

江西国家重点生态功能区

实行产业准入的负面清单研究

熊 玮 郑 鹏

【摘 要】2015 年以来，随着国家和各省政府对国家重点生态功能区内产业发展制定的“产业准入负面清单”制度出台，各地陆续制定了具体的负面清单内容并付诸实践。通过分析江西省国家重点生态功能区的负面清单的具体内容和实施情况，总结负面清单推行工作中存在的问题，提出相应的对策建议。

【关键词】江西国家重点生态功能区；产业准入；负面清单；问题与对策

国家重点生态功能区是指生态敏感性较强，生态系统十分重要，关系到区域生态安全，需要在国土空间开发中限制进行大规模高强度工业化城市化开发，以保持并提高生态产品供给能力的区域^[1]。2016 年 9 月 14 日《国务院关于同意新增部分县（市、区、旗）纳入国家重点生态功能区的批复》（国函〔2016〕161 号）将我省的浮梁县、莲花县、芦溪县、修水县、石城县、遂川县、万安县、安福县、永新县、靖安县、铜鼓县、黎川县、南丰县、宜黄县、资溪县、广昌县、婺源县等 17 县新增纳入国家重点生态功能区^[2]。我省国家重点生态功能区由此增加至 26 个，面积达到 4445 平方公里，占全省国土面积 29.2%，人口达到 688.82 万人，占全省人口约 15.44%。

推行国家重点生态功能区产业准入负面清单是国家治理体系和治理能力现代化建设的制度创新，是全面推进主体功能区制度落地的重要举措。我们要在保护区域生态的前提下，发展有地域特色的生态产业，把增强功能区内生态产品的生产能力作为首要任务。2015 年 7 月 31 日，国家发改委印发《关于建立国家重点生态功能区产业准入负面清单制度的通知》，正式启动负面清单工作。2017 年 4 月 28 日《江西省第一批国家重点生态功能区产业准入负面清单》（赣发改规划〔2017〕448 号）（以下简称《负面清单》）给出了第一批的 9 个国家重点生态功能区产业准入的负面清单。2018 年 1 月 30 日《江西省第二批国家重点生态功能区产业准入负面清单》（以下简称《负面清单》），又规定了新增的 17 个国家重点生态功能区的产业准入负面清单。根据省发改委的要求，各市（县）政府要落实负面清单的责任主体，根据《负面清单》中的相关要求，及时做好区域内现有企业关停、改造升级、入园入区等工作。同时，各市（县）政府每年年底还要对本地区产业准入负面清单制度的执行情况进行自查，并提交专项报告。省发改委组织省直有关部门开展动态监督检查，将相关情况通过专项报告形式报告国家发改委，并以此作为国家考核国家重点生态功能区建设成效、落实财政转移支付等配套激励奖惩政策的重要依据。

在此背景下，聚焦于研究江西国家重点生态功能区产业准入负面清单的内容和相关政策，不仅能够分析总结江西省国家重点生态功能区产业准入负面清单的特点，也有助于发现和解决江西省国家重点生态功能区产业准入负面清单制度推进工作中出现的问题，具有明显的必要性和紧迫性。“绿水青山就是金山银山”，我们既要生态环境的保护和改善，又要有针对性地发展符合当地生态资源和环境特点 and 要求的生态产业，促进国家重点生态功能区的经济发展，不断提高人民的生活水平。

作者简介：熊玮（1983—），女，东华理工大学经济与管理学院讲师，硕士，研究方向为资源与环境经济；郑鹏（1982—），男，东华理工大学经济与管理学院副教授，博士，研究方向为资源与环境经济。（江西南昌 330013）

基金项目：江西省社会科学规划项目“江西重点生态功能区实行产业准入的负面清单研究”（16GL27）

一、江西省国家重点生态功能区产业准入负面清单的归纳分析

（一）清单对国家重点生态功能区的相关主导产业规定了相关限制要求

根据当地的自然环境和现有产业特色以及国家《产业结构调整指导目录（2011 年本）》中的相关政策规定，各市、县（区）分别制定了符合当地实际情况的产业准入负面清单，根据自身的生态资源和环境状况，对于地区的相关主导产业规定了相关限制要求，目的是引导这些主导产业符合国家对生态功能区的规划要求，进行绿色生产和实现产业升级，更好地实现地区经济的绿色健康发展。例如，赣州地区的水果种植是主导产业，素以“赣南脐橙”闻名于世。因而各县（区）针对脐橙种植产业，规定了禁止在 25 度以上坡地、江河源头、琥珀周围等相关生态保护区域种植脐橙，并且要求控制农药化肥使用量及严禁使用高度高残留农药，以严格保护和控制生态功能区的生态环境。井冈山的主导产业有粘土矿、陶瓷制品制造和旅游景区管理，针对上述产业，《负面清单》也做了相应的限制规定，如 2019 年 12 月 31 日前粘土矿的生产工艺、设备清洁生产水平要提升改造达到国内先进水平，否则关停并开展生态恢复；新建、扩建企业一律进入井冈山市工业园区，生产工艺、设备清洁生产水平要达到国内先进水平及以上；禁止开展超过旅游景区承载量的旅游服务，新建旅游景区项目须符合国家景区承载力导则标准。这些都表明各地区的负面清单制度结合了当地生态环境恢复和发展的需要，对相关产业的发展提出了更高的要求，即使是地区主导产业，也不能为了经济发展而影响生态环境。

（二）清单将国家重点生态功能区的高污染和高危的产业明确列入禁止类产业

严格限制区内“两高一资”产业落地，并对四类国家重点生态功能区产业准入提出总领性要求，如在水源涵养性生态功能区禁止高水资源消耗产业的布局，在生物多样性维护生态功能区禁止大规模水电开发和林纸一体化产业发展等。例如，黎川县规定禁止新建引水式中小水电项目和无下泄生态流量的引水式水力发电项目，在建和已建成的中小水电站不再扩容；现有小水电站应在 2020 年 12 月 31 日前完成改造升级，对到期后仍无法修复改造的小水电站应关停或退出。同时，国家重点生态功能区都将造纸及相关纸业制造产业及化学品制造和印染产业列入了禁止类产业目录。这是符合国家政策要求，根据国家主体功能区的规划，要求国家重点生态功能区的主要功能就是要保护、恢复和发展区域内的生态环境，这些高污染和不利于甚至会破坏生态环境的产业，即使能够带来较好的经济效益，也不能在区域内发展。

二、江西省国家重点生态功能区产业准入负面清单工作中易出现的问题

（一）对负面清单工作的认识不清

国家重点生态功能区产业准入负面清单是根据国家总体要求结合各地区不同资源环境禀赋，采用负面清单管理模式对区域产业进行规划管理。产业准入的负面清单制度以产业为着眼点，以环境保护为首要目标。其核心问题是如何处理好区域经济发展与环境保护的关系，本质上，该制度就是要解决生态功能区发展方式问题。但是在负面清单工作的推进过程中，很多地区政府和部门没有认识到负面清单的实质和内涵，出现了一味关注生态保护，盲目限制各类产业的现象，认为对生态环境可能产生影响的产业都要禁止发展，结果，影响了部分地区的经济发展。事实上，不是生态功能区内所有产业都要限制，而是要结合区域生态环境特点，进行产业规划调整，对于可以通过改进生产工艺降低或甚至不对环境造成影响的产业，可以引导其升级改造和进行集中规划和管理，对完全不符合区域生态要求的产业需要禁止。

（二）负面清单工作的推进过程中容易出现地区和部门各自为政的现象

负面清单应该是以当地生态环境和区域功能为基础，根据各地实际情况制定的。国家重点生态功能区产业准入负面清单的推进过程中涉及到财政支持、产业投资、土地规划、农业生产、人口和民族、生态环境及地区气候等多方面内容，需要统筹国家及省、市、县（区）各级政府和部门工作。在负面清单推进工作中江西省区域之间相关政府和部门缺乏融合和协作机制。即

使同一国家重点生态功能区范围内或者资源要素禀赋条件相近的县（区）之间也同样存在协调问题。造成一些地区不适合的产业没有得到应有限制和禁止，政策执行过程中出现执法不一的现象。

（三）负面清单工作的相关配套政策不健全

负面清单制度的推行需要相应财政、投资、土地、农业、人口、民族、环境、应对气候变化政策、生态补偿机制和制度执行的绩效考评体系等各项配套政策为其提供辅助和保障。然而，目前在负面清单推进过程中，国家层面仅环保部制定出台了《关于贯彻实施国家主体功能区环境政策的若干意见》，提出国家重点生态功能区的环境政策。各省、市的负面清单制度的配套政策体系尚不健全，其制定和执行存在滞后性，生态补偿政策还在探索阶段。

（四）负面清单工作的反馈机制不顺畅

负面清单制度必须结合各地区发展的实际情况、生态资源环境变化、产业升级调整和数量变动等方面进行及时地调整和修改。当前虽然已经制定颁布了一些负面清单，但是，在负面清单工作的推行过程中，如何结合工作实践，及时搜集和反馈负面清单工作中存在和出现的问题，建立长效的反馈机制；对负面清单在管理实践中出现的问题进行实时动态反馈；对负面清单制度进行实时的调整和更新都是迫切需要解决的问题。目前这种监督和反馈机制还不健全，更多的是通过周期性的反馈。使得很多地区对原有清单形成路径依赖，工作固化。如果要建立一个实时触发响应机制，如何确定和识别触发点，各阶段由谁负责、如何进行响应，这些问题都需要我们进一步地研究和确定。

三、江西省国家重点生态功能区产业准入负面清单推行工作的若干建议

（一）加强顶层设计和培训指导，确保各单位认清负面清单工作的实质和内涵

负面清单制度涉及从中央到地方政策的落实，需要加强制度的顶层设计，保证全国统一规划，维护制度权威性。为了避免信息层级传递的失真，需要加强对各级政府工作人员的培训，保证各级政府能正确认识负面清单的内涵、实质、理念、目标、原则和实现方式等，确保制度能顺利稳定扎实落地。在实践工作中要统筹规划，从空间治理的高度把该项制度作为促进国家重点生态功能区发展建设的重点工作来抓。要从各地区的生态保护出发，全面统筹经济、社会和生态发展目标，共同推进国家重点生态功能区的经济发展和生态文明建设。在保护区内的自然资源和生态环境的同时，结合实际，合理规划生态农业和旅游业的发展。在保护生态的同时，要兼顾生态功能区内的民生问题，切实提高人民的生活水平。

（二）严格政策审核，加强各部门和地区的统筹协作

负面清单关系到国家重点生态功能区的发展全局，具有很强的专业性，涉及到法律、经济管理、生态环境等多个学科，为保证清单的合法性、合理性、必要性和严肃性，必须经过各级政府部门和专业人士的严格审核和研究论证后才能予以公布和实施，确保负面清单覆盖区域内现有和规划发展的全部产业，确保负面清单逐条内容都能符合区域环境保护与经济社会发展实际要求。同时，清单的编制与管理要结合国家总体政策要求，以省级政府作为统筹单位，市县政府和部门加强协调，确保省内县与县之间负面清单整体思路的一致，同时，又要体现不同地区的地域特点。在负面清单的执行过程中，在政策和制度层面上要统一设计和规划，保证各级政府和部门全面协调与配合，坚决杜绝各自为政、各地负面清单相互矛盾，各部门执法漏洞的现象发生，在宏观层面和全局的角度上推进负面清单工作。

（三）完善法规体系和各项配套制度

负面清单作为一种执法手段是将法律内容以区域为范围行政化、整合化^[3]。因此，推行负面清单制度离不开科学完善的法

律法规。为此,在负面清单工作的推进过程中,我们必须建立和完善与负面清单相关的法律法规体系,以生态环境标准和产业准入条件为核心,建立与负面清单制度相匹配的包括环境监督管理、行政处罚和信息公开等内容的法律法规体系。同时,还应从财政、投资、产业、土地、农业、人口、民族、环境、应对气候变化、生态补偿和绩效考核评价等方面,建立与负面清单相适应的政策体系、技术标准体系、管理机制、监管制度、考核与奖励制度。例如,加大政府对生态环境保护方面的支持力度,探索建立主要污染物排放权交易、生态产品标志等市场化生态补偿模式等。将各项政策措施稳步推进,落到实处,以实现负面清单制度的长效管理。

(四) 建立和健全负面清单工作的反馈机制

建立与负面清单相关的动态调整和反馈机制,加强对配套政策落实情况的跟踪分析。通过建立动态调整机制加强对负面清单的动态监管,以环境实时监管为切入点,通过对污染排放的监测,督查负面清单落实情况,并以此触发负面清单的调整和修改。通过建立这种长效反馈机制,根据负面清单推行工作中出现的问题,对负面清单制度进行不断完善。

参考文献

- [1] 罗成书,周世锋,倪毅等.重点生态功能区聚积绿色财富新路径[J].浙江经济,2018,(1).
- [2] 国务院关于同意新增部分县(市、区、旗)纳入国家重点生态功能区的批复(国函〔2016〕161号)[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-09/28/content_5112925.htm.
- [3] 邱倩,江河.重点生态功能区产业准入负面清单工作中的问题分析与完善建议[J].环境保护,2017,(10).