

城镇化建设中乡村环境保护关键点分析

张铁亮¹, 郑向群¹, 王 敬²

(1.农业部环境保护科研监测所, 天津 300191; 2.天津市兽药饲料监察所, 天津 300402)

摘要:城镇化是推动我国经济社会发展的重要动力,在高速发展的同时,带来大量污染排放,威胁乡村环境质量与可持续发展。在对乡村生态环境问题剖析的基础上,从战略、实施、方式等层面探索解决思路,围绕科学规划、发展方式、基础建设、管理机制、宣传教育等方面分析关键点,加强乡村环境保护,保障城镇化建设健康发展,为促进农村农业持续发展提供持久动力。

关键词:城镇化;乡村环境保护;关键点

中图分类号:X321

文献标志码:A

文章编号:2095-6819(2013)06-0040-04

Analysis of Key Point of Rural Environmental Protection of Urbanization

ZHANG Tie-liang¹, ZHENG Xiang-qun¹, WANG Jing²

(1. Agro-Environmental Protection Institute, Ministry of Agriculture, Tianjin 300191, China; 2. Tianjin Institute of Veterinary Drugs and Feed Control, Tianjin 300402, China)

Abstract: Urbanization is the important force to promote economic and social development, bringing a large pollution to threaten rural environmental quality and sustainable development in the high-speed development. Based on rural environmental issues analysis, we explore solutions from strategy, implementation, method etc. and analyze key points around planning, development, construction, management and education etc. to strengthen rural environmental protection, ensure urbanization health development, and promote rural and agricultural sustainable development.

Keywords: urbanization; rural environmental protection; key point

城镇化是推动我国经济社会发展的重要动力,是打破城乡“二元结构”和解决“三农”问题的重要举措,是实现城乡发展一体化的重要支撑。我国城镇化建设正在高速推进,1978—2011年,城镇化率从17.92%提高到51.27%,年均提高1.01个百分点,其中,2007—2011年平均提高1.58个百分点。在中国近10年年均10%经济增长率中,城镇化贡献3个百分点。

然而,城镇化快速发展的同时,也产生环境污染,威胁乡村环境质量与可持续发展。据测算^[1],我国城镇化每增长1个百分点带来的城镇生活污水排放量增加11亿t,城镇生活COD产生量和排放量分别增加79.6万t和3万t, NH₃-N产生量和排放量分别增加6.7万t和1万t, NO_x排放量增加19.5万t, 城镇生

活垃圾产生量增加527万t。

乡村生态环境,是城镇化建设的物质基础。为保障城镇化健康发展,充分发挥其推动经济社会发展的持久动力,必须加强乡村生态环境保护。

1 城镇化建设中乡村生态环境问题剖析

1.1 规划不足,发展盲目,破坏生态系统

相对国外发达国家,我国城镇化建设仍然滞后,尤其是缺乏整体性、系统性的全盘考虑,针对性规划不足。目前,我国相当一部分地区城镇化建设缺乏科学规划,或规划不合理,往往只重视城镇总体规划,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^[2];作为乡村规划编制重要依据的《村镇规划编制办法(试行)》自2000年颁布以来未作过修订,很多内容和规定与农村发展脱节,亟需改进和调整^[3]。

由于对城乡统筹考虑不足,尤其是生态环境保护意识的欠缺,部分地区曲解了城镇化,盲目发展,认为城镇化就是土地非农化和城市建设,只注重土地硬

收稿日期:2013-06-08

基金项目:“十二五”国家科技支撑计划项目(2012BAJ24B04);中央级公益性科研院所基本科研业务费专项资金(农业部环境保护科研监测所)资助项目(2010-zl-05)

作者简介:张铁亮(1981—),男,硕士,助理研究员,主要研究方向为农村环境评价、规划与管理研究。

E-mail:tieliang2001@sina.com

化和建筑化,摊子铺得大,土地配置不当,导致土地资源大量浪费。据统计,很多城镇新增建设用地80%为扩展周围用地,60%以上面积为良田沃土^[4]。同时,房地产业、建筑业迅猛发展,其施工、建设等活动造成了水土流失与自然生态景观破坏,产生的固体废弃物堆积、污水排放污染土壤环境与水环境。

1.2 发展粗放,污染多源,影响环境质量

乡镇工业企业排放的“三废”污染,仍然是城镇化建设中乡村环境污染的重要因素。乡镇工业企业为乡村经济社会发展作出了巨大贡献,但布局分散、工艺落后、设备陈旧、清洁生产水平低、污染防治设施不足等,导致其产生的废气、废水、废渣等污染物无法有效处理,造成环境污染。目前,我国乡镇企业废水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^[2]。

农业面源污染,具有点面交汇、隐蔽性大、不确定性强等特点,难以监管、难以治理,成为一些地区乡村环境污染的重要因素。长期以来,传统的农业发展是建立在大量投入化肥、农药和农膜等农业投入品基础上的,方式较为粗放。据统计,2010年全国农用化肥施用总量为5561万t,单位面积耕地化肥施用量为434.3 kg·hm⁻²,是安全上限的1.93倍^[5],而化肥的利用率却只有20%~30%,大部分白白流失,加剧周边水源污染;农膜残留率高达42%以上,有近一半的农膜残留在土壤中^[6],造成土壤板结,肥力下降。

畜禽养殖污染,是造成乡村环境污染的另一重要来源。畜禽养殖在保障城乡畜禽产品供应、促进农民增收方面发挥了重要的作用,已经成为一些地区乡村经济的支柱产业和农民增收的主要来源。但畜禽粪污中含有大量的化学需氧量、氮、磷等物质,排入水体致使水体富营养化,直接威胁水环境质量。据《第一次全国污染源普查公报》显示,全国畜禽养殖业排放化学需氧量1268.26万t,总氮102.48万t,总磷16.04万t,分别占全国的41.87%、21.67%和37.9%。

1.3 设施薄弱,治污落后,造成污染累积

长期的城乡二元结构,使我国环境保护重城市、轻乡村,对乡村环境保护的投入严重不足,中小城镇和广大乡村环境基础设施非常薄弱,没有配套的市政排水管网、污水收集与处理系统、垃圾转运与处理系统等环境基础设施。污水多采用简单的过滤进行处理,或直接外排;垃圾多数采取简单的填埋或焚烧方式进行处理,或直接堆积。据统计,全国80%的县城未

建污水处理厂,县城污水处理率仅有22.6%,其中污水处理厂集中处理率只有17.6%，“环境赤字”还很大,乡镇更是如此。此外,由于“三同时”制度执行与落实的严重不足,其乡镇工业企业的环境污染防治设施建设严重落后,要么设施水平低,无法满足污染达标治理要求;要么根本就没有设施,污染物未经处理直接排放,污染周边环境。乡村治污能力严重不足,使其成为天然的垃圾箱和废水池,污染累积严重。据调查^[7],农民人均日生活性垃圾产生量0.86 kg,其中随意堆放占36.7%,收集堆放占63.3%。据水利部调查结果显示,2010年农村仍有超过1亿人喝不上干净水。

1.4 机制滞后,效能不高,不利科学管理

多年来,多数地区乡村环境的管理基本处于空白状态,导致管理长期滞后,效能不高,不利工作开展。首先,机构建设薄弱。尽管,我国已初步建成“中央-省-市-县”层级环境管理体系,但广大乡村环保机构建设仍然相当薄弱,部分县没有相对独立机构,尤其基层乡镇更是缺乏机构和人员。其次,机制运行不畅。目前,乡村环境管理工作大都通过“项目带动”形式来完成,常态化、长效性管理机制不足。这种方式在一定程度上能够推动某些问题的快速解决,但无法长期发挥作用,项目结束,问题仍然延续。第三,政策保障不力。主要表现为适合于乡村特点,且可操作性强的目标责任制、绩效考评制、奖惩与责任追究制、公众参与制等欠缺,致使管与不管一个样、管多管少一个样、管好管坏一个样。

1.5 意识落后,主动性差,妨碍工作开展

公众环境保护意识落后,保护环境的主动性差,是环境污染的思想根源。对于政府管理人员来说,基于现行政绩考核体系压力,经济发展、财政收入与政治升迁等是其为官的主要动力,在城镇化建设中过于注重规模与速度,较少顾虑资源节约与生态环境保护,导致城镇化建设占用大量资源、带来环境污染;对广大农民群众来说,长期的农耕文化与传统农业耕作方式,局限其心态和眼观,仅仅关心粮食增产和收入增加,普遍缺乏环境保护意识,而造成只顾眼前、不顾长远,无节制地使用化肥、农药等,加剧了乡村环境恶化。

2 城镇化建设中乡村环境保护思路探索

未来一段时期,城镇化仍是推动我国经济社会快速发展的重要驱动力。我国城镇化在1979年(城镇化水平为19.99%左右)开始进入加速阶段,2011年城镇化率达到了51.27%,已处于城镇化加速阶段中的增

速相对放缓阶段,处于加速阶段的中后期阶段,进入70%左右的第三阶段还需要15~20年左右时间^[8]。但城镇化建设,使乡村经济社会发展越来越面临着资源约束趋紧、生态退化严重、环境污染加剧等严峻挑战,必须明确思路加强环境保护。

2.1 战略上高度重视

提高战略上的重视程度,是指导城镇化建设中乡村环境保护的首要条件。各级部门必须从战略高度认识到,乡村环境保护是推动城镇化健康发展的物质基础。从宏观层面,做好顶层设计,制定城镇化发展战略与规划,设计经济发展方式转变的政策与模式,从战略层面指导城镇化科学发展,加强污染的“源头控制”。

2.2 实施上科学管理

加强实施上的科学管理,是推进城镇化建设中乡村环境保护的关键环节。各级部门在实施城镇化建设时,要注重加强实施上的科学管理。针对突出的生态环境问题,采取切实可行的具体措施,如加强基础设施建设、推广科学的环保技术、实施有效的环境管理机制等,加强监督与管理,从实施层面监督城镇化建设,强化污染的“过程阻断”。

2.3 方式上全民参与

加强方式上的全民参与,是保障城镇化建设中乡村环境保护的重要基础。乡村城镇化,应该是乡村全体人民群众的城镇化,需要共同参与。实施城镇化建设时,应充分调动与发挥农民群众的积极性和创造性,共同建设美丽乡村。加强环境保护宣传力度,不断提高广大人民群众环保意识,从自身做起减少污染,同时监督政府部门的环境管理行为。

3 城镇化建设中乡村环境保护关键点分析

3.1 科学规划,合理发展

科学的规划,是城镇化的先导。按照建设资源节约型、环境友好型社会要求,基于资源环境承载力,从战略和全局角度科学制订城镇化建设规划,确定建设的方向、规模、布局与时序。对工业,科学引导、合理布局、适当集中,以产业积聚为手段推进生态工业园区建设,对污染实施分散处理与集中治理,总量控制与浓度控制;严禁在居民区、水源保护区、风景旅游区等区域布局有污染的工业。对农业,结合农村土地流转政策,鼓励土地向种田能手、大户集中,以利用规模化、专业化的生产方法,实行部分农田的规模经营与集中管理。对村舍,实施村镇统一规划、农村清洁

工程与环境连片整治,科学集中整治乡村脏、乱、差,做到家园清洁、水源清洁。

3.2 转变发展方式,减少内生污染

转变发展方式,是减少污染产生的关键。优化乡村经济发展模式,科学测度城镇化建设与环境保护的相互关系,结合实际,不断调整产业结构,转变粗放的发展方式,转向科技含量高、经济效益好、资源消耗低、污染排放少的持续发展模式,减少内生污染。推进乡村产业结构调整,转变工业发展方式,加大产业结构调整力度,严格控制高污染、高能耗、低效益产业,鼓励发展环保节能产业,推行清洁生产,实施循环经济,减少污染排放。推进农业清洁生产,积极发展生态农业,鼓励建设绿色食品生产基地,从根本上减少化肥和农药的使用;坚持土地流转,实施农业适度规模化经营,加强污染集中防治,减少农业面源污染。转变畜禽养殖方式,由注重数量向数质并重转变,由分散养殖向标准化、规模化养殖转变,由传统单一的养殖模式向农牧结合、种养结合的生态循环经济模式转变,促进粪便、废水、沼渣等资源的循环利用,减少资源消耗与污染排放。推广绿色生活方式,积极引导公众转向环保、节俭、安全、健康的生活方式,如绿色消费、绿色出行、绿色居住,开展节水、节能,减少资源消耗;做好垃圾分类回收,减少散乱堆积;加强污水循环利用,减少污染排放。

3.3 强化基础建设,提高治污能力

环境基础设施建设,是加强乡村环境污染治理的重要支撑。通过各种方式和途径,拓宽融资渠道,加大资金投入,因地制宜,加快市政排污管网系统、污水处理设施,垃圾收集、清运和处理设施,以及应急管理设施等建设,增强乡村污水和垃圾处理能力,减轻污染排放。同时,针对乡镇工业企业,严格执行“三同时”制度,确保环境保护设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用,开展环保验收,提高污染治理能力,确保污染物达标排放。

3.4 健全体制机制,开展科学管理

环境管理体制机制,是开展环境保护工作的基本骨架。按照“填平补齐”的原则,对没有建立环境保护机构的县(区、市),应尽快建立专门机构,尤其对有实力的乡镇或村委会,更要建立环保机构或配置专职人员;对实力薄弱的机构,要充实专业人员,加强能力培训,提高技术能力。同时,要不断完善管理机制,建立统筹协调、绩效考核与行政问责、公众媒体监督等制度,使决策、执行、监督相对协调又相对分离,实现决

策科学、执行顺畅、监督有力,提升乡村环境管理水平。

3.5 加强宣传教育,提高公民意识

公民环境保护意识,是推进乡村环境保护的思想基础。通过媒介、座谈、培训等各种方式,使党政机关干部、企事业单位人员和广大人民群众认识到城镇化建设带来的环境问题及危害,不断增强资源节约与环境保护意识,在行政管理、生产加工与日常生活中,科学管理、约束自己、减少污染,逐步营造减少污染、保护环境的社会氛围,为保护乡村环境奠定基础。

参考文献:

- [1] 蒋洪强,张静,王金南,等.中国快速城镇化的边际环境污染效应变化实证分析[J].生态环境学报,2012,21(2):293-297.
- [2] 王益谦,甘欣,朱清.城镇化进程中的农村环境问题及其对策[J].西部经济管理论坛,2011,22(1):78-81.
- [3] 万旭东.城乡统筹背景下农村规划编制方法的思考[J].北京规划建设,2011(1):18-23.
- [4] 高雪莲.我国农村城镇化进程中的生态环境问题及对策研究[D].重庆:西南大学,2010.
- [5] 魏赛.农业面源污染及其综合防控研究:以华中区为例[D].北京:中国农业科学院,2012.
- [6] 吴岩,杜立宇,高明和,等.农业面源污染现状及其防治措施[J].农业环境与发展,2011(1):64-67.
- [7] 姚伟,曲晓光,李洪兴,等.我国农村垃圾产生量及垃圾收集处理现状[J].环境与健康杂志,2009,26(1):10-12.
- [8] 李佐军,盛三化.城镇化进程中的环境保护:隐忧与应对[J].国家行政学院学报,2012(4):69-73.