

生态文明背景下城乡协同立法的探索

陆云

宁波大学马克思主义学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2023年1月13日; 录用日期: 2023年2月1日; 发布日期: 2023年3月3日

摘要

城市和乡村是生态文明建设中两个不可或缺的重要载体, 随着我国改革开放进程的不断深入, 城乡区域协调发展中的新问题日益凸显。就法律领域而言, 当前我国生态文明背景下城乡协同立法面临着城乡发展不平衡、缺乏完备的法律依据和立法机制不完善等主要困境。同时, 城乡发展具有整体性、系统性特征, 其协同发展需要加强生态文明领域的合作, 这也是新时代生态文明建设的必然要求。因此, 可以从坚持城乡融合发展、畅通城乡要素流动, 完善法理支撑、明确法律依据, 构建协同立法机制、凝聚各方合力等方面来解决城乡协同立法存在的现实问题, 促进生态文明背景下城乡立法工作的进一步开展。

关键词

生态文明建设, 城乡融合发展, 协同立法

The Exploration of Urban-Rural Coordination Legislation under the Background of Ecological Civilization

Yun Lu

College of Marxism, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Jan. 13th, 2023; accepted: Feb. 1st, 2023; published: Mar. 3rd, 2023

Abstract

Urban and rural areas are two indispensable carriers in the construction of ecological civilization. With the deepening of our reform and opening-up, new problems in the coordinated development of urban and rural areas are becoming increasingly prominent. As far as the legal field is concerned, the urban-rural coordination legislation in our country is faced with the problems of unbalanced development, lack of sound legal basis and imperfect legislative mechanism. At the same

time, the development of urban and rural areas has the characteristics of integrity and systematicness, and the coordinated development of urban and rural areas needs to strengthen the cooperation in the field of ecological civilization, which is also the inevitable requirement of the construction of ecological civilization in the new era. Therefore, we can adhere to the urban and rural integration development, smooth the flow of urban and rural elements, improve the legal support, clear the legal basis, in order to solve the practical problems in urban-rural legislation, we should construct the mechanism of urban-rural legislation and unite the forces of all parties to promote the further development of urban-rural legislation under the background of ecological civilization.

Keywords

Ecological Civilization Construction, Urban-Rural Integration Development, Coordinated Legislation

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

生态文明是人类社会文明的高级形态，关系人民福祉。在不同历史时期，我国生态文明建设经历了不同发展阶段，主要包括：思想形成阶段——理性地审视中国的资源环境和人口状况，形成了一系列关于正确解决人与自然矛盾的观点和方法；思想成熟阶段——认为生态危机“以物为本”的价值取向给人类的生存和发展带来了困境，科学发展观强调“以人为本”，扬弃“生态中心论”和“现代人类中心论”，倡导人与自然相和谐的整体价值观；思想完善和发展阶段——以生态文明理念牵引经济发展方式的转变，发展循环经济。

与此同时，伴随着新时代城乡区域协调发展理念日趋深入人心，生态文明建设大背景下的城乡协同立法主张在应对城市和乡村这两个主体发展差异问题中发挥着关键性作用，目的是在打破城乡不平衡、不充分的基础上以法治理念引领生态文明建设，进而推动国家治理体系和治理能力现代化。总体而言，推进城乡协同立法不仅为城乡协调发展提供法律指引和保障，也是增强城乡发展协同性，提升地方立法质效的有力举措，有利于推动新发展格局的形成。

2. 当前城乡协同立法面临的主要困境

随着社会主义市场经济的快速发展，乡村建设工作在近些年来取得了显著成果，村民物质生活水平得到了极大的提升，但在城乡协同立法方面还面临着以下困境。

2.1. 城乡发展不平衡

“协同立法”顾名思义，必然涉及两个及两个以上立法主体，而长久以来城乡的经济社会发展水平存在着差异，这导致了在具体的协同立法过程中两者的关注点、采取的措施都会有所差别。城乡发展不平衡、农村发展不充分是当前我国发展中最突出的结构性矛盾，这一矛盾不仅制约着农村现代化进程，也影响着城乡人民对美好生活的追求[1]。在城镇化进程中，农村人口居住地点和劳动力不断向城镇转移，使得城镇数量增加、规模扩大，随之而来也涌现出诸多不协调之处，农村青壮年人口的急剧流失与部分城市人口密度过大、农村土地大面积荒废与城市建筑用地不断扩大、农村技术资金投入不足与城

市人力物力财力丰富等方面形成鲜明对比。正视城乡发展不平衡的现状，并采取针对性的解决办法是开展城乡协同立法的客观要求。

2.2. 缺乏完备的法律依据

据统计，2016~2021年间，全国设区的市共制定现行有效的地方性法规4072部^[2]。通过分析可得上述地方性法规呈现以下两大特征：一是从法规数量上来看，有关城市的地方性法规数量明显多于有关农村的地方性法规数量。以城乡属性为标准，设区的市地方性法规可以划分为单一型和混合型两种类型，单一型地方性法规是指该法规仅调整城市事务或农村事务；混合型地方性法规则包括调整城市事务和农村事务两方面。在现行有效的4072部设区的市地方性法规中，专门调整农村事务的仅有153部，即使是一些具有混合性质的法规，其具体条款也多是以城市事务为中心。可见，专门调整农村事务的地方性法规数量远远不足，农村立法需求未获满足。二是就法规内容而言，相对于农村事务而言，设区的市地方性法规调整的城市事务更加广泛，涉及到城市规划、交通、水利、绿化等多个领域。除此之外，不论是城市还是农村，生态文明建设领域协同立法工作的开展还缺少上位法的直接支撑，例如《宪法》、《立法法》等重要法律，由此可能会导致在大规模的开展城乡协同立法工作中地方保护主义的不断强化。

2.3. 城乡协同立法机制不完善

立法是权利与义务的重要体现，“什么样的利益能够在立法中反映，得到多大程度的反映是一个复杂的利益衡量过程”^[3]。然而，城乡在经济社会领域的差距容易造成立法层面的二元结构。一方面，在立法准备阶段，基于现实因素考虑，城市地区是推动我国经济发展的中坚力量，由此法治建设往往以城市为中心展开，许多法律法规在制定过程中更倾向于城市地区，农村客观上立法资源的有限使得许多涉农议题未能得到及时回复。“立法资源的选择性分配现象不过是这种集中优势资源、努力促使经济发展指导思想下的必然产物。”^[4]另一方面，在法案成型阶段，农村地区的参与能力明显不足。其背后存在着农村地区信息不对称、缺乏法治人才等客观原因和农民法律意识不足、积极性不高等主观因素。通过进一步分析可知，以上现象的存在归根结底是因为缺少城乡协同立法的常态化机制，包括沟通协调机制、监督评估机制等，而城乡协同立法机制的不完善直接影响到立法工作的实际效益。

3. 开展城乡协同立法的必要性

在生态文明背景下开展城乡协同立法工作，既体现了尊重环境的特殊属性，又贯彻了城乡区域协调发展战略，是实现城乡协同立法的必然之举，对于社会文明进步具有重要意义。

3.1. 城乡发展具有整体性和系统性

对于城乡之间的关系，传统观点主张农村要向城市看齐，提倡“以城带乡”，用城市来改造乡村，其实质是“非农化”。而当前的新型城乡关系则在明确城乡可以发挥各自异质功能的基础上肯定城市和乡村各自的功能和价值，主张两者融合发展。后者着眼于“城乡互促”，将双方置于平等地位，以实现城乡的全方面融合。从生态领域来说，空气、水等资源具有广泛的流动性，其突破了时间和空间的限制，可以相互运动、反应、作用。同理，土壤、动物等生态资源往往分布于多个区域，城市和乡村都有涉及，要想对这些资源进行有效监控和管理，仅靠单一的力量或者某一地方的力量难以奏效。因此，只有尊重并把握生态环境系统发展规律，打破行政区划界限，将其视为一个整体，才能实现资源的共管共治。

3.2. 城乡协调发展离不开生态文明领域合作

在工业化发展的初级阶段，由于资金的不足和科学技术的落后，城镇化过程中生产排放的废水废气

未经处理就直接排放，对农村环境和农作物造成了极大危害，进而造成农村生态系统的综合生产能力降低，这在一定程度上影响了农村的生态文明建设进程。基于此，论及城乡协调发展，必然需要推进两者生态文明领域的合作，在实践中守好发展和生态两条底线，“既要绿水青山，又要金山银山”。开展协同立法工作不仅可以有效调解城乡在生态文明建设中出现的分歧和障碍，还可以为其提供刚性约束和法律保障，促进区域内生态文明建设合作，有利于实现城乡经济、生态双重效益。

3.3. 城乡协同立法是新时代生态文明建设的必然要求

习近平总书记强调“用最严格的制度、最严密的法治保护生态环境”[5]。党的十八大以来，生态文明建设上升到国家战略高度，开展城乡协同立法工作则是推进生态文明建设的基本逻辑。“十三五”以来，各地方人大和政府制定的生态文明建设法律文件大幅增加，涉及大气污染、土壤污染防治、城镇排水与污水处理等方面。但以上相关法规基本集中于流域、海域行政权属划分下的分段、分片管理，跨行政区域的生态文明协同治理还处于起步阶段。而城乡协同立法是指基于城市和乡村平等原则的前提下，出于两者生态文明建设的需要，按照各地区现有的立法权限和程序，从实际出发进行立法的行为。虽然城市和乡村是两个不同的主体，但也存在着紧密的联系，其生态资源是共通的，只有双方坚持合作的理念，充分考虑各区域内不同的经济发展水平、生态资源现状、未来发展需求等，才能确保各主体内在的公平以及协同立法的实施效果。

4. 推进生态文明背景下城乡协同立法的主要对策

面对当前生态文明背景下城乡发展的主要困境，城市和农村协同立法需要在遵循主体平等、互利共赢、有效沟通原则的基础上，从以下几方面来构建城乡协同立法共同体。

4.1. 坚持城乡融合发展，畅通城乡要素流动

城乡生产要素的自由流动与优化配置是促使城乡融合发展和我国城乡二元结构根本性转变的内生动力。改革开放以来，国家通过改变政策来给城乡间要素流动松绑，但未从根本上转变乡村要素单方面向城市转移的困境，乡村中的人才、资本、技术等要素仍十分匮乏。新时代，在城乡融合发展时期，通过改革城乡土地制度、改善城乡金融体系，使得乡村独特生态和人文价值得到开发，为城乡要素的双向流动创造了良好条件。同时，为了彻底破除城乡二元结构，一方面必须加快推进农村集体产权制度改革，探索建立农村集体经营性建设用地直接入市制度[6]，解决农村土地闲置问题；另一方面，要充分认识到乡村所具有的生态涵养、旅游观光等多维功能，以生态价值为基础，发展乡村生态产业，加强城乡居民交流，实现城乡生态功能深度融合。

4.2. 完善法理支撑，明确法律依据

完备的法律依据是实现城乡协同立法的基本要求，应当将明晰的法理贯彻城乡协同立法的全过程。首先在法理框架方面，应当完善上位法，可以将各地累积的生态文明背景下城乡协同立法的实践经验上升为法律规范，增补到《立法法》、《地方组织法》等上位法之中[7]，增强指导性法律文件的颁行。其次，在法的编撰方面，立法主体应当抓紧整理涉农法律规范，推动内容明确、细致的涉农法典的编撰工作，设区的市可以针对农村确有需要的问题仔细考量，理顺农村各项制度的逻辑，按照“先行先试”原则，应时而为推动涉农法典的颁布，以此推进乡村法治化治理。最后，在实施后的评估阶段，可以吸收群众的广泛参与，例如：对于一般的立法项目可按照普通的立法程序各自征求本行政区域内公众的意见；而对于争议较大的立法项目则可以由相关部门举行立法听证，平衡各方利益。社会参与有助于提升城乡

协同立法的质量和效率,建立“自下而上+中立第三方”的评估监督机制,有利于实现评估的民主化和科学化。

4.3. 构建协同立法机制,凝聚各方合力

体制机制是实现城乡协同立法的关键因素。具体来说,一是要设置生态文明建设领域下城乡协同立法的常设机构,发挥省级立法机关的指导协调作用,将城乡协同立法作为常态化工作开展;二是要建立信息共享机制,城乡的协同立法离不开立法信息的交流和沟通,只有打破信息壁垒,才能更高效地整合配置立法资源,减少城乡间的立法冲突。信息公开共享是现代法治社会信息发展的趋势所在,城乡立法应当充分利用信息技术,并完善现有的地方立法数据库建设,将立法过程中有关立项、起草、征求意见、审议等情况的所有资料,除依法不予公开之外的,全部纳入地方立法数据库并向社会公开,形成完备、透明的城乡立法信息管理系统[8]。三是要完善立法资源协调配置机制,虽然城乡之间立法资源的差异配置具有一定的正当性,但从长远来看,立法资源的不均衡最终会阻碍社会的全面发展。因此,在立法的过程中可以适当的照顾发展相对落后的一方,不断完善生态文明背景下城乡协同立法的具体内容和程序,以最大化的实现互利共赢的理想效果。

5. 结语

城乡协同立法是地方立法机关积极回应城乡协调发展的制度需求,是全面依法治国背景下区域制度规范的拓展与延伸。推动城乡融合发展既要借助乡村的力量实现好城市的发展,又要发挥城市的力量解决好乡村问题,既向农村传播城市文明,又实现城乡优势互补,形成城乡立法体制机制和生态环境保护的一体化格局。因此,在生态文明背景下开展城乡协同立法工作契合地方性法规的生命周期规律,能够有效地推动城乡地区立法制度的常规化,是加快构建美丽中国的必然之举。

参考文献

- [1] 张峰源. 城乡融合发展的实现路径研究[D]: [硕士学位论文]. 河南: 信阳师范学院马克思主义学院, 2019: 63.
- [2] 汪全军, 吴丽丽. 乡村振兴中城乡立法资源的均衡配置研究[J]. 理论月刊, 2022(9): 97-107.
- [3] 杨炼. 立法过程中的利益衡量研究[M]. 北京: 法律出版社, 2010: 3.
- [4] 郑泰安, 李红军. 地方立法资源分配的选择性差异研究——基于 60 份地方性法规样本的实证分析[J]. 社会科学战线, 2016(4): 194-207.
- [5] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2017: 97.
- [6] 史卫民, 彭逸飞. 共同富裕下我国城乡融合发展的理论维度与路径突破[J]. 西南金融, 2022(12): 81-93.
- [7] 徐佳佳. 生态文明建设领域协同立法的探索[J]. 民主法制建设, 2022(8): 36-38.
- [8] 朱最新. 区域协同立法的运行模式与制度保障[J]. 政法论丛, 2022(4): 141-150.