

我国环境产业聚集 发展现状、问题及路径选择

- 黎莹¹ 傅涛¹ 赵喜亮¹ 肖琼² 黄小木³ (1、清华大学环境学院 北京 100084 2、中国水网 北京 100195)
- ▲ 基金项目: 环保部 2012 年公益项目“环保产业发展模式分析及绩效性指标体系设计”(项目编号: 201209055)
- 中图分类号: F062.9 文献标识码: A

内容摘要: 产业的聚集发展已经成为环境产业发展的重要趋势, 但是我国大多数环境产业聚集地发展缓慢, 长期停留在较低层次。本文在分析我国环境产业聚集建设运营现状与政策现状的基础上, 总结环境产业聚集建设、运营及政策中存在的问题, 从宏观和微观角度剖析问题产生的根源, 并给出推动我国环境产业聚集发展的路径选择。

关键词: 环境产业 聚集 现状 路径

引言

随着环境产业战略性新兴产业地位的确立, 环境产业的发展引起各级政府的高度重视。2009 年至今, 我国各省、直辖市纷纷出台环境产业发展指导意见、发展规划和政策措施, 其中, “着力培育产业基地”、“建设环境产业重点园区”、“抓好环境产业园建设”等均作为地方环境产业发展的重要环节。“十二五”期间, “推进生态园区建设”、“制定环保与生态园区规划”仍然是许多地方环保工作的主要内容, 各地对环境产业聚集发展的需求越来越强烈。然而由于缺乏完整系统的政策引导及服务体系不完善等诸多因素, 虽然经历多年的发展, 环境产业聚集效果仍然差强人意。大多数地区环境产业的聚集发展仍然停留在中低层次, 产业聚集的合力优势尚未全面发挥。因此, 探讨环境产业聚集发展的现状和问题, 深入剖析问题背后深层次的原因, 并寻找解决当前困境的对策, 对推进环境产业聚集发展, 提升环境产业核心竞争力, 促进产业升级都有着十分重要的意义。

我国环境产业聚集现状

(一) 建设和运营现状

我国环境产业聚集地主要以园区的形式存在, 目前环境相关的产业园区数量众多, 其中由环保部批准的产业园区有 11 家; 由各省批准建设的省级园区有 28 家, 发展情况参差不齐。目前国内环境相关的产业园区可按照经营模式划分为 4 类(见表 1), 它们不仅发展形式各具特点, 存在的问题也各有不同。

1. 制造业聚集模式。制造业聚集模式环境产业园区的环境企业多以环保装备制造为主业, 处于产业链的最下游, 其形成和发展在一定程度上缘于当地的环境产业特色。比如江苏宜兴环保科技工业园、湖南环保科技产业园等均属于此类模式。由于环保设备制造多处于产业链末端, 市场竞争激烈, 随着环境产业由基础建设阶段向现代服务业阶段过渡, 设备制造市场随之出现的萎缩可能对此类园区的可持续发展产生影响。

2. 商业服务模式。相比于制造业聚集模式, 商业服务模式更加符合环境产业向现代服务业转型升级的趋势。此模式的园区致力于成为环境产品的交易平台, 或是以提供商业服务作为主要亮点, 吸引产业链上下游企业的入驻。比较典型的商业服务模式环境产业园区是上海花园坊节能环保产业园和中国宜兴国际环保城。前者引入了上海环境能源交易所, 后者定位为环保设备的交易展示基地。商业服务模式是现阶段最接近环境综合服务业发展大趋势的一类园区, 其内的环境商品交易平台, 与

之相关的金融服务、物流服务、展示服务等都是环境产业园区发展过程中有价值的借鉴。不过, 相对于真正意义的环境产业聚集及其立体化网络所提供的现代环境综合服务解决方案, 商业服务园区的服务范围仍显单薄, 其所能吸引的企业类型将可能受限于交易平台的商品门类, 进而令园区整体的发展方向局限于某类细分市场内。

3. 城市建设模式。在几类环境产业园区中, 制造业聚集模式和商业服务模式都是以环境产业本身作为园区营运的主线, 而以中新天津生态城(以下简称“生态城”)为代表的城市建设型园区, 则是以“资源节约型、环境友好型”的生态宜居城市作为基本定位。换言之, 城市建设模式下的环境产业园区首先意味着具有节能环保特色的房地产项目开发, 其次才是环境类企业的集聚和发展。生态城把发展重心定位在建设具有生态环保概念的“小型卫星城”, 其内的产业用地仅占总面积的 1/10。来自于新加坡的先进环境管理经验、良好的生态示范作用是其积极的一面。然而, 滨海新区以非环保类制造业为主的产业背景以及生态城内产业基础的欠缺, 使其在产业导入、产业发展和产业拉动城市就业方面受到限制。

4. 循环经济模式。循环经济本身是指资源投入、企业生产、产品消费及其废弃的全过程中, 把传统的依赖资源消耗的线形增长经济, 转变为依靠生态型资源循环发展的经济, 是把清洁生产和废弃物的综合利用融为一体的经济。不过在现阶段, 我国循环经济园区基本是以废弃物拆解加工为主, 其中最为典型的是天津子牙循环经济产业区。该园区为政府主导, 成员单位涵盖天津市发改委、商务委、财政局、土地局、环保局、规划局等各个有关部门。在土地规划、资金扶持、产业布局、招商引资、农民安置等各个方面, 政府都发挥了强有力的推动作用, 这也是其相比于市场主导型园区的一个突出优势。但另一方面, 此园区也存在政策依赖性强、原料来源限制、市场竞争激烈、科技含量不高等问题。实际上, 如何延长产业链、保障园区的可持续发展是循环经济型园区普遍存在和需要解决的难题。

(二) 政策现状

中央政府从二十世纪九十年代开始建设环境产业园区, 然而, 从全国范围内看, 环境产业集聚至今并未形成规模。环境产业园区的发展缓慢, 使其难以形成应有的

集聚效应和影响力,也没能得到政策上足够的重视。从历年中央发布的与环境产业集聚相关的国家政策中可以看出,尽管早在1997年中央政府就已经表示“重点扶植一批环保骨干企业,组建环境产业集团和环保高科技基地”,但其后的十几年里,只有少量文件对环境产业集聚或是相近的概念有所提及。相比之下,近年来高新技术园区、生态工业园区等新型环保概念园区不论在数量、规模还是发育的成熟程度上都取得了长足的发展。对比近年来中央层面针对新型环保概念园区与环境产业园区的主要政策,可以明显发现,国家对环保概念园区扶持的力度远远高于环境产业园区。在这种情况下,多数环境产业园区只能套用环保概念园区的相关政策,在管理中难以发挥“环境产业”本身的优势,处境颇为尴尬。

地方政府近年来充分意识到产业集聚对环境产业的促进作用,并纷纷将之列为现阶段推进环境产业发展的工作重点。在地方政策中关于发展环境产业集聚的表述不仅相当明确,甚至在一些地区的环境产业规划中已经有了比较具体的工作目标,不难看出,虽然尚未有明确的中央政策出台,但地方政府对环境产业集聚发展仍显示出明确具体的支持态度,对环境产业集聚化发展表现出较高的需求。

我国环境产业集聚存在的问题及原因分析

(一) 存在的问题

1. “环境产业”名不副实。一些园区虽然挂着环境产业园区的招牌,但入驻的环境企业比例很小,与普通的工业区或开发区没有多大区别。比如武汉某环境产业园区,该园有大约14家企业,主要为武钢提供配套和服务,涉及资源综合利用、备品备件加工、钢材包装、劳务派遣及协议生产、劳保用品加工、冶金炉料生产、橡胶制品等诸多产业。节能环保企业只有2家,占总数的1/7。更有甚者,一些环境产业园区虽已挂牌,但园区实体并不存在,成为“空中楼阁”,环境产业园成了一些开发商圈地的幌子。

2. 园区经营困难重重。从园区创建之初,产业基础薄弱、市场发育不成熟、政策和资金的不到位等就成为困扰园区发展的掣肘。在经营过程中,一些园区由于招商困难,不得不改变规划初衷,放宽选择范围,导致入园企业良莠不齐,流动性大,

缺乏产业方向,这进一步加大了集聚效应形成的难度。园区空置率高、财务负担沉重、园内企业散乱无章使园区的经营状况和整体发展受到拖累,而状况不良的园区更加难以获得政府重视和扶持,难以对园外企业构成吸引,也无法为园内企业创造良好的服务环境,致使更多企业选择退出,最终进入恶性循环。

3. 凝聚力和吸引力不强。环境产业园区的建设初衷是通过科学合理的规划和经营,形成环境企业的集聚,以产业凝聚的规模效应推动产业的发展。但是,现有的环境产业园区却普遍存在凝聚力和吸引力不强的问题,使得集聚效应难以形成,对产业的促进作用微弱。一方面,园区所在区域的环境产业基础薄弱,且所能提供的优惠政策与高新技术园区并无二致,使得园区在招商过程中吸引力不强,定向不明,园内企业业务庞杂,无法形成协作网络。另一方面,即使当地已经具备一定环境产业基础,比如宜兴的环保设备制造业,但由于园区内企业缺乏关联配套和分工协作,产业链较短,产业基础的优势无法发挥。

(二) 原因分析

1. 宏观层面的原因分析。一是产业化程度低,大部分环保需求没有转变成为市场需求。环境产业园区招商困难,入驻企业中环境企业比例偏低,这些问题并不仅仅是由于园区本身规划和经营的不合理,在相当程度上是迫于当地整个环境产业和市场机制的不健全。尽管国家环保标准的逐渐提高以及对环境保护历史欠账的偿还,为环境领域带来了潜在的市场需求,但真正形成产业化的环境产品和服务仍然只是冰山一角,大量的环境需求没能形成产业的市场化需求,难以通过市场化平台完成供给和需求的对接。在这种状况下,很多环境企业局限在环保设备制造业等“小市场”内,在激烈的市场竞争中求得生存,可持续发展的动力和空间不足;废水处理、废气处理、固体废物处理等相对“传统”的环境需求,目前仍有相当一部分在政策、监管不到位的情况下而没有充分释放,诸如生态修复等更广阔的领域,更是由于产业化的不明朗而令企业难以参与。

二是缺乏自下而上国家层面的统一战略规划。在全球绿色经济浪潮的引领下,国内许多地区对投资发展绿色经济热情高涨。但由于整体战略规划滞后,地区间、行业内盲目发展、重复建设问题突出,作为绿色经济重要组成部分的环境产业,同样面

临类似的困境。直到2009年,中央才开始着手组织编制《节能环保产业发展规划》。目前,环境产业园区建设仅仅初步形成了自下而上的区域规划制度,即园区的设立部分经由中央政府审批,主要由地方政府主导。这种决策模式提高了地方政府的主动性,使其有条件结合本地区的实际情况做出规划和安排。不过,在缺乏国家层面战略性规划指导细则的情况下,这种地方自发的、自下而上的区域性规划将导致环境产业园区全国总体布局的不合理,进而为整个环境产业的发展带来风险。

三是国家在环境产业集聚地建设政策方向上不明确。在宏观政策上,对于是否要大力发展环境产业集聚地,国家在政策方向上并不明朗。1997年由环保总局发布的《关于环境科学技术和环境产业若干问题的决定》中,清楚地表明“重点扶植一批环保骨干企业,组建环境产业集团和环保高科技基地”。然而在此之后,中央方面出台的涉及环境产业园区的政策少之又少。政策大方向的不明确使环境产业集聚地发展所需的一系列配套工作难有大的推进。在具体操作上,不仅没有直接针对环境产业集聚地的具体政策,即使是更宽泛的与环境产业相关的鼓励政策,也大多停留在原则性层面,操作性不强,园区和企业很少获得来自环境产业政策方面实质性的帮助。由于政策上的不到位,环境产业园区相对于高新技术园区等其他类型的园区,缺乏特色和竞争优势,其自身的经营状况和对外部企业的吸引力都受到影响。普遍发展缓慢的状况又进一步增加了国家对建设环境产业园区的疑虑。

2. 微观层面的原因分析。一是脱离当地环境产业的产业基础。在产业集聚发展过程中,政府的作用在于牵头规划、服务支持等方面,而产业能否形成集聚必须依靠市场规律。产业集聚的产生需要在条件成熟的地区,具备如产业规模、服务网络、资源禀赋、市场需求等一系列条件。没有一定的产业基础,仅凭当地政府的一时热情,盲目规划,其发展根基注定是不扎实的。

全国很多省市的环境产业园区,在缺乏产业基础的情况下,势必受限当地真实的产业发展情况,“环境产业”最终空有其名。比如湖南长沙,该市的产业支柱主要是工程机械、汽车及零部件、家电制造。在这种环境下,位于长沙市的省级环保园,其入驻企业的主营业务也大多集中在汽车模具、精工机械、冶金机械、电线电缆、电

表1 环境产业集聚模式

模式类型	主营业务	主要特点	典型代表	企业范围
制造业聚集模式	环保装备制造	缘于当地的产业基础	宜兴环保科技工业园、湖南环保科技园等	以环境产业园区为基础,以环境类企业为主导
商业服务模式	各类环境相关服务	以提供全方位的环境类服务吸引环境产业链上下游企业入驻	上海花园坊节能环保产业园、中国宜兴国际环保城等	
城市建设模式	与环保概念相关联的产业发展	环境产业发展与城市建设相融合	中新天津生态城、无锡市太湖新城生态城等	以城市建设为基础,同时包括环境类企业以及涉及环保概念的非环境类企业
循环经济模式	清洁生产和废弃物的综合利用	资源使用的自循环	天津子牙循环经济产业区、曹妃甸循环经济示范区等	

园区的专业化服务,是指包括金融服务、信息服务、科技人才服务、商务服务、政策咨询服务、展示引导服务等全方位的配套服务系统。对环境产业的专业化服务程度低是普遍存在于各大环境

集区项目,促进环境资源的整合,从而成为联通上下游的环境综合解决方案中心,促进环境产业资源的整合。已有的环保产业园区要向综合服务型升级转化,新建环保产业园区要做好综合服务型方向的设计和推进。

(四)以市场化手段进行聚集地开发、建设和管理

政府与市场之间的关系不是替代关系,而是互补关系。理顺政府与企业的关系,政府通过政策扶持、组织管理、监督引导,为产业聚集地的开发和建设提供良好的政策环境。在政府的支撑下,园区的开发建设应以市场化运作为主导,鼓励有资质、有实力的企业参与园区的开发、建设和运营。

(五)建立园区交流机制和业绩考核机制

建立园区间的交流机制,为园区交流规划、建设、运营、管理经验,分析存在问题和趋势创造机会和有效渠道,组织园区项目展示、交流和推介活动,引导园区健康发展。为确保环境产业园区的科学有序建设,健康快速发展,应设立专项办公室,对园区实施综合业绩考核机制,按照发展规划、建设规模、投资额度、管理服务指标,每年进行综合业绩考核,并依此对园区给予奖励或处分。

(六)与新型生态小城镇建设相融合

应充分发挥环境产业园区在保护环境、节能减排方面的示范作用。园区在规划和建设过程中,可在借鉴国内外先进经验的基础上,将园区的规划和新型生态小城镇建设的长远规划相融合。在能源、交通、供排水、垃圾等各个方面,充分体现环保理念,采用适合于当地生态环境和经济发展水平的先进环保技术,使环境产业园区不仅在促进产业发展中起到作用,也成为绿色城市的建设模板,为所在区域的生态环境改善作出贡献和示范,也为其他地区新型生态小城镇的建设提供有价值的参考。

参考文献:

1. 丁青,傅丽.产业集群可持续发展的系统战略思考[J].商业时代,2013(7)
2. 傅涛.环境综合服务业的形态转型与升级[EB/OL].[2010-06-05].http://news.h2o-china.com/html/2010/06/61275729103_1.shtml
3. 吴荻.产业集群生态化发展策略探讨[J].商业时代,2012(30)
4. 傅涛.中国重新想象环境服务业[J].环境经济,2011,10(94)

力设备等,与环境产业联系不大。天津的生态城同样具有缺乏产业基础的问题,制造业在滨海新区占有绝对的优势地位,这样的背景环境与生态城的概念和产业方向并不契合,使得生态城在招商方面的选择空间受到限制,目前其9/10的土地以开发居住区为主,仅有1/10产业用地,产业用地的1/3为与环境产业关系不大的动漫产业园,入驻的环境企业数量有限,难以形成聚集效应。

二是产业层次低,大都停留在制造环节,不能适应产业化的升级。国内的各个环境产业园区中,少部分园区在发展模式的设计中考虑了一些科技研发、现代服务等利于产业升级和长远发展的因素,但更多的园区对产业升级缺乏深入研究和科学布局,导致整体产业层次偏低,大都停留在制造环节。加之园区内企业同质性高,没有形成相互支撑、相互依存的专业化分工协作产业网络,随着环境市场需求的日益复杂化和综合化,难以跟上产业升级的步伐。这种现象在制造业发达的东部、中部地区尤为明显。

以宜兴某环保园为例,该园在初期阶段受益于宜兴当地兴盛的环保设备制造业(1992年前,宜兴环境产业产值占全国20%),这为园区的早期运作和招商带来了便利。不过,正是由于区域内产业层次始终未能提升,园内企业的类型和经营方向单一,当该园发展到一定阶段,其局限性开始显现。园内企业的产品处在价值链的末端,层次低、链条短、投入产出率不高。随着宜兴当地环保设备制造业的萎缩(目前宜兴环境产业产值占全国的比重下降到8%),园区增长乏力,陷入发展瓶颈。尽管园区为改变这一现状曾做过一些努力,试图向研发方向转变,但事实表明收效甚微。

三是园区对产业的专业化服务程度低。

产业园区的通病。

我国大多数产业园区配套服务不到位。直到现在,各园区针对环境产业的金融服务和政策咨询服务几乎仍处于空白状态;信息服务十分初级,基本限于园区网站的建设;商业服务和展示服务仅在一部分园区中有所体现,但比例也不高;科技人才服务较少,且仍在套用高新技术政策,缺少针对性。专业化服务的欠缺使本来就缺乏特色的环境产业园区在招商引资中更加困难,薄弱的服务水平也使园区在产业结构调整和升级中显得被动,环境产业集聚的优势难以体现。

我国环境产业集聚发展路径选择

(一)加强顶端设计并防止无序发展

中央应明确分工,由环保部牵头,各有关部委协同,制订全国环保产业集聚发展规划,推动我国环保产业集聚的健康有序发展。各地环保产业集聚发展规划要充分考虑已有的产业集聚基础,并以市场需求作为依托,紧密结合全国各地环保事业目标的具体需求,建立一批不同类型的、具有代表性的环保产业园区或聚集区。对于环保产业园区的建设规划要充分论证,在没有环保产业集聚基础、没有市场需求作为依托的地区,不可盲目无序发展。

(二)加大优惠政策支持力度

中央与地方应协同配合,在政策的制定上,针对环保产业的特点和需要,优先给予环保产业集聚区以专门的土地、税收、资金、科技、人才等优惠,并使环保产业集聚区在优惠政策方面与高新技术园区或其他园区有所区别。

(三)优先发展综合服务型环保产业集聚区

将综合服务型聚集区作为规划布局中的重点,优先支持综合服务型环境产业聚