

总之,社会信用监管办公室的主要职能、职责是:①负责各级政府职能部门、税务机关、金融机构等信用采集主体的信用信息汇总和对接工作。②负责信用信息采集的样本制作、软件开发,建立计算机信用数据库。③负责信用信息的反馈,向社会公开信用信息。④负责对信用信息的真实性进行校核。通过这一功能防止个别别有用心信用主体恶意毁损其它主体信誉度行为发生。⑤负责监督信用奖惩机制的实施。信用奖惩机制的最后执行者是与信用关联的主体,如工程履约等,再如对借款信用好的主体,按信用奖惩机制的规定奖励其可以在一定数额上免于抵押就可以采用信用贷款等。⑥负责调研、制订、修改信用监督管理办法。并必须不断调研新的监管方法和完善立法。⑦负责团体法人信用监管指标体系和“关键自然人”的信用守法监管指标体系的制定工作。⑧负责信用主体的信用评定标准和具体信用评定工作。

(四)社会信用监管体系作为一项社会系统工程的建设思路。1. 应该以社会信用监管办公室为核心,与原工商行政管理部门的“金信工程”建设成果对接;并通过建立统一的信用监管平台——社会信用监管办公室,具体通过联网录入和联网查询等实现资源汇集和资源共享。有效发挥以信用监管办公室为主体的,工商、税务、银行、审计、海关、质检、劳动监察、环保、司法、行政检查、新闻监督等部门的相互协调、相互联动、密切配合、运转高效的管理机制;实现全过程、全方位、全社会的信用监管目标。2. 开展全民诚信教育,结合“八耻八荣”的教育内容,从娃娃抓起,形成全民的诚信教育氛围。通过媒体、新闻监督,弘扬诚信光荣、失信可耻,形成全社会的信用操守和监督环境。3. 将企业单位,行政、事业、团体法人单位,个体工商户法人、“关键自然人”、发生个人信贷和交易失信行为公民的信用信息,上网公开,接受全社会诚信监督。

### 3 对社会审计的再监督与对信用服务行业的监管问题

目前,中国仍处在社会主义的初级阶段。尽管已初步形成了以《注册会计师法》为主体,以《公司法》、《证券法》、《刑法》、《违反注册会计师法处罚暂行办法》等法律、法规相结合的法规体系,但是法

制化的程度还不是很高;对中国会计师事务所等从事中介服务的社会审计机构的监管体系还存在着一定的问题和漏洞。具体表现在:一是监管力度不够,行业准入审查往往流于形式。二是存在多头监管的弊端,财政部、证监会、审计署、建设部、税务总局等部门多头监管;部门之间相互协调困难,权责界定不清。三是监管手段不完善,事前、事中监控机制尚不健全;大部分还没有实现电子化,其监管效率低下。

这样,加强对社会审计的再监督问题应作为社会信用监管的重中之重。退出机制、公示机制、奖励机制、司法惩治机制等,应该与之相匹配;并纳入社会信用监管办公室的职能管理体系内。应该说社会审计处于社会信用监督的第一线,是构筑社会信用本源的第一道坝栏;而对其监管是社会信用监管的核心问题。这就要求我们一是应加强行业执业质量的监管,具体包括:实施定期、例行检查制;实施严格的处罚制;建立、健全揭发机制等。二是应加强行业内职业道德的规范、监督、奖惩管理等。

特别指出,本文对以信用服务业为主体来构筑建设中国的信用监管体系,持一种谨慎的态度。尽管目前中国的信用服务行业已成为一个新型的服务行业,目前已有各类信用调查机构一百多家,资信评级机构近五百家,信用担保机构二千多家;同时,劳动和社会保障部已将信用管理师定为新职业,并颁布了《信用管理师的行业标准》。但我们还是强调应以政府主导、推动并进行监管;这是政府职能和中国目前的国情之所在。否则,信用服务行业的天然利益取向和信用监管源头的多元化博弈竞争格局,必将导致社会信用的进一步的深层次危机,其后果将更为可怕。信用服务行业只能作为政府信用监管体系的补充部分,辅助信用监管相关业务;接受社会信用监管办公室的行业监管及领导;并实施上述相关监管办法。

#### 参考文献

- [1] 李海涛. 论大连信用体系的建设 [J]. 金融导向. 2001年,6.
- [2] 田天. 推进法制建设、加速改革我国政府审计模式 [J]. 中国发展. 2006,1.
- [3] 刘青. 会计信息失真的成因及其控制的思考 [J]. 东北财经大学学报. 2003,5.

# Discussion on Issues Related to Innovative Construction of Social Credit Supervision and Management System

Tian Tian, Liu Qing

(Accounting Department, Liaoning Normal University, Dalian 116029, China)

**Abstract:** In this article the author has researched the origin and necessity with respect to cultivating credibility and constructing credit economy in our society; has elaborated the impendence and importance on exploring innovatively to construct social credit supervision and management system; also raises the relevant substantial measures and strategies.

**Key words:** credibility and credit economy; construction of credit supervision and management system; measure and strategy

# 关于中国农业生态环境保护的立法思考

戚道孟<sup>1</sup>, 王伟<sup>2</sup>

(1. 南开大学法学院, 天津 300071; 2. 农业部环境保护科研监测所, 天津 300191)

**摘要:** 农业生态环境保护作为环境保护的重要组成部分, 已经引起国家各方面的高度重视。为了更好地做好农业生态环境保护工作, 制定一部全国统一的农业生态环境保护法规已成为必要。该文拟以农业生态环境保护的全国性立法为目的, 从中国农业生态环境的现状出发, 对立法现状、立法目的、基本原则和主要制度等内容进行探讨, 进而得出启示。

**关键词:** 农业环境污染; 农业生态环境; 基本原则

在市场经济条件下, 由于农业投入产出经济效益低下, 中国农业表现出明显的弱质性。当前, 中国正处在由传统农业向现代农业大转型时期。传统农业由于生产力水平低下, 难以解决大量人口的吃饭问题。为提高单亩产量, 现代农业大量使用化肥农药, 造成有害物质在农产品上的残留和工农业产品废弃物对环境及农产品的污染, 从根本上危害我们的生存和发展。

## 1 中国农业生态环境现状及其危害

### 1.1 中国农业生态环境现状

改革开放 30 年来, 中国农村经济在获得较大发展的同时, 农业环境遭受污染和生态遭受破坏程度却越来越严重。

#### 1.1.1 水土流失严重, 自然灾害频繁

到 2000 年, 中国水土流失面积已占全国土地面积的 41%, 仅水力侵蚀面积就有 185 万 km<sup>2</sup>, 数百万公顷农田、耕地正在受到荒漠化、盐碱化的威胁。根据最新资料显示, 中国 90% 的草地已不同程度地退化, 其中中度退化以上的草地面积已占半数。随着生态环境恶化, 各种自然灾害频繁发生, 受灾面积和成灾面积呈上升趋势, 严重影响了中国农业生产的发展。

#### 1.1.2 农村生活环境恶化

农村人畜粪便、生活污水和生活垃圾随意排放导致农业环境日益恶化。广大的农村地区的环境一

直处于无管理限制、无治理控制技术的状态。首先, 大部分生活污水、人畜粪便等没有经过任何处理, 直接排放到河流等水体中, 是造成地表水和地下水污染的农业面源污染源之一, 不但造成了广大农村地区环境卫生状况和居住环境质量下降, 同时也直接导致地下水、地表水等农业灌溉水源的严重污染; 其次, 农村生活垃圾的随意丢弃, 按照人均日产生垃圾 0.4-0.8kg 估算, 全国农村每年大约产生 1.3-2.7 亿吨固体生活垃圾, 直接导致大量农田遭侵占或损毁, 对农业生产和农产品质量安全造成严重污染。

#### 1.1.3 工业“三废”造成农业环境污染严重

由于工业经济“粗放式”发展, 工业“三废”排放量逐年增加, 而处理率却较低, 致使农用水源、农田土壤和农区大气受到严重影响, 进而直接导致耕地环境质量下降。2003 年中国全国污水排放总量 680 亿吨 (2/3 为工业废水, 1/3 为生活污水), 比 1980 年增加 2 倍, 约有 1/3 的工业废水和 2/3 的生活污水未经处理排入水中; 工业废气排放总量为 110 807 亿标准立方米, 总处理率为 87%; 工业固体废物产生量为 63 648 万吨, 直接排放量为 1 821 万吨。

### 1.2 农业生态环境破坏的危害

农业生态环境遭到破坏尤其是农业环境污染, 给国民经济发展、国民身体健康带来了严重危害, 主要表现在:

#### 1.2.1 农业环境污染事故造成重大损失

20 世纪 90 年代以来, 淮河流域内共发生农业环境污染事故 300 起。其中由于灌溉水污染耕地而导致农作物受害引发的污染事故 43 起, 受害面积 17 500 亩, 农产品损失 1 900 多吨, 直接经济损失 630 多万元; 废渣污染事故及农药污染事故 8 起, 污

染面积 1 550 亩,农作物减产 220 吨,直接经济损失 150 万元。湖北省竹山县由于城镇垃圾造成长达 13 年的污染,当地农民生活水源、农区大气、土壤等长期受到影响,使当地果树和蔬菜种植大面积减产,各种疾病增多,农民生活困难。

### 1.2.2 土壤环境受到严重破坏

由于过量使用化肥、农药及污水灌溉等多种原因,一方面,土壤板结,地力下降;另一方面,土壤受到重金属、无机盐、有机物和病原体等物质的污染且情况严重。根据中国科学院的一项调查结果显示,目前全国至少有 1 300—1 600 万公顷耕地受到农药的污染。由于土壤污染具有累积性、隐蔽性、不可转移性的特点,进入土壤中的污染物质很长时间无法觉察,等到发现,已经是很严重的土壤污染问题,关于土壤污染的严重性,仅以土壤重金属污染为例,目前全国有 1/5 耕地受到重金属污染,每年因此而减产粮食 1 000 多万吨,另外被重金属污染的粮食每年也多达 1 200 万吨,合计经济损失至少 200 亿元。

农业污染给本已脆弱的农业生态系统造成的严重危害,从现象上看,是直接或间接地影响农产品的数量和质量,对人体健康产生危害。从本质上看,对农业、农村经济的可持续发展、国家的粮食安全,甚至社会稳定带来的负面影响已成为一个重大的社会问题。

## 2 农业生态环境保护的立法现状

### 2.1 国外相关立法

目前,世界上大多数国家已制定了专门的环境法或与之相关的法律。在这些法律之中存在一类规则,它们贯穿于整个环境法之中,体现环境法的目的,反映环境法的性质、基本特征,并能对环境的开发、利用、保护、改善等活动具有普遍性指导作用。这类准则在环境法上被称为环境法的基本原则。

1992 年的《里约环境与发展宣言》在 1972 年《人类环境宣言》的基础上宣告了环境权利,如科学发展、科学保护环境、公众参与、环境保护合作、损害和风险预防、环境责任等 27 项与环境保护和发展有关的 27 个原则。由于该宣言已经成为国际社会的一种政治承诺,反映了国际社会在环境保护问题上的共识,因此,在可持续发展时代,这些原则对于指导各国环境法的制定和修订,起着重要的指引作用。

美国的《国家环境政策法》和其他的环境法律

法规、判例,确认和体现了科学发展经济、科学保护环境、公众参与、环境责任、风险与损害预防、权益平衡与制约等原则。

美国、日本、欧盟成员国等发达国家,在吸收各国环境立法基本原则的基础上,又都把可持续发展作为农业发展和环境保护的基本原则,并在法律中明确规定。如美国,在 1990 年颁布的《污染防治法》中对可持续农业作出明确规定;日本在《新农业基本法》中充分体现了农业可持续发展是当今农业发展的一大趋势;欧盟成员国从 1992 年开始支持尊重环境和生物多样性的农业生产方式,推行农业可持续发展,如瑞典于 1999 年通过的《农业环境保护法》将农业可持续发展作为主导立法思想。

在对农业污染的控制方面,各发达国家以“预防为主、防治结合”和“环境效益与经济效益兼顾、优先考虑环境效益”为立法主导思想,主要采取从总体上防治农业污染的综合立法模式。

### 2.2 国内相关地方性立法

湖北省修订的《湖北省农业生态环境保护条例》于 2006 年 12 月 1 日正式施行。该《条例》明令禁止在蔬菜、瓜果、茶叶、中药材、粮食、油料等农产品生产过程中使用剧毒、高毒、高残留农药;禁止在饮用水水源一级保护区内投肥养殖;禁止向农田或者渔业水域排放不符合农田灌溉水质标准、渔业水质标准的工业废水;禁止向农田和农用水源附近倾倒、弃置、堆放固体废弃物或者其他有毒有害物质。

《江苏省农业生态环境保护条例》1999 年 2 月 1 日起施行,该条例主要内容有:耕地使用者必须坚持用地和养地相结合,采取有利于改良土壤,提高地力的耕作制度和方式;推广使用高效、低毒、低残留农药和生物农药;地方各级人民政府应当组织农业生产经营组织和农业生产者依法合理开发利用农业资源,改造中低产田,开展小流域治理,预防和治理水土流失、土壤沙化、盐渍化和贫瘠化;禁止直接向农田排放工业废水和城镇污水。

《安徽省农业生态环境保护条例》自 1999 年 8 月 1 日起施行。该条例主要内容有:鼓励、支持生产单位和个人按照国家标准生产绿色食品;县级以上人民政府农业行政主管部门应当指导农业生产者科学合理使用化肥、微生物肥料和植物生长调节剂,推广配方施肥技术;鼓励种植绿肥,增施有机肥,递减化肥用量,保护和培肥地力;鼓励农业生产者使用高



效、低毒、低残留农药和生物农药;鼓励农业生产者使用易降解的农用薄膜等。

### 3 拟制定的《农业生态环境保护条例》立法基本原则及主要内容

#### 3.1 立法基本原则

中国现有有关生态环境建设的法律规定比较零散、片面且适用性不强,缺乏生态环境建设的基本原则规定,无法满足生态环境保护的实际需要。针对这一情况,本文就中国生态环境保护的基本原则加以探讨,以期完善中国生态环境保护的立法规定。

##### 3.1.1 环境与自然资源保护优先原则

环境与自然资源保护优先原则,是指在环境立法中,应把环境与自然资源保护放在优先的位置加以考虑,在环境利益和其他利益尤其是经济利益发生冲突的情况下,应当优先考虑环境利益。

环境与自然资源保护优先原则在各国的环境立法中已经有所体现,如日本1970年修改《公害对策基本法》时,从立法目的中删除了“与经济调和”的规定,确立了“环境优先原则”。该原则的确立,使政府在制定和实施环境法以求实现环境保护时,不必更多地考虑保护环境的费用与经济利益之间的平衡。环境保护优先原则在俄罗斯的联邦宪法、自然环境保护法等法律也有体现,具体内容包括:保护人的生命和健康,保障居民生活、劳动和休息的良好的生态环境;在经济利益与生态利益发生冲突时,优先考虑生态利益的重要性;利用一种或几种自然客体,不应对其他自然客体和总体环境造成损害。

在农业生态环境立法中也应当坚持环境与自然资源保护优先原则,严格禁止以牺牲环境利益为代价,换取经济的发展。在经济开发活动中,必须把环境与自然资源保护放在首要位置,防止经济开发变为环境生态的大破坏,农业环境污染尤其是农业环境污染事故已经给我们敲响了警钟,在经济利益或其他利益与环境利益发生冲突时,应当优先考虑保护环境利益。不能以牺牲生态利益为代价换取经济的发展。

##### 3.1.2 与国民经济和社会发展统一规划原则

统一规划是指各级政府应当根据建设社会主义新农村的要求,将农业生态环境保护纳入国民经济和社会发展规划,加强农业生态环境建设,建立健全

农业生态环境保护体系。统一规划原则要求将农业生态环境保护纳入政府国民经济和社会发展整体规划,农业生态环境保护应当是政府国民经济和社会发展整体规划的重要组成部分,由政府作为经济和社会发展的内容之一、全盘考虑、统一制定规划。统一规划原则在中国的《环境保护法》中作为基本原则已经被确立,该法第4条:“国家制定的环境保护规划必须纳入国民经济和社会发展计划,国家采取有利于环境保护的经济、技术政策和措施,使环境保护工作同经济建设和社会发展相协调。”在各省市制定的《农业生态环境保护条例》中,该原则也有体现,如《湖北省农业生态环境保护条例》第3条规定:“农业生态环境保护实行统一规划,……,各级人民政府应当根据建设社会主义新农村的要求,将农业生态环境保护纳入国民经济和社会发展规划,加强农业生态环境建设,建立健全农业生态环境保护体系,提高农业生态环境保护科技水平,组织农业生态环境综合治理,落实农业生态环境保护目标责任,促进农业生态环境同经济社会发展相协调。”

##### 3.1.3 预防为主,防治结合,源头控制与综合治理相结合原则

预防为主、防治结合的原则是指国家在环境保护工作中采取各种预防措施,以防止环境问题的产生和恶化,或者把环境污染和破坏控制在能够维持生态平衡、保护人体健康和社会物质财富及保障经济、社会持续发展的限度之内,而对已经造成的环境污染和破坏积极治理的原则。这是中国环境立法的基本原则,也是首要原则,我们拟制定的《农业生态环境保护条例》亦应当将该原则确立为基本原则,另外,大多数省份的《农业生态环境保护条例》已经确立了该原则,如《湖北省农业生态环境保护条例》第3条规定:“农业生态环境保护实行统一规划,预防为主,教育与管理并重,源头控制与综合治理相结合。”《江苏省农业生态环境保护条例》第8条规定:“对农业生态环境保护和污染防治,实行预防为主、防治结合、综合治理的原则。”《安徽省农业生态环境保护条例》第4条规定:“农业生态环境是生态环境的基础。农业生态环境保护坚持统一规划、预防为主、防治结合的原则。实行谁污染谁治理、谁开发谁保护、谁利用谁补偿、谁破坏谁恢复。”

##### 3.1.4 运用经济手段保护环境原则

要保护生态环境,就必须通过一种制度架构,使

企业经营者体会到破坏环境、污染环境不仅无利可图,而且会付出沉痛的代价。

在农业生态环境立法中,可以设计一些法律条款,将经济制裁体现出来,体现市场经济的内在规律,充分运用经济手段调动各市场主体在环境保护方面的积极性、主动性、创造性。例如:可以设计污染税征收制度,根据企业的污染因子、污染类别确定各类排污企业的排污税征收标准,设定较高的征税标准,可以采取累进税率标准征税。改革现行的排污收费制度,实施按污染物排放总量收费的办法,按照“排污费高于治理成本”的原则提高现行收费标准;推行污水处理厂等公用设施使用收费制度,使每个设施使用者都应合理负担设施的正常运营费用;逐步引入污染税或环境税,可考虑把一部分排污费改为在原料和产品环节征收的污染附加税;在实行污染物排放总量控制的领域,可逐步开展排污权交易”。

### 3.2 主要制度和内容

#### 3.2.1 农药、化肥的合理使用制度

《江苏省农业生态环境保护条例》第18条规定:“农业技术推广机构应当指导农业生产者合理使用化肥,采用配方施肥和秸秆还田,使用微生物肥料,增施有机肥,提高土壤有机质,保持和培肥地力。禁止生产、销售和使用未经国家或者省级登记的化学、微生物肥料。”第20条规定:“推广使用高效、低毒、低残留农药和生物农药。使用农药应当遵守国家有关农药安全、合理使用的规定,防止对土壤和农产品的污染。不得生产、销售、使用国家明令禁止生产或者撤销登记的农药。对国家禁止使用和限制使用的农药,农业行政主管部门应当予以公布和宣传,并加以监督管理。剧毒、高毒农药不得用于蔬菜、瓜果、茶叶、中草药和直接食用的其他农产品。”

《湖北省农业生态环境保护条例》第11条规定:“对复混肥、配方肥、精制有机肥、床土调酸剂、植物生长调节剂的生产经营实行登记管理。申请登记的,申请人应当提供由具备相应资质的单位出具的安全、卫生、环境影响等评价报告;不符合农业生态环境保护要求的,登记机关不予登记。向农民和农业生产经营组织提供作为肥料的城镇垃圾、粉煤灰和污泥的,必须符合国家有关标准;不符合标准的,不得提供和施用。”

#### 3.2.2 固体废弃物的运输、管理制度

《安徽省农业生态环境保护条例》第25条规定:“不得擅自农业用地上堆放导致污染或者改变土地用途的固体废弃物。确需堆放的,必须征得土地所有者和使用者同意,经县级以上人民政府环境保护行政主管部门或者土地管理部门审查批准,按指定范围堆放,并采取防扬散、防流失、防渗漏、防自燃等措施。禁止在基本农田保护区和农田灌溉水源附近堆放固体废弃物。”

《江苏省农业生态环境保护条例》第29条规定:“专业从事畜禽饲养的单位和个人,必须对粪便、废水及其他废弃物进行综合利用或者无害化处理,避免和减少污染。”第30条规定:“提供给农业使用的城镇垃圾、粉煤灰和污泥等,必须符合国家有关标准。”

《湖北省农业生态环境保护条例》第17条规定:“禁止在基本农田保护区兴办砖厂、灰窑或者其他危害农业生态环境的项目。禁止向农田和农用水源附近倾倒、弃置、堆放固体废弃物或者其他有毒有害物质。在其他农业用地修建处置、堆存固体废弃物场地的,必须符合国家环境保护标准,并征得当地农业行政主管部门同意。”

另外,为使中国农业环境做到良性循环,实现农业可持续发展,在农业环境保护的规定中,还须着重于对耕地的保护、水土流失的防治、乡镇工业等“三废”排放企业对生态环境污染的防治以及农业水资源和生物资源的保护等作出规定。特别是在资源利用和开发方面,坚持使用和养护相结合,禁止掠夺性经营,规范农业生产活动,大力发展生态农业。

#### 3.2.3 法律责任

现行的法律法规对农业环境违法行为缺少相关法律责任的规定,造成农业环境执法中“无法可依”的局面。因此,农业环境保护法必须对污染和破坏农业生态环境的行为作出相应的处罚规定,在宪法、法律的范围内从重从严处理,这是进行农业环境管理的重要保证。

法律责任主要涉及到农业行政主管部门、农业环境监测部门、排污企业、农民等主体的法律责任,农业行政主管部门、农业环境监测部门的法律责任主要是基于滥用职权、玩忽职守而产生,如《江苏省农业生态环境保护条例》第42条规定:“农业生态环境行政执法人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊、索贿受贿尚未构成犯罪的,由其所在单位或者上级

机关依法给予行政处分;构成犯罪的,由司法机关依法追究刑事责任。”排污企业的法律责任主要是基于排污并造成破坏而产生,如上述条例第40条规定:“造成农业环境污染危害的,有责任排除危害,并对受损害的单位或者个人赔偿损失。赔偿责任和赔偿金额纠纷,可以根据当事人的请求,由依照法律、法规规定行使环境监督管理权的部门处理;当事人对处理决定不服的,可以向人民法院起诉。当事人也可以直接向人民法院起诉。”第41条规定:“造成重大农业环境污染或者农业资源破坏事故,导致国家、集体和个人财产重大损失或者人身伤亡,构成犯罪的,由司法机关依法追究刑事责任。”农民的法律法律责任主要是基于滥用农膜、化肥、农药等农业投入品产生,如上述条例第37条规定:“违反本条例规定的,按照下列规定进行处罚:违反本条例第十九条规定,不及时清理、回收难降解残膜的,由农业行政主管部门责令限期回收。”

#### 4 立法的启示——制定全国范围内有效的《农业生态环境保护条例》

随着人口、资源、环境间矛盾的日益突出,生态环境脆弱地区和农业发达地区都面临着资源紧张、生态破坏的压力,生态环境建设和保护面临严峻挑战。作为环境的重要组成部分,农业环境受到人类不当行为的冲击越来越大。为保护农业环境,维护人类生存的基本条件,需要动用法律手段,法律是规制人类行为的制度设计,保护农业生态环境、防治环境污染和破坏是农业生态环境法律义不容辞的责任,由于中国立法遵循循序渐进的立法原则,一般先制定地方法规或规章,实施一段时间,待时机成熟后,再制定全国统一的法律或行政法规,从目前的情况看,时机已经成熟,新出现的问题也需要统一的法律来解决。

##### 4.1 现行农业生态环境保护的法律、法规之间存在着矛盾和冲突,需要统一的全国性法律来统筹规范

由于不同的农业生态环境保护法律、法规起草主体不同,侧重点不同,再加上立法技术的不成熟,使得不同的农业环境保护法律条文在对同一问题的规定上出现了矛盾和冲突现象。主要表现为:(1)不同的法律在涉及同一行为时,往往有不同的规定;(2)对同一违法行为,有的法律规定追究法律责任,

有的则未规定法律责任。例如,《水法》和《渔业法》都规定了“禁止围湖造田”(《水法》对违反这一规定的行为规定了责令停止违法行为、限期采取补救措施、并处罚款的法律责任);而《渔业法》对违反这一规定的行为却没有规定任何法律责任,没有明确的罚则规定,也没有委任性、准则性条款。(3)不同法律关于同一事项规定的执法主体也不同,出现了“有利可图的争着管,无利可图的都不管”的现象,在农业生态环境保护领域出现了真空地带。

要使上述问题和矛盾得到解决,只有一个办法,那就是制定全国统一的法律规范,对农业生态环境保护作出统一规定,明确执法主体及其职权、确立其在农业生态环境保护领域的排他效力。

##### 4.2 法制统一、保障法律有效实施的需要

目前,全国大多数省、较大市都出台了《农业生态环境保护条例》,而且不少省份根据农业生态环境保护的需要,已经对上世纪90年代制定的条例进行了修改,使其能够满足日益重要的农业生态环境保护的需求。由于中国是单一制国家,全国只有一套统一的法律体系,法律体系架构遵循:法律—行政法规—地方法规,在农业环境保护领域,地方性立法已经基本完成,制定全国统一的《农业生态环境保护条例》时机已经成熟。

另外,法律需要执行,而法律又偏原则性,需要制定实施细则之类的行政法律保障其实施。在农业生态环境保护立法中,虽然中国已有的《环境保护法》、《农业法》、《农产品质量安全法》、《水污染防治法》等法律对农业生态环境保护做了一些规定,但上述法律对农业环境保护工作规定的比较分散、而且不系统、不具体、针对性不强,在实践中很难得到有效实施。因此,尽快制定较为完整、具体、针对性强的农业生态环境保护法规,对人们的相关行为进行规范,建立切实可行的保护制度并以国家强制力作保证,才能逐渐消除污染,有效地保护和改善农业生态环境。

综上,建议尽快制定全国性的农业生态环境保护条例,待时机成熟时上升为全国性的法律,并建立起切实可行的保护制度以国家强制力作保证,以实现有效保护和改善农业生态环境,逐步控制和治理污染,维护生态平衡,保护农业资源的需要。