

产业园区规划环评工作亟须解决的若干问题及对策建议

刘磊^{1*}, 张敏², 韩力强¹, 郑雯¹

(1. 生态环境部环境工程评估中心, 北京 100012; 2. 生态环境部对外合作中心, 北京 100035)

【摘要】 本文从应开展规划环境影响评价工作的产业园区类型和规划类型、园区扩区后的规划环评范围、规划环评审查主体和审查权限、规划环评主体责任, 以及规划环评与“三线一单”和项目环评联动等方面, 系统梳理了当前园区规划环评实际工作中面临的问题和困惑, 并分析了这些问题和对园区规划环评工作造成的影响。结合当前规划环评面临的形势和要求, 针对当前规划环评管理存在的问题, 从管理要求、技术要求和衔接要求等方面逐一提出了相关的对策建议。为推进解决当前规划环评工作面临的主要问题, 提出了做实园区规划和规划环评工作、细化园区规划环评相关要求、动态调整“三线一单”成果三个方面的建议。

【关键词】 产业园区; 规划环评; 主要问题; 对策建议

【中图分类号】 X828

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252(2020)06-0047-05

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2020.06.047

引言

产业园区(以下简称园区)是以产业发展为主的各类园区的统称, 是环境污染集中区和环境风险凸显区^[1]。自《关于进一步做好规划环境影响评价工作的通知》(环发〔2006〕109号)实施以来, 各类园区规划环评工作明显加快, 特别是《关于加强产业园区规划环境影响评价有关工作的通知》(环发〔2011〕14号)印发后, 园区规划环境影响评价(以下简称环评)工作快速推进、逐步完善, 在引导产业布局、优化产业结构、强化环境保护、降低环境风险等方面发挥了重要作用。但随着园区的快速发展, 园区类型和责任主体日趋多样化, 园区规划类型不统一, 用地范围和用地性质变动较大。同时, 入园建设项目环评“放管服”改革不断深入。尽管园区规划环评相关政策不断完善, 规划环评执行过程中仍存在尚未明确和难以把握的问题, 导致规划环评实际工作思路、工作范围、工作方法等不统一, 甚至大相径庭, 造成了规划环评管理上的混乱, 并直接或间接引发、加剧园区环境问题。

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。作为园区环境问题和风险源头预防的重要手段, 规划环评亟须进一

步完善和强化, 重点解决当前社会关注的问题。

1 我国产业园区规划环评管理现存主要问题

1.1 应开展规划环评的园区类型不完备

我国园区众多, 类型多样。根据六部委发布的《中国开发区审核公告目录(2018版)》, 国家级园区主要有经济技术开发区(经开区)、高新技术产业开发区(高新区)、海关特殊监管区(保税区、保税港区、综合保税区、出口加工区、物流园区)、边境/跨境合作区及其他类型开发区(贸易区、旅游度假区、投资区、台商投资区等), 近年又新增了自贸区、自创区等。省级园区中, 除经开区、高新区外, 还有工业园区、示范园区、产业园、产业基地等, 市县级园区以工业园区为主, 但类型和名称多样。环发〔2011〕14号文提出国务院及省级人民政府批准设立的经开区、高新区、保税区、出口加工区和边境合作区应开展规划环评工作, 但其余类型园区, 特别是涉及工业发展的园区是否应该开展规划环评却未明确。实际工作中, 各地做法不一, 一些应开展规划环评的园区却并未开展或及时开展。

1.2 应开展规划环评的规划类型不明确

目前我国园区规划体系不统一, 规划环评对象不

资助项目: 生态环境部财政项目“环评制度建设与技术支持”(2110107)。

作者简介: 刘磊(1977—), 男, 硕士, 高级工程师, 主要从事区域环评(“三线一单”)、规划环评研究、项目环评技术评估等, E-mail: leiliu2004@126.com。

一。既有总体规划,也有控制性详细规划、产业发展规划、概念性规划、专项规划等多种规划。近年发布的地方开发区条例中,山东省(2016)要求园区编制经济开发区经济和社会发展规划、年度计划和有关专项规划^[2],江苏省(2018)、辽宁省(2018)、江西省(2019)要求园区编制产业发展规划^[3-5],辽宁省同时要求园区在发展规划的基础上编制控制性详细规划^[4],山西省(2019)要求园区编制总体规划和控制性详细规划^[6],天津市(2019)要求园区编制总体规划和有关专项规划^[7],湖北省(2019)要求园区编制综合发展规划^[8](表1)。然而,尚有部分园区无专门的规划,指导园区发展的是城市总体规划或控制性详细规划;部分园区甚至没有规划,规划环评缺少对象;部分园区涉及多种类型规划,规划机关和环评单位不清楚何种规划应当开展规划环评^[9];总体规划开展了环评工作,控制性详细规划、产业发展规划或专项规划是否需要开展尚无文件明确规定。这些问题既影响了园区规划环评的开展,也不利于规划环评成果落地。

1.3 随意扩区造成规划环评范围不统一

随着城市化和工业化的快速发展,园区范围扩张或调整非常频繁,一些园区少则扩张几倍,多则扩张十几倍或几十倍,一些原本不相连或无关系的园区进行了合并,一些园区管理机构进行了重组^[1]。于是出现了国家级园区中包含国家、省、市级园区,省级园区包含省、市级园区的现象;甚至还有一些国家级、省级园区还包含了县级园区或产业聚集区、工业集中区等,但园区名称以园区内最高级别的片区命名的现

象。对于此类园区,是严格按国家、省级批复的范围开展规划环评,还是按园区实际管理范围开展规划环评是近年困扰环评单位和审查机关的常见问题。部分园区按照国家、省级批复范围开展了规划环评,部分园区则按照实际管理范围开展了规划环评,前者因为范围小且多已开发完毕,规划环评作用有限,后者又缺乏政策依据。此外,一些海关监管区“嵌套”在经开区、高新区内,是单独开展规划环评还是由后者统一开展也无定论。

1.4 规划审批主体和规划环评审查权限不清

当前,国家对各类园区规划及审查主体没有具体规定,多数省份也无明确法规政策要求。表1中山东省、江苏省、天津市园区规划无明确的审批机关。明确审批机关的4个省中,除山西省要求跨区的园区总体规划由省级人民政府审查外,其余3省则由市级人民政府审批。实际工作中,规划审批主体呈多样化现象。对于国家级园区的规划审批主体,从纵向看,既有国家审批的,也有省级、市级、县级审批的;从横向看,既有发改部门审批的,也有规划、工信等部门审批的,还有园区管理机构审批的;一些园区规划甚至未获审批。规划审批主体不清,造成规划环评审查主体不清^[10,11]。尽管环发〔2006〕109号文和环发〔2011〕14号文均要求报生态环境部组织审查,但截至目前,实际审查量不足国家级园区总数的1/4,一些省份的园区规划环评文件甚至未报生态环境部组织审查。有的省份尽管偶有规划环评文件上报,多是因为环保督查要求上报的缘故。规划审批和规划环评审

表1 近年地方开发区条例涉及规划编制要求

省份	相关法规	园区规划类型	规划主要内容	审批机关
山东	山东省经济开发区条例	经济和社会发展规划、年度计划和有关专项规划	—	—
江苏	江苏省开发区条例	产业发展规划	战略目标、产业特色、空间布局、生态环保等	—
辽宁	辽宁省开发区条例	发展规划 控制性详细规划	发展规划: 战略目标、产业特色、空间布局、生态环保等。控制性详细规划: 公共设施、环保等与市政相关规划协调	园区所在地市、县人民政府
江西	江西省开发区条例	发展规划	战略目标、空间布局、产业特色、生态环保等	派出园区管理机构的人民政府
山西	山西省开发区条例	总体规划 控制性详细规划	—	总体规划: 由设区的市人民政府审批, 跨市的由省人民政府审批。控制性详细规划: 由设区的市人民政府审批
天津	天津经济技术开发区条例	总体规划、有关专项规划	—	—
湖北	湖北省开发区条例	综合发展规划	突出生产功能, 统筹生活区、商务区和办公区等城市功能, 遵守“三线一单”	园区所在地人民政府

注: “—”表示无相关内容

查主体的凌乱，造成部分规划环评成果无依托载体，规划与规划环评成了“两张皮”，规划环评成效自然大打折扣。

1.5 园区环境保护责任主体和主体责任不清

不少园区管理机构不清楚园区环境保护的责任主体，更不清楚自身在环境保护方面的主体责任。有的园区管理机构主要职责是招商引资，其下设环境管理部门的职责更多的是“跑”环评手续，有的园区则没有设置环境管理机构。以长江经济带涉化园区为例，提供统计数据的352个涉化园区中，有24.4%的园区未设置专门的环境管理机构。已设置环境管理机构的园区中，中上游地区园区环境管理人员普遍偏少，其中上游地区仅3~4人，专业管理人员更是匮乏^[12]。一些园区认为其环境保护工作应由当地生态环境主管部门负责，企业的环境保护工作由企业业主负责。如此造成规划环评难以有效落地，甚至成为“摆设”，规划布局随意调整，基础设施建设滞后，环境管理能力偏弱等是常见问题。

1.6 规划环评与“三线一单”和项目环评等制度的联动不够深入

一是到2020年底，全国将完成“三线一单”（生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单）成果入库，作为空间和产业特征明显的园区，其规划环评与区域“三线一单”的关系还不够明确^[13]，比如涉及园区的生态环境准入与规划环评中的准入之间的关系，如何指导下一轮规划和规划环评编制，以及规划环评如何简化等。二是尽管园区规划环评相关法律法规和技术规范均对规划内项目环评提出了简化要求，但总体看，简化内容多是原则性的要求，实际工作中难以操作。三是在“放管服”背景下，一些地方探索开展了项目环评简化审批甚至豁免的管理改革，但多未提出项目环评简化的具体内容，且缺乏对内容简化、评价等级降低的项目环评质量和豁免后环境影响的跟踪评估，项目环评简化存在一定风险。四是党的十九届四中全会明确了排污许可制在固定污染源监管制度体系中的核心地位，对于一些专业园区或包含近期具体建设项目的园区，其规划环评与排污许可之间的衔接关系尚属空白，亟须研究和实践。

2 强化产业园区规划环评管理的对策建议

2.1 优化调整需开展规划环评的园区类型

园区类型种类繁多，产业各异，其环境影响和风

险也大小不一。因此，应对园区进行合理分类，有的放矢，有所为有所不为。对于环境影响较大的经开区、高新区、各类产业聚集区、工业集中区、工业园区等，应重点开展规划环评，明确生态环境准入，加强生态环境保护，优化产业布局，推进产业结构升级。对于以简单的加工、组装和物流等为主的园区，如区域“三线一单”已分析了园区所在区域污染物减排潜力，提出了明确的生态环境准入要求，或者园区已开展了区域评估，可以不纳入规划环评。对于其他类型的园区，可根据规划产业的环境影响及园区选址的环境敏感性决定是否开展规划环评。

2.2 合理确定需开展规划环评的规划类型

考虑到规划类型多样，建议规划环评对象不要局限于规划的名称，重点关注规划开发建设活动，规划内容应涉及园区的发展定位、战略目标、产业安排、空间布局、环境保护等。因此，规划环评对象可以是总体规划、控制性详细规划、产业发展规划，也可以是城市规划中的相关规划，只要体现出上述内容即可。但根据大部分规划内容来看，以总体规划居多。对于没有具体划定规划类型的地区，宜采用总体规划。考虑到控制性详细规划、产业发展规划、专项规划等是对总体规划的细化，如果园区总体规划已开展了规划环评，其控制性详细规划、产业发展规划、专项规划等无需开展规划环评。对于园区无总体规划而依托城市总体规划编制的控制性详细规划或产业发展规划，如该规划不包含上述规划内容，应及时编制园区开发建设规划，并开展相应的规划环评工作。

2.3 科学界定园区扩区后规划环评范围

综合考虑园区规划环评的合理性、有效性与行政风险，基于环境集中管理和系统保护角度，对于由同一机构管理的园区，特别是集中连片的园区，宜按照园区实际管理或规划范围纳入规划环评，统一进行环境管理。同时为规避行政风险，降低园区随意扩区的行为，按照实际管理范围开展规划环评应满足4个条件：一是园区扩区要有合规性，有明确的地方政府批准同意扩区的文件；二是规划范围内各园区或片区管理权限同属一家机构，且该机构对规划范围内所有园区均可实施有效的环境管理；三是开展了统一的园区开发建设规划，如各园区/片区规划时限、类型、要求不统一，不宜统一开展规划环评工作；四是各园区或片区属于同一地区，对于“嵌套”在经开区、高新区里的海关特殊监管区，建议由经开区、高新区统一

开展其规划环评工作。

2.4 统一确定园区规划环评的审查权限

考虑目前一些省份园区规划审批权限已下放到市县,同时项目环评审批主要集中在市县,如果机械照搬同级审批审查原则,大量的规划环评和项目环评都将集中在市、县两级生态环境主管部门,基层将更加不堪重负,环评文件审查审批质量难以保证,规划环评源头预防作用也就难以充分发挥。从近年对地方规划环评文件技术复核结果看,不少园区规划环评质量较差,规划环评审查过程中还存在一定问题,从侧面也印证了这一担忧。因此,建议园区规划环评审查权限原则上可与园区级别一致,同时结合区域“三线一单”实施效果评估结果,试点推行下放园区规划环评审查权限,但一般不宜连放两级。对于不同级别园区统一开展规划环评的审查权限,应对应于各园区或片区的最高级别。

2.5 细化明确园区对规划环评的主体责任

园区管理机构对园区环境保护工作负总责^[14],当然也是园区规划环评工作的责任主体,有责任执行和落实规划环评,推动园区环境质量改善。其主体责任一般包括:①及时组织编制园区开发建设类规划,依法开展规划环评和跟踪评价工作^[15]。②严格落实规划环评提出的园区生态准入要求,不引入不符合准入条件的项目,并尽快完成现有产业的升级、改造、搬迁、淘汰和现有生态环境问题的整改工作。③按照区域环境质量改善要求,认真落实园区内污染物总量控制指标和减排任务。④落实园区环境风险防范要求,从规划的产业、布局、结构、规模等方面做好园区风险防范工作。⑤加快完成需自建的污染物集中处理处置、集中供热供气、环境风险应急等环境基础设施建设。⑥建立园内企业污染物排放和环境风险监控体系,建立园区各环境要素的长期跟踪监测体系,为环评“放管服”改革和规划环评与项目环评联动提供数据服务。

2.6 完善强化规划环评与“三线一单”和项目环评等的衔接联动

园区规划环评应落实所在省级、市级“三线一单”区域层面的管控要求,落实区域生态保护红线,衔接区域环境质量底线、资源利用上线和污染物允许排放量,细化和完善“三线一单”生态环境准入内容。区域“三线一单”应动态调整园区产业发展和生

态环境准入要求。对选址、产业准入、污染物排放管控符合“三线一单”要求的园区,其规划环评可在符合性分析、区域环境承载力估算等方面适当简化。对于面积为数十甚至上百平方公里的园区,或者周边一定范围内污染物排放较小的园区,其规划环评可结合区域空间生态环境评价,对大气网格或汇水单元划定进行精细化处理,将区域主要污染物允许排放量细化到园区。项目环评应将规划环评结论作为重要依据,对于园区规划环评已通过相应生态环境主管部门组织审查且其提出的规划方案优化调整建议已被采纳的,满足准入条件的建设项目应重点核算污染物排放总量,预测分析环境影响和环境风险,并提出相应的环境保护和风险防范措施。可探索推进快速环评^[16],对于一些专业园区,其项目环评可以在环境影响预测、环境保护措施等方面予以简化或利用规划环评成果。对于专业园区和包含具体建设项目的园区,探索建立园区规划环评与排污许可的衔接关系。

3 结论

规划环评对优化园区发展发挥了重要作用,推进了园区绿色转型和产业结构优化升级,促进区域污染物减排。但目前规划环评工作与园区高水平保护和高质量发展要求还存在不适应不协调之处,在应开展规划环评工作的园区类型和规划类型、园区扩区后的规划环评范围、规划环评审查主体和审查权限、规划环评主体责任及规划环评与“三线一单”和项目环评联动等方面尚不明确和统一,给园区环境管理和规划环评编制带来了不便和困惑,因此有必要对此予以界定和明确,落实园区管理机构在规划环评执行方面的主体责任,提升规划环评执行与落实效果,推进园区环评“放管服”要求,推动园区及区域环境质量改善。

同时,为提高规划环评成效,推动规划环评落地,建议:①做实园区规划和规划环评工作。明确规划的空间布局、产业结构、发展规模、环保基础设施、近期重点项目等内容,统筹考虑管理范围内各园区或片区生态环境保护工作。②细化园区规划环评相关要求。针对当前规划环评工作面临问题和困惑多样化的现象,建议各省份在国家制定的产业园区相关政策和技术要求下,根据本省份园区类型、产业和发展特点,细化提出辖区内园区规划环评相关要求。③动态调整“三线一单”成果。强化“三线一单”与园区规划环评、规划环评与排污许可之间的衔接研究,推动快速环评。对于一些小微园区或专业性园区,其规划环评可以直接细化、落实“三线一单”分区管控要

求,并探索将规划环评内容纳入项目排污许可证。

参考文献

- [1] 刘磊,张永,王永红,等.长三角地区产业园区环境管理存在的主要问题及对策建议[J].安徽师范大学学报(自然科学版),2019,42(2):135-140.
- [2] 山东省第十二届人民代表大会常务委员会第二十二次会议.山东省经济开发区条例[Z].2016.
- [3] 江苏省第十二届人民代表大会常务委员会第三十四次会议.江苏省开发区条例[Z].2018.
- [4] 辽宁省第十三届人大常委会第五次会议.辽宁省开发区条例[Z].2018.
- [5] 江西省第十三届人民代表大会常务委员会第十四次会议.江西省开发区条例[Z].2019.
- [6] 山西省第十三届人民代表大会第二次会议.山西省开发区条例[Z].2019.
- [7] 天津市第十七届人民代表大会常务委员会第十一次会议.天津经济技术开发区条例[Z].2019.
- [8] 湖北省第十三届人民代表大会常务委员会第十二次会议.湖北省开发区条例[Z].2019.
- [9] 王建安,贾亚娟,黄哲.规划环境影响评价中存在问题及对策[J].环境与发展,2014,26(4):148-150.
- [10] 张志峰.当前规划环境影响评价遇到的问题和几点建议[J].环境与发展,2018,30(6):17,19.
- [11] 田园春.推进规划环评工作存在的问题及建议对策研究[J].广东化工,2014,41(15):175-176.
- [12] 刘磊,沈祥信,丁昱皓,等.长江经济带涉化园区主要环境问题剖析及对策建议[J].安徽师范大学学报(自然科学版),2020,43(5):307-312.
- [13] 黄丽华,余剑峰,仇昕昕,等.《开发区区域环境影响评价技术导则》问题分析及修订建议[J].环境保护,2019,47(10):53-56.
- [14] 环境保护部.加强化工园区环境保护工作的意见[Z].2012.
- [15] 刘磊,张敏,周鹏,等.产业园区规划环境影响跟踪评价重点问题研究[J].环境污染与防治,2019,41(10):1256-1260.
- [16] 刘磊.快速环境影响评价模式与方法——以城市发展为例[J].城市规划学刊,2019(1):98-102.

Problems to Be Solved and Suggestions in Planning EIA of Industrial Park

LIU Lei^{1*}, ZHANG Min², HAN Liqiang¹, ZHENG Wen¹

(1. Appraisal Center for Environment & Engineering, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100012, China;

2. Foreign Environmental Cooperation Center, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100035, China)

Abstract: The problems and perplexities that faced by the current industrial park planning EIA were analyzed in this paper, from the aspects of park type and planning type, planning EIA scope after expansion, EIA review subject and review authority, main responsibility of planning EIA, linkage of planning EIA with “Three Lines and One List” and project EIA. And then the impacts on the environmental impact assessment of the park planning were analyzed. Combined with the current situation and requirements of planning EIA, aiming at the problems existing in the current planning EIA management, the relevant countermeasures and suggestions were put forward from the aspects of management requirements, technical requirements and connection requirements. In order to promote the solution of main problems in the current planning EIA work, suggestions were put forward from three aspects, i.e. implementing the park planning and planning EIA work, refining the relevant requirements of the park planning EIA, and dynamically adjusting the “Three Lines and One List” results.

Keywords: industrial park; planning EIA; main problems; countermeasure and suggestion