

引文格式:熊敏瑞,李昭阳.乡村振兴背景下农村水污染防治法律制度探析[J].常州大学学报(社会科学版),2020,21(5):11-22.

# 乡村振兴背景下农村水污染防治法律制度探析

熊敏瑞,李昭阳

**摘要:**在乡村振兴背景下,农村经济飞速发展,农民群众的生活水平日益提升。与此同时,农村的生态环境污染问题逐渐凸显,尤其是农村水污染问题,严重制约着新农村生态环境的可持续发展。现阶段,乡村振兴对农村水污染防治法律制度有了新的要求。但目前我国农村水污染防治法律制度存在多方面的不足,如水污染防治立法忽视农村环保问题、法律法规粗疏、监管制度和公众参与制度不完善等,应当通过转变立法理念、完善农村水污染防治法律规范、健全农村水污染防治监管制度、完善公众参与机制等方式,不断完善现有农村水污染防治法律制度。

**关键词:**乡村振兴;农村水污染防治;法律制度;环境公平

**作者简介:**熊敏瑞,法学博士,三峡大学法学与公共管理学院副教授、硕士研究生导师;李昭阳,三峡大学法学与公共管理学院硕士研究生。

**基金项目:**三峡大学学位论文培优基金项目资助(2019SSPY143)。

**中图分类号:**D922.68 **文献标志码:**A **Doi:**10.3969/j.issn.2095-042X.2020.05.002

## 一、问题的提出

2018年1月2日,中共中央、国务院在《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(以下简称《关于实施乡村振兴战略的意见》)中提出了新时代实施乡村振兴战略的重大意义、总体要求等重要内容,提出要坚持人与自然和谐共生的基本原则,严守生态保护红线,以绿色发展引领乡村振兴,并明确指出乡村振兴,生态宜居是关键。良好的生态环境是农村最大优势和宝贵财富,必须尊重自然、顺应自然、保护自然,推动乡村自然资本加快增值,实现百姓富、生态美的统一。当前,我国农村水污染形势日益严峻,农村水污染问题不仅关乎农民的身体健康,而且关乎农村和农业经济的发展。今后,农村水污染防治工作将会是乡村振兴战略实施面临的重要挑战之一。

以往,我国农业水污染主要有以下几大污染源:农药化肥污染、畜禽养殖污染、生活污水、农村工业污染等。值得一提的是,此次新冠肺炎疫情中过量消毒剂的使用成为农村水污染的新污染源。据武汉市水务局公布,武汉全力开展排水设施和污水处理设施消杀工作,截至2020年2月18日,全市累计出动6520人次,累计投放消毒药剂1963.58吨<sup>[1]</sup>。截至2020年2月19日,重庆市在疫情防控期间巡查共发现17种、135只野生动物异常死亡。经专家初步判断,排除了这些已死亡的野生动物感染新冠病毒、禽流感以及其他疫源疾病的可能性,它们大部分死于消毒剂

引起的中毒<sup>[2]</sup>。高浓度的含氯消毒剂进入自然水体,尤其是农村地区,水面较小、水体流动性较差,生成的消毒副产物可能会对当地水体中的动植物带来严重的负面后果<sup>[3]</sup>。

我国农村水污染问题愈演愈烈,农民的水环境权益受到极大的侵害。冰冻三尺,非一日之寒,我国农村水污染问题至今仍然没有得到有效解决,有着较多的缘由。从法律维度审视可以发现,我国农村水污染防治法律制度存在多方面的不足,需要进一步探究。但究其根本,是由于我国的水污染防治法律制度缺乏对农村水污染状况的关注。因此,在乡村振兴背景下对农村水污染防治法律制度的探析,不仅是农村水污染防治工作实施的法律问题研究,而且是“乡村振兴,生态宜居是关键”的理论践行。

## 二、乡村振兴对农村水污染防治法律制度的要求

针对农村生态环境,十九大报告提出了乡村振兴的“生态宜居”要求,2018年1月2日,中共中央、国务院发布的《关于实施乡村振兴战略的意见》提出了“乡村振兴,生态宜居是关键”,并要求“牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念”,将农村生态环境的整治作为乡村振兴的重要内容。通过治理农村生态环境污染,提升农村环境质量,让农村成为安居乐业的美丽家园。乡村振兴背景下的农村水污染防治法律制度的首要功能在于构建农村水污染防治基本法律制度和框架,解决乡村振兴在环境法治保障领域面临的主要问题和矛盾。为了实现生态宜居的美好夙愿,乡村振兴背景下的农村水污染防治法律制度应满足以下几点要求。

### (一) 立足当下:加强对农村突出水污染问题的防治

从整体来看,我国环境保护立法理念主要是以城市和工业为中心,“为城市立法、为工业立法”已成为一种思维定式。如果说现有的制度基本不能适用于农村可能有失武断,但绝大部分制度是针对城市和工业污染的控制却是不争的事实<sup>[4]</sup>。我国环境保护立法工作“重城市,轻农村”,尤其是在水污染防治方面,没有把握好城市、工业、农村三者之间的平衡,缺乏对农村水环境科学、全面、系统的保护。

为回应农村水污染防治的制度要求,实现城乡水环境保护并重,农村水污染防治法律制度需要完成的首要任务就是加强农村水污染问题的防治,切实提升农村水环境质量。在农业面源污染防治方面,应积极推广绿色生态农业,从源头降低农业水污染,不断实现投入品的减量化,生产的清洁化,废弃物的资源化,产业模式的生态化;逐步推进有机肥对普通化肥的替代,加强对畜禽养殖污水的净化处理,实现对农作物秸秆的综合利用和废气农膜的回收,推广病虫害绿色防控和土壤污染治理与修复技术,加大农业水土保持力度。在饮用水水源污染防治方面,要加强对农村水环境污染的治理和农村饮用水水源的保护,实施农村生态清洁小流域的建设,局部特殊地区需要扩大地下水超采区的综合治理范围。在流域水污染防治方面,应实施流域水环境和近岸海域的综合治理,杜绝工业和城市向农村转移污染的现象。为了保障农村水污染防治工作的有效落实,还应加强农村环境监管能力的建设,制定责任清单,具体落实县乡两级农村环保主体责任。

### (二) 宏观保护:统筹农村水环境系统的综合治理和修复

水环境系统是一种复杂的,同时具有时、空、量、序多种变化方式的动态系统和开放系统。水环境系统内外的物质和能量变换,是水环境对人类活动的干扰和压力的物理反应,具有不可忽

视性<sup>[5]</sup>。这就要求水环境保护法律制度对水环境的系统性、整体性具有科学的认知和宏观的把控。但就我国当前的环境法律规范而言,主要是以单一环境要素的保护为中心,忽视了自然环境要素的系统性和整体性,导致环境法律的价值融贯性缺失<sup>[6]</sup>,最直观的体现就是环境立法系统性差,立法空白与立法重叠并存。

农村水污染防治法律制度应提升农村水环境保护的系统性。不仅要关注农村水资源这一独立环境要素,而且还要从宏观上将农村的山水林湖田草作为一个环境生命共同体,实施统一的保护和修复,在注重治理农村和农业突出水污染问题的同时,还应兼顾农村生态系统的整体治理和修复。其中包括:第一,实施重要的生态系统保护和修复工程,健全耕地、草原、森林、河流、湖泊的休养生息制度,降低农村生态压力,分类有序地退出生态超载的边际产能;第二,推广耕地轮作休耕制度,加大对农村生物资源的保护力度,科学划分江河湖海生态限捕、禁捕区域,健全水生生态保护和修复制度;第三,实施水资源消耗总量和强度的双控行动,不断提升农村水环境质量,开展河湖水系连通、农村河塘清淤整治活动,全面落实河长制和湖长制;第四,加大农业水价综合改革的实施力度,运用经济手段提升农业用水效率,减少农业用水总量和强度,缓解我国用水的紧张态势,保障国家水安全。

### (三) 着眼未来:推广乡村环境教育,倡导环保乡风

公众对于环境公众参与意义和重要性的认识以及认同直接影响其公众参与行为的积极性,而环境教育及宣传便是不断提升农民环保意识和能力的内在需求。只有给予农民正确与适当的环境教育及宣传,不断提升农民对于环境公众参与的意义和重要性的认识以及认同感,才能从根本上激发农民的环境公众参与意识,提高公众参与的积极性。谢里·安斯坦在《市民参与的阶梯》中提出了公众参与阶梯理论,将公众参与分为无公众参与、表面参与、公众权利3个阶段以及操纵、引导、告知、咨询、劝解、合作、授权、公众控制8个阶梯<sup>[7]</sup>。当前我国农村环境公众参与仍处于表面参与阶段,农民的公众参与意识和环保意识有待提升。所以,农村水污染防治法律制度不仅要立足于解决当下农村水污染问题的燃眉之急,缓解农村水环境的严峻态势,而且要着眼于长远的农村水环境教育事业的发展。在乡村振兴背景下,农村生态环境治理和修复工作刚刚起步,农民对农村环境保护和污染治理的知识水平有限,环境保护意识欠缺,亟须推广对农民的环境教育,增强他们的环保意识,带动环境公众参与的积极性,提升农村地区的整体环保素质和水平,倡导人人自觉爱护生态环境的环保乡风。在现阶段推广乡村环境教育,提升农民及其子女的环保意识,通过教育引导农民实施积极、健康、负责的环境行为具有深远的意义。政府可以通过学校教育和社会宣传等方式,提升农民的环保知识水平和整体环境综合素质,尤其是针对农民子女的环境教育;同时积极鼓励农民主动参与农村环境保护活动,培养农民集体的环保意识,树立社会环保责任感。教育和宣传的内容应当包括:第一,环境保护的基本生活常识,如垃圾分类的方法和标准,节约用水、循环利用、饮用水安全等;第二,环境保护的基本法律常识,如获取环境信息的途径,环境公众参与的方式和流程,维护个人环境权益的手段,举报环境违法活动的方式等。

## 三、农村水污染防治法律存在的问题

### (一) 水污染防治立法忽视农村

新中国成立以来,我国工业发展极为迅速,从新中国成立初期的“一穷二白”已经发展成为

世界工业强国。短短几十年时间，我国工业化程度就从 1.0 版国家工业化升级到 5.0 版绿色智能工业化。到 2018 年，我国工业总产值 305160 亿元，占全球比重近 30%。1982 年，我国城镇人口比重为 21.13%；2018 年，我国城镇人口数量为 83137 万，是改革开放初期的 3.88 倍，城镇人口比重已增至 59.58%，提升了 38.45 个百分点，高于世界国家平均城市化水平<sup>[8]</sup>。我国工业化和城市化的突进式发展，很大程度上是建立在牺牲自然环境的基础之上，使得我国环境质量愈来愈差。在城市化热潮和城市中心主义的大背景下，我国的法制建设也陷入了“大城市中心主义”和“大企业中心主义”的怪圈中<sup>[9]</sup>。国家和政府在制定保护环境的法律和相关政策时自然而然地就形成了以工业污染防治为重点，以城市环境保护为中心的基本格局。

1973 年 8 月 5 日，国务院召开首次全国环境保护会议，制定了我国第一部环境保护的综合性法规《关于保护和改善环境的若干规定（试行草案）》。该法规主要针对工业合理布局、改善老城市环境以及加强水系和海域管理等方面，对于农村环境保护仅仅是寥寥数笔提到，要“逐步减少滴滴涕、六六六等农药的使用”和“加强使用农药的宣传教育”等。

1984 年 5 月 11 日，第六届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过了我国第一部《中华人民共和国水污染防治法》（以下简称《水污染防治法》）；1996 年 5 月 15 日，第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议进行了第一次修正；2008 年 2 月 26 日，第十届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议修订；2017 年 6 月 27 日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议第二次修订。《水污染防治法》是我国专门针对水环境保护和水污染防治制定的法律，对我国水资源的保护有着重要意义。总体上来看，除 2017 年最新的《水污染防治法》外，1984、1996、2008 年《水污染防治法》直接规定农村水污染防治的条款都非常少，且都集中在对农药、化肥的指导和使用以及农业生产方面的水污染防治。

表 1 历年《水污染防治法》涉及农村水污染防治的条款

年份	涉及条款
1984 年	第二十九条 农田灌溉
	第三十条 农药
1996 年	第三十七条 农田灌溉
	第三十八条、第三十九条 化肥、农药
2008 年	第三条 农业面源污染
	第四十九条、第五十条 畜禽、水产养殖
	第五十八条 农田灌溉
2017 年	第三条 农业面源污染
	第五十二条 农村污水处理
	第五十三条、第五十四条、第五十五条 化肥、农药
	第五十六条、第五十七条 畜禽、水产养殖
	第五十八条 农田灌溉

作为环境保护最基本的法律，新《环境保护法》共制定了七十条法律条文，其中直接提及农村和农业环境保护规定的仅有第三十三条、第四十九条、第五十条。最新施行的《水污染防治



法》加大了对农村水污染防治的重视程度,其中第五十二条至第五十八条提及了农业和农村水污染防治,法条数量确实有所增加,但从内容来看仍然是粗浅地规制了农药、化肥的使用以及农村污水的排放等内容,规定较为笼统,可操作性低。

## (二) 法律规定粗疏

第一,系统性差。《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)在立法之初较为先进,能够基本满足当时环境发展的需求。但后来社会经济发展加快,使得环境质量急剧下降,传统以各种单一环境要素、污染防治、生态保护区分的部门环境法律早已缺乏对环境系统性的科学认知,根本满足不了我国环境保护的实际需求。此外,部门环境法迅速崛起,涌现出大量的环境保护法律,但由于系统性不足,这些环境保护法律之间不能形成有效的合力,有的甚至存在冲突,无法付诸实施<sup>[10]</sup>。《环境保护法》和《水污染防治法》是我国农村水污染防治工作实施的根本依据,但从整体上来看,这两部法律中涉及农村水污染防治的内容却较少。我国的环境法治进程发展较快,至今已有九部环境保护方面的法律和多项行政法规,但其中大部分法律法规都是针对城市和工业水污染的治理,并不完全适用于农村水污染的防治,涉及农村水污染防治的条款零散地分布在众多城市环境污染防治的法律法规体系之中,不成系统,也较为杂乱。

我国不但没有专门针对农村水污染防治的法律规定,而且现有法律法规存在一定的空白,所以农村水污染防治的效果并不理想。究其根本,这是因为农村水污染防治工作并没有得到地方政府的重视,仅仅是在治理城市环境污染问题时附带性地小范围提及。随着农村地区的水污染状况日趋严重,以往零散的农村水污染防治立法早已不适应现在的变化。在农村水污染防治立法中存在多个法律文件同时规定一个水污染行为的情形,且每个法律文件都规定了各自的法律责任和处罚标准,部分规定存在重复、交叉的内容,有的甚至可能存在一定的冲突,完全不利于农村水污染防治工作的统筹规划。

第二,可操作性差。随着环境目标的不断复杂化,我国环境立法制定的法律法规和各项制度的科学性也不断提升,需要配有更加详细的阐释和界定来帮助其实施。目前,我国环境立法的现状有些不尽如人意,虽然宏观与中观的环境立法的科学性内涵不断提升,但立法的可操作性不仅没有提升反而还有所降低。我国制定一部循环经济法就需要制定十部以上的行政法规作为具体规范来配套实施,而这需要耗费数年的时间,势必会影响法律的实施效果。有的法律颁布多年后,其具体实施规范仍然没有制定完成,这种现象愈演愈烈。我国环境立法不够细致,具体实施过程中过度依赖行政法规的根本原因在于,环境立法对具体制度的主体、客体以及实施等方面的规定过于浅尝辄止。以《水污染防治法》为例,该法对农村水污染防治工作中农药、化肥的安全合理使用、畜禽养殖、水产养殖、农业面源污染、农田灌溉以及农村污水处理等方面做出了原则性的规定,但都没有提及相应的具体制度安排。

一部法律的内容一定是规范、清晰、明确、具体且易懂的,这就要求在制定法律时先要做到法律条文明确、具体,杜绝模棱两可<sup>[11]</sup>。然而我国农村水污染防治立法中就存在这种情况,“合理使用”“科学方式”“有效措施”等表达含糊、粗疏的内容比比皆是,这些表达方式过于笼统,影响法律未来的实施,直接拉低了环境立法质量。例如,《水污染防治法》第五十四条第二款提到应当加强对农药的运输、存贮、过期农药的管理,但该条款因其根本没有规定管理农药的主体及方式,实际中难以具体实施到位。类似的还有第五十七条,规定了水产养殖应当

科学确定养殖密度,合理投饵,但并没有解释何为“科学”,何为“合理”,大大降低了该条款的可操作性。

### (三) 监管制度不完善

第一,监管力度不足。《环境保护法》赋予了地方政府采取有效措施积极治理当地农村水污染问题的权力。地方政府为治理农村水污染问题制定了相应的规章制度,依法追究污染者的民事、刑事和行政责任,但仍然无法从根本上制止水污染事件的发生。追究污染者责任的形式通常是罚款,数额一般是几千元到几万元不等,对部分企业的罚款可能会达到几十万元。显然,这种处罚力度对于一个大型企业来说简直无关痛痒,大型污染企业一般盈利较大,以罚款的形式根本不足以对他们形成威慑。相关调查表明,我国环境违法的成本远远低于环境治理的成本,违法所获得的利益远远超出违法受到的惩罚<sup>[12]</sup>。那么对于一个想要盈利的企业来说,选择违法会比守法获得更多的利益。再者,地方的经济发展水平是对地方政府业绩考核的重要标准。地方政府为了创造更高的业绩,一味地追求经济发展,对农村水污染的监管存在有法不依、执法不严、违法不究等监管不力的现象。部分污染企业为了保证自身利益的实现,会不择手段利用各种方式来敷衍和搪塞地方环境保护政策的实施。在农村水污染防治工作的监督过程中,往往存在以权谋私的利益再分配现象。部分环保官员被不法利益蒙蔽了良知,与制污者成为一丘之貉,动用公权力操纵环保部门对农村环境污染的监管,为严重污染农村环境的行为而非法开设绿色通道。

第二,监管职责不清。农村水污染防治的监管工作涉及的内容较多,范围较广,包括农村水源地的水质保护、农业面源污染和农村生活水污染的治理、农村水生态环境的修复、农村地下水体污染的修复等众多方面,每个环节都具有一定的复杂性。例如,农村生活污水的处理就涉及对农村生活垃圾的处理,农业地下水体污染的治理又同时受到农业面源污染和畜禽养殖污染的影响。我国农村水污染防治监管工作涉及环保、农业、水利、交通、卫生、国土资源等多个部门,那么一桩水污染事件的发生必然会同时牵涉多个监管部门<sup>[13]</sup>。在当前农村水污染防治监管体制下,每个部门在治理农村水污染问题上都负有一定的责任,都应当为农村水污染防治工作贡献各自的力量。但实际上,在农村水污染防治的监管工作中,由于各部门之间缺乏共同协调机制,各部门为了各自的利益,在行使监管职权时趋利避害,对水污染事故责任互相推诿,政出多门、多头执法的现象司空见惯,最终呈现出“九龙治水”的格局。

### (四) 公众参与程度低

公众参与是指政府为了确保立法和行政决策的公正性、正当性、合理性,在立法和行政决策过程中,通过允许和鼓励等多种方式,让行政利害相关人和社会公众就立法和行政决策内容所涉及的与之利益相关,或者涉及公共利益的相关问题,充分地提供信息、提出要求、意见、建议以及发表评论<sup>[14]</sup>。当前我国农村水污染防治公众参与效果较差,不少学者将其归咎于农民公众参与热情较低。然而并非公众不想参与,实则是该制度的顶层设计剥夺了公众参与水污染防治的机会<sup>[15]</sup>。若该制度给予公众充分的知识、信息和合适的机会,那么公众就会很热情地加入公众议题讨论中去。若该制度设计没有给予公众足够的对话空间,立法和行政决策都只考虑部分人的利益,那么由于该制度并没有服务于公众利益,公众的积极性势必会大大降低。究其根本,我国农村水污染防治公众参与制度存在以下两个方面的问题:

第一,公众参与法律规定抽象。虽然我国现行法律一定程度上体现了对公民环境权益的保

护,但是《中华人民共和国宪法》(以下简称为《宪法》)对于公民环境权方面的规定却比较隐晦<sup>[16]</sup>。例如,在《宪法》的第二章公民的基本权利和义务中并没有直接规定公民的环境权。《宪法》第二十六条规定,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。国家组织和鼓励植树造林,保护林木。显然这一条确立了国家对生态环境的污染防治责任,但并未直接确认公民的环境权,这就显得《宪法》对于公民环境权的规定有些乏力和牵强<sup>[17]</sup>。《环境保护法》第五十七条规定,公民、法人、其他组织发现任何单位和个人有污染环境及破坏生态行为的,有权向环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职责的部门举报。该条规定虽然涉及关于公众环境问题举报权,但却没有提及法律责任承担的问题。2015年的《环境保护公众参与办法》是我国首次为环境公众参与制定的单独条例形式的规定,表明在我国环境公众参与制度愈发受到重视。但从该办法的具体内容上看,与《环境保护法》和《中华人民共和国环境影响评价法》的规定大同小异,仅仅是在法律程序上对我国目前环境公众参与流程的一种简单的梳理,并没有涉及环境保护公众参与的具体要求。

第二,水环境信息公开不充分。环境信息公开与公众参与环境保护二者具有紧密联系,农民想要有效地参与到农村水环境保护活动中去,就必须充分掌握农村水环境信息,所以说农村水环境信息公开是农村环境公众参与的基础和前提<sup>[18]</sup>,农民对农村水环境的信息的获取量直接制约着他们参与农村水环境保护活动的机会、效果、水平。在农村水污染防治工作中,农民只有充分掌握更多的农村水污染防治信息,才能具备一定的发言权。通常我国农村水污染防治信息不公布或者公布不充分,直接导致农民即便是有意愿参加农村水环境保护活动也不知道该如何参加,农村水环境保护公共参与制度也就名存实亡。例如,2019年最新的《政府信息公开条例》第二十一条对于农村信息公开的规定仅涉及农村政策、农田水利工程建设以及农村土地承包经营权流转等,并没有提及农村水环境保护信息公开的相关内容。

## 四、农村水污染防治法律完善的对策

### (一) 转变立法理念

“理念”是人们诠释某种事物的思想、观念、概念、法则的总结或归纳。“理念”能够体现一类事物或现象的共性,是一种对事物的理性认知,通常与“观念”相通。黑格尔认为“理念是任何一门学问的理性”<sup>[19]</sup>。立法的理念包含了人们关于立法的认识、思想、价值观、信念、意识、理论、理性、理智,又涵盖了立法的目的、目标、宗旨、原则、规范、追求等立法的表现形式。立法理念蕴含在立法的精神、立法的指导思想中,体现在立法体制、立法机构、立法程序等立法实践活动中,是法律的重要组成部分。立法理念是法律制度设计的理论基础和价值导向,正确的立法理念有利于制定科学、完善的法律。

当前我国农村水污染形势严峻,基于环境公平理念,水污染防治立法不应过于关注城市和工业的环境污染状况,应该打破“为城市和工业立法”的思维固式,全面重视农村水污染防治的问题。环境公平是实现环境可持续发展的必由之路,是生态利益中心主义的必然要求,应当将环境公平理念作为环境立法的重要理念,把保障城乡环境公平作为环境立法的重要指导思想,在立法的目的、基本原则、权利设置、基本制度中体现出来<sup>[20]</sup>。

第一,环境立法的目的是要突出环境公平。环境立法的目的是环境立法理念和指导思想的直接体现。鲁道夫·冯·耶林是德国著名法学家,新功利主义法学派的创始人。博登海默曾认为“耶林法哲学的核心概念就是立法目的”,并在《法理学》中指出目的是全部法律的创造者,每一条法律规则都是一种目的的表现形式,是一种事实上的动机<sup>[21]</sup>。法律其实就是国家为了达到某种特定的目的而有意识地制定出来的,在某种意义上,一个国家的环境法治建设的目的会直接体现在环境法律的立法目的上。农村是我国全面建设小康社会的重点和难点,是乡村振兴战略实施的主战场,农村和农业的发展对我国社会繁荣稳定有着重要作用。我国环境立法的目的应当涵盖保护农村和农业生态环境,保障农民身体健康,平等利用城乡环境资源,平等落实环境污染治理责任等相关内容。

第二,环境立法的基本原则要体现环境公平。我国环境立法已经确立了“污染者付费、开发者保护”的原则,但是没有从根本上填补农村和农业在环境上的损失,难以调和城市环境受益农村环境受损的失衡状态,无法实现城乡环境公平的目标。所以,环境立法应当确立“谁受益谁补偿”的原则,设立一种由环境受益者向环境受损者进行利益补偿的利益再分配机制,在填补环境损失的基础上,让有经济实力的环境受损者承担治理生态环境的责任,实现生态环境的可持续发展。

第三,让公民平等享受环境权利。一是要让每个公民平等地享有环境权。公民不仅享有基本的政治、经济、发展等权利,还应当享有基本的环境权利,有权享受良好、舒适的生活环境,不受环境污染的危害,有权对损害环境的行为进行监督。二是为了充分保障农村的环境利益,在环境权利与义务的设置中,应当摒弃城市中心主义,转而注重农民的环境知情权和公众参与的权利,实现城乡环境公平。三是落实环境救济制度。由于知识水平的局限,农民环保意识和法律意识淡薄,加之农村环境救济渠道不通畅,使得农民环境权益受到侵害后无法获得及时的救济。所以,农村环境救济制度对于农村环境的保护有着重要意义,农民环境权益受到侵害后可以诉诸法律和相关责任部门,通过司法程序获得救济,从而保障自己的环境权益。

第四,环保基础制度应当具体落实环境公平。对于农村环境污染的治理,资金是至关重要的环节。政府应当通过经济手段,实施相关税收和财政优惠政策,帮助农村环境污染治理分担资金上的压力,进一步实现城乡环境公平。遵循“谁补偿谁受益”的原则建立生态补偿机制,通过环境受益者向环境受损者补偿一定的资金,能够一定程度上解决农村环境保护资金困难,促进二者之间的环境公平。此外,政府应当设立农村环境保护和水污染防治专项资金,不断加大对农村环境保护的资金投入。以往城市以牺牲农村环境为代价换取了经济上的快速发展,如今为了实现乡村振兴,政府在制定城乡社会发展政策时应予以农村适当的倾斜与支持。例如,施行有利于农村环境保护的绿色经济政策,推动农村环境保护事业的建设和发展,实现城乡经济的平衡、协调、可持续的发展。

## (二) 完善农村水污染防治法律规范

目前我国农村水污染防治主要依据《环境保护法》《水污染防治法》,但由于以往“城市中心主义”的立法模式,我国现有环保法律基本是围绕城市和工业展开,涉及农村环境保护的内容相对较少。为了改善我国广阔农村的环境质量,推动农村经济发展,解决日益凸显的农村水污染问题,切实有效地维护农民的环境权益和生命健康,应不断完善环境保护法律中对于农村水环境问



题治理和保护的相关内容,抑或是针对农村水污染防治制定一系列专门的农村环境保护法律法规。

第一,细化法律规定。我国应当尽快完善农村水污染防治立法,在确立农村水污染防治的指导思想、基本原则、总体目标的基础之上,对农村水污染问题作出严格且具体的规定。农村水污染防治法律法规关于农药、化肥以及畜禽、水产等方面的规定过于粗浅,应通过细化现有法律规定,制定国家或者地方强制性标准等方式来加强法律规范的可操作性,对农业面源污染、生活污水、工业污染、畜禽养殖污染等污染源作出细化的规定,将一切农村水污染防治法律规范落到实处。现有法律法规应当对企业和个人造成环境污染的行为做出明确具体的民事、行政或刑事处罚规定。例如,在农业面源污染控制方面,应明确农民到指定经销点购买正规农药、化肥,若不按照说明书规定合理按量使用农药、化肥而造成水污染,应当受到强制性处罚。在畜禽污水管理方面,应明确规定畜禽养殖密度、规模,强制净化处理畜禽污水,并严格制定污水排放标准,禁止排放未经处理的或者处理不达标的污水,同时规定强制性的处罚措施。

第二,重视农业面源污染。控制和治理农业面源污染是农村水污染防治工作的重点,农村水污染防治立法应充分重视农业面源污染的问题。首先,应适当增加有关农业面源污染防治的相关条款和控制措施,针对农业面源污染防治制定专门法律制度,设置专门管理机构具体落实防治工作;其次,加快农业化学品行业结构调整,鼓励发展科技,研发环境无害型农用化学品,大力推广生物农药,逐步降低传统农用化学品的生产和使用比重,严格规范农药、化肥经销商的销售资质,提升农药、化肥销售行业的从业门槛,从销售环节防止劣质农药、化肥进入农业生产;再次,设立农村水利建设和农业面源污染防治专项基金,分化管理农业灌溉用水和农村生活用水,单独实施农业面源污染防治行动;最后,通过立法手段和政策支持,鼓励农村地区引进城市水环境管理技术和水污染处理技术,充分运用现代管理手段和先进科技提升农村水污染防治效率。

### (三) 健全农村水污染防治监管制度

第一,完善农村环境监管体系。我国《水污染防治法》规定县级以上人民政府环境保护部门对水污染防治实施统一的监督管理,县级以上人民政府水行政、国土资源、卫生、建设、农业、渔业等部门以及重要江河、湖泊的流域水资源保护机构,在各自的范围内,对水污染防治实施监督管理。目前,县级的环境保护监管部门已经无法有效地监管广阔而分散的农村地区,为了加强农村水环境的监管,亟须建立农村水环境保护垂直监管体系。我国应当建立符合 ISO14000 环境管理系列标准的农村环境管理体系,采用先进管理模式和科学规范的管理手段,加强地方环境监管部门的标准化建设,优先选拔政治素质高、专业能力强、职业道德良好的环境监管工作人员进入农村环境监管部门,打造高水平和高效率的环境监管人才队伍,加强对农村环境监管的力度。

第二,开辟农村环境监管新模式。我国当前实施的是以政府为监管主体的环境监管模式,政府作为单一监管主体。从经济角度讲,若假设政府为“理性经济人”,由于农村环境日益严峻,政府监管成本不断提升,其行为并不总代表着社会公共利益,甚至有可能背离<sup>[22]</sup>。政府的单一主体监管模式,通常会因监管主体权力过大,而导致权力的滥用,成为滋生腐败的摇篮,出现政府主体排斥其他非政府主体对于环境的监管。所以,单一主体的监管模式并不完全适应农村水污染防治的现状,为了提升监管效率,农村水污染防治应实现监管主体的多元化。农村水污染防治监管应当融入第三方监管和自我监管的新模式,建立多元化监督主体的混合型监督机制。第三方监管

的主体是非营利性社会组织,它们独立于政府和行政相对人,是民间自发组织的专业性环境监管组织。自我监管是农村居民对当地环境保护的自我监督和管理,是农村居民依据村规民约,通过特定程序组织起来形成的一种监督模式。以上两种监管模式与政府的行政监管相结合,共同构成一种多元化主体监督模式,该模式能够充分弥补行政监管手段的不足,提升环境监管效率和水平。

第三,完善农村环境监管质量标准。农村环境污染状况有别于城市,其主要污染源包括:农业面源污染、农村居民生活垃圾污染、养殖污染以及少量农村工业污染。以往环境质量标准的缺失,使得监管工作难以开展。环境监管部门应尽快制定切合农村实际情况的环境质量标准,特别是针对畜禽、水产养殖方面的污水排放标准。农村环境质量标准应当全面包括空气、水、土壤以及其他重要生态环境要素,综合考虑农村污水性质、处理现状、设备条件,为农村环境质量管理提供技术依据。

第四,构建农村环境监管信息平台。鉴于我国农村面积广、人口多、污染重、环境监管难度大的窘境,仅仅依靠县级环保部门及其下放机构的人力监管还是远远不够的。在信息时代,农村环境监管也应不断与时俱进,利用网络信息技术,搭建农村环境信息监管网络平台。通过在农业面源污染、养殖污染、生活污染、农村工业污染等重点污染源地带设置环境安全监控点,进行实时网络监测,不断收集农村环境信息,并定期对外公布,实现环境监管的常态化。同时,对于自动监测无法覆盖的污染源,进行专项人工定期巡查,并制定监测记录。

#### (四) 完善农村水污染防治公众参与制度

农村水污染防治公众参与程度是衡量农村环境治理工作中政府、社会、市场关系的重要标准。当前农村环境治理过程中存在“重市场、轻政府”和“重政府、轻市场”两种极端错误<sup>[23]</sup>,所以加强政府职责,合理分配环境监管责任、提升农民公众参与度是农村水污染防治工作的重要保障。一般而言,对政策质量期望越高的公共问题,对公民参与的需求程度就越小;对政策接受性期望越高的公共问题,对吸纳公民参与的需求程度和分享决策权力的需求程度就越大<sup>[24]</sup>。而农村水污染防治是一项具有严密系统的工程,对政策质量和接受性的期望都有着较高的要求。

第一,应增加农村信息公开的主体,拓宽农村信息公开渠道。《环境保护法》第五十四条规定,国务院环境保护主管部门统一发布国家环境质量、重点污染源监测信息及其他重大环境信息。省级以上人民政府环境保护主管部门定期发布环境状况公报。县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门,应当依法公开环境质量、环境监测、突发环境事件以及环境行政许可、行政处罚、排污费的征收和使用情况等信息。可见,当前我国环境信息公开的主体是县级以上政府环保部门,这是远远不够的。应增加基层政府环保部门、基层环境组织和一些企业为环境信息公开的主体。其中,对于环境信息公开的企业不应只局限于重度污染型企业,应将范围扩大至轻微污染的企业,甚至是与环境相关的一般企业。考虑到农民知识水平有限,获取以上主体公布的环境信息存在一定困难,可以增设村民委员会为农村环境信息公开的主体。村民委员会是农村生产经营和土地资源开发活动的组织者,在农村环境保护工作中有着无可替代的作用。因此,赋予村民委员环境信息公开的义务,对于保障农民环境知情权,提升农民环境公众参与程度有着重要意义。

第二,应当明确农村环境信息公开的范围。传统观念对农村环境保护的认识过于狭隘,将农业开发视为无污染活动,没有进行相应的环境影响评价,自然也不会进行环境信息公开。人们通

常认为影响农村环境的是传统“三废”(废水、废气、废渣),却忽视了农业生产活动对农村生态环境造成的更为恶劣的破坏,例如:草地和林地的退化、物种入侵等。因此,农村环境信息公开应包括以下内容:一是农村水体、大气、土壤以及其他重要生态环境要素的质量监测,二是与农业生产活动相关的农药化肥污染、工业排放污染、农村日常生活污染等污染源数据,三是可能影响农村环境的农村发展规划和建设项目。

## 五、结语

我国是一个农业大国,农村是我国重要的社会、经济、自然生态区域,“三农”问题一直以来都是政府工作的重点。农村水污染防治工作是一项庞大的系统工程,同时受到环境、社会、经济等多种因素的影响。自20世纪末以来,我国农村水污染状况日益严峻,在乡村振兴背景下,城乡一体化进程加快,农村经济不断发展,农民生活水平逐步提升,破坏农村生态环境的污染源已不仅仅是单一的农业面源污染,畜禽养殖污染、农村生活污水、农村工业污染,以及此次新冠肺炎疫情下的新型污染源都对当前农村生态环境构成了严重的威胁。作为一个法治大国,必须充分体现法律在农村水污染防治方面的积极作用,通过制定和完善农村水污染防治相关法律和制度,改善农村水环境质量,为农村生态经济的可持续发展和乡村振兴战略的稳步实施提供保障。

### 参考文献:

- [1] 武汉实施城市下水道消毒 投放消毒药剂 1963.58 吨 [EB/OL]. (2020-02-19) [2020-02-27]. <https://xw.qq.com/cmsid/20200219A0RX2A00>.
- [2] 重庆:消毒药液滥用致野生动物异常死亡 [EB/OL]. (2020-02-19) [2020-02-27]. [http://www.xinhuanet.com/2020-02/19/c\\_1125594073.htm](http://www.xinhuanet.com/2020-02/19/c_1125594073.htm).
- [3] 胡雪莲,顾鹏,胡田雨,等.冠状病毒的环境抵抗力及消毒剂选择 [J/OL]. 重庆医学: 1-8 [2020-06-12]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/50.1097.R.20200309.1442.004.html>.
- [4] 吕忠梅.《水污染防治法》修改之我见 [J]. 法学, 2007 (11): 136-143.
- [5] 窦明,左其亨.水环境学 [M]. 北京:中国水利水电出版社, 2014: 2.
- [6] 徐以祥.论我国环境法律的体系化 [J]. 现代法学, 2019, 41 (3): 83-95.
- [7] ARNSTEIN S R. A ladder of citizen participation [J]. Journal of the American institute of planners, 1969, 35 (4): 216-224.
- [8] 蔡继明,郑敏思,刘媛.我国真实城市化水平测度及国际比较 [J]. 政治经济学评论, 2019, 10 (6): 95-128.
- [9] 王树义,周迪.回归城乡正义:新《环境保护法》加强对农村环境的保护 [J]. 环境保护, 2014, 42 (10): 29-34.
- [10] 高琪.我国环境决策中公众参与制度的立法分析:兼评《环境保护法》修订案的相关规定 [J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2014, 13 (4): 14-30.
- [11] CACCIAGUIDI-FAHY S, WAGNER A. Obscurity and clarity in the law: prospects and challenges [M]. London: Ashgate Publishing Company, 2008: 1.
- [12] 丁敏.“环境违法成本低”问题之应对:从当前环境法律责任立法缺失谈起 [J]. 法学评论, 2009, 27 (4): 90-95.
- [13] 邹卫中,芮金.农村河道治理主体的权责清单与实现路径 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2018, 19 (4): 33-40.
- [14] 王锡锌.行政过程中公众参与的制度实践 [M]. 北京:中国法制出版社, 2008: 3.
- [15] 陈纲.从批判思维看公民参与:评理查德·博克斯的《公共管理中的批判理论》 [J]. 公共行政评论, 2013, 6 (2): 157-164.
- [16] 张锋.生态补偿法律保障机制研究 [M]. 北京:中国环境科学出版社, 2010: 81.

- [17] 彭小霞. 我国农村生态环境治理的社区参与机制探析 [J]. 理论月刊, 2016 (11): 170-176.
- [18] 李修棋. 论环境法中的信息规制 [J]. 中国政法大学学报, 2015 (1): 47-61.
- [19] 黑格尔. 法哲学原理 [M]. 北京: 商务印书馆, 1961: 2.
- [20] 彭小燕, 贾欢. 论环境公平视野下农村环境污染治理的对策 [J]. 南华大学学报(社会科学版), 2010, 11 (1): 39-41.
- [21] 埃德加·博登海默. 法理学: 法哲学及其方法 [M]. 邓正来, 姬敬武, 译. 梦觉, 校. 北京: 华夏出版社, 1987: 109.
- [22] 谭桔华. “经济人”假设与政府管理 [J]. 西安社会科学, 2009, 27 (4): 106-109.
- [23] 张金香, 付素静, 王德轩. 农村环境治理中地方政府的职能研究 [J]. 中国环境管理, 2013, 5 (3): 19-22.
- [24] 黄森慰, 唐丹, 郑逸芳. 农村环境污染治理中的公众参与研究 [J]. 中国行政管理, 2017 (3): 55-60.

## On the Legal System of Rural Water Pollution Prevention and Control under the Background of Rural Revitalization

Xiong Minrui, Li Zhaoyang

**Abstract:** Under the background of rural revitalization, rural economy is developing rapidly and the living standard of farmers is improving day by day. At the same time, the problem of rural ecological environment pollution, especially the problem of rural water pollution, seriously restricts the sustainable development of new rural ecological environment. At present, rural revitalization puts forward new requirements for the rural water pollution prevention and control legal system. But there exist many deficiencies in China's rural water pollution prevention and control legal system, for example, the rural environmental protection problems ignored by the water pollution prevention and control legislation, slack laws and regulations, and the imperfect supervision system and public participation system, which should be dealt with by changing legislation ideas, improving laws and regulations of the rural water pollution prevention and control, perfecting the supervision system of rural water pollution prevention and control, improving the public participation mechanism in order to enhance the existing legal system of rural water pollution prevention and control.

**Keywords:** rural revitalization; rural water pollution prevention and control; the legal system; environmental justice

(收稿日期: 2020-03-23; 责任编辑: 晏小敏)