



法治日报
星期二
2025年9月2日

人大视窗

05
专刊

编辑/郭晓宇
美编/李晓军
校对/郭海鹏

LEGAL DAILY

用法治力量推动循环经济高质量发展

全国人大常委会循环经济促进法执法检查组在苏检查侧记

随行记

□ 本报记者 赵晨熙 文/图

8月27日至29日，全国人大常委会副委员长丁仲礼率全国人大常委会循环经济促进法执法检查组在江苏省开展执法检查。

执法检查组强调，要深入学习贯彻习近平生态文明思想，贯彻落实习近平总书记关于循环经济发展的重要论述和党中央决策部署，深刻把握我国循环经济发展面临的新形势新任务，用法治力量推动循环经济高质量发展。要按照法律规定，在生产、流通、消费等过程中大力发展循环经济，减少资源消耗，提高资源利用效率，促进形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式和生活方式，推动经济社会发展全面绿色转型，为高质量发展厚植绿色低碳根基。

健全循环经济发展法律法规

废旧塑料瓶有什么用？在江苏佩浦科技集团有限公司，通过技术加工后，可年产25万吨再生聚酯色纱，实现从“一个塑料瓶”到“一卷高端色纱”的创新转化，年减少碳排放12万吨。

在江苏壮利环保科技有限公司的生产调度指挥中心大屏幕上，一格格画面清晰地展示着大量建筑垃圾被分类收集、清运、破碎、分筛等各个环节，这些建筑垃圾最终成为再生蒸压陶粒隔墙板、再生市政复合砖等坚固耐用的产品。目前，该公司年处理城市建筑和装潢垃圾120万吨，资源化利用率达85%。

执法检查期间，《法治日报》记者跟随执法检查组一行，在江苏省看到了很多企业“变废为宝”的真实案例。这也是江苏省聚焦重点领域，落地落实减量化、再利用、



8月29日，全国人大常委会循环经济促进法执法检查组在江苏进行检查。

资源化措施，坚持把绿色发展理念贯穿于经济社会发展全过程各方面，不断提高资源利用效率，推动实现高质量发展可持续发展的生动实践。

坚持规划引领，健全循环经济发展法律法规，是江苏省贯彻落实循环经济促进法的一个重点。

江苏省政府副秘书长杨新忠介绍，江苏省在“十四五”规划和2035年远景目标纲要中，专篇部署大力发展循环经济，提出推行生产者责任延伸制度，构建废旧资源回

收和循环利用体系等工作。印发《江苏省“十四五”循环经济发展规划》，进一步明确主要目标、重点任务、重点工程与专项行动，循环经济相关制度要求得到全面有效落实。

在修订配套法规方面，2024年9月修订了《江苏省循环经济促进条例》，增加特定产品拆解再利用、强制回收产品和包装物、有毒有害物质管理等要求。2024年11月修订了《江苏省固体废物污染防治条例》，明确废弃电器电子、废旧动力蓄电池、报废机动车船、非道路移动机

械、农药包装等的拆解再利用要求。

推动落实生产者责任延伸制度

利用钢铁工业废水联合再生回用集成技术，公司范围内所有生产污水、生活污水、雨水都能够回收处理，处理后的水可以进行回用；通过热焖、磁选、棒磨、再磁选等工序，工业固体废物钢渣能够产生渣冷钢、精矿粉、尾渣等产品，作为炼钢原材料、烧结原料等循环使用；公司还与周边废旧资源拆解中心合作，分别对废旧汽车、摩托车、电瓶车、自行车、冰箱、空调等废旧设备进行再加工，实现废钢资源的绿色循环利用……在江苏沙钢集团淮钢特钢股份有限公司，执法检查组了解到该公司“废水轮回”“固废新生”等一系列循环再生、高效利用的举措。

这些举措既提高了资源综合利用水平，减少环境污染，推动绿色低碳发展，也是企业贯彻落实生产者责任延伸制度的必然要求。

循环经济促进法中对生产者责任延伸制度作出规定：“生产列入强制回收名录的产品或者包装物的企业，必须对废弃的产品或者包装物负责回收；对其中可以利用的，由各该生产企业负责利用；对因不具备技术经济条件而不适合利用的，由各该生产企业负责无害化处置。”

“江苏省下大力气推动生产者责任延伸制度有效落实。”杨新忠介绍说，江苏省统筹考虑原辅材料选用、生产、包装、销售、使用、回收、处理等环节的资源环境影响，推动落实废弃汽车、退役风电光伏等设备生产者责任延伸制度，以铅蓄电池领域为例，出台了《关于加强铅蓄电池生产企业集中收集和跨区域转运制度试点工作的通知》等系列文件，将全省45家铅蓄电池生产企业全部纳入废铅蓄电池回收体系，落实生产者责任延伸制度，有效构建起“生产企业—集中转运点—销售网点”三级回收体系，规范收集率不断提升，切实防范废铅蓄电池环境污染风险。

杨新忠指出，在实践中也发现了一些困难和不足，比如，退役动力电池、风电光伏等新型废弃物循环利用

体系还有待完善，小作坊回收、不规范拆解现象时有发生。对此，建议尽快在法律层面确立新型废弃物生产者责任延伸制度，明确退役风电、光伏、动力电池等新型废弃物的处理责任，健全新型废弃物回收体系。

强化节能监督节能审查工作

2021年至2024年，江苏规模以上工业增加值累计增长30%以上，单位GDP能耗累计下降13%，规模以上工业单位增加值能耗累计下降13.2%。今年上半年，全省规模以上工业增加值同比增长7.4%，GDP能耗下降6.8%，规模以上工业单位增加值能耗下降8%……“十四五”以来，江苏省工业绿色低碳高质量发展取得积极成效，这背后离不开相关部门持续开展节能审查、节能监察，不断强化用能单位主体责任，推动企业高效用能、持续节能。

江苏省工业和信息化厅副厅长石晓鹏介绍，循环经济促进法对节能监督管理提出了明确要求。江苏省工业和信息化厅扎实开展节能监察，2022年印发实施《关于进一步加强工业领域节能监察工作的通知》《工业领域节能监察程序指南》，在完善节能监察制度、规范程序的基础上，围绕钢铁、水泥、玻璃、冶金、石化化工、纺织、数据中心等重点行业和领域，持续开展节能专项监察，并不断扩大行业范围，组织省、市节能监察机构进行跨地区联动，对重点用能企业执行单位产品能耗限额标准、能效水平以及固定资产投资项目执行法规标准，落实节能审查意见等进行监察。“十四五”以来，全省已累计监察企业1828家，整改问题92项，对36家企业实施差别化电价政策。

在节能审查方面，《关于做好省级限额技改项目节能审查工作有关事项的通知》《关于进一步深化“两高”技改项目管理的通知》先后印发，严把能效准入门槛，突出强度和总量有效衔接，推动能效标准落实，自2022年以来，规范开展54个省级限额技改项目的节能审查工作。依托节能监察综合业务平台开发节能审查线上办理模块和项目数据库，优化项目审查流程和管理方式。

推动代表法全面有效实施 进一步完善代表建议督办机制

十四届全国人大三次会议代表建议办理进度较好

□ 本报记者 朱宁宁

代表建议是人大代表依法履职的重要方式，传递着人民呼声，凝聚着人民期盼。十四届全国人大三次会议期间，代表们胸怀“国之大者”，依法提出建议，批评和意见9160件，分别交由211家单位研究办理。

今年3月，十四届全国人大三次会议对代表法作出修改。新修改的代表法深化和拓展“两个联系”的制度机制，进一步完善代表建议的交办和报告制度，代表建议督办机制等，为代表建议办理工作提供了有力法治保障。

记者近日从十四届全国人大三次会议代表建议办理推进会上获悉，根据法律规定，有关机关、组织认真研究办理代表建议。截至8月15日，十四届全国人大三次会议代表建议协办意见已全部完成，承办单位书面答复代表办理意见已完成91%，总体进度较好。

创新举措提高办理质效

认真研究办理代表提出的建议，是各国家机关的法定职责，也是尊重人民主体地位、支持代表依法履职的必然要求。

在今年的代表建议办理工作中，各有关方面结合贯彻实施新修改的代表法，精心组织开展代表建议办理工作，进一步强化责任担当，求真务实，突出质量，形成了不少新经验、好做法，推动建议办理从“答复型”向“落实型”转变。

比如，沟通联系层面，国家发展改革委制定《加强同全国人大代表常态化沟通方案》，建立沟通新渠道；生态环境部利用出差、座谈等形式，与代表面对面沟通交流；国家卫生健康委举办重点督办建议办理沟通会暨服务代表能力提升班，通过专题培训、政策解读、交流研讨、专题沟通等，进一步加强与代表面对面沟通，积极推动可行建议转化落地；医保局、林草局、国铁集团、中石化、铁路局就有关建议与代表面对面沟通座谈，持续深化同商共议、同研共办。

又如，建议办理层面，交通运输部印发新修订的《交通运输部全国人大代表建议办理工作规程》，住房和城乡建设部制定《住房和城乡建设部办理全国人大代表建议工作办法》，提高代表建议办理工作的规范性；应急管理

部制定建议清单、措施清单和落实清单，针对代表关心的重点内容逐项明确重点任务和落实举措；最高人民法院每篇答复文稿均报常务副院长审阅，确保答复的内容和质量；民政部聚焦养老事业和养老产业融合发展分别形成分析报告，为相关政策制定、制度完善、工作部署提供决策参考。

加强重点督办建议工作

重点督办建议是推动代表建议，批评和意见办理落实的制度性安排，是发挥代表建议，批评和意见服务大局功效的重要抓手，是助推代表反映的民情民意更好融入国家大政方针的有效途径。

本届全国人大常委会进一步强化重点督办建议工作，在新修改的代表法中予以明确规定。这是加强代表建议工作的重要创新举措，目的是更好地发挥代表建议服务大局的功效。

今年，十四届全国人大常委会第四十二次委员会议审议确定23项重点督办建议，涉及代表建议231件，由20家单位牵头办理，全国人大10个专门委员会负责督办。

工作中，负责督办的全国人大各专门委员会提升“督”的效能。全国人大宪法法律委、农委、社会委等积极推进开展督办调研工作，面对面向代表通报工作情况；民委、教科文卫委积极协调，主动联系有关部门推进办理工作，坚持把督办代表建议同立法、监督工作有效结合；外事委、监司委等详细制定督办方案，积极派员参加督办座谈、实地调研，负责同志参加办理工作，推进重点督办建议事项落实；财经委派员参加督办座谈5次，实地调研4次，当面向20余位全国人大代表汇报办理情况；华侨委举行重点督办建议工作推进会；环资委邀请相关建议提出代表作为执法检查组成员，负责同志主持督办座谈调研，6次派员参加相关部门督办工作。

各牵头办理单位切实履行“牵头”办理责任，高效抓好办理落实。民政部、交通运输部、教育部、工业和信息化部、农业农村部、司法部、人力资源社会保障部、商务部、国家卫生健康委、市场监管总局等10家单位负责同志亲自参加办理工作，面对面向听取代表意见建议；文化和旅游部、水利部、国家民委、生态环境部、国家发展改革委等单

位积极开展调研座谈，与代表深入沟通交流。

将“金点子”转化为“硬举措”

在今年的代表建议办理过程中，各承办单位紧密结合自身职能职责和贯彻落实党中央决策部署的具体任务，认真研究，深入挖掘代表建议中的真知灼见，以钉钉子精神攻坚克难，助推代表反映的社情民意更好融入国家大政方针，确保办好一件建议不仅能“惠及一片”，更能“团结一片”。通过办理一件建议，解决一批类似问题，推进一个方面工作。

商务部近年来首次牵头办理重点督办建议，部党组高度重视，部领导牵头研究办理方案，通过办理“创新多元化消费场景”重点督办建议项下9件建议，联合多部门推出系列促消费举措。2025年上半年，社会消费品零售总额达24.5万亿元，同比增长5%，较2024年全年加快1.5个百分点，最终消费对GDP增长贡献率达52%，建议办理成效直接体现在经济数据中。

民生领域的成果同样亮眼。国家卫生健康委针对代表关注的托育服务、生育成本等问题，6月印发《关于加快推进普惠托育服务体系建设的意见》，7月推出育儿补贴制度；针对心理健康议题，开通“12356”心理援助热线，并将2025年至2027年定为“儿科和精神卫生服务年”，着力完善相关服务体系。

住房和城乡建设部在物业服务和城中村改造领域积极转化建议成果，将代表提出的“加强物业行业信用评价”“公开公共收益”等建议纳入《物业服务领域突出问题集中整治指导意见》，7月印发，吸纳城中村改造建议，指导地方用好专项借款、中央补助等政策，截至目前全国已实施改造162万户，开工建设安置房225万套。

教育部围绕“健全青少年心理健康教育服务体系”重点督办建议，联合多部门完善课程体系，强化家庭指导、健全学校机制，构建全方位心理健康服务网络，让代表对青少年成长的关切切实转化为具体政策实践。

从沟通机制创新到重点督办强化，从流程规范到成果转化，代表建议办理工作正以更扎实的举措、更显著的成效，架起连接民意与治理的“连心桥”，让人民群众的期盼在国家发展中逐步变为现实。

说法典

□ 吕忠梅

关于生态环境法典草案的说明提出，生态环境法典编纂采取适度法典化模式，将生态环境保护方面的综合性法律和有关污染防治方面的法律等全部纳入法典中，根据新形势新要求进行编订纂修。

从目前草案的内容上看，污染防治编以9个分编、525条的体量，占据草案近半篇幅，是整部草案的核心。污染防治编通过整合现行的大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法、固体废物污染环境防治法、噪声污染防治法、放射性污染防治法和环境保护法、海洋环境保护法等单行法，构建了覆盖传统污染类型与新型环境污染问题的制度体系。

污染防治编为持续深入打好污染防治攻坚战提供系统性制度供给，其统筹兼顾“污染防治—生态保护—绿色低碳发展”的平衡设计，为全球提供了发展中国家环境法典化样本。特别是为新兴经济体破解“污染转移—生态退化”困局提供了可借鉴的中国方案。

具有适应中国国情的鲜明特征

污染防治编以回应人民关切为目标追求，以保障公众健康为逻辑主线，遵循污染控制规律，突出科学治污、精准治污，体现出适应中国国情的鲜明特征。

首先，积极回应民生关切，直面关乎每个人呼吸与食物的环境问题。污染防治关乎每个人的身体健康与生活质量，是最直接的民生关切。污染防治编与总则编“保障公众健康和生态环境权益”的立法目的加以落实，强化健康权益保障。

其次，遵循污染物治理规律，着力解决“重末端治理，轻过程控制”的问题，针对污染容易治理难、污染治理的生命健康损害难以逆转等特征，系统设计污染防治法律法规。

最后，发挥法典优势，统筹推进“污染治理—生态保护—绿色发展”，通过制度设计体现与编各相关制度的衔接贯通，将污染治理与生态修复相结合，在土壤污染风险管控规定“修复后评估与长期监测”要求，打破“污染治理—生态修复”的分割；在生态保护编中把物种保护、重要地理单元保护与农业面源控制、新污染物管控形成生态功能维护合力；在绿色低碳发展编中将“减污降碳协同增效”列为基本原则，将固废污染防治与资源循环利用制度相衔接。

提取共性规则形成“1+8+1”体例

污染防治编采用“总分结合、要素分类”的形式，在提取共性规则基础上，按污染介质与污染类型并行设置分编，形成“1+8+1”的结构，即以通则统领全局，八个要素污染防治分编覆盖传统污染防治领域，其他污染防治分编适应新型污染控制需求。

在体例结构上，生态环境编首先考虑蓝天、碧水、净土保卫战三大污染防治攻坚战，其次是固体废物、噪声、放射性污染源的治理，最后对化学物

九个分编五百二十五条 占据生态环境法典草案近半篇幅

质、电磁辐射、光等新领域污染防治问题作出针对性制度规定。

第一分编通则则作为该编的“总纲”，通过“提取公因式”的立法技术，将原本分散于各污染防治单行法的基础性制度整合提升为统一规则。同时，构建了以排污许可制为核心的固定污染源监管体系，统一违法行为处罚标准。

第二分编至第八分编是对大气、水、海洋、土壤、固废、噪声、放射性七类传统污染的规制，在继承单行法核心内容的基础上进行了关键制度创新：如大气污染防治分编首次将铁路机车、非道路移动机械纳入监管范围，新增重污染天气重点行业绩效分级制度；水污染防治分编强化城乡黑臭水体整治与地下水污染防治要求，增设“重点流域水污染防治”专章；土壤污染防治分编增加污染地块用途变更时限要求，要求统筹大气沉降、污水灌溉对土壤的影响；固体废物污染防治分编新增对风电光伏组件、动力电池等新兴固体废物物的无害化处置要求，回应新能源产业废弃物挑战等。

第九分编“其他污染防治”是对目前尚无单项立法但又必须高度重视的新型环境问题的创新设计部分，使法典具备一定的前瞻能力。其中，落实《新污染物治理行动方案》要求，化学物质污染风险管控要求制定重点管控清单，实施风险评估、推行登记制度；电磁辐射污染防治首次在法律层面明确监督管理体制与设施分类管理制度；光污染防治吸收地方实践探索，对光污染识别、监测与防控作出原则性规定，为后续细则制定提供依据。

废止单行法律并不是简单否定

生态环境法典施行后，污染防治的所有单行法将不再存在。草案附则部分明确了拟废止的10部法律，即环境保护法、环境影响评价法、海洋环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法、固体废物污染环境防治法、噪声污染防治法、放射性污染防治法、清洁生产促进法。

可以说，这一重大法律体系变革，是法典编纂对单行法结构性缺陷的体系化矫正。一方面，可以解决“分要素立法”导致的规范冲突与监管盲区。现行的污染防治单行法中，虽然有多部法律进行过不断修改，但制度重复与矛盾问题突出。生态环境法典草案对这些矛盾冲突进行了系统整合，统一规范，可以有效增强法治的统一性，提升执法权威性，还可以推动制度创新与治理能力升级。

需要强调的是，生态环境法典施行后废止污染防治单行法，并不是对单行法的简单否定，而是通过系统贯彻保障公众健康和生态环境权益立法目的，突出风险防范原则和科学治污精准治污实现制度优化、治理升级，废止单行法的实质是打破“立法碎片化—监管部门化—责任分散化”的旧有治理格局，构建“统一法典统领、多维制度协同、多元主体共治”的现代环境治理体系，这既符合国家治理现代化要求，也契合环境法典化立法体系化、系统化现实。

（作者系十四届全国人大常委会委员、全国人大环资委副主任委员、中国法学会副会长、本报记者朱宁宁整理）

《中国（云南）自由贸易试验区条例》施行

确保自贸试验区各项改革举措于法有据

□ 本报记者 石 飞
□ 本报通讯员 吴尧锦

《中国（云南）自由贸易试验区条例》（以下简称《条例》）近日经云南省十四届人大常委会第十八次会议表决通过，自9月1日起施行。

中国（云南）自由贸易试验区自2019年8月30日挂牌以来，以制度创新为核心，突出沿边跨境特色，坚持为国家试制度，为云南谋发展，为开放探新路，有效发挥改革开放综合试验平台作用，助力云南经济社会高质量发展。

《条例》共7章61条，总结自贸试验区成立五年以来的创新成果和经验做法，明确有关管理体制机制，在促进投资开

放贸易便利、金融创新、沿边开放合作和优化营商环境等方面作出规定，确保自贸试验区各项改革举措于法有据。

《条例》细化了昆明、红河、德宏三个片区的差异化发展定位。明确昆明片区建设面向南亚东南亚的互联互通枢纽、信息物流中心和文化教育中心；红河片区全力打造面向东盟的加工制造基地、商贸物流中心和中越经济走廊创新合作示范区；德宏片区打造沿边开放先行区、中缅经济走廊的门户枢纽。

《条例》明确扩大金融领域对外开放，推动跨境人民币业务创新发展，促进跨境投融资便利化。为营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，《条例》在外籍人才引进、政务服务改革等方面推出一揽子措施。其中，明确放

宽外籍高端人才从业限制，允许优秀留学生在自贸试验区就业和创业等政策，增强云南的人才吸引力。为持续优化营商环境以经营主体需求为导向，加快转变政府职能，深化简政放权、放管结合、优化服务改革，对标国内外先进规则，开展贸易、投资、金融、知识产权保护、司法保障等各领域的改革创新，为各类经营主体投资兴业营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。

《条例》突出云南特色，鼓励自贸试验区内符合条件的鲜切花、茶叶、咖啡等大宗商品交易场所依法合规开展产能预售、订单交易等创新交易模式，明确自贸试验区应深化改革开放，与周边国家互利合作，创新开展跨境劳务试点等方面的内容。