# 划定生态红线 建立管控体系 促进"多规融合"

# 哈尔滨环境总体规划呼之欲出

#### ◆本报记者杨晓娣 通讯员高娟

当前,资源和环境约束已经成 为不少城市的发展瓶颈,急需探索 可持续的发展方式,改善环境状 况,合理利用资源。这就需要把环 保从末端治理、事后应急的被动局

面中解脱出来,更多地参与前端预 防和发展决策,城市环境总体规划 应运而生。

据专家介绍,环境总体规划是总 结我国近30年城市建设的经验教训 后,提出的一项创新性制度。其核心 内容是统筹分析城市的自然环境规 律、环境资源承载力,将尊重自然、顺 应自然、保护自然的生态文明理念,转 变为城市建设、资源开发和产业发展 能够遵循的环境规划要求。黑龙江省 哈尔滨市的环境总体规划编制工作始 于2015年,开展至今,积累了一些经 验,也存在一些问题。

### ■规划能做什么?

确立环保长期战略,主动引领城市发展

记者了解到,哈尔滨市环境总体 规划从国家、东北地区、松花江流域等 宏观角度,明确城市环境功能定位 与战略分区,确立城市环境保护中 长期战略路线图。"由过去要求环 境与经济发展相协调、环境被动适 应经济发展与城市建设,转变为环境 保护主动引领、指导、规范经济社会发 展。同时,时间跨度由过去最长5年 的短期目标任务型,向长期、战略型规 划转变,实现远近结合,建立中远目标 体系与行动纲领。"参与规划编制的专 家表示。

据悉,环境总体规划将划定生态 保护红线、实施环境空间管控,使环境 管理由粗放型向精细化、从碎片化向 系统化转变。尤其是通过精细化的大 气环境空间模型模拟、水环境系统解 析,将大气环境和水环境管理的空间 尺度,细化到1~10平方公里,解决环 境规划不落地问题。统筹划定识别生 态系统重要敏感区,衔接各种类型的 生态保护区域,实现生态保护红线一 张图、一张表(清单)、一个政策统一管 理。

在编制过程中,环境总体规划将

以环境资源承载力为准绳,客观评估 各区县、各流域、各单元的环境资源承 载力,科学确定不同区域的污染物排 放上限,由单一的点对点管理,向区域 综合管理转变。同时,环境总体规划 将着眼于提高环境公共服务水平,注 重以人为本,提高城市的环境品位和 环境竞争力。

在管理方式上,规划将制定重点 区域环境规划指引,由上下一般粗、 "一刀切"转变到分区域、分类、突出重 点、差异化管理,并根据环境功能区定 位,制定差异化的管理考核。

### ■如何发挥作用?

#### 划定生态保护红线,建立分级管控体系

记者从有关部门了解到,哈尔滨 市正在积极推进生态保护红线划定工 作,建立环境空间管控体系。专家表 示,统一划定生态保护红线,特别是在 1万平方公里的城区范围内,对生态 重要敏感区域实施抢救性保护,有助 于避免未来城市发展对生态系统的进 一步破坏。

目前,哈尔滨市已经编制完成尚 志、延寿的国家生态功能区规划,启动 编制五常、木兰、通河、方正的国家生 态功能区规划,正在全面评估识别全 市生态环境敏感重要区。在此基础 上,哈尔滨将衔接法定的自然保护区、 重要湿地、生态公益林等生态保护区, 最终实现生态保护红线一张总图管 理、各部门分工负责的目标。

专家表示,对未来城市发展可能 占用的市区1万平方公里范围内的重 要生态敏感区,要抢救性纳入生态保 护红线区。目前,哈尔滨已经开展了 全市5.3万平方公里范围内的生态评 价工作,各部门的生态保护区域清单、 范围等也在收集中,下一步将重点构 建生态保护红线的框架体系。

编制城市环境总体规划的重要作 用之一,就是要建立城市环境空间分 级管控体系,对城市风场风道、空气扩 散条件差的窝风区域、重要水源的产 水汇水区域、重要水体的汇水单元等 实施严格管控,保障城市环境安全。"城 市发展要解决风和水的问题,在城市的 上风向、扩散条件不好的地区,必须限制 废气排放的项目和产业布局,在水源地

上游、水体功能重要的河流上游及汇水 的陆域区域,必须限制废水排放项目 和开发行为。"专家告诉记者。

在这方面,不尽合理的能源结构 给哈尔滨带来了挑战。目前,哈尔滨 80%的能源是煤炭、石油等化石能源, 年煤炭消费总量达3300万吨,且仍呈 逐年增长趋势,低质煤炭消耗量达 1700万吨,占比高达52%。作为农业大 市,农村秸秆综合利用率只有50%,大部 分秸秆在10月~11月集中野外焚烧,形 成农村包围城市的严重低空污染带,季 节性污染突出。针对这些情况,哈尔滨 构建了全市逐时模拟的空气流场模型, 正在开展大气环境系统敏感性、脆弱性 识别与模拟,以及全市水系统产汇流 关系的解析与控制单元划分等工作。

## ■为何多规合一?

### 形成一张发展蓝图,实现规划互融互补

和有机统一。

现在,多规融合、多规合一问题被 频繁提及,也就是说,要对经济社会发 展规划、城乡规划、土地利用规划、生 态环境保护规划等多项规划进行整 合,形成一本规划、一张蓝图。由 单打独斗、各自为战,向系统探索 生态环境规划与土地规划、城乡规 划、经济发展规划互融、互补、互建转 变,环境总体规划在其中起到优化、调 控、引领的作用。

按照国家发改委等四部门"多规 合一"改革试点的部署,编制完成的 《哈尔滨市阿城区发展总体规划》,突出 了绿色发展理念和环境规划对经济社会 发展的指导作用,被国家确认为"多规 合一"试点城市规划编制的范例。

但是,哈尔滨尚缺乏一个能参与 "多规融合"的环境总体规划。据悉,

哈尔滨市环境总体规划将重点解决 城市发展的生态底限、生态红线问 题,城市规划布局与大气、水空间 的匹配问题,土地资源开发与生态 用地保护问题等。在规划实施中, 还将建立一个信息系统,实时查看 各地区生态保护红线、环境空间管控 要求。

专家向记者强调,环境总体规划 确定的是城市中长期的环境保护目 标和质量改善路线图,一般跨度为 两到三个5年,而"十三五"规划、大 气十条、水十条、省大气污染防治计划 等规划、计划时间跨度为3年到5 年。哈尔滨市的环境总体规划规划 年限到2030年,质量改善的目标与 任务,尤其是近期(到2020年)的目标 与任务,要与"十三五"规划、水十条、

大气十条等规划、计划进行有效衔接

实现环境保护引领城市发展的重 要手段之一,就是划定环境准入门 槛。在这方面,哈尔滨坚持从严审批 重点建设项目,在引进建设的2671个 2000万元以上产业项目中,没有一家 是重污染企业。但问题依然存在,全 市24个工业园区中,还有20个未建成 污水集中处理设施,13个未实现集中 供热问题,规划环评执行不到位问题 在一些地方仍存在。

专家提醒,在松北新区、哈高新 区、哈南工业园区等要大规模开发建 设的区域,必须科学评估环境特点和 承载力,按照环境总体规划规定的生 态保护红线、大气和水环境的空间管 控要求,进行建设与开发。

主办: 瞭望东方豐

通、限制城市无序扩张、改善垃圾管理等。

发展议程和《新城市议程》。

承办: 瞭望东方传媒有限公司

ルカ: 东方智库 で支持: 瞭望智 7済大学

国最具幸福感城市十周年

#### ■短评

## 用环境保护 引领城市发展

#### ◆刘秀凤

我们需要一个什么样的城 市?答案仁者见仁智者见智, 共通之处在于:要健康宜居,有 新鲜的空气、清洁的水、干净的 街道,要安全,要有便利的公共 服务设施、便捷的出行环境 等。然而,在片面追求高速度 的过程中,内涝、堵车、雾霾、黑 臭水体等"城市病"不断增加。 痛定思痛之后,绿色、低碳、宜 居、生态、可持续等字眼成为很 多城市未来发展的主题词。

改变迫在眉睫,但改变并 不容易。要让环保在城市建设 中真正发挥引领和指导作用, 就要让环保更多参与前端预防 决策。城市环境总体规划就是 要立足实际,平衡城市各种资 源环境要素,把环境保护工作 融入城市经济社会发展战略全 局,科学谋划、指导和优化城市 格局、产业布局,破解资源环境 对城市发展的约束,解决经济 发展中资源、能源消耗底线和 环境承载力上限的问题。

具体到治理措施,要立足 城市发展实际,结合城市特色, 为当地可持续发展提供保障。 比如,对于资源型城市来说,需 要摆脱"靠山吃山、靠水吃水" 的惯性思维,实现绿色转型发 展。在城市生态建设中,需要 变钢筋水泥的灰色基础设施为 绿色的生态基础设施,让城市 恢复"弹性"

现在,不少城市正在紧锣 密鼓地编制城市环境总体规 划,但科学规划只是第一步,更 为关键的是能够严格落实,要 让规划切实发挥作用,指导城 市发展,而不只是停留在纸面 上的"规划"。要把城市环境总 体规划融入城市管理中,真正 实现城市环境管理转型,在发 展过程中严守环境门槛,让城 市建设真正惠及民生,增加城 市中人的获得感、幸福感。

# 中联重制



2016 中国幸福城市可持续发展国际论坛

2016 International Forum on City Happiness and Sustainability in Chir

2016年12月1日 北京 Beijing - 1st December 2016

联合国开发计划署(UNDP)日前在北京发布《2016年中国城市可持续发展

下一步,UNDP将携手中国政府和合作伙伴,共同推动落实2030年可持续

报告:衡量生态投入与人类发展》,评估的35个城市中,北京、杭州、天津、青岛、

大连、沈阳、长沙和济南已经采取措施改善现状,如推广清洁能源、发展绿色交

□ 集环境装备制造、投资、运营数分分。为一体的全环境 产业集团。

本报记者邓佳摄

免费热线: 400-887-0178

#### ◆本报通讯员陈静

山东省青岛市政府日前发布《关于进一步加 强城市规划建设管理工作的意见》(以下简称《意 见》),明确了城市规划建设管理工作的指导思想、 总体目标和重点任务,是当前和今后一个时期指 导青岛提高生态环境质量、促进城市持续健康发 展的纲领性文件。《意见》以五大发展理念为指导, 按照青山、绿水、碧海、蓝天、宜居的生态功能定 位,就进一步提升青岛市生态环境质量提出了明

#### 消除城市黑臭水体,按照治理效果付费

为消除黑臭水体、改善城市水生态环境,青岛 将采取拆、截、清、修、引、管等方式,大力推进黑臭 水体整治。通过规范排水行为、控源截污、河道清 淤、生态修复、引流补水、长效管护等措施,实现系 统治理、成效治理。到2020年,青岛城市建成区 将彻底消除黑臭水体。通过完善截污纳管、雨污分 流、厂网协调、排涝顺畅的大排水体系,实现污水全收 集、全处理达标排放。青岛还将建立河道信息化管理 平台,实现流域内河道、湖泊、雨水污水管网、污水 泵站、污水厂的水质、水量数据共享。

据了解,青岛将探索政府购买服务、第三方治 理,按照治理效果付费的方式,实施河道治理与管 理。到2020年,力争完成中心城区主要过城河流 综合整治,推进麦岛污水处理厂、张村河水质净化 厂等污水处理厂建设项目。提高城市污水处理厂 的再生水利用率,加快再生水厂及再生水管网建 设,为城市河道生态景观提供补水。实施小涧西、 娄山河等污泥处理处置项目,采用干化、焚烧、堆 肥等多元化处理方式,新增污泥处理处置能力 850吨/日,污泥无害化处置率达到90%。

#### 优化城市经济结构,提高监测监管能力

青岛将强力推进城市雾霾治理,调整优化城 市经济结构,淘汰污染重、能耗高的落后产业和 过剩产能。落实城区建设工地扬尘防控措施, 规范渣土运输管理。以细颗粒物和可吸入颗 粒物为重点,实施二氧化硫、氮氧化物、烟粉尘 和挥发性有机物等多污染物协同治理,加强燃煤 烟气、机动车尾气、有机废气、城市扬尘 等污染源治理。

同时,提高环境监测监管能力,健 全重污染天气监测预警体系。加大环 境执法力度,严厉打击工业企业违法排 污等各类环境违法行为。原则上,青岛 全市范围内不再新建传统燃煤供热项 目。到2020年,青岛环境空气质量要 比2013年改善50%左右。

#### 立足山海资源禀赋,创建生 态园林城市

同时,立足山海资源禀赋,以山体、 海湾、河流、湿地、滩涂、林带和各类自 然保护区为生态屏障,构建支撑青岛永 续发展的生态安全格局。制定实施城 市生态修复方案,恢复被破坏的山体、 河流、湿地、植被资源。按照《青岛市城 市总体规划(2011~2020年)》,积极推 进崂山风景名胜区总体规划修编和大 泽山、三里河公园、艾山三个省级风景 名胜区总体规划编制以及各级自然保 护区总体规划编制(修编)。

此外,青岛将积极开展国家生态园 林城市创建活动,编制青岛市城市绿地 系统规划,建设一批规模适度、功能适 用、景观宜人的街头游园,实现城市居 民出行300米见绿、500米见园。提高 鸟类食源树种比例,保护城市生物多样

科学划定绿线,建立绿色图章管理 制度,完善绿地补偿机制。加大裸露 地、废弃地的绿化强度,实现植被全覆 盖。至2020年,建成区绿地率达到 40%,绿化覆盖率达到45%,人均公园 绿地面积保持15平方米以上,公园绿 地服务半径覆盖率达90%以上,林荫路 推广率达到85%。

#### 倡导建筑绿色施工,全面推 广清洁能源

结合国家绿色施工示范工程创建, 青岛采取政策引导、奖项激励方式推进 绿色施工,完善绿色施工评价体系,努 力实现建筑施工项目"四节一环保"(节 能、节地、节水、节材和环境保护)。实 施建设工程扬尘防治工作导则,落实扬 尘治理措施,降低建筑工程项目施工对 环境的负面影响。

同时,落实《青岛市清洁能源供热 专项规划(2014~2020年)》,挖掘现有 热源供热能力,推进实施华电青岛电厂 大唐黄岛电厂、华能董家口电厂等余热利 用项目。构建以清洁能源为主的供热体 系,实现城市供热向精细化、智能化、低碳 化方向转型发展。大力推广污水源、海水 源、土壤源等可再生能源供热方式,加 大财税支持力度,鼓励各类投资主体参 与清洁能源供热。推动多热源联网运 行和多种能源形式联网运行,推动管网 输配智能化、精细化,实现居民按需供 热、按表计量。实施燃煤锅炉超洁净排 放改造和清洁能源替代,推动燃煤锅炉 排放水平达到超洁净排放标准。推进 老旧管网改造,减少管网运行损失。

## 徐州开放海绵城市试点绿地

改良场地土壤质量,提高雨水吸纳能力

本报见习记者韩东良 通讯员曹晓 昱徐州报道 江苏省徐州市日前开放两 块海绵城市试点绿地,供市民休闲游 玩。这两块绿地属于徐州三环西路快 速通道景观绿化工程,是江苏省建设厅 海绵城市建设园林试点项目。

其中,襄王路节点绿地占地面积约 1.5万平方米,是集景观游憩、雨水收集 利用和生态修复等多功能为一体的复 合型城市生态绿地。绿地原为采石场 宕口,为提高场地内雨水利用率、缓解 雨季地表径流,根据场地特征,在地下 设置两个总体积为1000立方米的海绵 蓄水腔体。通过地形、截水沟将场地及 周边区域地表径流雨水进行收集,当土 壤缺水时通过土壤水分传感器自动打 开海绵腔体电磁闸,雨水经透水渗透管

可直接到达场地植物根部,满足植物正 常生长需求,在改良场地土壤的同时实 现海绵效益。

韩山路节点绿地面积6000余平方 米。根据场地现状,将绿地设计成雨水 花园,实现雨水滞留、蓄积及净化处 理。首先,通过竖向处理,将雨水自然 汇集于场地中部地势低洼区域;其次, 通过植被、砂石、土壤等构造结构,将雨 水进行净化、沉淀。经过净化的雨水透 过土壤自然渗透,从而达到对雨水滞 留、蓄积、净化以及回补地下水的作 用。雨水花园顶端设置溢流管接入市 政管网,保证暴雨时期多余雨水及时排 走。园路采用透水混凝土进行铺装,有 效地控制了地表径流,提高对雨水的吸 纳和蓄滞能力。

# 墙体结构与保温部分一次成型

本报记者杨涛利 通讯员沈国萍乌 鲁木齐报道 记者从新疆乌鲁木齐高新 的2016年第五届中国创新创业大赛新材 料行业总决赛中,新疆西部蓝天新材料 股份有限公司项目"建筑节能与结构一

# 全疆推广新型建筑项目

区(新市区)管委会了解到,在日前结束 体化的研发及推广应用"获得优秀奖。

据了解,这一项目集建筑墙体维护

功能和保温隔热功能于一体,一改过去 建筑主体和外墙保温分开的施工程序, 将墙体建筑结构与保温部分一次成型, 外墙不需要另行采取保温措施就可满 足节能标准要求。项目目前已取得4 项专利,并被自治区住建厅确定为建筑 节能一体化第一批新技术应用示范项 目,开始在全疆进行推广。

### 依山靠水 以文以旅

## 资源型城市加快绿色转型

据新华社电 煤炭资源枯竭,矿企 关闭,因煤而建、以煤而兴的城市该往 哪里去?答案是:依山靠水、以文以旅, 走绿色转型升级之路。

根据《全国资源型城市可持续发展 规划(2013~2020年)》,全国262个资源 型城市分成长型、成熟型、衰退型和再 生型4种类型,其中67个衰退型城市资 源趋于枯竭,经济发展滞后,民生问题 突出,生态环境压力大,是加快转变经 济发展方式的难点地区。

资源枯竭型城市,枯竭的是矿产, 不是文化。作为资源衰退型城市之 一,内蒙古自治区包头市石拐区的 历史可以追溯到新石器时代,6000 年前即开始有人类活动。这里有"胡 服骑射"的赵武灵王修筑的赵长城遗 址,还有敖包山原始森林,藏传佛教圣 地之一的五当召。于是,注重历史文化 遗存,以生态为支撑,将文化和旅游深度 融合,打造集生态、旅游、体验、影视、创意 为一体的文化产业基地,石拐成功走出

了绿色转型升级之路。

石拐区文体广电旅游局局长王旭 东说,在投资10亿元保护性开发战国 赵长城遗址,修缮赵长城胡服骑射广 场、长城文化公园等工程的同时,石拐 区认识到绿色文化与工业文明并不完 全抵触,清末以来各个时期工业元素使 "百年矿城"十分适宜拍摄历史题材影 视剧,目前已有《立春》《天亮了》等多部

国土资源部的数据显示,从2010 年起,中央财政重点支持38个矿产资 源枯竭型城市矿山地质环境治理,工 程累计投入148.7亿元,通过改善矿区 生态环境,促进了城市转型。但全国矿 山地质环境保护制度建设仍有待加强, "重开发、轻保护"现象严重,长年积累 的环境问题突出。比如,采矿累计占用 损毁土地超过375万公顷,将损毁土地 加以整治,变废为宝,为生态旅游文化产 业开辟空间的任务繁重。

影视剧在此取景拍摄。

王立彬