# 农业大市如何做好生态大文章?



刘继标,1963年4月生,河南伊川人,大学学历,在职 文学硕士,中共党员。1985年参加工作,曾任河南省鹤壁 市交通局长、党委书记,河南省三门峡市人民政府副市 长,河南省驻马店市委常委、政法委书记,河南省周口市 委常委、组织部长,周口市委常委、市政府常务副市长

对话人:河南省周口市市长刘继标 采访人:本报记者李莹 通讯员罗景山

河南省周口市是传统农业大市,人口较 多,发展任务重,环境形势不容乐观。我们 想知道,作为地方政府,如何改善环境质量, 确保粮食安全? 作为产业转移的重要承接 地,如何避免产业转移过程中可能带来的污 染转移?

### 作为农业大市,周口如何推进生态环境保护?

#### ■要把良好生态作为最普惠的民生福祉精心呵护、精心规划、精心建设。

中国环境报:如何理解"绿水青山 就是金山银山"? 作为农业大市的市 长,您在这方面有什么特殊的体会?

刘继标:党的十八大以来,习近平 总书记对生态文明建设作出了一系列 重要论述。这些重要论述包含尊重自 然、谋求人与自然和谐发展的价值理 念和发展理念,为努力建设美丽中国, 实现中华民族永续发展,走向社会主 义生态文明新时代指明了方向。加强 生态文明建设是全面建成小康社会的 必然要求,也是全面深化改革、全面推 进依法治国的重要内容。在推进生态 文明建设中,要牢固树立"绿水青山就 是金山银山"的理念,主动摆脱"速度 情结",积极克服"路径依赖",大力转 变发展方式,强力推进产业集聚,合力 聚焦绿色周口,不断实现周口崛起、富 民强市、生态良好、全面建成小康社会 的战略目标。要完善生态文明制度保 障体系,把生态环保纳入党政战略决 策全局,严格落实节能降耗和污染减 排目标责任制,综合运用法律、经济、 技术、行政等手段支撑生态文明建 设。各级、各部门特别是领导干部要 牢固树立生态责任意识、生态发展意 识和生态政绩意识,把生态建设作为 一项长期的、关系全局的大事抓紧抓 好。要进一步完善党委政府领导、人 大政协推动、相关部门齐抓共管、社会 公众广泛参与的工作格局,加大舆论 宣传和信息公开力度,促进公众参与

周口市是传统农业大市,具有悠 久的农耕历史文明。6000多年前太昊 伏羲氏在此建都,炎帝神农在这里播 种五谷。在周代以及后来的春秋战国 时期,这里是古陈国、楚国的经济文化 中心,繁荣昌盛,富甲一方。周口建设 生态文明具有得天独厚的条件和后发 优势,建设中原经济区纲要和国务 院《关于支持河南省加快建设中原 经济区的指导意见》,对周口的区域 定位和战略定位就是粮食生产核心 区和现代农业示范区。在探索不以 牺牲农业和粮食、生态和环境为代价, 实现工业化、城镇化、农业现代化协调 科学发展的大背景下,周口着力建设 "新型现代生态农业示范区",努力提 供"安全、生态、健康、绿色、有机"农产 品,叫响"生态平原、绿色农产、安全餐 桌、主食周口"品牌,制定现代农业发 展战略目标、总体规划,着力构建现代 农业产业体系,建设国家现代生态农 业第一市。

中国环境报:作为农业大市,周口如 何推进生态环境保护,保障粮食安全?

刘继标:作为传统农业大市、国家 现代林业示范市、中国优秀旅游城市, 周口生态基础相对较好,发展后劲十 足。进入新常态,我国经济呈现出速 度变化、结构优化、动力转换三大特 点。周口与全国、全省一样进入经济 发展新常态,面临许多新变化、新情 况、新问题,同时也呈现出特有的阶段 性特征。同全国全省相比,既有共性 的一面,也有个性的一面。我们要把 良好生态作为最普惠的民生福祉精心 呵护、精心规划、精心建设。

首先,把环境保护融入发展理念 中。只有树立尊重自然、顺应自然、保 护自然的生态文明理念,才能为建设 美丽周口打下坚实的思想基础。我们 采取各种途径加强全市干部群众对环 境保护重要性的认识,大力倡导绿色 发展理念,树立崇尚自然、爱护环境、 厉行节约的良好风气,加快形成可持 续发展的生产方式和消费模式。以创 建全国绿化模范城市为载体,大力推 进林业生态建设,去年完成绿化面积 3.45万亩。继续抓好农田林网建设,将农 田防护林建设与河南省高标准粮田"百 千万"工程建设相结合,完成农田林网5.7 万亩,农田林网控制率达到了90%以上。

其次,把环境保护融入产业结构 调整中。推进生态文明建设、实现永 续发展,转方式、调结构至关重要,应 培育壮大生态环保、经济高效、能够持 续发展的特色产业。严格污染管控和 环保准入,大力发展食品深加工、纺织

服装、新型建材和生物医药等产业:努 力在产业规模壮大、产业链拉长、产业 层次提升等方面实现新突破。加强资 源整合,加快技术改造和产业升级,加 快发展与人民群众脱贫致富关系密切的 绿色产业。切实通过多种手段,使结构 调整与环境保护齐头并进、同步发展,达 到生态建设和产业发展双赢的效果。

第三,把环境保护融入城乡建设 中。打造优美的自然环境、繁荣的经 济环境、和谐的社会环境,是建设宜居 城乡的题中应有之义。这就要求我们 必须把环境保护融入城乡建设中,全 面推进宜居城乡建设,着力改善城乡 居民居住环境。

第四,把环境保护融入生态环境 治理中。继续实施"蓝天工程",大力 推进重点行业脱硫脱硝除尘改造,加 强黄标车、老旧车辆淘汰,强化机动车 尾气治理、油气回收治理、建筑施工和 道路扬尘防治,严禁秸秆、垃圾焚烧, 切实遏制大气污染。继续实施"碧水 工程",实施沙颍河、贾鲁河、流沙河等 重点河流治理,加强污水排放和污水 治理设施运行监管,确保主要河流水 质稳中趋好。继续实施"乡村清洁工 程",坚持开展以生活污水和生活垃圾 治理为主要内容的农村人居环境综合 整治,加大对农村规模化养殖及养殖 大户污染整治力度,促进农村生活环

### 如何避免产业转移带来污染转移?

### ■决不降低环境门槛,采取更加有效的措施,积极推动科学承接产业转移。

中国环境报:周口市是农业大市, 人口资源丰富,交通便利,地域辽阔, 当前承担着产业转移的重要任务 但产业转移同时也可能伴随污染转 移,作为农业大市如何承接产业转移, 避免污染影响环境本底?

刘继标:周口属欠发达地区。周 口的差距是差在项目上、短在工业 。周口人口资源丰富、交通便利、市 场广阔、具有良好的发展空间。未来 一段时间,承接产业转移将成为周口 经济发展的重要支撑点。但我们在承 接产业转移中,决不降低环境门槛,而 是积极采取更加有效的措施,推动科 学承接产业转移。本着"不以牺牲农 业和粮食、生态和环境为代价的新型 城镇化、工业化和农业现代化协调发 展的路子",促进区域经济发展。

-是优化环境功能区划,发挥后 发优势。产业承接必须符合区域生态 功能定位,严禁生产能力落后和高耗 能、高排放、高污染等不符合国家产业 政策的项目转入,避免低水平重复建 设。严格对承接项目核准或备案管 理,全面落实环境影响评价制度及"三 同时"制度,做好水资源论证、节能减 排评估审查等工作,加强承接产业转 移中的环境监测。按照生态功能区 划,合理安排项目,以期达到生态环 境、循环利用、经济发展、促进就业四

驱联动发展。 1.是继续简政放权为经济发展护 航。及时收集国家产业和项目指导名 录,提前向招商部门和项目单位介绍

◆刘志刚

方面下功夫。

项目准入信息。对落户的企业要提前 介入指导,环保工作人员主动上门服 务,帮助项目完善资料,避免损失。环 评审批简政放权,建立负面清单制度, 限时办结制度,要便民高效、公开透 明、公平公正,减少不必要的环节。扶 持企业发展,帮助企业落实治污资金, 争取环保项目,在政策允许范围内尽 最大努力完成企业各项行政许可,尽 可能降低有关收费金额。

三是强化全过程污染防控,提升 环境容量。建设特色产业园区,根据 产业园区特色设计建设环保设施,加 强产业园区污染集中治理,督促建设 污染物集中处理设施并保证其正常运 行。实现工业废弃物循环利用,大力 推行清洁生产,加大企业清洁生产审 核力度。完善节能减排指标、监测和 考核体系,加强对生态系统的保护,着 力改善生态环境,以最小的生态容量 换取最大的经济效益,促进经济集约、 高效、循环发展。

四是用好新环保法这把"利剑"。 始终做到利剑高悬,对环境违法行为 "零容忍",做到有法必依、执法必严、违 法必究。从严管理,把承接产业带来的 环境问题作为监督执法的重点,用企业 的经济效益、社会效益与环境效益统一 衡量承接产业转移的成效。实现全过程 监管,不能只管污染较重的工业、农业而 忽视第三产业,要将环境监管领域拓展 到承接中的所有产业、行业。

中国环境报:周口市农村人口众 多,农村环境问题是制约环境质量改 善的短板。在周口建立产业集聚区, 能够带动人口集聚,提高城镇化水平, 从而提高环保设施的运行效率,改善 当地环境质量。在提高产业集聚水平 方面,周口有哪些探索?

刘继标:产业集聚区的建设发展 有效加快了人口向城市集中。目前, 全市产业集聚区从业人员近30.5万 人,拉动农村人口向城市集中超过100 万人,促使全市各县城的规模迅速膨 胀,常住人口均超过25万人,多的达到40 万人,带动周口的城镇化率每年提高 1.8%以上。做法主要是:

根据河南省产业集聚区发展的部 署和要求,周口市先后出台了《中共周 口市委、周口市人民政府关于进一步 加快产业集聚区发展的若干意见》、 《周口市产业集聚区主导产业发展指 导意见》等文件,确立了全市发展产业 集聚区的指导思想和发展目标。目 前,11个产业集聚区建成面积105平 方公里,设施完善,环境良好,已经成 为吸引外来投资、承接产业转移的重 要条件。为此,市政府还出台了《周口 市产业集聚区考核暂行办法》进行排 序和表彰,在全市形成竞争局面。

一是引进承接了一批知名企业。 周口市很好地实现了产业集聚区建设 与承接产业转移的有机衔接,成功地 把产业集聚区建设的过程,变成了提 升周口工业发展层次的过程,引进了 许多国内外知名企业。如今,周口正 以自身良好的发展环境和产业集聚区 完善的基础设施,吸引更多的投资,承 接更多的产业。

二是培育形成了一批产业集群。 周口市以产业集聚区为载体,结合主 导产业培育,着力促进产业向集群化 发展,提高集约发展水平。全市各产 业集聚区按照竞争力最强、成长性最 好、关联度最高的要求,细分行业领 域,都形成了一到两个具有规模优势 的特色主导产业,这些主导产业正在 不断向集群化发展。去年,全市6个方 业集聚区入选"河南省一星级产业集 聚区",食品加工、纺织服装、医药化 工、装备制造、新型建材、电缆电气千 亿元、百亿元产业集群培育持续推进。

三是建设提升了一批创新平台。 产业集聚区建设发展的过程,也是周 口创新体系加速构建、企业创新能力 快速发展的过程。去年,周口市拥有 国家级企业技术中心、省级以上企业 技术创新中心、省级工程技术研究中 心、国家级高新技术企业的数量又有 新增。目前,全市共申报专利800多 项,拥有各种商标注册近万件,辅仁、 金丹、莲花等5家企业被认定为河南省 技术创新示范企业。

产业集聚区已经成为周口优化经 济结构、转变发展方式,实现集约化、 循环化、绿色化、生态化发展的基础工 程,通过企业集中布局、产业集群发 展、资源集约循环利用、服务功能集合 构建,带动农民由农村向城镇转移,实 现了产业与城市发展的良性互动,集 聚促进就业、就业创造消费、消费拉动 经济增长、经济发展带动生态环境改 善的良性发展机制正在逐步形成。

# 提高公众参与环评质量

增强,环境投诉案件逐年增多,其原因 之一就在于项目环评过程中公众参与 不够。环境保护部公布的《环境保护 公众参与办法》指出,环境保护主管部 门支持和鼓励公民、法人和其他组织 对环境保护公共事务进行舆论监督和 社会监督。为提高公众参与环境保护 的质量和效果,笔者认为应在以下几

近年来,随着公众环境意识不断

是公众参与的代表性。当前, 公众在参与项目建设环评中缺乏代表 性的问题较为突出,即使是参加听证 会或论证会,与会人员特别是公众代 表的社会阶层也是由组织者自行决定 的,常常引发社会对与会代表身份的 质疑。此外,公众参与环评过程的时 间不够充分,造成调查结果存在片面 性。因此,代表公众参与项目建设发 表意见的代表一定要有代表性,而且 要能体现公正意志,切实能够表达公

二是公众参与的广泛性。在代表 选定方面,要充分考虑到项目建设所 在地不同区域、不同阶层、不同团体的 切身利益和环境需求,采取座谈了解、 问卷调查、网络征询、项目环境影响评 价报告书公示等方法,广泛听取公众 对项目建设的意见。

三是公众参与的针对性。要将与 建设项目环境影响最直接、最密切的 人员确定为公众调查的主要对象,保 证公众的知情权、参与权、发言权,决 不可回避矛盾、避重就轻。要把公众 关注的项目所在地的环境问题、提出 的合理化建议列举出来,有针对性地 制定措施并予以解决,以求实、认真的 态度回应公众关切。现实工作中,两 家相邻的企业,有一家在项目审批过 程中不能通过,就是因为这家企业既 存在产业规划的问题,也存在项目环 评报告书的针对性在公众参与方面告 之不够的问题。

四是公众参与的科学性。要充分 发挥项目所在地街道、社区、村委会等 组织的作用,畅通自下而上的意见征

询渠道,有组织、有计划、有步骤地开 展现场调查。科学利用各级党组织、 群团组织、社会组织开展建设项目环 境影响调查,保证调查的真实性、问题 建议的可靠性。当前,随着集成电路、 互联网、移动通信的应用,信息技术在 人们的工作和生活中发挥了重要作 用,要充分利用现代网络信息平台和 科技支撑,及时将项目建设环境影响 的情况在网络平台上公之于众,便于 公众表达愿望诉求,科学采纳群众的 意见和建议。

五是公众参与的长期性。公众参 与不能只管一时一事,要力求长远。 以公路项目建设为例,对已经投入正 常营运的公路建设项目,其环境影响 长期存在,因此,在项目落户前必须进 行充分论证,做好深入的环境影响调 查,充分采纳和听取公众意见。

作者单位:湖北省咸宁市环保局

### 探索与思考

## 乡镇环保断层问题怎么解决?

#### ◆喻浙燕

新修订的《环境保护法》对地方各 级政府的责任有了明确的规定,即地方 各级人民政府应当对本行政区域内的 环境质量负责。环保不力,官员下课, 这无疑对政府监管提出了更严格的要 求。然而,一直以来,我国环保工作存 在乡镇断层的现象,农村地区是环保工 作的薄弱地带。

#### 为何推进基层环保所建设?

一是适应环境形势的需要。当前, 社会的环境诉求进入高涨期,环境风险 隐患处在高危期,环境违法行为、环境 事故处在高发期,资源环境承载力处于 高压期。老的环境问题尚未解决,新的 环境问题接踵而至,环境质量改善与人 民群众的期待还存在一定差距。从浙 江省嵊州市的统计数据看,2014年共 处置各类环境信访案件800多件,环境 问题信访投诉高居不下,甚至有逐年增 加趋势。这就要求乡镇政府切实转变 生态理念,以高度的政治责任感和强烈 的历史使命感进一步推动生态环保工 作不断创新发展。

二是推进环保工作的需要。面对 中央对生态文明建设的新思想、新论 断,各级党委、政府对生态环保工作的 新部署、新要求,人民群众对环境问题 的新期待、新诉求,环保队伍面临的压 力也越来越大。近年来,随着环保工作 职能不断增加,环保系统普遍出现人员 短缺、任务繁重、工作效率质量难以保 证的现象。

三是理顺职能职责的需要。环保 职能部门在对乡镇的日常监管中,经常 发生具体从事工作人员对不上号,乡镇 习惯于把与环保相关的工作都推向环 保部门的现象。究其原因,主要是:认 识不到位,很多乡镇认为环保监管工作 是县级及以上环保职能部门的事,没有 把环保监管属地负责制这一法律责任 认识到位;机构建设不到位,乡镇开展 环保监管工作缺职能、缺机构、缺编制、 缺人员;责任明确不到位,环保工作涉 及农业、工业、城建等领域,环保监管工 作职责分散,分管领导、工作部门、工作人 员没有明确到位。

### 怎样推动基层环保所建设?

如何探索一条适应当前形势发展 和工作实际的基层环保监管道路,是值 得考量的问题。浙江省嵊州市创新方 式方法,就基层环境保护监督管理进行 了一系列实践和探索。例如,在各乡镇 (街道、管委会),上有以党委政府一把 手任组长的生态建设领导小组起统领 作用:中间有镇联村干部为督察员的环

保监管骨干队伍,督察员既要履行所在 部门(中心、办)工作职责,又要履行所 辖行政村、企业的生态环保工作职责, 在环保所与行政村之间起桥梁纽带作 用;下有行政村、重点企业负责人为监 督员的村企监管员队伍,起监督作用。 至此,属地负责的监管机制得到了进一 步落实,也从根本上改变了乡镇基层环 境监管职责不清的弊端。

结合工作实际,笔者认为,推进乡 镇环保所建设需做好以下几方面工作。

第一,高度重视,切实落实属地责 任。中央全面深化改革领导小组第十 四次会议强调,要强化环境保护"党政 同责"和"一岗双责"的要求,对问题突 出的地方追究有关单位和个人责任。 然而目前,基层环境保护"党政同责" "一岗双责"离真正落实还有一定的距 离,齐抓共管的局面还没有真正形成。 基层党委和政府要做到会管、能管,增 强基层执法力量,保证信息通畅,切实 加强环境保护全员培训,并且全员培训 工作应由党委、政府一直延伸到村、社 区和所有企业。此外,还要加强经费保 障,加强车辆、通信、取证和执法防护用 品等环境保护监管的装备配备工作,使 环境保护监管责任有条件得到落实。

第二,强化考核,建立激励约束机 制。为进一步加强对乡镇(街道、管委 会)环保所及工作人员的管理,更好地 发挥考核的目标引导和工作激励作用, 嵊州市出台了《嵊州市乡镇(街道、管委 会)环保所年度目标管理考核办法》,对 年度考核任务进行量化,对考核标准进 行细化。通过考核,对环保监管机构健 全、日常监管到位、排查隐患及时、信访 化解明显、遏制环境事故有效的环保所 及乡镇(街道、管委会)进行表彰与奖 励;对制度不健全、责任不落实、监管不 力、隐患排查不力的环保所及乡镇(街 道、管委会)给予批评与处理;对造成较 大及以上环境事故或严重不良影响的 环保所及乡镇(街道、管委会),其相关 责任人依照有关规定给予严格追责、严

第三,加强联动,充分发挥合力作 用。环境保护工作专业性强,涉及面 广,环保部门与乡镇(街道、管委会)的 协作联动显得极为重要。因此,要在如 何保证环保部门与乡镇(街道、管委会) 环保所有序协调、联动监管等方面作-些有益的尝试。如在现场执法如何 授权、工作任务如何流转、信息如何 共享等方面出台明确的规定和办 法,充分发挥好环保所作为调处员、 检查员、监督员、宣传员、信息员的作 用,使环保所能真正落地生根,环保之 路能走得更宽更广。

作者单位:浙江省嵊州市环境保护局

# 农村环境治理应健全长效机制

### ◆黄河仙 邢宏霖 高雯媛

农村环境连片整治试点工作已经 在多地开展了4年多,通过以奖促治、 以奖代罚等措施,促使地方政府对农村 区域性敏感的环境问题实施同步、集中 整治,使农村环境问题得到有效治理。 然而,随着农村环境连片整治试点工作 在全国不断深入,不少地方出现了后续 资金和环保人员配备不足等问题,导致 农村环境连片整治的效果大打折扣。 究其原因,主要有以下问题:

首先,环境治理模式存在局限性。 现有的治理模式普遍以政府作为治理 的唯一主体,政府既是项目管理者,也 是项目执行者和绩效考核者,同时还承 担着促进当地经济发展的责任。而作 为农村环境污染制造者,同时也是污染 受害者和环境治理受益者的农村居民,却 在整个项目中没有承担任何责任与义务。

其次,资金缺乏有效保障。农村环 境治理资金主要来源于各级财政,但随 着新农村建设逐步进入深水区,政府有 限的财力和部分经济薄弱村建设新农村 要求之间的矛盾开始凸显。许多治理设 施建成后缺乏运行和维护资金而成为摆 设,基层人员的工作经费等也无法得到持 续保障,整个项目后期运作无法延续。

第三,机制与机构不健全。农村环 境污染具有污染源小而多、面广而分散 的特点,需要一定数量的专业技术人员 指导、分类执行。但是,我国农村环境 连片整治机构从中央到地方却是一个 "倒金字塔",真正在基层从事农村环境 整治的专业技术人员严重不足。农村 环境综合整治工作由政府牵头,多部门 联动,但是不少地方在实施过程中却变 成了环保部门代替地方政府唱"独角 戏",各相关部门缺乏协调机制。

加强农村环境保护是建设生态文 明的必然要求,而农村环境综合治理是 一项长期而艰巨的系统工程,要从顶层

设计开始,健全长效机制,整合资源,促

进农村环境治理制度化、常态化。 第一,推行以农民为农村环境治理 主体的自主治理模式。农民是农村环 境问题的制造者,同时也是直接的利益 相关者。要通过加大环境宣传力度,增 强农民环境保护意识,引导其养成良好 的环境习惯。引导农民自治,订立村规 民约,签订环保责任书,实行门前三包、 责任地三包,提倡适量施肥,对饮用水 水源等敏感区域实行禁养等制度。政 府作为组织者和管理者,应发挥其主导 作用,通过考核、奖惩、指导等方式,调 动基层干部和农民积极参与环境整治, 为整个农村环境整治提供管理、技术、

资金等多方面的支持与保障。

第二,优化资金配置,发挥资金最 大持续效应。农村环境治理盘子大,而 政府资金投入有限,可以通过合理分 配,起到以点带面的示范作用。一部分 资金用于支持重点工程建设和运行维 护,如修建与维护污水处理站、垃圾站 等公共设施等。另外,政府可以划拨一 小部分资金作为农户修建配套简易生 活废物处理设施的奖励。利用市场化 融资机制,在连片整治工作中积极推广生 态农业、生态旅游等一系列产业,可以吸 引社会资金参与到这项工作中来,弥补财 政资金缺口,形成生态环境带动生态产 业,生态产业促进生态保护的良性循环。

第三,建立创新的长效化保障机 制。实行政府主导、各部门分工协作的 机制,完善农村环境治理绩效考核内 容,将农村环境保护工作纳入对地方政 府的政绩考核,对农民加大环保宣传, 推行"爱卫家庭"考评,加大荣誉感,形 成上下联动机制。根据实际情况建立 乡镇村级环保机构,配备专职监管人 员,并加强对其专业技能的培养。建立 地方政府财政责任制,将维护管理经费全 额纳入预算,保障设置基本运行和维护。

作者单位:湖南省环境监测中心站