

欧盟农业环境给付 法律制度研究

● 姜双林 著

中国社会科学出版社

欧盟农业环境给付 法律制度研究

● 姜双林 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

欧盟农业环境给付法律制度研究 / 姜双林著. —北京: 中国社会科学出版社, 2018. 8

ISBN 978-7-5161-9734-9

I. ①欧… II. ①姜… III. ①欧洲国家联盟-农业环境-环境保护法-研究 IV. ①D950.26

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 231129 号

出版人 赵剑英
责任编辑 梁剑琴
责任校对 李 莉
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 8 月第 1 版
印 次 2018 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 15.5
插 页 2
字 数 223 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010-84083683

版权所有 侵权必究

序

当今世界正处于“百年未遇之大变局”，欧盟和我国的交往日益增多，双方领导人互访不断、就国际上的许多重大问题进行磋商，欧盟的影响正越来越接近我们的生活。涉及环境保护的正在日益绿化的“欧洲经济共同体共同农业政策”（简称共同农业政策）是在什么样的立法和司法制度框架下运行的，已成为中欧双方实务部门和学者共同关注的问题。欧盟制度不仅具有要求成员国共同遵守的、按一定程序办事的权威和强制特征，而且它的运行有法可循，透明度高。自20世纪90年代开始，欧盟共同农业政策既着眼于提高产量和生产力，确保粮食供应和稳定农民收入，也开始考虑农业的环境影响，采取了诸如加强农业环境保护技术开发、保护生物多样性、降低化肥和农药的危害、制定有利于环境的共同农业政策等措施。1992年的“麦克萨里”改革，致力于更好地保护自然环境和乡村，鼓励农民对土地实行休耕制，降低农业生产对环境的损害，建立以“农业环境行动”为名的综合性国家补贴项目。此外还实施了针对落后农村的贫困地区计划（LFA）。欧盟共同农业政策作为欧盟对内对外关系中具有重要地位的法律制度，晚近作了多次改革，2013年改革代表着另一个里程碑，它将公共和私人环境物品的共同供给置于政策和制度的核心。

人们普遍认为，农业环境及其所提供的生态服务具有公共物品属性，具有非排他性和消费上的非竞争性；实践中的“搭便车”问题会导致公共物品的供给不足或者过度使用。欧盟通过污染者付费原则和生态服务提供者获得补偿原则所确立的正反激励政策，较好地确定了

不同生态补偿问题类型下的农业环境给付主体，明确其职责、权力和义务，从而确定了相应的制度路径。欧盟农业环境行政给付制度的可贵之处是：在遵循法律优先原则、确立适格监管机构的角色承担、促进农业环境给付的任务转型和给付方式的契约化、完善受益人的资格识别、以生态目的为导向、注重程序公平和强化综合控制管理制度等诸多方面，为我们呈现了一幅致力于建构更具针对性、更加公平、更为绿色、更具竞争力和可持续欧盟农业的行政法治图景。

在我国，农业、农村、农民问题是关系国计民生的根本性问题。实施乡村振兴战略，是解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间矛盾的必然要求。当前，国家正加速推进以耕地轮作休耕制度试点、农业面源污染防治、建立市场化多元化生态补偿机制、增加农业生态产品和服务供给、加快建立涉农资金统筹整合长效机制为重点的战略安排；要求到 2020 年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成。这些实践做法与欧盟在 20 世纪 90 年代后的改革实践有异曲同工之处。因此，加强对域外与农业环境给付体制机制创新和乡村振兴制度性供给相关的法律问题研究，自然成为当前环境法学界的一项重要工作。目前，我国环境法学界虽有学者涉足这一领域，但总体上看这方面的研究还比较薄弱，亟待加强。

姜双林教授对域外的农业支持保护制度，特别是对欧盟农业环境行政给付法律问题进行了较为系统、深入和全面的研究。本书就是他近几年来潜心研究之力作。作者首先从欧盟农业环境给付的行政法理入手，从理论上论证了欧盟农业环境给付的内涵以及生态目标与给付之间的关联；同时，阐释了欧盟农业环境给付所遵循的污染者付费原则和生态服务提供者获得原则的历史发展及其法律实践，对农业环境给付中的交叉遵守机制、自然约束区域给付机制和农业环境措施给付机制进行了深入的理论分析，并从中总结出了一些规律性的认识；最后，针对我国农业环境给付的基本国情和法治现状，为完善我国农业环境行政给付在理念和制度建构方面提出了具体的建议。

好的博士论文，应当能够对本领域的学术积累提供实质性的贡

献。从这项研究成果可见，姜双林博士做到了这一点。这部著作的难能可贵之处至少有两点：一是从收集、阅读和消化原始资料（包括翻译出版国外学术同仁的著作）入手，对欧盟农业环境行政给付法律制度作了尽可能全面、深入的考察，并得出了一些规律性认识；二是结合我国和地方的农业环境行政给付工作的需要，借鉴外国经验，对我国农业环境行政给付的理念转变和制度建构提出了中肯建议。正因如此，姜双林教授的这项研究工作已经得到了国家有关部门的重视和支持。

姜双林博士近年来一直关注欧盟农业环境行政给付问题，2012年出版了译著《农业与欧盟环境法》，积累了较多的相关研究资料，取得了一定的阶段性研究成果，本书即是其在博士学位论文的基础上修改补充的最终成果。从总体上看，本书材料翔实、立论严密，有不少独到的新颖见解，具有重要的学术价值和实践意义。目前在国内环境法学领域，从给付行政视角系统地研究农业环境问题的成果并不多见，本书是具有一定代表性的学术著作。姜双林博士的《欧盟农业环境给付法律制度研究》就要出版了，我很高兴，特为此序，希望能引起有关部门和学界的关注，以推动对农业法律政策特别是农业环保法律政策的进一步研究。



中国环境资源法研究会原会长、现任学术委员会主任

2018年6月

目 录

绪论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 研究的意义	(3)
一 学术价值	(3)
二 应用价值	(4)
三 研究现状与文献综述	(5)
四 主要研究方法	(8)
第一章 欧盟农业环境给付的行政法理	(9)
第一节 欧盟农业环境给付的蕴含	(9)
一 农业环境给付的概念生成	(9)
二 交叉遵守机制、财产权利及污染者付费原则	(11)
三 自愿性环境管理协议	(13)
第二节 生态目标与给付之间的关联	(14)
一 确立私人财产属性中的环境管护义务	(14)
二 环境给付行政的程序变革	(15)
三 公众参与：更广泛的合作伙伴关系	(17)
第二章 欧盟农业环境给付的基本原则	(20)
第一节 农业环境给付中的污染者付费原则	(20)
一 污染者付费原则的源起	(20)

二	欧盟环境法上的污染者付费原则	(23)
第二节	提供者获得原则	(39)
一	提供者获得原则的独特内涵	(39)
二	提供者获得原则的法律实践	(42)
第三章	农业环境给付中的交叉遵守机制	(52)
第一节	交叉遵守机制的溯源与变迁	(54)
一	交叉遵守机制的背景：1970—2000年	(54)
二	共同农业政策的中期审查与强制性交叉遵守的引入	(59)
三	2008年的正常检查改革	(64)
四	交叉遵守机制的最新发展	(69)
五	小结	(75)
第二节	法定管理要求 (SMRs)	(75)
一	引言	(76)
二	农民义务的法律基础	(81)
三	新法中关于农民13项法定义务的具体内容	(83)
第三节	良好农业与环境条件 (GAEC)	(111)
一	引言	(111)
二	GAEC农民义务的确定	(112)
三	GAEC农民义务的具体内容	(116)
四	良好农业与环境条件的等效措施	(119)
第四节	主管控制机构指定	(123)
一	主管控制机构的监管性要求	(123)
二	成员国确定主管控制机构的做法	(124)
三	小结	(125)
第五节	交叉遵守控制程序	(126)
一	控制的管理制度	(126)
二	抽样检查	(128)
三	报告制度	(130)

四 小结	(133)
第六节 违反交叉遵守与给付的削减	(134)
一 法律依据	(134)
二 计算给付削减的基准与方法	(136)
三 小结	(141)
第七节 农民交叉遵守信息与咨询的供给	(141)
一 关于交叉遵守信息的供给	(141)
二 交叉遵守信息供给的行政和财政工作分配	(142)
三 农场咨询制度	(143)
四 农场咨询制度的资金保障	(145)
五 咨询的定位	(147)
六 本章小结	(148)
第四章 自然约束区域给付机制	(152)
第一节 欧盟自然约束区域 (ANCs) 给付机制变革的 正当理由	(153)
一 为了改善欧盟援助资金的精准定位和使用效率	(154)
二 平等对待欧盟农民	(159)
第二节 欧盟自然约束区域 (ANCs) 给付机制的 立法变革	(161)
一 防止人口的减少, 引入 LFA 计划: 第 75/268 号指令	(161)
二 认识土地的环境价值, 重塑 LFA 计划: 第 1257/1999 号条例	(163)
三 归类为环境措施, 促进 LFA 计划转型为 NHP: 第 1698/2005 号条例	(165)
四 精准定位, ANCs 扬弃 LFAs: 第 1305/2013 和 1307/2013 号条例	(168)
第三节 欧盟 ANCs 给付机制与其他农业环境措施的 关系	(176)

一	农业环境协议	(176)
二	交叉遵守规则	(178)
第四节	小结和几点规律性认识	(179)
一	小结	(179)
二	结论：几点规律性认识	(182)
第五章	农业环境措施给付	(185)
第一节	农业环境措施项下给付的变迁	(185)
一	农村发展政策的绿化	(185)
二	农业环境措施的历史演进	(188)
三	农业环境措施的一般原理和特点	(192)
四	农业环境措施转变为农村发展政策的核心要点	(194)
五	农业环境措施的适用	(198)
第二节	自愿性农业环境合同	(200)
一	一体化的预防与控制	(200)
二	实施方式：合作伙伴与行政指导合同	(202)
三	农业环境措施承诺的主要内容	(204)
四	法定资格条件	(211)
第三节	小结	(214)
第六章	启示	(217)
第一节	理念上的启示	(217)
第二节	制度建构的启示	(219)
结语	(222)
主要参考文献	(224)
后记	(233)

绪 论

第一节 问题的提出

从欧洲层面来看，共同农业政策在欧盟（前身为欧共体）之内居于中心地位。20世纪60年代欧共体初创之时，其最重要的目标是保障粮食产量和保护农场收入，这一目标已经通过日益集约化的耕作方法以及施用大量农药、除草剂和化肥而得以实现，但农业生产诱发的环境问题日益显现：水质遭受破坏、土壤和空气污染加剧、农田生物多样性遭受损害。从20世纪80年代初欧共体开始考虑重新定位农业政策，将保护农业环境纳入了政策目标。随着对与集约型农业相关联的环境副作用认识的深化，以及要求加大对保护和加强环境友好型耕作方式的支持力度，促成了欧共体关于共同农业政策的系列改革。在欧洲层面，1986年修改后的《单一欧洲法》明确规定，环境保护的有关法定要求应成为共同体其他政策（包括农业政策）的组成部分。《欧共体条约》第6条规定了硬性指令，即“环境保护的法定要求必须融入共同体政策和行动的界定和执行之中……特别是为了促进可持续发展”。

欧共体将环境关切纳入CAP的操作分为四个阶段：一是1992年CAP改革，其中包括引进农业环境条例。这一阶段将一项新的环境监管技术（交叉遵守）引入到CAP之中，即接受可耕地和某些牲畜补贴要以遵守基本的环境保障作为条件。二是2000年议程改革，将环

保关切与欧洲的农业政策重新作了调整。农场补贴给付与生产实行实质性地“脱钩”，果断地切换成对生产者提供收入支持。三是中期审查。2008年正常检查承认了CAP在保护和加强生物多样性、管理和保护水源以及应对气候变化中所发挥的中心作用，通过修改法律，重新配置直接给付制度。四是新一轮的欧盟共同农业政策改革计划（2014—2020）已经公布并已于2014年1月1日开始实施，致力于打造更为公平、更为绿色、更为有效和透明的CAP。本次改革代表了CAP历史的另一个里程碑，它将公共和私人产品的共同提供置于政策的核心。农民理应为他们给更广泛的公众所提供的服务得到奖励，诸如景观、农田生物多样性、气候稳定，尽管这些服务没有市场价值。因此，第一支柱的新政策工具（绿化）指向环境公共产品的供给，它构成了政策框架的一项重大变化。这不仅会对欧盟及其成员国自身，也会给世界其他国家带来深远的影响。

我国目前给付行政研究所面临的困境，有些学者还是有着比较清醒的认识。胡敏洁从中国的历史视角进行回溯研究后指出：“在给付行政的概念移植中，中国法对于给付行政的形成基础、范围、立法现状以及相关的行政法问题，尚处在一种介绍和直接引入的初级阶段。尽管实务界和司法界也面临着涉及给付行政的诸多难题，但由于法学学说的失语，适宜的解决策略未能提出。”^①国内农业生态环境补偿，从2005年提出要建立该项制度至今已有十余个春秋，但目前在国家层面，连个指导性意见都难以出台，更遑论健全农业生态环境补偿制度。目前只有碎片化的、部门化的试点，实质性的推进困难重重。之所以如此，可能与法学学说的失语有关。

本书试图从欧盟农业环境政策变迁入手，围绕欧盟农业环境给付的制度规范及其实践，考量其制度框架内容，挖掘制度嬗变的时空影响因素，分析制度设计的法理，对欧盟农业环境给付制度的利弊得失作深入研究。

^① 胡敏洁：《给付行政范畴的中国生成》，《中国法学》2013年第2期。

本书的框架结构是，第一章以行政法学的一般原理来重点论述欧盟农业环境给付中所涉及的几个关键性的问题。第二章解读欧盟农业环境给付所反映的二项重要原则：污染者付费原则和提供者获得原则。第三章至第五章，分别以最具欧盟农业环境给付代表性的交叉遵守给付、自然约束区域给付和自愿性农业环境措施给付为例，结合相关法律规定和实践，逐一操刀作深入的剖析，权衡其利弊得失。第六章，以理念和制度建构启示作为收官。

第二节 研究的意义

一 学术价值

（一）有利于环境行政给付理论的深化

行政法学上首先使用“给付”一语的是德国行政法学家福斯多夫，他对给付行政学说进行了系统论述。^① 其范围包括社会保障行政、公用设施行政及补贴行政三个部分。^② 在中国的特殊制度背景之下，作为一个学说上的重要范畴，“给付行政”开始被正式引入，其标志在于大量的外国法译著得以问世。如陈新民教授的《公法学札记》于1999年在大陆出版，其中对福斯多夫的服务行政理论进行了介绍。杨建顺教授翻译的《日本行政法》以及高家伟教授翻译的《行政法学总论》中都提及了给付行政范畴。^③ 真正推动给付行政的中国发展，则在2004年之后。国内有学者考察了给付行政在中国的晚近发展路径后指出，给付行政这一范畴的继受过程较晚，再加之理论发展的不足，使得其学说史脉络并不清晰。可以说，在外国法的传入与中国本土因素的碰撞之中，给付行政的发展尚处于较为粗浅的学说阶段。然而，概念的塑造却往往是一种观念的语境化。在某一种观念开始逐渐

① 陈新民：《公法学札记》，中国政法大学出版社2001年版，第81页。

② 胡敏洁：《给付行政范畴的中国生成》，《中国法学》2013年第2期。

③ 同上。

深入并成为主流话语时，会影响到学说上的概念发展与理解。给付行政的发展史为我们揭示的一些规律与特征，有助于当下给付行政的深入理解与本土塑型。^①环境行政法学除了需要“制度一般”的理论研究以外，还需要深入研究“具体制度”，以“制度一般”理论指导“具体制度”理论，以“具体制度”理论支撑“制度一般”理论。通过对农业环境给付制度在欧盟现实条件下的运用和分析，探究农业环境行政给付制度在欧盟的改革及其得失，有利于我国环境行政给付“具体制度”理论研究的深化。

（二）有利于私人财产权与环境责任理论的深化

通过对共同农业生产政策中的交叉遵守机制、农村发展政策不利地区计划、欧盟自愿性的农业环境措施等方面的深入分析和研究，有利于深化对基于私人财产权的环境义务属性理论体系的认识。

（三）有利于环境法激励型实施机制理论的深化

通过对欧盟农业环境支持制度建构中的强制实施与自愿履行相结合的双轨制、以自然保育为重点的项目机制、生态解困富农的激励机制、利益相关者参与机制、公平分配的绩效评价和约束机制的探究，尤其是在对环境资源“用途管制”以完善私人财产权中环境责任属性的探索，有利于环境法激励型实施机制理论的深化。

二 应用价值

（一）贯彻污染者付费原则有助于发挥环境法反向激励作用

该原则要求污染者应该承担避免或纠正环境损害的成本。一般来说，农民必须确保遵守强制性的国家和欧盟的环保标准且以其自身的成本遵守构成交叉遵守部分制度的基本强制性标准。不遵守强制性要求则要接受处罚。简言之，贯彻污染者付费原则，避免环境损害，强化农业生产者环境保护的法律责任，有助于发挥环境法上的反向激励作用。

^① 胡敏洁：《给付行政范畴的中国生成》，《中国法学》2013年第2期。

(二) 贯彻“提供者获得”原则有助于发挥环境法正向激励作用。该原则要求为超越法定要求的自愿性环境承诺提供报酬。农业环境给付通过采用这一原则,鼓励农民签署超出强制要求的参考水平的保护环境承诺。农业环境给付应涵盖作为自愿性环境承诺所产生的费用和收入损失,发挥环境法正向激励作用。

(三) 研究欧盟农业环境给付政策有助于借鉴国外法治有益经验。欧盟农业环境给付,无论是理念上的变化还是具体制度的框架变迁,无论是宏观立法模式的选择还是微观具体立法内容的建构,有其独到创新之处。与此同时,欧盟农业环境给付实践也遭遇过各种挫折和难题,仍处在不断改革完善之中。欧盟在此方面的经验和教训,对于至今尚在苦苦探索和完善自身生态补偿制度的中国而言,不无镜鉴的价值。

三 研究现状与文献综述

国际上对于欧盟农业环境给付的研究,始于农业多功能性理论对公共财政在农业环境治理中角色的探讨。多国学者对此作了多学科集成研究。从生态学、经济学、法社会学等学科的理论和方法出发,使这些新问题的研究呈现出明显的交叉学科研究的特征。比如,有美国、英国等国学者、OECD农业环境委员会采用生态学、法社会学的视角,就WTO具体贸易协议对欧盟共同农业政策,尤其是对欧盟农业环境给付政策的影响、欧盟所倡导的农业多功能性与农业环境给付之间的关系、自然保育项目的补偿基金如何确保环境目标的实现、给付基金时如何做到公平分配、对农民生态服务提供给付的必要性和基准设定以及法律实施的社会效果和生态效果、最佳农业环境实践守则等实施问题进行了深刻分析和实证研究。相关代表文献有:Francis G. Snyder, *Law of the Common Agricultural Policy*, 1985; Martin Whitby, *The European Environment and CAP Reform Policies and Prospects for Conservation*, 1996; Wayne Moyer and Tim Josling, *Agricultural Policy Reform Politics and process in the EU and US in the 1990s*, 2002; OECD

Guidelines for Cost-effective Agri-environmental Policy Measures, 2010 等。

法学上对于欧盟农业环境给付的探讨,主要致力于法律制度实施与完善。国外学者着重深入挖掘与欧盟农业环境给付法律制度实施有关的污染者付费原则、生态服务提供者获得原则、生物多样性锐减、自然保育补偿、交叉遵守机制、自愿性农业环境合同和土地管理合同、有机农业和农业污染管控、食品安全、动物福利等问题并进行深刻的法学规范分析,提出完善的建议。

关于农业环境政策的研究,Perter deleon (2010)等在《自愿环保计划:政策观点》一书中研究和讨论了欧盟农业环境协议的作用。Cooper, T. (2006)等认为,大量具有高自然价值的区域大多位居于发展迟缓地区,因此需要制定特殊的法律规范予以调整和支持。

关于环境保护与农业生产政策一体化,Brian jack (2009)认为,欧盟实施“交叉遵守”制度,将直接给付引入农业生产政策,其真正意义在于,确保农民有机会履行一些更明确的环境义务。Luc Bodiguel (2008)在《新农村发展条例:在法国的实施》一文中研究和讨论了欧盟成员国的农民必须遵守一系列共同体法律(关于环境、公共与动物健康以及动物鉴定与登记、动物福利等方面的指令,共有18项)才能保持其接受直接给付的资格。

关于有机农业给付与食品安全,欧盟委员会早在2001年就出台了《有机农业:共同体规则指南》。Dabbert, S. (2003)在《有机农业和可持续性:环境方面》一文中认为,有证据表明有机农业减少了集约农业的生产方式,有助于解决集约农业产生的环境问题。Lynggard, K. (2008)在《共同农业政策与有机农业:关于持续性和变化的制度视角》一文中认为,有机农业既能保护环境又支持动物福利,解决了不断增长的消费者对高质量食品的需求。Macmaolain, C. (2006)在《欧盟食品法》一书中对有机农民以及转向有机生产的农民的财政支持进行了研究。

关于农业与自然保育补贴,Silva, J. P 等 (2009)在《源自 LIFE (环境财政工具)的经验:自然保育最佳实践》一文中对由共同体和

成员国共同资助的 970 个自然保育工程进行了实证研究。

我国学界对欧盟农业环境给付多从农业生态环境补偿视角展开研究,在以下四个方面比较突出:

其一,关于农业环境给付的理论基础。

欧美在 WTO 农业谈判中,将农业的多功能性作为其对农业实施适度保护(提供补贴)的理由(许晓春、邵彦敏,2007);有学者认为,我国生态补偿研究多以我国实行生态补偿的经验研究为主,借鉴国外生态补偿理论的偏少(许正中、赖先进,2009),而国内因农业生态环境补偿的复杂性和特殊性,以及实践过程中生态保护方面存在着的结构性政策缺位,特别是缺乏生态补偿方面的具体政策与实施指南,已经影响到生态保护长效机制的建立(李文华,2010)。

其二,关于农业环境给付的多元目标。

欧盟鼓励农民采用环境友好的生产方式(邢可霞等,2007),在生态目标与补偿之间建立紧密的联系(杨晓萌,2008);从欧盟自然 2000 生态网的财政支持措施的初步探讨(蔡守秋,2002)到 WTO 贸易协议对欧盟农业生态补偿政策影响的分析(王广深等,2009;李本,2009),相关研究逐渐趋于深入,进而有学者从理论与实践层面对欧盟农业可持续发展与农业生态环境补偿问题进行了深入探讨(高尚全,2011)。

其三,关于融资与公平分配。

有学者对政府和市场在生态补偿中的融资作用进行了前瞻分析(李小云等,2007),还有学者对国外生态补偿的政府购买模式、市场模式和生态产品认证计划模式及实践问题进行了分析(任世丹、杜群,2009)。

其四,关于制度配置不足。

相关研究在近 3 年来较为多见,涉及强调管制性手段过多但激励不足而影响补偿效益(钭晓东,2007);生态补偿方式、核算机制、汇缴、分配发放、监管、评估等各项制度有待探索和研究(王曦,2009);流域补偿的理论模式(邵天一,2010)、全球公认的可持续发展先驱:欧盟各国的战略与行动(王伟中,2008);激励与惩罚并用的保障机制(任勇等,2008)、生态补偿的国际比较:模式与机制