我国发展循环农业的法律对策研究

赵华, 王玉蓉, 张荣荣 (甘肃农业大学人文学院, 甘肃兰州 730070)

摘要 通过分析循环农业的概念、现状、外国循环农业的法律现状, 总结我国循环农业发展中存在的法律问题, 并从立法、执法、监管等方面提出了一些具有实践意义的法律对策, 以促进循环农业的有序、快速发展。

关键词 循环农业; 问题; 法律对策

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)19-335-03

Study on Legal Countermeasures for Developing Circular Agriculture in China

ZHAO Hua, WANG Yu-rong, ZHANG Rong-rong (College of Humanities of Gansu Agricultural University, Lanzhou, Gansu 730070)

Abstract By analyzing the concept of circular agriculture, the status quo, the legal status of foreign circular agriculture, the legal problems exist in China's circular agriculture development were summarized, and some legal countermeasures with practical significance were put forward from legislation, law enforcement, regulatory and other aspects, in order to promote orderly and rapid development of circular agriculture.

Key words Circular agriculture; Issue; Legal countermeasures

1 循环农业概述

在 20 世纪 60 年代, 美国经济学家波尔丁提出了“循环经济”一词^[1]。它突破了传统工业的“自然资源到产品再到废物排放”的线形流程模式, 是一种尊重和保护环境的经济发展新模式。

循环农业是循环经济的组成部分, 是实现农业可持续发展的有效途径。循环农业遵循生态系统和经济活动运行的基本规律, 追求经济与生态协调发展, 以绿色 GDP 核算为标准, 以可持续发展评估体系为导向^[2], 注重在农业生产的体系中运用循环经济理念, 运用能量高效转化原理和物质高效循环原理, 通过调整农产品从生产到消费的各个环节, 实现资源的循环利用和农业生产活动对环境的最小污染, 是一种高效的农业生产模式^[3]。与传统农业相比, 循环农业有其独特的优势^[4]: ①传统的农业生产形式是单向的, 即“资源—农产品—废弃物排放”; 而循环农业则是“农业资源—农产品—再生资源”的循环式流程, 与自然环境相协调。②传统农业表现出高消耗、高排放、低效能等特征, 对农业资源的利用是一次性的, 会产生大量的废弃物和污染物。但是循环农业循环持久地利用农业资源, 具有低耗能、高效益、低污染等特征, 农业生产活动对自然环境的破坏降低到尽可能小的程度。③实现了农业清洁生产, 转变了粗放型的农业增长方式和农产品消费方式, 符合可持续发展的要求。④是生态农业, 遵循生态规律, 寻求农业与生态环境之间的和谐发展。⑤是产业化农业, 实现循环农业需构建合理的农业产业化体系。⑥是精确化农业, 以优化农业生产系统管理为基础, 因地制宜, 不同水平的生产要素投入不同。⑦通过构建农业生产的循环系统, 遵循资源的低投入和循环利用, 尽可能地减少投入的资源和废物的排放, 最终建成资源节约型、环境友好型的农业生产体系。

2 外国循环农业的法律现状

目前, 国外已将循环经济应用于农业, 并有专门的循环农业法律和相关的法律来规范循环农业的实施与发展^[5]。

日本已经建立完善的循环农业法律法规, 如《可持续农业法》、《堆肥品质管理法》、《食品循环资源再生利用促进法》等。20 世纪末颁布了《可持续农业法》, 该法的核心目的是引进高效益与可持续性的农业生产方式, 确保农业生产与自然环境相协调, 实现农业可持续发展。在《堆肥品质管理法》中明确规定了农业生产使用标准化、高效减量的肥料、农药等。

德国是世界上最早实施循环经济并开始建立相关法制的国家。德国曾经是大量使用化肥、农药的国家, 环境污染严重。为解决这些问题, 德国对农业生产的各个环节都制定了以循环经济为导向的法律法规, 对农用地、水流、耕作制度、农产品质量等各个方面做出了详细、严格规定。

瑞典在保护农业生态环境、实施循环农业、促进农业可持续发展方面, 以“生产者责任制”为根本原则。20 世纪末, 瑞典颁布了《农业环保法》, 对化肥、除草剂、除虫剂、水资源等的使用做出了规定, 明确了污染者补偿、保护生态原则。并在法规中强调政府的监督作用, 现在瑞典的农业活动都必须遵循环保法的规定。

西班牙于 20 世纪 80 年代末开始生态农业生产法制化, 以 1989 年通过的《生态农业属名条例》为标志。该国关于生态农业方面的法律法规, 包括三部分, 即欧盟法、国家法和地方法, 规定了生态农业的发展。1991 年通过的《关于生态农业生产及其相关产品标准》, 规定生态农业与生态牧业产品从生产、加工、包装、到标签的各个环节都要遵从生态化、循环化、可持续化。

3 我国循环农业的发展现状及存在的法律问题

3.1 现状

3.1.1 中国循环农业的发展现状。由于我国目前工业化程度还比较低, 发展水平不高, 生产技术相对滞后, 无法大规模的推广先进的生产方式和提供前沿的工业设备, 主要的农业生产是间作、套种, 重点是节地、节水和农业废弃物再利用。

基金项目 论文为国家社科基金项目“西北欠发达地区发展循环农业的法律制度建设研究”成果, 项目批准号 10BFX079。

作者简介 赵华(1975-), 女, 湖南邵东人, 副教授, 博士, 硕士生导师, 从事方向法学与农业法研究。

收稿日期 2015-05-11

总体而言,我国循环农业的发展水平还是很低,存在着如下几个问题^[6]:①实施循环农业的观念缺失。农民一般只注重短期利益而不重视对农业生态环境的保护;一些地方领导尚不重视循环农业体系的构建,宣传缺乏力度。导致农业生产中资源浪费、生态环境破坏和污染等问题日益严重,严重制约循环农业的发展。②财政支农资金短缺。由于我国的循环农业还处于初级阶段,需要投入大量的资金建设相应的配套设施。但是,目前国家财政支农资金却远远不能满足循环农业发展的基本需求。③农业科技支撑体系不完善。循环农业遵循“减量化、再利用、再循环、可控化”的原则,需要减少资源投入,加强高科技投入,具体实施中需要先进的科学技术作为保障,由于目前我国的农业科技支撑体系不完善,严重制约了循环农业的发展。

3.1.2 我国循环农业的法律现状。

3.1.2.1 立法层面。循环农业在中国的发展才刚刚起步,相关法律体系建设还不够完善。受循环经济发展水平和立法水平的制约,循环农业的法制建设还存在着大量的空白。虽然现行的法律法规中有一些关于循环农业的内容,但还很不全面、不系统。如我国2009年1月开始实施的《中华人民共和国循环经济促进法》,该法仅在第24条有关于实施循环农业的规定,且该规定比较笼统,可操作性不强。2012年修正的《中华人民共和国清洁生产促进法》,仅在第22条有关于实施循环农业的规定,但此规定也仅仅是原则性的。我国的循环农业立法不完善,表现如下:①义务性规范多,权利性规范少。在许多立法中,比较注重规定农业劳动者和农业生产经营组织的义务,而没有或是较少的规定他们应享有的权利。②立法严重滞后,无法适应循环农业的发展要求。有关循环农业的立法不仅种类有限,覆盖面窄,而且数量少,可操作性差^[7]。我国的循环农业立法同发达国家相比,仍处于思想指导阶段,并未落实于实践之中,缺乏专门的循环农业法规,没有形成完备的循环农业立法体系。相对循环农业的发展,我国循环农业的立法已经滞后。

3.1.2.2 执法层面。虽然我国目前已有的一些法律条文中已经有了关于循环农业发展的规定,但这些规定并没有得到很好的贯彻执行。究其原因,一是执法主体不明确,权责交叉导致出现空白的执法空间。如《中华人民共和国循环经济促进法》第二十四条规定:县级以上人民政府及其农业等主管部门应当推进土地集约利用,鼓励和支持农业生产者采用节水、节肥、节药的先进种植、养殖和灌溉技术,推动农业机械节能,优先发展生态农业;《中华人民共和国农业法》第八十七条第二款规定:县级以上人民政府农业行政主管部门和有关行政主管部门应当加强规划、指导、管理、协调、监督、服务职责,依法行政,公正执法。从规定可以看出,执法主体为县级以上人民政府及其农业等主管部门和有关部门,并未明确规定一个专门的执行法律的主体,主体过多导致权责不明确,出现相互推诿等情况,不利于循环农业的实施。二是执法理念的缺失。由于循环农业的相关规定的可操作性不强,强制力弱,造成了部分执法人员执法不严,措施不当,消

极执行。有的执法人员法律素养较低,工作态度不端正,作风拖拉,存在不主动、不积极的现象,既不分析当地的实际情况,也不调查执行中可能出现的问题,没有因地制宜,导致盲目实施,无法促进循环农业的发展。三是循环农业的发展是以政策为主导,强制力和稳定性较差,无法有力地促进发展。

3.1.2.3 监督层面。法律监督的实施有赖于完善的法律监督体系。我国实施循环农业的法律监督不健全、不完善,对不依法实施循环农业的地方政府机构及其责任人及违法使用循环农业发展资金等主体都没有设定严格的行政责任及相应的刑事责任;而对骗取循环农业发展资金的单位和个人也没有设定严格的法律责任。总之,中国循环农业在法律监督层面上尚未具体化、制度化、规范化,使得相关的法律监督形同虚设。

3.2 存在的法律问题

3.2.1 缺乏专门的法律规范。虽然中国于2009年颁布实施了《中华人民共和国循环经济促进法》,但该法是一部综合性法律,涉及的领域较为广泛,并没有针对发展循环农业的提出具体措施,只规定了一些较宏观的、具有指导意义的条文。循环农业的发展需要经济、社会和农业等各个领域的协调发展,因此需要专门的法律作为支撑和保障^[8]。循环农业的发展与完善需要健全的法律法规,只有加强对循环农业的法律规制,明确主体的法律地位和运作程序,才能保障循环农业顺利进行、促使管理部门依法行政,保障循环农业持续、健康的发展。

3.2.2 现行法律法规可操作性不强。目前,我国已出台了一些相关的法律法规,初步建立了循环农业法制体系。我国已有的与循环农业有关的法律主要有五部,即:《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《中华人民共和国清洁生产促进法》、《中华人民共和国可再生能源法》、《中华人民共和国循环经济促进法》和《中华人民共和国农业法》。《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第十九条第二款规定:使用农用薄膜的单位和个人,应当采取回收利用等措施,防止或者减少农用薄膜对环境的污染。《中华人民共和国清洁生产促进法》第二十二条规定:农业生产者应当科学地使用化肥、农药、农用薄膜和饲料添加剂,改进种植和养殖技术,实现农产品的优质、无害和农业生产废物的资源化,防止农业环境污染。禁止将有毒、有害废物用作肥料或者用于造田。《中华人民共和国可再生能源法》第十六条第一款规定:国家鼓励清洁、高效地开发利用生物质燃料,鼓励发展能源作物。《中华人民共和国循环经济促进法》第三十四条规定:国家鼓励和支持农业生产者和相关企业采用先进或者适用技术,对农作物秸秆、畜禽粪便、农产品加工业副产品、废旧农膜等进行综合利用,开发利用沼气等生物质能源。《中华人民共和国农业法》第八章规定了有关农业资源与农业环境的内容。

从以上法律条款的规定可以看出,目前我国相关的法律制度对循环农业的规定只限于一些软性条款,只是“应当”而不是“必须”,强制力较弱。同时,这些法律也没有关于实施

循环农业的具体的、详细的规定,可操作性差。因此,需健全发展循环农业的法律制度。

3.2.3 缺乏配套的保障与监督法律体系。现有的法律在循环农业方面的规定原则性较多。大部分条文没有具体的操作标准、操作程序、未予执行的法律责任等。因此缺乏可操作性、法律强制力与执行力,无法很好地保障循环农业的实施。目前,大多数有关循环农业的法律是在计划经济占支配地位的背景下制定的,法律规范的明显特征就是维护行政权力的权威性,体现平等、自愿的法律规范比较薄弱。同时,法律条文政策性较强,规范性差。政策是制定法律的指导原则,在农业立法中,往往不能正确地将农业政策转化为农业立法,法律条文规范性差,无法保障相关法律的顺利实施。在监督方面,也缺乏相应的监督法律体系。以上的几部法律中,对于循环农业的实施与发展只是做了简单的规定,并未规定相关部门的监督职责也未赋予社会公众的监督权利,缺乏公众监督、法律监督、舆论监督,没有相应的监督机制。在循环农业的发展与实施过程中缺少监督的机制,就无法保证循环农业的顺利发展。

4 加快发展中国循环农业的法律对策及建议

4.1 制定专门的部门规章、条例,规范循环农业的发展 循环农业是农业生产的一种新方法,使其健康、快速发展,必须依靠强有力的法律制度作为保障^[9]。要使循环农业得到更好的发展,不仅要全面贯彻国家有关农业资源保护的法律法规,而且要促进循环农业的立法工作,争取早日制定关于循环农业发展的部门规章、条例,以便通过具体的法律法规,明确各参与主体在循环农业发展中的权利和义务,全面规范、指导我国循环农业的发展,并形成良好的行为约束,以便提供法律保障来发展循环农业。关于循环农业发展的专门性部门规章、条例要以“减量化、再利用、资源化”为基本原则,以“降低农业资源、能源消耗速度,降低农业生态环境恶化速率”和“协调农业发展、资源利用和环境保护的关系,提高资源利用效率,促进农业高效、可持续发展”为目标。要积极鼓励各种高效使用农业资源、保护和改善农业生态环境的行为,禁止各种浪费农业资源和破坏农业生态环境的行为,转变经济增长方式,实现农业资源的节约、高效和可持续利用以及良性循环的生态环境和农业可持续发展能力的逐渐增强,并最终实现农业良性循环发展。

4.2 完善现行相关法律 通过修订、完善当前农业法律,用循环经济的理念,制定和实施促进发展循环农业的综合性法律与专项法律、法规、规章,建立全方位、多层次的、从中央到地方完善的循环农业法制体系,发挥法律的促进、调节和规制功能,科学、合理地调整人们在保护、管理和改善农业环境、开发利用农业自然资源和预防农业环境污染和生态破坏活动中所产生的社会关系,促使循环农业健康有序的发展,为循环农业建设和农业可持续发展建立起有效的运行机制。

4.3 建立促进循环农业发展的法律实施保障体系 发展循环农业需要专门的法律来规范人们的行为,而完善的法律保障制度是推动循环农业发展的前提^[10],各地需因地制宜,通

过制定相应的法律法规,明确循环农业的指导思想、基本原则、基本体系和主要措施,为发展循环农业提供法律依据和法律保障机制,其包括循环农业规划系统、循环农业发展的行业指导、全面的产品管理系统、循环农业识别系统、激励制度、绿色生态税收制度、技术支持和示范体系、公众参与、信息披露制度、法律责任以及宣传教育制度等。

4.4 建立配套法律监督制度 要使循环农业得到快速的推广与发展,除了要有相应的循环农业促进法规来保证其实施之外,还需要各相关部门之间以及社会公众等全方位的监督。在循环农业促进法规中应当明确规定公众参与发展循环农业的内容、渠道和方式,鼓励和支持公众的参与和创造精神,建立公众参与、公众监督和公众受益的循环农业。建立循环农业的监督制度,首先要保证各部门之间的权责明确,防止相互推诿扯皮;其次要保障公民的知情权,建立公众对循环农业发展问题的表达和监督机制;最后要明确公众对循环农业实施的监督权利和义务。

4.5 指导、引导与惩罚等法律措施并行 充分发挥法律的指导与引导作用,积极鼓励节约和高效使用农业资源、保护和改善农业环境的行为^[11],积极鼓励节约、循环、高效利用农业资源的农业生产行为;积极保护和改善生态环境的农业生产行为;积极鼓励立足长远,坚持可持续发展的农业发展行为。为提高农业经济效益,实现农业资源循环、高效、可持续利用,逐步改善农业生态环境,创造一个良好的法制环境。

在鼓励的同时也应当要有一定的惩罚制度,运用法制手段,限制、控制、禁止各种浪费农业资源、破坏生态环境的行为。充分发挥法律的强制、处罚功能,制定法律规范,限制、禁止各种浪费土地、水、能源等宝贵资源的农业生产行为;限制、禁止各种污染、破坏生态环境的农业生产行为;限制、禁止各种不可可持续发展的农业生产行为,逐步压缩农业生产活动中不可持续发展行为的空间。对于对循环农业的发展实施破坏的行为,应给予相应的惩罚,这样才能有惩治力度。只有指导、引导与惩罚等法律措施并行,才能更好的保障循环农业的发展。

参考文献

- [1] 陈红兵,卢进登,赵丽娅,等. 循环农业的由来及发展现状[J]. 中国农业资源与区划,2007(6):65-69.
- [2] 王秀勤. 农业循环经济发展的现状及其对策[J]. 农业科技管理,2006(3):24-25.
- [3] 王萍辉. 农业循环经济发展的现状与思考[J]. 农业经济,2008(10):3-7.
- [4] 冯长. 探析中国循环农业经济发展模式的构建[D]. 保定:河北大学,2007.
- [5] 多淑金. 中国农业循环经济发展中存在的问题与对策[J]. 经济纵横,2008(12):77-79.
- [6] 陈卫峰. 农村政策与法规[M]. 北京:中国农业出版社,2006:94-95.
- [7] 刘倩. 循环农业发展研究——以河北省为例[D]. 保定:河北农业大学,2011.
- [8] 姚天冲,张静,苏静,等.《循环农业经济促进法》的立法刍议[J]. 沈阳农业大学学报:社会科学版,2006,8(1):128-130.
- [9] 谷曼. 我国循环农业发展的成因与对策[J]. 河南农业,2006(4):36-37.
- [10] 石萍. 我国循环农业发展的法律对策[J]. 农村经济,2007(10):111-112.
- [11] 龚介民,张秋锦,吴志冲. 循环农业发展的若干法律思考[J]. 上海农村经济,2005(6):17-20.