

# 乡村振兴背景下农业生态环境法治保障研究

吴昊贤

(河海大学法学院, 南京 211100)

**摘要:**乡村振兴战略对我国乡村发展提出了更高的要求,而农业作为乡村发展的基石举足轻重,在生态环境问题日益受到关注的当下,以法治手段保障农业生态环境具有重要意义。但目前乡村农业生态环境法治进程中还存在法律体系不完善、执法体制存在缺陷、法治队伍力量薄弱、农民法治意识淡薄等问题。为保护农业生态环境,应着力健全农业生态环境法律体系、完善执法机制、加强队伍力量、优化法治环境,从而激发乡村在新时代的发展活力。

**关键词:**乡村振兴;农业生态环境;法治保障;法律意识

中图分类号:F322

文献标识码:A

文章编号:2096-5877(2025)06-0209-05

## Research on the Legal Guarantee of Agricultural Ecological Environment under the Background of Rural Revitalization

WU Haoxian

(School of Law, Hohai University, Nanjing 211100, China)

**Abstract:** Rural revitalization strategy has put forward higher requirements for rural development in China, and agriculture, as the cornerstone of rural development, plays an important role. At present, ecological environment issues are increasingly concerned, it is of great significance to safeguard the agricultural ecological environment by legal means. But at present, there are still some problems in the process of rural agricultural ecological environment rule of law, such as the legal system to be improved, the law enforcement system has defects, the legal team is weak, and the farmers' consciousness of rule of law is weak. In order to protect the agricultural ecological environment, it is also necessary to improve the legal system of the agricultural ecological environment, improve the law enforcement mechanism, strengthen the strength of the team, optimize the legal environment, and let the countryside radiate the vitality of the new era.

**Key words:** Rural revitalization; Agroecological environment; Legal protection; Legal consciousness

党的十九大报告首次提出实施乡村振兴战略,党的二十大报告进一步强调要全面推进乡村振兴,坚持农业农村优先发展。乡村发展受到国家高度重视,2021年《乡村振兴促进法》颁布,成为全面推进乡村振兴的总抓手。随着乡村农业经济的发展以及环境理念的更新,农业生态环境问题逐渐受到关注。在全力建设法治国家的背景下,如何实现农业生态环境的法治保障已成为亟待解决的问题。

### 1 以法治保障农业生态环境的重要意义

#### 1.1 有利于保护农民生态环境权益

农民是我国社会中生态环境权利意识和维权能力相对薄弱的群体<sup>[1]</sup>。乡村振兴战略对农业生态环境提出了更高要求,也为农业生态环境的良好发展提供了重要契机。农民在此过程中扮演着参与者的角色,在农业生产和生活中享有与生态环境相关的各项权益,包括环境健康权、知情权、参与权、救济权等。但基于其在社会中的弱势地位,只有通过具有强制力的法律约束污染行为,才能建立良好的农业生态环境,保障农民拥有宜居的生活环境。同时,通过设立有效的法律救济途径,能够有效避免农民在生态环境权益受到侵害时求助无门的情况。通过法治对农业生态环境

收稿日期:2025-04-10

基金项目:中央高校基本科研业务费项目(B230207007)

作者简介:吴昊贤(2001-),女,在读硕士,从事行政法、环境行政法、农村法治研究。

进行保障,有利于切实保护农民环境权,实现社会和谐善治。

### 1.2 有利于促进农业可持续发展

农业生产过程中化肥、农药使用不合理、畜禽粪污处理不当、农膜残留污染等问题日益凸显<sup>[2]</sup>,单纯依靠末端治理难以奏效。我国农业现代化要遵循人与自然和谐共生的价值理念,改变人类中心主义思想,推进农业可持续发展进程。通过法治保障农业生态安全,实现农业领域内人与自然的和谐共生是法律在传统农业文明向新型生态文明进行系统转型和创新发展的本质要求<sup>[3]</sup>。农业生态环境法治是推动农业可持续发展的关键保障,通过法律制度的约束、引导和激励,能够系统性地解决农业生态环境问题,促进资源高效利用、生态平衡和产业转型,从而实现农业的长期健康发展。

### 1.3 有利于推进乡村振兴战略进程

党的二十大对全面推进乡村振兴作出重要部署,其中生态振兴是乡村振兴的内在要求。农业生态环境法治是推动乡村生态振兴的核心保障和制度引擎,通过法律的形式为乡村振兴战略的实施竖起风向标,助力解决“三农”问题。遵循绿水青山就是金山银山的发展理念,依法治理农业生态环境可为绿色农业、循环农业、有机农业等生态友好型农业产业发展提供规范和保障,推动农业产业结构优化升级,促进产业兴旺。同时,农业生态环境法治的实施有助于在农村培育生态文化,增强农民环保意识和法治观念。

## 2 农业生态环境法治保障的现实困境

### 2.1 农业生态环境法律体系有待完善

我国环境法治建设从无到有,自20世纪70年代至今取得了显著的成就,在农业生态环境领域也逐渐受到重视,但在立法层面还存在一些问题。首先,相较于民法、刑法体系存在统一的部门法典即《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国刑法》,我国的环境法体系在立法上具有特殊性,尚未形成综合性的环境保护法典。当前,我国生态环境领域共计形成30多部法律,关于农业生态环境保护的立法分散于各类资源保护和污染防治法之中,如《环境保护法》中“禁止将不符合农用标准和环境保护标准的固体废物、废水施入农田”,《土壤污染防治法》中“加强农用地农药、化肥使用指导和使用总量控制,加强农用地薄膜使用控制”,《水污染防治法》中“禁止向农田

灌溉渠道排放工业废水或者医疗污水”等。这种分散立法模式难以系统、有针对性地治理和保护农业生态环境,既不符合农业生态的整体性特征,也增加了执法与司法的工作难度。其次,我国针对农业生态环境保护的立法在数量和质量上都弱于城市,严重影响了对农业生态的依法治理。在城市中心主义环境立法影响尚存的情况下,我国环境法治建设会优先考虑城市和工业环境保护的立法需要,然后再考虑农村和农业生态环境保护的立法需求<sup>[4]</sup>。环境立法的重点规制在城市领域,比如在《固体废物污染环境防治法》中,“城市”和“工业”共计出现48次,“农业”和“农村”仅出现1次;《水污染防治法》中规定城镇污水应集中处理并做出资金、技术、管理等方面的安排,而农村仅对污水处理建设提出倡导性支持。此外,我国部分省份进行了专门的农业生态环境保护立法,如《云南省农业环境保护条例》,但这些地方法律规范存在一些共性问题,难以切实满足我国农业生态环境保护的实际需要。一是法律层级和法律效力不高,适用具有地域性,有些规定还与地方生态习俗冲突,容易引起地方群众的排斥心理。二是立法过于原则,缺乏应有的规范性和可操作性。原则式的立法是对环保精神的肯定,但农业生态环境保护不仅是对环保理念的执行,更重要的是切实可行的方案。三是立法忽视了对农业生态环境中农民主体的生态利益保障及生态补偿问题<sup>[5]</sup>。

### 2.2 农业生态环境执法体制存在缺陷

农业生态环境污染日趋严重,原因之一就是缺乏法治化的农业生态环境行政执法体制。农业生态环境的执法主体众多,在面对复杂的监管对象和监管内容时,多主体齐抓共管固然能发挥各自的特长和优势,但同时也为部门间的职责分工和协调治理带来了严峻的挑战。实践中各部门权责不清以致执法效率低下,进而造成农业生态环境污染加剧的案件不胜枚举,比如某地村民举报养猪场粪污直排河道,导致水体发臭以及农田污染。该案涉及多方职责,包括生态环境局污染防治监管、农业农村局畜牧业发展及粪污资源化利用、水利局河道管理、自然资源局土地使用合规性,各部门反复推诿,问题拖延半年之久,最终才在地方政府的协调下得以处理,但污染已经扩散。各部门看似各有所责,但缺乏统筹机制,以致监管真空,对农业生态环境造成破坏。为避免此类事件,党的十九大对深化机构和行政体制改

革作出重要部署,《深化党和国家机构改革方案》中阐明要整合各项环境保护职责和有关农业管理职责分别组建生态环境部和农业农村部,组建生态环境保护综合执法队伍和农业综合执法队伍。该项举措有助于建立职责明确、边界清晰的执法体制,但部分地区片面追求跨领域跨部门的综合执法模式,与中央要求组建综合执法队伍的精神不符;也有些地区虽然组建综合执法队伍,在内部信息沟通、配合协作方面仍存在问题。此外,农业生态环境执法过分强调政府的权力,鲜有规定政府不作为或滥用职权的责任,许多地方立法更多地确立和保护的是维护政府权威及各部门利益。给予政府的权力过大,农业生态环境执法的随意性就会扩大,实践中往往会出现强制性手段滥用、自由裁量权失控的情况,影响执法公正和政府公信力。

### 2.3 农业生态环境法治队伍力量薄弱

习近平总书记曾就法治工作发表讲话,强调要加强法治工作队伍建设和法治人才培养。优秀的法律人才是法治的重要保障,目前农业生态环境法治队伍难以完全担当维护农业生态环境的重任。首先,农业生态环境执法人员数量不足。从中央到地方的执法人员分布呈现为“倒金字塔”型结构,与生态环境保护执法的现实需求恰好相反<sup>[6]</sup>。农业生态环境涉及面广,需要大量执法人员进行监管,但实践中相关执法队伍人数有限,缺编问题突出,难以全面覆盖广袤的农村地区。其次,农业生态环境执法人员素质参差不齐。具体体现在法律意识和专业能力。一方面,大部分农村地区的执法人员出身乡村,法律观念不足,易受当地风土人情影响,在执法过程中松弛随意。另一方面,农业生态环境执法要求复合型人才,对执法人员的专业性提出了挑战。在我国农村,专业人才有很大的需求空间<sup>[7]</sup>。现有执法队伍人员大多数专业背景单一,缺乏系统的专业培训,在处理复杂的生态环境问题时缺乏专业知识和技能。另外,农业生态环境法治队伍易出现人才流失。基层岗位吸引力不足,薪资待遇低、晋升通道窄,导致人才流向城市或非农领域。

### 2.4 农民对农业生态环境法治意识淡薄

法治兴则国家兴,农业的发展离不开法治,农业生态环境的维护、农民合法权益的保护离不开农民。随着全面脱贫的实现,农村居民的物质生活得到实质性的改善,但有些落后的思想观念与生活习惯还未扭转<sup>[8]</sup>。部分农民难以认识到自身

行为对生态环境可能造成的危害,比如农药使用不当污染土壤和水资源;甚至为了个人利益无视法律,蓄意损害生态环境;村干部也可能为了短期的经济利益对村内企业违法排污视而不见。在受教育程度普遍较低的农村,农民法治意识不强,对法律的了解也十分有限,难以顺利形成法治环境。一方面,农民在维护农业生态环境方面积极性、主动性较低,环保意识淡薄,很少行使农业生态环境知情权和监督权,常常保持事不关己漠不关心的态度。另一方面,受传统习俗影响,农民“无讼”“厌讼”“息讼”观念深刻,在生态权益受到侵害时往往首先考虑村规民约,不愿因生态环境问题支出额外的时间和金钱成本提起诉讼,甚至可能面临败诉风险。总体而言,农民参与法治建设的积极性不高,缺乏法治思维,在发生纠纷时往往采用私力救济的方式,以致农业生态司法难以支撑农业生态安全。

## 3 农业生态环境法治保障的完善路径

### 3.1 完善农业生态环境法律体系

加强农业生态环境保护的法治建设,首要任务是完善农业生态环境法律体系。首先,在环境法典编纂的背景下为有效解决我国农业生态环境问题,应当将农业生态环境保护作为重要内容写入环境法典。农业生态环境具有整体性和系统性,当前散布于各个资源保护和污染防治法中的有关条文,难以满足我国农业生态环境法治建设的需求,其中许多原则性、倡导性条文缺乏刚性,以致地方农业生态环境保护法规规章五花八门,缺乏统一性。环境法典应当整合与农业生态环境相关的法律,在专门章节对农业生态环境的保护原则、保护范围、保护措施等作出全面系统的规定。这既是适应农业生态客观规律的表现,也是农业生态环境法治的发展趋势。环境法典还应当对农业生态环境相关的法律进行完善,引进一些新的法律制度,发展生态农业<sup>[9]</sup>。其次,要增强对农村农业生态环境的重视程度,提高农业生态环境的立法数量和质量。目前我国正经历城乡一体化的深刻变革,要摒弃以城市为中心的发展理念,对城市和农村农业生态环境问题一视同仁。一方面,建议开展立法需求调研,全面了解农业生态环境领域新出现的问题,如新型农业废弃物处理、农业生态旅游导致的环境问题等,有针对性地制定法律法规。另一方面,要坚持科学立法,准确把握农业生态环境的内在规律和特点,

比如农药使用相关方面依据农业面源污染监测数据合理设定使用标准和限制。此外,地方生态环境法规和规章要对农业生态环境保护进行细化规定。一要紧跟正在编纂的环境法典的脚步,保持立法的前瞻性。二要为确保地方规定得以有效实施,地方立法还应提高内容的规范性和可操作性,避免空洞立法。要扎实推进精细化立法,在农业生态环境各项立法中,尽量明确、具体、细化治理举措规定,切实增强法规的针对性、有效性。在法规出台前,注重立法论证和立法前评估,对法规的可行性进行评价分析,提出完善意见;法规通过后,加强立法后评估,结合执法检查等工作,进一步检验法规的制度设计是否合理可行,对实践中操作性不强的规定适时修改完善。

### 3.2 健全农业生态环境执法体制

为适应农业生态系统的整体性特点,应当深化综合执法体制改革,组建综合性的农业生态环境执法队伍,加强队伍内部信息沟通和配合协作,避免出现权责不明、你推我诿的情况。在资源投入层面,应当加大资金投入,升级执法装备,确保执法工作顺利开展。缺乏足够的运行经费保障,农业执法就难以达到预期效果<sup>[10]</sup>。资金是执法的物质基础,政府应在财政预算中专门设立并增加农业生态环境治理专项资金,同时要拓宽资金来源渠道,通过政策引导吸引社会资本参与农业生态环境治理项目。在综合执法队伍建设层面,应当从相关部门选拔熟悉农业、生态环境、法律等专业知识的人员,同时优先选拔有生态环境执法经验的人员。在执法职责层面,要制定详细的执法事项清单,明确综合性农业生态环境执法队伍在农业生态环境保护、农业污染防治等方面的具体职责和执法边界。比如对农药、化肥等不合理使用导致环境污染的执法监管,对农田生态系统保护、农业废弃物处理的执法检查。在监督执法层面,要求执法人员严格遵循执法程序,建立监督考核机制,规范执法机构自由裁量权的使用,避免执法人员随意裁量,影响处罚的公平公正性。对于涉嫌环境犯罪的行为,应当及时移送司法机关,不能以罚代刑,助长不正之风。

### 3.3 加强农业生态环境队伍力量

“一分部署,九分落实”,高素质的执法者是取得良好工作成效的必备条件,农业生态环境保护工作的顺利开展需要一支人才充足、专业素养过硬的执法队伍。实践中农业生态环境执法队伍中执法人员数量不足、素质参差不齐、人才易流失,

农业生态环境执法效果受到严重影响。首先,应当增加编制,满足农业生态环境执法工作的实际需求。要积极通过招聘、借调等途径,为农业综合行政执法队伍提供人才支撑<sup>[11]</sup>。可以通过公开考核、择优录用的方式提高法律、农业专业人员所占的比例,打造一支懂农业、精技术、善管理的“三农”工作队伍。其次,应当开展法治教育,提高执法人员的法治观念,保证其思想和法律层面的精神富足。农业生态环境执法人员只有充分了解法治,才会在执法时贯彻法律宗旨,保障执法的公平正义。要加强示范引领,积极开展示范单位和示范窗口评选,筛选和公布农业执法指导性案例<sup>[10]</sup>。另外,要提高执法人员的工作待遇,避免人才流失。适当提高基本工资标准,设立执法岗位津贴,改善工作条件。建立健全人才激励机制,拓宽晋升通道,让执法人员有明确的发展渠道和上升空间。

### 3.4 优化农业生态环境法治环境

增强农民法治意识是农业生态环境法治的重要基础。优化农业生态环境法治环境,离不开每一个人的努力。首先,发挥乡贤的法治引领作用。培育富有地方特色和时代精神的新乡贤文化,通过乡贤的榜样作用潜移默化地影响农民的法律观念。其次,加大法治文化宣传力度。一方面,通过传统方式如发放法律手册、举办讲座普及农业生态环境的法律知识,另一方面,将法律知识融入地方戏曲、短视频、广播节目等农民喜闻乐见的方式进行广泛传播。另外,要建立有效的法律服务和援助机制。打破农民对打官司的困惑和担心,为农民维权提供帮助和便利,增强他们对法律的信任感。最后,鼓励农民参与农业生态环境监督,提供有效的投诉举报渠道,鼓励参与农业生态环境法治建设。

## 4 结 语

在乡村振兴的时代背景下,以法治保障农业生态环境既有利于农业的可持续发展,还有利于保护农民生态环境权益,是乡村振兴的必由之路。面对农业生态环境保护的种种挑战,应从法律体系、执法体制、执法队伍、法治意识多方面进行回应,以法治手段推进农业高质量、可持续发展,为乡村振兴添砖加瓦。

### 参考文献:

[1] 李攀萍. 社会转型中农民环境权益的保护:以广东农村为

- 例[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2007(4): 71-76.
- LI Z P. The protection of peasant's environmental benefits in the social transformation: a case study of Guangdong Province[J]. Journal of Sun Yat-sen University(Social Science Edition), 2007(4): 71-76. (in Chinese)
- [ 2 ] 覃春丽, 陈承娟. 对加强基层农业环境保护工作的思考[J]. 河北农机, 2025(1): 82-84.
- QIN C L, CHEN C J. Thoughts on strengthening environmental protection work in grassroots agriculture[J]. Hebei Agricultural Machinery, 2025(1): 82-84. (in Chinese)
- [ 3 ] 张璐. 促进人与自然和谐共生的中国式法律协同观[J]. 法学研究, 2023, 45(3): 19-35.
- ZHANG L. Chinese-style legal coordination to promote harmony between humanity and nature[J]. Chinese Journal of Law, 2023, 45(3): 19-35. (in Chinese)
- [ 4 ] 李奇伟. 城市中心主义环境立法倾向及其矫正[J]. 求索, 2018(6): 123-130.
- LI Q W. Urban centrist environmental legislative tendency and its correction[J]. Seeker, 2018(6): 123-130. (in Chinese)
- [ 5 ] 彭小霞. 论集体经营性建设用地市场化流转中农民的生态权及其法律保障[J]. 安徽师范大学学报(人文社会科学版), 2023, 51(3): 126-135.
- PENG X X. On farmers ecological right and its legal protection in the marketization circulation of collective productive construction land[J]. Journal of Anhui Normal University (Hum. & Soc. Sci.), 2023, 51(3): 126-135. (in Chinese)
- [ 6 ] 曾睿. 农业生态安全法治保障的现实困境与机制完善[J]. 内蒙古农业大学学报(哲学社会科学版), 2025, 27(1): 82-86.
- ZENG R. Dilemmas and mechanisms of improving the legal protection of agricultural ecological security[J]. Journal of Inner Mongolia Agricultural University(Philosophy and Social Science Edition), 2025, 27(1): 82-86. (in Chinese)
- [ 7 ] 孙明扬. 基层农技服务供给模式的变迁与小农的技术获取困境[J]. 农业经济问题, 2021(3): 40-52.
- SUN M Y. Changes in the supply mode of basic agricultural technology services and the dilemma of farmers' technology acquisition[J]. Issues in Agricultural Economy, 2021(3): 40-52. (in Chinese)
- [ 8 ] 谢修萍. 乡村振兴视角下农村生态环境法治建设思考[J]. 现代商贸工业, 2022(15): 22-24.
- XIE X P. Thoughts on the legal construction of rural ecological environment from the perspective of rural revitalization[J]. Modern Business Trade Industry, 2022(15): 22-24. (in Chinese)
- [ 9 ] 宋金华, 谢一鸣. 我国农业生态环境保护的法治研究[J]. 安徽农业科学, 2010, 38(4): 65-67.
- SONG J H, XIE Y M. Legal safeguard of agro-ecological environment in China, 2010, 38(4): 65-67. (in Chinese)
- [ 10 ] 刘金科. 乡村振兴战略下农业综合行政执法的困境与对策[J]. 东北农业科学, 2024, 49(2): 108-112.
- LIU J K. The dilemmas and countermeasures of agricultural comprehensive administrative law enforcement under the rural revitalization strategy[J]. Journal of Northeast Agricultural Sciences, 2024, 49(2): 108-112. (in Chinese)
- [ 11 ] 王昌森, 董文静. 乡村振兴战略下农业可持续发展政策的完善路径研究—以山东省为例[J]. 东北农业科学, 2018, 43(4): 48-52.
- WANG C S, DONG W J. Studies on the path to improve agricultural sustainable development under the strategy of rural revitalization[J]. Journal of Northeast Agricultural Sciences, 2018, 43(4): 48-52. (in Chinese)

(责任编辑: 范杰英)