

农村生活垃圾污染法律对策研究

◆陈昊阳

(福建农林大学, 福建 福州 350007)

【摘要】城镇化令我国农村面貌日新月异,环境污染问题在农村的生产生活过程中日益凸显,其中,农村生活垃圾污染作为农村环境污染的典型代表,走入了人们的视野。目前,我国农村生活垃圾污染主要存在着垃圾处理困难,农村特色养殖污染比重较大,垃圾回收利用率、垃圾处理资金利用率低等特点,阻碍了我国乡村的建设和农村人居环境的发展。因此,剖析我国农村生活垃圾污染现状及其成因,探究法律制度存在的缺陷,提出相应的完善对策。

【关键词】农村生活垃圾;污染防治;法律规制;环境法律

一、农村生活垃圾污染的现状及其成因分析

(一)农村生活垃圾污染现状概述

近年来,国务院及行政部门多次在地方开展了农村人居环境的专项治理工作,创新了许多治理体制,农村人居环境有了较大的改善,但农村生活垃圾污染现状依然较为严峻,其主要存在着以下几个问题:首先,农村居民日常生产的生活垃圾处理效率较低。我国许多农村环保卫生设施并未时常维护更新,亦缺少相应的环保卫生体系和垃圾回收处理机制,许多农村居民在产生了生活垃圾之后,无法找到垃圾处理地点,大部分垃圾便被随意丢弃,污染了农村道路、草地以及自然水体等,增加了垃圾处理的难度。同时,农村宅基地的排水系统较为老化、落后,且缺乏定期的更新和维护,容易使污染物淤积于排水管道中。此外,垃圾处理方式还停留在填埋、焚烧的阶段,垃圾分类的理念贯彻较为困难,导致垃圾经过焚烧后产生的污染物对环境造成不可逆的损害。其次,牲畜、作物养殖污染居于重要地位。农村的牲畜、作物养殖产业是农村经济的重要组成部分,牲畜、作物养殖等产业需要人为干涉。例如,为了防治虫害,提升作物产量,居民通常会喷洒农药、堆积肥料,这些农药、肥料残留难以为环境所消化,导致田地的环境污染较为严重。这些未经处理的有害物质经过堆积变质,对农村人居环境造成较为严重的污染,甚至会引起人畜患病。最后,农村生活垃圾的二次利用率较低。目前,我国秉持着绿色发展理念,大力推行垃圾分类回收的政策,但总体上我国农村垃圾回收效率较低,垃圾分类政策没有很好地推行,导致大量可循环利用资源遭到浪费,在环境污染的同时损失了大量的可持续经济效益。

(二)农村生活垃圾污染问题成因分析

我国农村生活垃圾污染有着日常生活垃圾难以处理,牲畜、作物养殖污染较为严重,垃圾资源利用率低等特点,造成此现状的原因主要在于:第一,农村生活垃圾污染具有不

可避免性。农村生活垃圾污染与诸如建设污染、企业生产污染等不同,其与居民的日常起居、耕作劳动联系性较强,是农村生产发展不可避免的产物,只能通过合理的政策来进行调节和规范。法律法规作为规范性极强的上层建筑,有利于整合不同人群一起参与处理生活垃圾,然而这依然需要农村居民有着较强的法律意识,同时,要求需要有完备详尽的法律规范体系,因此,令农村居民自发性规范垃圾处理较为困难。第二,农村垃圾处理设施较为落后。我国农村大部分尚未建设完备、有效的环卫设施,垃圾循环系统在农村也并未建立,生活垃圾管理、回收体系也没有在农村基层很好地落实,导致了当前生活垃圾污染难以有效处理、利用率较低的问题。

二、农村生活垃圾治理面临的法律挑战

(一)农村垃圾治理的法律体系缺位

目前,我国的环境治理体系基本建立在《中华人民共和国环境保护法》之上,辅之以众多地方性的法规、规章制度和办法,难以做到立法上的统一性,严重降低了污染治理效率。《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》作为我国农村垃圾污染防治的法律基础,规定了农村垃圾治理领域的地方立法权力,而地方规章制度的出台具有滞后性。虽然许多地方对农村垃圾污染防治有所重视,但仍然无法快速有效地处理农村垃圾污染的问题,这很大程度上是由于目前我国垃圾防治法律体系缺位造成的。

(二)现存法律制度与农村垃圾污染治理不相适应

目前,我国的环境治理法律制度通常规制严重破坏环境的行为,且法条大多为法律原则,与治理农村垃圾污染这种精细性较强的问题不相适应。《环境保护法》仅在第49条规定由县级行政部门对农村生活垃圾处理进行安排,由于规定内容较为笼统,部分县级行政部门在农村垃圾污染防治方面积极性不高。同时,《环境保护法》对防治农村垃圾污染的规定十分有限,无法解决繁杂的实践问题,《环境保护法》

和《固体废物污染环境防治法》主要规制对象限定在城市垃圾之中,针对农村垃圾污染防治的条款较为模糊,难以确定农村生活垃圾污染、预防、处理、利用的主体和责任承担者。由此可见,法条规定过于简单,对于地方性法规体系治理,农村垃圾污染的规定不够精细,是农村生活垃圾污染治理困难的原因之一。此外,当前法律法规对于农村垃圾污染行为的惩治较为宽松,没有体现出法律的预防、规制功能。

(三)地方性法规缺乏实用性

我国地方性法规大多数的条文之间没有相互支撑的作用,缺乏相应的配套措施,致使法律治理农村生活垃圾污染略输底气。例如,《江苏省固体废物污染环境防治条例》中缺乏对农村收集、乡镇转运、县市处理模式的具体明确要求,也缺少相关配套的法规。以往我国垃圾污染防治的重点一直是城市,农村生活垃圾污染的治理涉及较少且防治制度缺失,尤其是缺少针对农村垃圾污染防治的综合性法律规定,导致我国农村环保工作滞后于经济发展。随着农村居民的消费产品日新月异,垃圾数量的快速增加,地方性法规更难以真正解决农村垃圾污染问题,只有深入农村、结合农村的实际现状,因地制宜、让地方对不同农村的情况制订不同的法规、规章制度,才能抓住农村生活垃圾污染的防治重点。

(四)农村生活垃圾处理资金投入增多但收效甚微

各地农村生活垃圾的治理几乎都困囿于资金投入大但效果并不显著的问题之中。农村生活垃圾处理投资规模自2013年起至2019年止连年增长,从2013年的44.2亿元增长至2019年的387.74亿元,并且2020、2021年均处于增长状态。然而如此庞大的资金投入数额,也仅能支撑将近14万个农村开展相关的治理工作,还有许多农村并未得到有力的资金支持。据国家统计局第三次全国农业普查数据显示,全国大约92%的乡镇、79%的农村配备了垃圾集中处理设施,同时,该处理设施的建设地域差异较大,许多地区还未配备相关的基础设施,阻碍了生活垃圾的分类和回收。

三、农村垃圾污染法律规制途径的完善措施

(一)加强农村环境建设和法治教育

想要采取法律规制的方法优化农村生活垃圾处理的方式、效率,就必须加强农村环境建设和农村法治教育。首先,应当从农村环境建设入手,大力建设环境保护有关的设施,设立农村环境保护宣传点。这包括在农村修建适当的环境保护宣传设施,如环境保护展览馆、环境保护宣传栏等;同时,也包括修补农村的道路,优化农村的人居环境,清理农村水塘、田野的垃圾并修建相应的垃圾回收设施、水体净化设施等。从农村环境保护宣传、环境保护设施修建、环境保护设备定期维护等方面建设基本的农村环境保护

硬件体系,为农村生活垃圾法律治理提供物质保障。其次,在基本的环境保护建设的基础上,应当由乡村行政部门提供教育资源,由村委会带头、村民代表组织,在全村范围内开展环境保护法治教育,宣传法治理念,让农村居民了解生活垃圾带来的危害,并让他们知晓导致环境污染所可能承担的法律后果,并由农村自治组织定期选派村民参与环境保护设施的维护和保养,让农村居民真正投入到农村环境保护的氛围之中,为农村垃圾治理进行法律规制创造必要的条件。

(二)建立科学合理的农村环境污染治理法律体系

建立一套合理上层建筑、法律体系是我国农村环境污染治理甚至农村生活垃圾治理的基本保障。虽然我国已有专门的《环境保护法》《固体废物污染环境防治法》,但我国并未将环境治理法律进行地域细分,并未真正认知城市环境治理和农村环境治理的具体差别。城市通常拥有雄厚的资金体系以及良好的投资环境,环境治理虽不像金融、地产业能够产生巨大的经济效益,但不乏许多企业投入巨大的资金参与环境治理。而农村的环境治理通常被视为公益项目,缺乏大量的资金支持,且交通不便、路途遥远、基础设施落后是农村环境治理的障碍,企业、组织投入农村的资金必然不够支持农村环境治理的运转。而农村依附于城市的格局导致农村在城市很难获得财政支持,这就要求法律体系对农村和城市的污染治理提出细分,具体问题具体分析,将农村和城市的污染治理放在不同的法律制度体系下,能够有效提升农村的环境治理效率,以此便能够提升农村生活垃圾污染的治理效率。因此,我国应细化环境污染治理规范,分别建立城市环境、农村环境污染治理体系,而这样的方法在我国学界产生了观点上的争执。一部分学者认为,应当对城市和农村的垃圾适用同样的规定进行统一管理,但在不同环境治理领域上提出细分。另一种观点认为应当彻底将农村环境治理和城市环境治理区分开来,建立不同的法律制度。本文认为,应当建立环境梯度治理体系,将不论是农村环境法律法规抑或是城市环境法律法规,均置于统一的环境法典的管理之下,这样的做法符合当前我国环境法典体系的立法趋势,在环境法典之中,首先对农村环境法律体系和城市环境法律体系作出区别。总之农村垃圾污染问题与城市垃圾污染相比,有其自身的特点,比如农村地域广阔,人口居住相对分散,城市的垃圾收集管理模式在农村地区难以适用。由于我国农村环境治理起步晚,诸如垃圾池、垃圾车、中转站等基础设施尚不健全。虽然立法上将城乡垃圾污染分开管理,但在垃圾的中转、处理等公共设施上可以城乡共用,实现基础设施效用的最大化,以实现农村生活垃圾污染治理效率的最大化。

(三)提升地方性法规的实用性



农村垃圾污染治理的地方立法,往往存在着立法者驱动的特点,立法者在立法的过程中多有脱离实践之嫌,许多农村垃圾污染治理的地方性法规、规章以及其他规范性文件实用性较低,没有很好地植根于农村生产实践的基础上。因此,首先,便要求立法机关需定期地参与农村地区法治状况的调研工作,植根于基层才可以为基层排忧解难,调研过程中可以详细地记录农村地区生活垃圾污染的情况、召开污染治理立法小组会议,对污染治理的核心难点进行逐个突破,并制订出植根于农村实际的污染治理法规体系。其次,要求地方立法机关听取农村自治组织的意见,收集广大村民对农村垃圾治理的看法以及基层人群提出的意见,并加以整理与思考。再次,应当推行农村垃圾治理的“专家问诊”制度,邀请专家定期赴农村进行调查研究,并基于实际情况给出合理的政策指导意见。最后,应当明晰农村生活垃圾污染治理的主要负责主体以及污染防治的权利义务主体,秉持“有权必有责,权责必相等”的权利义务分配精神,督促责任人、权利人合理履行自己的职责、运用自己的权利。综上,大力提高农村垃圾污染地方防治立法的科学性,做到权责统一、有权有责,提高地方性法规和规章等法律规范的可操作性。

(四)建立完备的生活垃圾治理资金监督制度

农村生活垃圾污染防治还应当建立合理且完备的生活垃圾治理资金监督制度。应当改变资金使用模式,仿照环境保护类基金建立专门的农村垃圾治理基金,切实保障农村每一位居民的健康利益,将国家、企业、社会的专项资金、投

资资金建立一个基于集体组织、社会公益组织管辖下的资金账户,并且严格把握资金出入的合法性、合理性和真实性,将每一笔资金的用途都置于严格的集体监督、社会监督之下,保障连年增长的资金投入都花到实处,造福每一位农村居民,保护农村人居环境的高效发展。同时,应当建立严格的农村生活垃圾污染处罚资金回流制度,将污染农村人居环境的居民个体之中情节严重的予以处罚,秉持恢复性司法的理念,建立生态代际账户,将处罚所得的金额大部分用于该账户之中,可对于促进农村人居环境发展的居民个体予以奖励和表彰。

参考文献:

- [1]周珂,高晨笑.循环经济在农村固体废物污染防治中的法律规制[J].环境保护,2017,45(23):8-12.
- [2]咎甜鸽.农村生活垃圾污染治理的法律规制研究[J].西部学刊,2020(18):79-82.
- [3]王燕,保宏辉.论我国农村生活垃圾治理的法治对策[J].兰州教育学院学报,2020,36(09):110-112,119.
- [4]赵雅琦.张家口市农村生活垃圾污染原因及治理对策[J].农村经济与科技,2021,32(05):265-266.
- [5]何霞,龙行春.遂宁市农业面源污染现状及治理对策[J].四川农业科技,2021(04):81-83.

作者简介:

陈昊阳(1997—),男,汉族,福建福州人,硕士研究生,研究方向:民商法律实务。