

The Countermeasures and Suggestions to Promote the Interactive Link between Environmental Impact Assessment and Planning of Industrial Park Planning

Jiajing Wan¹ Shuai Wang² Xiaodong He³

1. Chengde Environmental Monitoring Center, Chengde, Hebei, 067000, China

2. Chengde Eco-environmental Law Enforcement Detachment, Chengde, Hebei, 067000, China

3. Chengde Ecological Environmental Monitoring Center of Hebei Province, Chengde, Hebei, 067000, China

Abstract

Industrial parks are important engines for regional economic development and important leaders for regional innovation and development, but they are also concentrated areas of environmental pollution and prominent areas of environmental risks. Environmental impact assessment work for industrial park planning has always been a key and difficult point in environmental management. In order to effectively promote the positive interaction between industrial park planning and planning environmental impact assessment, and to effectively play the role of planning environmental impact assessment in optimizing industrial layout and ecological security pattern, a systematic investigation and analysis of the development status of some industrial parks in the north were conducted. From the perspective of promoting park planning environmental impact assessment and linking it with planning environmental impact assessment, countermeasures and suggestions were proposed to promote the development of industrial parks, providing guidance for promoting high-quality development of industrial parks.

Keywords

park planning and environmental impact assessment; development status; interactive connection

产业园区规划环评与规划互动衔接的对策及建议

万佳静¹ 王帅² 何晓东³

1. 承德市环境监控中心, 中国·河北承德 067000

2. 承德市生态环境综合执法支队, 中国·河北承德 067000

3. 河北省承德生态环境监测中心, 中国·河北承德 067000

摘 要

产业园区是区域经济发展的重要引擎和区域创新发展的重要引领, 但也是环境污染的集中区和环境风险的凸显区, 一直以来, 产业园区规划环评工作都是环境管理的重点和难点。为有效推动产业园区规划与规划环评的良性互动, 切实发挥规划环评优化产业布局与生态安全格局的作用, 通过对北方部分产业园区发展现状进行系统调研和分析, 从有效推动园区规划环评和与规划环评联动的角度, 提出推进产业园区发展的对策和建议, 为推动产业园区的高质量发展提供指导。

关键词

园区规划环评; 发展现状; 互动衔接

1 引言

产业园区是伴随着中国的改革开放而诞生、成长与发展起来的, 从 1979 年中国深圳蛇口工业区诞生开始的起步探索开始, 到各地开发区、高新区如雨后春笋般涌现, 经历了 45 年的发展, 园区类型也经历了“劳动密集型产业为主导的单一类型—发展到产业聚集型高新技术产业园的升

级—功能复合化的综合性园区—产城融合的复合型园区—以人为本的生长型园区”5 个阶段的发展历程。应该说, 产业园区已经成为中国经济发展的重要引擎、各类产业成长的重要平台, 是中国新型城镇化建设的重要路径, 同时也是我国参与国际经济竞争的主战场。从环境学的角度来看, 这种集中式的区域开发活动又不可避免地引发了一系列的环境问题, 导致区域内大气、水、固废等环境问题趋于复杂。2003 年 9 月 1 日, 中国首部《中华人民共和国环境影响评价法》颁布实施, 国家便开始了对产业园区开发建设的环境影响评价工作的探索。作为加强产业园区污染防控和环境管

【作者简介】万佳静 (1981—), 女, 满族, 中国河北承德人, 硕士, 高级工程师, 从事规划环评研究。

理的重要抓手,规划环评制度无疑给出了源头控制污染的最优解,但同时也面临着执行率低的问题,难以有效发挥刚性约束作用。但从产业园区规划环评执行情况来看,仍然存在执行率不高、对规划的优化调整作用发挥不充分、规划环评要求落实不到位等问题。

2 产业园区发展现状及问题分析

2.1 产业规划与园区规划脱节

从产业园区的总体情况看,产业规划由政府及相关部门组织编制,而园区规划则由园区所在地政府及相关部门组织编制,造成产业规划与园区规划脱节,特别是产业布局问题较大。例如,承德市是国家确定的钒钛制品基地,钒钛制品产业在承德市“3+3”主导产业中占有非常重要的位置,基地发展至今,承德钒钛制品基地建设的主导企业、产业发展方向等均发生变化,尚未从整个钒钛产业发展的角度编制市级钒钛制品基地建设规划,没有从顶层设计的角度有效谋划和回答好钒钛制品基地重点发展什么、在哪发展、发展到什么程度的问题,这个问题不仅关乎钒钛制品基地建设和钒钛产业的高质量发展,也关乎整体生态环境质量的持续改善。

2.2 产业布局不够科学,产业聚集效应低

发展产业园区的目的是发展循环经济,在资源最大化的同时,通过提升产业关联度来提高经济效益。以北方产业园区为例,一是大部分产业园区在规划时缺乏系统性、前瞻性,特别是缺乏从环境敏感性统筹谋划产业园区用地范围,园区发展之初,总是尽可能多地将近有企业划入产业园区范围,造成项目规模小、布局乱。且由于没有长远的规划和用地布局,产业园区规划总是随着项目而变化,加之招商引资的不确定性导致入区项目落地难,很多时候为了项目入区而不得不对规划进行频繁的调整,使规划环评也不得不随之调整,直接影响到项目前期审批和建设。二是入区企业之间几乎没有任何技术或产品的联系,大部分企业之间都是独立的,几个企业就是一个产业,甚至一个企业就是一个产业,关联度很低。即使有所联系,也局限在产业链的个别环节上,没有形成产业集群发展和相对完整的产业链条,导致产业园区的规模效益和产业集聚效应作用发挥不够。以承德市的几个产业园区2022年产值为例,基本都在200亿元左右,产值较低,远远没有达到支撑区域经济发展的目的。

2.3 缺乏优势产业,产业结构雷同

以承德为例,由于历史和顶层规划的原因,与中国先进产业园区相比,大部分园区的产业发展仍停留在初期发展阶段,产业园区大多数仍然是简单的产业和项目的聚集地,没有形成自身的发展特色,对重点培育的主导产业定位不清晰,叫得响的领军产业和拳头产品较少。例如,围场满族蒙古族自治县马铃薯种植历史悠久,具有产量高、薯形大、无病毒、食味佳等特点,是肯德基和麦当劳的薯种基地,也

是围场满族蒙古族自治县的优势资源和应重点发展的产业。但是围场满族蒙古族自治县土豆产业的发展尚处于初级产品加工阶段,布局分散、规模小、链条短、效益低,未形成集种植、加工为一体的优势产业链,市场话语权低,没有形成在全国或大区域知名品牌。同时,由于布局分散且没有集中在产业园区,马铃薯加工产生的废水只能分散处理,处理难度大,处理成本高,污染问题不能得到根本性解决。由于承德市京津冀水源涵养功能区的定位,一些产业发展受到限制,多数产业园区的主导产业定位为装备制造、食品加工、建筑材料,产业结构和产品结构雷同,区域内形成竞争关系,特色不突出,优势不明显。

基础设施短板明显,欠债较多从各产业园区基础设施规划和实施情况看,只有少部分产业园区的基础设施相对比较完善,供水、供热、污水处理的主管网覆盖至园区企业,其他产业园区大多依托城区污水处理厂、集中供热、供水设施;有的产业园区由于实际发展并未达到预测目标、建设资金不到位等原因,园区基础设施建设滞后。例如,有的园区板块因没有稳定的气源、企业集聚程度低和建设资金紧张等原因,尚未实现集中供热、供气,企业不得不自建燃气锅炉,如河北隆化经济开发区,天然气价格高达10元/m³,远远高于其他县区5~8元/m³的价格,导致企业生产成本低,也成为影响招商项目落地的因素之一。

3 几点思考和对策建议

3.1 加强顶层设计,做好产业规划与园区规划的互动衔接,强化规划环评的指导约束作用

开展规划环评是法定要求,规划环评的对象既包括产业规划也包括产业园区规划,规划和规划环评工作直接关系到区域产业发展和生态环境保护。从产业发展的角度,产业规划是园区规划的基础和依据,需回答发展什么、在哪发展的问题,而园区规划是对产业规划的落实,只有两个层面的规划良性互动、有效衔接、互为补充,才能促进产业和区域经济发展。同时,规划环评是从区域生态功能定位和环境质量改善角度考虑产业布局的合理性,只有与产业和园区规划同步考虑、做好互动,才能更好地科学确定该区域产业特别是主导产业的整体布局,才能促进产业和园区的高质量发展。

3.2 树立以环境质量为核心的规划环评导向

产业园区规划和规划环评频繁调整的主要原因不是园区建设项目环境影响的制约,而是建设所属产业类别在规划和规划环评中缺失或项目没有纳入规划中,不得不对规划进行调整并重新开展规划环评,即增加行政成本又增加时间成本,影响到项目建设。所以,规划环评最重要的作用是按照“环境准入不降低、环境容量不超载、污染物总量不突破、生态功能不退化”的原则,处理好区域产业布局与生态安全格局的矛盾、产业规模与环境资源承载力的矛盾和项目选址

与区域环境敏感程度的矛盾。同时,还以规划环评优化空间布局,规划以规划环评调整产业结构,以环评控制产业规模,在确保生态环境安全的同时,促进区域经济高质量发展。

3.3 落实园区规划和规划环评同步开展、良性互动、互相修正的要求

统筹好发展战略定位、区域资源环境禀赋、环境敏感制约条件等,从环境保护角度高标准优化调整好园区定位、结构、规模、布局的关系。提出的园区基础设施配套的建设时序与规模要与实际发展相匹配,能够同时满足工程实施的可行性和满足管理要求的可达性。落实好产业园区环境准入清单管理,既不能好大喜功、自我加码,也不能无底线无红线,无视区域生态功能定位,什么产业都行,从生态环境角度该禁止限制的,一定坚决禁止限制好,而对生态环境友好的,实行“非禁即入”,通过强化日常环境管理、做好帮扶指导、增强企业主体责任,来提升园区和企业的环境管理水平,实现精细化运营管理,为园区发展创造良好条件。

3.4 强化生态环境分区管控成果应用

善于运用生态环境分区管控成果,科学指导各类开发保护建设活动,服务经济社会高质量发展。一是涉及区域开发建设活动、产业布局优化调整、资源能源开发利用等政策制定时,充分考虑生态环境分区管控要求,引导传统制造业绿色低碳转型升级及战略性新兴产业合理布局,严格控制高耗能、高排放、低水平项目盲目发展,促进绿色低碳发展,助力加快形成新质生产力。二是编制工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发等专项规划时,分析与生态环境分区管控方案的符合性。三是将生态环境分区管控要求作为产业园区项目招引时的重要依据,园区内各类开发建设活动严格落实生态环境准入清单,从源头上控制环境污染、降低环境风险、推动绿色发展。

3.5 创新管理模式和方法

园区发展的根本在于如何破除束缚思想观念和体制机制障碍,不断创新管理模式和方法。管理部门在具体建设项目入园进区审查过程中,特别是对于规划中没有包含的项目或是替代项目,应充分考虑项目与原规划项目环境影响的优劣,如果污染物排放量降低、污染物排放种类减少、环境向好的项目,能否探索无需重新调整规划和重新开展规划环评,仅开展环境影响分析或说明即可准入的途径。例如,承德市这类“八山一水一分田”的浅山区,因地理条件限制,可利用的建设用地比较分散,规划的园区大多呈零散的斑块,对于产业规划、产业关联性、基础设施建设很不友好,

对于此类地区,可否“因地制宜”,从园区环境管理的目的出发,提出一些“共同但有区别”的政策和管控要求等。再如:产业园区原规划了一个钢铁企业,由于各种原因产业园区确定将钢铁项目变为汽车制造或装备制造项目,在新项目的污染物排放量远低于原项目,污染物排放种类也有所减少的前提下,可否在适当进行分析说明的前提下允许项目入园进区,而不必重新调整规划和规划环评,待跟踪评价时再解决相关问题,这样既可减少行政成本投入,也提高了效率,同时达到了减少污染排放的目的,这些都是推动产业园区高质量发展过程中需研究的课题。

4 结语

产业园区作为产业集群的重要载体,是区域经济发展、产业调整升级的重要空间聚集形式,担负着聚集创新资源、培育新兴产业、推动城市化建设等一系列的重要使命,是区域经济增长的重要途径。推进产业园区高质量发展,不仅是当前发展产业集群的需要,更是加快新型工业化进程的必然选择。园区是产业发展的重要载体,改善区域环境质量,降低和规避园区环境风险是加强园区环境保护工作、推进园区高质量发展的重要举措。只有深入分析并认真解决产业园区建设和发展中存在的问题,把握好不同阶段产业园区的发展规律,顺应发展趋势,才能实现各地产业园区的高质量发展。在环境学领域,我们也将继续致力于推进园区规划与规划环评的互动衔接、推动规划环评与生态环境分区管控衔接、开展入园建设项目环评改革方面的研究,为推动产业园区高质量发展作出应有的努力。

参考文献

- [1] 贺沛.中国产业园区40年发展简史[Z].
- [2] 刘磊,张敏,韩立强,等.产业园区规划环评工作亟须解决的若干问题及对策建议[J].中文科技期刊数据库(文摘版)工程技术,2021,3(5):416-417.
- [3] 姚懿函,赵玉婷,董林艳,等.关于加强产业园区规划环评全链条管理的建议[J].环境保护,2020,19(11):67-70.
- [4] 张希柱,林卫东.关于规划环境影响评价的探讨[J].大众科技,2006(4):164-166.
- [5] 刘磊,赵瑞霞,张敏.产业园区规划环评纳入《环境影响评价法》的重点、难点与建议[J].环境保护,2022,50(S2):46-50.
- [6] 王茜,严彬,吴海锁,等.江苏产业园区规划环评常见制约因素及对策建议[J].环境科技,2023(1):50-53.
- [7] 程迁.产城融合背景下产业园区规划环评空间管控措施研究——以上海为例[J].上海节能,2024(2):187-190.