

# 农村承包经营户水污染防治法律研究

●常纪文 刘玉成

**摘要** 随着经济的发展,农村水环境污染的面积愈来愈广,危害越来越大,越来越严重,而农村承包经营户则是污染农村水环境的最主要的主体。该文在评述农村几类主要水污染的基础上阐述了农村承包经营户水污染防治工作的管理体制所要遵循的原则和制度,归纳了农村承包经营户在水污染防治工作中的权利和应承担的义务,以及违反义务应承担的法律责任。

**关键词** 农村承包经营户 水污染 防治

## 一、农村承包经营户的概念、特点及其水污染种类的分析

“农村集体经济组织的成员,在法律允许的范围内,按照承包合同规定从事商品经营的,为农村承包经营户。”这是《民法通则》第27条给农村承包经营户(以下简称农户)下的定义,从这个定义来看,农户具有的特征是:经营的经济性质是集体所有制。处于一定集体经济组织(如村屯组等)中的农户依据法律和承包合同,承包集体所有的或国家所有由集体使用的土地、森林、滩涂、水面等生产资料,以家庭或个人为基本单位从事商品生产和经营;必须按照承包合同的约定并以市场为导向从事农副业生产和经营;必须在法律允许的范围内从事农副业生产和经营。

由于故意或过失,农户在其农副业的生产、经营和管理过程中往往会出现纰漏,从而引发或轻或重的水污染,农村水污染涉及的范围极广,一般包括地下水污染和地面水污染;地面水污染又可分为坑塘、沟渠、湖泊、水库、江河及海洋等水体污染。在我国广大的农村由于各地的经济发展水平参差不齐,又加上地域间的气候、水文等自然地理条件差异比较大,因此决定了我国各地农村的水污染种类、范围、程度,危害及采取的防治对策各不相同,各有特色。但是从全国范围来看,还是存在着几种共同的主要水污染问题,笔者下面分别加以评述。

### (一)农药污染

农药被我国农村广泛地使用,其品种多达二百余种,按照其功效可以分为杀虫剂、杀菌剂、杀螨剂、除草剂、灭鼠剂以及植物生长调节剂等品种。这些农药品种的使用、运输、管理及其在环境中的演化过程中,往往会因为以下原因的出现而引发水污染:故意或过失倾倒入水或已将盛过农药的空瓶及其它包装弃入水中或水边岸上,或在水体中清洗盛过农药的包装和喷药器具;配药施药时故意或过失地将固体或液体农药溅洒或喷射入水体或水边岸上;向渔业用水施用治疗水产品虫害的农药;自然因素或其它外力使农药发生渗漏、爆炸、破碎或翻倒的现象而最终使农药流入水体;农作物上残留的和粘土上粘附的农药被雨、露、雪等冲刷而汇入水体;挥发到大气中的农药被雨雪等吸附而降落,通过地表径流最终汇入水体;已施过农药的农田、渔业用水和其它被污染的水体向外排水或溢水。

农药水污染造成的危害:使鱼虾等水产品死亡或带有毒性,从而影响渔业的产量和质量;使接触过污染水的人、畜产生皮肤红肿疼痛等中毒症状,使饮用过污染水或食用过被污染水污染的食物的人、畜及家禽中毒;杀死水体生态环境中的蚯蚓、甲壳虫以及鸟类等结构体,破坏其动态平衡。

### (二)肥料污染

作物要生长,农业要丰收,不仅需要无机肥,而且还需要有机肥。在我国广大的农村,农户们使用的肥料

一般包括农家肥、绿肥及化肥。农家肥不仅包括人、畜和家禽的粪便,还包括生活垃圾以及已被堆肥、发酵或燃烧过的农作物秸秆、枝叶等。绿肥一般指被割下的可以用来作有机肥的野草、野菜及农作物的绿色茎叶等。化肥则一般指通过化工生产的氮肥、磷肥、钾肥、硼肥及其复合肥等无机肥料。造成肥料水污染的几种主要原因有肥料不可能被农作物完全吸收,农田出水或溢水时不可避免的将余肥排出田外;由于用量过大或由于雨雪等人为或自然因素的影响而使肥料大量流失或向地下水体渗透;存贮管理不当而使化粪池发生溢漏或渗漏;运输或使用不当而使肥料溅洒入水体或水边坡上;在水体中清洗盛过肥料的容器。

肥料水污染危害:使水体发生富营养化的现象。水体中的氮、磷等元素含量过高会刺激藻类的大量繁殖,迅速降低水中的溶解氧的含量,从而导致水体发臭,鱼虾大量死亡以及浮游生物急剧增加的恶性后果。在水体的富营养化过程中,钾肥和有机肥的作用也不可轻视。水体如出现富营养化,则会产生坑塘、水库、沟渠及江河淤积的现象,严重时这些水体会变成沼泽和干地;使饮用过污染水的人、畜、家禽及野生动物产生肠道等急性或慢性病;传播疟疾等地方性流行病。

### (三)黄麻等经济作物在浸泡加工过程中产生的水污染

黄麻之所以在我国水资源丰富的地方被广泛的种植(如长江沿岸)是因为黄麻纤维的加工离不开水的浸泡与淘洗,而这两个环节均会把大量的有机质和泥土带入水体从而产生面积相当广泛、影响时间较长的季节性水污染,该类水污染会导致以下恶性后果:水质变黑,严重发臭,污染饮用水源,使人体产生脱发、掉牙等中毒症状;鱼虾等大量水产品死亡,即使没有死亡,也因其吸收了大量酚类等有机有毒物而不能食用;浸泡过程中黄麻堆会堵塞河道,影响水体的流动;在浸泡和淘洗中带入水体的泥沙、石块及腐殖质会严重淤积河床;臭味四溢,严重影响当地居民的工作和学习;产生大量的沼气,可以引发爆炸及火灾;污染水易扩散,易渗透,易流失,恢复时间长,治理困难(一般为半年以上),严重影响当地旅游资源的开发和利用,严重影响当地水资源的合理利用和调配。

### (四)引用水污染

在一些缺少水资源的地区,农户们常常引用一些污水(如城镇污水和乡村小工业污水)进行灌溉。这种方式可以暂时缓解局部地区缺水问题,从某种程度上来说,这种方式还可以利用土壤及农作物的生物、物理及化学特性来降解净化污水,但是如果引用这种水的时间过长或水质低于第四级(即灌溉级)则会产生以下新的问题:我国耕地面积本来就少,整体质量偏低,引灌不合要求的污水,实质上则扩大了水污染的范围,进一步降低耕地土壤的质量,不利于人类可持续发展的战略实施。污水中携带的病原体往往会传染区域性的动植物流行性疾病。部分污染物进入土壤后被农作物吸收,影响农产品的产量和品质特性,如粮食、蔬菜等被污染则会通过富集效应最终危及人体健康。

### (五)生物污染

生物污染主要是指一些病原体及微生物在农户的生产经营行为或自然因素的影响下通过水体广为传播,从而引起地区性的动植物流行病。其来源主要有以下几种:污灌;被病虫侵袭的农田出水或溢水;化粪池的水发生渗漏的现象;带病动物的粪便、尸体或屠宰水等进入水体。

除了以上五种主要的污染外,农村承包经营户还可以造成以下几种水污染:食品污染,即在农副产品的生产经营过程中,农户抛弃变质无用的粮食及其制品而造成的水污染;屠宰水污染,这类水污染可使水体发臭,有时会传染某些疾病;水体或农田土壤酸碱性及矿物元素含量的改变,农户在煅烧、浸染石灰或利用有关药物改良水体、土壤的酸碱度等的活动中均可破坏水体及土壤的缓冲作用,降低其品质特性和产出率,严重时可导致农作物绝收;洗涤水的污染,这类污染主要来自农户家庭的洗涤活动,在农户聚集而洗涤场所或排水场所相对集中的村庄可能会发生池塘、沟渠或水库的富营养化现象;地下水污染,即污水渗入水井或易渗漏的地质层中造成的水污染现象;矿产污染,主要指农民个体承包的煤、铁等矿场造成的水污染。这类污染不仅破坏耕地,污染地表水及地下水水质,而且还会使饮用了这类污染水的农村居民发生皮肤病或牙病等疫病,另外地势

较高的个体煤矿的出水或渗水水压,会危及地势较低的煤矿的开采工作,严重时会出现水淹和塌方的事故;泥沙污染,水土流失是泥沙污染的主要原因。泥沙污染不仅使水体变浑浊、淤积水道,而且还影响着水体的正常利用。

## 二、水污染防治对策研究

### (一)管理体制

《水污染防治法》第39条规定:“县级以上人民政府的农业管理部门和其他有关部门,应当采取措施,指导农业生产者科学、合理地施用化肥和农药,控制化肥和农药的过量使用,防止造成水污染。”因此,农业管理部门和其他有关部门应是防止化肥和农药水污染的管理机关。水利管理部门应对水体的泥沙污染和其他污染河流水质,妨碍水体正常利用,淤积河道的现象专门或配合其他部门进行管理。此外,各级人民政府的卫生、渔政及航政等部门也要在其职权范围内对农户们造成相关污染负责。在以上分工负责的基础上,各级环保行政主管部门应对农户水污染防治工作实施统一监督。

### (二)水污染防治的基本原则和制度

农户的水污染防治工作理所当然地应遵循《水污染防治法》的各项原则和制度,但由于农户生产的特殊性,必须要对这些原则和制度重新归纳,使之具体化、针对化。笔者通过反复归纳,得出以下基本原则和制度:

**基本原则:**1、农户的水污染防治工作要同农村经济发展相结合的原则。进行水污染防治,是为了更好地发展农业经济,保护农村自然资源,是为了更好地提高农民的生活水平,改善其生活与生产环境。同样,农村丰收了,农村经济搞上去了,农户们也可贡献出更多的人力、物力及财产来防治水污染。2、推广生态农业和可持续发展战略的原则。国家要采取各项措施,以鼓励和支持农民进行农业清洁生产和经营,多用自然肥(如农家肥和绿肥),少用或不用农药和化肥,搞好农业综合利用的食物链工程,如“控池取水灌水稻,水稻产粮食,粮食喂牛羊,牛羊的粪便产沼气,产完沼气之后肥水稻;水稻田中开沟养鱼蛙,鱼蛙食杂草与害虫;池与田边种桑树,桑叶养蚕,蚕粪喂鱼,池中污泥肥桑树”的生态农业工程,提高了农田的立体利用率,不仅可以节约化肥与农药,而且还能有效地防止水污染。推广生态农业,保护农村自然资源的目的只有一个,即执行可持续发展的战略,以达到承世利用和永世丰收的目的。3、节约用水的原则。我国的水资源总的来说虽然较丰富,但是人均或地均水资源占有率却较低,加上我国的水资源分布的不均匀性,决定了我国广大的农村必须节约用水。农业灌溉要合理进行,适度关水,适时出水,采用合理的灌溉技术(如采取单株浇水法),以腾出更多的洁净水资源去支援缺水地区的工农业生产。

**基本制度:**1、征收水资源管理费和和使用费制度。这两项收费主要用于水资源的调度、管理及水利工程的建设和维护等事业。这两项收费取之于农民,当然其收益也应归于农民。实施用水有偿服务制可以促进水资源更合理地得到优化配置,使效率与公平优先的市场经济原则在此得到充分体现。2、生活用水保护区制度。饮用洁净水是农村居民生存权的一项基本要求,由于生活饮用水的质量要求较高,且易受污染,因此地方政府应采取一切措施来保护农村居民的生活用水取水区。一般来说,生活饮用水取水区应由农村集体经济组织划定并用醒目标记加以标识(如插红旗或写木牌告示),并报乡或镇政府备案。3、合理使用农药、化肥的制度。为了防止假冒农药、化肥污染环境,及对农户造成不可挽回的经济损失,农民应该到指定地点购买证件齐全的化肥和农药。在施用时要严格遵循说明书和农技服务部门的指导,防止滥施农药与化肥污染水环境的现象发生。

### 三、农户在水污染防治工作中的权利和义务

农户享有广泛的水环境权,他们在法律允许的范围内可以自由从事农副业生产和经营,有权使用水资源,有权排出污染水,并有权依法阻止破坏、污染农村水环境的行为。在享有广泛水环境权的同时,农户也要承担相应的法律义务,具体体现如下:

1、不得从事法律所禁止的严重污染水环境的农副业生产和经营。

2、不得购买证件不齐的农药和化肥;施用农药和肥料时,要遵循说明书及当地农科人员的指导。不得把农药及肥料溅洒入生活饮用水区;不得在该取水区内清洗施药或肥料的工具;不得把剩余的农药和肥料、空药瓶、空肥料袋等弃入水体;除了特别用途,不得对准水面或土壤施药,也不得直接把农药施入农田的水中;在一定期限内不得排出施过农药及化肥的农水;不得在雨水来临前或雨水刚停时施药,也不得在农田水位出现溢漫的现象时施用肥料;不得用农药毒鱼、虾等水产品;在使用农药治疗水产品的疾病时要严格遵守有关规定,不得超剂量施用,严禁在施药后的一定期限内排出渔业用水。

3、不得把残余食品、动植物尸体和粪便弃入生活饮用水取水区以及其它水体;不得把屠宰水等含病原体的污水排入水中;不得把家畜家禽带入生活饮用水取水区,不得在该取水区内从事游泳、洗衣、印染以及其它有损取水区水质的活动。

4、改变农田及渔业用水的酸碱度等物理化学特性时,要防止重金属元素、酸碱性物质及其它不易降解的物质进入水体和土壤。

5、家庭产生的含磷洗涤水不应直接排入水体,宜排入化粪池或直接施入农田。

6、不得在水体内浸泡严重污染水体的黄麻等经济作物,宜采用新工艺(如采用填埋或制造沼气的方式)进行加工,或直接运输至造纸加工厂做工业原料;不得把农作物的秸秆及农田杂草弃入水体,以防堵塞水道和污染水体;不得把油类或油性污水排入地表水或倒入易渗透的地层和水井。

7、不能出售已被污染水污染且不能食用的水产品。

8、在引用污水进行灌溉时,应事先征得环保、水利及卫生行政主管部门的意见;为了防止生物污染不得采用漫灌的方式进行灌溉,也不得故意排放病虫害田中的水。

9、保护农田的植被,做好植树造林及种草的工作,防止水土流失;开采矿藏时要严格防止发生污水渗漏。

10、按规定缴纳水资源管理费及使用费,积极响应国家号召推广生态农业。

11、法律规定的其它相关义务。

#### 四、法律责任

国家在鼓励推广生态农业的同时,对于违反以上义务的农户规定了相应的法律责任。

1、行政责任。考虑到污染主体的特殊性,行政责任一般包括警告、罚款、责令其停止污染行为,责令恢复原状,责令限期改正及限期治理等六种。对于故意排污或倾毒造成水污染事故但又不够刑事处罚的,可由公安机关给予治安行政处分。

2、民事责任。农户造成了水污染,一方面要积极治理,支付治理费,使水环境恢复原状,另一方面对于造成了人身伤害及财产损失的要支付赔偿费。赔偿损失的民事责任对于农村承包经营户来说应是无限民事责任。如果水污染是由于自然灾害、不可抗力、第三者或受害人的过错造成的,该农户免负赔偿责任。

3、刑事责任。有下列情况之一造成水污染事故的,应负刑事责任:用农药毒杀水产品,造成了大面积的水污染和较大经济损失的;故意或过失出售中毒或被污染的水产品致消费者中毒的;污染或毒化生活饮用水和其它水体,致使人畜中毒,情节严重的;不听有关部门的劝阻,在水体中作业(如浸泡黄麻等经济作物),严重阻塞水道,淤积河床或严重污染水体,造成了较大经济损失的;未征得环保部门的同意引灌不合格的污水,造成大面积农田污染降低土壤或水体质量等级,损失较重的;故意破坏植被,致使泥沙大量流失(如泥石流),严重污染水体,或造成财产损失及公民的人身伤亡的。

(作者:常纪文,武汉大学法学院国际法专业 98 级博士生 430072;刘玉成,荆门职业技术学院学报编辑部编辑 448000)

【责任编辑:未 晚】