



法治日报

星期五
2025年8月22日

法治政府

05
专刊

编辑/张维
主编/李晓军
校对/张学军

LEGAL DAILY

全面推进美丽中国建设

向绿而兴

我国推进降碳减污扩绿增长取得巨大成就

□ 本报记者 张维

提起钢铁厂，人们脑海中常浮现浓烟弥漫的景象。如今，走进首钢股份公司厂区，道路洁净，绿植葱郁，天空湛蓝，宛如置身一座现代化的生态园区。

“我们是通过超低排放评估监测的钢铁企业，实现了全流程超低排放。这份‘绿色’成绩单，源于坚定不移不移绿色发展之路的系统性变革与实践。”首钢股份公司迁安钢铁公司环境保护部部长杨荣力说。

这是美丽中国建设的一个成功案例。如生态环境部部长黄润秋近日在主讲“高质量发展故事汇：向绿而兴 协同推进降碳减污扩绿增长”时所说：新时代以来，党中央团结带领全国人民，在续写世所罕见的经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹新篇章的同时，创造了举世瞩目的生态奇迹和绿色发展奇迹。

淬炼“绿”动能 治出“清”河水

“绿”钢是怎样炼成的？杨荣力说，要实现超低排放，关键在于打好“组合拳”。

这套“组合拳”包括：源头严防，严控有害元素入炉，推广高炉煤气净化与焦炉煤气深度脱硫等前端技术；过程严管，关键工序应用烟气净化工艺，生产过程中的扬尘等无组织排放难抓取，为3117个无组织排放点装上“火眼金睛”，智能探测，精准治理；末端严治，铁路唱主角，料棚“穿罩衣”，除尘灰“走管道”，编织起严密物流“防护网”。

在创新驱动下，高炉也能淬炼出“绿动能”，“因绿色参数优异，我们成为多家知名车企的优质供应商。实实在在生态福祉也融入周边百姓生活：洗完车不再蒙尘，晾被褥清新洁净，家门口瓜果放心入口……”杨荣力说。

“绿”钢炼成记，正是高质量发展的动人底色。作为太湖流域最大的人工河道之一的太浦河，也书写出了“怎得清如许”的美丽篇章。

站在河畔，只见清清的河水向东流，鸟儿欢飞，绿道延绵。“这条河曾经让我们揪心。”江苏省苏州市吴江区黎里镇汾湖湾村党支部书记沈晓华说，太浦河旁的汾湖湾村，新池村，湖滨村3个村落分别属于江苏苏州吴江区、上海青浦区和浙江嘉兴嘉善县，上世纪90年代，沿岸建了不少企业和作坊，河水被污染，水葫芦年年疯长，跨省份清理常闹矛盾。

『爱护绿水青山 倡导无痕旅游』倡议书发布

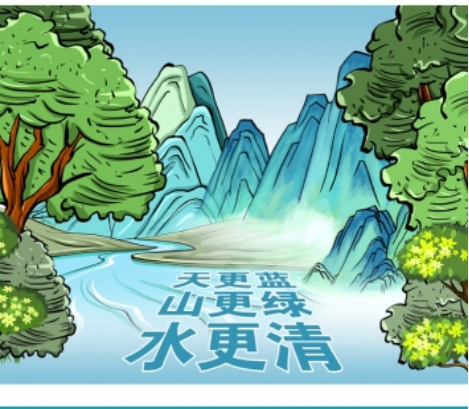
本报讯 记者刘欣 近日，中国林学会、中国旅游协会、中国登山协会联合发起“爱护绿水青山 倡导无痕旅游”倡议，呼吁公众提升旅游活动中的保护意识，以实际行动守护绿水青山。

倡议书强调，绿水青山是大自然馈赠给我们的宝贵财富，走进山林不仅是亲近自然、放松身心的一种方式，更承载着守护绿色家园的责任。近年来，部分山林因人为采挖植物、菌类遭到破坏，因随手丢弃的垃圾，随意刻画的痕迹、随意践踏的印记面临压力。保护生态、延续山间的美丽与生机，亟须社会共同关注。

此次发布的倡议提出五点核心内容：一是践行生态文明理念，与山林和谐共处，深怀对自然的敬畏之心，以观察者、体验者、保护者的身份融入自然；二是遵守相关规定，守护山林安全，遵守各类自然保护区和林区规定，严防森林草原火灾，避免进入生态敏感脆弱区，未开放区域；三是尊重自然，保持山林原貌，不采挖野菜、药材、花卉和菌类，不攀折、刻画，破坏林木，不投喂、惊扰、捕捉野生动物，不污损、破坏自然遗迹和文物古迹；四是倡导绿色低碳，开启无痕旅游，不用或少用一次性塑料制品，将废弃垃圾带离山林，优先选择耐受性强的地面活动或露营地；五是传播无痕理念，争做自然守护者，保持文明有序的旅游行为，善意劝阻不文明行为，培育绿色可持续的无痕旅游文化。

随着旅游强国建设的推进，统筹好生态保护与旅游发展的关系愈发关键。这需要政府、旅游企业的努力，更离不开每一位旅游者的自觉践行。本次中国林学会、中国旅游协会、中国登山协会联合发布倡议，整合林草资源管理、旅游产业发展和户外运动团体等领域的资源和影响力，将推动“绿水青山就是金山银山”理念更生动地融入旅游实践。

新时代以来，党中央团结带领全国人民，在续写世所罕见的经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹新篇章的同时，创造了举世瞩目的生态奇迹和绿色发展奇迹。



转机出现在2018年。长三角一体化发展上升为国家战略，沪苏浙联手治理太浦河，11个月内拆除了污染企业和作坊，腾退沿岸土地68亩，清理了沿岸污染企业，村集体收益反而增长了两三倍；被迁走的企业也感激当年的补偿政策，他们或转型新技术或转投其他产业，取得了更好的发展。

守护藏羚羊 沙漠变蓝海

中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化。在长江、黄河、澜沧江三江源头，海拔4000多米的青藏高原可可西里，成群的藏羚羊自由奔跑，那矫健的身影，就是人与自然和谐共生的最美丽画面。

三江源国家公园管理局索南达杰保护站工作人员才文多杰说：“几十年前，盗猎让可可西里的藏羚羊一度只剩下不足两万只。在管理部门的倾力保护和全社会的帮助下，目前可可西里的藏羚羊数量已经超过37万只。”

在内蒙古鄂尔多斯，则书写着“沙漠变蓝海”的故事。连绵的光伏板在阳光下熠熠生辉，远方的白色风机悠然转动……一幅能源转型的画卷正在伊金霍洛旗的草原上展开。作为国家重要的能源基地，鄂尔

多斯在能源转型升级过程中，摸索出了一条特色路径——驭“风”而上、逐“光”而行、“零”碳托举，“氢”装上阵……一个个新能源产业集群在加速形成。

在我国第七大沙漠——库布其沙漠，昔日风沙漫天，今朝“风光”无限。据才文多杰介绍，依托实施防治沙治沙和风电光伏一体化工程，鄂尔多斯大力推进光伏治沙，国家第一批大型风电光伏基地建成并网，两个千万千瓦级“沙戈荒”大基地加快建设，预计到2030年，鄂尔多斯新能源装机容量将超过1亿千瓦。

“鄂尔多斯达拉特旗光伏发电应用领跑基地内，板上发电，板下修复，这片蓝海不仅改变了沙漠的外观，更带来了源源不断的生态效益、经济效益、社会效益。”才文多杰说。

当地牧民说：“过去我们追着水草放牧，现在追着风光发电。”这片光伏海会像骏马一样，一往无前，源源不断输送绿能和希望。

高质量发展 高水平保护

所有这些，构成了我国协同推进降碳、减污、扩绿，增长取得巨大成就的点点缩影。

黄润秋指出，党的十八大以来，美丽中国建设迈出新步伐，高质量发展和高水平保护更加相得益彰，天更蓝，山更绿，水更清，万里河山更加多姿多彩。

生态环境保护取得历史性成就。污染防治攻坚战向纵深推进，环境治理成效显著，人民群众身边的蓝天白云、清水绿岸显著增多，全国空气质量稳中向好，重污染天气明显减少，地级及以上城市细颗粒物(PM_{2.5})平均浓度从2015年的46微克/立方米降至2024年的29.9微克/立方米，优良天数比例达到87.2%，成为全球空气质量改善速度最快的国家。全国地表水优良水质断面比例为90.4%，首次超过90%，较2012年提高28.8个百分点，“十三五”以来实现“九连升”，近岸海域水质优良比例为83.7%，地级及以上城市黑臭水体基本消除。

经济社会发展绿色转型成效显著。新时代以来，我国以年均约3.3%的能源消费增速支撑了年均超过6.1%的经济增长，成为全球能耗强度降低最快的国家之一。积极稳妥推进碳达峰碳中和，加快实施支持绿色低碳发展的财税、金融、投资、价格政策和标准体系，推动建立能耗双控向碳排放双控全面转型新机制，产业结构持续调整，建成全球规模最大的清洁

煤电供应和钢铁生产体系，能源结构不断优化，截至2024年，我国清洁能源消费量占能源消费总量比重增长至28.6%，煤炭占能源消费比重下降至53.2%，可再生能源新增装机规模占全国新增电力装机容量的86%，超过全球新增装机的一半，水电、风电、太阳能发电、生物质发电装机均稳居世界第一，单位GDP二氧化碳排放累计下降超过35%，扭转了二氧化碳排放快速增长态势，我国新能源汽车产销量占全球比重超过70%，连续10年位居全球第一。绿色低碳生活方式渐成风尚，为经济社会发展注入持久绿色动能。

拓转化路径 促和谐共生

今年是“两山”理念提出20周年，过去20年间，生态优势向发展优势的转化通道不断拓宽，“绿水青山就是金山银山”理念价值持续彰显。

党的十八大以来，我国建立以国家公园为主体的自然保护地体系，设立三江源等首批5个国家公园，建成首个国家植物园。数据显示，截至2024年，全国陆域生态保护红线面积占陆域国土面积比例超过30%，森林覆盖率超过25%，森林蓄积量超过200亿立方米，成为森林资源增长最多最快、人工造林面积最大的国家。健全横向生态保护补偿机制，推动各地探索形成守绿换金、添绿增金、点绿成金、借绿生金等转化路径和生态市场、生态旅游等实践模式，建成首批共572个生态文明建设示范区和240个“绿水青山就是金山银山”实践创新基地，让良好生态环境释放出无限经济价值。

黄润秋指出，新征程上，坚持把推动绿水青山与金山银山转化作为重点，要大力推进生态产业化和产业生态化，协同推进人民富裕、国家强盛、中国美丽，深入实施生态环境分区管控，差异化管控，严把环评准入关口，从源头上为优化生产力布局，产业结构调整提供绿色标尺，强化对重点行业布局引导，坚决遏制高耗能、高排放、低水平项目盲目上马，充分发挥市场在资源环境要素配置中的决定性作用，加快健全排污权、碳排放权、用水权、用能权等资源环境要素市场化配置体系，激活资源环境权益市场，深入推进“绿水青山就是金山银山”实践创新，生态产品价值实现，生态环境导向开发模式等试点探索，不断拓宽“绿水青山转化为金山银山”的路径。

超题为广东省深圳市的深圳湾公园绿道。

生态环境部供图

自然资源部发布国家生态保护修复成效及30个典型案例

本报讯 记者张维 近日，自然资源部发布国家生态保护修复成效及30个典型案例。据介绍，自然资源部将履行统筹所有国土空间生态保护修复职责作为践行“两山”理念的重要使命，会同国家林业和草原局及相关部门，学习运用“厦门实践”经验，念好新时代的“山海经”，推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，构建从山到海的保护治理大格局。

坚持保护优先，确立国家生态安全战略新格局。对国土空间主体功能定位作出全局性安排，确立了“三区四带”国家生态安全屏障体系，率先在国际上实施生态保护红线制度，划定生态保护红线面积超315万平方公里，实现一条红线管控重要生态空间。目前，正在建设全球最大的国家公园体系，布局了49个国家公园候选区，首批5个国家公园建设进展顺利，保护格局、保护水平、保护能力成效显著。

坚持系统治理，聚焦重点区域实施生态修复重大工程取得新成效。围绕国家生态安全屏障地区，实施“三北”工程，三大攻坚战战果丰硕；开展大规模国土绿化行动，森林覆盖率超25%，贡献了约25%的全球新增绿化面积；实施52个山水林田湖草沙一体化保护和修复工程，完成保护修复面积超830万公顷，实现单—

要素向系统治理的重大转变，围绕重点海域，实施“蓝色海湾”“美丽岸滩”和“和美海岛”建设行动，整治修复海岸线约1780公里，滨海湿地约53万公顷，红树林面积增长至303万公顷，提前完成“十四五”红树林营造目标任务。围绕矿产资源集中开采区域，协同开展矿区生态修复和污染治理，治理废弃矿山超35万公顷，同时，持续巩固提升生态系统碳汇能力，林草年碳汇量超过12亿吨二氧化碳当量，海洋碳汇作用日益凸显。

坚持守正创新，生态保护修复制度体系建设实现新突破。助力推进生态环境法典编纂，长江、黄河、青藏高原、野生动物保护等法律颁布实施，国家公园法即将出台，生态治理法律体系不断完善，建立林长制、科学国土绿化、天然林保护、草原保护修复、围填海管控等制度，深化主体功能区、集体林权等改革，发布生态产品目录，支持社会资本参与生态保护修复，以制度创新守护绿水青山，促进绿色发展。

坚持地球生命共同体理念，为全球生态治理作出新贡献。中国—中亚荒漠化防治中心揭牌，国际红树林中心落户深圳，“三北”工程、“中国山水工程”，塞罕坝机械林场建设得到国际社会广泛赞誉。深度参与联合国气候变化、生物多样性、防治荒漠

化、湿地等公约，积极响应联合国“生态系统恢复十年”“海洋科学促进可持续发展十年”行动计划，达成和签署《联合国海洋法公约》下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用协定》等，在共谋全球生态文明之路程中，中国成为重要参与者、贡献者、引领者。

在生态保护修复实践中，涌现出一批系统治理，“两山”转化、社会效益显著的典型案例。此次发布山水林田湖草沙一体化保护和修复工程典型案例10个，主要以江河湖泊流域、重要山脉等自然地理单元为基础，统筹山、水、林、田、湖、草、沙自然生态要素，实施整体保护、系统修复、综合治理，有效提升了区域生态系统服务功能；矿山生态修复典型案例10个，涵盖废弃矿山、生产矿山两类，展示了统筹政策和资金、发展“生态修复+”新业态，促进资源型城市绿色转型，以及矿山企业依法履行“边开采、边修复”义务和源头防控、技术创新等方面的经验做法；海洋生态修复典型案例10个，展示了沿海地区协同开展安全、生态、健康、韧性、活力的海洋保护修复生动实践，体现了拓展亲海空间，促进人海和谐的显著成效，诠释了“碧海银滩也是金山银山”。

“三北”工程攻坚战完成建设任务1.64亿亩

本报讯 记者刘欣 近日，国家林业和草原局发布“三北”工程建设成果：“三北”工程攻坚战打响两年来，累计实施项目415个，完成建设任务1.64亿亩，成为“三北”工程建设史上投入力度最大，完成任务最多，建设成效最好的两年。

在东部歼灭战片区，三峡集团与内蒙古联手推进浑善达克沙地南缘治理并带动治沙270多万亩，辽蒙在科尔沁沙地南缘联合打造“千里锁边”林草带，平均宽度由11公里拓宽到31公里，科尔沁沙地正重现往日稀树草原风光。在中部攻坚战片区，黄河“几字弯”4省5市在毛乌素沙地同步构筑4条防风阻沙带，内蒙古在乌兰布和沙漠与黄河交汇处的刘拐头建设乔木挡沙墙、灌木阻沙带、灌草固沙网

三道防线，每年输入黄河的泥沙量已减少到150万吨左右，区域联防联控格局基本形成。在西部阻击战片区，塔克拉玛干沙漠边缘在补齐最后285公里缺口后形成一条全长3046公里的绿色防护带，甘肃民勤建成一道总长380公里的环绿洲锁边防护带，成功阻隔腾格里和巴丹吉林两大沙漠“合龙”。

“三北”工程是我国生态文明建设的重要标志性工程，是国家重大战略。两年来，在国务院“三北”工程协调机制领导下，各地各部门协同作战，合力攻坚，全力推进工程建设。一是加强顶层设计，出台关于加强“三北”工程建设的意见，明确战略任务，修编总体规划，印发六期规划，明确三大标志性战役各自重点，设立财政专项，全面实行项目化管理。

二是坚持科学治理，将单一的防护林体系建设工程升华为山水林田湖草沙一体化保护和系统治理工程，坚持以水定绿、因地制宜，宜林则林，宜草则草，宜荒则荒，大力发展节林林草，工程措施和生物措施并举。三是实行联防联控，以自然地理为单元，统筹沙生源和路径区、上风口和下风口，划定10个联防联控区域，推动跨区域协同作战，提升整体治理效果。四是创新治理模式，“光伏+治沙”“以路治沙”和以工代赈等典型治理模式日渐成熟，逐步得到全面推广。五是强化质量监管，把质量贯穿工程建设全过程，实行项目闭环管理，对项目作业设计和任务完成情况精准落地上图，严格开展质量评价，确保治一片、成一片。

慧眼观察

□ 关保英

十四届全国人大常委会第十六次会议6月27日表决通过新修订的《中华人民共和国治安管理处罚法》，自2026年1月1日起施行。治安管理处罚法的此次修订力度较大，既体现了新时代治安管理的需要，又对我国行政执法体系作了新的拓展，契合了法治政府和法治社会的建设要求，关于行政执法的新构型及新时代的法治政府建设也有实实在在的举措。

新修订的治安管理处罚法有关行政执法的拓展，主要体现在如下方面：

行政执法中的法理阐释。行政执法是行政主体依据法律规定，对当事人的违法行为进行有关行政法律和法规的适用行为。在我国传统的行政执法构造中，行政主体所要做的就是让案件事实和法律规定相结合，在执法过程中既要具有合法性，也要体现比例原则的要求。行政执法决定的规范作出，便意味着一个执法行为已得到实施。新修订的治安管理处罚法增加了“充分释法说理，教育公民、法人或者其他组织自觉守法”的规定，该规定明确行政主体在行政执法中具有阐释法理的义务，要求行政主体不能在执法中简单地、程序化地行使执法权，而是要与行政相对人或者案件其他当事人有法治精神和法律原理方面的交流。包括向当事人解读行政法原理，阐释行政法规定的前因后果，分析行政法规定中所隐含的法律理论和法治技术细节等，这便促成了行政主体与行政相对人在行政法治的主导下形成更具理性的关系。

行政执法中的刚柔并济。每一个行政执法都是由行政主体的行政行为予以承载的。我国行政许可法、行政处罚法、行政强制法、行政复议法、行政诉讼法及国家赔偿法等行政法律及部门行政管理法规关于行政行为的作出，既有实体方面的规定，也有程序方面的规定。可见，行政行为的作出既有实体上的依据，也有程序上的遵循，行政行为作出时所呈现的刚性特征较为明显。其中以治安管理处罚法为典型，该法中有关行政行为作出的规定，此前并没有给行政主体留下较多的裁量空间。但治安管理处罚法在修订时考量到了这个问题，因而在秉持行政行为的刚性原则同时，也提倡行政行为的柔性化。例如，规定“为免受正在进行的不法侵害采取的制止行为，未明显超过必要限度的，不属于违反治安管理行为；若超过必要限度造成较大损害，应减轻处罚；情节较轻的则不予处罚”。这是对行政执法及其精神的较大发展，也使得我国法治政府建设的内涵越来越充实，法治政府与法治社会、法治国家的一体化关系越来越紧密。刚性与柔性的有机结合不只是一个法律适用问题，更为重要的是，它使得行政执法的效果和社会治理的效果找到了非常好的契合点。

行政执法中的底线坚守。我国早在2014年对全面推进依法治国进行顶层设计时，就提出了公权力行使中底线和红线概念，即底线不可触碰，红线不可逾越，坚守这两条线是宪法精神和法治原则对公权力及其行使的基本要求。新修订的治安管理处罚法明确：行政执法，其特殊性在于相较于其他行政执法，具有严厉性和敏感性。有人将治安管理处罚法称为“小刑法”，其与刑法的适用确实也是相互衔接的。一方面，治安管理处罚法规定了行政处罚的有机组合，行政处罚作为一种限制人身自由的行政处罚，是行政法中最严厉的制裁措施。行政处罚法和治安管理处罚法都对行政处罚的处罚规定了严格适用的条件，要求行政执法机关谨慎适用行政处罚的处罚措施。另一方面，行政执法机关在行政执法中如果认为当事人的违法行为已经超出了行政处罚的适用标准，构成了犯罪，那就应当将案件移送司法机关。新修订的治安管理处罚法明确规定：“违反治安管理行为构成犯罪，应当依法追究刑事责任的，不得以治安管理处罚代替刑事处罚。”同时也要求行政执法机关应当严格守住行政执法的底线。

行政执法中的行政权限。此次修订治安管理处罚法的基本考量是法治国家建设这一根本目标。基于该目标，新修订的治安管理处罚法拓展了治安处罚的适用范围，增设了新的违法行为类型和具体处罚措施。如增加了对在国家考试中作弊行为的处罚，其在公共场所穿戴宣扬美化侵略战争、侵略行为的服饰标志，不听劝阻且造成不良社会影响的行为的处罚等规定。这反映了治安管理处罚法承载着社会治理的任务，这也是法治国家建设的具体要求。此外，新修订的治安管理处罚法对行政执法机关权力行使作出新的规定，如对行政执法机关在询问、查证时提出新的要求，增加了时限规定、录音录像规定及保证当事人正当需求的规定等。此类规定既规范了行政执法机关在行政处罚中的权力行使，也保护了当事人的合法权益。

新修订的治安管理处罚法在规范行政执法权的制度设计中还有其他亮点，如确立了治安处罚中的法制审核制度，尤其在执法监督和法律程序部分，也有一系列新的规范行政主体权力行使的制度，它使得法治政府建设在治安管理处罚法中既有深厚基础，又有新的路径。

（作者系上海政法学院教授、博士生导师，上海市人民政府参事）

治安管理处罚法修订对行政执法的新拓展