

三部门负责人就《畜禽规模养殖污染防治条例》答记者问

用法律推进畜禽养殖污染防治

国务院发布《畜禽规模养殖污染防治条例》

日前,国务院总理李克强签署国务院令,公布《畜禽规模养殖污染防治条例》,自2014年1月1日起施行。对此,国务院法制办、环境保护部、农业部负责人日前就《畜禽规模养殖污染防治条例》的有关问题回答了记者提问。

问:《畜禽规模养殖污染防治条例》的出台有什么现实针对性?

答:我国是畜牧业大国,随着畜禽养殖规模不断扩大,畜禽粪便、污水等养殖废弃物的产生量也迅速增加,畜禽养殖污染已成为我国农业污染的主要来源。水污染防治法等法律的个别条款涉及了畜禽养殖污染防治,原环保总局于2001年专门制定了《畜禽养殖污染防治管理办法》,这些规定对于防治畜禽养殖污染发挥了一定的作用。

但总体来看,仍然存在规定过于原则,针对性和操作性不强的问题,难以有效解决当前亟须解决的突出问题:

一是畜禽养殖生产布局与农村环境保护统筹协调不够。一方面,有的地方为追求增加畜禽养殖量,盲目建设畜禽养殖场、养殖小区,导致局部地区环境不断恶化;另一方面,有的地方为实现污染物总量减排目标,随意禁止建设畜禽养殖场、养殖小区。

二是畜禽养殖者的污染防治义务不明确。目前有关环保规定没有体现畜禽养殖污染防治的特殊需要,没有考虑不同规模畜禽养殖者的实际承受能力,规定的污染防治义务过于笼统,致使大量养殖者未切实履行环保义务。

三是畜禽养殖废弃物综合利用缺乏明确具体的规范和要求。处理畜禽养殖废弃物最佳方案是通过制取沼气、还田利用等进行综合利用,但由于缺乏明确具体的规范和要求,目前我国畜禽养殖废弃物的综合利用水平还很低,既浪费了宝贵的资源,也造成了环境污染。

四是畜禽养殖污染防治和综合利用的激励机制不完善。污染防治和废弃物综合利用设施在总投资成本中所占比例相对较高,需要政府在财政、税收、信贷等方面加大对畜禽养殖污染防治的支持力度。



因此,有必要制定出台《畜禽规模养殖污染防治条例》,为畜禽养殖污染防治提供法制保障。

问:条例在统筹畜禽养殖生产布局与环境保护、强化污染源管控方面做了哪些规定?

答:合理安排畜禽养殖生产布局、强化污染源管控,是实现促进畜禽养殖业发展和加强环境保护“双赢”的前提和基础。对此,条例明确,制定畜牧业发展规划,要统筹考虑环境承载能力和污染防治要求,合理布局畜禽养殖生产,科学确定畜禽养殖的品种、规模、总量;制定畜禽养殖污染防治规划,要与畜牧业发展规划相衔接,确定污染防治目标、任务。同时,条例还要求地方政府通过划定禁养区、对污染严重的养殖密集区域进行综合整治等措施,对不合理的畜禽养殖生产布局进行调整,并对整治中遭受损失的养殖者依法予以补偿。

问:为提高畜禽养殖污染防治的针对性和可行性,条例作了哪些规定?

答:条例规定,考虑到我国的畜牧业发展相对较弱,畜禽养殖污染防治形势又比较严峻的现实,条例明确其适用范围是养殖场、养殖小区,并要求省级政府根据畜牧业发展状况和畜禽养殖污染防治要求确定养殖场、养殖小区的具体规模标准,同时明确牧区放牧养殖不适用本条例。要求畜禽养殖场、养殖小区建设污染防治设施,已委托他人对畜禽养殖废弃物代为综合利用和无害化处理的,可以自行建设污染防治设施。要求畜禽养殖场和养殖小区之外的其他养殖户,采取措施减少畜禽养殖废弃物的产生量和排放量,并及时收集、贮存和清运畜禽养殖废弃物。要求对污染严重的畜禽养殖密集区域,由市、县政府进行综合整治。

问:对扶持畜禽规模养殖及其污染防治和废弃物综合利用,条例规定了哪些激励措施?

答:加大畜禽养殖污染防治和综合利用的扶持力度,是调动养殖者积极、主动进行污染防治的有效措施。

条例规定,一是各级政府对畜禽养殖污染防治和综合利用的科学技术研究、装备研发提供支持。

二是针对畜禽养殖活动的特点,明确环境影响评价的重点内容,并对畜禽养殖场、养殖小区支出的建设项目环境影响咨询费用给予补助。

三是采取多种措施扶持规模化、标准化畜禽养殖,规定各级政府应当采取示范奖励等措施,支持畜禽养殖场、养殖小区进行标准化改造和污染防治设施建设与改造;将规模化畜禽养殖用地纳入土地利用总体规划,明确养殖用地按农用地管理;明确建设和改造畜禽养殖废弃物综合利用和污染防治配套设施的,可以申请环境保护等相关资金支持。

四是对制取沼气、天然气、发电、生产经营和购买使用有机肥产品等综合利用畜禽养殖废弃物的,给予相关税收、资金、运力、价格等方面的支持政策;对利用畜禽养殖废弃物发电的,还要求电网企业提供无歧视的电网接入服务,全额收购多余电量。

五是国家鼓励和支持对染疫畜禽、病死或者死因不明畜禽尸体进行集中无害化处理,并按照国家有关规定对处理费用、养殖损失给予适当补助。

六是对畜禽养殖场、养殖小区达标排放后自愿签订进一步减排协议的,给予奖励,并优先列入政府安排的环境保护和畜禽养殖发展相关资金扶持范围。

七是畜禽养殖场、养殖小区之外的养殖户自愿建设配套设施,采取措施减少污染物排放的,也可以享受有关激励扶持政策。

【专家解读】

以环境保护制度优化畜禽养殖产业发展

近年来,我国畜禽养殖业发展迅速,已经成为农村经济最具活力的增长点,但是,由于我国畜禽养殖业发展缺乏必要的引导和规划,更多的是自发地、单纯地面向市场需求自由发展,导致我国畜禽养殖业布局不合理、种养脱节,部分地区养殖总量超过环境容量,加之畜禽养殖污染防治设施普遍配套不到位,大量畜禽粪便、污水等废弃物得不到有效处理并进入循环利用环节,导致环境污染。

第一次全国污染源普查数据表明,畜禽养殖业COD、总氮、总磷的排放量分别为1268万吨、106万吨和16万吨,分别占全国总排放量的41.9%、21.7%、37.7%,分别占农业源排放量的96%、38%、65%。近年的污染源普查动态更新数据显示,畜禽养殖污染物排放量在全国污染物总排放量中的占比有所上升。可见,畜禽养殖污染物减排已不容小觑,攸关国家节能减排目标的实现,攸关国家生态环境质量的改善。

畜禽养殖业环境问题也已经成为妨碍

产业本身健康发展的重要因素。粪便、尸体、废水等废弃物处置不当,将恶化生产环境,大量病原体、高浓度恶臭气体、粉尘等,都将严重危害畜禽健康,甚至导致疫病,直接威胁生产安全,导致经济损失。

《畜禽规模养殖污染防治条例》颁布之前,我国还没有国家层面上的农业环境保护法律法规,这是妨碍我国农业可持续发展、妨碍农业生态文明建设的根本性、制度性问题。长期以来,畜禽养殖污染防治监管无法可依,仅有的原国家环保总局2001年颁布的《畜禽养殖污染防治管理办法》效力有限;此外,部门规章也无法协调更多力量、出台更多的政策措施推动畜禽养殖废弃物水平的提高。《畜禽规模养殖污染防治条例》立法的根本目的,就是要推动畜禽养殖业从加强科学规划布局、适度规模化集约化发展,加强环境设施建设,推进种养结合、提高废弃物利用率入手,提高畜禽养殖业可持续发展能力,提升产业发展水平,提升产业综合效益。

金鉴明(作者系中国工程院院士)

疏堵结合 破解畜禽养殖污染难题

“庄稼一枝花,全靠粪当家”,畜禽粪便是农作物生产宝贵的肥料资源,可为农作物提供丰富的有机养分。但是,目前由于制度层面缺乏必要规范和扶持引导,导致大量畜禽粪等废弃物没有得到科学处理和合理利用,随意排放,既浪费了资源,又污染了环境。针对这一问题,《畜禽规模养殖污染防治条例》采取“疏堵结合”立法思路,通过促进畜禽养殖废弃物综合利用,变废为宝,减少畜禽养殖废弃物随意排放,有利于从根本上破解畜禽养殖污染防治难题。

一是以疏为主,扶持引导综合利用。畜禽养殖污染防治不能照搬照抄工业污染治理的思路,要充分考虑畜禽养殖行业及其废弃物的特殊性。一方面,养殖行业利润不高,如果按照治理工业污染的要求,其高昂的成本是养殖企业难以承受的;另一方面,畜禽粪等废弃物具有资源属性,可以用来制造有机肥、制取沼气、发电等,取得一定的经济收益。特别是当前生态农业、绿色农业、循环农业的发展势头良好,可再生能源开发不断

扩大的形势下,畜禽养殖废弃物综合利用大有潜力可挖。为此,《畜禽规模养殖污染防治条例》明确规定,国家支持和鼓励粪肥还田、制取沼气、发电、制造有机肥等综合利用方式。条例还专章规定了一系列扶持和鼓励措施,这些规定都将有利于促进畜禽粪等废弃物更多地流向综合利用环节,从而从源头上减少污染环境的可能。

二是堵住污染,严防废弃物随意排放。畜禽养殖废弃物的综合利用利用率不高的另外一个重要原因是缺乏明确的规范要求。需要通过立法,加强畜禽养殖业环境监管,严防废弃物不当处理和处置污染环境。《畜禽规模养殖污染防治条例》就加强畜禽养殖环境保护监管做出了系列规定。如养殖场和小区报批建设的环节需要在环评文件中明确废弃物的处理措施,严禁随意处置畜禽尸体等。这些规定,将有助于堵住随意处置畜禽粪等废弃物的老路,推动更多的畜禽粪等废弃物进入利用环节。

韩永伟(作者系博士、中国环境科学研究院研究员)