘 要

目前中国经济处于高质量发展阶段，拓宽经济发展空间无法忽视对生态环境的开发与保护，其中不可忽视农业生态环境的作用。但在农业生态环境权法律保障制度中“法律制度体系化有待提高”“执法体制存在缺陷”“立法理念落实不到位”“农民环保意识欠缺”制约了中国农业生态环境权保障工作的开展，限制农业生态环境可持续发展。基于利益与利益机制、农民环境权理论、可持续发展理论分析，结合循环经济与清洁生产的应用对中国农业生态环境权保护的启示，因此对农业生态环境权保障需从民事法律责任到行政法律义务转化，从“农业生态环境保护的法律体系”“执法与监管力度”“公民法律意识”进行完善。

关键词

农业生态环境；法律制度体系化；可持续发展

1 农业生态环境权理论分析

农业生态环境概念的表述在学理上有所差异，有的学者认为农业生态环境是指影响农业生产与可持续发展的水资源、土地资源、生物资源以及气候资源等要素的总成，也有学者将农业生态环境等同于农业环境对其进行定义。在中

国安徽省制定的《农业生态环境保护条例》中规定农业生态环境即“农业生物赖以生存和繁衍的各种天然和人工改造的自然因素的总和”。虽然存在定义上的区别，但主要构成要素是一致的，即影响农业生物正常生活的各种自然环境因素总和^[1]。

结合农业生态环境的概念可知，自然要素是农业生态环境的核心要素。在部分地方性法规中，如《安徽省农业生态环境保护条例》对农业生态环境的定义和《山东省农业环境保护条例》对农业环境的定义有着异曲同工之妙。农业环境似乎等同于农业生态环境，但农业环境与农业生态环境属

【课题项目】伊犁师范大学校级课题《土地集体所有制农民基本权利保障研究》（项目编号：2020YSY011）。

【作者简介】王月英（1986-），女，中国山东青岛人，硕士，讲师，从事宪法学与行政法学研究。

于从属关系。前者既是农业活动的物质基础,也是人类劳动对象之一,不仅有土壤、水、大气等自然条件,还涉及诸多人文、社会、经济等方面。后者农业生态环境中关键的要素包括水体要素、土地资源要素以及大气资源要素。衡量农业生态环境的质量要落脚到自然要素之中。相反,衡量农业环境的质量则要综合考量各种因素。

2 中国农业生态环境保护现状与存在的问题

2.1 中国农业生态环境保护现状

《宪法》作为根本大法,第二十六条强调国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害,其中当然也包括农业生态环境。《中华人民共和国环境保护法》是中国环境保护的一部基本法律,其中第三十二条国家需要在大气、水、土壤污染防治方面建立四项重要制度、第三十三条人民政府加强对农业环境保护、第四十九条预防农业环境污染等规定对农业生态环境保护提供指导。《中华人民共和国农业法》第八章规定了“农业资源和农业环境保护”。《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国土壤污染防治法》《中华人民共和国大气污染防治法》三部针对生态环境因素制定的代表性法律,不仅规定相关领域环保、生态建设等方面问题,还对农业生态环境保护发挥了重要作用^[2]。

中国出台了一系列配套的行政法规,环境行政法规在中国环境立法体系中占有重要地位。如《农药管理条例》和《农作物病虫害防治条例》它们第一条制定目的之一是农业生态环境的保护。

当前,一方面中国存在一部分以“农业生态环境”为名称的地方性法规,包括《江苏省农业生态环境保护条例》《江西省农业生态环境保护条例》《福建省农业生态环境保护条例》,这些省级地方性法规制定时间早,主要以原则性条款为主,具体应用问题规定较少。另一方面,也存在着直接或间接涉及农业生态环境保护的地方性法规。以污染防治为例,中国宁夏回族自治区、浙江省、内蒙古自治区、山东省、四川省、广西壮族自治区、甘肃省、陕西省、山西省、贵州省、广东省、江苏省、河北省、河南省、福建省等地均颁布了固体废物污染环境防治条例就农业固体废物做出专章规定。在促进循环经济发展方面,甘肃省因地制宜,将加强农业生态环境保护写进该省循环经济促进条例第四章第三十八条中^[3]。

另外,不能忽视有关农业生态环境保护的地方政府规章作用,以农业生产中肥料管理为例,《甘肃省肥料管理办法》和《浙江省肥料登记和使用办法》第一条都关注到保护农业生态环境,促进农业可持续发展。

中国农业生态环境保护立法基本原则普遍应用以下几个方面:

①防治结合、综合治理原则。这一原则是当前中国环境保护法确立并被普遍遵循的基本原则,强调事前治理的

必要性并为具体农业生态环境保护措施的制定确立了基本方向。

②农业生态环境损害负担原则。这一原则强调对农业生态环境损害的责任承担问题,农业生态环境的责任主体通常并不是“身兼数职”,污染者、开发者、利用者和破坏者多数情况下需要各自担责,结合中国农业生态环境保护援引具体的法律制度可以发现,在法条表述上并非都援引环境法确立的基本原则。因此将农业生态环境责任承担方面的基本原则归纳为其概括为农业生态环境损害负担原则。

③公众参与原则。公众参与环境保护、生态治理全过程体现出公民在农业生态环境保护中的主体地位。不论从环保政策理念的传统、国际的发展趋势、国内的实践基础和需求而言,还是从法律基本原则相较于零散的具体制度的优点而言,公众参与上升为中国环境保护的一项基本原则是必然结果,这一原则确定了环境保护是公民的权利和义务,要求每一个公民要参与到环境保护的事业中,因此在农业生态环境保护过程中要强调公众参与原则^[4]。

2.2 中国农业生态环境保护的法律措施

政府在中国农业生态环境保护过程中常扮演“主人翁”角色,作为宏观经济政策的制定者和实施者,政府要对农业主体的生产经营活动进行管理监督,及时对农业生产主体予以适当保护,严格履行行政执法和行政救济职责,协调农业生态环境和农业经济效益之间的平衡发展。在农业生态环境保护中,各级环境行政主管部门实施监督管理权,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,对危害农业生态环境的行为进行经济处罚。在地方性农业生态环境立法的相关条例中,对涉及政府农业生态环境保护职责方面也存在一系列然的规定。

2.3 中国农业生态环境保护法律制度存在的问题

2.3.1 农业生态环境保护立法欠缺体系化思维

中国虽然目前已形成以环境保护法为基础的农业生态环境保护的法律体系,但缺少一部专门性的法律制度,这会对农业生态环境的保护在法律适用上带来一定难度。首先,缺少专门化的法律保障致使农业生态环境的法律条文过于分散化无形中增加了检索难度。其次,农业生态环境的法律规定上会出现矛盾、抵触、割裂与分离现象^[5]。

2.3.2 农业生态环境保护执法体制存在缺陷

执法主体方面,各级政府发挥着至关重要的作用,因为农业生态环境涉及的问题通常是多要素的,参与管理的政府部门可能是多元化的,例如在土地管理中主要以自然资源主管部门为主,如果涉及农村宅基地管理问题时,农业农村行政主管部门也会有权管理。因此会出现多个部门分工不明确责任主体模糊、无人监管、重复执法等诸多问题。

执法程序方面,环境领域的立法中行政机关与公民处于不平等地位,行政机关在环境执法过程中常享有较大的自主决定权,行政机关作为管理者解决环境问题也常依赖行政

处罚权。同时,环境类案件的执法具有一定专业性,在证据认定、损害鉴定等方面需要具备一定专业知识,公民很难在没有专业知识和仅仅掌握有限案件信息的情况下对案件作出有效的监督,缺乏行之有效的环境行政监督体制,最终会影响环境执法的公平正义。执法责任承担方面,虽然涉及政府农业生态环境保护职责方面有一系列的应然规定,但在法律责任的规定中对政府不作为的责任是不明确的,滥用职权时应承担何种责任也是模糊的。

2.3.3 农业生态环境保护的立法理念落实不到位

农业生态环境的立法需要坚持“以人民为中心”的发展理念,似乎体现出一种“人类中心主义”的倾向,在环境保护领域,坚持“以人民为中心”强调的是一种以人民为中心的作用与“人类中心主义”是不同的解析。首先,从两者的内容上看,人类中心主义理念是环境伦理学的概念,指以人自身出发考虑环境问题,强调人在保护自然中的中心作用,忽视非人类的物种和生态系统具有的内在价值。例如我们使用过度使用农药杀死农田中的蚊虫,看似人类改变自然环境营造和谐的农田系统,实则没有考虑其他物种和农田系统的运行规律,造成土壤污染,破坏了原有的生物链。“以人民为中心”指的是在全面依法治国各领域和全过程努力做到体现人民利益、反映人民意愿、维护人民权益、增进人民福祉^[6]。

在环境保护领域,坚持“以人民为中心”在立法层面思考的是如何保护公众的环境权利,最具代表性的是环境保护法中关注公众参与,如规定环境影响评价过程中要吸收公众意见、公民可以举报破坏环境行为以及环境民事公益诉讼制度。

3 农业生态环境保护的新发展机遇

3.1 循环经济的良性发展成为保护农业生态环境新动力

农业循环经济倡导与生态环境和谐发展,是农业生态的继承与发展,是农业生态理论的进一步落实。其将“经济活动组织成为‘农业资源→农产品→再生资源→再生产品’的反馈式流程”,将生产中的资源合理利用,对生态环境中的自然因素产生最小的损害,最终达到一种资源的可持续使用^[7]。

在中国,针对推动循环经济发展颁布了《中华人民共和国循环经济促进法》(以下简称《循环经济促进法》),对提高资源再利用、推动经济与环境效益协调发展的作用明显,发挥了良好的法律效能。从利益与利益机制来看,《循环经济促进法》兼顾了个人利益、社会利益与公共利益。《循环经济促进法》保护的经济利益其实针对个人的,而保护的环境利益则是面向社会与公共的,侧重经济的循环运行同时又平衡好生态效益。从可持续发展理念来看,它的基本内涵是循环往复、永续利用,把人类看作共时性的共同体,把资

源看作共同的物质财富,这实际上是兼顾了当代人与后代人的共同利益。《循环经济促进法》保护了代际利益,为生态环境可持续发展提供了动力。

3.2 清洁生产的农业生产方式助推农业生态环境的保护

农业生产过程中改用清洁生产的技术措施以及采用资源循环利用的生产技术,将提高资源利用率,减少环境污染,由此实现环境的可持续发展。中国现行《中华人民共和国清洁生产促进法》(以下简称《清洁生产促进法》)中体现农业清洁生产内容主要包括:在农业清洁生产的推行方面涉及第十三条、第十四条、第十六条;在农业清洁生产的实施方面涉及第十八条至第二十二条。从利益与利益机制来看,《清洁生产促进法》是公益与私益平衡之法。法律运行中公益与私益的协调是不可忽视的核心,清洁生产强调减少环境污染保护公共利益,在有限的空间内农业主体个人利益和社会、公共利益发生冲突矛盾时,为解决农业生产的同时保护环境提供解决途径。从可持续发展理念来看,与循环经济一样都兼顾代际利益的问题,为生态环境提供保护^[8]。

要全面推进乡村振兴,首先要坚持农业农村优先发展。各地区结合自身农业发展优势的同时配套相关的清洁生产方式,不仅对于保护当前农业资源有积极作用,而且对于提升农业生产效率,提高农产品质量,带动农业经济高质量发展也有重要意义。

3.3 循环经济与清洁生产应用对农业生态环境保护的启示

为推动循环经济与清洁生产,中国颁布了配套的专门性单行法律。循环经济与清洁生产的基本法律概念等基本法律理论较为全面统一,同时,设立相应操作性法律条文规定也减少了法律适用空白或者规范矛盾冲突的情况。

一定程度上提高了公民参与积极性与法律保护意识。农业生态环境保护体现更多是公民义务层面要求,加之农民自身对生态环境保护的意识缺乏,激发其自觉意识难度比较大,因此在完善农业生态环境保护的法律制度时不可忽视公民意识层面的问题。

建立在先进的生态农业技术基础上,充分利用关于保护环境的优惠政策,适当完善有关科技创新方面的法律制度,提高资源利用效率,对于实现农业资源可循环利用,农业的可持续发展目标意义重大。

4 中国农业生态环境保护法律制度的完善措施

结合利益与利益机制、农民环境权理论、可持续发展理论分析以及循环经济与清洁生产的应用对中国农业生态环境保护的启示,中国农业生态环境保护的法律制度的完善可以从以下几方面进行。

4.1 构建独立的农业生态环境保护法律体系

首先,要制定全面有序的农业生态环境保护法律制度。

中国可借鉴瑞典的做法构建一部农业生态环境保护单行法弥补在立法方面存在的空白以及规范其中矛盾冲突的问题。

一方面,切实执行农业生态环境保护要提高相关原则性规定的操作性。另外,要规范地方性法规的制定,突出相应的重点,根据各地的不同实际,针对当地农业生态环境的特点,制定相应的规范性法律文件。

4.2 加强农业生态环境保护执法与监管力度

加强农业生态环境保护执法,完善配套执法体制,为农业生态环境保护的执法提供法律保障。充分掌握案件信息,打通信息获取通道,更好地发挥监督职能。而对于行政机关来说,要尽量避免出现滥用自由决定权的现象,对于涉嫌重大环境污染犯罪,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。要建立农业生态环境保护问责制度。对于玩忽职守、失职渎职甚至滥用职权的相关执法工作人员要严格追究其责任。

4.3 增强公民对保护农业生态环境的法律意识

农民是农业生产的主体,农民也是农业生态环境保护的主力,农民综合素质水平关系到农村生态环境的好坏。因此,必须充分普及生态环境保护法律知识,开展相关农业生态环境保护技能培训。各地政府可以结合各地区实际情况开展农业生态环境保护的宣讲活动,利用宣传栏、网络、广播、宣传手册等方式宣传农业生态环境保护的国家政策、法律知识。各地方可以开设生态环境保护培训课程和开展相关专题讲座,加强农民的生态技能水平,对保护农业生态环境有正向作用的主体予以适当激励。充分调动农民参与生态环境保护的主观能动性,努力创设保护农业生态环境的实现条件,提高全民保护环境的自觉性及可行性,为环境执法创造良好的社会环境。

5 结语

保护农业生态环境是人类在瞬息万变的农业生态环境中寻求美好生活的保障,完善农业生态环境保护法律制度是对人类保护行为树立起理性的标准和规范。基于中国农业生态环境原则性法律条文分散化、执法主体及责任模糊问题,结合循环经济与清洁生产的应用对中国农业生态环境保护的启示,提出立法者制定操作性更强的法律规范、执法部门有效落实监督机制以及农业生态环境保护问责机制措施,以此加强对农业生态环境保护法律制度的完善,实现个人利益、社会利益与公共利益的协调,增强公民保护农业生态环境的法律意识,助推农业生态环境可持续发展。

参考文献

- [1] 中央宣传部,中国法学会编写组.习近平法治思想概论[M].北京:高等教育出版社,2021.
- [2] 吴卫星.环境权在中国环境法典中的证成与展开[J].现代法学,2022(3).
- [3] 吕忠梅.发现环境法典的逻辑主线:可持续发展[J].法律科学(西北政法大学学报),2022.
- [4] 韩孟菊.农业生态环境保护的法律问题研究[J].农业经济,2020(2).
- [5] 阴玥,徐衍.可持续发展背景下农业循环经济发展模式优化研究[J].农业经济,2022(8).
- [6] 张忠民,侯志强.环境法典中绿色发展理念的融入与表达——以《循环经济促进法》修订为视角[J].东南大学学报,2022(5).
- [7] 王筱萍,刘文华.农业循环经济分层绿色融资模式研究[J].经济问题,2020(2).
- [8] 刘维.基于优质棉基地建设的新疆棉花产业高质量发展实现路径研究[D].石河子:石河子大学,2021.