

· 管理与改革 ·

我国农业环境监测的法律解析

王伟

(农业部环境保护科研监测所, 天津 300191)

摘要: 简述了目前农业环境监测的法律地位和实际工作状况。指出了农业环境监测工作中需要解决的法律依据不足, 环保与农业部门职能交叉、责权不清等问题。提出了对全国农业环境监测的立法思路, 以及农业环境监测作为农业环境保护的重要组成部分, 国家应尽早为农业环境监测立法的必要性与重要性。

关键词: 农业环境监测; 立法; 法律依据

中图分类号: D922.68 文献标识码: A 文章编号: 1006-2009(2008)05-0001-04

A Law Comprehensive Analysis on Chinese Agriculture Environmental Monitoring

WANG Wei

(Environmental Protection Scientific Monitoring Institute of Agriculture Department, Tianjin 300191, China)

Abstract The legal status and actual working conditions of current agricultural environmental monitoring were briefly described. The environmental monitoring work in agriculture needed to resolve the lack of legal basis, overlapping functions of environmental protection and agricultural sector, unclear right and duty, and other issues. The consideration of legislation was taken for agricultural environmental monitoring in whole country. The agricultural environmental monitoring was important part in agricultural environment. It was important and necessary for China to legislate the agricultural environmental monitoring.

Key words Agricultural environmental monitoring; Legislation; Legal basis

2007 年 7 月 25 日, 原国家环保总局颁布了《环境监测管理办法》(以下简称《办法》), 将全国性的环境监测工作纳入了法制化轨道, 正如时任总局科技标准司司长赵英民所说, 《办法》的出台, “是中国环境监测事业 30 年发展历史中的一件大事, 是树立环境监测权威的一次重要的立法活动, 是环境监测法制化的重要转折点”^[1]。至此, 我国便同时存在两个性质相同的部门规章——《环境监测管理办法》和《全国环境监测管理条例》, 后者由原城乡环境保护部于 1983 年颁布并实施, 至今没有废止。《办法》所指的环境监测能否涵盖农业环境监测、水利环境监测等相关部门主管, 实际上也一直在从事的部门环境监测工作, 以及该《办法》对农业环境监测是否具有约束力等问题, 已引起各部门的关注, 现对农业环境监测工作是否需要立法及如何立法等问题进行探讨。

1 农业环境监测由农业部门负责的依据和理由

农业环境监测应由农业主管部门及相应的农业环境监测机构管理并负责具体执行。

1.1 农业环境监测的政策法律依据

1999 年 3 月 6 日, 时任国务院副总理的温家宝同志在主持召开的国务院会议纪要(国阅〔1999〕18号)中指出: “国土资源、水利、农业、林业等部门也有环境保护的职能。原环保总局要站在全局的高度, 执行执法监督职能, 做好综合协调, 但不包揽有关部门的具体工作。”肯定了农业部门

收稿日期: 2008-05-19 修订日期: 2008-06-30

基金项目: “十一五”国家科技支撑计划基金资助项目(2006BAJ10B01); 国家“九四八”“农产品产地污染预防与控制管理体系引进与建立”基金资助项目

作者简介: 王伟(1981—), 男, 陕西合阳人, 助理研究员, 法学硕士, 研究方向为法学理论和环境法学。

具有环境保护的职能。《环境保护法》第 11 条第 1 款规定：“国务院环境保护行政主管部门建立监测制度，制定监测规范，会同有关部门组织监测网络，加强对环境监测的管理。”这里的“有关部门”包括农业部门，农业部门实际上也按照环保法的要求建立了自己的环境监测网络体系。《水污染防治法》第 8 条规定：“县级以上人民政府环境保护主管部门对水污染防治实施统一监督管理。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，在各自的职责范围内，对有关水污染防治实施监督管理。”赋予农业行政主管部门在自己的职责范围内，对有关水污染防治实施监督管理的职权。《水污染防治法实施细则》第 24 条规定：“利用工业废水和城市污水进行灌溉的，县级以上地方人民政府农业行政主管部门应当组织对用于灌溉的水质及灌溉后的土壤、农产品进行定期监测，并采取相应措施，防止污染土壤、地下水和农产品。”可见，我国政策和法律肯定了农业部门的环境保护职能，而环境监测是环境保护的基础性工作，是环境保护不可缺少的组成部分，实际上也就规定了农业部门对其主管领域的环境监测职能。

1.2 农业环境监测是农业部门履行农业环境保护职责的需要

农业部的官方网站上，列明了农业部的“主要职责”，其中，“组织农业资源区划、生态农业和农业可持续发展工作；指导农用地、渔业水域、草原、宜农滩涂、宜农湿地、农村可再生能源的开发利用以及农业生物物种资源的保护和管理；负责保护渔业水域生态环境和水生野生动植物工作；维护国家渔业权益，代表国家行使渔船检验和渔政、渔港监督管理权”是其主要职责之一。农业部在明确其下设的科学教育司职责时，将上述农业环境保护职责进一步细化——“指导农业科研、农民培训和农业生态环境保护、农村可再生能源工作体系的建设工作”^[2]。农业部为了履行上述农业环保职责，首先必须对全国农业环境状况进行监测，并针对不同地区不同情况进行定点监测和例行监测，也就是说，农业环境监测作为农业生态环境保护的重要内容，是农业环境保护的基础工作，也是各级农业部门的“份内”工作。因此，农业部及其各级农业行政主管部门应当承担起农业环境监测的职责。

1.3 农业环境监测的开展情况

1983 年的《全国环境监测管理条例》第 26 条规定：“各大水系、海洋、农业分别成立水系、海洋和农业环境监测网，属于国家网内的二级网”。基于此，农业部于 1984 年出台了《全国农业环境监测工作条例（试行）》对农业环境监测的主体、管理体系、监测内容、运作机制等内容作出了明确规定。根据上述部门规章，农业部设立了农业部环境监测总站，作为全国农业环境监测的国家级监测机构，是全国农业环境监测网络的牵头单位，负责对省级农业环境监测站进行业务指导和技术培训。同时，除港澳台和西藏之外，全国 30 个省、直辖市、自治区都已设立了省级农业环保监测站，下面还有 800 多个地市、县级农业环境监测站。至此，农业环境监测已形成“总站——省站——地市、县站”的 3 级监测网络体系。经过 20 多年的发展，该体系已日趋完善，从人员配备到仪器设备，从监测规范到工作开展，已经具备从事农业环境监测的能力，取得的成效也是有目共睹的。

基于长期的农业环境保护实践，部分省级农业环境保护条例将部分行政执法权委托给农业环境监测站。如云南省将“《云南省农业环境保护条例》规定的云南省农业厅有关职责和违反《云南省农业环境保护条例》破坏农业生态环境、造成农业环境污染行为的行政处罚权，委托给云南省农业环境保护监测站履行和实施，法律、法规有规定的从其规定。各地、州、市、县农业行政主管部门可根据实际情况依法按程序委托本级所属的农业环境保护工作机构履行和实施本地的农业环境保护职责和行政处罚，并接受云南省农业环境保护监测站的业务指导。”^[3]可见，农业环境监测站在农业环境监测领域的地位已为地方法规所认可，并可接受委托行使基于监测的部分行政处罚权。

2 农业环境监测需要解决的问题

2.1 全国性农业环境监测工作法律依据不足的问题

各省制定的农业环境保护条例，均不同程度的提到了农业环境监测，并将其作为县级以上农业部门的主要职责之一，同时规定了县级以上农业环境监测机构在农业环境监测领域的职责。如农业大省山东省《农业环境保护条例》第 24 条规定：“县级以上人民政府农业部门，在环境保护行政主管部门的统一监督指导下，开展农业环境保护工作，主

要职责是:组织农业环境监测、农业环境质量调查和农业环境影响评价”,第 28 条规定:“县级以上人民政府农业部门的农业环境监测机构,应当配备必要的人员和监测设施,负责组织本辖区的农业环境监测。”同时还赋予农业环境监测机构对向农田排放的工业“三废”进行监测的职权,如第 17 条规定:“禁止向农田、草原、林地、渔业水域及灌溉渠道排放不符合国家和地方规定标准的工业废水和生活污水。直接向农田排放工业废水和生活污水的,必须经农业环境监测机构监测,符合标准的方可排放。县级以上农业部门应当对用于灌溉的工业废水和生活污水定期组织监测,防止土壤、地下水和农产品被污染。”

在各省和较大市相继立法确定各级农业环境监测站农业环境监测职能的同时,全国性的法律法规却迟迟没有出台,作为全国农业环境监测工作和监测网络体系运转依据的,仍然是 1984 年 6 月 30 日由原农牧渔业部颁布实施的《全国农业环境监测工作条例(试行)》。虽然《立法法》《规章制度程序条例》没有对部门规章“试行”的期限作出规定,虽然国务院和农业部对该“试行”的效力没有作出解释,但一部法律规范,“试行”24 年依然“试行”,确实有违法理和立法精神^[4],也容易给人造成该法律已经丧失约束力的印象,给相关主体制造了守法、执法困境。“试行”^[5],顾名思义,就是法律规范的出台,基于某方面原因,需要经过一段时间的尝试推行,在这段时间内,如果该法律规范未被批准为正式法律规范,其效力自动废止;如果该规范没有异常情况,则由有权机关批准为正式规范。因此,“试行”规范必须规定试行期限,如果没有“试行期限”的规定,该法律规范便丧失了作为法律的权威,无法引导人们的行为。从全国农业环境监测的实践来看,确实需要一部全国性的农业环境监测法规,以便规范各级农业环境监测机构和全国农业环境监测网络体系的运转。

2.2 环保部门能否包揽所有环境要素监测的问题

环保部门的环境监测机构并非是所有环境要素监测的唯一主体。限于其技术力量、仪器配备和相关专业领域的知识,环保部门的环境监测机构无法包揽农业、地质、水利等专业范围内的环境监测工作。实际上环保部也认可“依据《环境保护法》及相关法律法规,其他部门根据各自的工作需要,从不同角度,开展相关领域的环境监测工作”,认

可“有关部门均依法组建监测网络,依据国家标准和行业规范开展工作”^[6]的事实。环保部门的环境监测与其他部门的环境监测的关系一如《环境保护法》第 7 条和第 11 条之规定:“国务院环境保护行政主管部门,对全国环境保护工作实施统一监督管理。县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门,对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理。”“国务院环境保护行政主管部门建立监测制度,制定监测规范,会同有关部门组织监测网络,加强环境监测和管理。国务院和省、自治区、直辖市人民政府的环境保护行政主管部门,应当定期发布环境状况公报。”可见,环保部门依法对本行政区域内的环境保护工作实施统一监督管理,应当包括环境监测,但不是包办代替各部门的专项监测,而是通过“建立监测制度、制定监测规范、组织监测网络”、综合各部门的环境信息后“发布环境状况公报”等形式实现的。

2.3 环保部门和农业部门在农业环境监测领域职能交叉、权责不清的问题

环保部在其官方网站上公布了其自然生态保护司的职能,其中涉及农业农村环境保护的职能为:拟订全国生态保护,土壤环境保护,农村环境保护政策、法规和标准,并监督执行;组织编制农村环境保护和土壤环境保护规划,并监督实施;管理农村生态环境保护和农村环境综合整治工作,指导生态农业建设;监督管理土壤环境保护工作,指导协调农村面源污染防治和有机食品发展工作。其中,土壤环境保护、生态农业建设、农村面源污染防治、农村生态环境保护等职能,与农业部环境保护职能存在交叉。从字面上看,环保部门强调的是农村环境保护,农业部门所指的是农业环境保护,但二者之间的界限不清,农业和农村环境如何区分,相关政策和法律没有做出明确界定。由此也带来了环境保护部门和农业部门在农业、农村环境保护环境监测方面存在的职能交叉。如土壤环境监测等,农业部门、环保部门都在做。这个问题涉及到农业农村环境监测,环境保护措施能否顺利实施,需要立法明确界定。

3 全国农业环境监测的立法思路

3.1 先行出台部门规章,待时机成熟,再上升为行政法规

2007 年 9 月 1 日,《办法》正式实施,正如赵英

民司长所说,该《办法》的出台,为全国《环境监测管理条例》的制定打下了较为坚实的基础。基于此,农业部可以在吸纳各地农业环境监测立法和实践经验的基础上,结合全国农业环境监测的目标和任务,对 1984 年《全国农业环境监测工作条例(试行)》进行全方位的修改,先行出台《全国农业环境监测管理办法》作为农业环境监测领域的部门规章,对农业环境监测的性质、管理体系、职责分工、运行机制、法律责任等作出明确规定。待时机成熟,主要是与环保部在农村农业环境监测领域的职责得到明确界定以后,再在《全国农业环境监测管理办法》的基础上,提出制定《全国农业环境监测工作条例》的建议和法律草案,由国务院制定并以行政法规的形式颁布实施。

3.2 制定涵盖各部门的全国性环境监测工作条例
建议制定一部全国统一的“环境监测工作条例”,其中设专章规定农业环境监测工作,内容涉及农业环境监测的性质、管理体系、职责分工、运行机制、监测网络及其在全国环境监测网络中的地位等,明确环保部门与相关部门在环境监测领域的职

责划分和分工配合机制。如果条例尚不能详尽农业环境监测事宜,农业部可以出台配套实施细则,对农业环境监测工作作出更加详细具体的规定。以此促进环境监测工作的统一监督管理,规范各个层面的环境监测工作,更好地发挥各部门环境监测在环境管理工作中的作用^[7]。

[参考文献]

- [1] 赵英民. 顺应时代发展 强化环境监测管理——《环境监测管理办法》解读 [J]. 环境保护, 2007(11A): 64-65
- [2] 高怀友, 姚秀荣, 郎林杰, 等. 我国农业环境监测体系发展现状与对策 [J]. 农业环境保护, 2000(3), 176-177
- [3] 张鲁. 浅谈法律的试行 [J]. 湖北广播电视大学学报, 2008(6): 89-90.
- [4] 李步云, 汪永清. 中国立法的基本理论和制度 [M]. 北京: 中国法制出版社, 1998 208.
- [5] 吴大英, 吕锡伟. 法规草案的设计与研究 [M]. 北京: 中国法制出版社, 1998 4
- [6] 胥树凡. 环境监测体制改革的思考 [J]. 环境保护, 2007(10B): 15-17.
- [7] 柏仇勇. 审时度势 创新发展 全方位推进环境监测现代化建设 [J]. 环境监测管理与技术, 2006 18(1): 1-5.

• 简讯 •

江苏征收氨氮总磷超标排污费

经江苏省政府同意,江苏省政府办公厅近日转发了由省物价局、财政厅、环保厅、经贸委共同制定的《江苏省太湖流域污水处理单位氨氮、总磷超标排污费收费办法》(以下简称《收费办法》),确定从 2008 年 9 月 11 日起,正式开征南京、无锡、常州、苏州、镇江等地沿太湖的新建城镇污水处理厂氨氮、总磷超标排污费。从 2009 年 1 月 1 日起,开征太湖流域所有老的城镇污水处理厂氨氮、总磷超标排污费。

长期以来,考虑到城镇污水处理厂的特殊性质,我国一直没有开征城镇污水处理厂的氨氮、总磷超标排污费,导致不少城镇污水处理厂超标排放氨氮、总磷物质,加剧了太湖“富营养化”。

为减轻太湖“富营养化”出大力,2008年初,江苏省政府投资达 27 亿元,大规模启动了沿太湖城镇污水处理厂“脱氮除磷”和“升级提标”改造攻坚战,到 2009 年 1 月 1 日,使太湖流域 169 座城镇污水处理厂全面达到国家一级 A 标准,以削减排污总量 50% 以上。同时,适时推出了开征太湖流域污水处理厂氨氮、总磷超标排污费收费办法。

《收费办法》规定,凡是江苏省苏州市、无锡市、常州市和丹阳市的全部行政区域,以及句容市、高淳县、溧水县行政区域内对太湖水质有影响的河流、湖泊、水库、渠道等水体所在区域内直接向环境排放氨氮、总磷超过水污染物排放标准的污水处理厂,均要缴纳氨氮、总磷超标排污费;征收氨氮、总磷排污费征收标准为,每污染当量人民币 0.9 元。氨氮污染当量值为 0.8 kg 总磷污染当量值为 0.25 kg 氨氮、总磷超标排污费总额,按照规定的排污费征收标准、排放总量、超标倍数计征。国家和省调整排污费征收标准,按调整后的征收标准执行;氨氮、总磷超标排污费由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门征收。

《收费办法》规定,县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门要严格执行本办法。各级价格主管部门、财政部门要加强对排污费征收行为的监督检查,对违反规定乱收费的,应按照有关法律法规规定进行查处;该办法自发布之日起适用于新建成的污水处理厂,从 2009 年 1 月 1 日起,适用太湖流域所有老的城镇污水处理厂。

摘自 www. jshb. gov. cn 2008-09-11