

中国环境 宏观战略研究 战略保障卷

下

中国工程院 编
环境保护部

中国环境科学出版社

中国环境宏观战略研究 战略保障卷

(下)

中国工程院
环境保护部 编

中国环境科学出版社·北

目 录

序言（徐匡迪）

前言（周生贤）

中国环境宏观战略研究成果要点.....3

 一、中国环境形势评价3

 二、中国环境问题的成因与若干认识6

 三、深入探索新形势下中国环境保护新道路8

 四、战略思想、方针、目标11

 五、战略任务12

 六、对策与措施16

 七、重大建议19

战略保障课题组综述报告.....41

 一、环境保护的支持保障工作取得积极进展41

 二、环境保护的支持和保障领域存在的主要问题及今后改革思路48

 三、环境保护支持保障措施改革建议57

第一章 区划保障.....69

 一、区划及区划应用现状评估70

 二、全国生态功能区划方案与环境污染胁迫评价109

 三、保障区域生态环境安全的政策建议152

 参考文献163

第二章 环境法制保障.....171

 一、我国环境法制保障状况评估171

 二、国外环境法经验对完善我国环境法制的启示207

三、探索完善环境法制的战略突破口	306
四、完善环境法制的战略对策	314
第三章 体制保障	345
一、中国环境管理体制的历史沿革与问题识别	346
二、中国环境管理体制改革的背景、必要性与基本挑战	366
三、国外环境管理体制的经验与教训	387
四、中国环境管理体制改革的总体思路	408
参考文献	425
第四章 中国环境经济政策体系与保障	429
一、中国环境经济政策框架设计	429
二、国外环境经济政策经验	443
三、环境税收政策	461
四、环境价格和市场政策	485
五、生态环境补偿政策	504
六、绿色金融与资本市场政策	534
七、绿色消费与贸易政策	543
八、环境经济政策实施战略	550
参考文献	566
第五章 环境规划与投入保障	573
一、我国环境规划分析	573
二、国外环境规划借鉴	587
三、规划实施分析及长效机制的建立	613
四、环境规划方向转变和体系重塑	643
五、“十二五”环境保护框架研究	661
六、环境保护投入分析评估	679
七、公共财政环保投资研究	697
八、银行融资研究	708
九、企业和社会资本环保投入研究	721
十、环境保护多元化投入总体战略	738
参考文献	745

第六章 环境影响评价保障	755
一、环境影响评价的战略意义	755
二、中国环境影响评价发展历程及存在的问题	762
三、环境影响评价经验分析	787
四、强化环境影响评价保障体系的对策建议	818
五、强化环境影响评价保障体系的战略措施	823
参考文献	861
第七章 建设完备的环境执法监督体系	867
一、完备的环境执法监督体系的内涵和意义	868
二、我国环境执法监督体系的形成、发展和基本评价	875
三、国内外环境执法监督体系建设的探索和实践	892
四、建设完备的环境执法监督体系的对策建议	917
五、建设完备的环境执法监督体系的保障措施	929
六、研究结论	939
第八章 科技保障	949
一、总论	949
二、环境科研篇	973
三、环保标准篇	1016
四、环境监测篇	1045
五、环境技术管理篇	1065
六、环保产业篇	1078
第九章 公众参与及环境宣传教育	1111
一、促进生态文明观念在全社会牢固树立	1111
二、公众参与是建设生态文明的动力和保障	1131
三、环境宣传教育是推动公众参与的重要手段	1148
四、树立生态文明观念、加强环境宣传教育、推动环境公众参与的对策和建议	1204
参考文献	1212

第十章 环境信息保障.....	1219
一、环境信息化与环境保护历史性转变	1219
二、环境信息化发展现状分析与比较研究	1223
三、“信息强环保”环境信息化发展战略	1244
四、战略措施和建议	1247
附件一：首席信息官（CIO）主管制度	1254
附件二：环境信息司机构设置建议方案	1256
附件三：环境信息机构设置规范性要求	1258
附件四：“环境信息枢纽”建设方案	1262
附件五：环境信息化中期重点建设项目	1266
附件六：国内外信息化建设典型案例	1282

第五章

环境规划与投入保障

专题承担单位:

环境保护部环境规划院

专题参与单位:

北京大学

财政部财政科学研究所

国家开发银行评审二局

环境保护部环境与经济政策研究中心

责任专家:

舒 庆

首席专家:

邹首民

联络员:

房 志

研究专家:

吴舜泽 苏 明 郭怀成 张英慧 裴晓菲

专题研究人员：

葛察忠	逯元堂	周劲松	余向勇	王 倩	孙钰如	朱建华	金 坦
高树婷	杨小明	金宪民	蒋国华	孔志峰	刘军民	张 洁	周 丰
郁亚娟	黄 凯	李 娜					

第五章

环境规划与投入保障

环境规划和投入保障是《中国环境宏观战略研究》战略保障课题的一个重要内容，环境规划和环保投入也是我国环境保护的两个重要领域。由于环境保护涉及行业多、领域广、因素复杂，环境规划担负着从整体上、战略上和统筹规划上来研究和解决环境问题的任务，意义重大，如何科学地分析评估环境规划，超前谋划“十二五”环境规划，对于从宏观战略层面解决环境保护问题起到十分重要的作用。环保投入长期不足，过去、现在和将来一段时间内都是制约我国环境保护的重要“瓶颈”之一。通过宏观战略专题研究，统筹兼顾、合理规划，提出解决规划投入领域机制、体制性问题的建议，具有十分重要的理论和现实意义。本章以环境规划和环境保护投入为研究对象，以环境规划和环境保护投入现状及存在的主要问题为导向，重点研究环境规划发展趋势、规划实施保障、环境保护投入资金落实及渠道开拓等内容。

一、我国环境规划分析

本章在从定义、类型、主要特征和作用四方面阐明环境规划内涵基础上，回顾总结了我国环境规划发展经历的孕育、尝试、发展、转变提高到约束规划的 5 个阶段，分析了现行的规划结构体系，简要回顾了规划的编制和实施，提出了我国环境规划存在的几个带有全局性的重要问题。

（一）环境规划的内涵

1. 定义

环境规划是人类为使环境与经济社会协调发展而对自身活动和环境所做的时间和空间的合理安排，环境规划的定义规定了环境规划的目的、内容和科学性的要求。

1987 年世界环境与发展委员会在《我们共同的未来》报告中，提出“可持续发展”的概念——既满足当代人的需求，又不危及后代人满足其需求能力的发展。这一永续利用、持续

发展的思想，在 1992 年联合国环境与发展大会所通过的《21 世纪议程》中，成为世界共同追求的发展战略目标。环境与发展的协调问题被提到如此的高度，这在人类历史上是空前的。它也成为环境规划应遵循和追求的战略思想和根本目标，环境规划的基本任务应是依据有限的环境资源及其承载能力，对人们的经济和社会活动具体规定其约束和需求，以便调控人类自身的活动，协调人与自然的关系。

根据经济和社会发展以及人民生活水平提高对环境越来越高的要求，对环境的保护与建设活动做出时间和空间的安排与部署，是环境规划的又一个基本任务。环境规划可以说成是为改善环境质量制订可行方案，而环境保护与建设方案则是其中的核心内容。

需要指出在约束人们经济和社会活动问题上，面对的并不是全社会的共同污染，而往往是一部分人污染了另一部分人，或者是一部分人侵害了另一部分人应享用的环境资源，造成了环境冲突。如何来规范这部分人的行为使他们遵守其保护环境应尽的义务，而不致侵害另一部分人的环境权益，这往往成为政府所必须干预的责任，也是环境规划需要协调处理的重要内容。

综上所述，环境规划实质上是一种克服人类经济社会活动和环境保护活动盲目性和主观随意性的科学决策活动。

2. 类型

（1）按环境要素分类划分

环境规划可分为污染防治规划和生态环境规划两大类，其中污染防治规划则可以按照水、大气、固体废物、噪声、土壤环境及其他物理污染等要素划分不同内容的规划。

（2）按规划时间跨度划分

从时间长度来分，大体可分为长远期环境规划（一般为 10 年以上）、中期环境规划（一般为 5~10 年）、短期环境规划（一般为 5 年以下）。长期环境规划是纲要性计划，其主要内容是确定环境保护战略目标，主要环境问题的重要指标、重大政策措施；中期环境规划是基本计划，其主要内容是确定环境保护目标、主要指标、环境功能区划、主要的环境保护设施建设和技改项目及环保投资的估算和筹集渠道等；短期环境规划或年度环境保护计划是中期规划的实施计划，内容比中期规划更为具体、可操作，但不一定面面俱到，当然也应该有所侧重。通常讨论的内容以短期环境规划为主，主要目的在于指导 5 年计划和短期计划的制订。

（3）按与经济相互关系划分

从环境与经济的关系来看，可分三种主要类型：

① 经济制约型。强调环境保护服从于经济发展的要求，一般表现为解决已发生的环境污染和生态破坏，制定相应的环境规划。

② 环境制约型。体现经济发展服从于环境保护的需要。主张经济发展目标要建立在环境基础上，充分有效地利用环境资源出发来制定环境规则。

③ 协调型。反映经济与环境之间的协调发展。强调环境目标和经济目标的统一，完整的环境-经济系统为基础制定环境规划。

目前，这三种类型的环境规划在我国都有尝试，在现阶段，仍以经济制约型的环境规划为主要类型，并开展向协调型的环境规划过渡。

3. 主要特征

环境规划具有整体性、综合性、区域性、政策性、动态性以及信息敏感性等基本特征。

(1) 整体性

环境规划具有的整体性反映在环境的要素和各个组成部分之间构成一个有机整体。虽然各要素之间也有一定的联系，但各要素自身的环境问题特征和规律则十分突出，有其相对确定的分布结构和相互作用关系，形成独立的、整体性强、关联度高的体系。各技术环节之间关系紧密、关联度高，互相影响和制约。因而规划工作应从环境规划的整体出发全面考察研究，单独从某一环节着手并进行简单的串联叠加难以获得有价值的系统结果。

(2) 综合性

环境规划的综合性反映在它涉及的领域广泛，影响因素众多、对策措施综合、部门协调复杂。随着人类对环境保护认识的提高和实践经验的积累，环境规划的综合性及集成性越来越有显著的加强。当代环境保护的兴起和发展是从治理污染、消除公害开始的，并大体经历了以单纯运用工程技术措施治理污染为特征的第一阶段；以污染防治相结合为核心的第二阶段；以环境系统规划与综合管理为主要标志的第三阶段。21 世纪的环境规划将是自然、工程、技术、经济、社会相结合的综合体，也是多部门的集成产物。

(3) 区域性

环境问题的地域性特征十分明显，因此环境规划必须注重“因地制宜”。所谓地方特色主要体现在环境及其污染控制系统的结构不同，主要污染物的特征不同，社会经济发展方向和发展速度不同，控制方案评价指标体系的构成及指标权重不同，各类模型中参数、系数的时地修正不同，各地的技术条件和基础数据条件不同。总结精炼出的环境规划的基本原则、规律、程序和方法必须融入地方特征才是有效的。

(4) 政策性

规划是约束政府的，环境规划尤其如此，政策性强也是环境规划的一个特征。从环境规划的最初立项、课题总体设计至最后的决策分析，制订实施计划的每一技术环节中，经常要面临从各种可能性中进行选择的问题。目前，我国在环境政策、法规、制度、条例和标准方面的国家一级总体系框架已形成，地方性的工作正在逐步进行和完善中，在国家级的框架结构中要为地方工作留有一定的余地和发展空间，因此，在进行区域环境规划时，既有较为固定、必须遵守的一面，也有需要根据地方实际、灵活掌握的一面，这就要求规划决策人员具

有较高的政策水平和政策分析能力，环境规划的过程也是环境政策的分析和应用过程。

（5）动态性

环境规划具有较强的时效性。它的影响因素在不断变化，无论是环境问题（包括现存的和潜在的）还是社会经济条件等都在随时间发生着难以预料的变动，基于一定条件（现状或预测水平）制订的环境规划，随着社会经济发展方向、发展政策、发展速度以及实际环境状况的变化，势必要求环境规划工作具有快速响应和更新的能力。因此，从理论、方法、原则、工作程序、支撑手段、工具等方面逐步建立起一套滚动环境规划管理系统以适应环境规划不断更新调整、修订的需求是发展的方向。

（6）信息敏感性

信息的密集、不完备、不准确和难以获得是环境规划所面临的一大难题。在环境规划的全过程中，自始至终需要收集、消化、吸收、参考和处理各类相关的综合信息，规划的成功与否在很大程度上取决于搜集的信息是否较为完全；取决于能否识别、提取准确可靠的信息；取决于是否能有效地组织这些信息；也取决于能否很好地利用（参考和加工）这些信息。鉴于这些信息覆盖了不同类型、来自不同部门、存载于不同的介质之上、表现出不同的形式，是一项信息高度密集的智能活动。只凭人脑是难以胜任的，因此，在客观上需要一种基于电脑的信息集中储存、处理的环境来支持和帮助规划人员完成这一工作。

4. 主要作用

环境规划具体体现了国家环境保护政策和战略，其所做的宏观战略、具体措施、政策规定，为实行环境目标管理提供了科学依据，是各级政府和环保部门开展环境保护工作的依据。总体上来说环境规划可归纳为以下 5 个方面的作用：

① 促进环境与经济、社会可持续发展。环境问题的解决必须注重预防为主，防患于未然，否则损失巨大、后果严重。环境规划的重要作用就在于协调环境与经济、社会的关系，预防环境问题的发生，促进环境与经济、社会的可持续发展。

② 保障环保活动纳入国民经济和社会发展规划。环境保护是我国经济生活中的重要组成部分，它与经济、社会活动有着密切联系，必须将环境保护活动纳入国民经济和社会发展规划之中，进行综合平衡，才能得以顺利进行。环境规划就是环境保护的行动计划，为了便于纳入国民经济和社会发展规划，对环境保护的目标、指标、项目、资金等方面都需经过科学论证和精心规划才能有保障。

③ 合理分配排污削减量，约束排污者的行为。根据环境的纳污容量以及“谁污染谁承担削减责任”的基本原则，公平地规定各排污者的允许排污量和应削减量，为合理地、指令性地约束排污者的排污行为、消除污染提供科学依据。

④ 以最小的投资获取最佳的环境效益。环境是人类生存的基本要素、生活的重要指标，

又是经济发展的物质源泉。在有限的资源和资金条件下，特别是对发展中的中国来讲，如何用最小的资金，实现经济 and 环境的协调发展，显得十分重要。环境规划正是运用科学的方法、保障在发展经济的同时，以最小的投资获取最佳环境效益的有效措施。

⑤ 指导各项环境保护活动的进行。环境规划制定的功能区划、质量目标、控制指标和各种措施以及工程项目给人们提供了环境保护工作的方向和要求，可以指导环境建设和环境管理活动的开展，对有效实现环境科学管理起着决定性作用。我国已经开展了《国家环境保护“七五”计划》、《国家环境保护“八五”计划》、《国家环境保护“九五”计划》、《国家环境保护“十五”计划》、《国家环境保护“十一五”计划》等一系列重要的综合环境规划的制订和实施，不仅有力地推动了我国环境保护工作的进步和经济社会发展，也为理论界从事环境规划相关理论的研究创造了肥沃的土壤。

（二）发展历程

我国的环境规划工作是伴随着整个环境保护事业产生和发展起来的。20 多年来，环境规划工作经历了从无到有、从简单到复杂、从局部进行到全面开展的发展历程，可大致分为四个阶段：

（1）孕育阶段（1973—1980 年）

在 1973 年召开的第一次全国环境保护会议上，提出了环境保护工作的“32 字方针”，提出对环境保护和经济建设要实行“全面规划、合理布局”。从此，我国的环境规划开始发展起来。在这一期间，由于环境保护事业刚刚起步，在理论和实践上都缺乏足够的经验。因此环境规划也处于零散、局部、不系统的状态，除了一些地区开展了环境状况调查、环境质量评价等工作外，大规模和较深入的环境规划工作尚未开展起来。

（2）尝试阶段（1981—1985 年）

在这一阶段，环境规划的显著特征是，环境保护计划开始纳入国民经济和社会发展规划，并提出了计划要求达到的具体指标，在一些地区和部门，把环境规划的理论和方法作为科研课题进行研究，取得了一些有价值的成果。此外，作为环境规划的重要基础工作，环境影响评价和环境容量研究在全国普遍开展起来：与前一阶段相比，环境规划的理论和方法都有了很大的进步。

（3）发展阶段（1986—1995 年）

在这一阶段，环境规划工作结合国民经济和社会发展规划第七个五年计划。在理论和实践上都有很大发展。在“七五”计划期间，在全国广泛开展环境调查、环境评价和环境预测工作。环境规划的技术方法亦有了很大发展。“七五”环境保护计划规模较大、普及较广，对我国的环境保护计划工作起到了重要指导作用。从 1989 年起，编制环境保护“八五”计划的准备工作全面展开，从国情分析为出发点，以总量控制为技术路线，以纳入国民经济和社会发展计

划为支持保证手段，“八五”环境保护计划无论在科学性和可操作性都有较大的发展。

（4）转变提高阶段（1996—2005 年）

1992 年 6 月“环发大会”后，实行可持续发展战略，实现经济与环境协调发展已成为世界各国的共识。1992 年 8 月，中共中央、国务院批准转发的《环境与发展十大对策》，在第一条“实行可持续发展战略”中指出：“转变发展战略，走持续发展的道路，是加速我国经济发展、解决环境问题的正确选择。”为此，必须重申“经济建设、城乡建设、环境建设同步规划、同步实施、同步发展”的战略方针。各级人民政府和有关部门在制订和实施发展战略时，要编制环境规划，从此环境规划开始了另一个新阶段。

1996 年 3 月，八届全国人大四次会议通过的“九五”计划和 2010 年远景目标纲要，为具体实施可持续发展战略和新世纪环境保护目标，为具体落实实施可持续发展战略的要求，实现新世界环境保护目标，1996 年 7 月在北京召开了第四次全国环境保护会议，随后制定了国家环境保护“九五”计划。为实现新世界环保目标，要求到 2000 年各省、自治区、直辖市要使本辖区主要污染物排放总量控制在国家规定的排放总量之内；全国所有工业污染源排放污染物要达到国家或地方规定的标准；沿海开放城市和重点旅游城市的环境空气、地面水环境质量、按功能分区分别达到国家规定的标准（此三项要求即“一控双达标”）。从“九五”开始，中国环境规划推出两项重大举措，即“九五”期间全国主要污染物排放总量控制计划；中国跨世纪绿色工程规划，在一定意义上说是对“七五”、“八五”等历次环保计划的创新和突破，也是同国际接轨的做法。

2000 年年初，国家环境保护总局制定的《地方环境保护“十五”计划和 2015 年长远目标纲要》编制技术大纲，从指导思想阐述中可看出，中国的环境规划又有提高和创新。在《技术大纲》的指导思想中提出：国家环境保护战略发生转变，环保“九五”计划基本上是以污染防治为重点。环保“十五”计划要坚持环境保护基本国策和可持续发展战略，以改善环境质量为目标，保障国家环境安全，保护人民身体健康，实行污染防治和生态保护并重；实施污染物总量控制，生态分区保护与管理，绿色工程规划三大措施；以流域、区域环境区划为基础，突出分类指导，在环境保护计划和规划中突出这一战略转变。

（5）约束规划阶段（2006 年以后）

“十一五”国家国民经济与社会发展规划将会发生一些重大的转变，从传统的 GDP 增长和总量平衡规划转向更加注重区域协调发展和空间布局的规划。最突出表现为，国家环境规划第一次以国务院批复形式颁布，总量控制指标作为国民经济和社会发展的约束性指标，污染减排成为环境保护的主要任务和全社会共同关注，规划所需的中央政府环境保护投资在规划报批过程中基本落实，环境规划实施评估和考核提上日程，环境保护相关内容和要求越来越成为各级政府的中心工作。

党中央、国务院把环境保护摆上了更加重要的战略位置，落实科学发展观、构建社会主义

和谐社会为做好环保工作提供了根本保证，环境保护面临前所未有的机遇。经济增长方式转变和经济结构调整步伐加快，将为解决结构性、区域性环境污染和生态破坏起到基础性作用。综合国力增强为环境保护提供了更有力的物质和技术支撑。经济体制和行政管理体制改革深化，为创新环保工作体制和机制提供了有利的条件。广大群众环境意识普遍提高，为环境保护提供了强大的动力。我国环境与发展关系正在发生重大变化，环境保护成为现代化建设的一项重大任务，环境容量成为区域布局的重要依据，环境管理成为结构调整的重要手段，环境标准成为市场准入的重要条件，环境成本成为价格形成机制的重要因素。这些重大变化，标志着我国环保工作正进入以保护环境优化经济增长的新阶段，挑战与机遇同在，困难与希望并存。

此时期的环境规划适应此种变化，规划方法大胆创新，充分借鉴国际上环境规划的有益经验。国家规划重点解决中央政府层面应该解决的环境保护问题，要探索国家确定的经济重点发展地区的区域环境规划的编制方法并进行实践。“十一五”环境规划体系实施重整，规划数目减少，注重实效，协调一致，重点突出。

(三) 规划体系

1. 环境规划体系的构成

我国环境规划历史可以追溯到 1973 年第一次全国环境保护会议，会上确立了环境保护的 32 字方针——“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人类”。经过 30 多年的发展，已经形成了一套具有中国特色环境规划体系。

我国的环境规划按照行政层级可以分为：国家、省（自治区、直辖市）、市、县区、农村。各个层级的环境规划又包含水、气、固体废物和噪声污染控制规划及生态环境规划等要素规划。因此，不同行政级别的规划构成纵向规划层次，不同环境要素的规划形成横向规划层次，则目前我国的环境规划体系呈现了“横向+纵向”的二维结构（图 5-1）。

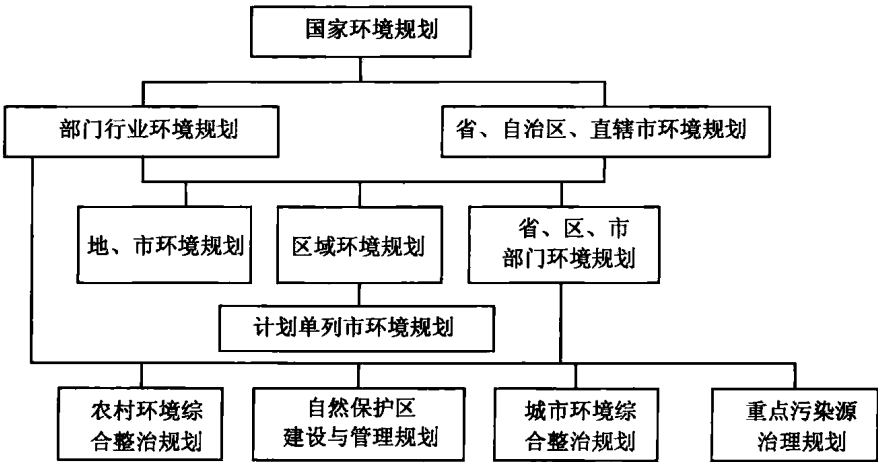


图 5-1 我国环境规划的体系结构

2. 国家层面的规划构成

目前，国家层面的规划包括 4 个方面：①国家环境保护的总体规划，如“国家环境保护‘十一五’及 2020 年规划”，主要确定国家层面的环境保护目标与指标，明确国家环境保护的主要任务与措施。②由环保部牵头编制的国家环境保护专项规划，包括重点流域水污染防治规划、酸雨控制规划、核安全及辐射防治规划、重点生态功能保护区建设规划、重点海域水污染防治规划五个规划，解决环境保护的五个重点领域的突出问题。③由其他部门牵头、环保部参加的有关环保的国家专项规划，包括长江中下游水资源环境规划、重点行业污染防治规划、城市污水处理和中水回用设施建设规划、城市生活垃圾处理设施建设规划、环保产业规划、矿产资源勘察与保护规划、资源综合利用规划、水资源综合规划 8 个规划。④环保部门自身发展的规划，包括国家环境安全监控体系建设规划、法规和标准建设规划、科技发展规划、人才发展规划、环境信息能力建设规划、宣传教育规划、国际环境合作规划等，这些规划突出环保部门自身的发展与建设，依法完善与强化环保部门的职责与功能，提高自身实力。

3. 规划之间的衔接和界定

各规划衔接一般遵循的原则是专项规划和区域规划服从本级和上级总体规划、下级政府规划服从上级政府规划、专项规划之间不得相互矛盾。各个层面规划之间的衔接主要表现在以下几个方面：

（1）国家规划与社会经济发展规划的衔接

国家环境规划是整个环境规划体系的核心部分，“十五”开始主要指标纳入国民经济与社会发展规划纲要，如“十五”规划首次把总量控制目标和能耗指标列入国民经济规划，这两个指标成为整个政府工作的行政目标，体现了国家环境规划与国家其他规划的衔接。总体规划中会对重点区域的主要污染物总量控制指标进行确定，从而使得国家环境保护总体规划与要素规划之间相互衔接。

（2）国家规划与省级规划的衔接

我国环境规划在纵向协调上属于自上而下的组织方式，由环保部牵头制定国家环境规划，其完成时会召开分省协调会，将国家环境规划目标分解到各省，国务院批复时要求各省据此制订本省环境规划，地方环境规划的目标再参照省级环境规划制订。这样实现了国家层面的规划与各省环境规划的衔接。

但是，目前省级规划指标与国家总体规划指标一致性较差。这主要体现在：一是质量指标评价的绝对值和相对值，如水质质量Ⅲ类标准和达到环境功能区标准、空气质量达二类标准和 API 好于Ⅱ级天数，二是指标的范围不一致，突出表现在城市、设区城市、城镇等，三

是内涵的差异，如城市污水处理率和城市生活处理率。另外各省规划指标数量较多，也不利于规划的考核，规划指标的几次调整，也导致各省规划指标没有完全与现有国家规划指标体系保持一致。因此，国家考核的部分指标，往往在各省规划中找不到直接对应的指标项，重点工作任务方面也存在一定的差异。在这种情况下，即使各省完成本省的规划指标，也难以保障国家规划目标的实现，体现不了国家规划的导向性，不利于国家规划目标任务的分解、考核、评估。

（3）国家规划与部门规划的衔接

由其他部门牵头、环保部参加的有关环保的国家专项规划体现了环境保护与资源、行业等部门规划衔接。《国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》规定各有关部门要积极配合规划编制部门，认真做好衔接工作，并自收到规划草案之日起 30 个工作日内，以书面形式向规划编制部门反馈意见。

（4）总体规划与要素规划之间的衔接

环境总体规划的战略地位，强化环境要素规划的执行指导作用。总体规划内容按照要素展开，其规划指标和内容须与要素规划建立直接对应关系。但是，目前对不同层次环境规划编制范围和内容的界定上，还存在着相当大的差距和混乱。

（四）规划编制

1. 编制思想

污染物削减和环境治理是目前我国环境规划设定的主要任务目标，目前的环保工作也主要围绕这一目标开展。我国环境规划现阶段仍以污染防治为主，近年来部分规划进行了主动经济引导和空间布局方面的创新工作，但总体较难落实，切入点较难找准。环境规划与区域发展规划和产业规划的衔接有待强化，应变单纯的污染治理导向为污染治理和引导经济结构调整相结合的导向，在保证污染削减的同时实现对产业和区域经济发展的有效引导。同时，有条件的地区应在改善环境质量的基础上，逐步开展以人体健康和生态系统维护为导向的规划编制。

2. 编制期限

随着我国环境问题越来越突出，国家在“六五”期间开始编制环境规划，“六五”国家环境保护计划作为独立的篇章首次纳入国家的《国民经济和社会发展规划》。“七五”环境保护计划较“六五”计划有显著提高，内容比较丰富、指标比较齐全，该计划作为独立文件。我国人口最稠密的地区，是重要的工业农业基地和政治文化中心。这些地区由于经济发展和人口增长，工业、农业和生活污染物的排放造成了该地区污染严重。因此，我国在“九五”确