

我国乡村生态振兴的法治保障完善研究

李昊霖

贵州财经大学

DOI:10.32629/pe.v4i1.19062

[摘要] 近几年来,我国乡村生态振兴的落实效果可圈可点,乡村生态环境已得到较大完善,但是在法治保障层面仍有所欠缺。乡村生态振兴存在乡村生态振兴法治体系不完善、乡村生态振兴治理机制不完善、乡村生态振兴司法保障力度不足、乡村生态振兴主体法治意识淡薄等问题,应当以健全乡村生态振兴法律法规体系、完善乡村生态振兴治理机制、强化乡村生态振兴司法保障力度、加强乡村生态振兴法治宣传等手段来予以解决。

[关键词] 乡村生态振兴; 法治保障机制; 环境案件

中图分类号: Q132.6 **文献标识码:** A

Research on the improvement of legal protection for rural ecological revitalization in China

Haolin Li

Guizhou University of Finance and Economics

[Abstract] In recent years, the implementation effect of rural ecological revitalization in China has been remarkable, and the rural ecological environment has been greatly improved. However, there are still deficiencies in the aspect of legal protection. The problems of rural ecological revitalization include the imperfection of the legal system for rural ecological revitalization, the imperfection of the governance mechanism for rural ecological revitalization, the insufficient judicial guarantee for rural ecological revitalization, and the weak legal awareness of the main body of rural ecological revitalization. It is necessary to solve these problems by improving the legal system for rural ecological revitalization, perfecting the governance mechanism for rural ecological revitalization, strengthening the judicial guarantee for rural ecological revitalization, and enhancing the legal publicity for rural ecological revitalization.

[Key words] rural ecological revitalization; legal protection mechanism; environmental cases

引言

乡村生态振兴是乡村振兴战略的核心支柱,关乎生态安全与民生福祉。当前,我国乡村生态环境持续改善,但法治保障的短板制约了战略推进效能。现有法治体系、执法机制、司法保障等方面存在的不足,难以充分回应乡村生态保护的现实需求。基于此,本文聚焦乡村生态振兴法治保障的现存问题,探索针对性完善路径,为筑牢乡村生态振兴的法治根基提供有益参考。

1 乡村生态振兴的内涵

我国当前并未明确“乡村生态振兴”的具体含义,但是通过对各类政府报告的研读可知,乡村生态振兴战略的设立目的是实现乡村生态环境美好,解决城乡发展不平衡的问题,以环境利益的获取推进经济利益的发展,包括推进农业绿色发展、改善农村人居环境、加强乡村生态保护与修复。乡村生态振兴表面上看,是为了保护乡村生态环境,实质上其与经济价值息息相关,为实现经济与生态环境的平衡发挥重要作用。

乡村生态振兴是乡村振兴战略的重要组成部分,为总体上实现乡村振兴贡献力量。乡村生态振兴的宗旨是在保障乡村经济发展的同时,保护和修复乡村环境,保障人民环境利益,促进自然与经济的和谐发展。为了实现乡村生态振兴的目标,不能仅进行环境保护与修复,应当在法治国家建设的大背景下,对乡村生态振兴的模式不断创新,建立与依法治国基本方略相辅相成的乡村生态振兴战略。

2 我国乡村生态振兴法治保障存在的问题

随着我国发展观念及环境观的转变,越来越重视生态领域的法治工作。但是事实上,生态治理层面缺少切实有效的法治效果,尤其在乡村生态振兴层面,生态形势依旧十分严峻。

2.1 乡村生态振兴法治体系不完善

目前,我国对于乡村生态振兴并未明确立法规制,我国践行生态保护政策,颁布了多项有关生态环境保护的法律法规,但是通过统计可知我国的生态环境保护立法多倾向于城市和工业,

对于乡村的生态环境立法的重视程度较弱,立法保障较弱。同时涉及到乡村生态环境的立法分布在不同的法律法规当中,较为零散,多部法律法规都有所涉及但都不够具体、深入,也并未就此提出针对性的解决措施,还可能会产生适用法条过程中与其他法律法规冲突的情况。

有关乡村生态治理的法律法规缺乏可操作性。造成该结果的原因主要是因为涉及到乡村生态环境治理的法律法规多为概括性的表述,导致审判机关和执法机关具有较大的自由裁量权,同时立法层面针对性较弱,在现实需要中难以真正起到作用,缺乏可操作性。例如在我国《农业法》和《土地管理法》当中对于乡村生态注重污染防治,而忽视了财政支持的问题;在《环境保护法》中虽然对于农业废弃物的处理作出了规定,但是该规定概括性较强,相关单行法也并未拟定,缺乏辅助性。

我国针对生态环境保护的法律主要集中在《环境保护法》,部分分散在刑法、民法等部门法中。我国《乡村振兴促进法》中提到乡村振兴是全方位的振兴,必然包含乡村生态振兴,乡村生态振兴是乡村生态环境的法治化治理,能够更好地推进乡村振兴战略的落实。但是我国目前并未就乡村生态环境的保护与修复制定专门的法律规范,甚至在《环境保护法》中也并未对此进行专门的规定。

2.2 乡村生态振兴执法缺位

我国缺失有关乡村生态环境治理的专门机构。就当前而言,我国对于生态环境治理的执法机构更偏向于城市执法和工业执法,有关生态环境治理的行政部门也只设置到了县级单位,对于乡镇以下的环境监管有所空缺。虽然我国对于乡村生态振兴战略的落实设置了一定的专门机构,但是大都涉及农业生产方面,缺乏对乡村生态环境的修复与保护。同时,对乡村生态环境问题的监测力度较弱,又因工作人员较少,政府内部权能分配不平衡,导致无法切实解决乡村生态环境问题。

我国目前对于乡村生态环境的治理方式较为单一,我国政府目前开始通过多层治理介入生态环境保护,例如政府要求企业对排放污染物进行监管,以达到环境保护的要求。在乡村生态环境治理问题上,政府多呈现出“心有余而力不足”的状态,治理方式多为仅由政府进行环境监管,缺少企业的配合,更没有专业人士对此进行调度。同时,当前乡村生态振兴的社会公众参与度有限,无法真正发挥功效,不能更好地反映民众诉求。

我国针对乡村生态环境问题的执法效果欠佳,原因在于:第一,执法人员多出身乡村,对于村民牺牲生态环境追求经济利益的行为往往会“睁一只眼闭一只眼”,导致生态环境受到破坏且不能及时发现处理;第二,执法人员数量较少,队伍建设不足,专业能力较差,执法管理者缺乏足够的生态专业知识和法治素养,缺乏对生态环境的重视;第三,基层政府往往会追求经济效益而忽视生态环境保护,重视能够给政府带来税收的大型企业等。

2.3 乡村生态振兴司法保障力度不足

乡村生态司法保障较弱。在司法实践中,乡村生态案件多援引城市环境司法模式,缺少司法特殊性,具体表现为在乡村,有关生态问题的案件难以真正进入司法程序。由此可见,城乡治理生态案件的司法资源分配不均,乡村生态司法工作人员对于乡村生态问题的认识不够全面,未有效发挥司法作用。同时,由于乡村司法队伍业务能力不足,无法满足乡村环境资源司法队伍的专业性要求,而导致大量“同案不同判”情况的发生。

我国在环境资源保护方面设置了专门的行政监督模式,即环保约谈。但是环保约谈模式本身存在问题。虽然环保约谈突破了原有的逐级沟通机制,能够更好地监督地方政府的不作为、慢作为现象,但是其不具有国家强制力,缺乏法律效力。环保约谈的适用性和时效性存在局限,约谈对象只能是各级地方政府,且不具有实质性的惩罚效果,形式化现象严重,缺乏强制性导致地方政府难以重视该行政监督模式,未起到实际效果。

我国建立环保约谈模式后,仍有政府不作为、慢作为现象发生,所以我国设立了专门的环保督察机制,且在生态问题上取得了较大成就。环保督察以环保部为核心,通过党政督查将中央对环保工作的要求落实到基层,但其局限性在于系统化程度较低,由此导致监管主体划分和权力配置不平衡、监管事项衔接不充分,监督力度较弱。在司法实践中,环保督察机制难以发挥实际作用,又缺少问责机制,无法及时约束地方行为,难以达到预期的监督效果。

我国建立环保约谈模式后,仍有政府不作为、慢作为现象发生,所以我国设立了专门的环保督察机制,且在生态问题上取得了较大成就。环保督察以环保部为核心,通过党政督查将中央对环保工作的要求落实到基层,但其局限性在于系统化程度较低,由此导致监管主体划分和权力配置不平衡、监管事项衔接不充分,监督力度较弱。在司法实践中,环保督察机制难以发挥实际作用,又缺少问责机制,无法及时约束地方行为,难以达到预期的监督效果。

3 乡村生态振兴法治保障完善路径

3.1 健全乡村生态振兴法律法规体系

当前,我国已初步形成了专门的环境立法体系,但仍存在较多问题,例如环境立法体系不够完善、与其他法律法规和社会规则的协调性、协同性较弱。加强乡村生态振兴法治保障的关键不仅要增加立法数量,还要提升立法专业度。

首先,应当将立法目的聚焦在维护社会利益上。乡村生态振兴要求相关立法从社会整体利益出发,保障人与自然的和谐关系。我国将生态利益置于经济利益之前,摒弃为优先经济利益而牺牲生态环境利益的做法。在国家层面,应当确定相关规则,即生态环境救济标准、环评制度等。在地方层面,应当协调生态与经济、文化等层面的关系,保障生态立法工作的有效开展。

其次,以地方环境法规补充环境立法。我国生态环境立法具有系统性的特点,而乡村生态问题具有特殊性,需要因地制宜进行规制,因此需要以地方环境法规补充生态环境立法。在地方性法规和规章的制定上,要确保其不违背上位法,同时及时推行有效的环境治理措施,因地制宜推进乡村生态振兴。

最后,保障硬法和软法双管齐下。我国始终保持软硬兼施的法治模式。乡村生态振兴的复杂特征要求其适用成文法进行规制,同时需要配合习惯、风俗、道德等非正式规则。因此,不仅要加强立法,还要发挥非正式规则的作用,才能有效实现乡村社会内部调整。当成文法出现空白或者冲突时,非正式规则能够发挥类似成文法的作用,弥补法律法规缺乏灵活性的缺陷,引导村民解决生态矛盾与纠纷。

3.2 完善乡村生态振兴治理机制

乡村生态振兴的复杂性要求政府、社会、村民等多主体在法治轨道内积极参与、相互配合。因此,为了提高乡村生态治理效能,要求构建多主体参与的现代环境治理体系,具体如下:

首先,构建符合全局的生态振兴模式。我国政府设立了统一的自然资源管理部门,将乡村生态保护纳入行政职责的范畴,同时加强政府监管,落实乡村生态补偿机制和惩处机制。因此,要积极探索能够适应社会发展的生态振兴模式,吸引多主体积极参与,实现乡村生态振兴。

其次,加强乡村生态振兴行政管理,创新制度建设。政府这一单一主体难以在乡村生态振兴中保障生态利益的落实,吸引公众参与能够更好地促进乡村生态保护政策法规的落实;政府也应当构建与公众的交流平台,保障乡村生态治理各环节的信息公开,吸收民意。

最后,健全乡村生态振兴执法机制。一方面,可以通过建立完善的乡村生态保护执法机构,专门负责乡村生态执法工作,并以成文法的形式确定机构执法权。另一方面,加强生态执法责任追究机制,明确责任主体,提高执法机关责任意识,保障乡村生态振兴战略的落实。

3.3 强化乡村生态振兴司法保障力度

司法对于乡村生态振兴有着重要作用,司法救济不仅能够保护生态环境利益,惩罚破坏生态环境的行为,还能对潜在的生态环境违法犯罪人员起到震慑作用。加强乡村生态振兴司法救济可以从以下几方面入手:

第一,通过提高乡村生态振兴司法工作队伍整体素质来保障乡村生态振兴工作的司法救济。加强司法工作队伍的素质建设,一方面可以通过对人才进行选拔,提高人才待遇、吸引人才扎根,为乡村生态振兴引入新的司法力量;另一方面还可以通过司法队伍开展培训教育的方式来提高其素质,设立乡村生态振兴专项基金,提高司法队伍秉公执法的积极性。

第二,完善乡村生态司法制度。环境案件具有专业性强、复杂性高的特点,这就要求环境司法专门化。乡村地区环境案件的司法成本较高,要想使得环境案件走向专门化应该增强司法工作人员对于乡村生态振兴的认知能力,以案例分析、业务培训等多种方式提升其对乡村生态振兴的重要性、复杂性认识。同时,要求生态环境部门、公安机关、检察机关、审判机关严密配合,建立案件移送、审查机制,保障行诉对接、行检协调、法检协同的落实。也应当加强完善环境公益诉讼制度,拓宽环境公益诉讼主体资格和受案范围,明确和细化诉讼内容等,使得乡村生态振兴中产生的纠纷能够真正以司法程序介入。为了保障村民的合法生态利益,也应当加强环境公益诉讼与生态损害赔偿责任制

度的衔接,也可以考虑将乡村环境案件纳入法律援助的范围,鼓励村民提起环境诉讼。

第三,以社会监督的方式补充公权力监督。乡村生态法治监督要想发挥实际作用,需要不断通过民主协商和完善舆论监督制度。要鼓励群众加入社会监督层面,赋予人民知情权、参与权和监督权。同时,应当加强对乡村生态振兴的科技融入,通过互联网来更好地实现监督,在官网上给予公众举报、公开等模块,便捷群众,使社会监督更好地推行。

4 结语

乡村生态振兴战略的切实落实离不开法治保障机制的完善,只有将乡村生态振兴以法治化手段予以规制,不断完善、不断创新,以法治理念推动其形成系统的治理体系,才能保证乡村生态振兴战略的充分落实。就目前而言,我国对乡村生态振兴的重视程度不断加深,还应当充分完善相关法律法规和制度体系,加大基础设施建设和资金投入力度。众所周知,乡村生态振兴的法治化建设并非一朝一夕就能完成,是一个复杂的过程,再加上乡村生态振兴与乡村经济发展有着密切联系,本文仅针对环境法领域的相关问题进行研究,难免不够全面。为提升乡村生态振兴的法治化建设,期待更多学者提出建设性意见。

【参考文献】

- [1]刘彤彤.生态法治视域下央地权力的规范配置[J].法商研究,2024,41(04):39-54.
- [2]米良.法理学视阈下的生态文明法治[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2024,41(03):110-118.
- [3]蒋淼,丁国峰.新时代我国生态文明建设法治化的困境与出路[J].学术探索,2024,(08):136-146.
- [4]李永宁,张隽.生态文明促进法的基本设想及其展开[J].江苏大学学报(社会科学版),2024,26(01):1-17.
- [5]唐亮,姜海锋,郑军,等.生态法治建设如何引领绿色发展转型:新《环保法》实施对企业绿色技术创新的影响[J].中国软科学,2023,(08):43-53.
- [6]宋才发.生态环境保护立法机制研究[J].广西民族研究,2023,(02):19-26.
- [7]高桂林,杨雪婧.生态文明视野下自然资源法治研究[M].中国政法大学出版社:2021.2.354.
- [8]程波.用法治力量保障乡村生态文明建设[J].人民论坛,2019,(09):66-67.

作者简介:

李昊霖(2000--),女,汉族,河北省沧州市人,在读研究生,研究方向:民商法学。