

新疆治理『白色污染』有法可依

即将实施的《农田地膜管理条例》明确规定地膜厚度标准,对违法行为加大处罚力度

本报通讯员于海丁 记者杨清利

眼下正值新疆春耕时节,农田地膜销售也进入新一轮高峰期。而从今年5月1日起,新疆维吾尔自治区治理农田“白色污染”将有法可依。

日前,新疆维吾尔自治区十二届人大常委会第二十一次会议表决通过了《新疆维吾尔自治区农田地膜管理条例》(以下简称《条例》)。《条例》规定,在新疆生产、使用、销售的农田地膜,必须是厚度大于0.01毫米,耐候期大于180天,产品的其他指标、参数符合国家规定质量标准的聚乙烯吹塑农田地膜覆盖薄膜。《条例》将于5月1日起正式施行。

明确规定地膜标准,禁止使用超薄地膜

废旧地膜清理不彻底、年复一年地积累在农田土壤中,将会严重污染农田土壤。“白色污染”不可小觑。据新疆维吾尔自治区农业厅调查结果显示,在新疆,平均每亩农田残留地膜量已达到16.88公斤,是我国平均水平的4倍~5倍。

据了解,部分新疆维吾尔自治区人大常委会委员在审议《条例》草案时指出,就自治区各地使用农田地膜的现状来看,农田地膜标准关系到废旧农田地膜的回收率,建议制定自治区农田地膜的强制性地方标准。

为此,《条例》对农田地膜地方标准做出了强制性规定,明确了农田地膜是指厚度大于0.01毫米,耐候期大于180天,产品的其他指标、参数符合国家规定质量标准的聚乙烯吹塑农田地膜覆盖薄膜,并禁止使用超薄地膜。

“这样有利于生产、销售、使用、回收等各个环节掌握尺度,严格把关,避免不达标的农田地膜在市场流通。”新疆维吾尔自治区人大常委会法制委员会副主任委员阿不都热依木·阿不力孜说。

《条例》规定,新疆维吾尔自治区行政区域内农田地膜的生产、销售、使用、回收利用及其监督管理,适用本《条例》,但依法签订合同,生产、销往本行政区域之外的农田地膜除外。对此,新疆维吾尔自治区人大常委会法工委经济立法处处长刘锦森说,这次明确提出来销售环节也要使用此标准,就是为了防止地膜生产企业生产不符合标准的地膜,从源头上遏制不符合标准地膜在市场流通。

刘锦森表示,考虑到《条例》对生产、销往自治区行政区域以外的农田地膜没有做出规定,一旦出现这种情况,《条例》就很难执行。因此,企业如果依法签订合同,生产、销往本行政区域之外的农田地膜可以除外。

动员全社会力量,加强废旧地膜回收管理

阿不都热依木·阿不力孜指出,及时回收废旧农田地膜能有效保护农业生态环境,防治农业面源污染,确保农业生产安全。在审议中还有委员提出,只有管理好市场,管住农田地膜的使用,才能确保及时回收废旧农田地膜。

《条例》规定,县级以上人民政府组织建立农田地膜管理工作协调机制,将废旧农田地膜污染防治纳入环境保护目标绩效考核体系,并在本级财政预算中安排资金,对农



图为新疆农户在进行春耕时铺设农田地膜。 资料图片

田地膜的使用、新产品的研发、废旧农田地膜回收利用以及污染防治等给予扶持。同时,应当鼓励生产企业进行科技创新,采用新技术、新材料生产可降解、无污染的农田地膜;鼓励销售企业和农田地膜使用者、农业生产经营组织销售和使用可降解、无污染的农田地膜,并逐步推广。

“但是,在现实农田耕作中,回收废旧地膜不是一件容易的事情,很多农民通常会选择购买便宜的地膜,不管地膜的厚度和回收的难度。农田废旧地膜回收管理难度大。”刘锦森说,回收废旧地膜不是个别部门、农田地膜使用者的责任,应将它转变成为一种全社会的责任,动员社会力量监督。

《条例》明确规定,县级以上人民政府农业主管部门负责本行政区域内的农田地膜使用和废旧农田地膜回收利用及其污染防治监督管理工作。县级以上人民政府财政、发展和改革、科技、环境保护、质量技术监督、水利、供销等部门在各自职责范围内,负责农田地膜管理相关工作。同时,加强对农田地膜生产、销售、使用和废旧农田地膜回收利用等情况的监督检查。

刘锦森介绍,此《条例》出台,涉及单位较多,这也是明确治理“白色污染”要用全社会的力量,缓解新疆“白色污染”蔓延已刻不容缓。

建立激励机制,扶持废旧地膜回收企业

《条例》规定,县级以上人民政府农业主管部门应当会同商务、供销等部门,按照统筹规划、总量控制、交售方便、绿色环保的要求,合理布局本行政区域内废旧农田地膜回收网点。

据了解,自2012年以来,新疆采取一系列措施,以提高新疆废旧地膜回收、再利用能力。目前新疆已实现市区废旧农田地膜回收率80%、资源化利用率85%以上。

刘锦森介绍,根据委员们的建议,《条例》明确规定,农田地膜的生产者、销售者、使用者都有回收废旧地膜的责任。有委员在审议时建议增加对废旧地膜回收政策支持激励机制,从而增强群众及加工企业回收废旧地膜回收的积极性,达到对土地污染防治的促进作用。这是在管理力度上进行了加大,确保农田地膜百分之百回收。

《条例》还明确要求回收企业要与县级以上农业主管部门签订责任书,并定期公布废旧农田地膜回收标准、价格、回收量及以旧换新方案等具体内容和要求,同时还对废旧农田地膜回收数量、运送地点、回收的废旧地膜资源化利用也做出了规定。

“做出上述规定明确、具体,符合新疆各地的实际情况,具有针对性和可操作性。”阿不都热依木·阿不力孜说。

《条例》还专门做出规定,生产、销售农田地膜的企业或者回收企业,开展农田地膜以及废旧农田地膜污染防治科学技术研究、开发、示范和推广使用

的,同等条件下,县级以上人民政府应当优先开展废旧农田地膜回收的企业安排农业技术推广项目、创业投资引导基金。

在新疆,由农业厅扶持的废旧地膜回收企业有66家,遍布全区62个县(市)。记者从农业厅了解到,“十三五”期间,将在新疆每一个县扶持一家废旧地膜回收企业。

责任划分明确,处罚力度加大

加大回收农田地膜的管理力度,不仅要严格执行农田地膜的生产、销售、使用标准,而且对违反本条例规定,生产、销售、使用不符合标准农田地膜的行为,要明确法律责任,加大处罚力度。《条例》规定,县级以上人民政府农业主管部门,对生产、销售、使用和废旧农田地膜回收利用等场所进行检查,调查了解有关情况;质量技术监督、工商行政管理等部门依法对生产、销售、使用不符合本《条例》第三条第一款规定的农田地膜进行查封、扣押。

“其实,我们在调研时发现,有些企业年初承诺生产加工100吨农用地膜,政府给予的相关财政资金到位后,发现企业只生产50吨农用地膜,其他资金挪作他用。对这类现象,一经检查发现将予以严厉处罚。《条例》规定,以虚报、冒领手段骗取补贴等财政资金或者挪作他用的,依照国家有关规定予以处罚。”刘锦森说。

据了解,《条例》对违反规定,生产、销售、使用不符合标准农田地膜的生产者、销售者和使用者都明确了处罚标准,对未履行回收责任的企业也将处以罚款。同时还细化了行政主管部门的责任,对疏于管理的部门将追究行政、刑事和民事责任。

除此之外,《条例》对受理举报的部门也不再是笼统地规定为有关部门,而是详细规定“县级以上人民政府质量技术监督、工商行政管理、农业主管部门应当按职责受理举报,及时调查处理,并予以答复。”《条例》还规定,对已核实的违法行为,受理部门应当视情况对举报者予以奖励。

在明确相关责任外,对于农业生产经营组织也进行一系列鼓励措施。《条例》除鼓励企业开展农田地膜以及废旧农田地膜污染防治科学技术研究、开发、示范和推广使用之外,同时也将对这样的企业给予用地、用电、用水、用气、信贷等方面的优惠或者资金补贴。同等条件下,政府优先采购回收企业生产的产品。

“无污染、可降解的农田地膜成本较高,因此《条例》并未做出强制性规定,仅是规定了倡导性的条款,鼓励生产企业采用新技术、新材料生产可降解、无污染的农田地膜。”刘锦森说。

立法探讨

立法要兼顾长远和现实

——关于《野生动物保护法》修改二审稿的意见

常纪文

《野生动物保护法》修改工作本月即将进入二审,其中社会各方关注的热点问题相对集中,主要是和开发利用或人工繁育野生动物有关。这实际上不仅反映了不同利益方的较量,更反映了不同价值观在社会转型期的冲突。要解决这个问题,必须要有新的视野和方法。

立法目的修改,要既不忘最早立法时保护生态环境的初衷,也不脱离当下的现实

在立法目的方面,《野生动物保护法》是一部动物福利立法,还是一部基于生态多样性与生态平衡的环境保护立法?抑或两者都有?这需要在法律第1条之中予以澄清。

这部法律于上世纪80年代制定时,动物福利在国内还没引起人们关注,国外的关注也处于初级阶段,因此该法当时的主调不可能是动物福利保护法,更不可能是动物权利保护法,只能是基于野生动物保护的生态保护法。但随着社会的发展,这部法律需要兼顾保护动物的福利,现行法规定的鼓励开发利用野生动物及其相关措施肯定要废止。

在本人建议下,一审稿第1条把原来的“鼓励开发利用野生动物”修改为“规范野生动物资源利用”。一些人对此有两个误解:

其一,认为“规范”一词就是想通过规范化来保留野生动物养殖行为。实际上,随着人类文明的不断发展,“规范”就是限制和逐步禁止。如果提“禁止”,立法修改根本不可能通过;如果提“限制”,也会遭到反对。而提“规范”二字,就是希望规范开发利用野生动物的行为,并可以在具体的条款中做出限制甚至禁止性规定。

其二,一审稿中有很多地方提及“利用”二字,次数比以前多,很多非法律人士对此提出批评,认为立法是在鼓励利用。其实,限制或禁止的规定多一些,是立法进步的表现。不能用词语出现的次数多少来评判立法的优劣,而是要看立法的意图是限制还是鼓励。

既然动保界对“规范”二字反应强烈,建议把二审稿中第1条修改为:“为了维护生物多样性与生态平衡,推进生态文明建设,针对野生动物的野外保护和人力控制下野生动物的福利保护,制定本法。”其中,针对人力控制下的野生动物,可以在第2条中规定:“本法所称人力控制下的野生动物,包括被救助的野生动物、以公益为目的圈养的野生动物和严格限制条件下的商业圈养动物。”这种直接体现立法目的的方法,既不忘最早立法时保护生态环境的初衷,也不脱离人类文明发展的现实;既体现立法目的的层次性,也规避了“开发利用”一词。

“野生动物”法律概念要进行修改,确定难以驯化的动物,无论过多少代,都属于野生动物

在法律概念方面,什么是野生动物?目前仍有很大的争议,一审稿因为难以解决,回避了这一难题。有的人认为,圈养黑熊、老虎等到了子二代,就应当属于农场或者经济动物,可以考虑由农业部门监管。而有的人则认为,对于一些品种的动物,实际上是难以驯化的,无论过多少代,都属于野生动物。

我认为第二种观点可取,建议二审稿第2条第2款的后边增补以下内容:“对于属于CITES公约附录一和附录二中的野生动物,无论过多少子代,都属于野生动物。其他野生动物的子代归属问题,由国家野生动物保护主管部门根据科学评估,予以确定。”这样,虎、狮、熊等无论过多少子代,都属于野生动物。事实上,这些动物也是难以驯服的。

结合现实情况,并根据现阶段社会可接受度,最大程度保护野生动物的福利

此次法律修改,有人提出,这部法律能否只规定如何保护野生动物、保护生态,不涉及开发利用野生动物,而让其他的法律法规专门规范开发利用野生动物的行为?

对此,有人予以反对。我认为,从人类文明发展的角度看,野生动物本应当生活在野外,鼓励开发利用是不对的,但法律不只是代表动保人士价值观和利益的法律,目前也不可能全部禁止已经存在的野生动物开发利用行为。人工繁育野生动物是一个现实存在的问题,不容回避。

对此,我建议在现代动物福利保护思想的指引下,结合现实情况,最低程度保留野生动物开发利用的条款,并根据现阶段的社会可接受度,最大程度保护野生动物的福利,让受保护的野生动物,无论是种类和数量越来越多。

为此,二审稿中第4条中的“国家对野生动物实行保护优先、合理利用、严格监管的原则”需要修改,建议改为“国家对野生动物实行保护优先、严格限制利用和

依法监管的原则”。同时,建议该条增设一款作为第二款,规定:“对于属于CITES公约附录一和附录二中的野生动物,本法修改前未发放驯养繁殖许可的,禁止商业性人工繁育;本法修改前已进行非商业性驯养繁殖的,应当遵守法律法规和国家有关规定,不得违反公序良俗”等原则性的规定,与第30条规定的“利用野生动物及其制品,应当遵守法律法规和国家有关规定,不得违反公序良俗”等原则性的规定相呼应。充实了内容的第2条,可以防止国家重点保护的野生动物不被滥用,也为目前的野生动物养殖户指明了产业转型方向。

此外,此次法律修改,能否规定“建立逐步淘汰驯养国家重点保护野生动物的计划”?如果能,可以建立允许驯养繁殖的野生动物清单和定期评估的机制,以逐步减少允许人工繁育的动物种类和数量。

不仅要保护野外野生动物的栖息环境,也要保护处于人力控制下的野生动物

在基本格调方面,有两个方面值得研究:一是《野生动物保护法》的修改是强调人类的利益,还是强调动物福利甚至动物权利?二是治理格局的格调,是否需要进一步发挥社会组织和个人的作用?

目前,无论是在中国还是在发达国家,圈养野生动物都是一个客观存在的现实;非公益性人工繁育野生动物的现象或多或少地存在。目前立法如果难以在绝对这些现象,就应以禁止商业性人工繁育的终极目标为指引,分阶段做出符合社会发展阶段要求的最严格规定,对于商业性人工繁育野生动物予以限制。

作为发展中国家,我国目前难以全部禁止现存的野生动物人工繁育行为。那么,此次修改法律,不仅要保护野外野生动物的栖息环境,也要保护处于人力控制下的野生动物。对于后者,主要是按照国际惯例,给予符合我国国情的动物福利保护。中国特色社会主义下的动物福利理论应当是此次立法修改的基本格调。

尽管如此,二审稿的一些立法规定,还是与这一思想背道而驰的,如第50条规定了给野生动物定价的行为,即“没收违法所得,根据野生动物的保护级别和数量,处野生动物价值二倍以上五倍以下的罚款”;在附则的第60条规定了野生动物价值的评估标准和方法的制定部门,这与世界野生动物保护的潮流不一致。其实,可以针对保护动物的级别和数量,规定一个幅度,方便执法部门根据情势来把握和自由裁量。

此次修改法律,草案中本有“动物福利”一词,但一些动物保护人士认为,这是在鼓励开发利用野生动物,并予以抗议。为此,“动物福利”一词不得从草案中删除。我认为,这是对动物福利的误解。后来,草案中分散设立了符合动物生理和心理保护需求的措施内容,隐含地体现了动物福利的人类人性发展要求。

此外,在治理格局的格调方面,社会组织和个人在野生动物保护方面发挥了相当重要的作用,一些社会组织自己筹集经费,自己组织巡逻、救助和观测研究,并配合政府进行监管,弥补了政府监管和救助的不足。此次立法,对于这些积极的方面应当予以确认和巩固。

应以开明的人类中心主义,即符合我国国情的动物福利思想来统编此次法律修改

从前期的立法争议来看,一些有宗教信仰的动物保护人士,特别是信仰不杀生的信佛者,混淆了宗教与伦理、宗教与世俗法律的不同要求,把自己的个人情感和信仰作为立法诉求,要求立即废止现实中所有的圈养野生动物行为。实际上,这些人大多属于动物权利人士。

我国当代的动物保护历史时间并不长,但随着经济社会的迅速发展,中外文化交流迅猛。目前,极端的人类中心主义、相对保守的人类中心主义、相对开明的人类中心主义即动物福利主义和动物权利主义,短时间并存于转型期的当下,存在一定的矛盾,在此次法律修改中体现尤其明显。时间和发展是解决很多问题的良药,我相信,动物保护立法的思想冲突也是这样。但是立足当下,如何解决这一激烈的思想和价值冲突问题,需要充分的政治智慧和勇气。我建议,以开明的人类中心主义,即符合我国国情的动物福利思想来统编此次法律修改,还是可以成功的。

(作者为国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长、研究员,中国社会科学院法学所教授)

本报通讯员王诺 李晓晨青岛报道 为贯彻落实《大气污染防治法》,进一步规范相关处罚条款裁量标准适用,山东省青岛市环保局近日出台实施《青岛市环境保护部门实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉等法律法规行政处罚裁量基准》(以下简称《裁量基准》),经青岛市人民政府法制办审核备案,以部门规范性文件形式正式印发。

对3部法律、规章的43项裁量基准设定违法行为阶次

此次发布的《裁量基准》是青岛市环保执法裁量基准制度的修订补充,主要内容包括《大气污染防治法》、《建设项目环境影响评价资质管理办法》和《青岛市餐饮服务环境污染防治监督管理办法》等3部法律、规章的处罚裁量基准,共43项。

经梳理,《大气污染防治法》中由县级以上环保部门管辖的行政处罚事项共计36项,除其中两项关于机动车违法行为的处罚由法律直接确定了额度外,其他均存在裁量空间。因此,《裁量基准》对其他34项处罚事项均设定了不少于5个档次的处罚裁量

青岛印发行政处罚裁量基准规定

设定违法行为阶次,确保行政处罚裁量公平合理

标准。

据了解,由于《大气污染防治法》处罚裁量空间较大、额度较高,个别处罚额度达到100万元,对相关条款处罚裁量标准不再确定具体罚款数额,仍保留一定的处罚裁量空间。通过定期整理典型案例进一步予以细化。其中,《裁量基准》对超标排放大气污染物、通过逃避监管的方式排放大气污染物等法定罚款额度在10万元以上100万元以下的严重环境违法行为设定了7个处罚档次,划分依据综合考虑了污染物种类、浓度、日排放量、排放去向和整改情况等多种因素,确保行政处罚裁量的公平合理。

此外,《裁量基准》还对近期新颁布的《建设项目环境影响评价资质管理办法》和《青岛市餐饮服务

污染防治监督管理办法》涉及的行政处罚条款一并设定了处罚裁量基准。

《建设项目环境影响评价资质管理办法》于2015年11月1日起实施,主要监督管理部门为省级以上环保部门。县级以上环保部门作为管辖主体的罚则仅有1条,即“环评机构拒绝接受监督检查或者在接受监督检查时弄虚作假的,由实施监督检查的环境保护主管部门处3万元以下的罚款,并责令限期整改6~12个月。”《裁量基准》对这条罚则按照环评机构的违法次数和改正情况设定了裁量基准。

于今年2月1日起实施的《青岛市餐饮服务环境污染防治监督管理办法》对餐饮服务违反选址规定等违法行为设定了处罚裁量基准,还对承诺弄虚作假、油烟排入

城市地下管网等违法行为新设立了3万元以下的罚款。《裁量基准》对新设立的5项行政处罚规定了裁量基准。

试行1年,确保科学性和可操作性

据了解,《裁量基准》以政府部门规范性文件形式公布,原文已发布于青岛市政府官方网站和青岛市环保局碧海蓝天网站,以便于公众查询。

由于《大气污染防治法》与原法相比,处罚条款变动较大,为确保《裁量基准》的科学性和可操作性,《裁量基准》将试行1年,有效期为2016年3月18日~2017年3月31日,2014年发布的《青岛市环境保护行政处罚裁量基准规定》中原《大气污染防治法》的相关裁量基准条款同时废止。