政策与管理

构建面向生态文明的主体功能区建设系统

□ 郝　栋

我国的主体功能区建设是落实人口、经济和资源环境相协调的国土空间开发格局的战略举措，“十三五”规划中将主体功能区建设作为落实生态文明建设新的战略高度，如何把推进生态文明建设和经济发展绿色化统一到主体功能区建设，是关系到能否形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局，实现美丽中国梦的关键。

问题与困境

发展主线不明确，缺乏统一协调。各地主体功能区建设基本遵照《全国主体功能区规划》做了详细的规划，但是由于缺乏全局性的指导和协调，各地区的主体功能区的建设也出现了发展主线不明确，发展理念不清晰、发展格局不协调的苗头。各地的主体功能区建设如同棋盘上的棋子，如何在国家层面谋划好一盘棋，需要确立好发展的主线，通过发展主线串联起各功能区的建设，形成资源配置的良性互动，是需要高度重视的现实问题。

落实抓手不明确，缺乏推进重点。主体功能区建设分为优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区，不同功能的区域发展的方式不同，评价标准也不同，但是在具体实践中，功能区建设呈现出千篇一律的情况，重复建设和资源闲置情况时有发生；有些地区将功能区建设等同为建设生态城市、中心市区高的绿化率降低了土地的利用率。功能区建设由于缺乏明确抓手，功能区发展没有特色，产业落地机制和对外发展路径的缺位使得功能区发展失去动力和竞争优势。

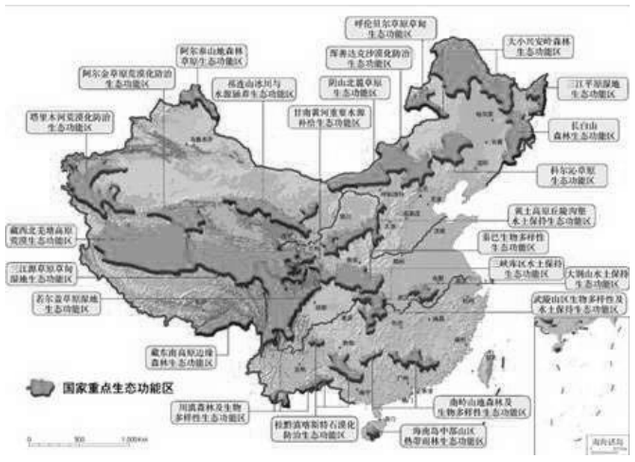
评价体系不完善，缺乏考核机制。我国从改革开放后陆续推出了以不均衡增长为特点的区域发展战略，主体功能区建设的出台是从战略全局的高度对我国发展的整体性规划。基于这种整体性规划是基于新的评价标准体系的，将基于传统的GDP评价标准的发展布局提升到基于全面评价的发展布局。但是在这一过程中，由于缺乏评价和考核机制的配套，有些地方政府仍在将经济发展作为衡量功能区的唯一标准，将限制开发和禁止开发等同于不发展，将优化开发和重点开发等同于经济增长，评价体系和考核机制还是处在工业文明发展的阶段，造成了功能区建设与功能区定位的偏差。

建设构想

主体功能区建设系统构建需要遵循三条主线，这三条主线是中国经济发展的主动脉，也是我国主体功能区建设的依托。这三条主线分别是东北老工业基地振兴与生态脆弱区的修复统一，西部大开发与新能源革命统一，东部沿海与长江经济带发展与生态经济创新统一，主体功能区建设需要在调整中国发展的三个结构性布局中贯穿绿色生态经济的发展，通过具体的区域发展战略来协调主体功能区建设。

中国工业布局的模式基本按照老工业化发展的特点，特大型工业区多在资源和能源密集区域。从主体功能区的规划来看，东北老工业区是主体功能区规划中国家层面的重点开发区，同时由于是资源脆弱区与能源高耗区，该区域还涵盖了一部分的限制开发区和禁止开发区。未来的开发重点应当是老工业区的绿色产业升级与生态补偿机制匹配起来，通过生态补偿机制进行资金转移，为主体功能区建设提供资金支持。同时该区域有着完善的工业产业基础，如何协调老工业区的发展和保护的关系，就需要转变支撑工业发展的技术体系，因此将老工业区作为绿色科技创新成果转化的试点区是一举两得。一方面，绿色科技体系需要产业基地作为试点和改造的平台，东北老工业基地的传统工业生产平台是最好的选择；另一方面，通过技术改造升级，提升老工业区的生态经济生产力。

东部沿海及长江经济带有着较好的发展基础，包含了优化开发区的环渤海地区、长江三角洲地区，珠江三角洲地区和重点开发区域的东陇海地区、江淮地区、海峡西岸经济区、长江中游地区和北部湾地区。该地区产业基础较好，主体功能区建设要将绿色产业升级与优化作为导向。首先继续承接绿色科技发达国家的产业转移，将原有的人口红利转变为绿色红利，继续利用原有的成熟的外资利用体系和模式来吸收国外的绿色科技项目和绿色技术研发资金，同时作为对外交流的窗口，要尝试着在上海、广州等金融体系发达的地方试点绿色科技创新项目的金融试点，拓展多种形式的全要素资金吸纳。其次加大生态资金横向转移力度，改革开放东部沿海发展赢得了先机，但是发展构成中也出现了发展不平衡和不同步的现象，东部反哺西部缺乏成熟机制，我国主体功能区建设目前也呈现出了两极分化的状态，如何协调不同区域之间的发展速率问题，通过生态补偿的转移支付机制，可以将发达地区的资金优势转换为待发展地区的资金支持，再辅以技术和制度的建设与示范，发挥东部沿海及长江经济带的引领作用。最后是新能源推动的西部大开发与“一带一路”建设绿色化。该主线将串联起呼包鄂榆地区、海峡西岸经济区、滇中地区、藏中南地区、关中—天水地区、兰州—西宁地区、宁夏沿黄经济区和天山北坡地区和绝大部分的限制开发区和禁止开发区，该条主线不同于东部沿海开发，是我国打开对外交流的新窗口。新能源技术是绿色发展体系中的明珠，也是社会发展动力系统的核心。作为能源消耗大国的中国，中国未来的发展就需要在新能源技术上投入更多的力量。中国西部有发展新能源的天然有利条件，十八大以后的“一带一路”建设将新能源产业作为中国走出去战略的抓手，这都为该区域的主体功能区建设提供了机遇。同时该区域的禁止开发区和限制开发区也是生态资料和旅游资源富集区，可以通过打造新的生态旅游产业来提升该地区的发展水平。



保障措施

关于如何落实我国面向生态文明的主体功能区建设，除了继续落实设定的《全国主体功能区规划》和“十三五”规划的要求之外，还应当建立更为具体的保障措施体系。

三大主题明确为发展主线。三大发展主题是《全国主体功能区规划》与现阶段我国经济社会发展的结合点，是更为详细地推进生态文明下的主体功能区建设的战略构想，也是下一步中国绿色经济升级与主体功能区产业构建平台集聚的战略举措，因此需要进一步地按照发展主题明确发展主线，围绕发展主线出台具体的发展规划，既要与国家主体功能区建设相一致，也要体现出本地区的发展特色。基于三大主题的主体功能区的发展方案需要是连贯性和动态性、科学性与预见性、规划性和实践性相结合。

建立协调发展机制。基于生态文明的主体功能区建设是对发展资源配置的重新分配和规划，三大主题的发展格局将会对原有的行政区划、资源分布、产业布局产生影响。如何协调地方政府、企业和市场之间的关系，需要统一的协调发展机制，首先通过立法手段颁布主体功能区专门条例，重点协调主体功能区规划之间以及主体功能区规划与其他规划之间的矛盾和冲突，其次在高阶位的行政结构中建立专门的主体功能区协调组织机构，减少乃至消除不同利益部门在主体功能区建设进程中的利益冲突。

完善考核机制体系。主体功能区建设的推进是长期动态发展的，面向生态文明的主体功能区建设要在实施过程中进一步厘清和丰富相关理论认识，建立健全相关配套法律体系，促进不同类主体功能区之间的合作互助，建立科学合理的差别化绩效考核体系，不断推进区划战略的落实与创新。根据不同的功能区的定位和生态文明建设的特点，建立科学合理的差别化绩效考核体系，指导不同地区的功能区建设，根据不同类型主体功能区的发展特征与要求，挑选不同指标，设置各自的权重，实现主体功能区绩效的分类评价。

有感而发

革除地方治理中的『伪创新』

□ 陈　朋

“伪创新”主要表现在三个方面：变换表述玩“文字游戏”；难以真正解决实际问题；缺乏可持续性。地方政府需要创新、能创新的基本特质是明显的。因此，要积极寻找稳妥的“反伪”举措，切实推动创新。

近年来，地方政府围绕治理开展了不少创新探索。这些创新实践一定程度上向人们展示了地方治理的崭新面貌，并且提升了地方治理绩效。但是调研发现，一些“伪创新”也隐藏其间，并消耗了大量资源。对于这种“伪创新”，必须予以重视并努力革除。

创新是一个民族进步的灵魂，是国家兴旺发达的不竭动力。基于创新之重要性，近年来中央和地方政府都大力推动创新。但是令人遗憾的是，一些“伪创新”正隐藏其间。总体上，这种“伪创新”主要表现在三个方面：变换表述玩“文字游戏”。地方治理创新需要向外界宣传推介，而这种推介往往通过文字表述展现出来。所以，在一些创新实践的宣传推介中，时常见到冠之“创新”的表述。但是，深入分析发现，有些创新只不过是文字表述的不同变换而已。难以真正解决实际问题。客观而言，确有一些地方的创新实践确实解决了一些治理难题，但是也有不少地方的创新实践并没有达到这个目的。相反，还陷入了“问题倒逼——推动创新——原有的问题没有解决——新的问题又产生”的怪圈。缺乏可持续性。不具备可持续性的创新是没有价值的，可以称之为“伪创新”。但事实表明，不具备可持续性、昙花一现的“伪创新”已存在于地方治理实践中。

地方政府需要创新、能创新的基本特质是明显的。因此，要积极寻找稳妥的“反伪”举措，切实推动创新。在鼓励和引导地方政府推动创新时，首先需要地方官员树立正确的创新理念。地方治理创新的本质就是要实现“突破”，核心就在于“新”而不是翻版。

建立科学的创新评估体系。创新是不是真的，是不是具有实际意义，需要科学的评估体系来认定。因而，当地方政府推出创新行为以后，可以由第三方评估机构，根据持续性、自愿性、公益性、创造性、效益性、参与性等因素对创新实践进行评估。所谓持续性，即是指创新实践是有组织的创新活动，而不是零散、断续的行为；所谓自愿性，即是指创新实践是自愿发起，而不是上级机关强迫的；所谓公益性，即是指创新实践是旨在促进社会公益的非营利性活动，不能带有营利倾向；所谓创造性，即是指创新实践必须具有开拓性，而不是刻板地执行上级机关统一规定或安排的活动，也不是简单模仿其他组织已经或正在从事的公共活动；所谓效益性，即是指创新实践被证明具有明显的社会效益，并且得到了地方民众的充分认可；所谓参与性，就是指创新实践不是政府的独角戏，而是有公众的广泛而又积极的参与。根据这些评估标准测评以后，达到基本要求的才可以被认定为创新，否则即是“伪创新”。评估结果要予以公布，接受社会监督。

健全地方官员政绩考核机制。地方官员之所以热衷于创新，重要原因之一就在于创新探索与其政绩考核有关。为此，要从健全与完善官员政绩考核机制入手，既不能不重视地方创新，也不能将创新看作官员政绩考核的不二法门，甚至是头等法则。事实上，地方官员的政绩应该体现在地区经济、社会、政治、文化、生态、民生等方面的全面提升，而不是为了创新而创新。当前，一些地方之所以花费大量的人力财力物力来搞创新的“秀场”，重要原因之一就在于政绩考核机制的诱导作用。这就说明，反对“伪创新”的重要之举必须剑指不尽合理的官员政绩考核机制。

强化公众的参与和监督作用。政府自身的角色固然是影响地方治理创新的重要结构性因素。但是，在一元化社会日渐解体、多元化社会不断显现的情势下，公众的作用同样不可忽视。公众的积极作用往往通过参与表现出来。因此，在预防“伪创新”的过程中，要通过实现信息公开、搭建参与平台、激发参与意识、提高参与技能等方面的努力，充分发挥公众参与对地方治理创新的积极推动和社会监督作用。

创造宽松的创新环境，允许“试错”。任何行为的产生和发展都依存于一定的环境和条件。地方治理创新同样如此。当前，亟需给地方治理创新提供一种宽松的环境，让它能给创新实践的推动者提供一种试错的机会，而不至于在紧张、担心失败的环境里创新。要通过这种试错机制，让人们感觉到创新实践能成功则更好，倘若失败也绝非覆水难收。因此，要改善政治生态环境，让富有责任心、进取心、敢于担当的人大胆地走在改革创新的前沿；要建立有利于促进创新的“避风港”机制，以引导地方政府改变因循守旧观念。此外，还应引导公众树立正确的评价意识，革除“创新成功就是领导能力强、创新失败就是领导能力差”的错误观念，从而给地方创新实践营造宽松的社会氛围。

基层治理

推进群团组织融入基层治理

在社会问题倒逼治理创新的形势下，应对群团组织的价值理念、功能定位、工作方法等进行一系列创新，将其在政治资源、群众基础、组织网络、品牌打造、人才集聚等方面具有的独特优势与现代基层治理体系充分融合，从而有效激发社会活力。

□ 赵　欣

社会力量如何组织动员、社会活力如何有序激发是基层实践之中始终需要关注和研究的重要课题。2015年初，中共中央印发了《关于加强和改进党的群团工作的意见》尝试对这一课题进行了回应，其中就提高基层社会治理能力上强调了充分发挥工青妇、社会组织和志愿团队的重要作用，广泛积聚力量，参与基层社会治理。如何引导群团组织加速功能拓展和工作创新，促使其在社会建设和社区治理中发挥更加积极的作用，已经成为一项既需要顶层设计同时需要精细操作的关键课题。

制约群团组织结构延伸的因素

到2012年底，全国八大群团组织的基层组织数量约有668.3万个，远远超过在民政部门登记的社会组织的总量，已形成“纵向到底、横向到边”的系统性组织网络。群团拥有数量众多的会员，分别联系着不同群体中的广大群众，在结构上具有一呼百应的功能，它们是中国特色的政治组织创造，兼具政治属性和社会属性，既具有执政党和政府公共权力资源的支撑，又具有面向社会公众的结构延伸。然而，随着改革所带来的社会资源的快速释放与加速流动，群团组织行政化、官僚化的运行机制和传统的工作手段在市民日益多元化、多样化、多层次的社会服务需求面前，逐渐捉襟见肘，亟须转型以寻求社会化的突破。

科层化的组织运作模式遮蔽了社会职能的发挥。理论上，群团工作应包含宏观的社会政治层面的工作和微观的社会服务层面的工作，但在实际运作中，群团组织与党委政府有着相对应的科层组织架构，长期在体制内运行，有限人力中的大部分是用来应对上级日常事务，不少群团组织成员的工作思路和基本想法也是以完成上级布置的工作为要务，存在工作内循环、封闭化的问题。致使群团组织与群众距离拉大、组织活力消退、服务效率不高和自身发展受限等。另外，颇具机关主义的行事风格，也表现为参与服务社会组织的能力不强，与社会组织助人自助的理念存在差距，难以适应自发型、松散型社团、非政府组织的多样化特点，对社会组织的指导、服务容易出现偏差、不接地气。

传统的工作方式与专业化社会化的社会工作差距明显。群团组织的传统工作方式大多以会议和活动为主，活动多采取层层发动，典型开路的模式。活动一个接一个，各群团组织似乎没有停歇，往往来不及深耕就转入下一个活动，当前这些传统工作方式对群众的吸引力和有效性不断下降。原因既与群团组织的信息化程度未能及时跟进有关，更与当前群团组织所对应的群体分化明显，兴趣需求日益多元，而群团组织活动的内容缺少针对性，推进的项目难以在基层社会落地。

固化的组织体制难以融入日益发育壮大的基层社会。基层群团工作表面化边缘化现象普遍存在，即便在街道这一层面，群团组织建设也还相当薄弱，绝大多数的社区群团组织只是一块牌子，实际工作的覆盖面不广，更谈不上开拓新的阵地和活动空间。一方面是社区群团工作人员队伍整体素质还不适应工作发展的需要；另一方面是现行的财政运行机制无法为基层群团工作提供财力保障，而群团组织长期以来又已形成有多少财政拨款干多少事情的路径依赖，因而其工作便日益表层化、边缘化。就与社区社会组织和居民自组织的联结而言，群团组织的枢纽、支持、整合作用尚未得到充分发挥，横向组织体系发展不完善。作为枢纽型组织的群团组织自身能力建设不够，无法充分发挥政治上的桥梁纽带作用、业务上的引领聚合作用以及日常管理服务上的平台作用。

有效参与基层社会治理的路径

在社会问题倒逼治理创新的形势下，应对群团组织的价值理念、功能定位、工作方法等进行一系列创新，将其在政治资源、群众基础、组织网络、品牌打造、人才集聚等方面具有的独特优势与现代基层治理体系充分融合，从而有序激发社会活力。

确立社会化的改革方向，以去行政化思维激发组织活力。价值定位决定着群团组织的发展战略和工作方向，体现着群团组织对社会资源的吸纳与聚合能力。在政府转型的大背景下，各群团组织应对自身的传统角色进行审视，逐渐转变组织的行政思维模式。随着政治体制改革的深化和政府职能的进一步转化，群团组织的双重角色将逐渐倾斜于社会性角色，这与我国社会治理体系现代化的方向是一致的，群团组织只有充分凸显自身的社会职能，以代表和维护本团体群众的利益为基础，以公共服务为首要任务，才能真正具有良好的凝聚力与生命力。

关注组织服务能力的提升，加快枢纽型功能体系建设。在群团组织之间，应考虑破除条线思维模式和相对固化的组织体系，注重各类群团组织之间的协同性，建立联系和互动制度，实现对外融合、向下渗透、跨界合作。在组织形态、运行机制和工作模式上全方位进行社会化转型，最大程度地整合政府资源、社会资源、市场资源。在内部人员服务能力提升上，可以探索绩效考核制度的改革方案，逐步形成群团组织成员定期到社会组织挂职锻炼的制度和社会工作培训制度，将社会工作的理论和专业知识嵌入群团干部培训计划和教材中，将传统工作方法与现代社会工作理念和方法有机结合，实现群团组织工作方式的社工化。针对“倒金字塔”的问题以及街镇事多人少、资源不足的问题，打造能够活跃于社会领域、以助人自助为理念的专业化队伍，将资源下沉到基层，提升基层群团组织工作能力。

融入基层治理格局，在服务社区的过程中走出边缘化困境。首先，在街镇层面应以区域化党建为平台，结合社区委员会的功能设置，以街道群团组织为核心，动员社区内的各类国有企事业单位、市场经济类组织中的群团组织，如职工之家等融入社区治理体系之中，更好激发社区宏观层面的市场和社会活力。在团员青年、妇女、企业职工集中的社区先成立松散联谊型的社会组织，待条件成熟时再建立群团组织，实现对特定群体的全面覆盖和全方位开展工作。其次，以枢纽的功能定位发挥桥梁纽带、聚合引领、组织动员的作用，联合社区各类社会组织、居民自组织，形成社区中观层面的动员组织网络。指导基层社区群团组织，赋予社区青年中心、妇女之家以更多权利和资源，在社区中开展公益志愿服务，承接政府逐步转移出来的公共服务，在服务社区中提升居民的认同度，实现群团组织的服务落地，并催化志愿精神引领社区实现自我服务。再次，以支持的功能定位为社区各类居民自组织提供初期孵化、政策咨询、能力建设、人员培训、项目指导等专业化、集约化、精细化服务，促其自治能力的提升，群团组织可以将性质相同、功能相近的居民自组织联系起来，使社区群团组织成为同类居民自组织网络的关键节点及资源分配、转换的中心。