

区域环境管理规划 制定规范

〔日〕区域环境管理研讨会 著



中国环境科学出版社

区域环境管理规划制定规范

[日] 区域环境管理研讨会 著

刘鸿亮 严珊珊 译

曹凤中 校

中国环境科学出版社

1989

内 容 简 介

区域环境管理是一个综合性的工作领域。随着人们对环境质量的要求不断提高,区域环境管理规划及其方法也得到了发展,它是环境管理的新课题,是一种新的战略措施。

本书是日本最近出版的比较好的一本关于区域环境管理的书籍,它介绍了管理规划的制定、实施与运用,环境信息与环境规划的关系等内容,对我国加强环境管理,制定管理规划,创建良好的生活环境很有参考价值。

本书适合环境管理干部、环境专业的科技人员、大专院校师生阅读。

地域环境管理計画
計画策定の手引き(案)
地域环境管理检讨会

区域环境管理规划制定规范

〔日〕区域环境管理研讨会 著

刘鸿亮 严珊琴 译

曹凤中 校

责任编辑 刘大澈

*

中国环境科学出版社出版

北京崇文区东兴隆街69号

三河县二百户印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

*

1989年9月第 一 版 开本 850×1168 1/32

1989年9月第一次印刷 印张 5 3/4

印数 1—3,000 字数 152千字

ISBN 7-80010-374-9/X·218

定价: 2.50元

译 者 的 话

当本世纪五六十年代全球的环境状况发生恶化时，人们开始对由于自身活动所造成的环境污染日益关注起来，同时一个综合性的工作领域——环境规划应运而生。70年代联合国成立了环境规划署之后，世界各国大多成立了环境规划部门，一些有关环境规划的期刊和专著也都相继出版。进入80年代以来，无论是环境规划工作本身，还是环境规划方法学都得到了迅速发展。但是，从总体上说，环境规划及其方法目前仍处于发展阶段，有许多问题尚待进一步探讨。

我国从“六五”计划开始，区域环境问题逐步受到重视。区域环境污染综合防治是和区域环境规划紧密相关的。区域环境污染综合防治是指从区域环境整体出发，根据区域环境的自然条件和污染物的产生、变迁和归宿等各个环节，采用法律的、行政的、经济的和工程技术相结合的综合措施，以最大限度地、合理地利用资源和能源，减少污染物的产生和排放，最合理地利用大自然的净化能力，用最经济的方法获取最佳的防治效果，从而达到保护和改善环境，创建舒适环境的目的。区域环境规划是防患于未然的一种战略措施。

1987年我们去日本访问，了解到日本在区域环境规划方面搞得比较好，我们向他们索取了这本《区域环境管理规划制定规范》，现翻译出来介绍给我国广大读者，希望能得到欢迎。

本书内容包括区域环境管理规划的制定，区域环境管理规划的实施与运用，环境信息与环境规划的关系等。由于这本规范是根据日本的情况制定的，有些地方不一定完全适合我国国情，我们希望本书的出版能使我国读者了解日本的区域环境规划的情况，并作为制定本地区区域环境管理规划的参考。

ABA98/01

本书由刘鸿亮、严珊琴同志翻译，曹凤中同志审校。如有疏漏错误及翻译不当之处，请读者批评指正。

1988年6月

序

随着区域经济的不断发展，不仅要追求富裕的生活，而且要使生活的环境舒适，同时必须把优美的大自然保护好，传给下一代。

土地是人类生产和生活的共同基础，同时也是有限的资源，这些都被确认，因此，必须力求资源的综合利用。在区域开发时，从称为有限资源的综合利用的观点出发，环境问题是千万不可忽视的。只有对环境进行适当的考虑，才有可能振兴区域经济。

区域环境管理确立这样的设想：保护或创建健康舒适的环境，在未来的蓝图中添写有益的篇章，对区域居民、企业、各政府部门实现区域环境管理一体化。现在已经有一些地方公共团体根据这个观点开始制定区域环境管理规划，并力图推进。

另外，区域环境管理规划，依照环境问题的特性，与振兴区域经济这类的总体规划及个别部门的具体的规划应该保持密切联系。在这个前提下，区域环境规划与这些规划并不是对立的。为了顺利实施这些规划，必须充分理解其重要性，及明确它的注意事项。

本书首先指明了对于区域环境管理与制定区域环境管理规划的观点及基本事项；其次指明了制定规划的注意事项，可使用的各种方法；另外收集当前新的情报，为地方公共团体制定区域环境管理规划提供參考，这些都是本书的目的。

虽然，区域环境管理规划考虑了制定都道府县或市町村的各种标准，但作为区域规划的对象，在规划中，相应的环境项目采用的方法、规划内容与制订办法都是不同的。

本书指出，都道府县（法定城市）不仅要保护原来的大气、

水、自然景观及其特殊的环境，而且要对行政区域内的环境进行总体控制。但是本书没有把所有的地方公共团体的规划都作为叙述的对象。

地方公共团体在制定规划时，要理解本书的宗旨。根据本书所述的基本事项，希望能有效地利用。首先要符合区域环境状况的特点和地方特点，并期望汇集各种信息作为参考。另外，关于本书制定规划的方法的各种知识，已被收集在明细表中，并经进一步调查研究，希望有必要时把这些知识进一步充实进来。

目 录

第一编 区域环境管理规划

第一部 区域环境管理规划的制定	(1)
第一章 规划制定的观点	(1)
一、区域环境管理及其规划	(1)
二、区域环境管理规划的基本结构	(6)
三、规划对象的范围	(6)
第二章 制定规划的程序	(8)
一、制定规划的程序	(8)
二、程序各阶段项目概要	(15)
三、制定规划与调整课题的关系	(25)
第三章 基本调查	(39)
一、基本调查和完成规划草案的关系	(39)
二、掌握区域环境	(42)
三、区域环境的动向及意向等的调查与分析	(58)
四、区域环境的分析、评价	(73)
第四章 完成规划草案	(95)
一、目标的内容及完成的方法	(95)
二、方针的内容及制定的方法	(104)
三、措施的内容及完成方法	(109)
第二部 区域环境管理规划的实施和运用	(114)
第一章 规划实施和运用的基本设想	(114)
一、规划实施和运用的意义	(114)
二、基本设想	(115)
三、为顺利实施和运用规划应该研究的事项	(115)
四、为顺利实施和运用规划应采用的体制形式	(117)
第二章 规划实施和运用的实际情况	(119)
一、规划的实施和运用	(119)

二、与其它各项规划的关系	(122)
三、建立环境管理信息网	(124)
四、开展普及、教育工作, 推动区域环境管理规划的实施和运用	(125)

第二编 建立环境情报系统

第一章 环境情报系统的必要性及意义	(127)
一、环境管理和情报处理的必要性	(127)
二、收集与整理环境情报的现状	(128)
三、计算机管理情报的现状和问题	(131)
四、一些问题与新的可能性	(135)
第二章 环境管理的情报	(137)
一、组成与建立情报的注意事项	(137)
二、建立有关区域环境情报	(145)
三、建立有关区域社会动向的情报	(150)
四、新情报的建立和应该建立的新情报	(154)
第三章 环境管理情报系统的结构和主要条件	(157)
一、情报处理的必然性	(157)
二、有关的各种情报系统	(160)
三、情报系统的目标	(162)
四、开发情报系统	(166)
第四章 环境情报系统的运用及管理	(169)
一、运用情报系统的方法	(169)
二、环境情报系统的运用	(170)
三、提供情报	(171)
四、情报及情报网的管理	(172)
五、其它注意事项	(173)

第一编 区域环境管理规划

第一部 区域环境管理规划的制定

第一章 规划制定的观点

一、区域环境管理及其规划

1. 区域环境的管理

最近，人们对环境的要求不仅仅是控制环境污染，保护没有污染的环境，而且还要求防患于未然，要更主动地、积极地创造一个自然的、舒适的环境，并朝着这个方向发展。从人们这种需要出发，今后的环境政策应考虑如下：

(1) 将来的预测

为了把区域社会创建得更美好，必须确立中期、长期的观点，明确区域将来的面貌。就环境问题来说，也就是保护或创造环境，适当利用健康的、舒适的生活环境。在预测区域将来的面貌方面，有必要明确，把所希望的区域环境应有的状态作为其中的一部分。

(2) 制造建设区域环境的社会舆论

近几年来，对环境的要求日趋多样化、高级化。为了建设更好的区域环境，希望为区域环境的面貌及措施的实现制造必要的舆论。

(3) 各种政策之间的综合平衡

今后，对工业发展，文化设施的建设和创建健康舒适的生活

环境之间的政策需要进行调整，以求得全面的、最大的效果。例如，工厂选择厂址时，鼓励并加奖从环境角度来考虑选择适当的厂址。在厂区内进行绿化，不仅能够促进工业的发展，而且能积极地创建舒适的环境。另外，环境保护的政策不是孤立的，它与防止污染，保护自然环境及创建舒适环境的措施之间存在着内在的联系，必须进行综合平衡。

(4) 促使区域内人们自觉行动

为解决生活污水和交通等与区域居民生活密切相关的问题，并创建舒适的环境，不可缺少区域内居民和企业的自觉的配合行动。为此，必须明确区域居民在日常生活中的要求和愿望，以求得理解和协作。

2. 规划制定的动机和对规划的期望

区域环境管理是指在规划区域内确定中期、长期观点，明确区域的环境面貌，以及有计划地、全面地实施各种方针政策和环境保护的综合措施。区域环境管理规划指的是全面地、有效地实施区域环境管理，由政府部门所制定的行政规划(注)。

(注) 这个“行政规划”意味着是由政府的主管部门制定的环境管理规划，并不是只是政府部门实施的规划。

象这样的区域环境管理规划已由多数地方公共团体研究和讨论，共同制定。根据环境厅的调查，地方公共团体制定区域环境管理规划的动机如下：

- (1) 综合规划制定，应明确表示环境的将来目标；
- (2) 明确新行政区域建设舒适环境的方针；
- (3) 以大规模的开发设想表达环境部门的见解。

总之，地方公共团体期望的区域环境管理规划的作用是多种多样的，可是，多数公共团体特别期望的作用如下：

- a. 表示出区域环境应有状态的目标；
- b. 表示为达到此目标而制定的长期的、综合的方针、政策和措施。

另外，还期待着如下的作用：

- 按照长期的、综合的方针，把各种实施政策列为一个体系。
- 希望提高居民保护环境意识。
- 增加环境部门和其它政府部门协调的条件和机会。

再有，研究和讨论制定规划的地方公共团体中，希望有如下的作用：

- 在区域内制造保护环境的舆论。
- 明确环境部门与其它政府部门之间协调的方针。
- 制定、实施创建舒适环境的新政策。

3. 区域环境管理规划的共同观点

制定区域环境管理规划时，必须按照区域的特性，从各个不同角度进行研讨。特别是制定某一个规划时，都集中了以下的共同的观点：

(1) 把环境看作资源的观点

当制定区域环境管理规划时，把清洁的大气、清澈的水、茂密的森林、有生产能力和净化能力的土壤都看作是环境，它们都具有一定的价值，故称为“环境资源”，同时要认识到环境资源是有限的。

(2) 环境管理的观点

环境管理要确立与经济资源管理同样的观点，在整个区域中，既要调整中、长期规划中有限的环境资源的供需平衡，又要适当地分配，或者增加作为区域财产的环境资源。因此，这种观点不仅是控制环境资源的利用，而且也包括对居民和企业家进行引导，对保护环境资源者给予奖励。

(3) 中长期的观点

不能仅仅在短时间内消耗有限的环境资源，而要把良好的环境资源继承给子孙后代。因此，必须立足于中、长期观点，适当地利用、再生和保护环境资源，对区域环境资源的利用要有远见，调整短时期内的利弊。在此基础上，制定切实可行的管理规划。

(4) 重视区域的特性

区域环境管理规划应根据区域中固有的自然的或社会的特点, 适应每个区域的实际情况来制定。为此, 规划的内容不可能全国都相同, 希望能研究不同的区域各自的特点和面貌, 在管理的方针政策方面开创新途径。

4. 与全县发展的总体规划的关系

区域环境管理规划是为了区域环境的管理, 由地方公共团体制定的行政规划, 必须强调与县的发展规划和市镇村的基本设想的总体规划相一致。为此, 在制定区域环境管理规划时, 要注意在总体规划中所处的位置, 并预先进行有效的调整。

一般地说, 区域环境管理规划与总体规划的关系如下:

(1) 作为总体规划的一部分。

①所谓基本规划、实施规划(部门规划)总称为总体规划体系, 与总体规划体系相应的区域环境管理规划在制定时, 区域环境管理规划只作为总体规划的环境篇, 与总体规划有着表里一致的关系。

②在总体规划体系内, 须制定与基本规划相应的区域环境管理规划, 区域环境管理规划就成为引导实施计划(部门计划)的指导方针。

③总体规划体系内, 作为与实施计划(部门计划)平衡的区域环境管理规划制定时, 区域环境管理规划与其实施计划(部门计划)一起成为实现总体规划的手段。

(2) 区域环境管理规划是中长期规划。在总体规划期间以外情况下, 从中长期观点出发, 区域环境管理规划就成为总体规划的指导方针。

如上所述, 区域环境管理规划与总体规划的联系较多, 但在任何情况下, 区域环境管理规划与总体规划并不是对立的。在努力实施总体规划时, 对于极为重要的事项应从环境的角度考虑, 以求得充分的理解。

5. 与原来环境行政的关系

区域环境管理，从制定其规划开始，在原来的区域环境行政中，更系统地、全面地推行新措施，并引入在原来的环境行政中得不到充分发挥的长期的、创造性的观点。

例如，在今后环境管理中，原来的“环境标准”，作为环境保护的目标，应占有重要的位置。同时，最初的环境监测数据、情报信息，如下面叙述的一样，在区域环境管理及其规划制定时，同样具有很大的作用。

另外，汇总了区域环境管理规划中预期的作用和结果，如，从各种规划的早期阶段为环境提供情报；进行环境影响评价，进一步考虑建设舒适环境的措施。其作用和效果如下图所示：

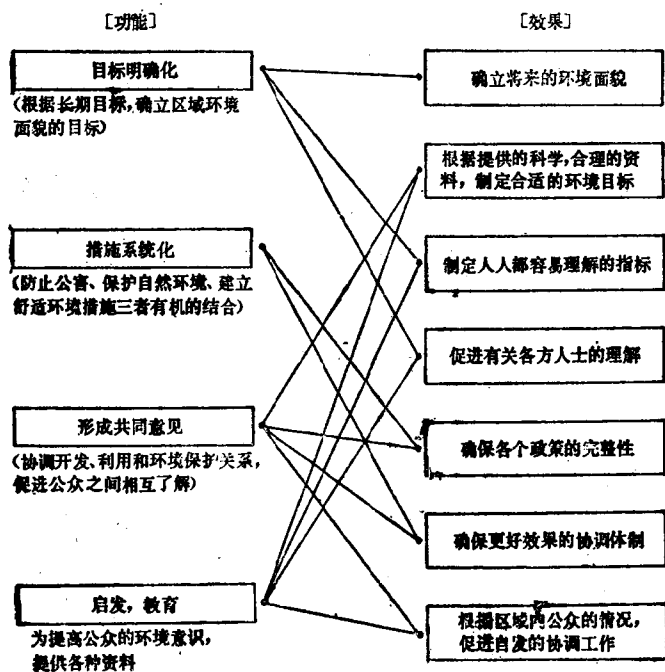


图 1-1-1 区域环境管理规划的作用和效果

二、区域环境管理规划的基本结构

构成区域环境管理规划的基本要素有目标（设想）、方案、措施（计划）三种。

在此，所谓设想就是用居民容易懂的，引人入胜的句子和插图来说明、显示出区域环境的面貌。同时，对某个环境质量可以用重要的指标来表示具体的环境目标。还有，所谓方案是为了实现设想列出的必要的各种手段，一方面注意相互关系，另一方面把那些手段作为方案，按时间顺序进行整理。再有，所谓计划是将方案系统化了的的一定手段或措施，这个计划就是要明确措施的具体内容和实施的主体、实施的日程等。

为了区域环境管理顺利进行，一定要明确规划中的这三个要素，无论任何一个区域环境管理规划，都希望明确这些内容。

如在区域环境管理规划中写明了设想和方案，也要考虑在总体规划体系的实施计划中表明个别的措施计划。根据实际情况，从中长期观点制定了区域环境管理规划后，把制定某个环境质量短期实施计划作为规划实施运行的一个环节，这也是一种方法。

因此，区域环境管理规划的结构，应与原有的行政关系相适应。各个地方公共团体可以根据其具体情况，选择最适当的结构。

三、规划对象的范围

区域环境管理规划对象的环境范围、规划的目的、内容是多种多样的。60年代制定的规划多数是以防止公害为中心内容；进入70年代，规划内容增多了，还包括创建自然环境和舒适环境在内的，广泛的环境范围。

防治公害、保护自然环境，建设舒适环境的措施有着密切的联系，因此，如果考虑把这些措施列入总体规划的实施计划中，

那么，就使规划对象的环境范围扩大到包括防治公害、保护自然环境、建设舒适环境等内容也是合适的。作为环境范围可以考虑如下内容：

公 害 (7个典型公害)	自 然 环 境	舒 适 环 境
大气污染	地圈·地形	近邻问题·日照
水质污染	地质	通风障碍
噪音	土壤	空间构成
振动	气圈·气象	景观远望
恶臭	水圈·水文	界标
地面沉降	本底质量	绿地
土壤污染	生物圈·陆生生物	裸露空地
	动物	河、池、湖
	植物	水边
	水生生物	历史文化资源
	自然景观	文化遗产
		历史建筑物
		遗迹
		休养娱乐场所

但这种分类不是绝对的，也有的着眼于大气、水、土地、城市空间等媒介体或资源进行分类的。

第二章 制定规划的程序

一、制定规划的程序

1. 制定规划时的注意事项

制定区域环境管理规划不但要按图1-2-1所示的一般程序进行,而且作为制定规划的基本前提应特别注意以下几点:

(1) 优先考虑顺序

当制定区域环境管理规划时,不但要考虑防治公害、保护自然环境、创建舒适环境以及环境管理的全部内容,而且还要考虑区域环境中紧迫性的问题。例如,水质污染特别严重的区域,首先要制定水质管理规划等。或者从个别环境质量的规划出发,建立某一个阶段的规划,然后完成全部规划,这也是一种方法。

还有,制定区域环境管理规划要遵循能够有效地实施和运用的原则;要按总体规划的要求进行。在规划中,重要的是优先完善实施政策。为此,为了使区域环境管理规划的顺利实施和运用,在制定个别环境质量的短期规划时,重要的是从最紧迫的、最突出的实施政策着手,按顺序进行。

(2) 重新评价规划等

区域环境管理规划是随区域社会环境意识而变化的,不是固定不变的。即,不是一旦制定就不再变化的。也就是说,规划的目标随社会舆论的变化,可以进行修改。

为此,在制定规划时尽可能让区域的有关主体参加。另外,规划制定以后,经常采取连续监测体制,而且从一开始就考虑每隔一定时期,要进行重新评价,修改方案和措施。

(3) 关系主体间的意见调整