

《国家环境功能区划编制与试点》项目 简 报

环境保护部环境规划院

2009年12月

总第(10)期

典型地区相关区划调查与评估完成

受环境保护部环境规划院委托,吉林省环科院、哈尔滨工业大学、宁夏环科院、新疆大学等单位分别对吉林、黑龙江、宁夏、新疆等试点省(区)开展了环境功能区划调研与评估。2009年12月,各调研评估报告已经完成,并分别由各省(区)环境保护局(厅)组织专家进行了验收论证。具体情况如下:

(一) 新疆相关区划调查评估情况

新疆环境保护厅自然生态保护处与新疆大学资源与环境科学学院联合召集有关专家,对新疆环境功能区划相关工作进行了调研评估,对新疆现有专项环境功能区划方案进行了梳理;评估了这些区划的实施情况。针对水环境功能区划,项目详尽介绍了水环境功能区划方法、区划结果、新疆水系分片功能区划分情况;在新疆全疆开展的大气环境功能区划工作尚未进行的情况下,项目组介绍了乌鲁木齐

市、克拉玛依市大气环境功能区划所做的工作；项目组对新疆生态功能区划完成了生态敏感性评价区划内容、生态功能区划方案、生态功能区环境质量划分的调研。

项目组对新疆环境保护厅、发展与改革委员会、国土资源厅、农业厅、水利厅和林业厅等相关部门的区划方案也进行了调研，收集了丰富的资料，就新疆水功能区划、国土区划、农业区划和林业区划的划分结果作了较详尽的说明。分析了生态功能区划与主体功能区划、生态功能区划与农业区划、水环境功能区划与水功能区划的关系。分析新疆现有专项环境功能区划存在的问题，对新疆环境功能区划提出需求和建议，建立环境功能区划管理信息系统、协调出台环境功能区划配套政策、及时调整环境功能区划和加强不同部门的协调的建议。

（二）黑龙江相关区划调查评估情况

调查了黑龙江相关区划概况：黑龙江省于 99 年 5 月开始实施《地面水环境功能区划分和水环境质量补充标准》（DB23/485-1998）。省内尚未制定和实施大气环境环境功能区划文件。在实际工作中，参照《环境空气质量标准》中的环境空气质量功能区分类。黑龙江省具有各类生态功能区有 120 个，到目前为止建立自然保护区共 190 处。

黑龙江省已实施的专项环境功能区划存在的共性问题：区划目标虽然明确，但缺乏系统性、关联性、和交叉性，定性的多、定量的少，特别是以政策管理规划多，结合技术层面的规划少。环境区划与经济建设之间存在脱钩的现象。

黑龙江省环境区划工作尚处于起步阶段，如何根据实际情况、进行多部门参与、共同协调，对黑龙江省制定科学的、有效的和灵活的环境功能区划将是未来的环境管理工作的重点。特别是城乡一体化的进程中，如何科学、合理地制定黑龙江省的环境功能区划是尚待解决的关键问题。同时，通过环境规划促进经济发展，即体现了环境区划的服务功能也是值得我们深思的瓶颈问题，从而使环境区划工作完成从被动到主动地位的转化。

（三）吉林相关区划调查评估情况

吉林省环境科学研究院开展吉林省环境功能区划调研和评估工作。课题组先后走访了水利部松辽委、吉林省发改委、吉林省水利厅、吉林省环保厅、吉林省国土资源厅、吉林省农委、吉林省林业厅、吉林省环境监测中心站、长春市环保局、德惠市环保局等部门和单位，就主体功能区划、水功能区划、噪声和大气环境功能区划、农业（林业）区划、生态功能区划等内容进行了调研，收集了区划报告近 10 份以及相关研究成果。

《吉林省环境功能区划评估报告》介绍了吉林省自然环境和社会经济状况；从大气、水、噪声、工业固废、生态等方面进行了环境状况评估和原因分析；对环境空气、噪声和生态功能区划等专项环境功能区划进行了阐述和评估；对水功能区划、主体功能区划和农业（林业）区划进行了介绍；分析了现行吉林省专项环境功能区划与部门区划的关系；提出了政策需求和建议。

（四）宁夏相关区划调查评估情况

宁夏环境科学设计研究院主要针对《宁夏回族自治区环境保护“十一五”规划》和相关区划（规划）中的环境政策进行分析，提出环境功能区划的方案和配套政策建议。调查发现，宁夏环境功能专项区划工作于2000年12月启动，2001年3月底完成水环境功能区划分析报告（初稿），同年5月，由自治区环境保护局组织审核并对报孤傲作了进一步的补充修改。但至今尚未组织专家评审鉴定，未报宁夏自治区政府审批。大气环境功能区划工作尚未展开。宁夏生态功能区划工作于2003年完成。课题组进一步分析了宁夏主体功能区规划、国土开发整治总体规划、农业功能区划、林业三级区划与生态功能区划的关系。

提出宁夏环境功能区划方案和区划实施等方面的建议。从“人居环境优先”和城乡协调发展的角度出发，考虑区域内各种资源要素对环境的影响，划分成城市生活生产区、农业种植区、风景名胜区、水源涵养区、地表水域区、地下水源区和工业区7个区域单元，将现行各区划和规划主要内容落实到区域单元。

（五）浙江相关区划调查评估情况

浙江大学在综合分析我国有关区划及浙江省生态环境功能区规划编制经验的基础上，提出了环境管理分区框架与指标体系。从提高环境管理职能和维护环境功能的视角提出环境管理分区分为：环境功能保护区、环境功能保持区、环境功能改善区等3类环境管理综合分

区，采用 2006 年的数据，对浙江省进行了分区，并与出台的相关生态补偿的财政政策进行比对分析。按照 3 类环境管理分区，结合浙江省的实践，探讨了在生态补偿、政绩考核、建设项目管理、环境基础设施建设等方面的分区引导政策制定思路和具体内容。

分析总结了浙江省生态环境功能区规划在规划思路形成、规划实施效用、规划编制过程和规划实施中的实践经验，指出了目前存在的问题及地方对国家环境管理分区的期望。提出省级层面对国家环境分区管理的需求，主要体现在：缓解浙江省资源丰度与区域经济水平不匹配的矛盾、协调处理块状经济与区域环境问题的矛盾、生态环境功能分区与资源丰度的关系等。

根据浙江省开展的生态环境功能区规划的实践，以及出台的相关生态补偿政策，分区管理是必要的，而且按保护与改善的管理方式进行分区管理也是切实可行和可操作的。并通过差别化的考核目标，把分区管理工作得到实施。按保护、保持和改善的管理职能进行分区管理的模式是具有应用推广的潜力。

通过上述省（区）的相关区划调查评估工作，了解到地方目前环境功能区划的实施情况、以及与相关部门的区划的关系；就现有专项环境功能区划存在的问题提出了意见，并对国家环境功能区划下一步工作提出了需求和建议，对国家环境功能区划工作顺利开展具有重要参考意义。

国家环境功能区划编制与试点工作将建立工作简报制度，加强国家环境功能区划编制研究工作的信息交流。若有信息、指示或工作建议，请及时反馈我院。

联系人：许开鹏 环境保护部环境规划院

电话：010-84948330 邮箱：xukp@caep.org.cn

鲁海杰 环境保护部环境规划院

电话：010-84949863-602 邮箱：luhj@caep.org.cn

报：部长，副部长，党组成员，总工程师

送：部机关各司局

各试点省（自治区）人民政府、环保厅

抄：有关单位、有关专家，技术组成员

2009年12月30日印发