

## 聚焦绿色高质量发展



# 加快推进边区共建生态文明样板区

赵 峥 武 红 \*

【摘 要】湘赣边革命老区（以下简称边区），探索边区共建生态文明样板区已经取得初步成果。加快推进样板区建设需要从以下几个方面加以改进：形成强有力的共建生态文明样板区组织机构；重视制定《湘赣边革命老区共建生态文明样板区总体规划》；健全自然资源资产产权制度，全面摸底生态健康；推进生态资源的保护性开发新模式；加强污染防治和生态修复；全面布局绿色产业，综合拓展多种生态产品价值实现路径。

【关键词】湘赣边革命老区 生态文明样板区 政策建议

党的十八大以来，各级地方政府都将生态文明建设作为区域发展的重点。湘赣边革命老区生态资源丰富，生态环境优良，具有先天优势，其共建生态文明样板区意义重大。课题组

\* 赵峥、武红，均为国务院发展研究中心副研究员。

通过深入调研，提出共建适合边区的生态文明发展模式，尝试通过各种方法促进其“绿水青山向金山银山”转变，最终实现边区经济高质量发展。

### 一、边区共建生态文明样板区的重要意义和已经取得的显著成效

无论是在省级层面还是在市县级层面，边区共建生态文明样板区都得到了前所未有的重视，已经开始实践并取得初步成果。一是国家和省域层面提供政策支持，为共建生态文明样板区拟定了架构；二是生态文明示范工程建设逐步开展，为共建生态文明样板区创建了案例；三是生态资源的保护和恢复取得扎实进展，为共建生态文明样板区打开了窗口；四是生态环境的治理和修复开始初步尝试，为共建生态文明样板区探索了道路；五是绿色发展机制初步拟定，为共建生态文明样板区搭建了桥梁。

### 二、推进边区共建生态文明样板区存在的问题

相关组织机构需要进一步理顺。生态文明建设是我国“五位一体”社会主义事业总体布局的基石。湖南、江西两省在省级层面建立了联席会议制度，推进湘赣边区域合作示范区建设第一次联席会议顺利召开，对湘赣边区域共建全国生态文明样板区提出了初步框架、突出强调了共建的思想。这可看作是一个雏形，其相关组织机构设置还不够明确，问题包括：一是组织机构的设置需要继续完善，目前的联席会议模式亟待深入挖掘。二是工作制度的章程需要继续规范，缺乏严格的流程来加强组织力度。综上，今后需要进一步完善现有顶层设计，在合适的条件下完善治理机构和体制机制。

**生态规划缺乏一定的前瞻性。**问题具体包括：一是顶层设计层面，缺乏统领性的规划，目前只有相对零散的区域规划和专项规划，如《罗霄山片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011—2020年）》。二是多规合一层面，国家层面与地方层面的规划衔接不够完备、融合不够充分。

**生态系统健康状况不容乐观。**一是自然资源资产产权制度尚未建立，需要做大量的前期工作进行深入全面的摸底。二是前期工作的缺乏导致生态产品价值科学评价体系不够健全，目前，国家对此非常重视，本区要以此为契机，争取在选取典型产品的基础上深入研究，形成一套科学完备的体系。

**生态资源开发模式较为陈旧。**一是生态意识亟待加强，还有大量科普工作需要推进，通过联席会议制度推进科普是一个好模式，应循序渐进，纵深推广；二是先进理念借鉴不够，推进资源的保护性开发，如何将国外经验“拿来主义，扬长避短，为我所用”，如何加强从上到下的全员学习能力，需要设计合理的方案逐步落实。

**生态环境污染问题频频出现。**一是环境保护需要持续关注，目前的监测设备相对落后，其监测水平和效果无法匹配复杂的环境形势，要跟上发达国家的现有水平，还需加大力度引进先进设备，提升能力建设；二是对于已经受损的待修复对象，包括砍伐的森林、污染的水体、退化的草地等，生态修复的重建工作如何落实还未到位。

**绿色经济体系框架不够完整。**一是绿色产业体系不够完整，目前只有零散的农产品贸易，传统低效的交易模式亟待改观，而相对成熟的市场交易模式还未建立，总体框架设计和具体政策建议严重不足，需要进一步从横纵向两个方面进行拓展和深化；二是生态产品价值实现途径不够明确，这个领域涉及背景知识繁杂，交叉学科众多，更多的产品价值实现模式有待深入挖掘，需要引入智库专家，加强智力支持。

### 三、边区共建生态文明样板区的政策建议：构建“基于生态系统的跨区域协同发展”的政策框架

#### （一）不断完善并形成强有力的共建生态文明样板区组织机构

为推动湘赣边区共建生态文明样板区，本报告借鉴主要发达国家和经济体的经验，提出“基于生态系统的跨区域协同发展”政策框架，总体思路是：第一，其目的是打破行政体制界线和条块分割，以边区所在的一个完整生态大系统为基底，调动所有力量协同共治。第二，其原则要坚持点线面三要素原则：即点上开发、线上布局、面上保护。

#### （二）高度重视《湘赣边革命老区共建生态文明样板区总体规划》的制定

树立规划先行的理念。第一，完善现有规划，梳理已经实施的规划包括两省及其所涉及城市的省级空间规划、城市总体规划、控制性详细规划、修建性详细规划和《罗霄山片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011—2020年）》等；第二，编制专项规划，依托现有相关规划，研究编制《湘赣边共建生态文明样板区专项规划》；第三，融入国家政策，高度重视国家政策的前瞻性引导，例如国家公园、全域旅游示范区、5A、4A级景区筹建等，这类荣誉称号的申报工作要及时跟进，可初步考虑将其纳入到《湘赣边共建生态文明样板区专项规划》编制过程中。

#### （三）逐步健全自然资源资产产权制度，全面摸底生态健康

一是树立完全标准，明确各类自然资源产权主体的界定办法及确权登记的组织模式、技术方法和制度规范，建成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度，为促进生态产品价值实现奠定基础性制度；二是建

立完备体系，形成一套科学可行的生态产品价值科学评价体系。生态产品价值实现的一个难点是生态产品缺乏一套科学的、广泛接受的价值测算评估体系。建议以生态产品产出能力为基础，建立生态资源价值评估体系，以部分生态功能区如罗霄山脉、涑水流域等为试点，研究形成森林、流域、湿地等不同类型生态系统服务价值的核算方法和核算技术规范，建立地区实物账户、功能量账户和资产账户，并将有关指标作为实施地区生态补偿和绿色发展绩效考核的重要内容；三是形成完善制度，要健全资源有偿使用制度，坚持使用自然资源必须付费的原则，以明晰产权、丰富权能为基础，以市场配置、完善规则为重点，推进自然资源有偿使用制度改革，切实全面准确地反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益，着力解决资源有偿使用制度不完善、监管力度不足和市场配置的决定性作用发挥不充分、所有权不到位等问题，不断提升自然资源保护和合理利用水平。

#### （四）科学维护生态功能，推进生态资源的保护性开发新模式

一是强化生态意识。要以边区“生态大系统”为依托，实施一个基于完整生态系统的全生命周期管理，必须重视山、水、林、田、湖、草等每个组成部分的生态功能都合理发挥，这样才有利于增强整个生态系统的生命活力和可持续性；二是借鉴先进理念。生态资源开发要以保护优先，发达国家早已进行保护性开发。开展生态资源的保护性开发新模式要摒弃诸多不合理的旧模式，要合理运用外国经验。因此需要加强科学研究，提升专业素养，在对生态功能区的实际管理过程中，制定明确的资源开发规划和管理目标，对生态价值较高、保护意义重大的山地、林地、湿地、草地等必须给予优先级别的保护，在此基础上进行保护性开发，综合协调好不同类型生态系统保

护与开发的关系。

### （五）持续关注环境保护，加强污染防治和生态修复

一是加强污染防治，第一，注重源头治理，对污染物进行定点采样和实验室源解析研究，形成污染源规范分析报告，讨论初步防治方案；第二，完善监测手段，建立环保网格化系统，实施网格化监测，打通环境监测到环境监管的通道。将所覆盖区域形成若干单元监测网格，由专人负责定期上报和分析数据；第三，实施联防联控，在国家“大气十条”“水十条”“土十条”的政策框架下，严守红线要求，联防联控污染，结合中央生态环境保护督察组对所督查省区的具体督查情况，出台边区环境治理总体方案，涵盖大气、水域、土壤治理领域，逐步落实边区污染防治任务。

二是合理修复生态。第一，明确修复对象。边区有部分地区已经面临环境污染、开发利用强度饱和和濒危生物资源衰竭等问题，因此要全面考察受损生态系统的生态状况，对修复对象进行等级划分，针对受损程度实施适度修复；第二，测算修复标准。要在空气质量、水域、土地等国家划定的红线内，实行最严格的控制政策。针对当前生态环境资源损害鉴定时间长、费用高、公信力不足等难题，尽快制定生态环境污染损害认定范围、损害鉴定标准、损害修复评估、生态恢复监测技术规范等。完善环境公益诉讼制度，加快培育具有原告资质的社会组织，鼓励和支持有资质的社会组织和法律中介组织积极参与环境公益诉讼。

### （六）全面布局绿色产业，综合拓展多种生态产品价值实现路径

2019年的政府工作报告提出，绿色发展是构建现代化经济体系的必然要求。由此可见，价值实现已经成为边区生态文明建设发展不可或缺的重要组成部分。绿色产业的获益，具有诸多

不确定性，要推动绿色产业逐步实施，就需要基于总体规划，一是制定绿色产业发展路线图，依据路线图跨区域整体布局，厘清发展脉络，培育绿色品牌，挖掘绿色产品的最大价值；二是根据绿色产品特点分类施策，绿色产品包括有形产品和无形产品，前者如农产品、中药产品等，后者如生态旅游产品、林业碳汇产品等，要根据其特点分类制定政策，协调政策体系，使各类生态产品价值稳步变现，综合推动绿色产业发展，具体分析如下。

1. 针对绿色农产品的价值实现路径。绿色农产品是以产品价格通过市场交易来实现生态产品价值，要想使其以理想的价格成交，必须关注品牌价值和交易价值的培育。

一是培育代表性绿色品牌。第一，创建经典品牌，依托《湘赣边区域合作示范区建设现代农业协同发展框架协议》，选取示范区中的几类特色农产品创新区域绿色品牌，将其作为乡村振兴的着眼点，完善绿色产品的品牌价值，推动绿色产品的品牌化，是本区绿色产品的价值最终体现。第二，实施精准管理，针对重点农产品品目，建立数据库，匹配大数据，对农产品从田间到餐桌进行严格的过程监控。可利用区块链技术，实时跟踪典型绿色产品的产供销地点，发现问题及时处理，给消费者提供满意周到的服务，维护其宝贵声誉和长久价值。

二是建立多渠道营销机制。要联合建立一个农产品产销合作机制，需要完善营销渠道如下。第一，会展推广模式。注重重大节日如五一劳动节，中国农民丰收节的推广效应，可以采取“请进来+走出去”模式，一是“请进来”：两省多地要主动申请主办全国农交会、农博会的资格，顺势推广拳头农产品；二是“走出去”：邀请本地农业专家和农民能手到其他先进地区的知名企业参观观摩、拓宽眼界、交流技能。“请进来+走出去”都可互相免费提供农产品展销服务，相互邀请多个主体共同参加。第二，电商推广模式。电商的作用不可小觑，

其用户基础广泛，市场巨大，避开了众多中间商，产品可以保证较高的利润，农户可以得到更多收入，从而继续扩大规模形成良性循环。如“三只松鼠”等加工农产品就是通过电商而发展成熟起来的。可利用淘宝、微商、微信公众号、朋友圈展示等手段，建立品牌专营推广模式。第三，原产地推广模式。共同建设特色农产品产地市场，配套建设仓储、加工、冷链、物流等基础设施，辐射带动湘赣边区域特色产业集约、集聚发展。

**2. 针对林业产品的价值实现路径。**针对林业产品，要探索其绿色价值的市场化交易机制。林业碳汇是指森林生态系统吸收大气中的二氧化碳并将其固定在植被和土壤中，从而减少大气中二氧化碳浓度的过程。碳汇价值很高，有利于形成活跃的碳交易市场。碳收支与补偿研究对边区低碳经济与区域平衡发展具有重要意义。碳汇交易过程复杂，涉及不同的植被种类、碳汇价格及其市场行情变动，因此需要谨慎进行。一是摸清底数，本区森林覆盖率极高，达55%以上，植被种类丰富，需要建立不同植被类型数据库，对林业碳汇资源价值进行基本情况精算摸底；二是选择市场，对国内已有碳排放市场的定价进行综合比较，列出价值区间，借鉴其他地区已经交易的成果权衡利弊得失；三是价值估算，基于基本摸底数据，测算不同碳价格区间下碳汇的价值波动情况，从中挖掘最大碳汇价值收益，合理设计碳汇交易的时点和交易量，交易过程中，要对每一笔碳汇交易进行跟踪评价，以便对本地区的交易动态进行综合分析。

**3. 针对生态旅游产品的价值实现路径。**探索生态旅游产品的生产和推广路径。一是注重旅游内容设计，将旅游要素融入绿色内容，植入绿色活动。在“食、宿、行、游、娱、购、商、学、养、闲、情、奇”十二大旅游要素多个环节中，以绿色理念充分融入各类内容和活动，最终使生态旅游产品价值实现增值；二是

注重特色资源整合，综合设计红绿结合的旅游产品，如江西井冈山学院的红色旅游产品，将室内的红色内容与室外的绿色内容有机结合，将革命系列教育与挑战大自然有力结合。室内包括我军光辉历史课堂讲授，舞台剧目赏析等，室外包括重上井冈山、重走挑粮小道等徒步活动，已经吸引了来自全国各地的大批游客，应继续发挥特色，丰富产品内涵，深化产品层次，丰富产品内容，开发出既有意义又有趣味，寓教于乐的深度旅游产品；三是增加旅游吸引物的吸引力，生态旅游产品的忠诚度和美誉度一般是通过游客、导游之口层层传递，要做好品牌解读和口碑宣传，不断提升绿色内涵的受众认可程度，升华绿色活动的受众参与频率，这相当于无形的推广营销。

**4. 针对生态补偿的价值实现路径。**本区是建立生态补偿长效机制的重要载体，包括罗霄山片区和涑水流域等都可规划实施。要以区域发展平衡为目标，关注如何确定补偿标准、如何实施补偿、如何获取国家支持等。要从摸索建立单一生态补偿机制到形成生态补偿长效机制，后者是依据生态保护公共性、外部性特征，坚持谁受益谁补偿原则而建立的一系列经济、行政和法律手段的总和。要尽快实施区域横向生态补偿措施，这是生态补偿机制长效化的主要手段，是为实现跨区域生态保护可持续发展而形成的科学化、规范化、制度化的重要举措，其成本可分担、效果可评估、作用可持续，是生态补偿长效机制发挥良好作用的有力途径，可促进治理形态从原有的以行政方式为主向以市场机制为基础的区域生态公共管理模式转变。

(责任编辑：杨婷)