

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

生态文明法治的范式构建与陕西实践

丁继城

生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计。习近平总书记强调：“绿水青山既是自然财富、生态财富，又是社会财富、经济财富。”陕西地处中国地理中心，既是生态重要区域，又是能源开发重地，面临着生态保护与经济发展的双重任务。法治作为保障生态文明建设的關鍵手段，能为生态恢复提供制度框架和行动指南，通过“预防—治理—修复”的三维法治框架，构建全链条治理生态体系，厚植高质量发展的陕西生态底色。

预防：源头治理的法治路径

生态文明的现代化构建，应该首先将目光从末端惩罚转向源头预防。完善生态文明法治体系，应该在绿色发展观的指导下，统筹自然环境的多重价值与功能、协调多元利益诉求，形成积极主动的风险预防治理格局。通过前瞻性的法律制度和刚性的司法干预，消解潜在生态问题。

陕西的法治探索体现在通过地方立法夯实预防的制度基础，通过预防性司法机制，无须等待成熟性的损害结果发生就可以寻求救济，推动环境问题处置从以往的“被动应对”转变为如今的“主动预防”。《陕西省秦岭生态环境保护条例》是我国首部为一条山脉所进行的地方综合立法保护的省级地方性法规，在保护秦岭生态安全、保护秦岭生物多样性、维护秦岭涵养水源和保持水土等功能方面发挥了积极作用。西安铁路运输中级法院对非法穿越秦岭核心保护区违法行为发出禁止令，将生态环境的司法保护向前延伸，防止生态环境因污染或破坏行为遭受不可逆转的损害，强化了环境司法对保护公众环境权益、震慑生态环境侵权行为的力量。建立重点生态功能区负面清单管理制度，实施战略环评和规划环评先行机制，从决策源头防止生态破坏，正确处理好生态保护和利用的关系，加大正向

激励力度，进而提升生态环境监管执法精细化水平。

治理：强化责任与追责的法治保障

当环境问题不可避免地发生后，法治的目光将转向如何高效治理、及时止损。精准科学的追责机制和多元协同的审判体系，实现“违法必追责、损害必赔偿、修复必到位”的治理目标。面对复杂多变的生态格局，司法保护要织密网络、精准发力，致力于通过一套严密、公正、高效的法律责任追究与认定体系，筑牢生态环境司法保护屏障，确保所有的违法行为及时纠正、所有责任主体得到惩戒。这不但是对已有损害的修复，更是通过责任的震慑作用，防止未来类似损害的发生。

陕西省高级人民法院设立秦岭生态环境保护巡回审判庭，成为全国省级层面第一家环境资源巡回审判组织，立足区域特色与实际需求，发挥专业优势，延伸审判触角，创新审判机制，注重示范带动，更好地实现对生态环境的保护。与之相融合匹配的是陕西法院全面推行审判“三合一”机制，打破刑事、民事、行政审判壁垒，对环境资源形成全方位、综合性的立体司法保护的案件审理模式。生态环境损害责任终身追究制度和双罚制的应用，实现违法犯罪行为的全方位打击和对生态环境的多层次保护，确保法律追究的周延与高效。生态环境损害责任终身追究制度突破时间、主体、情形和效果的限制，一旦发生生态环境损害，不论责任人是否已调离、转岗、提拔或退休，都会被追究相应责任，体现生态环境保护的“责任状”不是临时性的，而是终身的。双罚制则强调对环境违法行为，既处罚违法企业，又处罚企业直接负责的主管人员和其他直接责任人员，这种穿透式的追责机制，将责任制度落到实处，倒逼所有潜在责任主体恪尽职守，以“追责必严”筑牢生态法治防

线，树立“环境有价、损害担责”的法治理念，为破解生态环境治理领域难题提供有力的司法保障。

修复：救济与溯及的法治循环

用最严格制度最严密法治保护生态环境，是习近平生态文明思想的重要组成部分。在这个过程中，最严法治划定了“不可为”的底线，将“恢复性司法”理念贯穿到环境资源审判工作的全过程，可以为生态环境修复提供更多更优选项。

陕西立足地理特征和资源禀赋，以机制创新破解生态保护难题。从局部治理到系统修复，通过创新生态治理模式，动态调整生态修复措施，构建法治化修复闭环。灵活运用各种生态修复责任承担方式，通过补植复绿、增殖放流、劳务代偿等替代性修复方式，直接改善受损生态环境，促进生态系统功能恢复，避免生态破坏的长期累积；通过创新修复机制，打造出因地制宜的“生态修复+”模式，让生态修复与文化旅游、产业发展等多元业态有机结合，最大化地实现生态环境的实质救济，依托修复织就生态网络，突破传统单一、孤立的修复模式，将生态修复与经济社会发展多方面进行深度融合与赋能，将生态修复从一项成本中心转变为价值创造的起点和枢纽，从而为生态环境的高水平保护和社会经济的高质量发展提供可持续的内生动力；积极拓展环境资源区域合作机制，探索创新生态环境司法保护修复形式，生态环境司法保护基地作为常态化运行的生态环境司法保护平台，集法治宣传、环保教育、生态修复等功能于一体，将个案判决的修复责任纳入长期、稳定的管护轨道，注重生态环境的实际修复效果，努力实现“办理一个案件、恢复一片青山、教育一批群众”的法治效应与环境保护示范效果。

（作者单位：西北政法大学民商法学院）

林业碳汇价值实现的法治路径

张隽

党的二十大报告明确要求“积极稳妥推进碳达峰碳中和”“提升生态系统碳汇能力”“建立生态产品价值实现机制”。党的二十届三中全会再次强调“健全生态产品价值实现机制”“发展绿色低碳产业”。林业碳汇作为一种生态产品，其价值的实现不但可以使项目开发经营者获得相应补偿，激励林业碳汇项目的持续开发和养护，也是“绿水青山”转变为“金山银山”的有益探索。开发林业碳汇项目，增加森林蓄积量，充分激发林业碳汇潜能，有效减少大气中二氧化碳浓度，维护生态平衡，对碳达峰碳中和目标实现具有重大意义。

林业碳汇权利主体的确认。我国森林法确立了森林资源权属制度，森林法第15条规定，林地和林地上的森林、林木的所有权、使用权，由不动产登记机构统一登记造册，核发证书。森林、林木、林地的所有者和使用者的合法权益受法律保护，任何组织和个人不得侵犯。第16条规定，国家所有的林地和林地上的森林、林木可以依法确定给林业经营者使用。林业经营者依法取得的国有林地和林地上的森林、林木的使用权，经批准可以转让、出租、作价出资等。具体办法由国务院制定。可见，以林地和林木为载体分为林地所有权和使用权、林木所有权和使用权，在林地和林木国家所有权和集体所有权这一母权的基础上又可设置林业承包经营权。林业碳汇是一种新型的林权类型，属于我国林权体系的组成部分，林业碳汇项目凝结着项目开发者的生态付出，客观上产生了生态效益，林业碳汇减排量经过核证可以参与市场交易，林业碳汇供给主体应享有收益权。林业碳汇项目业主作为林业碳汇项目开发经营者，应享有林业碳汇核证减排量的所有权。对于实施承包经营的集体林地，林地

承包到户，林农享有林地承包经营权和承包林地上的林木所有权，应作为林业碳汇的受益主体，维护林农合法权益，增加林农财产安全感，集体经济组织应鼓励开发林业碳汇项目，并为林业碳汇承包经营人提供必要的支持。

拓展林业碳汇价值转化路径。在碳达峰碳中和目标背景下，大气二氧化碳容量的有限性使得碳排放成为一种影响经济社会发展的稀缺资源，重点排放单位可通过购买林业碳汇核证减排量抵消碳排放配额的清缴，林业碳汇具备了市场交易的价值。林业碳汇作为温室气体自愿减排机制的重要组成部分，是强制碳市场的有益补充。2024年年初，全国温室气体自愿减排交易市场正式重启，林业碳汇项目开发迎来了新的契机。在对林业碳汇进行权属界定之后，进一步健全林业碳汇市场交易体系。完善林业碳汇市场交易规则，畅通交易信息传递渠道，扩大交易信息公开范围，确保林农和碳汇项目实际经营人的知情权，加强林业碳汇项目开发、经营、监测、交易、监管各阶段协同联动，结合地方森林资源禀赋，建立符合区域发展要求的林业碳汇交易机制。探索林业碳汇价值实现方法。鼓励地方政府依托本地经济社会发展实际，深挖林业碳汇衍生品，推进林业碳汇与碳普惠机制有效衔接，开发与林业碳汇相关的碳普惠场景，引导公众认购林业碳汇减排量及其衍生品，提高林业碳汇项目收益率。加强林业碳汇与环境资源裁判执行的衔接，拓展认购碳汇项目作为裁判执行方式的适用范围，赋能绿色低碳发展。妥善处理好政府与市场的关系。在市场建立初期，应着重发挥政府的主导作用，规范市场交易行为，健全碳定价机制。待市场平稳运行后，以市场机制促进资源合理配置，

发挥市场对碳汇价格的引导作用，推动碳汇交易市场与绿色金融市场和技术市场的联合。

建立林业碳汇价值实现配套机制。林业碳汇价值实现配套机制立足于林业碳汇项目开发经营和市场交易现状，科学评估林业碳汇实际减排量，助推林业碳汇价值转化，推动林业碳汇项目产业化发展，为温室气体自愿减排交易市场平稳有序运行提供有力支撑。建立林业碳汇监测计量体系。林业碳汇监测计量可以有效监测林业碳储量数据，测评林业碳汇对减缓气候变化的效用，是科学评估其生态价值并进行资产赋值的基础。通过利用大数据、云储存等先进技术广泛设置林业定点监测，建立林业碳汇数据库，摸清林业碳汇资产家底，定期更新监测设备和监测技术，发挥数据赋能效用，为林业碳汇政策制定、项目开发、市场交易提供可靠依据。建立林业碳汇核证减排量评估机制。林业碳汇实际减排量的评估和确认是进入市场交易的前提，也是衡量林业碳汇实际经济收益的关键因素。科学监测的数据是减排量评估的依托，在完成林业碳汇监测数据收集的基础上进行实际减排量的评估，进一步完善林业碳汇核证减排量评估机构资质认证体系，严控评估质量，按照林业碳汇项目分类制定减排量评估标准，力求准确反映林业碳汇的经济效益和生态效益。健全林业碳汇投融资机制。鼓励金融机构针对林业碳汇项目开展投资业务，创新林业碳汇金融服务业务，建立林业碳汇供应链融资机制，撬动金融资本支持林业碳汇项目开发经营，形成林业碳汇项目投融资不断增加，成本持续降低的良性循环。

（作者单位：西安财经大学法学院）

以高水平法治推动构建美丽中国新格局

孙婉 孙迪

法治作为国家治理体系和治理能力现代化的重要依托，在美丽中国建设进程中发挥着不可或缺的作用。当前和今后一个时期是美丽中国建设的重要时期，我们必须全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深入学习贯彻党的二十大精神 and 二十届二中、三中全会精神，将习近平生态文明思想与习近平法治思想作为行动指南，坚定不移推进生态文明法治建设，为实现人与自然和谐共生的美丽中国宏伟目标筑牢坚实的法治根基。

生态环境法典的编纂绝非简单的法律条文汇编，而是新时代生态文明建设成果的系统性制度确认，更是应对复杂环境问题、提升生态治理效能的法治基石。通过法典形式，将“绿水青山就是金山银山”的理念、“双碳”目标等战略要求转化为刚性法律规范，构建起逻辑严密、层次清晰的生态环境法治框架。在法典编纂过程中，需坚持“统筹立改废释纂”的工作方法，对现行生态环境法律制度规范进行全方位梳理整合，一方面，聚焦降碳、减污、扩绿、增长等重点领域，加快修订不符合时代要求的条款；另一方面，针对新能源、新材料、固废资源化等新兴领域及时填补立法空白，实现对新兴产业发展与生态保护的法治衔接。法典编纂完成后，配套行政法规规章的清理修改研究需求同步跟进，形成“法典—行政法规—部门规章—地方性法规”的完整实施链条。

以保障公众健康、改善环境质量、推进绿色发展为目标，构建生态文明标准体系。生态环境标准体系是生态文明建设的“尺子”，其科学性与适用性直接关系到环境治理效能的发挥。构建这一体系需紧扣“保障公众健康、改善环境质量、推进绿色发展”三大核心目标，通过系统性优化升级，让标准既成为守护公众健康的“安全线”，又成为推动产业转型的“指挥棒”。着力推动生态环境标准体系优化升级，关键在于构建覆盖全链条的标准框架。我国地域辽阔，不同地区的生态环境禀赋、产业结构差异显著，国家标准难以完全覆盖区域特殊性。要大力支持地方标准的发展，是提升标准体系适用性的重要路径，应鼓励地方根据环境质量目标、产业发展实际和生态保护需求，制定严于国家标准的地方标准，或补充制定特色领域标准。

以深化生态文明体制改革为动力，完善依法治污制度机制。生态文明体制改革是破解环境治理难题的关键抓手，而依法治污制度机制的完善则是改革成效落地的重要保障。通过系统性制度创新，将生态环境保护的要求转化为刚性约束与激励机制，既能倒逼企业主动减排，又能为绿色发展注入持久动力。全面实施排污许可制度，需推动固定污染源排污许可全要素、全联动、全周期管理。全要素管理意味着将污染物排放种类、浓度、总量、排放方式等纳入许可范围，实现对水、气、声、渣等多要素的协同管控。全联动管理要求环保、税务、工信等部门建立数据共享机制，将排污许可执行情况与环保税征收、绿色信贷审批等挂钩，形成监管合力。全周期管理则覆盖从许可申请、核发、执行到变更、延续、注销的全过程，建立“申请—审核—监管—处罚”的完整链条。新污染物具有毒性强、难降解、易累积等特点，需构建“源头预防—过程控制—末端治理”的协同治理机制，建立新污染物协同治理和环境风险管控体系，是应对环境治理新挑战的必然要求。

以严格规范公正文明执法为抓手，推进法律法规有效实施。严格规范公正文明的执法行为，是生态环境保护法律法规落地见效的关键支撑。通过构建科学高效的执法体系，既能彰显法律权威，又能倒逼企业守法经营，更能切实回应群众对优美生态环境的期盼，让生态文明建设的制度优势转化为治理效能。深入推进中央生态环境保护督察，需以《生态环境保护督察工作条例》为遵循，健全常态长效机制，让“督察利剑”始终保持锋芒。在督察频次上，实行“例行督察+专项督察+回头看”相结合；在督察方式上，创新运用卫星遥感、无人机巡查、大数据分析等技术手段，结合信访举报线索，精准锁定问题；在成果运用上，建立督察整改“清单化管理+销号制度”，对整改不到位的地区和单位，严肃追责问责。针对第三方环保服务机构弄虚作假问题，开展专项整治行动，要严厉打击环境违法犯罪，形成“靶向执法”态势。

以完善生态文明法治监督体系为落脚点，增强法治监督整体合力。生态文明法治监督体系的完善，是守护生态环境的重要保障。唯有推动各类监督有机贯通、相互协调，构建覆盖全领域、贯穿全流程的“大监督格局”，才能为生态文明建设提供全方位的制度保障，让绿色发展理念真正落地生根。加强政治监督，筑牢生态文明建设的责任根基。各级纪检监察机关将生态环境保护纳入政治监督重点清单，通过“清单式监督+常态化督查”，推动地方政府牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念。加强人大监督，要以法定职权为依托，推动生态环境法治从“纸上条文”变为“行动准则”。各级人大常委会通过执法检查、专题询问、质询等法定监督方式，对生态环境保护法律法规的实施情况开展“全链条监督”。加强司法监督，需以公正司法为核心，为生态环境保护提供坚实的司法保障。健全行政复议与行政诉讼制度，畅通生态环境领域行政争议解决渠道。加强社会和新闻舆论监督，要以全民参与为目标，激发生态文明建设的社会活力。畅通信访投诉举报渠道，构建“12345热线+网络平台”全方位受理系统，对群众反映的环境问题实行“接诉即办”。多元化协同的监督格局，既能及时发现和纠正生态环境领域的违法违规行为，又能从根本上提升生态环境治理能力，为建设人与自然和谐共生的现代化提供坚实的法治支撑。

（作者单位：西安工程大学人文社会科学学院）

陕西省法学会 合办
西部法治报社

征稿启事

为进一步繁荣法学理论研究，推进法治实践，为广大法学法律工作者提供展示理论研究成果、传播法治文化、深耕法治实践的窗口和平台，本报理论版特邀全省法学专家、学者、政法系统业务骨干积极踊跃撰稿投稿，为谱写陕西高质量发展新篇章贡献更多的法治智慧。

一、征稿主题

2025年是“绿水青山就是金山银山”理念提出20周年。20年来，特别是党的十八大以来，在“绿水青山就是金

山银山”理念的科学指引下，从顶层设计到全面部署，以最严格的制度到最严密的法治，我国生态环境保护发生了历史性、转折性、全局性变化，生态文明建设取得举世瞩目的成就。为了推动生态文明建设和绿色发展理念深入人心，健全有关法律保障机制，本报理论版9月至10月征稿主题为“生态文明、环境保护的法治实践与探索研究”。

二、来稿要求

1. 坚持正确的政治方向，严明政治立场，严守政治纪律和政治规矩，唱响

主旋律，弘扬正能量。

2. 体现科学性、时代性、创造性、群众性、实用性。

3. 来稿篇幅在2500字以内；必须原创，不得抄袭。

4. 投稿名称：西部法治报+姓名+单位简称，文后请注明作者单位、联系方式 and 职务。

三、投稿方式

投稿邮箱：fchxyjb2021@163.com

联系人：张入元 手机：18792762026

电话：（029）896623683