



稳中求进 攻坚克难

下决心打好水环境综合治理攻坚战

补上污水收集和污水处理系统短板

各方对中小河道整治形成共识：攻坚重点在城郊结合部

记者调查

■本报记者 沈竹士

政府工作报告指出,2017年将继续推进中小河道综合整治,加大截污纳管力度,完成14座雨水泵站改造、21家污水处理厂提标改造,加强工业企业、畜禽养殖场的污染治理,实施水系沟通工程,落实河长制,基本消除全市中小河道黑臭。今年两会期间,人大代表、政协委员所递交的建议、提案显示,全社会对中小河道整治工程已经形成共识:全市共有2万多条乡镇级河道,郊区中小河道(镇村级河道)蓄水量占全市总量约三分之一,河道长度占全市河道总长的近90%,而攻坚的重点在于城市建成区和农村地区的结合部。

两镇15条河进入两部委清单

记者从全国城市黑臭水体整治监管平台了解到,上海市共有56条(段)河流水体进入环保部、住建部的黑臭水体清单,其中半数(29条)位于外环线外、外环线外的黑臭水体中,又有半数(15条)位于青浦区徐泾镇(5条)、嘉定区江桥镇(10条)。截至目前,相当一部分河流水体尚处于治理进程中。

在这一名单中,可以找到青浦区徐泾镇的骑龙港。2015年8月,市委书记韩正开展“不打招呼的调研”,曾来到骑龙港了解水体整治情况。骑龙港被认为是徐泾镇整治难度最大的河道之一,两岸活禽交易、肉类加工、餐饮服务店面云集,有些企业还拉起铁丝网,堵住了沿河道路。

何以区区两镇之地,竟有15条(段)黑臭水体进入两部委的监管清单?从地理条件看,两地均毗邻外环线,而且各自扼守交通要道。徐泾镇处于青浦区最东端,地铁2号线目前的终点站徐泾东站坐落于此;外环线、沪宁高速从江桥镇境内贯穿,实际上,因拆违和环境综合整治闻名的许浦村,其所在的华漕镇也与外环线相邻。

外环线上的污染是怎么来的

在上海,很多事情要参照外环线来观察。外环线内均为城市建成区,开发强度大,环境承载力被认为接近上限。烟花爆竹不得在外环线内燃放,沪C牌照车辆不能进入外环线内行驶。与外环线相邻的村镇,同时受到城市化蔓延和人口挤出的双重影响。

黑臭水体的出现,本质上是环境容量、基础设施与城市化蔓延之间的矛盾。它往往发生在那些既不像农村,又不像城市的区域。这些地方都有相似的标志性景象。比如户籍人口与流动人口的倒挂,据青浦区统计局的数字,2015年末徐泾镇常住户籍人口36012人,而在此常住的外省市人口达125315人。

这些地方通常提供劳务输出的中端站。进入村镇范围,第一眼能看到的往往是职业介绍所或劳务服务园区的硕大招牌。职业介绍所外常年放着一块灰蒙蒙的小黑板,歪歪斜斜的各色粉笔字标出流水线上的工种名称——箱包厂、食品包装公司或是五金制品制造,并且详细注明了加班报酬。

随之而来的是原住农民自有住房出租,很多违法搭建因此形成,20平方米至40平方米的单间,每月房租500元到1000多元不等,有些农民毫不避讳地为自建小楼挂上了“xx公寓”的招牌。这些违法搭建中,相当一部分占用河道,导致水体淤塞。

治水路线图须覆盖郊区农村

与此不匹配的是,农村地区的基础设施水平远远不及城市建成区。农工党上海市委在《关于加强本市中小河道污染治理的对策建议》中指出,郊区污水管网建设进展相对缓慢,污水管网不能全覆盖,特别是部分人口导入量大的城乡结合部,“198”等区域污水处理能力严重不足,农村化地区生活污水处理水平普遍较低。尽管全市城镇污水处理率已达约90%,但前述几方面原因造成郊区城镇污水处理率为82%左右,仍有接近20%的污水直接排放在郊区河道。

由此导致郊区突出的问题是污水管网盲区(尤其是撤建制和“195”区域)内生活污水或工业废水直排。相关部门抽样监测调查显示,主要的污染因子为氨氮和总磷;从河道管理的级别看,镇村级管理河道总体上差于市级及区级管理的河道。排入中小河道的主要污染源包括生活污水、种植和养殖面源污染、地表径流以及部分工业废水。农工党上海市委建议,开展新一轮城市污水收集处理规划研究,重点研究当前难点问题,提出覆盖城区、郊区和农村地区的综合性解决方案和路线图,花力气、下决心,补上本市污水收集和污水处理系统的短板。

环保税:水污染治理重要措施

代表建议

■本报记者 沈竹士

2016年12月25日,《环境保护税法》在十二届全国人大常委会第二十五次会议上获表决通过,并将于2018年1月1日起执行。新环境保护税法有利于解决排污费制度存在的执法刚性不足、地方政府干预等问题;有利于构建促进经济结构调整、发展方式转变的绿色税制体系。

程度,减少企业顾虑,从思想意识上为费转税平稳过渡做好准备,减少法律和政策的调整对经济系统造成的人为冲击。此外,应结合上海的产业转型升级政策,着力对环境保护税制度的税收优惠政策予以宣传,落实税收对绿色产业的促进作用。

第二,落实税率浮动政策,引导绿色发展。《环境保护税法》实施的最终目标无疑是完善生态文明制度建设,推动我国社会和经济实现绿色发展。考虑到各地生态环境特征和污染物排放结构差异较大,《环境保护税法》允许地方在规定的税率标准范围内自行确定费率上浮幅度,以适应不同地区绿色发展实际情况。上海经济发达走在全国前列,生态文明建设已取得明显成效。在制度落实过程中,应充分发挥税率浮动政策在产业引导和调整上的作用,与其他绿色发展政策形成合力,促使上海成为更加绿色宜居、更可持续发展的国际大都市。

第三,加强部门协调,强化执法力度。在排污收费制度体系下,排污量的认定权和排污费的征收权是一体的,均为环保部门;而在环境保护税制度下,认定权与征收权分离。在税额认定过程中,税务部门需要环保部门的配合。在费改税的落实过程中,一方面要加强税务部门和环保部门协调,另一方面要完善环保部门的监督和激励机制,避免因加强环境保护税的宣传,优化纳税辅导,增加企业对环境保护税的了解,甚至出现权力寻租的情况。



青浦区莲湖村的美丽乡村建设从水系整治开始,修筑沿河驳岸18.8公里,较好地实现了水清岸绿的江南水乡自然村落风貌。

许泾村宋家浜将在春节后与整治后的丰盛河打通,实现乡村环境“蝶变”

留下桃花间竹 重现一泓清水

基层探索

■本报记者 沈竹士

闵行区水务局的统计显示,闵行区共有200多条河道受到不同程度污染,129条存在常年黑臭。其中,位于梅陇镇的丰盛河(春申塘-鑫都河)被列入环保部、住建部认定的上海市56条(段)黑臭水体监管清单。

在两会现场,市人大代表、闵行区梅陇镇人大主席姜国通告诉记者,丰盛河周边水系“毛细血管”的整治已经在一个月前启动。春节后,曾经淤塞发臭的许泾村宋家浜将向西与丰盛河打通,重现一泓清水。

丰盛河的南北梯度差异

“丰盛河的水道是南北走向,梅陇镇全境也是南北狭长。北部外环线内靠近中心城区,南部则还保留了部分农村地区,后者因人口导入产生的生活污水直排是村镇河道污染的主要因素之一。”闵行区水务局党委副书记王飞麟如是说。

日前,记者前往梅陇镇许泾村探访。一路南行,不断见到大型卡车在路边堆场卸货。穿过小路,在一幢小楼的屋顶上开出了职业介绍所的大字招牌。村里鲜少见到年轻人,裹着绿色绒布头巾的阿婆坐在自家院内,阳台上挂着一串串腌好的咸肉。

走过一座又一座小桥,绕过几台施工挖掘机,在一片开阔田野的对面,来到了许泾村河道整治工程的前线指挥部。“许泾村简直是梅陇镇最原始的村子。我们总共要整治15条黑臭河道。”许泾村党总支书记张金高说。



正在进行治理改造的闵行区许泾村河道已初具雏形,日后周边居民的生活环境将得到极大改善。

许泾村位于梅陇镇版图最南端的“尖角”上。这是目前梅陇镇唯一保有农田的行政村,现有实际耕作的农用地519.9亩,也是镇上唯一未大规模动迁的行政村。在2.16平方公里辖区内,户籍人口约2200人,外来人口约1.6万人。

张金高是2015年上任的。他不讳言,大量人口导入让许泾村不堪重负。由于和徐汇区华泾镇接壤,当华泾土房地动迁后,很多人转移到梅陇,以低廉租金租住在许泾村的农宅里。去年村里拆建28万平方米——在此以前,你甚至很难看见村里河道的水面。

保留江南农村传统风貌

在许泾村生产队二组的农宅外,有一丛竹子裸露在平地上。张金高说,这是拆违时特意保留下来的,因为宅

前屋后的桃花间竹,是他童年时江南农村的传统风貌。

村口的两条小河,宋家浜和清浜正在开掘河道,淤泥既出,清水涌现。一捆捆形似树干的护岸桩摆在路边。引人注目的还有河边新建的污水井。村委会改变许泾面貌的决心是坚定的,这里的工程争分夺秒,将持续到1月24日。

张金高介绍,许泾村要建成美丽乡村。一是完成黑臭河道整治15条(段)、水系沟通5条(段),从根本上改变目前河道黑臭且不流通的局面,同时加固靠近村宅的河道岸坡。二是对村宅雨污水管网进行改造,做到雨污水分离,污水纳入市政管网。三是针对部分自来水供水主干管网破旧或口径过小造成水质及供水水压不足的问题,对供水主干管网进行标准化改造。

任务不仅只有水系整治。许泾还要同步推进“五违四必”整治后续的土地利用。平整恢复绿化,建设村宅街心花园,协调水系整治中河道两岸绿化与河面水生植物建设。在道路边配置绿化、路灯等设施,保留优化原有村宅的山墙、飞檐,建设既具有乡村特色又耐用的村宅环境。

工程将给原住民以实惠。在生产队一组、二组附近,一幢高山墙的传统风格建筑初具雏形,这将是兼具茶室、聊天室、阅览室、卫生室等功能的许泾“客堂间”。针对目前村宅周边汽车无序停放的问题,还将因地制宜辟出一块集中停车场,方便村民。

许泾村成为农村治水样板

根据闵行区水环境综合整治三年行动计划(2017-2019),闵行区三年内将实施农村生活污水收集处理工程1.26万户、旧小区实施雨污分流改造686万平方米。2017年将完成7200户农村生活污水收集处理改造任务。完成相关街镇村宅污水管网空白点整治方案编报。

其中,梅陇镇许泾村等6个村庄已被作为水环境综合治理试点,区级工程春节后开工建设。据悉,闵行区将通过示范点的建设,形成可复制的成功经验,在2017年8月底前,力争基本完成全区129条(段)黑臭河道整治工作。在此基础上,闵行区将启动约30公里的骨干河道治理,同时加强综合调水、联动调水、引冲淤等措施,强化长效管理,巩固治理成果。在加快实施中小河道整治工作的同时,还将结合美丽乡村、美丽家园两大工程创建,综合考虑水、房、路、绿、地下管线的规划和建设需求。

上海“治水”,还存在哪些瓶颈

会场声音

■本报记者 沈竹士

瓶颈一 新河道占用耕地占补平衡指标

致公党上海市委在《关于健全河道整治常态化长效管理机制的建议》提案中关注到,近年来城市建成区面积不断扩大,填河、堵河现象经常发生。打通断头河是河道整治工作的重要组成部分,然而打通断头河面临土地指标难题。

根据相关规定,河湖水面占用基本农田的,可用基本农田机动指标予以核销。纳入市重大工程年度投资计划的重点水务项目,新增计划指标和耕地占补平衡指标由市统筹落实,其他项目由所在地的区政府自行解决。打通断头河必须涉及耕地占补

平衡指标。对于那些财力相对较弱的远郊地区,由于无法落实耕地占补平衡指标或无力承担落实耕地占补平衡指标的资金,可能导致打通断头河、新开河道的工程止步不前。

致公党上海市委建议各区将断头河整治的耕地占补平衡指标汇总上报市级有关部门,由市级层面统筹解决,各区做好相应的配合工作。此外,建议将断头河整治工程参照市重大工程与实事项目审批流程。

瓶颈二

农村污水处理后缺乏必要监测

九三学社上海市委在《关于规范农村分散式生活污水处理工程运行和管理的建议》提案中指出,农村生活污水处理是新农村建设的重要内容,被市政府纳入城乡一体化目标管理考核。农村生活污水处理站为减轻黑臭河道、改善农村水环境发挥了积极作用,然而这项

工程在建设、运行和管理方面的问题日益凸显。

一是水质监测报告超期。按照市水务局的要求,农村分散式生活污水处理工程在验收前,必须经过三个月试运行及水质同步监测(监测次数不少于两次),水质达标才能验收。实际上,有的工程从试运行到验收超过半年甚至一年,出水水质监测时间离项目验收时间长达半年甚至近一年。

二是监测报告只有出水水质分析,没有进口水质分析,无法鉴别评定污水处理站采用的工艺处理效率。三是出水标准不一致。在后期运维监管中,地方环保局对出水水质标准采用《城镇污水处理厂污染物排放标准》(GB18918-2002)一级B标准,而地方水务局采用二级排放标准,两种标准口径不同,给监管考核带来困难。目前,部分农村生活污水处理站进水浓度本就符合二级标准,在这种情况下,后一种标准明显偏低了。

瓶颈三

引入社会资本整治河道尝试较少

有人大代表、政协委员谈到,在河道整治以及“五违四必”工作中,部分工作力度较大的区政府面临资金压力。事实上,河道整治还可以尝试以政府和社会资本合作方式运作,以减少政府资金压力。今年的预算报告中提出,财政支出结构改革是2017年上海财税改革重点之一,上海鼓励支持在公共服务领域推广应用政府和社会资本合作模式,带动社会资本加大对公共服务领域投入。但这种方式目前在上海运用较少,基层村镇绝大多数都依赖市、区资金支持。建议以招投标形式,规定参与河道治理的公司享有河道两岸一定距离的商业开发权,形成谁治理、谁受益的运作模式,并由政府进行开发后监管。以此引入社会资本,推动河道治理资金投入可持续的长效机制。