

河源市生态环境局龙川分局

关于《龙川县农业面源污染防治规划》 (2021-2025年)的起草说明

我局代拟了《龙川县农业面源污染防治规划(2021-2025年)》(以下简称《规划》)。根据《“十四五”国家重点生态功能区县域生态环境质量监测与评价指标体系及实施细则》(环办监测函〔2022〕30号)有关要求,就文件制定有关事宜作说明如下:

一、文件的制定背景说明

国家重点生态功能区是国家主体功能区战略的重要组成部分,对于维护国家和区域生态安全、提升区域生态功能和生态产品供给能力、推进生态文明和美丽中国建设具有重大意义。国家高度重视重点生态功能区生态环境保护工作,自2009年建立起国家重点生态功能区生态功能调查与评估长效机制,生态环境部会同财政部每年对国家重点生态功能区县域上年度生态环境质量开展监测考核与评价(以下简称县域考核),推动实现县域生态环境质量稳中向好、绿色发展步伐加快、生态安全屏障更加牢固。2022年1月,《“十四五”国家重点生态功能区县域生态环境质量监测与评价指标体系及实施细则》印发,增加对“县域推进农业面源污染防治,制定农业面源污染防治规划”的考核要求,所占分值为

2分。

龙川县位于广东省东北部的东江和韩江上游，是全省 21 个国家重点生态功能区（县）之一，自然资源禀赋得天独厚，是广东生态保护发展示范区，粤东北的天然生态屏障。“十三五”时期，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，龙川县委、县政府深入贯彻落实党中央、国务院关于打好农业农村污染防治攻坚战、加强农业面源污染防治的相关决策部署，认真落实省委、省政府和市委、市政府相关工作要求，将农业面源污染防治作为重点任务，纵深推进。截至 2021 年年底，全县畜禽粪污综合利用率达 81.95%，秸秆综合利用率达到 96.1%，农膜回收率达 89.3%，农村生态环境持续改善。尽管龙川县农业面源污染防治工作取得了积极成效，但与人民群众日益增长的对美好生态环境的需求及生态龙川、现代龙川建设的目标要求相比，农业面源污染防治工作仍然任重道远。

通过编制县域农业面源污染防治规划，统筹谋划好龙川县农业面源污染防治重点工作，保护农村生态环境，维护粮食安全，促进农业全面绿色转型，为龙川全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化开好局、起好步。

二、法律法规政策依据

（一）法律、行政法规

- （1）《中华人民共和国环境保护法》**
- （2）《中华人民共和国水污染防治法》**
- （3）《中华人民共和国土壤污染防治法》**

(4) 《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》

(5) 《畜禽规模养殖污染防治条例》

(二) 地方性法规、规章

(1) 《广东省环境保护条例》

(2) 《广东省水污染防治条例》

(3) 《广东省实施<中华人民共和国土壤污染防治法>办法》

(4) 《广东省固体废物污染环境防治条例》

(三) 上级机关规范性文件、政策性文件

(1) 《“十四五”国家重点生态功能区县域生态环境质量监测与评价指标体系及实施细则》(环办监测函〔2022〕30号)

(2) 《中共中央、国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》(2021年11月2日)

(3) 《“十四五”土壤、地下水和农村生态环境保护规划》(环土壤〔2021〕120号)

(4) 《农业农村污染治理攻坚战行动方案(2021-2025年)》(环土壤〔2022〕8号)

(5) 《农业面源污染治理与监督指导实施方案(试行)》(环办土壤〔2021〕8号)

(6) 《“十四五”全国农业绿色发展规划》(农规发〔2021〕8号)

(7) 《畜禽养殖业污染排放标准》(GB18596-2001)

(8) 《畜禽养殖业污染防治技术规范》(HJ/T81-2001)

(9) 《广东省推进农业农村现代化“十四五”规划》(粤府〔2021〕56号)

(10) 《广东省“三线一单”生态环境分区管控方案的通知》(粤府〔2020〕71号)

(11) 《广东省生态环境保护“十四五”规划》(粤环〔2021〕10号)

(12) 《广东省水生态环境保护“十四五”规划》(粤环〔2021〕10号)

(13) 《河源市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(河府〔2021〕29号)

(14) 《河源市“三线一单”生态环境分区管控方案》(河府〔2021〕31号)

(15) 《河源市生态文明建设“十四五”规划》(河府〔2022〕15号)

(16) 《河源市生态环境保护“十四五”规划》(河环〔2022〕33号)

(17) 《河源市土壤与地下水污染防治“十四五”规划》

(18) 《河源市创建国家生态文明建设示范市规划》(河府函〔2022〕224号)

(19) 《河源市农业农村现代化“十四五”规划》(河府〔2022〕77号)

(20) 《河源市水生态环境保护“十四五”规划》(河环〔2022〕32号)

(21) 《河源市农村生活污水治理攻坚行动方案》(河

府〔2022〕9号)

(22) 《河源市实施“百县千镇万村高质量发展工程”推进城乡生活污水治理提质增效工作方案》(河府办〔2023〕13号)

(23) 《河源市全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的实施方案》(河委办发电〔2021〕1号)

(24) 《关于建立农村人居环境整治长效机制指导意见》(河乡振组办〔2021〕65号)

(25) 《龙川县国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》(龙府〔2021〕55号)

(26) 《龙川县农村生活污水处理专项方案》(龙府办〔2022〕22号)

(27) 《龙川县农业农村现代化“十四五”规划(2021-2025年)》

(28) 《龙川县生态环境保护“十四五”规划》

(29) 《龙川县畜禽养殖污染防治规划(2020-2035年)》

三、文件的制定程序说明

根据县政府统一部署,我县于2023年下半年启动了《龙川县农业面源污染防治规划(2021-2025年)》编制工作,通过政府采购确认广东省环境科学研究院开展编制工作。2023年10月中,征求了县财政、发展和改革、林业、自然资源、水务、住房和城乡建设、农业农村、城市管理和综合执法、统计、乡村振兴等10部门意见,共收到意见3条且均已采纳,并于10月30日开展了专家评审且评审通过。

四、主要内容说明

《规划》分总则、区域概况、农业面源污染现状分析、农业面源污染控制区划、农业面源污染分类防治方案、主要任务与重点工程、投资估算与效益分析、保障措施等 8 个部分。

第一部分为总则，共 5 节，包括工作背景、编制依据、指导思想、编制原则、规划范围和时限等内容。

第二部分为区域概况，共 3 节，分析了龙川县自然地理、社会经济及生态环境状况。

第三部分为农业面源污染现状分析，共 3 节。系统评估龙川县农业生产现状与面源污染现状，对标“生态龙川”“现代龙川”建设，分析我县农业面源污染防治工作面临的形势。

第四部分为农业面源污染控制区划，衔接《河源市“三线一单”生态环境分区管控方案》相关技术成果，结合龙川县水（环境）功能区类别农业面源污染现状分布，划分一级农业面源污染控制区、二级农业面源污染控制区和三级农业面源污染防控区 3 类农业面源污染控制区。经评估划分，龙川县共划定农业面源污染控制区 4 个，主要为市县级饮用水水源保护区所在水环境控制单元；划分二级农业面源污染控制区 6 个，主要为农业面源水污染负荷较高的水环境控制单元；划分三级农业面源污染控制区 8 个，为除一、二级控制区域以外的水环境控制单元。

第五部分为农业面源污染分类防治方案，共 4 节。结合龙川实际，针对种植业、畜禽养殖业、水产养殖业及农村生

活源等不同类别的面源污染防治存在的问题，提出了分类防治目标及防治措施。

第六部分为主要任务与重点工程，共 2 节。

其中，第 1 节围绕不同类别的农业面源污染治理，提出 5 大主要任务：一是通过农业生产布局优化、化肥农药减量增效、农业白色污染治理、秸秆资源化利用和耕地重金属污染防治等源头减量、资源化利用措施，持续推进种植业污染防治；二是严格畜禽养殖环境管理，推进畜禽粪污资源化利用和绿色循环，全面加强畜禽养殖污染防治；三是加强养殖尾水治理，以水产绿色健康养殖模式推广、水产养殖尾水治理推广、水产养殖用药减量、配合饲料替代幼杂鱼、水产种业质量提升等五大行动为抓手，推进水产养殖绿色发展；四是扎实推进农村生活污水治理攻坚，强化农村污水治理设施运维管理，提升农村生活污染治理能力；五是开展农业面源污染调查监测，强化农业节水增效及地表径流管控，以水环境综合治理工程为抓手系统推进农业面源水污染综合防治。

第 2 节结合龙川县农业面源污染防治工作实际，充分衔接生态环境、农业农村等有关部门规划政策文件，提出农业面源水污染防治、水产养殖业污染防治、畜禽养殖业污染防治、种植业污染防治、农村生活污染防治等 5 大类 14 项重点工程。

第七部分为投资估算与效益分析，共 2 节，主要包括规划项目投资估算，以及规划实施的生态、经济、社会效益分析等内容。

第八部分为保障措施，共5节，分别从加强组织领导、建立长效机制、强化监督考核、加强科技支撑和加强宣传引导等五个方面提出推动规划落地见效的保障措施。

五、文件制定的可行性与预期效果评估

农业面源污染治理是生态环境保护的重要内容，事关农村生态文明建设，事关国家粮食安全和农业绿色发展，事关城乡居民水缸子、米袋子、菜篮子，对于实现乡村全面振兴、补齐生态环境保护工作突出短板、建设美丽乡村具有重要意义。《规划》衔接国家、省乡村振兴及“十四五”农业面源污染防治相关政策要求，系统分析了龙川县农业面源污染防治现状及形势，围绕种植业、畜禽养殖、水产养殖、农村生活、农业面源水污染综合防治等方面提出农业面源污染防治目标，系统谋划县域农业面源污染防治任务、重点工程及保障措施，符合龙川实际，可作为龙川县统筹推进农业面源污染防治工作的重要依据和行动指南。通过《规划》实施，推动解决龙川农业面源污染防治领域突出问题，有效改善农村生态环境，提高农业资源开发利用效率，加快农业全面绿色转型，为乡村全面振兴及农业农村现代化工作提供良好的生态环境支撑。

六、部门法制工作机构审核意见

详见附件1。

七、行政系统内征求意见的采纳情况说明

详见附件2。

八、公开征求意见的采纳情况说明

公开征求意见未收到反馈意见。

附件 1：部门法制工作机制审核意见



广东竞方（龙川）律师事务所
GUANGDONG JINGFANG (LONGCHUAN) LAW FIRM

法律意见书

(2024)粤竞方(龙)法字 04 号

河源市生态环境局龙川分局：

根据广东竞方（龙川）律师事务所与贵局签订的《常年法律顾问合同》的约定，我所收到贵局《龙川县农业面源污染防治规划（2021-2025年）（公开征求意见稿）》，现就贵局要求进行法律审查并出具法律意见书。

一、声明

1、本律师事务所经广东省司法厅批准依法设立，可以在中国大陆境内提供包括出法律意见在内的法律服务。

2、本意见书署名律师具有中华人民共和国律师执业资格，有权为贵局所询事项出具本意见。

3、本意见书基于贵局提供的书面材料，现行的法律法规及其他规范性文件为依据，并假定贵局提供的书面材料真实、完整。

二、提供材料

《龙川县农业面源污染防治规划（2021-2025年）（公开征求意见稿）》（下称《防治规划意见稿》）

二、政策依据

- 1、《中华人民共和国环境保护法》
- 2、《中华人民共和国农业法》
- 3、《中华人民共和国水污染防治法》

- 4、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》
- 5、《中华人民共和国水法》
- 6、《广东省环境保护条例》
- 7、《广东省农业环境保护条例》
- 8、《广东省水污染防治条例》
- 9、《关于加快推进水产养殖业绿色发展的若干意见》
- 10、《畜禽规模养殖污染防治条例》
- 11、《关于加强畜禽粪污资源化利用计划和台账管理的通知》

四、审查意见

1、根据《广东省环境保护条例》第八条规定：“……地级以上市、县级生态环境主管部门应当根据上级人民政府批准的环境保护规划和本行政区域的环境状况，会同有关部门编制本行政区域的环境保护规划和小区域环境保护规划，经上一级生态环境主管部门审查后，报同级人民政府批准并公布实施……”。第十条规定：“环境保护规划的编制和修改，应当采取论证会、听证会、公开征求意见等形式广泛征询公众意见并向社会公开。上报审批的环境保护规划应当附有公众意见以及对公众意见采纳和不采纳情况的说明”。第二十条规定：“……地级以上市、县级生态环境主管部门应当按照上一级人民政府重点污染物排放总量控制计划的要求，制定本行政区域重点污染物排放总量控制实施方案，报本级人民政府批准后组织实施，并在批准后十五日内报上一级生态环境主管部门备案”。

贵局作为《防治规划意见稿》的编制主体，符合相关法律法规的规定。同时，该《防治规划意见稿》拟经过县人民政府审核通过后向社会公开并征询公众意见，符合程序要求。

2、经审查，《防治规划意见稿》中 1.2 编制依据引用的《广东省饮用水源水质保护条例》已于 2021 年 1 月 1 日废止，建议删除。

3、根据农业农村部办公厅 生态环境部办公厅《关于加强畜禽粪污资源化利用计划和台账管理的通知》（下称《台账管理通知》）第一条：“……各地农业农村部门要指导畜禽规模养殖场将畜禽粪污资源化利用情况作为养殖档案的重要内容，建立畜禽粪污资源化利用台账，及时准确记录有关信息，确保畜禽粪污去向可追溯……”。该《台账管理通知》中关于建立畜禽粪污资源化利用台账属于建议和指导性内容，故《防治规划意见稿》5.2.1. 防治目标拟定“畜禽规模养殖场建立粪污资源化利用计划和台账”虽然缺乏法律依据，但拟定目标符合客观要求。

4、根据《畜禽规模养殖污染防治条例》第二十四条规定：“对污染严重的畜禽养殖密集区域，市、县人民政府应当制定综合整治方案，采取组织建设畜禽养殖废弃物综合利用和无害化处理设施、有计划搬迁或者关闭畜禽养殖场所等措施，对畜禽养殖污染进行治理”。该《畜禽规模养殖污染防治条例》规定市、县人民政府作为综合整治方案的制定主体，故《防治规划意见稿》5.2.2. 防治措施拟定“各乡镇人民政府要制定综合整治方案”缺乏法律依据。



5、《防治规划意见稿》中5.3关于水产养殖业污染防治方案拟定“湖泊水库等大水面淡水养殖宜根据水生态功能和环境容量确定养殖种类、养殖结构和规模，逐步取缔网箱养殖，规范围网养殖”。该内容曾在环境保护部办公厅的《水产养殖污染防治技术政策（征求意见稿）》中被提及，然而，由于该政策并未正式发文，因此不建议在《防治规划意见稿》拟定的相关内容。

6、根据《关于加快推进水产养殖业绿色发展的若干意见》（下称《绿色发展的若干意见》）第（八）款规定：“……鼓励水处理装备、深远海大型养殖装备、集装箱养殖装备、养殖产品收获装备等关键装备的研发和推广应用……”。第（十一）款规定：“……加快推进养殖节水减排，鼓励采取进排水改造、生物净化、人工湿地、种植水生蔬菜花卉等技术措施开展集中连片池塘养殖区域和工厂化养殖尾水处理……”。综上，该《绿色发展的若干意见》中的相关内容属于鼓励性、指导性意见。故《防治规划意见稿》5.3.水产养殖业污染防治方案拟定“湖泊水库等大水面淡水养殖宜根据水生态功能和环境容量确定养殖种类、养殖结构和规模，逐步取缔网箱养殖，规范围网养殖”符合相关政策要求。

7、经审查，该《防治规划意见稿》除以上提出的几点建议外，其他关于拟定种植业污染防治、畜禽养殖业污染防治、水产养殖业污染防治、农村生活污染防治为建议和引导性内容，不违反法律、行政法规的强制性规定。

四、说明与承诺

1、贵局保证向本所提供的全部材料复印件真实；若在本法律意见书出具后，发现新的证据材料或者案件有新情况发生，请及时与本所律师联系，本所律师将根据新的证据材料和新的进程重新制作《法律意见书》。

2. 本法律意见书根据并依赖现行的法律法规；不能保证在本法律意见书出具之后公布生效的任何法律法规、规章对本法律意见书不产生影响。

3. 本意见书根据贵局提供的材料并从专业角度发表律师的看法和意见，在不能排除有关材料的局限性的情况下，律师的判断和意见也可能存在相应的局限性，仅供贵局在处理本案时作参考之用；贵局对本意见的结论有独立判断之权利。

广东竞方(龙川)律师事务所
律师：黄松
2024年1月29日



附件 2：行政系统内征求意见的采纳情况说明

序号	单位名称	反馈意见和建议	意见采纳情况及理由
征求意见稿：发 10 个部门，共收到反馈意见 3 条，采纳 3 条。			
1	农业农村局	第 67 页中表 6.2-1 龙川县农业面源污染防治规划重点工程中的序号 9 水产养殖物联网、大数据及智能服务工程”应修改，因为龙川县农业农村局没有规划此项目。	采纳。
2	农业农村局	第 67 页中表 6.2-1 龙川县农业面源污染防治规划重点工程中的序号 10 东江主要支流沿岸养殖场综合整治工程”应修改责任单位，因为环保设施建设、清理整顿不是龙川县农业农村局职责。	采纳。
3	农业农村局	第 67 页中表 6.2-1 龙川县农业面源污染防治规划重点工程序号 11 中的 2023 年龙川县化肥减量增效“三新”配套示范项目”应修改，因为龙川县农业农村局没有规划“三新”配套示范项目。	采纳。
4	县财政局、县发展和改革局、县林业局、县自然资源局、县水务局、县住房和城乡建设局、县城市管理和综合执法局、县统计局、县乡村振兴局	无意见。	

