

“低碳经济”理念下的新农村环保法制建设探讨

张良

摘要：阐述了农村环境污染的主要问题,指出了农村环保法制建设的缺陷和发展低碳经济的可行性,并提出“低碳经济”理念下农村环保法制建设对策。

关键词：新农村;低碳经济;环境保护;法制建设

低碳经济是指在可持续发展理念指导下,通过技术创新、制度创新、产业转型、新能源开发等多种手段,尽可能地减少煤炭石油等高碳能源消耗,减少温室气体排放,达到经济社会发展与生态环境保护双赢的一种经济发展形态。“低碳经济”已成为当下最热门的话题之一,并在 2010 年“两会”期间作为政协的“一号提案”而受到广泛关注,但每每提及“低碳”这一概念,人们往往更多地想到工业,想到城市。事实上,低碳,在农业农村同样大有可为。中国共产党十六届五中全会提出要按照“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,扎实推进社会主义新农村建设。为了实现这一要求,各地开展了社会主义新农村建设的高潮,通过新民居建设以及清洁能源推广技术,改善农民居住环境;加强村庄环境规划和人居环境治理,搞好农村污水、垃圾处理等活动。在进行社会主义新农村建设活动中,处处体现低碳经济的社会要求[1]。但是,我国农村环境问题的现状依旧严重,农村地区环境立法不健全,管理混乱,执法问题突出,农民环境参与意识淡

薄。因此,环境法制的发展对于新农村建设意义重大。该文阐述了农村环境污染的主要问题,指出了农村环保法制建设的缺陷和发展低碳经济的可行性,并提出“低碳经济”理念下农村环保法制建设的对策。

1 目前我国农村的主要环境问题

1.1 种植业污染

种植业污染主要指与种植业关系密切的农药污染、化肥污染、农膜污染、农作物秸秆的不合理利用以及品种搭配和耕作方式的不合理等造成的环境破坏。①化肥和农药污染。

目前,我国每年农药和化肥施用量均居世界首位,全国农田化肥施用普遍偏高,平均施用水平达到 368 kg/hm²,浙东沿海河流入海口氮素水平逐年上升,在近岸海域和浅海沉积物中发现大范围残留的六六六、滴滴涕和多氯联苯。在许多重点地区,土壤及地下水污染已经导致癌症等疾病的发病率和死亡率明显高于无污染对照区的数倍到 10 多倍。化肥、农药的大量施用,对农产品、水体、土壤、空气等都造成了不同程度的污染,不仅危害人类健康,同时造成很多物种的减少和灭绝,对生物多样性造成了严重的威胁。②秸秆焚烧。秸秆禁烧和综合利用一直是个老大难问题。每到农忙时节,很多地方照样“狼烟四起”,产生大量的 CO₂,破坏臭氧;导致能见度下降,飞机无法降落、高速公路无法通行;破坏土壤有机质,导致土壤板结;同时还存在火灾安全隐患。③地膜污染。由于农业大

棚的普及和农膜覆盖技术的推广,农膜污染不断加剧。塑料薄膜属于高分子聚合物,在土壤耕层中极难降解,在耕层中会大量积累,对土壤造成很大的危害[2-3],同时还造成了严重的白色污染。④品种和耕作方式不合理。品种选育过程的遗传背景单一化及其大面积推广,造成了对其他品种的排斥,破坏了生物多样性;农田开垦和连片种植,引起自然植被、自然物种及天敌的减少,也对生物多样性造成了威胁。

1.2 养殖业污染

随着畜牧业的迅速发展,我国畜禽养殖业特别是集约化畜禽养殖业已成为我国环境污染的主要来源之一。据国家环保总局统计,畜禽粪污的有机污染负荷(COD)超过了工业废水和生活污水的总和。高浓度的污水排入江河湖泊中,造成水质不断恶化。畜禽粪便污染物不仅污染了地表水,其有毒、有害成分还易进入到地下水中,严重污染地下水。在集约化畜禽养殖过程中,如果对粪便没有进行有效处理,畜禽粪便发酵后会产生大量的 NH_3 、 H_2S 、粪臭素、 CH_4 、 CO_2 等有害气体,这些气体不但会影响动物生长,还会严重影响人类健康和周围环境。

1.3 生活污染

相较于城市,专门的固体垃圾处理场所以及农村公共设施的欠缺导致农村生活垃圾污染现象十分严重:生活垃圾任意堆放,生活污水未经处理直排河流,有机排泄物既不能有效

处理也不能有效进入农田生态系统中。改革开放以来,我国农民的物质生活有了根本性的改善,但是,随处乱倒的垃圾却与新农村建设形成了强烈反差,影响着新农村建设的质量。农民生活污染没有得到有效控制,生活垃圾数量增多,每年产生约 1.2 亿,t 几乎全部露天堆放,脏乱差现象严重;生活污水每年超过 2 500 万,t 几乎随意排放,对周围河流、湖泊污染加重;居民生活取暖排放的废气对当地空气也造成一定程度的污染[4-5]。此外,随着室内装修的升温和建筑物密闭程度的增加,大量易挥发出有毒有害物质的各种建筑装饰材料、人造板家具进入室内,室内有害物质的种类和浓度明显增加,严重影响居民健康。张牛牛等就研究发现常州农村地区部分住宅的甲醛浓度、氨气浓度、TVOC 浓度和苯浓度等环境参数均超标[6]。

1.4 工业企业污染

我国农村乡镇企业数量巨大,且多数规模小、分散、工艺落后、设备简陋,污染问题较严重。小化工厂、小造纸厂、小煤矿、小水泥厂等,多数无环境保护和污染处理机制,是农村工业污染的重要来源。由于厂点、污染点与农田、居民点交织在一起,其产生的大量废气、废水、烟尘、粉尘和固体废弃物,严重污染了农田、水质和空气环境,给人们的健康带来较大威胁[7]。据统计,全国被工业“三废”污染的农田约 0.1 亿 hm²,重金属严重超标。每年仅因重金属污染而减产粮食 1

000 多万,t 被重金属污染的粮食每年也多达 1 200 万,t 造成了严重的经济损失[8]。土壤污染不但直接导致土壤生产力下降,而且通过以土壤为起点的土壤、植物、动物、人体之间的联系,使某些微量和超微量有害污染物在农产品中富集,对动植物和人类产生严重危害。同时,土壤污染还能危害其他环境要素,成为水和大气污染源[9]。

1.5 城市向农村转移的污染

居民环境保护意识的不断加强使城市对环境问题的关注度日益提高。面对城市环境容量不足的现实,城市的污染逐渐向农村转移。主要包括以下几个方面:①农村成为城市生活垃圾的倾倒场所;②对环境有较大影响的工业逐渐从城区撤退,进入城乡结合部或者农村;③乡村旅游中城里人的不文明举措,破坏了农村的生态环境。

2 农村环保法制建设的缺陷与发展低碳经济的可行性

2.1 农村环保法制建设的缺陷

当下,我国农村的环保法制建设还存在诸多问题,如:立法体系不完善,执法力度不强,农民参与程度也不高。

2.2 农村发展低碳经济的可行性

“低碳经济”的提出有着复杂的背景,主要是全球气候变暖对人类生存和发展的严峻挑战。随着全球人口和经济规模的不断增长,能源使用带来的环境问题及其诱因不断地为人们所认识,大气中 CO₂ 浓度升高带来的全球气候变化已成为

不争的事实。低碳经济的发展事关我国经济社会发展的全局和最广大人民群众的根本利益,但目前谈到低碳经济,都是讲工业的多,讲农业的少,讲城市的多,讲乡村的少。事实上,联合国粮农组织新近指出,耕地释放出大量的温室气体,超过全球人为温室气体排放总量的 30%,相当于 150 亿 t 的 CO₂。同时,联合国粮农组织估计,生态农业系统可以抵消掉 80%的因农业导致的全球温室气体排放量,无需生产工业化肥每年可为世界节省 1%的石油能源,不再把这些化肥用在土地上还能降低 30%的农业排放。所以,在发展低碳经济方面,农村潜力巨大。农村到处都有“农业低碳化”的文章可做。在新农村建设中推行“一池三改”,把沼气建设与改厨、改厕、改圈结合起来,生活垃圾、牲畜粪便、作物秸秆发酵成沼气,残留物—沼液可以代替农药,沼渣可以代替化肥,既变废为宝,美化环境,又节省开支,增加收入,这就是典型的农业低碳化。除此之外,无论是按照传统的做法,把秸秆深翻到土壤里腐烂做基肥,还是把秸秆粉碎掺加畜禽粪便发酵后做生物有机肥,或者将秸秆作原料,制作成各种类型的纤维板、燃料,都可以大大减轻对生态的破坏、对环境的污染。

3 “低碳经济”理念下农村环保法制建设对策

碳排放源自于人类活动,低碳经济的实施意味着一定程度上将改变人类现有生存方式。在低碳经济发展的最初阶段,强制性力量起主要的推动作用,即关于低碳经济的政策和法

律制度建设,其中最主要的是环保法律制度建设。

3.1 在法律层面落实低碳环保

治理农村环境问题必须完善农村环保法律体系。由于农村环境污染和破坏的特殊性,在环境立法中应根据农村污染的各个环节和方面,在拟定综合性的农村环境法规的同时制定专项法规,尽快颁布《土壤污染防治法》、《农村环境保护条例》、《畜禽养殖污染防治条例》、《农村污染防治法》,修订《畜禽养殖业污染物排放标准》、《畜禽养殖业污染防治技术规范》、《土壤环境质量标准》,做到有法可依,责权清晰,有效防止农村地区种植业、养殖业、工业、生活以及外来污水和废弃物的污染,防止农村生态遭到破坏,保障农民环境权益[10]。我国农村环保立法跟不上农村环保发展的趋势,不利于推动建设社会主义新农村的发展。建议尽快修改《环境保护法》,在法律体系中增加综合性的农业环境管理法律;加快制定农村环境与资源保护单行法,如《农村清洁生产促进法》,加强地方环境与资源保护立法。建立一个从中央到地方进行统一管理的专门环境执法机构,以有效制止地方保护主义。农村不能成为环保遗忘角落,否则将会成为无法挽回的损失。环保工作是新农村建设必不可少的内容,新农村应该是环境更美的农村,而不是受污染的农村[11]。

3.2 通过法制建设引导农村适应低碳化发展

在农村生产和生活中,无论是节地、节水、节肥、节种,还是节电、节油、节柴(节煤)、节粮,只要是可以降低农业生

产成本,保护农业生态环境,增强土壤的固碳能力,减少温室气体排放,都属于化解农业风险,发展循环农业、低碳农业最有效最现实的形式。但在低碳经济发展之初,要通过法制建设对农村的低碳农业和低碳生活予以扶植和支持,引导农村适应低碳化发展。同时,为了使“高碳”向“低碳”过程中的负面影响减低到最小,要有相应的立法,保障在“高碳农业”和“高碳生活”退出农村生产和生活所形成的各项收入全部用于“低碳”的补贴支持,建立起良性替代机制。如:可通过技术帮扶和资金奖补等措施积极推广沼气和太阳能建设,并及时兑现奖补资金;抓好新型节能环保建材推广,鼓励农户在建房过程中使用新型墙体材料、建筑装饰装修材料等一系列新型节能环保建材,引导广大农民逐步摒弃使用不符合环保要求的建材。我国一些省市及地方已经采取了一系列的政策措施与行动来发展低碳经济,如:2009年5月20日,江苏省第十一届人民代表大会常务委员会第九次会议全票通过《江苏省人民代表大会常务委员会关于促进农作物秸秆综合利用的决定》。该决定就明确提出,农业、科技、农机等部门应优先安排资金,重点支持秸秆综合利用技术与设备的研究开发项目;财政部门应加大对秸秆综合利用的支持力度;税务等有关部门应根据秸秆实际利用量,按照国家有关规定,落实对利用秸秆发电、加工板材等企业的税收、电价补贴等优惠政策;金融机构应对秸秆综合利用项目给予信贷支持等。

3.3 完善农民参与环境保护的体制

法的核心在于保障公民的权利,而公民权利的保证实际上是国家权利归属和实现的保证。低碳经济的发展离不开公众和民间组织的积极参与,所以,要积极鼓励和支持、引导公众和民间组织参与到低碳经济的建设中来,发挥其不可或缺的作用。

①转变政府观念,建立起为农民服务的意识,激发农民的主人翁意识,调动农民参与环境保护的热忱。

②在环境参与制度相关立法中,应当明确规定农民参与的原则,且对参与的程序、内容等作详细规定。

③拓宽农民参与环境保护的途径,提高其参与的积极性。

④通过环境法制宣传教育,进一步提高农民的环境法律意识和环境法律素质,逐渐增强其环境守法与环境维权意识,推进公众依法参与环境管理公共事务。

3.4 加强农村环境执法机构队伍的建设

建立健全环境保护机构,增强环境保护部门的工作能力,充分发挥其引导、监督作用,是搞好环境保护工作的基础、前提和保障。应加强区(县)环境保护机构基础设施、设备建设,提高执法人员的业务素质 and 业务水平,区县各部门必须至少明确 1 名分管环保工作的领导,形成以区(县)环境保护机构为中心的环保系统。各乡镇、街道也应建立环境保护工作站,各自然村明确 1 名分管村委领导,在区环境保护行政主管部门

门的统一领导下,重点对辖区的家畜养殖业、生活环境和农业生产环境实施监督管理[12]。

3.5 完善发展低碳经济的法制监管体系建设

低碳经济发展的监管体系建设是保障低碳经济发展的基础。要构建科学高效的低碳环境监测法规体系,明确其法律地位,保障低碳监测依法开展。通过及时查处损害低碳经济发展的行为,保护有农民合法权益。通过监管体系的构建,加上低碳环境监测配套工作机制的逐步形成,优化低碳经济发展环境。①推进农村低碳环保监督工作的开展。如:可组建“农田保护协会”,将农田环保纳入规范化管理。②完善执法机构的内部监督体制。执法工作存在的弊病之一是内部监督体制的不健全,完善的重点是明确执法机构划分及机构人员职责,并通过环境法制宣传教育,进一步提高环保部门及其工作人员的法治理念、宪法意识、法律素质和执法水平,增强各级环境保护部门依法行政的自觉性,提高执法力度和执法效果。③强化媒体监督。基层政府可采用在地方主要媒体上设立类似“环境曝光台”等栏目的方式定期公布典型环境违法案件的查处情况,并组织新闻媒体跟踪报道,加强对基层执法的监督,强化新闻媒体对农村地区损害低碳经济发展行为的报道与披露力度。

【参考文献】:

[1]李静.“低碳经济”理念对新农村建设的启示——以玉龙

- 纳西族自治县为例[J].时代金融,2010(2):65-67.
- [2]郭廷忠,张超,张丽君.中国农业污染问题研究[J].安徽农业科学,2009,37(4):1773-1775.
- [3]吴永飞,宋建峰.谈农业残膜污染及其有效治理[J].现代农业科技,2009(12):299-300.
- [4]苏杨.警惕农村现代化进程中的环境污染[J].中国发展观察,2006,10(5):19-22.
- [5]唐萍萍.农村生态环境保护法制问题研究[D].杨凌:西北农林科技大学,2008.
- [6]张牛牛,薛敏.农村地区室内环境污染分析·原因及控制措施[J].安徽农业科学,2008,36(28):12472-12473.
- [7]黄韬,高宏,梁润霞.农村环境污染问题分析及治理措施研究[J].安徽农业科学,2008,36(21):9270-9272.
- [8]郑子轩.土壤污染防治法胎动[N].南方日报,2004-03-09.
- [9]雷芸.农业土壤污染立法重心探析[J].安徽农业科学,2007,35(31):10010-10011,10063.
- [10]于彦梅.新农村建设与环境法制的若干完善[EB/OL].<http://www.ri-e.lwhu.edu.cn/article.asp?id=30265>.
- [11]龙海风.环保不能被“新农村”建设遗忘[J].环境,2007(4):59-61.
- [12]刘冬梅,雷玲.新农村建设中环境保护法制建设的思考[J].安徽农业科学,2007,35(6):1815-1816.