

浙东沿海乡镇环境治理个案研究

——以余姚市黄家埠镇为例

陆银辉

由于曾受“先污染、后治理”的传统发展观念影响，浙东沿海大部分农村地区一方面经济得到迅速发展，另一方面环境污染问题也形势严峻。2015年9月，中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》（以下简称《方案》），为我国生态文明领域改革做出了顶层设计。2019年4月29日，《余姚市生态文明建设规划（2018-2025年）》顺利通过省级评审，包括了余姚市生态文明六大规划建设体系内容，为余姚市生态文明建设指明了方向、提供了依据。此后，余姚市环境治理在《方案》和《规划》指导下不断加强。在此背景下，笔者对浙东地区环境治理重点乡镇——余姚市黄家埠镇进行了实地走访、调研。

一、黄家埠镇环境治理概况

黄家埠镇位于宁绍平原中部，余姚市西北部，北濒杭州湾，西与绍兴市上虞区接壤，329国道及复线横贯黄家埠全镇，是宁波市的西大门。到2019年为止，全镇总面积41.1平方公里，下辖10个行政村和2个社居委，现有常住人口4.2万，外来流动人口1.8万。

从2000年起，宁波市政府、余姚市政府开展整治母亲河甬江姚江、美化净化余姚城区周边环境的行动，黄家埠镇接纳了分布在各乡镇街道的印染企业和电镀企业，逐步形成了以电镀、印染行业为重点的工业布局。到2016年底为止，黄家埠镇共有主要电镀企业7家，为全市4000余家企业配套服务，年允许排污量27.3万吨；有十多家印染企业，每年排污量400多万吨。因此，印染、电镀这两个行业成为黄家埠镇环境治理的重点。

近五年来，在环境治理中，黄家埠镇实施了滨海污水处理公司提标改造、榨菜污水收集管网建设、农村生活污水处理设施建设、水环境综合整治四大工程，通过增加环保设施及工程投入、健全各项环保监测机制、整治搬迁污染企业、加大生态文明宣传教育等具体治理举措，各项工程均取得明显成效。2015年年底，污水处理系统的出水浓度达到过渡期排放标准，24家小型榨菜腌制点整合为11处相对集中的腌制点；已铺设农村生活污水主干管道近4000米，部分村实施了分散式处理模式，全镇生活污水处理覆盖率达60%；河道清淤疏浚和水体修复工作进展顺利，“三废”治理取得新进展。到2018年，原黄家埠镇电镀企业已全部完成搬迁工作；近两年又对印染企业实施污水预处理提标改造行动，13家印染企业累计投资4300万元用于预处理设施改造，宁波黄家埠滨海污水处理有限公司投资2000万元实施缺氧池（暂存池）和污泥浓缩池建设项目，2019年印染企业全年产值8.5亿元，销售7.8亿元。

二、黄家埠镇环境治理的困境分析

虽然黄家埠镇通过积极强化源头治理，以重点项目为支撑点，以“五水共治”为切入点，以园区废气整治为着力点，提升环保设施，配强监管人员，完善规章制度，生态文明建设取得了一定的成效。但是，由于历史原因，环境欠账多，生态基础薄弱，乡镇政府作为区域环境治理的属地单位，负有领导监督的主要责任，环境整治工作仍步履艰难。

（一）现实制约多，整治难度大

一是规划先天不足造成环境压力。该镇工业功能区东接 329 国道复线，南连 329 国道，北沿高桥江，西侧为江滨公园、高桥江、高兰公路，占地 2000 亩。城镇总体规划“东工西居”布局，使工业区与单位、学校、居住区边界约百米间距。由于污染企业密度过高，已达到环境承载的极限，客观上加大了生态环境的压力。

二是环保设施改造空间不足。随着国家环保标准的提高，企业亟需对环保设施进行改造升级，但是受到企业面积小、新上设备占地空间大的影响，许多设备想投入而无法投入。如一家企业废气处理设施总共占地 500 平方米，占地空间大，而公司原先的土地使用面积小，废气处理设施的安装将对企业的正常生产产生影响，这给企业的长远发展带来了极大困难。

三是当地的榨菜产业采用传统的腌制方式。作为榨菜之乡，镇域内榨菜加工企业散户较多，年产生榨菜腌制污水 10 万吨，企业榨菜脱盐淡化产生污水 9 万吨，总榨菜污水约为 11.4 万吨，年产榨菜腌制废弃物 6000 吨。腌制过程中产生的废气和污水对周边住户造成影响。目前，余姚西北地区榨菜已采用集中纳管形式，大大减少了污染，但仍不能做到绝对无污染。部分腌制点存在贪图方便直接偷排或把残叶残渣扔进河道现象；部分路经该镇的外镇装运车辆没有废水收集箱，跑冒滴漏现象严重。

四是毗邻地区化工园区对该镇的影响。从地理位置而言，黄家埠作为宁波的西大门，靠近绍兴市上虞区，处于甬绍交界处。作为省级化工园区的上虞精细化工园区与黄家埠镇相距仅 500 米左右，其规划占地 20 平方公里，投产企业 55 家。尽管化工园区日常排放均达标，但仍有一定影响，如企业管理不善、设施故障等原因，企业散发出的废气随着风向会对该镇北部空气质量造成影响。

（二）专业人才缺，工作成效低

目前，环保专业人才缺乏已经成为乡镇生态环境整治的制约因素。一方面，环保专业人才总体数量与监管执法工作量不成比例。以黄家埠镇为例，该镇在工贸办下面分设生态办，由于工贸办职责众多，生态办具体工作成员仅为 2 名，且不具备严格意义上的环保专业学历，部门之间职责理得还不是很顺，管理的主体责任还是在工贸办，对于环保压力大的乡镇而言，管理队伍力量和人员素养均不够。市第三环保所虽在黄家埠镇设立办公场所，但要承担 3 个乡镇 68 家重点污染监管企业和其他众多企业（包括相关农村环境）的监管执法，仅有工作人员 6 名，任务重，压力大。另一方面，缺乏专业素质高的环保人才，承担环保突发事件处理、环境监管执法、环境监测等方面工作往往捉襟见肘，疲于应付。

（三）治理资金缺，财政压力大

黄家埠镇近两年投入 9700 万元用于环境治理，对乡镇财政造成很大压力。一是由于该镇与宁波黄家埠滨海污水处理有限公司签订的 BOT 协议，需每月定额支付滨海污水处理公司 200 多万元，再按照排水量向辖区内印染企业收取排污费，该镇每年需支付 800 万元至 1000 万元，导致收支不平衡。二是新增污水管道铺设和维护费用 2500 万元。三是电镀企业整体搬迁提升工作量大、牵涉范围广、时间跨度大，仅新址开发，镇级财政就需要投入 6000 万元用于塘渣填埋、通水、通电、通气、铺路等，在企业搬迁中，镇政府还需承担企业动迁、维稳保障等各类费用，这对该镇的财政造成压力，并严重制约后续环境整治项目的推进，目前靠多方融资来推动环境治理项目的实施，已经步履艰难。

三、黄家埠镇环境治理难题的破解之道

对照上级部门对环境保护重大决策部署，结合黄家埠镇实际情况，未来应严格按照“整改标准能严不松、整改时限能早不晚、整改力度能强不弱”的要求，挂图式推进，清单式销号，闭环式管理；对受理的群众举报投诉，确保第一时间办理，第一时间解决，第一时间反馈，逐步从以下五个方面着力破解该镇的环境治理困境。

1. 完善政绩考评分类体系。需及时调整领导干部政绩考评体系，按照区域发展总体战略和主体功能区发展规划，设置不同

的绩效考核指标、标准及权重。尤其是对主要以保持生态原貌和环境重点保护的区域，要淡化经济指标的考核，综合考虑其对社会发展和整体生态环境提高方面的效益。对以经济发展为主的功能划分区域，除了要考虑主要经济指标之外，还要加大环境保护、污染物排放及整治等指标的考核，在衡量绩效中综合考虑经济因素和环境因素，并且逐步加大环境因素考核的权重。

2. 加大执法监管惩戒力度。环保监管肩负着生态“守护神”的重要使命，各级环保部门应拿起法律这个武器，切实做到执法必严、违法必究，绝不允许搞变通、打折扣，严格杜绝视法律法规为儿戏的行为。应把日常执法检查与环保专项行动结合起来，实施跨行政区执法合作和部门联动执法。严格问责机制，严格排查污染中的“人祸”因素，严肃追究相关部门和人员的责任。地方政府对当地环境质量负总责，应落实企业治污主体责任，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究责任，而且应该终身追究。

3. 拓宽环境治理资金来源。破解环境治理资金难题，建立财力保障机制迫在眉睫。一方面，对环境治理乡镇要加大财政倾斜和信贷投资；另一方面，要加快建立长效化的生态补偿机制，如探索在环境整治重点乡镇设立排污权交易分中心，完善排污权有偿使用和交易制度，排污权交易费和有偿使用费全额归所在乡镇财政，并全额作为该镇环境治理资金。规范对涉污企业的资源补偿费、生态环境补偿费等费用的收取，并作为环境治理资金的来源之一。改革征税范围和标准，由税务机关委托环保机构代为开征“环境税”，所得税款转移支付作为所在乡镇的环境治理资金。同时，积极争取社会各界的广泛参与、支持、赞助，吸引更多社会资本进入环境治理领域。

4. 加快产业结构转型升级。一方面，健全产业转型倒逼机制，要通过提高环保标准，促使企业主动淘汰或转型，引导企业加大资金投入，更新升级废气处理设备，大力推动“机器换人”，提高生产自动化率，实现“减员增效”，提高劳动生产率。另一方面，要推动产业结构不断优化升级，加大低能耗、低污染、低排放新兴产业的招引培育力度，大力提高服务产业比重，改造粗放型第二产业，发展技术密集型产业，提高农业产业的科技水平，推进农业加快实现规模化、产业化和现代化，从而逐步调优产业结构，走新型城镇化道路。

5. 完善环境治理运作机制。要实现环境治理的制度化、规范化和专业化，需要进一步理顺生态文明建设工作机制，构建政府主导、企业推动和公众参与的全方位、多层次、全员性的环境合作治理模式。对于当地政府，要切实履行环保属地监管主体责任，探索以生态监管服务中心等方式，整合分散单一职能，专职做好生态监管执法、环保突发事件处置、生态修复补偿收费等工作；同时，要加大对环保专业人才的引进和培养，提升环保工作的针对性、专业性和实效性。对于企业，要加大宣传，完善制度设计，提升环保自律意识，鼓励企业积极参与环境治理工程。此外，要充分调动公众参与环境治理的积极性，引导公众通过提升自身素质和加强自我管理促进环境治理，形成人人节约资源、个个保护环境的社会氛围。