

绿

周刊 WEEKLY

绿色发展，美丽中国

轮作休耕不是弃耕废耕

乔金亮

绿思

日前，有关部门召开了耕地轮作休耕制度试点工作会议。会议透露，今年中央财政安排项目资金14.36亿元，专项用于9个试点省区616万亩耕地的轮作休耕试点。笔者认为，这是影响我国今后耕地质量的一件大事情，有必要对轮作休耕的原则进行明确。

作为一种可持续发展的实践和绿色发展理念，休耕轮作制度此前为何不能提上议事日程？这与我国粮食安全和土地资源状况有关。我国人均耕地占有量只有1.4亩，不足世界平均水平的三分之一。长期以来，耕地产出是农民最主要的收入来源。城镇化推进后，绝大多数留在农村的农民的生计依然要靠耕地。不少农民认识不到耕地资源的生态价值和社会价值的重要性，简单认为休耕轮作会影响自身经济效益。一些地方政府也有类似的认识。

然而，耕地资源环境却已亮起了红灯。由于农业发展方式较粗放，农业资源过度开发、农业投入品过量使用、地下水超采以及农业内外源污染相互叠加等带来的问题日益凸显，造成我国土地退化、耕地质量下降，耕地退化面积已占耕地总面积的40%以上。黄淮海平原次生盐渍化严重，东北黑土地地力衰减、土壤有机质下降迅速，西北地区由土壤侵蚀导致的农田土壤退化、中南地区红壤贫瘠、酸化以及土壤重金属污染较为严重。农业可持续发展面临重大挑战，必须加快转变耕地利用方式。

目前，探索试点耕地休耕轮作的条件已经具备。近两年，国家在湖南重金属污染区和河北地下水漏斗区开展综合治理试点，积累了一些农业资源环境保护的经验。国内粮食库存增加较多，国内外市场粮价倒挂明显，开展耕地轮作休耕制度试点，具备较好的基础，时机比较成熟，农民也易于接受。耕地休耕需要政府进行必要的财政补贴，但其可以减少政府在水土保持和农产品安全等领域的投入，从长远来看，也有利于保障粮食安全和农民收入。

认识到轮作休耕制度试点的必要性后，有必要对其实施原则进行明确。我国幅员辽阔，耕地资源禀赋差异性大，需要针对不同区域的情况规划耕地休耕计划。如生态环境较为脆弱、土壤贫瘠的西部地区，侧重于生态保护型休耕；土壤污染较为严重的东部地区或城市郊区侧重于环境修复型休耕；当粮食供应紧张时，侧重于市场调节型休耕等。

更重要的是，耕地休耕后的管理要同步跟上，休耕并不等于弃耕。要对休耕地采取保护性措施，休耕期间采取土壤改良、培肥地力、污染防治等措施，最终达到改善土壤质量的目的。既要监督农民不得在休耕地上种植以收获为目的的任何农作物，也要禁止弃耕，严禁弃耕，引导农民种植绿肥。要杜绝同一地块超期限休耕，确保耕地轮流休耕，真正保护和提高耕地的使用效益。

由于我国特殊的国情，耕地轮作休耕制度也较复杂，既要保证国家粮食安全，又要藏粮于地；既要考虑劳动投入，还要保证农民收入；既要平衡各类农产品供给，还要找准不同症结。所以，必须严守耕地红线，科学有序地开展轮作休耕试点。

冬季压沙构筑“沙漠大林带”



11月19日，农民在甘肃武威市民勤县南湖乡境内的腾格里沙漠边缘扎草方格压沙。2015年，武威市启动实施“千里沙漠大林带”生态建设工程，计划用6年时间在甘肃、内蒙古交界沙漠沿线营造一条长500公里、宽1000米以上的林带，将成为河西走廊新的生态屏障。

新华社记者 范培珅 摄

责任编辑 刘蓉 秦文竹

美编 夏一高 妍

联系邮箱 jjrblzk@163.com

一些地方党委、政府及有关部门负责人因环保不作为和乱作为受到问责——

中央环保督察剑指“地方病灶”

本报记者

曹红艳

在梳理群众举报案件查处办理情况时，进驻黑龙江省的中央环保督察组发现，绥化市已办结的34件案件中，调查结论为不属实的有19件。齐齐哈尔市泰来县已办结的12件生态类案件中有7件不属实，两地“不属实”案件比例均高于50%。对此，环保督察组要求再次逐一复查。

经核查，泰来县在处理个别案件时，没有进行深入细致的调查，以举报案件不属实的结果应付督察组。在对绥化的市的复核中发现，19件不属实的案件中，有12件基本属实。其中，肇东市问题最为突出，在9件不属实信访案件中，有5件复核认定为属实。为此，绥化市和齐齐哈尔市委、市政府对案件查处不力的相关部门责任人进行了严肃问责，两市共追究101人的失察责任。其中，对问题严重的肇东市、泰来县等地政府主要领导和分管领导给予通报批评，对其他责任人分别给予党纪政纪处分。

“推动落实环境保护党政同责、一岗双责”，这是中央环保督察的重要特点。随着由“督企业、督政府”向“党政企同督”的转变，一些地方党委、政府及其有关部门相关负责人因环保不作为和乱作为，在本轮督察中受到了问责。据悉，截至目前，2016年第一批8省区中央环保

督察共立案侦查207件，拘留310人；约谈2176人、问责3422人。

今年7月16日，进驻内蒙古自治区的中央环保督察组接到群众举报大兴安岭浆纸公司夜间偷排废气问题后，随即向内蒙古自治区政府进行了转办。当日晚，内蒙古自治区政府责令呼伦贝尔市委、市政府依法调查处理。但是，7月23日，呼伦贝尔市向督察组反馈称群众举报问题不属实。

8月中旬，督察组要求自治区政府对该问题进行复查核实。经核实，内蒙古大兴安岭浆纸有限公司200蒸吨碱回收炉和75蒸吨锅炉烟尘和氮氧化物超标排放，厂区运输道路无抑尘措施，存在道路扬尘污染。为此，内蒙古自治区党委、政府要求呼伦贝尔市委、市政府按照有关规定严厉追究失察人员责任，并立即对该问题进行查处和整改。目前，已有7名相关责任人被问责。其中，负有监管责任的扎兰屯市环保局局长、副局长以及环境监察大队大队长分别给予党纪政纪处分。

中央环境保护督察组进驻广西壮族自治区期间，多次接到群众举报，反映梧州市和岑溪市马路富祥石场、南渡食品生猪屠宰厂、筋竹食品生猪屠宰厂、三堡镇振大村稀土回收点、岑城镇六凡村稀土回收点等企业和点位环境污染严重，给周

边群众生产生活造成影响，有关部门未进行有效监管，存在履职不到位问题。

督察组第一时间将群众举报案件转交广西壮族自治区，要求进行严肃查处。经查，不仅问题确实存在，还发现岑溪市对督察组转办的上述问题调查不细致、不全面，造成举报人对办理结果不满意，反复投诉。

针对岑溪市政府及相关职能部门对信访案件查处不严不实的情况，梧州市纪委及时启动问责机制，对13个部门共49名党政干部进行立案查处，分别给予党纪政纪处分。对在富祥石场环境问题中负有监管职责以及查处群众投诉不力的单位和责任人，已问责岑溪市政府及8个相关部门共28人。

中央环保督察所掀起的风暴，让一些地方党委和政府“党政同责”“一岗双责”没有落到实处的真问题暴露无遗。

在目前的政绩考核中，虽然相关部门一再要求大幅增加环保权重，可实际上，并没有得到很好的执行。中央环保督察发现，江苏省在落实环境保护“党政同责”“一岗双责”方面还存在考核偏软问题。2015年10月，江苏省明确将环境质量“只能更好、不能变差”作为地方各级政府责任红线，但在对2015年各地生态文

明建设责任考核时，对南京市七桥瓮、昆山市赵屯断面水质不升反降问题，没有明确处理措施。

根据中央环保督察对河南省的反馈意见，郑州市空气质量在全国74个重点城市排名中，2016年上半年位列倒数第三，成为全国污染最严重的省会城市之一，但2015年郑州市在环保考核未完成的情况下，经济社会发展目标考核竟然为优秀。根据《河南省市县经济社会发展目标任务考核评价工作办法》，“生态环境和可持续发展能力”只占到了18%的权重，这还是针对郑州这样的发达地区，对于人均生产总值在3万元以下的地区，“生态环境和可持续发展能力”只占到了16%的权重。而与之相对应，“经济规模质量效益”的权重高达50%。中央环保督察发现的问题说明，一些地方仍在坚持“GDP主义”，环保考核的权重依然不大，环保工作被放到考核边缘，小打小闹可以，一旦碰到“硬骨头”就啃不动了。

按照《环境保护督察方案（试行）》要求，环保督察意见反馈后，首批被环保督察的8省区正在抓紧制定整改方案，在30个工作日内报送国务院。整改方案和整改落实情况将按照有关规定，及时向社会公开。而新一批中央环保督察又已经启程。

生活垃圾焚烧处理技术具有占地省、减量效果明显、余热可以利用等特点——

高标准垃圾焚化“邻避”为“邻利”

本报记者 元舒



我们每天都要倒垃圾，每一座城市，每天都要产生大量垃圾。垃圾处理设施是否完善，关乎我们的生存环境，但人们总希望垃圾焚烧项目离自己家越远越好。随着我国垃圾焚烧处理技术装备不断成熟，设施运行日趋稳定，垃圾焚烧日益成为重要的生活垃圾处理方式。

近日，住房和城乡建设部、国家发改委、国土资源部和环境保护部联合发布《关于进一步加强城市生活垃圾焚烧处理工作的意见》，提出到2020年底，全国设市城市垃圾焚烧处理能力占总处理能力50%以上，全部达到清洁焚烧标准。同时提出变“邻避效应”为“邻利效益”，实现垃圾焚烧设施与周边居民的共享发展。

焚烧成生活垃圾处理重要方式

北京循环经济产业园位于北京市朝阳区金盏乡高安屯，这里坐落着今年刚投入试运行的生活垃圾综合处理厂焚烧中心。从垃圾吊控制室的玻璃墙向外望去，只见28米深的巨大垃圾池中，垃圾堆积如山。操作人员操纵手柄，控制着垃圾池上空的垃圾吊一把抓起垃圾，又准确地投入焚烧炉的给料口，一次就是10吨。

北京市朝阳循环经济产业园管理中心主任皮猛告诉记者，垃圾焚烧厂有“一进四出”，一进是生活垃圾进场，四出指渗沥液、炉渣、飞灰、烟气，经处理达标后排出。皮猛说，进厂垃圾首先放置发酵一周，沥出渗液后入炉焚烧。

渗沥液经生化加膜技术净化处理达到中水标准，可作焚烧厂冷凝水；回收使用的炉渣可以被制成再生砖；焚烧中产生的飞灰交由有危废专业处置资质的公司进行处理利用；焚烧产生的烟气经脱酸、脱硝后通过烟气循环可以作为预热气体使用。此外，垃圾焚烧发电不仅供厂区自用，每年还能为国家电网供应2.26亿千瓦时电。

可见，垃圾焚烧不仅可以实现达标排放，还能在循环利用上大做文章。

城市生活垃圾处理是城市规划建设管理工作的重要内容，是社会文明程度的重要标志，关系人民群众的切身利益。而随着城镇化快速发展，我国城市生活垃圾产生量持续增长，设施处理能力总体不足，普遍存在超负荷运行现象，仍有部分生活垃圾未得到有效处理。

住房和城乡建设部城建司有关负责人介绍，生活垃圾焚烧处理技术具有占地省、减量效果明显、余热可以利用等特点，在国际上得到广泛应用。

自深圳清水河垃圾焚烧厂1988年点火运行以来，我国垃圾焚烧处理已有近30年的历史。截至2015年底，我国已建成运行生活垃圾焚烧处理设施257座，焚烧处理能力23.5万吨/日，约占总处理

→ 截至2015年底

我国已建成运行
生活垃圾焚烧
处理设施
257座

焚烧处理
能力
23.5
万吨/日

→ 到2020年底

全国设市城市
垃圾焚烧处理
能力占总处理能力
50%以上

全部达到清洁焚烧标准

→ 我国垃圾焚烧处理技术装备不断成熟，设施运
行日趋稳定，产业链条、骨干企业和建设运行管理
模式已形成

→ 垃圾焚烧需要提前谋划，科学评估，规划先行，
加快建设，需要尽快补上城市生活垃圾处理短板

2016年建设完工的朝阳生活垃圾处理厂焚烧中心。本报记者 元舒摄

能力的31%。北京高安屯、深圳老虎坑、广州李坑、苏州七子山、佛山南海等垃圾焚烧处理设施，坚持高标准建设运行，已经达到国际同类设施先进水平。同时，我国垃圾焚烧处理技术装备不断成熟，设施运行日趋稳定，产业链条、骨干企业和建设运行管理模式已形成，成为我国城市生活垃圾处理的重要方式。

垃圾焚烧力求高标准高清洁度

正是由于城市生活垃圾焚烧处理的重要意义，垃圾焚烧需要提前谋划，科学评估，规划先行，加快建设，需要尽快补上城市生活垃圾处理短板。《关于进一步加强城市生活垃圾焚烧处理工作的意见》提出，到2017年底，将努力建立符合我国国情的生活垃圾清洁焚烧标准和评价体系。到2020年底，全国设市城市垃圾焚烧处理能力占总处理能力50%以上，全部达到清洁焚烧标准。

这些目标该如何实现？住房和城乡建设部城建司有关负责人介绍，首先，应该提前谋划，加强焚烧设施选址管理。应该遵循城乡发展客观规律，综合考虑经济发展、城乡建设、土地利用以及生态环境影响和公众诉求，科学编制生活垃圾处理设施规划，统筹安排生活垃圾处理设施的布局和用地。而一旦规划确定，将强化规划刚性，维护政府公信力，严禁擅自占用或者随意改变用途，严格控制设施周边的开发建设活动。

同时，焚烧设施选址应符合相关政策和标准的要求，并重点考虑对周边居民影响、配套设施情况、垃圾运输条件及灰渣处理的便利性等因素。在垃圾焚烧项目前期，要在项目属地社区、入村广泛开

展调研，与村社干部、群众代表等深入交流座谈，认真倾听群众意见，系统分析各方诉求。

这位负责人还介绍，垃圾焚烧将努力建设高标准清洁焚烧项目。将选择先进适用技术，遵循安全、可靠、经济、环保原则，综合评价焚烧技术装备对自然条件和垃圾特性的适应性、长期运行可靠性、能源利用效率和资源消耗水平、污染物排放水平。应根据环境容量，充分考虑基本工艺达标性、设备可靠性以及运行管理经验等因素，优化污染治理技术的选择，污染物排放应满足国家、地方相关标准及环评批复要求。

同时，将推进产业园区建设，积极开展静脉产业园区、循环经济产业园区、静脉特色小镇等建设，统筹生活垃圾、建筑垃圾、餐厨垃圾等不同类型垃圾处理，形成一体化项目群，降低选址难度和建设投入；将严控工程建设质量，严禁通过降低工程和采购设备质量、缩短工期、以次充好、偷工减料等恶意降低建设成本；将合理确定补贴费用；将加强飞灰污染防治，严格按照危险废物管理制度要求，加强对飞灰产生、利用和处置的执法监管。

实现“邻避”到“邻利”的转变

每当遇到垃圾焚烧项目的选址和建设问题，附近居民往往避之不及，“邻避效应”会迅速产生。国务院发展研究中心社会发展研究部副研究员周宏春说，“邻避”是个外来音译词，源于上世纪五六十年代西方国家市民反对将垃圾处理厂、变电站等公共设施建在自家附近的抗议活动。近些年来，邻避事件在我国也并不鲜见。

之所以会产生对垃圾焚烧项目的邻避效应，是因为在人们的印象中，垃圾处理项目周边总免不了恶臭熏天，焚烧后的排放物又对身体有害。

“邻避”到“邻利”该如何实现？初冬的北京循环经济产业园，草木已近黄色，但依然能够感觉到这里植被覆盖率非常高。四下整洁幽静，不时有附近居民骑车经过。离垃圾处理和焚烧设施如此之近，却丝毫没有想象中的异味或者任何脏乱差的景象。

“园区为周边居民提供了就业岗位，他们亲眼见到先进技术，能够认识到垃圾焚烧的安全可靠。”皮猛说：“不仅如此，园区还开放了2600亩林地，安装了各种免费体育设施，为周边居民提供休闲场所。他们还帮助周边村落引入自来水，免费清扫、洒水、喷雾、降尘，为他们创造更好的生活环境。”垃圾焚烧项目和居民的“睦邻友好关系”在这里得到了初步体现。

住房城乡建设部城建司有关负责人介绍，按照《关于进一步加强城市生活垃圾焚烧处理工作的意见》的要求，我国垃圾焚烧装置将构建“邻利型”服务设施。在落实环境防护距离基础上，面向周边居民设立共享区域，因地制宜配套绿化、体育和休闲设施，实施优惠供水、供热、供电服务，安排群众就近就业，将短期补偿转化为长期可持续行为，努力让垃圾焚烧设施与居民、社区形成利益共同体。变“邻避效应”为“邻利效益”，实现共享发展。

在周宏春看来，政府、企业等社会各方应积极探索邻避问题的化解途径，凝聚共识，一些对策应贯穿垃圾管理的全过程，以避免邻避问题阻碍社会持续健康发展。