

---

# 农业生态环境保护法律问题及完善对策研究

## 摘要

新时代以来，对环境问题的关注与日俱增，在城市环境治理效果显著的情况下，农业生态环境治理受“城乡二元”思想的影响被忽视。完善农业生态环境法律制度是解决这一问题的有力途径。现存农业生态环境保护法律问题在立法上表现为法律体系不完善、法律法规缺乏有效衔接；在执法上表现为执法依据、执法机构不够完善；在司法上表现为起诉率低、缺乏配套制度、执行困难。应当尽快制定综合性农业生态环境保护法，指导地方完善相关立法；完善执法依据，设置统一执法机构；试点农业生态环境法庭，构建配套诉讼制度，以期推进农业生态环境保护法律体系的形成。

**关键字：**农业生态环境，农业生态环境法，农业环境立法，农业环境执法，农业环境司法

## 目录

一、绪论 .....	2
(一)研究背景 .....	2
(二)研究意义 .....	2
(三)国内研究概况 .....	3
二、我国现存农业生态环境保护法律制度存在的问题 .....	4
(一)我国农业生态环境保护立法不完善 .....	4
1.法律体系不完善 .....	4
2.法律法规缺乏有效衔接 .....	7

---

(二)我国农业保护执法力度不足 .....	8
1.执法依据不完善 .....	8
2. 执法机构不完善 .....	8
(三)我国农业环境司法保护作用有限 .....	9
<b>三、完善我国农业生态环境保护法律制度的对策 .....</b>	<b>10</b>
(一)完善农业生态环境保护立法 .....	10

---

1.制定一部农业生态环境保护法.....	10
2.完善农业生态环境相关立法.....	11
(二)加强农业生态环境保护执法.....	11
1.完善执法依据.....	11
2.完善执法机构.....	12
(三)加强对农业生态环境的司法保护.....	13
四、结语.....	13
参考文献.....	14

## 一、绪论

### (一)研究背景

当今世界已经迈向生态文明时代，但是极端气候频发、跨区域环境污染屡现，环境保护成为全球关注的焦点及追求目标。“生态文明”在 2019年写入我国宪法，将生态文明提升到国家目标的地位，表明我国对环境保护日益重视的态度。近年来，我国在环境保护领域不断努力并取得了显著的成果，在过去的10到15年里，省级森林面积每年增加 4至44万公顷，我国绿化带的增长速度在全球领先第一。作为环境保护的一部分，农业生态环境逐年受到国家重视。早在“十一五”规划中就提到，要加大对农业面源污染的治理。但是，农业生态环境的治理效果并不显著，究其原因在于农业生态环境法律制度仍然存在许多问题。

### (二)研究意义

因此，本文将在对农业生态环境法律制度进行分析的基础上，提出问题提供对策。城乡差距不仅体现在经济发展上，同样体现在环境保护领域。更进一步，农村环境污染会制约农村地区的经济发展，加大城乡差距。对农业生态环境法律制度进行研究分析，第一，改善农业生态环境，遏制农村环境进一步恶化，维护农业生态系统平衡，实现农业环境生态价值。第二，促进农村经济发展。一方面，改善农村环境可以确保高质高量的农产品产出，实现农业环境经济价值，另一方面，改善农村环境可以促进农村地区文化、科学、旅游等事业的发展，实现农业环境社会价值，正是“绿水青山

---

就是金山银山”的最好体现。第三，维护大众身体健康和生命安全。农业生态环境若 遭受破坏，农作物化学物质含量超过人体能承受的最高水平，就会损害身体健康，威 胁生命安全。因此，对农业生态环境法律制度进行研究具有重要意义。

---

### (三) 国内研究概况

国内不少学者已经将目光聚焦到农业生态环境这一问题上，已经涌现大量优秀学术成果，可以简单分为理论研究和法律研究两大类。关于理论研究的文章数量更多，笔者对国内近年来关于农业生态环境理论研究的成果总结如下。

第一，关于农业绿色发展。学界针对农业绿色发展的研究主要涉及到概念界定、原则阐述和实现路径基础理论，已形成较为丰富的成果。其中，在关于农业绿色发展实现路径的研究中，李由甲提出几个大方向的构想，认为在发展绿色农业的过程中面临着很多问题，必须重点做好提高全社会的绿色消费意识、建立健全绿色农业发展的体系与制度、强化绿色农业法治的科技支撑、加大绿色农业法治的资金投入四个方面的工作。张秉福则是从反面出发，指出绿色农业发展中存在重生产轻销售、不需要政府支持、投入高收益低、重大户轻小户、产业观念淡薄、脱离实际等理论误区。<sup>1</sup>李嵩誉从立法的角度出发，认为农业绿色发展是传统农业生产经营主体抵触的发展方式，需要从健全农业污染防治体系、完善农业生态环境治理机制、建立农业绿色发展责任保障机制三个方面来构建农业绿色发展法律机制。<sup>2</sup>

第二、关于农民环境权。与农民环境权有关的文献，集中在对农民环境权的内涵的解读上。如，白一之对农民环境权的概念做出解释，认为农民环境权是指农民享有在良好的环境中生存和利用环境资源的权利，当环境权利受到侵害时可以获得及时有效的救济的权利<sup>3</sup>。王芳认为，农民环境权的主体是农民，即以农业收入为主要经济来源的群体，客体包括程序性环境客体和实体性客体，内容包括环境资源使用权、环境知情权、环境参与权、环境控告权和检举权和侵害请求权<sup>4</sup>。王京歌认为，农民环境权就是农民这一弱势群体享有的在适宜自身生存和发展的良好生态环境中生存和生活的权利，其是农民得以生存和发展的基础，相应的其也包括实体和程序两方面的权能。

直接对农业生态环境法律制度进行研究的学者较少。笔者对近年来法律研究成果总结如下。张晓文认为农业生态环境保护的法律法规体系不健全、管理执法遵循的法律依据不够明确、存在管理机构自身利益与环境、环境保护者与受益人、排污企业与受害者的利益冲突三方面问题。<sup>5</sup>张金艳认为，农业生态环境保护法律体系不完善、相

---

<sup>1</sup>张秉福：《发展绿色农业的理论误区的剖析》，载《社会科学辑刊》2006年第5期，第133页。

---

<sup>2</sup>李嵩誉：《农业绿色发展法律机制的建构》，载《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2020年第53期，第38页。

<sup>3</sup>白一之：《城镇化进程中的农民环境权保护的思考》，载《农业经济》2014年第9期，第70页。

<sup>4</sup>王芳：《生态文明视域下的农民化境权法律保护》，载《农业经济》2015年第7期，第63页。

<sup>5</sup>张晓文：《我国农业生态环境保护的法律对策研究》，载《农业经济》2008年第5期，第23页。

---

关制度不健全、农业生态环境保护执法不力、制度运行环境差是导致我国农业生态环境保护不力的主要原因。<sup>6</sup>

综上，可以得出以下问题：第一，关于农业生态环境保护法律制度的研究较少。现有文献大多从理论出发，在对理论内涵进行解读的情况下，提出完善农业生态环境保护法律制度的措施，属于从应让层面出发。而直接对现有法律进行实证分析的文献较少。第二，对立法、执法、司法三方面同时进行研究的较少。多数文献仅针对立法和执法提出完善建议，缺乏对农业生态环境司法的关注。不论是执法还是立法，最终都可归咎到立法上来。但是，司法具备的检验立法、监督执法的功能不能被代替。对农业生态环境保护司法进行研究有重要意义。第三，对中央立法与地方立法同时进行研究的较少。大多数文章仅关注中央立法，或者部分提及部分地方立法，缺乏纵向上同时、完整地中央立法和地方立法的研究。

## 二、我国现存农业生态环境保护法律制度存在的问题

### （一）我国农业生态环境保护立法不完善

#### 1. 法律体系不完善

现有农业生态环境保护法律体系在中央立法层面可分为四个层级：最高层级为《宪法》；第二层级为基本法律，例如《农业法》、《环境保护法》等；第三层级，指涉及农业生态环境保护的行政法规和部门规章；以及最低层级的农业生产标准等内容。其中，《宪法》第二十六条：“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。”是针对环境保护的总括性条款。此外，2019年第十三届人民代表大会将“生态文明”写入宪法序言第七段，将生态文明提升到国家目标的地位，表明国家对环境保护的重视。但是，《宪法》第二十六条是原则性规定，需要法律加以细化落实。在基本法律这一层级中，缺乏一部农业生态环境保护综合性法律，仅有《环境保护法》的第三十三条以及《农业法》的第八章“农业资源与农业环境”与农业生态环境保护相关；农业生态环境针对性规定大多存于行政法规与部门规章中，例如《基本农田保护条例》、《土地复垦规定》等。

由此可见，农业生态环境保护中央立法存在的问题有以下两点，首先，缺乏一部统领性的农业生态环境保护法。我国目前已形成以《环境保护法》为核心的环境保护法律体系，受到长期以来城乡二元思想的影响，大部分环境保护规定以城市环境治理为重心，没有体现农村特点，与农业生态环境不相适应。随着乡村振兴战略的实施，

---

---

张金艳：《推进农业生态环境法制保护的对策研究》，载《人民论坛》2013年第14期，第112页。

我国制定多部行政法规、部门规章，日益重视农业生态环境治理。然而，这些条文凌乱分散、矛盾不协调，亟需一部综合性立法进行指引、整合。其次，农业生态环境保护立法存在空白。农业环境长期存在的问题缺乏立法，例如农村固体废弃物污染防治、农业环境责任保险等。农业生产方式、农村发展模式发生的新变化为农村地区带来新的环境风险，这些新产生的问题也缺乏法律规制，现有法律制度无法为农业生态环境的保护提供强有力的支撑。

现有农业生态环境保护法律体系在地方立法层面分为综合性条例和其他相关地方法规规章。大部分省份制定农业生态环境保护条例，笔者对除台湾以外的22个地方农业生态环境保护条例现行效力和修订情况进行统计得到，22个中11个地方条例有效，6个废止，4个查找不到，1个正在拟制定中，具体情况如下表：

地区	名称	现行效力	修订情况	章节条款
湖北	湖北省农业生态环境保护条例	现有有效	2006年通过(同时1993年湖北省农业环境保护条例废止),2017年第一次修正,2019年第二次修正	共34条
江苏	江苏省农业生态环境保护条例	现行有效	1998年通过,2004年第一次修正,2018年第二次修正	共5章43条
江西	江西省农业生态环境保护条例	现行有效	2017年通过,2018年第一次修正	共8章60条
福建	福建省农业生态环境保护条例	现行有效	2002年通过,2010年第一次修正,2018年第二次修正	共6章39条
安徽	安徽省农业生态环境保护条例	现行有效	1999年通过,2006年第一次修正,2018年第二次修正	
青海	青海省农业环境保护办法	现行有效	1996年通过,2010年第一次修正,2014年第二次修正,2020年第二次修正	
辽宁	辽宁省农业环境保护条例	现行有效	1996年通过,1997年第一次修正,2004年第二次修正	

黑龙江	黑龙江省农业环境保护管理条例	现行有效	1993年通过，2011年第一次修正，2018年第三次修正	共5章32条
-----	----------------	------	-------------------------------	--------

山东	山东省农业环境保护条例	现行有效	1994年通过，1997年第一次修正，2004年第二次修正，2013年第三次修正	共39条
湖南	湖南省农业环境保护条例	现行有效	2002年通过，2013年第一次修正	
云南	云南省农业环境保护条例	现行有效	1997年通过	
甘肃	甘肃省农业生态环境保护条例	废止	2007年通过，2020年废止	
河北	河北省农业环境保护条例	废止	1996年通过，2002年第一次修正，2015年废止	
山西	山西省农业环境保护条例	废止	1991年通过，2010年第一次修正，2018年第二次修正，2020年废止	-
吉林	吉林省农业环境保护管理条例	废止	1994年通过，1997年第一次修正，2001年第二次修正，2018年废止。	-
广东	广东省农业环境保护条例	废止	1998年通过，2018年废止	
陕西	陕西省农业环境管理办法	废止	1993年通过，2004年废止	-
浙江	未查找到			
海南	未查找到			
贵州	未查找到			
河南	未查找到			

四川	拟制定
----	-----

从上表可得，各地地方条例在名称上存在不同，现行效力与修订情况差异极大。

---

地方日益重视农业环境保护，除综合性地方保护条例以外，还制定了其他相关地方法规规章，如四川省颁布《四川省农药管理条例》、《四川省植物检疫条例》、《四川省农村能源条例》等地方法规和《四川省基本农田保护实施细则》、《四川省种植业无公害农产品管理办法》、《四川省〈中华人民共和国农产品质量安全法〉实施办法》等地方法规规章。虽然各地制定的法规规章不一，但数量过少，存在立法空白。

由此可见，农业生态环境地方立法存在如下问题：首先，地方农业生态环境保护条例立法目的不明确。近年来，地方条例修订与条例废止的情况并存，特别体现在2018年至2020年这段时间。2018年有吉林、广东两个地方条例废除，同时江苏、江西、福建、安徽、黑龙江、山西六个地方条例修订；2019年湖北地方条例修订；2010年甘肃、山西两个地方条例废止，同时青海地方条例修订。笔者对上述条例进行阅读，并查找废止原因，认为此种情况产生的原因在于地方生态环境保护条例立法目的不明确，导致部分条例可以被其他法律所吸收或被下位法所架空。笔者认为，有必要制定农业生态环境保护地方条例，在落实农业生态环境综合性立法的同时考虑自身特性，还要统率地方其他相关法律规范，形成以地方农业生态环境保护条例为核心的地方法律体系。其次，有关农业生态环境地方立法存在空白。虽然有关农业环境的地方法规规章在逐年增多，但在许多地方仍存在空白。

总体而言，农业生态环境保护法律体系已初具雏形，但缺少一部核心法律，内在构成分散混乱。这意味着体系的完整性和有效性无法得到保障，现有的法律规定无法满足乡村转型而增加的对农业环境保护法律的需求。

## 2. 法律法规缺乏有效衔接

目前尚未制定综合性保护立法，中央立法层面各类与农业生态环境保护相关的法律法规缺乏有效衔接，存在重复、矛盾、空白之处。首先，法律法规适用范围未作明确划分。诚然，农村社会的文化、经济、环境各方面之间是相互联系的，无法完全分割，但每部法律存在意义在于其独特立法目的、调整对象，若不作明确区分，在价值层面有所侧重，就没必要制定重复的法律。因此，明确农业生态环境保护法的地位是其制定之前提，存在之根本，厘清农业生态环境保护法与《乡村振兴促进法》、《农业法》、《生物安全法》、《环境保护法》、《农产品质量安全法》、《固体废物污染环境防治法》等法律法规之间的相互关系是首要任务。其次，农业生态环境保护法律制度缺乏有效落实。农业生态环境保护法是环境保护在农村区域的落实，而农业生态环境保护法是农业环境保护的综合性法律，可细分为农用地保护、农用水保护、生物资源保护、农业污染防治、禽畜养殖污染防治、农药化肥农膜污染防治、大气污染和其他污染防

---

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：

<https://d.book118.com/045213232300011322>