

## 贵州传统村落环境保护行政公益诉讼研究

阳富林

贵州财经大学法学院 贵州贵阳

**【摘要】**传统村落作为农耕文明的载体，承载着丰富的历史文化和人文景观，贵州省传统村落的数量位居前茅，传统村落中的历史建筑、人文景观、自然生态环境等环境要素作为传统村落的一部分需要各方主体保护。而行政公益诉讼作为一种保护手段，切实发挥人民检察院督促作用。贵州近年来在传统村落的保护方面拥有众多“第一”，办理了全国首例传统村落保护行政公益诉讼案、发出首份传统村落司法保护令等工作，在强化传统村落环境保护方面取得初步成效。但由于传统村落专项保护工作开展时间较短、专业性要求较强，传统行政管理保护模式不能满足传统村落环境保护的需要，在现实运行中面临诸多掣肘。本文拟通过分析贵州省传统村落法律保护现有模式，以公益诉讼为切入点，分析其背后反映的问题，并提出相应的行政管理和司法保护联动实践优化措施以期在新的时代背景和要求下对传统村落环境的保护贡献更加完善健全的法律服务体系与保障体系。

**【关键词】**行政管理职责；传统村落保护；行政公益诉讼

**【收稿日期】**2024年11月13日

**【出刊日期】**2024年12月20日

**【DOI】**10.12208/j.ssr.20240061

### Study on administrative public interest litigation of environmental protection in traditional villages in Guizhou

Fulin Yang

School of Law, Guizhou University of Finance and Economics, Guiyang, Guizhou

**【Abstract】** As the carrier of agricultural civilization, traditional villages carry rich historical, cultural and cultural landscapes. Guizhou Province ranks the top in the number of traditional villages. As part of traditional villages, historical buildings, cultural landscapes, natural ecological environment and other environmental elements in traditional villages need to be protected by all parties. As a means of protection, administrative public interest litigation can effectively exert the supervision role of the people's Procuratorate. In recent years, Guizhou has achieved many "firsts" in the protection of traditional villages, handled the first administrative public interest lawsuit on the protection of traditional villages in China, issued the first judicial protection order for traditional villages, and made initial achievements in strengthening the environmental protection of traditional villages. However, due to the short time for the special protection work of traditional villages and strong professional requirements, the traditional administrative protection mode cannot meet the needs of environmental protection of traditional villages, and it faces many constraints in practical operation. This paper intends to analyze the existing legal protection mode of traditional villages in Guizhou province, take public interest litigation as the starting point, analyze the problems reflected behind it, and propose corresponding optimization measures for the linkage practice of administrative management and judicial protection, so as to improve the legal service system and guarantee system for the contribution of traditional village environment protection under the new era background and requirements.

**【Keywords】** Administrative responsibility; Traditional village protection; Administrative public interest litigation

## 1 贵州传统村落环境保护现状

习近平总书记指出：“农村是我国传统文明的发祥地，乡土文化的根基不容斩断，农村不能变得荒芜，不能只有留守人员，不能仅仅存在于人们的记忆里。这充分表明传统村落环境保护行政公益诉讼制度对于加大关系群众切身利益的重点领域行政执法力度、推进法治政府建设具有重大意义<sup>[1]</sup>。传统村落不仅是有物质形态的文化遗产，还是农耕文化中不可再生的人文遗迹，有着很高的历史、文化、社会以及科学艺术价值。目前，贵州省共有 757 个村被列为中国传统村落。传统村落所在地乡镇人民政府是开展保护工作的第一责任人，应当依法履行维护传统风貌、合理利用传统村落资源、改善人居环境等职责。在“政府主导、村民主体、社会参与，保护优先、兼顾发展，科学规划、严格管理，活态传承、合理利用”的原则指导下，自 2012 年由乡镇人民政府主导的传统村落保护工作便在全国各地积极开展。

## 2 贵州传统村落环境保护存在的问题

### 2.1 传统村落的保护与发展不平衡

环境民事公益诉讼容易遭受环境公共利益问题的科技性带来的挑战<sup>[2]</sup>。传统村落的环境要素总括来说就是村落形状、街巷格局、村落肌理、自然植被、塔桥亭阁、石阶铺地等公共空间，历史建造用于生产、消防、防盗、防御的特殊设施。近年来，传统村落生态环境资源各要素的损害日益加剧。因生活污水排放、畜禽粪污污染、占田盖房、滥砍滥伐等被毁损破坏的农田、河溪、林木等生态环境、自然资源的自然环境要素和诸如住房违法改造、新建与整体格局不符的安全生产、破坏文物和文化遗产等人文环境要素的居多，尤其是传统村落中的人文环境要素遭到破坏迅速甚至走向消亡。究其原因就是在现代社会，传统村落保护与村民改善生活条件的需求之间存在现实冲突和矛盾，主要表现在以下两个方面：一是保护与发展的冲突。二是保护与村民权益的冲突。

### 2.2 各保护权利主体间缺乏保护合力

环境司法案件涉及较多的行政部门，检察权与行政权在行政公益诉讼诉前协商中的互动路径有应然的内蕴与规范逻辑<sup>[3]</sup>。然而，现实中各保护权利主体间日常联系频次低，容易出现权责不清或交叉，难以形成保护合力。主要表现在以下三个方面：

其一，与党委、人大、规划主管部门、文物、环境管理部门等相关职能部门的沟通协调频次低，第一责任人界定模糊，难以形成检察建议、司法建议工作顺利开展的合力。其二，与被建议单位的沟通协调存在困难，我国传统村落管理的直接主体一般为当地政府，司法实践中，被建议单位往往达不到对检察建议工作理解和支持并进行配合的程度，再加上行政执法部门与司法机关对于证据标准、事实认定、鉴定评估、案件定性等认识不一，有的行政执法部门执法不规范，程序意识不强，有的消极敷衍、推卸责任，诉前检察建议发出后普遍出现破坏程度不减反增的状况，这也是实践中被告行政机关败诉率高的症结所在。其三，与公安等相关职能部门的协调配合差，比如在涉传统村落刑事附带民事公益诉讼案件中，森林公安在证据收集侧重点、调查程序、移送线索方面职能独立，易导致沟通摩擦、证据固定滞后等情况，给实际工作带来麻烦。

### 2.3 基层政府的行政管理职能与严格环境保护之间存在差距

传统村落属于环境保护法第二条中列明的“环境”范畴，加强传统村落保护，是检察机关等机关进行行政公益诉讼的法定职能范围<sup>[4]</sup>。我国民事诉讼管辖权设置时特别重视保障当事人起诉的便捷性。而行政诉讼管辖权设置时则更关注审判机关对被告行政机关的影响范围问题<sup>[5]</sup>。在我国，常见的是传统村落所在地的乡镇基层政府为传统村落的第一管理责任人，而且当地居民对政府等行政部门较为信任，因此政府的相关职能发挥不够也是传统村落遭受破坏的一个重要原因。面对丰富的传统村落集群，相关行政部门保护职能发挥不充分主要体现在以下两个方面：其一：政府未依法落实传统村落保护发展规划。在保护传统村落的过程中，制定并实施相关规划至关重要。然而，在实际操作中由于存在资金、技术、人员等方面的不足，导致规划的执行效果大打折扣，甚至部分地方政府未能充分认识到传统村落保护的重要性，对传统村落对建设规划完全没有展开，导致当地居民在传统村落的建设发展过程中缺乏明确的目标和方向，难以进行有针对性的保护。其二，政府未依法落实传统村落的控制性保护措施。没有按照《关于做好中国传统村落保护项目实施工作的意见》等相关地方性法规、规章、其他

规范性文件把控当地居民的各类建设，导致部分传统村落受到严重破坏，例如本案例中的当地居民修建的水泥砖混结构或砖木结构的房屋取代木质瓦房的情况，进而导致传统村落的自然风貌和历史文化价值受到严重损害。

### 3 贵州传统村落环境保护的实践优化

#### 3.1 完善村规民约，增强村民保护传统村落的自觉性

关于行政公益诉讼中各机关的职能定位问题所存在的争议和分歧，并未随着《行政诉讼法》的修改而终结，仍需结合中国实际进一步探讨和阐释<sup>[6]</sup>。针对传统村落的实际情况，制定具体、可操作的村规民约。在制定村规民约的过程中，广泛征求村民的意见和建议，尊重他们的意愿和利益。通过村民大会、座谈会等形式，让村民参与到村规民约的制定和修改中来，增强他们的归属感和责任感。通过对传统村落的保护范围、保护对象、保护措施等内容进行阐述解释，使得村民对传统村落的保护更加熟悉，为今后当地村民的行为活动提供明确的指导。同时村规民约也要涉及村民日常生活行为规范，使用的语言应通俗易懂，便于村民理解和遵守。村规民约的制定要加强与传统村落保护相关政策的衔接，确保村规民约的内容与国家、地方的相关政策保持一致，共同推动传统村落的保护和发展。

#### 3.2 推动地方立法完善，明确各相关部门保护传统村落的职责

政府应依法履行保护职责。环境资源的保护是政府的首要职责，各级政府从上层建筑层面，依照法律法规的要求制定好环境保护的具体政策和措施，传统村落保护工作涉及多个政府部门，如文化、旅游、规划、环保等，要针对政府各部门的相关职能，明确不同部门的职责，将预防性治理理念贯彻到工作中，及时发现环境问题的隐患，防止环境问题的扩大。

环境司法权的配置不仅涉及司法体制的改革和司法制度的完善，还涉及环境法院(庭)的建设和发展<sup>[7]</sup>。法院、检察院作为司法机关，要充分发挥其司法能动性。在公益诉讼中，检察院的检察建议的说理性和论证性的强弱是极为特别重要的，这是司法权威的重要表现形式。检察建议的制发很容易，但落实和见到实效并形成长效机制则是一个艰巨的过程，

关于提升检察建议效果的侧重点应当是更加关注它的内在说理性，如果没有说理的建议，那么它与建在空中的楼阁无异，也就失去了立足的根基，当然也就难以被被建议单位所接受和认可。本案中黔东南州榕江县人民检察院督促保护传统村落行政公益诉讼案<sup>[8]</sup>作为全国首份传统村落环境行政公益诉讼案件，在诉前检察建议的释法说理方面提供了优秀经验。该份案例通过前期的走访调研的专业性积累，制作了说理充分和论证严谨的检察建议督促行政机关依法履职并得到了文物修复中标公司的采纳和榕江县委、县政府的高度重视，极大提升了检察建议的执行力，促进保护资金落地，真正挽救了传统村落古建筑、古文物。法院要牢牢守好司法是环境保护最后一道防线，切实维护环境公共利益，提升环境司法审判程序的专门化，建设高素质专业化环境审判队伍<sup>[9]</sup>。

#### 3.3 发挥环境司法的职能，多部门联合保护传统村落

环境公益诉讼应是一种以环境行政公益诉讼为主线，以国家为主导、社会公众共同参与的具有国家治理功效的机制<sup>[10]</sup>。为此，应当发挥环境司法的职能，多部门联合保护传统村落。在本案中，榕江县人民检察院在案件的办理过程中发挥了重要作用。在前期对传统村落的走访调查中，人民检察院发现栽麻镇人民政府在传统村落的保护、村落违章建筑监管方面存在不足，及时督促其加大监管力度，这充分体现了人民检察院在维护社会公平正义、保障公共利益方面的职责和作用，持续深入推进办案效果，为政策转化与地方立法的完善提供依据。在本案结束后的2019年9月，黔东南州检察院针对传统村落保护专项行动向州人大常委会作了专题报告，并给出了完善立法的意见和建议。

法院作为司法审判的机关，是传统村落环境司法保护的最后一道力量。贵州省施行环境资源司法集中管辖和审判“三审合一”，2022年贵州省高级人民法院出台了《关于为传统村落提供司法保护的意見》，该指导性意见的出台为新时代传统村落保护提供了更有力的司法服务和保障。地方立法和指导性意见的出台让案件办理有法可依，案件办理又推动地方立法完善，二者相辅相成。面对行政机关不严格依法履行其相关职责、职能，导致传统村落的保护受

到破坏的境况，理应把公益诉讼与贯彻地方立法加以融合，针对突出问题实施公益诉讼监督，从而更有效的推动传统村落保护工作相关问题的处理。

### 参考文献

- [1] 吕忠梅,黄凯.探索“行政不作为”公益诉讼新规则——“睢宁油泥案”评析[J].中国法律评论,2020,(05):123-130.
- [2] 王明远.论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析[J].中国法学,2016,(01):49-68.
- [3] 秦天宝,杨茹凯.系统论视角下检察权与行政权良性互动的实现——以行政公益诉讼诉前程序为场域[J].学术研究,2023,(06):60-67+177.
- [4] 胡卫列,方剑明,丁舒.最高人民法院第二十九批指导性案例解读[J].人民检察,2021,(19):25-30.
- [5] 刘艺.行政公益诉讼管辖机制的实践探索与理论反思[J].国家检察官学院学报,2021,29(04):65-84.
- [6] 高志宏.行政公益诉讼中检察机关的角色定位与职能重构[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2023,60(05):85-93+158.
- [7] 杨武松,尹训洋.国家生态文明试验区环境司法专门化的贵州样态与优化研究[J].贵州社会科学,2022,(12):89-97.
- [8] 贵州省黎平县人民法院(2019)黔2631行初7号行政判决书.
- [9] 郑晓花.生态环境保护视域下行政管理体制改革理论与实践——评《生态系统方式下的我国环境管理体制研究》[J].科技管理研究,2023,43(17):247.
- [10] 薛艳华.国家治理视域下环境行政公益诉讼的社会化拓展[J].苏州大学学报(法学版),2023,10(04):70-80.

**版权声明:** ©2024 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



**OPEN ACCESS**