

10月9日,我市召开《吕梁市工业固体废物利用条例》《吕梁市水土保持条例》《吕梁市志愿服务条例》颁布实施新闻发布会。三部《条例》紧扣吕梁发展实际,破解相关领域存在的问题,适应发展所需、人民所盼,具有吕梁特色,标志着我市在工业绿色转型、生态保护修复、社会文明建设领域的治理工作迈入法治化新阶段。

《吕梁市工业固体废物利用条例》于今年9月1日起施行,《吕梁市水土保持条例》《吕梁市志愿服务条例》于10月1日起施行。三部《条例》的颁布,既是吕梁市人大常委会科学立法、民主立法、依法立法的生动实践,更是我市聚焦生态保护、民生改善的关键举措。为扎实推动三部《条例》落地见效,本报就三部《条例》的制定过程、实施前后相关情况进行深度解读。

编者按

“固废变宝”有了“硬规矩”——《吕梁市工业固体废物利用条例》制定过程全记录

□ 本报记者 梁英杰

“在当前经济结构转型升级的大背景下,传统产业急需向绿色方向转型,《条例》的正式实施,不仅能为工业固废利用企业提供明确的规范,推动工业固体废物利用方式向高效、高值、规模化利用转变,实现资源的循环利用,而且可以带动相关产业链的延伸和拓展,形成资源节约、环境友好的生产方式和消费模式,为吕梁经济社会高质量发展注入新的动力。”

市人大常委会法工委主任李瑞青所说的《条例》,正是历经近两年调研打磨,于9月1日正式施行的《吕梁市工业固体废物利用条例》。这部《条例》是我市首次为工业固废利用“立规矩”,既直面资源型城市“产废多、利用率低”的痛点,更以法治力量推动工业固废从“环境包袱”变身“产业财富”,为全市生态保护与产业绿色转型按下“加速键”。

资源型城市的“固废之困”

吕梁,作为典型的资源型城市,长期以来为国家能源安全和经济建设作出了巨大贡献,但随之而来的环境压力也与之俱增。2023年,吕梁市一般工业固体废物产生量高达9349.7375万吨,而处置利用量仅1806.7125万吨,综合处置利用率仅为19%。沉甸甸的数字,揭示了立法背后的紧迫性。溯源而上,烟煤和无烟煤开采洗选、铝冶炼、铁矿采选、火力发电和热电联产等传统支柱产业,既是经济发展的引擎,也成了工业固废的“主要源头”。

“过去,我市对工业固废的管理,依据国家层面的法律法规。在地方实际执行过程中,缺乏贴合本土实际的细化规定,导致管理存在诸多漏洞。”市人大常委会立法小组在前期调研中深刻认识到这一现实困境。

“这些工业固废若得不到有效处理和

利用,其带来的环境风险不容小觑。长期堆存不仅大量挤占宝贵的土地资源,经过雨水冲刷,还可能导致有害物质渗入土壤和地下水体,污染水源,破坏生态平衡,成为威胁城乡居民健康的“隐形炸弹”。”李瑞青表示,立法破解“产废多、利用少”的双重困局,不仅是环境问题,更是关乎城市可持续发展和民生福祉的重大课题。

精益求精的立法历程

立良法,方能谋善治。《吕梁市工业固体废物利用条例》的诞生,并非一蹴而就,而是一个严谨细致、广纳群言、反复锤炼的过程,力求让每一项规定都“接地气、能落地、真管用”。

立法工作的启动,源于深入实际的调研和对先进经验的学习。2023年,市人大常委会副主任闫玉萍带队参加第二届全国固废资源化综合利用技术大会,并对我市固废利用现状进行了深入调研初步把脉,也触发了更深入的思考:如何将先进经验与吕梁实际相结合。随后,市人大常委会便将制定《吕梁市工业固体废物利用条例》列入2024年立法计划。

“我们不仅要听汇报,更要看现场,了解企业处理工业固废的真实困难是什么,技术瓶颈在哪里,政策期盼有哪些,也要倾听群众对环境的担忧和诉求。”李瑞青回忆道。为了让法规真切切中要害,立法小组先后深入交城县、孝义市、柳林县、中阳县调研,与政府职能部门、企业负责人、一线工人、周边居民进行面对面交流,将企业反映的审批流程复杂、利用产品成本高、市场认可度低、技术支撑不足等问题一一记录在案。

《条例(草案)》形成后,市人大常委会不仅书面征求了市一府一委“两院”和各县(市、区)人大常委会、基层立法联系点的意见和建议,还深入实地走访工业固废

产生和利用单位,广泛收集意见建议,对《条例(草案)》进行修改。在充分吸收各方面意见的基础上,《条例(草案)》经过起草小组内部反复讨论修改后,按程序报请市委常委会主任会议研究,并提请市人民代表大会常务委员会进行两次审议。最终,市四届人大常委会第二十八次会议表决通过,报请山西省人民代表大会常务委员会批准。正如李瑞青所言:“《条例》的每一条款都经过‘反复打磨’,目标就是既要确保与上位法不抵触、不重复,又能精准聚焦吕梁的‘真问题’。”

全链条治理体系的构建

正式施行的《吕梁市工业固体废物利用条例》虽未分章,但23条内容逻辑严密、重点突出,紧紧围绕“谁来管、怎么保、做什么”三大核心问题,构建起一套权责清晰、激励有效、约束有力的“全链条治理体系”,为工业固体废物综合利用产业的高质量发展描绘了清晰的“施工图”。

明确“谁来管”,构建协同高效的监管格局。《条例》首要解决了管理体制问题,确立了“政府统筹、部门协作”的原则,对市人民政府以及工业和信息化、科学技术、生态环境等主管和相关部门的职责作出了具体规定。“以前各部门职责有交叉,现在分工明确,能避免‘多头管’或‘没人管’。”市人大常委会法工委副主任李瑞青解释道:“《条例》细化了各部门在综合利用、科技攻关、污染防治、监督管理等方面的职责,形成了齐抓共管的良好工作格局,推进工业固体废物利用产业高质量发展。”

强化“怎么保”,打出务实精准的政策组合拳。推动固废利用产业发展,离不开强有力的政策支持和保障,《条例》通过科学编制规划,明确布局与建设方向,为工业固体废物利用奠定坚实基础;强化

地、资金、税收等方面的保障,降低企业运营成本,激发产业发展活力;推行优先采购政策,通过政府引领拓展产品市场,推动工业固体废物利用产业发展;开辟绿色审批通道,优化审批流程,推动项目落地和固废产品市场化运用。一系列“真金白银”的支持,为有意投身工业固废利用产业的企业吃下了“定心丸”。

划定“做什么”,压实主体责任引导规范发展。《条例》对工业固体废物产生单位和利用单位的主要义务划出了明确的“硬杠杠”,明确主体责任,强化源头管控,压实工业固体废物产生单位的主体责任,通过清洁生产审核和工艺优化,从源头减少废物产生量,提高综合利用率;规范委托利用行为,要求工业固体废物产生单位严格核实受托方的资格和能力,避免因委托环节管理不善导致环境污染;加强对固废利用单位的监管,保障工业固体废物综合利用工作有序、安全开展。

“这些规定看似是给工业固体废物产生单位和利用单位戴上了‘紧箍咒’,实则是为了引导全市工业固体废物利用走上更加规范、可持续的发展路径,避免因不规范操作带来的法律风险和环境风险。”闫玉萍强调:“构建这样一套系统、完善且针对性强的地方性法规体系,核心目的就是要加强企业的主体责任意识,为我市工业固体废物综合利用产业的长远、健康、高质量发展奠定坚实的法治基础。”

《吕梁市工业固体废物利用条例》的施行,不仅为吕梁按下了生态保护与产业绿色转型的“加速键”,更书写了资源型城市以法治护航高质量发展的新篇章。下一步,市人大常委会将积极履行监督职责,推动《条例》全面、准确、有效地贯彻实施,确保这部承载着期望的地方性法规落地生根、开花结果。

文本,其轮廓清晰而有力。最终,《条例》经市人大常委会党组和主任会议讨论,并报请市委常委会研究同意,由市四届人大常委会第二十九次会议表决通过。

这部不分章、共十六条的《条例》,虽结构简洁,却内涵丰富,直指吕梁志愿服务事业发展的核心需求,构建起了“职责明确、保障有力、多元协同”的制度体系。一是厘清职责边界,明确各级人民政府及志愿服务管理机构、民政、行政审批部门和群团组织的职责。二是塑造城市品牌,推动“志愿吕梁”品牌建设,打造志愿之城、好人之城、温暖之城、文明之城,推动志愿服务从个体善举向社会风尚升级。三是聚焦发展所需,鼓励乡村振兴、生态环保、文化传承、应急救援、社区服务、平安建设等重点领域的志愿服务。四是强化群体关怀,对青少年、老年人参与志愿服务作出特别规定,推动志愿服务与社会实践、银发价值有机结合。五是筑牢保障基石,为志愿服务规范化开展提供制度支撑。六是完善权益救济,实现物质保障与精神关怀的双重守护。七是凝聚社会合力,鼓励依法设立志愿服务基金会、发展基金,支持社会主体通过捐赠资助、提供场地等方式参与志愿服务。八是健全激励机制,充分激发社会参与志愿服务的热情。

条例的生命力在于实施。下一步,市人大常委会将认真做好《吕梁市志愿服务条例》宣传贯彻工作,明确志愿者的权利和义务,规范志愿服务组织、志愿服务活动管理,保障志愿服务者的合法权益,鼓励更多社会成员积极参与志愿服务,让“奉献、友爱、互助、进步”的志愿精神在吕梁大地上绽放出更加绚烂的文明之花。

“大坝在建设和维护过程中存在哪些困难?”

“建设大坝过程中,涉及耕地占用,补偿协调就是我们目前面临的难题。如果能针对性出台一部水土保持方面的条例,基层水土保持工作压力一定能减轻不少。”

2024年11月,市人大常委会立法调研组一行走进临县三交镇东王家沟淤地坝现场,仔细查看坝体结构、储水量等情况,了解淤地坝对于防洪、拦沙、淤地等方面发挥的作用,并询问存在的问题与困难,临县水利局水土保持中心主任赵勇话语间透露着对《吕梁市水土保持条例》出台的期盼。

这场坝上的对话,正是《吕梁市水土保持条例》立法调研的生动缩影。近日,记者从吕梁市人大常委会获悉,该条例经山西省人大常委会批准,于2025年10月1日正式施行,这部承载着“治山治水”民意的地方性法规,终于从坝上的呼声变为守护山河的法治屏障,标志着吕梁市水土流失防治工作迈入法治化、系统化新阶段。

踏遍沟壑摸清“水土家底”

近年来,我市坚持把保护黄河流域生态作为谋划发展、推动高质量发展的基准线,强力推进吕梁山西麓山水林田湖草沙一体化保护和修复工程、黄河流域(吕梁段)高质量国土绿化试点工程、吕梁山生态保护和修复工程、国家储备林三大造林工程,实施了淤地坝建设、小流域综合治理、坡耕地整治等一大批重点水土保持工程,全市水土保持工作取得了显著成效。

在市四届人民代表大会第四次会议上,市人大常委会主任刘振国在工作报告中指出:“要加强生态文明建设,基层治理领域法治供给,启动水土保持立法。以法治方式助力吕梁山西麓山水林田湖草沙一体化保护和修复工程,‘一泓清水入黄河’工程高标准推进、高质量完成。”随后,由市人大常委会副主任闫玉萍带队的立法工作小组,先后深入石楼县、临县、柳林县、孝义市等地开展实地调研,全面摸清我市水土保持的“亮点”与“痛点”。

在柳林县吴村大型淤地坝,调研组看到坝内清水荡漾,吕梁市水利局水土保持科科长赵泽民说道:“山下建了坝,水不流、土不跑,再过几年这沟里就能成‘小平原’。”而在孝义市调研组了解到,该市采取政府投资,多元发展,多面调控的方式,鼓励民营企业积极参与水土保持生态建设,多元发展形成了龙河沟流域、西溪河流域、高护沟流域和曹溪河流域等一系列水土保持重点工程。

欣喜之余,各县(市、区)水土保持工作中存在的问题逐渐显现,市人大常委会法工委主任李瑞青说道:“经过多轮实地调研、座谈论证,调研组最终梳理出水土保持协调机制不健全、水土保持投入不足、水土保持工程建设选址困难、生产建设项目水土保持措施落实不力、水土保持管护能力欠缺、水土保持监管不力等诸多短板和不足,这些都成了条例起草的‘问题靶心’。”

多方会商打磨“法治良方”

“调研发现的问题,必须在立法中找到解决方案。”2024年12月上旬,立法工作小组集中起草,形成了《吕梁市水土保持条例(草案)》起草稿。为了让条例“接地气、能落地”,起草过程始终贯穿“开门立法”的理念,经市四届人大常委会第二十三次会议初步审议后,市人大常委会委、常委会法工委立即启动“广征民意”程序,征求了市一府一委“两院”、各县(市、区)人大常委会、基层立法联系点的意见建议,并通过《吕梁日报》“吕梁人大之声”微信公众号向社会公开征求意见。

“参照设施农业用地保障淤地坝建设用地是否合适,建议进一步论证。”“目前因过度放牧导致草地被破坏、加剧了水土流失,建议增加相关管控内容,并对过度放牧行为从严执行监管。”今年5月,在岚县、文水县、汾阳市、离石区等地的立法征求意见座谈会上,立法调研组逐一记录各方意见建议,并根据各方意见建议对《条例(草案)》进行修改。

《条例(草案)》的修改过程,也是“向上对接”的过程。该《条例(草案)》在报请省人大常委会法工委初审时,同步书面征求了省人大常委会组成人员的意见建议,立法调研组进一步对《条例(草案)》作了修改

完善。最终,经市人大常委会党组和主任会议讨论,并报请市委常委会研究同意,于2025年6月在市四届人大常委会第二十九次会议上表决通过,随后获省人大常委会批准。

筑牢“生态屏障”

翻开《吕梁市水土保持条例》,七章四十四条的内容处处体现“问题导向”与“吕梁特色”。针对调研中反映强烈的协调机制问题,条例第四条明确了市、县(市、区)政府应当建立健全水土保持工作统筹协调机制;第十八条规定了发展和改革、行政审批部门牵头,会同水行政主管部门和税务机关建立水土保持补偿费收缴信息互通机制。

淤地坝建设的“老大难”问题,条例也给出了“吕梁方案”。第二十六条明确了市、县(市、区)人民政府可以参照农业设施用地保障淤地坝建设用地,并规定淤地坝淤积新增的可以用于占用耕地、林地等的补充,这一规定直接回应了临县、柳林等地调研时的诉求。而第二十七条对市、县(市、区)人民政府水行政主管部门和乡镇人民政府、街道办事处在淤地坝管护中的责任予以明确,让每座坝都有了“监护人”。

在生态保护补偿方面,为了激励社会公众积极参与水土流失预防和治理,保护和修复生态系统,依据《关于建立健全生态清洁小流域水土保持生态产品价值实现机制的意见》,《条例》第三十一条规定市、县(市、区)人民政府应当建立和完善生态保护补偿制度,明确通过财政纵向补偿、地区间横向补偿等方式获得的生态保护补偿资金,由市、县(市、区)人民政府确定不低于百分之三十的比例用于水土保持,并规定了市、县(市、区)人民政府应当积极探索市场化生态补偿机制等内容,以期在水土流失预防和治理方式上适应国家新形势、新要求,探索新路径,这为孝义市“企业参与治理”提供了法治支撑。此外,条例还针对过度放牧导致草地被破坏、“四荒地”的水土流失治理等问题作出专项规定,科学衔接了《吕梁市禁牧休牧条例》《吕梁市乡村绿化条例》等同层级法规相关内容。

从坝上听民意,到立法护山河,这部条例是吕梁水土保持工作的“里程碑”。李瑞青表示,条例施行后,市人大常委会还将开展执法检查,确保制度落地见效,为黄河流域生态保护和高质量发展注入吕梁力量。

以法之名 守护爱心——《吕梁市志愿服务条例》立法纪实

□ 本报记者 梁英杰

“我们适应新需要,奋力书写地方立法的人大答卷,深入推进科学、民主、依法立法。市人大常委会落实市委‘全力打造志愿之城、好人之城、温暖之城、文明之城’的要求,及时调整立法规划计划,制定《吕梁市志愿服务条例》,将社会主义核心价值观的‘软要求’转化为了‘硬规范’。”

2025年10月1日,《吕梁市志愿服务条例》正式施行。正如市人大常委会主任刘振国所说,这部仅有十六条的地方性法规,凝聚着市委对志愿服务事业的深切关怀与殷切期望,从救援队员的保险困扰,到社区志愿者的保障期盼,从山区县城的公益坚守,到城市社区的常态化服务,立法者用脚步丈量现实,用法律回应关切,为吕梁蓬勃发展的志愿服务事业夯实法治根基,6000多个志愿服务队伍、40余万名注册志愿者的爱心善举迎来了坚实的法治后盾。

问需于民,调研直击痛点

志愿服务是社会文明进步的重要标志,是加强精神文明建设、培育和践行社会主义核心价值观的重要内容。近年来,我市志愿服务发展迅速,在乡村振兴、生态环保、文化传承、大型活动保障、突发事件应对等多个领域发挥了重要作用,成为推动我市经济社会发展的一支重要力量。

然而,随着志愿服务活动日益开展,实践中也逐渐暴露出一些问题,志愿服务管理体制不够健全,部门之间职责分工不够明确;品牌影响力薄弱,缺乏具有吕梁特色的项目,活动分散化,未能形成“吕梁名片”;志愿者权益保障机制不完善,志愿者在参与服务过程中面临人身

安全等方面的担忧;志愿服务组织发展参差不齐,资金场地支持不足,仅30%的志愿服务组织有固定的工作场地;志愿服务激励机制不够完善,难以充分调动志愿者的积极性和参与热情。民有所呼,法有所应。3月19日至21日,由市人大常委会副主任闫玉萍带队的立法调研组,先后深入离石区、汾阳市、孝义市、兴县等县(市、区),走访具有代表性的救援队伍、社区服务中心、企事业单位内的相关志愿服务组织,广泛倾听各类志愿者组织分享宝贵经验,并认真收集其对志愿服务立法的意见与建议。

“我们希望志愿保险范围能更广些。”兴县蓝天救援队队长庞杰道出困扰:“每次出勤都要买即时生效的保险,但理赔范围很小,有的保险还不包含人身意外。”社区志愿者同样面临保障不足,孝义市府中社区党委书记李爱兰坦言:“希望建立志愿者权利保护机制,确保志愿者在服务过程中的人身安全和合法权益。”

兴县顺风公益联合会会长康海燕则分享了一个细节:“我每次活动都在志愿汇上发布,因为报名者可以免费领到保险,这相对减轻一些压力。”这个细节深深触动了调研组成员,市人大常委会法工委主任李瑞青意识到:“志愿服务不能只靠爱心和热情,更需要坚实的制度保障。”

问计于民,汇聚各方智慧

在充分调研、汇集民智的基础上,条例的起草工作紧锣密鼓地展开。3月26日,调研组召开了条例初稿讨论修改座谈会。会上,各相关部门就志愿服务工

作展开详细汇报,并围绕当前志愿服务工作面临的主要问题展开深入交流,为进一步完善条例奠定基础。

“今天,我们就是要讨论清楚《条例》主要解决哪几个问题。”李瑞青在座谈会上抛出关键问题。

随后,市总工会组织民管部部长张永利针对未成年人参与志愿服务提出:“未成年人参与要考虑安全因素和保险问题。”市残联副理事长郭小强补充:“不具备完全民事行为能力的人可能包括未成年人和精神、智力残疾人。轻度智力残疾其实也能适当参与,但应当征得监护人同意。”

细致入微的讨论,体现了立法者对特殊群体参与志愿服务权利的尊重和保障,力求在鼓励参与与确保安全之间找到最佳平衡点。

在充分吸纳基层意见和专业部门建议后,4月28日至29日,市四届人大常委会第二十八次会议初次审议了《条例(草案)》。会后,市人大常委会、常委会法工委通过《吕梁日报》“吕梁人大之声”微信公众号向社会公开征求意见。书面征求了市政府、监委、“两院”和各县(市、区)人大常委会、基层立法联系点的意见和建议。同步报省人大常委会法工委进行初步审查,并书面征求了省人大常委会组成人员的意见建议。在这一过程中,立法小组对草案进行了一轮又一轮的打磨与完善,力求使每一项制度设计都科学合理、每一款权益保障都切实可行。

制度护航,筑牢爱心后盾

历经深入地调研、严谨地起草、充分地审议和民主地征求意见,《吕梁市志愿服务条例》逐渐从构想变为成熟的法律