

以环境总体规划参与“多规合一”



洪亚雄,环境保护部环境规划院院长,曾任环境保护部规划财务司副司长。长期从事国家战略规划领域的科研和管理工作,在环境规划方面有较为系统、深入的研究。主要参与了国家“七五”、“八五”计划和“九五”、“十五”、“十二五”、“十三五”规划的执行,国家环境保护“十一五”、“十二五”、“十三五”规划的研究编制工作。

对话人:环境保护部环境规划院院长洪亚雄
采访人:本报记者刘蔚

面对快速发展的城镇化,为什么要编制城市环境总体规划?

■依据区域生态环境系统的客观规律,合理利用和改善提升生态环境服务功能,引导优化和约束资源开发和城镇建设活动。

中国环境报:我国城镇化发展面临哪些突出问题?为什么要编制城市环境总体规划?

洪亚雄:近40年来,我国城镇化发展的成就举世瞩目。但我国城镇化也面临一些突出的环境问题,从宏观上,一是环境污染重。我国主要污染物排放量仍然在2000万吨量级上,超过环境容量两倍以上。2015年空气质量达标的城市只占21.5%,黑臭水体在城市里普遍存在。二是生态受损失。全国生态足迹增加的速度远远超过承载力的增长速度,一些河流开发利用超过生态警戒线。2000年~2012年,全国建设用地增加了6350平方公里,而同期湿地减少3.34万平方公里,其中大部分被建设用地占用。三是环境风险高,数以千家的化工企业毗邻水源保护区、人群密集区。

这些问题,与我国经济发展阶段、能源结构密切相关,也与我国城镇化发展和每个城市的规划建设方式直接相关。落实到城市建设过程中,有4个根本性的问题:一是城市定位中环境功能缺位。不少城市从自身经济最大化角度考虑城市功能定位,缺乏对上下游、大尺度区域生态环境保护责任的考

虑与担当,缺乏环境功能定位。二是城市布局中环境格局错配。城市的工业布局、园区建设、重大项目建设缺乏对大气环流、水系结构、风场风道、生态格局的尊重,“顶风发展、逆流建设”现象普遍。三是城市发展中环境资源超载。不少城市都希望建成各级中心城市,实现超常规发展,导致水、土地资源开发和污染物排放远远超过环境承载力。四是城市建设中生态空间占用加剧。城市蔓延式扩张普遍,对城市周边的山体、河流、湿地、农田等缺乏保护。尤其是一些城市群地区,从卫星影像上看,城乡格局由原来的“农村包围城市”变成了“城市包围农村”,绿色空间支离破碎。

这些问题的出现,很大程度是我们的环境规划制度滞后于城镇化发展。我们目前实施的环境规划主要有五年环保规划、专项(大气、水、土壤)污染防治行动计划、生态文明示范创建规划等,主要是任务型和指标性的规划,缺乏系统的空间型规划。在规划层级上,国家和省级规划较完善,市县规划薄弱。要解决这些问题,也需要从规划入手,因此环境保护部启动了城市环境总体规划编制试点,并纳入了国务院印发的国家环境保护“十二五”规划以及《大

气污染防治行动计划》。

这项工作得到各地的积极响应,环境保护部批准启动了三批30个城市开展环境总体规划的编制试点。此外,北京、黑龙江省哈尔滨市、云南省丽江市等一批城市也自发开展了城市环境总体规划的研究编制工作。

中国环境报:作为一项新的环境规划,环境总体规划的核心思路是什么?与以往的环境规划有什么不同?

洪亚雄:环境总体规划核心的思路就是环境优先、系统管理。这里的环境优先,并不是说环境保护放在压倒性的第一位,而是将尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,将大自然的客观规律,利用环境规划的技术方法,转化为规划的“语言”。坚持山水林田湖是一个生命共同体,坚持系统管理。生态环境系统具有其自身的客观规律,为人类活动提供生态环境服务功能。环境总体规划是依据区域生态环境系统的客观规律,合理利用和改善提升生态环境服务功能,引导和约束资源开发和城镇建设活动。

环境总体规划有4个基本特点:长

期性、战略性、系统性、空间性。所谓长期性,是把城市放在城镇化、工业化发展的中长期历程中,分析城市面临的发展阶段和主要环境问题,制定中长期环境保护战略。战略性是从大尺度区域、流域分析城市的环境战略地位和环境保护功能定位,围绕城市中长期环境保护战略,研究空间布局、产业结构、生产方式战略性调整对策。系统性是从大气、水、生态系统出发,研究生态环境系统的结构、过程和功能,从承载力、格局、质量的角度,系统构建城市的环境资源上线、生态保护红线和环境质量底线,将资源开发和城市建设活动,引导控制在生态环境系统可承载的范围里。空间性是依据大气环流、水的产汇流和生态安全格局,系统识别生态保护红线,构建环境空间管控体系,建立环境系统管理的空间平台,实现规划的空间落地。

环境总体规划系统划定城市环境资源上线、生态保护红线、环境质量底线,构建城市发展的环境约束的底线框架,引导城市建设和产业布局,控制环境资源开发强度,提高环境承载力和生态环境质量,参与“多规合一”,与现有生态环境保护、污染防治的各项规划相辅相成、各负其责、不可相互替代。

各地编制城市环境总体规划有哪些体会?

■环境总体规划是参与“多规合一”的理想平台。

中国环境报:近几年来,城市环境总体规划试点做了大量探索,各地都有哪些好的做法和经验?

洪亚雄:近年来,环境规划院在大量城市环境规划、区域环境规划的基础上,逐步探索建立城市环境总体规划的技术体系,在宜昌、广州、福州等十几个城市开展了环境总体规划的编制实践工作,体会到这项工作的创新性和挑战性都很大,对提高城市环境管理水平的成效也很显著。

一是贯彻了生态优先的理念,提升了环境规划的地位。在宜昌,我们提出坚持“四区一库”(三峡水源区、水源涵养区、长

江水环境调节区、资源性城市生态文明示范区以及生物资源库)的生态定位,作为宜昌建设湖北省副中心、现代化特大城市、“万亿工业走廊”的生态战略定位。

二是系统构建城市可持续发展的底线。宜昌、福州、广州、威海、贵阳、青岛等城市环境总体规划,比较系统地确立了大气、水环境资源上线和土地、水资源利用上线,统筹划定生态保护红线,确立中长期的环境质量底线,作为城市可持续发展的约束性底线。

三是建立了系统化、精细化的生态环境空间管控体系。宜昌、威海等城市探索建立基于大气公里网格模拟模型和10平方公里尺度的水环境控制单元

体系,实施大气和水环境的分级网格化管理;探索建立基于生态重要、敏感、脆弱区以及法定保护区、重要生态系统的生态保护红线一张图、一个清单管理,落实到1:5万或者1:1万的地理信息平台。广州在1:2000的“三规合一”平台上,落实生态保护红线和环境分级管控体系,并将95个工业聚集园区落实到大气、水、生态环境管控空间平台上,实施精准的差异化准入、淘汰、治理政策。

四是建立了基于环境空间管控的环境总规实施系统。宜昌等城市开发了网络版和手机版的规划实施管理信息系统,将生态保护红线、环境空间管控的内容面向各部门、各区县和社会公

布。在项目选址、规划会商、环评批复、企业监督等环节,实施精细化管理。

五是通过地方立法,确保环境总体规划的法律效力。宜昌、厦门、福州等城市将规划提交市人大常委会进行审议,通过审议后由政府印发实施,由人大监督执行,破解环境规划法律效力较低难题。

六是以环境总体规划为基础,系统参与“多规合一”。环境总体规划比较系统地解决了环境功能定位、环境承载力约束、生态保护红线、环境空间管控、环境质量底线、重点区域发展的环境管制要求等基础性问题,是参与“多规合一”的理想平台。

中国环境报:刚才您提到,环境总体规划是参与“多规合一”理想规划。现在全国不少地方都在积极推进“多规合一”,环境总体规划该如何参与“多规合一”?为什么在“多规合一”背景下,我们还需要编制环境总体规划?

洪亚雄:我理解“多规合一”的出台,有3层含义:一是解决规划冲突的问题。尤其是不同规划,在空间功能属性上不一致,导致规划难以实施,企业和项目建设无所适从。二是解决简政放权的问题。规划是公共管理政策,规划不公开、不融合,会导致规划部门化,变成部门管理的一项权力。三是解决弥补薄弱环节问题。以往环境规划、经济布局规划,缺乏比较严格的空间管控,对于发展和保护的空间布局、发展对环

境资源承载力的利用缺乏严格约束,导致开发的随意性与生态空间的任意占用。

各地在环境参与“多规合一”进程中,存在一系列突出问题:形式上融合,在生态文明理念上原则上融合,但在空间管制和承载约束上脱节;选择性融合,对于眼前发展有利的融合,对限制眼前发展的忽略;对于环境功能定位、生态红线、环境资源承载、环境质量底线、环境功能区划等碎片化融合,统筹系统性不足;环境规划基础薄弱,在宏观上融合、精细化落地不足等。

出现这些问题的主要原因,是我们缺乏系统型、空间型的环境规划。以往任务型、指标型和末端治理的环境规划无法适应“多规合一”的需求。这就是我们在积极推进“多规合一”的同时,强烈呼吁要制定系统性的环境总体规划、

将环境系统管理的要求“整装成套”参与“多规合一”的主要原因。一是从规划体系上,环境总体规划可以有效衔接整合环境保护相关规划,作为相关环境规划的基础平台。二是从规划基础上,环境总体规划可以系统衔接环境基础调查、污染源普查、排放清单、监测预警体系、监测评估考核、环境影响评价、治污减排等各项基础和制度,形成环境系统管理的基础底图。三是从规划内容上,环境总体规划以功能、空间、承载、质量为核心内容,建立严谨的内在逻辑关系,形成能跟相关规划衔接的有效接口。四是从规划实施上,环境总规确立的空间、承载、质量控制线,可以有效地参与规划会商衔接,也可以充分用于环评审批、监测评估、治污减排和精细化、网格化管理。

◆王琴华

随着经济社会快速发展,危险废物种类日益增多,危险废物的安全处置成为当前面临的重大课题。结合基层工作实际,笔者认为,要做到对危险废物的过程监管,必须注重以下问题。

提高认识,摸清家底。环保部门必须强化环境监管职能,把危险废物监督管理纳入水、气环境管理同等重要的地位,严格落实危险废物申报登记、经营许可证和转移联单等管理制度,实现对危险废物产生、收集、运输、转移及处置等各环节的全过程监督管理。同时,要将主动申报和现场督查相结合,加强对危险废物产生单位业务指导和现场核查,从而摸清辖区内危险废物发生源、产生种类、年产生量、地区分布、行业分布、污染位置、污染物去向、综合利用程度等关键

危险废物如何实现过程监管?

信息,建立动态更新的数据档案库,实施重点行业重点企业重点监管。

源头控制,加强监管。要严格执行危险废物申报制度。产生危险废物的单位必须按照国务院环境保护行政主管部门的规定,及时向所在地环保部门申报危险废物的种类、产生量、流向、贮存、处置等有关资料。要严格执行危险废物经营许可证制度,禁止无经营许可证或者不按照经营许可证规定从事危险废物收集、利用、贮存、处置经营活动;禁止将危险废物提供或者委托给无经营许可证的单位从事收集、利用、贮

存、处置经营活动;禁止伪造、变造、转让危险废物经营许可证。要严格执行危险废物转移联单制度,危险废物产生单位必须按照有关规定报批转移计划,并获得批准后方可转移;按照国家有关规定规范填写危险废物转移联单,禁止危险废物产生单位、运输单位、接受单位在不按规定办理手续的情况下,擅自转移、运输、接受危险废物。

末端严查,重点核查。环保部门应要求危险废物经营单位严格按照《危险废物经营许可证管理办法》相关规定从事危险废物等相关的经营活动。同时,

探索与思考

环保综合督查要一督到底

◆盛世海 孙立彬

从2013年环境保护部在湖南株洲试点环保综合督查工作开始,至今3年多时间,环境保护部已经组织对几十个省市开展了环保综合督查。2015年,大部分省份也对30%以上的地市开展了城市环保综合督查,并对环境问题比较严重的城市进行了约谈。从督查情况及反馈情况来看,起到了比较明显的效果,部分地区环境质量持续改善,环境违法行为得到明显遏制。

但是,今年年初环境保护部通报2015年度各省环保综合督查工作时,指出督查还存在“各地综合督查工作不均衡、综合督查尚不规范、部分负有履行环境保护职责的部门对综合督查工作不能主动配合”等问题,需引起重视。

环保综合督查还存在哪些问题?

对综合督查认识不足,督查方向偏离。部分省级政府及环境保护部门对综合督查认识不足,表现在:将综合督查工作混同于一般的监督检查,督查时间较短,督查程序不健全。在督查过程中有畏难情绪,甚至2015年有5个省(区)环境保护部门没有完成30%的任务要求。有的地方作为督查对象的地方政府及各部门对督查工作不够重视,在实际督查过程中以各种理由对正常的督查要求推脱、搪塞、不配合,导致综合督查对象单一化、督查方向偏离,无法对整个省市的环境保护总体情况进行深入督查了解。

督查人员还无法适应督政的要求。目前各省督查人员仍以环境监察局人员为主,其他业务处室参与较少。而综合督查是一项综合性强、覆盖面广的工作,督查人员的单一化在一定程度上导致了督查成果的局限性,最终形成的督查报告容易将问题集中于环保业务和其他方面问题的表面。而环保综合督查恰恰要查深、查透、查实,才能够准确反映地方环境保护状况,可能将环境保护压力层层传导到位。

督查成果未得到有效应用。从2015年各省公开的综合督查报告来看,综合督查的成果并未完全得到有效应用。一方面由于督查成果的局限性导致应用的局限性;另一方面,虽然督查中确实发现了地方党委政府落实中央决策部署不到位、甚至违反环保法律法规,导致资源生态环境被破坏、环境质量持续恶化等问题,但是由于各种原因避重就轻、该考核不考核、该问责不问责,使得综合督查无法取得实效。

环保综合督查如何取得实效?

今年,环境保护部要求各省要对40%以上的城市开展环保综合督查,各省已陆续启动今年的综合督查工作。笔者认为,要想环保综合督查取得实效,需从以下3方面入手。

一是明确目标,做到真督实督。督查对象和督查内容要明确,提高对综合督查的认识。综合督查是督促

地方党委、政府及相关部门落实环境保护责任的重要抓手。去年湖北等省份专门召开专题会议进行安排部署,分别由省人民政府主要负责同志或者其他有关部门主要负责人组成督查组开展督查。今年3月,福建省在全国率先出台《福建省环境保护督察实施方案(试行)》,将综合督查升格为环保督察,从今年起每两年对全省各设区市、平潭综合实验区完成一遍督查,督查结果作为党政领导干部任免重要依据。

这些地方的经验值得借鉴。只有做到程序完善、真督实督、不走过场,才能够将环境保护的压力层层传导到位。只有地方党委政府对环境保护高度重视,不敷衍了事,才能真正取得实效。

二是全面提高督查组人员能力素质。要对督查组成员的组成进行调整,建立由地方党委政府相关人员牵头、多部门参与的综合督查组。黑龙江省在2016年综合督查工作方案中就明确了由省委督查办、省政府督查办联合牵头、多部门参与的综合督查工作方式。环境保护职能分散在地方党委、政府及多个职能部门,只有督查组真正综合,才可能督得实、督得深、督得透,才可能让地方党委、政府及相关部门的负责人红红脸、出出汗,才可能让督政的效果真正落实到位。

同时,加大对督查人员的培训力度。对环保工作的统一监管仍需对其他部门相关工作的真正介入,这就需要加大对督查人员的培训力度,对涉及其他部门的环保工作要有一个从陌生到熟悉然后到精通的过程。需要采用集中培训、边督边学等多种方式提高督查人员的综合素质,使督查人员全面适应综合督查工作的要求。

三是督查成果要敢用并且用足。从目前综合督查情况来看,部分地方党委、政府贯彻落实中央决策部署还不到位,未将生态环境保护和经济发展摆在同样的位置。在经济发展的过程中未协调好同环境保护的关系,落实中央的决策部署慢,做事被动,甚至有的时候以权压事,不在乎违反环保法律法规。对于这样的情况,督查成果要敢用并且用足,给违法违规人员以震慑,给轻视环保的地方党委政府以警醒。

以某市为例,从督查情况来看,该市在制定《大气污染防治行动计划》实施中央决策部署不到位,甚至违反环保法律法规,导致资源生态环境被破坏、环境质量持续恶化的问题,但是由于各种原因避重就轻、该考核不考核、该问责不问责,使得综合督查无法取得实效。

环保综合督查如何取得实效?

今年,环境保护部要求各省要对40%以上的城市开展环保综合督查,各省已陆续启动今年的综合督查工作。笔者认为,要想环保综合督查取得实效,需从以下3方面入手。

一是明确目标,做到真督实督。督查对象和督查内容要明确,提高对综合督查的认识。综合督查是督促

作者单位:环境保护部东北环境保护督查中心

秸秆禁烧要做到“三强化”

◆龙昌学

目前,正当夏收季节,农作物秸秆遍地开花。如何管控秸秆焚烧?笔者认为应做到3个强化。

强化政策法规观念。新修订的《大气污染防治法》第119条规定,违反本法规定,在人口集中地区对树木、花草喷洒剧毒、高度农药,或者露天焚烧秸秆、落叶等产生烟尘污染的物质,由县级以上地方人民政府确定的监督管理部门责令改正,可以处五百元以上两千元以下的罚款。依据这条规定,笔者认为,各乡镇政府和当地派出所,应具有话语权、决定权和执行力,理由是因为他们处于农业生产第一线,可以问计于民、问需于民、问效于民,对区域环境现状耳熟能详,适合行政管理范围。

所以,建议自上而下延伸到乡镇政府和派出所,一旦发现哪个村哪块地焚烧秸秆,就可以在第一时间赶赴现场,就地处理,并引导农民综合利用,化害为利,变废为宝。同时,要加强司法解释,建立上级政府对下级政府授权、下级政府对上级政府负责

的责任主体,从根本上改变“有责无权、有权无责、权责分离、上下脱节”的局面,真正做到上下互动、整体推进、该管则管、该罚则罚、该禁则禁,推行城乡一体化管理模式。

强化资源节约观念。焚烧秸秆污染大气环境,危害居民身体健康。笔者认为,应该通过大张旗鼓地宣传教育,引导广大农民充分认识秸秆焚烧的危害性、禁烧秸秆的重要性,以及科学处置秸秆的必要性。要强化环境质量党政同责,明确地方政府对本行政区域环境质量主体责任,切实做到守土有责、各负其责、履职尽责、失职追责。

作者单位:湖北省黄冈市环保局