

湖北省小城镇污染治理与环境保护研究

邹晓涓^{1, 2}, 高洁²

(1. 华中科技大学公共管理学院, 湖北武汉 430070;

2. 湖北经济学院新农村发展研究院, 湖北武汉 430205)

【摘要】近年来, 湖北省小城镇的生态环境建设和污染治理在地方政府的干预下取得了较快发展, 但污染物减排和无害化处理的成效并不明显, 治污资金的投入也无法满足社会的需求。究其根源, 一方面是由于环境物品作为公共资源本身的特点加大了小城镇治污的难度, 另一方面是由于中国目前条块分割治理的行政管理体制设置导致环境监管部门的权责不清晰, 而地方政府的部分官员往往更重视经济增长的速度, 忽视了环境问题。因此, 需要建立科学的官员考核制度, 完善环境统计数据工作, 引入市场化的环境资源价格形成机制, 建立绿色补贴制度, 向公众普及环保理念。

【关键词】小城镇; 湖北; 污染治理; 环境保护

【中图分类号】F062.1

【文献标识码】A

【文章编号】1672-626X (2015) 02-0077-05

一、引言

现代中国经济的发展, 不仅带来了现代化的大都市和城市圈, 更加速了人口向大城市迁徙的规模和速度, 继而引发了诸如交通拥堵、高房价、医疗服务供应不足、环境污染等一系列的现代城市病, 这些现实难题考验着大都市的人口容纳能力、环境承载能力和社会服务功能。中国许多地方在经济建设过程中重蹈了西方工业化过程中的“先污染, 后治理; 先破坏, 后保护”的覆辙, 导致雾霾、沙尘暴、地下水污染、土壤重金属超标等环境破坏和污染事件在全国各地频频出现, 造成的经济损失和福利损失严重制约了中国的发展。^[1]如何贯彻落实中共中央关于提高全国人民, 特别是落后地区和贫困地区人民的福利水平的执政目标, 考验着各级政府的执政能力。当前, 加快小城镇建设成为中央发展区域经济的重要战略部署之一, 通过建设宜居型、生态型、现代化的小型城镇, 不仅可以就近吸纳农村劳动力, 缓解大城市的人口压力, 还可以因地制宜, 调整城镇社会经济发展与生态环境保护的关系, 发展地方经济。

二、湖北省小城镇污染治理和环境保护面临的困境

近年来, 湖北省小城镇的基础设施建设有了较快发展, 但是用于污水处理与垃圾无害化处理的投入却较为薄弱。据湖北省住房与城乡建设厅统计, 截至 2011 年底, 湖北省建制镇城镇供水普及率为 82.96%、城镇燃气普及率为 47.51%、人均道路面积为 12.5 平方米、排水管道密度为 5.18 公里/平方公里、污水集中处理率为 9.69%、生活垃圾无害化处理率为 7.70%。这些指标

收稿日期: 2015-01-15

基金项目: 教育部人文社会科学规划基金项目 (13YJAZH150); 中国博士后科学基金项目 (2013M531703)

作者简介: 邹晓涓 (1979-), 女, 湖北武汉人, 湖北经济学院副教授, 华中科技大学公共管理学院博士后, 主要从事环境经济研究; 高洁 (1968-), 男, 湖北蕲春人, 湖北经济学院教授, 主要从事市场经济理论研究。

虽然高于全国平均水平，但与广东、浙江、江苏等发达省份比起来，还有较大差距。2012 年，湖北省城镇公共供水普及率为 81.7%，城市污水处理率为 87.3%，城市生活垃圾无害化处理率为 84.8%，城市社区综合服务设施覆盖率为 72.5%，低于《国家新型城镇化规划（2014—2020）》中提出的 90%、95%、95%和 100%的发展目标。

（一）污染物减排和治理成效不明显，居民生活的卫生状况堪忧

从湖北省小城镇的工业污染物排放和治理情况来看（见表 1），2009—2011 年的化学需氧量和二氧化硫排放量逐年减少，但是减排幅度不大，工业污染物治理效果也有待提升。据调查，在湖北省的建制镇中，工业废水有专门处理装置的镇只占 33.7%，居民生活垃圾及时清运的镇只占 49.4%。为了控制污染，一些小城镇采用一些经济激励的方法鼓励企业节能减排。如马口镇于 2006 年就开始对实施环保排污措施的企业提供财务优惠或者补助，同时又以提高排污费的方式督促排污超标的企业开展技术改造。但这些宝贵经验尚未广泛应用。

表 1 2009—2011 年湖北省小城镇万元工业增加值
主要工业污染物排放强度情况(千克 / 万元)

指标		2009	2010	2011
化学需氧量	平均值	5.43	4.80	2.29
	最大值	138.37	140.90	10.08
	最小值	0.05	0.04	0.04
	标准差	16.04	15.91	4.19
二氧化硫排放量	平均值	9.11	7.14	4.97
	最大值	50.22	41.96	24.02
	最小值	0.37	0.08	0.01
	标准差	9.64	8.50	4.83

资料来源：《湖北省统计年鉴 2011》、《湖北省统计年鉴 2013》。

表 2 2009—2011 年湖北省小城镇垃圾集中处理情况

年份	2009	2010	2011
垃圾集中处理的村数量(个)	4239	7759	11639
村民委员会数量(个)	37289	49841	49850
垃圾集中处理的村比重(平均值)	13%	22%	31%
垃圾集中处理的村比重(最大值)	100%	100%	100%
垃圾集中处理的村比重(最小值)	0	0	0
垃圾集中处理的村比重(标准差)	0.22	0.30	0.34

资料来源：湖北省统计局镇卡资料。

从生活垃圾排放和治理情况来看（见表 2），2009—2011 年实现垃圾集中处理的村从 4230 个增加到 11639 个，增幅达到 175.15%。截至 2013 年底，湖北省建制镇污水集中处理率为 10.4%，生活垃圾无害化处理率为 25.7%，虽然高于全国 8.5%和 6.4%的平均水平，但是如表 3 所示，湖北省仍有大量的村镇没有实现垃圾集中处理，有些村镇甚至缺失统计数据。总体来说，湖北省小城镇居民生活的卫生条件不容乐观。

表 3 2009—2011 年湖北省小城镇垃圾未集中
处理或数据统计缺失情况(个)

年份	2009	2010	2011
统计镇的样本数	823	1194	1203
垃圾未集中处理的镇	304	266	155
缺失统计的镇	3	152	109

资料来源：湖北省统计局镇卡资料。

（二）治污资金的来源趋于多样化，却无法现实需求

2009—2011 年，湖北省小城镇实现垃圾处理的村镇从 13%增加到 31%。如表 4 所示，许多小城镇纷纷从地方财政中加大治污设备的购置，用于建立垃圾处理场、污水处理厂、污水管网等。但是囿于中国的财政制度，地方政府可支配的财政收入有限，所以用于购置治污设备和改造环境的总体投入不足，滞后于小城镇的发展需求。

表 4 湖北省部分小城镇政府财政投入治污的成效概况

小城镇	政府财政投入治污的成效
仙桃市	建成镇级垃圾卫生填埋场 5 座,镇级污水处理厂 5 座,配套污水管网 60 多公里。
长阳县	从县财政拿出 3300 多万元,完成通村道路硬化 1200 多公里,开展垃圾无害化处理等工程。
阳新县	投入 3400 万元,用于改造道路,修建花坛、路灯、绿化带和下水道,配备洒水车、环卫车和活动垃圾箱,修建垃圾处理场,使垃圾粪便无害化处理率达 100%。
富池镇	
马口镇	建成了城区近 5 公里的垃圾收集清运、污水搜集排放两个排水系统。

资料来源:2014 年湖北经济学院新农村发展研究院调研材料。

除了地方财政投入以外,湖北省许多小城镇也在尝试引用市场化的方法,如申请银行贷款、与企业合作等形式,吸进更多的资金进入小城镇基础设施配套建设,以缓解地方政府财政压力,提高项目运营效率。如仙桃市城市投资公司于 2003 年向国家开发银行筹集贷款 5.2 亿元,2007 年还贷 2 亿元,这些资金主要用于农村饮水安全、污水处理厂、垃圾处理厂等重点项目的建设。仙桃市彭场镇采取投资建设、运营获益、移交政府的办法,引进武汉芳笛有限公司,建设日处理污水 4000 吨污水处理厂,解决了城镇排水问题;使用投资建设、拥有产权、租让经营、移交政府的途径,融资 1300 万元,实施了城区自来水进镇工程,解决了 7 万人集镇人口安全饮水工程。这种市场化运作的尝试有利于小城镇治污资金来源实现多样化,值得其他地方政府学习和借鉴。然而我们的调研发现,湖北小城镇的一些污水处理厂仍然存在运转费用不足,不能满负荷运转,时开时停或半运行现象普遍。据调查,湖北仙桃亲亲食品有限公司自建的污水处理厂日处理污水约 800 吨,假如用于该公司所在地沔城镇全镇的污水处理,在保证正常运营的情况下每吨污水的治理成本至少为 0.50 元。而该镇预计一年可征污水处理费约为 8.3 万元,平均每日只够处理污水约 460 吨,完全不能满足当前日均排污量 2000 吨的治理需求。在污水处理费开征面小、收费率低、总量不足的情况下,要保证污水处理厂的正常营运存在很大的难度。

(三) 环卫保洁主要依赖于行政干预,居民缺乏自发的环保意识

为了改善小城镇的街道环境卫生,如表 5 所示,许多地方政府制定了严格的环卫保洁管理制度,通过行政干预和引入市场机制的形式,加强环境治理的力度。但是我们在实地走访调查中发现,很多小城镇的街头巷尾均存在各类生活垃圾随意丢弃的现象,大部分普通居民对于垃圾如何分类,废旧电池如何处理等日常生活中的环境问题没有明确的认识,也无法正确回答。可见,由于环保知识的缺乏,许多小城镇居民不具备基本的环保意识,这也会影响他们的日常行为,进而加剧环境问题。

表 5 湖北省部分小城镇环保治理措施

小城镇	环保治理措施
仙桃市	建设“户保洁、村清运、镇集并、市处理”的农村垃圾清运处理模式,实现垃圾池(桶)村组全覆盖,中转站镇域全覆盖。
彭场镇	实行属地管理方式,督促辖区单位落实“门前三包”到位,对“门前三包、庭院达标”实行“日考勤、周检查、月通报、季排名”。
马口镇	组建了马口行政综合执法局(副科级单位),城市管理自愿者服务队伍,开通镇长和书记电子信箱。
阳新县 富池镇	成立了小城镇建设指挥部、城管监察中队、保洁公司等机构,全面抓好城镇建设管理、绿化养护和保洁服务的市场化运作。
河口镇	组建了河口规划管理分局,成立了城管中队,坚持街道“早、中、晚”巡查机制,环卫“全天候”保洁。

资料来源:2014 年湖北经济学院新农村发展研究院调研材料。

三、小城镇环境治理困境的成因分析

(一) 环境物品的公共资源属性和外部性特征导致环境治理存在诸多困难

生态环境作为公共资源本身所具有的特性使得小城镇在污染治理和环境保护过程中存在诸多困难。首先,无论是生态资源的维护和治理,还是环境的破坏都会导致外部性影响,任由市场解决这一问题就会出现“市场失灵”。湖北省小城镇的很多企业的单位GDP 产出都具有高能耗和高水耗的特征,资源使用率低,浪费严重,其主要原因在于环境资源的产权界定不清晰,加上企业违法排污的处罚成本远远低于治污成本,这大大降低了企业的治污动力。其次,公共物品在消费和收益方面不存在排他性,私人企业一旦无法实现排他性的收益,就不具备主动改善生态环境的激励。当前湖北省小城镇的生态环境保护工作主要由政府推动,企业大多因受制于政策约束,往往只是被动地参与环保和污染治理,广大人民群众参与热情也不高。产生这一困境的根本原因在于当前的污染治理与环境保护中所蕴含的生态补偿理念和实施措施既不明确也不完善。

（二）条块分割的管理体制加大了环境治理的监管难度

条块分割治理的行政管理体制设置导致环境监管部门的权责不清晰。^[2]在中国，许多小城镇并未设立专门的环保部门，这一职能往往由城管、环卫等部门分担。由于环保体制设置的不健全，以及权责的不清晰，为小城镇生态破坏和环境污染埋下了隐患。如马口镇通过整合城管、环卫、巡逻队的力量组建的城建综合执法局不具备行政综合执法权。即使一些地方设立了专门的环保部门，但在运作过程中，这些地方环保部门不仅要接受上一级环保部门的监督，还要面临辖区政府的直接领导和指挥。在GDP至上的考核制度下，地方环保部门往往成为弱势部门。正是因为各部门之间、中央与地方之间，存在环境管理体制的条块分割，存在利益的多元化和多样化，犹如“九龙治水”。在这场“权力”博弈的过程中，部门之间和中央与地方之间往往会出现争利益、避风险、怕担责等现象，必然会影响生态环境建设的成效。^[3]此外，由于紧急突发事件引发的重拳联合出击、突击治理环境问题的举措，也只是治标不治本。

（三）部分地方政府官员缺乏环境保护意识

我们的调查发现，许多地方政府官员缺乏环境保护意识，一些小城镇在规划和建设初期就缺乏对生活垃圾和生产垃圾的污染治理的重视和考虑。具体表现在两个方面，一是缺乏对生活垃圾进行分类收集和无害化处理的制度设计；二是缺乏对企业生产垃圾进行再回收、再利用和无害化处理，以及环评监督的制度设计。在湖北小城镇建设的初期，城镇基础设施建设主要服务于地方经济发展，而对居民生活环境的治理、生活垃圾的处理等环境问题的考虑较为缺乏，污水处理和垃圾处理设施匮乏，乡镇尤其是农村地区普遍存在着“污水靠蒸发、垃圾靠风刮”现象，房前屋后、路边、河边、田边等垃圾堆随处可见，并且几乎无人过问。大部分城镇的垃圾收集和营运规模跟不上小城镇的发展速度，有些垃圾只是进行简单的堆集却没有进行无害化处理，“小风一起路上跑，大风一刮空中飘”。这些垃圾不仅影响镇容、村容，更重要的是，这些垃圾中不可降解的部分会对环境造成极大威胁。

（四）产业转移带来的工业排放物加剧了环境污染

小城镇在快速发展的过程中，往往伴随着产业转移和产业升级，这些工业的引入在给小城镇带来经济增长和就业机会的同时，也带了大量的工业污染排放物，导致当地的生态环境问题日益突出。一方面，大、中城市为了治理污染，将污染严重的企业、车间或工序转移到小城镇；另一方面，分散在农村的乡镇企业把企业搬迁到小城镇的同时，也将污染集中到小城镇。这些企业数量多、规模小、涉及行业广、技术水平低、管理较为落后，加之治污投入少，生产中排放的污水、废渣大多未经处理，严重污染了小城镇的生活环境和农业生态环境。

四、结论与建议

近年来，随着生活水平的不断提高，广大人民群众对干净的水、清新的空气、安全的食品、优美的环境等方面的要求越来越高。据统计，过去5年中国大规模群体性骚乱大多与环境维权有关。因环境污染导致的伤害与恐惧，已成为中国社会动荡的首要因素。^[4]因此，衡量小城镇建设成功与否的重要指标不应该是当地GDP的增长速度，也不应该是招商引资的规模，而应该是当地的建设能否有助于提升居民的幸福感和提升社会的总体福利水平，未来湖北省要建设生态、文明、宜居型的小城镇，需要从以下几个层面加大完善力度。

第一，建立科学的、绿色的地方政府官员考核评价体系，推行小城镇领导干部环境问责制度。按照“绿色GDP”的要求，建立小城镇生态环境健康发展的目标体系，细化和量化目标指标体系和考核办法，将小城镇的自然资源消耗、污染物减排和无害化处理、排污管网铺设、街道绿化以及垃圾分类回收等指标纳入小城镇各级领导干部的工作考核范围。^[5]当前，中国的环保部门普遍不具有强制性行政管理权，其他部门时常会侵蚀环保部门的权力。因此，规范乡镇城镇环保部门的管理权，就是要让环保部门具备实际的执法权。

第二， 规范和完善小城镇的环境数据统计工作。目前，中国尚未全面推行小城镇的相关数据统计工作，所以在湖北省小城镇污染治理和环境保护问题研究中，获取详实的数据资料难度较大。因此，建议湖北省尽快普及和推进小城镇环境数据统计工作，实现信息化管理，这不仅可以有效丰富小城镇环境研究的方法和技术手段，也能为地方政府制定经济政策提供详实的参考数据。

第三，引入市场化机制，逐步建立能够反映资源稀缺程度、污染治理成本、环境损害成本等环境资源的价格形成机制。按照“使用者付费、污染和破坏者付费、治污和保护者受益”的原则，通过在小城镇试行阶梯式水价、差别电价和绿色信贷政策等方式，逐步建立小城镇污水处理和垃圾收费制度。全面开放与污染治理和环境保护有关的基础设施建设和经营市场，建立与市场经济相适应的小城镇污水处理、垃圾处理等投融资和运营管理模式，采用BLT（建设—租赁—转让）、BTO（建设—转让—经营）、BT（建设—转让）等多种形式，引导民间资本参与环保建设，缓解治污经费紧张的现状。^[6]

第四，建立绿色补贴制度，加大小城镇的环保投入。环境物品作为公共资源会导致市场失灵，因此需要政府加大财政投入的力度。绿色补贴就是政府为了激励企业和居民从事环境保护或污染减量活动的财政支付。对企业开展节能减排、清洁生产、自建污水处理厂、资源循环利用等行为进行补贴，可以分摊企业的部分治污减排成本。对居民自觉进行垃圾分类和定点定时投放，使用节能电器等行为给予经济奖励，可以帮助居民建立污染防治的内在激励。

第五，加强环保宣传教育，提升居民的环保意识。良好的生态环境是最公平的公共产品，也是最惠及大众的福祉。小城镇的生态环境保护工作不仅仅是地方领导和环保部门的责任，更需要得到社会上所有人的认同和参与。^[7]环境问题的实质是人的价值观念、环境伦理、生活和生产方式的选择问题。倡导小城镇生态环境建设，不仅仅是号召家家户户做清洁、评优秀，更需要向地方官员、居民和企业等社会成员介绍环境经济学知识，让他们真正了解生态环境与地方发展之间的关系，这就需要广泛深入开展环保宣传工作，提升小城镇居民的环保意识。

参考文献：

- [1] 胡金林. 我国重点乡镇经济发展的对策研究——以湖北省为例[J]. 农业经济, 2008, (9): 13-15.
- [2] 邓柏盛, 欧阳晓. 论中部地区生态环境保护的体制机制[J]. 求索, 2011, (2): 81-82.
- [3] 周云亭, 郁建兴. 节能减排的体制机制障碍及其消除[J]. 东南学术, 2013, (2): 79-86.
- [4] 刘鉴强. 环境维权引发中国动荡[EB/OL]. <http://www.ftchinese.com/story/001048280>, 2013-01-04.
- [5] 赵细康. 健全生态环境保护体制机制[J]. 今日浙江, 2013, (24): 50.
- [6] 宋先道. 湖北农村小城镇发展模式研究[J]. 武汉理工大学学报(信息与管理工程版), 2007, (8): 60-63.
- [7] 吕文艳. 创新环保体制机制, 加快生态强省建设[J]. 政策, 2014, (1): 60-63.