

专家视角

# 制定粤港澳大湾区生态环保规划性文件的建议

常纪文

2017年7月1日,国家发改委和粤、港、澳三地政府共同签署《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》,粤港澳大湾区的协同发展上升为国家发展战略。其后,《粤港澳大湾区发展规划纲要》开始编制。2018年6月,中共中央政治局常委、国务院副总理韩正在北京先后会见香港特别行政区行政长官林郑月娥和澳门特别行政区行政长官崔世安,就《粤港澳大湾区发展规划纲要》听取意见和建议。按照惯例,规划纲要发布后,应当编制包括生态环境保护在内的各项专项规划性文件。笔者就制定粤港澳大湾区生态环保专项规划性文件,提出一些建议。

## 大湾区生态环保规划性文件的制定方面

首先是关于大湾区生态环境保护规划性文件的制定模式。香港和澳门与内地的政治体制、立法体制、决策程序、行政体制都有所不同,其审批、生效和执行程序也不一致。对此,笔者建议在《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》下,先由三地签署一个生态环境保护目标和行动协调协议。待协议生效后,再由各自制定实施包括生态环保专项规划在内的各专项规划或者行动计划、

实施方案。其次是关于大湾区生态环境保护规划性文件的实施方式。建议在三方签署的生态环境保护目标和行动协调协议中,确定大湾区总体生态环境保护目标、各自的生态环境保护目标和规划实施措施,发挥“一国两制”的优势,让三地通过自己的生态环境保护管辖权,采取符合各自情况的政策和法制措施,体现灵活性和可操作性。内地制定的专项生态环境保护规划、行动计划或者实施方案,应当充分体现习近平生态文明思想。对于香港和澳门地区,可以考虑把生态环境保护和建设的履职情况写进特首向中央政府述职的内容。

第三,关于大湾区生态环境保护规划性文件的实施协作。三方要签署的生态环境保护目标和行动协调协议会涉及三方立法与规划的协调,可以在其中作出原则性规定。

第四,关于大湾区生态环境保护规划性文件的制定方法。要开放制定生态环境保护目标和行动协调协议,充分让社会各界、特别是香港地区和澳门地区政府官员、行业成员、专家学者和实业界代表参与,吸取各方智慧,调动各方的积极性。形成最广泛的共识,有利于生态环保目标和行动协调协议的制定和实施。三

地制定各自的生态环境保护规划或者实施方案等文件时,宜由三地按照各自的法律、科学、民主制定。

## 大湾区生态环保规划性文件的内容方面

关于大湾区生态环境保护规划性文件的内容定位。首先必须弄清区域发展的定位,如果发展定位不清,特别是产业定位不清,区域吸引力、人口分布、人口总量、工业影响就不清晰。这是一个产业综合性的湾区,金融、实体、旅游、文化等产业都有,吸引力更大、人口规模将非常惊人。生态环境保护规划性文件应当围绕经济和社会展开,体现相关性和保障性,而不是孤立设立生态环境保护目标。

关于大湾区生态环境保护规划性文件的保护目标。三方共同商议的生态环境保护目标和行动协调协议,其生态环境保护目标应当清晰。建议围绕各自的目标,发挥各方灵活性,各自制定实施计划或实施方案等规划性文件,设立具体的子目标或者阶段性目标。

关于大湾区生态环境保护规划性文件的主要领域。大湾区生态环境保护目标和行动协调协议的重点应当是三方都关心的生态

环境问题,如海洋、大气和固体废物向内地转移等问题。至于流向湾区的内地河流的生态环境保护以及肇庆等非沿海市级区域的生态保护措施,由广东省制定实施计划即可,不用把具体的举措纳入三地的生态环境保护目标和行动协调协议中。

关于大湾区生态环境保护规划性文件的关注焦点。生态环境保护目标和行动协调协议应有三方都接受共同连接点。连接点之一是生态环境质量,这是一个约束性的要求。但是这还不够,还必须用高质量发展和绿色发展的增量目标作为共同的利益点,建设生活品质、生活品质、生态品质俱佳的大湾区,建设活力四射的大湾区。既要体现生态环境保护目标和行动协调协议的约束性,也要体现生态环境保护目标和行动协调协议促发展的作用。

## 大湾区生态环保规划性文件的区际协调和可操作性方面

关于规划区域的明确界定。大湾区要划线,落实到具体的地块上,边界不能模糊。生态环境保护目标和行动协调协议的图表要统一和相互协调,以体现统一性。

关于规划区域的协调体制。三地的生态环境保护目标和行动

协调协议要强调各地规划、法律和执行的协调,建议在协议里规定设立一个相关的协调委员会,并在委员会下设立秘书处。大湾区的内陆部分仅涉及广东一个省,可以在国务院和省级层面做好组织领导体制,在地市的层面建立市际的协调体制。

关于规划区域的公众参与。三地法律规定的广度和深度不同,可以考虑在大湾区的大陆行政区域试点,拓展行政公益诉讼受案范围,由全国人大常委会授权符合条件的社会组织起诉生态环境保护不作为、滥作为的地方政府及有关机构。这样,可以尽可能地实现生态环境保护法律制度与机制的协调。

关于规划区域的制度和机制协调。可以共同开展信息公开措施和信用管理制度建设。建议在制定生态环境保护目标和行动协调协议时,在湾区内推行统一建设政策环评、区域开发环评、建设项目环评的协调机制。

关于内地生态环境保护体制的协调。建议在目前的法律法规授予有关机关法定监管职权的基础上,系统梳理目前实施的湾长制、河长制、湖长制、山长制,实现有机衔接,促进山水林田湖草的整体保护。

作者系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长



◆张海清

山青、水蓝、水碧、地洁,是一座城市的生态环境底线。唯有守住这个底线,才能让广大人民群众有更多幸福感和获得感。辽宁省大连市以习近平生态文明思想为指引,将中央生态环保督察作为全面推进生态环境好转的重大历史机遇,举全市之力抢蓝天、还碧水、抓生态,打赢了一场攻坚战,解决了一批突出环境问题。

## “天常蓝”成为最大民生工程

今年前10个月,大连市空气质量大幅提升,优良天数达到266天,达标率87.5%,比去年多了22个“蓝天”。“蓝天幸福感”不断提升的背后,是大连咬定“天常蓝”目标不放松,全市上下持续发力、合力攻坚的结果。

大连把“天常蓝”作为最大民生工程来抓,出台行动方案,提供配套资金,向社会公布取缔锅炉名单,推动“蓝天保卫战”向纵深挺进。尤其是2016年以来,大连针对影响空气质量的两大污染因子PM<sub>2.5</sub>和臭氧,以前所未有的力度持续精准施策。

燃煤锅炉整治、淘汰黄标车和老旧车辆、扬尘治理、VOC治理是“蓝天保卫战”的几场重点“战役”。大连一炉一案,倒排时间表,挂图作战。两年来,大连共取缔燃煤小锅炉1912台,提标改造20吨以上燃煤锅炉918台;减少煤炭消费量约19.55万吨,减少二氧化硫排放1.25万吨,减少烟粉尘排放0.93万吨;共淘汰黄标车及老旧车辆69328台,完成辽宁省政府任务总数的121.3%。

2017年,大连空气质量持续改善,收获300个蓝天,空气质量在北方重点城市中排名第一。

## 水污染治理舍得投入

针对水污染治理设施历史欠账较多问题,大连市舍得投入,两年投资35亿元,污水处理设施建设、截流管网建设及城市黑臭水体治理大提速,并取得明显实效。

两年来,大连市全力打好污水截流、河道清淤、水质净化、中水改造、生态修复等系列组合拳,使主城区昔日臭气熏天的6条8段黑臭水体消除了黑臭,变为景观河、清水河,改善和提升了周边居民的居住环境,成了市民休闲运动的好去处。今年7月,大连市以“未发现新增黑臭水体、黑臭水体整治任务全部圆满完成”的成绩,成为辽宁省第一个全部通过生态环境部、住建部专项检查验收的城市。

大连新建、提标改造和扩容改造一批污水处理厂,污水处理能力从124.3万吨/日增加到198.9万吨/日,全面达到一级A排放标准。中心城区污水基本做到“全收集、全处理”,彻底解决污水直排及不达标排放问题。在主要河流国考断面整治上,实施全流域治理,除了两个劣V类断面,全市6条主要河流7个国考断面2017年100%达标。大连还提前启动渤海海域入海河流治理,已经完成了22条渤海海域入海河流排查工作,部分治理已开始显效。

## 对反馈问题逐个“过筛子”

辽宁省委常委、大连市委书记谭作钧明确要求:问题不查清不放过,整改不到位不放过,责任不落实不放过,群众不满意不放过。市委副书记、市长谭成旭强调要突出问题导向,对反馈的问题逐个“过筛子”,确保解决有力到位,经得起检验。市领导靠前指挥,各地区、各部门明确责任狠抓

# 生态保护要抓细抓实抓长

落实。对整改任务中难度较大、进度滞后的以及重点信访案件,实施党政领导干部包案制度。

对中央生态环境保护督察组转办的信访案件,第一时间确责、转拨、办理、查处、回复,即知即改、立行立改、真改实改。对督察整改工作,对标对表,倒排工期、挂图作战,逐个节点抓到底,逐项工程抓到底,对不作为、乱作为、慢作为,特别是表面整改、文字整改、假整改、敷衍整改的,发现一起查处一起,绝不姑息迁就。研究建立长效机制,通过一个问题整改解决一个领域的问题。

## 建立较完善的制度体系

大连加快制度建设,密集出台了《推进资源环境供给侧结构性改革补齐生态环境短板实施方案》等一系列文件,建立较完善的制度体系,为生态文明建设提供了坚实的保障。

为了将生态环境保护“党政同责,一岗双责”真正落到实处,大连市首先于2016年6月出台《环境保护工作问责规定(试行)》,把环保工作分解细化到各级党委、政府的50余个部门,列出责任清单,构建起各级党委、政府统领全局,有关部门各司其职,横到边、竖到底的环保工作大格局。

其次,建立考核问责机制,把责任落到实处。先后配套出台《环境保护目标责任书考核细则》等文件,以规范考核工作,有效评估各部门、各区市县环境保护任务和目标任务完成或落实情况。将大连生态文明建设目标评价考核纳入党政领导干部评价考核体系,让生态环保责任落实成为大连党政领导干部政绩考核的必考项,给“关键少数”敲响警钟、划出红线,使生态环境保护“党政同责,一岗双责”在地方党委、政府得到有效落实。

作者系辽宁省大连市委环保局局长

◆耿海清

“三线一单”(生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单)是更加适应“放管服”改革和市场经济特点的新型环境空间管制模式,也是生态环境保护参与国土空间精细化管理的重要手段。

在“三线一单”从理念走向实践并成为我国环境治理体系建设重要内容的同时,空间规划体系和国土开发与保护制度也被《生态文明体制改革总体方案》列为生态文明建设体系建设的重要内容,特别是空间规划体系建设试点已经在多个行政层级展开。在此背景下,同样具有空间管制功能的“三线一单”,如何参与正在推进的空间规划体系建设,如何与自然资源管理部门形成合力?笔者认为,当前我国空间规划体系建设的重点主要有以下几个方面。

一是进一步坚持和完善主体功能区制度。国务院将《全国主体功能区规划》定性为我国国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划,并与省级主体功能区规划一同构建起了我国独有的主体功能区规划体系。通过主体功能区规划,全国和省级城镇化战略格局、农业战略格局和生态安全战略格局得以明确。党的十八届三中全会强调,要坚定不移实施主体功能区制度,建立国土空间开发保护制度。习近平总书记中央全面深化改革领导小组第三十八次会议上指出:“建设主体功能区是我国经济发展和生态环境保护的大战略。完善主体功能区战略和制度,要发挥主体功能区作为国土空间开发保护基础制度作用。”从中短期来看,主体功

探索与思考

## “三线一单”如何参与空间规划体系建设?

“三线一单”积累的技术、数据和成果将成为编制国土综合规划不可或缺的基础,并借此成为国土开发与保护制度的重要组成部分。

能区规划在我国空间规划体系中的地位不会改变,当前的任务主要是如何进一步完善。

二是探索编制省级空间规划。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《省级空间规划试点方案》中,提出要划定城镇、农业、生态空间以及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界(简称“三区三线”),要求“统一管控分区,以‘三区三线’为基础,整合形成协调一致的空间管控分区”。其中,城镇空间和城镇开发边界是城镇规划领域的概念,农业空间和永久基本农田是土地利用规划的重点任务,生态空间和生态保护红线则属于生态环境保护的范畴。因此,省级空间规划试点在性质上属于省级层面的“多规合一”。如果能够在省级尺度将全部国土空间都归入“三区三线”,建立一套省域空间分类体系,不仅可以解决大尺度空间规划的冲突和重叠问题,而且可以为下一层级的市县空间规划明确方向,实现省级和市县空间规划的顺利衔接。

三是推进市县“多规合一”。具体而言,就是推动国民经济和社会发展规划、城镇规划、土地利

用规划、生态环境保护规划等相关规划,最终形成一个各方面协调一致的市县空间规划。市县层面的空间规划需要统一用地分类标准,并且要根据主体功能定位和省级空间规划要求,划定生产空间、生活空间、生态空间,明确城镇建设区、工业区、农村居民点等的开发边界,以及耕地、林地、草原、河流、湖泊、湿地等环境敏感区域的保护边界。

根据我国空间规划体系建设要求,生态环境保护类规划是空间规划的有机组成部分。那么,“三线一单”在其中应该如何发挥作用呢?从目前来看,笔者认为可以从以下几个方面入手。

一是可以作为主体功能区规划的补充和延伸。《全国主体功能区规划》和省级主体功能区规划目前在性质上属于空间规划体系中的总体规划,也是国土开发与保护制度的基础。然而,除了禁止开发区域外,主体功能区规划中其他三类区域的基本单元都是县级行政区,只是为区域开发与保护确定了一个大致方向,在操作层面还没有完全落地。而“三线一单”的分区精度至少在乡镇一级,各环境要素的分区精度更

高,可以弥补主体功能区规划的不足。因此,将来“三线一单”在遵循主体功能区规划确定的空间格局的基础上,可以作为主体功能区规划的细化和补充。目前正在试点的省级空间规划也是在主体功能区规划的基础上划定“三区三线”,统筹其他空间规划,推动主要控制线落地。因此,“三线一单”可以成为主体功能区规划落地的重要抓手。

二是为编制省级空间规划提供资源环境数据支撑。在“三线一单”编制工作开展的同时,2017年,吉林、浙江、福建等7省也在根据《省级空间规划试点方案》的要求开展试点。目前由生态环境部组织编制的“三线一单”评价范围均为整个省级行政区,会对生态、地表水、大气环境和土壤环境等进行全面系统的评价,并阐明各环境要素的空间分异规律。借助这项工作,正好可以全面摸清省级空间本底条件,为编制省级空间规划提供资源环境方面的数据支撑。特别是“三线一单”确定的生态空间和生态保护红线,可以直接纳入省级空间规划,成为“三区三线”的有机组成部分。

三是可以作为“多规合一”的

## 推动经济欠发达县域水污染防治

◆江苏省新沂市环境保护局 朱贝

转型升级,以产业转型升级促进生态环境保护,成为新沂推动高质量发展的主旋律。先后出台《新沂市农业化工生产企业专项整治工作方案》《新沂市化工园区专项整治实施方案》,在坚决淘汰化工落后产能,加快化工园区和化工企业转型升级步伐的同时,努力做到经济效益、社会效益、生态效益共赢。

通过搬迁改造、限期治理、提标改造等多种措施,不断完善企业的治污设施,提高企业废水处理能力,削减源头排污量,提高达标排放水平。大力发展新医药、新材料等战略性新兴产业,全力推进产业结构调整,推动质量变

革,效率变革、动力变革,从源头上减少污染物排放。

其次,以环保设施的提升带动治水。新沂市加大园区污水集中处理和在线监控设施监管力度,加强化工园区环境风险防控能力建设,完成园区数字化预警监控系统平台建设。经开区污水处理厂二期扩建、城市污水处理厂提标改造项目完工,已投入运营,城市污水处理厂三期扩建工程正在施工;园区地表水监测监控预警工程正在建设,预计年底前完工。

开展农村河道疏浚工作,编制完成《农村河道疏浚整治项目实施方案》,现已通过徐州市财政

局和水利局批准并完成招投标,推进黑臭水体治理,结合“263”专项行动要求,制定《新沂市黑臭水体治理专项行动实施方案》,排查黑臭水体400多条,其中281条完成治理。加强畜禽养殖治理工作,修订完善《新沂市畜禽养殖区域划分方案》,进一步合理划定禁养区、限养区、适养区范围,确定禁养区内需关闭搬迁畜禽养殖场71家,目前已完成关闭搬迁工作。

第三,以“河长制”的落实带动治水。新沂市境内河网交错,水系复杂,监管难度大,治理任务重。新沂市落实属地责任,健全长效机制,在全市范围内设立

2764名河长,分级包挂全市1075条河流。确保到2020年,全市水功能区水质达标率达到82%,建成“互联互通、引排流畅、功能良好、生态优美”的现代河湖网水系。

此外,新沂市大力实施控源截污工程,重点做好农村养殖业、农药化肥、水产养殖等污染源的排查工作,全面开展水环境治理;按照珍贵化、彩色化、效益化的标准做好两岸绿化,形成高低错落、层次分明、沿线成景的绿色廊道。同时,注重示范引领,重点围绕“一带、一河、一湖”,高标准做好生态环保工作,着力打造新沂品牌特色。做优做美10公里城市水环,将新沂建设成为魅力水城;以休闲农业观光带为轴心,贯通两侧水系,打造以湿地为特色的生态环境,彰显新沂水乡特色;以骆马湖为核心,加快推进“四河一湖”水生态系统和生态廊建设,形成新沂特色生态环境。

## 全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战