

提升农业农村环境治理质量和效率

《培育发展农业面源污染治理、农村污水垃圾处理市场主体方案》解读

编者按

环境保护部日前会同农业部、住房和城乡建设部印发了《培育发展农业面源污染治理、农村污水垃圾处理市场主体方案》(环规财函〔2016〕195号,以下简称《方案》),《方案》的印发对于推进农村环境治理具有重要意义。

为加强有关政策宣传,推动地方加快落实,本报记者特采访环境保护部规划财务司有关负责人,对这一文件有关政策进行解读。

中国环境报:《培育发展农业面源污染治理、农村污水垃圾处理市场主体方案》出台的背景是什么?

规划财务司有关负责人:一是农业农村环境污染治理需求巨大。2015年4月,国务院发布的《水污染防治行动计划》提出,到2020年,新增完成环境综合整治的建制村13万个。同年11月,住房和城乡建设部等十部门印发的《关于全面推进农村垃圾治理的指导意见》提出,到2020年,全国90%以上村庄的生活垃圾得到有效治理,农作物秸秆综合利用率达到85%以上,农膜回收率达到80%以上。另据相关文件初步测算,到2020年,全国70%以上乡镇建成集中式污水处理设施,60%的畜禽养殖废弃物得到有效处理并实现资源化利用,测土配方施肥技术推广覆盖率达到90%以上,化肥利用率和农作物病虫害统防统治覆盖率均达到40%以上。为完成上述农业农村环境污染治理任务,本方案提出了到2020年农村环境治理产业产值达2000亿元、年均增速达20%的量化目标,将创造出巨大的市场空间。

二是正在推进的农村环境综合整治工作尚存在提升空间。自2008年以来,环境保护部、财政部积极推进农村环境“以奖代补”、“以奖促治”政策,截至目前已累计安排农村环境综合整治资金375亿元,对近8万个村庄的生活污水、生活垃圾、畜禽养殖废弃物、饮用水水源地等进行了综合整治,取得了积极成效。但总体上看,农村环境治理资金投入和运行模式主要以各级政府为主,市场主体和社会资金参与度不高,农村环境治理效率还有待进一步提升。

三是《生态文明体制改革总体方案》对加强农业农村环境治理提出了明确要求。党中央、国务院高度重视农业农村环境治理及其市场主体培育工作,并将其作为生态文明建设的重要内容。《生态文明体制改革总体方案》第三十七条中指出,建立农村环境治理体制机制,采取财政和村集体补贴、住户付费、社会资本参与的投入运营机制,加强农村污水和垃圾处理等环保设施建设。采取政府购买服务等多种扶持措施,培育发展各种形式的农业面源污染治理、农村污水垃圾处理市场主体。

为贯彻落实上述要求,建立完善农业农村环境治理市场体系,推进供给侧结构性改革,加快培育发展农业农村环境治理市场主体,切实提升农业农村环境治理质量和效率,环境保护部、农业部、住房和城乡建设部联合制定了《培育发展农

业面源污染治理、农村污水垃圾处理市场主体方案》。

中国环境报:农业农村环境治理市场主体培育制约瓶颈有哪些?

规划财务司有关负责人:当前,我国农业农村环境治理市场主体培育不够,主要存在前期建设资金投入不足、已建设施运行维护跟不上、生活污水垃圾处理收费机制不健全、环保投融资市场化机制创新不够、政府引导政策缺失等突出问题,制约了农业农村环境治理市场化进程的加快。具体表现如下。

一是农村污染治理相关标准和技术模式缺乏,对市场主体的约束和引导不足。《农村生活污水治理设施技术规范》、《农村生活垃圾简易卫生处理处置技术规范》、《农村生活垃圾焚烧污染控制技术规范》等标准和技术规范缺乏,《畜禽养殖业污染物排放标准》(GB18596-2001)尚不完善。除此以外,农村地区尚未建立乡镇和村庄生活污水治理技术模式、农村生活垃圾收集技术模式、农村小型畜禽养殖单元粪便资源化与无害化技术模式、农作物秸秆综合利用技术模式等,亟须摸索适合当地条件的农业农村污染治理技术与新模式。

二是污染治理设施建设投融资渠道单一,各级财政农村环保资金投入不足。现有农村环境治理工作,主要靠中央政府和地方政府按照大约1:1的比例进行投入,投融资渠道较为单一。受资金限制,目前我国60万个行政村中仅约10%得到整治。已整治行政村中仍有大部分存在建设资金投入不足和后期运营维护资金缺乏的问题。缺乏长效机制和多元化融资机制,现有资金投入与资金需求差距较大的问题,已经严重制约我国农业农村环境治理的市场化进程,需要各级政府不断加大财政资金投入。

三是缺乏污水垃圾处理收费机制,投资回报机制不健全。农村环保设施运行维护要坚持“谁污染、谁治理,谁受益、谁付费”的原则。但现阶段,农村污水垃圾处理收费机制还很不完善,仅处于试点示范阶段。除少数安装自来水的地区能够进行较低标准的污水处理收费以外,受经济和技术手段限制,其他未安装自来水的地区尚无开展收费工作。生活垃圾处置领域除少数地区开展收费试点以外,尚未建立起普遍的收费机制。

四是主体多元化引导机制不健全,市场主体积极性不高。尽管农村环境治理已初步建立起政府主导、村民参与、社会支持的投入机制,但仍很不完善。一些地方仅靠政府推动,村民和企业实际上并未参与进来,还有一些地方村民和企业积极性很高,但参与门槛过高,缺乏创新机制和优惠政策引导。引导机制的不健全直接影响社会资本参与农村环境保护的积极性,制约农业农村环境治理市场主体培育和发展。

中国环境报:《培育发展农业面源污染治理、农村污水垃圾处理市场主体方案》有哪些突破点?

规划财务司有关负责人:为确保《方案》取得实效,切实改善当前农业农村环境治理薄弱环节,充分激发市场活力,我们寻求在现有农业农村环境治理体制机制上有所突破和创新:

一是强调政府主导。突出地方各级政府特别是县(区)级人民政府在农业农村环境治理中的主体责任,并对相关责任予以细化和量化,实现充分释放市场有效需求的目的。

二是突出市场规范。强调放开市场准入,打破国企和事业单位对农业农村环境治理市场的垄断;建立基于环境质量改善为目标的“以效付费”机制;将环境“领跑者”制度引入农业农村环境治理领域;建立市场主体信用制度,并使之与其他信用体系有机融合。

三是健全回报机制。完善各级财政资金、村集体资金和居民付费相结合的费用分摊机制以及各级政府资金缺口兜底的保障机制。鼓励采取组合开发模式(如厂网一体、供排水一体、垃圾收运与物流业捆绑),高低收益相搭配,吸引市场主体投入。坚持资源化利用优先,引导市场主体采用先进适用技术,通过资源化收益获取合理回报。

四是创新治理模式。按照分类指导原则,创新治理模式,完善市场机制,提升治理效率。农村污水垃圾处理设施,注重以整县或区域为单元整体推进,采取PPP模式实施建管一体,加强建设和运维,鼓励城乡统筹、推行互联网+环境治理模式等;畜禽养殖废弃物资源化,主要采取第三方治理、按量补贴的方式吸引市场主体参与,强调构建生态农业循环模式,鼓励种养结合和资源化利用;农业废弃物综合利用,按照“废弃物垃圾化、垃圾资源化”原则,由政府主导解决秸秆收贮、废弃农膜回收问题,并采取补贴方式吸引市场主体参与;农药减量化与测土配方施肥,强调市场主体代防、代治、代施,通过政府购买服务模式提升农药减量化和测土配方施肥的比例。

五是强化以效付费机制的建立。构建以效付费机制有利于激励社会资本优化资源配置,提升农业农村环境治理服务供给质量,提高资金使用效率。本方案从环境PPP项目支付特点出发,提出付费机制要实现从“买工程”向“买服务”转变。以改善环境质量为导向,强调绩效评价结果作为支付运营服务费用及后续委托运营的依据,建立起挂钩机制。

中国环境报:培育农业农村环境治理市场主体有何政策引导?

规划财务司有关负责人:农业农村环境治理市场主体培育,离不开相关政策的引导和扶持。通过主要问题和相关制约瓶颈分析,本方案提出中央补助资金由“重建设”向“建设运维并重”转变,在电价、税收、金融等方面给予一系列优惠政策,提升市场主体盈利空间。

一是发挥财政投入引导作用。从加大财政资金投入和优化资金使用方式两个方面入手,支持农业农村环境治理PPP项目和第三方治理项目顺利推进。强调各级财政资金加大投入,从环境基本公共服务均等化角度,要求加大对中西部贫困地区一般性转移支付资金支持力度。优化资金使用方式方面,提出涉农专项资金要从“重建设”向“建设和运营并重”转变,从“前补助”向“前补后奖”转变,允许专项资金用于购买服务。最后落脚点在完善社会资本投资回报机制方面,提出部分利益由县(区)级财政兜底解决。

二是制定土地、电价等优惠政策。

土地的取得是社会资本开展农业农村环境治理的前提条件,电价的高低是影响社会资本投资回报水平的重要因素。本方案提出土地、电价等优惠政策,强调优先保障农业农村环境治理活动建设用地,简化土地使用审批程序。对符合固定资产投资审批程序的生活垃圾发电项目,积极落实国家可再生能源发电价格政策,落实沼气发电执行生物质发电电价政策。

三是落实税收优惠政策。税收优惠政策是引导市场主体进入农业农村环境治理领域的重要调节手段。本方案强调落实污水垃圾领域现有的税收优惠政策,指出提供农村污水、垃圾资源化综合利用劳务的纳税人,可按规定享受增值税退还、所得税减免等有关优惠税收政策。

四是创新绿色金融产品与服务。现阶段我国农业农村环境治理企业普遍规模较小,资信实力较弱,存在严重的融资难和融资贵问题。本方案从上述问题出发,引导商业银行、政策性银行、融资担保机构积极支持这类企业进行项目融资。通过财政贴息引导商业银行向从事农业农村环境治理的市场主体提供贷款,鼓励政策性金融机构对社会资本参与的农业农村环境治理工程提供融资支持。鼓励融资担保机构积极向采取PPP模式、第三方治理的农业农村环境治理项目提供融资担保服务。

五是支持先进适用技术开发。先进适用技术是开展农业农村环境治理的基础支撑。当前,我国农业面源污染治理、农村污水垃圾处理领域尚未形成成熟的技术模式,尚处于探索阶段,亟须引导先进适用技术的开发。本方案提出了搭建农业农村环境治理技术信息平台,促进产学研合作。通过国家科技计划(专项、基金等)统筹考虑支持符合条件的相关科技研发工作。

中国环境报:为配合《培育发展农业面源污染治理、农村污水垃圾处理市场主体方案》实施,后续将开展哪些工作?

规划财务司有关负责人:《方案》提出“选取合适的地区和项目开展试点示范,积极探索农业农村环境治理新模式,创新投资回报机制,及时总结试点示范经验,指导后续相关工作”。

按照改革顶层设计与试点同步推进的有关要求,我们选取了河北、黑龙江、安徽、河南、山东、内蒙古等6个省份7个区县开展农业废弃物资源化利用试点,通过试点项目带动市场主体的积极参与,检验政策的可靠性。中节能、光大国际、潍坊瑞德新能源公司等企业积极参与试点。目前我们已召开试点对接会,为企业和试点县“牵线搭桥”,推动试点项目尽快落地。同时,已起草《关于推进农业废弃物资源化利用政府和社会资本合作试点的指导意见》,目前正在做进一步修改完善。

印发《方案》是党中央、国务院全面推进农业农村环境治理战略部署的重要内容,体现民意、顺应民心,必将对加强农村环境保护、推进生态文明和建设美丽中国产生重要影响。环境保护部、农业部、住房和城乡建设部将采取切实措施,积极推动农业农村环境治理市场主体培育工作落到实处。

陕西出台农村生活垃圾治理考核验收办法 依据五有标准进行综合评审

本报记者肖颖 通讯员件博西安报道陕西省住房和城乡建设厅日前会同陕西省委工办、省文明办、发改委、财政厅、环保厅、农业厅、商务厅、省爱卫会、省妇联等10部门制定了《陕西省农村生活垃圾治理考核验收办法》(以下简称《办法》),对陕西省农村生活垃圾治理考核验收工作做了规范。

《办法》规定,陕西省住房和城乡建设厅会同省级9部门对各县、市、县(区)的农村生活垃圾治理考核验收,依据本办法组织对本行政区所辖乡镇农村的生活垃圾治理考核验收。达到“5有标准”(即有完备的设施设备、成熟的治理技术、稳定的保洁队伍、完善的监管制度、长效的资金保障)方可申请验收。

考核验收组对市、县(区)验收材料进行审查,按照验收安排,市、县

(区)提前1个月向省住建厅上报申请材料;材料审查合格后,省住建厅会同省级9部门通过政府购买服务形式聘请第三方调查公司进村入户独立调查,市、县(区)辖区内的乡镇统一安排考核验收,每个考核验收村、县(区)将分东南西北随机抽样1/3以上乡镇,每个乡镇随机抽查10%的行政村,抽检在通过材料初验后不定期进行两次暗访。考核验收组对验收材料审查和现场考核验收情况进行综合评审得出结论。对2017年综合考核验收不合格的市、县(区),在2018年上半年继续组织考核验收。

《办法》规定,对已通过验收的市、县(区),省住房和城乡建设厅将组织不定期明察暗访,如发现明显的反弹现象,将给予通报批评,情节非常严重不再符合“5有标准”的,将从通过的验收名单中予以除名。

肥城打造绿色生态产业体系

发展生态农业、工业、旅游业,建设生态村镇

本报见习记者王文硕 通讯员赵赫肥城报道山东省肥城市近年来大力培育生态绿色产业,发展生态农业、工业、旅游业,推进生态村镇建设,打造了一批国家级、省级生态村镇。

围绕生态农业发展,肥城市制定了有机蔬菜花、菠菜、肥城桃等8个地方标准和30多种瓜菜生产操作规程,应用测土配方施肥面积积逾170万亩,被评为国家级出口食品农产品质量安全示范区。

肥城市通过实施传统产业优化升级、新兴产业培植壮大、骨干企业递进培植、产业集群急剧膨胀四大工程培植生态工业,高新技术产业产值占规模以上工业产值的比重达到29.14%。引进214兆瓦光伏和风力发电、纳米级分子筛、涤纶无纺布等

优质项目,新兴产业和高新技术产业新增一批重要增长点,全市循环经济模式逐步建立。肥城市被评为山东省首批循环经济试点县之一。

肥城市以“好客山东,好运肥城”为主题,重点打造辖区内部分景区,建设一批生态休闲旅游度假区。打造“中国桃都”特色品牌,连续多年举办桃花旅游节、金秋品桃节等形式多样的旅游活动,促进文化与旅游深度融合,乡村生态旅游蓬勃发展。

肥城市按照因地制宜、典型引导、分批建设的原则,打造一批生态样板村、样板镇。对所有参与生态创建的镇街、村,给予资金支持,年终考核加分,极大调动了各级创建的积极性。目前,全市共建成国家级生态村两个,省级生态村3个;建成国家级生态镇10个,省级生态镇4个。

首届汾河生态论坛举办

探索山西生态修复环境保护与经济发展多赢新思路

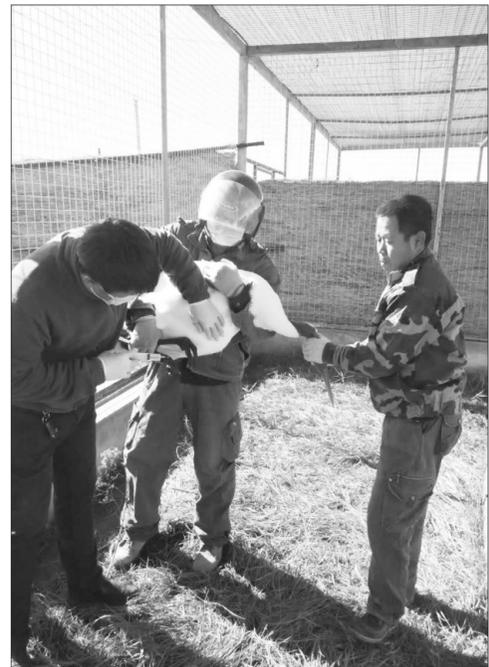
本报记者李景平 王璟太原报道第一届“汾河生态论坛”暨“阿拉善see山西项目中心发起大会”日前在平遥天鹭湖区拉开帷幕。

本届论坛由联合国环境署、阿拉善see生态协会还特别策划举办“平遥国际摄影大展历届获奖精品回顾展”,在摄影展展区精品馆及天鹭湖西岸艺术街区双馆联动开展,集中展示生态环保影像,还举办了环保摄影专家学术及环保企业家、摄影家、艺术家300余人,围绕汾河水资源管理、水环境治理与水生态修复、水系规划、矿山修复、PPP模式应用展开深入讨论。学术界、产业界、传媒界深入互动,以学术产业研讨会、公益音乐会、慈善拍卖会等

形式,为山西生态环境治理助力,探索山西生态修复、环境保护和经济发展多赢的新思路。

论坛正值平遥国际摄影大展,阿拉善see生态协会还特别策划举办“平遥国际摄影大展历届获奖精品回顾展”,在摄影展展区精品馆及天鹭湖西岸艺术街区双馆联动开展,集中展示生态环保影像,还举办了环保摄影专家学术及环保企业家、摄影家、艺术家300余人,围绕汾河水资源管理、水环境治理与水生态修复、水系规划、矿山修复、PPP模式应用展开深入讨论。学术界、产业界、传媒界深入互动,以学术产业研讨会、公益音乐会、慈善拍卖会等

论坛邀请到国内生态环境保护领域多位顶级专家学者及环保企业家、摄影家、艺术家300余人,围绕汾河水资源管理、水环境治理与水生态修复、水系规划、矿山修复、PPP模式应用展开深入讨论。学术界、产业界、传媒界深入互动,以学术产业研讨会、公益音乐会、慈善拍卖会等



为鸟儿筑牢防御墙

内蒙古自治区图牧吉国家级自然保护区被誉为“大鸨之乡”,是大鸨、鹤类和鸬类等鸟类的栖息繁衍之地。每年春秋两季是禽流感的高发时期,为有效防止珍禽感染禽流感和新城疫病毒,保护区工作人员日前为野生救护站的所有鸟类注射了禽流感疫苗。

李俊伟 张晓静摄

◆本报记者蔡新华 见习记者刘静

位于杭州湾的上海“化工金山”正在努力转型成为“海洋金山”。记者获悉,目前上海市金山区正在加快推进39平方公里的海洋公园建设,其中23万平方米“鸚鵡洲”湿地有望于今年年底竣工亮相,让市民得以亲近湿地、亲近海洋、亲近自然。这也是上海首座申报获批的国家级海洋公园。

“鸚鵡洲”湿地占地约23.2万平方米

上海市金山区规土局负责人介绍,自2011年国家海洋局公布首批7座国家级海洋公园以来,已批准建立国家级海洋公园42处。在上海,金山区是第一个申报建设国家级海洋公园的行政区,现已正式获批。

在《上海市城市总体规划(2016-2040)》中,金山滨海地区要成为两个核心镇之一,滨海地区则作为功能完善、产城融合、用地集约、生态良好的相对独立的门户型节点城区。

相比金山新城,金山滨海地区将在“十三五”时期进一步增加生态和生活岸线,推动海洋资源利用,提升生活环境质量,引导人口适度集聚,加强产业转型升级。

金山区正在城市沙滩西侧区域

上海首座国家级海洋公园获批

金山滨海地区将以生活岸线控制生产岸线

建设一个湿地生态修复项目,取名“鸚鵡洲”。“鸚鵡洲”湿地属于金山海洋公园的一部分,占地面积约23.2万平方米,分为湿地净化展示区、盐沼湿地恢复区、自然湿地引入区3个区域。目前,一期工程已投入9000万元,内容包括金山三岛的修复和海洋修复。

金山三岛启动生态修复

“海洋公园的创建,是金山区开展海洋生态文明建设的一个重要举措。”这位负责人强调。他坦言,建设国家级海洋公园有利于进一步提升金山区域海洋环境,改善滨海区域生态环境质量;有利于进一步加快优化区域建设发展,调整产业布局,推进滨海旅游休闲度假区建设。

他还表示,要以生态促转型,以旅游助升级。金山海洋公园将以滨海区

域为核心,辐射金山新城及其周边地区,重点开展对金山三岛的生态修复、对海洋水生态的修复等。据悉,这个海洋公园的建设是为了进一步遏制海域海岸带环境退化的趋势,恢复滩涂湿地功能,改善水休闲区的水质,提升区域海洋环境质量。

“十三五”期间,金山还将安排多个重大工程项目,全面推进国家级海洋公园建设,除了“鸚鵡洲”湿地还包括杭州湾游轮母港、大型主题公园、大型水上乐园、沙滩公园等项目,以及金山嘴渔村扩建和3平方公里回填海工程等。

滨海生活岸线将翻一番

记者获悉,金山区正在竭尽所能把滨海地区的生产岸线调整为生活岸线和生态岸线。全区将以国家海洋公园的规划建设,带动整个金山滨海地区的建设发展,打造“国际化滨海休闲游

度假花园城区”新形象。

“过去,在金山城市沙滩两边,坐落着两大化工区,是生产岸线‘控制’生活岸线;今后,规划建设理念将从生产为本转向以人为本,要以城市生活岸线来‘控制’生产岸线。”金山区有关负责人表示,这将进一步促进上海石化和上海化工区的转型发展,为金山滨海地区的崛起打下良好生态基础,突出金山“海的特征”,做好“海的文章”,有意识把“化工金山”转变为“海洋金山”。

根据规划,在金山滨海地区,化工生产岸线将被大幅压缩。今后,金山将把上海石化卫二路到卫四路这段2.7公里长的生产岸线调整为生活岸线,同时把上海化工区漕泾电厂到龙泉港一段3公里多长的生产岸线调整为生活岸线。这样一来,金山滨海地区原有7.2公里的生活岸线就能拉伸到14.5公里,实现翻一番。