

# **除淤泥而无污染**

## **——从 Z 镇污泥事件看政府环境治理困境**

# 目录

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 第一部分：案例正文 .....                     | 1  |
| 摘要 .....                            | 1  |
| Abstract .....                      | 2  |
| 一、引言 .....                          | 4  |
| 二、追本溯源—污泥为何“从天而降” .....             | 4  |
| （一）污泥，从哪里来.....                     | 4  |
| （二）污泥，是否有毒.....                     | 5  |
| 三、不速之泥投放的环境“炸弹” .....               | 6  |
| （一）谈水色变.....                        | 6  |
| （二）疾病接踵而至.....                      | 8  |
| （三）经济受损，今非昔比.....                   | 8  |
| （四）众多村民逃离安乐窝.....                   | 8  |
| 四、污泥周边的众生相 .....                    | 9  |
| （一）普通村民：群情激愤众口难调.....               | 9  |
| （二）上访者：愿望与秩序.....                   | 11 |
| （三）基层干部：夹缝中静默.....                  | 12 |
| （四）环保部门工作人员：承担与探索.....              | 13 |
| 五、媒体关注，影响加大 .....                   | 14 |
| （一）各地记者的报道.....                     | 14 |
| （二）论坛贴吧激烈讨论.....                    | 16 |
| （三）当地报纸继续跟进.....                    | 16 |
| 六、污染治理一波三折 .....                    | 17 |
| （一）杯水车薪的漂白粉（2013-2014 年） .....      | 17 |
| （二）科学评估、步入正轨（2015-2016 年） .....     | 18 |
| （三）污泥治理进入“快车道”（2017 年） .....        | 18 |
| （四）领导大力推动，终点就在眼前（2018-2019 年） ..... | 19 |

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 七、Z 镇污泥的最优“归宿”与展望 .....          | 22 |
| 八、结语 .....                       | 22 |
| 附录一：调研采访提纲 .....                 | 23 |
| 附录二：陈情信 .....                    | 25 |
| 附录三：H 区土壤污染治理与修复规划 .....         | 26 |
| 思考题： .....                       | 27 |
| 第二部分：案例分析报告 .....                | 28 |
| 一、引言 .....                       | 28 |
| 二、理论基础及分析框架 .....                | 28 |
| （一）整体性治理理论.....                  | 28 |
| （二）案例分析框架.....                   | 31 |
| 三、Z 镇污泥事件折射出的地方政府环境治理困境及成因 ..... | 32 |
| （一）地方政府环境治理困境.....               | 32 |
| （二）造成环境治理困境的原因.....              | 33 |
| 四、推进政府进行污泥治理的政策建议 .....          | 34 |
| （一）转变行政理念.....                   | 34 |
| （二）健全协调机制.....                   | 35 |
| （三）完善监督制度.....                   | 35 |
| （四）提高行政能力.....                   | 36 |
| 参考文献 .....                       | 37 |

# 第一部分：案例正文

## 除淤泥而无污染<sup>①</sup>

### ——从 Z 镇污泥事件看政府环境治理困境

#### 摘要

环境治理关系到一定区域内居民的生命权和健康权能否得到保障；与地方经济发展既相互依存，又存在某种程度上的相互制约。治理过程往往面临部分政府官员求全求稳不肯担当、涉事企业出于法律和经济考量逃避责任、环境修复耗时漫长而居民心情迫切等现状。Z 镇环境污染及治理问题困扰当地政府和居民多年，为了确保“十三五”生态环境保护规划的顺利实现，改善居民生活环境，促进经济可持续性发展，成功治理污染势在必行。本案例通过对 S 市 Z 镇的实地走访和参与式观察，与当地居民、污染治理企业工作人员、政府环保部门负责人等进行深度访谈，全面了解 Z 镇污泥治理过程中的实际情况。据调查，Z 镇污泥堆放已久，对周边水体、大气、土壤等已造成危害并严重威胁附近居民健康。在多年污泥治理过程中，暴露出政府部门联动效果不佳、职责范围不清晰、对村镇监管不足等问题。但 2013 年开始，有关部门已经意识到问题的严重性，并着手解决。随着地方政府、科研人员、企业等各方的分工合作，污泥治理工作已在近年初见成效，并有望在 2019 年全面完成。“绿水青山就是金山银山”终将成为现实。Z 镇的经验表明，人们应注重经济发展中的环境污染问题，坚决杜绝“先污染，后治理”的落后发展模式。

**关键词：** 污泥事件 环境污染 环境治理

---

<sup>①</sup> 本案例来源于 S 市 Z 镇发生的真实事件，案例组于 2018 年 9 月至 2019 年 4 月多次深入 S 市 Z 镇进行实地调研，走访污泥堆放点、周边乡村、施工企业，并与环保部门负责人、S 市环境科学研究院专家及周边村民进行深度访谈，获取案例第一手资料。访谈经过同意录音并转录 24032 字的文字材料。

# **Sludge Removal without Pollution---From the Sludge Event in Z Town to See the Governmental Environmental Governance Dilemma**

## **Abstract**

Environmental governance concerns whether the right to life and health of residents in a certain region can be guaranteed or not; It is not only interdependent, but to some extent, mutually restricted with the development of local economy. The governance process is often faced with the status quo of some government officials are seeking stability and not willing to take responsibility, involved enterprises evade responsibility for legal and economic considerations, environmental remediation takes a long time and residents are in an urgent mood. The environmental pollution and its governance in Z Town have plagued the local government and residents for many years. In order to ensure the smooth implementation of the 13th Five-Year Plan for Ecological & Environmental Protection, improve the living environment of residents and promote sustainable economic development, it is imperative to successfully control pollution. In this case, through site visits and participatory observation in Z town of S city, in-depth interviews were conducted with local residents, workers of pollution control enterprises and heads of government's environmental protection departments, so as to fully understand the actual situation of sludge treatment process in Z town. According to the investigation, the sludge in Z town has been piled up for a long time, which has caused harm to the surrounding water, atmosphere and soil, and seriously threatened the health of nearby residents. In the process of sludge treatment, problems such as poor linkage effect of government departments, unclear scope of responsibilities and insufficient supervision of villages and towns have been exposed. But since 2013, the relevant departments have realized the seriousness of the problem and started to solve it. However, with the cooperation among local governments, researchers, enterprises and other parties, the sludge treatment has achieved initial results in recent years, and will be completed in 2019. "lucid waters and lush mountains are invaluable assets" will eventually become a reality. The experience of Z town shows that people should pay attention to environmental pollution in economic development and resolutely put an end to the backward development model

of "pollution first, treatment later" .

**Keywords:** Sludge Event; Environmental Pollution; Environmental Governance

## 一、引言

一个仅有 105 平方公里，2 万人口的小镇 Z 镇，静谧而安详的蜗居在北国平原一隅，年复一年与世无争的静待春夏交替，秋冬接踵。然而，2007 年初春，耕耘的村民们却突然发现嫩绿的土地上多了些许“斑斓色彩”，柔弱的微风中不时飘来刺鼻的气味，一堆堆格外突兀的污泥进入村民的视线……随着 S 市某单位在村内土地上不断倾倒污泥，小镇的环境在几年内迅速恶化，没有了青山绿水，堆满污泥、恶臭遍地。附近村民们也不得不组织上访，试图解决问题。2016 年中央新闻记者对此事做了报道，引起外界的关注，小镇一夜之间“臭”名远扬。习近平总书记多次强调，绿水青山就是金山银山，全国上下一系列环境保护战役在各地陆续打响，公众环保意识和对环保的重视在不断提高，小镇的污泥与恶臭就更显得与大环境格格不入。2017 年开始的中央环保督察工作中，此事又榜上有名，成为 S 市重点环境案件之一。污染是何时因何原因造成的？污染给当地居民带来了哪些不利影响？地方政府采取了哪些治理措施？成效如何？“污泥之殇”为何久治不愈？本案例带您走进 Z 镇环境污染与治理问题的前世今生。

## 二、追本溯源—污泥为何“从天而降”

### （一）污泥，从哪里来

Z 镇的 150 万吨污泥，不会从天而降，11 个污泥坑的形成，也绝非朝夕之间。Z 镇位于 S 市东南部山区，山青水绿，景色怡人。素有东西两座山、南北一条川之美称。有耕地、林地各 50000 余亩，人口 2 万，下辖 17 个行政村、43 个自然村，种植多种经济作物。涉及环境污染的污泥大“坑”共 11 处，位于几个村庄中间的高地，围绕在四周的村分别是 P 村、D 村和 X 村，其中 X 村最近的村户离大“坑”仅有 300 米。

2005 年 11 月，Z 镇 P 村将村西山山地使用权有偿转让给一位金某经营，允许金某承包 50 年；2010 年 4 月 1 日，X 村村民委员会也与金某有偿签订一份转包山地合同书，承包期同样长达 50 年。两处被承包的山地原有山林、果树等植被覆盖，且合同约定该山地主要用于农业项目，要求乙方（金某）依据《森林法》、《水土保持法》等法律法规进行水土保持，保持生态平衡，不准在该山地搞污染

空气和污染环境的企业<sup>①</sup>，然而，金某之意却不在进行利润微薄的农业项目。2007年开始，在鲜为人知的情况下，金某建设围墙将其所承包土地与外界隔离，砍掉承包地上所有山林及果树，挖出大小不等的 11 个坑，并卖掉开挖产生的数百万立方米山土，获利颇丰。而后，金某将承包地转租给 S 市的某运输公司，随后这家运输公司开始将其受委托运输处置的数家污水处理厂的污泥倾倒入大坑中，长年累月，终于“酿”出了大祸。

## （二）污泥，是否有毒

十几年来，伴随着堆积如山的污泥（图 1）的，是不能忍受的恶臭，不仅如此，污泥成分有哪些，是否含有有毒有害物质？地下水是否受到污染？这一系列问题，已然成为当地村民急切想知道的疑惑。2015 年以来，当地村民不停地向环保部门要求公开污泥的成分，同时，要求对污泥处理进行论证。针对群众诉求，市政府相关部门和 H 区按照要求进行了大量调查以及检测工作，并公示了检测结果：一是坝体处于稳定状态；二是污泥堆放场周围地下水、土壤未受堆放的污泥污染；三是农产品重金属指标合格；四是从 2007 年至 2016 年恶性肿瘤发病率上看，没有证据表明 Z 镇污泥造成了 P 村、D 村、X 村等三村居民恶性肿瘤高发。

不过，H 区政府 2018 年 1 月制定的《区土壤治理与修复规划》中指出：Z 镇堆积的这些污泥对该区域生态环境及附近居民卫生、安全造成严重威胁：污泥含水率高，大于 90%；场地细菌滋生，不仅造成视觉污染，而且为其它有害生物的滋生提供了场所；污泥堆放在露天，散发出去臭气和异味，日晒风刮，污染物颗粒造成了大气污染；污泥会污染水体，经雨水浸泡溶解的污泥颗粒，伴随地表径流，污染地表水体，进而污染地下水；污泥含有重金属，可能对周边土地造成污染。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> 法制日报记者，《无处安放的污泥 ——S 市 Z 镇 150 万吨污泥露天堆放调查》，中华环境网，[EB/OL]. <http://www.zhhjw.org/a/qkzz/zzml/201607/fz/2016/0816/6102.html>, 2016-8-26/2019-3-1.

<sup>②</sup> H 区环保分局，《区土壤污染治理与修复规划》，H 区人民政府，[EB/OL]. <http://www.hunnan.gov.cn/system/2018/01/26/010203684.shtml>, 2018-1-26/2019-3-1.





图 1 堆放污泥的污泥坑

可见，污泥的长期堆放及其产生的刺激性气味对当地土壤的侵蚀和大气的污染客观存在，但从政府的检测报告看，对当地居民身体健康的影响程度尚未有明显定论。

### 三、不速之泥投放的环境“炸弹”

污泥坑地势高于周边村庄，从污泥坑所在位置往下俯瞰，能看到周边村庄的全貌，向山顶走去，小路的四周是当地村民耕种的玉米和其他农作物。越过新建隔离泥坑的栅栏，便能看到“壮观”的污泥大坑。

Z 镇的污泥是多年来 S 市几家污水处理厂在运行中产生，“污泥”与“污水”互为孪生兄弟，但污泥自始至终都不受宠。作为污水处理过程中产生的固体废弃物，污泥最终是否被合理处置利用决定了污水处理是否最终完结。对于污泥是否合理处置，这颗环境“炸弹”能否顺利拆除早已成为各界关注的焦点。静静安放在 Z 镇山地间的污泥也如定时炸弹般，让周边居民绷紧了神经。

#### （一）谈水色变

随着污泥堆放量逐渐增加，堆放时间不断增长，水质污染首先成为了村民们担心的主要问题。据村民反映，1999 年时，Z 镇饮料厂抽样验水还是矿泉水标准。但从 2012 年至 2015 年，连续四年的饮用水水样送检的八份检测报告均有不合格项，其中 S 市禹泉水利水电工程公司送检报告（图 2）不合格项目多达五项（表 1）。现在当地镇政府、派出所、第 72 中学、残疾人学院、Z 镇医院、周边居民

均饮用外地桶装水或到外地拉水。区、镇政府虽出资修建上下水管线，着力解决生活用水问题，但村民们谈“水”色变的恐慌，仍未缓解。

[redacted] 市 [redacted] 区疾病预防控制中心  
检测报告

编号: DLCD(C(水)检字 2015 第(SZ0388)号

第 1 页, 共 2 页

|  |                        |         |      |                                      |
|--|------------------------|---------|------|--------------------------------------|
| 样品名称: 生活饮用水  | 样品数量: 3L               |         |      |                                      |
| 生产厂家: [redacted]   | 受检单位: [redacted]       |         |      |                                      |
| 送样单位: [redacted] 禹泉水利水电工程公司  | 送样人: [redacted]        |         |      |                                      |
| 样品状态及包装: 液体、聚乙烯桶散装、<br>无菌瓶散装、良好  | 检测类别: 委托检测             |         |      |                                      |
| 收样日期: 2015 年 09 月 22 日   | 检测日期: 2015 年 09 月 22 日 |         |      |                                      |
| 检测结论: 依据生活饮用水卫生标准 GB5749—2006 所检项目铁、锰、肉眼可见物、浑浊度、游离性余氯六项不合格。<br><span style="float: right;">1.6倍 3.6倍 3倍 10倍</span> |                        |         |      |                                      |
| 检测结果:  |                        |         |      |                                      |
| 检验项目   | 标准指标                   | 结果      | 单位   | 检测方法                                 |
| 色  | 15                     | 15      | 度    | GB/T5750.4-2006 铂-钴标准比色法             |
| √ 浑浊度  | 1                      | 3.36    | NTU  | GB/T5750.4-2006 散射法—福尔马肼标准           |
| 臭和味  | 无异臭、异味                 | 无       |      | GB/T5750.4-2006 嗅气和尝味法               |
| √ 肉眼可见物  | 无                      | 黑色颗粒沉淀物 |      | GB/T5750.4-2006 直接观察法                |
| PH   | 6.5-8.5                | 7.29    |      | GB/T5750.4-2006 玻璃电极法                |
| 总硬度  | 450                    | 118.1   | mg/L | GB/T5750.4-2006 乙二胺四乙酸二钠滴定法          |
| 溶解性总固体   | 1000                   | 169     | mg/L | GB/T5750.4-2006 称量法                  |
| 硫酸盐  | 250                    | 22.4    | mg/L | GB/T5750.5-2006 钡酸根分光光度法(热法)         |
| 氯化物  | 250                    | 10.0    | mg/L | GB/T5750.5-2006 硝酸银容量法               |
| 氟化物  | 1.0                    | 0.2     | mg/L | GB/T5750.5-2006 氟盐钼素比色法              |
| 硝酸盐氮   | 20                     | 3.2     | mg/L | GB/T5750.5-2006 萘酚亚砷酸分光光度法           |
| 氨氮   | 0.5                    | 0.05    | mg/L | GB/T5750.5-2006 纳氏试剂分光光度法            |
| √ 铁  | 0.3                    | 0.50    | mg/L | GB/T5750.6-2006 原子吸收分光光度法            |
| √ 锰  | 0.1                    | 0.36    | mg/L | GB/T5750.6-2006 原子吸收分光光度法            |
| 砷  | 0.01                   | <0.001  | mg/L | GB/T5750.6-2006 砷化物—原子荧光法            |
| 耗氧量  | 3                      | 1.21    | mg/L | GB/T5750.7-2006 酸性高锰酸钾滴定法            |
| √ 游离性余氯  | ≥0.05                  | <0.005  | mg/L | GB/T5750.11-2006 3,3',5,5'-四甲基联苯胺比色法 |
| 铬  | 0.05                   | <0.004  | mg/L | GB/T5750.6-2006 二苯碳酰二肼分光光度法          |
| 挥发酚类   | 0.002                  | <0.002  | mg/L | GB/T5750.4-2006 4-氨基安替比林—重铬酸钾比色法     |
| 阴离子合成洗涤剂   | 0.3                    | <0.05   | mg/L | GB/T5750.4-2006 亚甲基蓝分光光度法            |
| 亚硝酸盐氮  | 1                      | <0.001  | mg/L | GB/T5750.5-2006 重氮偶合分光光度法            |
| 氰化物  | 0.05                   | <0.002  | mg/L | GB/T5750.5-2006 异烟酸-吡唑酮分光光度法         |
| 铜  | 1.0                    | <0.07   | mg/L | GB/T5750.6-2006 火焰原子吸收分光光度法          |
| √ 锌  | 1.0                    | <0.1    | mg/L | GB/T5750.6-2006 原子吸收分光光度法            |
| 铅  | 0.01                   | <0.01   | mg/L | GB/T5750.6-2006 火焰原子吸收分光光度法          |
| 镉  | 0.01                   | <0.0004 | mg/L | GB/T5750.6-2006 氢化物—原子荧光法            |
| 汞  | 0.001                  | <0.0001 | mg/L | GB/T5750.6-2006 原子荧光法                |

图 2 2015 年 9 月水质检测报告

表 1 检测报告中不合格项

|      |     |      |         |      |        |
|------|-----|------|---------|------|--------|
| 检验项目 | 铁   | 锰    | 肉眼可见物   | 浑浊度  | 游离性余氯  |
| 标准指标 | 0.3 | 0.1  | 无       | 1    | ≥0.05  |
| 结果   | 0.5 | 0.36 | 黑色颗粒沉淀物 | 3.36 | <0.005 |

资料来源:Z镇生活饮用水送检检测报告:水质监测报告编号DLCD(C(水)检字 2015 第(SZ0388)号

## （二）疾病接踵而至

据当地村民反映，2007 年至今，污泥坑附近的 X 村等患癌人数升高，且已经有向年轻化发展的趋势。区卫计委统计：2007-2017 年三村死亡 176 人，2017 年不完全统计死亡 22 人，其中 2007 年以来，周边村落因癌症死亡 18 人，另有癌症患者 21 人。其中当地反响较大的有一个“癌症之家”：孙某死于肺癌，他的母亲刘某死于胰腺癌，他的叔叔和侄子（25 岁大学生）死于淋巴瘤，他的妹妹死于直肠癌，他的大嫂也正身患“乳腺癌”。<sup>①</sup>村民普遍认为下风口和低洼地接触污染更近，是癌症肆虐的主要原因。不过，经市卫计委统计及计算，附近村落癌症发病率及死亡率并不高于全市、全省平均水平。

## （三）经济受损，今非昔比

在离污泥坑最近的“重灾村”—X 村。污泥坑所在地是集体土地，曾经有耕地、山林、水库，属于风水宝地；人民公社年代建有千亩果园，文革时期又大量植树造林；交通发达，具有建立蔬菜、水果、肉蛋副食基地的天然条件。由于持续污染，农业损失惨重：十年前三村鸡场、猪场、果园、鱼塘、大棚比比皆是，如今鸡场空、猪场黄、果园残、鱼塘废、大棚拆，上市菜果均不敢报出产地是 P 村、D 村和 X 村。根据 L 省人民政府关于调整 L 省中心镇的通知（L 政发[2007]40 号），Z 镇在 2007 年属于 L 省确定的 100 个省级中心镇之一，S 市仅有 9 个镇入选，H 区更是只有 Z 镇 1 个镇入选。省政府提出“各级政府要加强对中心镇的规划建设管理，加大对中心镇基础设施建设投入，提高其对周边地区的辐射带动能力，全面推进我省县域经济的发展。”很难想象后来污泥遍地的 Z 镇曾是省、市、区拟着力建设的中心城镇。

## （四）众多村民逃离安乐窝

污泥的“无处安放”引发村民恐慌，污泥坑的周围常常伴着一片死寂（图 3）。2007 年起，陆续有大量居民迁出涉及污染的三个自然村，D 村的 40 多外来户几乎走光，X 村王某一家四代 14 口人全部“出走”。其中固然有随着经济发展，农村人口向城镇自然流动的因素，但也不乏因担忧当地环境污染，试图给自己和家人更安全生活环境的选择。一户户“安静”的民房，更像是静默的敲打和无声的讽刺，环保问题归根结底还是民生问题，金窝银窝不如自己的老窝，众多村民

---

<sup>①</sup> 来自村民上访材料《陈情信》（附录 1）。2018-12-9/2019-3-1.

出走逃难，引来了更多的质疑和责问。

“你们说的什么数据呀多少人呀我们不知道，不过你看吧，你看周边这几家哪有人，房子在，人都进城了，去外地了，不知道，你看看街上哪有年轻人。我儿子在S市上学，上完了也不能回来，不是我让不让，我让不让他也不能回来。”（村民-1）



图3 污泥坑附近“千山鸟飞绝，万径人踪灭”

## 四、污泥周边的众生相

调查中发现，犹如千人眼中有千个哈姆雷特，Z镇污泥在不同人的眼中，也如那忧郁而多变的丹麦王子，有着千张脸孔。

### （一）普通村民：群情激愤众口难调

作为污染事件最大的受害者，村民们提到污染事件显然表现的最为激烈。

一是诉苦。诉说这些年来深受环境污染之害，空气中布满了污泥的恶臭让人有窗不敢开、地下水体被污染严重影响了生活用水安全、频发的癌症病例使得人人自危。

“你们这是冬天来的，要是夏天，不用问，你们自己都能闻到就这村里到处都是臭味。现在还好点，前几年我们根本窗户都不敢开，大人孩子的，能不在街上走就不出去走，受不了。”（村民-2）

“那水，他们检测说是没污染，没污染也不敢喝呀，你看离那个坑这才多近。我这老了是算了，儿子媳妇孙子来，都是买水，一点不让他们碰这村的水。”（村民-3）

二是质疑。质疑政府部门的不闻不问、推诿和不作为，质疑污染处置迟迟不



展开且进展缓慢，质疑对受害村民缺少补偿措施。这里反映出了村民对污染治理工程义愤填膺又知之甚少的现状，经过我们实地调查和访问，这些年间确有政府官员深入农户家中访问、政府领导多次过问和现场视察污染治理情况、政府确实已经主导完成了对 11 个污泥坑中 7 个的开挖和回填。同时，区政府也投入资金开展就地宜居工程，对涉及污染的三个村庄进行上下水整修，为村民免费更换铁皮房盖等。由于信息公开方式、范围等问题，许多村民却对此不甚了解。

“也没人管我们呀，钱也没有赔过，说搬迁也没有人给搬迁。他那污泥也都在里面堆那么多年了也没人管。夏天确实有车一趟趟的来回跑，但是运泥还是干啥我们不知道，没人告诉过我们。”（村民-4）

**三是索赔。**村民对补偿问题的也有多种意见。有人倾向于整村搬迁；有人期待能够得到经济补偿；有人希望政府能出台长期的帮扶村里农户和养殖户的优惠政策；有人指出最重要的前提是把污染尽快治理好，同时根据受影响程度对村民分别补偿。



图 4 在 D 村商店采访村民

其中，一位商店老板有自己的想法：“我们这个家庭，拼搏经营了这么多年，现在有了村里主路街边的这个店，搬迁的话，能够给我们同样位置的地方吗？我们这个村里最大的超市，现在盈利非常稳定，补偿的话，就算真给我们三百万五百万，我们能就放弃这个家业吗？”（村民-5）

可以看出，由于污泥污染持续久，影响大，许多村民已经逐渐失去了对土地恢复原貌的信心，倾向通过拆迁，远离污泥来解决困扰。事实上，2015 年 S 市环保部门曾向 Z 镇所属区发函提议对 Z 镇实行新农村改造动迁，2016 年 1 号函

再次提议棚改动迁，均因拆迁补偿金与村民未达成一致而搁浅。

## （二）上访者：愿望与秩序

十几年间，村里陆续出现了一些上访现象，组织者各不相同，反映诉求的方式和目的也各异。早年据说有拦路防止污泥运输车进村的、有试图联系各级政府和媒体的，目前村民口中的组织者，是一位比较受本地人尊敬的王姓老同志，据说有高级工程师职称和比较高的文化水平。上访组织者们最主要的诉求是为了维护自身和集体的权益，同时，也在无形中扮演了更重要的角色。一次次的上访，不断暴露着目前环境保护和治理中的问题，也倒逼着政府、媒体和民众加强了环境保护责任和意识，也在潜移默化的督促着政府管理体制不断革新和建设法制化社会的进程不断加快。

在 2017 年的中央环保督察、2018 年的督查“回头看”过程中，大量村民向中央环保督察巡视组投诉 H 区 Z 镇污泥污染问题。据不完全统计，仅 2018 年巡视组接到的针对 Z 镇污泥污染的信访投诉案件就达 29 件（表 2）。

表 2 2018 年环保督查回头看行动中仍有群众举报 Z 镇污染问题（节选）

|   |     | 案件编号                 | 案件投诉内容  | 重复编号                | 重点 |      |       | 是否办结 | 是否属实 | 调查核实情况   | 处理和整改情况  | 问责情况 | 是否办结 | 是否属实 |
|---|-----|----------------------|---|---------------------|----|------|-------|------|------|--|--|------|------|------|
| 1 | H 区 | D210000201811050021  | 2007 年，S 市 H 区 Z 镇 X 村南岭山上的污水处理厂，挖了 11 个大坑存放污泥，严重污染当地的地下水和空气，影响村民的身体健康。举报人称 | X210000201811070031 | *  | 污水处理 | 大气、水  | 是    | 属实   | 2018 年 11 月 6 日 H 区政府和市环保局等有关部门到现场进行调查，投诉内容属实。Z 镇污泥临时堆放场共有多个坑存放污泥。G 集团有限公司现场提供了 2018 年 5、8 月份的地下水检测报告及 2018 年 8、9 月份的废气、无组织废气、环境空气质量检测报告，显示地下              | 2017 年 9 月市政府开始组织进行污泥处置工作，按照整改计划应于 2019 年年底前完成。截止目前，多个污泥堆存坑已清理完毕 5 个，完成回填 2 个，1 个正在回填。第三方对 Z 镇污            | 无    | 否    | 属实   |
| 2 | H 区 | D210000201811110050  | 十年来，整个 S 市的垃圾都倾倒在 Z 镇 X 小长王寨的 11 个大坑，污染空气，且垃圾渗滤液进入地下，导致井水有异味，居民无法饮用。        |                     | *  | 垃圾处理 | 土壤、大气 | 是    | 基本属实 | 2018 年 11 月 12 日，S 市环保局 H 区分局工作人员到现场进行了调查，Z 镇污泥临时堆放场现有多个堆放污泥的坑，堆放的是城市污水处理厂污泥，非生活垃圾。为了解决 S 市城市污水处理厂污泥的去向问题，2007 年 5 月，G 集团以其全资子公司 S 市宏成运输有限公司名义租用了 S 市 Z 镇金 | 2017 年 5 月市政府开始组织进行污泥处置工作，按照 S 市政府整改要求，将于 2019 年年底前完成污泥处置工作。截止目前，多个污泥堆存坑已清理完毕 5 个，完成回填 2 个，1 个正在回填。截止 10 月 | 无    | 否    | 属实   |
| 3 | H 区 | X2100002018112020089 | S 市 Z 镇污泥不处理、乱处理，造成周边及 L 市、F 市、T 市多地多处污染。污泥处置过程中，违规运输，污泥被送到电厂、砖厂等地存放和处理，造成二 |                     | *  | 其他   | 其他污染  | 是    | 不属实  | 12 月 3 日，S 市环境保护局对群众举报问题展开调查。经核查，举报问题不属实。1. 关于举报“污泥不处理、乱处理，造成周边及 L 市、F 市、T 市多地多处污染”的问题不属实。2017 年中央环保督察反馈 Z 镇污泥问题后，S 市积极组织整改。2017 年 6 月至 7 月，进行了 Z 镇污泥项目实   | 将加强 Z 镇污泥处置过程中实施的各项措施的环境监督，确保污泥处置工作按时完成的同时达到安全处置。  | 无    |      |      |

资料来源：H 区环保分局，《Z 镇污泥相关信访案件汇总》

为表达诉求，Z 镇村民收集了多年来关于污泥污染事件的材料、具体案例、检测报告、各部门公示的相关信息、媒体报导资料等，由上访组织者王某牵头，

向 S 市相关领导写了一封陈情信（图 5）表达诉求。信的内容主要包括污泥是否造成污染，污染事件的前因后果，村民认为污染问题有何黑幕，今后如何进行治理以及希望尽快动迁等具体意见。为扩大影响，此陈情信在当地村民间广泛流传，并由其中一位热心村民将陈情信电子版发给了在 Z 镇调研的案例团队。

## 陈情信

XX 书记您好：

首先欢迎您就任 S 市市委书记。G 集团 2007-2013 年在 S 市 H 区 Z 镇非法排放污水处理厂污泥 150 万吨，是经党中央、国务院批准，2017 年中央环保督察组向 L 省委反馈意见中的重点整改项目。2018 年中华环保联合会公益诉讼案经一审、二审已在北京最高法院立案再审。随着 Z 镇污染案持续发酵，真相逐步大白天下，其核心问题是：1、是否造成污染？2、污染是怎么造成的？3、污染有何黑幕？4、污染如何治理？现分述如下：

### 一、重大的环境污染责任事故：

（一）死亡：当地 D 村、X 村和 P 村总人口 2136 人，2007 年至 2017 年死亡 198 人，其中区卫计委统计 2007—2016 年死亡 176 人，2017 年新增死亡 22 人。2016 年死亡 23 人是 2007 年死亡 6 人的 3.8 倍。

图 5 陈情信首页

资料来源：2019 年 1 月案例组实地调研时受访村民提供

### （三）基层干部：夹缝中静默

调研中发现，村支书、村主任以及乡镇基层干部在村民的口中少有提及。村民口中的他们，对信访维权既不阻拦也不支持。在调研中也确实能发现，向村民宣传政府已经做的工作时并不顺畅，村民们对当地政府部门、涉事企业等意见很大，对他们多数都是负面评价。如果对村民的意见耐心倾听或随声附和，就会赢得村民的认同。而如果试图向村民们解释政府和涉事企业已经做了哪些工作，劝

阻村民们平复情绪，规劝村民们在合情合理的范围内用温和的方式反映诉求，村民就会立刻开始警觉甚至开始争论。由此，也可以想见每天生活在农村的基层干部面临的压力，他们既要为村民争取利益，又要向村民们宣传政府的工作和态度，一时失慎，就会失去村民们的信任。

“他们不管，对，不参与，也不阻拦。我们这主要是王 XX 组织大伙跟各地的领导们反映问题。他们村里，镇里的人都不参与，也没阻拦。阻拦主要是公安派出所的，这边（污泥坑附近）一有领导来，警察各个道口就站满了。我们之间总唠这个事儿（污泥污染），他们（基层干部）不跟着唠。”（村民-6）

#### （四）环保部门工作人员：承担与探索

由于历时已久且处理困难，Z 镇污泥这几个字在 S 市的环保部门中早已不只是“闻名已久”，更是“振聋发聩”。而对这样的现状，环保部门也有自己的苦衷。

**工作压力大。**数年来，面对着确定主体责任难、选择环境修复方案难、完成污泥无害化处理难等种种问题，环保部门工作人员的压力之大，不言而喻。

“工作压力确实比较大，Z 镇污泥治理已经成为各级领导都在抓、都在调度的重要问题，同时也是全市老百姓都在关注的问题，按照上级要求的时间节点完成工作，包括化解矛盾、安抚当地村民情绪，都是挑战。很多同事一直在加班加点，但我们身为国家工作人员，职责所在的工作必须要完成好。这次完成好，对我们今后工作的开展也是重要的经验。”（环保部门工作人员-1）

**缺少话语权。**污泥处理的难度很大，Z 镇污泥事件的处理过程中，也会遇到各种各样的问题。

“最突出的是污泥处理的问题。现在各地的邻避效应都很明显，不仅污泥不能乱堆乱放，污泥处理厂的选址修建也很难，这就导致污泥处理的能力跟不上。所以从 Z 镇可以把污泥运走，但是怎么对运走的污泥进行无害化处理很难。S 市已有的污泥处理厂已经差不多满负荷运转了，外地的企业，又因为利润低、责任大等原因不想做。”（环保部门工作人员-2）

“现在我们工作很难做，首先是各单位责任意识还没能转变过来，过去大家的想法是环境保护也好治理也好当然是环保局的事儿，现在强调环境保护的主体责任在地方政府，而且各个政府组成部门都有在自己职责范围内进行环境保护的责任和防止行使权力过程中造成破坏环境结果的义务，但是现在有些其他单位的同事思想还没有转变过来。然后是环保局在地方话语权还是比较小。比如深圳环境保护做的好，有一部分原因是人家的环境保护部门叫‘人居环境委’，在当地



话语权很大，你经济效益再好的项目，如果存在环境污染隐患，他可以直接叫停。而且在权力上对其他政府部门有制约，这样政府部门联动时也比较容易协调。（环保部门工作人员-3）

**需要支持与理解。**中央环保督查工作开展以来，投诉举报案件大幅增加，执法人员在加班加点工作的同时，被问责的概率也大幅提高。“我们很需要政府、兄弟部门、和群众们更多的支持和理解。这几年环境保护的担子越来越重，我们执法任务越来越多，免不了与其他部门或者企业、个人产生冲突。我们欢迎大家合理的监督，同时也希望能给我们多一些包容和支持，以免打击年轻同志的工作积极性。”（环保部门工作人员-4）

## 五、媒体关注，影响加大

在当今时代的环境污染事件中，新闻媒体扮演的角色往往愈发重要。一方面，媒体起到了社会监督的作用，如实报导事件真相将有利于化解矛盾和进行社会监督，有助于避免地方政府或企事业单位出于私心对环境问题隐瞒不报，也将有利于完善政府管理模式。及时通过互联网、报纸等媒体对环境治理进程、招投标情况进行公示，能在加强政府与居民之间互信的同时起到防止贪腐等作用。另一方面，媒体如何正确发挥舆论引导的功能，也已经成为维护社会稳定的关键因素。目前在互联网上能浏览到的新闻，大多以正面报道事件解决进展为主，也有部分新闻在比较公正客观的叙述污染事件产生的前因后果。

### （一）各地记者的报道

针对 Z 镇污染事件，法制日报记者曾于 2016 年来 Z 镇实地考察，并有针对性的采访了部分村民、专家、公益律师，并将具体的环境污染现象在法制网、环保网、凤凰网曝光（图 6），大大提升了 Z 镇污染问题的影响范围和关注度。

您的位置: 主页 > 期刊杂志 > 杂志目录 > 2016年07月 > 法治 >

## 无处安放的污泥 —— Z 镇150 万吨污泥露天堆放调查

时间: 2016-08-16 15:32 来源: 未知 作者: admin

字号: T T

2016 年6 月初, 中华 环保联合会法律中心联合《法制日报》, 前往 调查污泥露天堆放。在 , 与当地公益律师会和 后, 经过不到1 个小时的 车程, 即到达 市 区 Z 镇。

在 Z 镇 , 记者见到了王 一一 一位70 岁左右的退休工程 师, 在他的带领下, 记者一行实地考察了 镇污 泥坑情况。



图6 《法制日报》报道

华商晨报记者也于 2018 年到 Z 镇考察, 采访了政府工作人员、施工企业负责人等相关人员, 了解并报导了污泥处理的进程(图7)。

污泥“变废为宝”可燃烧发电
稿源: 华商晨报 2018-06-28 09:12
分享到:

废弃堆存的污泥经过环保工艺处理后“变废为宝”, 黑臭的污泥晒干后能燃烧发电, 还可制砖, 做肥料土壤等。

明年年底前, 市堆存在 污泥临时堆放场的150万吨污泥将完成无害化处置、生态修复。

昨天, 记者跟随 市人大环资委、市环境保护局组织的“2018年中华环保世纪行在 ”活动, 来到 市 区的 堆存污泥处置项目。该项目是 市重点环境督查项目之一, 按照市政府的工作要求, 需在2019年底完成全部堆存污泥的处置工作。

**挤压晒干水分后“污泥饼”可燃烧发电或制砖**

据了解, 从2007年5月至2013年5月期间, 市污水处理厂先后产生的约150万吨污泥全部堆存在 区的 污泥临时堆放场, 污泥临时堆放场现有11个泥坑, 占地31.2公顷, 这片荒山凹地四周, 分别是 和 村。

昨日, 记者来到污泥临时堆放场能够闻到臭味, 现场正在作业的一个泥坑中, 施工人员正在操作机械将污泥从泥坑中吊运出来, 再通过燃烧的方式进行无害化处置。

污泥处置项目负责人王 介绍, 污泥含水量能够达到80%以上, 这些污泥是不能直接送去发电的。首先将表层的污水抽干, 然后将污泥搅拌打捞上来, 要先经过前端改性过程, 通过压滤机将污泥的含水率降至60%, 从粘稠的污泥变成“泥饼”形状, 再晾晒2~3天, 使其含水率降低到40%, 随后污泥要经过电厂掺烧或者砖窑掺烧, 通过前一种方式, 污泥变成燃料可以用来发电, 通过后一种方式, 污泥将成为砖坯原料。

**明年底污泥堆放原址将恢复生态林地**

王 表示: 目前, 我们已累计处置了8万吨污泥, 两个泥坑的污泥处置已经完成。到2019年底, 剩余9个污泥坑里的污泥将完成无害化处置、泥坑用合格的回填土回填。再种植树木, 恢复原来的绿化。

此外, 经过对已完成处置的污泥坑进行场地调查, 质量符合要求可以直接回填。

图7 《华商晨报》报道

## （二）论坛贴吧激烈讨论

人们对发生在身边环境污染问题往往更加关心，随着事件热度的提升，Z 镇污染问题在 H 区乃至 S 市的街头巷尾、论坛贴吧等处产生了较大的反响，引发了激烈的讨论（图 8）。担忧者有之：“网上查了一下，污泥有 150 万吨，S 市属污水处理厂的污泥应该都卸到那去了。天然山谷，呵呵了。当地居民应该化验一下地下引用水源，看看重金属啥的超不超标，证据啊。”（贴吧网友-1）抱怨者有之：“很多当地老百姓都死于癌症，天天告，也没人管，政府不作为有啥办法”（贴吧网友-2）；“是啊，地下水也不甜了，村里这几年五六十岁得重病的比十年前多很多。为老百姓服务？有钱都修轻轨，搞面子啦。”（贴吧网友-3）理智者亦有之：“污泥成分太复杂了，做建材也不是什么好的选择，不过现在很多都在做建材，没有好办法”（贴吧网友-4）。



图 8 贴吧激烈讨论

## （三）当地报纸继续跟进

S 市当地媒体的 S 日报及 S 网，则主要以正面角度，报道污泥治理的进度（图 9）、已采取的措施、有关领导及政府部门对污染治理的努力等。比较及时准确的向公众反馈了污泥治理的进展和安排，解答了对污泥去向的疑问，舒缓了对污泥是否会继续威胁生态环境的忧虑，提振了 S 市打好污染防治攻坚战的气。

## 2019年底前处置完成 堆存污泥处置

http://www.syd.com.cn 来源: 网 2018-06-27 16:35

分享到: 0



3

网、报融媒讯(记者杨晓楠文并摄)当前污泥处理已经是世界级难题,应急污泥处理项目能够解污泥处置难题,实现“焚烧发电”“变废为宝”。6月27日,中华环保世纪行在启动。记者一行人来到位于市、区、镇、村一处荒山凹地,参观市污泥临时堆放场。

图9 本地媒体正面报道污泥治理的进度

资料来源: S市网、S报融媒讯(记者杨晓楠文摄)

在媒体的宣传发酵下, Z镇以外的公众对此事件的了解和关注也日益加深。尤其是居住环境类似 Z镇的郊区居民, 普遍有些人人自危的感觉, 不少人曾跟身边朋友聊起周围有无环境隐患, 是否应适当维权等话题。

## 六、污染治理一波三折

### (一) 杯水车薪的漂白粉(2013-2014年)

Z镇污染问题日益严重以来, 污泥场周边的村民多次到国家、省、市各级政府部门上访, 提出村屯整体搬迁以及环境损害赔偿、健康损害赔偿, 诉求得不到解决污泥处置项目不得开工等要求。因此, 政府有关部门也开始采取了一些措施, 但收效甚微。2013年, 当地政府采取向污泥坑内抛撒漂白粉的措施, 试图抑制气味; 结果导致村里不止有恶臭, 还飘着粉尘, 反而影响了村民们正常的生活和劳作, 而且抛撒漂白粉的治理方式治标不治本, 污染的根源并未解决, 淤泥对当地土壤、地下水安全的威胁仍然存在。

## （二）科学评估、步入正轨（2015-2016 年）

2015-2016 年，S 市政府责成环保、安监、食药监等部门开展对 Z 镇污泥坑周边坝体安全评估、对地下水与土壤污染情况进行监测，对周边村民进行健康调查，对周边产品进行安全调查等工作。

同时，公安、信访等部门，区、镇政府组织人力物力热心接待村民信访，安抚村民情绪。这些基础性工作对于探究污染成因和影响、维持社会稳定十分必要。Z 镇村民代表王某也提到，自己在多年的上访中，S 市环保系统领导和信访部门从未推诿，多次亲自接待上访群众代表，着力解决问题，让村民觉得很是安慰。2016 年 7 月，省委主要领导也批示要求当地抓紧采取有效措施，尽早消除安全和污染隐患。市委、市政府将 Z 镇污泥整改工作列为市重点整改项目，积极采用多渠道拓宽污泥处置途径，加快推进处置进程。并组织污染治理、生态环境修复等方面专家来污染现场实地考察评估，并对部分污泥处置工程开始公开招标（图 10），Z 镇污染问题的解决自此走入正轨。

| Z镇 污泥处置中标结果                            |   |      |  |
|--|---|------|--|
| 来自：采招网 ( www.bidcenter.com.cn ) 污泥处置   |   |      |  |
| 时间                                     | 2016/12/12  | 关键词  | 污泥处置 <a href="#">近期更新38项目</a> <a href="#">点击关注“污泥处置”</a> |
| <a href="#">立即登录</a> 服务热线：400-810-9688 |   |      |  |
| 标段编号                                   | G***** <a href="#">查看详情</a> 140*****517 ***** <a href="#">查看详情</a> 开标日期 2016年12月02日 |      |  |
| 工程名称                                   | 污泥处置项目运营服务  |      |  |
| 建设单位                                   | 环境科学研究院   |      |  |
| 工程类别                                   | 0206  | 招标方式 | 公开招标   |
| 建设地点                                   | 市： [区] 镇 村  |      |  |
| 中标范围和-content                          | 其他项目：   |      |  |
| 代理机构                                   | 汇宇工程招标投标有限公司  |      |  |
| 中标单位                                   | 赛思环境工程设计研究中心有限公司  |      |  |
| 中标价                                    | 406.7600 元/吨  | 建筑面积 | 平方米  |

图 10 2016 年 Z 镇污泥处理部分项目公开招标

## （三）污泥治理进入“快车道”（2017 年）

2017 年以来，特别是中央环保督查工作全面在 S 市展开以来，污泥治理工作有了明显提速。

首先，按照“谁污染、谁治理”的原则，S 市政府确定了某大型国有企业 G 集团为污泥处置的法定责任主体，由 G 集团统一负责 Z 镇污泥的开挖、运输、无害化处理、污泥坑回填、种植植被恢复土地原貌等工作。

其次，由 G 集团组织，公开征集 Z 污泥提速处置实施方案，确定污泥处置各个环节的具体施工办法，并经过两轮专家评审后准备实施。

第三，公开招标污泥清运单位。污泥处置过程又分为清运和无害化处理两部分。通过向社会公开招标，确定中铁大桥局有限公司为中标单位开展污泥清运工作。确定污泥清运方式，主要包括以下三种：一是采用应急外运处置方式，清挖并回填；二是采取真空预压方式，对污泥坑整体进行真空脱水，水份达到 60% 以下后，集中外运处置；三是采用板框压方式，对污泥加药经板框压滤脱水达到 60% 以下后，集中外运处置。污泥外运的“快”不等于“好”，这不是一场“秀”，将外运污泥合理利用，发挥其最大功效才是环境治理最关键的步骤。污泥外运后，选取合格土壤回填，进行生态修复。

#### **（四）领导大力推动，终点就在眼前（2018-2019 年）**

2018 年初以来，市委、市政府将 Z 镇污泥整改工作列为市重点整改项目，成立了由市长任总指挥、副市长任副总指挥、市环保局局长为现场工作组组长、市公安局、H 区区委区政府、G 环保集团为成员的指挥体系，采取日调度日报告、周汇总、月督办的方式，多渠道拓宽污泥处置途径，加快推进处置进程。市长先后 3 次赴现场检查调研，4 次召开专题办公会议研究部署工作，多次就整改工作作出重要批示。截至 2019 年 4 月，在各级相关部门的通力协作下，Z 镇污泥处置工作取得了显著进展。

##### **1. 污泥的开挖和运输**

现场的 11 个坑中已有 7 个坑开展施工作业，采取的三种处置方式均有明显效果（图 11）。





**图 11 已有部分污泥坑完成污泥开挖及土方回填**

一是应急外运处置方式：目前每日应急外运处置污泥 3000 吨以上，已累计应急外运处置污泥 33 万吨，完成了 2 号、3 号、6 号、8 号、9 号等 5 个坑的清挖外运处置及 2 号、3 号坑的回填工作，正在组织对 6 号坑进行回填。

二是真空预压方式：4 号坑于 9 月 9 日开始抽真空排水，目前完成抽真空排水，开始对污泥进行外运处置；5 号坑已于 9 月 20 日开始抽真空排水，目前正在逐渐脱水减量中。

三是板框压方式：对污泥加药经板框压滤脱水达到 60% 以下后，集中外运处置；新建板框设备正逐步达到 2000 吨 / 日产能，对 10 号、11 号坑污泥进行处置。截止目前，真空预压和板框压滤两种工艺累计处置污泥 1.4 万吨。

通过半年多的应急处置工作，发现 Z 镇污泥实际堆存量较原预估的 150 万吨有较大差异。针对这一情况，为准确核算污泥存量，科学安排处置工期，S 市环保局责成 G 环保集团组织第三方检测单位对余下相对完整的 4 个坑内污泥存量进行测定，通过插杆法测量出污泥坑存泥的平均深度，根据坑体面积计算出 4 个坑的存泥体积，再依据污泥密度推算出污泥存量。经过测量计算，污泥实际堆存总量约 95 万吨（最终污泥处置量以称重计量为准），比预估数量大幅减少。

## **2. 污泥的无害化处理**

从 Z 镇运走污泥的同时，及时妥善的把污泥进行无害化处理，使其不致继续

污染环境，是解决 Z 镇污泥问题的另一重点和难点。

2018 年 4 月 11 日，市长办公会议决定启动 Z 镇污泥应急处置，成立了工作机构，全力推进 Z 镇污泥无害化处置工作。在充分利用 S 市污泥处理厂剩余能力的同时，大力寻找水泥厂和电厂协同处置。经过 2 个半月的应急处置，应急处置已从最初污泥厂、水泥厂和电厂三个处置工艺路线，最终确定主要采用电厂掺烧工艺，至 2018 年 7 月 15 日已累计处理污泥 11 万吨。截至 2019 年 4 月，已完成了占总量 50%以上污泥的无害化处理，预计 2019 年内，污泥处置工作将全面完成。

### 3. 后勤保障

古人云：“兵马未动，粮草先行”，与此类似，在处理 Z 镇污泥问题时，各级政府部门也做到了“污泥未动，保障先行”。在 Z 镇污泥处理过程中，S 市环保部门在保障污泥处理工作的顺利进行方面，付出了大量努力。一是多次发函，商请省、附近城市市环保部门，帮助协调本地电厂协助接收和处理污泥。二是联系市交通部门、各区政府，帮助解决 Z 镇污泥应急处置期间，运输车辆通行问题。三是组织市环科院专家，多次对污泥处理过程中需要注意的技术上难题献计献策。S 市财政局、发改委等部门，也在协调解决污泥处理中产生的部分必要费用中贡献力量。另外，Z 镇所在区政府也组织城建、房产等部门，在市公共资源交易中心的帮助下，也于 2018 年起，对 Z 镇污泥厂附近的几个村子进行宜居乡村建设、房屋改造（图 12）、下水管线改造等工程，对改善当地居民居住和生活环境产生了良好效果。



图 12 Z 镇宜居乡村建设中为村民更换铁皮房盖



## 七、Z 镇污泥的最优“归宿”与展望

环境污染治理任重道远，Z 镇污泥污染问题，经过多年的拉锯、讨论、明确责任、确定方案到实施治理，成效终显。截至 2019 年 4 月，S 市 Z 镇污泥处置项目进度已超过原计划的预期，工作进展满足时序进度要求。按此测算，Z 镇污泥处置项目完全可以确保在 2019 年底前全面完成，并有望提前。

堆存的污泥处置完成后，施工人员还要还原现场地貌。“我们计划用合格土壤进行回填，再在这片场地上种植树木，进行绿化。2019 年底前，堆存在 Z 镇污泥临时堆放场的污泥将全面完成处置，同时，该区域地表的生态修复工作也将完成。”（施工企业负责人—1）

## 八、结语

随着一辆辆污泥运输车由远而近的轰隆声震耳欲聋，随着一个个焚烧机器不停工作产生的滚滚热浪扑面而来，随着 2019 年全面完成污泥治理时间节点的逐渐接近，Z 镇污泥污染的问题终会得到圆满的解决，相关的诉求也终会得到满足。随着刺鼻的气息悄悄消散，随着“斑斓的色彩”慢慢褪去，Z 镇的热度终会从网络搜索和政府公文中冷却，小镇将回归它原有的安详和静谧，村民们也会从曾经为维权而奔走不停的一个个大院和办公楼旁离开，变回夕阳余晖下远方扛着农具的一个个人影，日出而作，日落而息。但本次事件的影响不会就此消失，Z 镇污泥污染事件，必将成为 S 市，乃至省、国家在环境治理、环境修复方面的经典案例，也将时刻提醒我们保护环境的重要性、环境污染的危害性、污染事件的复杂性和环境修复的困难性，也将成为我们贯彻落实习总书记关于生态环境保护的重要理念，建设绿水青山路途上重要的一课。

## 附录一：调研采访提纲

### （一）针对 Z 镇居民的访谈提纲

1. Z 镇“污泥案件”是否对您产生了影响，具体有哪些？
2. 请问您认为造成污泥事件迟迟没有解决的主要原因？
3. 这些年有政府部门或者专家来实地调研考察过吗？和村民有无交流？
4. 请问您觉得现在还能闻到臭味吗，目前环境与从前相比有没有明显改善？
5. 请问您认为污泥事件得到重视并出现转机的原因？
6. 请问您认为此次环保督查这种形式对于污泥事件解决的推进有何影响？
7. 如果政府对于居民进行一些补偿，您希望是哪种形式？
8. 您认为在提高环境污染治理的监管措施当中，最有成效的是？

## （二）针对 S 市环保系统工作人员的访谈提纲

1. Z 镇“污泥案件”是 S 市重点环境督查项目之一，对于 Z 镇“污泥案件”您有哪些了解？
2. 您觉得 Z 镇污泥污染事件处理过程中，遇到的问题都有哪些？最大的难点是什么？
3. 各级政府及部门针对 Z 镇的这些问题与阻碍，都采取什么方式和方法解决的？
4. 环保督查以来，政府对 Z 镇“污泥案件”采取的解决措施都有哪些？哪些措施与以往不同？
5. 您觉得当今环境保护工作中，给我们工作造成困难的因素都有哪些？这些困难产生的原因是什么？针对这些困难，我们是如何解决的？
6. 您觉得针对 Z 镇污泥问题，我们环保部门下一步还应做好哪些方面的工作？
7. 近年来，S 市产生的污泥不再集中堆放了，那么这些污泥是如何处理的？是否有环境安全隐患？
8. 您未来的环境保护工作有何展望？

## 附录二：陈情信

### 陈情信

XX 书记您好：

首先欢迎您就任 S 市市委书记。G 集团 2007-2013 年在 S 市 H 区 Z 镇非法排放污水处理厂污泥 150 万吨，是经党中央、国务院批准，2017 年中央环保督察组向 L 省委反馈意见中的重点整改项目。2018 年中华环保联合会公益诉讼案经一审、二审已在北京最高法院立案再审。随着 Z 镇污染案持续发酵，真相逐步大白天下，其核心问题是：1、是否造成污染？2、污染是怎么造成的？3、污染有何黑幕？4、污染如何治理？现分述如下：

#### 一、重大的环境污染责任事故：

（一）死亡：当地 D 村、X 村和 P 村总人口 2136 人，2007 年至 2017 年死亡 198 人，其中区卫计委统计 2007—2016 年死亡 176 人，2017 年新增死亡 22 人。2016 年死亡 23 人是 2007 年死亡 6 人的 3.8 倍。

（二）重灾区：X 村沿污水沟癌症死亡 16 人，癌症患者 8 人。D 村沙河以东沿河 200 米死亡 20 人，其中癌症死亡 10 人，另有癌症患者 13 人。两处均是下风口、低洼地。其中：孙某肺癌死，老妈刘某胰腺癌死，叔叔和 25 岁大学生侄子淋巴癌死，妹妹直肠癌死，妻子焦某投河自杀，大嫂陶某乳腺癌病中。2013 年 12 月 12 日出生的杨某 2 岁患尿毒症，透析花光家中积蓄，已无钱看病。曹某白血病死，老伴瘫痪喝农药自杀。卞某夫妻患肺癌，已花费 17 万元，

以下略……

## H 区土壤污染治理与修复规划

### 一、土壤污染现状

#### (一) 土壤污染总体状况与土壤污染重点区域

##### 1、土壤污染总体状况

土壤是构成生态系统的基本环境要素，是人类赖以生存和发展的重要物质基础。土壤污染具有持久性、隐蔽性、复杂性的特点，中国土壤环境质量状况存在成分复杂、底数不清的普遍状况，2016 年 5 月国家印发了《土壤污染防治行动计划》，根据该计划及《L 省土壤污染防治工作方案》的精神和要求，“摸清家底”和“风险管控”分别是土壤污染防治的基础和核心。全面开展土壤污染防治工作，着力解决土壤污染问题，既是保障农产品质量安全和人居环境安全的重要举措，又是促进经济社会可持续发展的必然要求。

2000 年开始，S 市对国内最大的石油类污水灌区的 S 灌区开展生态恢复示范工程，采用微生物、植物修复、耕作方式和种植结构调整等技术进行生态恢复。2012 年，S 灌区通过停止污灌、景观绿化、拓宽渠道、改水田为旱田等方式，已经转变了土地使用性质，从而减少农作物中石油类污染物的残留。

目前，H 区全域总面积 800 平方公里，耕地 37 万亩（其中旱田 31 万亩，水田 5000 亩，菜田 4600 亩），林

### 附录三：H 区土壤污染治理与修复规划

以下略……

## 思考题：

1. Z 镇污泥事件面临哪些特殊的困难和问题？治理过程中存在哪些困境？
2. 如何完成污泥治理整改目标？在完成污泥治理的过程中，需要着重考虑哪些方面？
3. 假设您的角色分别是 S 市领导、环保部门负责人，您会分别采取什么样的措施来推进环境污染治理工作？
4. 假设您的角色是 Z 镇镇长或受污染地区的村长，您会怎样利用上级政策和本地的有利条件，科学合理、因地制宜地推进污泥治理工作？

## 第二部分：案例分析报告

### 一、引言

十九大报告明确指出：“要加快生态文明体制改革，建设美丽中国。构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”。中央和地方各级政府积极落实相关政策，取得了一定的成效，据 2018 年《政府工作报告》：近五年，我国生态状况逐步好转，单位国内生产总值能耗、水耗均下降 20%以上，主要污染物排放量持续下降，重点城市重污染天数减少一半。

然而，与之不相和谐的是，Z 镇污泥治理困扰周边居民 12 年之久，受到了社会广泛的关注，并成为了 2017 年中央环保督察的重点督察对象。政府在污泥治理的过程中，治理速度先慢后快，政府面临的治理困境具有一定的典型性和代表性。目前 Z 镇污泥治理虽初见成效，但为保证治理效果，仍需进一步整合治理结构、转变治理理念以及鼓励社会参与等，而这些举措对于其他城市进行污泥治理，甚至是环境治理都具有一定的借鉴意义。

本案例基于整体性治理理论，对政府在 S 市 Z 镇的污泥治理问题进行梳理和分析，并探究其存在的根源，根据研究结论提出可行性的解决方案和对策，以化解政府在环境治理中的困境，提高治理效率，早日实现“绿水青山就是金山银山”的环保理念。本案例适用于行政管理、公共事业管理等专业研习公共管理学、公共政策分析、西方公共管理理论研究、市政学等课程的本科生、研究生、博士生，可以在不同层次上从不同角度学习和研讨本案例。

### 二、理论基础及分析框架

本案例分析中主要涉及到的理论是整体性治理理论。此部分将对整体性治理理论的基本内涵进行阐述，并对其如何应用到本案例分析中进行讨论。

#### （一）整体性治理理论

##### 1. 理论内涵

整体性治理理论源于 20 世纪 90 年代末西方国家“整体政府”的改革实践，是英国学者佩里·希克斯（Perri Six）等学者对新公共管理模式下政府管理碎片化等问题进行反思与修正基础上，逐渐形成的全新的政府治理模式，是服务型

政府的治理逻辑和理想选择。它作为西方公共治理前沿理论之一，在各国的公共管理实践中扮演着重要角色。

佩里·希克斯认为整体性治理是“政府机构通过组织间充分沟通与合作，达成有效协同和整合，彼此的政策目标连续一致，政策执行手段相互强化，达到合作无间地去实现共同目标的治理行动”<sup>[1]</sup>，是“一种通过横向和纵向协调的思想与行动以实现预期利益的政府治理模式”<sup>[2]</sup>。整体性治理理论的核心主张是协调、整合、紧密化与整体主义<sup>[3]</sup>，它强调治理理念、治理结构、治理机制、治理方式四方面的整合，注重理念、方法、前提、手段的一体化，主要涉及三个维度：不同层级或同一层级内部的治理，不同职能间的治理，政府、私人部门与非政府间的治理，以此形成有机闭环的复合性治理策略体系。

作为西方公共治理的前沿理论之一，整体性治理理论以价值理性与工具理性的结合为其价值取向<sup>[4]</sup>，“着眼于政府内部机构和部门的整体性运作，主张管理从分散走向集中，从部分走向整体，从破碎走向整合”<sup>[5]</sup>。整体性治理理论有着丰富的内涵，主要包括以下几方面：

首先，追求以公共需求和公共利益为导向的治理理念。整体性治理要求政府保持对民众需求的敏感性，重视社会和公民参与等，<sup>[6]</sup>并有效处理公民最关心的一些问题。以公众需求为核心，有别于以问题解决为导向，不是政府部门从自身的便捷性出发，而是围绕着公众的真实需求，对政府系统进行根本性的变革，以大幅度提高公共服务效能和创新能力，并通过变革政府系统的激励与责任机制、权力结构以及行政文化来完成这一变革过程<sup>[7]</sup>。

其次，打造整合式组织结构。为打破政府内部“碎片化”问题，提高政府部门的执政能力与执政效率，整体性治理主张在不取消部门专业化分工的前提下，建立政府部门间以及政府与非政府间横向功能整合、纵向层级联动的协调发展的组织结构。

再者，建立跨部门协调机制。整体性治理理论特别着力于政府组织体系整体运作的整合性与协调性，其总体特征是强调制度化的跨界合作<sup>[8]</sup>。整合式组织结构的运行需要有效的机制来加以保障，它着重强调了责任、信任、协调、整合、监督机制构建的重要性。

最后，创新服务方式。整体性治理主张运用现代化信息技术，构建以整体为



特征的服务平台，提供基于电子政务模式的“一站式”网络化服务，比如政务公开、网上办公等服务，这既可以帮助公民方便快捷的了解相关信息，获取政府提供的服务，同时能促进不同政府间的信息共享、资源互换，还有助于加强对政府部门的监督，构建阳光政府，实现政务透明化，减少不作为及腐败现象的发生。

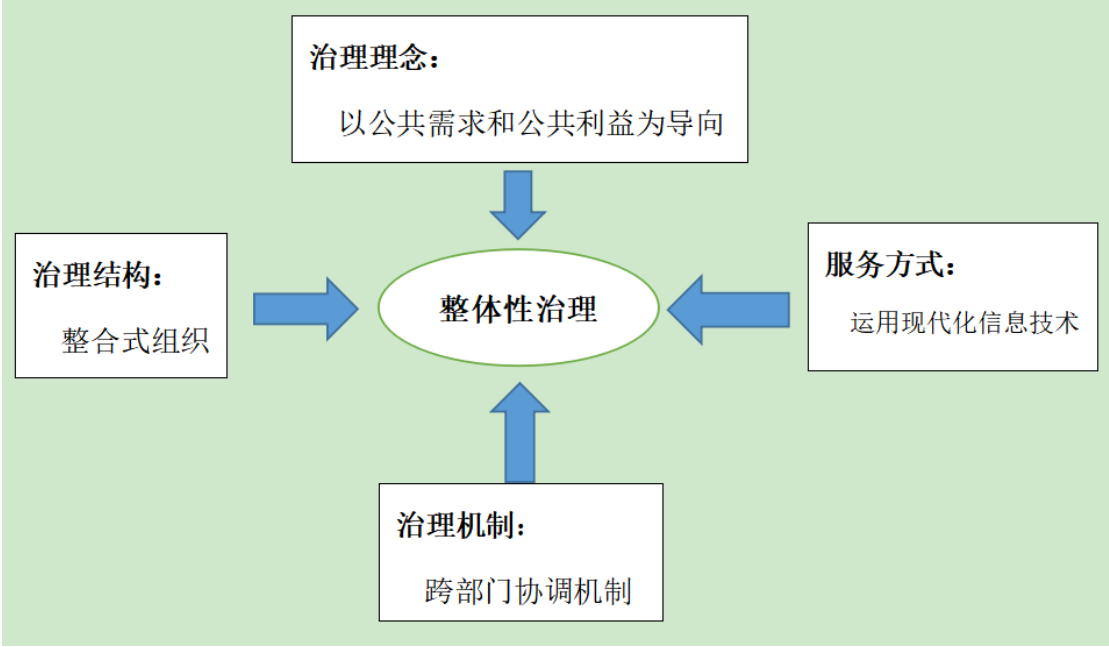


图 1 整体性治理理论

2.整体性治理理论在本案例中的应用

首先，当地政府的治理理念需要整体性治理理论的指导。2013 年 Z 镇污泥问题曝光，当地政府在受到社会广泛关注与舆论的压力下，才采取一些收效甚微的治理措施，这说明当地政府并未有效关注公众需求。而整体性治理理论强调以人为本，注重从公众需求出发，因此为有效解决污泥事件，政府需要改变以往仅追求绩效的工作方式及理念，注重关注并解决民生问题，真正做到“从群众中来，到群众中去”，以此有效发挥政府公共服务职能，最终实现公共利益。

其次，当地政府污泥治理结构分散，治理进程缓慢，而整体性治理理论主张打造整合式结构。为加快治理进程，不同部门间及不同政府层级间打破各自为政的弊端，从分散走向集中，进行跨部门合作，同时建立政府与社会其他组织之间的伙伴关系、网络化结构关系等，整合政府与市场、社会不同资源，充分发挥三者各自的优点，以此实现对污泥事件的协商解决和对资源的充分利用。

另外，组织结构的有效运行需要制度的保障。整体性治理倡导以公民需求为导向，通过部门间的功能性整合、层级性整合，打破传统部门界限限制，并协调

多元主体间的利益，规范多元主体的行为，这使各部门、各主体合力解决污泥问题具备了必要条件，促进达到合作治理污泥的最优解。

最后，为防止出现类似事件，政府需要创新服务方式，一方面加强信息公开，便于民众的监督，另一方面也能促进以公众需求为导向的治理理念的实现，有利于整合式组织结构的顺利运行。而这正与整体性治理理论运用现代化信息技术的主张相吻合。在整体性治理理论的指导下，政府对运用信息技术、创新服务方式有了更为明晰的认识。

（二）案例分析框架

本案例分析主要分为三部分，首先阐释了分析过程中运用的整体性治理理论的主要内涵及其对本案案例的指导意义，其次在整体性治理理论的指导下，指出政府在 S 市 Z 镇的污泥治理中面临重视程度不足、治理主体单一、监督工作不到位、治理方式落后等困境，并剖析了困境出现的原因，即服务与责任意识淡薄、协调机制不健全、监督制度不完善、行政能力欠缺等，最后在整体性治理理论的指导下，提出推进政府进行污泥治理的政策建议，即转变行政理念、健全协调机制、完善监督制度、提高行政能力等，以进一步加快污泥治理，保证治理成效。

案例分析框架图如下：



图 2 案例分析框架

### 三、Z 镇污泥事件折射出的地方政府环境治理困境及成因

本案例中，Z 镇污泥问题从产生到治理，已历时 12 年。污泥问题产生后，周边村民多次向中央及地方各政府部门上访而引发社会各界关注。治理初期，政府部门未真正采取治理污染的具体措施，治理进程相对缓慢，民众的诉求未得到根本解决，民怨沸腾，这给当地政府带来一定的压力。

#### （一）地方政府环境治理困境

首先，重视程度不足。Z 镇污泥事件发生后，作为相关责任主体的环保部门置若罔闻，并未有效发挥自身治理与监管作用，致使污泥事件进一步恶化。周边群众多次上访却未果，政府部门并未提出有效的污泥解决方案。作为唯一的治理主体，环保部门虽于 2013 年开始着手治理污泥，但治理态度不端正，对污泥事件的重视度严重不足，采取的治理措施治标不治本，致使治理进程非常缓慢。

其次，治理主体单一。从地方政府层面来讲，污泥问题的解决属于跨界公共事务的治理，需要多个政府部门进行协调合作，其中，环保部门是污泥治理的主要执法部门，公安部门主要维护当地社会的稳定，民政部门是承担特殊群体权益保护的执法部门。在 2017 年中央环保督察实施之前，环保部门承担相当大的责任，比如建房盖、监测水土资源、调查周边村民情况等，治理主体单一，治理能力有限，难以有效回应多样化的居民诉求，且由于属地化管理及环境的外部性特征，出现碎片治理，治理进程相当缓慢。

另外，监督工作不到位。从当前 Z 镇污泥事件来看，存在的一个突出问题是监督工作不到位。污泥问题于 2007 年产生，数十年间污泥场周边群众多次到国家、省、市各级部门上访，然而 2013 年迫于社会压力才开始治理污泥，2015 年才进行科学评估，治理进程缓慢，治理时间过长，反映了上级部门对基层环保部门的监督不到位。同时，环保部门缺乏对内部行政人员高效率的监督，在治理初期，环保部门行政人员专业化素养较低，未采取治理污泥的有效措施，致使污泥事件进一步发酵，产生不良的社会影响。

最后，治理方式落后。Z 镇污染问题日益严重，S 市环保部门初期采取的一些治理措施，比如主要评估坝体安全，监测地下水与土壤污染、对污泥进行检测、向污泥坑内抛撒漂白粉等，未能从根本上解决污泥问题，治理方式落后。另外，

在环保部门委托大型国有企业 G 集团进行污泥治理后，信息公开力度有限，导致民众不了解实际治理情况，且在治理过程中，居民搬迁、赔偿的诉求未得到有效回应，政府服务方式欠佳。

## （二）造成环境治理困境的原因

### 1. 责任与服务意识薄弱

整体性治理追求的是公民需求导向和以解决公民个人问题为目的的结果导向，政府协调与整合的根本目的也是在于能高效率地解决公民所关心的问题<sup>[9]</sup>。然而，S 市相关政府部门责任意识淡薄，思想指导与引领缺乏，对待与公民的利益关系存在偏差，导致在面对污泥事件时，不重视污泥的治理与公民利益诉求的满足与消解，对公民的合理诉求置之不理，推脱自身责任，责任履行不到位。官本位思想严重，视人民群众为被管理者，忽视了“为人民服务”的责任与宗旨，服务意识淡薄，在面对公民多次上访时，态度冷漠，不作为不碰硬，治理监督角色缺位，整改落实不力，使公民的根本诉求未得到有效回应，矛盾激化，降低了政府的公信力。

### 2. 协调机制不健全

在跨界公共事务治理过程中，整体性回应与碎片化行政形成了一对张力，碎片化行政阻滞了跨界公共事务的整体性回应，而跨界公共事务的有效治理则迫切需要超越碎片化行政的制约进行整体性回应<sup>[10]</sup>。污泥问题的治理涉及到多个政府部门，然而由于政府内部跨部门协调机制不健全，各自为政、碎片化现象严重，在治理初期出现多部门“都不管”的局面，治理主体单一。且囿于现有绩效考核制度，各部门“各扫门前雪”，对于行政责任比较模糊复杂的公共事务，各部门相互推责，很少主动承担责任，导致前期污泥治理缓慢。同时，政府与外部力量之间协同力度较弱，其他主体参与度低，比如媒体难以跟踪报道污泥治理进程，其监管作用的发挥受到一定的限制。

### 3. 监督制度不完善

相关部门治理监督制度不完善是当前污泥治理监督工作不到位的重要原因。在 Z 镇污泥治理过程中，“尚未真正形成一个严密有序、协调互动、责任清晰、权限明确、运转高效的监督机制”<sup>[11]</sup>，政府间的关系还没有完全理顺，上级业务主管部门对地方政府以及地方政府对内部人员的监督职责不明晰，对其日常工作

没有形成有力的约束，监督缺位现象十分严重。另外，在日常工作中，缺乏多主体的监督激励机制与保障机制，外部监督力量参与不足，其他主体难以对环保部门的执法监管工作进行充分地监督与制约。

#### 4. 行政能力欠缺

在治理污泥过程中，政府行政能力有限，致使其治理方式落后。政府工作人员专业素养低，处理突发事件的意识与能力较差，组织协调能力、信息化管理能力、社会动员能力等行政能力欠缺，阻滞了问题的进一步解决。另一方面，专业化的行政队伍是政府进行污泥治理的重要保障，然而治理过程中，政府工作人员结构单一，缺乏复合型人才，治理方式落后，现代化行政理念缺乏，在行政管理工作中运用高新技术的理念不足，传统信息公开理念固化，由此导致公众对政府行政工作进度的不了解，以及政府工作与民众诉求之间的脱节。

## 四、推进政府进行污泥治理的政策建议

当地政府在解决 Z 镇污泥环境污染问题过程中，如何能妥善解决已经出现的环境问题，如何能防止产生新的“Z 镇”，如何能突破环境污染预防难、治理难、问责难的局面，已经成为了我们需要审慎思考的问题。

### （一）转变行政理念

整体性治理理论追求以公共需求和公共利益为导向的治理理念，强调以人为本，重视与公民之间的关系。为更好的处理污泥问题，政府应转变行政理念。

首先，多途径增强工作人员的责任意识。第一，政府人员要自觉培养责任意识。在工作过程中不断强化自身责任主体意识，主动承担相应的责任，树立正确的行政责任观，并将责任观作为开展工作的行动指南，内化于日常工作中，比如在污泥事件中，主动承担污泥治理与民众沟通责任，积极进行污泥治理；注重培养自身的行政道德责任感，加强内心的自我约束与自我督促，努力规范自身行为。第二，以法律制度为载体，培养公务员行政责任意识。借鉴西方发达国家的先进经验，加强公务员行政伦理方面的立法，强化公务员自身的道德责任，通过法律制度来培养责任意识，实现权责一致。第三，加强组织建设，培养组织内部责任意识，要求工作人员履职尽责，攻坚克难，全心全意为人民服务，努力与人民群众建立信任的桥梁与纽带。

其次，鼓励工作人员树立正确的政绩观。将以民为本的执政理念作为创造政

绩的出发点，并将以民为本的政绩观内化于心，外化于行；鼓励工作人员求真务实、真抓实干，拒绝搞“政绩工程”和“面子工程”。从公民角度出发，积极落实污泥治理工作，实事求是，尽可能的满足公民的合理诉求，努力为Z镇居民营造良好的生活与生产环境。

## （二）健全协调机制

首先，建立政府内部跨部门合作协调与沟通机制。基于希克斯提出的整体性治理协调的建议，加上环境治理问题的复杂性，建立跨部门的协调管理机构与合作机制，形成环保、公安、行政执法等多部门联动格局显得尤为重要。尽管目前Z镇污泥整改工作已列为市重点整改项目，并成立了相应的指挥体系，但为进一步打破政府间的壁垒与碎片化状态，政府应建立跨部门合作协调机制，总体规划污泥治理涉及到的各项重大事务，统一管理并调度所涉及到的资源，提高统筹层次，确保污泥处置的实质性进展，为不同政府部门协同治理污泥提供有利条件。

其次，政府还应加大与外部力量的协同力度，打造整合式的组织结构。加大与科研院所的合作力度，充分发挥其技术优势，S市政府虽已引进科研人员，但为加快治理进程，今后政府应发挥好自己在组织、管理、服务方面的优势，重视媒体的主体地位，鼓励媒体一方面如实报道事件的进展程度，进行积极的舆论引导；另一方面加强社会监督，及时遏制破坏环境的行为。充分重视民众的监督作用，鼓励民众参与到监督队伍中来，一旦发现周边企业有违法排放、堆积垃圾等破坏环境的行为时，立即向有关部门进行举报，及时将破坏环境的行为遏制在萌芽状态。

## （三）完善监督制度

在污泥治理过程中，政府部门承担着十分重要的监督责任，为强化政府部门的监督责任，实现良好的监督效果，政府首先要建立完善的权责划分机制和责任制度，根据各部门的具体特点和具体职权，划分各部门具体的监督领域和监督内容，明晰其监督职责，规范监督事项。其次要建立相应的监督考核体系，量化评定各部门的监督区域，对于职能交叉区域，进一步细化各部门的监督考核指标，防止出现监督真空地带。另外政府应积极探索制度创新，实现多方位的监督参与。制定多主体参与监督机制和利益保障机制，充分发挥民众、媒体以及社会团体的监督作用，开展多方位的监督工作，提升污泥治理的监督效果。最后要继续完善

监管方式的制度创新，重视过程监管和合同监管等监管方式，加大对企业的事中事后监管力度，实时跟踪了解企业相关项目的进展，有效规范企业行为，促进其正确履行职责；要继续通过对重点区域、重点行业、重点企业进行监测、检查等方式，对环境污染行为及时发现、及时处理，防微杜渐，避免恶性污染事件的重现；重视合同监管，通过与企业签订合同，规定企业排污行为，强化企业责任意识，促使企业自觉遵守合同内容，履行合同义务，让企业在合同的约束下进行建设。

#### （四）提高行政能力

首先，政府应注重加强对行政人员业务方面的教育培训，提高其业务能力，增强现代化行政理念。按照业务能力的建设要求，培训时加强培训目标、培训内容、培训形式、培训对象、培训重点等方面的针对性，通过科学安排和严格培训，切实提高行政人员的专业素质，搞懂弄通具体事项的处理流程。

其次，要积极引进智囊团。加大与科研院所、民间智库的合作力度，通过重大项目合作、不定期邀请科学顾问列席政府相关会议等方式，发挥“思想库”与“智囊团”的作用，提供专业科学的决策建议与指导意见，提高决策的科学化与民主化，实现污泥的科学治理。

最后，政府也应创新服务方式。整体性治理理论主张运用现代化信息技术，构建基于电子政务模式的“一站式”网络化服务，促进政府的信息共享与信息公开。因此，为加快治理进程，与民众保持有效沟通，政府应运用互联网技术与“政府门户网站”等传播平台，适度的进行信息公开，一方面方便民众快捷了解治理进程等相关信息，加强对政府部门的监督，另一方面促进不同政府部门间的信息共享与资源互换，打破部门之间合作的壁垒，加强信息与业务沟通。同时，政府也应在乡镇、农村加强环保方面的宣传教育，提高居民的知识水平，并积极引导社会舆论，减少蒙昧谣言的传播，促进污泥治理工作的进一步开展。

## 参考文献

- [1]Perri Six, D. Leat, K. Seltzer, G. Stoker. Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda. New York: Palgrave, 2002.
- [2]Christopher Pollitt. Joined-Up Government: a Survey. Political Studies Review, 2003 (1) : 34-49.
- [3]韩兆柱, 翟文康. 西方公共治理前沿理论述评[J]. 甘肃行政学院学报, 2016 (4) : 23-39.
- [4]韩兆柱, 于均环. 整体性治理、合作治理与合同制治理理论比较研究[J]. 天津行政学院学报, 2018 (5) : 45-52.
- [5]竺乾威. 从新公共管理到整体性治理[J]. 中国行政管理, 2008 (10) : 52-58.
- [6]张诚, 刘祖云. 从“碎片化”到“整体性” : 农村环境治理的现实路径[J]. 江淮论坛, 2018 (3) : 28-33.
- [7]谢微, 张锐昕. 整体性治理的理论基础及其实现策略[J]. 上海行政学院学报, 2017 (6) : 31-37.
- [8]吕建华, 高娜. 整体性治理对我国海洋环境管理体制改革的启示[J]. 中国行政管理, 2012 (5) : 19-22.
- [9]何植民, 陈齐铭. 精准扶贫的“碎片化”及其整合: 整体性治理的视角[J]. 中国行政管理, 2017 (10) : 87-91.
- [10]易承志. 跨界公共事务、区域合作共治与整体性治理[J]. 学术月刊, 2017 (11) : 67-78.
- [11]谭英俊. 整体性治理视域下地方政府政策执行力提升的新思路[J]. 学习与实践, 2014 (12) : 46-54.