

Urban Environmental Master Planning:
Theory and Practice

城市环境总体规划

理论方法探索与实践



环境保护部环境规划院 著

中国环境出版社

城市环境总体规划理论方法 探索与实践

环境保护部环境规划院 著

中国环境出版社 · 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

城市环境总体规划理论方法探索与实践 /环境保护部环境规划院著. —北京: 中国环境出版社, 2014. 6

ISBN 978-7-5111-1874-5

I. ①城… II. ①吴… III. ①城市环境—环境规划—研究—中国 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 110001 号

出 版 人 王新程
责任编辑 殷玉婷 曹靖凯
责任校对 唐丽虹
封面设计 金 喆

出版发行 中国环境出版社
(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)
010-67187041 (学术著作出版中心)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2014 年 10 月第 1 版
印 次 2014 年 10 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 27.5
字 数 700 千字
定 价 69.00 元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

让环保为美丽城镇护航

——访环境保护部副部长吴晓青

我国城镇化的快速发展，对环境保护提出了严峻挑战。这种挑战有哪些具体表现，如何有效应对？如何推进新型城镇化，实现城镇化和环境保护双赢？环境保护部副部长吴晓青接受记者采访时解读了这些问题。

环境保护是新型城镇化的重点内容和标准

记者：在新型城镇化发展战略中，加强环境保护有何重大意义？

吴晓青：在新型城镇化这篇大文章中，环境保护既是基础，也是短板；既是新型城镇化建设的重点内容，也是新型城镇化的重要标准。

环境资源是新型城镇化发展的基础。植物离不开阳光，鱼儿离不开水。城镇化要推进，人们的生产生活水平要提升，也离不开环境资源的支持。城镇化发展不能罔顾环境资源支持能力，无限制地索取、消耗、排放。

环境保护是新型城镇化的重点内容。习近平同志在2014年党外人士座谈会上提出，要“积极稳妥推进城镇化……始终节约用地，保护生态环境”。国家新型城镇化规划将“生态环境明显改善，空气质量逐步好转，饮用水安全得到保障”作为重要目标，并提出建立完善生态环境保护制度的任务措施。

环境保护是城镇化“新型”“健康”的重要标准。中央城镇化工作会议提出，要“依托现有山水脉络等独特风光，让城市融入大自然，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁”。可以说，环境保护做得好不好、环境质量好不好，是城镇化健康与否的重要标准。

我国城镇化进程中的环保问题不容忽视

记者：随着城镇化持续推进，我国环境保护面临哪些新的形势和挑战？

注：2014年7月20日，《人民日报·观察版》围绕“城镇化与环保如何双赢”的主题，对环境保护部副部长吴晓青进行专访。

吴晓青：我国环境保护从城市起步，改革开放以来取得很大进展。但城镇化的持续深入推进，为环保工作带来了新挑战，环境治理难度在加大。例如，传统的大气煤烟型污染尚未得到解决，PM_{2.5}、臭氧等新型污染问题又接踵而至；水量性缺水问题尚未得到根治，水质性缺水问题又进一步凸显；生产领域的环境问题居高不下，消费升级带来的新型环境问题日益突出；传统污染防治问题尚未彻底解决，市民对优质生态产品的需求与对环境健康的关注迅速上升，环境质量改善与市民预期差距较大；等等。

当前，我国城镇化处于由中期向后期发展的阶段，环境压力将持续加大且短期内难以缓解。预计到2020年我国城镇化率将提升至60%，而城镇化率每提高1个百分点，将增加城镇人口1300万左右。我国每年增加生活垃圾520万t左右、生活污水11.5亿t、多消耗8000万t标煤。未来中小城镇发展还可能导致不同区域、城市群间由隔离式的“碎片污染”转为“连片污染”，环境保护将面临更大挑战。

记者：在处理城镇化和环境保护的关系上，当前存在哪些突出问题？

吴晓青：主要是两个方面。

一是认识不足、供给滞后。一些地方对环境保护的认识和重视不够，存在重增长、轻环保的观念，生态环境要给经济发展、城镇建设让路，环境保护处于末端补救的被动局面；城镇环保治理投入处于旧账未还又添新账状态，环境治理速度滞后于城镇扩张与经济发展。

二是底线不明、约束不力。一些地方城镇化发展缺乏环境底线思维，缺乏对大自然的敬畏和尊重，山体、河流、湿地、森林、田园等被肆意占用，污染物无限制排放，环境退化甚至丧失功能，环境保护法规条例的约束性不够、不强、不硬，开发强度超过环境资源承载力上限。

正视挑战与问题，明确思路和对策

记者：如何有效解决上述问题？

吴晓青：解决这些问题，需要深刻认识环境资源的基础性作用，补短板、强基础、提质量，努力将城镇的发展规模、发展方式、开发强度控制在生态系统和环境资源可承受的范围之内。

补短板，就是向污染宣战，出重拳，用重典，切实解决好关系群众健康的城镇灰霾、水体黑臭、土壤污染等重点问题，让长期超负荷的城镇内河水体、大气环境得到休养生息，大幅提高城镇生态产品、环境公共服务的供给水平。

强基础，就是以城市环境总体规划为依据，以城镇环境空间管控为重点，划定城镇生态保护红线，从源头构建生态功能维护和城镇建设协调发展格局，以环境承载定发展。

提质量，就是明确资源开发利用底线与主要污染物排放上限，将环境质量不降级作为发展的前提，确立城镇环境质量基线，维护城镇环境功能定位，提升新型城镇化的整体质量，建设美丽城镇。

记者：制度带有根本性、全局性、稳定性和长期性。实现城镇化与环保双赢，需要健全和完善哪些制度与政策？

吴晓青：积极应对城镇化进程中的环保挑战，应重视制度的保障作用、政策的限制和导向作用。当前，可以着重抓好以下两个方面的制度建设。

建立健全城市环境总体规划。城市环境总体规划是“十二五”环保规划提出的一项重要任务和基本制度。总体规划以提升环境服务功能为目标，以生态保护红线、环境质量底线、环境资源上线等为抓手，为城市建设、资源开发和环境保护提供先导性、基础性依据。目前环境保护部组织的城市环境总体规划试点顺利，下一步需要扩大试点范围、完善管理制度，提高执行力，加强与城市总规、土地总规及经济发展规划的衔接融合，力促多规融合、一张蓝图干到底。

建立健全城镇建设、重大产业发展、产业园区规划环评体系。将规划环评作为推进新型城镇化的重要手段，强化执行力度。严格控制“两高一资”、产能过剩行业低水平建设，对环境质量不能满足功能区划要求的项目限制审批。完善城镇环境质量标准、污染物排放标准，推进重点行业清洁生产 and 提标改造。进一步推进落实重点区域火电、钢铁、石化、水泥、有色、化工等六大行业以及燃煤锅炉执行大气污染物特别排放限值。强化城镇环境问题诊断、环境资源承载力监测评估等领域科研突破。支持企业技术减排与环保技术创新，促进产业绿色化、清洁化。

不断开拓创新，建设美丽中国

——在城市环境总体规划试点座谈会上的讲话

今天，我们在这里召开城市环境总体规划试点座谈会，了解福州环境总规试点工作情况，听取试点市开展环境总规工作的情况汇报，各位代表所谈的很多意见和建议很好、很具体，切合实际，对下一步试点工作有很好的借鉴作用。

总体上看，环境总规是一项突破性、变革性和创新性的工作。我们对经济发展规划、城市总体规划、产业发展规划比较熟悉，城市环境总规是一个新鲜事物，有一些思想上的障碍要克服和解决，推进这项工作也是一个解放思想、改革创新的过程，因此，在大家非常繁忙的时候，请大家到福州来开这个座谈会，也是一次解放思想、统一认识的过程。借这个机会，听听同志们的看法，也谈谈自己的几点想法，与大家一起讨论。

一、如何认识环境总规

城市是人类文明进步的产物。2 000 多年前，亚里士多德曾经说过：“人们聚集到城市，是因为城市生活更美好。”现代以来，广州 1921 年第一个建市，福州是 1946 年建市，到现在全国发展到 657 个城市，到 2030 年估计要发展到 1 000 个左右。

城市是广大人民群众幸福生活的一个载体、区域，有空间与尺度、环境质量、公共设施等要素，如人口政策、户籍制度、土地政策，还有一个最重要的政策，就是环境政策，真正实现人与自然的和谐，就要靠环境政策来调控。我们每一个人生活在一个城市，期待着一个舒适、适宜、温馨、清洁的环境，要通过新型城镇化的建设，真正实现美丽家园，就要认真考虑人与城市的关系、人与社会的关系，遵循自然规律、科学发展规律、城

注：2013 年 4 月 26 日，环境保护部在福州组织召开城市环境总体规划座谈会。本文为时任环境保护部副部长周建同志在座谈会上的讲话，后刊于《环保内部情况通报》2013 年第 17 期，题目为编者根据讲话内容拟定。

市发展规律,真正研究城市的功能、人在城市的活动空间,真正体现尊重自然、适应自然和顺应自然。

那么,环境总规的内涵是什么?环境总规的内涵怎么理解、怎么认识?规划就是对时间和空间的定位,任何规划,不管是经济规划,还是城市总规、土地利用总体规划都是如此,但更重要的是要融合、协调或者调整人与时间、空间的关系。人是大自然活动的主体,环境总规的内涵,就是如何界定人与时间、空间的关系以及经济、社会、文化的关系。由此看,环境总规具有基础性、先导性、前置性和制约性的特征,就是对自身的一种约束、一种限制,这个限制和制约就是改造对城市功能的错误理解和掌控,对新建城市进行定位和构建。如此看来,环境总规内涵应包括以下方面:

第一,对城市环境功能科学定位。对城市经济社会发展战略与目标进行科学规划,立足城市实际和形势变化,科学定位城市环境功能。时间尺度可适当拉大,不能只是五年、十年,要更长一个时间。在对功能定位、发展目标确定的同时,科学把握城市发展规律。

第二,体现城市人文精神。以前,我们总局限于摆项目、上工程,一些城市建设千篇一律,没有精神、没有文化。如果没有文化,我们人类就生活在沼泽之中,GDP再高,人们也不愿意生活在满天雾霾的环境中。通过环境总规可以延伸关于公共服务的问题和公共产品的共享问题,养护城市的环境要素,维护城市居民的环境权益。

第三,协调城市生产力与生产关系。区域格局、城市生态价值的体现,都要以发展质量和效益来充分保障,通过环境总规协调好生产力、生产关系,布局、构筑和生产力布局相适应的经济关系和上层建筑,这是必须长期坚持的工作出发点,是根本动力。

第四,规范并约束人为活动。用法律性约束,如资源总量、污染警戒线、生态安全线等,限制那些不符合现实、不符合长远的行为,要科学划定一批符合、顺应自然的高压线,违背自然规律,就要受到惩罚,以保障城市健康的、持续的、均衡的发展。

为什么要探索环境总规,是否有以下着力点:

一是优化城市的发展。当然,这也包括优化经济和社会的发展,不是限制发展。发展在中国现阶段是第一要务,但是发展的路径、发展的方式、布局、结构都要优化,另外一个功能就是约束过度开发、无序建设,在特定区域、特定环境、特定范围,禁止人为破坏活动,严格设定生态红线。优化发展,约束和限制开发活动,符合公众期待,符合人民意愿。

二是作为建设与管理城市的基本依据。环境总规具有导向性,也应建立法律约束,通过组织专家进行研究,通过与公众进行对接,通过政府的

研究和认证，报请人大会议审议通过并颁布实施，作为城市建设与管理的科学依据，用以衡量城市建设的效率、管理的水平。

如何认识环境总规这项工作，从本质上看，是我们认真贯彻十八大精神，切实落实科学发展观的具体措施，是我们把握科学规律、尊重科学、尊重自然的具体体现，更重要的是我们履行执政党的根本宗旨，全心全意维护广大人民群众根本利益的具体实践。

对环境总规的理解，还要有一个底线思维，这个底线就是要排除一切干扰，切实维护人民群众的根本利益。有这样一个底线，很多干扰、疑虑都应该消除，就能够以对党负责、对人民负责、对历史负责的态度把环境总规做好。

二、如何开展环境总规

由于存在着几十年的惯性思维、惯性运作，环境总规工作的复杂性、艰巨性、敏感性，我们一开始就预计到了。旧框框太多，认识障碍很深厚、很浓重，技术研究、基础数据不是很坚实，更重要的是人们的理念更新和体制机制变革是一个艰难的历程。可以认为，开展环境总规，是“应运而生、迎难而上”，应什么运，迎什么难？有三个方面：

一是环境压力。2014年1月，260万 km^2 、6亿人口、十几个省区都笼罩在雾霾之下。近年来，一些地区发生污染事件，如血铅事件、大米事件等，地下水污染、土壤污染、重金属污染的压力在加重。这些问题的积累、爆发和城市的发展是相伴随的，大都发生在城市之中。2010年一个调查表明，4.6万家重污染企业中，有12%布局在饮用水源地旁边，10%离居民集中区不到1公里，存在大量环境风险隐患。从历史上看，我们出台的一些环境保护规划大都是补救性的、被动的措施。现在看来，迫切需要前置性的制约，逐步形成事先、主动、预防的环境管理新格局。由此，形势的压力、环境的代价，无序开发带来的恶果，迫使我们研究探索一种有效方法，切实贯彻落实科学发展观，加强规制，规范和优化经济社会活动。

二是城镇化进程。城镇化是国家经济社会发展的重要推力。城镇化发展伴随大规模的城市环境综合整治。城镇化推进也要对整个城市建设与管理的理念、方法、机制进行重新架构，当然包括城市环境管理政策。在缺乏可供借鉴经验的情况之下，急需一个对城市建设与管理具有先导性、导向性的环境总规。

三是生态文明建设。生态文明建设是一个系统的、综合性的宏大工程。优化城市国土开发格局，科学确定城市功能定位和发展目标，包括在城市发展中实现生态系统均衡，体现生态价值和代际公平，加强城市环境综合整治等，都是十八大报告中明确提出的要求，环境总规能够生动体现十八

大精神。尽管复杂、艰巨、困难重重，但我们必须迎难而上。

2011年6月，国务院印发了全国主体功能区规划，我们也提出要编制实施全国环境功能区划，都是希望能够规范开发秩序，完善开发政策，逐步形成人口、经济、资源环境相协调的空间开发格局。但在现实工作中，遇到了“落地难”问题，缺乏统一有效、循序渐进的规划调控和管理措施。我们积极寻找能够将各项措施、约束和政策等落地的工作领域和区域，经过一系列的实践和理论总结，认识到可以选择城市作为突破口，通过编制一个具有发展战略性、区域协调性和空间开发统筹性的环境总规，科学谋划、指导和优化城市格局、产业布局，探索空间落地和时间安排，从而避免空间利用无序、恶性竞争、重复建设、盲目投资等情况的发生，为其他各项规划顺利落地提供基础性指引，促进领导决策层、全社会的环境保护理念提升，实现公平正义、维护环境权益，协调经济社会与环境保护关系。

目前，我们对环境总规有一个初步的定义，环境总规是城市人民政府以当地资源环境承载力为基础，以自然规律为准则，以可持续发展为目标，统筹优化城市空间布局，实现经济繁荣、生态良好、人民幸福所作出的战略部署。它描绘了一幅城市发展的蓝图，是城市发展和管理的基本依据，是一项基础性、先导性、前瞻性、战略性的工作，涉及政治、经济、文化和社会生活等各个领域。

环境保护部党组高度重视环境总规工作，有关省市环保部门将其作为一项关系环保事业长远发展的大事积极推进，初步建立起了技术、资金、政策等试点工作机制，近年来取得了一系列重要进展。在总结珠三角、广州、大连、成都等一些地方探索实践的基础上，组织规划院等单位的同志开展城市环境规划体系研究，提炼出了环境总规编制技术要求，印发了《关于开展城市环境总体规划编制试点工作的意见》《城市环境总体规划编制技术要求（试行）》，初步构建了环境总规的技术方法，组织开展编制技术研讨和培训，提升规划编制水平。2013年9月，在自主、自愿的基础上，选择确定大连、鞍山、伊春、南京、泰州、嘉兴、福州、宜昌、广州、北海、成都、乌鲁木齐等12个城市开展环境总规编制试点。各试点市政府高度重视，成立了以党政主要领导任组长，相关部门和单位负责人为成员的领导小组，建立了发改、经信、住建、国土、规划、财政、交通、水利等部门共同参加的工作协调机制，将试点列入了政府年度工作重点，制定了工作方案，加大资金投入，确保高质量地完成试点任务。建立了试点工作简报制度，交流和沟通环境总规编报、实施等管理经验和做法。福州市政府组织调度规划编制资料收集，各部门积极配合，形成了良好的工作机制；嘉兴市将环境总规作为贯彻落实十八大精神，深入践行科学发展观，大力

推进生态文明建设的重大举措，写入市委工作大纲；乌鲁木齐市成立了以市委书记为组长的环境总规编制领导小组，试点工作有序推进。为加强对试点工作的规范管理，印发了《城市环境总体规划编制试点工作规程》，明确了工作的基本原则、基础工作条件、规划编制的基本要求以及颁布实施的管理规定，明确了环境总规必须由同级人民代表大会常务委员会审议通过并颁布实施，而且责任主体就是城市人民政府。

但是，我们要清醒地看到，环境总规工作还面临着很多问题，一是编制和实施缺乏法律依据和制度保障，还不具有与城市总体规划、土地利用总体规划相应的法定地位。二是缺乏基础理论和技术方法的系统研究，在环境容量与可持续发展、生态阈值与城市布局、生态红线与空间协调发展、环境基本公共服务均等化与城市公共管理、时间尺度掌握与空间落地规则等关键领域还亟待加强研究和科技攻关。三是缺乏对城市环境的系统性、整体性考量。目前，城市规划体系中的各项规划对环境要素之间的相互作用关系和叠加效应考虑不足，缺乏对城市环境的系统性、整体性考量，亟待通过编制环境总规弥合不同规划间的“碎片化”缝隙，实现城市环境管理的“一盘棋”。四是有一些试点城市，思路还不够清晰，定位还比较模糊，路线图仍然不是很明确。

当前，推进环境总规工作要坚持两个第一：质量第一、实效第一，务必保证环境总规试点的质量和效益。要统一思想认识，大胆破除一些障碍，建立制度支撑、技术支撑，积极推进城市生态文明建设，着力优化城市经济社会发展，保障和改善城乡居民的生活质量，切实提升城市建设和管理的水平，环境总规试点工作才能真正开展好，环保工作才能得到人民群众的拥护。

总之，环境总规在大力推进环境保护历史性转变、全面促进新型城镇化历程中处于基础性、先导性、前瞻性的重要地位。我们必须把环境总规工作摆在更加突出的战略位置，进一步强化深化政策举措，用更多的投入、更大的力度、更严的要求，推进环境总规工作取得更明显的成效。

三、需要把握好的几个问题

环境总规定位是“一项以创新为本质的系统工程”，不仅是一个以生态环境建设与发展为主体内容的规划，而且是一个涵盖很多其他方面，特别是着力强化作为城市主体的人的发展的系统工程。在实际工作中，我们需要把握好以下几个要点：

（一）准确把握环境总规的内涵。环境总规，是对城市中长期环境管理的综合安排，是我们环境保护最基础、最根本、最核心的规划，是要更加科学地对城市环境功能进行定位，体现城市人文精神，促进公共服务均等

和公共产品共享,协调城市生产力与生产关系。重在解决城市发展过程中的生态红线和发展格局优化问题,识别在哪些区域哪些地方是我们环境保护持续坚守的底线;重在解决经济发展中的资源、能源消耗底线和环境承载上限问题,确定我们未来发展的空间和体量;重在经济发展和城市建设的前端,提出我们环境保护的要求,通过强化“空间管制”,让“环境要求空间落地”,这是环境规划理念的一个重大突破,是一个质的飞跃。环境总规的立足点和着力点是优化、约束、限制,优化城市经济发展、布局、结构,约束城市发展规模、总量、物流等,通过生态红线、风险红线等限制无序开发。

(二) 认真做好基础研究。做好规划基础研究工作对于规划编制质量具有至关重要的作用。基础研究以试点市为主,各个城市要把握好城市的特点、特色、特征,全面分析评价现行城市总体规划的执行情况,深入开展城市环境系统解析和中长期环境形势分析,对城市未来发展进行多情景模拟预测,建立环境问题、防控污染物和重点防控产业、区块间的协同控制体系。要加强城市资源环境承载力和环境容量研究,从人口、产业结构、规模、布局、节能降耗、污染物控制等多个维度,建立城市经济发展的综合评价模型和目标指标体系。要积极探索自然环境演化规律、污染防治和生态恢复规律、环境管理工作规律,着力解决影响人民群众身体健康的突出环境问题,做到通盘考虑、整体安排、相互衔接。要理论联系实际,听取社会各界对规划的意见和建议,建立规划编制的信息沟通渠道。

(三) 明确规划编制工作指导思想。规划编制工作要以推进生态文明建设为统领,推进环境保护历史性转变。在编制过程中,以优化经济发展、构建生态安全格局、改善环境质量和保障环境安全为基本出发点,全面体现全防全控要求,全方位渗透到经济社会发展之中。善用底线思维指导城市环境总规试点工作,注重避免因政策、措施、管理的疏忽等人为因素带来的破坏,设法做好防范措施、系统协调,有效防范负面因素、堵塞决策管理漏洞,从而最大限度地减少负面影响,充分发挥“最低防线”作用。要不断创新环境总规的体制、机制、方法,体制、机制、方法创新的前提是思路创新。要以改革创新为动力,按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则,不断加大城市自然生态系统和环境保护力度,进一步提高规划的系统性、针对性、有效性。

(四) 需要处理好的几个关系。一要处理好与城市经济社会发展规划、城市总规、土地总规的关系,要把握利用环境总规从根本上扭转唯 GDP 的倾向,纠正已经颁布的相应规划的错误,明确环境总规是前置性的规划,促进规划之间的自然渗透和融合,不能硬嫁接,实施联动,取长补短,实

现“多规融合”。二要处理好与其他环境保护规划的关系。加强与主体功能区规划，国家、区域、流域环境保护规划相互衔接，切实把握好阶段性、长期性、指导性、约束性等等这些定性、定量的指标和措施，形成一个层次有序而又相对独立的国家和地方环境规划体系。三要处理好与规划环评的关系。两者之间是相辅相成、协同促进，以产生叠加效应，双重约束。环境总规的管理对象是环境资源，是通过对环境资源的管理反制城市规划，是前置、事先和约束性的。规划环评是一项相当重要的前置性工作，具有预防为主的功能，因此环境总规将逐步成为规划环评的依据。四要处理好规划的统一要求与城市自身特色的关系，对开展环境总规编制工作进行统一规范的同时，还要结合实践、结合实际，实事求是、科学定位，充分体现城市的市情、区情，把分类指导落到实处。五要处理好规划的指导性与约束性的关系，在试点阶段，两个方面都不能偏背、偏移，既具有导向和参照作用，也应该具有约束和控制作用。六要处理好中央与地方的关系。环境保护部以指导、协调、调度为主，一方面统筹全局，总结经验，对工程进度作出统一安排；一方面提供政策支持、技术支持，特别要注重与“十三五”环境保护规划的衔接。试点城市要充分发挥新闻媒体、公众的力量，把环境总规变成一个人民城市人民建、人民城市人民管的重要载体，要把握好这个健康、科学发展的导向，请人民群众对规划实施情况进行评估，请市人民代表大会常务委员会审议通过后颁布实施。

四、进一步做好环境总规工作的几点要求

环境总规是一项全新的工作领域，各地区、各部门要进一步统一思想，提高认识，增强责任感和使命感，把环境总规作为促进城市转型发展和改善民生的一件大事来抓，加强组织领导，齐心协力，共同做好各项工作。

一是加强组织领导。做好环境总规工作是“十二五”规划财务工作的一项重要任务，是各级环保部门的主体、核心职能，也是提高参与城市管理宏观统筹和环境监管能力的基础性工作。各级环保部门要把环境总规工作摆上重要议事日程，有试点城市的省份，要切实加强领导，定期听取工作汇报，协调和帮助解决重大问题；还没有试点城市的省份，要积极推动有工作基础、有积极性的城市，参加试点。试点市人民政府要把规划试点工作摆在更加突出的位置，主要领导要亲自抓、负总责，分管领导具体抓、讲成效，建立统筹协调、组织有序、运转高效、保障有力的工作机制。试点市环保部门要树立全局观念和大局意识，加强与发展改革、财政、工信等部门之间的协调配合，形成工作合力。规财司、规划院和部有关司局、单位要加强政策法规、技术标准、业务指导、调度协调等方面的工作，及时协调解决试点中的共性问题，帮助基层解决难题。要服从服务工作大局，

落实制度、责任和措施，形成工作合力。

二是健全工作机制。加强机制建设是推进工作的有效途径，也是把工作真正纳入规范化轨道的必然要求。要探索建立城市经济社会发展规划、城市总规、土地总规与环境总规的紧密衔接、信息共享的联动机制，通过试点进行探索并不断完善。要强化工作简报制度，不定期交流通报试点城市环境总规编制工作试点进展情况、取得的成效等，发送范围扩大到各省、自治区、直辖市环境保护部门。要动员广大公众参与，引导广大人民群众关心、支持环境总规编制工作，特别是要充分宣传试点工作进展情况，对工作有成效的城市予以表彰鼓励。要健全编制实施管理制度，借鉴吸收其他规划的有益经验，集成创新，建立一套具有环保特色、符合实际需要、管用能用的调度、评估和考核管理制度，力争通过三年的努力，打造和树立一批环境总规编制实施的样板城市，为“十三五”期间在全国推广奠定理论、方法和实践基础。

三是加快技术和管理创新。环境总规需要从技术方法和管理制度方面创新，而创新就需要大家的积极主动探索，不能坐等国家先出台法律、规章、制度、规范。在这方面，我们广东的同志就深有体会，2003年开展省部合作，联合编制珠三角环境保护规划和广东省环境保护规划，由规划院牵头承担，一是规划中首次提出了“红线控制”战略，将珠三角12.13%的区域纳入红线，严格保护；二是这个规划通过了广东省人大审议，颁布实施。这两点，奠定了广东省十年来环境保护的基本框架。要加强环境总规相关基础理论和技术方法研究。刚才，规划院在经验介绍中提出了生态阈值、质量基线、排放上限、生态红线、风险红线、污染警戒线等很多新提法，有的属于“量”的概念、有的属于“空间”概念，对这些概念要进行深度研究，要细化、量化才能落地，这就要求我们把基础研究和技術方法创新放在突出位置，集中突破关键技术问题，逐步探索建立一套科学系统的环境总规框架体系和技术规范。

四是加强环境规划队伍建设。扎实推动环境总规工作，必须充分发挥环境规划队伍的技术支撑作用。11年前，我们组建了部规划院，部规划院的成长，给予了环境保护部各业务司局强大的技术支持。各省也要努力培养一支政治坚定、业务精通、作风优良、廉洁勤政的高素质规划工作队伍，要全面掌握党和国家的大政方针，熟悉相关法律法规和规章制度，学习现代科技和管理知识，用科学发展观武装头脑，指导工作，推动实践，把新型城市化发展、环境管理能力提升和规划顶层设计的要求贯彻落实到环境总规编制工作中。环境规划院要充分发挥领军作用，各省也要通过建立和强化环境规划院所建设，建立自己的支撑力量。

另外，借此机会还要强调三个方面的工作，一是在对“十二五”环保规划进行中期评估的同时，要对“十三五”进行超前谋划，在“十三五”期间实现环境保护的历史性转变，基本形成生态文明建设的总体框架。二是要认真谋划、组织好重大环保专项，做好迎接大规模、高强度、全方位环境综合整治新阶段的各项准备，务必做到效益第一，保证环境综合整治取得实效。三是要加大环境管理体制机制的创新力度和持续推进基础、保障、人才工程。

总之，这个座谈会很好。大家围绕城镇化、环境总规的许多问题进行了深入讨论，也有不少经验交流。我今天谈的这些看法，是引导性发言，供同志们参考。希望大家回去以后，作进一步思考和探索。我相信，只要我们从国情出发，以科学发展观为指导，按照客观规律、自然规律、经济规律办事，就一定能把环境总规这项工作推动好。谢谢大家！

目 录

第一章 背景与形势	1
确立环境底线 建设新型城镇	吴舜泽 洪亚雄 万 军/ 3
关于推进城市环境总体规划试点工作的汇报	吴舜泽 万 军/ 5
宜居城市与环境规划	吴舜泽/ 12
乘势而上, 积极推进城市生态环境保护总体规划工作	王 倩 王 依/ 16
城镇化: 要速度更要健康	万 军 于 雷 吴舜泽/ 20
编制实施环境总体规划, 促进城镇化健康发展	万 军 吕红迪/ 25
用环境空间规划制度促进新型城镇化健康发展	万 军 吴舜泽/ 28
第二章 规划定位、体系、内容与目标研究	33
城市环境总体规划编制实施的技术实践和初步思考	吴舜泽 万 军 于 雷/ 35
城市环境总体规划的意义与定位解析	郭 忠 姜文锦/ 66
我国城市环境总体规划内容体系研究	于 雷 万 军/ 71
城市环境总体规划与相关总体规划的关系浅析	吕红迪 王成新/ 77
城市环境总体规划中区域协同思想研究	王成新 于 雷 吕红迪/ 82
构建我国城市环境总体规划指标体系之国外借鉴	张菲菲 牛 韧/ 88
国外环境规划对我国城市环境总体规划的借鉴	姜文锦 徐彦颖/ 93
第三章 城市发展形势与功能定位研究	99
经济环境形势综合诊断研究	逯元堂 吴舜泽 薛鹏丽/ 101
我国工业化与城市化进程差异下城市环境问题研究	李 新 张 彪 贾杰林/ 110
中国中长期环境与经济形势分析	李 新 吴舜泽 贾杰林/ 115
环境与经济形势分析方法与机制建设探讨	贾杰林 吴舜泽 李 新/ 126

第四章 环境系统解析与城市生态保护红线划分	133
划定生态红线 创新生态系统管理	饶 胜 张 强 牟雪洁/ 135
城市生态红线体系构建及其与管理制度衔接的研究	吕红迪 万 军 王成新/ 140
生态红线体系划分的福州市环境总体规划实践	吴舜泽 万 军 吕红迪/ 150
面向流域水环境管理的控制单元划分技术与应用	王 东 王雅竹 谢阳村/ 174
城市环境总体规划的水环境系统研究	余向勇/ 181
城市环境总体规划中大气环境红线内涵及划定技术	薛文博 吴舜泽/ 186
福州市大气环境红线空间区划研究	薛文博 付 飞 吴舜泽/ 190
第五章 环境资源评价与资源利用上限研究	201
我国城市环境承载力现状评估及提升对策研究	徐 毅 于 雷 吴舜泽/ 203
我国水环境容量研究应用回顾及展望	于 雷 吴舜泽 徐 毅/ 213
水环境容量一维计算中不均匀系数研究	于 雷 吴舜泽/ 218
河流水环境容量一维计算方法	于 雷 吴舜泽/ 225
国土规划中的水环境约束力评价与战略分析	余向勇 吕红迪/ 229
空气资源评估在城市环境总体规划中的应用研究	张南南 万 军/ 235
构建区域煤炭消费总量控制框架	陈潇君 刘亚梅 杨金田/ 244
基于正反评价的福州市土地建设承载水平研究	王成新 万 军 吕红迪/ 250
第六章 城市环境功能分区与质量管理	261
环境功能区划的技术方法初探	许开鹏 黄一凡/ 263
我国分区管理的实践基础与经验	迟妍妍 许开鹏 饶 胜/ 267
环境分区管理的国际经验及启示	王晶晶 刘 敏 鲁海杰/ 271
空气质量基线应为城市发展硬指标	吴舜泽 薛文博 万 军/ 275
第七章 城市环境风险防范与制图规范探索	279
环境风险防范体系如何建立	吴舜泽 孙 宁 张红振/ 281
跨界地区环境风险识别初探	余向勇 吴舜泽/ 286
城市环境总体规划中环境风险防范思路探析	温丽丽 王 倩/ 293
城市环境总体规划制图技术规范与方法研究	蔡 青 万 军/ 297
第八章 城市环境公共服务体系建设与管理制度创新	303
大力推进环境基本公共服务均等化进程	吴舜泽 李红祥 朱建华/ 305
如何推行环境公共服务均等化	李红祥 曹 颖 葛察忠 逮元堂/ 337
城镇化视角下环境基本公共服务均等化发展方向	侯贵光 吴舜泽 孙 宁/ 342
找准推进环境基本公共服务均等化的突破点	王 倩 王 依/ 345
如何推进环境管理战略转型	吴舜泽 李 新/ 348