

农村固体废物污染防治法律策略探究

蔺若琪

大连海洋大学, 辽宁大连, 116023;

摘要: 农村固体废物污染防治是乡村振兴战略实施过程中的重要议题。当前, 我国农村固体废物污染呈现数量庞大、种类繁多、分布分散的特点, 对环境造成严重危害。尽管《固体废物污染环境防治法》《环境保护法》等法律法规为农村固废治理提供了基本法律依据, 但在实践中仍存在诸多法律困境, 本文通过梳理法律问题破解实践中农村固体废物防治难题困境, 从多个维度综合施策, 并提出了优化农村固体废弃物污染整治的措施, 因地制宜给农村固体废物污染防治工作提供了完善方向, 为实现农村固体废物的有效治理和农村居民环境权益提供切实保障。

关键词: 农村固体废物; 污染防治; 环境诉讼

DOI: 10.69979/3029-2700.26.03.078

1 农村固体废物的种类及危害

1.1 农村固体废物的种类

固体废物污染是指未能按照固体废物的自身属性、材质等因素科学处理, 在处理过程中使其产生了损害人体健康和自然环境的物质, 最终破坏生态系统的现象。^[1]农村固体废物根据产生来源的不同, 分为工业固体废物、种植业固体废物、畜牧业固体废物以及生活垃圾。

工业固废和种植业固废可谓是农村固废占比最大的两类固体废物, 随着乡村振兴战略的推进和乡镇企业的快速发展, 农村地区涌现出大量以自然资源开发与加工为主的中小企业, 其生产过程中产生的废渣、粉尘、废屑等固体废物日益增多。城市工业固体废物向农村转移的现象也较为普遍, 部分地区甚至将农村作为城市废物的“承接地”, 加剧了农村工业固废污染。此外, 虽然推广秸秆还田、饲料化利用等技术, 但综合利用率仍有待提升。农用薄膜的大量使用及其难以自然降解的特性, 使其成为土壤污染的突出问题。^[2]

此外, 随着规模化养殖业发展和农村消费水平的提高, 畜禽粪污产生量激增, 未经有效处理的畜牧业固体废物随意堆放, 不仅占用土地, 还会通过径流进入水体, 造成富营养化污染。生活垃圾成分日趋复杂, 塑料制品和电子垃圾占比上升, 而农村垃圾收集处理设施相对滞后, 导致“垃圾围村”现象时有发生。

1.2 农村固体废物的危害

首先是对大气产生污染, 农村固体废物对大气环境的污染主要来自两个方面: 一是废物中细微颗粒在风力

作用下扩散形成粉尘; 二是露天焚烧秸秆、垃圾等行为产生大量有毒有害气体, 包括一氧化碳、二氧化硫、二噁英等, 不仅降低空气质量, 还直接危害农村居民呼吸系统健康。其次, 固体废物直接倾倒入河道、沟渠或露天堆放, 其有害成分随雨水淋溶进入地表水和地下水。可溶性污染物随水循环扩散, 导致水质恶化、水生生态系统破坏; 不溶性废物则可能堵塞河道, 影响行洪安全。农村饮用水源多依赖地下水, 固废污染对饮水安全的威胁尤为直接。再次, 固体废物堆放占用大量土地, 减少耕地资源。更为严重的是, 难降解塑料制品混入土壤破坏土壤结构, 有毒有害物质渗入后改变土壤理化性质, 抑制微生物活动, 降低土壤肥力, 最终影响农作物产量与品质, 并通过食物链危害人体健康。最后, 固体废物随意堆放破坏村容村貌, 降低人居环境质量, 更容易引发邻里纠纷, 影响农村社会和谐稳定。

2 农村固体废物污染防治存在的法律问题

2.1 法律法规体系不健全

现行法律主要以城市和工业污染为规制对象, 对农村固废污染的针对性明显不足, 农村固废具有产生源分散、种类混杂、季节性波动大等特点, 其治理需要因地制宜的分类处理机制和基础设施配套, 而现有法律规范多为原则性规定, 难以回应农村实际需求。例如, 固废法虽规定农用薄膜和秸秆的综合利用, 但未明确回收体系建设的责任主体和运行机制, 导致“有法难依”。^[3]

此外, 现行法律将环境监管主体统一设定为县级以上人民政府及其生态环境主管部门, 未考虑城乡监管需求的差异性。^[4]农村固废治理涉及农业农村、生态环境、

住建、卫健等多个部门，各部门职责交叉且缺乏协调机制，出现相互推诿的乱象。《农业法》第66条将农业环境污染事故的处理权同时赋予环境保护部门和农业部门，这种重叠授权在实践中极易导致有利争着管、无利没人管的局面。农村固废防治的法律规定散见于《环境保护法》《农业法》《循环经济促进法》《清洁生产促进法》等多部法律中，缺乏系统整合。这些条款多为原则性、倡议性规定，可操作性不强。地方立法层面，多数省份仅简单转述国家法律条文，未能结合本地实际进行细化创新，亦导致法律实施效果大打折扣。

2.2 执法层面存在缺陷

乡镇一级人民政府作为最贴近农村基层的政府机关，本应在环境执法中发挥重要作用，但现行法律并未明确赋予乡镇环境执法权。固废法规定的监管主体均为县级以上人民政府及其部门，县级执法力量难以覆盖广袤农村，导致执法“看得见的管不着，管得着的看不见”。近年来虽有执法权下沉的改革探索，但也暴露出乡镇执法人员专业性不足、受地方人情关系干扰等问题。部分地区出现执法权“放而未接、接而不管”的现象，黑土地保护等监管职责未能有效落实，这都体现出农村环境执法权限划分不明晰且主体间缺乏协调机制的重要问题。

此外，固废污染环境执法主体的行政责任追究制度存在缺陷，环境执法不作为、慢作为、乱作为的现象时有发生，但现行法律对执法主体自身的责任追究机制尚不健全。对负有环境监管职责的行政机关及其工作人员，虽有行政处分的规定，但启动程序模糊、问责力度不足，难以形成有效震慑。多数农村地区缺乏垃圾中转站、资源化利用设施，分类后的垃圾最终仍混堆混埋。法律规定的激励措施，如“对成绩显著的单位和个人给予奖励”，因缺乏量化标准和实施细则而难以落地，导致污染治理工作实施性较差。

2.3 司法层面有待完善

现行《民事诉讼法》第55条将环境公益诉讼的原告限定为“法律规定的机关和有关组织”，《环境保护法》第58条进一步对社会组织提出“在设区的市级以上人民政府民政部门登记”和“专门从事环境保护公益活动连续五年以上”等条件。这些门槛过高，符合条件的社会组织数量有限，难以覆盖广大农村地区，农村环境公益诉讼主体不明确。检察机关虽有起诉权，但受制于司法资源配置，难以应对分散的农村环境污染。村民

委员会作为最了解本地环境状况的基层组织，其原告资格尚未得到法律明确承认。

固废污染侵权案件具有长期潜伏性、因果链条复杂等特点，认定难度较大。虽然法律规定了举证责任倒置原则，由加害人就免责事由及因果关系不存在承担举证责任，但原告仍需就污染行为、损害后果等基础事实举证，这对证据收集能力较弱的农村居民而言仍是沉重负担。环境损害鉴定评估费用高昂，专业机构不足，进一步加大了维权难度。农村居民普遍存在环境权利意识薄弱的问题，对自身享有的环境知情权、参与权、请求权缺乏认知。即使权益受损，也因诉讼成本高、程序复杂、法律知识欠缺而放弃维权。^[5]环境法律援助制度虽在固废法中有原则性规定，但具体实施机制尚不健全，难以真正惠及农村居民。

3 农村固体废物污染防治的法律对策

3.1 规范农村固废法律法规

首先是因地制宜，细化农村固废立法，在国家层面明确农村固废治理的基本框架，同时鼓励地方立法机关在充分调研本地区污染现状、产业结构、环境容量的基础上，制定具有针对性的地方性法规。借鉴《甘肃省农村生活垃圾管理条例》对垃圾分类的尝试，进一步细化分类标准、收运方式、处理责任等具体规则。对秸秆、农膜、畜禽粪污等不同类型固废，制定差异化的综合利用技术规范和污染防治要求。正如生态环境法典草案审议中委员们所建议，要结合农业农村工作特点，将秸秆处理、化肥农药使用、养殖污染防治等规定转化为通俗易懂的明白册，让法律条文可知可感。

其次，构建新型农村固体废物污染监管模式，改变“城乡一体”的简单化监管思路，建立符合农村特点的分级分类监管模式。对规模化养殖场、乡镇企业等点源污染，实行严格的许可管理和在线监控，^[6]对农户分散排放的面源污染，强化村规民约约束和村民自治监督。借鉴城乡环境正义理论，在监管资源配置上向农村倾斜，缩小城乡环境治理能力差距。

最后，整合农村固废法，完善相关配套设施，可以推动农村固废防治法律规范的系统化整合，在条件成熟时可考虑制定专门的《农村环境保护条例》，将分散于各法的规定统筹协调。同时，法律应明确地方政府在垃圾收集点、转运站、处理设施等基础设施建设方面的财政投入责任，将固废处理设施纳入农村公共服务设施统一规划建设。^[7]

3.2 加强农村环境执法与监督

明确执法主体执法权责,建立跨区域、跨层级的环境协调机制,针对执法权下沉实践中暴露的问题,应科学划分县级专业执法与乡镇日常监管的职责边界。将污染源监测、行政处罚等专业性强的职能由县级生态环境部门集中行使,将日常巡查、违法行为劝阻、政策宣传等职能赋予乡镇政府。同时,建立县级与乡镇之间的信息共享平台,乡镇巡查发现的环境隐患实时上报,县级部门及时反馈处理意见,形成联动闭环。

此外,可以设置农村环境监管派出机构,落实环境责任,在乡镇一级设立生态环境监管派出机构或配备专职环保员,弥补县级执法力量覆盖不足。建立健全行政执法责任追究机制,对环境监管失职、不作为的执法人员依法追责。正如生态环境法典草案审议中委员建议,要构建多方力量有序参与的大监督体系,将人大监督、社会监督、媒体监督一并纳入。以激励政策引导多方参与,完善基层自治工作,法律应明确村委会的环境监管责任,发挥其熟悉村情、贴近村民的优势。村委会可通过制定村规民约,引导村民养成垃圾分类、定点投放的习惯,对乱倒乱堆行为予以批评教育。同时,建立政府激励与村民参与相结合的机制,对垃圾分类成效显著的农户给予物质奖励或荣誉表彰,调动村民参与治理的积极性。

3.3 完善农村环境司法制度

首先,优化环境公益诉讼制度,保障村民环境请求权,扩大环境公益诉讼原告范围,赋予村民委员会环境公益诉讼主体资格。村委会作为基层群众性自治组织,最能及时感知本村环境变化,由村委会代表村集体提起环境公益诉讼,既弥补社会组织覆盖面不足,也避免村民个人诉讼能力薄弱的缺陷。同时,建立健全社会组织提起公益诉讼的支持机制,检察机关可在证据收集、鉴定评估等方面提供法律支持,^[8]破解公益诉讼“取证难、成本高”的困境。

其次,完善环境侵权损害赔偿制度,健全环境损害鉴定评估机制,培育专业鉴定机构,降低鉴定费用。对农村居民提起的环境侵权诉讼,实行诉讼费缓交减交制度。明确环境侵权赔偿范围,将生态修复费用、环境服务功能损失等纳入赔偿内容。探索建立环境公益诉讼专项基金,用于垫付鉴定费用和奖励维权主体。为提升农村法律服务建设,可以加大农村环境法治宣传力度,完

善乡村法律顾问制度,明确其在环境权益保护方面的职责,为村民提供法律咨询和代理服务,将固废污染防治知识纳入普法教育内容,提升农村居民的环境权利意识和依法维权能力。

4 结语

农村固体废物污染防治是关乎乡村振兴战略实施、农村居民福祉和城乡环境正义的重要课题。破解当前农村固废治理的法律困境,需要在立法、执法、司法三个层面协同发力:立法上,因地制宜细化规则、整合分散规范、完善配套设施;执法上,明确权责边界、健全协调机制、强化责任追究;司法上,扩大公益诉讼主体、优化侵权救济程序、提升农村法律服务。唯有将农村固废治理纳入法治化轨道,充分发挥法律的规范、引领和保障作用,才能真正实现农村人居环境的改善和乡村生态振兴的目标。农村固体废物污染防治是一个涉及经济、社会、生态的复杂系统工程,需要政府、村委会、企业和村民多元主体共同参与,形成共建共治共享的治理格局,让法治成为守护绿水青山的坚实屏障。

参考文献

- [1]周珂.环境法[M].北京:中国人民大学出版社,2000年.198.
- [2]管志军.循环经济在我国农村固体废物污染治理中的实施[J].绿色环保建材,2021,(12):51-52.
- [3]信彩琴,林浩.农村固体废物管理对策建议[J].乡村科技,2021,12(24):125-126.
- [4]李慧玲.我国环境监督管理体制浅议[J].湖南省政法管理干部学院学报,2002,(05):53-56.
- [5]张冉.环境公益侵权诉讼中的举证责任与分配规则[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2024,44(03):173-180+188.
- [6]马嘉乐,刘刚,杨阳,王雪雪.助力乡村生态振兴——“无废城市”建设治理农业固体废物路径研究[J].环境工程学报,2023,17(12):3826-3831.
- [7]罗锦程.新时代推进固体废物污染防治工作的思考[J].世界环境,2023,(03):52-55.
- [8]张珂萌.我国环境公益诉讼制度之实证分析[J].四川环境,2023,42(05):234-238.

作者简介: 蔺若琪(1999.10-),女,汉族,山东潍坊人,在读硕士研究生,行政法方向。