

在污染治理与开发建设的矛盾中突围

破局清水塘

株洲日报全媒体记者/廖明

核心提示

清水塘工业区已搬空六年。受制于既有土壤污染治理和生态修复模式,在“先治理、后开发”铁律的重压之下,期待之中的新“产业森林”久久未能破土而出。摸索之中,蓄力破局。

自去年争取到清水塘工业区土壤和地下水污染管控与修复国家级试点后,在国省各相关部门的支持指导下,我市制定出台系列方案与措施,从“地下水风险管控和治理”“污染地块分区切块”“污染地块带条件出让”等

方面,在污染治理与开发建设的现实矛盾之间求突围。

试点先行,清水塘工业区将从过去大地块、高投入、长周期、大开大合式的治理路径,转向小地块、低投入、短周期、精细灵活的治理模式;区域之内的污染地块,也将从“先治理、再开发”,走向“边治理、边开发”。

这些探索突破,于清水塘,于株洲,甚至于全国,在污染地块修复治理和开发利用上,均意义深远;探索背后,株洲迈出的每一步都步履维艰,更不乏启示。

日新月异的清水塘。
记者/廖明 提供

「搁浅」的核心区域

清水塘是工业株洲的肇兴之地。重化工冶炼,让这里成为污染的代名词。2018年底,清水塘工业区261家企业全部关停退出,一场“壮士断腕”,切断了污染的源头,片区内水变清、天变蓝,生态环境显著改善。

然而,写好清水塘转型升级“后半篇文章”仍有关键掣肘:地表之下,附着于泥土的历史遗留污染,限制了土地开发,新的替代产业难以进驻。

株洲清水塘环境技术有限公司副总经理付光暄介绍,近年来,利用世行贷款以及历年的治理资金,清水塘工业区原企业厂区外的8.48平方公里已完成治理验收,治理污染地块面积达47.57万平方米,株洲在清水塘工业区原有企业土地收储、片区生态修复治理方面投入的资金,累计超过120亿元。

目前,区域内仍有约3952亩污染土地未完成修复治理。

“现有的债务包袱压得我们喘不过气。”付光暄介绍,作好清水塘工业区转型升级的“后半篇文章”,最为关键的还是通过产业导入带动片区发展,提升区域自我造血能力。

但产业导入、项目落地需要土地承载,而清水塘工业区适合产业项目落地的核心区里,“土地”大多还挂着“污染”二字。

拿过《中华人民共和国土壤污染防治法》,付光暄熟练地找到第六十六条。该条款明确:未达到土壤污染风险评估报告确定的风险管控、修复目标的建设用地地块,禁止开工建设任何与风险管控、修复无关的项目。

清水塘工业区转型升级的过程中,我市按照“一厂一策”的要求,早已完成区域污染调查以及土壤风险评估,目前还有3900余亩污染土地,被建设用地土壤污染风险管控和修复治理名录严格管控。

这些地块,不论面积大小,必须全部完成修复治理并通过效果评估,整体退出名录之后才能再次开发利用,否则就是违法违规。

“仅原株冶一个地块就有1324亩,根据法律要求,就算只开发其中的10亩,也要全部完成1324亩的治理,并通过效果评估、退出目录之后才行。”付光暄介绍,海量的治理资金之外,从启动治理修复到退出名录所需的时间,至少两年起步。

区域开发建设、形成自我造血能力,亟需产业导入;产业导入、项目落地迫切需要土地供给;满足供地条件又需要海量资金和漫长的治理修复周期……

无疑,这是一个“死循环”。在化债、付息、治污、发展的巨大压力下,株洲必须找到一条破局之道。

先行探索的失与得

放眼国内,在如清水塘工业区这般土壤遗留污染复杂、修复治理体量巨大的情况下,不论是东北地区的传统工业重镇,抑或是沿江沿海的先进城市,均无系统治理经验可供借鉴。

困顿之中,株洲曾尝试抓住一切机会,但教训惨痛。

2020年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》,鼓励在工业污染地块采用“环境修复+开发建设”模式。

基于此,在参考个别城市小范围探索经验,未征得上级部门同意的前提下,我市于2021年,在原株冶地块部分已完成修复治理的土地上,落地了株洲数字智造产业园和株洲科技文化未来中心两项目。

2022年,因原株冶地块未整体退出污染地块名录,长江经济带生态环境警示牌以污染地块违规开发利用,将上述两项目作为典型案例曝光,要求我市限期整改并追究责任,项目因此停工至今。

“现在回过头来看,这其实并不是一件坏事。”付光暄说,“早发现、早整改,至少没让我们一条道走到黑,造成更加严重的后果。”

也正是这个教训,让株洲更加清醒地认识到:清水塘工业区的特殊和复杂,决定了在进行探索和突破的过程中,必须得到国省生态环境部门的政策和技术支持。

市政府主要领导率队,主动走出去,将专家请进来,“跑部进厅”20余次,频繁向国家相关部门汇报争取。

2023年6月,生态环境部同意我市在省生态环境厅指导下,在清水塘工业区开展土壤和地下水污染管控与修复试点。

拿到先行试点的人场券,机遇与挑战并存。株洲市生态环境局局长周其伟在全国多个场合强调:“这样的先行试点,在全国属于头一份,这就意味着无先例可循。拿到入场券不容易,更难的是如何答好这道题。”

即便有生态环境部环境规划院等权威机构的技术支撑,《株洲市清水塘工业区土壤和地下水污染管控与修复试点技术方案》(简称《试点技术方案》)也历经11个月,到今年5月才最终通过省生态环境厅的技术审查。

化整为零步步推进

如果说《试点技术方案》是提纲挈领的方向指引,那么《原株冶冶炼集团股份有限公司地块分区切块方案》(简称《分区切块方案》),以及《清水塘工业区污染地块“环境修复+开发建设”土地供应管理办法(试行)》(简称《“环境修复+开发建设”土地供应管理办法》)就是细则式的实操手册。

根据《分区切块方案》,原株冶大地块1324.15亩污染土地,被重新分区切块成27个小地块。为什么要这么干?通俗一点的答案,就是将无法一次解决的“大麻烦”,变成可以分时、分批有序解决的“小问题”。

株洲市生态环境局土壤生态科副科长汤炼介绍,化整为零之后,地块将被允许以最新的更小单元,进行后续的修复治理和开发利用,打破此前污染地块修复治理面积大、资金投入多、退出污染地块名录周期长等系列瓶颈制约。

“这次分区切块,我们就将原株冶地块上已完成治理并开发,但被认定为违规开发的块单独切分了出来。”汤炼说,“在此前已完成修复治理的基础上,重新进行效果评估之后,就能以新的地块单元,整体退出污染地块名录。”

如此一来,可以退出污染地块名录,完成违规开发问题的整改销号;同时,原落地项目能够重启并继续推进;更为重要的是,为剩余地块的重新分区切块积累经验。

对于污染地块的重新分区切块,并不是在原地块基础上简单的分割裁剪,而是根据清水塘区域总体规划、场地土壤及地下水污染现状、拟导入产业定位及用地需求等方面综合考量,对地块进行再次梳理和规整。

汤炼介绍,剩余的污染地块,在总体面积不变的前提下,可能会根据实际分区切块成数十个甚至上百个新地块。

“完成分区切块,重新上报国家相关部门并赋予新的地块编码之后,清水塘工业区污染地块的修复治理,不论是从技术方案、资金投入,还是治理周期等各方面来看,难度都要小很多。”汤炼说。

让休眠的土地醒过来

分区切块之外,《“环境修复+开发建设”土地供应管理办法》则为促进清水塘工业区土壤污染治理,提高清水塘工业区污染地块周转效率,缩短开发时间,盘活现有污染地块上的土地资源,打开了新的“解题”空间。

《“环境修复+开发建设”土地供应管理办法》明确,清水塘工业区内的污染地块,原则上应当达到土壤污染风险评估报告确定的风险管控、修复目标后方可供地,但符合承诺制、评估制条件的地块,可提前办理土地供应手续。

所谓承诺制,即是地块储备主体或其授权单位承诺不改变土壤污染治理主体责任,在合理期限(原则不超过2年)内完成地块风险管控与修复并通过效果评估审查的,可以提前办理土地供应手续。

在这一模式下,地块储备主体或其授权单位,需以土地供应合同附件的形式,签订土壤污染治理和修复承诺书。这份承诺,价值千金。

付光暄介绍,目前,清水塘收储企业在土储中心名下的2000余亩土地,根据《“环境修复+开发建设”土地供应管理办法》中的承诺制,公司可通过正规流程,受让上述土地。

成功受让之后,不仅可激活片区收储存量资产,增加公司土地资产规模,还可将其作为抵押物贷款融资,解决地块污染治理资金来源问题。

评估制是指,地块储备主体委托受让方负责地块土壤污染治理。经评估,地块规划建设内容与土壤污染治理能有效衔接,提高建设效率,在合理期限(原则不超过2年)内能够完成地块风险管控与修复并通过效果评估审查的,可以提前办理土地供应手续。

这一模式下,地块储备主体或其授权单位,需以土地供应合同附件的形式,编制地块风险管控和修复技术方案,并由市生态环境局组织专家审查出具审查意见,确定地块土壤污染治理费用最高限价,在土地供应挂牌前告知拟受让方。

“因为污染地块的土壤污染治理由受让方负责,土地的供应挂牌价格,就会在片区一般工业用地价格的基础上,减去地块土壤污染治理费用的最高限价,从而调动社会资金投入土壤污染治理。”付光暄说。

同时,在符合法律法规的前提下,《试点技术方案》还支持污染地块的治理修复与建设项目开发建设同步实施。不要小看这个“同步实施”,省时之外,还省钱。

《土壤污染防治法》规定,污染地块必须经治理修复并移出污染地块管理名录后方可开发利用。具体实施过程中的“窘境”,是地块治理时挖一遍,治理完成后用无污染的土回填,开发建设时因基础施工又挖一遍。

以原株冶地块上的株洲数字智造产业园的A、D地块为例,若无先行试点政策的支撑,完全按此前治理模式,除了需累计开挖转运土方80万余立方米,还要运进同等规模新土回填。而按“环境修复+开发建设”的模式,仅需开挖污染土方10万余立方米,可节约治理资金2亿元以上。

5.

从得到国省生态环境部门支持,争取来全国率先试点,到市区各级各部门通力协作,促推上述各类文件迅速制定出台,清水塘工业区转型升级“后半篇文章”的谋篇布局,越来越清晰,破局向前的动能,越蓄越足。

时来天地皆助力。

今年上半年,我市历经湖南省以及中央两轮环保督察,清水塘,自然是重点。

污染治理之外,督察组更关注的,是清水塘转型升级过程中面对的实际困难,并积极主动向省委省政府及国家相关部门建言,给予更多政策、资金等方面的倾斜,支持清水塘脱困转型。

6月11日上午,省政府召开会议,听取我市有关清水塘工业区有关问题的专题汇报,明确要求省政府各相关职能部门,从资金、政策、项目、机制等各方面,全力支持清水塘片区发展;要求我市从“当务之急的,暂未得到解决的”“需要综合统筹、省、市等各方力量,请求省长决策的”“需要突破现有政策进行创造性探索的,争取国家更大支持的”三大方面,迅速列出事项清单,提请省长研究决策。

次日,我市召集市发改、财政、工信、资规、环保、住建、国资、商务、文旅等主要部门,以及石峰区政府,清水塘投资集团等单位一把手,在清水塘召开座谈会。

会议议程有两项,一是传达6月11日上午省政府会议精神,二是结合当前实际,全面梳理清水塘片区请求事项清单。

5天之后,清水塘片区争取政策、资金、银行金融机构支持项目清单,清水塘片区项目储备及拟引进产业项目清单,上报至省政府。

支持,来得比想象中更快更有力量。

依托清水塘工业区地下水调查与评估,我市申请1100余万元中央水污染防治专项资金,省里8月份下达计划,目前1000万元专项资金已下达至石峰区政府。针对单个治理项目,如此快速且几乎足额的资金拨付,此前绝无仅有。

依托片区污染治理项目包装申报的1亿元超长期特别国债,迅速得到上级部门的批复与支持。

“只要有项目,省里各个部门在项目申报、资金分配等方面,都非常支持。”付光暄说。

还有更好的消息,株洲经开区调规扩区的相关工作已进入最后阶段。市发改委相关负责人介绍,本月底完成专家现场核查及评审之后,株洲经开区的调规扩区方案,就能进入公示和正式批复流程,届时,清水塘将正式纳入株洲经开区的园区范围。

从“片区”到“园区”,身份问题得到彻底解决,区域之内新上产业项目的土地报批、环评审批等事项的办理效率将会更高,进一步加速产业及项目的导入。

桎梏松动,枷锁渐脱,清水塘校准航标再出发,转型升级的步伐将越走越轻快。

国省聚焦带来信心

