

石景山区国家可持续发展实验区建设的经验与启示

李艳

(北京市石景山区国家可持续发展实验区管理办公室, 北京 100043)

摘要 本文以石景山区建设国家可持续发展实验区为案例, 通过总结实验区建设以来形成的突出特点, 提炼了以石景山区为代表的传统大都市工业区向现代化新城区转型, 建设国家可持续发展实验区的成功经验, 对未来石景山区建设国家持续发展区提出了思路, 在以经济转型为核心的发展战略指导下, 进一步促进区域均衡协调发展, 进一步增强科技创新的主导、引领和支撑作用、并尝试性提出了建设可持续发展实验区的长效机制的建议, 期望能够为其他地区的实验区建设提供适当的经验借鉴和启示帮助。

关键词 石景山区; 实验区建设; 全面转型; 科技创新; 长效机制

石景山区位于北京西部, 历史上是北京市传统的重工业区, 总面积 84.38 平方公里, 常住人口 63.9 万人。随着首钢涉钢产业搬迁调整, 石景山区面临产业空心化的严峻挑战, 进入了产业结构调整升级和社会经济转型的重大历史时期。2010 年, 石景山区被科技部批准为“国家可持续发展实验区”, 按照“探索国际化大都市传统工业区向现代化新城区转型的可持续发展模式和路径”的主题, 充分发挥科技的支撑和引领作用, 大胆创新, 积极探索符合时代发展要求的可持续发展模式, 取得了显著的成效, 形成了具有石景山特色的实验区建设的突出特点, 进一步促进了区域经济、社会、人口、资源、环境等方面的可持续发展。

1 石景山区建设国家可持续发展实验区的突出特点

1.1 以科技文化融合为特色, 促进经济快速持续发展

加快转变经济发展方式, 发展绿色经济, 弥补首钢压产带来的经济减量, 促进经济可持续发展, 是石景山区可持续发展建设的核心工作。石景山区以科技创新和文化创新双轮驱动为战略, 形成了鲜明的文化创意和高新技术产业高端融合的可持续发展特色, 引领带动其他绿色产业蓬勃发展。实验区建设以来, 石景山区地区生产总值由 2009 年的 247.8 亿元增加到 345 亿元, 年均增长 11.5%;

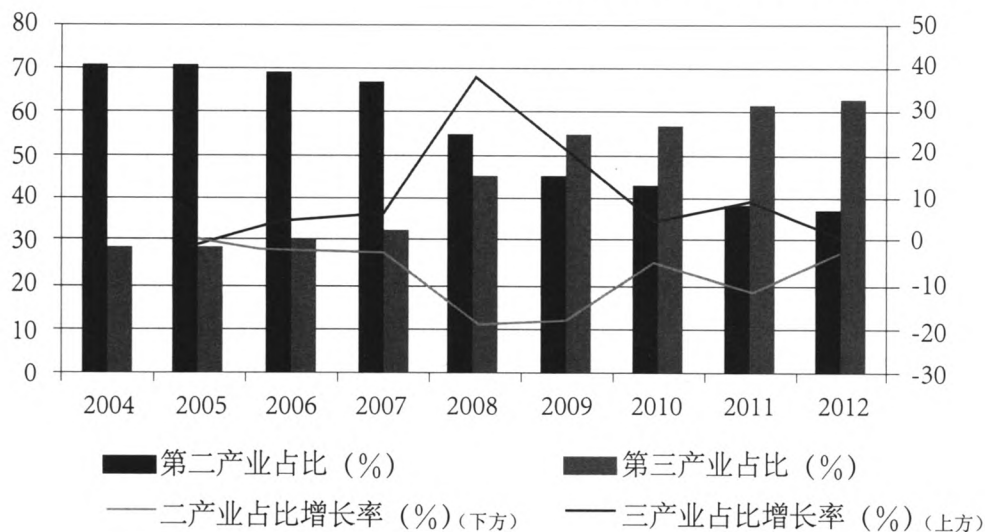


图1 石景山区第二、三产业在 GDP 中占比变化情况



人均地区生产总值由2009年的41107元增加到53991元,年均增长9.5%;第三产业增加值占地区生产总值比重由54.8%提升到62.7%;城镇居民家庭人均可支配收入由25735.6元增长到35420元,年均增长11.2%。中关村石景山园作为中关村国家自主创新示范区文化创意产业特色园,收入由2009年不足300亿元增至2012年909亿元,年均增长30%以上。区域经济发展质量稳步提升,可持续发展潜力充足。

1.2 以空间合理布局为支撑,促进区域协同均衡发展

实验区建设以来,重点打造以长安街西延线、永定河绿色生态发展带为纽带,依托新首钢高端产业综合服务区和中关村石景山园的“一轴、一带、一核、一园、多支点”的新空间格局,努力实现东优西进、区域协同均衡发展。《西部开发建设行动计划》顺利实施,阜石路二期、杨庄大街一期、京门新线等3条城市主干路,西部地区“三横三纵”路网建设基本完成,全区“两高两快六主”的城市主干道和“五横五纵加半环”的交通网络基本形成。西部地区完成高井电厂至南宫段热力主管线工程,水、电、气、热、通讯等专业管线随路铺设,市政设施建设已基本完备。石景山区东部、中部、西部基础设施、配套设施以及开发程度的差距逐渐缩小,逐步趋向区域间的联动协同均衡发展。

1.3 以共建美好家园为指导,服务保障首钢搬迁调整

实验区以“共建美好家园、共谋发展大计、共创美好未来”为原则,全力做好服务保障工作,成立石景山区新首钢高端产业综合服务区发展建设领导小组,建立双方高层工作对接机制,主动与首钢搭建指挥、就业、维稳和招商引资四个合作平台,在首钢富裕职工分流安置、加强替代产业培育、实施联合招商引资等方面进行积极探索。千方百计做好首钢富余人员分流安置工作,出台《支持首钢接触劳动合同人员就业创业办法》,2010-2012年共接收首钢富余人员6770人,实现再就业人数6205人,就业率达到91.65%。积极做好首钢家属区6万户职工、300万平方米住宅水、电、气、热地有效供给,有力地保障了首钢搬迁调整可能带来的就业和社会问题,确保了地区的和谐稳定。

1.4 以创新社会管理为突破,切实改善民生促进和谐

实验区建设始终坚持“一手抓经济发展,一手抓社会建设”的工作理念,经济发展与社会建设统筹协调,改善民生、促进和谐,进一步实现了社会建设和管理的可持续发展。实施“民心工程”,全面实现“五无”目标。推进文化惠民工程,形成“全区有品牌、街道有特色、单位有特点”的群众文化活动格局。推动区域教育可持续发展,建设“石景山区绿色教育发展实验区”。加大公共卫生服务体系,被批准为北京市卫生应急综合示范区。加强

社会管理创新建设,“五站合一”工作站在全市推广,新居民互助服务站工作获得中央、市委市政府的充分肯定。开展“智慧石景山”建设,实施物联网综合运用示范工程,3G全覆盖,城市安全运行监测和应急处置能力不断提高。深入推进军民融合发展,荣获“全国双拥模范城”六连冠。

1.5 以提升城市环境为保障,加快区域生态文明建设

实验区始终坚持“生态立区”理念,开展生态环境综合治理、低碳城区建设和城市环境保护等重点工程,彻底改变了过去老工业区形象,初步建成了绿色、低碳、宜居的首都新城区。完成古城漫水桥、黑石头非正规垃圾填埋场治理工程,全区50%以上居民小区完成生活垃圾分类达标工作,城市生活垃圾无害化处理率达到100%,城市环境卫生综合考评成绩连续三年位居全市前列,通过“国家卫生区”复审,通过“全国绿化模范城市”检查组检查验收。2012年绿化覆盖率达到50.29%,是北京城区中最高的地区。在首都核心功能区外率先实现无燃煤锅炉,进入清洁能源供暖时代。加快建设北京西部最大的热电项目西北热电中心,预计每年可减少燃煤近600万吨,削减二氧化硫4900余吨、氮氧化物近2万吨,届时将实现全区燃煤设施全部清洁能源化,大大改善石景山区乃至整个北京市的空气质量。

2 石景山区建设国家可持续发展实验区的经验总结

实验区自建设以来,始终坚持将经济、社会、生态、环境等方面的可持续发展作为实验区建设的首要任务,将可持续发展能力建设作为实验区各项工作顺利开展的重要保证,着力将可持续发展理念转化为指导全区科学发展、全面转型的自觉行动。

2.1 加强组织领导,全区形成合力推进

石景山区委区政府成立了“石景山区建设国家可持续发展实验区领导小组”,由区委书记、区长任组长,成员单位涉及全区48个委办局及首钢总公司。发布《石景山区国家可持续发展实验区建设规划(2009—2014)》,出台《关于建设国家可持续发展实验区的实施意见》,制定工作任务分解方案,将实验区工作纳入区政府折子工程,确保实验区各项工作责任落实、部门联动、合力推进。充分发挥区人大、政协参政议政作用,组织专题调研,提高社会参与度。在全区形成“政府主导、社会参与、齐抓共管”的实验区建设推进机制,各部门自觉运用可持续发展观指导部门实际工作的能力明显提高。

2.2 坚持规划引领,提高科学管理能力

充分发挥《石景山区国家可持续发展实验区建设规划(2009—2014)》的先导作用,将可持续发展理念渗透到全区“十二五”规划和各专项规划的科学制定中,将绿色、

生态、低碳,以人为本、协调发展贯穿到石景山区的经济建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的各方面和全过程。以科学规划统一全区各部门思想,统筹全区各部门工作,从顶层设计上确保可持续发展理念落到实处,引领区域科学发展。积极开展实验区软科学研究,将决策研究作为促进区域可持续发展的有利抓手,通过研究石景山区产业转型、西部建设和教育改革等影响区域可持续发展的重大问题,为石景山区可持续发展提供科学的决策依据。

2.3 依靠科技进步,增强可持续发展动力

实验区将区域科技进步水平作为促进区域可持续发展的重要驱动力,坚持从深化科技体制改革,加快区域创新体系建设,强化科技高端人才储备,推动科技成果转化、创新科技服务环境等方面入手,促进科技与经济、社会、管理紧密结合,着力解决制约区域可持续发展的主要问题。与2009年相比,区科学技术支出持续增加,年均增长16.5%。2012年区每10万人授权专利数为185.45件,比2009年的62.31件提高近3倍。科技成果转化应用效果明显,国家科技支撑计划项目成果应用于石景山区污染源监测系统建设,区科学技术奖励成果应用于区卫生局全民健康服务平台建设,服务社会可持续发展。

2.4 强化项目引领,加大资金投入支持

石景山的可持续发展实验区特别注重可持续发展项目的落地、转化和应用,建立项目征集储备机制,涉及实验区机制探索、可持续发展能力建设、经济发展、社会进步、环境保护、资源节约等六大领域。相继承担和参与国家科技支撑计划项目《网游开发出口评测服务系统研发》和《城市可持续发展能力评估及信息管理关键技术研究示范》,《石景山区黑石头垃圾填埋场治理后期植被恢复的监测与评价研究》等重点项目,项目应用于西山八大处文化景区、环境空气质量自动监测示范建设,永定河生态绿色景观升级改造、黑石头非正规垃圾填埋场治理和五里坨污水处理厂建设等工程,部分项目成果已转化应用到区域可持续发展建设中,起到了积极的示范带动作用。

2.5 扩大交流合作,营造区域良好氛围

开通“可持续发展—石景山在行动”网站,在石景山电视台、报纸开辟专栏,编辑发行《石景山区可持续发展通讯》、《可持续发展—石景山在行动》。在全国率先出版《全面转型 科学发展—石景山可持续发展之路》系列读本,印制《可持续的科学生活》读物,惠及群众达十余人。承办中国可持续发展研究会2012理事活动日,作为唯一考察区域接待联合国可持续发展大会高级别研讨会代表,承办2012年中国可持续发展论坛等大型活动,作为中国地区代表参加“里约+20”联合国可持续发展大会并做交流发言,当选中国可持续发展研究会理事单位。通过“请进来”和“走出去”,进一步加深世界对石景山区可持续发展的认识,赢得各方对石景山区全面转型科学发

展的支持。

3 石景山区建设国家可持续发展实验区未来的思路

石景山区国家可持续发展实验区建设由开始的启动、建设,取得了初步成果,现在转入了攻坚阶段。在石景山区打造“CRD”、首钢搬迁地区开发、以及实验区建设目标进一步深化的现实要求下,石景山区的可持续发展实验区建设更要以资源的可持续利用、经济的内生发展、生态环境的优化升级为根本,以增强和配置可持续发展能力为主导,在区域经济、技术、行政等手段的调控下,体现区域协调发展的理念,通过壮大新兴主导产业、构建产业生态格局、提升资源节约利用、强化科技主导引领等战略举措将经济、社会、生态的建设有机融合在一起,共同促进区域可持续发展,并在实验区建设的体制机制上大胆创新,探索建设可持续发展实验区的长效机制。

3.1 进一步推进经济全面转型,保障区域经济持续协调均衡发展

不断发展壮大新兴主导产业。以建设中国动漫游戏城为重点,做大做强文化创意产业,不断巩固文化创意产业的支柱地位;以石景山园为重点,培育壮大战略性新兴产业,推动高新技术产业高端化融合发展;大力引进特色金融机构,吸引金融要素聚集,推进现代金融产业集群发展,打造“长安金轴”、互联网金融产业基地和科技金融产业集群区;整合传统商业优势资源,推动电商企业集群发展,提升商务服务产业创新发展水平;加大旅游资源整合力度,带动旅游休闲产业与其他产业融合发展,五大主导产业高端融合发展,逐步巩固并做强以服务业为主导的现代产业体系。

加快构建产业空间生态格局。在“一轴一带一核一园”空间格局的基础上,重点打造“产业园”——石景山科技园、“形象轴”——长安街西延线、“生态带”——永定河绿色生态发展带,整合各地块产业资源,打造业城联动的新型产业载体,合理规划全区各功能地块的产业结构。东中部地区以内部挖潜、优化用地结构为主,重点保障各项基础设施用地,合理调整土地利用结构,满足城市建设和产业发展用地需求;西部地区主要以保护为主,控制生态用地比例,满足西北部山区生态涵养功能。以产业生态圈理念做好空间布局,进一步促进区内东中西部协调均衡发展。

努力提升土地节约利用水平。石景山区地域面积为城六区中最小,山林绿化面积超过50%,国企事业单位以及部队占用了大量用地,可自主支配的土地资源非常有限,加之历史遗留的土地权属复杂等因素也影响和制约了空间开发利用。在未来的可持续发展建设中,应重点提升资源整合利用水平,加强功能区建设,实现五大主导产业集群



发展。依托首钢良好的区位优势 and 搬迁释放出的宝贵土地资源,高起点规划、高标准建设新首钢高端产业综合服务区,加大技术投入改造传统产业用地,创新土地收益再分配模式,集体土地合作开发模式等,挖掘土地资源潜力,提高土地资源的综合利用价值。

3.2 进一步强化科技主导引领,提升科技对经济社会生态可持续发展的支撑作用

加快区域创新体系建设,实施创新驱动发展。以中关村石景山园为创新龙头,培育一批具有国内外影响力的创新型企业,强化企业自主创新主体地位,积极引入和聚集人才、资金、技术等创新资源,深化产学研合作,促进科技成果转化和产业化,完善区域创新环境,加快区域创新体系建设,全面提高区域自主创新能力,增强科技与经济社会发展的紧密融合,提升科技对经济发展和转型的引领和支撑作用。

强化科技支撑社会管理。推进物联网等现代信息技术在城市管理方面的示范应用,推进智能社区试点工作,建立覆盖社区的物联网通信平台,促进社区综合管理和智能物业管理。一是依托新首钢、中关村石景山科技园和苹果园交通枢纽建设,加强智能交通技术应用和管理。二是实施若干重大信息化工程,加快“智慧石景山”、“无线城区”建设,重点实施智能交通工程、数字城管工程、电子政务工程等,推进城市管理和公共服务信息化,提升城市运行效率和管理服务水平。

加大科技应用生态环境建设。将新技术、新手段、新方法,逐步渗透运用到生态环境建设中,在建设环境质量评估、污染物动态监测、生态敏感区域等级评定、行政许可审批等方面,积极探索信息技术的应用,用科技手段支撑环保建设再上新台阶。利用科技手段加强首钢地区、永定河地区等重点地区的环境保护和生态修复;打造技术创新改造平台,鼓励企业推进现有生产设备更新和技术改造,引导企业采用有利于节能环保的新设备、新工艺、新技术,实现资源效率最大化,废弃物排放和环境污染最小化。

3.3 进一步创新体制机制建设,探索可持续发展实验区建设的长效机制

石景山区建设国家可持续发展实验区以来,出台了规划和实施意见等文件,但还是深感实验区建设是一项长期工作,如何将实验区建设这项工作本身可持续地发展下去,尝试性地提出实验区建设的长效机制,希望能够对其他地区可持续发展实验区建设提供一些参考和借鉴。

构建可持续发展建设的目标和评价体系。在中长期总体规划基础上,从经济、社会、生态等角度建立合理可行的目标,形成可操作的指标体系,建立区域可持续发展的评价体系。评价体系应能够准确反映本地区可持续发展的基本属性和主要特征,以现有各项统计制度和数据为基础,又不是原有统计指标的简单照搬和堆砌,还要根据实验区推进进程,适时动态调整评价指标体系,初期以经济社会

发展为主要评价标准,中后期以经济、社会、生态、文化等可持续发展的协调程度为主要评价标准;通过评价指标体系的动态化促进区域从较低层次的可持续发展不断提升到更高水平的可持续发展。

在结合石景山区实际情况和可持续发展理论内涵界定的基础上,遵循强调经济的客观性原则,兼顾社会、资源、环境利用保护等整体性原则,突出区域代表性指标,结合指标的可获取性和可操作性等因素,采用经济发展指标、社会发展指标、资源环境指标三大类指标,九个分类指标和21个单项指标构建可持续发展指标体系。

建立可持续发展建设的制度体系。实验区建设的制度都应从长远角度出发,研究制定长期指导区域可持续发展的制度体系,体现可持续发展的深层次需求。可持续发展具体管理方面的制度,如正式约束的规章、意见等和非正式约束的习惯、行为准则、伦理规范等。正式约束如在《中华人民共和国水污染防治法》等基础上出台区域水污染防治规定、污水排放标准等,通过工作严格推进落实;非正式约束如推行垃圾分类习惯、节约用电行为规范等,通过宣传等促进人们养成好习惯。通过综合施策形成区域可持续发展的“大合唱”。建立可持续发展的监督检查制度,除可持续发展办公室的日常常规考核外,制定区级年度、半年度可持续发展检查考核制度,与各部门的绩效挂钩;完善人大、政协等对可持续发展的检查监督程序,形成人大代表、政协委员、企业、社区、居民对可持续发展的立体监督渠道;欢迎其他渠道的监督检查。建立可持续发展的资源保障制度。出台区级可持续发展支持政策,完善区域自主创新体系,设立可持续发展专项资金,谋划区域可持续发展基金,建设可持续发展相关的人才队伍,保障可持续发展的持续推进。

形成可持续发展建设的组织体系。完善可持续发展的组织领导和工作机制,改现有的临时性组织领导和工作机制为常设性的组织领导和工作机制;梳理常设性组织与现有各部门、机构、单位之间的工作流程,形成常设性组织的工作职责、岗位编制、考核标准,推动区域可持续发展的日常工作。把可持续发展规划计划制定、可持续发展建设跟踪、可持续发展宣传推广、可持续发展考核、可持续发展总结分析等作为可持续发展常设部门的日常工作,把部门间工作协调作为可持续发展常设部门工作的重要手段,依靠全区各部门的配合系统做好区域可持续发展的重要工作。

作者简介:

李艳,北京市石景山区人民政府党组成员、副区长,中关村国家自主创新示范区石景山园党工委书记(兼),石景山区建设国家可持续发展实验区领导小组副组长,领导小组办公室副主任,主管石景山区国家可持续发展实验区建设工作。a