

B

上海蓝皮书

®

LUE BOOK OF SHANGHAI

编委会主任/王荣华

上海资源环境 发展报告 (2008)

上海的生态文明

权威机构 · 品牌图书 · 每年新版

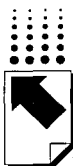
ANNUAL REPORT
ON RESOURCES AND ENVIRONMENT
OF SHANGHAI
(2008)

名誉主编/张仲礼

主 编/王冷一



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



上海蓝皮书



BLUE BOOK OF SHANGHAI

编委会主任 王荣华

上海资源环境发展报告 (2008)

上海的生态文明

Shanghai's Ecological Civilization

**ANNUAL REPORT
ON RESOURCES AND ENVIRONMENT
OF SHANGHAI
(2008)**

名誉主编 / 张仲礼
主 编 / 王岭一



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

上海蓝皮书

上海资源环境发展报告 (2008)

——上海的生态文明

名誉主编 / 张仲礼

主 编 / 王岭一

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 85117872

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目负责 / 范广伟

责任编辑 / 任文武 曹义恒

责任校对 / 王凤兰 陈 静

责任印制 / 盖永东

品牌推广 / 蔡继辉

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 28.75

字 数 / 478 千字

版 次 / 2008 年 1 月第 1 版

印 次 / 2008 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0021 - 1/F · 0006

定 价 / 59.00 元 (含光盘)

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

上海资源环境发展报告 (2008): 上海的生态文明/王泠一主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2008. 1
(上海蓝皮书)
ISBN 978-7-5097-0021-1

I. 上... II. 王... III. ①自然资源-研究报告-上海市-2008②环境保护-研究报告-上海市-2008 IV. X372.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 008349 号

法律声明

“皮书系列” (含蓝皮书、绿皮书、黄皮书) 为社会科学文献出版社按年份出版的品牌图书。社会科学文献出版社拥有该系列图书的专有出版权和网络传播权, 其 LOGO () 与“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称已在中华人民共和国工商行政管理总局商标局登记注册, 社会科学文献出版社合法拥有其商标专用权, 任何复制、模仿或以其他方式侵害 () 和“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称商标专有权及其外观设计的行为均属于侵权行为, 社会科学文献出版社将采取法律手段追究其法律责任, 维护合法权益。

欢迎社会各界人士对侵犯社会科学文献出版社上述权利的违法行为进行举报。电话: 010-65137751。

社会科学文献出版社

法律顾问: 北京市建元律师事务所

上海蓝皮书编委会

编委会主任 王荣华

副 主 任 童世骏 左学金 洪民荣 沈国明 熊月之
黄仁伟 谢京辉

编委会成员 莫建备 周振华 叶 辛 卢汉龙 蒯大申
陈 维 王 振 周 武 王冷一 权 衡
孙克勤 黄凯锋

《上海资源环境发展报告 (2008)》 编委会

名 誉 主 编 张仲礼

主 编 王冷一

编 委 周锦尉 莫建备 李小钢 金福安 许 超
沈宗良 戚世伟 袁阡佑 杨征帆

目 录 英 译 袁阡佑

校 译 张仲礼

主要编撰者简介

张仲礼 上海社会科学院原院长，上海市生态经济学会名誉会长。1920年生，江苏省无锡市人。1953年获美国华盛顿大学博士学位。1958年回国，一直在上海社会科学院工作。1986年创建上海市生态经济学会，是国内较早提出“生态文明”见解的知名学者。获得国际声誉的作品为《中国绅士》（西雅图华盛顿大学出版社1955年出版）、《中国绅士的收入》（西雅图华盛顿大学出版社1962年出版）。其他著述有《长江沿江城市与中国近代化》（上海人民出版社2002年出版）、《东南沿海城市与中国近代化》，以及获得国家奖的《近代上海城市研究》。

王冷一 1967年生于上海，1996年获复旦大学博士学位，上海市青联委员。现任职于上海社会科学院。主要从事东北亚事务和可持续发展问题研究。2003年起担任本蓝皮书主编。

中文摘要

上海在周边省市的大力支持下，经济社会保持了连续十多年的高速发展。上海在联手江浙、辐射华东、打造一体化大长三角的同时，对经济增长方式及其演进过程中的若干问题进行了新的探索和尝试。

本书阐述了上海以及周边地区在黄浦江、太湖和长江流域的生态建设与经济协调发展、有关生态农业等方面的研究和举措。作为智力资源的重要组成部分，新智库和数字新资源领域的成果，往往会成为经济社会发展的倍增器，因此而备受关注。

此外，在全社会倡导科学发展观理念的大背景下，对生态和环境保护的教育普及已经延伸到校园和社区，成为社会公众普遍接受的共识，因此本书也介绍了上海徐汇、青浦和闵行等区在环保教育领域的一些做法。而在世博会研究和三区联动等方面，上海有关部门也结合本地情况，做了有益的探索。

Abstract

With the support of the neighboring provinces and cities, Shanghai has been able to maintain high speed socio-economic growth for more than 10 years. While coordinating with Jiangsu and Zhejiang Provinces, stretching over East China, and establishing an integrated Greater Yangtze River Delta, Shanghai has made new considerations and experiments to its mode of growth and evolutionary problems.

This book expounded ecological construction and coordinated economic development of Shanghai and the neighboring areas in Huangpu River, Taihu Lake and Yangtze River Basin, as well as related eco-agricultural studies and measures. The achievements of new brain bank and new digital resources, being important component part of intellectual resources and acting as multiplier of socio-economic development, naturally draw much attention.

Moreover, in the context of nationwide propagation of scientific development, education and publicity of ecological & environmental protection has extended to campuses and communities as a popular consensus. So, this book also introduced some practices and activities of environmental education in Xuhui, Qingpu and Minghang Districts of Shanghai. The related departments of Shanghai also made useful explorations based on their respective local conditions.

为上海节能减排构筑法制保障

(代序)

——关于上海市人大常委会作出节能决定的回顾与思考

龚学平*

摘 要：上海市委、市政府《关于进一步加强节约能源工作的决定》的通过是市人大常委会全面贯彻落实科学发展观的重要实践，也为推进节能降耗、转变发展方式提供了法制保障。在这一过程中，常委会着力选难题、定好位、重实效，努力把党的主张和人民的意愿通过法定程序转化为国家意志，取得了良好成效。在认真总结经验的基础上，我们对所涉及的诸多问题进行了更深层次的思考：必须通过多种有效途径，使节约能源成为全民的自觉行动；必须凸显人大重要的制度建设作用，为科学发展提供保障；必须以节能决定为起点，把科学发展逐步纳入法制轨道。

关键词：节约能源 法制保障

胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出，实现未来的经济发展目标，关键要在加快转变经济发展方式、完善社会主义市场经济体制等方面取得重大进展。他进一步强调要“加强能源资源节约和生态环境保护，增强可持续发展能力”，“必须把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置，落实到每个单位、每个家庭”。回顾上海市人大常委会作出节能决定的过程，我们感到总书记的讲话十分重要和深刻。

能源消耗强度减少 20%，主要污染物排放总量减少 10%，是“十一五”期

* 龚学平，上海市人大常委会主任。



间我国经济社会发展的重要目标。上海要实现这一节能减排目标,形势十分严峻,任务十分艰巨。如何发动社会公众共同参与这项工作,并从制度上保障节能目标的实现?这是摆在上海各级领导层面前的一个重要问题。2006年,经过近两个月的努力,市第十二届人大常委会第二十七次会议审议通过了《关于进一步加强节约能源工作的决定》。这一具有重要意义的举措,为上海实现节能减排目标提供了制度保障,也为地方权力机关探索行使决定权作了有益尝试。

一 简要回顾:影响上海发展的重要决定

2006年初,根据国家发展战略和统一部署,市委、市政府明确提出,节约能源是上海国民经济和社会发展的一项长远战略方针和紧迫任务,建议市人大常委会依法行使重大事项决定权,动员全市人民共同把节能工作做好。2月下旬,市人大常委会根据宪法、法律和《上海市人民代表大会常务委员会讨论、决定重大事项的规定》,经讨论决定,正式启动行使重大事项决定权的相关工作。3月上旬,常委会成立节能决定工作协调小组,并由常委会相关领导带队,组成由市人大财经委、城建环保委、教科文卫委等专门委员会和部分市人大代表参加的调研组,分别就结构节能、工业节能、建筑节能、科技节能等专题开展调研。各调研组采用专家座谈、听取部门汇报等多种形式,深入企业和单位进行调研,前后共开展了18次深度调查。146人次的常委会组成人员、29位市人大代表参加了调研活动。

2006年4月15日,市政府向市人大常委会正式提交《上海市人民政府关于建议市人大常委会作出加强本市节能降耗工作重大决定的议案》。该议案提出,上海已进入能源、资源约束十分突出的新的发展阶段,能源供应和安全的形势很严峻,节能降耗的任务十分艰巨。为了更有效地动员全市各方力量,形成全社会节约能源的合力,建议市人大常委会作出关于加强本市节能降耗工作的重大决定。议案还就决定内容提出了相关建议。

市人大常委会十分重视,党组会议和主任会议多次听取汇报和讨论,并由财经委员会对政府议案进行初审。常委会认为,市政府议案对实现节能降耗目标的分析,符合上海实际。面对严峻的能源形势,市政府采取了发展循环经济、强化依法节能、推进机制创新、加强规划引导等措施,使本市节能工作取得了较为显



著的成效，对提高能源利用效率、如期完成节能降耗目标和任务产生了积极作用。常委会指出，政府议案所建议的推进产业结构升级、加快节能技术创新、发挥价格杠杆作用、加强法制建设、提高全社会节能意识等五方面政策措施，对本市实现“十一五”规划提出的节能降耗目标具有较强的针对性。嗣后，常委会部署市人大财经委依据中央精神和有关节能的法律法规，按照目标明确、重点突出、措施得当、内容概括、便于落实和检查的要求，起草了节能决定草案。在广泛征求意见的基础上，几易其稿，经市十二届人大常委会第二十七次会议认真讨论，在集思广益的基础上审议通过了这一决定。

二 忠实履职：基于科学民主的正确决策

重大事项决定权是宪法和法律赋予人大及其常委会的一项重要职权。市人大常委会作出节能决定，是探索行使重大事项决定权的又一具体实践。作出这一决定，不仅在全市取得了良好反响，而且得到全国人大常委会的充分肯定。李铁映副委员长专门批示，将决定及报告以专报的形式转发各省市，从而使这一工作在全国范围产生了较大影响。

回顾总结这项工作的整个过程，可以说，这是市人大常委会全面贯彻落实科学发展观的重要实践，也是为推进节能降耗、转变发展方式提供的法制保障。在这一过程中，常委会着力于选准题、定好位、重实效，努力把党的主张和人民意愿通过法定程序转化为国家意志，取得了良好成效。

（一）选准题，突出重大事项决定的针对性

作为本行政区域的地方国家权力机关，人大及其常委会在行使决定权时，必须坚持“抓大事、议大事、定大事”的原则，选题必须着眼于事项的“重大”。市人大常委会作出节能决定，正好体现了这一特点。

节约能源是重要的国家战略，贯彻这一战略是各级国家机关的共同责任。党中央和市委在关于“十一五”计划纲要的建议中明确提出，“十一五”期间节能20%是一项约束性指标，必须按期完成。同时，市委在年度工作重点所列的第七项工作中明确提出，进一步支持人大依法履行职责，在事关发展全局的重大问题上，由市人大履行重大事项决定权，动员全市人民把事情做好。常委会党组经研



究,明确将讨论决定重大事项列入本年度常委会的重点工作。根据上海发展大局,选择节能工作作为行使决定权的切入点,使其具有可行性和针对性,常委会党组为此做了大量工作。

2006年春节后,按照与市政府党组的商定,市人大常委会党组走访政府,与其沟通新一年工作。在谈到上海面临的能源瓶颈约束和经济转型压力时,市政府主要领导提出,希望市人大常委会发挥职能作用,对推动节能工作给予大力支持,提供法律支撑。经过认真调研论证,常委会党组认为,推动全社会节能是政府工作的难点,支持政府解决难题也是人大义不容辞的职责。随着经济快速发展,上海的能源需求越来越大,经济发展与能源约束间的矛盾更加突出。能源问题已成为制约上海经济社会发展的瓶颈。保持上海经济又好又快发展的势头,必须以科学发展观为统领,走出一条节约型发展的新路。节约能源工作又是一项系统工程,涉及社会方方面面,具有长期性、艰巨性等特点。常委会应当有效运用决定权,以作出节能决定的方式支持市政府,发动全社会共同推动节能工作。这一做法既具有法律效力,又具有权威性,有利于推动政府贯彻落实节能政策,也有利于从法律层面支持政府解决面临的难题。经过党组详尽论证,经常委会审议后,决定把作出节能决定列入常委会工作要点。

实践证明,以节能工作为切入口,推动上海率先转变发展方式,是当前和未来一段时期上海发展必须解决的重大事项。选择节能工作作出决定,集中体现了地方人大“抓大事、议大事、定大事”的特点。节能决定之所以能在较短时间内出台,并取得良好效果,除了得益于从中央到地方对节能工作重要性的高度认同,以及市委的坚强领导和市政府的支持配合外,很重要的一点在于市人大常委会对上海发展大局的正确把握。

(二) 定好位,体现权力机关决定的权威性

地方国家权力机关依法讨论决定,是对本行政区域重大事项进行民主决策、科学决策的过程,是国家权力机关组成人员反映民情、集中民智、集体作出决定的过程。节能决定的审议通过,正是坚持民主决策、科学决策的结果。它正确反映人民的意愿;充分体现国家权力机关的权威性。

科学决策是确保所作决定正确性的先决条件。科学决定重大事项,必须进行广泛深入的调查研究,充分掌握一手资料,弄清真实情况,使所作决定更具前瞻



性。在审议节能决定前，常委会组织专门力量深入基层调研。起草节能决定草案时，常委会召开座谈会，专门听取专家的论证，并征求政府相关部门的意见。在此基础上，坚持严谨认真的科学态度，反复斟酌修改决定草案，数易其稿，以确保节能决定草案的质量。

民主决策是体现人民意愿、切合人民需求、广泛吸纳民智的重要保障。在节能决定出台的整个过程中，常委会充分发挥人大代表联系群众、反映民意的重要作用，邀请代表以各种方式参与节能决定的调研、起草和审议工作。在审议节能决定草案时，有 18 人次的组成人员和人大代表，从不同角度提出数十条修改意见。如，有的委员在深入剖析能源形势的基础上，提出了本市单位 GDP 能耗下降的诸多因素，其中产业结构调整 and 附加值率提高的因素约占 75%。政府必须抓住这一关键，以“行业结构变优、产业结构变轻、产品结构变精”为重点，积极开展节能工作。这些意见，直指上海节能工作的症结点，抓住了节能工作的关节点，被节能决定所吸纳。只有实行民主决策，才能保证社会各方的真知灼见得以采纳，保证节能决定的有效可行。

重大事项决定的权威性，还来自于人大工作的公开性、透明度和影响力。为了切实推进全社会的节能工作，我们提出，节能决定的审议过程必须面向全社会，提高公开性和透明度，使讨论决定的过程转化为全社会增强节能意识、宣传节能政策、推广节能技术的过程，推动全社会共同建设节约型社会。为此，常委会决定，对审议节能决定的全过程进行实况录播，从而扩大了节能工作的社会影响力。

（三）重实效，确保重大事项决定的操作性

重大事项决定权的行使，必须坚持“求实效”的原则，确保所作决定依据可靠、要求明确、内容准确、格式规范、可操作性强。节能决定共八条，充分体现了“态度鲜明、原则概括、便于落实和检查”的要求。

为了解决节能工作的重点问题，节能决定包含了一系列具有较强针对性和操作性的内容。

关于调整产业结构推进节能的问题。据分析，20 世纪 90 年代以来，促使本市单位生产总值能耗下降的诸多因素中，调整产业结构是决定性的要素。实现“十一五”节能目标，关键是进一步转变经济发展方式，加快形成以服务经济为



主的产业结构,提高产品的附加值。为此,节能决定根据优化调整产业结构的趋势,依据节能法等法律,明确实行强制淘汰制度和固定资产投资项目能耗审核制度。

关于科技进步促进节能的问题。科技进步是实现节能目标的重要途径。据调查,上海在电力、冶金、化工、造纸、机械等行业有较大的技术节能潜力。因此,节能决定明确规定,要推广节能技术、设备、材料、可再生能源和新能源的开发和利用,对推进节能科技进步、发挥科技先导作用、促进产学研一体化作出明确规定。鉴于国家对节能潜力大、使用面广的用能产品实行统一的能源效率标识制度,常委会根据上海实际情况,在节能决定中对能效标准实施阶段、制定地方标准等作出了明确规定。

关于重点用能行业和单位的节能管理问题。据统计,本市年综合能耗 5000 吨标准煤以上的 863 家重点用能企业耗能,约占全市能源消费总量的 68%。做好节能工作,必须发挥这些企业的主体作用。节能决定为此规定,对重点用能行业 and 单位实行严格监管。能源统计是节能管理的基础工作。遵循国家“十一五”规划纲要的精神,节能决定列入了完善能源统计体系、建立单位生产总值综合能耗公报和通报公示制度等内容。

关于运用财税和价格政策的问题。财税、价格政策是促进节能的重要调控手段。由于其涉及面广,节能决定对节能资金投入、财税和价格政策等作了集中表述,并授权市政府根据本市实际制定具体措施。

关于节能工作机制的问题。为了保障节能决定所列各项措施的落实,便于对节能降耗目标完成情况进行检查,节能决定分别提出了分解指标、实行单位能耗目标责任和考核制度,要求本市各级人大加强对节能工作的监督,并实行政府报告制度。

节能决定的这些规定,不仅大大增强了节能政策的针对性,而且从法制上为推动节能工作提供了保障。

三 理性思考:推进科学发展的重要实践

回顾市十二届人大常委会的实践,我们不仅要认真总结讨论决定节能工作所留下的宝贵经验,而且要对所涉及的诸多问题进行更深层次的思考。



思考之一：必须通过多种有效途径，使节约能源成为全民的自觉行动

节能决定出台后，市人大常委会组织检查组，市区联动，深入调研，并在常委会会议上听取和审议了市政府关于贯彻落实节能决定情况的专项工作报告，全面掌握了市政府贯彻节能决定、推进节能工作的初步成效和存在的问题，并有针对性地提出了建议。现实情况是，尽管各级政府做了大量工作，但 2006 年全市单位 GDP 综合能耗下降情况与市人民代表大会通过的节能目标仍然存在一定差距。不同程度地存在着温家宝总理所指出的认识不到位、责任不明确、措施不配套、政策不完善、投入不落实、协调不得力等问题。上海实现节能减排目标的形势依然严峻。

作出节能决定是关系上海发展全局的重大决策，是实现“四个率先”要求的重要举措，其核心是将市委提出的节能要求转化为全体市民的共同行动。节能决定必须成为上海各级政府和全体市民共同遵守执行的规范，节约能源必须成为上海全社会的自觉行动。

首先，必须高度重视人大决定的制度性作用，以国家意志保证上海节能降耗目标的实现。2006 年初市十二届人大四次会议通过的“十一五”规划纲要，充分体现全市人民发展上海的共同意志。全面实现“十一五”规划纲要所确定的节能降耗目标，必须下更大决心，倾全社会之力。市人大常委会积极慎重地作出节能决定，为推进节能工作提供了有力的制度保障。上海各级政府和社会各界，必须高度重视和认真贯彻这一法律性文件的制度性作用，取得上海节能降耗工作的新突破。

其次，必须充分发挥各级政府的职能作用，推进依法行政，推进决定的全面落实。执行人大及其常委会通过的决定决议，是同级人民政府的法定职责。确保实现“十一五”节能降耗目标，政府责无旁贷。上海各级政府必须确立正确的政绩观，把加强节能工作、实现降耗目标列入重要议事日程，采取切实有效的措施，全面贯彻节能决定的各项要求。要着力完善调控和监管手段，以长效机制保证节能决定得到实施；要加大节能法和相关法律法规的执行力度，执法必严，违法必究，依法行政，推进节能决定的全面落实；必须完善机制，落实责任，扎实开展节能工作。市政府要及时制定与完善执行决定的配套政策，确保节能降耗目



标的顺利完成。

第三,必须全市上下共同努力,把节能决定所作的一系列规定切实转化为全社会的自觉行动。在贯彻节能决定的过程中,要发挥各级人大代表和公务员的率先垂范作用,使之带头参与节能,成为节能的带头人;要注重发挥各新闻媒体的宣传鼓动作用,营造人人重视节能、参与节能的良好氛围;同时,更要注重发动全体市民共同参与,使每个市民都能从自己做起,从身边事做起,使节能成为社会共识。只有把贯彻节能决定转化为市民的自觉行动,才能建成与国际大都市地位相匹配的资源节约型、环境友好型社会。

第四,必须强化责任意识,狠抓贯彻落实,自觉加大节能减排工作的力度。推进节能减排,各级政府是第一责任人。节能目标能否落实,是对政府行政能力和调控能力的最大考验。有些省市地方政府已经自觉放慢 GDP 增速,调高节能减排指标。有的省实施综合能耗统计报表制度,把指标的束缚转化为节能降耗的内在动力。国务院明确提出:“要认真落实节能减排目标责任制,督促各地抓紧提出节能减排的阶段性目标,并据此加强考核。”节能决定也明确提出,“要实行单位能耗目标责任和考核制度”。因此,各级政府部门在加大节能投入、完善政策体系、加强法制建设的同时,要进一步强化节能责任机制,健全节能减排的责任制和问责制。不仅要把节能减排指标完成情况纳入经济社会发展综合评价体系,更要把它作为各级政府部门负责人综合考评和企业负责人业绩考核的重要指标,使之成为推进节能工作有力的制度保障。

思考之二:必须凸显人大重要的制度建设作用,为科学发展提供保障

市人大常委会通过节能决定,为实现上海“十一五”节能目标提供了制度保障。这个决定的顺利出台,凸显了人大在推进经济社会发展中的重要作用。

一是探索运用立法、决定等职权推进解决科学发展重要问题的具体途径。能源、资源、土地等问题,都是影响上海科学发展的重大问题。市人大常委会把能源节约列入讨论决定重大事项的范围,这对于把政府工作和社会关注的重点从单纯的经济增长切实引导到科学发展的轨道上来,具有十分积极的意义。这一成功实践,为运用人大的立法、决定等职权,推动解决上海的科学发展中存在的诸多问题,提供了可供借鉴的宝贵经验。



二是依法行使决定权，把发展问题纳入国家权力机关的履职范畴。宪法与法律规定，我国的决策体制是：党委统一领导，人大作出决定，政府具体执行。能源节约属于我国经济社会的重大问题，迫切需把党的决策，通过人大法定程序，转化为具有法律效力的决定决议。对重大事项的决策，特别需要处理好党委决策权、人大决定权、政府执行权三者之间的关系。其中，党的主张需要通过法定程序与人民意愿统一起来；人大在贯彻党的主张时要广泛反映民意，正确集中民智；政府需把人大的决定创造性地落实在实际工作中。目前，有些地方仅仅把人大当作单纯的民意机关，忽略其决定社会经济重大事项的职责。一些依法应由人大讨论决定的重大事项，绕过法律程序，以党委决策代替人大的决定权，或者以党政联合发文形式，规避人大的决定程序，导致一些干部群众产生“权力机关无权力”的错觉。如此操作，即便是做为国为民的好事，在推行中也难免会产生不合法的质疑。在这个意义上说，节能决定体现了依法决策的精神，体现了执政党运用国家政权形式处理国家事务的原则。这对切实发挥人大作为国家权力机关的作用，具有十分重要的示范意义。

三是发挥人大集思广益和社会参与的优势，推进重大决策的民主化和科学化。人大决定重大事项，要着眼于全社会，体现包括政府、企业、市民在内的方方面面参与的特点。这就使节能这样的重大事项决定，既能在决策过程中增加民主决策、科学决策的分量，又能在决策后具有较强的可执行性。市人大常委会通过节能决定的实践，体现了两个鲜明特点：在保证决策科学性方面，市人大常委会通过广泛调研，把握了上海近年来能源消耗较大增长在很大程度上与高能耗工业发展有关的现实情况，使作出的决定对优化调整产业结构起到了引领作用。在保证决策的可行性方面，常委会组成人员深入政府、企业、社区调研，在社会共同参与的基础上，形成了节能决定有针对性的八条要求。这就把党提出的节能主张最终转化为全社会一体遵循的共同规范，从制度层面提高了能源节约政策的可行性。

思考之三：必须以节能决定为起点，把科学发展逐步纳入法制轨道

上海要按照中央要求，推动“四个着力”，实现“四个中心”，必须高度重视保障科学发展的法制保障问题。常委会作出节能决定，就是要把全市人民的思想行动统一到中央有关节能减排的战略部署上来，营造全民参与的法制环境。