

附件三：

规划环境影响评价技术导则

城市总体规划

（征求意见稿）

编制说明

编制单位：环境保护部环境工程评估中心

二 00 九年十月

目 录

1	项目背景.....	1
1.1	任务来源.....	1
2	工作过程标准编制工作过程.....	1
3	制订本标准的必要性.....	2
3.1	我国面临的快速城市化进程及促进城市可持续发展的要求.....	2
3.2	进一步完善城市规划工作的要求.....	3
3.3	贯彻落实环评法的要求.....	4
3.4	提高规划环评技术水平的要求.....	4
4	标准编制依据.....	5
4.1	法律依据.....	5
4.2	技术依据.....	5
5	标准编制思路、原则与标准框架.....	5
5.1	编制思路.....	5
5.2	编制原则.....	6
5.3	导则总体框架.....	6
6	标准主要技术内容.....	9
6.1	前言.....	9
6.2	适用范围.....	9
6.3	一般规定.....	9
6.4	环境影响评价内容与工作方法.....	10
7	与同类标准的水平对比分析.....	14
8	实施本标准的管理和技术措施.....	16
8.1	管理措施建议.....	16
8.2	技术措施建议.....	16

规划环境影响评价技术导则 城市总体规划

编制说明

1 项目背景

1.1 任务来源

(1) 为贯彻《中华人民共和国环境影响评价法》，指导城市总体规划环境影响评价工作，推动环境保护参与城市发展，原国家环境保护总局以《关于开展 2008 年度国家环境保护标准制修订项目工作的通知》(环办函[2008]44 号)文下达了标准编制任务，项目统一编号：296。

(2) 标准承担单位：环境保护部环境工程评估中心、同济大学；

在前期城市规划及其环境影响、环评技术方法研究的基础上，编制单位根据环境保护部的相关要求和专家意见，收集整理了大量资料，对城市总体规划环评的内容设置和要求进行了深入研究，经过多次修改完善，完成了《导则》的征求意见稿。

2 工作过程标准编制工作过程

(1) 前期准备阶段(2005 年 6 月—2007 年 12 月)

原环境保护总局曾于 2005 年下达了标准编制任务，环境工程评估中心与同济大学于 2005 年 6 月就开展了城市总体规划环境影响评价的技术研究工作，并成立了研究小组。

根据任务分工，研究小组成员分别开展了资料收集和研究报告工作方案的编制工作，2005 年 8 月环保部科技标准司在北京主持召开了论证会，专家给出了指导性的意见，建议进一步修改、完善工作框架。

随后，研究小组对城市总体规划环评的编制内容和技术方法等进行了专题研究，并结合承担美国能源基金会资助项目“2007 年中国可持续城市项目”(CSCI)的研究成果(研究内容之一即城市规划环评的技术方法)，逐步深化研究内容，并借参加美国能源基金会和建设部 CSCI 每月一次的课题研讨会的机会，征求城市规划和环境方面专家的意见。

(2) 正式工作阶段(2008 年 2 月—2009 年 7 月)

2008 年 2 月，环境工程评估中心与原国家环境保护总局科技标准司签订了《环境保护标准计划任务书》，正式开展了《导则》的编制工作。

在前期专题研究的基础上，导则编制组充分研究 2008 年 1 月实施的《中华人民共和国城乡规划法》对城乡规划体系的划分要求和新的城市总体规划编制要求，完成了《导则》（征求意见稿）初稿，并多次召开专家咨询会，征求各方面专家对初稿的修改意见和建议。

（3）修改完成阶段（2009 年 8 月—2009 年 10 月）

2009 年 8 月环保部环境影响评价司组织有关城市规划和环评专家，对《导则》（征求意见稿）的修改稿进行了审议。根据专家和环境影响评价司的意见，导则编制组开展了进一步的修改和完善，最终完成了《导则》（征求意见稿）。

3 制订本标准的必要性

3.1 我国面临的快速城市化进程及促进城市可持续发展的要求

我国的城市发展主要是在新中国成立后，大致可以分为四个阶段，即 1949～1957 年的第一个快速发展阶段、1958～1965 年的不稳定发展阶段、1966～1977 年的停滞发展阶段和 1978 年至现在的第二个快速发展阶段。目前，我国已有城市 681 座，城镇人口从 1978 年的不到 2 亿人上升到 2006 年的 5.77 亿人，城市化水平由 1978 年的 18%，提高到目前的 43.9%，并且城市化增长速度还在以每年 0.8～1.0 的百分数增长。快速的城市化发展，在带来城市社会经济繁荣的同时，也导致了一系列的环境污染和生态破坏。

目前我国在城市化进程中出现的环境污染和生态破坏主要表现为城市大气环境污染、城市固体废物污染、城市水环境污染与水资源短缺和城市生态问题以及各类问题的综合效应等，已经严重影响城市的国民经济持续、稳定和协调发展；由于缺乏处理能力，大部分城市生活垃圾仍然被简单堆放在城市周围，历年堆存量高达 60 亿吨，侵占土地 5 亿平方米；在一些发达的大城市，垃圾的组成也在发生明显的变化，城市生活垃圾所造成的污染已经严重影响到城市的进一步健康发展；目前我国几乎所有城市的降尘、颗粒物和二氧化硫浓度均超标，酸雨污染区域呈扩展之势；与此同时，城市生态系统人工化趋势日益明显，城市植被生态功能不断衰退。上述这些问题导致的土地透支造成的土地制约、环境透支造成的环境制约、水资源透支造成的水资源制约已经成为制约城市实现可持续发展的重要因素。

城市总体规划是城市发展之纲，与城市和社会、经济、政治等方面直接相关。城市规划工作的开展涉及到城市的各类组成要素以及它们在城市空间上的相互关系，从社会实践的角度可以看到，现代城市规划的实践对象是以城市土地使用为主要内容的基础的城市空间系统。城市总体规划研究城市的发展目标、性质、规模、容量和产业及生产力布局，制定

出战略性的、能指导与控制城市发展和建设的蓝图，故城市总体规划是编制各项城市专项工程规划和地区详细建设规划的基础和依据，是城市规划综合性、整体性、政策性和法制性的集中体现。

《城乡规划法》明确提出：“编制规划应当注意保护改善城市生态系统，防止污染和其它公害”，编制过程中也要求体现可持续性原则，但是城市是个复杂的人工生态系统，城市的各项活动都可能会对自然环境产生一定的影响，而城市规划在编制过程中往往会由于各种原因，忽略或忽视了环境保护，致使一些开发和建设活动没有尊重客观规律，甚至违背自然规律，从而导致了城市环境问题的产生。因此，对城市规划进行环境影响评价，在各个层次的城市发展规划中前瞻性地考虑环境影响，避免或降低不利的环境影响，从根本上解决城市化进程带来的环境问题，不仅是法律法规的要求，也是现实所趋。

3.2 进一步完善城市规划工作的要求

城市总体规划作为宏观调控的一个重要手段，在遏制城市规模盲目扩大、规范各类开发区管理等方面发挥了积极作用。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。当前城市建设和城市规划中也存在一些倾向性的问题：发展定位不当，盲目扩大规模，有的城市超越经济社会发展阶段和资源环境承受能力、提出过高的发展目标，有的城市发展方向不明确、产业结构趋同，有的城市发展模式粗放，城市发展过程中资源浪费现象突出，我国城市人均用地面积大大高于亚洲近邻国家和地区，城市人均综合用水量明显高于加拿大、日本等国水平；空间布局不合理，城市缺乏特色。产生这些问题，既有城镇化快速发展的客观原因，也有城市发展指导思想存在偏差的主观原因。

当前我国的城市规划工作在以下几个方面存在着一定的缺陷：

（1）我国的城市规划控制机制还不完善。在市场经济条件下《城乡规划法》中没有为必要的控制、干预和管理规划实施提供严谨的法律依据；

（2）规划师主要关注城市形态的研究，忽略了环境容量的制约因素；

（3）公众参与城市规划决策没有相关的制度保障，而公众参与决策是保证城市规划切合实际，维护城市可持续发展的有效手段；

（4）城市规划功能发挥不足，城市规划的导向性、协调性和控制性功能在城市发展的过程中发挥不足。

因此,及时开展并做好城市总体规划及城市建设项目的环环境影响评价工作,以弥补城市规划编制过程中的不足,为编制城市总体规划和地区详细规划提供决策参考非常必要。

通过城市总体规划环评,研究如何在协调区域环境承载力和经济发展之间的矛盾,合理安排城市产业结构和产业布局,推行清洁生产和循环经济,对于从源头防止环境污染和生态破坏,实现区域、城市的可持续发展具有十分重要的意义。一是,从资源环境方面对城市总体规划进行论证,有利于降低规划实施的成本,延长规划的生命周期;二是,通过环境影响预测和评价,还有助于帮助规划者预防负面环境影响,使决策安全有效;三是,通过城市规划环评,可以开展更广泛的公众参与,有利于促进决策的民主化。因此城市总体规划环评是为规划者和决策者实现科学规划的重要工具。

3.3 贯彻落实环评法的要求

2003年9月1日,《中华人民共和国环境影响评价法》(以下简称《环境影响评价法》)颁布实施,增加了规划环境影响评价的内容,从建设项目层次的环境影响评价扩展到规划层次的环境影响评价,充分体现了我国环境保护工作“预防为主”的原则。其意义就在于从决策伊始就充分考虑环境保护问题,以避免出现重大决策失误。

《环境影响评价法》、《规划环境影响评价条例》中明确规定:国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门,对其组织编制城市建设的有关专项规划(以下简称“专项规划”),应当在该专项规划草案上报审批前,组织进行环境影响评价,并向审批该专项规划的机关提出环境影响报告书,这为开展城市总体规划环境影响评价工作提供了法律依据。

3.4 提高规划环评技术水平的要求

2003年8月,国家环境保护总局发布了《规划环境影响评价技术导则》(试行)(HJ/T130—2003),同年9月,该导则正式实施。该导则规定了开展规划环境影响评价的一般原则、工作程序、方法、内容和要求,对我国规划环境影响评价工作的开展起到了积极的作用,但由于该导则的编制未能针对各行业、地域、流域的规划特点,在规划环评实践中显现出可操作性和针对性不强的问题,在一定程度上影响了规划环评在各领域的广泛开展。

为规范城市总体规划环境影响评价技术方法,提高环境影响评价质量,环境保护部下达了编制导则的任务。旨在指导和规范城市总体规划环境影响评价工作;实施可持续发展战略,预防有重大缺陷的城市总体规划的出台和实施对环境造成不良影响;使城市总体规划编制更

具科学性和实用性，从而促进经济增长、社会进步和环境保护协调发展，促进经济效益、社会效益和环境效益的三效合一。

综上所述，开展《导则》的研究与编制工作，对于确保各项城市规划科学合理的编制和付诸实施是十分必要和迫切的。

4 标准编制依据

4.1 法律依据

《中华人民共和国环境保护法》（1989 年 12 月）

《中华人民共和国环境影响评价法》（2003 年 9 月）

《中华人民共和国城乡规划法》（2008 年 1 月）

《规划环境影响评价条例》（2009 年 10 月）

《编制环境影响报告书的规划的具体范围（试行）》（环发[2004]98 号）

《编制环境影响篇章或说明的规划的具体范围（试行）》（环发[2004]98 号）

4.2 技术依据

GB137 城市用地分类与规划建设用地标准

GB/T 50280 城市规划基本术语标准

HJ 2.2 环境影响评价技术导则 大气环境

HJ 2.3 环境影响评价技术导则 地面水环境

HJ 2.4 环境影响评价技术导则 声环境

HJ 19 环境影响评价技术导则 非污染生态

HJ /130-2003 规划环境影响评价技术导则（试行）（并充分考虑了该导则修订的主要思路和内容要求）

HJ/T 131 开发区区域环境影响评价技术导则

HJ 169 建设项目环境风险评价技术导则

5 标准编制思路、原则与标准框架

5.1 编制思路

根据相关法律、法规要求，在充分调研和咨询的基础上，针对城市总体规划的层次、内

容和深度，科学合理地确定本导则的具体适用范围。本导则适用于设区的市级以上地方人民政府组织编制的城市总体规划的环境影响评价，设区的市级以上人民政府及城乡规划主管部门组织编制的其他城乡规划，县级及以下人民政府编制的城市总体规划、镇总体规划及其它城乡规划进行环境影响评价的，可参照本标准。

本导则的编制以《规划环境影响评价技术导则（试行）》（HJ /130-2003）为主要依据，并充分考虑了该导则修订的主要思路，注重规划的符合性与相容性分析，特别关注与环境保护相关规划的协调性论证；强调规划实施产生的直接和间接影响；注重规划面临的主要环境制约因素的分析，注重对规划提出优化调整建议和环境影响减缓措施，并以此为原则对规划的环境评价的工作内容和深度提出了具体的要求。

5.2 编制原则

认真执行《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《规划环境影响评价条例》，贯彻预防为主、防治结合、污染防治与生态保护并重的原则，以实现资源环境的合理配置及可持续利用为核心，坚持与我国其它现行标准、环境要素评价导则相衔接，充分体现国内外有关规划环评理论和技术方法的最新研究成果和实践经验。在满足环境管理要求的前提下，尽可能简化评价程序，并力求使导则可操作性强，评价内容更加符合城市总体规划的特点，以增强评价的有效性。

5.3 导则总体框架

本《导则》包括：适用范围、规范性引用文件、术语和定义、总则、评价内容和方法、环境影响评价技术方案的编写要求、环境影响评价文件的编制要求，共 7 章。其中评价内容和方法是本标准的核心内容，具体包括：

规划分析（规划概述；规划协调性分析）；现状分析与评价（城市总体规划回顾性分析；主要环境因子现状分析与评价；区域生态现状调查与评价；资源开发现状分析与评价；主要行业资源环境效率评价）；环境影响识别（影响识别内容、影响识别重点、影响识别方法）；资源利用与环境容量分析（水资源利用及水环境容量分析；大气环境容量分析；土地资源利用分析；能源利用分析；生态承载力分析）；环境影响分析与预测（城市功能定位与发展方向的环境影响分析、城市空间结构与布局的环境影响分析、城市重大基础设施建设的环境影响分析、环境保护措施的环境影响分析、近期建设规划的环境影响分析、环境风险分析）、

规划方案综合论证（环境目标的可达性和合理性、城市功能定位的合理性、城市发展规模的合理性、城市空间结构与布局的合理性、规划近期建设内容的环境合理性、规划环境合理性评价结论）；规划调整建议及环境影响减缓措施（规划调整建议、对其它相关规划和重大建设项目的建议、环境保护对策与减缓措施）；公众参与；评价技术方案的编写要求、环境影响文件的编制要求、环境影响篇章的编写要求。具体框架见图 1。

另外本导则还包括 1 个规范性附录，3 个资料性附录。

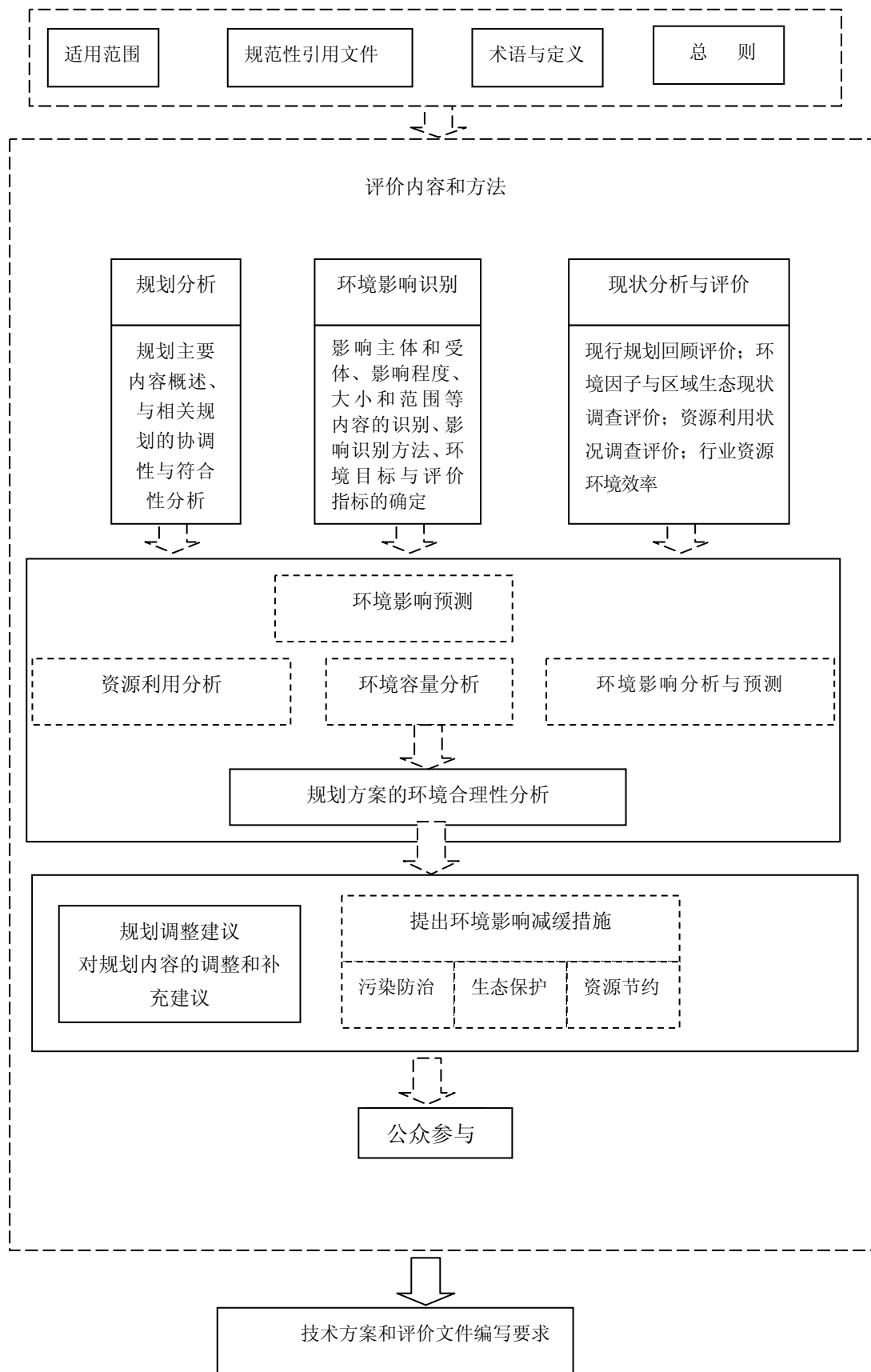


图1 《规划环境影响评价技术导则 城市总体规划》基本内容框架图

6 标准主要技术内容

6.1 前言

前言明确了标准的制定依据、制定机构、主要内容以及发布和实施时间。

6.2 适用范围

根据《编制环境影响报告书的规划的具体范围（试行）》，直辖市及设区的市级城市总体规划（暂行）作为城乡规划的一部分，需要进行环境影响评价，对于其他层次的相关规划未做要求。

导则根据这一要求，提出了导则的适用范围：本标准适用于设区的市级以上城市总体规划的环境影响评价。其他城市总体规划、镇总体规划及城乡规划进行环境影响评价时，可参照本标准。

6.3 一般规定

6.3.1 术语

本标准的“术语”参照《城市规划基本术语标准》（GB/T50820—98）、《中华人民共和国城市规划法》等，特别规定了以下两个术语。

（1）生态用水

城市生态用水是指维持城市生态系统水平衡所消耗的水量，包括林地、园地、绿地、牧草地、水域、生态廊道、生态农业、景观等的用水。

（2）城市生态用地

城市生态用地是指为了改善和提高城市中人群的生活环境的质量，保护重要的生态系统和生物栖息地，维护和改善城市中各种自然和人工生态系统基本功能，在规划区范围内的水源地和水系、绿化用地、环境保护及相关的基础设施、自然与历史文化遗产用地等。

6.3.2 评价原则

城市总体规划的特征使其环境影响评价具有自身特点，主要体现在长期性、综合性、区域性和指导性。因此为确保在城市总体规划编制过程中充分考虑资源环境因素，城市总体规划的环境影响评价应尽早介入，在总体规划纲要编制阶段就启动规划环评，同时，城市总体规划是对城市建设的各个主要方面，在一定时间跨度内进行的具有全局性的指导性安排和布局，因此在评价中应全面考虑规划实施可能影响的区域，从不同方面、各个层次综合考虑城

市发展可能带来的重大的、长期的环境影响，并及时与规划行政主管部门沟通，以使规划环评的阶段性结论及时、有效、充分地融入规划制定与决策中。

同时，要针对城市总体规划的主要内容，开展评价工作，应根据城市类型及其所在区域社会经济发展状况及资源、环境现状，分析城市发展面临的主要环境问题，评估城市功能定位、发展目标、产业结构、空间布局、城市规模、重大项目选址、基础设施布局的环境影响，预测城市发展对水、气、生态的影响程度，评价规划实施后当地的环境变化趋势和可能引发的环境风险，提出规划优化调整建议及不良环境影响减缓措施，从而保障城市可持续发展。

6.3.3 评价基本内容

根据《规划环境影响评价技术导则（试行）》（HJ/T 130），结合城市总体规划特点，确定其环境影响评价工作的六个方面。

（1）分析城市发展面临的主要生态、环境问题，明确城市需要保护的环境敏感目标。指出当地环境（水环境、环境空气等）与资源（水和土地等）条件对规划实施的有利与制约因素。

（2）分析规划与国家 and 地方相关法律法规的符合性、与其他相关规划间的协调性。

（3）评估城市的功能定位、发展目标、发展规模、空间结构、总体布局、基础设施建设规划及其布局的合理性。

（4）预测与分析规划实施可能的环境与资源影响，提出环境影响减缓措施。

（5）提出环境可行的规划方案修改（调整）意见与建议。

（6）明确重大不良环境影响的监测与跟踪评价方案。

6.3.4 评价工作程序

参照 HJ/T130《规划环境影响评价技术导则（试行）》及其修订稿的阶段性成果编制。

6.4 环境影响评价内容与工作方法

6.4.1 规划分析

导则对城市总体环评中的规划分析工作的主要内容和要求进行了规定和说明。强调了规划概述应说明的主要内容，如规划背景、主要规划内容和目标，对现上一轮规划实施情况应进行归纳和总结，规划的空间发展时序及规划实施步骤，规划的近期建设内容等，其中特别强调了对可能会对环境产生不利影响的规划内容与方案要重点描述。

导则还对规划分析的内容和原则进行了规定,提出规划分析应注意本规划与其他规划在层次上的一致性。重点内容包括城市总体规划与环保规划的相容性,总体规划与国家或地方相关环境保护政策、法律、法规、规划等之间的协调性;城市定位和发展方向与资源保护政策、法规以及与土地利用规划、环境功能区划、生态功能区划、重点生态功能保护区规划的协调性;城市生产力布局和重大项目选址与城市水源地位置、大气功能区划以及环境敏感区分布之间的协调性等方面。

6.4.2 环境影响识别

导则对城市总体规划的环境影响识别的内容和方法进行了规定。提出了从城市定位、发展规模、空间结构与布局、基础设施建设及规划实施的背景因素等方面,识别规划中对区域水、气、声、生态、海洋、环境敏感区、当地资源承载力、环境风险、国际履约中可能限定的环境因素以及社会经济综合要素等方面有影响规划内容与方案,建立规划与环境因素间一一对应关系,编制环境影响识别表的具体工作内容和要求。在方法上,推荐了环境影响识别可选择使用 HJ/T130《规划环境影响评价技术导则(试行)》中推荐的专家咨询法、提问法、判断矩阵法、网络法等方法。

6.4.3 环境目标与指标

导则对如何确定环境目标和评价指标进行了规定,提出了如下的工作原则:针对城市总体规划可能涉及的环境要素、环境敏感区及主要的资源环境制约因素,根据国家环境保护相关政策、法规、标准的要求及城市性质、发展阶段、区域环境的特征,确定城市发展的环境目标。

提出了建立评价指标体系的工作方法、程序,具体为:结合城市特点及环境现状,通过规划分析、专家咨询、公众参与等方法,从有关国际履约、国家和地方的资源环境法律、法规,现行的国家、地方、行业或国外标准,规划目标指标,清洁生产要求,节能减排,总量控制,城市环境综合整治定量考核目标,生态城市建设规划中选取评价指标,并在评价工作中进行补充、调整和完善。并提出了相关的工作要求,具体为,选取的评价指标应能表征环境和生态的质量状况、功能状态和动态变化状况;应能表征资源禀赋和承载力;应能表征环境政策和管理的要求;应尽可能量化;应充分体现国家发展战略与政策不断发展和完善的要求。具体可参见导则附录 D。如无上述指标值参考,可通过专家论证确定。。

6.4.4 评价时段与范围

导则提出:评价时段应与规划时段一致,以近期规划为评价重点。

评价范围原则上与城市规划范围一致，适当考虑受规划影响的其他区域。

6.4.5 现状分析与评价

同其他环评的现状评价一样，城市总体规划环评也需要对区域自然、社会、经济和资源环境状况进行分析和评价，目的是分析城市及区域社会、经济、资源与环境存在的主要问题及资源、环境对社会经济发展的制约情况，以及资源、环境问题的演变过程；识别出可能对规划发展目标形成制约的关键因素或条件，分析上一轮规划实施已经造成的区域资源及环境变化。

导则对现状分析和评价的工作内容、方法进行了规定。主要内容为，现状分析与评价以收集现有资料为主，现状的基础资料可充分吸纳规划编制的前期研究成果。主要内容包括自然环境状况、社会经济概况、资源分布与利用状况、环保及相关市政基础设施建设及运营、区域环境质量与生态状况等的现状分析与评价、主要行业经济和污染贡献率分析等。

6.4.6 规划资源利用及环境容量分析

城市总体规划的实施总是以一定的资源环境为基础的，开展规划资源利用和环境容量分析的目的是通过对规划中涉及到的主要资源规划利用情况及主要环境因子的环境容量的分析，说明规划的城市发展规模和产业结构对资源的需求与区域内资源供给能力之间的关系。根据土地资源、水资源以及能源的支撑能力，分析城市人口规模控制目标。

同时，规划实施将会对区域的环境质量产生一定的影响，因此，导则中对于区域水环境、大气环境、生态环境等主要环境因子分析要求进行了规定，包括目的、内容、方法等。

6.4.7 规划环境影响分析与预测

城市总体规划具有指导性、长期性、综合性和区域性等特点，即：规划实施延续时间长，空间影响范围广，其间接和累积效应不容忽视。因此在进行规划环境影响分析和预测时，需要从时、空两方面分析规划实施对自然、社会和经济环境等方面带来的直接、间接和累积影响，明确其对环境敏感保护目标的影响。根据上述原则和要求，导则对环境影响分析与预测的具体内容进行了规定，主要包括：

分析城市功能定位、发展方向和拟定的发展规模对城市及区域的资源水环境、大气环境以及生态环境的影响；说明规划实施后区域水环境质量、大气环境质量的变化趋势以及重要生态保护单元的演变趋势；说明规划实施后水环境、环境空气质量能否分别满足水环境功能区划和大气环境功能区划及规划的环境目标要求。

分析规划的城市空间布局是否与城市及区域的自然条件相匹配;分析规划的空间布局尤其是重点建设区对城市及区域环境敏感区和重要的环境保护敏感目标的不良影响;分析规划确定的禁建区、限建区与城市及区域环境敏感区和重要的环境保护敏感目标的一致性和相容性。

分析规划内容的环境影响及当地环境质量变化情况,并分析规划方案与当地资源承载力、环境容量和总量控制目标的相符性。

此外,还包括工业园区和重大工业建设项目选址和布局的环境影响和城市重大基础设施建设的环境影响以及环境保护措施的环境影响分析、近期建设规划的环境影响分析、环境风险分析等。

6.4.8 规划方案综合论证

城市总体规划环评的主要目的是要从资源综合利用和环境保护角度,在城市总体规划、市域城镇体系规划和中心城区规划三个层次上分析城市定位、发展目标、发展方向、规模、结构、空间布局、近期建设规划的合理性;筛选环境可行的较优方案,并给出结论。基于这一目的,导则对环境目标可达性和合理性、城市功能定位的合理性、城市发展规模的合理性、城市空间结构与布局的合理性、规划近期建设内容的环境合理性等方面的论证内容进行了规定。

6.4.9 规划调整建议与环境影响减缓措施

导则明确了规划调整建议与环境影响减缓措施的主要方面和要求,主要内容包括以下几个方面:规划相关内容的补充,如环境保护规划、生态建设与恢复规划等;对环境可行的优化方案进一步提出环境影响减缓措施,包括污染治理和防护,环保设施建设、环保投资等;对相关规划提出调整建议;对下一级规划和规划所含的重大建设项目提出环境保护的基本要求。

6.4.10 公众参与

参照《环境影响评价公众参与暂行办法》,对公众参与内容、参与人员、参与方式等作出要求,明确对公众参与结果的分析方法及相关内容。

6.4.11 规划环境影响评价文件编制要求

明确了规划环境影响评价技术方案和文件的主要内容。

(1) 规划环境影响评价技术方案

编制技术方案的目的有二，一是确定评价的技术路线和重点内容；二是过滤明显不可行的规划方案，实现规划与评价间的互动。

（2）规划环境影响评价文件

导则针对城市总体规划环评的特点，在满足《关于进一步做好规划环境影响评价工作的通知》中提出的规划环评报告书、篇章和说明的编制内容要求的前提下，对城市总体规划环评文件的编写提出了具体的要求。

6.4.12 关于附录

（1）附录 A 对城市总体规划环境影响评价图件及其比例进行了规定。

（2）附录 B 对城市总体规划实施可能影响到的环境要素进行了总结与说明，明确了可能产生影响的规划内容和环境之间的关系，用以指导此类规划环评进行环境影响识别、确定环境影响评价因子等具体工作。

（3）附录 C 推荐了城市总体规划环境影响评价指标。

（4）附录 D 对生态适宜性分析因子加权评分法进行了说明，包括基于 GIS 的因子加权评分法的计算公式、评价因子的选取原则、评价因子的分级量化方法、评价因子权重的确定方法、土地建设用地的生态适宜性等级的划分等。

7 与同类标准的水平对比分析

城市规划环境影响评价始于上个世纪七十年代，1978 年后，美国联邦政府有关部门开始考虑将环境评价结合到部门的发展规划中，尤其是房屋与城市开发部，并于 1981 年编制了《区域环境影响评价指南》，旨在帮助评价在大城市范围内的开发或再开发及其可选方案的环境影响。同时，美国的一些州政府也开展了城市规划的环境评价，如加利福尼亚开展的城市规划的战略环境评价（Strategic Impact Assessment, SEA），从城市用地、交通、环境质量、自然资源、公共健康安全、公共服务等规划方案进行评价，在规划环评报告中对相关指标进行预测，并对规划实施产生的环境影响提出了减缓措施，同时明确了 SEA 的宏观定位。并要求，由于规划层面的不同，在许多总体规划环评中没有充分考虑的影响要素要在详细规划评价中充分考虑其环境影响。

英国在 1999 年制定《村镇规划（环境影响评价）法则》时，将城镇规划与环境评价直接联系起来，并根据《村镇规划（环境影响评价）导则》指导规划项目环境影响评价的开展。英国的 Hertford shire 地区，在土地利用规划中提出 SEA 应该在城镇土地规划开展的初期就

介入的原则，并对城市总体规划的土地利用空间布局进行了合理性分析，将城市发展的可持续性原则和城市规划原理结合起来。英国 ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) 在 2003 年到 2005 年公布的有关战略环境评价和城市总体规划环境评价的执行导则中，规定了城市总体规划环评的对象和工作程序。其中工作程序包括：规划的环境影响分析，规划实施的弊端，设计符合可持续发展要求的评价方案，分析规划要达到的目标，规划的可持续性分析，环境质量的预测分析，累积，协同效应的影响预测，跟踪评价工作，公众参与决策及专家咨询，规划实施的监督管理等；在评价对象方面包括：人口规模的合理性，规划实施的生态、土壤、水、气等的影响，气候及自然资源的影响，历史文化遗迹的保护及土地利用合理性分析等。另外，在评价城市总体规划布局的合理性是否符合可持续发展的原则时，将 GIS 应用到分析城市空间布局上，对居住区，商业区及工业区的区域进行合理分配，用来协调社会经济体系与城市用地单元之间的关系能起到很好的效果。

意大利在对城市规划的要求中指出：“城市规划不同于其他规划，具有特殊的性质，是连接城市各个部门的基础。因此，城市规划中要求公众广泛参与决策，同时要对区域的环境容量进行分析。”而瑞士对 Sollentuna 和 Karlskoga 城市总体规划的 SEA 是在规划编制后期才开展，主要是进行了人口规模适宜度分析。

我国在城市规划的 SEA 方面，近年来有学者在建设项目环评工作程序和方法的基础上，从理论方面，探讨了城市规划环评的时机、环境保护目标、评价范围、评价原则和评价因子的选取、评价重点、评价方法和技术、基本程序等。提出通过专业分析和多学科综合分析，对城镇规划实施的环境支持和制约因素、城镇综合环境保护功能进行评价，重点评价产业结构和规模、建设布局、城镇污染综合防治工程等规划内容的环境影响；建议将各种规划、决策的技术引进环评工作。

在实践中，我国在编制开发区建设规划、城市新区建设规划和旧区改建规划等区域性开发建设规划时，大多开展了环境影响评价工作；我国的部分大城市近年来也开展了城市总体规划的环境影响评价，如天津、大连等；在中小城市中，河北的邢台市，上海的嘉定新城、松江新城、临港新城等总体规划都进行了环境影响评价，并编制了报告书。上述工作的开展，为城市规划环评积累了一定的实践经验。但是，城市规划的 SEA 在我国仍处于刚刚起步和探索阶段，城市规划环境影响评价的研究现状与《环评法》的要求及国外的同类标准还有一定的距离。

《导则》（征求意见稿）就是在总结相关规划环评工作的基础上，征求了多个从事规划环评的单位和专家的建议，对已开展的有关城市规划环评工作的基本模式和一般技术路线进行改进和深化后编制而成的。在内容上，该《导则》以修订的《规划环境影响评价技术导则总纲》的主要内容和要求为依据，充分体现城市总体规划的特点，关注城市发展的间接影响和累积影响，并将“城市规划环境影响因素”、“城市总体规划环境影响评价推荐指标”和“生态适宜性分析因子加权评分法”等作为附件，提高了城市规划环评的工作深度。在方法上，本导则充分借鉴其他环境要素的评价导则，并强调此类环评的宏观特征。总体而言，该《导则》实现了此类专项规划环评导则从无到有的突破，评价内容全面，指标体系完整，并充分体现了城市总体规划的特征，对于完善我国的城市规划，推动城市规划环评工作的开展具有重要的意义和作用。

8 实施本标准的管理和技术措施

8.1 管理措施建议

（1）标准编制单位应重视该导则征求意见阶段的各种建议，分析汇总后对征求意见稿进行修改完善。

（2）本《导则》应在《规划环境影响评价技术导则（试行）》（HJ/T130-2003）修订稿完成后，按照修订后的《规划环境影响评价技术导则 总纲》的工作程序、内容和要求进一步修改完善后再报批。

（3）环评单位可开始试用本《导则》（征求意见稿），发现问题应及时反馈，以利于本导则的修改完善。

8.2 技术措施建议

（1）积极推进城市规划环境影响评价技术方法研究，特别不同技术方法在城市总体规划环境影响评价中的应用，促进评价准确性和可靠性的不断提高。

（2）本《导则》颁布实施后，应及时开展对环评单位的专业培训，使其能够准确掌握和应用本导则解决实际问题。

（3）重视《导则》使用过程中出现的各种技术问题，及时组织从事城市规划和环评技术研究的专家、学者进行研讨，找到合适的解决办法，以指导评价单位开展工作。