

统筹畜牧生产生态发展 依法依规划定养殖“三区”

汪明阳 徐 奥

湖北省畜牧兽医局,武汉 430064

摘要 开展畜禽养殖禁止养殖区、限制养殖区和适宜养殖区划定工作,是有效防治畜禽养殖污染,合理布局畜禽养殖场所空间和结构,促进畜牧生产与环境保护协调发展的重要措施。湖北省“三区”划定要依法依规,要正确理解“三区”划定中的概念。

关键词 畜禽养殖;生态发展;环境保护;养殖“三区”划定

开展畜禽养殖禁止养殖区、限制养殖区和适宜养殖区(下文简称“三区”)划定工作,是有效防治畜禽养殖污染,合理布局畜禽养殖场所空间和结构,促进畜牧生产与环境保护协调发展的重要措施。当前,湖北省各地正在开展“三区”划定工作,已有近60%的县、市制定出台了“三区”划定方案。但从公布的方案来看,存在一些不容忽视的问题,不少地方对“禁养区”、“限养区”概念认识不清,划分尺度把握不准,违背了开展“三区”划分工作的初衷。笔者作为《湖北省畜禽养殖区域划分技术规范(试行)》制定者之一,在此就湖北省“三区”划定工作谈谈自己的理解和认识。

1 充分认识“三区”划定工作的重要意义

划分养殖“三区”是推进畜禽养殖污染防治、促进畜牧业持续健康发展的重要环节,此项工作法律上有规定,中央和省里有部署,畜牧产业发展和生态环境保护工作有需求,其意义重大。

1.1 是贯彻相关法律法规的需要

“禁养区”是相关法律和法规中所指的禁止建设养殖场和养殖小区的区域,相关表述最早见于《畜禽养殖业污染防治管理办法》(环保总局令第9号)(2001年);2005年12月9日颁布的《中华人民

共和国畜牧法》第40条规定“禁止在下列区域内建设畜禽养殖场、养殖小区等”;2013年10月8日国务院第26次常务会议通过的《畜禽规模养殖污染防治条例》,是指导畜禽养殖污染防治工作的根本大法,《条例》第11条规定“禁止在下列区域内建设畜禽养殖场、养殖小区等”;此外《中华人民共和国水污染防治法》、《湖北省水污染防治条例》等也就加强水源地保护、对养殖业实行区域布局划分作出了相关规定。《湖北省水污染防治条例》第23条明确提出“县级以上人民政府应当根据水污染防治规划和区域环境承载能力,依法划定畜禽养殖的禁养区和限养区,并向社会公布。禁养区内已有的畜禽养殖场、养殖小区由县级以上人民政府限期拆除;造成养殖者经济损失的,依法予以补偿”。上述法律法规是我们开展畜禽养殖和污染治理工作的依据和行动指南,必须不折不扣地贯彻执行。

1.2 是落实中央生态文明建设的具体体现

十八大以来,党中央、国务院把生态文明建设和环境保护摆上更加重要的战略位置,十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,为做好新时期环境保护工作确立了顶层设计、战略方向。对重要水源地、人口集中区等重要功能区域建立生态保护制度,禁止或限制影响环境质量的项目建设,符合公众对良好生态环境的消费需

求,符合最广大人民群众的根本利益。划定畜禽养殖“三区”,实行养殖区域功能划分,是畜牧业主动优化产业布局,贯彻“五大发展理念”,实现绿色发展的具体体现。

1.3 是更好推进养殖污染治理工作的需要

畜牧业要实现可持续发展,必须破解资源环境约束,努力走出一条与生态文明建设要求相适应,以畜禽粪便综合利用为主的农牧结合、生态循环发展道路。要统筹兼顾生产发展和生态环境保护,调整优化区域布局,按照水环境保护要求和土地承载能力,科学确定、合理区分不同的养殖区域,宜养则养、需禁则禁。彻底改变过去在养殖场建设上缺乏规划、杂乱无序、不设门槛的现象,综合运用规划引导、政策扶持、执法监管、标准制定、制度考核等多种手段,统筹环境质量改善和畜牧产业转型升级两个重点,循序渐进推进畜禽养殖污染治理。

2 “三区”划定要依法依规

2.1 湖北省“三区”划定工作进展情况和存在的问题

2016 年年初,湖北省环委会印发《2016 年湖北省水污染防治工作要点》,明确提出“贯彻落实国务院《畜禽规模养殖污染防治条例》,各地要制定本地区《2016 年畜禽规模养殖污染防治工作方案》。科学布局,2016 年底前完成辖区禁养区、限养区、适养区划定”。为指导各地做好“三区”划定工作,经湖北省人民政府同意,湖北省环保厅、湖北省农业厅印发了《湖北省畜禽养殖区域划分技术规范(试行)》。截至 2016 年 12 月 10 日,湖北省已有 60 个县完成“三区”划定工作。但从各地公布的划定方案看,不少地方偏离了指导意见确定的划分原则和技术要求,随意提高禁养区划定标准,盲目扩大禁养区范围。有的地方将本应划为限养区的区域划为禁养区;有的地方甚至将全县内都划为禁养区和限养区,没有适养区,借“三区”划定之机,打压畜牧业。这种超越发展阶段和现实基础,忽视畜禽粪便的资源属性,片面强调环境保护,简单粗暴地禁养和关停,必将伤及产业发展根基,是从一个极端走向另一个极端。

2.2 坚持原则和技术标准,做好“三区”划定工作

《湖北省畜禽养殖区域划分技术规范(试行)》规定了湖北省畜禽养殖业养殖区域具体划分的原则和技术要求,即依法保护生态环境的原则;维护

群众合法权益,有效改善生态环境质量的原则;生态环境保护与畜禽养殖业持续健康协调发展的原则;以区域环境承载力为基础划分养殖区域的原则;符合土地利用总体规划、城乡总体规划、经济社会发展规划和依法保护文物安全的原则;生态环境保护与农业经济结构调整相一致的原则;符合动物防疫条件的原则;突出重点、简便及具有可操作性原则。以上原则是湖北省“三区”划定的出发点和根本目的,各地应严格遵循,不得擅自突破,按照《规范》确定的技术要求做好“三区”划定工作,确保不走形、不变样。

1)禁养区。所谓禁止养殖区,是指按照法律、法规、行政规章等规定,在指定范围内,禁止建设规模化畜禽养殖场(小区)的区域(含陆域和水域)。禁养区划定要求:

①人口集中区域。各市(州)、区(县)的城市建成区,不在建成区内的机关、学校、科研(种养殖试验场除外)、医院、疗养院、敬老院、其他文化体育场馆等人口集中区域,以及这些区域的边界向外延伸 500 m 的区域范围。按此规定,乡镇、村庄以及城市规划区等不在湖北省禁养区划定范围之列。

②饮用水源地保护区。依据《饮用水水源保护区划分技术规范(HJ/T 338-2007)》对河道型、湖泊、水库、地下水和其他类型的饮用水源地进行一级和二级保护区划分,集中式饮用水源地一、二级保护区全部划定为禁止养殖区。

③重要水质功能区。水环境功能区划为 I、II 类水质水体的湖泊或流域,以及纳入全国江河湖泊生态环境保护试点的水域禁养区的划定首先应参照该水域的生态环境保护规划或实施方案等,如无相应规划或实施方案时可将水域水体及水域最高控制水位线向外延伸 200 m 的陆域范围划定为禁止养殖区。

④其他生态功能区。世界自然和文化遗产地、自然保护区的核心区和缓冲区,国家和省级风景名胜区、森林公园、湿地公园、文物保护单位等区域,以及其物理边界向外延伸 500 m 的范围全部划定为禁止养殖区。省级以下森林公园、湿地公园、文物保护单位等区域周边禁止养殖区划定时可参照上述标准执行。

⑤其他区域。其他法律、法规、行政规章规定禁止畜禽养殖的区域。

2)限养区。所谓限制养殖区,是指按照法律、法规、行政规章等规定,在一定区域内,结合区域环境容量,限定畜禽养殖污染排放总量的区域。限养区划定要求:

①人口集中区域。含在“人口集中区域”所划定的禁养区边界再向外延伸 1 000 m 范围的区域;各乡镇的城镇建成区,不在建成区的机关、学校、科研(种养殖试验场除外)、医院、疗养院、敬老院、其他文化体育场馆等人口集中区域,以及这些区域的边界向外延伸 1 000 m 的区域。

②饮用水源地保护区。依据《饮用水水源保护区划分技术规范》(HJ/T 338-2007)对河道型、湖泊、水库、地下水和其他类型的饮用水源地划定限制养殖区域。将饮用水源地保护区中的准保护区全部区域范围划定为限制养殖区。

③重要水质功能区。即在重要水质功能区所划的禁养区边界向外延伸 1 000 m 范围的区域。

④其他生态功能区。即在“其他生态功能区”所划的禁养区边界向外延伸 1 000 m 范围的区域。

⑤交通要道。已建、在建的主要交通干线(铁路、国道公路)用地,平原地区边界外延 1 000 m 的范围、山区边界外延 500 m 的范围。

⑥工业功能区。各类产业园区及产业聚集区规划控制区域(市级以上政府划定,农业园除外)边界外延 1 000 m 范围。

⑦其他区域。根据各地城乡发展规划和区域污染物排放总量控制要求,应当限制养殖的区域。

3)适养区。所谓适宜养殖区,是指除禁止养殖区、限制养殖区以外的区域。

2.3 规范工作流程,确保“三区”划定科学严谨

各地在“三区”划定上,要规范工作流程,广泛征求吸收各方意见,兼顾各方利益,切实做到科学严谨。一是摸清底数。畜牧、环保部门要会同相关部门依据国家和地方法律、法规、规章等,结合当地经济社会发展规划、生态环境保护规划、畜牧业发展规划等,识别和初步确定禁养区、限养区和适养区划定范围。二是核定边界。在初步确定划定范围的基础上,组织开展实地勘察,调查禁养区划定各类基础信息,明确拟划定禁养区、限养区和适养区范围边界拐点,形成禁养区、限养区和适养区划定初步方案,包括比例尺不低于 1 : 50 000 的畜禽禁养区分布图,以及禁养区、限养区和适养区划定范围

的文字描述等。三是征求意见。禁养区、限养区和适养区划定初步方案向社会公开征求意见,并进行修正。四是报批公布。各地畜牧、环保部门应将禁养区、限养区和适养区划定方案(送审稿)报请同级人民政府批准并向社会公布。同时报上一级地方畜牧、环保部门备案。

3 正确理解“三区”划定中的几个概念

3.1 “禁养区”≠“无畜禽区”

有些地区在划定“禁养区”并进行清理整治的时候出现了“禁养区”概念误读的情况,主要表现为划定的“禁养区”实行“全面禁养”,即划定区域内 1 头猪或其它畜禽也不能养,现有养殖活动一律限期清理。这是对有关法律法规的相关规定和表述的一种典型误解。

一方面,从法律概念来说,“禁养区”是相关法律和法规中所指的禁止建设养殖场和养殖小区的区域(即禁止建设达到省级人民政府设定养殖规模以上养殖场所的区域)的简称,而不是 1 头猪、1 只鸡或其它畜禽都不让养的区域。也就是说,“三区”划定适用对象是全省范围内的规模化以上的各类畜禽养殖场(小区)。湖北省人民政府确定的湖北省规模养殖标准为:生猪 ≥ 500 头(年出栏)、奶牛 ≥ 100 头(存栏)、肉牛 ≥ 50 头(年出栏)、蛋禽 $\geq 5 000$ 只(年存栏)、肉禽 $\geq 10 000$ 只(年出栏)。对于规模以下的养殖户来说,不是禁止其养殖行为,而是指导其做好养殖污染防治工作。

另一方面,《湖北省畜禽养殖区域划分技术规范(试行)》,也不是要求禁养区内所有规模养殖场必须一律关停。因教学、科研、旅游以及其他特殊需要,经当地人民政府批准保留并完善了畜禽养殖污染防治工程措施的畜禽养殖场,不在关停转迁之列。设此规定,实际上是为完全做到清洁养殖、绿色发展的规模养殖场开了个口子。

3.2 “限养区”≠“少养区”

“限养区”是在一定区域内,结合区域环境容量,限定畜禽养殖污染排放的区域。限养区不是对畜禽养殖量的限制,而是对畜禽养殖污染物排放总量的限制。限养区内畜禽规模养殖场(小区)必须实现废弃物全部资源化利用或达到城市生活污水排放标准(即 COD 低于 150 mg/L、氨氮低于 40 mg/L)。也就是说,只要能够做好养殖污染防治工

作,不对环境造成污染,限养区内对养殖量是不限制的。对于限养区内不能做好污染治理工作的养殖场(小区),由县级以上地方人民政府限期关停转迁。

3.3 “适养区”≠随意养殖区

在适养区开展养殖活动,也应以区域环境承载力为基础,合理规划和布局畜禽养殖行为。在该区域内从事畜禽规模养殖的,应当实现废弃物的循环利用或达到国家《畜禽养殖业污染物排放标准》(即 COD 低于 400 mg/L、氨氮低于 80 mg/L)。适养区与限养区的区别在于排放标准的不同,限养区的排放要求更加严格。适养区,同样也不能发生养殖环境污染问题。

3.4 “粪肥还田”≠“向环境排污”

不少地方对畜禽粪肥、粪浆液态肥、沼渣、沼液等还田利用心存疑虑,看到液态肥、沼液等还田就认为这是“将污染物排到田里”,是污染环境的行为。其实,粪肥等还田利用和向环境排放污染物有本质区别。

第一,目的不同。排放污染物目的是将本生产环节没有利用价值且不会再进入下一个生产单元的产物排放到环境中予以处置的行为,不会带来任何经济上的增值,只会增加环境污染负荷;而粪肥等还田利用的目的是提供土壤和植物养分,且可在种植业生产单元实现增值。

第二,效果不同。排放污染将直接增加环境污染负荷,而还田利用只要符合《畜禽规模养殖污染防治条例》规定(做到无害化并符合土地消纳利用需求),符合相关国家和地方标准,则不会导致污染。

《条例》在第十五条规定“国家鼓励和支持采取粪肥还田、制取沼气、制造有机肥等方法,对畜禽养殖废弃物进行综合利用”,在第十六条规定“国家鼓励和支持采取种植和养殖相结合的方式消纳利用畜禽养殖废弃物,促进畜禽粪便、污水等废弃物就地就近利用”,明确了废弃物综合利用的导向就是通过“种养结合”实现“就地就近”的“还田”等“综合利用”。

为了明确还田利用的概念,《条例》在第十八条

规定“将畜禽粪便、污水、沼渣、沼液等用作肥料的,应当与土地的消纳能力相适应,并采取有效措施,消除可能引起传染病的微生物,防止污染环境和传播疫病。”明确了还田利用的两个基本条件,即一是做到无害化,二是不过量。换句话说,满足上述 2 个条件,就是“用做肥料”,而不是排放污染物。

2016 年 10 月 24 日环保部、农业部关于印发《畜禽养殖划定技术指南》的通知(环办水体[2016]99 号),对此也作出了明确规定。

3.5 养殖场关停问题

1) 关停对象。依照《水污染防治法》、《畜禽规模养殖污染防治条例》等法律法规以及农业部、湖北省政府相关文件规定,对禁养区内规模养殖场(经地方人民政府批准保留的除外)将限期关停转迁。《湖北省畜禽养殖区域划分技术规范(试行)》规定,对于限养区内“无法完成限期治理的养殖场(小区),由县级以上地方人民政府限期关停转迁”。

2) 关停时间。2016 年 11 月,经湖北省政府同意,《湖北省农业厅落实中央第三巡视组“回头看”关于养殖污染综合治理问题整改行动方案》要求,各地 2016 年底,制定出台本辖区禁养区内畜禽规模养殖场(小区)关闭搬迁方案。2017 年底,由县级地方人民政府全部关闭搬迁到位。对水环境质量不达标,畜禽养殖污染突出地区,如四湖总干渠、天门河、汉北河、东荆河、通顺河等流域各地,要在 2017 年 6 月底前完成关闭搬迁任务。对国家南方水网地区重点区域和丹江口库区中,涉及湖北省的 25 个县市:黄梅县、浠水县、武穴市、天门市、仙桃市、潜江市、鄂州市、夷陵区、宜都市、枝江市、松滋市、公安县、监利县、江陵县、石首市、江夏区、黄陂区、嘉鱼县、钟祥市、丹江口市、郧阳区、郧西县、竹山县、竹溪县、房县,要在 2017 年 6 月底前完成关闭搬迁任务。

3) 谁来关停和怎么关停。相关法律、法规和文件都明确提出,关停工作由县级以上地方人民政府负责。关闭或者搬迁现有畜禽养殖场所,致使畜禽养殖者遭受经济损失的,由县级以上地方人民政府依法予以补偿。