

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三次会议 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三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 11 件，其中，建议制定法律的 7 件、修改法律的 4 件，共涉及 11 个立法项目。2025 年 9 月 10 日，环资委召开第十五次全体会议对议案的办理意见进行了审议。具体意见如下：

一、4 件议案涉及的 4 个立法项目，已列入全国人大常委会立法规划或者在立法规划中作出相关安排，建议抓紧做好起草和研究论证工作

1. 刘铭杰等 31 名代表提出关于修改可再生能源法的议案 1 件（第 85 号）。议案提出，可再生能源发展的宏观形势发生显著变化，产业面临一系列新矛盾新问题。建议修改可再生能源法，明确可再生能源电力消纳责任制度，改进全额保障性收购制度，按照“新老划断”原则建立与可再生能源特性相适应的上网电价和电力交易制度，增加全国统一的绿证制度，依据电网企业的履

行成本设定罚款数额。

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。按照常委会立法工作要求，环资委成立立法领导小组和跨部门的立法工作小组，制定工作方案。在两年多的时间内，先后赴福建等9省（区、市）和国家电网公司、南方电网公司、蒙西电网公司开展实地调研，与地方各级政府及其有关部门、电网企业、发电企业等进行20余场座谈，实地走访海上风电、陆上风电、集中式光伏、分布式光伏、抽水蓄能、化学储能等60多个现场项目，组织有关部门开展了20项专题调研，委托国家能源局和清华大学分别起草可再生能源法修订草案部门建议稿和专家建议稿。

议案提出的关于可再生能源电力消纳责任制度、上网电价和电力交易制度以及全额保障性收购制度等，是法律修改需要研究的重点问题。下一步，环资委将在前期工作基础上，深入学习领会习近平总书记关于可再生能源工作的重要论述和党中央决策部署，按照可再生能源法修改工作方案要求，进一步深入开展调查研究，广泛凝聚立法共识，积极采纳议案所提意见建议，抓紧形成法律修订草案，尽早提请全国人大常委会审议。

2. 齐秀敏等30名代表提出关于修改防洪法的议案1件（第133号）。议案提出，随着经济社会的快速发展，我国防洪工作面临一系列复杂挑战和难题，对防洪工程建设及江河湖泊治理提出了更高要求。建议修改防洪法，增加区域、流域等空间规划的

规定，明确水利、应急、自然资源等相关部门在防洪工作中的职责，规定河湖清淤疏浚废土处理、专业防汛队伍建设、防洪资金投入、防汛排涝相关内容，加大对违法行为的惩处力度等。

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，由国务院提请审议，环资委负责联系。水利部在深入调查研究、广泛征求意见基础上起草了防洪法修订草案送审稿，司法部已征求中央有关部门、地方人民政府、有关行业协会、研究机构和企业等方面意见。环资委对修订草案送审稿进行了认真研究，对有关条款提出了具体的修改意见。议案中提到的意见建议，在修订草案送审稿中已有体现。应急管理部建议，认真研究采纳议案提出的意见建议，做好法律修改与突发事件应对法等法律的衔接。

下一步，环资委将继续加强与有关部门的沟通联系，针对法律修改的重点难点问题和代表提出的意见建议，适时开展有关调研，推动加快立法工作进程。

3. 方兰等 30 名代表提出关于制定应对气候变化法的议案 1 件（第 163 号）。议案提出，我国在应对气候变化方面缺乏国家层面的综合性立法，需要以完善的法律框架保障参与全球气候治理。建议制定应对气候变化法，融入人与自然和谐共生、绿色发展等核心理念，明确减缓与适应并重、共同但有区别的责任原则，设置总则、权利和义务、国际交流与合作、宣传教育、激励和保障措施、监督管理等章节。

外交部、生态环境部提出，制定应对气候变化专门法律，加强应对气候变化法治保障确有必要；2024年1月，国务院颁布《碳排放权交易管理暂行条例》，为制定应对气候变化专门法律提供了有力支撑，地方积极出台相关法规，提供了有益经验。当前，国务院有关部门正在抓紧开展应对气候变化立法研究，深入开展调研，推进立法进程。国家发展改革委提出，我国碳达峰碳中和“1+N”政策体系已经构建，建议开展碳中和立法工作。

应对气候变化和碳达峰碳中和立法列入十四届全国人大常委会立法规划研究论证类项目。正在审议的生态环境法典（草案）绿色低碳发展编设立“应对气候变化”一章，对减缓和适应气候变化、碳达峰碳中和等作出原则性、引领性规定。2025年9月，全国人大常委会听取和审议国务院关于应对气候变化和碳达峰碳中和工作情况的报告。下一步，环资委将按照全国人大常委会的工作部署，充分吸收议案所提意见建议，继续做好生态环境法典编纂有关工作，支持和推动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，条件成熟时提请列入全国人大常委会年度立法工作计划。

4. 黄久生等31名代表提出关于制定淮河保护法的议案1件（第184号）。议案提出，现行法律法规难以解决淮河流域保护的特殊问题，建议从淮河流域整体性、系统性和特殊性出发，制定淮河保护法，设置总则、规划与管控、生态保护与修复、人水和谐与水资源节约集约利用、洪涝旱灾害治理、污染防治、促进人

与自然和谐共生的现代化、文化保护传承创新、保障与监督、法律责任等章节，保障淮河流域生态安全，促进淮河流域高质量发展。

水利部提出，经广泛听取意见，综合研究分析，制定淮河保护法的必要性和可行性还需要进一步研究论证；对议案提出的意见和建议，将结合水法、防洪法修改工作认真研究采纳，推动完善淮河保护制度体系。国家发展改革委提出，在抓好现有涉及重点流域法律法规和规划政策文件贯彻落实的同时，认真总结长江保护法、黄河保护法等立法经验，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，在生态环境法典颁布实施后，根据淮河流域生态环境保护实际，开展淮河保护立法研究论证工作。

重要江河流域保护立法列入十四届全国人大常委会立法规划研究论证类项目。正在审议的生态环境法典（草案）系统纳入现行法律关于水资源、水环境、水生态保护方面行之有效的制度措施，对重要流域区域保护作出规定。环资委赞同国务院有关部门的意见，建议统筹考虑生态环境法典编纂、水法与防洪法修改、重要江河流域保护立法研究论证等工作，推动完善重要流域保护制度体系。

二、4 件议案涉及的 4 个立法项目，建议加强调研论证，条件成熟时列入立法规划、年度立法工作计划

5. 马合木提·吾买尔江等 31 名代表提出关于修改防沙治沙

法的议案1件（第12号）。议案提出，防沙治沙法实施24年来，我国生态文明建设从理论到实践都发生了历史性、转折性、全局性变化，党中央对防沙治沙工作有新部署新要求。建议修改防沙治沙法，完善立法宗旨、防治理念和原则，增加光伏治沙规定，完善公众参与和营利性治沙审批制度，强化法律责任等。

2024年11月，全国人大常委会听取和审议了国务院关于防沙治沙工作情况的报告，推动防沙治沙法贯彻实施。在议案办理过程中，环资委与议案领衔代表面对面进行沟通交流，结合可再生能源法修改调研，了解光伏治沙有关情况，并就议案内容征求国务院有关部门的意见。国家发展改革委、自然资源部、国家林草局提出，适时修订防沙治沙法，有利于将多年防沙治沙实践成果转化为法律规范，强化法治保障，提升治理效能，更好应对荒漠化防治面临的新形势、新问题。国家能源局提出，光伏治沙既能实现生态治理，又能促进新能源持续健康发展，打造光伏治沙产业，培育新的经济增长点，有利于生态治理和稳步推进碳达峰碳中和。农业农村部提出，将结合高标准农田建设，做好农业领域防沙治沙相关工作。国家林草局针对防沙治沙法修改开展了调查研究。

正在审议的生态环境法典（草案）将防沙治沙法择其要旨要则纳入生态保护编作出规定。环资委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，条件成熟时提出列入全国人大常委会立法规划或者年度立法

工作计划的建议。

6. 海南代表团提出关于制定生态修复法的议案 1 件（第 52 号）。议案提出，为保障我国生态修复工作科学、规范、有序开展，促进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，建议制定生态修复法，明确生态修复整体性、系统性、科学性原则和分区分类施策要求，建立国土空间生态修复治理体系，明确相关部门职责、工作协调机制和生态修复的事权划分、责任主体，建立健全源头保护、全过程修复治理相结合以及多元化投入制度，构建生态修复监管体系等。

自然资源部提出，制定生态修复专门法律是贯彻落实习近平生态文明思想的重要举措，是规范和促进生态修复工作的现实需求，具有重要意义。自然资源部已经将生态修复相关立法纳入《自然资源部 2025 年立法工作计划》研究储备类项目，启动相关立法研究工作。生态环境部建议，结合生态环境法典编纂工作，进一步完善生态保护修复监管相关制度。

环资委认为，正在审议的生态环境法典（草案）生态保护编设立“生态修复”一章，对生态修复的一般性规则作出规定。议案提出的生态修复原则、规划编制、鼓励社会资本投入、成效评估等内容在法典草案中已有体现。建议国务院有关部门加强生态修复立法的必要性和可行性研究，条件成熟时提出列入全国人大常委会立法规划或者年度立法工作计划的建议。

7. 倪海琼等 30 名代表提出关于制定促进绿色建筑发展法的

议案1件（第165号）。议案提出，为推动建筑业绿色转型，改善人居环境，建议制定促进绿色建筑发展法，明确绿色建筑发展的原则，明确各级政府和相关部门职责，规定绿色建筑规划、设计、建设、运营、改造、拆除等内容，建立健全资金和技术支持制度，明确法律责任等。

2021年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推动城乡建设绿色发展的意见》。国家发展改革委、住房城乡建设部等部门扎实推进住房城乡建设领域绿色建筑发展工作，不断完善相关标准，建立标识认定体系，印发《绿色建筑标识管理办法》、《“十四五”建筑节能与绿色建筑发展规划》、《城乡建设领域碳达峰实施方案》，颁布《绿色建筑评价标准》等10余项国家标准、行业标准。从2008年出台《民用建筑节能条例》至今，已有20个省（区、市）出台绿色建筑相关地方性法规或者政府规章，为国家层面开展相关立法工作提供基础。

环资委认为，正在审议的生态环境法典（草案）绿色低碳发展编对倡导绿色低碳规划设计理念，推广绿色建造方式，优化建筑用能结构，支持超低能耗、低碳建筑规模化发展作出原则规定。建议国务院有关部门认真研究议案提出的意见建议，适应绿色建筑发展的新形势新要求，对制定促进绿色建筑发展法的必要性和可行性作进一步研究，条件成熟时提出列入全国人大常委会立法规划或者年度立法工作计划的建议。

8. 印萍等32名代表提出关于制定地质调查法的议案1件

(第 166 号)。议案提出，为促进地质调查事业健康有序发展，保障从业者的合法权益，建议制定地质调查法，赋予地质调查相关必要职权，规范职权行使，加强权利保障，建立科学利用和定期更新地质调查资料数据、资格资质管理、保障和奖惩等制度，做好与矿产资源法等法律的衔接。

自然资源部提出，地质工作是经济社会发展重要的先行性、基础性工作，服务于经济社会的各个方面。落实党的二十届三中全会关于完善战略性矿产资源探产供储销统筹和衔接体系的战略部署，需要加大地质调查和矿产勘查力度，深入实施新一轮找矿突破战略行动。目前，自然资源部已将地质调查立法研究论证纳入《自然资源部 2025 年立法工作计划》研究储备类项目。中国地质调查局组织起草地质调查法草案并征求有关方面意见，对草案作进一步修改完善。

2024 年修订通过的矿产资源法明确提出，国家建立健全地质调查制度。环资委建议国务院有关部门认真研究代表议案提出的意见建议，抓紧开展地质调查立法研究论证工作，条件成熟时提出列入全国人大常委会立法规划或者年度立法工作计划的建议。

三、3 件议案涉及的 3 个立法项目，建议在相关立法工作中统筹考虑，或者通过加强法律实施、改进相关工作解决议案提出的问题

9. 满都拉等 30 名代表提出关于修改土地管理法的议案 1 件

(第 112 号)。议案提出，土地管理法缺乏农用地转为生态资源类用地的具体推进路径。实践中，政府为推动生态保护征收农用地，需同时做好土地征收与农用地转用审批两件事（“既征又转”），程序复杂，资金压力大。建议修改土地管理法第四十六条，明确征收农用地需转为建设用地类的，应当依法先行办理农用地转用审批，为生态资源类用地“只征不转”提供法律依据。

自然资源部提出，落实党中央、国务院关于农村土地制度改革的决策部署，坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线，积极推进征地制度改革试点，内容之一就是缩小土地征收范围。2019 年修正的土地管理法充分吸收改革试点成功经验，在第四十五条和第四十六条明确了因公共利益征收土地的各种情形，以及征收土地的审批程序。

在土地管理和保护方面，全国人大常委会先后制定修改土地管理法、黑土地保护法、粮食安全保障法等法律，将耕地保护法列入十四届全国人大常委会立法规划第一类项目。环资委建议国务院有关部门认真研究议案提出的问题和建议，广泛听取各方面意见，回应实践需要，深入开展研究论证，适时出台有针对性的制度措施，推动土地管理法全面有效实施。

10. 云南代表团提出关于制定生物多样性保护法的议案 1 件(第 13 号)。议案提出，为统筹协调生物多样性保护各领域法律法规，实现生物多样性的水平保护和可持续利用，建议制定生物多样性保护法，明确生物多样性保护的目标任务，设置生态安

全布局和管理、物种和基因多样性保护、生态系统多样性保护、生物多样性可持续利用与惠益分享、生物多样性治理能力现代化建设、社会行动体系建设、保障与监督等章节。

生态环境部提出，积极推动相关内容纳入生态环境法典，并将联合有关部门加强生物多样性保护立法研究。自然资源部、水利部、农业农村部、国家林草局建议，进一步研究论证制定生物多样性保护法的必要性、可行性，明确立法定位，厘清与正在审议的生态环境法典（草案）和现行生物多样性保护相关法律法规的关系。

野生动物保护法、生物安全法、湿地保护法、长江保护法、黄河保护法、青藏高原生态保护法等多部法律，明确要求加强生物多样性保护。正在审议的生态环境法典（草案）生态保护编对生态系统和物种保护作出系统规定。环资委建议国务院有关部门加强生物多样性保护立法的必要性、可行性研究，统筹考虑生态环境法典编纂和相关法律的制定修改工作，认真研究采纳议案提出的建立合理的多部门工作协调机制、完善执法监管、推动生物多样性可持续利用和惠益共享等方面的意见建议。

11. 张宏伟等 30 名代表提出关于制定绿色低碳高质量发展促进法的议案 1 件（第 169 号）。议案提出，为深入贯彻新发展理念，构建绿色低碳循环发展经济体系，推动经济社会发展全面绿色转型，建议制定绿色低碳高质量发展促进法，从基础制度、新型能源体系、产业结构、生产生活方式等方面建立绿色低碳发

展制度，从财政、税收、金融、创新、人才等方面明确相关政策支持，为我国绿色低碳高质量发展提供法治保障。

国家发展改革委、生态环境部提出，推动经济社会发展绿色化、低碳化是新时代党治国理政新理念新实践的重要标志，是实现高质量发展的关键环节，建议在生态环境法典编纂中充分吸收议案提出的意见建议。财政部提出，对议案提出的有关财政、税收等激励性支持政策的建议，将按照预算法等有关法律规定要求，结合实际统筹研究推进。交通运输部提出，认真研究采纳代表意见，积极开展交通运输领域绿色低碳相关立法研究。

环资委认为，正在审议的生态环境法典（草案）绿色低碳发展编，对绿色低碳发展的一般制度，以及发展循环经济、能源节约与绿色低碳转型、应对气候变化等内容作出原则性、引领性规定。下一步，环资委将继续深入学习贯彻习近平生态文明思想，加强与有关部门沟通联系，深入开展调查研究，结合生态环境法典编纂等工作，充分吸收代表意见建议。