

乡村振兴视阈下农村人居环境整治法治化的困境与出路

林懿琦

(福建农林大学公共管理与法学院, 福建 福州 350000)

【摘要】近年来,我国把改善农村人居环境作为新农村建设的重要内容,取得一系列进展。但法治化层面仍存在农村人居环境整治的法律依据不足,体系不健全;主体权责不明,乡村权力结构不规范;村民自治意识薄弱,乡土传统习惯与环境法治思想存在矛盾等困境。本文试在现有学术研究的基础上,从提高立法质量,构建农村化的环境治理法律体系;明确参与主体的权责界限,建立强有力的农村基层组织;调动村民主体积极性,实现村民自我治理与自我管理等方面分析农村人居环境整治法治化的出路。

【关键词】乡村振兴;农村人居环境整治;法治化

良好的环境是人们足食丰衣、安居立业的基本前提,生命权、发展权或其他经济、社会和文化权利必须建立在合理利用环境资源的基础上。近些年,我国把改善农村人居环境作为新农村建设的核心任务,以期助力乡村振兴。

一、乡村振兴视阈下的农村人居环境整治

(一) 农村人居环境整治与乡村振兴作用机理

农村人居环境整治与乡村振兴相互作用,相互促进。因地制宜进行农村人居环境整治,推进农村生产生活垃圾治理、农村厕所革命、农村污水治理,能有效提升村容村貌,改善农村人居环境。人居环境的改善也将吸引高素质人才建设农村,打造农村特色产业和地方品牌,进一步提升农村发展水平,解决乡村发展问题,为推进乡村全面振兴打牢基础、做强保障。

与此同时,各地有意识地实施乡村振兴战略,也产生了新的需求,创造了更加有利的工作条件,对农村人居环境整治产生了反作用力。人才、资金、技术等,均属于生产要素。在城市化进程中,这些生产要素大量涌入城市,推动了城市的快速发展。乡村振兴实施后,这些生产要素回流到农村,促进农村的发展。乡村振兴体现的是农民美好生活的目标,实践中“生态宜居、治理有效、乡风文明、产业兴旺、生活富裕”这“二十字方针”为农村人居环境整治提供了更高的标准,丰富了农村人居环境整治的内涵,农村人居环境整治项目的推进比以前更加有效。

(二) 乡村振兴视阈下农村人居环境整治现状

自实行农村人居环境整治以来,各地区和部门严格按照党中央和国务院的决策部署积极行动,极大改变了农村多年来的脏、乱、差问题。在政策支持下,

目前中国农村卫生厕所普及率大幅提升。在转化农业废弃物资源方面,对家禽家畜排泄物的利用率稳步提高。采取这些措施后,村庄的环境得到了有效改善。

然而,在我国农村环境治理取得成绩的同时也面临着挑战,当前学术界对农村人居环境整治的研究还处于快速发展阶段,呈现出以下特点:对于农村人居环境整治的重要性和本项研究的价值,在学术界已经形成了广泛的共识。但学者们尚未对农村人居环境整治法治化进行深入研究,本文试图在现有文献的基础上,分析农村人居环境整治法治化的困境和出路^[1]。

二、乡村振兴视阈下农村人居环境整治法治化的困境

(一) 农村人居环境整治的法律依据不足,体系不健全

长期以来,我国的环境保护法坚持“城市中心主义”,学界及实践的重点一直放在城市,农村的环境问题一直处于真空地带^[2]。

近年来,我国农业农村污染治理在法律法规、政策、规划等方面有所成效,但仍不能满足管理需要,需不断完善。虽2014年《环境保护法》涉及农村环境问题,其中仅有第33、49、50这三个条文规定了与农村有关的环境保护问题,条文均为规定各级人民政府的职责,较为笼统。2020年新修订《固体废物污染环境防治法》中第46条首次以成文法条的形式对农村人居环境作出规定,但其仍是从政府层面出发,规定较为笼统,无法对改善农村人居环境作出详尽指引。同时,新修订的《水污染防治法》虽在第52条至第58条中涉及农村人居环境整治相关的农业和农村水污染防治的法治问题,但这些法条仍均是从

国家及政府的宏观层面出发,缺乏对农村人居环境整治相关的方面进行可操作性规定,难以对农村人居环境整治提供具体指导。

且目前,我国关于农村人居环境整治的规定大多散见于一些政策中,如党的二十大报告中的相关要求中的推进“城乡人居环境整治”,又如《国家乡村振兴战略规划(2018-2022年)》中所提“持续改善农村人居环境”,2023年中央一号文件中的“扎实推进农村人居环境整治提升”,以及《农村人居环境整治三年行动方案》方案的印发等。这些政策性文件虽为农村人居环境整治指明了方向,但规划及理论指导偏多,实践指导内容较少,对地方政府如何做具体工作没有具象的指导,因此在操作层面的可行性不足。加之相关政策具有较强的时效性,缺乏法律所具有的明确性与稳定性,农村人居环境整治法治化道路难以走向正轨。

(二) 主体权责不明,乡村权力结构不规范

在中国目前的治理模式中,农村人居环境整治主体大致分为三级,自上而下分别为县一级政府、属地乡镇、村委会等基层自治组织。通过合理分工,县一级政府和乡镇政府可以实现对社会事务的明确管理,从而准确履行职责,使管理更加顺畅高效。但农村人居环境立法存在缺失,模糊了相关主体的权责。虽然从《环境保护法》第49、50条的规定来看,农村防治污染中承担主体责任的是各级人民政府,但其具体工作定位并不明确,存在权责边界模糊的问题。在实际操作中,易出现责任相互推诿的问题。加之,中国农村改革开放以来,随着基层群众治理的逐步推行,代表农村利益的主体呈现多元化,同时也出现了农村治理结构不均衡、权力重叠的现象。在行使权力的过程中,组织和人员的重叠会导致权力的不同重叠,导致不同乡村权力机构的定位不清、边界模糊。作为农村人居环境整治中重要一环的基层自治组织,不能忽视其在地区的影响和作用。但《中华人民共和国村民委员会组织法》并没有赋予其管理本地区农村人居环境的权力和责任。这样一来,国家的法律政策在农村就很难得到落实,农村的人居环境会进入恶性循环的轨道。

(三) 村民自治治理意识薄弱,乡土传统习惯与环境法治思想存在矛盾

在我国,长期存在着城乡二元结构。一般来说,农村居民的生活品质、接受教育的水准以及文化素养都不如城市居民。同样,他们对居住环境的重视程度

也不够,农村区域普遍存在的问题主要表现为观念陈旧、环保意识差、生活习惯差、文明程度不高等^[3]。

农村人居环境整治本质上是村民对自己家园的管理,村民理当作为自己家园管理的执行者。然而在实践中,提到农村人居环境,村民首先想到的是政府,抑或村委会,少有提及自身。在农村人居环境整治行动中,农村居民往往也是作为看客,并没有以主人翁的姿态参与其中。究其原因我国长期的政府主导体制在一定程度上抑制了村民自治治理意识的发展,政府主导的意识深入农村居民心中,一部分村民表示环境如何与自己无关,并未意识到自身也是其中的利益相关者,主体缺位现象较为严重。

乡土传统习惯与人居环境整治之环保思想存在矛盾。农村居民的传统生产生活习惯是将生产垃圾、废弃菜叶、秸秆等堆放在农田或者道路两侧,如果下雨,此类生产生活废弃物便会被冲到田地里,抑或乡间河流小溪中,对农村人居环境整治造成巨大阻碍。其次,农村留守的老年居民喜散养畜禽,畜禽养殖粪便不及时清理,散发出难闻的气味,严重影响农村人居环境的空气质量。留守的人大都是中老年农民,他们的环境保护意识薄弱,卫生习惯差,于住宅内外堆放杂物,生活污水生活垃圾中的菜叶、泔水等就近排入房屋周边的小水渠,最终污染农田、污染河流。此类农村居民从潜意识中认为此类生活行为并不会对农村人居环境整治产生不利后果。追求经济高速发展的大背景下,我国平均化肥和农药使用量远远高于世界平均使用量的,化肥和农药残留在农村田地中,随着土壤进入地表水进而对水资源造成污染,很少有人意识到环境污染是某种违法行为。这些都严重阻碍着农村人居环境整治的推进,使法治的落实达不到应有的程度。

三、推进农村人居环境整治法治化的出路

(一) 提高立法质量,构建农村化的环境治理法律体系

法律是治国之重器,良法是善治之前提。法律对于国家治理至关重要,拥有健全的法律体系是实施优质治理的基础。习近平总书记反复强调在生态文明法治建设方面,“必须依靠制度、依靠法治”^[4]。习近平生态文明法治理论要求以系统工程和全局观念的整体思维去把握生态文明建设,必须统筹兼顾、整体施策、多措并举,提高生态环境治理的水平。

针对我国目前立法层面存在的短板,需要以体系化思维推进环境法典编纂,对于现行法律按照“五

位一体”进行体系化评估,化解法律复杂化的难题。其次,应根据各地区的特点,因地制宜地制定农村人居环境的地方性法规,解决我国现行环境保护法律宏观性、功能性不强的问题^[5],推进农村人居环境整治的法治化,化解农村人居环境整治相关法律可行性不足之困局。最后,对于农村人居环境整治中的优秀经验与做法,进行科学性总结,重视并完善相应社会规范的体系与作用。以高质量的立法质量,探索构建农村化的环境治理法律体系,使得农村人居环境整治走上规范化的法治道路。

(二)明确参与主体的权责界限,建立强有力的农村基层组织

农村人居环境整治是一项多主体合作、协同治理的工程,要达到多主体同步共振的效果,关键是要强化主体责任。人民政府负有不断满足人民美好生活需要的时代政治使命,政府需要承担起改善农村人居环境、实现乡村振兴的责任。但在实践中,由于不同地方政府和政府机构的利益诉求和价值取向不同,考核和推进机制不同,一些地方政府和官员对农村人居环境整治的主体责任意识不强。因此,要强化政府的主体责任意识,除了中央政府不断提供先进的发展理念、发展政策以及相应的实施监督和评价机制外,地方政府应将农村人居环境治理建设作为实施乡村振兴战略的主要政策目标之一,将农村人居环境治理建设纳入政府绩效考核体系。只有将农村人居环境整治活动纳入政府和管理者的主要绩效指标,并给予相应的政策激励,才能确保政府在农村人居环境整治中的作用得到有效强化。

同时应建立强有力的农村基层组织,赋予他们管理本地区农村人居环境的权力和责任,落实农村基层组织实心管理,改进农村管理“有心管无力、有意管无知”的现状,将农民群众变成农村人居环境整治的主力军。其次,积极推进农村基层组织治理创新,让新乡贤参与到农村人居环境整治这类村庄事务管理中,创新农村人居环境整治模式,凝聚人心,积极促使国家法律政策在农村的落实,使农村人居环境实现良性循环。

(三)调动村民主体积极性,实现村民自我治理与自我管理

江必新提出:“法治思维是社会转型时期治国理政的应然向度”^[6]。积极培育农村居民的法治思维与自主治理意识,倡导农村居民积极地参与到治理环节中,以主人翁的姿态,主动融入农村人居环境整治,

充分发挥自主治理的实效,改善农村环境,振兴农村生态,增进农村人民福祉。农村居民是农村发展的关键群体,农村改善人居环境质量要取得长远成效,就必须重视农村居民的核心作用。

因此,农村人居环境整治工作要充分考虑农村居民的意愿,激发农村居民的内生动力。提高农村群众的思想认识,让他们在知情的情况下参与整治工作,及时提出诉求,更快地实现预期的整治目标。其次强化村民的环保意识,采用线下村委会宣传栏宣传加线上抖音微信等新媒体平台宣传相结合的方式,突出强调农村人居环境整治的重要性,不断增强农村居民的环保意识,纠正村民不良卫生习惯。同时,推广有趣有效的人居环境整治活动参与方式,使村民真正自主融入农村人居环境整治中,如村民说事制度、人居环境整治评议会都是加强村民参与农村人居环境整治自治的具体举措,使得农村居民不止于参与农村人居环境,而应出于习惯参与乡村美化活动。最后,在基层自治组织的带领下举办乡村红黑榜、最美村民等活动,充分调动村民的积极性。村民互相监督、互相提醒、共同进步,实现村民自我治理与自我管理。

参考文献:

- [1] 于法稳,侯效敏,郝信波.新时代农村人居环境整治的现状与对策[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2018,51(03):64-68+159.
- [2] 王树义,刘琳.论我国农村环境保护之法治保障——以立法保护为重点[J].环境保护,2015,43(21):43-47.
- [3] 刘晓春,陈兴发.乡村振兴语境下农村人居环境整治问题研究[J].陕西行政学院学报,2022,36(02):62-67.
- [4] 吕忠梅.习近平法治思想的生态文明法治理论之核心命题:人与自然生命共同体[J].中国高校社会科学,2022(04):4-15+157.
- [5] 何江.为什么环境法需要法典化——基于法律复杂化理论的证成[J].法制与社会发展,2019,25(05):54-72.
- [6] 江必新.法治思维——社会转型时期治国理政的应然向度[J].法学评论,2013,31(05):3-9.

作者简介:林懿琦(1997-),女,福建农林大学公共管理与法学院法律(法学)硕士。