

包括规划环评在内的战略环境评价（SEA）是一个旨在将环境和可持续发展因素纳入到战略决策中的程序。一个成功的SEA可使人们生活的地球变得更加生机盎然、适于居住；而形式主义的SEA只会增加对资源的消耗；那些不愿执行SEA的人甚至不考虑最低限度的环境要求，这时的SEA就成了无用的管理负担，而这些负担最终是要由纳税人来承担的。

城市总体规划 环境评价模式

——从“分离”走向“互动”

欧阳丽 著

城市总体规划 环境影响评价模式

—— 以 广州市为例 ——

陈 明 著

城市总体规划环境影响评价模式

——从“分离”走向“互动”

欧阳丽 著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

内 容 提 要

本书针对国内“分离式”规划环评模式的弊端、成因和目前城市总规实践在程序与技术方法上存在的问题,系统提出了互动式城市总规环评模式的理论 and 操作方法。

20 世纪 90 年代以来,“分离式”(与规划过程脱节)、“事后式”(规划成果基本定稿后才启动规划环评)规划环评模式在国内占主导,成为管理部门和环评机构沿袭的“正规”模式,未能真正实现推行规划环评制度的初衷。作者通过对国内已完成的数十个城市总规环评案例的深入剖析和国内外文献的广泛查阅,在城市规划和环境领域进行了大量有代表性的访谈分析。以管理学中流程管理理论为工具,提出了互动式城市总体规划环境评价模式,建构了一套互动式规划环评的理论、方法和操作流程,对促进提高规划环评的效率和效力具有重要意义。规划环评和城市总规互动是发展趋势和必然要求,本书聚焦于这一热点问题进行了深入探讨,具有较强的现实意义。

图书在版编目(CIP)数据

城市总体规划环境评价模式/欧阳丽著.--上海:
同济大学出版社,2014.6
ISBN 978-7-5608-5505-9

I. ①城… II. ①欧… III. ①城市规划—总体规划—
评价—研究—中国 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 099082 号

城市总体规划环境评价模式——从“分离”走向“互动”

欧阳丽 著

责任编辑 姚烨铭 责任校对 张德胜 封面设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn
(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店
印 刷 常熟市大宏印刷有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16³²
印 张 14.75
字 数 368000
版 次 2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5608-5505-9

定 价 42.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

序

我国《环境影响评价法》于 2003 年 9 月颁布实施,特别是《规划环境影响评价条例》2009 年施行以来,愈来愈多的城市规划和规划环评的学者、管理与执业人员意识到:为了使城市总体规划在理念上体现和内容中贯穿环境和可持续发展的考量,在城市总体规划的全过程及其决策中实现规划与环评的“互动”应该是顺理成章、普遍运用的模式。

实施互动模式需要理论论证以及体制、机制的协同和工作流程的契合,这方面的初步条件是具备的。难点是在操作层面上,包括在宏观发展战略、城市总体空间格局、交通用地和综合交通体系、居住用地与住宅发展布局、工业用地和产业发展布局、公用和公共设施用地与相关规划等等方面如何具体开展。本书的创新在于提出城市总规及其环评之间的内容关联、方法共用、信息同享的操作层互动模式,实现操作层面的节点互动和融合互动。

作者通过大量的文献调研,广范围的访谈和典型案例研判,提出全面分析关键规划要素、规划过程及规划方法,设计两者互动的节点,建立其互为输入和输出的关系,使得规划编制和环境评价两方面的机构和人员具有共同的抓手、能将城市可持续发展落实在城市总体规划之中。

本书内容的特点是基于丰富的实际材料进行理论陈述和阐明操作的程序与方法。这些材料包括:面广量大的文献资料;对规划与环境部门的行政管理人员,规划和环境学者、专家与一般从业人员,和公众的广范围访谈意见;以及能够收集到的各种案例。相信阅读本书后读者除能获得需要的知识,也许更能产生运用互动模式于实际的城市总规和总规环评工作的行动。

推行“互动”模式仍是一项较新的、需要不断探索的事业,书中内容及提出的理论和实际操作方法难免存在疏漏或不当之处,敬请读者提出意见,共同完善“互动模式”。



识于同济大学环境科学与工程学院

前 言

2003年9月1日颁布实施的《中华人民共和国环境影响评价法》首次赋予国内规划环境影响评价(以下简称“规划环评”)以法律地位,2009年10月1日起《规划环境影响评价条例》正式施行,进一步对规划环评制度予以明确和细化。然而,回顾“环评法”实施以来已完成的城市总体规划环评(以下简称“总规环评”)实例表明,几乎100%的总规环评工作在规划后期或基本定稿后才开展环评工作,规划环评过程中环评人员与规划人员缺少交流,环评工作难以介入规划方案的酝酿、比选和确定过程,即采用“事后式”和“分离式”的评价模式,导致规划环评成效差、社会资源浪费,不能实现规划环评的立法目标。从国际范围看,规划过程与规划环评缺少全过程交流、互动,导致环评效率和效力低下,这不仅是国内规划环评的重大缺陷,也是欧盟、北美、亚洲等许多国家、地区战略环境评价(以下简称“战略环评”)实践中正在探索解决的问题。

制定并实施一项操作性强、有效性高和可持续性的城市规划,必须使所有利害相关方之间实现良性互动,共同作用于规划决策过程。已完成的城市总体规划环评实例表明,总规环评在规划过程、内容和方法乃至决策和实施方面缺少与城市总规有效衔接和互动。据此,本书提出了互动式城市总体规划环境评价模式,该模式包含体制性互动与操作性互动两个层次。体制性互动是规划和规划环评在制度层面进行衔接、协调,将互动原则体现在具体的法律法规、技术规范等制度条款中;操作性互动是在规划和规划环评工作中就具体“过程、内容、方法、信息”等产生的互动。体制性互动是操作性互动得以有效实施的前提和保障。规划的组织编制机关依法组织并实施城市规划与规划环评的互动是互动模式得以实现的关键因素。互动要素包括:互动主体、互动组织者、互动驱动力;按照互动的频度,分为节点互动和融合互动。互动在带来效益的同时,也须付出必要的成本。

本书重点探讨了在操作层面上城市总体规划过程中如何实现节点互动和融合互动,提出了城市总规与环评之间内容关联、方法共用、信息共享的操作层互动模式。该模式基于对现阶段常规城市总规编制流程的梳理,从实现环境可持续性目标出发,识别规划编制缺陷所引发的相关问题,对总规流程进行优化。通过对总规关键规划要素、规划过程及规划方法的全面分析,设计环评互动节点,建立环评和规划的互为输入和输出的接口关系。“只有正确的输入,才有正确的输出”,把环评工作整合、融入经过优化的总规编制流程中,以产出有效性高、操作性强,促进城市可持续发展的规划成果。规划的组织编制机关首先要搭建规划和环评的互动平台,规划编制机构和环评机构共同遵循经过优化后的总规编制技术流程和进度计划,充分互动、有效沟通,以保障城市可持续性目标落实在城市总规成果之中。

本书在撰写过程中得到了同济大学环境科学与工程学院陆雍森教授、包存宽教授的悉心指导,陆雍森老师多次对书稿提出宝贵的书面修改意见,包存宽老师提供大量城市总体规划环境影响评价案例和国外战略环评动态信息。现就职于上海同济城市规划设计研究院的汪劲柏、刘婷婷,就职于浙江大学区域与城市规划系的郑卫等在围绕“城市总体规划环境影响评价模式”开展的博士论文研究期间,提供了大量真知灼见,促进了本人研究思路逐步清晰。在开展城市总体规划环境影响评价研究工作中,对各地环境科学研究院、城市规划设计院、规划局、环保局工作人员做了大量访谈调研,均得到大力支持,得到诸多有益见解;王晓明同学对本书的成稿给予大力的支持,并加工了书稿中所有的流程图;同济大学环境科学与工程学院、嘉兴同济环境研究院院长赵建夫教授提供了博士后研究工作机会,使我能从容地将博士期间的研究成果梳理、完善成书稿得以出版,在此一并表示感谢!

本书得到以下国家自然科学基金资助:国家自然科学基金项目(编号:41271508). 协作型战略环境影响评价理论与模式——基于利益相关者分析和协作机制的研究。

欧阳丽

2014年3月9日

目 录

序

前言

第 1 章 国内外环境评价进展	(1)
1.1 国外制度建设和实践特点	(2)
1.1.1 美国及加州	(2)
1.1.2 欧盟及英国	(10)
1.2 国内制度建设和实践特点	(16)
1.2.1 项目环评制度及发展历程	(16)
1.2.2 区域环评——城市规划环评的“前奏”	(18)
1.2.3 规划环评制度及发展历程	(20)
1.2.4 从规划环评向全面的战略环评推进	(24)
第 2 章 国内城乡规划实施背景和规划评价实践进展	(25)
2.1 国内城乡规划实施背景	(26)
2.1.1 环境污染影响居民健康与安全	(26)
2.1.2 生态破坏制约城市可持续发展	(26)
2.1.3 土地财政助推环境恶化和生态退化	(27)
2.1.4 城乡规划的“角色被扭曲、作用被异化”	(27)
2.2 国内城乡规划评价实践进展	(28)
2.2.1 规划评价的价值取向	(28)
2.2.2 规划评价的介入时机	(29)
2.2.3 城市总规实施评估发展历程	(30)
第 3 章 国内城市总规环评实践回顾和评析	(33)
3.1 城市总规环评典型案例回顾	(34)
3.1.1 规划完成后介入案例	(34)
3.1.2 规划中后期介入案例	(37)
3.1.3 与规划同步开展案例	(38)
3.1.4 案例小结	(40)
3.2 分离式城市总规环评模式评析	(40)
3.2.1 概念界定	(40)
3.2.2 分离式的弊端	(41)

3.2.3 分离式的成因·····	(42)
3.3 城市总规环评工作程序评析·····	(44)
3.3.1 与规划过程缺少联系·····	(44)
3.3.2 无从开展多方案比选·····	(45)
3.3.3 信息公开与公众参与不足·····	(45)
3.4 城市总规环评基本内容评析·····	(47)
3.4.1 环境现状分析与评价·····	(47)
3.4.2 规划协调性分析·····	(50)
3.4.3 环境承载力分析·····	(55)
3.4.4 资源承载力分析·····	(60)
3.4.5 规划环境影响综合评价·····	(71)
3.4.6 调整建议和减缓措施·····	(72)
第4章 互动式城市总规环评模式 ·····	(75)
4.1 互动式城市总规环评模式的必要性和可行性·····	(76)
4.1.1 概念界定·····	(76)
4.1.2 互动式的必要性·····	(78)
4.1.3 互动式的可行性·····	(81)
4.2 互动式城市总规环评模式的互动机制·····	(83)
4.2.1 互动的要素·····	(83)
4.2.2 互动的频度·····	(85)
4.2.3 互动的效益—成本·····	(87)
4.2.4 互动的层次·····	(88)
4.2.5 互动的实施保障·····	(89)
4.3 城市总规自身对环境考量和规划环评的关系·····	(93)
4.3.1 城市总规自身对环境考量·····	(94)
4.3.2 总规环境考量与规划环评的关系·····	(95)
4.3.3 倡导形成互动协作关系·····	(97)
4.4 城市总规自身困境和规划环评的应对·····	(98)
4.4.1 困境1:面面俱到、重点却不突出·····	(98)
4.4.2 困境2:编制、审批周期过长·····	(100)
4.4.3 困境3:长远规划的不确定性·····	(100)
4.4.4 以“过程互动”解脱总规困境·····	(100)
第5章 城市总规和环评的过程互动 ·····	(103)
5.1 流程管理工具在规划设计行业的应用·····	(104)
5.1.1 关于流程管理工具·····	(104)
5.1.2 流程管理运用于城市总规·····	(106)

5.2 城市总规工作流程梳理和环评程序的契合与互动	(107)
5.2.1 城市总规工作流程梳理	(107)
5.2.2 城市总规环评的互动阶段和内容	(107)
5.2.3 互动式总规环评工作程序	(110)
第6章 关键规划要素互动式环评模式	(115)
6.1 城市宏观发展战略	(116)
6.1.1 相关主题及与环评的联系	(117)
6.1.2 常规流程梳理和流程分析	(119)
6.1.3 环评互动节点和互动式环评流程	(122)
6.1.4 本节小结	(127)
6.2 城市总体空间格局	(128)
6.2.1 相关主题及与环评的联系	(128)
6.2.2 常规流程梳理和流程分析	(129)
6.2.3 环评互动节点和互动式环评流程	(135)
6.2.4 本节小结	(145)
6.3 交通用地与综合交通规划	(145)
6.3.1 相关主题及与环评的联系	(145)
6.3.2 常规流程梳理和流程分析	(153)
6.3.3 环评互动节点和互动式环评流程	(154)
6.3.4 本节小结	(162)
6.4 工业用地与产业发展规划	(163)
6.4.1 相关主题及与环评的联系	(163)
6.4.2 常规流程梳理和流程分析	(170)
6.4.3 环评互动节点和互动式环评流程	(171)
6.4.4 本节小结	(180)
6.5 居住用地与住宅发展规划	(181)
6.5.1 相关主题及与环评的联系	(182)
6.5.2 常规流程梳理和流程分析	(186)
6.5.3 环评互动节点和互动式环评流程	(189)
6.5.4 本节小结	(197)
6.6 公用设施用地与相关规划	(198)
6.6.1 相关主题及与环评的联系	(199)
6.6.2 常规流程梳理和流程分析	(203)
6.6.3 环评互动节点和互动式环评流程	(204)
6.6.4 本节小结	(209)
6.7 公共设施用地与相关规划	(210)
6.7.1 相关主题及与环评的联系	(211)

- 6.7.2 常规流程梳理和流程分析 (214)
 - 6.7.3 环评互动节点和互动式环评流程 (215)
 - 6.7.4 本节小结 (217)
- 第 7 章 结论与展望..... (219)
 - 7.1 结论 (220)
 - 7.2 展望 (223)

第 1 章

国内外环境影响评价进展

1.1 国外制度建设和实践特点

1.1.1 美国及加州

1.1.2 欧盟及英国

1.2 国内制度建设和实践特点

1.2.1 项目环评制度及发展历程

1.2.2 区域环评——城市规划环评的“前奏”

1.2.3 规划环评制度及发展历程

1.2.4 从规划环评向全面的战略环评推进

1969年,美国经参议院和众议院协商通过,由尼克松总统签署了《国家环境政策法》(*The National Environmental Policy Act, NEPA*),这部法律在国际范围内率先提出了环境影响评价(Environmental impact assessment, EIA)制度。这项制度目前已被美国超过25个州采纳、全球超过80个国家效仿,也为世界银行、亚洲发展银行以及其他国际机构所采用。

环境影响评价(EIA),简称**环境评价**,是人们在采取对环境有重大影响的行动之前,在充分调查研究的基础上,识别、预测和评价该行动可能带来的影响,按照社会经济发展与环境保护相协调的原则进行决策,并在行动之前制定出消除或减轻负面影响的措施^①。EIA是反映、检验、预防与缓解各类拟议开发行动环境影响的系统过程。这里的“拟议开发行动(Proposed action)”,上指政策(policy)、规划(plan)、计划(programme),下联项目(project)、产品(product)。其中,针对政策、规划、计划开展的环境评价称为**战略环境评价**(Strategic Environmental Assessment, SEA)。

规划环境评价(Plan Environmental Assessment, PEA)属于战略环境评价(SEA)的一个层次,PEA意图将环境考量纳入规划决策全过程,PEA与许多环境保护机制不同之处在于更强调对于环境影响的预防,是具有先发性、预防性功能的环境管理工具。与项目环评相比,规划环评是在决策源头就将环境因素考虑进去,是从源头防治资源浪费、环境污染和生态破坏,实施可持续发展战略的有效手段。

环评实施状况与政治体制、经济发展程度等宏观背景密切相关。本章简要回顾了国际、国内环境评价发展历程,侧重于介绍美国及加州、欧盟及英国等国家或区域范围内城市总体规划环评相关制度建设和实践进展;并对国内环境评价从项目环评、区域环评到规划环评、战略环评的发展历程进行简要回顾。

1.1 国外制度建设和实践特点

1.1.1 美国及加州

1.1.1.1 制度建设

1. 国家层面:《国家环境政策法》(*The National Environmental Policy Act, NEPA*)

1) 出台背景

由于二战后国会针对单个的环境问题颁布的一系列法律并没有阻止环境质量继续恶化,美国国会意识到采用单纯的头痛医头、脚痛医脚的片面、局部调整的方法不足以应对环境与经济、政治、社会等问题之间错综复杂的关系。在这种形势下,1969年通过的《国家环境政策法》,成为缓和经济建设和环境问题矛盾的手段。其立法目的是将环境保护思想纳入到行政机关的行政活动中,通过强迫行政机关考虑除经济因素以外的环境或社会因素来提高行政决策的质量。尼克松当时曾指出:(20世纪)70年代必将是美国人为过去开垦纯净的空气、水,以及

^① 坎特(L. W. Canter)定义的环境影响评价是系统识别和评估拟议的项目、规划、计划或立法行动对总体环境的物理-化学、生物、文化和社会经济等要素的潜能影响。“潜能影响”指通过人类行动将会变为现实的影响。参见:陆雍森. 环境评价[M]. 上海:同济大学出版社,1999.

我们的生活环境还债的年代^①。

从美国《国家环境政策法》的实施经验看,该法出台后,也曾经历了“遭遇坚决抵触”、“部分程度接受”、“全面积极参与”三个阶段。目前,美国所有的政府部门都已对战略环评积极支持。他们已认识到,通过战略环评可以完善本部门的政策或规划,既符合本部门利益,也符合国家整体利益^②。

美国《国家环境政策法》(NEPA)第102条(2)(C)款规定:“在联邦政府的一切行政机关的立法提案或其他对人类环境质量有重大影响的重大的联邦行动的提议或报告中,必须由负有责任的官员准备一份关于下列各项内容的详细说明:①拟议行动的环境影响;②实施该行动将引起的任何不可避免的对环境不利的影响;③拟议行动的替代方案;④地方上对人类环境的短期利用与维护和提高生产力之间的关系;⑤实施该拟议行动可能引起的任何对资源的不可逆转和不可复原的损耗^③。”

2) 基本特征

赵绘宇总结美国环境影响评价制度之所以具有广泛而持久的影响力和魅力,主要在于其具有4个基本特征^④:

(1) 环评审查对象直指政府行为

《国家环境政策法》是门政治科学。目前世界各国 EIA 制度的发展,由项目环评到战略环评(包含规划环评),拓展与深化 EIA 制度的结果是将环评的审查对象由公众关注的企业污染者转向政府。而在 40 年前,美国已经将 EIA 的审查范围指向了立法机关的立法行为、政府的抽象与具体的决策行为。

(2) 诉讼推动其发展和完善

《国家环境政策法》起初提出时,虽然在理念上是一个具有重要意义的环境法宪章,但只是一个模糊的政策性概念,公众以及联邦部门对它的具体内涵并不清楚。后来,通过大量诉讼和成文法(statutory law)的修订促使其不断发展完善。美国是判例法(case law)国家,诉讼对法案内容的清晰化、明确化的作用极为重要。通过大量诉讼案例的既判力和规范力,令《国家环境政策法》模糊的语言逐渐变得清晰,使美国 EIA 制度逐步由先进的环保理念变为强大的环境制度。在 1978 年,美国环境质量委员会(Council on Environmental Quality, CEQ)颁布了《国家环境政策法实施条例》(*Regulations for Implementing the Procedural Provisions of the NPEA*)(简称 CEQ 条例),作为《国家环境政策法》的实施细则,该条例 1502.1-1502.25 节将 EIA 制度的施行具体落实在环境影响报告书(Environmental Impact Report, EIR)的编制和审批程序之中。

① 赵绘宇,姜琴琴.美国环境影响评价制度 40 年纵览及评介[J].当代法学,2010(1):133-143.

② 章轲.规划环评条例三年破茧[J].环境保护,2009(18):31-32.

③ 该段话的原文是:(i) the environmental impact of the proposed action, (ii) any adverse environmental effects which cannot be avoided should the proposal be implemented, (iii) alternatives to the proposed action, (iv) the relationship between local short-term uses of man's environment and the maintenance and enhancement of long-term productivity, and (v) any irreversible and irretrievable commitments of resources which would be involved in the proposed action should it be implemented. The National Environmental Policy Act of 1969, as amended.

④ 赵绘宇,姜琴琴.美国环境影响评价制度 40 年纵览及评介[J].当代法学,2010(1):133-143.

(3) 公众参与贯穿始终

由于 EIA 制度,联邦计划必须接受公众审查。40 年前美国的行政决策就已经伴随充分而深入的公众参与机制,强化了联邦政府的责任和透明度。

(4) 替代方案为重心

美国环境质量委员会称替代方案的讨论是“EIA 的心脏”。EIA 中的替代方案的提出情况将会决定随后的决策程序。如果没有替代方案用来做比较的基础,决策者就无法就拟议活动的优劣、对环境影响的大小程度、方案的可行性以及是否存在比拟议活动方案更好的方案进行比较、选择,也就无法就审核的方案作出合理的判断和决定。替代方案为主管部门的决策提供了一个参考框架,而不仅仅是为开发活动提供辩解。

2. 州层面:《加州环境质量条例》(CEQA)和《加州总规指南》(CGPG,2003)

1) 《加州环境质量条例》

《加州环境质量条例及实施指南》(*California Environmental Quality Act (CEQA) Statute and Guidelines*)由加州非赢利性组织“环境专业协会(Association of Environmental Professionals, AEP)”受加州自然资源署(California Natural Resources Agency)委托每年定期更新发布,更新内容包括上一年有关 CEQA 诉讼案例的汇总,即最新的判例法^①,以及最近一年关于 CEQA 成文法的增补、修改内容。

在 CEQA 及指南中体现了包括城市总体规划环评在内的全面的环境影响评价制度,涵盖环评报告的准备程序和具体的内容要求、环评报告的审批程序等^②。目前,加州已完成的环评报告基本是遵循 CEQA 及其指南的要求编制。

其中,在 CEQA 及指南“第 11 款环评报告的形式”中,专门就什么情形下允许“将环评成果整合作为总规成果的一部分”(15166. EIR AS PART OF A GENERAL PLAN)作了交代,类似于目前中国国内的环评篇章。由于将环评成果和总规成果合二为一存在诸多问题^③,目前加州总规实际编制环评篇章的案例较少,仍以单独的环评报告形式居多。

2) 《加州总规指南》(CGPG,2003)

《加州总规指南》(*STATE OF CALIFORNIA General Plan Guidelines*, CGPG)由加州规划研究办公室(Governor's Office of Planning and Research, OPR)于 1973 年首次发布。它是加州政府阐释对总体规划的法定要求的官方文件。

① CEQA 在 1970 年首次发布。自 1972 年以来至今的所有与执行 CEQA 相关的诉讼案例的判例法均可在加州自然环境署建立的加州环境资源评估系统(the California Environmental Resources Evaluation System, CERES)网站上 <http://www.ceres.ca.gov/ceqa/cases/> 在线查询。

② 目前中国国内开展城市总规环评主要依据 3 个层次的制度文件:1 部法律《中华人民共和国环境影响评价法》;1 部行政法规《规划环境影响评价条例》;1 个环保行业标准《规划环境影响评价技术导则(试行)》(HJ/T 130-2003)。就具体内容而言,国内这 3 个文件涵盖内容在《加州环境质量条例》(CEQA)中都有体现。相比之下,CEQA 对城市总规环评的指导更加全面、周密、细致、可操作性强。其指南的“第 9 款. 环评报告的内容要求(Article 9. Contents of Environmental Impact Reports)”几乎涵括了国内《规划环境影响评价技术导则(试行)》(HJ/T 130-2003)涉及的相关内容。

③ 加州的规划研究办公室(Governor's Office of Planning and Research, OPR)并不推荐将环评成果和规划成果合二为一的做法,主要认为其将过多的信息整合在一个文件中,太庞杂,使规划修订很费事。

在《加州总规指南》第7章(Chapter7:CEQA and the General Plan)专章叙述了总体规划与《加州环境质量条例》(*The California Environmental Quality Act*, CEQA)如何衔接的问题,其着重叙述了应如何对总规实施环境影响评价^①。这与国内目前已有的城乡规划制度文件丝毫不提与规划环评的衔接形成鲜明对比^②。

《加州总规指南》在谈到总规与规划环境影响评价的关系中反复强调总规从基础数据分析至规划实施均应与环评同步、互动,整合相关工作内容。如在第7章中明确指出:规划和环境影响评价应同时进行,共享相同的信息^③;总规必须将环评报告识别出来并经相关部门确认的环境影响减缓措施写进规划政策和规划方案中^④;环评介入时机必须与总规的整个过程完全同步,以免产生不必要的时间延误和重复工作^⑤。

在《加州总规指南》第3章谈如何开展总规工作时指出:环境评价是规划工作开展的基础,因此与规划过程同步开展环评工作比规划快要审批时再开始环评更为有效。设计规划编制流程时要考虑环境评估介入的时机,要对环评报告提出的环评建议适时加以应对^⑥。其中:

收集和分析数据阶段——总规的数据收集、数据分析和专题研究工作要与规划环评工作相衔接,所收集并加以分析的数据信息要同时满足规划环评和总规编制的需要。如:为土地使用规划和交通规划而进行的交通分析数据要同时能支持规划环评对替代方案的比选工作^⑦。

规划多方案比选阶段——要考虑备选方案的经济、社会 and 环境的短期和长期影响。而其中的环境影响可按照 CEQA 对替代方案比选的要求进行,环评报告必须要分析“零方案”的环

① 除了第7章专门讨论总规与CEQA的关系,在其他章节中也共有近30处引述CEQA的相关要求,CEQA是《加州总规指南》引用最多的法规文件,足见环境法规对总规编制的引领作用。

② 沈清基曾在2003年《中华人民共和国环境影响评价法》正式施行之初撰文谈及“城市规划对规划环境影响评价的应对”时,认为“原有的《城市规划法》并无规划环境影响评价的相关内容,现正在修订中的《城乡规划法》应适当注意与《环评法》的协调,在《城乡规划法》中适当体现规划环境影响评价的内容”。事实上,2007年公布的《城乡规划法》对规划环评只字未提。沈清基在该文中还指出:“在城市规划编制程序上,城市规划编制单位应与环境评价技术服务机构紧密合作,使环境影响评价机构适当参与到规划编制程序中……”显然,城市规划环评在国内的实际发展历程与城市规划专家学者的预期有很大的差距,没有按照应有的理性逻辑发展。参见:沈清基.规划环境影响评价及城市规划的应对[J].城市规划,2004,28(2):52-56.

③ 原文为:the planning process and the environmental analysis should proceed concurrently, sharing the same information. P136.

④ 原文为:the general plan must incorporate the approved mitigation measures identified in the EIR into its policies and plan proposals. P137.

⑤ 原文为:Time: The CEQA process runs concurrently with the development, review, and approval of the general plan, element, or general plan revision. These parallel processes should be carefully synchronized so that neither time nor work will be wasted through unnecessary delay or duplication. P137.

⑥ 原文为:Environmental review is fundamental to the planning process, so undertaking a concurrent CEQA document is usually more efficient than waiting until the plan is ready for adoption to begin the EIR. The work program should schedule sufficient time for the consultation and review periods mandated under CEQA. In addition, the program should block out sufficient time to respond to comments on the EIR. P33.

⑦ 原文为: Data collection, data analysis, and special studies should be coordinated with the needs of the CEQA document being written for the plan. In the interest of efficiency, data collection and analysis should be comprehensive enough to satisfy the needs of both the CEQA document and the general plan. For instance, the traffic analysis prepared for the land use and circulation elements must be complete enough to allow the evaluation of alternative plans, the final plan, and the project alternatives discussed in the general plan's final EIR. P42.

境影响。即把规划方案的比选与 CEQA 要求环评对替代方案比选工作整合^①。

规划实施监督阶段——环境影响减缓措施的监测和报告程序要作为规划实施监督行动的组成部分,且一并在规划实施年度报告中反映^②。

目前,国内涉及城市总体规划法律地位、编制内容要求的法律、法规主要有:《中华人民共和国城乡规划法》、《城市规划编制办法》和尚待调整的《城市规划编制办法实施细则》3 个层次的文件。与专门指导总体规划如何编制的加州 2003 版《加州总规指南》(*State of California General Plan Guidelines*, CGPG, 2003)相比,国内用于指导城市总规制定、实施的上述 3 个法律、法规文件在对环保要素考量、与环境法规衔接等方面存在严重不足。

1.1.1.2 实践特点

以下结合 2008 年完成的林肯市(City of Lincoln)总规环评案例和 2009 年前后完成的萨克拉门托(Sacramento County)总规环评案例,通过环评报告书等相关资料的解读,归纳美国总规环评实践的特点。

1. 环评结论更直接作用于规划成果的调整

如表 1.1 所示^③,加州城市总规环评的工作程序、评价内容和评价深度及环评报告的编写严格遵循《加州环境质量条例及实施指南》。解读加州总规环评报告案例,其共有的最大特点是,其环评结论包括了如何对规划草案的各个具体条款修改、调整的建议。除了篇首的执行摘要(Executive Summary)、评价对象概述(Project Description),篇末的报告准备(Report Preparation)中交代报告编制机构成员清单(List of Preparers)等内容,环评报告的主体部分的章节与规划成果的章节是一一对应的,直接针对每一项规划要素具体内容(包括具体规划条款和图件)进行评价,评价的直接针对性较强。环评报告中较多地直接阐述规划制定的具体政策、措施的环境影响。评价的结论之一是规划草案成果中的各个具体条款应该如何调整。如:林肯总规环评报告中“土地利用”一章,在谈到环境影响减缓措施(Required Mitigation Measures)时,建议新增 4 项土地利用政策(LU-7.2;LU-7.3;LU-4.5;LU-13.9);萨克拉门托郡总规环评报告的“土地利用(land use)”一章在谈到减缓措施时,建议对条款“Policy LU-121”增加或删除若干字词。

笔者以为,中国应吸取美国规划环评实践的优点,客观、务实、切中要害,紧扣关键规划要素进行评价,其评价结论将更具体和有效。

① 原文为: CEQA Guidelines § 15126 specifically requires that an EIR, including a general plan EIR, address feasible alternatives that will reduce or avoid one or more of the significant effects associated with the proposed plan. The EIR must also analyze the “no project” alternative. The level of detail in the analysis of the alternatives should correspond to the specificity of the planning document. The EIR’s analysis should help local legislators select the most appropriate general plan alternative to adopt. P43.

② 原文为: Under CEQA, a local government must establish a mitigation monitoring or reporting program for its general plan whenever approving the plan involves either the adoption of a mitigated negative declaration or specified EIR-related CEQA findings. Logically, the program should be part of plan monitoring activities, such as the annual planning report. P47.

③ ESA. EXECUTIVE SUMMARY. City of Lincoln General Plan Update Draft Environmental Impact Report[R]. October 2006; ES-9.