

抓住机遇 锐意进取 全面开创农业资源环境保护工作新局面 ——在2013年全国农业资源环境保护工作会议上的讲话(节选)

王衍亮^{1,2}

(1.农业部科技教育司,北京 100026; 2.农业部农业生态与资源保护总站,北京 100125)

摘要:近年来污染事故频发使我国的农业资源与环境保护工作面临空前的挑战,同时党的十八大以来农业资源环境保护工作得到了前所未有的重视,面临难得的发展机遇。在新的形势下如何在已有工作的基础上抓住机遇,迎接挑战?农业部科技教育司王衍亮副司长在2013年全国农业资源与环境保护工作会议上的讲话全面深入地回答了这个问题。讲话分为8个部分:充分认识农业资源环境保护工作面临形势,正确把握农业资源环境体系改革方向,务必打好农产品产地重金属污染防治攻坚战,切实推进农业面源污染防治取得新突破,努力探索农业生物资源保护新机制,坚决高举现代生态农业旗帜,协力创建推动美丽乡村,务实推进农业资源环境事业创新发展。王衍亮副司长的讲话不但为全国农业环保站工作指明了方向,对我国农业资源与环境保护科研工作也具有重要的指导意义。

关键词:农业资源环境;重金属污染;农业面源污染;生物资源保护;生态农业;美丽乡村

文章编号:2095-6819(2013)06-0001-06

1 充分认识农业资源环境保护工作面临形势

首先,农业资源环境保护工作受到高度关注。最近几年,特别是党的十八大提出生态文明建设以来,农业资源环境保护工作得到了从未有过的重视。具体工作从形势上突出表现为“三多”:一是领导批示多。习近平总书记、李克强总理、张高丽副总理、汪洋副总理等中央领导同志,一年来多次对农业可持续发展和农业资源环境保护工作做出重要批示,对我们的工作提出了新的更高要求。二是会议多。汪洋副总理多次召集会议,专题研究农业突出环境问题,多位部领导也数次召开专题会议研究相关工作,今年农业工作会议,将发展环境友好农业作为一项重要任务予以部署。三是部门协调多。国家发改委、财政部、环保部、国务院农村综合改革办公室、食安办、中研室、国研室等多个部门,今年多次务虚务实研究农业可持续问题,

酝酿改革措施,谋划治理之策。从实质内容上也表现为“三多”:一是政策多。一大批资源环境保护意见、规划、示范建设陆续出台,各种支持政策相继研究。比如,国家正在研究制定《农业可持续发展规划》和《农业突出环境问题治理总体规划》,分别从长远和近期解决相关农业资源环境问题。二是建议多。从政府到民间,今年对农业可持续发展的建议突出的多、突出的实。比如,财政部从“休养生息”的角度,提出了土壤重金属治理的建议,经济界和产业界也相继提出了很多如何“防”,如何“治”农业环境问题的建议。三是项目多。以我们农业资源环境财政专项为例,今年总量达到1.17亿,相比去年又有了大幅提高,这既是形势发展的需要,也是我们工作到位的成果。

第二,农业资源环境保护工作面临着空前挑战。“镉米”、农业面源污染、雾霾等一次次成为社会公众和舆论关注的热点,说明资源环境保护工作还有很多欠缺。总体上讲,农业资源环境面临着外源性污染和内源性污染相关叠加的双重压力。一方面,城市与工

收稿日期:2013-12-20

作者简介:王衍亮,男,山东梁山人,研究员,农业部科技教育司副司长(正局级),农业部农业生态与资源保护总站站长。

矿业“三废”污染加速向农业农村扩散、转移,另一方面化肥、农药、地膜等农业投入品不合理使用导致了农业面源污染加剧。同时,随着我国人口总量增加、城镇人口比重上升、居民消费水平提高、膳食结构的升级、农产品工业用途拓展,我国农产品需求呈现刚性增长态势。坚持立足国内生产实现基本自给的方针给资源环境施加更大压力,只能在日益趋紧的资源约束和已难承受的环境容量下谋划农业发展,实现农业可持续发展面临压力巨大。

第三,农业资源环境保护工作具有扎实基础。农业资源环境保护工作,由小到大、由弱变强,可以说,经过30多年的发展,经过几代人的努力,已经建立了一支作风硬、能力强、业务精的农业资源环境保护队伍,这是我们做好工作的基础和关键,去年农业部成立了农业生态与资源保护总站,进一步健全了农业资源环境工作体系。同时,围绕中心工作,我们已构建了素质高、技术精、责任心强的专家支撑队伍。不仅工作体系健全,而且战斗力强,近年来,农业资源环境保护工作成效显著,亮点纷呈。

第四,农业资源环境保护工作形成了很好的工作机制。一是依法推动。近些年,我们法制建设工作力度很大,《畜禽规模养殖污染防治条例》颁布实施,全国24个省份出台了农业生态环境保护条例,湖南省颁布了《湖南省外来物种管理条例》,甘肃省出台了《甘肃省废旧农膜回收利用条例》,在法律上明确了我们的职责和地位。二是突出重点。资源环境保护工作量大、涉及面广、复杂程度深,必须要突出抓好重点工作,以点带面,促进我们整体工作上水平。三是超前谋划。农业资源环境工作总体上是基础性、公共性的,缺乏内生动力,必须要超前思考、超前研究、超前部署,这是我们工作的一条宝贵经验。四是主动出击。寻求部门协作是我们体系不断壮大,事业做大做强的一大法宝。

2 正确把握农业资源环境体系改革方向

十八届三中全会《决定》强调要建立系统完整的生态文明制度体系,实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度,用制度保护生态环境。这些重大政策部署为农业资源环境保护工作指明了发展方向,提供了重要机遇。我们要深刻学会和领会十八届三中全会的会议精神,正确把握农业资源环境体系的改革方向:

一是要在改革发展中明确体系定位。我国已颁布

的《农业法》、《农产品质量安全法》等法规,对农业资源环境保护工作做出了相应规定,且已有24个省份颁布了农业环境保护条例,但从总体上看,农业资源环境保护法制建设仍需加强。要在国家推进生态文明制度建设中,强化与立法部门的协同合作,积极推动修订完善法律,研究出台专门法规,依法明确农业资源环境保护部门的职能定位。十八届三中全会《决定》明确提出“改革生态环境保护管理体制”的任务,这关系重大,要高度重视,加强研究,做好基础工作,主动争取在改革中,逐步形成职能清晰、分工明确、上下互动、协调有力、监管到位的农业资源环境保护事业新格局。

二是在改革发展中理顺体系职能。农业资源环境体系的业务职能涉及农业环境监测、农产品产地安全管理、农业面源污染监测与综合防控、农村清洁工程、生态农业建设、农业清洁生产示范、农业野生植物保护、农业外来入侵生物防控、涉农环境影响评价、农业环境污染事故应急处置以及农业湿地可持续利用等诸多方面,在实际工作中经常与环保、国土、林业、水利、质检等部门的业务职能存在衔接或交叉,各省(区、市)应根据自身实际情况,理顺业务职能,健全体系,推动事业发展。

三是在改革发展中明确体系的发展方向。各地农业资源环境机构性质差异较大。有些属于参照公务员管理单位,只有行政管理职能;有些属于全额拨款事业单位,除行政管理职能外,还承担监测、技术推广等职能;有些属于差额拨款事业单位。各地应强化学习,根据自身实际情况,在改革中明确体系发展方向,超前谋划、全面布局。特别是要关注事业单位改革的各项要求,强调农业的特殊性、公共性,环保的公益性、普惠性等。各地无论是行政、参公单位、还是保留事业单位性质,一定要有利于农业资源环境体系的长远发展和农业资源环境事业的长远进步。

四是在改革发展中加强体系能力建设。抓住难得的发展机遇,尽快加强体系能力建设,完善机构和队伍。鼓励各地根据自身实际情况,进一步完善农业资源环境保护管理、技术和服务体系;积极向各地主管部门反映情况、争取支持,提出加强机构和队伍建设的具体政策措施和建议;谋划实施农业资源环境保护的重大工程项目,以项目带动体系发展;强化培训,努力打造一支掌握政策、熟悉业务、知法懂法的高素质农业资源环境保护队伍;加强条件建设,提升农业资源环境动态监测、产业服务和监管执法水平。

3 务必打好农产品产地重金属污染防治攻坚战

“镉米”事件的发生,让农产品产地土壤重金属污染防治工作成为国家重视、群众关心、社会关注的重点。国务院多次研究部署相关工作,我部也一直把它作为今年最重要、最迫切的农业突出环境问题来抓。综合环保部、国土部和我部这几年的调查结果来看,我国土壤重金属污染的总体形势确实不容乐观,南方几个省份污染形势较为严峻,但总体以轻度污染为主,重度污染区比例较小,多数受污染地区可采取措施加以整治。但产地环境是农产品质量安全的源头保障,事关人民群众的健康和安全,由不得半点马虎,掉不得半点轻心。一年来,我们加强研究、提前谋划、及时应对,污染防治工作取得了一定成效。

农产品产地土壤重金属污染是长期积累的结果,污染防治工作注定不会是一朝一夕的事情,我们必须打好攻坚战、持久战。经过多年的科研攻关和地方的总结示范,我们对土壤重金属污染的修复治理积累了一定的经验,摸索建立了一些科学、可行的技术模式和修复措施,但由于农产品产地的区域性差异较大、影响因子较多等因素,仍缺乏适合大面推广的技术模式和实用的修复措施。目前,全国建立了 9 个污染修复示范点,一定要积极探索,及时总结经验。明年,我部会同财政部,争取启动重污染区农作物结构调整示范,希望一些重点省份,早做准备。同时,要进一步加强科技攻关。近期,开展稻米安全生产技术集成与示范,实现中轻度污染稻田大米镉含量达标;远期,探索出实用的土壤重金属污染控制技术、消减技术和修复治理技术。还要探索污染防治的长效机制。要建立重点区域农产品产地环境质量档案,实行农产品产地分级管理;构建农产品产地土壤重金属污染监测网络,及时、全面掌握重金属污染的动态变化,建立产地安全预警机制;加强土壤重金属污染防范和应急管理,强化产地土壤、农产品重金属污染突发事件的应急处理能力;建立健全农业生态补偿机制,确保农民利益和农产品质量。农产品产地土壤重金属污染防治要求高、责任大、技术性强、涉及面广,我们一定要超前谋划、积极推动。

4 切实推进农业面源污染防治取得新突破

对于农业面源污染,常提到的是“四、五、六”,即根据污染源普查结果,我国农业面源污染排放的 COD、总氮和总磷,分别占全国总排放量的四成多、五

成多和六成多。但是,我们应该进一步分析这一问题。首先,判断农业面源污染对水体的影响,最关键的指标不是排放量,而是污染物入河量。我国农业源污染物排放总量较高,但并非直接或全部进入水体,有相当一部分将被农田沟渠、缓冲带、湿地或下级农田所利用,以畜禽废弃物为例,从规模化养殖场排出的污染物,真正进入水体环境的污染物只占排入环境中量的 30%~50%左右。第二,随着人口增长和消费结构升级,我们对农产品的需求呈增长态势,农业面源污染排放具有刚性。因此,未来我们将面临着由于农业发展而导致的增量控制,以及由于治理滞后而导致的旧账偿还的双重压力。第三,农业面源污染伴随着农业生产而产生,它不同于工业污染排放,是为满足人类生存而产生的基础排放,它不能消灭,只能随着技术进步而减缓。同时,农业面源污染实质上是一种农业资源,不同于工业污染那样具有严重危害性。农业面源污染也具有国际普遍性,在美国,农业面源污染导致约 40%的河湖水体水质不合格。在瑞典,来自农业的氮占流域总输入量的 60%~87%。这并不是说农业面源污染防治工作不重要、不迫切,而是提醒大家应将农业面源污染防治看作一项长期性工作,要做好打持久战的心理准备。

农业面源污染防治,应立足当前,着眼长远,系统规划。一是加强污染防治的顶层设计。我部正配合发改委编制《农业环境突出问题治理总体规划》,借此机会,力争系统设计一批治理工程,分阶段、分区域推进农业面源污染防治工作。各地要加快探索面源污染防治的生态补偿制度,通过实物补贴、税收减免等方式,引导农民采取环境友好型农业生产资料和技术。二是积极推进农业清洁生产。我们要突出抓好 10 个省份的地膜回收利用示范项目,各省份之间要加强交流,确保项目进度和成效,切实做好验收工作,及时总结示范经验。承担农业清洁生产示范区建设的几个省份,要充分利用好这个条件,积极做好引导示范,并在此带动下引起领导重视、争取省内更大支持,积极探索实用的农业清洁生产技术模式,为我们争取更多项目做好储备。三是突出抓好规模化畜禽养殖污染防治。畜禽废弃物排放量大、占比高,抓好畜禽养殖污染防治,是农业面源污染防治的关键。我们现在已经形成了一个条例、一部规划和一个减排意见的污染防治路线图。《全国畜禽养殖污染防治“十二五”规划》,给我们提出了明确的减排目标,规划了一批重点项目,我们要切实做好规划落实,积极推动项目落地。四是

切实做好农业面源污染监测工作。农业面源污染监测是我们的看家本领,现在已建成了由270个国控监测点和1200余个监测小区组成的全国农业面源污染监测网络,部里拿出专项资金支持这项工作。各地要认真组织,精心实施,不断提升区域或流域农业面源污染监测水平,进一步健全农业面源污染监测预警机制,确保拿出有说服力的监测数据,及时掌握农业面源污染动态。五是下决心抓一批农业面源污染示范区。2013年,我们在太湖、巢湖、洱海和三峡库区,启动建设了畜禽养殖废弃物及农业氮磷污染综合防治示范区,这项工作我们还将继续支持下去。承担示范区建设的4个省份,首要任务是确保示范成效,积极探索出农业面源污染防治的有效机制。各地也要积极创造条件,因地制宜建设一批适用于不同区域、不同行业、不同规模的污染防治示范区,总结推出一批新技术、新模式和新产品,为我们争取更大的项目支持积累经验,提供范式。

5 努力探索农业生物资源保护新机制

关于野生植物保护工作,思路要更清晰。一要处理好资源保护与发展的关系。大多数农业野生植物保护点地处边远地区或贫困山区,发展经济、改善民生需求更强烈。我们的保护措施一定要兼顾当地的发展,要积极争取项目资金,为当地经济发展提供技术和资金扶持;要在兼顾资源承载力的前提下,因地制宜引导发展生态型产业,发展观光旅游和旅游产品;要吸收当地居民参与保护点管护工作,实现资源保护和社区发展双赢的良好局面。二要处理好物种保护与开发利用的关系。农业野生植物的保护不能单纯就保护而保护,要走保护与开发并举的道路,要以保护利开发,以开发促保护。要在做好基础研究的同时,研究人工培育的引种、繁育等技术难题,缓解野外野生植物资源种群的生存压力,有效地保护好野生濒危植物。三要处理好保护点建设与管理维护的关系。截止到目前,我们建设了173个保护点,这是一个非常喜人的成绩。但要清醒地看到,保护点“重建轻管”现象较为普遍,有些保护点管理主体不清晰、管理责任不明确、日常管护不到位的问题依然存在。下一步要从建好、管好、用好入手,完善管理机制,规范管理行为,确保工程的完好性、管护工作的可靠性和连续性。四要处理好政策要求与实际可行的关系。今年组织制定了《生物物种资源保护工程规划(2014—2020)》。目前我们规划的项目与政策要求还有一定差距,普遍存在

项目规模小而散、布局不够合理、资源保护能力较弱等问题。下一步要大力推进项目整合,优化资源保护工作布局,提高物种保护集中度,着重推进项目建设的规模化和标准化,实现物种资源保护方式的转变。

关于外来入侵生物防控工作,要再加强。在外来入侵生物防控方面,我们农业部门是牵头单位。2003年农业部成立了外来入侵物种管理办公室和农业部外来入侵物种预防与控制研究中心,组织起草了《外来物种管理办法(草案)》,今年年初发布了《国家重点管理外来入侵物种名录(第一批)》。可以说,农业部在外来入侵物种管理方面履行了牵好头、负总责职责。目前有18个省(市)成立了外来入侵物种管理办公室或建立了联席会议制度。但整体来看,各地工作基础和成效参差不齐。各省农业环保站要切实担负起外来物种管理主管部门的责任,向政府及有关部门多汇报、多沟通,真正做到把握职能下功夫,开拓创新求突破,切实推动外来入侵生物防控工作。外来入侵物种防控是一项很具探索性、很有挑战性的工作,关键是要分类施策,在外来生物未入侵区域,要加强监测预警,做到防患于未然,否则,要想消灭一个物种,太难了;在外来物种入侵处于初期的地区,迅速采取行动,开展应急灭除,并要在发生范围作定期检查,以防止重新入侵;在外来入侵物种广泛分布区域,要因地制宜构建综合防控体系,探索天敌昆虫的规模化生产和释放技术,开展外来入侵物种变废为宝、化害为利技术试点,稳步构建外来入侵物种持续治理和综合利用机制。

6 坚决高举现代生态农业旗帜

农业是人类的衣食之源,生存之本。我们的祖先自古就提出“天人合一、道法自然”的农业理念,认为人与自然是—个整体,你中有我,我中有你。所以说,生态农业是我们中华文明五千年的基础。我们搞生态农业有历史基础,大家应当都不陌生。但是现在生态农业的声音小了,普遍感觉生态农业缺少一些具体措施。但在我看来,生态农业发展现状不是生态农业本身的问题,不是生态农业这个概念有什么问题,而是我们认识的问题,重视的问题。党的十八大提出建设生态文明,明确指出要加快发展现代农业。2007年习近平同志结合浙江经济相对发达的实际提出“发展高效生态农业,必须按照新型工业化、新型城镇化和新型农业现代化整体推进的思路”,“走高效生态的新型农业现代化道路”。最近在山东考察时指出“要加快构

建适应高产、优质、高效、生态、安全农业发展要求的技术体系”。温家宝同志曾专门批示:“二十一世纪是实现我国农业现代化的关键历史阶段,现代化的农业应该是高效的生态农业”。最近汪洋副总理专门对自然农业做出了重要批示,要在中央一号文件和今年中央农村工作会议有所要求。我们当前重要的任务是,借此机会把中央领导的重要指示贯彻落实下去,再掀起生态农业建设的新一轮的高潮。

回顾历史,实际上生态农业我们已经搞了几十年了。上世纪80年代,我国就提出了发展生态农业。经过30多年的发展,我国的生态农业建设已经从初期的生态农业村、生态农业乡发展到生态农业县。从实践来看,生态农业实际上是一种符合我们农业发展的一种方式,推动生态农业工作,既要有宏观的指导思想和思路,更要有务实的措施。下一步,要通过试点示范,重点做几方面工作:

一是推进现代生态农业技术体系建设。以家庭农场、种养大户、农业园区、农民合作社等不同规模新型农业经营主体为对象,优化集成产业内部生态循环,做好产业间资源要素的综合利用,构建不同区域、不同产业特色的现代生态农业技术体系和服务模式。

二是推进现代生态农业标准化建设。构建产地环境、生产过程、产品质量等全过程的现代生态农业标准化生产体系。鼓励农业龙头企业、农民专业合作社等开展统一服务,普及标准化生产技术。

三是强化现代生态农业社会化服务体系建设。重点推进农业废弃物处理利用服务、可再生能源物业服务、病虫草害统防统治、农业机械化作业等市场化、社会化服务体系建设,构建以政府为导向、企业为主体、市场起决定作用的现代生态农业资源优化配置服务体系。

四是构建现代生态农业发展的政策保障机制。按照“谁污染、谁治理,谁保护、谁受益”的原则,探索生态补偿机制,明确补偿主体与对象,量化补偿标准和考核指标,建立基于土地承载力的畜禽养殖准入与退出机制,将现代生态农业建设纳入法制化发展轨道。

7 协力创建推动美丽乡村

最近,习近平总书记、李克强总理分别对改善农村人居环境、打造新农村的升级版做出了重要批示,国务院召开了农村人居环境现场会。改善人居环境,建设美丽中国的重点和难点在农村,美丽乡村是建设农村生态文明建设的重要抓手,是建设美丽中国的重要内

容,是新农村建设的拓展和延伸。农业部推进“美丽乡村”创建,目的是以农业基础设施建设为重点加强田园生态型村落建设,形成现代农村风格;以休闲农业为重点加强观光体验型村落建设,培育农村新型业态;以保护开发为重点加强文化传承型村落建设,保持传统农村风貌;以农村清洁工程为重点,推进农村垃圾、污水、粪便的资源化利用,改善农村人居环境;以社区管理为重点加强村镇型村落建设,率先实现城乡发展一体化。

目前,第一批1100个美丽乡村创建试点乡村的名单已经公布。我们多数省区市农业资源站是美丽乡村的牵头落实单位,务必要统一思想认识,围绕中心,服务大局,把“美丽乡村”创建作为重中之重,摆到突出位置,抓紧抓实抓好。创建“美丽乡村”是创新性工作,要在实践中摸索,让实践去推动,靠实践来检验。我认为要把握以下几点,具体讲,就是“五动”:一是目标驱动。研究制定与区域类型、资源禀赋、经济发展水平相匹配的,具有一定前瞻性且操作性强的“美丽乡村”目标体系,工作聚焦,形成合力;二是典型带动。在广泛调研、遴选现有“美丽乡村”模式的基础上,通过创建,进一步总结、完善、提升,树立不同地区“美丽乡村”典型,以点带面,全面推进创建工作;三是重点推动。“美丽乡村”建设涉及方方面面,我们推动创建工作一定要突出重点,突出优势,突出特色,要以科教环能工作为抓手,整合农业科技推广、新型农民培训、农村沼气、农村清洁工程、农业清洁生产等项目资源,改善农村人居环境,保护农业生态资源;四是产业拉动。不仅要有新村新貌,也要有产业支撑,要依靠农业产业发展拉动农民增收致富,做到可持续发展;五是宣传发动。农民群众是“美丽乡村”建设的主力军,要广泛宣传,发挥群众的积极性、主动性、创造性,积极动员企业、社团、媒体等社会力量的广泛参与与支持,形成政府推动、农民主体、企业、社团等社会力量广泛参与的局面与机制。

8 务实推进农业资源环境事业创新发展

我们这些年工作成绩的取得,是大家共同努力的结果,更有科技支撑的贡献。随着国家对资源环境的重视,我们的工作面将日益拓宽、工作将逐步深化细化,未来,我们不但要发现问题,还要立足于解决问题,我们承担的责任越来越大,工作压力也日益艰巨,离开了科技支撑,工作将很难全面开展。在过去工作中,我们不少省环保站都有很好的用好科技资源的经

验,要总结提炼、相互借鉴。我们应该形成几点共识。一要转变观念,提高认识,做好科技合作。希望各省农业环保站同志们主动与长期支持我部农业资源环境工作的科技专家进行联系和合作。各省要下决心研究、探索与科研单位的合作模式与机制,为我们事业的长远发展奠定基础。二是要加强调研、总结、提炼科技需求,有针对性地深化研究。无论是农产品产地重金属监测评价、清洁工程还是农业面源污染治理示范区建设,要有省情、区情特色,要有地域性适用技术支撑,这个工作需要职能部门、科研单位共同去做,我们环保站要增强工作的主动性和自觉性。三是要形成合力,共建农业资源环境信息平台。在做好保密工作的同时,构建开发利用好我们已有的数据资源,为我们事业发展提供依据和支撑。四是要有国际视野,用好国际科技资源。一方面是要正确对待国际合作项目。近年我们这方面项目很多、进展很大,环保站已然成了国际合作项目的大户。按要求完成国际合作项目是前提、是基本,但不是全部,关键是要引进技术,吸取国际成功经验和管理模式,真正做到“洋为中用”,实

现“引进消化吸收再创新”;另一方面要高度重视履约工作。我们参与了几个条约履约工作,每个都有很强的政策性,都担负着很大责任。农业部在履约工作中是认真负责的,受到各方的肯定,很重要一点是,得益于我们有很强的科研队伍做支撑。下一步推进农业资源环境保护国际合作,基本思路是搭好一个平台,强化三个服务,一个平台就是要积极与国际组织和相关国家开展合作,为农业资源环境保护系统搭建好多边和双边的国际交流主平台;三个服务就是要服务于与农业资源环境工作密切相关的国际农业磋商谈判、国际公约履行、国际标准和规则制定等活动,服务于资源环境保护中心工作,服务于资源环境的可持续发展。

同志们,做好农业资源环境保护工作责任重大、使命光荣、任务艰巨,我们一定要以科学发展观为指导,深入学习贯彻党的十八大和十八届三中全会精神,抓住机遇、乘势而上、锐意进取,以扎实的作风、旺盛的斗志、创新的勇气,全面开创农业资源环境保护工作新局面,为促进农业可持续发展再作新贡献。