

长三角园区发展亟待解决的资源环境问题与对策

黄丽华 姜昀 陈帆 祝秀莲 郑雯 仇昕昕

(环境保护部环境工程评估中心 北京 100012)

摘要: 作为区域经济发展的重要引擎,近30年来长三角产业园区发展迅速,数量及规模均成倍增长,但随园区规模的不断扩大,“三邻”布局凸现,产业结构日益趋同,区域资源环境压力、环境风险防控难度增大,累积环境影响持续加重。为破解困境,提出对策:编制我国产业园区发展战略规划,优化园区宏观布局、结构和规模;强化园区用地管理,倒逼园区“两高一资”企业关停,为“腾笼换鸟”预留空间;建立全社会共同参与的开放式环境监督管理模式等对策,以逐步改变园区发展与区域资源环境承载力不相适应,园区环境监管出现盲区的被动局面。

关键词: 产业园区;现状;资源环境问题;对策

DOI: 10.14068/j. ceia. 2018. 04. 007

中图分类号: X321 文献标识码: A 文章编号: 2095-6444(2018)04-0031-03

Resource and Environmental Issues and Countermeasures for the Development of Yangtze River Delta Industrial Parks

HUANG Lihua, JIANG Yun, CHEN Fan, ZHU Xiulian, ZHENG Wen, QIU Xinxin

(Appraisal Center for Environment Engineering Ministry of Environmental Protection, Beijing 100012, China)

Abstract: As an important engine of regional economic development, the industrial parks of the Yangtze River Delta Area developed rapidly in the past 30 years with the number and scale of the industrial parks doubled. However, with the continuous expansion of the scale of the parks, the layout of near-ocean and near-rivers gets prominent. The industrial structure is increasingly converging with higher regional resource and environmental pressure, higher pollution control risks and severer cumulative environmental impact. In order to solve these problems, the countermeasures are put forward: formulating the strategic plan for the development of industrial parks to optimize the macro layout, structure and scale of the parks; strengthening the management of land use to force the parks to shut down enterprises with high energy consumption, high pollution and resource product; and setting up an open and inclusive environment supervision and management model with the common participation of the whole society.

Key words: industrial park; current situation; resource and environmental issues; countermeasures

长三角地区产业园区历经30余年发展,已成为产业集群的重要载体和经济发展的主要平台,其创造的工业增加值占地区工业增加值50%以上,园区数量和规模也成倍增长,仅省级以上产业园区总数就由1991年的12个(浙江省2个,江苏省3个,上海市7个)增加到2013年的285个(浙江省112个,江苏省131个,上海市42个)^[1-2],增加了23倍。然而,产业园区虽具有推进产业集聚发展、促进污染物集中治理

的特点,但由于园区发展缺乏区域层面的宏观统筹,点多面广、发展迅速的园区开发建设已对区域资源环境承载力产生压力,对区域环境安全构成潜在威胁,必须引起高度重视。

1 长三角地区产业园区发展的现状

1.1 园区规模不断扩大

随着入园企业数量增加、规模扩大,长三角地区产业园区发展空间严重不足,园区发展不断突破国家或省政府核准面积及规划面积。以江苏省为例,2006年国家核定的省级以上产业园区用地规模^[2]约为740 km²,而根据江苏省环保厅提供的资料统计,截至

收稿日期: 2018-02-07

作者简介: 黄丽华(1975—),女,广西人,高级工程师,硕士,主要研究方向为战略与规划环境影响评价, E-mail: huanglihua@acee.org.cn

2012年,该省产业园区规划总面积达4610 km²,为国家核准面积的6.23倍。以江苏省吴中市某经济开发区为例,该开发区1993年国家核准面积为7.81 km²,随着入驻企业数量的增加,土地资源匮乏的矛盾日益突出,2005年、2007年和2013年开发区规划范围分别扩至100 km²、108.5 km²和173.65 km²,目前园区实际范围为国家核准面积的22倍。

另外,还有部分产业园区以扩区之名行圈地之实,规划面积突破国家或省政府核准面积,而实际入驻企业数在规划的70%以下,大部分土地“圈而不用”处于闲置状态。如浙江省某地级市26%的市级园区2013年实际项目数仅为规划的12%~67%,开发面积则为规划面积的15%~69%,大部分园区土地开发利用不足50%,具体如表1所示。

表1 浙江省某地级市部分产业园区规划与实际对比

Table 1 Comparison of the planning and actual situation of some industrial parks in Zhejiang province

序号	产业园区名称	级别	最新规划编制时间	建设项目数量/个			建设面积/km ²		
				规划	实际	实际占规划的比例	规划	实际	实际占规划的比例
1	新丰镇工业功能区	区级	2002年	100	48	48%	7.35	4.5	61%
2	油车港开发区	市级	2012年	100	40	40%	10	1.5	15%
3	王江泾镇工业功能区	市级	2001年	300	152	51%	18	9.25	51%
4	王店镇工业园区	市级	2005年	200	185	93%	11.61	5.1	44%
5	沈荡工业功能区	市级	2009年	380	46	12%	5.85	2.11	36%
6	百步镇工业园区	市级	1999年	405	210	52%	9.2	3.5	38%
7	于城镇工业区	市级	2005年	80	55	69%	2.6	1.8	69%
8	秦山街道工业园区	市级	2003年	120	60	50%	5.55	1.5	27%

注:以上数据由浙江省环保厅提供。

1.2 与敏感区日趋邻近

随着产业园区规模的持续扩大和城市化加速,产业园区布局的“三邻”现象日益突出。一是部分园区与城市新区交融,与人群集中居住区邻近,甚至出现了工业与居住用地交错布局的局面。如江苏省南京市某经济技术开发区,原分散的6个工业片区已经与周边城市区域相融合,变成了“城中园”或“村中园”,布局性环境风险隐患凸现。二是部分产业园区邻近饮用水水源地,如江苏省靖江市某经济开发区污水处理厂尾水排放口紧邻饮用水源地取水口,对城市饮用水安全构成威胁。三是邻近风景名胜等环境敏感区,如浙江省某开发区西北片区部分位于太湖流域一级保护区,东北片区、东南片区部分位于同里风景名胜区和长白荡湿地等重要生态功能保护区的限制开发范围。

1.3 园区产业结构趋同

由于资源禀赋的相似性,长三角地区在不同层面均表现出产业同构化的特点。

在区域层面,如杭州湾地区具有资源供给有保障、物流成本较低、下游市场发达等优势,聚集有浙江省、上海市的多个化工产业园区,其北岸分布有上海石化、上海化工区、上海化工区奉贤分区、上海金山第二工业区、杭州湾上虞工业园区、浙江嘉兴港区等化

工园区,南岸分布有绍兴市袍江经济开发区、宁波化工园区等,并均以石油化工和精细化工为主导产业。

在省际层面,江苏省、浙江省和上海市15个城市产业园区重点发展的产业中,80%的城市选择电子信息,73%的城市选择汽车制造,53%的城市选择石油化工^[3]。根据调查显示,上海与浙江产业同构性相似系数达到0.76,上海与江苏达到0.82,江苏与浙江则达到了0.97^[4]。

在市域层面,如苏州市、宁波市分别有76%、53%以上的省级产业园区以电子信息为主导产业,宁波市还有24%的省级以上产业园区以化工为主导产业。

2 长三角园区发展产生的资源环境问题

2.1 区域资源环境压力增加

我国产业园区用地规模尚缺乏宏观层面的统筹,加之存在“多头管理”的现象,批准设立园区的部门为国家发改委、省、市、区、县各级人民政府,而园区的土地供应在国土部门,规划在住建部门,管理模式客观上导致产业园区扩区管理存在漏洞。在土地资源“寸土寸金”的长三角地区,扩区使耕地资源被大量挤占,耕地红线屡被突破,长三角地区人均耕地面积由1996年0.05 hm²/人^[5]下降到2010年的

0.044 hm²/人^[6] 不及全国人均耕地面积的 1/2。

2.2 环境风险防控难度提升

长三角地区大部分高新技术产业园区、经济技术开发区多以电子、化工、医药等为主导产业,若这些产业园区邻近居住区、饮用水水源地等环境敏感区,化工、电子等行业含重金属及有毒有害物质废水的长期排放将加剧底泥污染,污染河网地区水环境及饮用水源地水质。与此同时,化工行业为高污染、高安全要求的行业,运行周期长、工艺流程多且复杂,稍有不慎还可能造成重大环境风险事故,也将对邻近的集中居住区人居环境安全、饮用水源地供水安全、重要湿地等生态功能维护等构成潜在威胁。

2.3 累积生态环境影响显现

趋同产业在长三角地区的大范围集聚,已导致局部区域累积环境影响持续加重。如杭州湾沿岸产业园区污水大多为深海排放方式,石油化工和精细化工等产业污染物排放对杭州湾近岸海域环境已产生一定的影响。根据《2012年中国环境状况公报》和《2012年中国海洋环境质量公报》,2012年杭州湾为重度富营养化海域,活性磷酸盐、石油类、化学需氧量超标^[7],国家海洋局重点监测的5000 km²海域面积生态系统属于不健康状态^[8]。

3 突破园区发展资源环境瓶颈的对策建议

3.1 编制园区发展战略规划

依据《主体功能区规划》对我国国土空间发展格局的战略部署,借鉴美国等国家国土管控的成功经验,在确保各地区耕地红线、生态红线的基础上,以提升国家经济实力和整体竞争力为目标,通过制定与我国不同区域资源环境承载能力相协调的单位土地面积投入产出率、资源能源利用效率、清洁生产水平、污染物排放强度,以及表征生态系统健康和功能维护等产业园区规划控制指标,研究部署我国不同区域产业园区的功能定位、主导产业结构,确定我国不同产业园区发展的总规模,以产业园区为载体推动我国国民经济主导行业的优化布局和结构调整。在国家层面,逐步改变目前各地区产业结构趋同、产业园区建设缺乏统筹、化工产业园区遍地开花、与区域资源环境承载力不相适应的被动局面。

3.2 强化产业园区用地管理

在各级政府的统一领导下,成立发改、国土、住建

和环境多部门联合管理机构,按照我国产业园区发展规划中确定的不同区域单位土地面积投入产出率等规划控制指标,全面评估现有各类产业园区土地利用状况。对符合区域产业布局、产业结构合理、资源环境代价小且效益好、发展空间严重不足的现有产业园区,在生态环境风险可接受的前提下,可在原国家核定的园区“四至”范围基础上适当扩大用地规模;对不符合我国产业园区发展规划,以“两高一资”产业为主的产业园区,借助资源性产品价格和税费改革等手段,倒逼其关停并转,为园区的“腾笼换鸟”创造必要条件;对虽符合区域产业结构和产业布局要求,但突破地区耕地红线、生态红线的产业园区,要坚决予以取缔,使我国的产业园区逐步步入良性发展的轨道。^[9]

3.3 创新园区环境监管模式

建立开放式的产业园区环境监督管理模式,形成全社会共同参与产业园区环境管理的局面。首先,建立产业园区环境信息公开制度^[10]。要求园区和入园企业定期向社会公开环境信息,包括园区规划环评及其审查意见落实情况、入园企业环评及“三同时”验收情况、园区及企业的污染物排放与治理情况、园区内外环境质量监测情况等;要求园区及重点企业定期向公众开放污染治理和环境风险应急处置等设施,为公众开展环境监督提供平台。其次,建立产业园区环境监督员制度,聘请受园区影响的公众代表对园区及企业的环境行为进行监督,借助公众力量规范产业园区环境管理。

参考文献(References):

- [1] 师荣耀. 中国开发区年鉴(2012年) [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2013: 350-360.
- [2] 国家发展和改革委员会, 国土资源部, 建设部. 中国开发区审核公告目录(2006年版) [A]. 2007.
- [3] 俞书傲, 刘天森, 柴一飞. 长三角地区产业同构研究综述[J]. 中国集体经济, 2012(1): 90-92.
- [4] 姜智鹏. “长三角人才一体化”七年之困[J]. 就业与保障, 2010(3): 34-35.
- [5] 赵言文, 施毅超, 肖新. 长江三角洲地区耕地现状分析[J]. 江苏农业科学, 2007(4): 245-249.
- [6] 国家统计局农村社会经济调查司. 2011年中国农村统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2011.
- [7] 环境保护部. 2012年中国环境状况公报[A]. 2013.
- [8] 国家海洋局. 2012年中国海洋环境质量公报[A]. 2013.
- [9] 陈帆, 祝秀莲, 黄丽华, 等. 加强产业园区管理促进区域经济发展[J]. 环境影响评价, 2014(2): 11-14.
- [10] 环境保护部. 关于加强化工园区环境保护工作的意见[A]. 2013.