

乡村生态环境保护地方立法困境及对策探究

凌海军, 车婧宜, 康瑞超

陕西理工大学经济管理与法学学院, 陕西 汉中

收稿日期: 2023年7月19日; 录用日期: 2023年8月7日; 发布日期: 2023年10月27日

摘要

《乡村振兴促进法》全面实施背景下, 探讨乡村生态环境保护地方立法面临“地方性”意识不足、立法质效不高、“形式主义”与“拿来主义”现象、立法科学性和专业性不强、欠缺体系性和针对性等现实困境与问题挑战。从坚持科学立法理念、突出地方特色立法、提高立法主动性与创新性、地方有关立法体系化和具象化等方面研究提出完善我国乡村生态环境保护地方立法的逻辑进路与建议, 期望从乡村生态环境地方立法视角出发, 为有效解决乡村生态环境问题、推进乡村生态振兴提供帮助。

关键词

乡村振兴促进法, 地方立法, 乡村生态环境保护

Research on the Dilemma and Countermeasures of Local Legislation of Rural Ecological Environmental Protection

Haijun Ling, Jingyi Che, Ruichao Kang

School of Economic Management and Law, Shaanxi University of Technology, Hanzhong Shaanxi

Received: Jul. 19th, 2023; accepted: Aug. 7th, 2023; published: Oct. 27th, 2023

Abstract

Under the background of the full implementation of the “Rural Revitalization Promotion Law”, the local legislation of rural ecological and environmental protection is faced with the lack of “local” awareness, insufficient legislative quality and effectiveness, the existence of “formalism” and “bringing” phenomena, and the scientific and professional nature of legislation. It is not strong, lacks

systematization and pertinence and other practical difficulties. In response to these problems and challenges, this paper puts forward the logical approach to the current local legislation of rural ecological environment protection in my country from the following aspects: Insisting on scientific legislative concepts, highlighting local characteristics of legislation, improving legislative initiative and innovation, and systematizing and concretizing relevant local legislation. It is hoped that from the perspective of local legislation on rural ecological environment, it will provide help for effectively solving rural ecological environment problems and promoting rural ecological revitalization.

Keywords

Rural Revitalization Promotion Law, Local Legislation, Rural Ecological Environment Protection

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

在全方位推进乡村振兴的大背景大环境下，优良的乡村生态环境是发展乡村经济和社会的基础前提与载体，如何高效推动作为乡村振兴中必不可少又举足轻重的乡村生态振兴，显得尤为紧迫。目前《乡村振兴促进法》已生效实施[1]，该法第五章对“生态保护”做了专章规定，该章节较好地衔接了《农业法》、《环境保护法》及其他有关法律对乡村生态环境保护与治理的有关规定，为乡村生态振兴提供了高位阶和基础性的法律保障。该法颁布以后，各省市积极响应并根据《立法法》赋予的地方立法权开展地方立法工作，不少省市已出台有关乡村振兴的条例、办法，但其中大部分仅仅是对上位法的简单整理“复制”，缺乏针对性和明确性。有关乡村生态振兴的地方法规和条款也尚未成体系，虽有部分省市专门针对乡村人居环境治理出台了相关条例，具备一定的实用性和操作性，却主要局限于乡村厕所改造、生活垃圾治理、生活污水处理、村容村貌治理等几类传统典型乡村环境问题的治理。这些法律法规内容覆盖不全面，同质化现象明显，未很好的体现地方特色、展现地方立法水平，未形成科学先进、高质高效、实用具体、完善完备的法律法规体系，当然也就很难有效推进地方乡村生态环境保护和治理，也难以收到良好的法律效果。为此，分析乡村生态环境地方立法面临的现实困境与挑战，厘清地方立法的价值目标与内在逻辑，探索和优化提高地方有关乡村生态环境立法质量的逻辑进路与方式，形成一套与地方法治需求相适应又能促进地方治理水平提高的严密的地方乡村生态治理法律体系，最终促进乡村生态振兴，实现乡村振兴战略[2]。

2. 我国乡村生态环境地方立法面临的现实困境与挑战

我国乡村生态环境立法处于初步发展阶段，城市环境立法的有关经验对乡村生态环境保护立法的借鉴意义不大，地方更是面临着立法、执法、监管等多重职能压力，在制定有关地方性法律时难免会遇到困难与挑战，目前存在的现实困境和挑战如下。

2.1. 立法欠缺“地方性”意识，立法质量待提高

地方在针对乡村生态环境立法的同时存在立法求快求全、简单重复申明上位法有关之规定、未体现地方立法之“特色”、达不到有效指导和解决乡村生态环境保护和治理标准等问题。自《乡村振兴促进

法》生效实施以来,有不少地区已经出台了相关地方性法律并在其中专门规定了乡村环境治理条款,部分省市还颁布实施了针对乡村环境治理的专门性法律,如《河北省乡村环境保护和治理条例》、《四平市乡村人居环境治理条例》、《保山市乡村清洁条例》等,旨在紧跟乡村振兴战略步伐,加速推动和促进我国乡村环境问题的解决。从时间效力看,《乡村振兴促进法》公布短短数月各省市就陆续出台颁布了地方有关法律法规;从立法的内容上看,地方已出台的有关法律法规的大部分条款仅是对上位法的“粘贴复制”,并无实质性改动,也没有突出针对地方特有问题的解决方案;从法律呈现形式看,其体例结构或章节布局都基本“参考”上位法。地方在制定有关法律时,往往欠缺结合本地实际情况和需求立法的意识以及追求提出有效问题解决方案的意识,导致未能在立法中有效反映地方特有问题的“地方性”意识,也削弱了地方立法的必要性和立法意义[3]。

2.2. 立法存在“形式主义”与“拿来主义”现象

目前乡村生态环境地方立法创制性不够,趋于保守,导致各地形成立法“形式主义”和“拿来主义”的现象。《立法法》第八十二条规定:“制定地方性法规,对上位法已经明确规定的的内容,一般不作重复性规定”。该条款为地方立法明确了“除必要不重复”的立法要求[4]。各地为了保证立法不突破、不抵触上位法,做到“不越权、零出错”,选择在立法的时候对上位法进行形式上的“灵活变通”,在地方立法中规定较多模糊化、原则化、宽泛化的“软法”条款,缺少具体有针对性、强制性、有实效性的“硬法”规定。例如,各地出台的乡村人居环境治理条例大部分是对《乡村振兴促进法》第五章整体内容的重复性阐述,对乡村环境问题法律规制的内容则大部分源自该章第三十九条和第四十条的禁止性规定,未能体现针对地方乡村环境的特有问题和具体问题的有关规定。从横向上分析,各地方之间还存在相互“过渡借鉴”现象,一旦有地方率先出台有关法律,其他地方都会纷纷效仿,从法律条文的体例结构和内容上进行模仿,最终出现各地方颁布实施的条例办法“神形”高度相似的情况。又如围绕农村人居环境治理,很多省市都出台了相关条例,大部分条例都按照“总则、规划、垃圾治理、污水治理、村貌治理、保障监管、法律责任、附则”的篇章结构进行布局行文,其中的具体内容也都大同小异。把握乡村生态环境地方立法共通性和普遍性的同时,还应坚持各地的生活环境差异和经济、社会、习俗等各方面存在的差异会产生一些当地特有的环境问题,这也是地方立法权得以存在的必要性之一。这些差异体现在有关地方立法上应该是法律形式和内容的特异性、而不是趋于同质化。

2.3. 立法体系性不强,针对性较弱

有关乡村生态环境保护与治理的国家级法律规定主要散见于《环境法》、《农业法》、《乡村振兴促进法》、《水法》、《水土保持法》、《畜牧法》、《大气污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《森林法》、《野生动物保护法》等有关法律,这些散见于有关法律法规中的乡村环境保护与治理的规定并不能很好地适应当前乡村生态环境保护需求。在地方层面则有大量的各省市的保护治理条例,各省市为实施执行上位法会制定相应的地方性法律法规。

然而,地方的相关立法局限于对上位法的遵从,针对本地区的特有乡村环境问题不敢轻易进行立法试验,立法过程中缺少实地调研论证,更缺少对具体问题的深度分析,形成既无现成经验可借鉴之困境又无尝试创新创制法律解决问题之胆量的现状。加之乡村生态环境问题本身的复杂性、累积性、长期性、紧迫性、治理的高难度性和城市环境问题转移的外源环境问题交叉性等特质,地方立法显得“动力不足”,只能选择“复制”和“借鉴”。最终导致的问题就是:第一,地方的相关立法既不能在本辖区形成完备严密的地方乡村生态环境法律体系又不能很好地与国家整体法律体系相融通进而形成法治合力。第二,地方所采取的立法策略和方式,导致地方有关法律可操作性不强,执行不便,监管难度大。第三,制定

的法律条文没有针对性，不具有解决问题的指导性和实质性，反而给执法机关、司法机关、守法主体带来困惑，使法律流于形式，无法取得良好的治理效果。

2.4. 立法欠缺一定的专业性和科学性

地方有关乡村生态环境立法缺乏专业性、科学性、技术性也是一个比较突出的问题。地方立法涉及的有关问题更加具体，也需要具象化以便于治理，但地方立法机构的大部分人员尚未达到有关乡村生态环境立法的专业知识水准。地方立法机构迫于立法的紧迫性压力，为了加快立法进度完成立法任务，不顾乡村生态环境问题产生规律，也不采纳先进的环境立法理念和立法技术，导致最终出台的法律欠缺一定的科学合理性。

3. 完善我国乡村生态环境地方立法的对策

3.1. 突出地方特色，确保地方乡村生态环境立法质效

3.1.1. 依法运用好地方立法权

现行《立法法》第八十条规定，地方可根据本行政区域的具体情况和实际需要不同上位法相抵触的前提下制定地方性法规。该条款为地方行使立法权提供了正当性依据，也为地方立法保留了一定的立法空间，地方依法享有“有限自主立法权”。地方可根据本行政区域的经济、社会、环境等具体因素和实际情况，按需制定相关法律法规。地方应享有也实际享有因地制宜治理地方社会的权力，地方应该在国家法律体系框架内运用好地方的有限自主立法权，不追求有关立法的数量和速度，避免立法上的“功利主义”，真正做到立法保质量、重实效。

3.1.2. 准确把握地方立法的核心目的与内容

乡村生态环境地方立法产生的原因是基于社会的高速发展带来的环境问题已成为普遍的社会现象，而环境法在“城市中心主义”的影响下并没有足够重视对乡村环境的法律规制，乡村环境问题亟待解决，乡村生态振兴亟需地方因地制宜的法律规制。地方在制定有关法律时，首先要明确立法的核心目的和内容。立法的直接目的是通过法律手段解决好、规范好乡村出现的各类生态环境问题，推进做好乡村生态环境的保护、预防、治理、修复、补偿等工作，绿化美化乡村环境，建设美丽乡村。立法的间接目的是推进乡村生态文明建设，促进乡村经济可持续健康绿色发展，促进代内公平和代际公平，实现真正意义上的环境公平正义。地方在有关立法内容的宏观把握上，要坚持农民主体地位和可持续发展意识，要贯彻“绿水青山就是最大的民生福祉”[5]，调动农民的乡村生态保护积极性，既要保障农民的短期经济发展和利益实现，又要保障其长远利益不被损害，突出乡村生态环境保护的需求，为实现乡村经济、社会和生态的和谐、永续发展提供地方法律智慧与保障。在立法内容的微观层面，要以地方具体的乡村生态环境问题为中心，以促进问题解决和能收到良好法律实效为目标，切忌贪多求全求快，保证立法质效，提升地方的乡村生态环境保护和治理效能[6]。

3.2. 提高立法主动性与创新性

3.2.1. 面对挑战，主动行使地方立法权

各地方既要承担立法职能，也要承担本地的治理职能，地方在角色定位上既是地方法律的制定者，也是法律实施者，更是法律实施的监督者，这对地方立法机构和地方政府提出了极大的挑战。这要求各地在制定有关法律时要综合考量。首先，要保证与上位法不相抵触并便于地方治理和促进国家治理；其次，立法要追求实效性，回应地方广大群众对乡村生态环境保护与治理的合理诉求，通过反复实践调研、论证，增强立法的实践性和可操作性；最后，要以问题为导向，对地方乡村生态环境的内源性问题 and 外

部转移问题进行具体深入研究和类型化处理,根据每一类问题有针对性的制定法律应对条款[7]。面对压力和挑战,地方应迎难而上、鼓足动力、振奋精神,积极主动行使地方立法权,一改因被动立法带来的“形式主义”与“拿来主义”,形成良好的地方立法生态。主动制定出为地方人民服务、保障地方人民整体权益、顺应乡村发展规律、促进地方乡村环境治理、提升人民美好生活水平的法律。

3.2.2. 立法要敢于创新

地方乡村生态环境立法长期以来比较保守,目前已很难应对乡村生态环境问题的复杂多样性。地方立法既是对国家法律的落实,更是对地方特殊问题、具体问题的实际解决。法律本身存在一定的滞后性,在立法过程中面对新情况、新问题、新环境难免要对上位法进行灵活变通或者补充。在处理好地方立法的合法性问题基础上,勇于创新,没有经验可借鉴的经充分调研和反复论证后可“先行立法试验”。以“敢为天下先”的精神和行动,努力为本地乃至国家整体法律体系提供地方立法智慧和可行性方案。

3.3. 注重体系化与具象化立法

3.3.1. 立法注重法律的完整体系化

地方在乡村生态环境立法应该发挥推动建立中国特色社会主义法治体系的功能作用,在立法过程中要注意地方利益与国家整体利益的衡平、注重地方法治体系与国家法治体系的协调贯通和体系完整。因在国家层面缺少具有统率性和专门性的有关乡村生态环境保护与治理方面的法律法规,地方的相关立法受其影响也比较分散芜杂,不成系统,导致地方的有关立法既很难在本地形成一套系统严密、内容完备的法律治理体系,与国家法律体系的一致性也有所不足。地方应该有意识地在立法过程中发挥体系性立法思维,逐步使地方的有关立法更加成熟、更加立体,在处理与国家法律的关系上更加合理协调,加快地方乡村环境的有效治理,助推国家有关法律体系的完整性和体系化建设。

3.3.2. 立法要突显“地方特色”具象化

地方立法在与国家整体法律体系保持高度一致的同时要突出“地方特色”,在遵从国家法律普适性的前提下也彰显地方“个性”。地方要立足本地需求“缺什么就补什么,要什么就立什么”,真正体现地方意志,具化相关法律规制条款,使地方立法有针对性和可操作性。地方法律的具象化在法律表达上应力求精准、简练,法律条文做到“精细化”的同时兼顾“简约”,明确具体的法律条文既能增强人民的守法意愿、提高执法效率,更能促进地方治理水平提升,从而收到最佳的治理效果。

3.4. 坚持科学立法理念, 培育专业人才

3.4.1. 遵循可持续发展与绿色发展

乡村生态环境地方立法应严格遵循“可持续发展和绿色发展”的理念,并在立法活动中贯彻始终。坚持用可持续发展理论和绿色发展理念来指导乡村生态环境地方立法,促进乡村生态环境领域的更大公平。

3.4.2. 培养专业的立法人才

一部科学先进的法律除拥有科学的立法理念之外还需要专业的知识和科学的立法技术支撑,这些也离不开立法人员的参与。地方的立法人员需要具备过硬的综合知识素养,不限于法律知识和立法涉及领域的专业知识。立法人员只有足够深入的了解有关立法领域的各种情况,才能做出足够精准的研判,也才能发现更多具体的、特殊的问题,从而“对症下药”。在立法过程中,需要利用科学合理的立法技术将法律文件进行规范、准确、简明的表达,以有利于良法之后的善治。这些活动都需要“人”这个要素来完成,因此有必要通过多种模式对地方立法人员进行多方位、深层次的培训和培养,以期对地方立法作出更大贡献。

4. 结语

乡村生态环境地方立法应紧跟时代步伐,积极主动围绕《乡村振兴促进法》和其他有关法律规定,坚持可持续发展和绿色发展理念,以环境问题为导向,明确立法目的和目标,回应地方乡村生态环境保护和治理的实际具体需求,在国家整体法律框架体系内,以促进乡村经济和乡村社会良性循环发展为着力点,坚持科学立法、民主立法、依法立法原则[8],运用科学成熟的立法技术,敢于创新、因地制宜,最终制定出有针对性的具象化的乡村生态振兴相关的法律法规,使地方的法律体系与国家整体法律体系融合贯通,从而形成法治合力,助推乡村生态振兴。

参考文献

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 中华人民共和国主席令(第七十七号) [EB/OL]. https://www.gov.cn/xinwen/2021-04/29/content_5603856.htm, 2021-04-29.
- [2] 宋才发. 乡村振兴视域下地方立法存在的问题及矫正研究[J]. 贵州民族研究, 2020, 41(12): 55-63.
- [3] 魏治勋, 刘一泽. 地方立法的“地方性” [J]. 南通大学学报·社会科学版, 2020, 36(6): 64-71.
- [4] 封丽霞. 地方立法的形式主义困境与出路[J]. 地方立法研究, 2021, 6(6): 64-80.
- [5] 中华人民共和国中央人民政府. 持之以恒推进美丽中国建设[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/2017-12/27/content_5250693.htm, 2017-12-27.
- [6] 许安标. 我国地方立法的新时代使命——把握地方立法规律提高地方立法质量[J]. 中国法律评论, 2021(1): 1-16.
- [7] 落志筠. 乡村生态振兴及其法治保障[J]. 贵州民族研究, 2020, 41(1): 39-44.
- [8] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央国务院印发《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》 [EB/OL]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5633446.htm, 2021-08-11.