

新时代农村生态文明法治化的现实困境和建设路径研究

陈 玉

宁波大学马克思主义学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2023年4月25日; 录用日期: 2023年5月12日; 发布日期: 2023年7月11日

摘 要

农村生态文明法治化建设是落实十九大“法治乡村”理念的重要内容,对推进全面依法治国步伐、贯彻乡村振兴战略具有重大意义。然而新时代建设农村生态文明法治仍面临着法治意识、治理体制、基层执法等现实困境。对此,将法治与生态相结合,根据现实困境,提出相应的解决方案,推动农村生态文明法治建设,也为中国不同地区的农村生态文明建设提供法治方面的借鉴和支持。

关键词

生态文明, 法治化, 依法治国

Study on the Real-Life Dilemma and Construction Path of the Rule of Law of Rural Ecological Civilization in the New Era

Yu Chen

School of Marxism, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Apr. 25th, 2023; accepted: May 12th, 2023; published: Jul. 11th, 2023

Abstract

Building a rural ecological civilization under the rule of law is an important part of implementing the concept of “law-based countryside” at the 19th National Congress, and is of great significance to advancing law-based governance in an all-round way and implementing the rural revitalization strategy. However, the construction of the rule of law in the new era of rural ecological civilization

is still faced with legal consciousness, governance system, grassroots law enforcement and other realistic difficulties. In this regard, the combination of rule of law and ecology, according to the realistic predicament, put forward the corresponding solutions, promote the construction of rural ecological civilization of the rule of law, but also to provide legal reference and support for the construction of rural ecological civilization in different regions of China.

Keywords

Ecological Civilization, Legalization, Rule of Law

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

党的十九大召开以来,我国乡村统筹发展更加清晰,为了解决“三农(农业、农村、农民)”问题出台了《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,该文件重点指出农村生态文明对农业的可持续性发展,对美丽乡村的建设起着关键性的指导作用[1]。随着农村防治污染攻坚战打响,农村生态环境得到了改善,但将“法治”基因引入农村生态文明建设,运用法治思维和法治方法提升农村生态文明的法治水平,却是一场持久战。当下,农村生态环境问题突出,“只有实行最严格的制度、最严明的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障。”[2]特别是在全面依法治国战略背景下,对农村生态管理能力和治理现代化具有重要的现实意义。

2. 农村生态文明法治化的价值审视

2.1. 推进全面依法治国的步伐

“法治”是实现“法制”的前提条件,普及生态法治,全面落实法治生态文化,可以为实现中国的法治建设目标和完善中国现有的法治体系奠定基础。党的二十大报告指出:“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,全面推进国家各方面工作法治化。”[3]依法治国不仅包括政治、经济、文化方面的治理,还包括生态文明治理,生态文明的建设有赖于法治。“农村生态文明建设是我们党和国家全面推进生态文明建设的内在要求,是全面推进生态文明建设和法治建设在农村领域的高度结合。”[4]以“五位一体”中的生态建设总体规划为导向,我国已经初步构建了农村生态文明法治体系。“农村生态保护在宏观上以立法方式赋予农民群体环境发展权和环境利益享有权;在微观上以法律实施的方式具体保障个体权益的实现。”[5]法治是有效治理国家的基础,只有建立健全农村生态文明法律体系,改善农村生态环境,注重保护农民的生态权益,才能实现全面依法治国的总目标。

2.2. 贯彻乡村振兴战略的实施

“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”[6]是中央乡村振兴的宏观大政,也是推进乡村振兴战略的根本任务。乡村振兴不仅包括社会环境的振兴,还包括自然环境的改善。乡村生态振兴作为其中的重要内容,对乡村振兴战略指标是否完成具有决定性作用,是乡村振兴的支点。良好的农村生态环境必须有法治的保障,生态文明中的法治可以把参与乡村振兴的众多行为者和因素联系起来,

提高资本和生产要素的流动速度和质量。此外，传统生态环境保护遗留的历史问题影响着乡村振兴战略的推进，生态环境风险不容忽视。为加快生态文明建设，建设美丽乡村，只有推进法治生态文明建设，遵循“源头治理”、“依法治理”、“综合治理”的原则，以生态环境为出发点，以生态建设促进乡村振兴，才能从根本上解决农村的生态问题，创造人与自然和谐相处的农村发展新模式。

3. 新时代农村生态文明法治化的现实困境

3.1. 法治意识困境：生态法治意识淡薄

人民权益需要法律保护，法律权威需要人民维护。农村生态文明法治的建立离不开农村主体的参与，他们不仅是农村生态文明法治的创造者，也是农村生态文明权益的受益者。基层村委会、农民个体和乡镇企业在农村生态建设和生态法治建设中均承担不同程度的管理和建设责任，但各主体在不同阶段的法治观念阻碍了农村地区生态法治文明的推进[7]。

第一，基层村委会。村委会是中国农村生态文明建设的主要执法者，但是，由于长期以来治理问题的复杂性和重叠性，村委会忽视了对农村生态环境的保护，没有深刻理解法治在农村生态环境中的作用，导致一些生态政策“流产”。在持续推进乡村振兴战略中，过分强调农村经济发展，致使农村的各项优惠政策和力度优先向经济倾斜，甚至出现破坏生态环境来换取经济利益的错误倾向，使得生态法治政策或体系在农村地区难以得到有效推行。

第二，农民个体。“农民是农村生态文明法治建设最根本的群众基础，也是推动农村生态文明法治建设的实践载体。”[8]但农民的受教育程度普遍较低，缺乏对生态法律法规的了解，不能牢固树立“可持续发展”的生态理念，环境保护意识薄弱。为了追求短期经济效应而破坏农村生态环境。同时对村里的其它污染行为也无动于衷，只有在自身的环境权利受到威胁时才会意识到环境保护的重要性。农民的生态法治意识薄弱导致农村生态文明法治建设受到阻碍。

第三，乡镇企业。乡镇企业是农村地区经济发展的一个重要驱动力。现阶段，部分农村地区为带动本地发展，持续降低的准入门槛导致一些污染企业的涌入和扩张，致使污染源的聚集。同时，由于农村地区地处偏远，难以采取有效的办法和环境监管措施。一些企业钻空子，污染控制措施不达标，偷排、漏排污染物的情况时有发生。让该地陷入用生态效益换取经济效应的恶性循环，成为破坏生态环境的主要责任主体，导致该地的生态文明建设质量不尽人意。

3.2. 治理体制困境：生态法治化体系不健全

“生态法治体系的建设需要完善的法律法规作为支持，需要以科学的法律来引导生态文明建设的发展方向。”[9]在生态法治领域，中国已经形成了一个健全的生态法治体系。然而，在农村地区，事实证明，生态文明的法律在质量和数量上都稍显薄弱。

第一，农村生态法治建设存在立法空白。纵观我国生态领域的法律法规，虽然颁布了诸如《环境保护法》《水污染防治法》《环境保护行政处罚办法》等一系列比较完善的生态法律体系，但大多是宏观层面，监管和执法过于笼统和抽象，地方法律体系缺乏：一方面，虽然已经有保护农村生态环境的法律规定，但这些规定过于宽泛，没有得到地方法规的充分支持，使得其中一些规定无法转化为农村地区的实际生态管理。另一方面，部分农村地区虽然已经制定了详细的生态法规，但是由于立法水平的限制和立法技术的制约，使得法律制度无法适应新农村生态文明建设的要求。此外，我国关于农村噪音污染、循环经济以及无公害食品管理等方面尚存在立法缺陷、疏漏和空白，缺乏针对性的地方立法细则，限制了保护生态法律体系在农村地区的司法操作空间。

第二，农村生态污染样态多样化方式并存。与城市地区相比，中国农村的污染源更为复杂。农村地

区对农业发展的需求导致了大量使用化肥、农药、杀虫剂和其他污染物，造成严重的空气、土壤和水污染。此外，各种农业实践，如水产养殖和畜牧业，导致“面源污染”现象产生。近些年来，农村地区经济迫切寻求发展，不断承接城市功能的外溢，引进了一批高污染、高能耗的企业，工业污染比例提高。上述多种污染源导致农村地区的工业污染和农业污染并存，污染源种类多样化、复杂化。

3.3. 基层执法困境：生态法治力度低

法律的生命力在于实施，践行农村生态文明法律、加强农村生态文明建设依靠农村生态文明执法。“令在必行，法在必行。”^[4]当前，农村生态文明执法力度低主要受制于以下两个方面：

第一，执法缺乏具体的执法规则和条例，执法效力低下。一方面，当地村委会负责村内事务，普通农民无法充分利用其执法权，再加上地方经济效益的内生驱动，导致生态环境执法工作只能依托村委会向相关政府部门、机构提供环保线索。这使得政府环保部门和机构难以充分利用环境数据，影响环境执法的效果。另一方面，农村地区分布广泛，环保部门在农村地区的作用有限，地方环境法缺乏具体的、有针对性的子规定。一旦出现环境执法案件，执法人员很难根据执法案件的特殊性来提高环境执法的有效性。

第二，执法推进阻力较大。农村地区环境执法的主要阻力来自于“地方保护主义”。农村地方政府欢迎外来公司促进当地经济发展，为外来公司提供发展机会，扩大农村企业的发展空间，但忽视对生态环境的保护，对危害生态环境的严重后果未形成正确认识，导致环保执法工作难以有效推进。此外，我国部分农村地区未设置专门的环境执法部门，偏远地区的乡村执法板块更趋向于空白。这些地方缺乏高水平环保执法人才，执法力度低。同时，法律上对生态违法行为的惩罚力度低，通常以罚款为主，缺乏威慑力，所以就形成了“违法成本低、守法成本高”的现状，部分企业宁愿缴纳罚款也不愿意正视自身存在的污染问题，增加环保执法的难度。

4. 新时代农村生态文明法治化的建设路径

4.1. 培养农村主体的生态文明法治素养

“一切法律中最重要的法律，既不是刻在大理石上，也不是刻在铜表上，而是铭刻在公民的内心里。”^[4]农村生态文明法治建设最重要的就是培养农村主体的生态文明法治素养。

第一，基层委员会要树立生态法治文明理念。从乡村振兴和国家治理的角度来看，我国政府相关部门应在当地村委会更有力地推广生态法治理念，将法治作为保护生态环境的基本条件，通过“法治”防止“生态污染”，发挥组织与服务之间的调节作用。农村基层委员会是农村生态治理的自治组织，农村基层委员会在实际工作中，要平衡好经济效益与生态效益，更好地贯彻生态文明法治思想。并加强对村民的环境教育，培养适合当地条件和时代的环境保护文化，提高各级干部、领导的环境保护法治意识，提高农村居民的环境权利意识，确保农民是农村生态权益的真正享有者。

第二，农民个体要加强生态法治文明认识。农民是“三农”问题的核心，是农村生态文明建设的关键，是塑造农村生态法治文化中最广泛参与和最积极的群体。同时，农民生态治理法律意识淡薄也是农村生态治理的难点之一，将“纸面上的法”与农民“行动中的法”结合起来^[10]。必须要加强农民对农村生态环境保护的严峻认识，加大生态环境治理宣传力度。现阶段，基于农民个体的差异性，要采取不同的普法措施培养其对生态法治治理的认识，例如，老一辈农民文化水平有限，可以采取通俗易懂的方法；留守妇女可以采取集中授课的方法；对农村主要劳动力要切实加强环境危害和环境保护的宣传，让保护环境观念深入人心，明确自身的生态责任和生态义务，提高农村生态文明建设的法治效果。

第三，乡镇企业要转变经济发展方式。在建设农村生态文明方面，乡镇企业需要深刻认识农村生态

环境建设的严重性, 改变经济发展方式, 将可持续发展的理念融入农村经济。乡镇企业要加强自律, 积极为构筑环保型、节约型及绿色型的生态法治建设新格局贡献力量[9]。例如, 乡镇企业要自觉承担生态环境保护的责任和义务, 革新产业设备, 提升制造工艺, 实现经济发展与保护环境有机结合。

4.2. 建立严密的生态文明法律体系

第一, 优化农村生态法治结构。2018年, 中国将“生态文明”的概念写入宪法, 这使得各种生态环境法律法规逐渐被采纳。《环境保护法》是中国生态保护的基本法, 应最大限度地利用其作为法律框架, 为农村地区的生态建设提供原则性指导。同时, 在宏观层面国家要“完善农村生态法律主体、管理主体的法律责任、义务和权利, 明确规划制度、环境影响评价制度、生态环境监测制度在整个农村生态治理中的作用”[10]。在微观层面各地区的农村也应根据其生态和环境的特点, 有针对性地实施农村生态和环境管理立法, 优先解决农村生态的法治问题, 将农村生态文明纳入法律体系。

第二, 完善相关法律配套措施。一方面, 我国政府的相关部门应考虑到农村地区生态污染形式的多样性和差异性, 制定法律条文, 填补相关立法空白, 增强农村生态文明法律体系的稳定性。例如, 出台一系列类似《农业清洁生产促进法》的配套法律体系, 把“涉及农业生产、生活污染、饮用水污染、土壤污染、大气污染、水土流失等各种环境保护问题全部纳入法律规定的保护之中来, 形成一张环境保护法律网”[8]。另一方面, 对国家现有的法律法规进行有效整合, 对一些碎片化、不适应实际情况的具体的法律法规及时清理、修改, 让农村法治体系在完善“法律配套”的前提下, 更好地发挥作用。

4.3. 强化农村生态执法力度和效率

从现代社会治理的角度强化农村生态执法效力。首先, 完善农村生态执法垂直监管机制。“农村生态执法监管是一项系统工程, 必须首先在国家层面加强顶层设计和组织领导, 使监管‘一竿子插到底’。”[11]避免出现“人人有责、但无人负责”的监管漏洞, 弥补农村地区环保监管资源不足, 真正实现“政令出行, 宪禁必从”。其次, 建立农村生态执法横向协作机制。生态执法部门的充分合作对于实现和保护生态利益至关重要, “就制度间协调、生态信息共享、联合执法等方面探索构建协作机制, 走出自己那‘一亩三分田’”[11]。同时, 不同的环境执法机构也需要明确界定其权力和责任, 避免出现权责推脱、重复执法的问题, 提高农村环境执法的有效性。最后, 扩展农村生态执法方式, 采用刚柔并济的农村生态执法方式。中国农村的环境保护形势严峻, 只有坚决制止和严惩破坏农村生态环境的恶劣行为, 确保发挥生态监督服务和生态执法服务的最大效能, 才能从根本上改变农村生态保护不力的局面。但执法过程也要彰显人性化, 理解、尊重被执法者, 刚柔并济, 避免执法冲突。

5. 结语

生态文明法律体系是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。中国农村的生态文明法治关系到经济发展能否与环境保护的整体发展相协调, 关系到全面依法治国核心战略的推进, 农村生态文明法治建设是全面推进中国法治建设的重要战略部署。因此, 我们要鼓励社会各界在生态文明法治建设中发挥积极作用, 为农村环境保护创造良好的社会环境, 以微薄之力为建设社会主义现代化强国贡献力量。

参考文献

- [1] 王海力. 乡村振兴背景下农村生态文明建设的法治化进路[J]. 农业经济, 2020(6): 38-39.
- [2] 习近平. 论坚持人与自然和谐共生[M]. 北京: 中央文献出版社, 2022.
- [3] 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——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022.

-
- [4] 陈鑫. 乡村振兴战略下的农村生态法治建设探究[J]. 农村实用技术, 2022(12): 78-80.
- [5] 黄延廷, 申汪洋. 农村生态文明法治建设的现实困境与进路[J]. 牡丹江师范学院学报(社会科学版), 2020(5): 64-73.
- [6] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [7] 王艳雪. “美丽中国”语境下农村生态建设促进机制探讨[J]. 辽宁农业科学, 2018(3): 66-68.
- [8] 薛荣娟. 乡村振兴战略背景下农村生态文明法治化保障研究[J]. 农业经济, 2023(4): 39-40.
- [9] 王安. 农村生态文明法治建设的困境与破解对策[J]. 普洱学院学报, 2021, 37(4): 41-43.
- [10] 王文婕. 山西省农村生态治理研究[J]. 山西农经, 2021(18): 121-122.
- [11] 徐锡叶. 农村生态法治建设的现实困境及其化解之道[J]. 农业经济, 2021(11): 48-49.