

# 农村人居环境治理法治化的困境与出路探析

史函禹

贵州大学马克思主义学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年3月15日; 录用日期: 2023年3月23日; 发布日期: 2023年5月18日

## 摘要

当前我国社会主要矛盾发生变化, 治国理政的重点也发生了重大变化, 加强农村人居环境法治化建设越来越被重视。农村人居环境治理法治化对于实现广大农民的根本福祉、全面推进依法治国、统筹乡村振兴发展大局意义深远。虽然当前的部分法律和规范性文件已经包含了农村人居环境治理的相关内容, 但是我国农村人居环境治理法治化还存在法律制度不健全、治理主体的法律意识淡薄、专业法律人才匮乏以及法治环境氛围不足等现实困境。基于此, 农村人居环境法治建设要稳步前进, 必须坚持构建完善的法律制度体系, 强化参与治理主体的法律意识, 建设专业的法律人才队伍以及营造和谐的法治环境。

## 关键词

农村人居环境治理, 法治化, 法治乡村

# Analysis of the Dilemma and Outlet of Rural Living Environment Governance

Hanyu Shi

School of Marxism, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Mar. 15<sup>th</sup>, 2023; accepted: Mar. 23<sup>rd</sup>, 2023; published: May 18<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

At present, the main contradiction of China's society has changed, and the focus of governance has also undergone major changes. More and more attention has been paid to strengthening the rule of law in rural living environment. The rule of law in rural living environment governance is of far-reaching significance to realizing the fundamental well-being of farmers, comprehensively advancing the rule of law, and coordinating rural revitalization and development. Although some current laws and normative documents have relevant contents of rural living environment governance, there are still practical difficulties in the rule of rural living environment governance in

**China, such as the imperfect legal system, the weak legal awareness of the subject involved in governance, the lack of professional legal talents and the lack of legal environment atmosphere. Based on this, in order to get the legal construction of rural living environment on the right track, we must adhere to the construction of a perfect legal system, strengthen the legal awareness of the participants in the governance subjects, build a professional legal talent team and create a harmonious legal environment.**

## Keywords

**The Rural Living Environment Governance, The Rule of Law, The Rule of Law Village**

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

党的二十大报告在展望全面建设社会主义现代化国家的蓝图时，强调要实现“城乡人居环境明显改善，美丽中国建设成效显著”[1]的目标。党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，党和国家立足新的发展实际，高度重视法治国家的建设。法治乡村作为法治国家的重要组成部分，推进农村人居环境治理法治化是建设法治乡村、法治国家的应有之义，也是推动乡村振兴战略落地生根的必然要求。因此，加强农村人居环境治理法治化建设事关广大农民的根本利益，事关依法治国的全面推进，事关乡村振兴发展大局。但是，农村人居环境法治建设并不是一帆风顺的，还面临着制度、主体、人才、环境等方面的制约。习近平总书记指出：“法治兴则国家兴，法治衰则国家乱[2]。”因此，破解农村人居环境法治建设的现实瓶颈，从法治层面提出行之有效的优化路径，对于实现农村人居环境治理长效化、制度化、法治化意义重大。

## 2. 农村人居环境治理法治化的重大意义

推进农村人居环境治理法治化是改善农民居住环境、打造宜居乡村的重要保障。人是环境的产物，通过改善农村人居环境、构建合理的农村人居环境法律制度体系，可以让法治乡村建设的行动真正实现有法可依。新时代建设美丽乡村、推进农村人居环境治理法治化是切实满足和实现广大农民对美好生活向往的有效措施。农村人居环境治理法治化事关广大农民根本福祉的实现、事关全面依法治国的工作全局、事关乡村振兴战略的落地见效。

### 2.1. 事关广大农民根本福祉的实现

根据 2022 年中国统计年鉴数据显示，在全国约 14 亿人口中，农村人口将近 5 亿，占全国总人口的 35.28% [3]。因此，推进农村人居环境治理法治化，扭转农村长期以来脏乱差的卫生环境，有利于转变农民的卫生观念，有利于促进乡村治理法治化，有利于满足广大农民的根本福祉。农村人居环境治理法治化是面对我国农村人口众多的特殊国情的必然选择，是推进乡村治理现代化的主要手段，也是实现中国式现代化的重要基础。推进农村人居环境治理法治化，要始终突出农民主体，问需于民，以建设农民满意的农村为目的，全面提升农村居住环境的质量，持续推进村容村貌的美化亮化，着力打造农民满意的乡村人居环境法治新局面。

## 2.2. 事关全面依法治国的工作全局

全面依法治国是党的十八届四中全会上首次提出的重要概念，是“四个全面”战略布局的重要组成部分之一，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的法治基础。全面依法治国，重点和难点都在“全面”上。一方面，它要求法治覆盖的人群要全面，不仅要求国家机关的公职人员要知法懂法，而且要保证广大人民群众要学法守法。另一方面，它要求法治覆盖的领域要全面，不仅要建设法治城市，更重要的是要建设法治乡村。全面推进依法治国，关键是要推进法治乡村的建设。通过完善乡村人居环境治理的法律体系，健全乡村人居环境法律执行的监督机制，营造良好的乡村人居环境法治氛围，切实保障农民的合法权益，改善农民的居住环境，推动法治乡村建设取得突破性进展。因此，推进乡村人居环境治理法治化是建设法治乡村的根本要求，是强化农民法律意识的有益实践，也是落实全面依法治国工作大局的有效途径。

## 2.3. 事关乡村振兴战略的落地见效

“改善农村人居环境，是以习近平同志为核心的党中央从战略和全局高度作出的重大决策部署，是实施乡村振兴战略的重点任务[4]。”我国作为一个农业大国，农民在社会总人数中占比较重，因此解决中国的问题根本就是要解决农民问题。时下社会经济的快速发展极大地改善了城市居民和农村居民的物质生活条件，也促进了人们对更好的生活环境、更高质量的精神生活地向往。党的十九大报告提出了乡村振兴战略，强调要把解决好“三农”问题作为我们党工作的重中之重。农民作为“三农”的主体因素，在落实乡村振兴战略时要充分发挥农民的主观能动性，通过解决农民在生产中遇到的难题、改善农民的居住环境、完善乡村治理体系，充分激发广大农民投身于社会主义现代化建设的积极性。其中，改善农村人居环境、推进农村人居环境法治建设是实现乡村振兴的关键一环。它一方面有利于改善农村生态环境，真正打造生态宜居的乡村社会；另一方面可以推进农村法治、自治和德治的有效融合，保证乡村社会的治理有效。

## 3. 农村人居环境治理法治化的现实困境

农村经济的高质量发展，离不开对农村人居环境的有效整治。当前我国对法治建设的重视程度日益增加，特别是对环境保护领域的法治建设越来越重视，关于农村人居环境治理法治化的成果也越来越多，我国农村人居环境治理的法律法规体系也逐步完善。特别是2021年颁布的《乡村振兴促进法》等都有关于加强农村人居环境治理的相关法律条文规定。但是，成就和问题如同孪生兄弟一般伴随着新生事物的发展壮大。新时代农村人居环境法治建设在稳步发展的同时，也面临着一系列无法避免的现实问题，例如法律制度体系不健全、治理主体法律意识淡薄、专业法律人才匮乏以及法治环境氛围不足等，这些都是阻碍进一步推进农村人居环境治理法治化的主要制约因素。

### 3.1. 制度困境：农村人居环境治理法律制度体系不健全

当前通过梳理、分析我国农村人居环境治理的相关法律、法规、政策文件等，可以发现其呈现出分散性、无序性等特点，具体表现为针对农村人居环境治理的法律内容分散在不同的法律条文中。例如2014年新修订的《中华人民共和国环境保护法》第42条首次关注了农村人居环境的问题。但这些法律中关于人居环境治理的法律条文数目有限，尚未形成体系且缺乏专门性的立法来保护农村人居环境治理，这都不利于破解农村人居环境治理法治化的制度困境。造成我国农村人居环境法治体系不健全的原因复杂多样，但主要原因集中在两个方面。一方面，由于长期受二元化城乡结构的影响，我国在社会发展中会优先考虑城市的高质量发展，这导致了环境保护法的制定和执行中也受到了“城市中心主义”的影响，农

农村人居环境整治的法治化进程就几乎处于停滞状态,使得农村人居环境治理只能以城市环境保护的法律法规为参考。但是由于农村人居环境具有独特性,大多数城市环境保护法律法规难以适应农村治理的具体情况,也无法为农村人居环境法治建设提供有效依据。另一方面,虽然目前有一些规范性文件规定了农村人居环境治理的指导思想、基本原则、重点任务等,为农村人居环境法治实践提供了重要指导,但都具有时效性,无法真正构建农村人居环境法治建设的长效机制。国务院办公厅在2018年和2021年分别印发了《农村人居环境整治三年行动方案》《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021~2025年)》,它们都明确提出了要研究推进农村人居环境建设立法工作,但还需要因地制宜制定地方性规章和地方性法规,并从中总结好经验好做法上升为长效的法律制度。

### 3.2. 主体困境:农村人居环境治理主体的法律意识淡薄

人是推动农村人居环境治理法治化的主体因素。农村人居环境法治建设,需要充分发挥参与治理主体的主观能动性,增强他们的法律意识,提升他们的法治能力。当前,我国农村人居环境治理主体主要包括农民、农村基层工作人员以及乡村企业负责人等。为了更好地剖析乡村人居环境法治建设的主体困境,需要从这三大群体入手,分析导致他们法治意识淡薄的原因。首先,农民作为农村人口的大多数,其法治意识的缺乏是阻碍农村人居环境法治建设的主要原因。虽然目前我国已经跃居世界第二大经济体,但由于我国人口众多,人均水平还比较低。为了提高农作物的产量增加收入,部分农民不按剂量使用农药、化肥等化学药品,加重了环境污染的程度。加之农民受教育程度有限,缺乏法律意识,当居住环境遭受破坏时无法拿出法律武器保护自己的合法权利,不利于农村人居环境法治建设。其次,部分农村基层工作人员法律意识淡薄,法治宣传能力缺乏,对农村人居环境整治政策宣讲不到位,延缓了农村人居环境法治化建设的进程。更有甚者,为了一己私欲将整治农村人居环境的民生工程变成了展示政绩的面子工程,并且无视法律的规定,非法挪用农村人居环境整治的专项资金,使农村人居环境法治化建设项目在农民心中的形象大打折扣。最后,一些污染较重的企业,为了逃避高额环保处理费用,法律意识和环保意识薄弱的企业负责人就将工厂搬到农村,严重破坏了乡村人居环境。

### 3.3. 人才困境:农村人居环境治理的法律专业人才匮乏

专业的法律人才作为我国乡村法治建设的第一资源,是解决农村人居环境法治建设难题的重要基础。乡村人居环境法治转型需要一支专业的法律人才队伍予以支持,但由于当前农村地区公共基础设施尚不完善,吸引人才推动乡村人居环境法治建设的体制机制还未健全,不利于充分激发本土法律人才和外来法律人才投身于乡村法治建设的热情。其一,本土法律人才的培养机制不完善。随着城市化进程的加快,农村越来越多接受过高等教育的本土法律人才单方面流向城市,农村中大多是留守的老人和小孩,乡村出现“留守村”“空心村”等现象,缺乏本土法律人才反哺乡村人居环境法治建设。其二,吸引外来法律人才的公共服务体系不健全。当前我国农村地区面临公共基础设施薄弱、发展机会匮乏、就业机会短缺等问题,同时由于缺乏构建完善的农村义务教育体系、医疗保障体系的资金支持,导致农村现实的条件难以让外来的法律人才“倾心”,造成法治乡村建设中法律人才的短缺。此外,基层政府法治意识薄弱,拨付给农村地区人居环境法治建设的经费有限,不利于健全乡村现有法律人才培养的常态化、长效化机制,不利于加大农村人居环境治理的普法宣传力度,最终也会导致农村法治建设方面人才的专业度下降,限制了乡村补齐法律专业人才不足的短板。

### 3.4. 环境困境:农村人居环境治理的法治环境氛围不足

农村法治氛围浓厚与否,决定着乡村法治化进程的快慢。农村法治氛围越浓厚,乡村人居环境法治

建设效果就越好；反之，就会不利于农村人居环境法治化建设。在推进乡村法治建设的过程中，人们越来越认识到环境因素的影响作用。农村人居环境法治氛围营造中遇到的瓶颈，可以从宣传形式和宣传内容两个方面入手进行分析。一方面，从宣传形式来看，当前农村人居环境法治氛围的营造主要还是习惯于通过传统的报纸、电视、宣传栏等方式，这些虽然在一定程度上有利于提高村民们的法律意识，但是不利于激发群众自主学习和切实参与到乡村人居环境法治建设中的积极性。在全媒体快速崛起的时代，人们接触新鲜事物的途径和手段越来越多元化，为乡村法治建设的宣传提供了有力的通道。但是由于农村地区部分村干部思想观念陈旧，无法做到与时俱进，限制了农村人居环境法治建设的宣传力度。另一方面，从宣传内容来看，农村人居环境法治宣传主要集中在法律法规、规范性文件等文字性资料，缺乏对典型事例和经验做法等故事性资料的宣传，在宣传过程中没有充分考虑到农民的文化水平，影响了普法教育的宣传效果。

## 4. 农村人居环境治理法治化的优化路径

发现问题的目的，在于更好地解决问题。通过对农村人居环境法治化建设的现实困境及其原因的剖析，明晰了推进农村人居环境法治建设的前进方向。农村人居环境治理法治化的困境主要体现在制度、主体、人才和环境四个方面，破解其现实瓶颈的实践同样也要从制度建设、参与主体、人才培养和氛围营造四个方面着手，即坚持构建完善的法律制度体系，增强参与主体的法律意识，建设专业的法律人才队伍以及营造和谐的法治环境。

### 4.1. 构建完善的农村人居环境治理法律制度体系

实践证明，只有完善的法律制度体系才能真正推动我国农村人居环境法治建设。完善的法律法规制度体系是农村人居环境治理法治化的重要依据和力量源泉。制定专门的农村人居环境整治法律法规，需要聚焦于以下三个方面。第一，要制定农村人居环境治理单行法。目前我国关于农村人居环境治理的相关法律法规多散布于《中华人民共和国环境保护法》等基本法中，缺乏单独的、成体系的法律制度。然而随着国家对农村人居环境法治建设越来越重视，关于这一方面的法律法规会越来越多，如果一味地将新增法律条文增补进基本法当中，会破坏基本法原有的框架结构和行文逻辑。因此制定农村人居环境治理的单行法，不仅可以构建完整的法律制度体系，而且增强了立法的灵活性和科学性。第二，要坚持将加强农村人居环境治理的规范性文件总结上升为法律制度<sup>[5]</sup>。国务院办公厅印发的关于农村人居环境治理的行动方案，是在充分总结各地典型实践经验的基础上形成的，为农村人居环境法治建设提供了有益的指导。习近平总书记指出：“要及时总结实践中的好经验好做法，成熟的经验和做法可以上升为制度、转化为法律<sup>[6]</sup>。”因此坚持总结和整理乡村人居环境法治建设中的典型经验和模式，有助于在完善规范性文件的基础上形成系统的法律制度。第三，要因地制宜制定合适的农村人居环境治理地方性法规。中国地广物博，各地的风俗习惯和经济基础天差地别，推进农村人居环境治理法治化需要因地制宜制定地方性法规，增强相关法律法规的可操作性，保证农村人居环境法治建设朝着规范化、可持续化的方向发展。

### 4.2. 增强农村人居环境治理参与主体的法律意识

农村人居环境治理法治化既是一个长期性、渐进性的过程，又是一个多元主体参与互动的过程。农民、农村基层工作人员以及乡村企业负责人作为参与农村人居环境法治建设的主要主体，其法律意识的提升也是一个循序渐进的过程。首先，要加大普法力度，促进农民法治意识的觉醒。农民法律意识的觉醒和提升是农村人居环境法治建设的关键环节。一方面要加大法律知识宣传教育力度，在田间地头开展

普及农村人居环境法律知识的教育活动,运用“接地气”的语言向群众宣讲促进农村人居环境法治建设对其自身的好处,增强群众对这项工作的认同,以此提升农民知法守法的意识;另一方面,要增强农民用法律武器保护自己合法权利的能力。鼓励和带动农民学法知法、进一步强化农民的环保意识和法律意识的目的在于当他们遇到居住环境被破坏的问题时,敢于拿起法律武器保护自己的合法权利。其次,是否具有较强的乡村法治意识,是衡量农村基层工作人员能否真正落实国家政策和法律法规的重要标准[7]。培养基层干部的法治思维和法治观念,需要从思想教育方面发力。要对基层干部开展乡村人居环境法治建设的教育活动,筑牢他们参与农村人居环境法治建设的思想战线,强化法治观念,鼓励他们在知法懂法的基础上更好地向农民宣传法律政策。同时,要在基层干部心中树立法律红线,通过宣讲农村人居环境法治建设过程中出现的违法乱纪典型案例,尽量杜绝基层干部在乡村人居环境法治建设中可能出现的不依法办事、徇私枉法的情况。最后,乡村企业负责人要加强对农村人居环境法律知识的学习,树立正确的利益观,建立绿色生产的意识,增强自身的社会责任感。

#### 4.3. 建设农村人居环境治理的专业法律人才队伍

乡村法律专业队伍是建设法治乡村的重要基石,承担着落实乡村人居环境法律深入农村和农民群众的重要责任。打造专业的法律人才队伍需要从培养本地法律人才、吸引社会法律人才和增加财政专项拨款等方面努力。其一,坚持就地取才,培养造就乡村本土法律人才。大力培养本土法律人才,是缓解农村法律专业队伍总量不足的根本途径。要坚持政府主导整合社会力量,建立农村专业法律人才的梯次培养机制,畅通乡村法律人才成长通道,着力培育一批高水平的法律人才,打造乡村法治人才队伍的“领头雁”,形成推动乡村人居环境法治建设发展的“人才雁阵”。其二,坚持多方聚才,鼓励引导社会法律人才投身农村人居环境法治建设。农村法律人才队伍的不断扩大,要求不断完善农村公共服务体系,推动城乡义务教育一体化,完善城乡居民基本养老保险、医疗保险和大病统筹制度,以此消除助力乡村人居环境治理的法律人才的后顾之忧。其三,增加农村人居环境法治建设的财政专项拨款,不断建立健全乡村法律人才队伍终身学习的长效化培养机制,努力提升农村法律人才的专业水平。同时也可以加强与地方高校的合作,通过出台相关政策吸引开设法律专业的高校大学生利用假期等课余时间到农村参与法治实践,探索基层与高校之间互动培养模式,补齐农村人居环境法治建设的人才短板。

#### 4.4. 营造和谐良好的农村人居环境法治环境氛围

为了加快转变人们传统的思维方式,加速农村人居环境法治建设的进程,鼓励全体农民学法、守法、用法,营造和谐的农村人居环境治理法治化氛围是十分必要的。一方面,要从形式上创新农村人居环境治理法律的宣传。要营造良好的法治环境,就必须灵活运用各种类型的宣传渠道,不仅要借助电视、村头广播、报纸、宣传栏等传统的宣传方式,还要与时俱进地充分发挥新兴媒体的作用,运用抖音、微博、微信公众号等新兴媒体平台宣传农村人居环境法治建设的经验、成效等。通过加强正面宣传,利用良好的社会舆论潜移默化地改变人们的法治思维和法治观念,积极在全社会营造和谐的农村人居环境法治建设氛围。同时,还要坚持以农村基层学校为载体,促进农村人居环境法治建设与学生课堂的深度融合,增强农村青少年的法治意识,坚持农村人居环境法治氛围建设从娃娃抓起。另一方面,要从内容上创新农村人居环境治理法律的宣传。建设良好的农村人居环境法治氛围,宣传方式的创新是促进农村人居环境法治建设的“催化剂”,宣传内容上的创新才是王道。在农村人居环境法治建设的宣传过程中,可以通过编制群众喜闻乐见的文字材料和视频资料、创作相关文艺作品、开展美丽宜居乡村评选、张贴乡村人居环境整治红黑榜等活动,打造专门的乡村人居环境法治建设阵地,增强农民创建法治化农村人居环境的荣誉感和责任感。

## 5. 结语

农村人居环境治理法治化是满足广大农民福祉的深刻要求，是全面推进依法治国的重要保障，也是实现乡村振兴的应有之义。当前深入推进农村人居环境治理法治化要坚持在习近平新时代中国特色社会主义思想的指导下，不断完善农村人居环境法治建设，健全农村人居环境治理法律制度体系，增强法治参与多元主体的法治意识和法治观念，打造专业的法律人才队伍，营造良好的法治环境，真正实现农村人居环境法律教育入脑入心，并且落实在法治乡村建设的实践当中。

## 参考文献

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报, 2022-10-26(001).
- [2] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面依法治国论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2015.
- [3] 国家统计局, 编. 中国统计年鉴 2022[M]. 北京: 中国统计出版社, 2022.
- [4] 农村人居环境整治提升五年行动方案(2021-2025 年) [N]. 人民日报, 2021-12-06(001).
- [5] 刘鹏, 崔彩贤. 新时代农村人居环境治理法治保障研究[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2020, 20(5): 102-109.
- [6] 习近平. 论坚持全面依法治国[M]. 北京: 中央文献出版社, 2020.
- [7] 吕建华, 林琪. 我国农村人居环境治理: 构念、特征及路径[J]. 环境保护, 2019, 47(9): 42-46.