

基层环境管理存在的问题及对策

王双友

景洪农场管理委员会规划建设环保土地所

DOI:10.32629/eep.v2i11.536

[摘要] 论述基层环境管理工作中存在的问题,提出加强基层环境管理工作的对策。

[关键词] 环境管理; 问题; 对策

近年来,景洪市随着旅游业的继续升温、人口的增加、人们生活水平的提高、城市的扩张、小城镇建设及现代农业等高速发展,环境问题也日益突出,特别是环境污染日益严重。城市环境问题日益得到重视,而农场、农村等基层的环境污染及治理相对滞后。作为基层环境管理者,一方面面临有待于完善的工作机制问题,另一方面面临严峻的环境污染问题。

1 基层环境管理存在问题

1.1 有待于完善的工作机制

目前,我国的生态环境管理体制由中央、省、市、县四级构成,乡镇一级普遍均未设立行使环境管理职能的机构。笔者所在的地区,基层生态环保管理工作往往由乡镇、街道、农场和县(市)级环保部门共同承担,在实际工作中,出现了一些弊端。

一方面,属地责任未有效落实。乡镇、街道、农场作为最基层政权组织,全面负责其行政区域的生态环境工作。2016年,西双版纳州印发了《西双版纳州环境监管网格化实施方案》,按照“定区域、定职责、定人员、定任务、定考核”的要求,建立州、县(市)、乡镇三级网格化环境监管体系,强化各级政府对本行政区域环境监管执法工作的领导责任,按区域监管重心下移、力量下沉,实现环境监管执法全覆盖。

景洪市10个乡镇1个街道办5个农场结合社会治理“一张网”划分了各自的监管网格,初步建立环境监管网格化体系,形成各司其职、上下联动、综合执法的工作机制。逐步构建一个“无空隙、全覆盖、横到边、纵到底”,覆盖全市、责任到人、执法有序的网格化环境监管体系。一般由一名乡镇、街道、农场副职领导分管,在乡镇规划建设服务中心明确1-2名环境管理员,如勐旺、大渡岗、景讷、基诺、普文、嘎洒、勐龙、勐养、橄榄坝,农场规划建设环保土地服务中心明确4-8名环境管理人员,如景洪、东风、橄榄坝、大渡岗、勐养等五大农场。

但从工作实际来看,属地管理还存在不少有待于完善的地方。一是重视程度不够,大部分乡镇、街道、农场都未能定期或按需研究部署开展生态环境保护管理工作,还停留在被动应付上级检查及整改的阶段。二是职能定位不同程度有所弱化,如上所述,大部分环境管理人员与村镇规划建设服务中心或农场规划建设环保土地所其他人员混编使用,很多时候不得不从事与本职工作无关的事,日常的环境管理工作仅仅为巡河保洁等环境卫生内容,而忽视了最为重要的污染源排查和监管、矛盾纠纷化解等职能。三是兼职的环境管理网格员由于薪酬、待遇等问题,不得不把主要精力花在其本职工作上,从而对兼职的生态环保工作主动性、积极性不高。

另一方面,环保执法难以高效高质。目前,景洪市市级环境执法人员有11名(隶属于景洪市环境生态分局)。为解决基层环境执法的问题,在乡镇村镇规划建设服务中心和农场规划建设环保土地所从事环境管理工作的人员实行委托执法。污染源执法必须贴近现场、快速机动,设置执法队伍本意是为了确保案件迅速解决,从表面上看,景洪市的环境执法已经从城市到基层农村、农场一竿子插到底,实现了环境执法的全覆盖。但在实

际工作中,11名执法人员应对城市环境执法就已经超负荷了,除非发生大的环境案件,否则基层环境执法根本无法参与。而受委托执法程序过程的繁琐(完成一次环境执法一般要经历听证等10-20到必须程序,整个过程将近一个月时间)、受委托执法人员大多是非环保专业出身,培训少,交流少,对政策、法律法规不掌握、不熟悉等影响,基层受委托执法人员不愿执法、不懂执法,从而导致基层环境管理执法长期处于未开展或开展不顺畅之中。这也是导致农村环境污染日趋严重的原因之一。

1.2 环境污染问题

1.2.1 农业生产造成的污染。由于地处热带、亚热带地区,曾经很长一段时间,景洪市勐龙镇、嘎洒镇、橄榄坝镇、普文镇、景哈乡、景洪农场、东风农场、橄榄坝农场等乡镇农场种植了几十万亩的香蕉。香蕉种植大量施用鸡粪、化肥,鸡粪滋生无以数计的苍蝇蚊虫使人防不胜防,发出的臭味严重污染空气,过量的使用化肥化肥的改变土壤原来的结构和特征,造成土壤板结、有机质减少。化肥当中的重金属成分会被农作物吸收并沉淀,危害人体健康。而大量喷洒农药导致土壤污染,并且通过农田径流造成了附近对水体的有机污染、富营养化污染甚至地下水污染。受种植周期的影响,香蕉种植转场。交通和用水便利的大面积基本农田在快速增收致富现代农业种植模式的引领下,又迎来了使用地膜覆盖种植西瓜、辣椒等农作物。由于地膜的不可降解性,残留地膜严重污染了土壤,使得农作物大幅减产地膜污染也在加剧。

1.2.2 小城镇和农场、农村居民点的基础设施建设和环境管理不规范产生的生活污染。近年来,随着经济的发展,收入的提高,为了改善居住条件,景洪市小城镇、农场、农村居民点的基础设施建设加快,但由于缺乏规划、资金不足、垃圾处理等公共基础设施严重不足。景洪市绝大部分乡镇、农场只有简易的垃圾填埋场,每到夏天,垃圾场周围滋生大量的苍蝇、蚊虫,雨季则未经任何隔离处置的污水渗透土壤里。由于环保意识差,居民、村民产生的生活垃圾如纸杯、酒瓶、塑料袋等随意丢弃在乡镇、农场、村寨附近的河边、箐沟等周边环境。同样,未经任何处理的生活污水直接排入户外,从而使得乡镇、农场、农村居民点周围的环境质量恶化,对人群健康造成了威胁。

1.2.3 企业及畜禽水产等养殖造成污染。近几年来,随着小磨公路、玉磨铁路等国家级、省级等交通基础设施项目的增多,旅游地产的高歌猛进,橡胶加工产业的持续存在等,采石场、采砂场、砖厂、混凝土搅拌站及橡胶加工厂等企业在景洪市城郊、农场、农村等基层如雨后春笋般的快速崛起,受资金、技术、文化等因素限制和影响,大部分企业多为技术含量低的粗放经营,污染治理水平低,给农场、农村环境带来的压力与日俱增。同时无论具有一定规模的畜禽养殖专业户,还是农场居民、农村村民的零星养殖,由于大部分农田租赁或外包,畜禽粪便还田的比例大大降低,未经任何处理直接排放,不仅给地表水带来了有机污染和富营养化污染以及大气的恶臭污染,所含病原体也对人群健康造成了极大威胁。同样,水库、鱼

塘等鱼虾养殖大量的投喂饲料,使水体富营养化,水体污染日趋严重。

2 加强基层环境管理的对策

2018年7月21日《中共云南省委云南省人民政府关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战实施意见》提出“深化生态环境保护体制机制改革,强化统筹、整合力量,区域协作、条块结合,严格环境标准,完善经济政策,增强科技支撑和能力保障,提升生态环境治理的系统性、整体性、协同性”。要打赢生态环境保卫战,必须尽快完善基层生态环境管理体系。

2.1 进一步理顺环境管理工作机制,加强环境执法队伍建设

2.1.1 基层环境管理工作必须坚持“统一领导、政府负责、部门指导、各方联动”的工作原则,明确分级负责和“条块结合、以块为主”的管理格局。在原有管理体制的基础上,进一步理顺环境保护和管理工作体制,形成“两级政府三级管理”的监管体系,使各项管理工作落到实处。具体来说,就是在景洪市委市政府的领导下,景洪市生态环境分局履行全市生态和环境保护行政管理职能,行使辖区环境保护的管理和监督职能,通过宣传、培训和业务指导等方式提升基层环保人员的综合能力,指导、检查和评估各乡镇、街道、农场环境管理和保护工作。各乡镇、街道、农场设立环境保护管理工作领导小组,把环保工作摆上重要议事日程,放到民生与公共安全同等重要的位置来抓,主要负责人要亲自过问、亲自部署、亲自督查。同时,要明确1名分管领导,分管负责人要靠前抓、具体抓,大力推进辖区环境保护管理工作。在各乡镇村镇规划建设服务中心和农场规划建设环保土地所内设立“环境管理和保护工作组”,具体负责落实辖区内环境管理和保护工作。在村(居)委设立环境保护管理联络点,村(居)民小组设立环境保护管理信息员,实现全市环境管理和保护全覆盖。强化联动保障机制,景洪市生态环境局与各乡镇、农场建立联动机制,加强信息沟通和工作协调。按照环保监管“属地、首责”的工作原则,各乡镇、农场环境保护管理工作组建立健全会议制度、督查督办制度等工作制度,确保各项工作有效落实。另,市、乡镇(街道、农场)两级财政部门应将人员及监督检查费用列入年度财政预算,确保环境保护和管理经费保障。

2.1.2 在加强执法队伍建设方面,一是政府部门要配足、配齐具有环境管理执法权的执法队伍。二是要进一步理顺委托机关景洪市生态环境局和受委托机构各乡镇、农场委托执法的关系,明确行政委托执法事项、要求、期限等。三是要加强执法队伍特别是受委托执法队伍的建设,充分吸取专业性、知识性、技术性、实干型人才充实执法队伍,通过教育培训使执法人员明确环保新政策、新规定,熟悉执法程序、提高执法水平等。

2.2 着力解决农场农村环境污染

2.2.1 加强宣传,提高广大农民生态环保意识。一是基层环境管理部门要充分“3.12”植树日、“3.22”世界水日、“4.22”地球日、“5.22”世界生物多样性日、“6.5”世界环境日、“6.25”土地日、“9.16”世界臭氧日等环境主题宣传教育活动,用通俗易懂的方式,使农民懂得农村污染的危害,提高农民的生态环保意识。二是针对农场居民、农村农户开展十星级文明户、科技示范户等多种形式的评选活动,进行有组织的环境教育。三是定期不定期的组织乡镇、农场、街道企业法人、养殖户、种植户等学习生态环境污染防治基本知识、生态环境管理与保护等方面的法律法规,查找并提出污染源处理的方法和措施,积极开展污染防治和预防工作。

2.2.2 加强基层生活垃圾和污水治理。(1)因地制宜,选择垃圾处理模

式,建好垃圾处理设施。集镇、农场和村寨、居民组应综合考虑垃圾量、交通情况、村寨分布等因素选择符合自身实际的立即处理模式,完善相应的处理设施。一是运输条件便利的集镇和村寨,如景洪市嘎洒镇、景洪农场、基诺乡可以通过建设压缩式垃圾转运站等形式,将垃圾转运至景洪市垃圾处理场集中处理。二是离市区城市垃圾处理场远且垃圾产量大的集镇,如勐龙镇和东风农场、勐养镇和勐养农场、普文镇和大度岗乡及大渡岗农场可就近建乡镇、农场垃圾处置场,并以垃圾处理场为中心,配建一二级垃圾转运站。三是边远地区、交通不便、人口密度低的集镇如勐旺乡、景讷乡、景哈乡及村寨,以集镇和行政村寨为单元,采用“源头分类、综合利用、相对集中”模式进行处理。(2)建立和完善的垃圾收运设施网络。集镇、农场和村寨、居民组,应逐步建立“户有果皮箱等垃圾分类桶,村有垃圾房等回收点,集镇(农场)有转运站等垃圾收运设施设备,建立健全垃圾收运网络。(3)建立一支稳定的保洁队伍。集镇(农场)和村寨(居民组)要根据人口、清扫面积及垃圾量,配备保洁人员,核定保洁经费。村寨(连队)保洁方式和保洁人员的配备可通过村民(居民)自治的方式已村规(居民)民(公)约的形式确定。有条件的地方推行集镇(农场)和村寨(居民组)环境卫生清扫市场化。(4)建立健全基层责任监管机制。充分发挥农村(居民组)基层党组织、妇女委员会和老年协会的作用,发挥村(居)民的主体作用,让广大村(居)民参与本村(居民组)生活垃圾处理的决策过程,制定本村(居民组)实际、符合民意的环卫运营管理模式。乡镇村镇规划建设服务中心和农场规划建设环保土地所“环境管理和保护小组”要指导村寨和居民组制定村(居)民公约,建立农村(居民组)监管自治机制。(5)建立以市投入为主,州级补助和中央、省级资金补助为辅,乡镇(农场)、村寨(居民组)和个人共同分担的生活垃圾治理资金保障长效机制。(6)建立和完善乡镇农场村寨居民组等基层的污水处理和排放系统,有效保护水体。将农村(场)水环境治理纳入河(湖)长制管理。

2.2.3 调整农业的产业结构,大力发展绿色产业。着力控制农业面源污染,减少化肥农药施用量,禁止高毒高风险农药使用,推进有机肥替代化肥、病虫害绿色防控替代化学防治和废弃农膜回收。优化农村的能源结构,大力推广清洁能源和可再生能源。普及沼气、太阳能等清洁能源技术,广泛建立沼气池。

2.2.4 严格执行畜禽禁养区划定管理,从严控制澜沧江、云盘水库、黄草岭水库等网箱养殖。加强规模养殖场粪污处理设施装备及废弃物处理和综合利用,防治畜禽水产等养殖污染。

[参考文献]

- [1]姜丰.农村水环境污染现状、成因及对策研究[J].资源节约与环保,2017(5):19.
- [2]王敏,赵杨,王彬斌.农村生活垃圾污染现状与防治对策[J].民营科技,2012(2):102.
- [3]薛乾林.我国农村生活垃圾污染环境防治的法律对策研究[D].兰州:甘肃政法学院,2017.
- [4]张祖庆.转型时期我国农村环境污染防治与对策研究[D].咸阳:西北农林科技大学,2008.
- [5]任晶茹.浅析农村环境污染及治理对经济发展的影响[J].青年作家,2014(16):262-263.