

生态文明新时代环境规划的使命与担当

包存竟

■开栏的话

“十四五”时期是全面建设社会主义现代化国家新征程的开局起步期,也是继续推进美丽中国建设的关键期。在看到生态环境质量持续改善具有重要战略意义。

中国环境报开展“共建天蓝地绿水清美丽中国,助力‘十四五’生态环境保护规划编制”征文活动,对“十四五”生态环境保护规划编制建言献策,来稿我们将择优刊登。

规划是从理念到行动,从理论到实践的政策载体与桥梁,将理念“转译”成行为规范,引导、约束各类主体的社会经济活动。实现高质量发展,需要从理念到行动,从过程到结果全过程对传统发展模式进行生态化改造。规划是发展的龙头,作为道路或模式的生态文明——“生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展之路”“以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子”“人与自然和谐的现代化”,同样需要以规划引导和管理“增长”。

一直以来,我国的规划几乎无一例外都是扩张型规划,“有条件上、没有条件也要上”“跨越式增长”甚至长期成为相关规划的主题词。不仅资源类规划开发色彩重于保护色彩,而且环境与生态保护规划也让位于社会经济和城镇发展规划。作为发展中国家,扩张型规划存在一定的合理性,但长期以来过于重视增长,忽视资源环境生态制约导致当前发展不均衡不充分、发展质量低下、资源环境生态约束趋紧等问题,

甚至削弱了规划实施的正面效果。因此,需要从规划及规划制度体制机制的问题入手,这正是当前规划体制改革所要解决的。党中央国务院2018年11月以来陆续发布了《统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》和《中共中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》。这两个《意见》理顺了规划关系,建立了以统领性的发展规划、基础性的空间规划、支撑性的专项规划和区域规划以及省市县各级规划共同组成的一个规划体系。

发展规划阐明国家战略意图,比如2035年基本实现现代化的目标、美丽中国目标,是社会经济发展的蓝图,明确未来规划期间内的政府工作重点,引导规范市场行为。发展规划处于规划体系中的最上位,是其他规划的总遵循。空间规划以空间治理和空间结构优化为主要内容,是实施国土空间用途管制和生态保护修复的重要依据,具有底线、红线的奠基性作用。专项规划是指导特性,但长期以来过于重视增长,忽视资源环境生态制约导致当前发展不均衡不充分、发展质量低下、资源环境生态约束趋紧等问题,

环境规划是为实现经济社会发展与环境保护相协调的目标,约束人们生产生活行为,是对人类活动进行时间与空间上合理安排。党的十九大报告中提出我国社会主要矛盾发生变化,人民需求从“物质文化”演进为“美好生活需求”。环境规划被赋予新的使命与担当,着眼于化解主要矛盾、满足新时代的新要求。

环境规划的本质范畴

无论作为学术术语或概念范畴的环境规划,还是在实践层面和政策话语里的环境保护规划,包含两层含义:一是规划的工作对象是“环境”;二是“为了环境”而对“人类活动”的时间与空间进行安排。

作为规划的工作对象,根据《环境保护法》,“环境”通常是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素总体,更多还是从物质性和自然要素进行界定,而忽视了“环境”的非物质性和社会要素,如人与自然和谐共生、经济发展与环境保护的关系等。

“为了环境”而规划,范畴则广泛得多,包括通常意义上的环境规划,还包括生态环境部门(领域)以外的其他生态环境规划,如森林、水利、土地的规划,甚至还包括可能会对对环境产生重大影响的规划,如新城新区、产业发展、交通运输、矿产资源开发等规划。

环境规划的基本特征

根据 Edward Soja 提出的“存在的三元辩证”概念,无论规划要实现的环境目标,还是规划要着力解决的环境问题,都具有时间性、空间性和复杂性的特征。所谓时间性,主要指我国当前面临资源环境与生态问题的时代特征或特定阶段性,环境问题的自然规律或周期性,环境政策的行政周期、企业环境行为的商业周期等。所谓空间性,是指依据环境

问题的影响范围或环境问题的普遍性程度,分为地方性、区域性、全国性甚至全球性环境问题或环境影响,以及环境要素的流动性和环境外部性及因此导致的环境治理的事权或职责范围,与环境影响范围或环境质量改善范围的不匹配等空间特征。

所谓复杂性,是指环境规划应着重协调人与自然的关系、发展与保护的关系、资源环境生态的关系,这些关系都是极其复杂且不确定的。当然,这些关系也须在时间、空间上进行充分协调与合理安排。

新时代,环境规划应基于生态文明要求,在时间上协调眼前利益与长远利益之间的关系,平衡好当代人发展实效与后代人发展机会之间的关系。

在空间上,做好不同环境功能区的划定及其关系协调,以及环境功能区划等与主体功能区划、四五线等其他相关空间管制的协调,实现国土空间格局优化。

在复杂性上,一方面,环境规划须关注环境问题的社会影响(社会稳定风险、邻避冲突)、公众对环境问题的认知与感受;另一方面,须协调好环境规划与其他相关领域规划尤其是经济社会发展类规划之间的关系。

在强调生态优先、绿色发展的今天,“为了环境”而规划的环境规划,应作为经济社会发展类规划的基础性规划而非专项规划,环境规划所确定的目标、原则与要求应为经济社会发展类规划提供编制与决策的依据。

重新确定环境规划的主要功能、核心要素和保障机制

在规划目标上,既要贯彻总体国家安全观,坚守生态环境安全底线和问题导向,又需要满足人民群众对优美环境的需求,对环境质量持续改善的需求,对更好的生态产品与服务的需求。在环境规划的“空间、总量、

准入”核心要素上,通过空间管制,协调及优化生态空间、生活空间和生产空间,构建有利于环境保护的国土空间开发格局;通过总量管控,设定区域(流域)及重点行业污染物排放总量上限,直至控制能源资源消耗总量甚至重污染行业产能的总量控制,从产能规模、能源与资源消耗、污染物排放总量3个层次推进区域(流域)环境质量改善。通过环境准入,设定区域(流域)产业发展的环境准入条件,推动产业转型升级和促进绿色发展。整体而言,空间管制、总量管控和环境准入是解决结构性、根源性、全局性资源环境与生态问题的途径与政策工具,对于全面改善环境质量意义重大。通过环境规划确定的空间管制、总量管控和环境准入及相关要求,应作为其他规划编制的依据或应遵从的前提条件。

在环境规划的保障机制上,加强环境规划的“预警+保障”机制建设。一方面,识别、预警及时应对各类突发事件,避免全局性、系统性和不可逆的生态环境风险,确保生态安全底线。

另一方面,从以下4方面推进环境治理体系现代化建设:制度体系上,始终坚持节约资源和保护环境的基本国策,完善生态环境管理制度系统;管理体系上,设立国有自然资源资产管理

和自然生态监管机构,统筹山水林田湖草系统治理;监督体系上,构建政府为主导、企业为主体、社会组织及公众共同参与的生态环境治理体系,坚决制止和惩处破坏生态环境行为;宣传体系上,加大宣传力度,普及环保知识,推进社区和公众参与;协调制度间的相互作用,形成制度合力,建立完善持续改善环境的长效机制;通过“为了环境的规划”,建立公众—企业—政府之间、中央与地方之间、生态环境与其他相关部门之间、不同地区之间的对话、协作的机制。

作者系复旦大学环境科学与工程系教授,中国环境科学学会环境规划专业委员会副主任委员

在担当履职中践行初心使命

浙江省湖州市生态环境局 何晓红



时隔15年,习近平总书记再次来到浙江湖州考察,充分肯定了生态环境保护取得的成效,对湖州提出了“乘势而为、乘胜前进”的明确指示要求。这为我们更进一步推进生态环境保护指明了前进方向,提供了根本遵循。

湖州是“两山”理念诞生地、中国美丽乡村发源地、生态文明建设先行地、太湖流域生态涵养地。近年来,湖州市委、市政府坚持生态立市战略不动摇,突出生态优先、绿色发展,生态环境质量持续改善,连续7年获得美丽浙江建设考核优秀,连续5年获得浙江省“五水共治”优秀市“大禹鼎”。湖州全

市管控以上地表水监测断面100%达到或优于Ⅲ类水,入太湖水质连续12年稳定保持在Ⅲ类及以上,绿色发展指数评价居浙江省第二位,形成了“绿水青山就是金山银山”的湖州样本。在新的起点上,我们要牢固树立生态优先战略,主动扛起生态环境保护政治责任,进一步把“绿水青山就是金山银山”这篇文章写深写透。

湖州坚定不移贯彻习近平生态文明思想,全市上下对自身生态禀赋的认识从自发到自觉再到自信,对绿色发展理念的认知从茫然到模糊再到清晰。湖州成为全国首个地市级生态文明先行示范区、湖州市、安吉县、德清县获得国家生态文明建设示范市、县区命名。

第三方评估助力生态环境质量改善

◆吴旻 张朝裕 汪光

委托第三方对大气和水环境治理工作进行评估,是指通过梳理对大气和水环境质量改善效果显著的重点工作和任务,定期跟踪重点工作和任务的实施进度,及时查找目标和任务差距,采取措施并提出针对性意见建议,以保障大气和水环境质量逐步提升。

二是从实际问题出发,科学精准治污。第三方评估从实际出发,查找目标差距,科学梳理对当前生态环境质量改善效果显著的重点工作。通过加大评分权重、分解目标任务、定期调度进展等方式督导地方加大力度推动重点工作落实,确保攻坚战方案中重点任务件件有着落。及时评估当年生态环境治理工作的成效和不足,也有利于及时总结经验,发现问题,为下一年度工作安排提供支撑,有效保障了治污的科学性和延续性。

三是现场核查与评估相结合,丰富评估形式。第三方评估采取自查自评、现场核查和资料审查相结合的形式,对大气、水环境质量和污染防治工作成效进行评估。以大气为例,第三方评估主要从大气污染防治方案落实和大气污染防治工作成效两方面内容对韶关10个县(市、区)和市直部门工作情况

进行评估。针对“散乱污”企业、建筑施工扬尘、生物质露天焚烧等韶关市大气污染防治重点问题,第三方评估单位采用随机现场抽查、常态化巡查的工作模式,通过周报、月报等形式,及时反馈发现的问题,与地方部门的治污工作形成合力。

作者单位:生态环境部华南环境科学研究所

未负韶华 未负重托

◆孙亚敏

三年前,我被借调到安徽省第二次全国污染源普查办公室技术组工作。我深知这是一次难得的锻炼机会,可以借机更全面地了解全省污染源分布情况,但挑战之大也不言而喻。当时女儿正临中考,老师希望家长能把工作先放一放,全力以赴做好孩子的后勤保障工作。一边是孩子,一边是工作,两头为难。考虑再三,我还是选择了欣然前往。

二污普的普查技术要点、难点多,普查技术要求繁杂。安徽省普查办技术组要及时、快速掌握普查技术要求,并解答全省16个市105个县1万多名普查员的技术提问。如果理解有误,普查技术要求讲解不清,就会导致系统性的填报错误。我深知责任重大,对国家普查办下发的每一份文件、每一份技术规范,都是琢磨了再琢磨,理解透彻之后再后用通俗的语言解释给各地普查员听。面对全省近十万个污染源,需要具体解决的技术问题太多了,基层普查员无法判断的疑难杂症都通过电话、QQ群和微信群提问,由省普查办技术组帮助解决。那段时间,从上班到下班整个人像陀螺一样不停转,回到家后全身就像散了架一样。

回头想想,三年普查工作就像打仗一样,攻克一个又一个山头。2018年6月,进入清



第二次全国污染源普查 “我的普查这三年” 征文

有奖征文投稿邮箱 wpxcycx@163.com

建设美丽中国 彰显央企担当

◆孟扬

近日,中央生态环境保护督察组向中国五矿和中国化工反馈督察情况,引起全社会广泛关注。反馈情况表明,中央企业生态环境保护工作现状与其应起到的引领示范作用还有差距。党的十八大以来,中央企业坚决向污染宣战,环境治理力度明显加大,环境状况得到改善。但也必须认识到,中央企业生态环境保护工作整体上还有不足。督察反馈指出的思想认识不到位、主体责任落实不到位、整改落实工作不力、环境污染和风险隐患突出等问题,必须引起高度重视。

发挥示范引领作用。中央企业应坚决扛起生态文明建设的政治责任,把政治责任和担当精神体现在抓好主体责任落实上。严格落实生态环境保护“党政同责、一岗双责”是中央企业党委的政治责任。党组书记作为第一责任人,对本企业生态环境保护工作负总责,并要履行好生态文明建设第一责任人督查职责。

强化监督执纪问责。把全面从严治党、落实主体责任和监督责任要求贯穿污染防治攻坚战全过程,抓住“关键少数”强化作风建设,提升专业管理水平。生态文明建设是一项复杂的系统工程。中央企业应不断完善机构建设、制度体系、创新工作机制,在绿色发展、落实主体责任和监督责任等方面持续提升管理水平。

提升专业管理水平。生态文明建设是一项复杂的系统工程。中央企业应不断完善机构建设、制度体系、创新工作机制,在绿色发展、落实主体责任和监督责任等方面持续提升管理水平。

“共建天蓝地绿水清美丽中国,助力‘十四五’生态环境保护规划编制” 征文启事

“十四五”时期是我国开启第二个百年奋斗目标的起步期和奠基期,国家“十四五”生态环境保护规划编制和我们期待的美好生活环境息息相关。在全面建成小康社会的收官之年,在国家“十四五”生态环境保护规划编制之年,中国环

境报开展“共建天蓝地绿水清美丽中国,助力‘十四五’生态环境保护规划编制”征文活动,欢迎对“十四五”生态环境保护规划建言献策。

征文可围绕但不限于以下议题:总结“十三五”生态环境保护规划和

污染防治攻坚战的主要经验及对“十四五”规划的借鉴意义,“十四五”时期生态环境保护需解决的主要问题,“十四五”我们应实现哪些生态环境保护目标,如何打好升级版的污染防治攻坚战,生态环境保护规划体系与实施体系该怎么构

建,各地“十四五”规划编制有哪些典型经验等。

来稿要求:作品应为原创,字数在1000-3000字之间。奖项设置:征文活动结束后,将组成评委会进行评审,评出:一等奖3名、二等奖5名、三等奖10名、优秀奖若干名。投稿时间:即日起至2020年10月30日。投稿邮箱:zghjbsplb@163.com 联系电话:(010)67118620 联系人:刘秀凤 程佳磊