

文章编号: 1000-5692(2003)01-0075-05

# 浙江省小城镇发展进程中环境保护问题探讨

周伯煌<sup>1</sup>, 陈永富<sup>2</sup>, 张文龙<sup>2</sup>, 唐志<sup>2</sup>

(1. 浙江林学院 环境法研究所, 浙江 临安 311300; 2. 浙江林学院 经济管理学院, 浙江 临安 311300)

**摘要:** 目前浙江省小城镇的发展非常迅速, 其环境保护工作也日渐加强。但由于小城镇自身的规模偏小, 产业结构不合理等诸多原因, 造成的水、大气、噪声等污染依然存在。这些污染影响人们的正常生活, 危害人类的健康, 并阻碍了社会经济的发展。因此必须实行可持续发展战略, 通过完善环境保护机制, 强化政府职能等一系列措施, 推进环境保护事业的进一步发展, 协调经济发展和环境保护之间的关系。参 8

**关键词:** 小城镇; 环境保护; 可持续发展; 政策

**中图分类号:** X22; X5      **文献标识码:** A

环境是人类赖以生存和发展的基础, 但当今的人类环境却遭受着空前规模的破坏, 水污染、大气污染、噪声污染和固体废弃物污染等日益影响着人们的正常生活, 危害人类的健康, 并阻碍社会经济的发展。现在, 人们已越来越深刻地感受到自然对人类的无序活动所做出的强烈反应, 越来越清醒地认识到人与环境之间和谐相处的重要性。保护环境, 促进社会经济的可持续发展, 已成为当今全世界人民的共识。此文在调查浙江省小城镇环境现状的基础上, 分析了小城镇发展过程中造成环境污染的主要原因, 探讨进一步加强环境保护的一系列措施, 更好地协调经济发展和环境保护之间的关系。

## 1 小城镇的环境保护现状

### 1.1 取得的成绩

《国家“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》围绕可持续发展战略目标, 阐述了城乡建设要求, 提出“加强乡村基础设施建设, 有序地发展一批小城镇, 引导少数基础较好的小城镇发展成为小城市, 其他小城镇朝交通方便、设施配套、功能齐全、环境优美的方向发展”的要求。近些年来, 浙江省在狠抓小城镇发展的同时, 重视小城镇的环境保护工作, 取得了一定的成绩。以台州路桥为例, 自建区以来, 区委区政府认真贯彻环境保护的基本国策, 努力实施可持续发展战略, 有效推动了环境保护工作。近年环保投入逐年增加, 环保设施从无到有, 先后建起了金清垃圾无害化填埋场和 8 个城镇垃圾中转站, 总投资超亿元的城区污水处理工程正在加紧建设之中; 建设项目环保审查不断加强, 停批停建“五小”企业, 关、停、并、转重污染企业, 从源头上控制了新的污染产生; 以电镀印染行业污水废气处理、城区垃圾污水处理和固体废物拆解业整治等为重点, 积极治理工业污染源, “一控双

收稿日期: 2002-06-11; 修回日期: 2002-08-26

基金项目: “九五”浙江省哲学社会科学重点项目(Z95F05)

作者简介: 周伯煌(1968-), 男, 浙江诸暨人, 讲师, 从事环境与资源管理的政策法规研究。

达标”任务基本完成。从总体上看,小城镇在经济总量成倍增长和人口不断扩张的同时,保持了环境质量的相对稳定和人民生活水平的逐步提高。

## 1.2 存在的问题

小城镇的环保工作虽取得了一定的成绩,但必须清醒地认识到,由于自然、历史和社会等原因,小城镇工业发展水平低,而且往往以本地原料型工业为主,非本地原料型工业为辅<sup>[1]</sup>,第三产业主要以商业和饮食服务业为主,由此造成的水、大气、噪声等污染依然存在,有些地方甚至相当严重。据估算,台州市乡镇企业每年排放废水约0.5亿t,废气近百亿标准立方米,废渣20~30万t<sup>[2]</sup>。由于“三废”大部分未经处理直接排放,严重破坏生态环境,人们的生产和生活环境质量明显下降。路桥的环境保护工作还存在以下问题:第一,检测结果表明,该区所处的金清河水网水系,除上游河段水质尚好(属于IV类水体),其余河段均为V类或超V类,水体污染严重,属重污染水平。大气环境质量总体上符合国家二级标准,但局部区域的大气环境质量较差,尤其是峰江拆解业和蓬街小冶炼等区域的空气污染较重。由于功能区划不明确,布局较为混乱,声环境质量较差,噪声成为影响人们正常生活和学习的一个重要污染类型。第二,环境热点问题还不能降温,如南官河污染治理处在起步阶段。固废拆解业面临着污染范围进一步扩大,污染程度进一步加深的局面。个体非法电镀屡禁不止,对周边环境造成极大污染,等等。第三,路桥“一控双达标”工作虽已基本完成,但面临着如何进一步巩固的问题。第四,污染结构发生新的变化,随着对工业污染的控制,生活和农业污染问题日益突出,生态环境保护已成为新的课题。

总而言之,小城镇以城镇为中心的环境污染和生态破坏仍在继续,并急剧地向农村蔓延,生态破坏的范围在扩大,程度在加剧,环境污染还较为严重,污染纠纷不断增多。环境污染和生态破坏已成为小城镇经济和社会发展的一个重要制约因素。

## 2 造成小城镇环境污染严重的主要原因

### 2.1 工业布局及产业结构不合理,工艺技术水平落后,治理资金又不足

小城镇在工业布局上随意性较大,没有具体的环境规划,也没有考虑地理环境特点和城市功能划分,随意上马。家家户户办个体,每乡每村办企业。90%县以下的乡镇企业,工艺设备和技术水平落后,产品标准化、成套化和系列化程度低。更为严重的是,小城镇为了发展工业,不考虑污染问题,从大中城市接纳了电镀、化工、冶炼和造纸等有较大污染的工业企业。这些企业在兴建时防治污染的设施与主体工程没有同步,有的根本没有防治污染的设施和计划,这就导致污染源点多、面广、量大,难以集中治理,且企业产生的废水量大,污染成复杂,从而使大中城市的污染在小城镇得以蔓延,污染从大中城市向小城镇转移,小城镇环境质量严重恶化,优美的生态自然环境逐渐被破坏,资源枯竭,失去小城镇发展的优势。

由于历史原因,小城镇环保投入不多,尤其缺少城市基础设施和污水处理设施,生活污水未经任何处理直接排放,势必造成严重的水污染。现在环境保护虽已纳入了国民经济发展计划,投入有所增加,但远没有达到占国民生产总值1.0%~1.5%的规划目标。无论是政府、企业还是民间,环境投入都还不够。投资渠道也不畅通,排污收费不足,管不住,没有全部用于污染防治,技改资金用于环保比例约达到国家规定的一半,银行贷款不多。其他社会捐助、发行股票和债券等几乎与环保无缘。由于资金不足,使一些已建成的污水处理设施也难以维持正常运行。经济是基础,投入不增加,污染便不减<sup>[3]</sup>。

### 2.2 环境管理体制不够完善

首先,环保法律法规需要作进一步的修订充实。许多法律法规还有不少条款无法适应市场经济的要求。其次,环境管理体制有待进一步理顺。我国实行的是环保部门对环境问题实施统一监督管理,各有关部门直接管理的体制。实践中易造成“大家管理,大家都不管”,互相拖拉推委,影响工作的展开。再次,管理手段有待更新。在市场经济新形势下,运用行政法律手段的同时,要重视运用经济政策,加强管理<sup>[4]</sup>。

在我国环境法律体系中，虽然有一些保护公众环境权益的规定，但法律把大量环境管理权限授予政府环境行政管理部门，公众所获得的进行环境保护行动的权利是非常缺乏的，一般局限在“检举、举报和控告”等有限的几项权利上<sup>[5]</sup>，这些权利一般是在自身受到环境侵害的情况下进行自救的手段，是消极的权利。这种局面，对于提高公众环境意识，激励是不足的。即使这些法定的权利，在实施中也不一定得到很好的保障，很多公众的投诉和控告并不能得到及时解决，这种状况容易使公众对环境政策失去信赖和信心，不但不能提高环境意识，甚至还会起到相反的作用<sup>[6]</sup>。

### 2.3 环境监督管理往往流于形式，存在执法弱化的现象

小城镇的环保工作任务重，责任大，但目前大多地方还没有独立的环保行政监督机构，往往一个环境检测站要承担超负荷的任务，造成工作人员精力分散，工作质量不高。在执法过程中，由于人员自身素质，加上人际关系复杂，容易使环境监督管理流于形式，造成执法力度不够，存在着执法不到位的现象。在实践中，有的企业不是根据建设项目的污染特征和当地区域环境保护的目标来确定评价重点，没有明确的针对性，其评价结论可信度低，评价及预测模式生搬硬套，没有环境资源所有权具体的法人主体和公众参与，使“评价”形同虚设。有的企业环保工作重点不是在改进本企业生产工艺，改善环境质量，为企业经济效益的增长提供良好的外部环境，而是热衷于单纯的净化处理装置，往往花上几万元甚至几十万建造净化装置，应对政府有关部门的审批和检验，同时对污染处理缺乏必要的投入，很少注重对投放建成后的净化处理设备的监督和管理，有的净化处理设备甚至常年闲置不用。有的企业致力于搞好企业与政府环境行政主管部门的关系，只要处理好同环保部门的关系，就可以大事化小，小事化了。

### 2.4 环保意识不到位，部门配合不紧密

环保意识是人们主观上对环境问题的认识水平和为此采取行动的意愿程度的一种表现形式。较高的环境意识不但是社会文明进步的一个标志，同时从环境政策角度看，还降低了环境政策实施的成本，因为环境意识越高，环境政策实施中遇到的阻力就越低。而在路桥大中专毕业生仅占总人数的3%，高中文化程度的占23%，初中文化程度的占47%，初中以下的（包括半文盲、文盲）占27%。人口素质不高，影响了法律的实施。大多数人还没有意识到自己的所作所为是否在法律允许的范围内，更多的人不知道什么时候该拿起法律武器维护自己的合法权益。人们随处倒放垃圾，任意排泄污水，加剧了城市综合环境治理的难度。

受地方和行业保护主义的影响，有些领导或部门对环境保护工作的重要性、紧迫性和严峻性认识不足，以自身局部利益考虑，追求短期经济效益，重生产经营轻“三废”治理，重经济效益轻环境效益的思想仍然存在。目前体制下，环境保护的主要责任在地方政府，而我国各级地方政府都直接参与经济活动，发展经济是主要职责，这种以经济目标为主导的压力型体制，以上级地方政府对下级地方政府官员的政绩进行数量化的指标考核为特征，下级地方政府官员要在规定时间内完成上级下达的产值和利润等各项经济指标，以作为评定政绩的重要标准。这就使得各级地方政府缺乏环境保护的积极性，往往倾向于为了经济发展而容忍、袒护甚至支持经济发展中污染破坏环境的行为<sup>[7]</sup>，对环保部门的工作不予配合和支持，造成了部门间配合不够密切。

## 3 今后小城镇环境保护工作的重点和努力方向

环境问题不仅是一个技术问题，也是一个重要的社会问题，更是一个重大的政治问题。在改革开放不断深入，社会经济持续快速发展的新形势下，搞好环境保护工作，需要我们用联系发展的眼光判断问题，更需要用开拓创新的勇气去开展工作，不断克服来自技术、管理上以及更深层次的价值体系所带来的障碍。

### 3.1 建立和完善环境管理和运作机制

在小城镇加快发展、深化改革的进程中，必须明确政府、部门、行业和企业环境保护的职责，建立起由政府统一领导，各部门分工负责，公众参与的环境管理机制和充满生机与活力的运行机制，这是环境保护适应小城镇市场经济快速发展的一个重要保证。为此，可建立4个层次的管理网络，并明

确各个层次相应的工作职责。

3.1.1 政府的工作职责 拟定环境保护规划和计划,制定地方性环保政策,领导小城镇产业的局部调整、经济结构调整和资源优化配置,协调部门间工作等。

3.1.2 环保部门的工作职责 对小城镇的环保工作实行统一的监督管理,审批职权范围内的建设项目,强化环保部门的服务意识,积极及时为企业提供切实可行的污染防治信息,架好企业与环保产业单位的桥梁。一方面促进企业设备更新、技术改造和综合利用,实现节能、降耗、减污,提高经济效益;另一方面,监督环保产业单位的治理工作,提高治理效果,尽量使企业不花冤枉钱,使治理与经济投入相统一。

3.1.3 各行业主管部门职责 治理污染源,推广清洁工艺,控制污染负荷总量,完成本行业承担的城市环境综合整治指标。

3.1.4 企业职责 企业是商品生产和经营的主体,是污染产生的源头。根据“谁污染,谁治理”的原则,企业应该责无旁贷地承担污染治理的责任。

根据以上4个主要方面划分的职责范围,政府应该在充分研究的基础上,争取用较短的时间,建立起关系顺畅、结构合理、高效统一的小城镇环保管理运行机制,以改变过去“只由环保部门管环保,其他部门管经济”的局面。

### 3.2 强化政府职能,加强宏观管理

针对小城镇发展步伐加快,产业和产品结构调整,社会经济快速发展的情况,为避免再出现以牺牲环境来换取经济效益的短期行为,谋求城市总体素质有一个全面提高,按照经济和环境协调发展的要求,应着重从3个方面加强宏观调控。

3.2.1 认真编制及完善环境保护规划 应将环境保护规划切实纳入到国民经济和社会发展的中长期规划和年度计划,纳入到城乡一体化发展规划,纳入到部门和行业发展规划,环保部门要参与投资计划和立项计划的综合平衡,确保规划实施。

3.2.2 积极推进城镇产业结构和产品结构的调整 环保部门通过参与制定或调整计划,严格项目审批把关等,一方面促进质量效益型、技术先导型和资源节约型的产业、产品,以及环保产业、技术和产品得到大力发展;另一方面促使能源消耗高,资源浪费大,工艺技术落后,污染严重的产业和产品通过转产、淘汰或压缩生产规模,实现资源优化配置和合理流动,以利于环境和发展。

3.2.3 积极推进小城镇工业布局的调整 对于城区,要把工作重点放在促使严重污染扰民的企业加快搬迁,异地进行污染治理和技术改造。对于乡镇,要引导乡镇工业和开发小区合理布局,避免过于分散和盲目建设,注意少占耕地,特别要防止在水源保护区、自然保护区和风景名胜区建设生产项目,提高全区的绿化覆盖率。

### 3.3 完善环境法制建设,充分运用经济手段保护环境

3.3.1 完善法制法规建设 配合立法机关,抓紧制定有关化学物质、放射性物质污染防治和生态环境保护的法律法规,填补立法空白。在今后的环境立法中应对公民行使环境自卫权的条件和界限作出明确的规定,保证公民能合法适度地参与自力救济活动<sup>[8]</sup>。对不适应市场体制要求的法律法规进行清理和调整,继续健全地方环境立法工作,坚持依法行政。执法人员应在认真学习环境保护法规的基础上,严格执法,用足用好现行环境保护法规,树立起“以德服众,依法行政”的执法队伍形象,提高执法水平,改变现行环保执法的被动性。加强执法监督和监察工作,提高执法效果;加强环境行政处罚和复议工作;配合司法机关打击破坏环境的犯罪行为。

3.3.2 制定加强污染防治和保护生态环境的经济政策 具体说,要按照资源有偿使用的原则,着手研制制定资源有偿使用政策,加快征收污水处理费用,保护及恢复地下水资源环境。为促进建设项目实施“三同时”,环保部门可在审批阶段适当收取建设单位一定数额的费用,作为“三同时”保证金,项目建成投产后达到设计要求,保证金全部返还企业,否则全部扣留<sup>[9]</sup>。加大排污的控制力度,依法收取排污费,全额征收饮食服务业、医院、宾馆、商业茶炉大灶的排污费,促使企业治理。要用足用好综合利用政策,采用搬迁措施,解决污染扰民的优惠政策和奖励政策,以鼓励企业和社会各方面防

治污染的积极性。

### 3.4 通过多种途径提高公众环保意识, 形成社会制衡的核心因素

3.4.1 深入开展环境保护宣传教育, 提高公众环保意识 环境宣传教育要围绕主题, 突出重点, 贴近生活, 提高公众的环境意识。在加强环境宣传教育, 营造人人关心, 热爱环境的社会氛围的同时, 要通过完善一系列信息公开发布制度, 让公众了解环境状况, 增强环境保护的危机感和从自身做起的责任感。应疏通信访渠道, 举行新建项目听证会, 利用现代化信息手段, 创造条件引导公众为环保出主意, 提建议, 直接参与环保决策。建立健全环境举报等制度, 调动社会各方面力量, 监督企业环境行为, 监督政府和环保部门履行环保职责, 从而大力营造全民参与环保的局面。

3.4.2 扩大和保障公众的环境诉讼权 环境诉讼是公众参与环境管理的一种重要方式, 特别是当政府机关不履行立法规定的职责或从事违法行政行为时提起行政诉讼, 往往比批评、建议、申诉更加有力。实践表明, 政府环境管理行政部门及其工作人员可能由于屈从某种压力、诱惑、私利或偏见而实施不当、违法的行为, 这时如果没有公众以第三者的名义出来抵制, 这种违法行为很可能畅通无阻。另外, 当单位或个人实施违法行为造成环境民事损害时, 如果没有公众出来提起诉讼, 实行“不告不理原则”的法院很难主动进行干涉。因此应扩大环境侵害中受害人的原告资格, 所有与案件有直接利害关系包括间接利害关系的公民、法人或其他组织都应享有环境诉讼权, 使环境诉讼权变成激励公众参与环境保护的动力, 从而形成社会制衡的核心因素。

经济与环境协调发展, 是当代人类面临的重大课题, 也是人类发展史上一个永恒的课题。实施可持续发展, 保障国家环境安全, 关系到中华民族的生存和发展, 同时也是小城镇发展中的重要课题。

#### 参考文献:

- [1] 李明华. 山区集镇与可持续发展[M]. 北京: 中国农业科技出版社, 1996.
- [2] 朱永法, 陈彩香, 邓一飞. 浙江省台州市乡镇企业发展问题探讨[J]. 农业经济, 1998, (3): 10-11.
- [3] 黎敏. 关于当前我国环保形势的思考[J]. 环境保护, 1996, (3): 38-41.
- [4] 曲格平. 社会主义市场经济下的环境管理[J]. 环境保护, 1999, (6): 3-6.
- [5] 汪劲. 中国环境法原理[M]. 北京: 北京大学出版社, 2000.
- [6] 夏光. 通过扩展环境权益提高环境意识[J]. 环境保护, 2001, (2): 38-40.
- [7] 陈立琴, 张敏生, 胡云江. 论公众参与环境保护制度的建设与完善[J]. 浙江林学院学报, 2002, 19(2): 173-177.
- [8] 钱水苗. 论环境自卫权[J]. 中国法学, 2001, (3): 71-76.

## Approaches to environment protection in development of small town in Zhejiang

ZHOU Bo-huang<sup>1</sup>, CHEN Yong-fu<sup>2</sup>, ZHANG Wen-long<sup>2</sup>, TANG Zhi<sup>2</sup>

(1. Research Institute of Environment Law, Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China; 2. Faculty of Economics and Management, Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China)

**Abstract:** Small towns in Zhejiang are developing rapidly and their environment protection is being strengthened. Due to the small scale of small towns and unreasonable industrial structure, there are pollutions of water, gas and noise. These pollutions influence people's normal life, do harm to people's health and hinder the development of society and economy. Therefore, sustainable development strategies must be carried out. Promoting the further development of environment protection and coordinating the relationship between economic development and environment protection by perfecting environment protection mechanism and strengthening government's functions

**Key words:** small town; environment protection; sustainable development; policy