

以规划环评为手段 规范临空经济区绿色发展

Standardize the Green Development of Airport Economic Zones by the Means of Planning Environmental Impact Assessment

■文 / 李冬 赵芳 吴艺楠

一、背景

临空经济区是依托航空枢纽和现代综合交通运输体系,提供高时效、高质量、高附加值产品和服务,集聚发展航空运输业、高端制造业和现代服务业而形成的特殊经济区域,是民航业与区域经济相互融合、相互促进、相互提升的重要载体。20世纪90年代中国临空经济区开始萌芽,2004年机场属地化改革之后,中国各地开始了临空经济区的规划浪潮,临空经济区进入快速发展期。2012年7月8日,《国务院关于促进民航业发展的若干意见》明确提出了大力推动航空经济发展,依托机场规划发展临空经济。2013年3月7日,国务院正式批复了《郑州航空港经济综合实验区发展规划(2013—2025年)》,这是中国首个上升为国家战略的航空港经济发展先行区。2015年6月24日,《国家发展改革委、民航局关于临空经济区建设发展的指导意见》出台,临空经济在整个国民经济中的作用越来越显著。

二、临空经济区产业特点及规划现状分析

(一) 产业特点总结

临空经济是围绕着机场跑道而衍生出的各类经济活动的总和,利用机场的产业聚集效应,以机场为中心,在一定区域内建立了航空关联度不同的产业集群,并通过对人流、物流的集散优势,以空港、航空城、临空经济三位一体的发展模式建立临空经济区,实现“港-产-城”的高度融合、协同发展。

临空经济区主要围绕具有一定规模的机场建设,分布于机场周边半径10-20公里范围内,产业方向具有明显的航空指向性,同时在机场的带动下对周边区

域社会经济发展具有明显影响。主要产业分为以下四大类型:一是服务于航空枢纽的产业,包括直接为机场设施、航空公司及其他驻机场机构(海关、检验检疫等)提供服务的配套和后勤产业等;二是航空运输和物流服务产业,也包括为航空客运服务的航空旅馆业;三是具有明显航空运输指向性的加工制造业和有关服务业,包括航空物流辅助加工业、航空工具与用品制造业、航空运输指向性较强的高新技术产业以及国际商务服务业,会展业和航空竞技业等;四是以研发和管理为主的公司地区总部经济。

(二) 规划现状分析

中国临空经济区发展迅速,各地成立临空经济区管理委员会负责产业规划、招商引资、争取相关发展政策。但临空经济区重点聚焦在“港-产-城”发展模式的产业推动上,重发展、轻管理的情况比较普遍,导致临空经济区在发展过程中存在以下现实状况:

1. 机场总体规划、临空经济区规划与城市总体规划不衔接,造成“港”、“产”发展矛盾。随着城市的不断扩张,许多原本位于城市边缘的机场逐渐被城市建设包围,城市建设与机场之间的矛盾日益突出,规划不足及规划执行不力造成机场未来发展空间受限,对机场发展和临空经济的发展造成不利影响。

2. 土地利用不合理造成“港”、“城”发展矛盾。机场对红线外土地利用没有约束力,规划不能有效衔接造成土地使用和开发不合理,一方面造成核心区资源的浪费,另一方面对产业发展和生产效率形成阻碍。

3. 机场周边地区社会公共配套不足降低区域吸纳能力。中国临空经济区内多以产业用地为主,在机场的周边地区布局了物流园区和空港工业园区等,这



种功能设置导致土地利用类型过于单一,而城市公共设施用地基本被外推至产业用地外围,甚至更远的地区,极易将空港区孤立在城市生活之外,形成“产”、“城”分离的现象。

4. 临空经济区内部利益主体众多,协调困难。目前中国大部分临空经济区采取地方政府成立临空经济区管委会进行统一管理的形式,但在临空经济区内存在地方政府、机场、企业、海关、商检等众多利益主体,相互之间尚未形成有效的管理协调机制,导致临空经济区内未能实现土地高效利用和利益合理分配。还有一些临空经济区的范围横跨多个行政辖区,没有专门的政府管理机构和开发机制,导致条块分割、重复建设等问题发生。

三、临空经济区环境影响因素及现存环境管理问题

(一) 环境影响因素判别

从区域资源消耗方面,临空经济区建设、产业和人口聚集、城镇化建设将加大区域能源、水资源和土地资源的消耗。

从区域环境承载方面,由产业发展和人口膨胀带来的生产、生活污染对区域大气环境、水环境质量等带来压力。

从区域污染物控制方面,临空经济区规划产业主要集中于为航空枢纽服务的产业、航空运输和物流服务产业、具有明显航空运输指向性的加工制造业和有关服务业以及具有高附加值的电子行业、生物医药产业等。制造业、电子行业和生物医药产业排放的如有

机废气、有机废水、重金属等特征污染物将会对区域发展和人居环境带来一定的环境风险。

从区域规划协调性方面,作为依托航空港延伸的产-城发展模式,机场建设发展、噪声与净空限制要求与临空经济区在空间布局上需要协调一致。临空经济区规划需与城市总体规划、土地利用规划等协调。

(二) 现存环境管理问题

临空经济区在规划建设需要优化空间开发格局,合理确定产业方向,严格企业环境准入,从目前针对临空经济区的调研发现,除临空经济区内各层级规划之间不衔接、利益主体多元,内部管理不统一以及“产”、“城”分离现象普遍等现状外,在环境管理上也存在很多挑战,包括:

1. 临空经济区远离主城区,市政环保基础设施配套不完善

临空经济区均以机场为依托在一定空间范围内建设发展起来,中国机场选址布局趋势是尽可能避开城市发展主轴线,尤其是新建或迁建机场,多数位于城乡衔接处。这些地方往往是城市总体规划的边缘,市政基础设施配套的末梢,没有集中的污水收集管网和处理设施,缺少成体系的环境保护规划。因此在临空经济区规划中需要特别关注区域发展配套基础设施的同步规划、同步建设、同步运行。

2. 临空经济区横跨多个行政单元,环保监管易形成差异化

临空经济区范围多在几十到几百平方公里的区域,为带动地方经济发展,临空经济区往往横跨多个行政单元。各行政单元因其整体定位、发展水平、发展

目标不同,对环境管理的要求也不同,临空经济区的环保监管被行政单元分割存在差异化,未形成统一标准。临空经济区作为一个统一的经济开发体,需要完善管理体制、创新开发模式、统筹管理要求,共同发力,实现共赢。

3. 临空经济区域内已有产业与规划不一致,产业替代和环境准入压力大

临空经济区依托机场产业集群进行发展,很多地区的临空经济区域内已有产业与规划的定位、结构和规模不一致。临空经济区的“产”、“城”共同发展模式与现有产业存在矛盾,新的规划目标设定的产业规模与人口发展目标需要一定资源环境容量的支撑,将更加严格对现有产业的环境准入,产业迭代升级压力大。

4. 临空经济区域不同类别规划之间不衔接,造成发展矛盾

临空经济区规划编制未能充分征求区域内不同行政单元、相关主管部门以及机场的意见,导致其与城市总体规划、土地利用规划、产业发展规划及机场总体规划等之间不衔接,甚至存在矛盾。尤其是机场噪声影响区和净空限制区对临空经济区的产业及人口空间布局产生影响。

5. 临空经济区规划环评管理需进一步规范

申请国家级临空经济区规划环评是其要件之一,各地都在积极开展规划环评的工作。调研中发现,临空经济区的规划环评编制深度和编制内容上都还需要进一步规范。首先,《编制环境影响报告书的规划的具体范围(试行)》和《编制环境影响篇章或说明的规划的具体范围(试行)》(环发〔2004〕98号)没有明确列出临空经济区类的规划应编制报告书还是篇章说明,因此有些地区的规划环评为篇章,有些地区的规划环评为编制报告书,编制深度不统一。其次,临空经济区规划环评应强化空间布局,既考虑外部因素对规划实施的影响,又需要充分体现机场建设发展产生的内部环境影响等问题,导致规划环评技术成果重点和针对性不突出。

四、临空经济区规划环评管理政策建议

(一) 规范临空经济区规划环境影响评价管理

临空经济区应严格依法开展规划的环境影响评价工作,与规划编制同步进行并能实现早期介入。因

临空经济区在不断发展过程中极易形成航空产业与居住空间的矛盾,为能充分说明其发展格局和协调约束“港”、“产”、“城”之间的关系,建议规划环评文件应编制环境影响报告书,评价结论及审查意见需报送规划编制机构及审批机关,获得各方对临空经济区发展的协同认可。


(二) 统筹临空经济区域内各类规划实现协调发展

临空经济区规划编制过程中应全面分析区域内土地利用规划、城市总体规划、综合交通规划、生态环境保护规划以及机场总体发展规划等相关要求,协同发展。整体考虑区域市政环保设施建设,实施机场噪声治理,对机场噪声影响区内的村镇和既有敏感设施,实施有序搬迁避让。统筹机场周边土地利用,主要发展航空指向性产业。

(三) 建立完善的协同管理机制

临空经济区作为一个系统的经济开发体,需要完善管理体制、创新开发模式、统筹管理要求、建立统一标准,共同发力,实现共赢。如可在临空经济区管理委员会工作中建立各相关方的联席会议制度,临空经济区管委会与机场之间进行沟通协商,省政府协调相关部门共同推动规划实施。

(四) 提高临空经济区规划环评的针对性

临空经济区规划环评需要根据区域生态保护红线要求,将生态空间管控作为重要内容,合理调整和优化产业布局空间准入。通过土地资源、水资源、能源等承载力分析,合理确定规划区域土地开发强度、产业发展规模和人口规模等,并从能源资源开发等的减量替代、开采方式和规模控制、效率利用和保护措施等方面提出建议。通过区域环境质量状况分析大气和水环境承载力,确定规划区污染物排放总量控制上限,提出区域或者行业污染物排放总量管控建议以及优化区域或行业发展布局、结构和规模的对策措施。基于生态保护红线、环境质量底线和资源利用上限,以清单方式列出禁止、限制等差别化环境准入条件和要求。同时在规划环评文件中需说明机场总体规划确定的最终发展规模下,噪声影响范围及其管制要求,并对相关区域规划产业布局进行协调性分析,论证区域市政环保基础设施建设要求及其环境影响。

作者单位:环境保护部环境发展中心