

# 钢厂与城市如何和谐共融

## ——访冶金工业规划研究院党委书记、总工程师李新创

### ·核心阅读·

钢厂搬迁退出与否，不应过度与城市联系在一起。正因为有城市钢厂概念的存在，前些年一些地方对于城市钢厂的处理方式不是太好。国外经验最值得借鉴的部分是，应该淡化城市钢厂的概念，不要将钢厂与城市割裂开来，转而把关注点放在钢厂对城市环境质量的影响上。



冶金工业规划研究院党委书记、总工程师李新创。  
冶金工业规划研究院供图

### ■中国城市报记者 邢 灿

在“双碳”背景下，城市钢厂搬迁的话题愈发受到社会关注。

今年2月，由工业和信息化部、国家发展和改革委员会、生态环境部联合发布的《关于促进钢铁工业高质量发展的指导意见》提到，现有城市钢厂应立足于就地改造、转型升级，达不到超低排放要求、竞争力弱的城市钢厂，应立足于就地压减退出。今年全国两会期间，有代表直言，钢厂搬离城市是个伪命题，城市钢厂搬迁的想法已经过时了。

钢厂与城市关系如何？如何判断钢厂是否需要搬迁退城？盲目进行钢厂搬迁又会给城市带来哪些影响？聚焦上述热点话题，近日，冶金工业规划研究院党委书记、总工程师李新创接受了中国城市报记者的专访。

### 城市钢厂并非洪水猛兽

**中国城市报：**您是怎么看待城市钢厂搬迁退出现象？

**李新创：**钢厂搬迁退出与否，除了要深度结合城市总体规划，还应全面分析钢厂综合竞争力，不应过度与城市联系在一起。城市钢厂不是洪水猛兽让人担惊受怕，非城市钢厂也不是免死招牌从而有恃无恐。

钢厂搬迁退出与否，首先要搞清楚三个问题：一是钢厂的服务对象是谁？钢铁是基础原料产业，是工业发展最重要的根基，是基础建设最重要的支撑，是经济稳定最重要的保障，与城市建设发展密不可分。

二是钢厂的发展要素是什么？钢厂给人最直观印象往往是占地大、消耗大、排放大，原

燃料和产品吞吐量大。一个200万吨级的钢厂，年运输量就达1000万吨以上。没有好的交通运输条件，企业降本增效与竞争力提升就很难做到，这直接关乎企业的生存问题。

三是钢厂的环保水平如何？截至2021年12月31日，全国229家钢铁企业6.2亿吨粗钢产能已完成或正在实施超低排放改造。首钢迁钢、太钢、首钢京唐等23家全流程和11家部分环节完成评估监测工作，按程序在中国钢铁工业协会网站上公示。今日钢铁企业早已不是“傻大黑粗”旧形象，而是绿色低碳转型的新面貌。

搞清楚以上问题就不难发现，城市为钢厂提供了消费市场、便利交通；钢厂为城市职工就业、经济发展、社会稳定，乃至人才输出、技术研发、管理创新、循环经济创建提供了有力保障。不管过去还是现在，甚至将来，钢厂与城市都是互相支撑、和谐共处的亲密伙伴。

**中国城市报：**城市钢厂盲目搬迁退出可能带来哪些负面影响？

**李新创：**从钢厂搬迁自身来看，钢铁行业属于资金密集型、技术密集型、物流密集型产业，城市钢厂搬迁面临着来自资金、人员和物流等方面的巨大压力。

一是钢铁项目投资规模大，即使建设一个300万吨规模的中小型长流程钢铁企业，按照目前行业投资的平均水平测算，总投资都是百亿元级别的，将对企业资金运转造成巨大负担，容易引发系统性金融风险。比如大连特钢、重钢、青钢搬迁后，巨额财务负担使企业长期陷入困境。最终，大连特钢和重钢实施了破产重整，

青钢整体划入了中信集团。

二是钢铁行业生产工艺复杂，对现场生产操作、技术人员素质要求高，培养一名合格的现场人员需要一个较长的周期，而钢厂搬迁不可避免地带来人才的流失，将削弱企业整体竞争力。

三是钢铁行业属于周期性行业，而建设钢铁项目又需要较长时间，对企业生存提出极大挑战。如重钢搬迁项目投产不久即遇到行业“寒冬”，从2011年到2016年，重钢平均年亏损近40亿元，最终走向破产重整。

从搬迁后的影响来看，主要表现在冲击地方经济发展、职工安置压力大等方面。在冲击地方经济发展方面，有研究表明钢铁工业通过采购原料、半成品、能源以及对外支出服务费用等，可带动其他经济部门创造2.5倍的增加值。首钢、济钢的迁出对企业所在的北京市石景山区、济南市的经济带来了冲击。在职工安置方面，搬迁时部分职工不愿远走他乡，要求转岗分流，需要地方政府提供相应的就业岗位，维护社会稳定。首钢、济钢搬迁过程中，北京市、济南市政府均承担了较重的职工安置任务。

### 谨防以搬代管“一刀切”

**中国城市报：**关于城市钢厂产业布局，您有怎样的建议？

**李新创：**首先，布局优化是钢铁行业高质量发展的关键，是钢铁企业生存发展的根基。首要任务应做实顶层设计规划，做好发展理念引导，比如“严控新增”是全行业的总体要求，不是每个区域和企业都必须“只减不增”，应坚决摒弃“一刀切”的退出和压减产能数量，

更多运用法律法规政策和市场手段，结合区域内市场需求、环境容量、能耗容量和资源保障等条件，推进发展质量提升。

其次，应深刻理解产业布局的内涵。一方面，搬迁退出不是产业布局优化的“独木桥”，不能提到优化就是搬迁退出一条路。另一方面，产业布局优化不仅仅是区位选址的问题，还涉及工艺装备、产业配套等内容。应做到产能布局与要素支撑同时考虑、淘汰落后与改造升级同步规划、内部技改和搬迁新建同等要求。既立足当前发展，更瞄准未来行稳致远，进而大幅提升全行业发展水平。

最后，应致力于构建公平竞争的市场秩序、扶优汰劣的政策导向、全产业链协同发展格局。一方面严格执行国家政策标准和法律法规，畅通退出渠道，夯实转型基础，促使竞争力弱的企业“应退尽退、应退早退”；另一方面，统筹钢铁全产业链的协同发展，提升上游资源保障、巩固中游制造水平、增强下游用户体验。

**中国城市报：**您曾建议制定标准条件，一企一策，分类分批谋划城市钢厂出路。这些标准条件可以涵盖哪些方面？

**李新创：**城市钢厂是否搬迁，需要详细科学论证。从行业发展角度看，动辄几百亿元的搬迁投资会明显增加企业资产负债率，一旦市场形势发生变化，极易沦为“僵尸企业”。城市钢厂应优先选择就地改造，实现产城共融。

当前，一些地方正在着力推动特定区域的钢铁企业搬迁，主要包括城区钢厂、城市周边钢厂、大气污染通道城市钢厂、沿江（湖）钢厂等类型，各地因产业布局、城市发展、环保需求不同，执行标准也不同。建议在考虑城市钢厂搬迁时分类施策，并重点从环保水平、与城市共融度、综合竞争力等指标入手设定标准条件。

首先，对于能够实现超低排放标准要求、与城市共融度高、综合竞争力强的企业，可以不搬不限。其次，对于尚不能达到标准要求，但通过环保治理和改造提升，能够实现与城市、社会和环境融合发展的钢铁企业限期改造，改造后仍达不到要求的或停或退。此外，对于无法达到标准，严重不符合所在城市发展要求，改造难度大、竞争力较弱的城市钢厂，实施就地退出或转型转产。

建立科学合理标准体系，对于判断城市钢厂是否有必要搬迁至关重要。这就如同冶金工业规划研究院支撑河北省唐山市开展的钢铁企业环保水平分级，针对不同水平企业实施差异化停限产，避免了“一刀切”。

### 钢厂与城市不可割裂

**中国城市报：**在处理对待城市钢厂问题方面，国内哪些地方做得比较好？

**李新创：**正因为有城市钢厂的概念存在，前些年一些地方对于城市钢厂的处理做法都不是太好，既觉得钢厂会影响环境，又舍不得钢厂对经济的拉动作用，政策反复导致一些钢厂总在搬与不搬之间徘徊，不但耽误了钢厂的绿色转型和高质量发展，也影响了环境质量改善的效果，最后导致经济和环境“双输”。

随着业内科学看待城市钢厂的呼声越来越高，国家提出鼓励企业实施超低排放改造，达到环境绩效A级的企业不停、不限、不搬，如唐山市的首钢迁钢作为国内第一家长流程A级企业，在行业内起到了示范作用，目前在邢台市的德龙钢铁、太原市的太钢等一批A级企业的示范带动下，社会各界逐步认识到钢厂与城市可以和谐共处。

**中国城市报：**关于城市钢厂，国外可借鉴的具体经验有哪些？

**李新创：**实际上，国外没有城市钢厂的概念，钢厂基本上位于城市，如韩国浦项市的浦项制铁与浦项市中心就一江之隔、日本新日铁八幡厂距北九州市区仅1000米、德国蒂森克虏伯与居民住宅区隔路相望。因此，关于城市钢厂，国外经验最值得借鉴的部分是，应该淡化城市钢厂的概念，不应将钢厂与城市割裂开来，转而把关注点放在钢厂对城市环境质量的影响上，放在钢厂生产是否会导致周边环境质量超标上。

在具体操作上，应根据当地环境功能区划，科学制定钢厂所在地的环境质量标准；应建立完善的监控体系，确保监测数据真实有效；此外，必须避免虽然标准严格，处罚却不痛不痒的现象。只有做到这些，才能倒逼钢厂强化污染治理和环境管理，实现与城市的和谐共融。