

江西发展参考

2017年第9期

(总第40期)

南昌大学江西发展研究院 主办

2017年6月15日

□江西绿色体系顶层设计刍议：体系框架与对策建议

摘要：近年我国呈现非常严重的发展和改革相关概念的炒作和滥用，其中绿色发展和绿色经济是非常典型的“重灾区”。时下江西正处于绿色经济与生态文明建设的攻坚期，制约江西绿色崛起的因素越来越复杂，发展中积累的深层次矛盾问题越来越多，亟需构建从理论到实践的绿色体系全方位顶层设计，正确引领江西实现绿色崛起和进位赶超！绿色体系是以经济发展、社会进步、环境保护三者之间的平衡为出发点，以可持续发展为目的而形成的发展体系，包括理念层、目标层、准则层、行动层、评价层五个层面的系统构建。绿色体系顶层设计包含了绿色制度与政策体系，绿色监管体系，绿色城镇体系，绿色消费体系，绿色金融体系，绿色现代产业体系，绿色产品标准、认证、标识体系等。在构建江西绿色体系顶层设计，实施绿色崛起战略中江西应深挖绿色内涵，拓展绿色体系外延；做好绿色顶层营销，打造绿色品牌；发挥绿色优势，开拓“绿色+”新业态；搞好绿色试验，勇担国家责任。惟有不断地改革创新和大胆实践，才能使江西成为全国绿色发展“试验田”，成为绿色崛起的“领头羊”和我国绿色经济的“样板”。

请将各级领导批示及有关方面的意见反馈本刊编辑部

江西绿色体系顶层设计刍议：体系框架与对策建议

□ 罗海平

江西绿色发展以及绿色崛起战略具有一个庞大的体系，是需要从理论到实践全方位顶层设计的系统工程。顶层设计原是系统工程学概念，意指完成一项大型工程，需要从全局出发，在理念、功能、结构、资源、部件标准化等要素方面进行系统考虑、统筹安排、做到理念贯穿于整体，局部与整体紧密连接，功能与结构有机统一，资源得到优化配置。2010年10月《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中明确提出“重视改革顶层设计和总体规划”。自此，“顶层设计”成为中国新的政治名词，并被广泛运用于经济社会发展的各个领域。而构建江西绿色体系顶层设计是实践科学观、建设生态文明社会的实践需要，更是江西实现“绿色崛起、进位赶超”的战略要求！

一、“绿色发展”是新时期“五大发展”理念的重要构成，绿色经济、绿色发展以及生态文明建设催生绿色体系构建，绿色体系需要顶层设计，需要通过顶层设计实现各种概念和理念的整合和统一，确保绿色发展战略的全方位推进。

（一）构建绿色体系顶层设计是国家宏观战略和规划的需要。绿色发展是新的发展潮流，我国“十三五”规划提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”新的“五大发展”理念，并指出“绿色是永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现。必须坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持可持续发展，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，加快建设资源节约型、环境友好型社会，形成人与自然和谐发展现代化建设新格局，推进美丽中国建设，为全球生态安全作出新贡献”。这就为“绿色发展”目标和要求做了最权威的顶层诠释。绿色发展是以实现经济发展、社会进步、环境保护三者平衡为出发点，以可持续发展为目的的发展模式和途径，其核心内容包括环境保护、资源节约、循环经济、清洁生产、低碳发展等。绿色发展作为转变发展方式的一场革命，必须进行机制、法制、体制上的深层次的全方位的变革，为此，有必要构建与我国中长期发展战略相适应的绿色体系。

（二）构建绿色体系是整合各种发展新概念的现实需要。当前，我国呈现出非常严重的发展概念的炒作和滥用。一类是与绿色发展概念相近或一致的发展要求和发展理念如科学发展观、生态文明、可持续发展、两型社会（资源节约型、环境友好型）等；另一类是绿色发展外延式概念，如绿色 GDP、绿色经济、绿色税收、绿色能源、绿色考评、绿色金融等；还有体现绿色发展途径的概念或专属名词，如低碳发展、新型工业化道路、循环经济、生态工业、清洁生产、环境保护、应对气

候变化、节能减排、污染治理、总量控制、生态保护、水土保持、新能源、可再生能源、清洁能源等等。这种盲目追逐新概念，炒作新名词的现象，不仅容易在理论上形成模糊认识，影响人民正确理解绿色经济的实质，误导人们的价值判断，而且会影响政府部门的正确决策，助长混乱的法规体系、政策体系、管理体系以及绩效与发展考评体系，对经济社会发展和环境保护造成恶劣影响。因此，需要基于绿色经济内涵，构建绿色体系，以达到整合和统一各种绿色发展相关的概念和新名词！

二、长期以来，江西在绿色发展中高度注重顶层设计和战略规划的引领作用。当前江西正处于绿色经济与生态文明建设的攻坚期，制约江西绿色崛起的因素越来越复杂，发展中积累的深层次矛盾问题越来越多，如何从源头上化解积弊，实现江西绿色发展新突破，必须要有全方位的绿色体系“顶层设计”为江西崛起保驾护航！

改革开放三十多年来，江西各届省委省政府顶住了各种压力，坚定地走了一条极具江西特色的绿色发展之路。1982年江西省委省政府提出“治湖必须治江，治江必须治山，治山必须治穷”的科学发展理念，启动“山江湖”工程，使“山江湖工程”成为江西生态建设的成功典范。2003年江西省进一步提出“既要金山银山，更要绿水青山”的发展思路。2006年中共江西省第十二次代表大会确立了建设“创新创业江西、绿色生态江西、和谐平安江西”“三个江西”战略目标。2009年获国务院正式批复，建设鄱阳湖生态经济区。鄱阳湖生态经济区建设成为江西

自新中国成立以来，第一个纳入为国家战略的区域性发展规划，是江西发展史上的重大里程碑。2013年江西省委第十三届七次全体扩大会议提出“发展升级、小康提速、绿色崛起、实干兴赣”这“16字方针”成为引领江西科学发展的总纲领、总思路。2014年，江西全境列入国家生态文明先行示范区。江西绿色发展迈入新的阶段！

纵观江西绿色发展的历程，始终贯穿着科学发展、绿色崛起的主旋律，始终坚持生态优先的发展思路。鉴于江西绿色发展取得的巨大成效，2015年3月，习近平总书记在参加十二届全国人大三次会议江西代表团审议时，希望江西打造生态文明建设的“江西样板”。2016年初，习近平总书记视察江西时，明确提出，绿色生态是江西最大财富、最大优势、最大品牌，一定要保护好，做好治山理水、显山露水文章，打造美丽中国“江西样板”。习总书记对江西的殷切希望是江西绿色发展最权威的顶层目标要求！为此，2016年8月11日省委书记鹿心社要求“立足生态环境这个最大财富、最大优势、最大品牌，加快建设生态文明先行示范区，走出一条经济和生态相辅相成、相得益彰的路子，奋力打造美丽中国的‘江西样板’。”

三、江西绿色体系顶层设计：框架与体系

（一）江西绿色体系顶层设计框架

绿色体系是以经济发展、社会进步、环境保护三者之间的平衡为出发点，以可持续发展为目的而形成的科学的产业结构、增长方式、消费模式等活动，其核心内容包括环境保护、

资源节约、循环经济、清洁生产、低碳发展等。绿色体系构建包括理念层、目标层、准则层、行动层、评价层。理念层是指指导思想，是方向、道路、行动指南，是江西绿色发展的重要理念；目标层是江西绿色发展蓝图，是总的要求，是确定准则和内容措施的总标准；准则层是推进江西绿色发展的工作原则，是完成目标的具体要求；行动层是江西绿色发展主体职责、任务、行为的全面要求；评价层是评价绿色发展进程和成败的指标。

表 1 江西绿色体系顶层设计框架

层次	方面	发展要求
理念层	生态文明	现代文明基础上的人与自然和谐共处
	科学发展	发展第一要务；以人为本；全面协调可持续；统筹兼顾
目标层	资源节约、环境友好、发展高效	资源有序开发，生态环境保护，清洁生产、绿色消费、节约文化等，新能源、新技术、新产业
准则层	经济增长	消除贫困，民富、国强和谐发展
	环境保护	保障人体健康、改善环境质量
	生态保护	生态安全、生态功能区等
	资源节约	提高资源利用效率，节约资源等
行动层	平衡发展	产业结构合理，投资和消费、规模和速度可持续，贫富差距，地区差距不断缩小
	清洁发展	空气、水、土壤、噪音等污染可控或消除；生态保护与治理；水土保持、防灾减灾、防范环境风险等
	低碳发展	减少碳排放，增加碳汇
	循环发展	减量化、再利用、资源化、推进生产、流通、消费各环节循环经济发展，推行循环型生产方式、健全资源循环利用回收体系，推广绿色消费模式
评价层	综合指标	GDP 总量及人均、和谐发展指标，人均及单位 GDP 的资源消耗水平等
	环境指标	环境质量指标、酸雨或生态改善指标、水土保持、生物多样性指标
	清洁生产指标	效率指标，污染物排放指标、单位产品排放量水平等
	资源消耗指标	总量控制指标、资源利用效率、土地利用、矿产资源勘查等
	碳排放指标	碳排放总量、峰值及时间，碳汇等

(二) 江西绿色体系构建

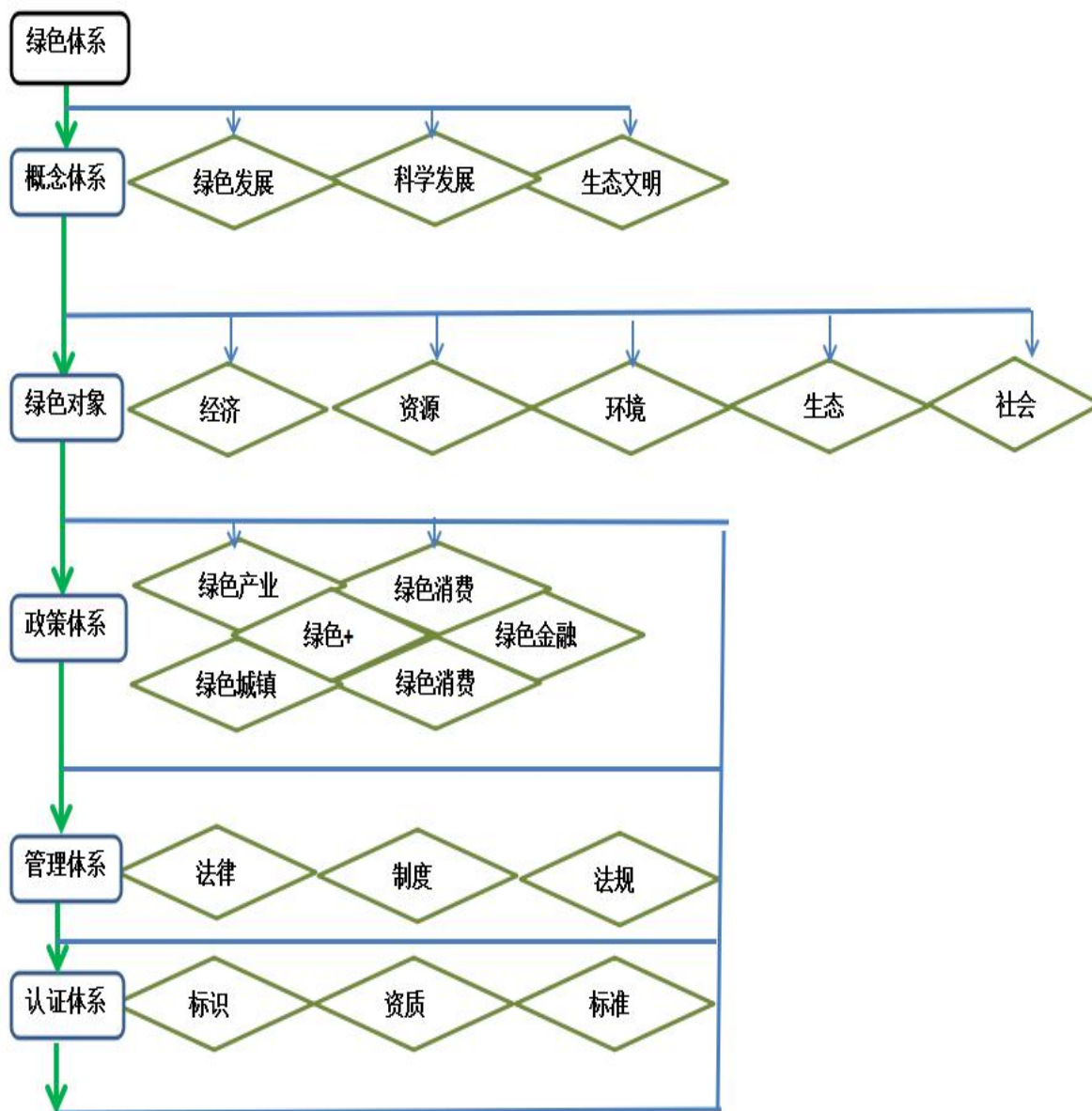


图 1 江西绿色体系构建图

绿色制度与政策体系构建：（1）绿色制度与法律体系构建。构建由自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、空间规划体系、资源总量管理和全面节约制度、资源有偿使用

和生态补偿制度、环境治理体系、环境治理和生态保护市场体系等构成的产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的江西特色生态文明制度体系。建立污染防治区域联动机制、农村环境治理体制机制。推行用能权和碳排放权、排污权、水权交易制度。（2）绿色政策体系构建。首先，制定、完善符合绿色经济发展要求的政策，提高政府在经济转型期的宏观调控能力。其次，要强化企业治污第一责任监管政策，建立企业污染防治第一责任的综合约束监管机制。制定和实施有利于节约能源资源的财税、价格、投资政策，建立完善财税扶持激励机制。

绿色监管体系构建：探索绿色考核体系，全面推行地方政府政绩考评差异化考核，弱化经济指标，突出生态保护。取消工业增加值的考核，新增森林覆盖率、水源水质、生态旅游的考核。实行分类考核、差异化考核，完善符合科学发展观和正确政绩观要求干部考核评价体系。围绕干部履职，建立生态文明目标体系，实行领导干部自然资源资产离任审计，落实生态环境损害责任终身追究制。就生态文明目标体系，制定绿色发展指标体系，制定涵盖资源消耗、环境损害、生态效益等内容的生态文明建设目标评价考核办法。建立健全环境保护督察制度，节能减排工作问责制。建立环保监管垂直管理体制，逐步建设高效、权威的环保监管执法队伍，建立环境监督、执行、督察三位一体的环保监管执法体系，建立科学高效的污染监测、预警、预报信息系统，实行政府监督、企业自律、公众参与的环保监督机制。

绿色城镇体系构建：创建科学的城镇规划设计体系，遵循生态优先、宜居宜业、理性规划、精品建设、人文关怀、持续和谐的原则，科学编制城市产业发展、绿地建设、水系功能等规划。创建完善的城镇综合服务功能体系。加大水、电、气、路网等基础设施建设。坚持“宜居宜业宜游”的原则，建设高效、快捷、方便的交通网络，科学配置学校、医院、体育健身等服务设施，满足市民生产生活和休闲需要。创建现代化服务业发展体系，着力打造现代化服务业发展平台。完善商品网点、批发市场和旅游酒店建设，发展物流、会展、商贸、文化服务等第三产业。依托中心城市区位优势，推进服务业集聚、创新、统筹发展，集聚城市的人气和商气。创建特色生态城市体系，打造特色生态城，建设一批生态山水城、生态旅游城和生态工业城。

绿色消费体系构建：推行资源节约、零污染的消费观，引导市民转变消费观念，尽量选择无污染、无公害的绿色新产品，使绿色消费成为一种时尚。推行重复使用、多次利用的消费习惯，倡导市民出门自备可重复使用的购物袋等，减少“一次性”物品的使用。优化饮食结构，提升饮食质量，反对过度消费和攀比消费。鼓励使用环保装修材料，推广建设生态住宅区，提倡使用环保型动力交通工具。推行分类回收、循环再生的消费观。制定废弃物资回收、再生的行业优惠政策，鼓励发展资源再生产业；倡导生活垃圾分类投放的生活方式；鼓励使用太阳能、沼气等清洁能源，使用节水、节电产品和用具。启动政府

绿色采购工程，引导绿色消费行为，将绿色标识作为制定绿色采购产品目录和指南的基础依据，分行业、分产品制定并发布绿色采购标准和清单，对政府实行绿色采购的责任和义务、奖励和惩罚予以明确规定，带动社会形成绿色消费的价值观。

绿色金融政策体系构建：引导和激励社会投资进入环保领域。严格环境法治，催生环保投资需求。贯彻实施新修订的《环境保护法》《大气污染防治法》《环境影响评价法》，抓紧修订《水污染防治法》，推动制定环保税法、土壤污染防治等法律和排污许可等法规，以及环境污染责任保险等规章，将严格的环保法律要求转化为现实的环境治理任务，进而转化为实际的环保投资需求。推进环境污染责任保险制度建设。选择环境风险较高、环境污染事件较为集中的领域，把相关企业纳入强制投保的范围；鼓励保险机构对企业开展“环保体检”，引进市场机制提高环境安全隐患排查、防范能力。企业一旦发生环境损害，保险机构依法及时对污染受害者进行赔付。加强协同，构建支持绿色信贷的政策体系，及时将企业环境违法违规信息等企业环境信息纳入金融信用信息基础数据库，建立企业环境信息的共享机制，为金融机构的贷款和投资决策提供依据。

绿色现代产业体系构建：三大产业中都有绿色产业，为此绿色产业体系涵盖整个产业体系。就第一产业而言，应大幅提高绿色、有机、生态农业的比例，增加对绿色、有机、生态农业生产基础设施的投资，做好绿色营销，打造和巩固江西农产品绿色、有机、生态的“金字招牌”，不断提高农产品的市场美

誉度和附加值。在第二产业中，应大力推动战略性新兴产业和节能环保、可再生能源、再制造资源回收利用等绿色新兴产业的发展，坚持绿色生产，丰富绿色产品，打造绿色工业品牌。加快核心关键技术研发，实现绿色制造技术群体性突破，重点研发新能源和资源集约利用、污染生态系统修复、污染物健康危害评测与预防等技术；建立生物、材料、能源、资源环境等多个领域的绿色技术公共平台。通过结构调整，对传统产业进行绿色改造升级。推进企业兼并重组，打通传统产业与绿色技术之间的通道，逐步将绿色技术、绿色工艺渗透到传统产业的各个环节，深入研究绿色产业的发展规律和市场化前景，创造适合绿色产业发展的商业模式，加快新型绿色产品产业化。在第三产业中，发展现代服务业，重点发展商贸物流、电子商务、生态旅游和金融保险、信息会展等现代服务业。建立现代绿色物流体系，通过多式联运、共同配送和信息网络等方式实现运输环节的绿色化；建立绿色仓储体系，合理规划仓储布局，实现仓储设施绿色化利用；规范快递绿色包装，推进包装材料和包装形式的绿色化。另外，绿色产业呈现三产融合的新趋势。通过“互联网+”实现对传统农业、工业和服务业的技术改造和业务拓展。

绿色产品标准、认证、标识体系构建：2016年11月国务院办公厅发布《关于建立统一的绿色产品标准、认证、标识体系的意见》（国办发〔2016〕86号）指出，按照统一目录、统一标准、统一评价、统一标识的方针，将现有环

保、节能、节水、循环、低碳、再生、有机等产品整合为绿色产品，到2020年，初步建立系统科学、开放融合、指标先进、权威统一的绿色产品标准、认证、标识体系，健全法律法规和配套政策，实现一类产品、一个标准、一个清单、一次认证、一个标识的体系整合目标。绿色产品评价范围逐步覆盖生态环境影响大、消费需求旺、产业关联性强、社会关注度高、国际贸易量大的产品领域及类别，绿色产品市场认可度和国际影响力不断扩大，绿色产品市场份额和质量效益大幅提升，绿色产品供给与需求失衡现状有效扭转，消费者的获得感显著增强。

四、建立江西绿色体系，实现江西绿色崛起的对策建议

（一）深挖绿色内涵，拓展绿色体系外延。无论是绿色发展，还是绿色经济都是一个系统工程，江西实现绿色崛起，需要在理论上对绿色崛起的内涵和外延进行一个科学的界定和重构。不能将绿色单纯理解为绿色经济和绿色产业，更不将其简单地停留在生态经济等内涵上。绿色是一个体系，是多个系统的“和谐”和平衡。既包括生态和谐，也要求社会和谐。生态和谐要求在发展经济的同时维护好生态系统的平衡，不能以牺牲生态和自然环境为代价谋求发展。绿色发展更高层次的意义在于，要求确保社会和谐，要求注重民生、体恤民情、反映民意。为此，从和谐这个层次去理解“绿色”二字，那么江西要实现“绿色崛起、进位赶超”就不单纯指在探索生态经济发展要走在全国前列，更要在在增进人民幸福、改善民生和提升社会服务等方面均要得到很大提升。为此，江西绿色体系顶层设计必

然要求要能从科学的绿色内涵出发，不断拓展绿色体系外延。

（二）做好绿色顶层营销，打造绿色品牌。市场经济是当前世界经济最根本的制度环境，为此一个国家、一个地区、一个城市的发展都无不被直接置身于世界市场的竞争之中。有市场就有竞争，有竞争就需要营销。江西应在顶层设计上，重视绿色营销。通过顶层营销塑造江西特质，使其绿色发展的核心价值 and 理念在最短时间内被最广泛的人和 market 接受和认可，从而筑就自身品牌，发挥品牌效应，放大品牌价值，达到拓展市场、凝聚人气、汇聚资源的作用。为此，需要向世界和全国营销江西的“绿色”理念，利用好新型传媒尤其是自媒体，发起寻找“江西代言人”、“江西产业代言”、“江西品牌代言”等营销和宣传活动，通过顶层营销使“绿色”成为江西专有的品牌和区域发展特质，逐步实现江西“因绿吸人、因绿聚人”。唯有通过“绿色”赚足江西发展长期以来缺乏的“人气”时，江西发展才会有所突破，才会实现真正崛起，这样的崛起才能算是真正的“绿色崛起”。

（三）发挥江西独特优势，开拓“绿色+”新业态。绿色产业不仅仅是传统产业的绿色化，更是一种新业态。“绿色+”将是未来产业的支柱和趋势。江西山、江、湖特色鲜明，发展绿色产业的自然资源资源丰富，优势突出。为此，江西应在传统三产中拓展和开辟新的产业形态——“绿色+”。在生态农业、生态旅游、生态休闲、虚拟创意产业、会务会展产业、文化娱乐产业、影视传媒、金融服务、社区服务、家政服务等等传统

服务业的基础上，做好“绿色+”，从而形成有地位、有特质的江西新的绿色服务业。“绿色+”要求将绿色、生态宜居等贯穿到以南昌为代表的大中城市建设上，在江西打造一个生态的、宜居的、没有城市内涝的精致“生态城”、“湿地城”、“幸福城”、“休闲城”、“娱乐城”。

（四）搞好绿色试验，勇担国家责任。当前，江西上升到国家层面的发展战略，无论是鄱阳湖生态经济区建设，还是江西生态文明先行试验区均围绕“绿色崛起”的发展思路。两个战略均要求实现生态环境与社会经济的协调发展。从生态角度讲，要求具有良好的生态环境，实现不断趋向更高水平的生态平衡，自然资源能得到合理地保护和利用；而从经济角度讲，则要求发展以生态或绿色经济、低碳经济为特色的新型产业，产业结构合理、产业竞争力强、能耗低，有利于经济的可持续发展，并最终要能表现为人们生活质量和水平的提升，要能促进现代生态文明形成和发展，要有利于民主与法制的健全，社会文明程度的提高。作为国家战略，必然要求江西要能通过创新体制，试验和实践出经济社会发展与生态环境保护的成功模式和范本。为此，需要突破传统“经济至上”的政绩观和发展观、打破旧体制尤其是行政体制的束缚，不断地改革创新。惟有勇于创新 and 大胆实践，才能使江西在绿色发展、绿色体系构建上得以象深圳特区成为改革开放与市场经济的“排头兵”一样成为“先行军”和“试验田”，才能使江西成为绿色崛起的“领头羊”和全国绿色经济的“样板”。

作者简介：

罗海平，南昌大学中国中部经济社会发展研究中心副研究员

编委会主任：胡永新

编委会副主任：邓晓华 黄细嘉

编委会成员：王德保 卢忠萍 刘耀彬 宋三平 肖 萍 杨柱才 钟贞山
胡伯项 胡松柏 傅 春 廖晓明(以姓氏笔划序)

主编：钟贞山；

执行主编：王玉帅；

编辑：谢雨蓉

江西省连续性内部资料性出版物 准印证号：赣内资字第 368 号 承印单位：南昌大学昌大印刷厂

邮 箱：jxfzck@ncu.edu.cn；电话：0791-83968323，83968321；传真：0791-83968322

联系人：王玉帅 谢雨蓉

地 址：南昌市红谷滩新区学府大道 999 号南昌大学江西发展研究院 邮编：330031

本刊发送：省委、省人大、省政府、省政协、省军区领导；根据其内容发送各相关
部委办厅局、各设区市、各县（市、区）主要领导；校领导及校内相关单位

本期印 600 份