

第十一届深圳市律师协会环境与资源法律专业委员会

《乡村振兴中的低碳发展与律师业务拓展》专题研讨会业务综述

2024年7月20日上午，市律协环境与资源法律专业委员会（以下称“环资委”）举办《乡村振兴中的低碳发展与律师业务拓展》专题研讨会，会议通过线上腾讯会议进行，本次研讨会由赵翔教授主讲，环资委委员和干事及全国其他地方感兴趣的律师参加研讨。现将本次研讨会内容综述如下：

赵翔，男，中共党员，法学博士，贵州大学法学院教授，贵州省本科高校“金师”（教学名师），贵州省法学会绿色发展法治研究会副会长，主持国家社科基金项目“重点排放单位碳合规法律机制构建研究”。

赵教授主持并完成贵州省社科规划课题“法治新常态下农村环境治理研究”、贵州省教育厅教改项目“环境法律诊所教学研究——基于国际视野与地方资源”、贵州省教育厅2016年度高校人文社会科学研究项目“贵州水生态文明行政执法研究”、贵州省法学会课题“依法治国视域下贵州生态文明行政执法研究”等生态环境领域课题。

目前，赵教授担任贵州省法学会理事、贵州省生态环境损害鉴定评估专家库专家、贵州省环境损害司法鉴定机构登记评审专家库专家、贵州省人民检察院民事行政公益诉讼检察研究基地特聘研究人员、贵阳市人民检察院专家委员会委员听证员、贵州司法厅规范性文件审查专家库成员、贵州省律师协会生态文明专委会副主任、贵阳市律师协会行政法专委会副主任、贵州省高级人民法院环境资源审判咨询专家、贵州省环境损害司法鉴定机构登记评审专家库专家、贵州省法学会环境资源法学研究会秘书长。

一、我国“双碳”与乡村振兴政策及立法现状

（一）“双碳”与乡村振兴结合的政策概述

习近平总书记强调：“实现碳达峰碳中和，是贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的内在要求，是党中央统筹国内国际两个大局作出的重大战略决策。”、“实施乡村振兴战略，一个重要任务就是推行绿色发展方式和生活方式，让生态美起来、环境靓起来，再现山清水秀、天蓝地绿、村美人和的美丽画卷。”2024年2月，习近平总书记在主持二十届中共中央政治局第十一次集体学习时强调：绿色发展是高质量发展的底色，新质生产力本身就

是绿色生产力，必须加快发展方式绿色转型，助力碳达峰碳中和。牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚定不移走生态优先、绿色发展之路。乡村振兴低碳发展，是“双碳”目标在中国式现代化之乡村绿色低碳、农村能源转型、农业新质生产力发展中的具体实践，要求乡村振兴在追求经济效益、社会发展的同时，必须遵循绿色发展原则，应当有利于节约资源能源、保护生态环境。

（二）生态环境立法的现状

乡村振兴低碳发展存在生态环境立法尚未完善，农民碳权利保障有待加强，相关体制机制不够健全，律师法律服务滞后等法律问题。

1. 生态环境立法形成“1+N+4”的生态环境法律体系：

“1”：具有基础性、统筹性作用的《环境保护法》；

“N”：在生态环境保护领域中数量众多且具有专门性要素管制的污染防治法和自然资源保护法；

“4”：涉及《长江保护法》《黄河保护法》《黑土地保护法》《青藏高原生态保护法》四部专门性立法。

2. 生态环境立法形成了“城乡二元结构”

一直以来，我国环境立法往往以控制工业污染、改善城市环境质量为主导，相比直接针对农业污染防治和农村生态环境保护的立法却寥寥无几。

3. 生态环境法典的编撰

《生态环境法典（专家建议稿）》拟设绿色低碳发展编，以现行、综合利用相关法律为基础进行编纂，尝试整合现行循环经济、清洁生产、节约能源、综合利用以及应对气候变化等方面的法律规范，从而与现有自然资源法相区分，与污染防治法相观照，构筑起系统性的规范框架。然而，法典基于“提取公因式”的立法技术，往往强调共性制度的归纳，而对农业农村减排固碳的个殊性立法忽略不计。

4. 乡村振兴低碳发展的立法需求迫切

乡村低碳发展涉及稻田甲烷减排、农机节能降碳、农业面源污染防治、秸秆综合利用、农业碳汇、可再生能源开发利用等诸多细分实际领域，乡村振兴

低碳发展涉及的生态环境立法，亟待从立法指导思想、立法模式和立法内容等方面予以完善。

5. 农民碳权利保障有待加强

农村是积极稳妥推进“双碳”目标的重要场域，农业兼具碳源和碳汇的双重特性。目前理论界和实务界对碳权利内涵、外延、运行和配置等问题尚存争议。

6. 乡村振兴低碳治理的体制机制不够健全

2018年中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》国家发改委的“应对气候变化和减排”、原农业部的“监督指导农业面源污染治理”等职责，整合后移交生态环境部统一监管。农业农村部承担“统筹实施乡村振兴战略”职责。2022年农业农村部、国家发改委《农业农村减排固碳实施方案》农业农村部组织实施农业农村减排固碳。此外，目前碳排放权交易、监管等职权只下沉到设区的市的生态环境部门，很难对乡村振兴低碳发展落实到县级、乡级的体制机制作出妥善安排。不确定的监管部门可能会导致权力竞争或监管搁置的情况。亟需解决公共权力配置难题，实现环境立法目的。

二、乡村振兴低碳发展的环境法律制度完善建议

（一）实现“双碳”立法的城乡融合

消除传统环境立法中“城乡二元结构”、有序统筹城乡减碳增汇的功能空间和融合发展、科学筹划城乡绿色低碳发展、完善体现农村“在场”的“双碳”立法

（二）彰显政策性立法的导向功能

政策性立法，通常包括《循环经济促进法》《乡村振兴促进法》等少数相关立法，突出其政策导向问题。建议修改《乡村振兴促进法》第五章生态保护中的部分内容。将“双碳”目标、低碳乡村、农业农村减排固碳以及乡村低碳生产生活方式等政策意蕴写入相关法条。为乡村振兴低碳发展的生态环境立法提供政策导向。

管制性立法，通常涵盖《大气污染防治法》《水污染法》和《森林法》等大多数生态环境立法，一般是以污染介质或环境保护客体为重点，通过制定管

制目标，采取不同手段来维护和改善环境品质。建议制定或者修改相关生态环境管制性立法；建立健全体现农业农村低碳发展的特殊法律制度。

（三）建立健全体现农业农村低碳发展的特殊法律制度

秸秆综合利用制度：强化秸秆焚烧管控，规范秸秆的收集、运输、加工和利用等行为，实现秸秆资源化利用并转化为高附加值产品的可再生资源利用。采取突出理性、明晰权义和强化责任等方式，减少环境污染。

农业碳汇开发制度：在作物种植、植树造林、农田管理、不需投饵的渔业等农业生产及生态环境保护活动中，充分利用农业本身具备的碳汇属性，将大气中温室气体固定在动植物及土壤中形成碳汇。完善涉及农业碳汇资源的调查和评价、开发利用、保护、交易以及体现碳汇价值的生态补偿等内容。

稻田甲烷减排制度：通过改变水稻种植过程中的水分管理模式，实施由长期淹水改为间歇灌溉，采用节水灌溉技术以及智能化监控等措施和标准。

化肥农药减量增效制度：有利于实施农作物病虫害的绿色防控技术和测土配方施肥，采取绿色农药和生物固氮技术。在乡村振兴低碳发展背景下，建议有关部门制定与完善相关化肥农药减量增效的环境标准、法律激励和保障措施。

农机绿色节能制度：涉及优化农机装备结构，开展老旧农机设备的淘汰更新，推进绿色、智能、复式、高效农机化技术装备的普及应用，推广新能源利用等方面的技术标准、经济补贴和法律责任。

农村可再生能源开发制度：农村地区因地制宜开发、推广生物质能、风能和太阳能等可再生用能模式，有利于调整相关法律主体在农村地区可再生能源开发利用的规划许可、财政补贴、税收优惠、技术研发和推广、服务体系建设等方面的权利义务关系。

（四）切实保障农民的碳权利

《乡村振兴促进法》将农民权益的保障贯穿始终，明确农民权益保障原则（第4条），规定农民的发展权（第12条）、受教育权（第26条）以及农民在人居环境（第37条）、基本公共服务（第50条）和社会保障（第54条）等方面。

农民碳权利，是农民这一特定主体在参与乡村振兴低碳发展过程中，应当享有减缓与适应气候变化相关的权利。应当享有享有健康安全的气候生态环境

权利、以“大气温室气体容量使用权的公正分配”为基础的碳排放权、基于碳交易等机制形成的碳汇权等衍生性权利

最高人民法院出台《关于新时代加强和创新环境资源审判工作为建设人与自然和谐共生的现代化提供司法服务和保障的意见》明确：准确把握碳排放权、碳汇、碳衍生品等碳权利的经济属性、公共属性和生态属性，依法审理涉碳权利的相关民事纠纷，促进经济社会绿色低碳转型。理论与实践相结合，为应对气候变化的法律体系，构建以碳权利设定、碳权利实现、碳权利侵犯和碳权利救济为路径的制度指引

（五）建立高效运行的乡村振兴低碳治理体制机制

县级以上农业农村部门负责乡村振兴低碳治理工作，生态环境、发改委、能源等相关部门在各自职责职权范围内，共同做好乡村振兴低碳发展的管理工作。乡镇人民政府负责本行政区域内农业农村低碳发展和减排固碳具体工作，参与乡村振兴低碳发展规划编制并组织实施。指导村民委员会开展乡村振兴低碳发展工作，放大农民的产业增值收益。

明晰政府、市场和公众等多元主体共同参与乡村振兴低碳发展的职权与职责，畅通参与渠道，形成全社会共同推进乡村振兴低碳发展的良好格局。积极引导村民委员会参与乡村振兴低碳发展的规划编制和实施。建议依法组织村民会议或者村民代表会议将乡村振兴低碳发展的相关事项纳入村规民约，倡导乡村低碳生产生活方式转型的村民自治。

以传统农业型农村低碳发展为重点，立足于大气污染物与温室气体排放同根同源等相关特性，根据减污降碳协同治理的内在规律，实施风险预防、系统治理和综合治理。

三、乡村振兴低碳发展中律师业务的拓展

- （一）涉碳法律顾问服务
- （二）“双碳”政策解读咨询
- （三）环境法律风险管理
- （四）企业碳管理合规业务
- （五）美丽乡村、近零碳社区建设的法律服务
- （六）低碳乡村教育与培训

（七）参与乡村振兴低碳发展的地方性立法

（八）农村可再生能源开发利用

（九）农业碳汇等生态产品服务

四、律师应注意乡村振兴低碳发展的相关政策、法律

（一）《中共中央、国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》：推进农村绿色低碳发展，促进农业固碳增效，提升生态农业碳汇；

（二）农业农村部、国家发改委《农业农村减排固碳实施方案》；

（三）《中共中央、国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》；

（四）《最高人民法院关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》确立了“依法审理碳排放相关案件”“妥善审理碳排放交易纠纷”；

（五）最高人民法院《环境资源案件类型与统计规范（试行）》（法发〔2021〕9号）将气候变化应对案件列为五大环境资源案件类型之一；

（六）最高人民法院印发《关于新时代加强和创新环境资源审判工作为建设人与自然和谐共生的现代化提供司法服务和保障的意见》明确依法妥当处理涉及确权、交易、担保以及执行的相关民事纠纷。

（七）最高人民法院《关于完整准确全面贯彻新发展理念 为积极稳妥推进碳达峰碳中和提供司法服务的意见》明确依法审理新业态新模式生产服务消费纠纷案件、依法审理温室气体排放侵权纠纷案件、依法审理大气污染防治案件、依法审理适应气候变化行政补偿案件、依法审理企业环境信息披露纠纷案件、依法审理产能置换纠纷案件、依法审理高耗能、高碳排放企业生态环境侵权纠纷案件、依法审理绿色金融纠纷案件、依法审理煤炭资源利用和电源结构调整纠纷案件、依法审理油气资源开发纠纷案件、依法审理可再生能源发展纠纷案件、依法审理合同能源管理节能服务合同纠纷案件、依法审理碳排放配额、核证自愿减排量交易纠纷案件、依法审理碳排放配额、核证自愿减排量担保纠纷案件、依法审理碳排放配额清缴行政处罚案件、依法办理涉碳排放配额、核证自愿减排量金钱债权执行案件、依法审理涉温室气体排放报告纠纷案件；

（八）最高人民法院《关于生态环境侵权案件适用禁止令保全措施的若干规定》《关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》等司法解释；

（九）其他地方性法规、部门规章的立法更新。

（以上仅代表个人观点，不代表协会观点）