

统筹城乡环境保护的思考

王益谦

(四川大学西部开发研究院,成都 610065)

摘要: 长期以来,中国城乡环境保护存在非均衡性,城乡环境保护存在法律、意识、体制和投入等方面的差距,导致环境保护尤其是农村的环境保护受重视的程度较低,影响了城乡统筹协调发展。该文从目前中国城乡环境问题差异分析入手,剖析农村环境问题产生的深层次原因,系统地提出了统筹城乡环境保护的思路和相应的对策建议。

关键词: 统筹城乡;环境保护;发展

中图分类号: F124.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2008)29-0010-07

1 中国城乡环境问题的趋势分析

长期以来,由于工业化程度低、人口密度较小、环境容量较大,中国农村环境问题主要表现为部分地区的荒漠化、水土流失、野生动植物资源减少、耕地资源减少等生态问题与资源问题,环境污染并不突出。近年来,随着中国现代化进程的加快,在城市环境日益改善、工业污染逐步受到控制的同时,农村的污染问题越来越突出,各种污染不仅威胁到了数亿农村人口的健康,甚至通过水、大气污染和食品污染等渠道,最终影响到城市人口。

国家环保总局对目前中国农村环境的总体评价是:生活污染加剧,面源污染加重,工矿污染凸显,饮用水存在安全隐患,生态退化尚未得到有效遏止。

目前城乡环境问题呈现出以下趋势:

1.1 空间格局:重点向农村转移的趋势

据统计,目前全国受污染的耕地约有 1.5 亿亩,污水灌溉污染耕地 3 250 万亩,固体废弃物堆存占地和毁田 200 万亩,合计约占耕地总面积的 1/10 以上,其中多数集中在经济较发达的地区。全国每年因重金属污染的粮食达 1 200 万吨,造成的直接经济损失超过 200 亿元。

污染土壤环境的重金属主要是生物毒性显著的镉、汞、铅以及类金属砷,其次是指毒性一般的重金属铜、铬、镍、锌、钴、锡等,当前最引起人类关注的是

汞、镉、铅、铬、砷等。化学农药(包括杀虫剂、杀菌剂、除草剂等)残留以及多化芳烃等,是目前造成中国农田有机污染的主要污染物,也是环境中持久性有机污染物的主要组成,它们严重污染农业生态环境,影响到中国农业的可持续发展和粮食安全。

随着中国农业和农村经济的发展,农药化肥等农用化学品的不合理施用、污水灌溉、农村生活废弃物、水产养殖、乡镇企业的“三废”,以及规模化畜禽养殖的粪便污染等问题,造成中国农村地区水体环境质量日趋下降,污染形势严峻。据检测,中国农村未达到基本卫生安全的地表水为 40.44%,地下水为 45.94%,集中式供水为 40.83%。另据浙江省环保局 2002 年进行的局部调查表明,农村聚居点的环境质量,除了大气污染指标外,其余均已经劣于城市。

1.2 产业构成:由工业向农业转移的趋势

农业污染量已占到全国总污染量(即工业污染、生活污染及农业污染的总和)的 1/3-1/2,不仅成为水体、土壤、大气污染的重要来源,而且对农产品安全、人体健康乃至农村和农业可持续发展构成严重威胁。2003 年农村养殖业每年牲畜的粪便已达 31.9 亿吨,同年工业固体废物为 10 亿吨。相当一部分畜禽粪便未经处理,被直接排入河流,或随意堆放。中国农业科学院在北京、天津、河北、山东、陕西等地的 600 个地下水样的调查显示,中国一些地区地下水正面临被硝酸盐(硝酸盐是氮肥、动物粪便、动物尸体等所含氮化合物降解的终端产品)污染的严重威胁。有关专家分析,在中国水环境中,来

自农田和畜禽养殖粪便中的总磷、总氮比重已分别达到 43% 和 53%, 已成为中国水环境污染的主要因素。

1.3 污染形态:由点源污染向面源污染转移趋势

点源污染指有固定排放点的污染源,如工业企业排污;而面源污染则没有固定的污染排放点,污染源分散,引起的对土壤、湖泊、江河、大气等生态系统的污染。面源污染对全国生态环境有举足轻重的影响,尤其对地表水和土壤的影响更为严重。农业面源污染主要来自农用化学品—化肥、农药、农膜的使用和畜禽养殖废水、废物的排放。在中国水体污染严重的流域,农田、农村畜禽养殖和城乡结合部的生活排污是造成水体氮、磷富营养化的主要原因,其比重远大于来自城市生活污水的点源污染和工业的点源污染。

工业领域的点源污染可以通过“关、停、并、转”等措施,加以控制与治理。与点源污染不同,在面源污染中,氮和磷养分、农药等污染物是在一定区域通过地表径流、土壤渗滤进入水体和土壤。由于地表径流和土壤渗滤与降雨关系密切,面源污染的发生主要受降雨影响,具有间歇性;一个区域地上地表径流和土壤渗滤过程主要受土壤类型、土地利用类型和地形条件的影响。因此,面源污染发生的强度受发生地点的特定土壤类型、土地利用类型和地形条件的影响,农业面源污染更难监测、评估和控制,整治难度很大。

1.4 污染源:向农村转移仍然严重

从目前污染转移的情况来看,主要包括三类:一是工业污染向农村转移;二是城市生活污染向农村转移;三是旅游污染向农村转移。近年来,由于城市普遍加强了环保监管,许多污染企业无法在城市立足,逐步迁移出中心城区,搬到郊区和农村,造成工业污染的转移,一些城郊地区已成为城市生活垃圾及工业废渣的堆放地。此外,乡村旅游的兴起,旅游相关产业的飞速发展,污水和垃圾等环境污染的整治不够规范,所带来的生活污染和交通污染,人文景观和娱乐设施开发所造成的生态破坏,也在一定程度上影响农村环境。

1.5 农村发展水平与生态环境问题的性质与程度相关

中目前国农业环境正面临大范围生态环境恶化和农业自身污染的双重威胁。从空间格局来看,经

济发展程度越高的农村,环境污染问题越突出,而在经济发展水平越低的农村,水土流失与荒漠化之类生态问题仍然突出。在工业化、城镇化程度较高的地区,农村环境质量下降已与经济社会发展形成了强烈的反差,农药、化肥、农膜污染加剧,秸秆焚烧、污水灌溉和养殖业污染日趋严重,乡镇工业污染迅速蔓延,农业生态系统退化,植被破坏、土地退化严重,成为影响农村社会经济可持续发展的重要因素;而在贫困地区,尤其是少数民族贫困地区,脆弱的生态环境、频发的自然灾害,仍然是主要生态环境制约因素。

2 农业与农村主要环境污染类型

中国农村与农业生态环境种类繁多,成因各异,区域构成复杂,各种因素交叉制约,相互叠加。按污染源及治理方式,可以归结为以下四类:

2.1 农业生产的环境污染

化肥、农药、兽药、农膜等的过度使用,为农业增产起到了积极的作用,但过量施用农药和化肥,以及引用未经处理的污水灌溉,造成了不同程度的农村环境污染。中国一些常用农药,如甲胺磷、久效磷等都是碱酯酶抑制剂,对人和哺乳动物以及其他生物,都具有较高的毒性;一些农药虽然急性毒性较低,但却有较高的慢性毒性,施用后会造更严重的潜在危害。中国化肥年使用量为 4124 万吨,平均每公顷施用量达 400 公斤以上,远远超出发达国家每公顷 225 公斤的安全上限。化肥以无机氮和磷为主。氮肥的利用率平均仅为 40% 左右。所施氮肥的一半在其被作物吸收之前,就以气体形态逸失到大气中或从排水沟渠流失,造成土壤、地下水、地表水和空气的污染。每年农药使用量达 120 万吨以上,使 7% 的土壤受到杀虫剂的污染。农膜使用面积已突破亿亩,年残留量高达 35 万吨。大部分农膜不易分解,不但破坏了土壤结构,阻碍了作物根系对水的吸收和生长发育,降低了土壤肥力,造成地下水难以下渗,而且残膜在分解过程中会析出铅、锡、酞酸脂类化合物等有毒物质,造成新的土壤环境污染。同时,中国农村利用城市生活污水和工业废水灌溉农田由来已久,范围很广,目前已经达到 361.8 万公顷,占全国总灌溉面积的 7.33%,但大部分污水未经任何处理直接引进农田,给污灌区土壤带来了大量的污染物,加之缺乏常规监测及科学管理,排灌系统不健

全等,造成对土壤及地下水的污染。直接用未经处理的污水灌溉可能会污染土壤,而长期超负荷灌溉势必会引起污染物的积累,降低土壤环境质量;有的污染物被作物吸收后经食物链进入人体,危害人的健康。特别是重金属等有毒物质;污染地下水,引起植物病害,降低农产品品质。

2.2 乡镇工业污染

农村工业化是中国改革开放 30 年来经济增长的重要推动力,这在县域经济发达的浙江、江苏等东部发达地区表现得尤为明显。受乡村自然经济的深刻影响,乡村工业化实际上是一种以低技术含量的粗放经营为特征、以牺牲环境为代价的反积聚效应的工业化,不仅造成污染治理困难,还导致直接污染的危害。目前,中国乡镇企业废水 COD 和固体废物等主要污染物排放量,已占工业污染物排放总量的 50% 以上,而且乡镇企业布局不合理,污染物处理率也明显低于工业污染物平均处理率。据统计,1990 年全国乡镇企业的“三废”排放大体为:废气 2.08 亿标立方米,废水排放 43.8 亿吨,固体废弃物产生量 0.51 亿吨,且增长很快。许多乡镇企业没有很好的污染防治措施,不具备防治污染的技术能力和资金保障。大部分乡镇企业与农田、农村居民点交织在一起,更容易造成直接污染。

2.3 农村居住环境污染

中国小城镇规划和配套基础设施建设普遍未能相互衔接,大部分城镇只重视编制城镇总体规划,忽视了与土地、环境、产业发展等规划的有机联系,规划之间缺位或不协调,农村聚居点则缺少规划,使城镇和农村聚居点或者沿公路发展,形成马路和带状集镇,或者与工业区混杂。小城镇和农村聚居点的生活污染物,则因为环保基础设施和管制的缺失,一般直接排入周边环境,造成严重的“脏乱差”现象。布局混乱的问题,给小城镇建设、改造带来了巨大的困难,同时给居民生活带来了诸多不便以及健康上的危害。农村因人口居住分散,大多数村镇缺乏专门的垃圾收集、运输、填埋及处理系统,生活垃圾被随意丢弃,已成为污染农村水源和土地的一大公害。此外,城镇生活污水处理设施建设严重滞后,绝大部分城镇的生活污水未经处理而直接排入河道,成为农村内河水污染的主要来源。如南方以及沿海一带农村居民通常是饮用村前、宅后的河溪及塘水,水源周围有很多任意处置的生活垃圾、

粪缸、污水坑等多种生活污染源。在北方省份农村,由于房屋密集,庭院面积小,在水井周围带有厕所、粪坑、牲畜圈栏,各地分散式供水的饮用水源受生活污染的影响相当严重。

2.4 农村主要废弃物污染

农作物秸秆、农村人畜粪便以及农村生活垃圾,是目前中国农村三类主要废弃物。改革开放以来,中国畜禽养殖业发展迅猛,已占农业总产值的 35%,成为农民、农村增收的重要渠道,但养殖业的发展也加剧了污染。全国畜禽粪便中各种污染成分的年产生量,已经接近工业废水,而畜禽粪便进入水体中的 COD、氮、磷的量已经超过化肥。每逢农作物收获季节,大量焚烧秸秆产生的浓烟污染空气环境,危害人体健康,影响道路交通和航空安全。

长期以来,由于中国农村垃圾一直呈现数量小、种类少、易分解的特点,采用堆肥、简易填埋或自然腐烂等方式,基本可以维系垃圾总量与生态环境之间的平衡。随着农村经济社会快速发展、农民现代生活方式逐渐确立,农村生活垃圾产生量与组成特性逐步与城镇相似。卫生部调查显示,目前农村每天每人生活垃圾量为 0.86 公斤,全国农村每年的生活垃圾量接近 3 亿吨。农村生活垃圾不仅数量猛增,收集与运输困难,且成分更为复杂,处理难度加大,成为新农村建设中一个不可回避的难题。

3 农村环境问题产生的深层次原因

3.1 法律层面

中国迄今已经制定 9 部环境保护法律、15 部自然资源法律,制定颁布了环境保护行政法规 50 余项,部门规章和规范性文件近 200 多件,军队环保法规和规章 10 余件,国家环境标准 800 多项,批准和签署多边国际环境条约 51 项,各地方人大和政府制定的地方性环境法规和地方政府规章共 1 600 余项,形成了相对全面的环境保护法律体系。但其中专门针对农村环境污染问题的法律与条款几乎为空白。

从立法角度看,中国环境保护法律体系中专门针对农村环境保护与治理的部分,仍为立法盲区;部分法律法规条款只对相关问题作出了原则性要求和限制,可操作性却不够强,造成执行部门难以执法;约束的主体和对象,多针对大中城市、广大企业及经济体,针对农村污染防治和保护的相关法律法

规几乎没有;过去制定的多部涉及农村环境保护的法律法规,已不适应现实的需要了。国家对乡镇企业、个体、私营等村办、民营企业生产过程中出现的破坏环境、造成环境污染的行为缺乏有针对性的法律法规,使得执法机关无法可依。

从执法角度看,由于针对农村、农业环境污染和破坏的法律法规缺失,在执法中无法可依;即使在乡镇执法机关设立环境保护机构和部门,其效力和作用甚微。目前乡镇、农村的环境保护机构效力低,资金支持力度较小,在行政执法中力不从心,加上一些行政机关中存在的普遍问题,比如执法人员业务素质乃至综合素质低下,使得农村环境监管乏力。

从司法角度看,由于农村土地等资源产权关系不明晰,致使农村的环境资源具有一定的“公共属性”,公共利益或介于产权不清境地的纠纷利益受到了侵害,“公益诉讼”问题尚有待明确的解决。

法律意识角度,近年来,中国农民群体的环保意识正在唤醒,但与城市居民的环保法制意识比较,仍有较大差距。由于中国农村长期传统的农业耕作方式,农民的环境保护法律知识普遍匮乏,多数农民对环境、生态、污染不关心。表现在行动上“粗放式”耕作和经营,不注意日常生活中的环境保护,随意排放生活污水,随意丢弃、堆积生活垃圾;部分农民为达到农业生产产量的最大化和劳动的最小化,无节制地使用农药、化肥,加剧了农村环境污染;由于对环境保护知识和法律的常识缺乏,有些农民在自己的人身、财产等合法权益受到环境污染损害以后,不懂得如何运用法律武器保护自己。

3.2 体制层面

中国现有的环境管理体系,是建立在城市和重要点源污染防治上的,城乡社会采取和实行了不同的生态环境保护政策,对农村污染及其特点重视不够,加之农村环境治理体系的发展滞后于农村现代化进程,导致其在解决农村环境问题上不仅力量薄弱,而且适用性不强。农业环境立法缺位、农村环境管理机构匮乏、环境保护职责权限分割没有形成高效的环境监测和统计工作体系。

由于环境保护尤其农村环境保护本身是一项公共事业,属于责任主体难以判别或责任主体太多、公益性很强、没有投资回报或投资回报率较小的领域,对社会资金缺乏吸引力,政府必须发挥主导投资作用。长期的“政府主导型”环保工作模式造成公众

在环保领域明显呈“政府依赖型”,尽管人们也承认企业和个人是造成环境污染的责任者,但仍认为保护环境是政府的主要责任,个人和企业缺乏保护环境的社会责任感和参与意识;目前对污染物排放实行的总量控制制度只对点源污染的控制有效,对解决面源污染问题的意义不大;对诸多小型企业的污染监控,也由于成本过高而难以实现。而未建立农业和农村自然资源核算制度,资源家底不清,也是中国生态环境趋于恶化的一个基本原因。

3.3 监管层面

中国以行政管制为主要手段的环境政策,因为农村环境管理机构的缺失以及农村生产、生活方式特点而降低了可操作性。中国环境管理体系中,最基层的环保系统是县一级环保机构,少数乡镇一级设置有环保办公室、环保助理、环保员。他们在农村的工作主要局限于农村工业污染监管。县级环保局是综合管理部门,但对于农村生活环境和农业生产环境,涉及很少;农村环保工作分散在各个相关部门,如林业局、农业局、城管办、交通局及水利部门等,部门利益不协调,不能进行有效的综合管理;环保机构的隶属关系复杂,不能很好的贯彻实施环保法规、政策,同时也缺乏针对各地农村行之有效的具体规定,许多工作很难落实;而且在农村环境政策方面,强制性规范少,而一些奖励性环境政策法规和农村的经济发展又相矛盾。

3.4 技术层面

农业技术的选择缺乏环境政策制约机制,农业技术推广体系效果不明显:20世纪80年代中期开始的农业技术服务体系改革,是以减少农技推广经费和鼓励自我创收为特点的。由于得不到足够的财政拨款,农技推广系统不得不从事与业务无关的经营活动以获取收入,包括卖化肥和农药等。由于激励不相容,一些推广人员对指导农民提高农药和化肥使用效率缺乏积极性,以致化肥、农药不合理施用情况难以得到缓解。

农村的四类环境污染,套用解决城市污染和规模以上工业企业污染的主要手段——末端治理,存在着技术、经济障碍。除了面源污染难以收集污染物外,其它类污染用末端治理常会出现既治不起,也治不净的情况:规模以上工业企业的污染治理由于其污染排放的集中性、污染物相对的单一性和企业经营相对的大规模等特点,末端治理方法在多数情

况下是适用的甚至惟一的。而农村的生活污染、乡镇企业污染以及集约化畜禽养殖场污染,采用末端治理,则会因为污染治理设施建设和运行的最小经济规模限制以及较高的折旧率限制而不可行。

有些专门为治理农村环境污染而开发的技术,如畜禽粪便无害化处理工艺、成套技术与设备,也因污染源分散、污染物的收集与运输困难、运行成本高、效益低,制约了其推广运用的效果。

3.5 投入层面

城乡分治使城市和农村间存在着严重的不公平现象。具体到环保领域,主要指城乡地区在获取资源、利益与承担环保责任上不协调。

在环境治理的基础设施投入方面,农村落后于城市,很难遏制农村生态环境不断恶化的趋势。城市的生活垃圾处理系统、生活污水排放管网已经建成并日趋完善,而广大农村的规划不足,处于无管理或半管理状态,公共卫生设施缺乏,导致农村的排水沟是露天明沟,河流成自由的排污沟,垃圾沿河、沿湖、沿路边随意堆放。随着农村生产、生活污水和废物排放量迅速增长,有害垃圾的种类和数量也在攀升。落后的基础设施与日益加大的生态污染负荷之间的矛盾日益突出。另外,农村环保部门缺乏应有的管理经费,相当一部分管理经费和工资,要靠收取乡镇工业的排污费来解决。排污费不能用来治理环境,农村的环保政策的效度和合理性就受到质疑,在污染企业面前其权威性就大打折扣,其治理污染的积极性就无从谈起。

目前中国在实施农业和农村环境保护建设项目上,还存在着资金分散、重复建设和“自上而下”的决策等现象。例如,面源污染的治理资金分散到农业、水利、环保等部门,导致一个需要环环相扣才可能行之有效的治理方案,变成各部门步调不一致的局部行动,自然影响效果;“自上而下”的决策机制,在政治目标最大化的激励下,对于能增加政绩的公共服务,呈现出一种较高的供给热情。而人居环境基础设施这样没有进入地方官员政绩考核体系的公共服务,即便农民已经有了需求,也很难提到地方政府的操作层面上来。

中国对城市和规模以上的工业企业污染治理,制定了许多优惠政策:如排污费返还使用,城市污水处理厂建设时征地低价或无偿、运行中免税免排污费,规模以上工业企业污染治理设施建设还可以申

请用财政资金对贷款贴息等。而对农村各类环境污染治理,却没有类似政策。由于农村污染治理的资金本来就匮乏,建立收费机制困难,又缺少扶持政策,农村污染治理基础设施建设和运营的市场机制难以建立。

4 统筹城乡环境保护的思路与对策

4.1 明晰思路

环境治理和保护方面的城乡差距,既是城乡二元结构的重要表现,也是城乡二元体制的结果,统筹城乡环境保护的基本思路,就是要形成城乡环保全面推进、工农业污染防治并重的新格局。要改革城乡二元环境治理、保护体制,统筹城乡环境保护;调整“城乡分治、城市中心”的发展观念,以区域整体为单位,实行城乡统筹,让农村享有更多的环境保护资源。

城乡环境保护统筹应当做到:城市的可持续发展,也就是城市经济社会与环境保护的协调发展;农村的可持续发展,也就是农村经济社会与环境保护的协调发展;城乡之间的协调,也就是控制合理的城乡差异,城乡居民享有相近水平的生活满意度;在建设资源节约、环境友好型社会的背景下,实行城市反哺农村、工业反哺农业,实现产业结构合理、社会和谐、资源消耗低、环境保护好的具体目标。

4.2 创新城乡环保政策

由于农村和城市环境特点不同、环境问题的致因不同,现行的环境政策在农村的作用具有相当的局限性,必须对现有环境政策体系进行创新。一是建立生态补偿机制,用规划、立法、市场等手段来促使受益地区对受损地区进行利益补偿。二是逐步建立引导性环境政策体系,中国农村生产生活单位日益细化,对大量分散的生产行为进行环境监督不切实际。所以,政府管制性环境政策向引导性环境政策转变,是农村环境保护的必由之路,要用市场经济等手段引导农民自觉采取有利于环境的行为。

4.3 统筹城乡环保规划

坚持以城带乡、以镇带村,统筹城乡基础设施规划,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,将农村环境保护工作尽可能纳入城乡统筹范畴。距离城镇较近的村庄,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。

城乡统筹不是城乡统一,城乡一体化的新格局不是城乡一致化、一样化,而是通过城镇化发展,重点解决城市如何支持农村,工业如何反哺农业,让城市基础设施、公共服务延伸到农村地区,让农民也能享受到均衡化的公共服务。推进城乡一体化,实现城乡协调,要将农村环境保护作为重要内容列入区域发展规划,通过统筹规划使城市的发展规模和速度与农村环境承载力能力相协调,在区域经济、社会发展中将城市和农村赋予同等重要的地位,增强农村持续发展的能力。农村地区要大力推进城镇化和城乡一体化,实现污染物的集中治理,减少农业面源污染和分散的工业源,并以新农村建设为契机,缩小城乡经济、制度、环境等方面的差距。

4.4 加大投入力度

为了农村环境保护迅速推进,国家应该加大农村环境保护投资力度。在国家预算中,特别要重视农村环境保护资金编制,各级财政部门应该将农村环境保护纳入自己的预算,并逐步加大投入力度,与农村环境保护相适应。要逐步建立政府、企业、社会多元化投入机制,环境保护专项资金应安排一定比例用于农村环境保护。各级政府用于农村环境保护的财政预算和投资应逐年增加,将农村环保措施作为重要的公共设施加以建设,建立完善的农村环境保护体系。

要积极培育要素市场,资源价格由市场供需变动决定,以诱发企业使用稀缺程度低的资源替代稀缺程度高的资源,是建立资源节约型的生产体系的必要条件。排污权交易是利用市场机制解决环境问题的重要手段,为了提高环境治理的投资效果,应该在开展排污权交易试点的基础上,加速发育排污权交易市场。逐步实行城镇生活污水和垃圾处理收费政策。最后,积极探索建立农村生态补偿机制,按照“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁受益谁补偿”的原则,探索农村区域间的生态补偿方式。

4.5 提高农村环境监管能力

尽快建立乡镇环保监管体制。建议各级地方人事部门加强研究农村环保监管体制,理顺环保管理

机构,增强基层环保工作活力。在乡镇建立环保机构并设立专职环保员,明确职责和分工,具体负责本辖区环保工作,切实履行好职责,确保乡镇、村环保到边到底,形成反应敏捷、管理高效的运行体制。

要加强基层环境监管能力建设,赋予基层环保机构相应的职责和权限,并由县、乡(镇)两级明确资金或相应政策,帮助乡镇环保机构配备必要的监测、监察和应急处置设备,改善工作条件,提高应急处置能力,努力提升农村生态环境保护工作的监管水平。要加强目标考核,市政府、各县(市、区)政府、乡镇政府层层签订农村环保年度目标责任制,制订年度环境保护目标和任务,并认真组织实施。切实将农村环保目标任务列入县(市、区)、乡镇党委和政府政绩考核评价体系,评先创优活动实行环保一票否决制。加强对乡镇环保员的业绩考核,切实做到责任到位、投入到位和措施到位。

4.6 强化科技支撑

农村环境保护工作必须得到科技的支持。解决农村环境问题,要依靠两种基本的力量:具有专门技术的环保科技公司,可针对具体的环境污染、生态退化问题开展治理和修复;农民群众依据自身掌握的知识、技能,在生产和生活当中进行污染防治实践。目前这两方面在技术支持上都存在问题。

农村环保技术要符合当前农村环保需求。针对农民群众文化现状,着力开发出易懂、简便易行的环保技术,以便于普及推广。要结合各地农村实际,因地制宜开发低成本、高效率的污水、垃圾处理技术,大力开发适合小城镇特点的工业、农业、生活污染防治、农业废弃物综合利用等方面的技术;创新发展小城镇环境服务业和资源回收利用业。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。

4.7 完善农村环保法律体系

应加大有关农村环境保护立法的力度,建立健全有关农村环境保护的政策、法规、标准体系,制定具有强制性的国家和地方防治农村环境污染的政策法规,如《土壤污染防治法》、《农村环境保护条例》、《农业废弃物利用促进条例》、《地下水保护管理条

例》、《畜禽养殖污染防治条例》以及约束各级政府干扰环境执法行为等方面的法规,并严厉打击各类环境违法行为,加大处罚力度,从源头上防范农村环境污染问题的发生。同时,还应以法律形式确定城乡居民与农村环境保护之间的利害关系,明确征收污水处理费、垃圾收运费等不属于乱摊派、乱收费的范围,将交纳环境治理的相关费用规定为城乡居民应尽的环境保护义务。

4.8 促进公众参与

环境保护是一项全民性的公益事业,虽然中国公众环境意识在普遍提高,但从总体上看,科学工作者和管理层对环境问题关注多,一般居民环境意识相对欠缺;城镇居民的环境保护意识较强,农村居民的环境意识相对较淡漠;即使环境意识较高的人,环境意识的水平与环境保护的行为能力也存在较大差异;公众参与环境保护的形式单一,作用有限。因此,要建立和完善统筹城乡的公众参与机制,要加强环境文化建设,不断增强各级部门和广大群众的环境意识和法制观念,增强全社会生态文明意识,全方位、多层次推广适应建设资源节约型、环境友好型社会要求的生产生活方式。

4.9 建立信息共享机制

要建立健全农村环境信息发布、环境质量公告、违法行为举报及污染排放和污染事故通报等制度,推行环保监督员制度,对涉及环境权益的规划、项目,要听取公众意见,保障公众对环境的知情权、参与权、监督权,营造公众广泛参与、主动投身于生态环境保护 and 建设的良好社会氛围。

4.10 完善城乡环保联动机制

由于农村环境涉及面广,涉及部门多,必须建立和完善统筹城乡协调发展的联动机制,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。完善环境保护综合决策机制,完善环保部门统一监督管理、有关部门分工负责的环境保护协调机制。环保与农业、畜牧、林业、水利、卫生、财政、监察等部门协力做好推动农村环境保护进程。

参考文献

- [1] 国家环保部. 2007 年中国环境状况公报. http://www.mep.gov.cn/hjyw08/200809/t20080923_129210.htm.
- [2] 国家环保总局. 中国土壤污染总体形势相当严峻[EB/ON]. 新华网. 2006-07-18. http://news.xinhuanet.com/environment/2006-07/18/content_4849642.htm.
- [3] 我国超过四成农村饮用水未达卫生标准[J]. 给水排水, 2008, (19).
- [4] 苏杨. 新农村建设不可忽视污染治理[N]. 中国环境报, 2006-04-14 (3).
- [5] 刘桂平等. 我国农业污染的现状分析及应对建议[EB/ON]. 国务院发展研究中心信息网. <http://www.drcnet.com.cn/DRCnet.common.web/DocView.aspx?ChnID=0&LeafID=1&DocID=1345316>.
- [6] 王方浩, 马文奇, 窦争霞等. 中国畜禽粪便产生量估算及环境效应, 中国环境科学, 2006, 26(5): 614~617.
- [7] 甘宇平. 农业污染防控形势紧迫. 中国政协新闻网[EB/ON]. 2007-07-06. <http://cppcc.people.com.cn/GB/34961/86939/86945/5958780.html>.
- [8] 张维理, 武淑霞, 冀宏杰, Kolbe H. 中国农业面源污染形势估计及控制对策[J]. 中国农业科学, 2004, 37(7): 1008-1017.
- [9] 化肥农药过量使用污染环境触目惊心[N]. 经济日报, 2006-07-25.
- [10] 养殖业污染严重威胁生态环境[EB/ON]. 中国农业网. http://www.agronet.com.cn/News/Detail_438203.aspx.
- [11] 部分农村成天然垃圾场简易填埋存隐患. 中国环境保护产业协会网[EB/ON]. <http://www.caepi.org.cn/industry-news/6040.shtml>.
- [12] 周生贤. 我国环境保护法律体系仍存在四大“软肋”[EB/ON]. 中华人民共和国中央人民政府网. http://www.gov.cn/jrzq/2006-12/12/content_467735.htm.
- [13] 李志强. 试论我国农村环境污染的法律缺失及对策[EB/ON]. 中国环境法网. <http://www.riel.whu.edu.cn/show.asp?ID=5436>.
- [14] 于建嵘. 当前农村环境污染冲突的主要特征及对策[J]. 世界环境, 2008, 1: 58-59.
- [15] 马戎, 郭建如. 中国居民在环境意识与环保态度方面的城乡差异[J]. 社会科学战线, 2000, (1): 201-210.
- [16] 苏杨. 农村环境污染问题的四条成因[N]. 经济参考报. 2006-01-18.
- [17] 霍尚涛, 陆志明. 我国农村环境政策的创新[J]. 安徽工业大学学报(社会科学版), 2006, (9): 56-57.