

业界评说

◆鞠昌华

# 实现农业与环境资源规划多规融合

中共中央政治局日前就健全城乡发展一体化体制机制进行了集体学习。习近平总书记提出,“要完善规划体制,通盘考虑城乡发展规划编制,一体设计,多规合一”。

随着我国农业的发展,农业化学品投入大幅增加。全国化肥施用量从1980年的1269.4万吨激增至2013年的5911.9万吨。2013年中国环境状况公报显示,2013年化学需氧量和氨氮排放量中,农业源分别为当年工业源排放量的3.52和3.17倍,分别占全国污染物排放总量的47.8%和31.7%,农业生态系统成为我国环境主要污染源。同时,农业还消耗了大量的水资源,与城乡居民生活用水和生态用水形成竞争冲突。2013年,全国农业用水量占总用水量的63.4%,是当年生活用水量的5.2倍,生态用水量的37.2倍。过多的水资源消耗造成地下水资源的枯竭和生态环境的恶化。此外,工矿企业的废气、废水、废渣污染以及农业生产活动中污水灌溉,化肥、农药等的不合理使用和畜禽养殖等导致我国耕地土壤大面积污染。尤其是某些农村地区有色金属矿产采选和电镀、电池等行业无序发展,导致部分区域、流域的土壤和灌溉用水的重金属污染,进而造成区域的粮食重金属超标,影响食品安全。

鉴于此,笔者认为,在农村地区有必要推进农业规划与环境资源规划的多规融合,特别是要优先推动以下重点地区的农业规划与环境资源规划的协调配合,以促进农业与资源环境的协调发展。

一是生态红线保护区域。生态红线保护区域包括生态服务功能保护区、生物多样性保育区以及生态脆弱区等,对维护国家和区域生态安全及经济社会可持续发展具有重要战略意义,是必须实行严格管理和保护的管控空间。在生态服务功能保护区,应推进

农业规划与生态红线区域保护规划的协调配合,保障基本生态服务功能。有研究显示,在一些水源涵养区,种植业使用的农药和化肥中,有2/3流失到环境中,已经成为主要污染源,影响了区域的水源供给。因此,在水源涵养区,尤其是地处特大城市水源上游以及南水北调源头的水源涵养区,针对区域种植业生产带来的农药化肥污染,要通过多规融合,降低面源污染带来的影响。一方面,通过种植业规划与生态红线区域保护规划等相关环境保护规划的多规融合,根据农业面源污染的产排系数计算,考虑水源涵养区的保护要求,合理规划作物种植的空间布局,控制区域作物种植面积,降低污染物排放量;另一方面,通过多规融合,避免对生物多样性的破坏,合理规划农田沟渠的生态设计,降低低地区面源污染的影响,保障水源安全供给。

在生物多样性保育区,应推进农业规划与生态红线区域保护规划的协调配合,保护区域区的生物多样性。在相当长一段时期里,我国一些生物多样性地区被农田不断侵占,造成生态环境的破坏和生物多样性的损失。要通过多规融合,避免对生物多样性的破坏,合理规划作物种植面积,确定耕种和保护边界,避免对生物多样性地区的侵占。要依据区域关键物种和生态系统的分布信息以及物种和生态系统最小保护面积等,合理规划作物种植布局,确定耕种和保护边界,避免对生物多样性地区的侵占。通过部分还林、还草、还湖,为生物多样性的保育提供空间载体。

在生态敏感区、脆弱区,应推进农业规划与生态红线区域保护规划的协调配合,保护脆弱区域的生态系统安全。目前,在一些水土流失和防风固沙地区,种植业布局超出了当地土地承载力,造成植被的破坏,进而导致水土流失和泥沙侵蚀。在这些地区,要实现种植业规划与生态红线区域保护规划等相关环境保护规划的多规融

合。一方面,合理规划作物种植布局,控制耕种规模,明确保护边界;另一方面,通过合理规划安排种植业结构,科学设计生态脆弱区的耕作强度,实现脆弱区常年植被覆盖保护和土壤的保持,有效控制区域水土流失和泥沙侵蚀。

二是水资源短缺地区。要通过农业规划与水资源利用规划等环境资源规划的多规融合,降低地区农业耗水量,改善区域生态环境。

以河北省和河南省为例,2013年两省农业用水量分别达到137.6亿和141.7亿立方米,而两省当年地表水用水量仅分别为43.1亿和101亿立方米,种植业大量消耗本地区地下水资源。同时,两省也是生态缺水地区,需要大量的生态补水维持水陆生态系统的稳定。同期两省生态用水量仅分别为4.7亿和6.1亿立方米,仅及农业用水量的零头。农业用水已经与生态用水形成明显的竞争关系,危及生态系统安全。

因此,在河北、河南、山东等省区,要实现多规融合。一方面,要积极调整作物种植结构,提高旱作作物种植比重;另一方面,要合理规划农田灌溉沟渠体系,提高节水技术水平,提升灌溉用水利用效率和系统蓄水能力。同时,调整农业用水费用,努力降低区域农业耗水量,满足区域生态环境用水需求。

三是重金属重点污染防治区。在我国重金属污染防治重点治理区域,要实现农业规划与重金属污染防治规划等规划的多规融合。

根据《重金属污染防治“十二五”规划》,全国有湖南、江西、云南等14个省区被列入“十二五”重金属重点治理省区,有138个区域被列为重点治理区域。在这些重点治理区域,不合理的种植业发展,既造成农业生产上的损失,也造成地区食品安全问题,出现镉米等事件。

因此,在我国重金属污染综合防治重点治理区域,要实现多规融合。在耕地重金属污染普查的基础上,科学划分重度、中度和轻度污染区,分区制定治理方案。统筹规划,在加强耕地质量建设与污染修复治理的同时,合理布局此类地区的种植业。积极优化调整农作物种植结构,优先种植对重金属低积累的粮食品种。通过区域粮食的定向收购,保障粮食的稳定增产的同时保障国民的餐桌安全。

为推进重点地区农业规划与环境资源规划的多规融合,推动工作的顺利开展,还应不断完善相关制度。

首先,提供多规融合的组织支持。要实现农业规划与生态红线区域保护规划、水资源利用规划、重金属污染防治规划等规划的多规融合,有赖于各规划部门之间的衔接和组织协调。只有各相关部门协同组织,联合部署,联合推进,才可能形成规划合力,实现社会、经济与环境的多目标共赢。

其次,提供多规融合的技术支持。做好融合,关键要统一规划目标、规划期限、规划底图、统计口径、技术标准,增强规划融合后的一致性、权威性和长效性。做好融合,还要同时做好农业结构布局调整的技术支持。

第三,提供多规融合的经济支持。做好融合,还需要有一定的经济支持。规划的编制及编制的协作经费需纳入政府财政。在结构调整过程中,由于农民市场能力不足,相关政府部门应为产品销售提供一定支持,使得结构调整具有内生动力,保证规划可以得到有效落实。要建立并逐步完善生态补偿机制,通过一定的经济补偿,保证规划调整得到落实,确保农民不会对规划调整产生抵触和反弹。

作者单位:环境保护部南京环境科学研究所

热评

# 推进生态文明须处理好四个关系

◆包存宽

中共中央、国务院日前印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》。如果说,党的十八大和十八届三中、四中全会是对生态文明建设的顶层设计和总体部署的全局性安排,那么,这一《意见》则是在顶层设计和总体部署基础上的施工图。笔者认为,加快生态文明建设,须处理好以下四个关系。

一是总体部署和实现路径的关系。“五位一体”总体部署,集中体现在生态文明建设与经济、政治、文化、社会等“四个建设”的关系上。“四个建设”既是生态文明作用对象或生态化、绿色化的对象,也是生态文明建设的载体。没有“四个建设”,生态文明建设就变得或空泛、缺乏操作性,或被狭隘地理解为环境保护;没有了生态文明建设,“四个建设”就迷失了生态化方向。生态文明建设实践上,应避免建设生态文明的宏观战略目标被虚化、表面化,须将生态文明理念、目标、原则和内容等落实到政府、社会、市场三方主体的政治、经济、社会和文化行为源头上。在我国,规划是从理念到行动的中间环节,尤其是政府的重大规划决策须充分考虑生态文明,避免生态文明建设的宏观价值目标与规划建设等微观实践行为的错位和脱节。

二是整体推进和重点突破的关系。要全面推动国土空间开发格局优化、加快技术创新和结构调整、促进资源节约集约高效利用、加大自然生态系统和环境保护力度等生态文明建设的重点领域和重点工作。近期要重点突破的领域和关键环节就是生产方式和生活方式的绿色化、生态文明的主流价值观、制度建设。2020年之前应将制度建设作为重中之重。按照国家治理体系和治理能力现代化的要求,着力破

解制约生态文明建设的体制机制障碍,以资源环境生态红线管控、自然资源资产产权和用途管制、自然资源资产负债表、自然资源资产离任审计、生态环境损害赔偿和责任追究、生态补偿等重大制度为突破口,深化生态文明体制改革,尽快出台相关改革方案,建立系统完整的制度体系,把生态文明建设纳入法治化、制度化轨道。

三是治标与治本的关系。生态文明的建设进展应体现为治本有道、治标有效。一方面,生态文明建设不是仅仅着眼于解决具体的资源环境和生态问题,而应立足于解决导致资源、环境、生态问题长期得不到实质性有效解决的制度性、根源性、系统性因素;另一方面,生态文明建设的成果最终应体现在生态与环境质量的改善上。治本有道是通过生态文明建设去抓环境保护的牛鼻子,而治标有效则应体现为生态常在,清水长流、空气常新,体现为能够让人民群众在良好生态环境中生产生活。治标是否有效,应是对治本是否有道的实践性检验。二者之间不可偏颇。

四是全球视野和地方实践的关系。既要全球视野加快推进生态文明建设,高举生态文明建设旗帜,把绿色发展转化为新的综合国力和国际竞争优势,为推动世界绿色发展、维护全球生态安全作出积极贡献;又要推动地方生态文明建设实践,深入开展生态文明先行示范区建设,真抓实干、务求实效,把生态文明建设蓝图逐步变为现实。

作者单位:复旦大学

◆邓水平

为应对突发环境污染事件,近年来,很多地方政府和部门开始组织环境应急演练。环境应急演练的初衷是通过演练来提高地方政府对环境应急管理工作的认识,进一步完善基层环境应急机构,全力推进基层环境应急配套设施的建设,大力提升基层环境应急队伍的响应、处置应对能力。

但笔者发现,有些地方政府和部门却把环境应急演练当演戏,与其初衷背道而驰。如果采取敷衍的态度对待演练,不仅不能达到应有的目的,反而耗费了大量的人力物力财力。因此,必须高度重视这一问题。

笔者认为,要真正使演练达到预期的练兵效果,在应急演练中要突出体现5个“实”。

一是领导认识上要贴近实战。应急演练能够提高地方各级领导干部的居安思危意识,提升地方政府和相关

职能部门对突发环境污染事件的认识,检验各级各行业应急预案的科学性和可操作性,提升社会综合环境应急响应能力,增强公众的环境安全防范意识。各级领导要认清形势,提高认识,贴近实战,准确分析、判断和把握当前、当地的环境形势,制定切合当地实际的环境演练工作。演练预案的制定要紧贴本地区突发环境污染事件的实战需要,不断改进演练形式,提高演练实效,真正实现由“演”到“练”的转变。

二是课题选取上要设定实靶。各地政府和有关部门要结合当地实际情况仔细斟酌选取课题,做到切实可行、有的放矢,不要千篇一律。要真正做到选取的课题确实对当地防控突出环境污染风险具有一定代表性,能对当地环境应急响应和队伍集结起到大练兵和指导作用,达到一击中靶的效果。

要在课题选取上逐步具体化。对于同一案例,演练对象可以从响应速度、响应级别、队伍集结、损害评估等多角度去展示。要考虑课题演练的可行性。要结合当地环境的实际以及各方面的可操作性,如采取什么样的演

练方法、如何设计演练步骤等。要认真审阅环境应急预案。要经过反复认真评议和讨论,不因演练而演练,要务实战而演。

三是桌面推演上要实演。桌面推演考验地方政府和环保部门对此次突发环境污染事件的综合协调和指挥能力、响应级别及响应速度反应,能够提高演练事件指挥者的责任意识,贴近实战,提升参演者进一步了解和掌握突发环境污染事件处置应对的方法、程序和步骤。推演指挥者和参演人员要认识桌面推演工作的重要性。在推演过程中,要做到假戏真做,把推演室当作真正的指挥室。不能忽略每个环节,启动预案、新闻发布、应急响应、队伍集结、应急监测、响应终止及损害评估等演练环节都要集中精力,排除干扰,让指挥者和参演者在思想上充分进入实战状态。时刻绷紧演练一根弦,真正使桌面推演取得最佳真实效果。

四是队伍集结上要实练。应急演练中,队伍集结是演练的载体。因此,参加演练的同志应当充分做好思想和装备上的准备,熟练掌握有关突发环境事件处理技术和应急救援的相关技术标准,了解各级各部门应急预案,各自岗位职责和职权范围。要真正把应急演练作为对应急管理队伍、应急救援队伍和专家队伍的一次综合大练兵。保证一旦突发环境污染事件,能够有效地进行防控与处置应对,并为防范二次环境污染和应急救援提供有力技术支持和保障。演练前,须验证救援装备、医护人员以及其他应急部门是否处于良好应急状态,一旦发生事故是否能够招之即来,来之能战,战之能胜。

五是经费使用上要实用。应急演练经费是演练工作顺利完成的根本保障。当地政府要把环境应急演练工作作为一项重点工作来抓,应急演练经费应落到实处。职能部门在资金支配上要把钱用在刀刃上,真正解决有关部门因演练缺乏资金支持而敷衍了事的面貌。要让最少的钱发挥最大的效用。要明确经费来源、额度和使用范围,不要大气要钱、小气办事,确保完成应急演练工作的正常实施。经费使用情况要公开透明,杜绝账目不清,要让每一分钱都用到演练的实处。

# 应急演练不能变成演戏

# 第三方服务有助垃圾分类

◆熊孟清

垃圾分类是实现垃圾减量的重要途径,目前,我国很多城市都在开展试点工作。从国内外垃圾分类处理的成功案例来看,无论是国外巴西塞普利回收、德国二元回收和美国再生银行回收,还是台北三合一回收、深圳盐田区餐厨垃圾资源化利用和广州低值物回收利用,都有一个共同点,那就是垃圾分类第三方企业化服务发挥了重要的作用。

所谓垃圾分类第三方企业化服务模式,是指由从事垃圾处理的组织,如从事回收利用具有资源价值和一定经济价值的低值物的企业、社会组织和事业单位,前延至垃圾产生源头,捆绑地提供垃圾分类服务的一种模式。这一模式能够有效地解决垃圾分类的人力、财力和物流困难,是一种可复制和可持续发展的模式。

从2014年5月开始,广州市先后在8个区(县级市)的街(镇)示范垃圾分类第三方服务,实实在在地减少了焚烧填埋处理的垃圾量。

首先,解决了人力问题。广州市以前主要依靠政府及其公共事业机构人员督促公众分类,行政主管部门甚至把18个处室的副处级干部派到街道指导两个月。但事实证明,政府自编自导不能持久,且督促效果差,以致垃圾分类叫好不叫座。为此,广州动用企业、社会组织和事业单位等力量,按企业化运作方式提供垃圾分类第三方服务,引导与督促公众自觉分类,保障了人力的持久性。

其次,解决了财力问题。通过与其他垃圾处理物捆绑,解决了分类控制的资本化难题,便于财政补贴制度化。广州市通过出台生活垃圾终端处理设施阶梯式计费制度和区域生态补偿制度,调动了各级政府和社区强化物质回收的积极性。通过出台低值可回收物回收利用管理办法,保障了第三方和分类排放者的利益,调动了企业、社会组织和居民参与垃圾分类的积极性。这些制度化措施,打开了垃圾治理社会化、市场化和产业化新局面,有效提高了资源回收利用率。

第三,解决了物流问题。垃圾分类的目的就是为了分类处理,物尽其用,必须有相应的分类处理设施。一些地方没有分类处理设施却强推分类,往往给人做表面文章、为了分类而分类的印象,导致公众失去分类积极性。垃圾分类第三方服务模式将分类服务与后续分类处理捆绑,并根据回收利用的废物量给予补贴,形成了分类垃圾逆向物流,让物流成为一种生产力,保证了垃圾分类得到分类处理。

垃圾分类第三方企业化服务的核心是通过强化垃圾的物质利用促进垃圾分类。关键是要把物质利用当作一种垃圾处理方式并予以财政补贴,以驱动第三方企业化运作。广州通过完善补贴机制,优化资源配置,理顺垃圾全程、综合和多元治理,切实加强垃圾的物质利用,并借此促进垃圾分类,找到了垃圾分类的抓手、推手和先手,让垃圾分类变得简单、可衡量和可持续。

## 维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话  
010-67112039

### 环保系统反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂》征订通知

由驻部纪检组监察局联合中国环境报社、环境保护部宣传教育中心拍摄制作的反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂——李学智案警示录》已经完成。

根据中央纪委驻部纪检组《关于印发〈扭曲的灵魂〉警示教育光盘的函》(驻环纪组[2014]23号)通知,环保系统有关单位或个人有需要购买光盘者,可直接向中国环境报社按工本费订购。

联系人:中国环境报社影视新闻中心 郑晓萌  
电话:010-67130977 13811005311  
传真:010-67113772

地址:北京市东城区广渠门内大街16号1005室  
邮编:100062  
银行电汇至:  
开户行:北京银行广渠门支行  
开户名:中国环境报社  
账号:01090514000120111006865  
备注:  
1.请将订单和汇款单传至010-67130977(因传真不是自动,请传真前拨打此号码)  
2.征订表复印有效

订购单位	经办人
详细地址	邮编
联系电话	订购单位盖章
订购套数:共 套 单价:60元/套(10套以上免快递费,10套以下加快递费20元)	
总计金额(大写):	