

业界评说

◆鞠昌华

积极推动城市总体规划的环境影响评价

城市是经济社会发展和人民生活的重要载体,是现代文明的标志。改革开放以来,我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程,取得了举世瞩目的成就。常住人口城镇化率从1978年的近18%上升到2014年的近55%;城市人口从1.7亿人增至7.5亿人;城市数量从193个增加到653个。但近年来,一些城市建设盲目追求规模扩张,环境污染、交通拥堵等城市病蔓延加重。

中共中央、国务院近日印发《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》,要求把以人为本、尊重自然、传承历史、绿色低碳理念融入城市规划全过程。笔者认为,为有效推进城市生态环境改善,实现城市绿色发展,当前亟待推进城市总体规划的环境影响评价。

开展城市总体规划的环境影响评价应遵循6项原则:

战略性原则。要体现生态文明建设的战略要求。要借助城市总体规划环评,从城市发展的战略角度,基于“五位一体”的要求,对城市发展的功能定位、发展目标等实施科学评价。要与主体功能区规划衔接。《全国主体功能区规划》是我国国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划,城市总体规划环评要与主体功能区规划衔接,根据区域资源环境承载力、现有开发强度和发展潜力,切实控制开发强度,规范开发秩序,努力形成人口、经济、资源环境相协调的城市空间开发格局。

环境质量与生态安全导向原则。要坚持环境质量导向。今后一段时期将是我国改善环境质量的关键期,城市总体规划环评要与区域环境质量要求相衔接,从改善城市环境质量的目标出发,从空间安排和产业布局等角度提供支撑。要坚持生态安全导向。城市总体规划环评要与

生态红线规划相衔接,做好城市生态安全格局分析,遵循自然规律,确保城市生态安全。

全过程介入原则。城市总体规划环评要从城市功能定位、规划目标与规模的确定开始就进行早期介入,对空间布局等规划核心内容以及规划中交通等专项进行全过程介入,并在规划中通过不断与规划编制部门互动,实现过程分析、过程评价、过程建设和过程调整。

规范性原则。要有规范的程序,确保城市总体规划环评从方案设计,到组织实施、公众参与、技术审查、规划采纳、跟踪评价等工作程序的制度化、规范化,避免因人设事。要有科学规范的技术体系,确保科学开展规划分析,科学识别评价范围、主要影响与评价重点,科学确定资源环境承载力,科学开展环境影响评价,科学提出相应的减缓建议及措施等,以避免不恰当的评价造成对城市发展的生态破坏和环境损害。

约束性原则。要实行最严格的环境管理制度就要建立强有力的约束机制,使城市总体规划环评的评价结果,尤其是对城市发展的相应约束要求和调整建议能够真正得到落实,使之成为城市发展中的硬约束。

公众参与原则。城市是市民的城市,环境是市民的环境,因此,城市总体规划环评要坚持公众参与的原则。让公众有效参与到城市总体规划环评工作中,要求明确公众参与的途径,将公众意见纳入评价成果中。

当前,推进城市总体规划环评应做好以下几方面工作。

首先,完善相关法律法规。积极推动《环境影响评价法》、《城乡规划法》等法律法规的修订。在《环境影响评价法》、《城乡规划法》以及《规划环境影响评价条例》修订中,对城市总体规划环评编制的要求作出明晰的规定,使之成为法定化的程序,使城市总体规划环评报告成为审查城市总体规划的法定文

本。在《规划环境影响评价条例》中明确规范城市总体规划环评的程序,使城市总体规划环评从组织实施、公众参与,到技术审查、规划采纳都有法可依,并明确各部门和编制单位的相关法律责任和义务。要在法律修订中明确城市总体规划环评成果的法律地位,明确规划环评文件中减缓措施以及调整建议在规划编制中采纳与否的法律安排及其责任,使之对城市总体规划具有法定的约束力。

其次,完善城市总体规划环评技术体系。一是加强对环境承载力的基础研究。环境承载力是城市总体规划环评的主要理论基础,因此,要加强对环境承载力的基础研究的支持。从城市产业、人口、能源、环境治理和区域角度,着力开展城市大气环境容量的量化及调控机理分析,通过空间布局结构以及相应的产业结构的合理安排,控制污染物排放,切实解决我国当前公众迫切要求改善的大面积雾霾污染问题,实现城市大气环境治理和社会经济的协调发展。从城市产业、人口、环境治理和流域的角度,着力开展城市水环境承载力量化及调控机理分析,解决城市内河黑臭问题,实现城市水环境改善和社会经济的相协调。

二是加强对城市可持续发展指标体系的研究。城市可持续发展指标是规划及规划环评的目标体系,是推动城市可持续发展的指引。要积极支持相关技术单位,通过认真分析城市可持续性内涵,识别总体规划的可持续性影响,综合生态学、环境科学、规划学和循环经济等理论,尽早构建科学的可持续性总体规划环评指标体系,为总体规划环评提供科学的目标体系支持。

三是加速总体规划环评技术导则的研究发布。目前,我国已经发布《规划环境影响评价技术导则 总纲》。前期环境保护部已经发布过《规划环境影响评价技术导则 城市总体规划》(征求意见稿),但是这一导则尚未正式发布。因此,目前尚缺乏有针对性的

技术文件。今后,应加速这一导则的研究和修改完善,尽早发布实施,为我国城市总体规划环评提供科学的技术规范,以提升我国城市总体规划环评编制的科学水平。

四是加速总体规划环评审查技术导则的研究发布。要基于城市总体规划及总体规划环评的特点,加紧总体规划环评审查技术导则的研究,尽快发布实施。这样,可以使城市总体规划环评的技术审查有章可循,从而有效提升我国城市总体规划环评编制的科学水平,保障城市总体规划环评技术评审的规范性和技术水平。

第三,完善推动公众参与的机制。明确在城市总体规划环评中公众参与的程序设计。让公众可以有明确的途径和方式了解城市总体规划环评开展的信息,了解城市总体规划环评的内容,有合理的途径表达对城市总体规划的环境保护相关意见,从而能够真正有效地参与到城市总体规划环评中。同时,明确在城市总体规划环评中公众参与与意见的处置要求,出台鼓励公众参与与城市总体规划环评的相关政策。

最后,要明确责任追究机制。这是实行最严格环境管理制度之必要惩戒性条件。尤其是对地方各级城市规划建设主管部门而言,明确责任追究机制是推动其落实环境责任的必要手段。只有强调总体规划环评的严肃性,总体规划环评的规范要求才能在总体规划的编制实施中得到遵守。只有对违法行为进行有效惩治,让违法者承担后果,才能避免在城市总体规划的编制实施中存在有禁不止、阳奉阴违等现象。因此,要明确在城市总体规划编制和实施中各部门和领导干部的责任追究机制。

城市环境管理应抓住新机遇

是城市未来发展的核心理念,也是生态文明建设的主战场。《意见》指出,要加强空间开发管制,划定城市开发边界,根据资源禀赋和环境承载力引导、调控城市规模;保证生态用地,合理安排建设用地,推动城市集约发展,让大家可以看得见绿,亲近绿地;要推广建筑节能和新能源技术,发展绿色节能建筑;鼓励绿色出行,减少不必要的尾气排放;推进海绵城市建设和污水、大气治理,终结城市经济过于依赖高耗能、高耗地和所谓“产城融合”的发展模式。

环保部门要据此将城市环保功能区划、生态红线划定、生态城市建设和“水十条”、“大气十条”等的贯彻实施等工作,与《意见》的各项重点工作相结合,进一步防范环境风险,持续改善城市环境质量,让老百姓能呼吸新鲜空气,喝上干净水,吃上放心食物,确保如期全面建成小康社会。

三是做好执法对接。城市能否健康、有序、可持续发展,关键在于严格规划的强制性,凡是违反规划的行为都要严肃追究责任;城市总体规划的修改,必须经原审批机关同意,并报同级人大常委会审议通过,从制度上防止随意修改

规划等现象。之前出现的许多问题,特别是任性调规划、布局不合理、功能不协调、随意上项目、盲目赶进度、建管不规范、根据资源禀赋和环境承载力引导、调整和执行缺乏权威性和严肃性有关,从而导致城市建设盲目摊大饼、交通拥堵、基础设施不配套、污染日趋严重等诸多问题。

为此,环保部门应努力提高自身的环境监管能力,积极探索与规划、土地等部门开展必要的联合执法,充分发挥各自资源和执法优势,让环境执法与规划执法、土地执法发挥1+2大于3的效果,形成强大合力和威慑力,顺利实现规划确定的环保目标。

四是做好监督对接。一座城市的发展,犹如一部大型、复杂的精密仪器在高速运转,如果缺少一套行之有效的监督机制和及时、准确的纠错机制,以及时发现、制止城市发展中出现的冲动、盲目和错位现象,就很难保证这座城市走在良性发展的轨道上。《意见》强调,要全面推行城市规划委员会制度,健全国家城乡规划督察员制度,实现规划督察全覆盖;加强规划实施的社会监督,利用卫星遥感监测等多种手段共同监督规划实施;研究推动城乡规划法与刑法衔

接,严厉惩处规划建设管理违法行为,强化法律责任追究,提高违法违规成本。

各级环保部门要充分发挥以人为本和推进绿色低碳发展的导向功能,主动参与到城市规划工作和相关立法工作中,积极增加各级城乡规划的督察和考核,配合规划部门做好稽查工作。同时,要善于利用人大政协、新闻舆论和社会公众的力量,监督城市规划特别是其中涉及环境保护内容的实施,督促各级政府和相关部门把规划落到实处,一张蓝图干到底。

作者单位:环境保护部西南环保督查中心

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039

热评

供给侧改革激活农特产业绿色动力

◆李学辉 方雯琼

2016年中央一号文件提出,推动农业可持续发展,必须确立发展绿色农业就是保护生态的观念,加快形成资源利用高效、生态系统稳定、产地环境良好、产品质量安全的农业发展新格局。将发展绿色农业与保护生态高度衔接,凸显了当前农业发展在生态环境保护方面面临的巨大挑战,以及解决这些问题的紧迫性。农业发展要想在生态环境问题中突围,走出一条绿色发展之路,急需农业供给侧改革保驾护航。

近些年,许多地方政府为了实现本地区跨越式发展,大力调整农业产业结构,发展有地方生产优势的特色产业,不仅给广大农民直接带来了可观经济收入,而且促进了当地农副产品加工业发展,加快了小城镇建设发展步伐。然而,一些地方过去发展特色产业采用的模式单一,往往是低水平和掠夺资源式的生产方式,对生态环境造成了巨大破坏。而且,因特色农产品生产过剩,导致特色农产品滞销,给政府、企业和农民等带来巨大经济损失。

出现上述现象,实质是供给侧出了问题。尤其是在特定发展阶段,其供给受制于国内外需求规模和水平、技术条件以及公众认知和制度上的各种影响,进而陷入低水平的供给陷阱,结果不仅造成生态环境恶化,还带来大量的无效供给。要保障特色产业健康发展,走出绿色发展之路,当前急需从特色产业供给侧改革发力。应把改善供给结构作为主攻方向,实现由低水平供需平衡向高水平供需平衡的新跃升。

一是控制产能,引导过剩产能有序退出。有关部门和地方政府要完善激励和约束政策,研究引导企业和农民主动退出特色产业过剩产能制度。修订并严格执行强制性农产品市场准入标准,对不符合农作物生产标准和环保不达标的特色农产品,要限制其进入国内外市场,并取消其生产性补贴、税收减免和出口奖励等。出台优惠政策,实行退出

过剩特色产业补贴政策。同时,鼓励各地因地制宜,积极探索政府引导、企业和农民自愿、市场化的过剩特色产业品种换代改良、新型产业替代升级、产能置换指标交易,形成淘汰落后与发展先进的良性互动机制。

二是调整结构,优化特色产业结构。各地要根据生态资源禀赋,优选适宜当地资源、有市场比较优势的特色产业,加快传统特色农业向现代特色产业转型,增加特色农产品品种,提升特色农产品质量,占领国内外高端市场,促进特色产业可持续发展。同时,要因地制宜,采取多样性原则,适度发展特色产业,要兼顾其他物种的生存繁衍,再形成规模效益。要对特色农产品进行深加工,增加附加值。加大循环经济发力度,对特色农产品分级利用。推进特色产业转型发展,将农村资源优势转化为发展优势。要依托特色产业发展观光旅游和休闲旅游,大力兴办农家乐特色旅游。同时,弘扬乡村特色文化,保护原始村落风情风貌,厚植特色产业发沃土。

三是补齐短板,加强农业生态环境保护。一方面,要强化资源环境保护。各地要划定特色产业空间和生态资源空间保护红线,实施生态资源保护与提升行动,改变开发强度过大、利用方式粗放的状况。加快资源环境突出问题治理,加强农业生态保护和修复。开展大规模土地整治行动,实施山水林田湖生态保护和修复工程。要兼顾生物多样性,严格开展生态示范工作,有选择性引进外来物种,发展当地特色产业。

另一方面,要防治农业环境污染。坚决制止过度消耗资源和滥用化学投入物的行为。加快节水技术应用步伐,控制特色产业用水量,降低特色产业污水排放强度。强化测土配方施肥,以及病虫害和疫病统防统治等农技工作,减少化肥和农药使用总量,保证特色农产品质量安全。要对特色产业的废弃物,如地膜、废料、秸秆等做到有效利用,减少废弃物总量,保护农村生态环境。

在学校建监测站点值得试点

◆许朝军

据报载,今年北京将新增30余个空气质量监测站点。北京市环保局表示,在建设实施中,将充分考虑人大代表在建议中提出的在条件适宜的中学建设监测站点的意见,市教委也同意在不影响学校正常教育的前提下,选择有一定条件的中学进行试点。

空气质量监测站点有望进入北京市的中学,这是有关部门积极回应人大代表建议的结果,这也符合当前空气质量监测的现实需要。

空气质量监测站点虽小,但建在有条件的学校,其积极作用毋庸置疑。除了常规空气质量监测站点的建设,学校自身管理和师生健康需求也要求对学校空气质量进行科学监测。这不仅能使环保等职能部门掌握和了解有关空气质量的第一手资料,能为学校的自身管理提供技术支持,更能为卫生、疾病防控等部门和学校、教育部门联防联控空气传播性疾病、保障学生的卫生安全提供可靠的技术保障。

建立空气质量监测站点,作用的发挥不应仅仅体现在监测上。学校的主

体对象是学生,不管是从保护学生健康成长的角度,还是从让孩子从小树立绿色环保理念的角度,都有必要启动专门的针对空气质量保护的生态环保教育。通过空气质量监测站点,校方可以引导学生分析空气质量监测数据、分析数据变化原因、开展探究性参与学习等,从小培养其环保意识。

其次,对于空气质量监测而言,科学监测和数据分析虽然是专业行为,但同样可以作为学校开展科技实践教育的载体。建立空气质量监测站点,对拓展学校教育渠道、拓宽科技实践教育载体和环境教育途径而言,是有效的延伸和丰富。学校可以组织学生定期参与监测、定期统计分析,定期开展研究论证等,把空气监测站点作为进行科技实践教育的第二课堂和阵地。

此外,空气监测站点监测结果的发布和分析,不仅仅是保障师生健康的重要手段,更是发挥小手拉大手作用,带动全社会关心关注空气质量、关注PM_{2.5}防控、关注生态环保的重要渠道。这有利于面向社会普及空气污染防治常识,引导全社会倡导和践行绿色环保的生活理念。

环保系统反腐倡廉警示教育片
扭曲的灵魂
李学智案警示录

环保系统反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂》征订通知

由驻部纪检组监察局联合中国环境报社、环境保护部宣传教育中心拍摄制作的反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂——李学智案警示录》已经完成。

根据中央纪委驻部纪检组《关于发放〈扭曲的灵魂〉警示教育光盘的函》(驻环纪函[2014]23号)通知,环保系统有关单位或个人有需要购买光盘者,可直接向中国环境报社按工本费订购。

联系人:中国环境报社影视新闻中心 张瑾
电话:010-67130977 18618326436

地址:北京市东城区广渠门内大街16号1005室
邮编:100062
银行电汇至:
开户行:北京银行广渠门支行
开户名:中国环境报社
账号:01090514000120111006865
备注:征订复印有有效

订购单位	经办人
详细地址	邮编
联系电话	订购单位盖章
订购套数:共 套	单价:60元/套(10套以上免快递费,10套以下加快递费20元)
总计金额(大写):	