

JUJIAO LÜSE FAZHAN

聚焦绿色发展

——苏州市十五届人大常委会
推进生态文明建设纪实（2012—2015）

苏仁／著

中国·苏州
古吴轩出版社

JUJIAO LÜSE FAZHAN

聚焦绿色发展

——苏州市十五届人大常委会

推进生态文明建设纪实（2012—2015）

苏仁／著

中国·苏州

古吴轩出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

聚焦绿色发展 : 苏州市十五届人大常委会推进生态文明建设纪实 : 2012 ~ 2015 / 苏仁著. — 苏州 : 古吴轩出版社, 2016.1
ISBN 978-7-5546-0612-4

I. ①聚… II. ①苏… III. ①生态环境建设—研究—
苏州市 IV. ①X321.253.3

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第303367号

责任编辑 : 洪 芳

见习编辑 : 蔡时真

装帧设计 : 杨 洁

责任校对 : 杨晶晶

责任照排 : 刘 浩

书 名 : 聚焦绿色发展 : 苏州市十五届人大常委会推进生态文明建设纪实 :
2012 ~ 2015

著 者 : 苏 仁

出版发行 : 古吴轩出版社

地址 : 苏州市十梓街458号

邮编 : 215006

Http://www.guwuxuancbs.com

E-mail: gwxcbs@126.com

电话 : 0512-65233679

传真 : 0512-65220750

出 版 人 : 钱经纬

印 刷 : 无锡市证券印刷有限公司

开 本 : 787 × 1092 1 / 16

印 张 : 22

版 次 : 2016年1月第1版 第1次印刷

书 号 : ISBN 978-7-5546-0612-4

定 价 : 38.00元

“我们追求人与自然的和谐、经济与社会的和谐，通俗地讲就是要‘两座山’：既要金山银山，又要绿水青山，绿水青山就是金山银山。我们绝不能以牺牲生态环境为代价换取经济的一时发展。”

“在实践中对这‘两座山’之间的关系认识经过了三个阶段：第一个阶段是用绿水青山去换金山银山，不考虑或者很少考虑环境的承载能力，一味索取资源。第二阶段是既要金山银山，但是也要保住绿水青山，这时候经济发展和资源匮乏、环境恶化之间的矛盾开始凸显出来，人们意识到环境是我们生存发展的根本，只有‘留得青山在’，才能‘不怕没柴烧’。第三个阶段是认识到绿水青山可以源源不断地带来金山银山，绿水青山本身就是金山银山，我们种的常青树就是摇钱树，生态优势变成经济优势，形成了浑然一体、和谐统一的关系。这一阶段是一种更高的境界。”

——习近平

目 录

第一章 生态文明：刻不容缓的时代课题

第一节	历史使命·····	002
第二节	光荣传统·····	007
第三节	不负重托·····	015

第二章 立法：为生态文明建设提供新保障

第一节	全国首创生态补偿条例·····	023
第二节	通畅苏州“城市血脉”·····	029
第三节	留住“吴文化的活化石”·····	036
第四节	传承美好的家园记忆·····	042
第五节	让发展成果普惠更多家庭·····	049

第三章 监督：为生态文明建设助添新动力

第一节	护青山不老·····	060
第二节	保绿水长流·····	067
第三节	助城市宜居·····	079
第四节	守美丽乡愁·····	093
第五节	解民生疾苦·····	106
第六节	扬传统文化·····	123
第七节	推制度创新·····	139

第四章 决定重大事项：为生态文明建设勾画新蓝图

第一节	“绿色决定”保护战略生态资源·····	150
第二节	变建筑废弃物为城市资源·····	157
第三节	给城市无序扩张套上“紧箍咒”·····	162
第四节	留住苏州水乡传统风貌·····	167
第五节	低碳交通给力绿色城市·····	173
第六节	绿色农业守护“舌尖安全”·····	178

第五章 代表工作：为生态文明建设凝聚新力量

第一节	为筑就“人间天堂”鼓与呼·····	185
第二节	凝心聚智“建设新江苏”·····	200
第三节	“美丽中国”的苏州经验·····	207

附录一 媒体视野中的苏州人大工作

《人民日报》：鱼米之乡忧鱼米·····	222
《人民日报》：生态补偿，苏州如何破局·····	226
《人民日报》：三保并轨 生态优先 苏州探路现代化·····	231
中央电视台《新闻联播》：江苏苏州：生态红线划得出 守得住·····	235
中央电视台《焦点访谈》：保护生态 不再吃亏·····	237
新华社《内参选编》：生态补偿的“苏州模式” ——苏州创新生态文明建设纪实（上）·····	239
新华社《内参选编》：转型发展：生态旅游方兴未艾 ——苏州创新生态文明建设纪实（下）·····	243
《新华网》：实现国家、社会、公民的全面发展·····	247
《新华网》：我们的发展要有人文情怀、历史情怀和民生情怀·····	252

《新华网》：守护家园：专访十二届全国人大代表杜国玲·····	256
《检察日报》：“生态代表”杜国玲·····	261
《中国人大》：畅通联系人民群众的主渠道 ——苏州市人大常委会调研工作纪实·····	266
《人民与权力》：问出人大监督新境界 ——苏州市人大常委会首次开展专题询问纪实·····	271
《新华日报》：探索经济发展与生态保护和谐双赢之路 ——苏州市人大常委会推动率先建立生态补偿机制纪实·····	277

附录二 苏州市人大工作重要资料

中共苏州市委关于坚持完善人民代表大会制度推动人大工作与时俱进的意见···	282
关于有效保护“四个百万亩”进一步提升苏州生态文明建设水平的决定···	293
苏州市十五届人大二次会议代表议案 关于加快推进居家养老服务体系的议案·····	297
苏州市十五届人大二次会议代表议案 关于加快城市建筑废弃物资源化利用的议案·····	303
苏州市十五届人大三次会议代表议案 关于加强农产品质量安全源头监管 确保居民“舌尖上的安全”的议案	310
苏州市十五届人大三次会议代表议案 关于优化苏州市区交通换乘系统 构筑顺畅高效的公共交通体系的议案···	316
苏州市十五届人大四次会议代表议案 关于加强苏州水乡传统风貌保护的议案·····	321
苏州市十五届人大四次会议代表议案 关于加快划定城市边界线 有效保护苏州生态空间的议案·····	326

十二届全国人大一次会议代表议案

关于尽快修订完善《大气污染防治法》 改善环境质量，维护人民生命健康的议案..... 330

十二届全国人大二次会议代表议案

关于尽快制定《国家自然资源保护法》 给当代人民和子孙后代保留更多生存发展空间的议案..... 336

十二届全国人大三次会议代表议案

关于尽快制定《国家地下水污染防治法》 有效保护地下水生态环境安全的议案..... 341

第一章 生态文明：刻不容缓的时代课题

近几年来，苏州市人大常委会推动生态文明的做法引起了国内各大媒体的广泛关注。

2013年5月11日，《人民日报》发出专题报道《生态补偿，苏州如何破局》，充分肯定了苏州在全国率先建立生态补偿机制的成功实践。文中还特别指出：“与其他地方相比，苏州的生态补偿一开始就是由人大推动的。”仅在那一年，《人民日报》对苏州市人大常委会推进生态文明建设的相关报道就达三次。

同年9月，新华社《内参选编》专门派记者赴苏州实地采访相关情况，并在这份国家级内参上，以上、下两篇的形式做出长篇连载报道。

2014年3月7日，《新华每日电讯》刊登文章《苏州：三记“重拳”严守“生态红线”》，关注苏州探索生态补偿立法。文章满怀期待地写道：“苏州已经

将生态补偿列入立法项目，今年一旦在市人大常委会获得通过，苏州将成为全国首个就生态补偿机制立法的城市。”

2015年3月，全国“两会”开幕在即。中央电视台《焦点访谈》栏目将镜头聚焦苏州，向全国介绍苏州环境保护和生态补偿经验，阐述苏州市人大作出“四个百万亩”决定等做法。

2015年11月30日，央视《新闻联播》播出《苏州：生态红线划得出守得住》，再次专题报道苏州生态补偿立法。

.....

国家最权威的新闻媒体，如此密集地聚焦一个地级市的人大工作，这在全国范围来看，都可以说是非常罕见的。

市人大常委会为何能把握住生态文明建设这个主题，并通过怎么样持之以恒的探索，最终取得了令人瞩目的成绩？

在当前全面推进依法治国大背景下，市人大常委会充分发挥地方人大及其常委会作用，推动生态文明建设的成功实践，又能给我们带来怎样的启示？

第一节 历史使命

对于苏州人来说，奋勇争先从来就不是一句空洞的口号。

改革开放以来，苏州以一个普通地级市的身份，经济指标连续多年雄踞全国各大中城市的前列。逐渐形成的“张家港精神”、“昆山之路”和“园区经验”，被誉为苏州推进改革开放和现代化建设的“三大法宝”。

“条线争第一，行行争先进”早已融入苏州人的血液里，成为苏州人温柔表象下极为强韧的性格特征，成为苏州各行各业的目标准则。

2012年6月，苏州召开市十五届人大一次会议。会议选举产生了新一届市

人大常委会，杜国玲连任市人大常委会主任。

面对党和人民的信任，杜国玲和她的同事们认真思考和谋划今后几年的人大工作思路。

着眼“五位一体”

只有把握住发展方向，才能翩跹于时代潮流。

2012年11月8日至14日，中国共产党第十八次全国代表大会在北京胜利召开。会议明确要求：坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗。

市人大常委会立即深入学习贯彻会议精神。大家一致认为，党的十八大要求全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设，特别是首次把生态文明建设上升到“五位一体”的国家发展战略层面，地方各项工作都必须围绕这个战略布局进行推动落实。

对照中央部署，市人大常委会深入研究分析了当时苏州经济社会各方面的实际情况。

经济建设发展迅速。苏州早已是经济发展的“明星城市”。2011年，全市地区生产总值首次突破1万亿元大关，地方一般预算收入1100.9亿元，全社会固定资产投资4502亿元。实现工业总产值3.3万亿元，其中规模以上工业产值2.8万亿元，旅游总收入达到1190亿元。加快“走出去”步伐，中方境外协议投资额达到7亿美元，增长48%，总额位居全省第一。入选国家“千人计划”人才数量位居全国地级市首位，新增省高层次创新创业人才连续五年保持全省第一。

政治建设有序推进。苏州在多年来发展外向型经济的过程中，积极学习借鉴新加坡等发达国家的先进经验，不断加快转变政府职能，积极推进公正司法，完善行政执法体制和规范行政执法行为，完善行政监督制度和机制，

为经济社会全面协调可持续发展提供了坚强的政治保障。可以说，苏州在政治建设方面也是“可圈可点”。

文化事业繁荣进步。当年，苏州成为国家首批公共文化服务体系示范区创建市。桃花坞历史文化片区综合整治保护利用、古城墙保护性修复和古建筑老宅保护修缮等工程顺利开工。吴文化考古研究获得重大成果，木渎春秋城址入选全国十大考古新发现。滑稽戏《顾家姆妈》被评为国家舞台艺术精品剧目和第十二届中国戏剧节优秀剧目奖第一名，并获中国戏曲学会奖，表演艺术家获得中国戏剧梅花大奖。吴江市戏曲文化生态保护区建设入选国家文化创新工程重点项目，区域文化联动项目通过国家验收。

社会发展全面加强。省义务教育优质均衡改革发展示范区建设取得实效，义务教育办学水平整体提升。外来人口子女在公办学校接受义务教育的比例超过70%。城乡医疗卫生服务体系全面建成，国家基本药物制度进一步落实，基层医疗卫生机构综合改革加快实施。创建全国双拥模范城实现“五连冠”，国防教育、国防动员工作成效显著。国际交流与合作更加密切，国际友好城市累计达到42个，再次获得“国际友好城市交流合作奖”。

然而，当把目光转移到生态文明建设，市人大常委会却看到，苏州在这方面依然存在很大的不足。

全力补齐“短板”

“上有天堂，下有苏杭。”

苏州自古就是一座世人公认的富庶繁华、风景优美的城市。

改革开放以来，苏州在大力发展经济的同时，也一直在关注生态、保护生态。

与国内城市横向相比，国家环境保护模范城市、国家园林城市、国际花园城市……这一项项桂冠，无不见证着苏州人民为建设美好家园所付出的不

懈努力和取得的显著成就。不过,当通过与历史的纵向相比,与人民群众日益增长的对更加优美生活环境的期待相比,苏州生态文明建设任重而道远。

工业化的狂飙突进,庞大的经济体量,带来了资源和能源的巨大消耗,也无可避免地影响了苏州的生态环境,超越了自然的自我修复能力。

船大好远航,但船大自然压力也更大。

多年来,苏州全市上下大力推动生态文明建设,虽然已经做出了巨大的努力,但是相关问题依然十分严峻。

《2012年度苏州市环境状况公报》反映了上一年苏州全市总体环境状况:

全市废水年排放量达131924.74万吨,其中:工业废水年排放总量为70679.9万吨,城镇生活污水年排放量为61188.8万吨,其他废水年排放量56.04万吨。全市工业废水化学需氧量年排放量为46741吨,氨氮年排放量3622吨;生活污水化学需氧量年排放量为24641吨,氨氮年排放量10587吨。全市重点工业企业1836家,废水治理设施1734台(套),设施处理能力458.9万吨/日,实际处理工业废水72742.3万吨。

全市工业废气年排放量为14859亿标立方米,全市工业废气二氧化硫、氮氧化物、烟(粉)尘等污染物年排放量分别为18.44万吨、21.06万吨和5.47万吨。全市重点企业共有废气治理设施4808台(套),其中脱硫设施661台(套),设计处理能力14052吨/时,脱硝设施15台(套),设计处理能力4278吨/时。

全市一般工业固体废物年产生量为2209.8万吨,其中综合利用量为2175万吨;危险废物年产生量为63万吨,综合利用量为28.8万吨、处置量34.6万吨。

全市地表水污染属综合型有机污染。主要污染指标为氨氮、总氮和总磷等。影响全市主要河流水质的首要污染物为氨氮,影响全市主要湖泊水质的首要污染物为总氮。全市28条国控及省控主要河流中,只有2条河流水质总体达到Ⅱ类,14条河流水质总体为Ⅳ类,占监测河流的50.0%。长江干流、太浦河、望虞河、苏东河和浒光河水质相对较好,京杭运河、元和塘、吴淞江、盐

铁塘和张家港河等水质比较差。富营养化成为湖泊水质污染主要特征。

环境空气污染属煤烟型和石油型并重的复合型污染。可吸入颗粒物是影响环境空气质量的首要污染物。苏州市区降水pH值范围在3.43~7.95之间，pH年均值4.75，酸雨发生频率为70.7%，酸雨发生频率比上年提高23.0个百分点。与上年相比，除常熟酸雨发生频率有所下降外，其余各地均有所上升。

市人大常委会在调研中还了解到，全市生态空间布局也存在很大的问题，主要问题表现为“一高两低”，即：土地开发强度高，人均耕地面积低和集约用地水平低。

1996年末到2009年末，全市建设用地增加155.1万亩，年均增加11.9万亩。2009年末至2012年末，全市建设用地增长24.9万亩，年均增加8.3万亩。2012年末，苏州土地开发强度为28.1%，比国际公认的15%的宜居城市标准高出13.1%，并接近省确定的不超过30%的极限。

1996年末到2009年末，全市耕地减少207.7万亩，年均减少16万亩。2009年末至2012年末，全市耕地减少10.5万亩，年均减少3.5万亩。2010年、2011年、2012年分别减少6.7万亩、3.4万亩、0.4万亩。耕地减少速度趋缓，一方面表明对占用耕地行为进行了较为严格的控制，另一方面也说明苏州已基本没有了可供占用的耕地。截至2012年底，全市人均耕地面积仅为0.38亩，还不到全国人均水平的1/4，也仅为全省平均水平的44%。如果按常住人口计算，则人均耕地量更低，远远低于国际上规定的人均耕地0.79亩的警戒线。

土地整体利用水平不高。2012年，全市建设用地地均固定资产投资为2.17亿元/平方公里，地均产出GDP为4.94亿元/平方公里，地方一般公共预算收入为4952万亿元/平方公里。这些数据与2009纵向年相比，分别提高了65.4%、44.6%和50.6%。但是，与国内先进城市相比，苏州2012年存量建设用地地均产出地区生产总值仅为深圳的36.1%、上海的66.2%。

市人大常委会认为，全面推进“五大建设”是全面建成小康社会的核心

要求，而生态文明建设方面存在的不足和问题，已经成为影响苏州全面建成小康社会最棘手的短板。

全力推动苏州补齐这个短板，在新起点上努力构建起生态新优势，市人大常委会是重任在肩、责无旁贷。

第二节 光荣传统

风，总是起于青萍之末。

只要足够细心，往往就能寻找到木之本、水之源，发现任何重要抉择背后深刻的历史渊源。

生态文明建设一直是历届苏州市人大常委会工作中的一个重点内容。市十五届人大常委会正是在认真借鉴和继承往届工作经验的基础上，结合经济社会发展的实际情况，准确把握住了时代主题，奏响了地方人大昂扬奋进的凯歌。

一脉相承的重点工作

多年来，苏州历届市人大常委会都是深深地植根于姑苏大地的“温山软水”，他们用心守护家园，取得了很多丰硕的成果。

阳澄湖大闸蟹天下闻名。

可人们却不一定知道，这里面也有市人大常委会的一份功劳。

1996年，面对日益恶化的水质，市十一届人大常委会制定了《苏州市阳澄湖水源水质保护条例》。该条例对阳澄湖的水源水质保护工作做出了明确具体的规定，并第一次以地方性法规的形式明确了环保第一审批权和污染物排放总量控制，得到了全国人大的充分肯定。

直到现在，每一届市人大常委会都把阳澄湖水源水质保护工作作为重点

内容，连续不断地开展执法检查、视察等活动，确保法规得到贯彻落实，确保阳澄湖水质良好，阳澄湖大闸蟹的品质优良也与此不无关系。

再比如，苏州境内山体资源极为珍贵，仅占国土面积的2.5%，其中还包括孙武隐居著述《孙子兵法》的穹窿山、吴王夫差为西施建造“馆娃宫”的灵岩山、中国四大赏枫胜地之一的天平山等著名山体。

然而，在改革开放初期，由于当时认识水平的限制，苏州很多地方是“靠山吃山”，靠近山体的镇村逐渐形成了“镇镇有矿、村村采石”的局面。大量青山横遭开采，破坏严重，到处是岩石裸露，一片狼藉。

1999年，市十二届人大常委会制定了《苏州市禁止开山采石条例》。这部重要的地方性法规，为苏州整治开山采石、保护山体自然资源提供了法律依据，为推进苏州生态环境保护、实现经济社会可持续发展发挥了极其重要的作用，被江苏省人大常委会评价为“造福子孙，功德无量，传世之作”。到2003年底，全市采石企业关闭率达到100%。

进入21世纪以后，市十三届人大常委会更加关注与经济持续快速发展伴生而来的负面问题，积极通过开展地方立法、加强人大监督等多种方式，在推动苏州经济社会继续保持良好发展势头的同时，努力维护好人民群众赖以生产、生活的自然生态环境。

2003年初至2007年底，市十三届人大常委会陆续制定了《苏州市危险废弃物污染防治条例》《苏州市城市排水管理条例》《苏州市河道管理条例》《苏州市食用农产品安全监督管理条例》和《苏州市市容市政和环境卫生管理条例》。2006年，市十三届人大常委会还根据形势的变化，对《苏州市阳澄湖水源水质保护条例》进行了修订，对阳澄湖水源水质保护工作进行规范和强化。这些地方性法规，从不同侧面守护着这座美丽的城市。

市十三届人大常委会将《苏州市河道管理条例》《苏州市城市排水管理条例》《苏州市城市绿化条例》《苏州园林保护和管理条例》《苏州市禁止开

山采石条例》等法律法规的实施情况确定为执法检查内容，陆续开展执法检查活动。将听取和审议关于发展循环经济、科技工作、国际新兴科技城市建设、苏州实现“第一个率先”目标进展、社会主义新农村建设等方面的工作，列入常委会会议和主任会议的议程，加强监督推动。

2007年太湖无锡地区发生蓝藻水污染事件后，市十三届人大常委会还专门及时听取和审议苏州应对处理这些突发事件的情况，并组织相关视察活动，督促政府采取应急措施，防患于未然。

成为“重中之重”

2008年开始，市十四届人大常委会更是明确提出要把推进生态文明建设作为各项工作的“重中之重”来抓，并使其成了此后连续两届市人大常委会最为显著的重点和亮点工作。

2007年10月召开的党的十七大，虽然已经在大会报告中明确提出了建设生态文明，但仍有很多人更多地是关注经济建设，而对生态文明建设并没有给予足够的重视，有的人甚至直接把建设生态文明等同于环境保护工作，认为只是换了个提法而已。

市十四届人大常委会在前期的密集调研中，已经敏锐地感觉到，基层干部群众对于生态环境问题的关注大大超出了以往。随着生活水平的不断提升，人民群众更迫切希望喝到干净的水、吃到放心的食品、呼吸到新鲜的空气。这些，都离不开生态文明建设。

市人大常委会研究认为，党的十七大报告中关于生态文明建设问题虽然表述还相对简洁，但中央在全社会牢固树立生态文明观念、努力提高全社会生态文明程度的决策已经确立，广大人民群众对生态问题的高度关注与中央对下一步发展的要求紧密地契合了起来。

市人大常委会主任杜国玲决定，把她当年负责的市级领导重点调研课题