

# Research on Legal Issues of Green Development of Urban and Rural Construction under the Background of “Double Carbon”

Wen Xu

Gansu University of Political Science and Law, Lanzhou, Gansu, 730070, China

## Abstract

In the report of the 20th National Congress of the Communist Party of China, it was proposed to actively and steadily promote carbon peak and carbon neutrality, and to focus on achieving the “double carbon” goal, which is a requirement for implementing the new development concept, constructing a new development pattern, and achieving high-quality development in China. The basic project of building a beautiful China to achieve the “double carbon” goal is not only a driving factor for high-quality development, but also a top priority for achieving green development in urban and rural construction. China’s urban and rural construction and development is a key task of the society in the new era, but there are many legal difficulties in the process of urban and rural construction, such as imperfect laws and regulations, loopholes in comprehensive supervision and insufficient unified punishment standards. Therefore, it is necessary to put forward effective measures to solve the above difficulties.

## Keywords

“double carbon” goal; urban and rural construction; green and low-carbon

## “双碳”背景下的城乡建设绿色发展法律问题研究

许雯

甘肃政法大学, 中国·甘肃 兰州 730070

## 摘要

党的二十大报告中提出“积极稳妥推进碳达峰碳中和”，着力实现“双碳”目标是贯彻新发展理念、构建新发展格局和实现中国高质量发展的要求。实现“双碳”目标是建设美丽中国的基础工程，亦是高质量发展的驱动要素，更是城乡建设实现绿色发展的重中之重。中国的城乡建设发展是新时代社会的一项关键性任务，但是目前城乡建设过程中存在着法律法规不完善、综合监管存在漏洞和惩罚标准不够统一等诸多法律困境。因此，针对上述困境有必要提出行之有效的解决措施。

## 关键词

“双碳”目标；城乡建设；绿色低碳

### 1 双碳背景之下对城乡建设绿色发展的新要求

在实现“碳达峰、碳中和”的背景之下，逐步把绿色、低碳和环保的生态理念融入城乡建设的方方面面，是当前城乡建设工作进程中的重中之重。着眼于城乡建设的各个步骤，从初步规划、设计方案、开展建设、平稳运营到日常的管理维护等各个环节深入贯彻绿色发展、环保先行的理念，激发多方主体保护生态环境的积极性和主动性，推动城乡建设的可持续发展，打造生态宜居、产业兴旺、人民富裕、山清水秀的美丽城市和乡村。与此同时，奋力推进中国经济的高质量发展<sup>[1]</sup>。双碳目标的提出对城乡建设的发展提出了新要求，是一项综合性的生态工程，需要政府部门制定相关的

执行和补贴政策，激发社会多方主体参与绿色发展的热情，在原有的基础之上推动城乡绿色建设的升级和改进，以期实现生态环保、绿色低碳和可持续发展的重要目标<sup>[2]</sup>。

#### 1.1 碳达峰碳中和目标的实现是城乡发展的历史使命

随着双碳目标的持续推进，低碳化生产是城乡建设绿色现代化发展的核心。2020年中国政府在联合国大会上提出了2030年和2060年的目标，2021年国务院政府工作报告中将“碳达峰和碳中和”列入了社会发展的重要方向，将“双碳”目标正式纳入了生态文明规划建设中，这可谓是具有里程碑意义的重要事件，意味着我国经济社会转型升级取得显著成果。在城市化的进程中，城市人口数量的逐步上升，城市的占地面积和规模的不断扩大，高楼大厦的数量越来越多。随着家用交通工具的普及，燃油需求量加大，进一步导致了交通流量的增加，从而提高了城市的碳排放量。与此同

【作者简介】许雯（2000-），女，中国甘肃武威人，在读硕士，从事环境法研究。

时,碳达峰和碳中和的主要目标之一就是农业减碳固排,农业生产活动中农民会采取传统的焚烧秸秆、粪便发酵、使用化肥农药等手段,这些行为无疑会增加碳排放量、对生态环境产生不利影响<sup>[1]</sup>。

## 1.2 绿色发展是城乡建设的必由之路

“双碳”背景下的城乡建设,不仅需要政府作为主导力量推动和支持,引领绿色发展,还需要满足广大人民群众合理需求,真正做到为人民服务。在推进城乡建设绿色发展的进程中,政府应当发挥主导和关键性作用,真正做到“清环境、解民需、促发展”,为未来绿色发展目标的实现奠定坚实的基础。新时代全球各个国家希冀通过合力推进“碳减排”,中国亦面临着“双碳”目标的压力,资源需求量的不断加大和瓶颈制约着社会环境的发展和改变,传统的只顾经济利益的方式城镇发展模式已经难以为继。

## 1.3 法律规制是城乡建设绿色发展的重要抓手

城乡建设绿色发展工程的开展,需要通过立法部门制定相关的法律法规,为执法者提供执法的明确标准,亦在广大人民群众的心中树立起了城乡建设绿色发展的标尺,减少和制约城乡建设中可能出现的困境和现实阻碍。譬如,《环境保护法》中规定了如何有效节约和利用资源、加快环境污染防治体系的建设、促进环境污染的预防和治理工作的顺利开展、事后环境修复治理、并针对不法企业和个人恶意污染环境造成的环境损害承担赔偿责任或者生态环境修复的划分界定。

# 2 “双碳”背景下城乡建设绿色发展的现状和任务

## 2.1 城乡建设绿色发展的现状

### 2.1.1 城乡建设的立法现状分析

根据立法机关的数据统计显示,我国目前已经出台了30多部环境保护类法律法规、100多部行政法规、1000多个地发行的法规和规范性文件。中国的法律规范体系逐步得到完善,覆盖了诸多生态环境保护要素,这一法律规范体系以《中华人民共和国环境保护法》为圆心,向外发散出许多规章和法律文件,并延伸出了行业自治标准,构建了一个以生态环境保护为要旨的环境保护法律体系。随着2021年政府工作报告中正式提出“双碳”目标,国务院和各部委陆续发布了二十几项关于双碳目标的法规和政策性文件。这些法规条文和政策中涉及的领域较为广泛,如建筑节能、城镇乡村的低碳发展和农业减碳固排等,为推进城乡建设绿色发展夯实法律基础,为新时代、新态势和新局面下中国生态环境文明保护和经济的高质量发展提出了严格的要求。

### 2.1.2 城乡建设绿色发展的管理现状分析

夯实绿色发展根基,打造生态文明高地,需要全社会在城乡建设发展中,深入贯彻绿色发展、低碳环保的理念,

坚持可持续发展,促进资源节约、环境合理开发和保护相结合。与此同时,在城乡建设中应当重视现代化科学技术的运用,如清洁能源技术和节能减排技术等,推广和应用环境保护和能源技术。目前,绿色建筑是中国“十三五”规划中的重点内容之一,许多省份都已经开始通过政策补贴和激励机制等推动绿色建筑在中国大地上发展进步。为了检验城乡建设绿色发展的实际情况,相关部门制定出了切实可行的评估标准和规则,开展评估工作以检测实效。

### 2.1.3 城乡建设绿色发展的监管现状

通过有效地监管城乡建设的真实情况,监督和评测建设单位、施工企业、个人、监理单位、业主等多元主体是否遵守法律法规和相关文件的规定,监测是否存在超过规定标准排污、环境污染、大气污染等不良现象。政府部门在监管工作中发挥着重要的作用,政府不断加大对于城乡建设的监管和惩罚力度,逐步构建起了事前检查、事中监管和事后惩罚的综合机制,对不符合环境法和规划法的行为“重拳出击”,并督促审批部门严格执行规划、审批和验收标准。

## 2.2 中国城乡建设绿色发展面临的任务

### 2.2.1 全面推动绿色建筑和基础设施建设

建筑工程和基础设施是城乡建设环保低碳发展的关键领域,无论是新建起来的城市建筑和农村房屋,还是城镇乡村的老破旧小区和危房和改造重建,如果要提高绿色建筑的占比,开展绿色建造和改建工作可谓是势在必行。加快城乡基础设施的建设步伐,促进城乡建筑更新改造,真正实现城乡一体化建设,并且提高城乡基础设施的绿色化、低碳化、智能化和协同性,以绿色低碳环保的理念引领城乡的高质量发展。

### 2.2.2 贯彻绿色发展理念,保护城乡历史文化底蕴

坚持绿色发展有必要保护和传承城乡宝贵的历史文化遗产资源,因此,在规划设计、统筹建设、重建改造的时候应当充分尊重城乡的历史文化传统,保护城市和乡村的历史记忆,维护城乡的历史风貌元素,尽全力保留承载历史文化底蕴的建筑载体,并且聘请专业人员对之加以维修,使这些古建筑成为传承和发扬城乡文脉的纽带。针对历史文化城市、名镇古村等重要的历史文化资源载体,建立健全保护和传承的机制,进行绿色合理的改造、修缮和维护,合理利用这些宝贵的历史文化资源带动当地经济发展。

### 2.2.3 建设人与自然和谐共生的美丽城市

在城市建设中注重提高中心都市的综合性承载能力,建设更多的生态宜居、交通便利、产城融合的城市新型体系,推动多中心和组团式的发展。城市群作为我国陈振华的主要样态。在坚持绿色发展一般要求的同时,还要充分发挥不同城市的地方特色优势,合力共治,共同推进城市的绿色发展更新,优化城市的生态功能,推进城市的生态修复工作的顺利开展,创建绿色社区和社群。

## 2.2.4 建设绿色环保的美丽乡村新体系

城乡建设的过程中需要打活绿色发展牌,提高农村房屋的建造水平,根据人民群众的实际生产生活需要建设新型农村住房,完善相关的水电气等配套设施,促进原有农业住房的环保节能改造,保护乡村的自然风貌和生态环境,赓续乡村历史文脉。为了适应目前农村人口不断聚集的发展规律,以县城为圆心,统筹城乡基础设施和公共服务设施建设,提高乡村的防震减灾的能力水平,打造人民生活幸福、绿色生态宜居的美丽乡村新体系和新样态。

## 3 城乡建设绿色发展面临的法律困境

### 3.1 法律法规有待进一步完善

城乡建设绿色发展尽管获得了资金、技术和政策的支持和补贴,但是在发展中亦面临着一些困境亟需我们进一步去破解。首先,城乡建设中的法律法规涉及环保、节能、能源等方面较为错综复杂,需要我们进一步整合协调。我国目前的环境保护方面的立法主要针对城市环境保护方面,而对于农村的生态环境保护,立法领域存在法律漏洞。这种立法空白会导致农村生态环境保护实际效果欠佳,也会导致农村的生态环境保护法律需求和公性关系之间的关系不对等。这种法律空白和漏洞,无法为农业的生态环境保护和治理提供有效的法治保障,致使农村的生态环境遭受破坏和污染。

### 3.2 执法的惩罚震慑力不强

对于某些违法违规企业,当地政府担心会导致人才资源的外流、企业的停产停业和关闭从而影响经济发展,政府可能对这些企业的违法行为采取轻微的处罚,致使这些违法违规、肆意破坏生态环境的行为屡禁不止。惩罚措施的震慑力度不强会使得某些企业和个人的污染行为没有得到及时有效的处理,甚至会导致不良行为的蔓延和传播,形成环境和能源的恶性循环圈,破坏环境的同时影响当地人民群众的生命安全和身体健康,不利于城乡的可持续发展,难以对不良企业产生有效的震慑,不利于形成健康的市场循环。

### 3.3 法律监管存在漏洞

中国目前生态环境保护监管标准的制定还存在一定程度上的不足,具体表现为各级政府没有制定出切实可行的资源分配和支出计划,监管标准在奖惩机制方面有待进一步完善,同时在环境治理保护工作上部分工作人员存在形式主义和目标不明确等问题。典型的情形就是在上级部门针对生态环境开展监督检查的时候,各个地方部门和工作人员的监管态度要求极为严格,一旦巡察工作结束,监管态度和要求就变得松散、无序。这样的监管态度和方式方法也会让一些有着不良心思的企业和个人摸清监管工作,法律监管不到位,就会影响生态环境监管的实际效果,无法形成良好的保护效果,进而导致监管机构在执法工作过程中往往会“扑空”或

者难以达到预期效果,无法发挥出有效的震慑力。

## 4 破解城乡建设绿色发展法律困境的举措

### 4.1 完善绿色低碳城乡建设的法治体系

规范中国各地生态环境治理的第一要务就是要完善以基础性法律规范为核心、各级地方规范性文件为辅助、各行业各领域的行业规范指引为配合的中国特色社会主义法治体系。通过明确出台法律法规作为依据,为地方的生态环境治理提供明确详实的法律规范指引。这也意味着,全国各级地方政府应当积极主动推进生态环保法律规范体系的建设,不断完善相关的政策和准则,制定出符合地方发展实际情况的法律文件,在法律法规、行业专项准则的制定过程之中要尤其关注对环保技术创新类项目的支持和奖励,激发环境保护科研技术人员的研发积极性和主动性,为地方生态环境的适应治理工作提供坚实的法律基础和政策保障,规范治理行为,明确地方在环境保护法律领域内的边界。

### 4.2 科学规范执法,加大惩罚震慑力度

通过制定严格明确的执法标准和流程,给中国的执法工作人员提供法定标准,亦为城乡建设过程中的绿色、环保、低碳和节能等问题指明道路。明确规定执法程序和执法人员的权责。加强城乡建设领域的执法监督,提高执法人员的能力水平和素养,建设全过程、多角度的城乡建设行政监管体系,针对滥用资源、破坏生态环境、肆意排放污水等不法行为,加大监管惩处力度、保护生态环境和广大人民群众公共利益。此外,笔者认为有必要加强城乡建设的行业内部监管,建立联合惩戒机制,逐渐推动城乡建设的行业参与者自律,进行规范化的运营。

## 5 结语

在“双碳”的新时代背景之下,城乡建设领域是贯彻新发展理念、可持续发展战略、促进绿色发展的主要载体。坚持生态优先、人民优先和保护优先,加快转变城乡建设的发展模式,促进经济社会发展和全面绿色转型。通过统筹规划城乡绿色建筑、打造宜居城市农村,逐步完备环境保护的法治体系,督促执法人员提高自身专业素养,真正做到执法为民、严格执法,建立起多元协调共治的监管机制,构建起城乡建设协同绿色发展新格局,推动城市的智慧化建设,打造绿色协同高水平样板。

### 参考文献

- [1] 刘新锋,田永英,宫玮,等.欧洲典型国家城乡建设绿色低碳发展现状趋势及对我国相关工作的启示[J].住宅科技,2024,44(5):1-5.
- [2] 李滇.“双碳”目标下城乡建设绿色发展的法律问题[J].黑龙江环境通报,2024,37(3):132-134.
- [3] 胡月波,陈重,张圣楠,等.徐州市绿色低碳城乡建设发展路径探索[J].建筑技术,2024,55(4):460-463.