

河南省农业生态保护立法的基本思路

◇ 穆中杰

一、河南省农业生态保护立法应明确的前提问题

(一) 农业与生态之间的密切关系

作为人类的衣食之源,农业的根本特征是自然再生产和经济再生产的相互交织。一方面,农业生产对自然界存在着直接而明显的依赖;另一方面,农业生产又对自然界产生了重大而深远的影响。从历史角度来看,农业生产本身就是人类与自然相互作用的过程。河南农业生态立法理应把农业视为天、地、人、稼等多种因素构成的统一整体,其立法旨趣不仅应尊重自然再生产的内在规律,而且还要对经济再生产进行必要控制,从而使农业的经济效益、社会效益和生态效益得以持续实现。

(二) 河南省农业所处的特殊方位

这里所说的方位包括两个方面的内容:一是河南农业在全国的地位,二是河南农业发展所处的历史阶段。历史上长期短缺粮食的河南,经过改革开放40年的发展,农业产能稳步提高。河南不仅养活了约全国十分之一的人口,而且还有农产品输出到其他省份。河南的自然生态如果出了问题,无疑会动摇国家粮食安全的根本。因此,河南农业生态立法既要着眼于服务地方产业的发展,又要立足于维护国家粮食安全的高度。

笔者认为,河南农业尚处于传统农业生产向现代化农业生产的过渡时期,小农户和现代农业发展有机衔接任务繁重,粮食安全类型由温饱型国家粮食安全向小康型国家粮食安全过渡。河南农业生态立法要明确该特殊方位,从而在设计具体制度时做到既有的放矢,又具有一定的前瞻性。

(三) 农业生态保护立法的有关衔接

农业生态保护立法的难点之一在于与现有立法的有机衔接。我国涉及农业生产的现行法律多达24部,有关农业生产的河南地方性法规和政府规章多达35部,内容涉及土地、种子、水、农业技术和机

械、农药防灾减灾、生产环境等方面。为处理好农业生态保护立法与现有立法的衔接,建议立足于“农业生产条件”制定立法目标,对现有法律法规已做出较为详尽规定的内容则进行概括性规定,对现有法律法规没有做出规定的内容则给出具体规定;禁止地方立法移植中央立法,那样不但不能起到预期效果,反而会降低法的效力位阶。

二、河南省农业生态保护立法应包含的主要制度

河南农业生态立法应包括但不限于如下制度。

(一) 耕地资源用养结合制度

关于耕地的重要地位和要求,我们可以这样理解习近平总书记重要论述:第一,各级人民政府要坚持耕地用于农业;第二,各级人民政府要坚守耕地数量和质量红线;第三,现有耕地面积保持基本稳定。这就是我们保护和利用耕地资源的行动指南。从中央层面来讲,国家已经于2016年将粮食直补、农资综合补贴、农作物良种补贴合并为“农业支持保护补贴”,耕地地力保护成为该补贴的重要支持目标,从地方来讲,《河南省耕地质量管理办法》等旨在保护耕地质量的措施已经出台,但这个办法支持土地“用养”的力度尚嫌不够。可见河南省农业生态保护立法应确立的首要制度就是耕地资源用养结合制度。

(二) 农业用水供给保障制度

河南属于严重缺水省份。与此同时,河南各地旱涝不均、灾害频繁,更加剧了水资源短缺的严峻形势,水资源的“瓶颈”性制约因素越来越突出。作为生命之源,水资源的短缺无疑是农业生态面临的挑战因素;作为生态之本,水质直接影响着农业的质量。此外,河南水污染相当严重。因此,农业用水保障不仅应有“量”的制度设计,还要有“质”的制度设计。

(三) 特色种质资源保护制度

种子是无可替代的农业生产资料,种子安全是

国家粮食安全的首要环节种子产业已经成为国家战略性核心产业。河南有着较为丰富的农业种质资源,但随着现代农业的发展,一些特色种质资源正在消失,种质资源的多样性遭到破坏。因此,重视对地方种子品种的保护和利用、支持建设种质资源库圃应成为河南农业生态保护立法的应有内容。

(四)农药化肥投入控制制度

农业机械、农药化肥等投入品的开发和应用极大地促进了农业的稳产高产,但与之相伴的环境问题日益严重。国家仅有《农药管理条例》等少量法律法规,地方立法空间相对较大。河南农业生态立法应贯彻落实《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》的精神,将化肥农药零增长、病虫害统防统治等要求体现在地方性法规中。

(五)农业生态系统养护制度

现代农业的弊端越来越凸显,如何借鉴传统农业的有益经验、保持农业的可持续性逐渐成为人们关注的焦点。河南农业生态保护立法应重视对可持续农业技术的开发与应用。

(六)绿色生活方式倡导制度

绿色生活方式是人类与自然和谐共存的一种方式,它要求的是满足人类需求与保护自然环境的有机统一,既不能牺牲人类必要的多种需求,又不能牺牲自然环境的后续发展潜力,旨在实现经济社会可持续发展。要从根本上保证农业的可持续发展,河南农业生态保护立法应把保证绿色生活方式纳入法规中。

河南农业生态保护立法还应有其他制度设计,比如农业生态多元补贴制度。该制度的设计初衷在于为河南农业生态保护提供经费支持,一方面健全以绿色生态为导向的农业支持保护制度,推动中央资金投入向农业倾斜,推动农业农村优先发展;另一方面要发挥地方和社会的主动性,多方筹措资金,培育新型市场主体,推动农业农村污染第三方治理。

三、有关河南省农业生态保护立法的法理建议

(一)新发展理念应贯穿河南省农业生态保护立法的全过程

习近平同志在党的十八届五中全会上提出了创

新、协调、绿色、开放和共享的新发展理念,为供给侧结构性改革、新时代法治建设等各项改革和发展事业指出了明确方向、基本原则和方针。河南省农业生态保护立法应以五大新发展理念为灵魂,将五大发展理念贯穿于立法的多种制度设计过程中,体现在经济效益、社会效益和生态效益的统一中。

(二)河南省农业生态保护法对“地方特色元素”的法律继承

农业生态保护立法中的“中国特色元素”是个客观存在,这是社会生活条件的延续性与继承性决定的;作为中华法文化的有机组成部分,这种“中国特色元素”对于保证我国历代粮食和农产品供给安全均起到了重要作用。在中央有关农业生态保护立法方面,必须体现“中国特色元素”的存在和再生;在地方有关农业生态保护立法方面,必须体现“地方特色元素”的存在和再生。至于“中国特色元素”和“地方特色元素”的具体内容,需要我们借助法律继承,研究和挖掘中国上至先秦下至民国历代政权下的农业政策与法律。河南农业生态保护立法就要更加关注河南地方化的农业政策和法规。必须明确的是,这种研究和挖掘,不是简单的资料查找和历史罗列,而是在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下,诠释我国农业政策与法律变革的客观规律,从而为河南省农业生态保护法的构建提供历史借鉴。

(三)河南省农业生态保护法“域外因素”的法律移植

法律移植是一个国家或者地区将“域外”法治经验逐渐本土化的过程,是实现法制现代化的重要路径。需要指出的是,无论是国外法治经验,还是国内其他省份的立法经验,在进行河南农业生态保护立法时必须考虑相关法律立法时的时间、空间等背景,并具体地、多维度地、真实地结合河南省情进行移植,把这些法律的成功经验真正融入河南地方法治。

作者简介:穆中杰,河南工业大学粮食政策与法律研究所所长、教授、博士生导师、法学博士。

(摘自《河南工业大学学报(社会科学版)2019年第4期》)