

# 探索符合乡村实际的生态文明建设路径

纪文

习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调,要持续开展农村人居环境整治行动,打造美丽乡村,为老百姓留住鸟语花香田园风光。

目前,我国很多乡村生态与环境问题比较突出。今年初,中共中央、国务院出台了《关于实施乡村振兴战略的意见》。中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《农村人居环境整治三年行动方案》,指出改善农村人居环境、建设美丽宜居乡村,是实施乡村振兴战略的一项重要任务。

笔者认为,当前,要大力推进乡村生态文明建设,探寻符合乡村发展的路径,立足于各地优势和特色,找准工作抓手和突破口,以点带面,把握好工作节奏,稳步推进。具体来说,应注意以下几个方面。

一是依托城市,在城乡融合发展中推进乡村生态文明建设。由于很多农村经济、技术和人才匮乏,基础设施建设不充分、不平衡,因此,可依托城镇化、工业化、信息化和农业现代化,在城乡一体化的进程中提升内部的造血能力,获得外部的经济和技术支持。通过依托城镇的生产、生活和生态需求,有助于稳步提升乡村振兴的农业综合生产能力,提高农业供给质量,乡村自然资源和生态资本加快增值,实现城镇和乡村协同共进。为此,应建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系,在城镇化和工业化的大格局中推进乡村振兴,激发乡村的生态和自然资源资本的活力,加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。只有这样,乡村生产才能得到发展,农民生活才能持久富裕,农村环境才能有效改善,乡村生态文明建设才能有力推进。

二是发展产业,为乡村生态文明建设提供坚强的经济支撑。区域缺乏现代工业和现代服务业

的支撑,政府强农、惠农、富农的政策难以到位;乡村缺乏第二产业和第三产业的支撑,即使在政府的帮助下实现道路硬化、村容整治,粉刷一新,但仍难以长久。因此,农村一二三产业融合发展水平要进一步提升,实现乡村经济多元化。在第一产业方面,要立足于乡村资源和基础,发展特色和优势产业,克服同质化,争取做到一村一品一景、一镇一业一强项、一县一态一特色,使产业发展与自然村落相融合。在第二产业方面,要立足于城镇工业园区,依托乡村资源发展特色工业。有了特色和优势产业的集聚,乡村对人才的吸引力才会增强。有了人才的支撑,乡村特色和优势产业才会不断转型升级。在产业转型升级的时代浪潮中,要支持主产区农产品就地加工转化增值。在第三产业方面,可借鉴江苏昆山、浙江湖州等地的乡村建设经验,依托大城市需求,加强快速化的交通网络建设,实施观光园区、森林人家、康养基地、乡村民宿、特色小镇等休闲农业和乡村旅游精品工程,在严格保护中把绿水青山转化为金山银山,实现百姓富、生态美的统一。

城镇化是现代文明社会发展的必然途径,部分乡村空心化会是今后一段时间不得不面临的问题。乡村振兴不是强迫进入城镇的人口返回空心村,而是促进乡村生产发展、生活富裕、生态良好、乡风文明。为此,可以结合乡村产业的发展状况和人口居住情况,合理撤村并点,在发展中解决空心村问题。

三是量力规划,通过“多规合一”形成科学合理的乡村开发利用空间。保留乡愁不是保留破败的乡村和对贫穷的回忆,而是将现代的生产和生活需求融入乡村的生产和生活,同时保护乡村的自然环境和人文风貌。要严守生态红线和历史文化保护线,把文物古迹、传统村落、民族村寨、传

统建筑、农业遗迹、灌溉工程遗产与优美的生态融为一体,使村庄形态、自然环境、人文风情和产业发展相得益彰。江苏的周庄、湖南的张谷英村和贵州的荔波就是典型的案例。开展县域乡村建设规划编制或修编时,既要立足长远,顾全大局,统筹城乡发展,也要充分听取村民意见,防止主观臆断或者千篇一律,统筹好生产空间、生活空间和生态空间。乡村生态文明建设的规划要突出重点,分类施策,以建设美丽宜居村庄为导向,以乡村垃圾、污水治理和村容村貌提升为主攻方向。对于县城产业的发展,要做好园区的环境影响评价工作,做好整体的生态环境风险把控,严禁工业和城镇污染向农业农村转移。

四是严格管控,通过乡村生态建设和污染防治倒逼乡村绿色发展。乡村振兴,生态宜居是关键,生态宜居是支撑,因此乡村生态文明建设要严守生态保护红线,统筹保护山水林田湖草,实现绿色兴村。在绿色兴村过程中,要促进现代农村和农业的生态化,发挥农业的生态保护功能,如2018年北京市政府工作报告就指出要突出农业生态功能。在大气污染防治方面,要稳步推进农村散煤替代工作,宜气则气,宜电则电,宜太阳能则太阳能。在水污染防治方面,要按照相关法律法规和《水污染防治行动计划》的要求,开展水生态保护修复,连通河湖水系,对乡村河塘和黑臭水体进行清淤整治,全面提升乡村水体的生态功能。对于畜禽养殖业,要实行废物的资源化,促进养殖经济和环境保护的协调。鼓励和支持乡村兴办环境友好型企业,按照“三线一清单”的要求,在保护文化、旅游、生态等乡村特色产业,保护家庭工场、手工作坊、乡村车间等振兴传统工艺的基础上,继续打击“散乱污”企业,杜绝工业污染“上山下乡”。

五是加强建设,把厕所革命、垃圾集中和污水处理作为乡村生态文明建设为抓手。乡村环境保护基础设施建设,要坚持因地制宜、分类指导,示范先行、有序推进的原则,逐步解决面源污染问题。对于生活垃圾,要按照《农村

人居环境整治三年行动计划》的要求,深入推进农村基础设施建设,重点整治垃圾山、垃圾围村、垃圾围坝等现象,基本实现农村生活垃圾处置体系全覆盖。在有条件的地方,可大力推进农村垃圾分类集中统一处置,建立农户分类、专业清扫、村里收集、乡镇转运、区县处置的模式。对于厕所革命,要大力开展乡村户用卫生厕所建设和改造,同步实施粪污治理,加快实现乡村无害化卫生厕所全覆盖。对于生活污水,要因因地制宜采用污染治理与资源利用相结合、工程措施与生态措施相结合、集中与分散相结合的建设模式和处理工艺,不宜盲目全部采取污水管网的方式。在城镇周边的乡村,可在城镇污水处理一体化或者对接发展的框架内,予以延伸解决。由于农户支付能力整体有限,推广建设和维护经济成本低廉的可复制技术和模式是必要的。要探索低成本的规模化、专业化、社会化的环境污染第三方治理机制,确保各类设施建成并长期稳定运行,防止治理设施“晒太阳”,建设资金“打水漂”。

六是发扬民主,发挥村民和村集体在乡村生态文明建设中的主体作用。纯粹地依靠财政资金推进乡村振兴和生态文明建设不会长远,要形成“农民筹资筹劳、政府财政奖补、部门投入整合、集体经济补充、社会捐赠赞助”的多元化投入格局。笔者调研发现,凡是乡村生态文明建设好的地方,都是村集体经济发达的地方,也是村党建工作做得好的地方,更是乡贤辈出的地方。因此在乡村生态文明建设中,要发挥党和政府的主导作用。首先,地方党委组织部和统战部要以乡情乡愁为纽带,引导品德高尚、有经济头脑的乡贤以各种形式参与美丽乡村建设和投资,发挥其对于乡村生态文明建设的带动作用。其次,要建立各方共谋、共建、共管、共评、共享机制,保障村民决策权、参与权、监督权,动员村民投身美丽家园建设。建立完善村规民约,将美丽乡村的建设要求,如垃圾分类、生态维护、污水处理、庭院美化等纳入村规民约,发

扬村民理事会对于生态文明的宣传教育和环境整治的考评作用。没有人才和智力的支持,美丽乡村建设和乡村振兴将难以持久。为此,要立足本土扶持培养一批农业职业经理人、经纪人、乡村工匠、文化能人、非遗传承人,发挥他们在乡村产业链脱贫中的带头作用。要积极构建示范引领、有进有退、有力出力、乡贤出智、村民自治的乡村生态文明建设模式。

七是以点带面,全面、深入开展乡村生态文明体制改革。应按照《建立以绿色生态为导向的农业补贴制度改革方案》,发展绿色农业,扩大“绿箱”政策的实施范围和规模;按照《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》的要求,保护生态脆弱区和重点生态区;按照《自然资源统一确权登记办法(试行)》《关于拓展农村宅基地制度改革试点的请示》,推行三权分置和产权流转机制,激发农村要素市场的活力;按照《探索实行耕地轮作休耕制度试点方案》,保护农村土壤环境;按照《湿地保护修复制度方案》,加强生态修复;按照《海岸线保护与利用管理办法》《海域、无居民海岛有偿使用的意见》,开展自然资源的有偿使用;按照《水污染防治法》《关于推进乡村振兴和生态文明建设的指导意见》等规定,大力推行河长制、湖长制等。此外,还要按照其他改革文件的部署,推行生态建设和保护以工代赈做法,提供更多生态公益岗位,把脱贫攻坚和生态建设相结合;推进环境污染第三方治理,生态环境损害赔偿制度改革,健全地区间、流域上下游之间横向生态保护补偿机制,探索建立森林碳汇等市场化补偿制度。

乡村面积广、人口多,乡村生态文明建设的好坏事关乡村振兴的成败。只有完善体制、健全制度、创新机制,释放制度红利,吸引各方参与,加强软硬件建设,乡村生态文明才能在城乡协同发展的新格局中不断发展,农业强、农村美、农民富的美丽宜居乡村生态文明建设和乡村振兴目标才能同步实现。

作者系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长

## 把党建设得更加坚强有力

◆李培

作为生态环境系统工作者,我在学习宣传贯彻党的十九大精神过程中,有以下3个方面的突出体会:

一是要充分认识新时代党的建设的重要性。党的十九大是在全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义进入新时代的关键时期召开的一次十分重要的大会。大会就新时代坚持和发展中国特色社会主义的一系列重大理论和实践问题阐明了大政方针,就推进党和国家各方面工作制定了战略部署,是我们党在新时代开启新征程、续写新篇章的政治宣言和行动纲领,具有划时代的战略意义。大会在政治上、理论上、实践上取得的一系列重大成果,必将对我们党团结带领人民决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利产生重大而深远的影响。

党的十九大报告突出强调党的建设的重要性。报告全文有16次提到“党的领导”、13次提到“党的建设”,7次提到“全面从严治党”。伟大斗争,伟大工程,伟大事业,伟大梦想,起决定性作用的是党的建设伟大工程。在新时代坚持和发展中国特色社会主义的十四条基本方略中,第一条是“坚持党对一切工作的领导”,第十四条是“坚持全面从严治党”,首尾都谈到党的建设。在报告第十三部分,用专章阐述新时代党的建设的“一个序言、一个总体要求、八项重大任务”,占报告全文的1/8。由此可见,党的建设在决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利中的突出地位。

二是要深刻领会新时代党的建设总要求。党的十九大报告提出的新时代党的建设总要求和8项重大任务,对推进党的建设伟大工程做出顶层设计和战略部署。

新时代党的建设总要求中指明了党的建设的目的和根本原则是:坚持和加强党的全面领导,指导方针是坚持党要管党、全面从严治党;主线是加强

党的长期执政能力建设、先进性和纯洁性建设;总体布局是全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设,把制度建设贯穿其中,深入推进反腐败斗争;目标是把党建设成为始终走在时代前列、人民衷心拥护、勇于自我革命、经得起各种风浪考验、朝气蓬勃的马克思主义执政党。

党的建设目的是根本点,是依据,方针是原则,是遵循,主线是纲,是魂,布局是重点,是路径,目标是方向,是落脚点。这五者之间紧密联系、相互作用、相互促进,因此既要准确把握其中内涵,又要五者协调推进,统筹推进,一体推进。三是要准确把握新时代基层党组织组织的职责作用。党的十九大报告中,突出强调基层党组织组织的政治功能,要求宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展,突出强调基层党组织以提升组织力为重点。因此,党组织要着力增强组织优势,组织功能和组织力量;特别是新增长党组织不仅要直接担负教育党员、管理党员、监督党员的责任,而且还要担负组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众的职责,切实履行战斗堡垒作用和战斗力的基础。

新时代的基层群团组织要坚持党对一切工作的领导的基本方略,牢记群众工作干部也是党的干部,群众事业也是党的事业,切实增强政治意识、大局意识、核心意识和看齐意识;要坚持以人民为中心的基本方略,坚持人民主体地位,把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标;要发挥党联系群众的桥梁纽带作用,做服务人、团结人、鼓舞人、发展人的工作,以实现提高人的素质、促进人的全面发展的最高目标。

党的十九大吹响了新时代的号角,鼓舞人人,催人奋进。要以饱满精神,实干作风,在新征程中不断推进基层党组织建设,充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和群团组织的桥梁纽带作用,把党建设得更加坚强有力。

作者系生态环境部大气环境管理司副司长

## 以习近平生态文明思想为指导 开创生态环境保护工作新局面

◆沈胜学

近年来,受气候条件、机动车保有量快速增长等因素影响,全国不少地区臭氧浓度有较大幅度上升。据生态环境部在5月例行新闻发布会上公布的臭氧监测结果显示:2015年~2017年,全国338城市以臭氧为首要污染物的超标天数占比分别为16.9%、22.5%、33.4%,呈逐年上升状态。2018年1月~4月,338城市臭氧平均浓度分别为86微克/立方米、104微克/立方米、134微克/立方米、157微克/立方米,呈逐月升高趋势。

研究发现,臭氧污染实际上是一种光化学污染,其具有显著的季节分布特征和日变化特征:夏季高冬季低,一天内午后至傍晚浓度最高,清晨浓度最低。现在正处于夏季高温时节,臭氧污染防治不容忽视。笔者建议,可从以下几个方面着手开展臭氧污染防治。

制定翔实方案。臭氧生成的前体物包括氮氧化物(NOx)和挥发性有机物(VOCs),由此可见,臭氧形成不仅与石化、印刷和喷涂等行业排放有关,也与机动车排放、秸秆焚烧等密切相关。因此,各地应结合自身实际,按照源头预防、过程控制、末端治理的要求制定翔实方案,在加快重点行业的污染治理,加大NOx和VOCs削减力度的同时,兼顾交通源、生活源和农业源VOCs污染防治,推进机动车、建筑装饰、汽修、干洗、餐饮、秸秆焚烧和散煤燃烧等VOCs减排。

日前,福建省率先出台了《臭氧污染防治指南》,根据各地气候、地形和产业结构等不同,因地制宜提出针对性应对措施。针对企业主体责任,《指南》还详细明确了石化、表面涂装等10个重点行业的整治要求,具有较强的针对性和可操作性,必将有助于打赢蓝天保卫战。

加强检查督导。好的措施落实到位,离不开强有力的检查督导。各地要加强涉VOCs排放“散乱污”企业清理排查,建立“散乱污”大气

## 防治臭氧污染需要『一揽子』工程

污染排放企业清单,对整治无望或在规定期限内未完成整治的,依法关停取缔。各地各相关部门要采取明察与暗访、日查与夜查、抽查与巡查、定期查与不定期查等相结合的方式,加大检查督导力度,对治理设施不正常运行、污染物超标排放、未按照规定开展废气收集与处理、违反规定从事作业的,及时依法予以查处;发挥遥感监测等技术手段在道路机动车尾气监测方面的作用,加大对柴油货车、营运车等高排放车辆在排放检验过程的抽查力度;臭氧污染应急时,督促VOCs、NOx排放重点企业实施错峰生产,有效削减排放量。同时,对工作措施落实不力的单位或部门予以通报和督办,倒逼责任落实、措施落实。

区域联防联控。由于空气是流动的,一个地区产生的NOx、VOCs可能当地感觉不到,却可能随着空气流动飘到周边城市形成臭氧。因此,要有效减少臭氧污染,一城一地进行臭氧治理并不够,需加强监测预警,建立区域协作机制,加强联防联控。同时,各省、市级环保部门要加强与气象部门沟通,及时对空气质量进行预测预报,对臭氧污染形势进行分析研判。在可能出现臭氧污染天气的情况下,及时做出应对安排并将有关情况通报给周边城市,实行环境空气质量数据共享,防止发生跨区域区域性污染。

加大宣传力度。各地各部门要通过官方网站、微信、官方微博以及当地主流媒体等广泛开展臭氧污染防治知识科普,让公众、企业了解臭氧的形成机理,当前臭氧污染防治面临的形势以及在臭氧污染防治中有哪些作为。树立一批有社会责任感的企业,主动曝光一批偷排漏排的违法企业。切实通过宣传教育,引导企业自觉履行环境保护社会责任,引导公众低碳生活、绿色出行,对日常生活中发现的企业偷排偷放大气污染物、露天焚烧垃圾等违法行为,及时向有关部门举报,形成人人关心、人人参与臭氧污染防治的浓厚氛围。

作者单位:福建省厦门市环境执法支队

## 全力攻坚 持续改善空气质量

上接一版

总体目标是,经过3年努力,大幅减少主要大气污染物排放总量,协同减少温室气体排放,进一步明显降低PM<sub>2.5</sub>浓度,明显减少重污染天数,明显改善环境空气质量,明显增强人民的蓝天幸福感。具体指标是:到2020年,二氧化硫、氮氧化物排放总量分别比2015年下降15%以上;PM<sub>2.5</sub>未达标地级及以上城市浓度比2015年下降18%以上,地级及以上城市空气质量优良天数比率达到80%,重度及以上污染天数比率比2015年下降25%以上。提前完成“十三五”目标的省份,要保持和巩固改善成果;尚未完成的,要确保全面实现“十三五”约束性目标;北京市环境空气质量改善目标应在“十三五”目标基础上进一步提高。

上述目标设定主要考虑几个方面:一是深入贯彻落实十九大和中央经济工作会议精神,确定“源头防治”和“四个明显”,促进环境空气质量的总体改善。二是全面完成《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》确定的环境空气约束性目标,“十三五”约束性指标已提出2020年环境空气质量目标和污染物排放总量目标,生态环境部已将目标分解至各省(区、市)、各(区、市)也已将目标纳入各自“十三五”环保规划,并将目标进一步分解至市。三是考虑到蓝天保卫战时间与“十三五”剩余时间重合,再设立新的目标会对地方目标指标制定、分解、考核、重点任务设定等工作造成混乱。因此,蓝天保卫战对各省(区、市)和重点区域都不再增设新的量化目标,要求各地完成“十三五”约束性指标。同时,完

成《三年行动计划》各项重点工作,推动环境空气质量持续改善,力争取得更好成绩。

问:《三年行动计划》对于落实地方部门责任是如何规定的?

答:《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》要求,严格落实党政同责、一岗双责。地方各级党委和政府必须坚决扛起生态环境保护的政治责任,对本行政区域的生态环境保护工作及生态环境质量负总责,主要负责人是本行政区域生态环境保护第一责任人,其他有关领导在职责范围内承担相应责任。《三年行动计划》中各项措施均明确了责任部门和任务分工,规定有关部门要根据本行动计划要求,按照管发展的管环保、管生产的管环保、管行业的管环保原则,进一步细化分工任务,制定配套措施,落实“一岗双责”。

《三年行动计划》还强化了考核问责有关内容。明确规定,要对年度和终期目标任务完成情况进行评估。对考核不合格的地区,实施公开约谈、区域限批,取消生态文明荣誉称号等,并要求制定量化问责办法,对重点攻坚任务完成不到位和环境质量改善不到位的实施量化问责。

问:《三年行动计划》重点区域是如何确定的,目前这些区域的污染状况如何?具体成因是什么?

答:国家大气污染防治重点区域是全国大气污染防治工作的重

中之重,《大气十条》实施五年来,标志性成果之一就是作为重点区域的珠三角实现了连续三年达标。

从2017年全国PM<sub>2.5</sub>年均浓度的空间分布来看,当前京津冀及周边地区、汾渭平原、长三角西北部是我国PM<sub>2.5</sub>浓度较高的区域。

五年来,京津冀及周边地区PM<sub>2.5</sub>浓度显著改善,但仍为全国平均浓度最高的区域。汾渭平原11个城市PM<sub>2.5</sub>年均浓度平均为65μg/m<sup>3</sup>,仅次于京津冀大气污染防治“2+26”城市,同时也是全国二氧化硫浓度最高的区域,煤炭在能源消费中占比近90%,产业结构偏重且规模偏小,装备水平低,多数钢铁、焦化企业尚未实现稳定达标排放。长三角区域虽然空气质量相对较好,但优良天气比例仅为71.6%,远低于全国平均水平,区域污染程度不平衡,西北部多个城市浓度水平接近京津冀部分城市。全国其他地区PM<sub>2.5</sub>浓度均在40~50μg/m<sup>3</sup>左右,按照常规治理措施,能够保持稳定改善。

为集中优势资源,优先解决污染最重地区的问题,《三年行动计划》将重点区域确定为京津冀及周边地区、长三角地区和汾渭平原三大区域。

问:如何坚持源头防治,调整优化“四个结构”?

答:环境问题归根结底还是结构问题,《三年行动计划》强调,要坚持源头防治,调整“四个结构”,做到有减有增。