

浅谈大丰可持续发展实验区建设工作保障机制

Dafeng Sustainable Development Experimental Zone: safeguard mechanism

王成蓉 潘丰 (大丰市国家可持续发展实验区办公室, 江苏 大丰 224100)

摘 要 国家可持续发展实验区各项工作系统的有效运行, 必须发挥好政府的导向作用, 建立完善的组织管理体制与工作机制; 健全的监督与评估机制; 不断优化示范区建设环境; 加强区域之间合作; 增强公众参与意识, 明确了政府、职能部门、企业、社会各个方面的责任、权力和义务, 努力使全社会都重视实验区建设、支持实验区建设、参与实验区建设。此外还需从基础抓起, 培养青少年的环保理念。同时要有良好的可持续发展思想政治工作队伍作保障, 并建立必要的经费投入机制, 积极拓宽资金投入渠道。

关键词 可持续发展实验区 机制 保障

免责声明 本文仅代表作者个人观点, 与中国 21 世纪议程管理中心、中国可持续发展研究会及联合国均无关。

Disclaimer: This brief was submitted through the Administrative Centre for China's Agenda 21 (ACCA21), Ministry of Science and Technology, China, and the Chinese Society for Sustainable Development (CSSD). The views and opinions expressed are those of the author(s) and do not necessarily represent the views of, and should not be attributed to, the Secretariat of the United Nations, the ACCA21 or the CSSD. Online publication or dissemination does not imply endorsement by the United Nations. For further information, please contact Mr. Sun Xinzhang (sunxzh@acca21.org.cn)

1 概述

机制在社会学中的内涵可以表述为“在正视事物各个部分的存在的前提下, 协调各个部分之间关系以更好地发挥作用的具体运行方式。”从机制运作的形式划分, 一般有三种。第一种是行政-计划式的运行机制, 即以计划、行政的手段把各个部分统一起来。第二种是指导-服务式的运行机制, 即以指导、服务的方式去协调各部分之间的相互关系。第三种是监督-服务式的运行机制, 即以监督、指导式的方式去协调各部分之间的关系。从机制的功能来分, 有激励机制, 制约机制和保障机制。激励机制是调动管理活动主体积极性的一种机制; 制约机制是一种保证管理活动有序化、规范化的一种机制; 保障机制是为管理活动提供物质和精神条件的机制。以上几种类型的机制实际上是相互联系和相互渗透的, 只是为了分析问题的方便才做了如上划分。本文侧重就大丰可持续发展实验区建设过程中的一些工作保障机制谈点拙见, 供专家批评指正。

2 大丰实验区(示范区)建设取得的主要成效

大丰可持续发展实验区建区 23 年来, 特别是先进示范区建设 6 年来, 通过全市上下的积极参与和不懈努力, 国家可持续发展先进示范区建设取得显著成效。经济社会协调发展, 人民生活明显提高; 科教事业迅速发展, 科技创新步伐加快; 文化事业蓬勃发展, 广电工作稳步推进; 卫生事业健康发展, 计生工作再攀新高; 统

筹城乡发展, 城乡面貌日新月异; 民生着力改善, 社会发展更加和谐; 生态环境得到保护, 居民生活明显提升。示范区建设成效也带动和助推了该市整体形象的提升: 该市获得了国家卫生城市、中国优秀旅游城市、全国科技进步考核先进县(市)、全国人口计生系统先进集体、国家食品安全示范县(市)和江苏省文明城市、江苏省社会管理综合治理先进县(市)等 30 多项国家级、省级荣誉称号。这一切成绩的背后, 与较为完善的工作保障机制是密不可分的。

3 大丰实验区建设中组织管理体制与工作机制

3.1 强化管理与制度改革

在实验区的建设过程中, 需要认真编制国家可持续发展先进示范区建设总体规划以及规划的阶段实施方案; 通过人大批准, 确立规划的权威性; 建立健全可持续发展实验区的协调领导组织, 来组织协调可持续发展中的各项工作, 并注重严格执行规划项目。切实加大环保政策法规的贯彻力度, 明确区域环保的奖惩制度; 完善循环经济发展政策, 引导企业贯彻循环经济的“3R”方针, 使环境资源得到合理利用和有效保护; 实施企业废物限制制度, 规范企业的行为政策制度, 制定激励性的政策, 引导市场行为向着循环经济的方向发展。

3.2 明确规划目标责任

实验区建设需要完善多部门联合推动和分级管理机制。强化实验区部门共建和分级管理，形成中央、地方、基层联合推动实验区建设的机制。充分发挥实验区所在地党委和政府的组织领导作用，为实验区建设创造更有利的环境和氛围。

在大丰市国家可持续发展实验区建设总体规划中列入大丰市“十一五”、“十二五”及 2020 远景规划等经济和社会发展重要议事日程，成立示范区建设领导小组和办公室，加强对示范区建设的统一领导、统一协调、统一行动，各有关部门也组织了强有力的实施领导班子，明确专职联络员，并依据规划所确定的目标逐级分解落实，进行目标管理，落实责任制，明确项目管理责任单位、承担单位及负责人，全面组织实施规划项目，从而保证规划目标的完成。

3.3 建立规划衔接机制

实验区建设规划要在发展目标、空间布局、重大项目建设等方面与地方总体规划进行对接；需要加强实验区建设规划与生态规划、城市规划和土地利用规划等规划之间的衔接配合，确保在总体要求上方向一致，在空间配置上相互协调，在时序安排上科学有序，尽可能提高规划的管理水平和行政效率，确保规划目标的顺利实现。

3.4 加强专家指导工作机制

实验区的建设规划须在专家的指导下具体实施。需要组建经济、社会、环境、人口和资源等多领域的专家委员会，以确保可持续发展决策的科学性。聘请一些国内外知名专家组成专家组指导实验区的建设工作也是非常有必要。同时，需充分发挥当地高校及科研院所的优势。在大丰可持续发展实验区建设过程中重点聘请了盐城师范学院城市与资源环境学院、江苏省滩涂生物资源与环境保护重点建设实验室、盐城工学院的专家教授等作具体指导，极大的保证了实验区建设的良性发展。

3.5 重视科技推广应用

强化科技创新支撑体系建设。深化科技体制改革，进一步发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格和要素配置的引导作用，使科技创新成为可持续发展的有力支撑。吸引国家、省有关部门、科研院所、高等院校联合产业上下游企业，共同组建产业技术创新联盟。推进海洋生物、新能源、新材料等新特产业创新平台及科技创业园（孵化器）建设。在制定大丰实验区建设规划的基础上，大丰市编制了实验区“十一五”、“十二

五”及 2020 年远景科技发展规划。将提高人口素质、培养科技人才、关注农村科技人才和技术人员的培养作为实验区重要工作来抓。通过与高校和科研机构联姻，建立科研开发基地，突出可持续发展集成技术的推广应用，做好成果的推广和转化；建立“产、学、研”联盟，提高创新能力和资源利用效率。此外，还应积极探索资源循环利用新途径。大丰作为全国首家县域国家可持续发展实验区，在工作中应着重围绕资源的综合利用、循环利用开拓创新。农业方面：重点推广复合生态农业种植模式和高效立体栽种模式，提高了土地产出率和光能利用率；通过森林改造和林木结构调整，形成沿海防护林、农田防风林、庭院经济林三级林网，森林覆盖率、林木覆盖率和城市绿化覆盖率分别达 18.9%、26.2%和 41.9%，提高了环境净化率；大力实施秸秆还田、平衡施肥、农药降解菌应用等措施，近几年，土壤有机质含量呈稳步上升趋势，2013 年水体农药残留量较上年下降了 5%，提高了生态修复率。同时还要大力推广现代农业示范区建设，积极引进新技术、新品种，提高科技对农业的支撑作用。大丰丰海公司开展畜牧业污染物生态处理推广示范工程，利用循环经济的理念，将猪粪发展沼气，生产有机肥用于培育有机大米的生产，努力实现资源的充分利用，实现养殖污染的零排放，该项目获欧盟 970 万元资助金。大丰市农业技术推广中心承担的农药降解菌在农业生产上的应用成果获得国家科技进步二等奖。2013 年，科技对农业的贡献份额达 63.1%。工业方面：根据大丰的资源特色，利用科技进步，大力推广从农产品、半成品到成品的资源多级利用生态模式，提高资源利用率和附加值。热处理、汽车零部件、纺织、空压机、阀门、玩具、抛丸机等传统主导产业集群已初步形成，给资源的综合利用和减少生产过程中污染物对环境的压力提供了更广阔的空间，企业层面在不断开发高新技术产品，调优产品结构的同时，积极推广清洁生产工艺。2013 年，全年实现工业增加值 168.43 亿元，比上年增长 17.9%。新能源、新材料、海洋生物、高端装备机械、电子信息、现代服务业等战略性新兴产业加快发展。全年新兴产业实现规模以上工业企业主营业务收入 73.91 亿元，比上年增长 38.0%；利税 10.67 亿元，比上年增长 41.5%。目前全市拥有国家高新技术企业 27 家、省创新型企业 5 家、省民营科技企业 218 家，在盐城名列前茅。

4 健全监督与评估机制

4.1 健全规划实施报告制度

通过制定和实施示范区建设年度计划，每年将规划目标和主要任务的进展情况向本级人大报告，并向本级

政协通报，推进规划实施的信息公开，健全政府与企业、公众的沟通机制，加强社会对规划实施的监督。健全规划实施中期评估制度，检查规划落实情况，提出解决问题的对策建议，形成中期评估报告报本级政府及上级政府主管部门。

4.2 加强绩效评估和社会监督

建立考核指标体系，制定具体考核标准和综合评估方案；强化绩效评估和社会监督。建立执行的执行评价指标和地方可持续发展工作绩效评价指标，并将考核评价结果纳入常规性的科技统计渠道，每年定期发布《可持续发展先进示范区建设年度执行报告》，加强社会监督。

4.3 完善建设规划实施方式

探讨规划组织实施的新机制、新模式。制定管理办法，规范和细化行动的组织与实施，实现市镇合作、县际合作、跨区域联合、项目业主制、项目法人责任制等多种形式的组织实施方式。将规划组织实施新机制、新模式的设计与探索作为项目评审与考核的具体指标。科技部门要加强本规划的实施全过程的监控与考核。

5 拓宽资金投入渠道

5.1 健全市场化投入机制

建立运作良好的投融资体系，真正实现“投融资决策化”、“投融资主体多元化”、“投融资渠道多样化”、“项目建设法人化”、“项目监督法制化”、“资源配置市场化”。努力争取政府部门在建设资金上的支持，发动社会各界的参与，市政府设立教育、医疗、保险、环保、城市建设、铁路建设多项基金及高科技发展资金，对大丰市社会可持续发展重点倾斜，同时在科技三项经费中设立大丰市可持续发展专项基金专门用于全市可持续发展项目等。形成一个自我积累发展的投入机制，并使之运作市场化、透明化、规范化，加快可持续发展的步伐。

5.2 财政投入的合理配置

加大对义务教育、科技进步、生态环境和社会事业的财政投入，以确保实验区“科技兴区”、结构调整和可持续发展战略的顺利实施。政府财政预算要充分考虑公共和公益性项目的实施，确保社会保障事业、公共福利事业、公共卫生、公益文化、公益性基础设施的投入。加强对财政资金的管理和追踪问效，落实重大项目优先的原则，为示范区建设提供有力的财力保障。整合

各项专项资金，规范使用，强化管理，确保投向关键领域和薄弱环节，最大限度地发挥财政资金的使用效益。

5.3 积极引进市外资金投入

制定优惠、合理的投资政策，开展引资活动，完善以政府投入为主，企业投入为次，公共集资为再次的多元筹资体系。鼓励有经济实力和科研能力的市外国有大型企业以及非国有企业、企业家投资，研究开发环保产品。发挥大丰市的投资环境优势，增强对港澳台资金与外资的吸引力度。

6 优化实验区建设环境

6.1 营造实验区良好基础设施环境

重视实验区基础设施与环境的建设，以加强环保、能源、城市景观、绿化等基础设施建设为主题，以提高全民身心素质的基础设施为长期对象，逐步完善基础设施建设。在加大招商引资力度的基础上，确立招商引资主要项目，拓宽招商引资对象，合理利用投入资金，提高引进项目档次。

6.2 营造实验区创新科研环境

以“科教兴区”和“人才强区”为指导思想，加强实验区科研基地和示范基地有效管理机制，提高科研基地和示范基地自主创新能力和科研能力、人才队伍的建设能力；有针对性的进行科研活动和科研投入，促使先进科研成果的转化，形成科研——开发——生产——营销一条龙体系。以科研活动和新产品开发，延长产业链，激活地方经济，示范周边，形成“示范——带动——学习——再示范”的良性循环。

6.3 营造实验区美好城乡环境

实施“绿色环保”、“生态靓区”战略，美化城乡环境。以服务环境管理、贴近人民群众、传播绿色文明为宗旨，组织实施宣传教育活动。重视资源的合理利用与生态环境的保护，加大生态农业园区建设，提高农业生态系统的自我调控能力，加强沿海防护林体系的建设，增强土壤有机投入，合理利用滩涂资源，开发绿色食品，推广清洁生产，改善城市生态环境，以建设最佳人居环境为目标，探索多元建设管理渠道，强化园林绿化建设，抓好城市景观建设。

7 加强区域之间合作

7.1 重视与毗邻区域的合作

抓住有利的交通优势和区位优势，加快与周边区域尤其是县（市）之间的联系与合作。加强经济、技术交流，特别是在新型工业化、发展循环经济、建设资源节约型与环境友好型社会方面，要学习先进地区的管理技术经验，加强联合与合作。

7.2 加强与可持续实验区的合作

我国各个可持续发展实验区具有各自的优点和发展特色相互对照借鉴也有着重要的示范作用。相互间建立友好关系，互利互助、取长补短，积极参与区域性可持续发展科学领域的区间合作计划，促进各个实验区在更广阔领域有更好的发展。

7.3 开拓国际合作的渠道

可持续发展已成为国际社会普遍关注的重大事业，已成为国际合作的热点。国家可持续发展实验区要充分利用这一有利的时机，加强与国际社会相关机构和企业的交流与合作。通过广泛宣传，拓宽国际合作渠道，促进可持续发展成功模式对外推广，扩大我国可持续发展战略实施和先进示范区建设的国际影响。同时，积极争取联合国开发计划署、全球环境基金项目盐城项目组对生态保护研究给予资金支持与技术指导。

8 增强公众参与意识

8.1 明确社会各方责任

可持续发展先进示范区的建设需要全社会共同努力，所以要明确政府、职能部门、企业、社会各个方面的责任、权力和义务，将这项工作纳入到各个部门的目标考核中去，使全社会都重视示范区建设、支持示范区建设、参与示范区建设。

8.2 普及可持续发展意识

加强宣传教育，扩大公众参与。通过广播、电视、报纸、举办培训班、开设专题讲座，编印可持续发展宣传材料及科技信息咨询等多种形式，在全社会范围内开展广泛深入的可持续发展宣传教育活动，使广大干群了解可持续发展的概念和内涵，了解可持续发展实验区的创建历程和工作成就，深刻认识到开展可持续发展实验区工作对两个文明建设的现实意义和长远的历史意义。鼓励全社会机关、团体、企事业单位的共同参与，提高公众的可持续发展意识，使可持续发展示范区建设成为公众的自觉行为。为了更好地提高社会与公众的可持续发展意识，还应主动从基础抓起，培养青少年的环保理念。把环保宣传教育作为全市重点生态工程任务落实到

全市各中小学校。各学校成立以校长为组长的环境教育领导小组，开展形式多样、内容丰富的环境教育活动，把生态环境教育纳入教育工作计划之中，作为学校精神文明建设和推动素质教育的重要组成部分。全市各中小学校每学期要结合世界环境日、地球日、水日、植树节、爱鸟周等节日由少先队总辅导员组织开展大型主题宣传教育活动，举办环保讲座，开展“保持生态环境，拯救地球家园”等班队活动。

9 结论

多年来，大丰实验区充分发挥政府在实施可持续发展战略中的主导作用，着力创新建设，积极探索全社会管理体制机制，全方位提升社会管理能力，提高社会管理科学化水平，在更高层面上实现了社会和谐发展。具体建设中能不断完善保障措施，优化建设环境，注重强化组织领导和目标管理，及时调整充实了大丰市国家可持续发展实验区领导小组及办公室，加强了对可持续发展工作的统一领导、统一协调、统一行动。各有关部门切实履行职责，完善工作制度，形成上下联动、各部门协同推进、全社会广泛参与的工作机制，形成了实验区建设的推进合力。

作者简介：王成蓉，大丰市国家可持续发展实验区办公室主任，邮箱：wangchengrong@163.com。