

三农实用周刊

面向郊区 / 服务农业 / 做农民的朋友

2017/3/16
星期四
本版责编/王平
每周四出版B1-B8

B1

【先锋观点】

农村环境监管亟须政府出手主导

四川：

四成国土面积划为生态保护红线

四川2016年9月出台《四川省生态保护红线实施意见》，明确生态保护红线总面积为19.7万平方公里，占全省国土面积的40.6%。四川省生态红线保护区域划分为13个区块，按照长江上游生态屏障的整体性和服务功能，覆盖了相关生态要素。其中一类管控区3.8万平方公里，二类管控区15.9万平方公里。据了解，生态红线区域是一条不可逾越的空间开发管制界限，事关四川筑牢长江上游生态屏障战略目标的实现。四川省规定，一类管控区禁止任何形式的开发建设活动，必要的科学研究、生态保护活动必须依法进行审批；二类管控区实行负面清单管理制度，根据红线区主导生态功能维护需求，由相关部门依法制定负面清单并组织实施。

山东：

家门口申请农资贷款

春耕“备战”热火朝天，山东省五莲县至镇村民房福强的脸上却显得很坦然：“春节前，我就申请了农户小额贷款，购买喷灌机和化肥的钱足足的。真要感谢农行服务站，家门口就能解决资金问题，再也不用往城里跑了。”种植户的底气，来自于中国农业银行山东分行的惠农金融服务。春节前后，农行山东分行以农村网点和“惠农通”服务点为依托，组建金融服务团队，深入农村，了解种植户对购买农资的信贷需求。截至目前，全省农行系统累计向15家农资生产企业发放经营贷款3.1亿元，确保春耕农业生产资料充足供应；累计发放农户贷款11.2亿元，支持农民购买农资开展生产。

湖北：

武汉拟建100家农药残留检测室

还在担心买到的蔬菜农药残留超标？农贸市场有农残快速检测室帮你们监控。近日，从湖北省食药监局获悉，该市将规范建设100家农贸市场蔬菜农药残留快速检测室，全市16个城区均有分布，确保市民蔬菜食用安全。作为武汉市人民政府2017年十件实事之一，所建成的蔬菜农残快速检测室将符合有场地、有设备、有人员、有制度、有记录、有公示牌的“六有”标准。届时，消费者可每日在市场了解蔬菜检测结果。

【封面人物观点】

专家简介

徐瑾

作者单位：江西农业大学

【核心提示】

环境资源的公共性决定了政府在农村环境监管中必须起主导作用，完善农村地区政府环境监管法律责任将对农村生态环境保护起到决定性的作用。可以通过建立科学生态的政府评价体系，落实村民环境参与权，完善追究政府农村环境监管法律责任的机制，强化农村环境监管政府法律责任。

文字整理/王平

突出政府在农村环保中的主导地位

在我国农村环境保护中，农民、乡镇经济组织、政府三者都起到非常重要的作用，但是由于政府地位的特殊性，其所起作用更为突出。导致农村环境问题的原因很多，比如立法不完善、执法不力、环保意识薄弱等，但是政府环境监管法律责任不完善是其中非常重要的原因之一。环境资源的公共性决定了政府在农村环境监管中必须起主导作用，完善农村地区政府环境监管法律责任将对农村生态环境保护起到决定性的作用。可以通过建立科学生态的政府评价体

系，落实村民环境参与权，完善追究政府农村环境监管法律责任的机制，强化农村环境监管政府法律责任。

乡镇经济组织与村民保护环境意识先天不足。乡镇经济组织作为理性的经济人，以最低的经营成本获取最大的利润是其终极目标，环保义务是法律强加给经济组织的义务，而其本身没有内在保护环境的动因。

村民既是农村生态环境的保护者和利用者，又是农村生态环境的破坏者和受害者。村民

的环境权在我国立法上缺乏特别保护，对经济组织的污染行为与政府机关环境执法不作为，往往因为没有合理的渠道去维权，只能默默忍受。

乡镇经济组织与村民由于存在当前自身无法克服的局限性，无法充当农村环保的主导。而政府拥有法律赋予的公共资源有效配置的公共权力，并且掌握了农村环保所必需的各种物质与人员条件，加上政府的天然职责就是维护公共利益，这恰恰与环境利益的公共性相一致，所以政府担任农村环境保护中的主导是必然的选择。

强化政府农村环境监管法律责任的合理性

环境资源的公共性是强化政府农村环境监管法律责任的基础。首先，在农村环境资源的保护与生产的过程中，商业生产者追求利益最大化的本质，可能使其有搭顺风车的不良动机，而消费者对生态环境的真实偏好可能在短期内无法表达。由于消费和收益的非排他性，私人企业将无法实现排他性的收益，从而不会主动从事改善环境的行为。因此，环境资源这样的公共物品是不适合由私人主体去生产和供给的，这时就需要代表公共利益的公共部门进行市场干预，比如由政府提供生态补偿等方式强化政府职责。其次，由政府等公共部门提供生态环境产品时，个体表达偏好的方式一般通过投票的方式来表达，这一方式也存在着明显的缺陷。所以需要立法的方式，规范政府的环境法律责任，防止政府滥用职权。

政府职责的公共性是强化政府农村环境监管法律责任的必然。出现环境问题，一般是由部分私人主体为了追求自身的利益而对环境进行破坏；或是政府公共决策失误破坏生态平衡。前者是市场失灵导致，后者为政府失灵导致。前者是个人对集体的损害，后者是政府代表集体对集体的损害，无论何种损害，最终都会对公共利益造成重大损害。

当前导致政府在农村环境监管中法律责任

不完善的主要因素主要表现在一下几个方面：

一是个别地方官员片面追求经济增长指标，忽略环境保护。当前，我国经济下行压力比较大，个别政府为了完成经济增长指标，缓解就业压力，保证地方政府财政收入稳步上涨，主动向一些重污染企业进行招商引资。这些企业往往成为当地财政收入的重要保证，所以地方政府往往对这种企业导致的环境污染采取放任的态度，对于群众举报也基本是敷衍了事。某些地方大型乡镇企业导致的污染甚至引发了群体性事件，个别地方政府甚至充当污染企业的保护伞，除非导致严重后果无法收场，才会被动应对。个别地方政府对待生态环境的这种态度，加速恶化了我国农村地区本身就无比脆弱的生态环境。

二是环境监管政府法律责任立法不完善。近些年来我国出台了以环境保护法为主的大量环保性的法律与法规，但其对于法律责任的立法主要集中在污染者，而对政府监管法律责任的立法大多比较抽象，规定不够具体明确，实施起来有困难。现行环保领域的法律对农村环境政府监管法律责任规定得不具体、不完善，直接导致我国政府对国家环保政策执行不到位，这样必然导致我国农村环境不断恶化。

三是城乡环境二元制保护机制。我国政府对于环境保护长期存在重城市、轻农村的二元

制保护机制，对城市与农村环境进行分而治之的策略，这种以城市为中心的环保理念，使我国的城乡差距不断拉大。目前，我国城市的发展在很大程度上是以牺牲农村为代价，比如很多重污染企业被城市驱逐，转移到农村。这种城乡二元制的环保模式逐渐形成了政府重城市环保监管责任，轻农村环保监管责任的理念。

四是农村环境行政执法不到位。农村环境执法不到位是导致农村环境问题的一个关键原因。根据笔者的乡间调查分析，由于环境执法不到位导致的农村环境污染问题几乎占到农村环境污染总量的一半以上。导致农村环境行政执法不到位主要有以下原因：首先，农村环境执法队伍非常薄弱，目前农村环保基本是缺人、缺钱、缺设备。农村环保现状基本是无人管、无力管。其次，我国对农村环境监测投入不足。我国目前政府对环境的监测主要在城市，对农村的环境监测投入非常有限，所有政府无法及时掌握农村的污染现状。再次，政府环境执法权出自多个部门，权力互相交错，错综复杂，极不协调。

以上因素需多方合力破解和逐步完善，可以尝试通过建立科学生态的政府评价体系，落实村民环境参与权，完善追究政府农村环境监管法律责任的机制，强化农村环境监管政府法律责任。

完善政府在农村环境监管中法律责任的路径

建立科学生态的政府评价体系。各级人民政府要树立科学的发展观念，把追求绿色GDP作为最重要的追求目标。一方面，制定非常具体而明确的各种环保指标，作为政府政绩的重要考核指标。另一方面，环保指标由独立于政府之外的专业的环境监测机构进行评价，保证监测过程独立、客观、公正。并且政府内部应当出台非常具体、便于操作的处罚措施，使政府工作人员环境监控行政责任可以精准地落到实处。

落实村民环境参与权。公民环境参与权是公民监督与制约国家环境管理权的重要权利。作为环境权主体的公民，有权自始至终参与到国家环境监督和管理的进程中。但是我国公民的环境参与权没有得到法律应有的保护，对村民的环境参与权的法律保护更是几乎处于空白

状态。保护村民环境参与权，建立并完善政府环境监测信息公开制度，建立环境信息公众交流平台。鼓励与引导环境公益性组织健康发展，公民可以要求环境公益性组织，或者由该组织自己启动针对政府的环境监管中不作为、乱作为等违法性行为的行政复议或行政公益诉讼制度。

完善追究政府农村环境监管法律责任的机制。一是在立法中完善政府环境责任。应在宪法中明确规定政府是承担环境法律责任的主要主体之一。完善环境保护法中对政府责任的规定。另外，还应完善环境单行法及地方性法规、规章的相关规定。二是科学合理设置环保执法机构。加快政府各机关环境职权职责法治化。建立专门的政府环境职权协调机构。并将各地区之间的协调机制制度化。各个地区之间只有

协调共管才能解决环境问题。协调制度规范化可以使这种跨地区的环境污染依照法律与制度进行合理解决。三是完善政府农村环境监管问责制。完善立法机关对行政机关的环境问责制。完善司法机关对行政机关的环境问责制。加强司法机关对行政机关环境责任的监督与问责。司法机关问责制有强大的国家机器作为后盾，如果使用得当，政府环境监督责任法治化将取得实质性的进展。

