

“一带一路”沿线环境规划合作框架构建

程翠云,葛察忠,杜艳春

(生态环境部环境规划院,北京 100012)

摘要: 文章系统梳理和总结“一带一路”相关国家环境规划制定和实施情况,并运用矩阵分析方法分析相关国家环境规划的异同,初步提出“一带一路”国家生态环境规划合作总体框架,探索可能的合作机制与方式,为“一带一路”国家在生态环境保护方面开展长期多形式合作奠定基础。

关键词: “一带一路”;环境规划;相关国家;矩阵分析

中图分类号: X321

文献标志码: A

DOI: 10.16803/j.cnki.issn.1004-6216.2019.03.002

The Construction of Environmental Planning Cooperation Framework along the Belt and Road Initiative

CHENG Cuiyun, GE Chazhong, DU Yanchun

(Chinese Academy of Environmental Planning, Beijing 100012, China)

Abstract: Environmental planning is a comprehensive means to coordinate economic and social development and ecological environment protection. Based on the investigation and discussion, this paper systematically summarizes the formulation and implementation of environmental planning, and analyzes their similarities and differences by applying the matrix analysis in related countries along the Belt and Road. The overall framework of national ecological environment planning cooperation is put forward, which could be taken as the foundation for the countries along the Belt and Road to carry out long-term multiform cooperation in the protection of ecological environment.

Keywords: The Belt and Road; Environmental Planning; Related Countries; Cooperation

CLC number: X321

环境规划是指为使环境与社会经济协调发展,把“社会-经济-环境”作为一个复合生态系统,依据社会经济规律、生态规律和地学原理,对其发展变化趋势进行研究,而对人类自身活动和环境所做的时间和空间的合理安排^[1]。环境规划实质上担负着从整体上、战略上和统筹上来研究和解决环境问题的任务,以克服人类过度的和盲目的社会经济活动,是组织环境管理工作的重要手段,并被认为是环境管理各项制度措施的龙头。目前,世界各国在开展环境规划基础理论和技术研究方面已取得明显成效。丝绸之路经济带和21

世纪海上丝绸之路(以下简称“一带一路”)是中国发起和倡导的新的国际合作机制,其根本目的是通过与周边国家的深入理解与合作,促进“一带一路”沿线国家经济、社会和人文等方面的全方位融合,实现共同发展、共同繁荣的目标。作为“一带一路”国家交流与合作的重要内容之一,生态环境领域,尤其是在生态环境政策与规划方面,有许多内容值得相互学习和借鉴。

文章旨在系统梳理和总结相关国家环境政策与规划制定和实施情况,提出“一带一路”国家生态环境保护政策与规划合作与对话机制的工作框

收稿日期: 2018-10-30

基金项目: 美国环保协会北京代表处支持项目

作者简介: 程翠云(1981-),女,博士、副研究员。研究方向:环境规划与管理。E-mail:chengcui@caep.org.cn

通信作者: 杜艳春, E-mail:duyc@caep.org.cn

引用格式: 程翠云,葛察忠,杜艳春.“一带一路”沿线环境规划合作框架构建[J].环境保护科学,2019,45(3):8-12.

架,为“一带一路”国家在生态环境保护方面长期开展多形式合作奠定基础。

1 “一带一路”沿线国家环境规划典型实践

1.1 相关国家的选择

“一带一路”沿线分布 65 个国家,各国在发展阶段、政治制度、产业设施、法律标准、文化宗教等方面差异很大^[2-3]。按照环境规划相关资料的可获取性与可比性、区域覆盖的全面性与特征性、研究国家的多样性与代表性等原则,选取沿线的中国、俄罗斯、印度、新加坡和柬埔寨 5 个国家,作为研究“一带一路”相关国家环境规划制定与实施情况的区域。

1.1.1 廊道走向覆盖度 “一带一路”建设已经确立 6 大国际经济合作走廊框架。其中,新欧亚

大陆桥和中蒙俄两条经济走廊交汇的国家有俄罗斯,中巴和中国—中亚—西亚两条经济走廊的起点为中国,孟中印缅经济走廊最大的国家为印度,中国—中南半岛涉及的国家有新加坡和柬埔寨,故上述 5 国基本涵盖了 6 大经济走廊的所有走向。

1.1.2 国家典型性 2017 年,5 国的人口总数为 28.92 亿,国土面积 2 913.185 9 万 km²,分别占世界经济总量的 38.40% 和陆地面积的 22.46%,也在“一带一路”中占有绝大部分比例,是全球人口分布最密集的地区,俄罗斯和中国的国土面积分别位于全球第一和第四。

1.1.3 经济构成差异性 “一带一路”经济发展构成差距较大,5 国同样如此。2017 年,5 国主要经济指标,见表 1。

表 1 5 国 2017 年主要经济指标

洲别	国家	土地面积 /万 km ²	年末人口 /万人	GDP /亿美元	农业增加值占 GDP 比重/%	工业增加值占 GDP 比重/%
亚洲	中国	960.00	138 639.50	122 377.00	7.9	40.5
	印度	297.32	133 918.01	25 974.91	15.5	26.2
	新加坡	0.071 9	561.23	3 239.07	0.0	23.2
	柬埔寨	18.104 0	1 600.54	221.58	23.4	30.9
欧洲	俄罗斯	1 637.69	14 449.50	15 775.24	4.0	30.0

注:数据来源,世界银行.世界银行公开数据. <https://data.worldbank.org.cn>。

表 1 可知,柬埔寨的农业占比为 23.4%,为典型的农业国家,而服务业为主的新加坡的农业占比为 0;新加坡和俄罗斯的农业和工业占比和为 23.2% 和 34.0%,而中国、印度和柬埔寨这两项的占比和为 48.4%、41.7% 和 54.3%。

1.1.4 收入水平分歧性 “一带一路”沿线国家涵盖高中低不同收入国家,大部分为中收入国家,高收入和低收入国家为少数。在选择 的 5 国中,新加坡为高收入国家,俄罗斯和中国属于中高收入国家、柬埔寨和印度属于中低收入国家。这里未从也门、塔吉克斯坦、阿富汗、尼泊尔和叙利亚等低收入国家做出选择,主要原因是没有获取到这几国的环境规划相关资料。

1.2 “一带一路”相关国家环境规划实践

近年来,迫于日益严峻的环境问题,“一带一路”沿线很多国家都把制定实施环境规划作为一项重要举措。中国的环境规划基本思路从污染物总量减排过渡到质量改善,强化环境治理与生态保护修复的协同联动,逐渐形成统筹政府、企业、公众共治的环境治理体系,统筹法治、行政、市场并举的治理手段体系和统筹空间、技术、管理合力的治理路径体系。俄罗斯的环境规划立足于最大限度利用自然资源和尽可能产生少的环境污染的原则,主要措施采用“目标纲要法”,在解决污染途经方面,以资源利用为前提,并按照“资源—环境—经济”统一的原则制定。新加坡的环境规划

综合考虑工业、商业、居住条件的改善、人口增加、环境保护等各方面的因素,注重土地长期利用过程中的环境影响控制,从而避免先污染、后治理的发展道路。柬埔寨的环境规划的重点是实现资源利用和环境保护的现代化,确保均衡发展和保护,提高资源利用效率和生产力,减少浪费和污染,以改善人类健康和福祉。印度的环境规划没有专门制定,而是包含在国家五年计划中,通过管理环境、森林、野生动物和气候变化带来的挑战,以实

现更快、更公平的增长,恢复可持续性和包容性的生态安全,确保获得所有环境产品和生态系统服务的公平性。

2 相关国家环境规划比较分析

由于“一带一路”沿线国家在环境规划体系上的明显差异,对比不同国家当前正处于实施阶段的环境规划,见表 2。

表 2 相关国家环境规划对比分析

规划事项	规划名称				
	中国“十三五” 生态环境保护规划	俄罗斯联邦环 境保护规划	柬埔寨国家环境 战略与行动计划	新加坡可持续 新加坡蓝图	印度“十二五”计划
性质	国家	国家	国家	国家	国家
法律依据	《环境保护法》	《俄罗斯联邦 环境保护法》	《柬埔寨王国宪法》、 《环境保护与自然 资源管理法》	《新加坡规划法》	《印度宪法》
规划期限	5 年	9 年	8 年	15 年	5 年
年度计划	无	有	无	无	无
编制单位	生态环境部门 委托科研机构	自然资源与生态部	环境部	国家环境署	联邦政府
批准部门	国务院	联邦政府	柬埔寨国家议会	/	联邦政府
发布部门	国务院	联邦政府	柬埔寨王国	新加坡政府	联邦政府
实施部门	国家生态环境部门 会同有关部门	国家自然资源与 生态部负责实施, 相关部门参与	国家可持续发展 委员会会同 有关部门实施	国家环境署	印度联邦政府
评估方法	不公开	目标纲要法	/	/	针对不同目标,给出具 体评估方法和考核指标
评估单位	第三方评估机构	国家自然资 源与生态部	/	/	/
跟踪评估	中期评估 + 终期评估	/	定期评估	/	终期评估
财政来源	财政部 + 地方配套	联邦政府	费用分摊和共同融资	专项资金	/
财政类型	每年各级财政拨付	每年财政拨付	每年公共 财政预算拨付	/	/

注:“/”代表未找到相关支撑材料。

即中国“十三五”生态环境保护规划^[4]、俄罗斯联邦环境保护规划(2012–2020年)^[5]、新加坡可持续新加坡蓝图(2015年版)^[6]、柬埔寨国家环境战略与行动计划(2016–2023)^[7]和印度“十二五”计划^[8],其共同点是这些规划事实上已成为国家层面环境保护工作的最高规划,具有内容可比性和空间可操作性。文章将从法律保障、编制情况、主要规划内容、实施与跟踪评估、资金保障等方面做出具体比较。

2.1 法律保障

相关国家在制定环境规划时,基本都是在相应的法律中明确对其给予支持。但是,不同国家的法律支持力度存在差异。有些国家在国家宪法中就对环境规划提出要求,如《柬埔寨王国宪法》第五十九条规定,“国家保护环境和丰富的自然资源平衡,建立翔实的计划管理土地、水、空气、风、地理与生态系统、矿产、能源、石油和天然气、岩石和沙砾、宝石、森林和森林产品、野生动物、鱼类和水生资源”。有些国家是在国家环境管理法律体系中,规定环境保护规划的地位和作用,如中国、俄罗斯等。《中国环境保护法》第十三条规定:“县级以上人民政府应当将环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划。国务院环境保护主管部门会同有关部门,根据国民经济和社会发展规划编制国家环境保护规划,报国务院批准并公布实施。县级以上地方人民政府环境保护主管部门会同有关部门,根据国家环境保护规划的要求,编制本行政区域的环境保护规划,报同级人民政府批准并公布实施。环境保护规划的内容应当包括生态保护和污染防治的目标、任务、保障措施等,并与主体功能区规划、土地利用总体规划和城乡规划等相衔接。”《俄罗斯联邦环境保护法》规定俄罗斯联邦国家权力机关编制批准并保证实施俄罗斯环境发展方面的联邦规划。

2.2 编制情况

相关国家的规划编制内容与过程具有不同特点。中国“十三五”生态环境保护规划年限为5年,每5年更新一次,一般由各级环保主管部门委托科研院所完成。规划周期长短不一。规划初步

制定后,由各级政府或环保主管部门会同其他相关部门反复协商,最终确定。俄罗斯联邦环境保护规划年限为9年,由俄罗斯联邦自然资源与生态部起草完成。在亚行的大湄公河次区域核心环境战略的支持下,柬埔寨于2017年末发布国家环境战略与行动计划(2016–2023),规划期为8年,NESAP投资和未来项目规划定期会得到更新。新加坡是将环境管理与国土规划联系起来,即国家城市重建局与环境和水资源部一起商议可预见到的关于新的开发给环境带来的方方面面的影响,然后,环境和水资源部去检测新开发造成的环境影响以及它与周围土地利用的协调性,以保证合理选择开发地点并与周围的土地利用相互协调。印度虽然没有专门的环境保护规划,但是在国家5年计划中统筹环境保护内容。

2.3 主要规划内容

相关国家由于各自面临的主要环境问题和权限的差异性,导致规划涉及的生态环境保护内容有所差异,表现如下:①适应和减缓气候变化方面,俄罗斯、印度、新加坡和柬埔寨均有详细的规划任务措施,中国环境规划虽然提到气候变化,但未有细致的考虑。原因在于长期以来气候变化与污染防治、生态保护分属于不同部委管辖,通常由管理部门单独编制国家应对气候变化规划,而不在生态环境规划中给予统筹考虑;②土地利用衔接方面,新加坡非常重视环境污染防治与土地利用规划的关系,要求在项目建设的选址时,要保证与周围的土地利用相互协调,并且非常重视水资源的有效利用和绿地建设,利用创新设计和技术以实现绿色生活方式;③污染防治方面,中国是将大气、水和土壤作为3大重点领域,俄罗斯是将大气、废弃物和水作为重点领域,印度是将环境健康、水作为重点领域,新加坡是将空气质量改善作为重点领域,柬埔寨则关注大气、固体和液体污染对健康环境和社会福祉的影响;④生态系统保护方面,生物多样性均受到关注,但如柬埔寨、印度等国家在环境规划中特别强调森林生态系统保护,并设置相应的章节;⑤SDG对应方面,2015年9月,联合国发展峰会通过2030年可持续发展议

程,提出在全球范围内要实现的 17 个在经济、社会和资源环境 3 大领域的可持续发展目标(SDG, Sustainable Development Goals)。落实 2030 年可持续发展议程是国际发展领域的核心工作。从 5 个国家环境规划实践情况来看,只有由亚洲开发银行资助的柬埔寨在规划中,提出将致力于应对国家和全球 SDGs 行动所面临的挑战,并将拟实施的活动措施与 SDG 的大部分目标进行了衔接对应。

2.4 实施与跟踪评估

中国的环境规划由各级生态环境主管部门会同相关部门实施,其中生态环境主管部门是实施和问责的主体。各级环境规划都需要向下进一步细化落实,形成一个严密的自上而下层层分解的体系。在这个过程中,增加了规划实施的不确定性和实施者的扩大化。从跟踪评估上看,中国的环境规划评估规范并不健全,尽管“十三五”生态环境保护规划提出在 2018 和 2020 年底,分别对规划执行情况进行中期评估和终期考核,这也是目前国家性规划中就规划评估工作做出的最明确规定。俄罗斯的环境规划是由联邦自然资源与生态部牵头实施,联邦工业和贸易部、地区发展部、自然资源利用监督局、水文气象和环境监测局、水资源署、渔业署、矿产开发署等相关部门承担相应责任。柬埔寨的环境规划由国家可持续发展委员会组织实施,由于许多规划目标尚未获得充足的资源,导致规划会跟进并定期更新相关投资和未来项目规划,并调动相关资金来源。新加坡的环境规划由可持续发展部际委员会会同相关部门实施。由于印度的环境规划在国家“十二五”计划中体现,规划内容由联邦政府组织实施。

2.5 资金保障

中国的环境规划虽然做出了预算,但仅具有规划意义,实际上资金是否能够落实、落实多少与如何落实都受制于之后每年的平级和上级政府财政安排,由于涉及多级财政,存在较大的不确定性。俄罗斯环境规划的资金保障由联邦政府拨付,投入的环境保护财政资金将呈逐年增加趋势,每一笔款项在拨付之前就已经明确其作用范围。柬埔寨在规划实施周期内,通过现有和规划项目

和预算与规划目标进行匹配来明确资金需求规模,将通过费用分摊和共同融资(现金和实物)形式,与发展合作伙伴、相关投资基金和私营部门联合满足的资金需求。

3 “一带一路”沿线环境规划合作框架构建

3.1 合作基本框架

环境规划一般包括生态环境现状调查和预测、目标指标体系、规划方案和实施计划等内容。从相关国家环境规划实践情况的对比分析结果,可以看出各国规划主要内容主要受到区域时空差异性和环境保护工作聚焦领域的影响。因此,根据“一带一路”沿线生态环境保护合作的特点,其环境规划合作框架应该由重点合作领域、合作方式和参与合作主体等方面构成。从重点合作领域来看,除了进一步推进中国目前重视的生态系统保护和污染防治外,要更加强调相关国家重视的资源利用、气候变化和海洋生态环境等合作。从合作方式来看,应推进多双边国际性与区域性环境规划合作机制建设,即一方面要开展双边和多边的多元化“一带一路”国际环境规划合作的方式,另一方面,环境保护领域的多边机制、资金和资源共享也应成为“一带一路”沿线国家展开国际合作的重要渠道。从合作主体来看,应把政府、企业、金融机构、智库、环保社会组织等多元主体纳入进来,通过他们实现环境规划的相关政策沟通、责任落实、技术交流、金融支持、民间互动、智库合作等。

3.2 推进“一带一路”沿线环境规划合作机制建设的建议

加强生态环境规划与政策合作的多双边长效合作机制建设。一是加强双边机制建设,为区域生态环境规划合作提供有力支撑。在现有的中俄、中哈等双边环保合作^[5]基础上,进一步以环境规划合作为优先领域,积极推动双边环境规划合作协议签署,联合相关国家制定并发布双边环境规划;二是加强多边机制建设,积极推动中国-东盟、上合组织、中国-阿拉伯国家等多边生态环境保护规划合作,充分落实领导人提出的合作任务

(下转第 32 页)