

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 46 期

中共江苏省委宣传部

2022 年 01 月 05 日

大力推进江苏工业绿色发展的区域协同

摘要：南京工业大学陈瑶研究认为，近年来，江苏工业绿色发展在资源利用效率、环境治理强度、绿色创新能力、绿色制造质量等方面成绩显著，但仍存在区域内部不均衡、府际权责不明确、产业布局不合理、产业结构重型化等问题。对此，建议从强化政策机制协同、优化产业空间布局、建立低碳经济体系、完善信息市场机制等方面，进一步提高江苏工业绿色发展的区域协调性。

实现“碳达峰、碳中和”已经成为我国生态文明建设鲜明的政策导向。“十四五”是碳达峰的关键期和窗口期，更是构建新发展格局、迈入绿色低碳新工业时代的关键阶段。工业绿色发展的区域协同是江苏深入贯彻习近平总书记生态文明建设重要思想、具体落实《江苏省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》的重要着力点，也是率先实现我省“碳达峰、碳中和”目标的必然途径。南京工业大学陈瑶承担的江苏省社会科学基金项目“长三角一体化背景下江苏工业绿色发展的区域协同机制研究”，总结近年来江苏工业绿色发展的成绩及存在问题，并提出推进江苏工业绿色发展区域协同的对策建议。

一、江苏工业绿色发展的成绩

江苏工业发展正处于高速增长向绿色低碳高质量转化的阶段。“十三五”期间，江苏工业绿色发展取得了成绩显著：一是资源利用效率总体提升。2020年全省工业产值能耗、工业产值电耗分别比2015年下降23.6%、12.3%；工业产值二氧化碳排放量下降23.6%；一般工业废弃物综合利用率稳定在91%以上。二是环境治理强度有效改善。工业主要污染物中废水、二氧化硫、氮氧化物、烟（粉）尘分别下降26.2%、67.1%、29.2%、56.6%。三是绿色创新能力稳步增强。高新技术产业产值占工业总产值比例上涨6.4个百分点，规模以上工业企业平均R&D支出增加58%，企业拥有的有效发明专利数量增加1.6倍。四是绿色制造质量不断提升。“十三五”期间，工信部公布5批绿色工厂、园区、供

应链管理企业，培养首批省级绿色工厂 97 家，累计建成国家生态文明建设示范区（县）22 个、国家生态工业示范园区 21 个。

二、江苏工业绿色发展存在的问题

1. 区域内部不均衡。经济发展水平差异显著，江苏沿江八市的工业总产值占全省工业总产值的 80%，苏南地区人均工业总产值分别是苏中、苏北的 1.24 和 2.32 倍，规模以上工业利润总额分别是苏中、苏北的 4.27 和 4.47 倍。节能降耗成效差异显著，2020 年沿江八市工业用电量占全省 75%，苏南地区工业产值增速（2.0%）远高于工业用电量增速（0.2%），但苏中和苏北地区工业用电量增速分别为 4.0%和 4.7%，远超其工业产值 1.1%和 1.3%的增幅。创新发展能力差异显著，沿江地区尤其是苏南地区创新发展能力较强，专利授权数占全省的 67.5%，2020 年江苏有 9 个化工园区入围全国 30 强，但苏北地区仅 1 家上榜。

2. 府际权责不明确。政府间的协调组织不充分，推动重点区域环境联防联控仅限于整体性指导，对各区域政府的职责权限、协调方式等规定不够具体明细。纵向部门间的协作管理不足，以现有的循环经济工业园区为例，因缺乏整体规划、统筹管理和有效引导，导致园区发展暴露出功能定位趋同、脱离地方发展实际等问题。利益补偿及应急协调机制缺乏，苏南、苏中与苏北的区位优势和经济社会发展差异明显，缺乏完善的府际间合作补偿机制，缺乏区域协同发展的长效激励机制。

3. 产业布局不合理。一方面，绿色产业布局分散，产业集聚水平不高，缺乏整体规划，园区定位不明确。与粤浙鲁三省相

比，缺少领军型企业，高端应用品种不足，副产品综合利用体系尚不完善。另一方面，工业企业分布集中，局域生态承载压力过大。2020年江苏“沿江八市”工业废水排放量占全省排放总量的81%；同时，“重化围江”也导致了沿江地区的生态承载压力过大，流域生态功能逐步退化。

4. 产业结构重型化。江苏火电、钢铁和水泥等重工业产能均居全国第三，煤炭消耗量居全国第五。高耗能行业能耗占规模以上工业能耗比重达到80%，化工、建材、钢铁和有色四大高耗能行业能源消费量占到了全省能耗的三成左右。一次能源消费总量中煤炭消费占比达到54.7%，远高于上海(25.9%)、浙江(43.6%)等地。江苏单位国土面积耗煤量是全国平均水平的6.5倍，是浙江省的1.8倍、广东省的2.6倍、福建省的3.4倍。绿色核心关键技术缺乏突破，应用不广泛，绿色产业链延伸乏力、总体处于中低端，新兴产业对外技术依存度高达65%左右，远高于发达国家2%的水平。

三、促进江苏工业绿色发展区域协同的对策与建议

1. 强化政策机制协同。着力构建省内一体化发展新格局，推动苏南、苏中和苏北在工业绿色发展中形成多维协同和功能互补的关系。强化政策法规的协同，着力破除制约工业绿色一体化发展的行政壁垒和体制机制障碍，完善地方法规，统筹推进工业绿色发展。综合考虑苏南、苏中和苏北区域资源禀赋，实施差别化的绿色低碳发展政策，明确各地减污降碳责任。强化绿色发展协调机制，成立跨区域办事机构、跨部门管理平台，从南北融合、

东西互动的角度，建立常态化工业绿色发展协调机制。探索生态补偿机制，激发区域生态协同治理动力，逐步完善生态承载力评估系统、监测体系和预警机制。

2. 优化产业空间布局。完善工业整体布局规划，以系统思维优化工业空间布局，形成合理的产业分工体系，塑造“江强海兴”“南北均衡”的新发展格局。发挥苏南创新资源优势，打造长三角北翼智慧制造产业带，带动苏北地区优势产业发展。促进工业低碳集约发展，加快沿江化工、钢铁、煤电等重污染企业升级转型，强化园区监管和准入约束，建设专业化、智慧化、低碳化绿色工业园区。推动新能源等高端绿色产业向沿海区域集聚，打造沿海绿色工业高地。完善绿色产业承接制度，立足江苏资源环境承载能力，以国家绿色低碳示范区、国家自主创新示范区、长三角绿色生态一体化示范区为平台，提高沿江沿海绿色工业准入的环境门槛。

3. 建立低碳经济体系。构建绿色能源体系，加快沿江沿海新能源产业发展和基地建设，推动清洁能源技术的研发和应用，完善新能源标准与监管体制，实施工业领域能效“领跑者”行动。制定工业低碳行动计划，重点培育能耗水平位于全国前列的节能标杆企业，力争重点行业率先实现碳达峰。健全绿色制造体系，建立绿色工业示范基地，构建绿色工厂、绿色园区、绿色供应链、绿色产品的认证办法。创新绿色低碳技术，构建支撑绿色制造产业发展的绿色技术体系，以龙头企业引领绿色工业集群，推动产业链与价值链协同发展。

4. 完善信息市场机制。完善碳交易的市场制度，构建信息共享机制，推动绿色发展与智慧制造深度融合，强化信息监管风险预警机制。发挥绿色技术创新载体培育的主体作用，畅通绿色技术创新成果转化“最后一公里”，以“信息对称”整合绿色创新资源，搭建绿色技术转移、交易和产业化信息平台，完善绿色技术全链条转移转化机制。健全工业绿色发展评价体系，发挥预警机制的功能，构建多元化工业绿色发展投融资体系，引导财税产业政策向工业绿色发展倾斜，推进价格机制创新、深化资源产品价格的市场化改革，健全环保信用评价制度、排污权交易制度，建立灵活的生态补偿机制。

（作者陈瑶，系南京工业大学应急治理与政策研究院研究员、经济与管理学院副教授）

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志

中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委、市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志

本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 260 份 苏简字 1003 号