

乡村发展:环境保护现状、问题与对策

杨邦杰

(中国致公党中央委员会,北京,100011)

摘要:中国经历了近30年的高速发展,城市环境保护已受到高度重视,乡村环境保护需要提到议事日程。乡村环境问题是重要的民生问题,涉及国家食品与生态安全。作者通过中国东、中、西部十多个县市,以及日本和韩国的乡村调查,分析存在的问题,并提出环境保护的措施与策略。目前农业与乡村发展中长期的环境问题依然存在。在新农村建设中的由于村庄规模扩大、乡村旅游发展、生活方式的改变,以及污染企业向农村转移带来新的环境问题。当前重点要解决乡村的垃圾与污水处理,以及有机肥的使用。

关键词:乡村发展;新农村建设;农村环境调查;农村环境保护

1 乡村环境保护的重要性与紧迫性

中国经历了近30年的高速发展,城市环境保护已受到高度重视,乡村环境保护需要提到议事日程。乡村环境问题是重要的民生问题,涉及城乡居民生活品质、以及国家食品与生态安全。目前农业与乡村发展中长期的环境问题依然存在。如过度使用农药与化肥、规模化养殖场与工业污染,由此而带来的耕地与水的污染,影响城乡饮用水与食品的安全。

当前,在新农村建设中由于以下原因产生新的环境问题:

(1) 生产发展:农业集约化的快速发展和农村生产方式的转变,以及城镇化和工业化对农村生态环境的负面影响,加剧了我国农村环境的恶化;

(2) 乡村规模扩大,中心村的建设,人口更为集中;

(3) 乡村发展功能变化,乡村旅游带来大量流动游客;

(4) 生活方式的改变:大规模进入城市工作的农村居民,需要同城市一样的生活设备与生活方式;随着生活水平的提高和农村经济的发展,农村居民的生活方式也在发展变化。例如水冲式马桶在逐渐普及,生活垃圾中塑料、电子废弃物等成分在增加等,这些都给乡村环境管理带来了新的挑战。

(5) 高污染企业的转移:城市发展对环境保护的要求越来越高,污染企业向乡村转移,特别是向中西部地区乡村转移。

以上原因带来的新问题是乡村人居环境的恶化。许多村庄没有垃圾处理设施,大量的垃圾堆积,污染乡村周围的河塘与耕地;没有污水处理办法,到处是臭水沟。

乡村发展的环境保护需要受到关注。农民需要经济发展,也需要清洁、文明、环保、健康的生产生活方式。乡村也是城市居民的旅游休闲地。必须重视乡村发展的环境保护,提高农民生活质量,发展农村绿色经济,促进乡村的可持续发展。最近,作者到江西婺源,浙江淳安、萧山、安吉,安徽绩溪、巢湖,江苏泰州、广东珠海、茂名、湛江,广西南丹、宜州等市县的乡镇村组,成都市的双流、锦江、邛崃、温江等区县,以及日本与韩国进行乡村发展调查,听取了各地相关部门特别是基层干部群众关于农村环境保护工作的意见,并深入企业、农户家中,实地考察当地农村环境状况。本文在国内外乡村发展调查的基础上,介绍乡村发展的环境保护现状,讨论问题,提出对策。

2 新农村建设中环境保护取得进展

各地新农村环境建设取得了积极进展:江西发挥自然生态条件优势,打造“中国最美的乡村”;浙江以经济发展优势,统筹城乡环保;安徽以挖掘徽文化、保护古村落为载体,带动乡村面貌改善;广东重视保护海岛资源环境,保障渔村的可持续发展;成都统筹城乡发展,以“农家乐”推动建设花园式休闲乡

收稿日期:2007-06-14

作者简介:杨邦杰,工学博士,致公党中央副主席,农业部规划设计研究院副院长,中国农业大学博士生导师。主要研究方向为农情遥感监测、农业与乡村发展。

村;日本韩国重视城乡一体化建设,保护乡村环境。

2.1 江西依自然生态优势,打造中国最美的乡村

江西省婺源县、玉山县等地,把新农村建设与古村落保护有机结合,在发展旅游产业的同时,保护村容环境,实现旅游业发展与新农村环境建设相互促进提高。注重生态农业的发展,着力发展有机茶、有机稻、森林食品、木竹深加工等产业。不追求大拆大建,将村容改善与“生产发展”相结合,力求特色。大力推广沼气工程,以清洁能源取代薪柴,同时推广猪-沼-茶、猪-沼-果等模式处理畜禽粪便,既促进了农业生产发展,又改善了农业环境。划定畜禽养殖区,专门供农民建舍饲养牲畜,解决人畜混居问题,保护人居环境。

2.2 浙江以经济发展优势,推进城乡环保统筹

浙江省以“生态省建设”为目标,推进“千村示范、万村整治”工程,取得了较好成效。重视农村环境保护基础性工作,加强农村污染防治法规体系建设,对农村面源污染、农村生活垃圾、农村生活污水处置等作了明确规定,建立了县(市、区)主抓,乡镇、村为责任主体的农村环保工作责任体系和推进机制,制定相关政策,注重省级财政对生态环境保护的财政转移支付力度。淳安县千岛湖地区是浙江省重要的饮用水源保护区,以保水、护水为前提发展“生态渔业”,制定了污水处理设施建设补助扶持政策。杭州市萧山区经济社会综合实力居浙江前列,以“生态区”建设引领农村环境保护,加强城乡环保一体规划,建设统一的污水管网和垃圾收集-中转-处理网络等基础设施,建设垃圾焚烧发电厂。安吉县是国家级生态县,建立三级联动的环境保护工作网络,在农村环保宣传与实用技术推广方面,取得了明显成效。如垃圾生产有机肥,家庭污水的小型湿地处理技术。

2.3 安徽挖掘徽文化、保护古村落,带动乡村面貌改善

安徽省针对农业人口多,三农问题和农村环境问题突出的实际情况,开展“生态示范县(区)”、“环保先进小城镇”、“生态村”等农村生态创建活动,研究示范生活污水无动力厌氧处理、畜禽养殖粪便综合处理、小型垃圾焚烧处理设施,进行农村环境污染防治试点工作。绩溪县针对当地皖南山区的地域特点,不搞千村一面,提出特色产业村、生态旅游村、传统文化村三种发展模式。在村镇建设上坚持保持农

村徽文化历史脉络,突出徽派建筑风貌,探索总结了多种城乡垃圾一体化处置模式。巢湖市针对巢湖湖区生态功能划分的要求,集中资金用于农村环境综合整治与乡镇企业污染治理,收到较好成效。

2.4 广东重视保护海岛资源环境,保障渔村的可持续发展

中国有300万平方公里海洋国土,岛屿近7000个。在乡村发展中,广东重视保护海岛资源环境,保障海岛渔村的可持续发展。

珠海万山海洋开发试验区不断完善海岛的基础设施建设,促进海岛大型港口中转仓储项目建设,提升海洋海岛旅游景点及服务;积极探索和实践风能、太阳能等清洁能源的开发利用,努力建设生态海岛,实现海岛经济社会的可持续发展。在东澳岛、大万山和白沥岛,道路与水库建设保证旅游与渔业发展,垃圾与污水处理也在规划中。

茂名有500平方米以上海岛12个,蕴藏着丰富的水产资源、生物资源、旅游资源和盐业资源,具有较高的开发、利用和保护价值以及重要的战略价值。为确保辖区海岛开发利用科学规范,加强对海岛开发利用的监督管理,建立海岛资源保护区,致力保护海岛生态环境。大放鸡岛是茂名面积最大的海岛,是全国首个经正式批准开发的无居民海岛。各级海洋监察执法部门不断加强对大放鸡岛开发施工现场的巡视监察,确保海岛开发利用与生态环境保护规范有序进行。

湛江市海岸线长达1556公里,占全省46%;沿海岛屿104个,面积586平方公里,占陆地面积的4.8%;人口34.3万,占全市总人口5.8%。海岛开发目前主要产业以渔业为主,年总产值8亿元,占全市6.2%,其次是农业和工业。在特呈岛,已进行了生态建设规划,保护海岛的植被,特别是红树林。政府重点解决岛内交通与饮水问题,发展海岛乡村游,形成产业。

2.5 广西实施“城乡清洁工程”,改善乡村环境

广西许多具有民族特色的村寨,按照“乡风文明、村容整洁”的要求,广西通过实施“城乡清洁工程”,以良好的城乡卫生环境,去影响、带动新农村建设。切实加强村庄规划工作,重点解决农民的饮水、行路等方面的困难。抓好沼气建设,以沼气池建设带动农村改圈、改厕、改厨。引导和帮助农民切实解决住宅与畜禽圈舍混杂问题,搞好农村污水、垃圾

治理,改善农村环境卫生。在南丹县怀里乡白裤瑶的村寨,在宜州下洞河乡刘三姐的故乡,在兴安灵渠的水街,都能感到乡村环境的变化。

2.6 成都统筹城乡发展,以“农家乐”推动建设花园式休闲乡村

成都市通过城乡统筹发展,已经逐步摆脱了传统城乡结合部“脏、乱、差”的面貌,通过利用城市和郊区两种资源,因地制宜推行产业结构调整 and 公共基础设施建设,取得良好效果。如成都市锦江区,充分利用区位和资源优势,打造了“花乡农居”、“幸福梅林”、“江家菜地”、“东篱菊园”、“荷塘月色”等“五朵金花”,发展特色乡村旅游产业,在保持农村风貌的前提下,实现了当地农民的可持续增收。每年春季,当桃花盛开的时候,成千上万的成都人在周末驾车或乘公交车来到龙泉桃花村,赏花、喝茶、打麻将,中午吃顿地道的农家饭菜。成都郊区环境优美、农民增收、生活休闲。

2.7 日本、韩国重视城乡环保一体化

日本与韩国城乡环保实现一体化。在日本的北海道,在韩国的蔚山,乡村垃圾污水处理与城市一样得到全面处理。由于乡村旅游休闲业的发展,乡村环境涉及全民食品安全,对农村环境的保护更为重视。所到之处,比城市更整洁。

3 当前乡村发展中的主要环境问题

当前乡村发展的环境保护需要特别关注人居环境。

(1) 垃圾处理:农村乃至不少集镇的生活垃圾没有符合环保要求处理设施;

(2) 污水处理:集镇的生活污水随意排入附近河道,集镇周边河道水体污染日益严重,有的已成了臭水沟,严重影响附近居民生活环境。

(3) 乡镇工业污染与饮水安全:乡镇工业集中区的日益扩大,工业污水也大多排入附近河道,影响饮水安全。

3.1 乡村发展需要统筹环境保护与经济发展

“生产发展”是建设新农村的第一要务,各地立足自身资源、特色产业优势,大力发展地方经济,但部分农村地区由于受到所处特殊区位、生态条件的限制,大规模的经济建设与开发必然受到制约。例如,浙江省淳安县目前全省 25 个欠发达地区之一,地方经济亟待发展,但由于千岛湖位于淳安县境

内,绝大部分水域和库区集雨区划定为二级饮用水源保护区,发展空间必然受到限制,发展成本也更为昂贵,使淳安县经济社会发展水平与周边地区差距逐步加大。

3.2 乡村环保基础设施建设滞后,环保资金短缺

一些地方基层政府建设环保基础设施等公共服务的能力非常薄弱,加之缺乏有效的公共服务投融资机制和政策,农村环保基础设施建设严重滞后,许多农村地区成为污染治理的盲区和死角。而已建的污染治理设施又面临着运营成本过高、无人管理。即使在农村环保工作处于全国领先水平的浙江省,这方面的问题仍较突出,目前全省累计完成建设的示范村和整治村总数只占全省村庄总数的 25%,农村生活垃圾收集虽然达到了较高的比例,但收集、中转和处置设施总体上还不健全。

受县、乡、村三级财力的限制,农村环保基础设施诸如污水处理、垃圾收集处理等设施建设、推广普及难度大,有的地方甚至难以启动。即使在经济条件相对较好的地区,面对巨大的环境治理资金,也感到巨大压力。例如,浙江省萧山区 2007 年生态建设投入预计为 1.5 亿元,区级财政将补助 3600 万元左右,区、镇、村三级资金筹措面临较大难度。

3.3 乡村旅游快速发展,环境管理急需规范

依托当地的自然生态、名胜古迹、风情民俗等资源,发展乡村旅游业已经成为许多村镇发展地方经济的重要途径。但同时,由于种种餐饮消费,使乡村旅游餐饮服务过程中清洗宰杀家畜的废水、抛弃物大量增多,增加了农村污染。“农家乐”这种新的旅游形式,近年来迅速发展,但其对环境的破坏和污染却令人担忧:破坏植被、盖房搭棚、垃圾乱堆乱放、污水肆意横流。许多乡村旅游环境管理还处于散乱、不规范的状态。

3.4 城市工业污染向乡村转移趋势加剧

近年来,随着现代化、城镇化进程的加快以及城市人口规模的扩大,加之产业梯级转移和农村生产力布局调整的加速,越来越多的开发区、工业园区特别是化工园区在农村地区悄然兴起,造成城镇工业废水、生活污水和垃圾向农村地区转移的趋势进一步加剧,工业企业的废水、废气、废渣等“三废”超标排放已成为影响农村地区环境质量的主要因素。一些城郊地区已成为城市生活垃圾及工业废渣的堆放地。特别是乡镇工业企业布局分散、设备简陋、工艺

落后,企业污染点多面广,难以监管和治理。

3.5 乡村环境保护监管能力薄弱

相当部分县级环保局经费紧张,监测设备陈旧落后。大多数乡镇没有环保员,乡镇环保基本处于“三无”(无人、无经费、无装备)状态,“无人管环保、无力管环保”的现象普遍,乡镇一级政府对辖区环境质量负责的法定职能很难得到履行,环境监测和环境监察工作尚未覆盖广大农村地区。针对农村环境问题,如畜禽养殖污染、面源污染、土壤污染等方面的相关立法尚处于空白,现行法律中的一些相关规定针对性和可操作性不强,给农村环保执法和环境问题的解决带来一定困难。

4 乡村环境保护工作的政策建议与措施

乡村环境保护不能延误。中国70%的人口居住在乡村,有效控制乡村地区环境污染的趋势,基本解决农村脏、乱、差问题,切实改善农村生活与生产环境,为建设拥有清洁水源、清洁家园、清洁田园的社会主义新农村,是重要的民生问题。保护乡村环境更涉及国家食品安全与生态安全。当前需要策略,更需要行动。

4.1 政策建议

(1) 建立统筹城乡与区域的环境保护管理机制

坚持以城带乡、以镇带村,将农村环境保护工作尽可能纳入城乡统筹范畴。加强城乡基础设施的统筹规划,加强城市各项环保基础设施、公共设施向农村地区的辐射和延伸,并根据乡村地区的特点,合理确定服务的内容和配套的标准。离城镇较近的村庄,生活污水、垃圾尽可能就近纳入城镇收集、处理网络,由城镇处理设施统一处理;远离城镇的偏远村庄,在充分考虑当地地理条件、经济发展程度和人口规模等因素下,自愿选择适合当地的污染治理模式。城镇环保部门应切实加强加强对城郊结合部及远郊的农村环境保护,逐步实现城乡环保一体化。

(2) 制定各级乡村环境保护规划

统筹城乡发展规划,将农村环境保护纳入城镇总体规划予以考虑。以改善农村环境、优化经济增长、提高生态文明为核心,制定各级农村环境保护规划,统筹各部门的资源,集中解决当前农村经济发展中的突出环境问题。在国家层面应制定《全国农村环境污染防治规划》,明确指导思想、分期目标与重点方向,引导新农村建设朝着健康、可持续的方向发

展。县、乡镇政府制定村镇建设规划应以科学发展观为指导,注重与自然环境的和谐,强化环境保护内容的前置约束作用。

(3) 加强乡村环境保护制度性基础工作

建立健全有关政策、法规、标准体系,把农村环保作为对干部政绩考核的硬性指标,把农村环境治理纳入政府综合决策机制和重大事项督察范围。尽快制定、颁布《土壤污染防治法》、《畜禽养殖污染防治条例》、《农村环境保护条例》等,依法加强对农村环境的监督管理。制定促进农业废弃物综合利用、有机食品发展、有机肥推广使用等有关政策。加快农村环境保护机构和能力建设,省、地环保部门应专人专职负责农村生态环境保护工作,在乡镇或中心镇设立县环保部门的派出机构,充实基层环保力量。保证必要的工作经费,逐步建立农村环境应急预案体系,妥善处置农村环境污染突发事件。

(4) 强化农村环境污染治理资金保障机制

农村环境整治工作量、面广,需要投入大量的资金,仅靠省级财政或单方面的力量无法满足,必须建立完善以各级政府财政支持为导向、农村集体和农户投入为主体、工商企业及其它社会资本共同参与的稳定投入渠道。加强财政资金的专项转移支付力度,明确解决农村环境问题的资金渠道和部门责任,统筹安排新农村建设的各项资金使用。从财政、税收、信贷、价格等方面制定优惠政策,多方面配合建立乡镇企业的进园机制,以利于污染集中治理。同时,积极建立污染治理市场化机制,变“谁污染谁治理”为“谁治理谁收费”,积极构筑面向市场的环保技术服务体系。

(5) 推广普及农村环保实用技术

因地制宜开发低成本、高效率的污水、垃圾处理技术。农办、环保、农林、科技等部门应加强对农村污染治理技术的服务指导,并把这一工作纳入各部门的职责范围,加强试点工作。加快现有成果的转化、推广,特别是针对不同地区环境特点、成本较低的环保技术,结合发展农业循环经济、清洁生产,把畜禽养殖污染治理、秸秆等废弃物综合利用有机结合起来,实现农村生活污水的生态化处理和粪便、垃圾、秸秆等的资源化利用。应着重推广太阳能、沼气等适合农村使用的清洁能源。

(6) 加大农村环保宣传教育力度

广大农民群众既是农村环境保护工作的受益

者,也是主力军。应加强指导、培训、宣传教育,充分利用广播、电视、报刊、网络等媒体手段,开展多层次、多形式的舆论宣传和科普宣传,积极引导广大农民从自身做起,自觉培养健康文明的生产、生活、消费方式。在中小学开展环境保护教育,组织实施环境保护实践,树立保护环境的理念。充分发挥世界环境日等载体,以生态人文为特色,提升农村文明程度,使环保意识、绿色消费等观念深入人心。开展农民素质培训活动,鼓励农民积极参与新农村环境建设活动。

4.2 措施

当务之急是要解决垃圾、污水处理,以及有机肥的使用,为乡村的污染源找到出路。新农村建设中,必须同步规划建设农村生活垃圾和污水收集处理系统。

(1) 垃圾收集处理

实现农村地区生活垃圾定点存放、统一收集、定时清理、集中处置。

(2) 生活污水处理

因地制宜开展农村生活污水处理,结合农村沼气建设与改水、改厕、改厨、改圈,逐步提高生活污水处理率。如生态厕所,小型湿地等技术。

(3) 有机肥使用

要使用有机肥,为种植业与养殖业的废弃物找到出路。

(4) 工业与规模化养殖集中

工业企业规模化养殖场适当集中,优化工业发展布局。积极推行清洁生产,合理开发和利用自然资源,严禁引进和新建污染严重的生产项目。

(5) 确保饮用水安全

保障农村饮用水环境安全。努力完善水源地环保工程,划定水源保护区,加强水源地水质监测,开展农村饮用水源水质调查与评估。

致谢

本项调查研究得到国家环保局、环境科学研究院、环境规划院、国家海洋局以及有关地方政府的协助,特此致谢。

参 考 文 献

- [1] 国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定, 2005-12-03.
- [2] 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. 人民日报, 2006-02-21.
- [3] 杨邦杰等. 农业生物环境与能源工程. 北京: 中国农业科学技术出版社, 2002.
- [4] 杨邦杰. 青山绿水建新村. 人民日报, 2006-06-02 (13).

Rural Development: Environmental Situation, Problems and Protection Strategies

Yang Bangjie

(Central Committee of China Zhi Gong Party, Beijing 100011, China)

Abstract: After 30 years' rapid economic development, China's urban environmental protection has been given important attention while rural environmental protection should be put on agenda today. Rural environment involves people's daily life and the national food security and ecological safety. After investigations in more than ten counties in the eastern, central and western China as well as Japan and Korea, the author evaluated the environmental situation, analyzed the problems and suggested environmental protection strategies for China's rural areas. The long-term rural environmental problems have not yet been solved while new problems are arising in China's agricultural and countryside development. With new countryside construction, rural tourism booming, farmers' life style changing, and highly polluting industry moving to rural areas, new environmental problems are becoming more and more serious in rural areas. The priorities should be placed on solid waste management, sewage treatment and application of animal waste fertilizer.

Key words: rural development; new countryside construction; rural environmental investigation; rural environmental protection