

《国家环境保护“十二五”规划》 前期研究对外委托课题 成果摘要

环境保护部规划财务司 编著
环境保护部环境规划院

《国家环境保护“十二五”规划》 前期研究对外委托课题成果摘要

环境保护部规划财务司 编著
环境保护部环境规划院

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

《国家环境保护“十二五”规划》前期研究对外委托
课题成果摘要 / 环境保护部规划财务司, 环境保护部环
境规划院编著. —北京: 中国环境科学出版社, 2012.5
ISBN 978-7-5111-0994-1

I. ①国… II. ①环… ②环… III. ①环境保护规划—
研究成果—汇编—中国—2011~2015 IV. ①X322

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 075882 号

责任编辑 张维平
文字编辑 宋慧敏
封面设计 玄石至上

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)
印装质量热线: 010-67113404

印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2012 年 12 月第 1 版
印 次 2012 年 12 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 27.75
字 数 600 千字
定 价 90.00 元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究】

目 录

第一部分 国家规划编制

国家“十二五”环保规划思路与政策创新研究	3
国家“十二五”环保规划理念创新研究	8
环保规划与国民经济和社会发展规划思路衔接研究	13
主体功能区规划与环保规划衔接研究	20
我国环境规划编制创新研究	24
我国环境规划体系创新研究	29
基于 2020 年全面小康目标的“十二五”环境要求研究	35
2020 年全面小康目标与“十二五”环保规划衔接研究	41
“十二五”生态文明建设指标体系研究	45
“十二五”环境保护重点领域及其路线图研究	55
“十二五”环境保护重点领域公众调研报告	61
排放总量控制完善优化及其配套政策研究	66
重点流域水环境管理思路设计研究	71
区域分类指导的环境保护规划任务与对策措施	77
“十一五”环保十大工程评估与“十二五”环保工程设计	85
环境质量考核体系设计及其推进措施	89

第二部分 重点要素

国家水环境质量目标可达性分析研究	97
基于水环境质量改善的总量控制目标研究	102
近岸海域水污染防治规划前期研究	107
珠江口海域水污染防治规划前期研究	114
大气环境质量与监测现状评估研究	119
大气污染防治规划框架设计与规划指标体系研究	126
区域大气污染联防联控与空气质量管理机制研究	132
氮氧化物污染防治思路与总量控制方法研究	140
颗粒物污染防治思路与控制对策研究	146
挥发性有机物控制对策与策略研究	155

有毒有害废气控制思路与对策研究	166
工业锅炉主要大气污染物控制技术路线研究	172
“十二五”土壤污染防治重点与对策研究	178
污染场地土壤环境管理与修复对策	183
“十二五”农村环境保护目标指标研究	190
农村环境综合整治绩效评估及“十二五”建议	195
“十二五”生态保护目标指标体系研究	200

第三部分 重点领域

“十二五”生活垃圾和危险废物防治重点研究	207
“十二五”工业固废防治重点研究	212
“十二五”医疗废物污染防治重点研究	216
“十二五”城市污泥污染防治重点研究	221
循环经济与“十二五”环境保护规划研究	227
“十二五”期间危险化学品风险防控重点研究	234
“十二五”期间国际公约履约基本思路研究	239
“十二五”期间国际公约履约工作重点研究	243
基于风险防范的环境监管体系构建研究	249
环境风险防范制度与对策措施研究	256
污染物产生量评价与控制政策制度措施研究	261
环境保护产业需求与支撑研究	266

第四部分 政策与试点

公共服务均等化研究及其对环保政策借鉴	273
化工行业环保政策研究	278
钢铁行业环保政策研究	284
“十二五”时期环保投入研究	289
“十二五”环保公共财政政策研究	294
区域和跨界水环境保护协调管理制度与政策研究	299
环境保护规划实施和考核机制研究	304
非环保系统资金投入、项目运作经验与借鉴	308
焦化行业结构减排潜力与实现途径研究	313
宁夏环境监测能力建设重点领域方案案例研究	319
宁夏饮用水源保护管理体系试点研究	325
四川饮用水源保护管理体系试点研究	329
江苏省主要大气污染物排放总量控制目标确定与分配方法研究	335
山西省主要大气污染物排放总量控制目标确定与分配方法研究	343

第五部分 技术方法

污染源普查动态更新调查分析与基数测算方法研究.....	353
试点省份资源、能源、环境与经济预测研究	359
基于输入响应的小流域水污染防治方案研究	369
农业源污染防治框架、技术与减排测算方法研究.....	375
规划实施绩效与社会经济成本案例分析	381
省级环境保护五年规划技术指南编制	386
城市环境保护规划编制问题及建议	391
城市环境保护规划技术指南前期研究	398
费用效益分析方法在贵州省“十二五”环保规划编制中的应用.....	403
战略环评法在湖北省“十二五”环保规划中的应用研究.....	409

第六部分 其他

环境规划文献检索分析与综合评估研究	417
环境规划院（所）发展评估报告	422
环境规划学科发展评估	427
后 记	433

第一部分

国家规划编制

国家“十二五”环保规划思路与政策创新研究

国家“十二五”环保规划理念创新研究

环保规划与国民经济和社会发展规划思路衔接研究

主体功能区规划与环保规划衔接研究

我国环境规划编制创新研究

我国环境规划体系创新研究

基于2020年全面小康目标的“十二五”环境要求研究

2020年全面小康目标与“十二五”环保规划衔接研究

“十二五”生态文明建设指标体系研究

“十二五”环境保护重点领域及其路线图研究

“十二五”环境保护重点领域公众调研报告

排放总量控制完善优化及其配套政策研究

重点流域水环境管理思路设计研究

区域分类指导的环境保护规划任务与对策措施

“十一五”环保十大工程评估与“十二五”环保工程设计

环境质量考核体系设计及其推进措施

国家“十二五”环保规划思路与政策创新研究

一、课题研究背景与目标

从总体上看,“十二五”时期我国环境保护面临经济社会快速发展的战略机遇期,工业化、城镇化、人口老龄化不断加速,资源生态环境问题与发展的矛盾更为凸显,环境安全问题更加突出,国际环境形势更加复杂多变。

工业化进程不断推进,环境与发展矛盾突出。从整体上看,我国经济发展正处于工业化中期,处在重化工业化阶段(重化工业主要包括电力、钢铁、有色、石化、建材、化工等行业),是经济发展与环境和资源矛盾最为突出的阶段。

2020年前我国工业仍将为国民经济发展的主力军。人均资源能源消耗水平、人均GDP仍将继续提高,大部分工业企业正处于由大变强的过程中。由于我国仍处于工业化中期,人均国民总收入、人均能源消费量、居民消费支出占国内生产总值支出比例还处在较低水平,从工业化进程看,人均资源消耗仍会持续增加。从发达国家人均GDP增长看,人均GDP达1万美元之前,主要靠工业发展拉动,因此我国未来依然是以工业拉动人均GDP增长的发展模式为主。

人口城市化、消费转型给未来环境造成巨大压力。未来一段时期内,随着城市化的迅速推进,我国将有更多的农村人口变为城镇人口,随之而来的生活水平和消费水平提高、消费模式的转变将对资源和环境造成巨大压力。

全球化给我国环境保护带来新挑战。从全球环境保护与可持续发展的进程看,环境问题已经与经济、政治、社会和文化问题日益紧密地交织在一起。从自身角度看,中国已经成为影响全球环境变化的重要因素和环境利益攸关者。随着经济全球化进程的推进,可以预见,未来中国对全球环境的影响力和面临的国际环境压力仍将持续增长,全球环境问题也会对中国经济、政治、社会和环境产生深远的影响。

二、研究思路

本研究是国家环保“十二五”规划前期研究课题的第一子课题。本报告围绕“需要什么样的环保、怎么环保”这个中心问题,针对“十二五”环保规划需求,以生态文明建设和探索中国特色环境保护新道路为两个基本着眼点,分析了“十二五”时期我国环境保护面临的形势,阐述了环境保护的两大重要使命和功能,提出了六大环保理念和“十二五”环保规划的指导思想,探讨了4个方面18项政策创新建议。

三、研究内容

理念 1：把建设生态文明作为“十二五”环保规划的最高理念及主线，贯彻到治国理政的各个环节

如何在“十二五”环保规划中体现建设生态文明的理念？首先要树立生态文明的整体利益观、建立系统化的综合思维模式，综合考虑短期利益和长期利益，经济、社会和环境发展的不同需求，不同利益群体的要求，当代人与后代人的需要，建立利益共享机制；强调生态建设和环境保护是社会的共同责任，在环境管理方式上由“政府直控”向“社会制衡”的方式转变，形成政府、企业和公众共同管理的格局。其次，要探索环境与经济融合的发展模式，实现发展方式的生态化转向。从生态系统观点出发，发展需要充分注意自然-社会系统的各个功能组成部分按比例协调发展，即生产能力、消费能力与分解能力（污染物和废弃物处理能力）相协调。第三，坚持制度保障优先，创新生态文明建设的制度安排。

理念 2：把“促进经济发展与环境保护高度融合”作为“十二五”环保规划的核心思想，推动历史性转变向中、高级阶段全面发展

“经济发展与环境保护高度融合”是指提高环境保护对经济发展的引导和调控作用，把环境保护的理念和要求纳入经济发展的全过程之中，推动加快转变经济发展方式，使经济发展与环境保护全面和深入地融合在一起，实现经济发展与环境保护的“双赢”。作为我国环境保护中长期规划的“十二五”环保规划，应该把这个要求作为总的核心思想来贯彻。周生贤部长首先提出并多次使用“经济发展与环境保护高度融合”这个表述，比较集中和深入地体现了“并重、同步和综合”的要求，用作“十二五”环保规划的核心思想是适当的。在当前经济增长速度大大超过环境保护力度的时候，应当合理控制粗放型的增长，加快经济增长模式的转型。2009 年我国“保八”目标顺利实现的同时，扭转了过剩产能高速增长的势头，可持续发展产业得到长足发展，实现了环境与经济融合的第一步。

理念 3：保护生态环境，让重要的生态系统休养生息

环境问题反映了生态系统功能的减弱或丧失，因此我们过去所长期沿用的针对表象采取治理措施的做法应该改革。回顾过去，我国在江河湖海等生态系统的治理中，试图在不减轻环境负荷的情况下进行达标排放，效果不彰，说明这种方式存在较大局限，应该从根本上更新思路，实行休养生息的新政策。在“十二五”环保规划中，应提出对江河湖海等生态系统进行治理，结合已有的污染防治做法，实行“轻徭薄赋”、休养生息的新政策，通过控制“两高一资”产业的过快增长，加快淘汰落后产能，关闭违法排污企业，退出一批产业，更新一批产业，推动循环经济和清洁生产，促进产业结构优化升级、合理布局，减轻环境负荷，摆脱困境，重获生机。

理念 4：突出强化环境保护的国家意志

在推动环境保护历史性转变、实现经济发展与环境保护的高度融合中，应该充分调动国家、地方、社会等各个方面的力量，其中，国家又占有更加突出的地位。只有国家才能

对环境有关的基本法律关系作出规定，才能影响、调控甚至决定地方和全社会的环境保护行为。

理念 5：建立国家与社会联动的新型环境治理结构

“十二五”环保规划应构建政府、企业、社会相互合作和共同行动的环境保护新格局，扩展企业和社会的环境保护义务和权利，鼓励和保护全社会对环境保护的有序参与，发挥环境保护民间组织和力量的作用。

理念 6：以积极和务实的态度参与全球环保国际合作发展进程

中国经济的高速发展对全球环境的影响也在加大。中国政府已充分认识到经济发展中存在着资源环境代价过大的突出问题，并积极采取措施节能减排。同时，国际社会对我国承担国际责任和作用的期望值也在不断提高。此外，“中国环境威胁论”和“中国资源威胁论”等也不时地出现。随着中国经济发展，国际社会对中国给全球环境带来负面影响的担心也在增加。中国国内的环境问题已经发展成为了一个全球性议题。对此，我们处理好，可以得到“双赢”的效果，既推动全球环境问题的解决，树立良好的国际形象，又可以为国内发展赢得良好的国际环境，促进国内环境问题的解决，加快我国环境保护历史性转变的实现。相反，处理得不好，不仅影响中国的可持续发展，同时也会对全球环境产生深刻的影响，并且会由此受到国际社会的持续压力，影响我国抓住和用好发展的重要战略机遇期，影响我国全面建设小康社会的进程。

四、指导思想

“十二五”环境保护规划指导思想：高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻落实科学发展观，以增强国家可持续发展能力和维护人民群众健康为重点，推动经济发展与环境保护高度融合，对重要的生态系统实行休养生息，采取从紧和严厉的环境保护政策，在特殊区域或领域实行环境优先方针，积极推进生态文明建设，努力探索中国环境保护新道路。

五、政策建议

建议一：科学区域，实施休养生息战略，对重点开发区开展战略和规划环境影响评价
以维护国家环境安全为宗旨，以生态环境区划为依据，实施分类指导、分区保护的策略。以水源涵养、土壤保持、防风固沙、生物多样性保护和洪水调蓄 5 类主导生态调节功能为基础，确定 50 个关系全国或较大区域范围生态安全的重要生态服务功能区域。坚持保护优先、适度开发的原则，严格禁止或限制破坏主导生态功能的产业发展。

建议二：从经济发展的全过程加强环境保护，完善和充实国家经济政策体系
稳步推进税收制度的绿色化。建立针对污染排放、污染产品、生态保护和二氧化碳排放的独立型环境税，同时，完善现有税种纳入环保因素的融入型环境税。根据污染物排放

和产品的污染性,分别设立二氧化硫税、废水排放税和碳税等税目,并作为政府间税权划分方面的改革试点;在用地、用电等方面制定并实施鼓励企业治污的优惠政策;提高资源税税率和资源使用费;倡导适度消费,继续扩大对奢侈品、一次性消费品征收消费税的商品范围,对水、电等能源类消费品的使用采取价格累进制。加大排污收费以及污水垃圾处理收费制度改革力度,提高收费标准及其可操作性。

建议三:加强环境法制建设,推进国家法律生态化

“十二五”期间,应进一步加大力度推进我国环境法制化建设,应积极推动以强化政府环境保护责任为重点的《环境保护法》修改;推动《大气污染防治法》、《噪声污染防治法》、化学品、重金属污染防治等重要环境保护法律修改和制订,建立健全相关法律制度;应以维护和保障公民合法环境权益为目的,积极推动环境污染损害赔偿相关法律的建立。作为贯彻落实科学发展观的重要实践,应以科学发展观为指导,开展国家重要法律生态化评估,推进刑法、民法、物权法、行政法、资源法、经济法等国家重要法律对环境保护的支持,形成体现科学发展观和生态文明观的国家法律体系;充分发挥人民法院和检察院在环境司法方面的作用,推进司法对环境保护的保障。在民事诉讼方面,应进一步完善污染损害事故的评估和定级标准,为建立污染损害赔偿法律制度提供技术保障。应鼓励有条件的地区建立专门的环境法庭,将包括环境民事公益诉讼在内的环境民事诉讼、环境行政诉讼、环境具体行政行为的裁定执行等事务集中到该庭集中审理。

建议四:加速建立健全党政领导干部环境保护问责制度

根据中共中央、国务院《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》,依照《行政监察法》、《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》、《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》等法律和规定,“十二五”时期要建立和完善党政领导干部环境保护问责制度。应在总结地方试点和实践经验的基础上,尽快制定和出台体现科学发展观的党政领导干部环境保护绩效评价考核体系,制订考评办法,并尽快在全国施行。

建议五:增加国家环保投入,建立健全环保投入稳定增长的长效机制

(1) 通过财政手段,促进环境基本公共服务均等化。调整财政支出结构,增加环境保护等公共服务领域的资金投入,向环境保护事业发展的薄弱环节倾斜、向环境问题严重的地区倾斜、向受环境健康影响严重的困难群众倾斜。加大转移支付力度,促进地区间、城乡间基本公共服务均等化,加大国家对民族地区、边疆地区、革命老区等的环境保护转移支付力度。

(2) 建立长期稳定的环保经费增长机制。2006年财政部正式把环境保护纳入政府预算支出科目,当前的主要任务是将其做实,确保“有渠有水,源源不断”。应将环境保护提升到与农业、教育、科技等并重的位置上,构建环保支出与GDP、财政收入增长的双联动机制,确保环保科目支出额的增幅高于GDP和财政收入的增长速度,并将新增财力的一定比例专门用于环境保护。同时,为了保证这一经费增长机制的顺利实施,应将这一机制指标化,作为官员政绩考核的指标之一,并配与相应的奖惩、问责制度。

未来应积极创造条件,提高排污合理收费标准,做大做实环保专项资金投入。随着环

保需求不断增加，投入规模也要相应增大，以强化国家财政对环保的支持力度。

建议六：以温室气体排放绩效管理为核心，开展我国承诺的降低碳排放强度的自主减排行动，发展低碳经济

采取全过程控制和源头削减的管理策略，以“温室气体排放绩效系统管理”的方法，全面监管《京都议定书》6种温室气体，以及间接温室气体排放。在能源、工业、交通、废弃物、农业领域全面实施温室气体排放绩效管理。生产领域建立企业—行业—部门—国家多层次管理体系；消费领域建立居民—社区—地区—国家多渠道的减排途径。结合国家控制过剩产能、淘汰落后产能等节能污染减排工作，将温室气体排放绩效管理纳入我国环境管理体系中，以降低温室气体绩效管理的行政成本，实现环境与经济、社会协调发展的目标。

发展低碳经济，要通过技术创新、制度创新和发展模式的创新，发展太阳能、风能、水能等可再生资源为能源，以提高能源利用效率和创建清洁能源结构为核心的，以低能耗、低排放、低污染为基础的新的低碳经济模式。通过推行环境税收、绿色信贷等环境经济政策，推动企业主动节约能源、开发和利用气候友好型技术；利用现有已建成了的污染物排放的监测管理体系，加强监督管理，积极推动低碳经济发展。

国家“十二五”环保规划理念创新研究

一、课题研究背景与目标

(一) 研究背景

党的十七大报告明确指出,深入贯彻落实科学发展观,建设生态文明。这标志着在新的发展阶段,既要通过严格的环境管理而改善经济发展方式,达到优化和促进经济发展的目的,更要通过改善环境实现“以人为本”的宗旨。环境保护面临一个新的历史机遇与挑战。在机遇与挑战并存的情况,如何实现环境保护的历史性突破,如何以建设生态文明为导向走出环保新道路,这是摆在全国人民面前的新课题,如何在国家“十二五”环保规划中全面融入生态文明建设的战略并对“十二五”环保规划的理念与思路进行创新则是“十二五”环保规划中需要切实考虑的问题。本项目课题组,在承担国家发展和改革委员会的“十一五”规划前期研究《新时期国家环境战略研究》以及“十二五”规划前期研究《生态文明建设战略研究》的基础上,深入总结归纳我国30余年环境保护的历程,从经济发展、社会进步、环境改善的广视角,对国家“十二五”环保规划的思路、理念和政策创新提出了独立见解。

(二) 研究目标

以可持续发展的三大支柱——经济增长、社会发展和环境保护互为因果关系的系统原理为理论基础,以深入贯彻落实科学发展观为导向、以倡导生态文明建设为新的动力,力图探索解决环境保护被动于经济发展、环境管理受制于综合决策、环保行动迟于社会需求的新理念与思路,以提升环境规划的地位,以实现主动引导社会经济发展,以政策的创新实现经济、社会、环境的统筹规划安排,为国家“十二五”环保规划的创新提供战略指导与技术支撑。

二、研究思路

在深刻理解科学发展观与生态文明建设战略基本内涵的基础上,通过对我国环境保护在新的发展阶段面临的形势、机遇与肩负的历史重任与特殊使命的动态把握与分析,分析我国环境与发展战略转型的必然性、特征与出路。在此基础上,研究分析我国环境规划在整个国民经济社会规划及我国环境管理中应有的战略定位、着力点、作用,提出“十二五”环境规划的新思路、理念的总体框架以及“十二五”有可能推行的创新政策。

三、研究内容

(一) 我国生态环境现状与发展趋势分析研究

以全国统计数据分析全国面上一般的环境污染状况,以典型案例研究分析经济发展与生态环境的深层次矛盾,结合我国改革开放以来经济发展与环境问题的演变过程,分析生态环境问题的发展趋势;剖析经济、社会、环境相互作用、相互制约的内在规律。

(二) 生态文明建设与环保新道路的研究

从人类发展历史的纵向视角与现代社会发展、财富剧增、生态环境问题频发的横向视野,剖析了生态文明建设与环境保护的关系;以统筹“五个文明”为抓手,探索将环境保护工作嵌套到各项工作的新途径,以生态文明建设战略为导向,探索环保新道路的取向与路径。

(三) “十二五”环保规划思路、理念与政策的创新研究

基于对经济、社会与生态环境内在规律的认识,探索统筹环境、经济社会协调发展的新体系,提出“十二五”环境规划的新理念、总体思路、政策建议及“十二五”实施建议。

四、主要结论

(一) 我国环境总体趋势

1. 我国污染严重地区环境质量有所改善,但整体呈区域性、流域性蔓延势态

据统计分析,我国经济已得到高速发展的区域都曾污染严重;而环境质量尚好的地方面临巨大的发展压力。在加快发展的同时,全国环境质量的总体趋势是污染随着经济扩展迅速由已受污染的区域向环境质量好的地方蔓延,导致环境质量恶劣的地方久经治理后有所好转或得到遏制,但质量尚好的环境在不断地迅速减少,尤其是水污染在全国各流域迅速蔓延;灰霾现象在全国大城市与城镇密集区已普遍出现。

2. 我国环境问题呈日益严重的复合势态

据对我国多个典型区域的研究,环境面临着水、大气、土壤、声等多种环境介质同时受污染的多面困扰,已呈现环境质量区域性下降和生态退化的双重困境;水环境面临黑臭问题、富营养化问题、POPs问题的复合性压力;大气环境也面临着 SO_2 、 NO_x 、微颗粒物、臭氧的复合性压力;土壤则面临着地力退化、重金属与农药污染、水土流失的复合压力等。

3. 环境保护战略被动

长期以来,我国的环境保护工作被动于经济发展,环境规划是依发展规划出来才制订,待执行环境规划时,经济的增长早已超过预期,所以我们总是水黑后才开始治理,天灰后才开始减排。直到目前,我国对压缩型、聚集型、交叉型、复合型污染的认识还不足,缺乏系统的基础理论指导;见污治污总体战略乃陷于被动;解决中国特色的污染问题需要中

国特色的办法；已有的措施与方案侧重于解决存量问题且存量不清，对增量须另谋求新路。

(二) 必须实现主动于经济发展的环境战略

1. 目标

过去 30 年，我们以环境为代价支撑了 30 年的发展，此后我们应以环境可持续利用主动引导发展，以最小的环境代价支撑未来的发展；新的战略需要新的理论与方法支撑。

2. 提出主动引导发展的环境系统控制战略框架图

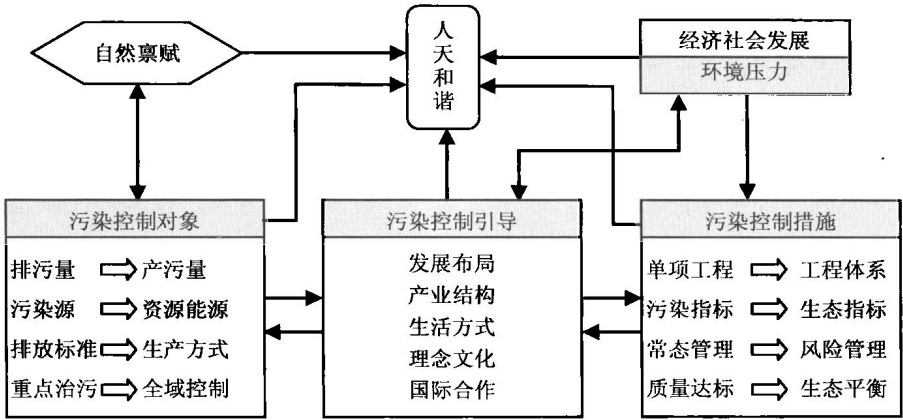


图 1 主动引导发展的环境系统控制战略框架图

3. 提出了十点战略转变措施并倡导进行探索

(1) 从被动地治理污染转变为主动引导经济社会发展布局、调整产业结构、转变生活方式、创新理念文化、改变对外合作格局。

(2) 从孤立治污转变为主动分析环境压力，主动掌握污染源动态，系统掌握水环境的自然禀赋，主动把握经济社会发展趋势；识别环境压力的演变规律，学会综合自然特征与发展特色的污染控制决策方法；完善现有的环境统计体系；改变只见水变黑、天变灰，不见源增长的被动状况。

(3) 研发经济社会发展与污染源相互映射弹性系数。

(4) 从控制污染物排放总量转变为控制其产生量，产生污染物便意味着环境风险；只有监管产污量才能实现主动控污；产生污染物的实质是资源能源浪费；我国工艺水平与资源综合利用存在着巨大空间；注重源头控制才能争取主动引导产业结构调整；控制产污量将迫使我们重新调整国际合作框架；更加主动地建设与调度使用污染治理设施。

(5) 从重视控制污染源的治理转变为更加重视控制环境质量不下降，治源是手段，保持环境质量才是目标。以水环境为例，接纳排水水体要限制在产污地附近，区域性贯通水体不宜再直接纳污；不宜再降低主要水体质量来换取环境容量。

(6) 从控制排污、减排转变为实现生态环境的自然回归。仍以水为例，保护全国有足够的地域径流处于自然状况，是实施水污染流域控制的基础；建立区域自然回归排水新概念，在敏感区域实现水的仿自然回归，急需研发一系列新的工程技术；排污权不能资产化，这是一个值得探索的问题；创新各行业的规范与管理体制。

(7) 从重点治理污染环境转变为全区域系统控制, 保护流域优质水体和区域性良好大气质量是首要任务; 如不抓紧保护优质水, 全国都将喝不上干净的水, 没有区域良好的大气, 全国人民就不可能呼吸到清新空气。治理已污染环境是长期任务, 以更大的力度控制污染蔓延则是当务之急; 为发展只能付出可控制的环境代价。

(8) 从考核浓度值转变为全年通量控制, 必须将非常态排污纳入控制范畴; 建立非常态控污工程新体系; 建立年污染负荷通量监控新体系。提出污染流域区域系统控制工程体系, 应包括产业点源控制工程系统、面源控制工程系统、片区(城镇)污水处理系统、河道净化与生态修复工程系统、生态调水与水回用系统等。

(9) 建立痕量毒害污染物风险流域系统控制体系, 从控制常规污染指标转变为常规与痕量毒害性指标并重, 将国家环境管理仅有的常规污染治理战略转变为常规污染治理与痕量污染防治并重的环境保护战略。将粗放的国家环境管理体系转变为“定位、定量”的管理体系。提出“阻断说”, 切实防护人的健康, 以“分区、分类、分期多形式”的可实现措施取代“严要求、难实现”的环境承诺; 将环境管理从“必然损害防范”逐步推向“损害风险防范”阶段。

(10) 从人保护水转变为以水保护人的全面发展, 保护水的根本目的是人类可持续用水; 来自于水的人类需要水呵护其全面发展; 建立用水新秩序; 识别人类干扰状况下水生态环境平衡的新规律。

(三) 环境规划总体思路

1. 环境规划是国家综合规划

政府各部门制定相互包容、彼此嵌套、合成体系的规划已成为落实科学发展观的最重要行政手段。环境规划必须率先变被动应对为主动引导发展, 以全面系统部署各部门的环境行动, 发挥支撑经济社会发展、协调各部门共同管理环境的作用。中国特色环境道路的蓝图在于环境规划。

2. 环境规划总体框架

环境规划包括环境功能区划、环境与发展规划、环境保护规划与环境工程规划 4 大类;

4 类规划的规划期包括中长期规划(10~50 年)、五年规划与年度规划, 可以依需要加设 3 年规划;

4 类规划的规划区域包括全国、省(区、市)、市、县与建设区 5 级。此外, 还可以根据环境介质的相关性跨行政区设流域、区域、城市群等规划。

五、政策建议

(1) “维护民生”应是“十二五”环境规划的总纲; 要切实遏制当前及今后一段时间有越来越多的国民生活在环境质量下降区域的趋势。

(2) 如以“总量控制”为重要抓手, 必须科学调整基数, 将控制面扩大到工、农、生活等人类活动, 将控制过程重点推到“污染物产生量”的源头控制, 将控制行为分配到发改委、农业、城建、工信部等政府部门; 谨增全国性控制指标, 强化区域性特征指标。

(3) 水环境的工作重点应转为“让人民喝上干净的水”。应对各大流域实行全面规划