

附件：

全国人民代表大会环境与资源保护委员会 关于第十四届全国人民代表大会第二次会议 主席团交付审议的代表提出的 议案的审议意见

第十四届全国人民代表大会第二次会议主席团交付全国人民代表大会环境与资源保护委员会（以下简称环资委）审议的代表提出的议案共 21 件，涉及 13 个立法项目和 1 个监督项目。其中，建议制定法律的议案 10 件，涉及 6 个立法项目；建议修改法律的议案 10 件，涉及 7 个立法项目；建议开展执法检查的议案 1 件，涉及 1 个监督项目。

2024 年 9 月 9 日，环资委召开第九次全体会议对 21 件议案的办理意见进行了审议。现将审议结果报告如下：

一、2 件议案涉及的 1 个立法项目，已提请全国人大常委会 审议

1. 吕忠梅、魏建平等 62 名代表提出关于制定国家公园法的议案 2 件（第 110、216 号）。议案提出，建立以国家公园为主体的自然保护地体系，是生态文明体制改革的重要任务之一。建议制定国家公园法，准确把握立法定位，妥善处理多元利益关系，明确国家

公园建立的目的、设立方式、规划制度、管理体制、经营机制、监测和监督机制、公众参与治理机制、管理人员与志愿者管理体系、综合执法制度等，统筹考虑国家公园与自然保护区立法。

全国人大常委会高度重视国家公园制度建设，将国家公园法列入十三届、十四届全国人大常委会立法规划和全国人大常委会2024年度立法工作计划。按照全国人大常委会立法工作部署要求，环资委提前介入，加强与国务院有关部门沟通联系，积极做好协调配合、督促推动等工作。按照“任务、时间、组织、责任”四落实要求，成立联系审议领导小组，制定工作方案，明确主要工作环节，推动法律草案按计划提请审议。多次听取国务院有关部门关于立法情况的介绍；聚焦立法重点难点问题，赴多地开展调研，广泛听取意见；邀请代表参加立法调研和座谈，与代表面对面沟通交流；多次对国家公园法草案征求意见稿研究提出反馈意见，督促有关部门研究采纳代表议案提出的意见建议。2024年8月19日，环资委召开全体会议对《国务院关于提请审议〈中华人民共和国国家公园法（草案）〉的议案》进行审议，建议将该项议案列入常委会会议议程。2024年9月，第十四届全国人大常委会第十一次会议对国家公园法（草案）进行了初次审议。

二、11件议案涉及的5个立法项目，已列入全国人大常委会立法规划或在立法规划中作出相关安排，建议抓紧做好起草、研究论证工作

2. 张天任、高纪凡、蒙媛等 99 名代表和青海代表团提出关于修改可再生能源法的议案 4 件（第 11、89、104、215 号）。议案提出，随着可再生能源产业壮大和电力市场化改革不断推进，可再生能源发展的形势、目标、任务以及政策环境发生较大变化，落实“双碳”目标，建议修改可再生能源法，解决源网规划不协调、消纳矛盾凸显、新能源公平进入市场交易等突出问题，促进可再生能源优先、高质量发展。

可再生能源法（修改）列入十四届全国人大常委会立法规划第一类项目，由环资委牵头起草并提请审议。按照“任务、时间、组织、责任”四落实要求，环资委制定可再生能源法（修改）工作方案，明确主要工作环节和时间节点，成立立法领导小组，以及环资委法案室牵头，国家能源局、国家发展改革委、国家电网公司等 17 个部门和单位的有关同志参加的立法工作小组，共同开展法律修改工作。

环资委高度重视议案办理工作，将议案办理与立法调研紧密结合。在青海召开议案办理座谈会，与代表面对面沟通交流；将代表反映的意见建议作为重点问题列入修法专题研究任务，组织有关部门和机构开展研究；组织调研组先后赴广东、山东、内蒙古等省份和国家电网公司、南方电网公司开展实地调研并邀请有关代表参加；召开多场专题座谈会，广泛听取地方政府、行业协会、企业、电网、电力用户和人大代表、专家学者等各方面的意见建议。下一步，环资委将继续按照可再生能源法（修改）工作

方案要求，坚持科学立法、民主立法、依法立法，力争高质量完成法律修改任务，推动可再生能源持续健康发展。

3. 齐秀敏等 31 名代表提出关于修改防洪法的议案 1 件（第 111 号）。议案提出，随着经济社会迅速发展，防洪工作面临新形势，遇到了许多新情况、新问题。现行防洪法实施 20 多年来，虽然进行了 3 次修正，但一些规定已不能满足我国防洪工作的需要。为防范化解重大风险、适应当前国家机构改革、促进河湖生态治理、厘清防洪规划、严厉制裁危及防洪安全的违法行为，迫切需要修改防洪法，明确政府部门防洪职责，增加河湖清淤疏浚弃土处置、专业防汛队伍建设、防洪资金投入、防汛除涝的规定，加大对违法行为的惩戒力度。

防洪法（修改）列入十四届全国人大常委会立法规划第二类项目。环资委高度重视议案提出的问题和建议，与代表沟通交流，并就议案内容征求国务院有关部门意见。水利部、应急管理部提出，修改防洪法是贯彻落实习近平总书记提出的“两个坚持、三个转变”防灾减灾理念和党中央、国务院重大决策部署，应对我国洪涝灾害实践发生的重大变化，不断提高减灾救灾能力的重要举措。水利部成立由部长任组长的防洪法修改工作组，组成工作专班，制定工作方案，明确法律修改的总体安排和重点任务分工，在开展调研论证、专题研究的基础上，形成了防洪法修改草案稿并公开征求意见。

环资委建议国务院有关部门加快立法进程，认真研究采纳议

案提出的意见建议，尽快将修订草案提请全国人大常委会审议。

4. 张天任、方兰等 61 名代表提出关于制定应对气候变化法的议案 2 件（第 12、298 号）。议案提出，中国作为负责任的发展中国家，在全球气候治理中发挥着重要参与者、贡献者和引领者的作用。实现“双碳”目标、积极应对气候变化必须加强顶层统筹和整体布局，加快形成碳减排立法体系。建议加快制定应对气候变化法，打造具有中国特色、统一协调的碳中和碳减排法律体系，以法治手段推动实现碳达峰碳中和。

环资委高度重视议案提出的问题和建议，在浙江、陕西召开议案办理座谈会，与领衔代表面对面沟通交流，并就议案内容征求国务院有关部门意见。外交部、生态环境部提出，我国贯彻新发展理念，将积极应对气候变化放在国家治理的突出位置，出台《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》、《2030 年前碳达峰行动方案》等文件，构建“1+N”政策体系，形成应对气候变化工作基本制度框架。生态环境部建立立法专家库，组织开展深入研究和广泛调研，形成应对气候变化法草案，积极推进立法进程。

全国人大常委会高度重视应对气候变化工作，2009 年通过《全国人民代表大会常务委员会关于积极应对气候变化的决议》，2023 年将应对气候变化和碳达峰碳中和等方面的立法项目列入十四届全国人大常委会立法规划第三类项目。全国人大常委会正在开展生态环境法典编纂工作，拟对应对气候变化相关内容作出

一些原则性、引领性规定，为应对气候变化立法确定原则、指明方向。下一步，环资委将按照全国人大常委会的工作部署，积极参与生态环境法典编纂工作，会同有关部门开展应对气候变化和碳达峰碳中和立法研究论证，为应对气候变化、积极稳妥推进碳达峰碳中和提供法治保障。

5. 云南代表团提出关于制定珠江保护法的议案 1 件（第 13 号）。议案提出，珠江流域生态环境问题日益凸显，保护治理工作进入关键期，建议制定珠江保护法，解决珠江流域跨区域的生态环境问题，支持、规范和保障珠江流域的保护治理，推动形成珠江流域生态环境高水平保护和经济社会高质量发展的“双赢”新局面。

重要江河流域保护方面立法列入十四届全国人大常委会立法规划第三类项目。环资委高度重视议案提出的问题和建议，与云南省人大常委会代表工作委员会有关同志进行沟通交流，并就议案内容征求了国务院有关部门意见。水利部提出，珠江与其他江河普遍面临的共性水问题，可以通过修改水法、防洪法等相关法律予以解决；珠江流域保护存在的突出短板和特殊性问题、相应的针对性制度设计等立法关键问题需要全面梳理和深入研究；现阶段制定珠江保护综合性法律的必要性需要进一步论证，立法时机还不成熟。国家发展改革委、自然资源部建议，充分借鉴长江保护法、黄河保护法以及国内外流域立法和管理经验，统筹全国江河保护实际需要，对立法的必要性、重点内容和立法时机开展

研究论证。生态环境部提出，正在进行的生态环境法典编纂工作拟对现行生态环境法律制度规范进行系统整合、编订纂修，建议生态环境法典颁布实施后，根据珠江流域水生态环境保护实际，开展珠江保护法立法研究论证工作。

环资委建议国务院有关部门做好珠江保护综合性立法的必要性、可行性、立法时机等方面内容的研究论证工作。对于议案中提出的规划与管控、生态保护与修复、水资源节约集约利用、供水与防洪安全以及建立流域统筹协调机制等方面的意见建议，建议在相关法律编纂、修改工作中认真研究采纳。

6. 杨苗苗、黄久生、张大冬等 226 名代表提出关于制定淮河保护法的议案 3 件（第 86、262、264 号）。议案提出，淮河流域是中华文明的发祥地之一，是我国重要的商品粮、煤炭和能源基地，在我国经济社会发展全局中具有重要地位。近年来，随着沿淮省市经济的快速发展和城市化进程的持续推进，淮河流域面临的水资源短缺问题日益凸显，水质污染和水生态环境恶化问题较为严重，水旱灾害易发多发问题十分突出，迫切需要制定一部契合淮河流域特征、利于流域综合治理和系统保护的专门法律。

重要江河流域保护方面立法列入十四届全国人大常委会立法规划第三类项目。环资委高度重视议案提出的问题和建议，发函商请国家发展改革委、生态环境部、水利部对制定淮河保护法的必要性和可行性提出研究意见。委员会领导同志多次组织专门研究，召开议案办理座谈会，面对面听取议案领衔代表的意见建

议，国家发展改革委、生态环境部、水利部有关司局和全国人大常委会代表工作委员会负责同志参加。水利部提出，目前尚未形成淮河流域特有的、针对性强的成熟制度措施，制定淮河保护法的政策依据不充分，立法必要性需要进一步论证，立法时机还不成熟；健全淮河流域保护治理体制机制和防汛抗旱工程体系、非工程体系，以及加强水资源刚性约束、修复河湖生态环境等方面的制度需求，可以通过修改水法、防洪法予以解决，或采取地方协同立法等形式推动制度建设，为未来制定国家层面综合性立法打下基础。国家发展改革委提出，除已经开展流域立法的长江、黄河外，我国重点流域还包括淮河、海河、珠江、辽河、松花江等，建议抓好现有涉及重点流域方面法律法规和规划政策文件贯彻落实，同时，认真总结长江保护法、黄河保护法和国外流域立法经验，结合生态环境法典编纂工作统筹研究论证淮河及我国其他重点流域立法的必要性、可行性。生态环境部建议待生态环境法典颁布实施后，适时开展淮河保护法立法研究论证工作。

环资委建议国务院有关部门在现有工作基础上进一步深化重要江河流域保护立法研究，结合实际需要加强相关制度建设。对于议案中提出的加强规划与管控、生态保护与修复、水资源节约集约利用、水旱灾害治理、保障与监督等方面的意见建议，建议在相关法律编纂、修改工作中认真研究采纳。

三、7 件议案涉及的 7 个立法项目，有的已在相关立法工作中统筹考虑，有的可待条件成熟时列入立法规划、立法计划

7. 海南代表团提出关于修改海域使用管理法的议案 1 件(第 87 号)。议案提出,为完善海域使用管理制度,以法治现代化助推海洋强国建设,建议开展海域使用管理法实施情况评估及执法检查工作,修改海域使用管理法,明确海岸带和海洋空间规划制度,强化围填海管控相关规则,增加海岸线保护、海域资源节约集约利用、生态用海等内容,增加专属经济区和大陆架等的管控规则和政策措施。

环资委高度重视议案提出的问题和建议,与海南省人大常委会代表工作委员会有关同志进行沟通交流,并就议案内容征求了国务院有关部门意见。自然资源部建议做好相关制度研究论证,及时总结实践成熟的经验做法,适时修改海域使用管理法,衔接国土空间规划制度,强化围填海管控相关规则,加强海岸线保护,健全生态用海有关制度,推进海域资源节约集约利用。生态环境部提出,议案提出的加强海岸线保护等意见建议,已在新修订的海洋环境保护法和其他生态环境类法律法规中作出规定,修改海域使用管理法需做好与现行法律法规的衔接。外交部提出,海域使用管理法明确规定有关海域使用性质为排他性用海活动,如需将专属经济区和大陆架纳入规范范围,相关条文修改要与有关公约规定一致,并适当顾及其他国家权利和义务。

环资委认为,健全海洋资源开发保护制度,发展海洋经济,加快建设海洋强国是党的二十大和二十届三中全会作出的重要战略部署。建议国务院有关部门认真研究议案提出的意见建议,积

极开展法律修改的前期调研论证工作，适时提出将海域使用管理法修改列入全国人大常委会立法规划、立法计划的建议。

8. 海南代表团提出关于修改深海海底区域资源勘探开发法的议案1件（第88号）。议案提出，国际海底区域活动的国际和国内形势发生深刻变化，自2021年以来，国际海底管理局《“区域”内矿物资源开发规章草案》（以下简称《规章》）的制定和谈判进程逐步加快；2023年6月，联合国大会通过《〈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的养护和可持续利用协定》（以下简称《协定》），揭开了全球海洋秩序的新进程。建议着眼国际国内形势变化，全面修订深海海底区域资源勘探开发法，进一步完善深海资源开发方面的规范和举措，增加《协定》相关内容，切实履行担保国义务，规范我国公民、法人或者其他组织在国际海底区域的勘探、开发及相关活动，有效维护我国在深海新疆域的战略利益。

环资委高度重视议案提出的问题和建议，与海南省人大常委会代表工作委员会有关同志进行沟通交流，并就议案内容征求了国务院有关部门意见。外交部提出，《协定》出台目的在于加强公海和国际海底区域的生物资源的养护和可持续利用，目的和规范对象都与国际海底制度和深海海底区域资源勘探开发法不同；《规章》的主要目的在于为未来深海开发活动确立规范和指引。考虑到两者目前尚未生效，对国际海底活动的影响仍需进一步观察，建议结合我国深海活动需要，评估修改深海海底区域资源勘

探开发法的时机和具体内容。自然资源部建议及时修改深海海底区域资源勘探开发法，适应国际国内形势变化，展现我负责任大国担当，填补未来履约国内法律空白。

环资委认为，议案提出的问题和建议非常重要，建议国务院有关部门跟踪评估《协定》公开签署情况和《规章》制定情况，对两者涉及的公海保护区建设、深海遗传资源利用、深海活动环境影响评价等制度及其与深海海底区域资源勘探开发法的关系开展研究论证，做好相关配套法规的修改完善，适时提出将深海海底区域资源勘探开发法修改列入全国人大常委会立法规划、立法计划的建议。

9. 亢德芝等 30 名代表提出关于修改土地管理法的议案 1 件（第 297 号）。议案提出，土地管理法未明确农用地转为生态资源类用地如何处理，造成政府推动生态保护时，面临农用地“既征又转”的复杂程序以及资金压力，城中村整体改造推进困难，超大城市近郊存在耕地无人耕种及“非粮化”问题，自然要素保护和修复缺乏统筹推进和系统治理。建议修改土地管理法，明确在生态红线范围内以及特大城市紧邻城镇空间区域，为推动耕地以及生态保护，可采取“只征不转”的模式。

环资委高度重视议案提出的问题和建议，与代表进行沟通交流，并就议案内容征求了国务院有关部门意见。自然资源部提出，议案关于对城市周边耕地“只征不转”、探索国有运营平台统一耕种的意见建议，涉及耕地国有化相关问题，实质在于如何

推进农村集体土地制度改革，涉及的主体和利益关系复杂，建议审慎对待。农业农村部提出，有关部门正在积极推进耕地保护和质量提升立法，将积极配合做好耕地保护建设领域相关法律制定修改工作，守好耕地质量红线，夯实国家粮食安全根基。

环资委认为，议案提出的问题和建议非常重要，建议国务院有关部门进一步加强土地征收、转用制度研究，完善配套制度建设，在耕地保护建设领域相关立法工作中充分吸纳议案提出的关于耕地保护和高效利用的意见建议。

10. 孙燕等 30 名代表提出关于修改野生动物保护法的议案 1 件（第 162 号）。议案提出，国家保护野生动物名录的更新、调整尚未形成常态化、程序化、标准化机制；对畜禽遗传资源目录之外的动物利用等缺乏明确规定；保护名录中具有较高药用科研价值、检验检疫方法成熟及驯养历史悠久的野生动物进入畜禽遗传资源目录没有预设的可行路径、列入标准和程序。建议修改野生动物保护法，将国家和地方重点保护野生动物名录科学论证评估周期缩短为三年；规范科学论证评估流程，为人工繁育技术成熟稳定的野生动物列入《国家畜禽遗传资源目录》设定可行的法律路径；对疑似传染病病源的人工繁育野生动物增设暂停养殖环节；保护多代繁育野生动物的人工繁育子代种源。

环资委高度重视议案提出的问题和建议，与代表进行沟通交流，并就议案内容征求了国务院有关部门意见。国家林业和草原局提出，国家重点保护野生动物名录调整是在野生动物资源调

查、监测和评估基础上，根据野生动物濒危程度、保护形势和新发现珍稀濒危物种情况，经科学论证后进行的，需要长期数据积累支撑，5年调整的规定比较符合当前工作实际；关于畜禽遗传资源目录之外动物利用，野生动物保护法第二十八条已有相关规定，国家林业和草原局正在依法制定陆生野生动物及其制品专用标识管理办法；关于人工繁育子代种源保护，可以根据野生动物保护法第二十五条规定，在符合相关法律法规规定前提下，通过许可或备案方式开展。农业农村部、国家林业和草原局提出，对驯养动物或陆生野生动物人工繁育种群可依据畜牧法和野生动物保护法有关规定，经科学论证评估，列入畜禽遗传资源目录。

环资委认为，代表议案聚焦野生动物保护工作的新情况、新要求，提出了有针对性的意见建议，建议国务院有关部门认真研究，加强野生动物保护法和其他相关法律法规的实施工作，完善配套制度建设，针对法律实施中存在的突出问题，适时开展法律修改的前期调研论证工作。

11. 张艳秋等 31 名代表提出关于制定节约用水法的议案 1 件（第 253 号）。议案提出，节约用水是推进生态文明建设、保障水安全的重要举措，也是推动经济社会高质量发展的必然要求。近年来，节约用水工作取得明显成效，但水资源供需矛盾突出、刚性约束不够、利用效率不高，公众节水意识不强、内生动力不足等问题依然较为明显。建议制定节约用水法，加强用水管理，明确农业节水、工业节水、城镇节水、非常规水源开发利用

和激励保障等内容。

环资委高度重视议案提出的问题和建议，与代表进行沟通交流，并就议案内容征求了国务院有关部门意见。国家发展改革委、财政部、住房城乡建设部、水利部、农业农村部提出，《节约用水条例》已于2024年2月23日经国务院常务会议审议通过，自2024年5月1日起施行。条例立足我国基本水情，针对节水工作存在的突出问题和薄弱环节，总结党的十八大以来节水工作的丰富实践，将行之有效的经验做法转化为制度规范，从加强用水管理、完善节水措施、强化保障监督、严格法律责任等方面，构建全面系统的节水制度体系。工业和信息化部认为，水资源相关管理链条较长，实践中存在刚性约束不够、企业内生动力不足、公众节水意识不强等问题，制定节约用水法有利于推动全社会进一步强化水资源节约集约利用，为保障国家水安全、推进生态文明建设提供有力法治保障。

环资委认为，议案围绕总则、用水管理、农业节水、工业节水、城镇节水、非常规水源开发利用、激励保障、法律责任等方面提出的立法建议在《节约用水条例》中已有体现，建议国务院有关部门积极做好条例的宣传贯彻实施工作，充分研究代表议案提出的意见建议，加强配套制度建设，适时总结条例实施经验，根据条例的实施情况，对制定节约用水法的必要性和可行性作进一步研究。

12. 陈树波等30名代表提出关于制定生态补偿法的议案1

件（第 257 号）。议案提出，生态保护补偿制度是落实生态保护权责、调动各方参与生态保护积极性、推进生态文明建设的重要手段。建议制定生态补偿法，明确生态保护补偿目的、原则、法律依据，建立生态保护的激励机制和正面导向，规范各方权利义务。

环资委高度重视议案提出的问题和建议，与代表进行沟通交流，并就议案内容征求了国务院有关部门意见。国家发展改革委、财政部、自然资源部、生态环境部和农业农村部提出，落实党中央关于完善生态保护补偿制度的决策部署，《生态保护补偿条例》已于 2024 年 2 月 23 日经国务院常务会议审议通过，自 2024 年 6 月 1 日起施行。条例明确了生态保护补偿的适用范围、补偿方式和工作原则，健全了生态保护补偿工作机制，完善了国家财政补偿和地区间补偿相关规定，鼓励推进市场机制补偿，强化保障和监督管理，将生态保护工作中成熟的经验做法上升为行政法规。财政部提出，中办、国办印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》，财政部会同相关部门出台《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》，财政纵向补偿成效显著，横向补偿机制建设逐步完善。

环资委认为，议案提出的问题和建议在《生态保护补偿条例》中已有体现，建议国务院有关部门积极做好条例的宣传贯彻实施工作，加强配套制度建设，总结条例实施经验，根据条例的实施情况，对制定生态补偿法的必要性和可行性作进一步研究。

13. 亢德芝等 30 名代表提出关于修改城乡规划法的议案 1 件（第 263 号）。议案提出，根据城乡规划法第五十条、第六十条规定，修改经依法审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图，应当采取听证会等形式，听取利害关系人的意见。实践中，修改修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图的原因多样，现行规定影响了审批时效。建议在国土空间规划法起草过程中研究完善相关制度，明确涉及利害关系人的，城乡规划主管部门应当采取公示、听证会等形式，听取利害关系人意见；不涉及利害关系人的应当采取公示等形式，收集相关意见。

环资委高度重视议案提出的问题和建议，与代表进行沟通交流，并就议案内容征求了国务院有关部门意见。自然资源部提出，落实党中央、国务院关于将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的空间规划，实现“多规合一”的要求，自然资源部加快推进国土空间规划法立法工作。对议案提出的意见建议，将在国土空间规划相关法律法规和政策制定过程中统筹考虑。住房城乡建设部提出，议案提出的完善修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图修改程序等具体建议，对于完善规划制度具有积极意义，建议处理好国土空间规划与城市建设等专项规划的关系，研究建立适应高质量发展要求的城市规划设计管理制度，做好城乡规划法修订有关工作。

环资委认为，国土空间规划法已列入十四届全国人大常委会立法规划，建议国务院有关部门认真研究吸纳议案提出的意见建

议，处理好国土空间规划与城市建设等专项规划的关系，加快推进国土空间规划立法工作。

四、1 件议案提出的 1 个监督项目，已列入全国人大常委会 2024 年度监督工作计划并开展执法检查

14. 蒋云钟等 31 名代表提出关于开展黄河保护法实施情况执法检查的议案 1 件（第 112 号）。议案提出，黄河保护法涉及黄河流域生态保护和高质量发展的全方面、全层级、全环节、全要素，为了确保及时有效发挥法治保障作用，建议开展黄河保护法实施情况执法检查。

按照全国人大常委会 2024 年度监督工作计划，2024 年 5 月至 9 月，全国人大常委会组织开展黄河保护法实施情况执法检查。执法检查组由全国人大常委会副委员长李鸿忠、王东明、丁仲礼担任组长，环资委主任委员鹿心社担任副组长，分别带队赴山西、山东、河南等 7 个省（自治区）开展实地检查，在内蒙古自治区召开黄河保护法实施情况座谈会，赴四川开展前期调研，实现黄河流域 9 省（自治区）全覆盖。2024 年 12 月，常委会会议将听取审议执法检查报告并以联组会议形式开展专题询问。