

浙江省十一届人民代表大会 环境与资源保护委员会工作报告

浙江省十一届人大环境与资源保护委员会是本届新设立的专门委员会。五年来，在省人大及其常委会的领导下，委员会以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，全面贯彻党的十七大以来中央和省委的各项决策部署，围绕中心，服务大局，认真履行宪法和法律赋予的职责，圆满完成了各项工作任务，为建设“富饶秀美、和谐安康”的生态浙江发挥了积极的作用。

一、五年来主要工作回顾

（一）立法工作情况。五年来，委员会认真贯彻立法法和地方立法条例，积极参与地方立法工作，发挥其在生态文明建设中的引领和推动作用。先后直接提请了鉴湖水域保护条例（修改）、温瑞塘河保护管理条例、曹娥江流域水环境保护条例3件地方性法规草案，负责初审了水污染防治条例、地质灾害防治条例、土地利用总体规划条例、饮用水水源保护条例、海域使用管理条例5件地方性法规草案，此外还协助常委会作出浙江生态日决定1件。坚持“不抵触、有特色、可操作”的原则，从服务于改革发展稳定的大局出发，以加强生态文明建设立法为重点，积极拟定立法项目，坚持科学

立法、民主立法，加强调研论证，充分沟通协商，切实做好法规草案的起草和初审工作，确保各项法规如期提请省人大常委会审议。这些法规的相继出台，为依法推进我省生态文明建设提供了有力的法制保障。同时，认真做好 2009 年、2011 年两次 35 件现行地方性法规清理和 27 件规范性文件备案审查工作，重点解决与上位法不适应、不一致、不协调等问题，以维护法律的统一性和权威性。在完成地方立法的同时，委员会还认真做好全国人大环资委下发的海岛保护法、自然遗产保护法、环境保护法等法律草案征求意见工作，积极参加全国人大环资委自然保护区（域）法和湖泊安全立法座谈会以及循环经济促进法和环境保护法修改研讨会或培训班，协助全国人大环资委做好水污染防治法、大气污染防治法等相关法律后评估报告有关意见整理和调研工作。

（二）监督工作情况。五年来，委员会认真贯彻监督法和地方监督条例，坚持多种监督形式相结合，加大监督力度，增强监督实效。先后听取审议省政府及有关部门节能减排、海洋环境保护、节约集约用地、“十一五”环保规划中期评估专项工作报告 4 项，组织环评法、水污染防治“一法一条例”执法检查以及审议意见落实情况和节能减排审议意见落实情况跟踪检查 4 项，开展测绘管理执法调研 1 项。委员会按照“围绕中心，突出重点，讲求实效”的工作思路和“选题求准、调研求深、审议求透、督办求实”的工作要求，始

终把协助常委会加强监督放在突出位置，全力以赴，精心组织，确保每次执法检查 and 专项审议顺利进行，取得实效。无论是执法检查还是专项审议，委员会都力所能及地提供一份以事实和数据说话、有分析有份量的调研报告或检查报告，及时为常委会审议提供情况和参考。省人大常委会每次将审议意见以文件形式转送省政府研究处理，并要求将整改情况向常委会报告，确保了监督工作取得实实在在的成效。尤其是水污染防治“一法一条例”执法检查 and 跟踪检查以及满意度测评，评审结合，互融互补，收到了比较好的效果。同时，委员会还协助全国人大环资委做好环境保护、保障饮用水安全专项审议工作；配合全国人大环资委对环评法、大气污染防治法等法律进行执法检查，促进了这些法律在我省的贯彻实施。

（三）调研工作情况。五年来，委员会围绕全省工作大局和省人大常委会立法、监督等开展调研，并与常委会主任会议成员重点课题调研有机结合，先后形成了科学发展海洋经济、跨界流域水污染防治等 6 个调研报告和 10 个会议交流材料。一是围绕立法调研。为了提高立法质量，2008 年委员会就水污染防治条例中的水环境生态保护补偿、排污权交易等问题进行调研；2011 年又就饮用水水源保护条例中水库功能调整后的水源保护、饮用水水源保护和补偿费用等问题进行调研，力求向常委会提供较高质量的初审报告，为常委

会审议提供参考，确保了这些法规的顺利出台。二是围绕监督调研。为了提高监督实效，2008 年就节能减排情况进行调研；2012 年又就节约集约用地情况进行调研，力求向常委会提供有分析、有份量的调研报告，及时为常委会审议提供参考。同时，又将常委会的审议意见，及时转送省政府研究处理，有效地促进了我省节能减排和节约集约用地。三是围绕社会关注问题调研。2008 年就八大水系源头保护和猪粪生物处理情况进行调研，2012 年又参加“进村入企”大走访活动，总结各地好的做法和经验，提出建议和意见，推动了当地政府及有关部门的工作。同时，还参加全国人大环资委“倡导绿色理念推动低碳生活”、“转变发展方式建设生态城乡”、“保障饮用水安全、环境保护”和中华环保世纪行五年工作总结等座谈会；配合全国人大环资委开展生态文明建设、太湖流域水环境保护、大气污染防治和环境保护等调研工作。

（四）议案建议落实情况。五年来，委员会围绕议案建议落实主要做了以下工作：一是把议案审议和建议办理同立法工作结合起来。本届以来省人民代表大会各次会议主席团交付委员会审议的代表议案共 25 件，其中立法案 24 件，监督案 1 件；法规修改建议 1 件，都已审议通过和办理完毕并面复领衔代表。其中 8 件立法案和 1 件法规修改建议涉及的 5 项内容已制定成法规并颁布实施；有 10 件立法案涉及的 6 项内容已列入立法规划或调研库。1 件监督案已体现在水污

染防治“一法一条例”执法检查之中。二是把建议办理及督办同推动工作结合起来。五年来，省人大常委会交办的建议5件，建议重点督办3件。这些建议都事关我省环境与资源保护的重要问题，在各方共同努力下都已办理及督办完毕，并逐件答复了领衔代表，尤其是完善生态补偿机制和治理浦阳江跨界水污染等建议重点督办，取得了较好的效果。为保障议案和建议的落实，委员会一方面认真做好调研、论证工作，征求省级有关部门意见和相关设区市政府的意见；另一方面，走访领衔代表，与其沟通协商，提高议案审议、建议办理及督办的面商率、解决率。同时，还邀请代表参加委员会相关活动，就乌溪江下游地区饮水安全、生态补偿等问题，组织专业代表小组活动，进一步发挥了代表的作用。

（五）委员会自身建设情况。五年来，委员会把加强自身建设、提高履职能力始终摆在突出位置来抓。一是认真学习。以深入学习实践科学发展观为抓手，认真办好全省人大第62期干部培训班，贯彻落实全省人大工作会议精神，不断学习和掌握党的方针政策、依法履职所必备的知识，准确把握人大工作特点和规律，不断提高依法履职能力和工作水平，为开展人大工作打下了坚实的理论基础。二是健全制度。根据人少事多和领导多变的现实情况，以制度建设为保证，不断整合资源，完善工作机制，提高办事效能。坚持集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则，分工负责、团

结协作，加强内部联系与沟通，充分发挥委员会的整体作用。五年来，委员会共召开全体会议 24 次，主任委员办公会议 63 次，并不断健全和完善相关会议制度，为委员会依法行使职权、充分发挥作用提供了有力的制度保障。三是求真务实。以“深化作风建设年”和“创先争优”活动为抓手，认真抓好效能建设。充分发挥人大联系群众的独特优势，深入基层、深入群众，搞好调查研究，增强工作合力，提高工作绩效，使委员会各项工作更加贴近实际，符合民意，富有成效。四是加强联系。通过召开工作座谈会、联合开展立法调研、上下配合执法检查等形式，加强与各地人大尤其是市县人大和省政府对口部门的联系，形成了相互交流、相互支持、良性互动、密切配合的工作机制，促进了各项工作任务地完成。

二、五年工作主要特点

回顾总结五年工作，委员会围绕全省工作大局和生态文明建设，在立法、监督、调研工作中，不断实践探索，积极开拓创新，主要呈现出以下特点：

（一）立法重在求“质”，实现从追求数量到注重质量的转变。五年来，委员会围绕提高地方立法质量，在立法方面着重作了以下改进：一是增强立法的针对性。从实际需要出发，以生态文明建设具体实践作为立法基础，科学选择立法项目，切实把立法资源转换为发展优势。如温瑞塘河保护管理条例、曹娥江流域水环境保护条例和鉴湖水域保护条例

等代表提出的立法议案和修改建议，由于这几部法规所涉及的温州、绍兴市没有立法权，由我委直接提请和修改，既加快了这些法规的立法进度，也满足了当地的立法需求。二是注重立法的创制性。把维护法制统一与注重地方特色有机结合起来，既对上位法的原则性规定进行细化，又对上位法尚未规定而实际又非常需要或已有成功经验的内容进行创制性规定。如在制定饮用水水源保护条例时，根据我省实际着重对水库功能调整后的水源保护和面广量大、小型分散的农村饮用水水源保护问题作出具体规定。又如在制定水污染防治条例时，对走在全国前列的排污权交易制度作出具体规定，有效填补立法空白。三是确保立法的公正性。凡是涉及重大利益调整的法规草案，都广泛征求各方面意见。既坚持原则，又最大限度地兼顾各方诉求，把管理者的权力与责任、管理相对人的权利与义务更好地结合起来。如在制定水污染防治条例时，着重对跨界断面水质交接责任和考核作出具体规定。又如在制定海域使用管理条例时，要求对政府主导成片开发填海项目使用权证变更及程序作出具体规定。从这些条例实施情况看，这些规定都取得了比较好的效果。

（二）监督重在求“实”，实现从程序监督到刚性监督的转变。五年来，委员会围绕提高监督实效，作了以下一些探索：一是突出监督重点。根据全省不同时期的工作重心，有针对性地选择监督重点和内容。如 2008 年节能减排专项

审议，把实现节能减排指标与具体承载项目、新项目增量与老项目减量、经济发展与环境容量指标要求对接作为总量控制进行重点审议；2010 年水污染防治“一法一条例”执法检查，首次把饮用水源保护作为民生问题、把跨界河流断面水质达标作为政府考核进行重点检查；同时还确定钱塘江流域和太湖流域 6 市作为重点检查对象。由于监督重点突出，收到了较好的效果。二是创新监督方法。综合运用各种监督方式，创造性地开展监督。如 2010 年水污染防治“一法一条例”执法检查，结合平时掌握的 108 个典型案例和 16 件来信来访进行检查；同时，还采取各检查组一次性听取省政府有关部门汇报、省市人大常委会一次性协同检查。2011 年把审议意见落实情况跟踪检查和满意度测评有机结合起来。每项监督工作，都及时向新闻单位通报有关情况。由于人大监督、舆论监督和群众监督有机结合，大大提高了监督的综合效应。三是增强监督实效。对看准了的重大问题，紧抓不放，一抓到底。如在 2008、2009 年节能减排专项审议以及跟踪检查的基础上，2010、2011 两年又结合水污染防治“一法一条例”执法检查 and 跟踪检查，对污染减排进行跟踪检查；2010 年针对全省化学需氧量完成减排较差和海洋污染陆源排污占 70%的现实情况，开展水污染防治“一法一条例”执法检查，2011 年又对此开展跟踪检查及满意度测评。由于跟踪问效、连续监督，推动了“十一五”节能减排目标任务的

超额完成和水污染防治 18 个问题的基本解决。目前，我省生态环境状况明显好转，生态环境质量继续保持全国领先。

（三）调研重在求“深”，实现从感性认识到理性思考的转变。五年来，委员会围绕调研深度作了以下摸索：一是加强调研的针对性。为增强调研的针对性，2009 年围绕省委实施“兴海强省”战略和推进“海上浙江”建设开展调研，使人大调研工作能够与省委中心工作同步，与政府重点工作合力，切实发挥了人大在促进科学发展中的应有作用。二是注重调研的真实性。为确保调研的真实性，委员会深入基层，深入调查，既听取汇报又实地查看，尽可能地掌握客观真实的第一手材料。撰写调研报告尊重客观事实，靠事实说话，用数据比较，力求形成有参考价值和实践价值的调研报告。三是确保调研的实用性。为确保调研成果的运用，2008—2012 年连续五年分别把节能减排、科学发展海洋经济、跨界流域水污染防治、饮用水水源保护、节约集约用地课题调研与节能减排、海洋环境保护和节约集约用地专项审议、水污染防治“一法一条例”执法检查、饮用水水源保护立法结合起来，并将调研成果更好地运用到行使职权的实践中去，既为常委会审议报告、作出决议决定提供依据，又为省委省政府作出决策和开展工作提供参考。目前，我省许多环境与资源保护问题有其历史成因，对这些问题，不能只凭感性认识，一味指责，而应通过理性思考，从长计议。既考虑必要性和

重要性，又注重可行性和现实性，统筹兼顾，标本兼治，方能从根本上解决问题。

三、做好人大工作的几点体会

回顾五年来的工作，如何适应新的形势和任务，做好人大环境与资源保护工作，在实践中有以下几点体会：

（一）紧扣中心工作，发挥好作用，是做好委员会工作的根本保证。五年来，我们围绕中心，服务大局，自觉地将委员会工作置于全省工作大局中来定位、来谋划，紧紧围绕省委重大决策部署开展工作。坚持把省委的精神贯穿于委员会依法履职整个过程、落实到委员会工作的各个方面，推动省委重大决策部署的贯彻落实。如决定设立浙江生态日是贯彻落实省委十二届七次全会精神的重要举措，为确保这一决定的出台，我们积极为主任会议提请议案、常委会作出决定作准备。2010年9月，常委会第二十次会议决定每年6月30日为浙江生态日，使我省成为全国首个设立省级生态日的省份。通过常委会决定，使整个转化过程成为党的主张不断完善并加以法制化的过程，从而确保了生态文明建设这一重大决策部署的贯彻落实。目前，我省正在加快推进生态文明建设和生态浙江建设。实践证明，只有坚持党的领导，把委员会工作放在党和全省工作全局中来谋划、来推进，才能取得实效。

（二）坚持以民为本，顺乎好民心，是做好委员会工作

的现实基础。五年来，为着力解决环境与资源保护问题，让人民群众喝上干净的水，呼吸清洁的空气，吃上放心的食物，在良好的生态环境中生产生活，我们始终坚持以民为本，把立法和监督作为为民办实事的一项重要工作来抓。每次立法、监督前，都有针对性地开展调研，多次赴各地与市县人大沟通，与省级有关部门商量。经过几上几下，逐步理清思路，制定切合实际的方案，进行立法和监督。同时，还邀请人大代表、专家、学者和实践工作者，更多地参与到委员会的立法和监督工作中来，凝心聚力，集智成策，充分体现为民立法和监督。如本届人大环境与资源保护方面的 8 项立法和 9 项监督，都充分反映和体现了人民群众的利益诉求。实践证明这些立法和监督的效果比较好。这些年来，委员会工作之所以取得成效，靠的就是自觉把各项工作置于人民的监督之下，以民为本、反映民意、为民办事，真正代表人民行使地方国家权力，切实保证了人民当家作主。

（三）坚持依法履职，把握好重心，是做好委员会工作的基本准则。五年来，我们坚持依法履职，严格依法办事，坚持民主集中制原则，重大问题集体研究决定。主动从人大职能和工作特点出发，找准发挥人大作用与服务中心工作的切入点、结合点和着力点，认真行使各项法定职权，在履职中展现作为，在尽责中服务全局，确保了委员会工作始终与省委决策一致、与人民意愿相符。同时，正确处理好人大和

政府的关系，如 2012 年节约集约用地专项审议，为缓解我省土地供需矛盾，保障土地可持续利用和经济可持续发展，我们既依法加强对政府的有效监督，又支持政府依法行政，寓监督于支持之中，做到到位不越位，尽职不越权，决定不处理，督促不代替，把着力点放在促进重点问题的解决、推进共同目标的实现上，使人大监督和支持政府的过程成为聚心合力、良性互动、共促发展的过程，既保证了政府部门各司其职，各负其责，协调一致地开展工作，又实现了委员会工作取得党和人民满意的效果。

（四）坚持务实创新，凝聚好人心，是做好委员会工作的内在要求。五年来，我们在依法履职的前提下，坚持开拓创新，不断为委员会工作注入新的生机和活力。一是在观念上创新。我们既强调委员会工作要注重程序，讲究规范，严格依法办事，又鼓励在委员会工作的具体方式方法上积极探索。二是在制度上创新。我们学习借鉴全国人大和各省区市人大的先进做法，及时总结推广基层人大的成功经验，在学习借鉴和认真总结的基础上，把工作中好的做法及时用制度的形式固定下来，不断完善制度框架，用以指导委员会工作实践。三是在方法上创新。我们力求把人大的优势和特点更加充分地发挥出来，如我们邀请领衔代表参加有关立法、监督调研及审议工作，进一步扩大人大代表的参与度；采取省市人大和多个部门合作立法，使人大立法更加科学民主；审

议意见落实情况跟踪检查与满意度测评结合起来，使人大监督更加富有成效等，这些新的探索和尝试，既严格依法办事，又创新工作方式，深化工作实践，走出了一条委员会工作探索创新、规范完善、建立机制的新路子。

五年来，在省委、省人大及其常委会的正确领导下，省十一届人大环资委在上一届基础上，积极探索，努力工作，取得了一些成绩。但与新形势新任务要求相比还有差距，如何进一步提高环境与资源保护地方立法质量；如何进一步加大环境与资源保护监督工作力度；如何进一步适应人大工作与任务需要等，还有待今后工作中加以改进。

我们相信，在党的十八大和省第十三次党代会精神指引下，在省委和省人大及其常委会的领导下，人大环境与资源保护工作必定会开创新的局面。