

城市总体规划战略环评研究

杨永宏^{1,2}, 罗上华²

(1. 云南省建设项目环境审核受理中心, 云南 昆明 650034;

2 昆明理工大学环境科学与工程学院, 云南 昆明 650093)

摘要: 介绍了城市总体规划与战略环评的结合, 论述了开展城市总体规划战略环评的目的、重点、原则、程序和推荐分析工具, 并阐述了公众参与在环评中的作用和应注意的问题. 指出城市总体规划环评是实现城市建设科学规划和决策的重要工具, 应选择简单、可操作的工具, 重点针对城市性质、发展目标、规模与布局等战略层次关键问题开展环境合理性评价, 同时公众参与是城市总体规划环评的核心内容之一, 应充分反映各利益相关方的主张.

关键词: 战略环境评价; 城市总体规划; 规划环评

中图分类号: X820.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1007 - 855X(2008)03 - 0087 - 05

Strategic Environmental Assessment of Urban Master Planning

YANG Yong-hong^{1,2}, LUO Shang-hua²

(1. Appraisal Center of Environmental Engineering of Yunnan Province, Kunming 650032, China;

2 Faculty of Environmental Science and Engineering, Kunming University of Science and Technology, Kunming 650093, China)

Abstract: Carrying out strategic environmental assessment (SEA) of urban master planning is to integrate environmental considerations into the planning process. The discussion is mainly made on the purpose, priority, principle, procedure and recommended analysis tools of SEA in urban master planning, as well as the effects and mechanism of public participation in it. It is then demonstrated that SEA is an important tool to carry out scientific planning and decision-making of city construction. The analysis tools should be simple and operative. SEA should focus on such strategic and key issues as the environmental rationality of the city property, development targets, scale and layout of the city. Public participation is a core content of SEA in urban master planning. It is finally proposed that the outputs should reflect the benefits of all stakeholders.

Key words: strategic environmental assessment; urban master planning; planning environmental assessment

0 引言

战略环境评价 (SEA) 是一项对政策、计划、规划及其替代方案的环境影响进行正式的、系统的、综合的评价过程, 包括完成 SEA 报告, 并将结论应用于决策^[1], 它体现了“预防为主”战略思想. 《中华人民共和国环境影响评价法》规定, 规划环评是指对规划实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估, 提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施, 进行跟踪监测的方法与制度. 因此, 规划环评是我国推进战略环评与综合决策的落脚点, 是环境影响评价制度的一次根本性改革^[2]. 我国目前面临的环境污染问题很多是源于在工业化和城市化快速发展时, 较少在宏观决策和整体层面上考虑环境与资源因素而导致的布局性和结构性问题^[3]. 尤其是最近的北京海淀六里屯垃圾焚烧发电项目以及厦门海沧 PX 项目等, 都是由于忽略了城市规划的环境评价, 而导致项目环评通过后仍然引起广泛的环境争议. 因此, 全面推行规划环评, 特别是针对城市总体规划 (以下简称“城市总规”) 的规划环评具有重要的现实意义.

收稿日期: 2007 - 11 - 19.

第一作者简介: 杨永宏 (1964 -), 男, 高级工程师. 主要研究方向: 环境管理、环境影响评价.

E - mail: yyhong517@yahoo.com.cn

1 城市总规战略环评的背景

1.1 城市规划的体系构成

城市规划是政府调控城市空间资源、指导城乡发展与建设、维护社会公平、保障公共安全和公众利益的重要公共政策之一。在我国种类繁多的各类规划体系中,目前只有城市规划有了《城乡规划法》和各级城市规划管理法规组成的相对完善的法律保障体系,城市规划的法定性、严肃性和权威性得到了更好地维护和保障。城市总规是以政策和上层次法定规划为依据,从区域经济社会发展的角度研究城市定位和发展战略,控制城市人口和用地规模,确定城乡空间布局,促进区域、城市经济社会全面、协调和可持续发展。城市总规内容包括城市的性质、发展目标和发展规模,城市主要建设标准和定额指标,城市建设用地布局、功能分区和各项建设的总体部署,城市综合交通体系和河湖、绿地系统,各项专业规划和近期建设规划^[4,5]。城市规划体系的形成过程,主要通过逐级制定分区规划、详细规划,将城市总规所确定的原则、内容明确化、具体化的过程^[6]。因此,城市总规在城市规划体系中处于战略指导的“龙头”地位。

1.2 城市总规和战略环评的结合

可持续发展、SEA 与 EIA 的结合可采用自上而下的目标导向法及层次联系法^[7,8]。城市规划、战略环评和可持续发展的结合可以用图 1 表示。在城市规划体系之上为编制城市总规需要依据的有关政策和国民经济与社会发展规划、城镇体系规划和土地利用规划等上层次法定规划,城市规划体系中最高层为城市总规,下一层为分区规划和详细规划,而具体的城市建设项目处于决策的最底层。随着决策层次的上升,其关注的问题从侧重于具体的项目建设(哪里实施?)向决策如何实施(如何、何时、谁实施?)到侧重于关注做什么(什么、为什么?)的宏观层面,其最终目标是实现区域和城市的可持续发展。由于决策过程的层次关系决定了其环境评价也具有层次联系,高层次的 SEA 为低层次的项目环评提供背景、基础和依据^[9]。SEA 和 EIA 是实现可持续发展的重要手段,它们为实现城市可持续发展目标提供了一个结构化、层次化框架,将可持续发展目标自上而下的从政策、计划、规划到项目进行传递和贯彻。因此,开展城市总规的战略环评是城市可持续发展战略从宏观、抽象概念落实到实际、具体方案的桥梁。

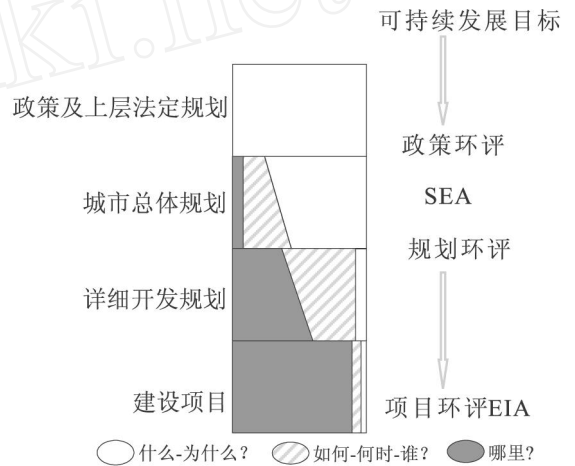


图1 城市规划与战略环评、可持续发展的联系
Fig.1 Relation among urban plan, SEA and sustainable development

1.3 开展城市总规战略环评的目的

城市总规战略环评、规划的编制和决策具有共同的目标,即实现区域、城市的可持续发展^[10]。因此,城市总规环评应成为规划者和决策者实现科学规划和决策的重要工具。从资源环境方面对城市总规进行论证,它有利于降低规划的成本,延长规划的生命周期;通过环境影响预测和评价,更有助于帮助规划者预防负面环境影响,使决策安全有效;通过更广泛的公众参与,更有利于促进决策的民主化,有利于规划的实施和监督,规划环评本身没有改变决策者的决策地位,而是提出减缓规划环境影响的措施和替代方案,为决策者提供更为科学而且可行的选择。

2 城市总规环评的一般程序与方法

2.1 城市总规环评的基本原则

城市总规环境影响评价应遵循规划环评的科学、客观、公正原则,早期介入原则,整体性原则,公众参与原则,一致性原则,可操作性原则等一般性原则外,特别要注重以下原则:

1) “以人与自然和谐为本”的可持续发展的原则: 城市总规的环境合理性分析应注意城市规模和发展目标满足区域资源承载力和环境承载力的要求, 城市空间和产业布局满足生态适宜性和生态安全格局的要求, 产业发展要满足环境容量的要求, 统筹城市发展与保护的协调, 综合考虑城市的可持续发展能力。

2) 评价范围兼顾系统性和整体性原则: 以城市复合生态系统的生态完整性为基础, 应把城市及其所在区域、受城市发展影响区域的自然、经济和社会要素作为整体进行协调性分析。

3) 全面识别影响, 突出重点评价的原则: 规划环评重点是预测规划实施的影响, 提出规划优化建议, 规划环评的时效性是规划环评结论有效性的重要保证, 因此应选择关键因素和制约因子的潜在影响进行评价。

4) 评价方法兼顾科学性与可操作性原则: 在保证规划环评的科学性、时效性和成本约束情况下, 评价应尽可能选择简单、可行的分析工具。

2.2 城市总规环评的实施

战略环评的实施可以采用自我评价、第 3 方评价或者混合评价的模式, 3 种模式各有利弊^[11, 12], 保证环评有效性的重要途径就是要实现规划编制与环评的有机融合。结合我国当前多采用第 3 方评价的实际, 建议由城市总规编制的组织单位 (城市的人民政府或规划主管部门) 在总规编制初期就尽早委托开展战略环评, 并作为规划编制者和环评者之间联系的桥梁, 为规划与战略环评的融合提供基础, 可以在规划编制和规划环评的委托合同中, 明确规划编制单位、战略环评单位有共享对方的阶段性工作成果、允许参与对方各种工作会议和咨询会议的权利和义务等有利于双方工作融合的条款。

2.3 城市总规环评的重点

根据《规划环境影响评价技术导则》(HJ/T130—2003), 城市总规环评的基本内容至少应包括规划分析、环境现状与分析、环境影响识别和确定评价指标、环境影响分析与评价、规划合理性分析、规划调整建议和不良影响减缓对策、公众参与、监测和跟踪评价计划、困难与不确定性分析、执行总结等。根据城市总规的特点, 其环评应重点解决以下几个问题:

1) 城市定位和发展目标的环境合理性综合评价: 基于规划协调性分析和承载力分析, 综合评价城市定位和发展目标的环境合理性, 提出切实可行的应对措施。

2) 城市土地与产业空间布局的环境合理性评价: 基于土地生态适宜性评价, 确定“优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发”主体功能区划, 综合评价城市与产业空间布局的环境合理性, 特别关注限制开发区域的发展与保护的协调问题。

3) 城市规划环境影响的回顾性评价与趋势预测: 基于趋势分析和情景预测法, 在分析城市发展过程中生态环境质量变化的历史和现状的基础上, 识别现行城市发展战略下主要环境问题, 预测不同规划方案下的环境演化趋势, 综合评价规划环境影响。

4) 规划调整建议及不良影响减缓对策: 基于综合评价的结果, 提出对规划方案的调整建议或替代方案, 明确不良影响的减缓对策。

2.4 城市总规环评的程序和分析工具

结合《规划环境影响评价技术导则》与国内外一些城市总规战略环评的实践, 提出城市总规环评的一般程序如图 2 所示。

城市总规由于处于决策的宏观层次, 提供的信息也较宏观, 因此其规划环评具有更大的不确定性和复杂性, 同时考虑到规划环评的时间和成本约束, 城市总规环评宜采用微观与宏观相结合、定量与定性相结合的评价方法, 依托 RS 和 GIS 技术, 推荐的分析工具包括: 环境影响识别中的核查表法和公众调查法, 影响预测的情景分析和趋势分析法, 规划环境合理性综合评价中环境承载力分析、生态适宜性评价、专家集体判断法等方法。其中, 趋势分析作为近期和中期评价的主要分析工具, 它结合了许多不同工具的特点, 能为人们提供清晰的景象, 识别规划影响的关键环节, 对其作出准确的趋势分析是城市总规环评中最重要的工作内容之一。

3 城市总规环评的公众参与

3.1 城市总规环评中公众参与的意义

公众参与既是 SEA 的必要组成部分,又是最终对战略环境影响进行预测、评价和制定环境保护对策的依据之一,其有效性已成为衡量 SEA 质量高低的一个重要指标^[13].通过公众与决策者及评价者的双向交流,从环境角度对战略的可行性进行评估,并对战略的运行效果及其环境影响进行预测和监督^[14].因此,在城市总规环评实施的全过程中,鼓励和支持相关部门、专家、社会团体和公众多层次、广泛、持续的公众参与,充分考虑规划实施中各利益相关方的利益和主张,有助于提高公众环境意识,让公众享有充分的知情权、监督权和参与权,提高决策有效性,维护公众环境权益,体现以人为本的原则.

3.2 城市总规环评中公众参与的作用

在环评前期收集社会公众对于规划实施和环境保护的看法和建议,更全面地了解环境背景信息,发现潜在的环境问题,正确识别关键环境问题和确定评价重点,以保证科学性和针对性;在中期收集公众对于战略环评工作,有助于提出经济有效并切实可行地减缓不利社会环境影响的措施,提高其科学性和有效性;在后期向公众反馈规划环境影响评价主要结论,在广泛征求意见基础上,对结论进行必要的修改,平衡各方利益,化解不良影响可能带来的社会矛盾,取得公众支持,以保证 SEA 报告的公平性和可操作性^[15].

3.3 城市总规环评中公众参与应注意的问题

1)规划全过程的信息公开机制.实现有效公众参与的前提条件是公众具有充分的环境知情权^[16],所以建立有效信息公开机制,是实现公众有效参与规划环评的前提.城市总规环评的信息公开应贯穿于 SEA 的全过程,可通过公共传媒,如广播、电视、报刊和网络等,特别是专题展览或网络平台,用通俗易懂、图文并茂的方式充分公开环评相关信息.

2)现状调查与影响识别阶段广泛的公众参与.城市总规的环评应是在全面识别影响的基础上重点评价,因此收集信息、识别区域环境条件、识别评价的环境要素等环境背景的调查,由于信息繁杂,工作量大,很难全面收集有关信息.通过公众参与,能较全面了解环境背景,又能了解区域内公众最关心的环境问题以及最敏感的环境要素.此阶段的公众参与可采取座谈会、论证会、专家咨询和社会调查的形式进行.

3)环评过程中持续的公众参与.相对于项目环评的公众参与,城市总规环评中的公众包括直接受影响群体、间接受影响群体以及感兴趣的人群,其范围更为广泛,因此为节约成本和提高公众参与的效率,建议采取成立由政府职能部门、人大、政协、规划部门、专家学者、社会团体、重点行业、公众代表等组成的临

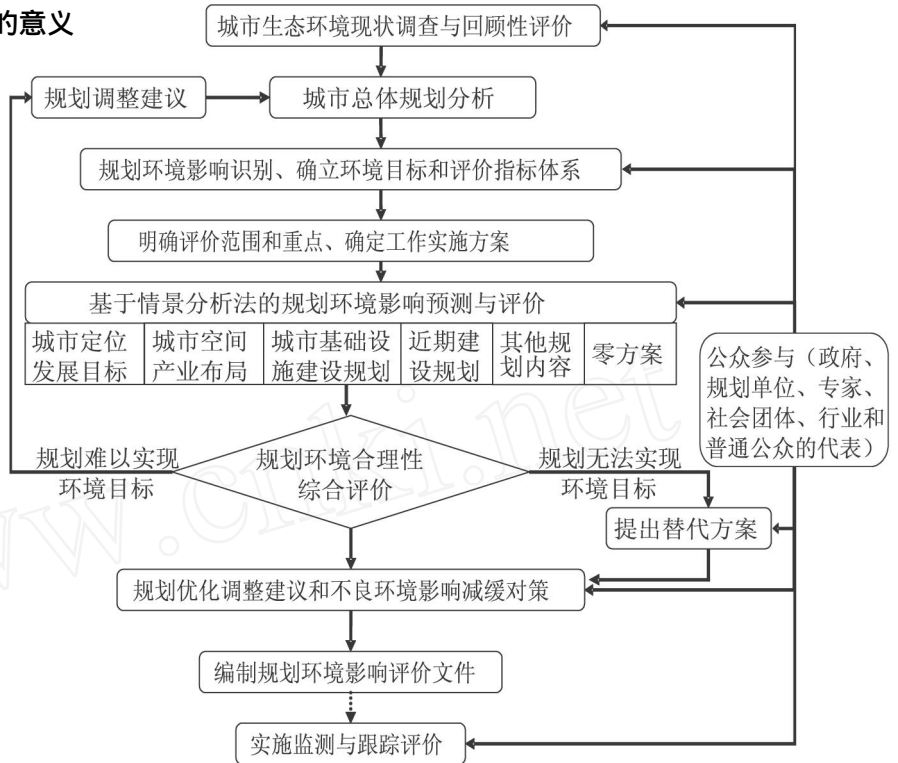


图2 城市总体规划环评的一般程序
Fig.2 The framework of SEA in urban planning

时性咨询委员会,就规划环评过程中的重要环节进行协商,如 SEA 指标体系的确定、替代方案比较、环评报告草案等。

4)公众参与的信息交流和反馈。获得公众意见反馈的途径可以设立热线电话、公众信箱或网络征集等,或者开展社会调查采取公众回答问题的方式直接获得反馈。在反馈信息的处理中要坚持在保证完整性前提下去伪存真原则,初步接收公众反馈的信息,在必要时需要进一步与公众进行直接的信息交流,信息交流的方法主要是座谈会、论证会和听证会等,这是公众参与的核心部分。

4 结论

综上所述,本文主要研究结论如下:

1)城市总规环评是落实城市可持续发展目标的重要途径,也是规划者和决策者实现科学规划和决策的重要工具。

2)城市总规环评的实施可以采用自我评价、第 3 方评价或混合评价的方式,规划组织者应当成为规划编制和规划环评融合的桥梁和纽带。

3)城市总规环评重点应论证城市目标、规模与布局的环境合理性,预测不同规划条件下的环境影响,提出规划调整建议和减缓措施。

4)城市总规环评的分析工具应尽可能简单、可操作的,确保规划环评的科学性、时效性和成本。

5)公众参与是城市总规环评的核心内容之一,公众参与应是广泛的、多层次的、持续的贯穿于环评全过程,充分反映各利益相关方的利益和主张。

致谢:文章中战略环评的程序和方法是大理市城市总规战略环评研究课题的初步成果,该课题得到云南省环保局、大理市人民政府的资助,特此致谢。论文在撰写过程中得到中瑞合作云南环境可持续发展能力建设项目的外方专家 Peggy Leman, Jiri Dusik, Anna Olsson 的支持和帮助,此外陈思思在文献收集中作了大量工作,特此致谢。

参考文献:

- [1] THERMEL RIKI. Systems of Strategic Environmental Assessment. Environmental Impact Assessment Review [J]. 1993, 13 (2): 145 - 168.
- [2] 潘岳. 可持续发展呼唤战略环评 [J]. 科学决策, 2005 (11): 6 - 9.
- [3] 潘岳. 战略环评与可持续发展 [J]. 环境保护, 2005, 5 (9): 10 - 14.
- [4] 中华人民共和国城市规划法 [S]. 1990.
- [5] 中华人民共和国建设部令第 146 号. 城市规划编制办法 [Z]. 2005.
- [6] 包存宽, 陆雍森, 尚金城, 等. 规划环境影响评价方法及实例 [M]. 北京: 科学出版社, 2004.
- [7] 毛文峰, PETER HILLS. 环境影响评价 战略环境影响评价与可持续发展 [J]. 中国环境科学, 2000, 20 (Suppl): 90 - 94.
- [8] 徐鹤, 朱坦, 戴树桂, 等. 战略环境影响评价 (SEA) 与可持续发展 [J]. 人口资源与环境, 2002, 10 (专刊): 9 - 11.
- [9] THERMEL R, WILSON E, THOMPSON S, et al. Strategic Environmental Assessment [M]. London: Earth Publications Ltd. 1992.
- [10] ANN SHEPHERD, ORTOLANO L. Strategic Environmental Assessment for Sustainable Urban Development. Environmental Impact Assessment Review [J]. 1996, 16 (5): 321.
- [11] 梁学功, 刘娟. 中国实施规划环评可能出现的问题及其解决方法 [J]. 环境科学, 2004, 25 (6): 163 - 166.
- [12] 舒廷飞, 霍莉, 蒋丙南, 等. 城市规划与规划环评融合的思考与实践 [J]. 城市规划学刊, 2006, (4): 29 - 34.
- [13] 王玉梅, 尚金城. 战略环境评价中公众参与程序和方法研究 [J]. 环境科学与管理, 2005, 30 (3): 107 - 109.
- [14] 包存宽, 尚金城. 论战略环境评价中的公众参与 [J]. 重庆环境科学, 2000, 22 (2): 37 - 40.
- [15] 刘毅, 陈吉宁, 范琳, 等. 城市规划环境影响评价中公众参与研究方法 with 案例 [J]. 中国环境科学, 2007, 27 (3): 428 - 432.
- [16] LUCA D F, JANEW J. The Effectiveness of Provisions and Quality of Practices Concerning Public Participation in EA in Italy [J]. Environmental Impact Assessment Review, 2000, 20 (4): 457 - 479.