

# 陕南循环发展的动力机制研究

吴仕良, 李敬 (中共安康市委党校, 陕西安康 725000)

**摘要** 对陕南循环发展的三大要素——政府决心、企业责任和群众意识进行了分析, 指出只有注重思想解放和观念更新, 才能进一步推动陕南地区的循环发展和生态文明建设。

**关键词** 机制; 循环发展; 生态文明; 建设

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)32-12792-03

## Dynamic Mechanism Research of Circular Economy in South of Shaanxi

WU Shi-liang et al (The Party School of CPC Ankang Municipal Committee, Ankang, Shaanxi 725000)

**Abstract** Three factors for circular economy development in south of Shaanxi—determination of the government, enterprises responsibility and masses consciousness were analyzed, it was pointed out that focus on the concept of emancipation and updates can further promote circular development and ecological civilization construction in south of Shaanxi Province.

**Key words** Mechanism; Circular development; Ecological civilization; Construction

“十二五”时期, 陕西省委提出“陕南循环发展”的战略要求, 这是对陕西未来经济社会发展目标的准确把握和科学定位。循环发展是一个系统工程, 涉及政治、经济、文化、社会、生态等各个领域, 范围包括领导决策、政策引导、产业构建、科技支撑、企业运营、文化引领、社会参与、区域协调等各个环节, 都需要统筹考虑。思想是行动的向导, 没有思想上的统一, 就不能形成发展共识, 无法凝聚发展力量。笔者认为, 政府的循环发展决心、企业的循环发展责任、群众的循环发展意识, 是陕南循环发展的三大思想动力。

### 1 政府决心是循环发展的政策聚合力

陕南循环发展, 必须依靠政府主导和政策上的强力推进, 建立和完善各项制度和体制机制, 为循环发展提供强有力的政策引导和组织保障。增强政府循环发展的政策聚合能力, 要在以下几个方面深化认识。

**1.1 明确方向** 党的十八大报告明确指出: “坚持节约资源和保护环境的基本国策, 坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针, 着力推进绿色发展、循环发展, 形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式, 从源头上扭转生态环境恶化趋势, 为人民创造良好的生产生活环境, 为全球生态安全作出贡献。”这说明我国已经走向社会主义生态文明新时代, 标志着保护环境、走循环发展之路真正进入经济社会发展的主干线、主战场和主舞台, 成为加快转变经济发展方式、推动科学发展的重要抓手。这也表明, 循环发展将成为一个国家、区域、行业发挥竞争优势的必然。要在未来的竞争中取得一席之地, 就必须从建设生态文明的战略高度举循环发展旗帜、打循环发展品牌、走循环发展道路。无论是从区域功能定位、特定发展阶段看, 还是从提升区域综合竞争力的现实看, 都要充分认识到高品质的生态环境和循环发展的生产方式是重要的生产要素和先进的生产力, 一个区域必须及早培育和增强对新型生产要素的吸引力

和凝聚力。

**1.2 统一思想** 在循环发展的实践中, 要处理好“金山银山”与“绿水青山”的关系, 充分认识到“绿水青山”是“金山银山”的基础和源泉, 如果拼资源、拼环境、亦步亦趋走老路, 虽可以获得一时的发展, 但是由此造成的生态破坏、环境污染和资源耗费, 必将动摇科学发展和美好陕西建设的根基。要在循环发展中建设和保护好“绿水青山”, 确保生态优势长优、长优、更优。解决陕西发展不足的问题, 要在保证“绿水青山”的前提下, 在环境承载力的范围内, 推进经济稳定持续增长, 使发展走经济生态化、生态经济化、增长循环化的道路。

**1.3 破除障碍** 循环发展是一场涉及思想观念、产业革命、发展方式转变的革命性变革, 需要解放思想, 以革命的精神调整产业结构, 转变发展方式, 形成资源节约型和环境友好型的生产方式。一要突破传统思维模式的障碍。改革开放以来, 特别是“十一五”期间, 国家对中西部基础设施建设投资的倾斜, 拉动了陕南经济的快速发展, 随着经济社会发展阶段的升级和经济发展方式的转变, 这种靠大规模投资拉动经济增长的时代已经过去, 但这种传统的思维模式成为循环发展的最大障碍。二要突破传统利益格局的障碍。在传统发展方式及思想观念的作用下, 形成了一定的利益格局, 造就了一批既得利益者, 这些既得利益群体、部门或行业, 曾经为改革开放和经济社会发展做出了重大贡献, 并发挥了重要作用。但在陕南循环发展中, 势必要触动一些行业、部门、地区、群体的既得利益, 使他们产生抵触情绪或缺乏践行动力。三要突破传统体制机制的障碍。目前, 陕南循环发展的全新机制没有确立, 而传统的经济管理体制、行政管理体制和社会管理体制又不完善、不到位、不配套, 不仅与陕南循环发展产生制度摩擦, 而且还限制了循环发展的推进力度。

**1.4 完善机制** 要把循环发展这项工作做好, 就需要建立和实行与之相适应的干部政绩考核机制。要加快建立一套上下互动、左右协调、功能健全、职责明确、作用明显、运行高效的循环发展干部政绩考核机制。一是建立保护和支持体系。主要是陕南循环发展的绿色产业构建体系、企业循环营

**作者简介** 吴仕良(1959-), 男, 陕西旬阳人, 副教授, 从事政治与法律研究。

**收稿日期** 2013-10-08

运体系和陕南循环发展补贴制度,强化政府对陕南循环发展的投入,增强陕南循环发展的持续能力。二是完善政府服务职能体系。各市、县、区和部门要转变职能,规划循环发展项目,细化循环发展指标,优化循环发展环境,为循环发展提供更多的服务。三是建立健全激励约束机制。政府要建立循环发展指标考核体系,把循环发展的指标和措施具体化、量化,纳入干部政绩考核范围;要把环境保护、循环发展目标责任制考核结果作为对市、县、区循环发展生态补偿和对干部提拔任用的重要依据,强化对违反循环发展行为的刚性约束。四是建立循环发展监督机制。要实行离任生态审计制度,在进行离任审计时,既要看干部在任期内当地经济的增长和收入的提高,也要看资源的减少、环境质量的下降和生态的破坏程度,使干部的考核更加科学、全面、公正,使资源合理利用和可持续发展。

**1.5 配好班子** 做好循环发展各项工作,关键在领导班子和领导干部。要在各级领导班子中配备和使用一批懂得科学发展、善于循环发展、坚持绿色发展的干部,配备和使用思想解放、思路开阔、求真务实的干部,使想干事、敢干事、能干事的干部脱颖而出。要选那些靠得住、有本事、作风正、民意好的干部进班子;要选那些坚持科学发展、坚持循环发展、坚持长远发展的干部进班子;要选那些开发循环产业有贡献、促进循环科技进步有创新、坚持循环运营效益好的干部、技术人员和企业管理者进班子。让想干事的有机会、能干事的给岗位、干成事的给地位,保护干部循环创业的活力。

## 2 企业责任是循环发展的内在驱动力

企业作为科学发展的一股重要力量,是建设生态文明、推动循环发展的生力军。这支队伍对循环发展的认识程度,直接关系到陕南循环发展工作的力度。从企业自身的生存和发展角度来看,企业必须跳出把利润作为唯一目标的传统理念,转而关心、回报社会,保护生态环境,强调对消费者、对环境、对社会的责任,提高企业循环发展的能力和拓展循环发展的领域,遵守企业伦理和商业道德,体现自己的文化取向和价值观念,使企业得以保持生命力,保持长期可持续发展。创新企业循环发展的内在驱动力,要在以下几个方面深化改革。

**2.1 树立生态循环的财富观** 在推动陕南循环发展的过程中,社会中的各个组织都肩负着发展循环经济、节能减排、保护环境的责任,但首当其冲的是企业。企业作为经济组织,循环发展要求与生态伦理责任是企业的基本责任。企业要在追求自身利润的同时,必须在生态伦理观和可持续发展的指导下,确立生态性、和谐性、安全性、节约性和可持续性的生态循环财富观,把企业创造财富的基础建立在保护生态、节约资源、清洁生产、绿色发展的土壤之中,走科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化发展道路。要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入企业发展评价体系,建立符合循环发展要求的企业营运体系、考核办法、奖惩机制,培育和发展资源节约型和环境友好型企业。

**2.2 确立循环生产的价值取向** 走循环发展道路,与企业所追求的目标(生存、获利与发展)是一致的。企业在生产经营过程中,不能因为追求经济效益而粗放经营,高耗原料,污染环境,破坏生态,必须从尊重自然、保护自然、珍惜资源、关爱民生的道德责任感出发,以绿色发展、循环发展、低碳发展为企业经营的指导原则,以正确处理生产与利用、人与自然、企业与社会的关系为企业发展的基本宗旨,承担对资源和环境发展的社会责任。循环发展背景下的企业只有从产品设计到产品回收全方位贯彻生态保护、循环生产、再造利用的理念,进行节能减排、保护环境、原料深加工,才能为社会所认可、为法律所允许、为市场所欢迎;企业只有对消费者负责、对社会负责、对资源与环境负责、对后代发展负责,才能有更广阔的发展空间和前途。实践证明,循环企业、创新企业、绿色企业、绿色产品深受社会欢迎。循环发展、原料再利用、变废品为产品,不仅能给企业带来经济效益,而且能提升企业的核心竞争力。可以说,只有具备创新能力和循环发展理念,将商业模式、技术创新模式与循环生产管理机制融合的企业,才是21世纪标志性企业。

**2.3 建立循环生产的管理机制** 要以企业为主体,以政府为主导,以生态环境法律为依据,以生态伦理和循环责任为支撑来构建企业循环生产的管理机制。具体来说,要实现“四个方面转变”:从以经济效益为中心企业管理机制转变为将经济效益、社会效益、生态效益、循环效益协调统一的企业管理机制;从“先污染后治理”的末端治理模式转变为绿色设计、绿色采购、绿色生产、绿色科技、清洁生产、零排放、循环发展的新模式;从单一的技术层面的污染防治转变为战略层面的企业环境保护战略及其管理机制;从被动型、抵抗型、反应型企业环境保护管理机制转变为积极型、主动型、生态型、创新型的企业环境保护管理机制。

**2.4 加快循环工艺技术改造** 很多企业最初的产品质量、技术水平和生产工艺比较落后,废料产出环节多,大量消耗资源和能源,环境污染和生态破坏严重,只有通过一系列现有工业技术的生态化技术改造,才能使企业运行过程中的物质流、能量流、信息流和价值流从不合理逐步趋向合理。也就是说,大量的循环企业、绿色企业是在技术改造中建成的,加快改造现有企业的工艺技术系统,是建立和完善循环企业的重要途径。企业要真正成为循环生产技术创新的主体,进行循环企业内部的制度创新、组织创新和技术改造,加快推广节水、节能、无废、少废和“三废”综合治理等实用循环技术,减少各个生产环节上资源和能量的消耗,使废物最小化并回收利用,尽可能实现闭路循环。企业循环工艺技术改造主要包括:在改造落后的工艺流程中建成循环工艺;改造生产流程中的关键设备,降低废料产出率;改造整个生产流程的控制系统,使其实现微机控制而使全流程变成无废料工艺;采用使能源、资源综合利用的先进技术等,使企业变成循环企业。

## 3 群众意识是循环发展的思想保障力

走循环发展道路,关系到陕南三市每一个市民的切身利

益。建设生态文明、走循环发展之路的过程,就是提高人民群众生活品质的过程,也是改善人民群众生活质量的过程,它不仅影响到当代人,而且影响到子孙后代。可以说,建设生态文明、走循环发展之路,是一项功在当代、利在千秋的伟业,一项伟大的事业需要全社会的共同参与。没有全社会共同参与的循环发展之路是很难走远的。因此,需要建立广泛的社会参与体系,动员社会各界积极投入到陕南循环发展中来,在全社会形成关心、支持、参与循环发展的良好氛围,使全社会广泛参与成为一项实践循环发展的自觉行动。凝聚人民群众的循环发展力量,要做好以下三个方面工作。

**3.1 加大循环发展宣传教育力度** 宣传、教育、文化、新闻、环保等部门,要充分发挥循环发展宣传教育的主渠道作用,组织采编人员深入基层、深入实际、深入群众,调查分析循环发展实践中的问题,开设专题专栏,组织策划优秀选题,对循环发展、生态环境问题进行深入报道。宣传报道建设生态文明、走循环发展之路的热点、焦点和难点问题,报道推动循环发展与经济协调发展的典型,报道坚持循环理念、推动技术创新、推广废料再造利用的典型经验,批评曝光环境违法行为、乱挖滥采现象和违反循环发展的问题;广播电视部门要策划推出《陕南循环发展》系列节目,揭示生态和资源恶化的现实,反思人类自身的行为方式,论证陕南循环发展的现实依据,分析南水北调工程国家对陕南三类功能区定位的科学内涵和发展要求,引导企业和市民走“环保、节俭、卫生、可持续再生”的生产生活发展道路,唤起全社会的生态道德意识,呼吁每个企业和每个公民都以身作则,成为生态公民,成为循环企业,共建和谐社会;广泛动员社会各方面力量,大力开展陕南循环发展的内涵和实践研究,主动联系和协调有关院校、研究机构以及文化单位,设立循环发展研究基地和课题,形成研究成果,为推动陕南循环发展提供理论支持。

**3.2 扎实推进循环发展实践活动** 一要举行“循环发展宣传月”活动。把每年的3月或4月确定为生态循环公益月,充分利用春季万物蓬发、草长莺飞的季节特点和节庆日、纪念日、“三下乡”活动日较多的人文属性,整合资源,组织开展以“保护水源,建设美好陕南”为主题的生态文明公益活动,通过新闻宣传、短信发送、发放倡议书、送生态循环法律到基层等形式,组织市民和企业参与生态循环宣传月活动。二要开展循环发展大讲堂。把普及生态意识和循环发展理念作为宣传教育的根本点,结合实际开设循环发展大讲堂,对干部、市民和企业管理者进行生态文明建设和走循环发展之路教育,让循环发展理念教育进机关、进企业、进学校、进农村、进社区。通过面对面、心贴心地宣讲,走村入户、进企到家,使循环发展的理念入耳、入脑、入心,不断推进全民以生态循环的眼光认识、用生态循环的方式生活、按生态循环的理念发展。三要开展循环发展创建活动。以建设“三强一富一美”为载体,以国家对陕南三市功能区定位为要求,将三类功能区内的产业发展体系、循环发展运营、资源补偿机制等进

行全面地规划,用10年左右的时间力求把陕南三市建设成为“企企环保、村村优美、家家环卫、处处和谐、人人幸福”的现代化新型城市。四要开发节约与回收再利用项目。以循环科技为支撑,建立回收再利用企业,按照循环再利用的要求,进行城市垃圾分类处理和再加工改造利用,变废为宝。五要兴建循环发展文化博物馆。注重挖掘、利用和开发陕南三市生态循环文化特色,以市、县、区中心城市和文化古镇为中心,建设生态循环博物馆,弘扬地方生态循环文化特色。

**3.3 建立循环发展公众参与机制** 目前循环发展的公众参与是非常有限的,还没有延伸至对政府循环发展决策的参与,这极大地限制了公众参与的层次和作用的发挥。一是建立信息公开制度。政府要积极推进环境公开,定期公开水源保护区的水质情况和市、县城区空气和饮用水源质量,公开在水源保护区内的行政审批事项,设置行政审批公开栏。公开治理减排落实情况,定期公布限期治理和污染物减排企业事业单位的名单和治理、减排进度,有关部门每季度向党委、政府、人大、政协和上级环保部门报送污染物排放情况及减排任务完成情况。公开环保行政处罚案件,对已经立案的违法案件要一律予以公布,公开处罚措施及执法结果。公开重大污染隐患,定期拉网式排查企业事业单位的环境污染隐患,突出对重点企业、重点行业、重点区域的污染隐患开展排查。二是构建公众参与平台。政府要通过政府公报、政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等多种形式搭建公众参与平台。例如,在政府的网页上可以构建三大公众参与平台:①民生诉求平台。设立领导信箱、市民论坛,群众可以将生产、生活中遇到的问题和对本地区各方面发展的意见、建议通过信箱、论坛进行在线提交,由专门机构收集整理后交给相关部门办理。②民意调查平台。建立网上调查栏目,将本地区发展规划、城市重点建设项目以及群众生产生活密切相关的重大决策通过网站对外公布,听取群众的意见和建议,促进政府决策的公开化、民主化和效率化。③群众监督平台。设立举报投诉栏目,网上接受群众对机关作风、行政效能和干部违纪违法等问题的投诉和举报。三是加强人大对循环发展工作的监督检查。我国目前包含有循环经济内容的法律有:《循环经济促进法》、《环境保护法》、《矿产资源法》、《节约能源法》、《清洁生产促进法》等20余部法律和行政法规。人大一方面要加强对循环经济法律法规在本地区贯彻落实情况的监督检查,对违法行为要及时纠正,强化法律监督;另一方面,要结合本地实际研究制定《推进陕南循环经济发展的实施意见》等具体办法,强化政策引导,完善规划体系,调研论证转移支付、对口支援、专项补贴、生态移民、异地开发等多样化的生态补偿方式,为循环发展提供全面的政策法律保障。

#### 参考文献

- [1] 齐建国. 中国循环经济发展报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.