

坚持绿色发展打通“两山”通道

——奉贤区创建国家生态园林城区的现状与对策

上海市奉贤区委党校课题组

习近平总书记一再强调：“绿水青山就是金山银山。”奉贤提出争创国家生态园林城区，完全符合习近平总书记的重要讲话精神，完全符合中央提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念要求，有利于调整经济结构、转变发展方式，有益于养成绿色生活方式、提升文明综合素养，有助于提升区域核心竞争力、增强群众获得感。概而言之，争创工作，树立的是形象，改善的是环境，促进的是发展，受益的是群众。

一、奉贤“创园”的现状

根据国家住建部对“创园”的评审要求，其考核标准共有七大类，47项指标，其中，有8项指标为一票否决项。这些创建指标中既有硬件建设，又有软件配套；既关乎物质发展，又包括生态文明建设；既需要各委办局协调部署，又要求各街、镇、开发区推进落实。

对照创建标准，奉贤区具备良好的自然资源禀赋和浓厚的人文历史底蕴：南北水系通向大海，拥有长达31.6公里的迷人滨海风光，10平方公里的海湾森林公园，7平方公里的申隆生态林，5平方公里在奉贤新城区域内的中央公园，保留有良渚文化、马桥文化等古文明遗址，沿袭有“敬奉贤人，见贤思齐”的“贤文化”传统，在上海郊区中唯一荣获全国文明城市的称号。但离国家生态园林城区的要求还有一些差距：生态空间布局需要进一步优化完善，步行、湿地资源保护、风景名胜、海绵城市等专项规划还未编制完成；绿化指标需要进一步提高，建成区绿化覆盖率和绿地率、人均公园绿地面积等与创建指标差距较大；生态环境需要进一步优化，污水处理和再生水利用能力还不够强，空气质量优良率还不够高等。

二、奉贤区创园推进路径分析

奉贤要打造成为国家生态园林城区，不但要严格依循整套指标体系要求，不折不扣完成各项指标任务，确保规定动作不走样，而且要因地制宜，彰显个性，确保自选动作有亮点。

（一）优化生态空间布局

国家生态园林城市对空间布局有严格的规定，总体上是做到生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，尤其是要“统筹城乡生态空间”“将自然要素引入城市、社区”。

按照“完善空间，优化布局，提升功能，服务人民”的要求，奉贤着力打造“十字水街，田字绿廊，九宫格里看天下，一朝梦回五千年”的城市意象和空间格局。接下来，要同区域总体规划和控制性详细规划协调好，抓紧编制完成步行、湿地资源保护、风景名胜、海绵城市等专项规划；已编制完成的专项规划，如绿地系统、自行车交通等，要尽快出台实施方案。在确定好“块”的空间同时，也要划定“线”的界限，包括生态保护的红线、绿化建设的绿线、水体保护的蓝线、历史风貌保护的紫线等。

1. 通过推进重点项目，构建起“万顷林地、千里绿廊、百座公园”的生态网络。比如，大力推进“田字绿廊”和“十字水街”项目，还绿于民，还水于民，还植于民。又比如，试点开展田园综合体建设，通过一、二、三产业互动，形成融田园生活、田园生产、田园生态为一体的美丽乡村新空间。还比如，实施“南桥源”城市有机更新项目，结合浦南运河水街的打造，通过旧城改造、寻根问源，促进新老城区联动发展。

2. 通过实施微型项目，绘制一幅“城在林中、绿在城中、人在景中”的美丽画卷。比如，推出一批家门口、转角处、街中心的微公园，让市民“推窗见绿、出门见园”。还比如，推出一批最美庭院、最美阳台、最美屋顶的微景观，让市民时时浸润在美丽的自然氛围里。又比如，实施一批微博物馆、微图书馆、微宣讲堂的微文化空间，让市民处处感受到浓厚的文化气息。

（二）加强绿化建设工作

作为城市的基本底色，绿化是创建体系中重点考核的硬性指标，占了近一半比例，既有像绿化覆盖率、绿地率、人均公园绿地面积这样的定量指标，也有像绿化管理机构、绿化科研、绿化制度建设这样的定性要求。

1. 扩大绿化总量，让城市底色更浓厚。学习宝鸡“绿随路建、有路皆绿、绿美结合”的做法，开展“三道”（廊道、道路、河道）绿化建设，对硬质路面实施破硬建绿，加快加密，见缝插绿。建百座公园，实现“一镇一公园”“一社区一公园”全覆盖。聚焦奉贤新城，打造中央公园城市“绿肺”，重点建设“上海之鱼”配套绿地。

2. 提升绿化品质，让城市底色更出彩。坚持“共享”理念，增加健身步道、健身器材等体育休闲设施，提升市民获得感和满意度；坚持“跨界”理念，将生态与贤文化、科技创新、健康美丽相结合，提升绿地建设内涵；坚持“精品”理念，对一草一木、一砖一石都要精雕细刻，做到处处有艺术、件件是精品。

3. 优化绿化管养，让城市底色更持久。三分靠创建，七分靠管理。理顺镇级绿化管理体制，提高工作有效性；严格绿线管理制度，确保绿地免遭侵占；严肃查处侵绿、占绿和毁绿行为，依法管绿护绿等；加大养护经费投入，确保养护有人做、有钱做；推广先进养护经验，不断提高新增绿地存活率等。

（三）实施生态环境整治

对于城市生态环境，国家生态园林城区有专门的指标体系要求，比如，全年空气优良天数要大于 292 天，城市污水处理率要大于 95%等。

1. 天要更蓝。2016 年奉贤全年优良天数为 283 天，要以更大力度推进清洁空气行动计划，加大产业结构调整力度，加快推进能源结构优化，积极发展绿色交通，大力推广绿色建筑和装配式建筑。

2. 水要更清。继续大力推进全区河道综合整治，深化落实“河长制”，做好污水纳管、农业面源污染处理等工作，逐步增加区域水面率、减少河道“肠梗阻”和“断头浜”，全面加强黑臭河道整治。着重推行“互联网+河道整治”，做实“河道电子身份证”数据库，为精准施策、控源截污、水岸联动、综合治理等打下坚实基础，做到水清岸洁、水秀景美。

3. 土要更净。优先实施耕地和水源保护区土壤保护，珍惜并保护好区内 11936.94 公顷的湿地，开展废弃地现状调查，建立生态修复方案和项目库，有序推进工业土壤评估和修复。要借鉴徐州成功经验，积极试点塘外区的生态修复工作，努力将其打造成为土壤治理与修复样板。

（四）完善公用基础设施

国家生态园林城区既关注城市的“面子”，对道路完好率、林荫路推广率等有明确要求，更重视城市的“里子”，对城市地下管线和综合管廊建设、垃圾和污水处理设施等有严格规定。

1. 做好“面子”。按照“管为本、重体系、补短板”要求，以“1517”重大项目建设为契机，大力发展慢行交通、水上交通，完善形成综合交通网络骨架。目前南桥城区市政道路完好率为95.16%，但其他区域距离指标要求差距较大。尽快研究出台全区性的灯光工程项目，以“闪耀奉贤”为主题，融合水绿特色，凸显南上海风情，对上海之鱼、田字绿廊、十字水街、中央公园等重要城市景观、轴线、节点进行夜景烘托，建立一个结构明晰、分区合理、明暗有序、特色鲜明、安全舒适的夜间景观照明体系，全力打造具有江南水乡韵味的夜奉贤景致。

2. 做好“里子”。一是理顺地下空间建设管理体制机制，加强城市地下空间开发利用综合管理。大力推进563公里地下管线和20公里综合管廊建设及运营，突出抓好老旧管网与二次供水设施改造，持续开展市政管网的雨污混接改造等。二是着重提升基础设施管理的“智慧”水平。补好短板，加快建成地下管线综合管理信息平台，不断完善绿化GIS地理信息系统，有效运用绿化养护信息平台；强化特色，积极推广“四网合一”的网格化和数字化管理模式。

三、创新“创园”机制和政策的几点思考

明确了“创园”的目标和任务，还要有高效的执行，尤其是要有创新管用的机制和政策，确保措施不走样，实施不打折。

（一）“聚”与“放”，强化社会参与和市场运作

争创国家生态园林城区，一定离不开社会参与和市场运作，也就是既要聚力量、聚人气和聚人心，更要放资源、放权力、放政策。

1. “聚”。要抓住“关键少数”，切实抓好基层党组织的队伍建设、班子建设和“细胞工程”建设，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用及党员先锋模范作用。更要抓牢“绝大多数”，大胆创新社会动员机制与方式。学习借鉴“东方美谷、风雨彩虹——圆梦行动”和“生态村组一和美宅基”创建活动的经验做法，推行“政府出规划、企业出资金、村组出土地”的“生态共建”方法，鼓励个人、企业认养树木、绿地或公园，开展“给我一个总部、还你一个庄园”“小手拉大手”“我为奉贤种棵树”等活动，积极发展护河、护绿、护林、护园等志愿服务，组织市民到区外甚至境外学习考察生态城市建设，建立环境保护市民公约，促进公民生态文明行为养成，积极开展市、区级园林式居住区（单位）和生态社区（单位）的创建和评选工作等。

2. “放”。政府要起主导作用，但千万不能大包大揽，而是要通过“放”来调动市场主体的积极性，争取“花小钱办大事”。比如，积极推进镇村级河道养护市场化改革，委托具有河道养护资质的企业，为全区4445条镇村级河道提供专业化的河道养护服务，政府部门负责加强对第三方公司进行监督。还比如，大力推进环卫作业市场化、一体化改革，理顺管理体制，变多头管理为一体化管理，通过政府购买服务方式，打造集“道路、河道、绿地”三位一体全覆盖的环卫保洁模式，并实现属地化管理，真正做到“一把扫帚扫到底”。再比如，可整合区内国有、集体性质的绿化、园林类企业，形成一个业内竞争力强、管理层次精干、组织结构合理、主业突出的大公司集团，统一管理区内绿化园林相关工作和工程。

（二）“减”，与“补”，建立负面清单和生态补偿机制

争创国家生态园林城区，一定要建立负面清单和生态补偿机制，既要“减”掉那些与生态文明建设不匹配的东西，又要“补”偿那些为生态文明建设做出贡献的主体。

1. “减”。坚决取缔生活垃圾填埋场，依据国家级标准加强垃圾焚烧厂运营管理，改革传统垃圾处理方式，力推餐厨垃圾

与农村垃圾分类减量，促进垃圾“减量化、再利用、资源化”；在已经关停 2000 多家污染企业的基础上，加快对其余 3000 多家纳入负面清单企业进行评估，对污染企业“零容忍”，同时进一步完善企业绩效 ABCD 评价方法，加大对低效企业实行产业结构调整的力度；建立一套有效的发现与快速处置工作机制，全面清理违法用地、违法建筑、违法排污、违法生产、违法经营等行为。

2. “补”。尽快建立生态补偿机制，多渠道筹集资金，如提取一定比例的土地出让金，财政资金转移支付，从市场进行融资贷款，以贴息方式筹集各村集体资金等，解决“钱从哪里来”的问题。同时，按照谁保护、谁受偿，谁受益、谁补偿，谁污染、谁治理的原则，对凡是做出生态贡献的主体进行相应资金补贴，解决“钱用在哪里”的问题。大力发展绿色产业和循环经济。有计算表明，城市绿化投入与产出之比达到 1:10，即投入一个亿的资金用于城市绿化建设，能够拉动 10 个亿的城市经济增长。要转变招商理念和模式，从简单招企业变为招生态，从简单引资金变为引发展。培育和发展环保类社会组织，通过政府购买服务，引导社会组织广泛参与到环境教育及自然体验、美丽乡村建设、绿色出行政策倡导、生态文明理论研究等领域。

（三）“管”与“惩”，推进高效管理与法治保障

争创国家生态园林城区，要创新政府管理机制和方式，同时要加大行政问责与法治保障力度，做到“管”和“罚”相结合。

1. “管”。对争创工作实行区统一指挥管理，明确专门负责生态文明建设的镇级领导，将创建指标分解到镇、村、局、开发区、企业，绘制好区一级、镇一级和村一级的管理线路图。对农林水田实行综合管理，在区级层面，统筹林业管理与绿化管理职能，加快推进区委农办、区农委的职能转变，实施排水管理体制变革，推进“建管分离、管养分开”，推进水务管理力量下沉，落实区、镇、村级河道系统治理责任。对争创工作实行项目化管理，因地制宜推进项目规划与建设，提前规划好微公园、微图书馆等“微+”项目，按照“谁开发、谁投资、谁绿化”原则，做到微项目建设与主体工程同步规划，同步建设，同步验收。

2. “罚”。根据创建指标要求，对发生生态环境方

面重大事故、重大违法建设事件等，实行“一票否决”。因此，针对当前执法行为不规范、行政执法处置慢、联合执法机制不健全等实际问题，着力推进可丈量的行政执法机制。健全行政执法与刑事司法衔接机制，定好权力清单、运行衔接清单、奖惩清单等“三张清单”，建设网格化发现平台、综合执法平台、监督检查平台等“三个平台”，建立属地化管理权责统一制度，增强执法联动互动，推进基层执法力量下沉，探索建立街镇综合执法中心，开展联合行政执法。同时，完善考核体系，把生态效益、绿地建设等指标纳入对各街镇、社区、开发区的综合评价体系，大幅度增加考核权重，探索“条块连责”考核机制；建立领导干部生态建设责任制，强化生态保护“党政同责”和“一岗双责”，依法追究生态环境治理失职的单位和个人；落实企业环境保护主体责任，推进企业排污等信息公开力度，将企业环境违法信息纳入征信平台，建立生态公益诉讼制度，保护公民合法权益。