

本报记者刘荒

在中国制造业版图上，浙江省浦江县城尚有一席之地——水晶、挂锁和绗缝三大传统支柱产业，均占全国同类产品六成以上市场份额。

但囿于市场规模、产业层次和管理水平，又毗邻“世界小商品之都”义乌，它们并未给当地带来更响亮的名声。

10年前，一场发轫于浦阳江污染治理的环保风暴，将浦江推到全省“五水共治”（治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水）战略最前沿。污染严重的水晶产业首当其冲，整治力度之大前所未有。

仅三年半时间，全县水晶企业（含家庭作坊）由2.2万家骤减至526家。除近百家厂房手续齐全外，其余全部入驻由政府投资的浦江水晶产业园区（以下简称水晶园区）。

紧接着，浦江县城转换角色再破题，引进民间资本开发挂锁产业园区（以下简称挂锁园区），并将园区招商、运营和管理都交给对方，运用市场机制推动产业集聚升级。

10年破局之旅，重在政府职能归位：从出手整治污染到放手开发园区，可见“有形之手”进退有力、退让有益，对重塑生态与业态关系，推动有效市场和有为政府更好结合，具有独特的实践作用和启示意义。

本报记者曾两赴浦江，一探究竟。

既丢“面子”又输“里子”的水晶

浦江因境内浦阳江而得名，置县史逾1800年，独具“万年上山、千年郑义门、百年书画兴盛地”的人文底蕴。

1984年秋，虞宅乡马岭脚村的几位村民，在四位辗转而来的上海师傅指导下，创办了浦江首家水晶玻璃装饰品厂。

一时间，虞宅乡及周边农民闻风而动，家庭小作坊遍地开花。这些靠切磨、抛光玻璃珠起家的农民，竟打造出产值数十亿元的产业，还摘得“中国水晶玻璃之都”的桂冠。

“扛一麻袋玻璃珠去广州，就能换回一麻袋人民币！”这个流传甚广的“硬核”致富故事，按当年流通货币的面额算并不夸张。

随着人气和财富的聚集，这个野蛮生长的草根产业，衍生出盘根错节的利益链，变成“尾大不掉”的治理难题。

高峰期，浦江38万本地人口与水晶业相关者过半，外来从业人口高达20万人。一些水晶专业村的加工大户，每年收入数百万元已不在话下，连夫妻店都能赚上一二十万元。

虞宅乡新光村200多户人家，一下子冒出316个水晶加工户——村民大多进城或外出做生意，把空房子租给外来户加工灯饰挂件、饰品配件……全村房租年收入上千万元，外来人口一度达1800多人，超过留守村民9倍还多。

曾几何时，这个浦江最大的富民产业，竟沦为头号污染源——每天直排1.3万吨水晶废水、600吨水晶废渣，加上印染、造纸等污染，导致县城85%的河流变成“牛奶河”“垃圾河”“黑臭河”，几乎将浦江的自然生态推向绝境。

居民深受其害，怨声载道：“别说下去游泳，连洗脚都嫌脏！”还有人把一桶桶污水泼到政府机关门口抗议。

“当年浦江的癌症发病率，在金华地区是最高的。”2021年6月，时任水晶园区党工委副书记张坚兵向记者回忆说。

这种“坐在垃圾堆上数钱，躺在病床上花钱”的悲剧，凸显当地水晶产业畸形发展之殇。浦江生态环境质量公众满意度，曾连续6年全省倒数第一，上访率连年居高不下。

浦阳江是钱塘江上游一级支流，浦江段出境水质长期污染超标，屡遭下游市民诟病。

2009年7月，浙江省实施跨行政区域河流交接断面水质考核。浦江因连续两个年度考核不合格，被列为全省“挂牌督办”和“区域限批”县，并处罚金200万元。

2011年，浦江连续承办6届的中国水晶及玻璃制品博览会，也被不声不响地停掉了。由于水晶产业效益大幅下滑，企业欠薪案件频发，已占全县同类案件一半以上。

扬汤止沸，不如釜底抽薪。既丢“面子”又输“里子”的浦江，痛下决心铁腕拆违治污，倒逼水晶产业转型升级……

治污最大的战法是依法

浦江水晶污染由来已久，历届政府都想过有所作为。

这个外界看来并不起眼的产业，对浦江而言则举足轻重——既关系几十万人的生计，也牵动县域经济增长。

在治污呼声与水晶利益之间，当地官员难免踌躇不前。而最难缠的是隐蔽的关系网，还有“唯GDP政绩观”。

『出手』有力『放手』有益

从一个浙中小县产业集聚升级看政府职能归位

早在2006年和2011年，浦江两度整治水晶污染，均遭到水晶产业群体激烈反弹，尤其是外来加工户的集体围攻。迫于社会稳定等压力，当地只好“高高举起，轻轻放下”。

记者查阅浦江污染行业整治规划，2006年当地水晶企业约两三千家，2012年底再统计已达2.2万家。这两次治污失利，反而刺激失序的水晶产业急剧扩张。

2013年5月，浙江“五水共治”在浦阳江打响第一枪。

浦江首战即决战，再无退路可言。他们祭出“全民治水，不让一人缺位，不让任何一个非法排污者逍遥法外”的大旗。

在全县万人大会上，县委书记、县长公开承诺：“绝不为一个违建户说情，绝不为一个污染企业开脱！”要求县领导和乡镇党委书记冲在前头，每人要啃掉一根拆违治污的“硬骨头”。

从全县409个行政村村支书、村委会主任参加的千人动员大会，到千余名县乡干部组成的工作组、巡查队、突击队，迅速形成县、乡、村三级联动的治水格局。

同时，县委要求1189户党员干部违章建筑先拆，并实施每日公开销号制度，倒逼他们接受社会各界监督。

污染在水里，问题在岸上；源头是产业，根子是法治。时任县委书记施振强说，最大的战法是依法。

治水伊始，县里梳理出22条法律法规，选准综合执法突破口：“哪条法规硬就用哪条法规查，哪个部门处理快就叫哪个部门来。”

他们依据环保法规，组织2624次“清水零点行动”；运用工商法规，开展4672次“金色阳光行动”，关停兼并水晶加工户21520家，拆除违建670余万平方米。

从拆除违建加工场所、关停非法排污企业到取缔无证经营业户，涉违主体规模之大、时间之久，暴露出政府职能部门长期监管缺位、法度松弛，实乃浦江水晶污染困局的主因。

2013年7月17日，浦江检察院以污染环境罪批捕水晶加工户邓某某，此时距“两高”公布司法解释刚满一个月，成为浙江首例因污染环境而被追究刑事责任的案件。

5个月后，因非法排放污水中重金属镍超标47倍以上，邓某某被判处有期徒刑一年，并处罚金3000元。

值得一提的是，按照司法解释，含有铅、汞、镉、铬等重金属的物质为有毒物质。涉案重金属镍是否包括在“等”字内，当地环境执法人员及司法机关亦曾多方深入探究，直到三年后法律修订才彻底放心。

他们这才胆壮有权有势的“名人和富人”，对一些横行乡里的“南霸天”集中打击，让群众真正看到法律公平和正义——

杭坪镇一家水晶加工厂偷排污水，被环保执法人员抓住现行，厂长虽



▲图为浦江郑宅万洋众创城全景。受访者供图

是县人大代表，照样被关停；仅用5天时间，就拆除了饮用水源地背景复杂的“最牛别墅”。

据浙江在线2014年9月报道，浦江对94名党员干部采取强制措施，对284名企业主实施行政拘留，9名县人大代表被追究刑事责任。依法治污力度，可见一斑。

2022年7月，浦江连续八年荣获“五水共治”优秀县，再夺“大禹鼎”金鼎。这个2019年荣膺中华环境优秀奖的小县城，被时任联合国副秘书长埃里克·索尔海姆盛赞“是未来中国甚至世界的模样”。

同年深秋，记者在永康市郊一间简朴的书房里，见到刚从浙江省“五水共治”办公室副主任岗位退休回乡省亲的施振强。

追忆“无论多么惨烈，这一仗必须完胜”的浦江治水历程，尤其那些细节难以言说的故事背后，诸多外人无法感同身受的压力与担当，听起来依然壮怀激烈，令人动容。

这位崇尚“事了拂衣去”的退休官员，书桌上仍摆放着厚厚的几大本书稿清样——他刚刚整理出来的工作日记，包括浦江十年的点点滴滴，难掩其内心深处的浦江情结。

谈到依法治水，施振强的体会更深，“要敢于用法、善于用法，依靠法治的正气加硬气整治污染，不光干部有底气，群众也服气。”

产业集聚不等于升级

浦江治水之初，人们对“水晶之都”何去何从心存疑虑，担心水晶产业就此一蹶不振，甚至偃旗息鼓。

其实，即使不搞大规模污染整治，长期停留在低水平阶段的浦江水晶，也到了产业升级的最后关头。

“技术含量低、产品同质化，相互压价没完没了，搞得整个行业都没利润。”浦江县委发改局副局长陈光明回忆说。一些水晶加工户还记得，早先磨一颗八角水晶珠赚1毛多，后来卖一颗才六七分，扁珠也从每颗卖1元掉到1毛了。

由于市场秩序混乱，原料以次充好、质量鱼目混珠等乱象丛生。任其发展下去，浦江水晶难逃死路一条。

只有升级才有转机。2012年9月，浦江摘掉“区域限批”的帽子，从省里争取到500亩用地指标，按照“园区集聚、统一治污、产业提升”的思路，启动水晶产业生态集聚区工程。

与涅槃重生的生态环境相比，水晶产业断臂之痛的代价也很惨重：半年间，外来加工户流失7.7万人，用电量同比下降15.6%，日均水晶发货量减少近500柜……

“很多企业跑到外地去了，有能力跑的又都是大的。”张坚兵深有感触地说，回过头来看，还可以做得更好一点。

然而，最令人称道的是，这个事关当地几十万人利益的铁腕治污，却未引发一起出县上访和群体性事件，足见公道自在人心。

2017年，浦江水晶迎来高光时刻：总投资19.3亿元的水晶园区投入运营，428家水晶企业，分别入驻东部、南部、西部和中部等四个“扩编”的集聚园区。

这些外观“高大上”的园区，彻底改变“低小散”的产业格局，也使浦江水晶产业提升目标更加雄心勃勃——

当年春天，浦江县与中国华信签订投资协议，投资53亿元打造水晶小镇，建成后水晶制品业收入可达百亿元；同年12月，浦江水晶产业改造提升实施方案出台，预计到2020年水晶业总产值逾150亿元，力争上市企业2家（含主板1家）。

岂料事与愿违。一年后，中国华信爆发千亿债务危机濒临破产，无人接盘的水晶小镇一地鸡毛：因投资和产业不达标，在浙江省级特色小镇考核中接连被警告、降格。

2019年，水晶小镇划归水晶园区托管，因分文无收已成累赘。据水晶园区服务管理公司董事长黄江文反映，小镇拖欠维护运营费用2亿元以上，仍坐吃山空恐无望偿还。

“2020年，园区总产值60亿元，租金收入1.5亿元，扣除贷款利息、运营成本及小镇费用，全年亏损五六千万元。只有一家企业收入达到5000万元。”张坚兵说。

对照当年的提升方案目标，至今仍难以实现。由此可见，产业提升理想很丰满，市场发育过程更骨感，尊重经济规律尤其重要。

浦江县经济商务局副局长郑俊俊解释说，我们的水晶产值是指开票收入。见记者一脸困惑，索性挑明还有一部分收入不开票也未纳税，数额虽难掌握亦不可忽视。

在陈光明看来，这种由政府包揽园区的模式，导致“吃饭财政”的浦江负担过重，园区很难持续运作。但就产业集聚升级而言，他认为已取得成功——

整治前，全县水晶业纳税3000万元，现在税收早已过亿；集聚时，四个园区没有一家规上企业，如今规上企业达65家，仅2021年就增加41家。

目前，园区水晶企业已由426家减至286家。但规上企业快速增长，多是园区小企业兼并的结果，并非企业自身成长使然。

张坚兵直言，国资平台管理行政化，很难达到精细化管理。“专业的人做专业的事。东部园区打算卖厂房，现在正在走手续。”时隔不久，他调任县里其他单位了。

2022年9月，记者再度来到浦江水晶园区。没想到，除中部园区剩下4幢楼外，四个园区以总价21亿多元的价格，先后卖给县国有资本投资集团下属企业了。

园区管委会副主任黄燎原说，南部园区2021年底就卖掉了，其他园区2022年春天出售。买方虽拿不出这么大投资，但融资成本更低，双方按国资转让要求闪转腾挪一番。

“县里要求2022年9月底前完成。现在管委会职能还没定，才没有办理交接手续。”黄燎原坦承，买方也想尽早进入角色。

据黄江文透露，县里急于出售水晶园区资产，系此前县领导离任审计涉及园区12亿元项目贷款，被省里列入地方隐性债务管理，只能靠变卖资产化解才能如期退出。

与留守园区的管理人员心态不同，一些园区企业正开足马力生产。虽说疫情影响不同，记者走访的几家企业生产经营趋于稳定，且扩大生产规模的意愿明确。

为了对冲原材料上涨，凯瑞车镜有限公司新租两层场地，初步实现供应链自主可控。“2021年实现产值2300万元，在国内同行中排第4名。”公司董事长朱文星说。

主要出口欧美的小桥水晶工艺品有限公司，去年8月底完成外贸订单2100万元，恢复到2020年的水平。总经理洪娇反映，“去年海运出货难，利润下降6%左右。”

挂锁产业找到“新钥匙”

上世纪70年代，浦江挂锁产业从国营唐灯锁厂起步。

改革开放后，在锁厂学到手艺的工人，纷纷办起挂锁加工作坊——以郑宅镇和中余乡为中心，建成拥有

800多家企业、年产值约50亿元的“中国挂锁产业基地”。

挂锁生产的噪音和粉尘，也使当地人饱受困扰。细碎的铁屑飘落在农房屋顶上，远看白花花一片。

“车子上面一层黄色铁锈，一看就知道从中余来的。全乡254家锁具小作坊，几乎家家门口都是黄锈。”中余乡党委书记项柏青受访时称。

2016年，浦江曾提出两种挂锁园区模式：郑宅镇参照水晶园区由政府建设标准厂房，再出租或卖给企业；中余乡按5亩或10亩地块挂牌出让，企业带着方案拍地建房。

对于财力不济的浦江而言，从水晶污染整治到美丽乡村建设，负债渐高成了一个绕不过去的坎。一位当地官员坦言，“浦江负债全省都上数，不是一般的困难。”

浦江县领导到温州平阳县考察后，决定突破政府主导园区模式，引进“垂直工厂、分割出售、按揭付款”的万洋众创城模式，放手运用市场机制推动产业集聚升级。

彼时，依靠建筑与房地产起家的万洋集团（以下简称万洋），在平阳探索小微园区建设新模式，向制造业聚集平台运营商转型。

从表面上看，万洋模式即承诺园区招商及运营管理，低价从地方政府获取工业用地，建造标准厂房限价出售给企业。其底层逻辑则是打造“产业集聚、产城融合、资源共享、产融互动”的产业平台，创新园区产业链招商模式，运用市场机制为产业集聚升级赋能。

他们通过打造规范化园区，将小微企业信息透明化、风险标准化，吸引银行参与园区融资，由万洋提供厂房按揭贷款担保，轻资产撬动整个模式的运转。

由于找准了地方政府、中小企业和金融机构的痛点，万洋迅速在长三角、珠三角“攻城拔寨”，也验证了这种类似“工业棚改”模式的生命力。2021年万洋新晋中国民营企业500强第381位，2022年排名上升至310位。

当时省里批下来500亩工业用地，郑宅镇占地455亩的东部挂锁园区，由万洋投资开发；中余乡占地45亩的西部挂锁园区，则分块拍卖给47家企业自建厂房。

据郑宅镇经济发展和统计办公室主任张文清回忆，由于国内挂锁市场饱和，县里曾要求厂房1500平方米起卖，想抬高门槛淘汰掉一批不达标的小企业。

然而，金字塔型的挂锁产业链，涉及零零散散的配套企业，规模大小各异，无法单纯按企业体量招商。厂房出售标准被迫降低，最后核定为300至600多平方米。

浦江县土虎静电喷涂有限公司创始人郑花荷反映，全县有20多家挂锁喷涂企业，政府决定实行总量控制，让企业主自由组合，最终留下纳税额前6名的企业。

郑花荷对200多万元的公司年纳税额信心满满，决定独自投资1200多万元，购置了万洋众创城的三层厂房。

曾任浦江万洋众创城营销总监的王浩强说，招商虽有政府产业集聚政策推动，但把全县挂锁企业整合成100多家，却并非易事。

“前期有观念和财务问题，以后还有股权结构问题，企业合并及招商过程非常痛苦。”他深有感触地说。

万洋集团副总裁吴秉宇回忆说，根据约定，在2016年9月前，有意购买万洋厂房的企业，向政府交纳10万元保证金，可享受每平

方米2100元的限价政策。

“若既不拍地又不交保证金，企业就要关停。”吴秉宇说，不像有的地方只堵不疏，当地挂锁企业尚有可选空间。

浦江县丹翔锁具有限公司总经理张贤杰以每亩84万元的价格，拍到西部挂锁园区一块土地，共投资1200多万元建厂。

此前，他也考虑过买万洋厂房，还跑到建设工地考察，后来“感觉比较贵，还很拥挤，怎么都不划算”。

与之相反，浦江县东昌锁业有限公司总经理翁东明在西部挂锁园区拍地时，也交了几十万押金。后来又觉得地价过高，就联合20多家中余企业，购买了万洋的厂房。

“当初万洋投入5个多亿，做完一期项目后，财务收支基本就打平了。”王浩强对记者补充道。

政府有为是让市场更有效

显而易见，与政府包揽的水晶园区模式相比，万洋挂锁园区运营成本低、效率高，释放出更强的市场经济活力。

基于经验也限于财力，浦江小微园区更加开放。短短几年，民间资本纷纷入局其中。

浙江吉成实业有限公司进驻白马镇，投资画框产业为主的吉成产业园；万固实业集团立足黄宅镇，兴建主营文体用品的恒固创意园。

“以前招商是项目选我们，如今我们用小微园选项目。”白马镇党委书记郑彬峰说。

“现在把厂房转手，每平方米能赚1000元。”翁东明颇为得意当初的选择。

不过，靠投资厂房获利，既不是扎根实业者的目标，更不是地方政府期望的结果，但厂房热足以说明实体经济富有韧性。

“若想转手厂房，买方要符合主导产业要求。”浦江县经济商务局技术改造科科长杨叔鹏解释道。

随着挂锁逐渐被国内市场淘汰，不少挂锁企业转向非洲和中东市场，缺乏向智能门锁转型升级的能力，加之产品利润微薄，挂锁园区业态多元已成定局。

当地多位受访官员证实，水晶园区也考虑过卖给民营企业，彻底化解隐形债务，但县里有不同声音。因担心民间资本进入改变业态，这个方案最终未获通过。

“把企业集聚到园区并不是目的，要通过培育企业核心竞争力，鼓励发展壮大的企业到园区外落地。”陈光明说。

业内人士指出，产业转型升级成败与否，要靠市场竞争来决定。小微园区作为产业升级的孵化器，无法充当企业兴旺的保险箱。若将一些衡量区域或产业发展质量的指标，生搬硬套到每一家企业头上，无异于将激励变为束缚，也不利于建设全国统一大市场。

而一些基层官员坦言，一旦被困在这些刚性指标系统之中，放手就等于失去抓手，具体工作难以推进。厘清政府和市场的边界，需要相应的职能定位和评价体系来保障。

郑宅镇常务副镇长魏亮认为，由政府主导园区掌控更全面，办事效率更高；民企主导服务意识更多，平台整合能力更强。现在园区产业集中了，企业亩均效益还没体现出来。

“对规上企业奖励力度比较大，要素保障充分，不会拉闸限电，政策有连续性。”他还列举出小微企业合并入规的诸多好处。

郑俊俊也向记者表示，如果政府有钱还会继续投资园区，但要核算成本收益，会考虑把一些产权卖给企业。

在杨叔鹏看来，按照县里平均每10亩土地1家规上企业的供地标准，东部挂锁园区得有40家规上企业，“只能说是一个富民园区，对财政税收没有太多贡献”。

一些官员担心，开发商园区招商只追求效率，忽略企业质量，若几年后甩手走了，会给政府留下一摊烂事。

目前，浦江公司已逐步提高开发商的厂房自持比例，将开发商与小微园区深度绑定，用以保证后续经营管理。

以万洋、吉成为代表的开发商，则更愿意把园区当作一门长远生意。“开发阶段稍微有些盈利，主要靠后期运营管理赚钱。”浦江吉成产业园项目总经理翁明亮说，不仅需要提供金融与企业服务，还需要引导园区内产业链协同发展，为中小企业转型升级赋能。

无论转型升级还是做大做强，都不会一蹴而就。地方政府追求高质量发展的有为之举，关键在于促进和保障市场的有效，并不是对市场主体设置更多的绩效指标。

去年12月16日，浦江首家A股上市企业——浙江丰安齿轮股份有限公司登陆上交所。这个专注齿轮制造的农机企业“破圈”而出，恰恰说明市场作用至关重要。

（完颜文豪对本文亦有贡献）