

《生态文明体制改革总体方案》解读

精细规划确保空间均衡发展

杨学军

中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》(以下简称《方案》),首次提出树立空间均衡理念,把握人口、经济、资源环境的平衡点推动发展、人口规模、产业结构、增长速度不能超出当地水资源承载能力和环境容量,并提出要建立国土空间开发保护制度、建立空间规划体系。

空间不均衡对发展形成制约

《方案》提出空间均衡理念,观点鲜明,方向清晰,弥补了以往国家发展战略的软肋。

我国已经是世界第二大经济体。但同时,中国经济奇迹的背后是付出了巨大代价。发展中不平衡、不协调、不可持续的问题突出,尤其是资源环境约束强化已经成为我国新国情的表征。为什么中国尚未完成现代化、人均收入尚未达到世界平均水平就遇到了资源环境约束?主要原因是发展方式过于粗放,主要特征是浪费资源、污染环境。

我国已提出了节约资源、保护环境的基本国策,以及可持续发展战略、科学发展观和建设生态文明等重大战略思想。但空间不均衡已经对我国发展形成约束,如果不能有效化解,将会对资源环境和可持续发展造成更长期影响。我国独特的空间基础,将深刻影响国家的发展,影响相关战略、模式、体制的选择与实施。不全面关注和留意空间基础,不精心、科学、合理规划我国的空间开发与治理,必将对国家的发展尤其是资源与环境的可持续产生极大的负面作用。

忽视空间均衡发展带来诸多问题

某种程度上,人们的世界观、认识论大多看重的是时间,而忽视空间。例如,人们经常说我国幅员辽阔,但是对国土空间不均衡这一现实认识不清。事实上,广袤国土上的地理条件差异巨大,资源分布极不均衡。

空间条件通常决定了不同地区、地点的生产集中度、人口集中度,从而很大程度上决定着资源开发的强度、广度和环境保护的好坏。分析中国的空间条件,人们首先会注意到胡焕庸线,即地理学家胡焕庸在1935年提出的划分中国人口密度的对比线。这条线从黑龙江省瑷珲到云南省腾冲,大致为倾斜45度基本直线。沿着胡焕庸线,可以观察到,城市、耕地、工厂大部

集中集中在东部、中部,但水资源主要在南部和西南部。这意味着西部面积因多山地、缺水,发展农业、工业与城市均受到极大限制。我国矿产、能源和森林资源大部分分布在缺水、多山、多丘的西南、西北和东北。这样的自然条件,很大程度上决定了人口流动、物流的方向,这也是历史上我国华北、江南长期为文明中心的物质基础。

改革开放后,产生了历史上空前的人口流动、物流大移动,这在某种程度上是资源环境约束强化的最主要原因,甚至是最实质因素。主导我国经济社会发展的核心规划是经济社会发展规划,之后逐渐出现土地规划、城市规划、产业规划、环保规划、能源规划等。但是,我国从未出现过一部国土(空间)综合开发规划,这给人口流动、物流的相对有序移动造成了负面影响。

忽视国土空间均衡,以及全国国土综合开发规划的缺位,造成的全局性问题有许多,除人口流动、物流相对无序、过密或过疏外,还有以下一些突出问题:

食品安全问题。这与耕地的多寡优劣相关。据统计,我国现有耕地不到19亿亩。无规划或规划不严的工业开发、城市开发,尤其是超大规模基建和房地产建设,对耕地特别是优良耕地进行大规模侵蚀、浪费性开发。但是,迄今为止我国还没有制订全国性的耕地开拓规划,没有从耕地、农业、城市、工业的角度来考虑全国范围的水利大调整。因此,为了养活国民、不断提升生活水平,在耕地多年来没有扩大反而缩小的前提下,在这些耕地将近一半在少水的北方这一背景制约下,为追求高产而大量使用化肥、农药。

同样,为满足国民不断加大的对牛、羊等优质肉类的消费,很多地区将山地、耕地转化为草地、牧场,并对草地、牧场大量施用化肥、农药,结果造成粮食、蔬菜、水果、肉类及牛奶安全问题突出。

城市病问题。现在北上广深等大城市外来人口居高不下,城市居民承受着城市拥堵,入学、就医难及雾霾、高房价等诸多困扰。各方将矛头主要指向大都市规划落后、公交不发达、土地财政和农业投入不足、城乡二元户口等。但实际上另一个重要原因往往被忽视,就是缺少一个统筹全国、指导中长期人口流动、物流相对合理配置的综合开发规划。此外,一些地方

上接一版

产奖励、引导企业资产重组和加强金融支持等方面政策措施;湖州市法院系统专门下发了依法稳妥处理铅酸蓄电池企业涉诉案件的通知;余姚、诸暨专门落实财政专项资金用于企业关停、企业转产政策性补偿,并帮助企业寻找适合的转产项目。通过各项政策措施的出台,上述地区整治过程中产生的企业债务、应收账款、合同执行和职工安置等善后问题得到了妥善处理,专项整治工作在较为平稳的氛围中得到推进。

共赢:产业绿色化,实现经济与环境协调发展

随着国家和地方相关政策的不断出台,浙江铅酸蓄电池行业涅槃重生,大力推进企业转型升级,由此进入良性发展阶段,产业集聚度明显提升,从过去的摩托车用小电池,发展到全国最大的电动自行车电池生产基地;从过去的矿灯用蓄电池,发展到最先进的电动汽车电池和风能、太阳能储能电池,并培育出天能、超威等年销售超600亿元的国内蓄电池领军企业。

调研组从浙江省环保厅了解到,2011年以来,浙江共关闭铅酸蓄电池企业224家,关闭率达82.1%。通过环境整治,企业周边及工业集中区的水、气环境质量明显改善。与此同时,铅酸蓄电池行业总产值却大幅增长,较整治前增长113.2%。

在铅蓄电池生产重地长兴县,通过环境整治,区域环境质量明显改善,企业经济和社会效益大幅提升。据县环保局污染防治科科长俞文杰向调研组介绍,通过整治,长兴县铅蓄电池企业周边环境重金属浓度总体达标,环境安全风险进一步降低。企业重金属铅排放量大大削减,全县铅排放总量从整治前的6670千克减少到2726.78千克,削减59.1%。

2014年,长兴县铅蓄电池行业实现产值265.49亿元,比2004年增长143.4%;实现销售收入254.36亿元,比2004年增长109.4%;实现利税11.24亿

元,比2004年增长378%。社会效益也进一步显现,2014年,铅蓄电池投诉仅为3件,比2004年的26件减少88%,比2010年的13件减少76%,涉及铅蓄电池投诉件明显下降。

长兴县也先后获得了“中国电池产业之都”、“中国绿色动力能源中心”、“中国产业集群品牌50强”、“浙江省蓄电池专业商标品牌基地”等荣誉称号;2014年5月,长兴县被环境保护部命名为“国家生态县”。

断腕整治,促成了行业华丽转身,后期的持续转型升级及完善的长效管理,使浙江成功地打赢了铅污染防治持久战。如今,环境保护优化经济发展的显著成效又为地方政府、行业和企业转型发展注入了新的动力,坚定了走产业绿色化道路的信心和决心。大型龙头企业积极引领行业发展,自觉增加研发投入,采用高新技术,先进设备和工艺,改造提升传统铅蓄电池生产技术,努力向产业链、价值链高端攀升,从数量、规模的粗放扩张向高质量、高效的集约转型。

还以长兴为例,为了尽可能减少对环境污染,铅蓄电池企业全部集中到了高新园区,逐步实现全自动密闭生产;天能、超威等大型龙头企业从生产设计环节打造清洁生产,带头引进先进设备和工艺,从源头减少污染物排放,并探索废旧铅蓄电池的回收利用,以及生产过程废水、废铅等的回收循环利用。

为进一步巩固整治提升成果,由县环保局牵头编制出台了《长兴县深化铅蓄电池行业长效管理具体办法》,确保企业依法依规生产,污染物排放和专业场所有毒有害物质浓度达到国家标准,并严格项目准入,实行总量控制,落实监督检查,确保污染物排放、园区周边环境符合相关要求。

此外,长兴县还充分发挥“浙江省绿色动力能源集成创新公共服务平台”这一国家级检测中心的作用,探索建立科技人员、高新设备等研发资源共享机制,先后与天能、超威、诺力等7家企业在平台内部共建了实验室,推

建立国土空间开发保护制度的建议

继党的十八大报告首次将空间与资源、环境整合为生态文明三大领域

后,《方案》首次系统地提出了相关理念、目标和措施。《方案》提出“把握人口、经济、资源环境的平衡点推动发展”,内涵就是人口规模、产业结构、增长速度不能超出当地水资源承载能力和环境容量。

《方案》还提出要构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度,着力解决因无序开发、过度开发、分散开发导致的优质耕地和生态空间占用过多、生态破坏、环境污染等问题;要构建以空间治理和空间结构优化为主要内容,全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系,着力解决空间性规划重叠冲突、部门职责交叉重复、地方规划朝令夕改等问题。

如何建立国土空间开发保护制度?《方案》提出要完善主体功能区制度;健全国土空间用途管制制度;建立国家公园体制;完善自然资源监管体制。如何建立空间规划体系?《方案》提出要编制空间规划;推进市县“多规合一”;创新市县空间规划编制方法等。

笔者认为,制定全国空间(国土)综合开发规划,时间跨度应是10年或以上,按10年或20年周期作规划。

对于第一个规划的重点,建议结合南水北调中线和西线,推进农业成片化、工业走廊化、都市带化,实现以产业集聚化、技术合理化、基建配套为重点,改变、扭转碎片开发、分散工业化带来的产业低技术水平、资源能源高消耗、环境污染的格局与趋势,基本解决农业和工业污染。

第二个规划的重点,建议通过财政支出均等化,加大公共产品供给和社会服务的力度,实现国民基本权利,以减缓大都市人口过密、小城镇人口过疏的趋势。同时,基本解决工业污染和大城市重点环境问题。

第三个规划的重点,建议以技术创新、文化繁荣、国际合作为主,创建既有国际化大都市,又有特定风情地方村镇社会。同时,基本解决集中工业区污染和城镇重点环境问题。

当然,空间综合开发规划应根据具体时段、具体形势作出恰当调整。并且,空间不均衡的改善,离不开国家财政支出均等化制度安排的支持。否则,即使推出一系列地区计划或重大工程,也很难保证空间均等的实现。

作者单位:环境保护部环境与经济政策研究中心

动企业创新研发。通过合作共建,已开发新能源产品16项、技术成果转化7项。

如超威集团完成了车用无铅动力型铅酸蓄电池技术升级,打破了欧盟限制含镉产品的贸易技术壁垒。目前,企业已全面推进无镉内化成生产工艺,有效解决了动力蓄电池一直沿用含镉配方与外化工艺废水排放量大的难题,实现了节能28%、节水90%的显著效果,并向行业开放了无镉内化成核心工艺的“源代码”,为实现电池的无镉化生产作出了巨大贡献。

在废旧铅蓄电池回收再利用方面,天能集团投资18亿元建设循环经济产业园,在引进世界最先进的意大利全自动工艺技术基础上,结合天能自主创新的纯氧助燃、精炼保镭、专利合金配制、废烟气处理等技术,对废旧铅蓄电池进行规模化、无害化回收处理,每年可处理15万吨废旧铅蓄电池。

今年6月,在环境保护部的指导下,依托行业龙头企业超威集团,成立了“国家环境保护铅酸蓄电池生产和回收再生污染防治工程技术中心”,解决蓄电池行业在生产、回收、循环利用中所面临的重大环保科技问题;同时,签署了《电池产业绿色循环发展战略合作协议》,并发起成立了中国电池产业绿色循环发展联盟,致力于整合电池产业链上下游企业、科研院所资源力量,建立有效的合作新机制,共同推进电池产业可持续发展。

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚拟失实报道举报电话
010-67112039

我国近年来采取了一系列农业污染综合整治措施,虽然基本遏制住了生态环境恶化趋势,但仍未能有效解决农业污染问题。农业污染以面源污染为主,很难采用工业的末端治理方式治理。农业生产必须强调在污染产生前予以削减,以源头预防为主,实行生产全过程控制。同时,要实现生产废物或排放物的内部再循环,节约资源和能源,以达到污染最小化的目的。要实现农业经济与环境双赢,大力推行农业标准化是关键。

农业生产活动带来哪些污染?

农业生产活动带来的污染主要分为化肥污染、农药污染、地膜污染、畜禽粪便污染以及秸秆焚烧污染等,这些污染已对生态环境构成严重威胁。

一是化肥过量施用。根据有关资料,我国耕地面积不到世界的1/10,但氮肥使用量为世界的30%,磷肥使用量为世界的26%,化肥使用强度平均每公顷达400公斤,个别地区高达600公斤。与此同时,化肥有效利用率仅为30%~40%,未被植物吸收部分通过地表径流、淋洗和蒸发等导致出现一系列环境问题。

二是农药大量施用。根据农业部公布的数据,我国不仅是世界上最大的化肥使用国,也是最大的农药使用国。2014年农药需求总量大约为32.97万吨,其中,含有机磷等高毒农药比重过大,而农药的有效利用率仅为30%~35%。

三是地膜农膜污染。据统计,目前我国塑料大棚及地膜覆盖面积近3亿亩。地膜的使用量居世界首位,每年需求量大达150多万吨,而且每年还以15%的速度不断增加。农膜年残存率达40%,居世界之首。

四是植物秸秆等农业固体废弃物产生量十分巨大。全国秸秆资源量约为9亿吨,但至少有一半没有利用,至少有3亿吨秸秆被烧在地里。

五是畜禽养殖业产生大量粪便。我国每年牲畜排出的粪便多达25亿吨。相当一部分畜禽粪便被直接排入河流或随意堆放,与农田流失的氮、磷等一同导致了河流、湖泊、近海海域的富营养化。

什么是农业标准化?

笔者认为,农业标准化应包括以下几方面内容:

一是严格的农产品质量标准体系。目前,我国的农产品标准体系主要有无公害、绿色、有机农产品标准体系。按照这3个标准体系生产出来的农产品,由于采用了无污染的工艺技术,保证了产品的安全性,也保证了农业生产的清洁,对环境保护和农业可持续发展具有重要作用。

二是标准化的农产品生产环境。要达到无公害、绿色、有机农产品等标准化生产标准,就要选择符合国家标准的生产基地、未受污染的农业环境,以及对种植生产基地进行环境监测。这些措施的采用有利于遏制农业污染产生。为此,应制定相关法律法规对农业生产环境进行保护。农产品生产环境标准化的建立和健全,有利于提高农产品的质量,增强农产品在国际市场上的竞争力,有效改善农业生产条件和农业生态环境。

三是农业生产过程标准化。要求严格依据质量管理体系标准、危害分析和关键控制点标准制定和实施农业标准,对改善生态环境、保护人体健康、推动农业生产走可持续发展道路具有重要作用。

四是农业生产技术标准化。农业标准化集现代科学技术和现代管理技术于一体,做好优良品种、节水灌溉、测土配方施肥、病虫害综合防治、作物栽培与管理技术的推广普及,有利于推广以节地、节水、节能为重点的节约型生产技术,推广秸秆还田种养模式和农田一家畜养殖—水体生态养殖立体高效农业,发展绿色农业、生态农业、循环农业。有条件的地方,还可以着手发展集自动化、信息化、物联网于一体的智慧农业(精准农业、设施农业),必将对推动资源节约和环境保护起到重要作用。

为什么要推动农业标准化?

农业标准化能够提高农业生产的组织化水平。我国人多地少的国情,决定了农户小规模经营的基本格局,其生产规模和产品数量都不足以让标准化的价值得到体现,从而也很难对标准化形成技术上的需求,农业标准化也因此缺乏良好的发展基础。

随着农业生产专业化、社会化水平逐步提高,农业标准化作为经营管理的技术手段,需要以农民组织化作为发展的基础。在坚持家庭承包经营的基础上,通过发展专业合作社,或以土地经营权入股,采取股份制、股份合作制等多种合作形式,推动家庭经营向农户联合与合作、多元化、多层次、多形式经营体系的方向转变。这些转变可以对推进土地经营权流转,促进规模经营,为采用集约化、标准化的节约生产技术奠定基础。

农业标准化提高了农产品效益。标准化生产中,按照有机食品、绿色食品、无公害农产品等产品质量标准,产地环境质量标准和生产技术规程,组织生产、加工、储藏和运输,保证了农产品的质量,农产品的市场竞争力明显增强,农民收益显著提高。反过来,又鼓舞农民采用农业标准化生产技术,使得节约型生产技术得到持续应用。这既改善了农业生产条件,又有效保护了环境。

农业标准化在我国日益受到重视。《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》强调,在推进现代农业建设、强化社会主义新农村建设的产业支撑中,要加快农业标准化工作。党的十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中,提出要按照建设生态文明的要求,发展节约型农业、循环农业、生态农业,加强生态环境保护。2015年中央一号文件《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》提出,要实施农业环境突出问题治理总体规划 and 农业可持续发展规划,加强农业生态治理。农业部2015年发布的《关于打好农业面源污染防治攻坚战实施意见》

农业标准化是遏制面源污染关键所在

徐敏云

指出,要加强农业面源污染治理,转变农业发展方式,推进现代农业建设,重要措施之一是推行生产全程监管,加快推进全国农产品质量追溯管理信息平台建设。

农业标准化是发展以农业生态环境保护为核心的节约型农业、循环农业、生态农业等农业生产模式的保障。通过标准化农业的发展,既可以促进资源和环境有效保护,使资源与环境的开发、利用、保护有机结合,又能解决农产品安全问题,最终实现农业的可持续发展。

怎样推动农业标准化?

我国已经初步构建以国家和行业标准为骨干、企业标准为基础、地方标准为补充的农业标准体系框架。但是,我国标准化工作起步较晚,标准体系建设缺乏统一规划,标准之间配套性差,标准技术内容陈旧。此外,我国农业以农户小规模生产为主,标准实施和推广的难度较大,标准化生产的水平较低。为此,推行农业标准生产,保护农业生态环境,需要重点加强以下几方面的工作。

一是完善农业标准化生产体系。应按照产、运、销全程质量有效保障的要求和查漏补缺原则,加强农产品质量安全标准、技术规程和管理规范的修订速度,健全企业标准。加快农业标准制修订进程,尽快完成空白标准的制定。对已有国际、国家、行业和地方质量标准的农产品,加快制订标准化生产技术操作规程。除以政府的力量推动农业标准化外,应强化产业引导型、品牌促进型农业标准的制定,促进农业标准实施的自律化、社会化和市场化。

二是强化农业生产体系和农产品品牌认证。建立健全农产品质量监督机制、市场准入制度和质量安全追溯制度等农产品质量安全支撑体系,做好从产前、产中到产后运销,再到餐桌的全程质量安全监管体系。鼓励推行实施种植GAP认证、养殖HACCP认证、水产加工GMP认证和无公害农产品、绿色食品和有机农产品认证。通过制订和完善质量认证标准和产品评价标准,实施农业品牌战略。牢固树立高效、生态、品牌的发展理念,扶持和培育优质农产品,创评名牌农产品,促进农业标准化生产。

三是适应我国农业生产以农户个体生产为主的国情,开展农业标准化示范区建设,推动农业生产标准化进度。加快农业标准化示范区、标准化生产(养殖)基地建设,逐步实现主要农产品生产的基地化、规模化、标准化、品牌化。此外,由于我国农业的基本生产结构仍然以农户为主,要做好农业标准化,应积极探索“龙头+基地+农户”的基地建设模式,发挥市场竞争主体对农业生产基地和农户标准化工作的组织、引导、带头作用,利用竞争主体的技术、人员优势,指导农民按标准规范生产,提高农产品质量和安全并推进农产品品牌化。

作者单位:环境保护部环境工程评估中心