

环保重点工作进展系列报道①

# 以奖促治补上农村短板

## 带动地方投资260亿,8700多万人口受益

◆本报记者童克难 见习记者张梦云

“可以说,目前我国农村环境形势依然严峻。农村生活污染、面源污染日益突出,工业污染、城市污染向农村转移的形势也在加剧。”环境保护部生态司有关负责同志介绍说。

经济社会的快速增长给我国资源、环境带来了很大压力,也使得昔日农村的绿水青山面临污染,成为制约新农村建设的“一大”瓶颈。

### 农村每年排放90多亿吨废水

#### 没钱办事,环境治理难

第一次全国污染源普查结果显示,农业源化学需氧量、总磷和总氮年排放量分别达到1324万吨、270万吨和28万吨,占全国总排放量的43.7%、57.3%和67.3%。全国农村每年产生90多亿吨生活污水、2.8亿吨生活垃圾,大部分未经处理随意排放,不少村庄还存在人畜混居现象。

“这些问题不仅严重影响农村生态环境质量的改善,也影响广大农民群众身体健康,甚至影响社会稳定和国家的可持续发展。”环境保护部生态司有关负责人说。相比城市,农村的环境问题呈现繁杂、分散、无序和薄弱等特点。另一方面,“没钱办事”是农村环境治理难的主要原因。出台“以奖促治”政策,就是要以中央投入带动地方和社会各界投入,以建制村为基

### 发挥经济杠杆作用

#### 195亿元带动地方投入260亿元

按照政策要求,中央专项资金重点支持农村饮用水水源地保护、生活污水和垃圾处理、畜禽养殖污染和农业面源污染治理等方面,基本涵盖了现阶段农村突出的环境问题。

“以奖促治”的“奖”,就是中央财政5年来投资的195亿元资金。如果按全国60万个行政村计算,195亿元的资金从全国范围来看并不算多。但

为解决这一“三农”发展中的新课题,2008年7月,国务院召开全国农村环境保护工作电视电话会议,提出“以奖促治”、“以奖代补”重大政策措施,一场轰轰烈烈的农村环境整治战役在全国拉开序幕。

5年来,“以奖促治”政策不断深化实施,农村环境综合整治取得了明显成效。截至2013年年底,中央财政共安排农村环保专项资金195亿元,支持4.6万个村庄开展环境综合整治,8700多万村庄人口直接受益。

本治理单元,有重点、分批次地促进农村环境综合整治。

以宁夏回族自治区马家湾村为例,2008年,中央拨付150万元作为农村环保“以奖促治”专项资金,用于马家湾村的生活垃圾、生活污水治理工程。工程于当年8月开工建设,次年6月30日全面竣工。在市、区、镇三级政府的大力支持下,共投资266万元,完成了农村生活垃圾收集、污水处理、村庄居住环境整治等工程。

“整治过的村庄彻底改变了污水乱排、垃圾乱扔、畜禽粪便乱堆的‘脏、乱、差’现象,村容村貌焕然一新。”有关负责人介绍说,“用一些基层群众的话说,国家出台‘以奖促治’政策进行农村环境综合整治,是继家庭联产承包责任制后,农民群众得到的又一次巨大实惠。”

### 国家林业局发布

#### 森林资源清查结果

## 违法占用林地 年均超200万亩

本报2月25日北京讯 国务院新闻办公室2月25日上午在北京举行新闻发布会,国家林业局局长赵树丛介绍了第八次全国森林资源清查结果等情况。清查结果显示,目前全国森林面积2.08亿公顷,森林覆盖率21.63%。

赵树丛介绍说,我国森林蓄积量已经达到了151亿立方米,到2020年森林覆盖率要达到23%。就森林的覆盖率面积来看,我们已完成了目标任务的60%。

第七次和第八次两次清查间隔期内,我国森林资源呈现的主要特点之一一是人工林快速发展。人工林面积从原来的6169万公顷增加到6933万公顷,增加了764万公顷;人工林蓄积从原来的19.61亿立方米增加到24.83亿立方米,增加了5.22亿立方米。人工林面积继续居世界首位。

此外,清查结果表明,我国森林资源进入了数量增长、质量提升的稳步发展时期,不过,我国目前仍然是缺林少绿、生态脆弱的国家。森林覆盖率也远远低于全球31%的平均水平,人均森林面积仅仅是世界人均水平的1/4,人均森林蓄积也只有世界人均水平的1/7。可以说森林资源总量相对不足,质量也不太高,而分布不均的状况也还没有得到根本改变。

目前来看,我国严守林业生态红线的压力很大。5年间,各类违法违规占用林地年均已经超过了200万亩,其中一半是有林地。随着城市化、工业化进程的加速,生态建设的空间,会被进一步挤压,严守林业的生态红线、维护国家生态安全底线的压力也日益加大。

作为一种创新之举,其对解决农村突出问题带来的放大效应不可低估。

“以奖促治”的“促”,就是激励地方资金投入,开展农村环境整治。2010年~2012年,江苏省争取中央资金8.5亿元,带动地方各级财政资金和社会投入13.97亿元;湖南省争取中央资金7.5亿元,带动地方投入7.68亿元;辽宁省获得中央资金8.5亿元,带动地方各级财政资金和社会投入12.39亿元。据这位负责

人介绍,通过实施“以奖促治”政策,5年来,中央财政资金共带动地方投入超过260亿元。

农村环境问题量大、面广,不管是中央财政资金还是地方配套资金,相对于复杂的农村环境保护形势,都是有限的。如果采取“撒芝麻盐”方式,很难奏效。如何深化“以奖促治”政策,使其发挥更大的成效?

中央专项资金的杠杆作用,不仅解决了农村环境整治“缺钱”的短板,更重要的是调动了地方农村环境保护的积极性。无论是东部发达省市还是中、西部欠发达省市,都加大了农村环境整治的力度。

这位负责人介绍,按照“抓点、连线、促面”的思路,国家从2010年起,分3批选择了23个省(区、市)进行农村环境连片整治示范。

“农村环境连片整治就是各炒一盘菜,共办一桌席。”负责人表示,各个职能部门拿出专项资金对农村环境进行整治,比单打独斗要有效得多。各地区则是针对自身特点开展了一大批扎实有效的工作,提升农村环境质量。

截至2012年底,浙江省共完成了2.6万个自然村的环境综合整治,村庄整治率达到89%。2012年,浙江全省农家乐特色村、特色点分别为717个、2295个,全年接待游客首次破亿,达到1.13亿人(次),同比增长20.9%;直接营业收入88.35亿元,同比增长25.3%。

2013年底,吉林省历时3年、总投

入达14亿元、惠及千万农村村民的全省农村环境连片整治示范工作已基本完工。3年来,国家和吉林省共投入14亿元,整治长吉一体化和松花江、辽河流域近2000个村庄,涉及69个县(市、区),受益人口360万。对1170个村集中式饮用水水源地进行保护;对114个村生活污水进行治理;对1980个村生活垃圾统一收集、清运、处理;830个村的畜禽粪便运送到堆肥厂生产有机肥。

辽宁省提出建立稳定的农村环保经费增长机制,整合现有涉农专项资金,以村屯规划为龙头,以污染治理为重点,全面推进村庄环境综合整治项目的实施。

针对农村缺乏环保技术支撑的现状,宁夏建立了农村环保专家库,并由政府购买乡镇保洁员等公益性岗位,以解决农村环境综合整治项目技术支撑问题和村镇缺少环保专职人员问题。

“‘以奖促治’政策,其本质是一种经济手段,通过中央农村环保专项资金作为‘种子’资金,引导地方各级财政配套投入,并鼓励县一级整合惠农资金集中使用,充分发挥资金使用效益。”这位负责人表示,“以奖促治”政策实施情况总体良好,各地在实施过程中因地制宜,积极探索农村环境综合整治的方式和方法,通过建立健全工作机制、投入机制、运行机制,确保了农村环境连片整治取得实效。

### 继续加大政策实施力度

#### 2020年16万个村庄完成环境整治

随着各地积极推进农村环境综合整治,一些村庄的村容村貌和环境质量得到明显改善。但农业农村污染问题量大面广,治理难度大,农村环境保护工作将是一项长期的系统工程。

相关负责人表示,今后一个时期,环境保护部将按照习近平总书记、李克强总理的批示要求和全国改善农村人居环境工作会议精神,继续加大“以奖促治”政策实施力度,深入开展农村环境综合整治,扩大农村环境连片整治范围。到2015年,力争完成6万个

建制村的环境整治;到2020年,再完成10万个建制村的环境整治。

“环境保护部将继续重点治理农村生活污水和生活垃圾污染,加强农村饮用水水源地保护,强化养殖业污染防治和土壤环境保护,不断改善农村生产生活环境。继续深化农村生态文明示范建设,努力打造生态乡镇、生态村‘升级版’,建设一批生态文明建设示范乡镇、示范村,不断提高农村生态文明建设水平。”相关负责人表示。



浙江省武义县白鹭溪综合整治、坦洪乡农村生活污水治理等43个治水项目日前同时开工。这些治水项目,涉及全县19个乡镇、街道、工业区和温泉度假区,有河道治理、防洪堤加固、生活污水治理等,首批开工的43个治水项目总投资额达55172.47万元。

中国日报图片网供图

### 《北京市大气污染防治条例》配套制度征求意见

## 规范行政处罚自由裁量权

本报见习记者何万军 通讯员褚宏 北京报道 北京市环保局日前召开《北京市大气污染防治条例》(以下简称《条例》)行政处罚自由裁量权规范(试行)征求意见会,广泛听取来自法律界、环保NGO、企业和市民代表等各方的意见和建议。

今年1月22日,北京市第十四届人民代表大会第二次会议通过了《北京市大气污染防治条例》,并将于3月1日正式实施。北京市环保局根据环境保护部和市政府规范行政处罚自由裁量权有关文件的规定,对《条例》中由环保部门执行的第九十二条至一百二十条中的23条处罚条款,按类别、情节对处罚幅度进行了细化分档,内容涵盖了大

气污染物排放超标行政处罚,非道路移动机械排放超标行政处罚,在用机动车、柴油车排放超标行政处罚和违反机动车排放检车管理规定行政处罚等14个方面的内容。

意见交流在热烈的氛围中进行。市人大代表、北京当代律师事务所律师卫爱民参与了《条例》立法调研、制定的全过程。他说:“北京当前的环境形势依然严峻,在这样的情况下,行政执法要有重点,并且区分不同的违法行为。对严重的违法行为,行政处罚要从重,用足处罚力度。自由裁量规范要加大对技术标准的成分,规范具体内容,强调标准数据,便于执法过程中的正确把握。”

市民代表、市人社局局退休干部和和在发言中说,北京机动车保有量已超过了540万辆,机动车尾气排放是PM<sub>2.5</sub>的主要来源之一。对机动车排放超标的行政处罚,涉及面广,具体的检测限度要用一定的文字表述、表达,以便在实际操作中更好地执行。同时,自由裁量规范要向公众公开,便于公众监督。

北京市环保局法制处处长严建茹表示,本次征求意见座谈会十分务实,各位代表的意见都非常具有针对性,法制处将充分考虑各方意见,对《条例》行政处罚裁量权规范(试行)作出修改和完善,并在市环保局官方网站上进行公示。

### 防、治、建、管、倡、保、考

## 杭州市长提出治霾七字诀

◆本报记者晏利扬 赵晓

在浙江省杭州市政协日前举行的“给我一片蓝天”专题会议上,新任的杭州市市长张鸿铭表示,杭州将启用治霾“七字诀”:防、治、建、管、倡、保、考,治理大气污染。

“防”,指预防为主,防治结合。张鸿铭说,新的项目要有新的标准,门槛一定要设置好,从而减少新的污染物,“比如天然气、油品,杭州要不惜代价引进好的天然气,好的油品。”

“治”,就是要加大工业企业整治、机动车尾气整治和扬尘治理力度,集中打好三场攻坚战。张鸿铭表示,杭钢搬迁地址已经选定,半山电厂、华丰造纸厂燃煤锅炉力争今年都要停下来。同时,要对杭州3800多个工地进行严格的扬尘管理。

“建”,则是恢复和建设生态、城市通风口的绿色廊道,把原有的生态系统恢复起来。

“管”,说的是严格管理。杭州将建立公安、环保执法队伍,要让违法排放者付出惨痛的代价。

“保”,就是要在环境治理还达不到要求的时候,对老人、青少年进行保护。如及时发布大气污染健康防护相关信息,提高公众自我防护意识。张鸿铭开玩笑说:“打不过,还躲不过嘛。”此外,还要完善雾霾天的应急预案。

“考”,则指的是考核,项目要责任到人。要上下联动,制定防治工

作的线路图、时间表,切实把握进度,强化考核。

曾担任过浙江省环保局局长的张鸿铭有着20多年的环保工作经历,对家乡杭州,他有着深切情怀:“杭州是我的故乡,我回来工作,对家乡也有一个梦,这个梦的实质就是把杭州建设得更好……就是努力建设美丽杭州。”

去年9月,刚担任杭州市委副书记、代市长不久的他,就先后率队调研“清水治污”和大气污染治理相关工作。“溶解氧、氨氮指标现在是多少?这套技术花费多少成本?”他在拱墅区西塘河等整治现场,不时抛出一个个专业问题。在大气污染治理调研后召开的全市大气污染防治工作领导小组会议上,他表示,都要着眼当前、立足长远,锲而不舍抓大气污染防治,坚定不移为民办好事,使蓝天白云成为杭州的常态。

2月14日,在正式当选为市长后,张鸿铭向媒体郑重承诺:“我们将以铁的决心、铁的手段重点推进治堵、治水、治气和治废等工作,千方百计保护好杭州的青山秀水,保护好‘三江两岸’的生态环境。”

“履行好市长的职责,关键是实干。”他表示,市政府将把治气、治水、治废、治堵等实事以项目化的形式,明确工作的线路图、时间表和责任制,“共同努力,蓝天一定会有。”

## 中央财政力推农业可持续发展

### 重点支持重金属污染耕地农业结构调整试点

本报讯 据财政部网站消息,2014年开始,财政部将会同有关部门,完善政策措施,开展试点工作,重点从四方面支持实施农业可持续发展新战略。

一是支持重金属污染耕地农业结构调整试点。在确保国家粮食安全的前提下,调整种植结构,采取修复、轮作、间作等措施,治理重金属污染耕地,降低种植强度。

二是支持启动新一轮退耕还林。以“农民自愿、政府引导”为基本原则,将退耕范围严格限定在25度以上陡坡耕地和严重沙化耕地,并加强监测考核,完善相关配套政策。

三是支持开展地下水超采综合治理试点。调整种植模式,加强水利建设,创

新体制机制,严格控制超采。

四是支持开展湿地生态效益补偿和退耕还湿试点,并安排湿地保护奖励资金,加强湿地保护与恢复,扩大湿地面积,增强湿地生态功能。

与此同时,中央财政还将支持促进生态友好型农业发展。大力推进机械化深松整地和秸秆还田等综合利用,加快实施土壤有机质提升补贴项目,支持开展病虫害绿色防控和病死畜禽无害化处理。加大农业面源污染防治力度,支持高效肥和低残农药使用、规模养殖场畜禽粪资源化利用、新型农业经营主体使用有机肥、推广高标准农膜和残膜回收等试点。

## 长江口水源地遭遇咸潮入侵

### 上海全力应对确保供水安全

本报记者蔡新华 见习记者刘静 上海报道 记者近日从上海市有关部门获悉,上海长江口水源地遭遇历史上持续时间最长的咸潮入侵,上海市陈行水库、青草沙水库取水口从2月3日19时开始,氯化物浓度持续超过250毫克/升(国家地表水标准),最高超过3000毫克/升。受此影响,上海市宝山区、普陀区、嘉定区等部分地区供水受影响。

上海市水质监测专家陈国光介绍说,此次长江口咸潮入侵影响已历时19天,这是1993年以来时间最长的一次咸潮。在此之前历史上最长的一次咸潮发生在2004年2月,历时9天19小时。经监测分析,本次咸潮入侵已出现外海海水正面侵袭与长江口北支海水倒灌相叠加、前后两次咸潮入侵相衔接的不利情形,为陈行水库建库以来罕见,对长江口陈行水源地正常运行产生较大影响。

上海市水务部门有关负责人介绍说,上海市将采取多项措施,全力应对。一是长江陈行水库原水实施减量供应,完成青草沙原水系统向闸北水厂、吴淞水厂切换操作,日供水量减少至85万立方米。二是充分发挥陈行水库与宝钢水库的联动作用,用足宝钢水库水源,充分进行混合稀释。三是实施清混联动,调整完善供水企业之间的供水方案与调度方案,发挥一网调度、一网运行作用,通过东西联动、南北互补,做好水量调配。四是报请水利部长江水利委员会支持,三峡水库增加了1000立方米/秒下泄流量。五是加强青草沙水库和陈行水库内外及长江口的盐度监测分析,及时有效地抢水、补水,充分发挥水库避咸蓄淡的作用,全力确保上海供水安全。

## 呼和浩特水土保持条例下月施行

### 明确政府是责任主体

本报记者杨爱群 见习记者李俊伟 呼和浩特报道 经内蒙古自治区人大常委会批准,呼和浩特市人大常委会全面修订的《呼和浩特市水土保持条例》将于3月1日起正式实施。

据悉,呼和浩特市人大常委会结合新修订的《中华人民共和国水土保持法》和呼和浩特市水土保持工作现状,经过大量调研、充分论证、反复修改,全面修订了《呼和浩特市水土保持条例》。

修订后的《呼和浩特市水土保持条例》增加了具体规划要求、保护地区、治理措施等条款,明确了人民政府是

水土保持工作的责任主体,增加了城镇内水土保持措施;明确规定有关基础设施建设、矿产资源开发等方面的规划,在实施过程中涉及扰动、破坏原有地貌和植被,土石方开挖、排弃的,应当在规划中提出水土保持预防和治理的对策和措施;规定生产建设项目在施工过程中,生产建设单位应当采取相应措施,防止因施工引起水土流失;突出了首府地方特点和可操作性,为防治水土流失、维护首府长远发展提供了法制保障。