

Some problems and suggestions in the preparation of ecological environment access list for industrial park planning and environmental assessment

Yahui Xu¹ Xiao Suo² Chenhui Li¹

1. Jinan Environmental Research Academy(Jinan Yellow River basin ecological protection and Promotion Center), Jinan, Shandong, 250000, China

2. Shandong Land Group (Zouping) Co., LTD., Zouping, Shandong, 256200, China

Abstract

China has established a well-defined environmental impact assessment (EIA) system for industrial park planning. The ecological environment access list developed during these assessments is increasingly serving as a preventive mechanism for pollution control and environmental management in industrial parks. However, due to varying levels of preparation quality among different stakeholders, the practical effectiveness remains suboptimal. Through field research involving environmental authorities, industrial park operators, and EIA preparers, this study systematically evaluates the current implementation status of the ecological environment access list. It identifies key challenges in its development process and proposes concrete improvement measures across four dimensions: standardization of preparation procedures, spatial layout constraints, pollutant emission controls, environmental risk prevention, and resource utilization management.

Keywords

Industrial park; planning environmental assessment; ecological environment access list; compilation standard; control requirements

产业园区规划环评生态环境准入清单编制中存在的若干问题及建议

徐亚会¹ 索晓² 李晨辉¹

1. 济南市环境研究院（济南市黄河流域生态保护促进中心），中国·山东 济南 250000

2. 山东土地集团（邹平）有限公司，中国·山东 邹平 256200

摘 要

当前，我国建立了明确的产业园区规划环评制度，规划环评中编制的生态环境准入清单，也逐渐承担起产业园区污染防治和环境管理的源头预防作用。然而受准入清单编制水平的差异性，各方在实际应用中效果不佳，本文通过对环境管理部门、产业园区、规划环评编制单位进行走访调研，系统总结生态环境准入清单实际应用现状，梳理编制中存在的难点，从编制的规范性和空间布局约束、污染物排放管控、环境风险防控、资源开发利用四个方面提出进一步明确管控要求的建议。

关键词

产业园区；规划环评；生态环境准入清单；编制规范性；管控要求

1 引言

产业园区是各级政府依法批设、有统一管理机构及产业集群特征的特定规划区域，可引导产业集中集聚发展，优化生产要素配置，加强公共基础设施保障^[1]。但因大量企业集聚且高污染企业占比较高，产业园区一直以来都是防治环境污染和防范环境风险的重点区域，也是环境管理工作的重要关注对象。环境影响评价制度是产业园区环境管理的一项

重要法律制度，初步确立了我国的规划环境影响评价制度，后续制度又明确提出产业园区开发建设环评应纳入规划环评管理^[2]。

伴随着我国环评制度的不断完善和发展，编制要求也在不断细化。2019年《规划环境影响评价技术导则总纲》（HJ 130—2019）（以下简称“HJ130”）的发布，充分衔接“三线一单”分区管控要求，初步明确生态环境准入的主要内容，2021年《规划环境影响评价技术导则 产业园区》（HJ 131—2021）（以下简称“HJ131”）进一步明确了产业园区规划环评中生态环境准入的相关内容，HJ130和HJ131的发布使得全国规划环评的编制逐渐规范化^[3]。

【作者简介】徐亚会（1992-），女，中国山东昌邑人，硕士，工程师，从事生态环境保护规划、环境治理研究。

通过编制生态环境准入清单来落实生态环境分区管控要求是产业园区规划环评工作的重要组成部分,有利于精准定位园区突出问题,指导园区产业布局发展,同时也是实现源头预防、促进园区高质量发展的重要手段^[4]。然而虽然HJ130和HJ131均对准入清单的编制提出了编制要求,但是各地在实际操作中,准入清单的编制水平仍存在差异,这也影响了规划环评的后续审查及园区项目的落地应用。

2 产业园区生态环境准入清单实施现状

2.1 准入清单实施效果

当前规划环评的准入清单,已成为产业园区项目入园的重要指导依据。其编制以改善环境质量为核心^[5];在园区执行过程中,对建设项目的约束和指导逐渐明确,促进了园区整体环境管理水平的提升和地方基础设施的建设,助推产业园区绿色高质量发展。

优化产业结构,改善环境质量。准入清单实施前,产业园区以招商引资为导向,较少考虑地方资源环境条件,虽化工、装备制造、汽车制造、电子信息、新材料等产业占比提升,但印染、纺织、电镀、制革等重污染产业仍保留。实施后,通过分析园区环境现状与承载力,从改善环境、促进产业发展角度,明确了入园产业的禁止/限制类型及能耗、水耗、污染物排放要求。

基础设施也更完善。园区规划环评准入要求明确了环境改善所需的基建标准,执行中推进污水集中处理设施、收集管网建设与提标改造,设置规范排放口及在线监测装置,提升了污水处理能力;此外,固体废物、危险废物也实现合理处置利用。

营商环境持续优化。近年来,应全面深化改革的内在要求,产业园区成为优化营商环境的主阵地,《中华人民共和国环境影响评价法》中提出通过“规划环评+项目环评”的形式,精简项目环评内容,切实为建设项目环评编制减负。目前各地依据规划环评准入清单,逐步探索优化建设项目环评审批服务,大大缩短项目环评审批时间,提升环评审批效能,“放管服”成效较为显著。

2.2 准入清单实施中存在的问题

现存问题:准入清单的实施,虽在一定程度上促进了园区和地方的发展及环境质量改善,但受园区类型、规模及管理水平、编制机构的差异性,准入清单的编制思路差异较大,给审查执行带来困扰;此外,环境准入管控定位不明,部分园区企业混杂、管控不符产业定位,旧环评清单难适新需求,编制水平参差;且近年政策增多,编制单位一味从严致清单成政策集合,或因社会经济、招商不确定性忽视环境把控,既未改善区域环境,还影响产业发展与项目入园。

园区执行落实水平参差不齐:受准入清单编制水平及园区管理能力的影响,一些与园区实际需求不配套的管控要求,或对技术需求较高、需投入资金较大的管控要求,园区受管理水平及资金保障等因素影响,在执行管理过程中难以

落实到位。

3 产业园区生态环境准入清单编制的问题

3.1 准入清单编制缺乏规范性

准入清单现存三方面问题:一是格式不统一,虽HJ130、HJ131要求含四项管控要求,且园区多列行业准入表格,但实际执行中,内容上部分用区域生态环境准入清单替代或混入模式化管理内容,位置上行业准入排布不一甚至缺失,名称用语上表格名、限制级别表述混乱;二是行业准入控制程度不一致,行业表达形式(名称以3-4位国民经济代码)不同,名称宽泛导致约束弱,代码过细或限制园区发展;三是非主导产业入园无统一标准,因规划环评中污染因子的识别、污染物排放量的计算及预测主要是基于主导行业面积或产值进行计算,非主导产业的准入会影响计算结果的准确性,受规划的不确定性、园区招商引资压力以及主导产业上下游产业链需求等影响,若非主导产业完全不得准入则不利于园区发展,所以准入清单中非主导产业是否可以准入尚无法准确判断。

3.2 管控要求针对性不强

3.2.1 空间布局约束

准入清单在空间管控上存三方面问题:一是与生态环境分区管控衔接不充分,HJ130要求通过空间矢量分析识别生态保护红线、一般生态空间及重点管控区域,但部分园区存在仅识别生态保护红线、漏识一般生态空间等情况,导致农田、绿地等重要生态区域无准确管控要求;二是污染及风险地块识别不全面,HJ131要求空间布局约束部分识别环境问题突出/风险地块并提管控,但部分规划环评未识别,或识别后未与准入清单衔接,无法形成针对性措施;三是不同用地类型缺乏差异化管控,既因空间识别不全导致管控不全面(尤其重点管控单元未明确适宜建设用地要求),又因现状与规划用地性质冲突(如基本农田与产业区),出现管控要求不一致(禁限区域划分不一)的情况。

3.2.2 污染物排放管控

主要污染物管控存多方面问题:生态环保基础数据(如污染源普查、排污许可等)核算方法与口径不一致,各区域及分区管控单元的环境容量、允许排放量等需纳入准入清单的管控要求难落地,区域环境质量目标也难落实到园区;国家已取消规划环评环境容量计算要求,HJ1301聚焦区域环境质量达标而非园区定量计算,但部分规划环评管控方式不统一,仍用容量计算或按面积占比定量核算,结果不符合实际。

碳排放管控未达要求:HJ131明确污染物排放管控部分需提碳排放强度准入要求,但当前规划环评中,该要求多未纳入准入清单,或仅以生态环保规划、“四增四减”方案等政策要求为主,缺乏针对性管控措施。

3.2.3 环境风险防控

准入清单在环境风险防控上存两方面问题:一是危险物质识别及衔接不足,部分规划环评未识别易燃易爆、有毒

有害危险物质，或识别后未与准入清单衔接，例如部分园区虽在现状分析中识别了危化品、水环境及重大危险源等风险（且危化品多、构成重大风险源），但准入清单的环境风险防控部分仅提联防联控要求；二是管控要求缺乏针对性，部分园区仅叠加政策性要求（如空泛提及“落实《中华人民共和国环境保护法》等法规”）或一味从严，导致园区难以针对性落实。

3.2.4 资源开发利用

准入清单中对于资源开发利用的管控存在缺失或者缺乏针对性的情况，以政策文件汇总的形式形成管控要求。从部分准入清单来看，有的是按照各级的“十四五”生态环境保护规划、生态工业园区标准等文件综合制定的规划指标体系，有的是通过“三线一单”进行定量计算，但无法精确到园区尺度，使得园区后续难以执行。

4 对产业园区生态环境准入清单编制的建议

4.1 规范准入清单格式

准入清单规范性是其后续发挥作用的基础。规划环评中，经园区现状因素分析识别后，设独立章节提出准入清单；原则上各片区分别提生态环境准入清单，要求一致可合并管控。具体管控内容需匹配现行法规、规划政策及标准规范，符合 HJ130、HJ131 要求，涵盖空间布局约束、污染物和碳排放管控、环境风险防控、资源开发利用四项，且用表格统一汇总准入要求。

表 1 产业园区生态环境准入清单格式样表

园区名称			
行政区划		园区面积	
主导产业			
环境敏感问题描述			
管控类别	管控要求	管控依据	
空间布局约束	A 片区： B 片区： ...		
污染物排放管控	废水： 废气： 固废： 碳排放：		
环境风险防控	风险体系： 应急预案： 风险物质： 土壤风险防控：		
资源开发利用管控	水资源： 土地资源： 能源资源： 禁燃区等其他要求：		

4.2 四项管控要求需进一步明确

空间布局约束方面，结合生态环境分区管控等多源矢量数据识别用地，提针对性管控要求：对现状污染 / 风险地块明确重点管控；对含生态保护红线、自然保护地的园区，依规提规划优化与管控要求；对重点管控区（非保护用地），结合产业与周边敏感点（居民区、学校等）位置，提规划优化及按需设限 / 禁止。

污染物排放管控以区域环境质量目标为核心，明确污染控制区类型，结合规划环评预测将适宜内容纳入清单，提重点行业污染治理及排放要求，严管环境质量不达标或排放量不足的园区，明确环保基础设施建设 / 改造要求；碳排放管控因强度计算规范不明，建议以区域 / 行业碳达峰为切入点，定控制目标，提重点行业 / 领域管控要求。

环境风险防控上，摸清园区风险防范体系，准入清单需明确：一是风险防范体系（含人员、基建、监测能力）及应急预案要求，二是高风险项目、污染土壤的修复与管控措施，三是风险物质（有毒有害气体、危废等）的规划优化、工艺升级建议，设限禁准入条件及储运要求。

资源开发利用方面，基于园区水、土地、能源现状及承载力，提具体管控要求：对“三高”项目，结合国家要求及园区实际（含沿黄等生态敏感区）明确管控；对资源超载园区，严管重点行业规模与开发强度；对有资源控制目标的园区，提重点行业指标管控；对高污染燃料禁燃区，明确燃料使用管控。

5 结语

规划环评生态环境准入清单是园区环境准入核心抓手，助力园区优化发展、推动绿色转型与产业升级，促进污染物减排。但清单编制不规范、管控缺乏针对性，与园区发展适配不足，本文从规范性和针对性上对准入清单提出进一步优化的建议。此外，为保障实施效果，需从规划环评机制出发，推动清单动态更新、衔接生态环境分区管控、联动项目环评。

参考文献

[1] 仇昕昕,许明珠,张慧玲,等.国家级产业园区规划环评成效,存在问题及对策建议[J].环境工程技术学报, 2022, 12(6):7. DOI:10.12153/j.issn.1674-991X.20220505.

[2] 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(3):46-50.

[3] 贾瑜玲 廖嘉玲 薛晞, 等.产业园区规划环评与“三线一单”的衔接--以眉山市某工业园区为例[J].环境保护, 2021, 49(24):47-51.

[4] 刘磊,张敏,韩力强,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].中国环境管理, 2020(006):012.

[5] 吴薇.试论“三线一单”在工业园区规划环评中的应用[J].低碳世界, 2022, 12(12):67-69.