

连云港市战略环评与发展关系问题研究

于成卓 高宇婷

江苏连云港市环境科技服务中心

DOI:10.12238/eep.v4i6.1495

[摘要] 连云港市作为战略环境影响评价的首批试点城市,积极探索新常态下的绿色发展路径。我市战略环评实施以来,在促进经济社会可持续发展方面取得了很好的成效。但在战略环评执行过程中,还存在一些问题,影响了战略环评的成效。本文在分析研究存在问题和面临挑战的基础上,提出了提升战略环评实施成效,促进经济社会发展的对策措施。

[关键词] 战略环评; 经济社会发展; 问题与对策

中图分类号: DF41 **文献标识码:** A

Research on the Relationship between Lianyungang Strategic Environmental Assessment and Development

Chengzhuo Yu Yuting Gao

Lianyungang environmental science and Technology Service Center in Jiangsu Province

[Abstract] As the first batch of pilot cities for strategic environmental impact assessment, Lianyungang actively explored the green development path under the new normal. Since the implementation of the strategic environmental impact assessment, the city achieved good results in promoting sustainable economic and social development. However, there were still some problems in the implementation of the strategic environmental impact assessment, which affected the effectiveness of the strategic environmental impact assessment. Based on the analysis of the existing problems and challenges, this paper put forward the countermeasures to improve the implementation effect of strategic environmental impact assessment and promote economic and social development.

[Key words] Strategic Environmental Assessment; Economic and social development; Problems and countermeasures

引言

2016年11月,连云港市完成战略环境影响评价试点工作,成为首个开展战略环评的地级市并逐步落实战略环评成果转化,为连云港市空间布局、城镇港口和产业发展等重大决策提供了战略支撑,促进了地方经济与资源环境的全面协调可持续发展。但战略环评的执行过程中,还面临机制不完善、协调联动不紧密、环评意识不够强等方面的问题,对战略环评的实施效果造成一定影响。本文全面梳理了连云港市战略环评实施实施情况及取得的成效,提出了战略环评实施过程中存在的问题,提出了推进战略环评实施的对策及建议,以期提升连云港市战略环评的实施成效,更好地推动连

云港市生态文明建设。

1 连云港市战略环评实施情况

近年来,连云港市作为“一带一路”战略交汇点、国家七大石化产业基地、获批自由贸易试验区等战略交汇点,经济社会发展步入新的阶段。但由于我市面临海陆空间发展有限、大气和水环境容量不足、产业结构发展不合理等多重制约,导致我市环境保护压力骤增,生态环境承载能力对我市高质量发展的制约逐渐显现,社会经济发展与生态环境保护之间矛盾突出。

为积极探索新常态下的绿色发展路径,提高环境保护参与宏观决策的科学性、针对性,促进地方经济与资源环境的全面协调可持续发展,我市积极探索以

环境保护优化经济发展新举措。于2016年11月完成连云港市战略环境影响评价试点工作,成为首个开展战略环评的地级市并逐步落实战略环评成果转化。按照环境质量“只能更好,不能变坏”的原则,我市结合战略环境影响评价成果转化应用,明确了“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线、环境准入负面清单”,实行建设项目差异化的环境管控要求。

2 战略环评实施对经济社会发展的影响

2.1 优化生态空间布局,严守生态保护红线

一是有效保护生态空间。划定了远期生态红线保护范围目标,2030年,全市生态保护红线范围共3890.39平方公里。

海洋生态保护红线面积海域由原来的841.85平方公里调增至2058.09平方公里。陆域生态保护红线中,一级管控区面积76.9平方公里,占陆域生态保护红线的4.2%。二是为发展规划打下基础。通过制定科学合理的发展规划,分析发展规划、产业布局以及政策措施对可持续发展产生的影响,以及可能导致的环境问题,从而有针对性的指导连云港市发展方向,争取重大政策支持和重大项目落地。三是产业发展规模得到优化。战略环评实施后,石化基地、徐圩港区、自贸区规划及规划环评在编制过程中认真吸纳了战略环评成果,充分考虑区域环境承载能力,石化基地面积由原规划面积84平方公里压缩为62.61平方公里,增加了生态绿地。

2.2 强化污染治理措施,严守环境质量底线

一是水生态环境本底逐步改善。根据战略环评对水环境影响预测,通过加强污水处理基础设施建设和提标改造、畜禽养殖控制、达标治理等措施。2020年,连云港市45个省断面水质优III比例达95.7%,其中中国考断面水质考核全省第一;入海河流优III比例较2015年提高53.3%,地表水和入海河流考核断面劣V水质断面全部消除。二是大气环境质量持续改善。根据战略环评确定的各项目标任务,我市制定《连云港市“十三五”大气污染防治工作计划》,将战略环评确定的空气质量改善目标、主要污染物排放目标落实到具体项目上。2020年,我市空气优良天数297天,达到有监测数据以来最优,各项指标均超额完成国家、省“大气十条”终期目标。三是资源利用效率得到提高。按照自然资源“只能增值、不能贬值”总体原则,出台《连云港市资源利用上线管理办法(试行)》。2020年,全市年用水总量控制在29.43亿立方米以内,其中地下水控制在2500万立方米以内;万元国内生产总值用水量、万元工业增加值用水量分别要比2015年下降28%和23%。

2.3 制定准入负面清单,推动产业转型升级发展

一是制定全市化工产业负面清单。出台《基于空间控制单元的环境准入制度及负面清单管理办法》,将全市域划分为22类290个环境控制单元,分别提出精细化的环境准入和管控要求。按照严于国家相关政策和标准、新增污染物减量替代的原则,设置了禁止类、限制类项目门槛。对连云港化学工业园和灌云临港产业园,提出更为严格的管控要求,化工园区环境污染情况得到遏制。二是绿色发展理念得到贯彻。新建项目选址必须符合产业发展规划、城市总体规划、环境保护规划等要求,利用良好的生态禀赋,切实提升绿色发展水平,不符合空间单元管制的项目一律不予引入。例如在上合物流园规划环评审批过程中,按照区域控制单元管理准入,取消钢铁产业和危险品仓储等项目。三是促进经济健康发展。根据重点工业园区的产业定位、环境承载力及国家和省市相关管理规定,禁止、严格控制相关产业门类及高能耗、高污染项目、不符合园区产业定位的项目入驻园区,促进我市环境质量改善及经济健康发展。

3 战略环评实施过程中存在的主要问题

从连云港市战略环评的实施过程中看,我市战略环评的开展还面临许多困难,任务越来越艰巨。主要体现在重视程度不够、机制不完善、协调联动不紧密、环评意识差等几个方面。战略环评严格的管控要求,对一些地方决策体系造成冲击;一些部门和地方对战略环评的要求认识不清、积极性不高,未能及时出台相关管控政策;一些地方或小流域开发仍处于无序状态,对自身的发展规划存在随意性,对战略环评的实施效果造成一定影响。

3.1 重视程度不够

当前一些地方还存在重经济建设、轻环境保护的现象,甚至认为战略环评成为阻碍一些项目建设发展的阻力,因为“重经济、轻环保”的观念,在环评影响评价过程中,环评执行率不高^[1],门槛设置较低。一些地方对战略环评的重要性认识不够,在生态文明建设和绿色发

展过程中,仅仅把战略环评作为一项参考,没有作为一项制度去严格执行,导致实际工作中环境评价流于形式。

3.2 缺乏执行主动性

生态环境保护齐抓共管的局面尚未形成。一些地方还存在不顾环保责任,舍不得利税来源,区域发展战略和生态环境保护目标没有严格落实,有关条例、规定的执行也缺乏力度。

3.3 环评意识不够强

有些乡镇工业集中区没有规划环评,甚至为了某个项目而配套编制规划环评。还有一些地区为了使项目顺利通过审批而被迫进行规划环评,然而对于规划环评提出的建议重视不够,敷衍了事^[2]。由于规划环评落实不到位,直接影响到项目落实和产业转型,影响到经济社会的健康发展。

3.4 社会监督机制不完善

战略环评需要决策层的重视与支持,需要各部门间的协作与交流,需要公众的参与与监督^[3],战略环评实施中还存在参与深度、宽度不够、参与效果欠佳等问题,对战略环评执行产生一定影响。在战略环评结果执行工作上,缺乏应有的落实监督与公众参与机制,公众参与战略环评的内容、权力等规定不明确,没有为公众参与战略环评提供具体的、可操作性的程序。

4 提升推进战略环评实施的对策建议

4.1 强化战略环评执行力

各级党委、政府和部门应根据各自职责,切实履行落实战略环评的责任人,共同推进生态文明建设。要建立健全战略环评及其成果执行情况考核机制,把战略环评要求的执行情况纳入各级领导干部绩效考核,建立责任追究制度,对盲目决策,把关不严并造成严重后果的,要依法实行严格问责。

4.2 完善工业园区环评制度

坚持先环评、后建设,加强工业园项目管理,新建化工、印染、电镀、酿造等项目必须进入通过区域规划环评且环保基础设施完善的工业园区。对不符合产业空间布局和规划环评要求、超过区域

环境容量和生态承载能力的项目予以调整或否决^[4]。

4.3 加强部门协调联动

开展跨区域协调管理与污染联防联控机制,完善以“政府联席会议机制、监督检查机制、联合监测机制、信息互通机制和协同应对机制”为主的跨界污染决策机制,加强各部门的信息共享与协助配合,形成长效的合作联动机制。通过适当形式向公众发布与战略环评活动有关的信息,确保公众知情权,给公众参与战略决策提供条件。

4.4 强化战略环评实施保障

提升环境保护能力建设,从机构设置、人员编制等方面向生态环境保护领域倾斜,加强环保队伍建设,建立和强化基层环保监管网络,不断提高战略环评的执行能力。加强化工等重点园区空气、

水环境质量监测预警体系建设,加快化工园区污染源在线监测、环境空气质量和特征污染物自动监测预警网络建设。同时,加强环保内部建设,提升环保部门的职能定位和监管能力。

5 结束语

战略环境影响评价是从决策源头防治环境污染和生态破坏的重要举措,战略环评明确了“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线、环境准入负面清单”,实行建设项目差异化的环境管控要求,保证了地方经济社会可持续发展,有利于从宏观上处理好经济社会发展与环境保护的关系^[4]。研究和解决战略环评实施过程中的问题及对策,对于加强战略环评重要性的认识,严格执行战略环评制度,提高战略环境的执行力,提升战略环评实施成效,具有很强

的现实意义,将更好地增强生态环境保护意识,落实区域环境质量控制要求,推动地方经济社会和资源环境可持续发展。

[参考文献]

[1]赵建军,胡长春.我国推进战略环评的困境与对策[J].中国科技论坛,2007,(10):3-7.

[2]涂江波.从理想到现实——我国战略环评实施状况、问题与对策[J].生态经济,2014,30(03):184-188.

[3]潘岳.战略环评与可持续发展[J].环境经济,2005,(09):11-15+7.

[4]章雷.对欠发达地区开展战略环评的思考[C].//第三届全国规划环境影响评价技术与管理交流会暨汶川地震灾后重建规划环评研讨会论文集,2008:58-61.

中国知网数据库简介:

CNKI介绍

国家知识基础设施(National Knowledge Infrastructure, NKI)的概念由世界银行《1998年度世界发展报告》提出。1999年3月,以全面打通知识生产、传播、扩散与利用各环节信息通道,打造支持全国各行业知识创新、学习和应用的交流合作平台为总目标,王明亮提出建设中国知识基础设施工程(China National Knowledge Infrastructure, CNKI),并被列为清华大学重点项目。

CNKI 1.0

CNKI 1.0是在建成《中国知识资源总库》基础工程后,从文献信息服务转向知识服务的一个重要转型。CNKI1.0目标是面向特定行业领域知识需求进行系统化和定制化知识组织,构建基于内容内在关联的“知网节点”、并进行基于知识发现的知识元及其关联关系挖掘,代表了中国知网服务知识创新与知识学习、支持科学决策的产业战略发展方向。

CNKI 2.0

在CNKI1.0基本建成以后,中国知网充分总结近五年行业知识服务的经验教训,以全面应用大数据与人工智能技术打造知识创新服务业为新起点,CNKI工程跨入了2.0时代。CNKI 2.0目标是将CNKI 1.0基于公共知识整合提供的知识服务,深化到与各行业机构知识创新的过程与结果相结合,通过更为精准、系统、完备的显性管理,以及嵌入工作与学习具体过程的隐性知识管理,提供面向问题的知识服务和激发群体智慧的协同研究平台。其重要标志是建成“世界知识大数据(WKBD)”、建成各单位充分利用“世界知识大数据”进行内外脑协同创新、协同学习的知识基础设施(NKI)、启动“百行知识创新服务工程”、全方位服务中国世界一流科技期刊建设及共建“双一流数字图书馆”。