

推动中小河道综合整治常态化长效化

上海市政协首份专项民主监督报告聚焦申城“治河”

9月中旬，市政协关于“本市城乡中小河道综合整治”专项民主监督报告正式提请主席会议审议。这项历时5个多月、400余人次参与的专项民主监督工作，针对中小河道治理过程中亟需协调推进和加以改进的问题，反映意见建议300余条，经梳理归纳，形成专项民主监督报告，力求为相关部门持续有效推动中小河道治理提供有益参考。

时间倒推到去年11月，上海启动城乡中小河道综合整治，确立了“到2017年底上海所有中小河道、断头河基本消除黑臭状态，水域面积只增不减”的目标。经过近一年的集中整治，河道水环境面貌已有明显改善，但整治工作越往后，推进难度越大。前不久，市委市政府召开城乡中小河道综合整治现场会，强调要紧盯年度目标，坚持问题导向，再接再厉，乘势而上，以攻坚克难的精神，狠抓重点难点，力争取得突破。

城乡中小河道综合整治是市委、市政府2017年重点推进的工作。市政协首次探索开展专项民主监督，直面这场水环境治理“攻坚战”，意在切实发挥民主监督职能，在市委领导下，围绕重大决策、重要工作推进落实。今年下半年以来，一支支由市政协委员、各党派成员、相关地区政协委员组成的专项民主监督小组频繁出现在上海各地区河道周边，察看现场，听取情况，研究问题，寻求对策。监督组认为，仅仅消除黑臭并不是治水的终极目标，市民群众期盼看到的是上海城市水环境的优美风貌。因此，在总结前阶段综合治理经验做法的基础上，还需进一步注重整治要求与具体操作的协调，加大控源截污和水岸联动力度，采取多种治理手段，完善长效治理机制。

重末端更要治源头

河道整治既要重末端，更要治源头。监督组在实地走访中发现，目前，排水管网系统雨污混接是一个突出问题。就中心城区而言，一些老旧小区阳台生活污水进入小区雨水管网的情况大

面积存在，这些生活污水直排进入河道，形成水体污染。部分区域污水日处理能力尚不能满足需求，且排放未达一级A标准。在郊区，情况更为复杂。村民生活污水直排和畜禽养殖污染问题久治不绝。比如，部分地区农村人口分布分散且临河而居，生活污水处理效率低、排放标准低，仍在使用的化粪池、生物滤池等设备老旧，发挥作用有限。部分地区规模化养殖场的畜禽粪污处理不规范，缺乏配套污染减排设施，一些养殖场周边缺乏足够消纳畜禽粪粪的土地，导致污水最终排入防疫沟或河道，还有一些养殖场日常环保管理工作不到位，管理体制存在缺陷。

针对这些问题，监督组提出，要持续加大控源截污力度，建议按照水量平衡原则，对现有污水处理厂的纳污能力进行评估，缺口部分列入规划，及时实施；对区域内雨水泵站截污设施进行提标改造；加大农村生活污水纳管力度，对没有条件纳管的散居农户，统一安装污水简易处理装置，达标排放；运用科技手段全面提升水质，在解决岸上污染源的基础上，利用生物降解、生态河床等先进技术，实现水环境长治久清。监督组还建议，科学规划上海畜禽养殖场，合理布局和建设高水平、规模化、符合国际水准的养殖场所，使畜禽废弃物得到资源化利用和无害化处理；帮助畜禽养殖个体农户整合消纳畜禽粪污的土地，并签订相关排放协议，纳入政府部门管理，不达标的予以整改或关闭。

此外，监督组强调，郊区的水环境治理还需要格外关注可能存在的社会风险。由于大量不符合环保标准的畜禽养殖散户和效益低下的集体经济厂房被关停，对以养殖为家庭唯一收入来源的农



户而言，生活水平明显受到影响。从村级经济的发展模式和生产方式不转型、不创新，农民的获得感不强，水环境整治效果将难以巩固及后续维护。监督组建议，做好社会风险评估，完善应对预案。一方面，合理制定退养补偿标准，尽量减少养殖户经济损失。另一方面，保护养殖户权利，合理设置退养期限，在就业、低保、扶贫等方面给予关心和帮助。

水岸联动生态修复

都说水环境污染，“问题在水里，根子在岸上”。近一年来，全市各区对岸上污染源进行排摸，清拆沿河违章和污染源、退养不规范生猪散养点、取缔无证码头、整治“三无”居家船舶等行动，取得明显成效。然而，在专项民主监督活动中，监督组了解到，一些河道流经多个区域，有的是两区的界河，有的是流经大型企业、市属农场、院校的河流，在区内河道整治后的岸线管控和河道维护管理上，有时会由于信息沟通不畅，造成管理上的疏忽，使得一些问题死灰复燃。监督组认为，巩固中小

河道综合整治成果，不能重建轻管，要注重水岸联动、条块联动，将区域中小河道整治与城市更新规划紧密结合，与“五违四必”综合整治、基层社会治理创新等统筹联动，并引导社会各方参与。

河道治理涉及的部门单位多，各有政策资源，各具工作范围。比如，打通断头河、新增河湖水面积等，涉及到规划或建设用地等硬性指标，除了水务部门，还涉及规土部门等。比如，河道内船舶执法需要得到水上执法部门的支持。再比如，个别市属企业在地块出租过程中，轻视了租赁业务易对河道环境造成影响，需要地区与市属企业之间协同治理。监督组建议，统筹制定全市长远的、责权统一的治理规则，建立强有力的综合治理协调部门，充分利用法律手段依法依规治理；水系是具有上下游关系的整体，进一步加强市区联动、区区间联动和区内联动，发挥市区两级河道整治联席会议在协调解决跨区域、非属地管辖河道治理以及违建垃圾处置的作用；对拆违后的土地使用要加强规划把关，防止整治后污染企业回潮；河道流经区域涉及的各个单位也有参与治河

护河的责任，探索设立“企业河长”“院校河长”等，并加强治河护河专业技术知识培训。

在河道整治过程中，许多断头河打通了，河面拓宽了，河岸两旁大量的违章建筑得到拆除，河道环境大为改观。但让监督组疑虑的是，不少河道整治工程都将河岸硬化了，缺少生态气息。一些河岸堤防建设中，为使河道水流顺畅，采用长距离直线修筑方式，改变了河水流态，减少了水流平衡河段，水生物失去了适宜的栖息地；一些村镇在河坡打上木桩，视觉效果整齐划一，但河床缺乏自然坡度，增加了溺水危险，留下安全隐患；还有一些河道采用水泥驳

岸，“鸭子不能上岸，甲鱼无处下蛋，芦苇不让生长”，阻碍了水生态的自然循环，不利于水体自然净化和生态修复。监督组认为，治河要尊重生态科学，顺应自然规律，新建护岸、底泥疏浚、新建涵箱、岸坡植绿等工程建设项目，对立足长远推进河道及周边生态环境可持续发展的考虑还不够深远。

监督组建议，要因地制宜，加大生态治理力度。尊重自然生态规律和城乡人文特点，尽可能保留河流的自然形状，在工程治理基础上，运用科学技术进行生态治理，通过人工增氧、人工湿地、生态浮岛等科技含量较高的工程措施，改善水质，逐步修复生态系统，推广动植物生态修复技术，让河水成为承载动植物和微生物的生命体，进一步提升水体的自净能力。

向常态化治理延伸

经过5个多月的专项民主监督，监督组认为，中小河道问题，核心是经济与社会管理问题，必须从高远视野考量治河战略，从全局高度做好顶层设计，从治本的要求以规划为先导。

在监督组看来，为巩固中小河道整治成果，并向常态化治理延伸，有必要研究制定五年行动计划。在2017年底基本消除黑臭的现阶段目标基础上，明确今后五年治理目标，并分阶段实施。比如，用两至三年时间完成中小河道治理目标由“基本消除黑臭”到“彻底消除黑臭”转变，再用两至三年时间实现“基本恢复清洁”的目标。与此同时，进一步优化全市水系统的功能定位和总体规划，统筹考虑流域综合治理、城市发展规划和土地利用规划的要求，结合防洪、排水、通航、景观等功能定位，既为当前治理工作提供科学依据，又为将来发展提供空间。

上海已全面推行“河长制”，按照分级管理、属地负责的原则建立起了市-区-街镇三级河长体系。“河长制”已成为“河长治”的重要抓手。不少区镇在河岸旁竖起河长铭牌，各级河长的姓名、电话一目了然，有的还有水环境治理二维码，方便市民举报身边的问题河道。这些举措都得到了市民群众的认可。监督组建议，进一步健全河长组织体系，管理范围向下延伸到沟、渠等小微水体，市、区两级河长专注“治理”责任，街镇、村级河长突出“管”“保”职责。同时，引入治理评估机制，对水质情况的随机抽查与日常检测情况等，及时向社会公布，倒逼河长制责任的落实，建立和完善全市共享的河道信息化系统，加强对重点地区和地段的实时监控，即时掌握沿河企业和村庄污水排放监测数据。

监督组还发现，随着河道整治的集中推进和后续长效维护的运转，远郊部分乡镇“造血功能”不全，在配套资金、前期资金以及镇村级河道整治建设资金等方面，面临着较大压力。监督组建议，建立可持续的资金投入保障机制，财政预算方面，市区两级财政设立中小河道治理专项资金，且每年资金增长有一定升幅；社会资本方面，以市场为导向，以生态优势与商业利益为预期，吸引社会资本和民间资本投入中小河道治理。此外，建立资金效益评估机制，通过第三方评估机构，对资金使用效益进行评估，对资金使用过程进行监督，并定期向社会公布。

题图：政协委员查看地区河道整治相关台账材料

和先进基层党组织。

注重学习培训， 执法办案能力不断增强

中队领导十分注重中队的业务学习，中队坚持每月业务学习培训制度，干部队员积极参加市区两级组织的各类业务培训和讲座以适应不断扩大了的执法管理范围和修改完善的法律法规。中队先后查处了各类行政大案,如:泰和仁御的违法建筑处罚40万元、恒高家园破坏承重结构处罚20万元、共和十一村周边擅自夜间施工造成的环境污染案处罚6万元、三花现代城损坏绿化案件5.7万元等一系列的大案要案。

中队立案处罚的案件涉及到城市管理的方方面面,有违法建筑、违规运输渣土、河道排污、破坏承重结构、损坏绿化、工地环保、危及人民生命安全的偷运地沟油等，执法案件的查处从平面到立面，从广度到深度不断拓展。中队从未发生过行政诉讼败诉案件和行政复议变更事项。

市容市貌管理的精细化水平不断提升。通过拆除历史存留的棚、亭和违法破损广告，坚持整治、巡查、纠违，给人民群众创造良好的宜居宜业的生态环境。高境镇市容市貌经上海市第三方评估连续三年位于中心城区较好档次。

抓作风强管理， 树立好执法服务形象

在工作中，中队一方面狠抓制度落实和工作责任制，干部分工负责，各司其职。开展了作风纪律整顿活动，主要从治懒治散治庸三个方面加强教育学习，对照检查，相互批评，提出整改措施，使全体队员牢固树立效率意识、作风意识、形象意识。另一方面狠抓党风廉政建设，确保党员干部廉洁从政。中队连续8年末发生被追问责现象，干部队员也无违纪违规现象的发生。今年9月，居住在吉浦路615弄陈女士手拿锦旗，到中队来感谢城管队员真正为民办实事、解难题。原来，在3年前，陈女士与邻居商议将部分人行过道封闭，随后封闭过道给日常生活带来的不便日趋突出，但由于双方协调无果。9月初，陈女士将此事情向高境镇城管执法中队进行反映，第二天，兼任镇拆违办副主任的城管队员孙继圣同志带领城管队员上门核实情况，中队及时下发《责令改正通知书》等法律文书，多次邀双方进行约谈，并通过宣传相关政策、法规，使陈女士的邻居主动拆除该违建。

陈女士高兴地表示：“一道墙压得我三年生活阴影下，城管中队一周时间就为我解除了忧郁，真的了不起，谢谢人民城管！”群众的感谢是对城管执法工作的肯定，更是一种鞭策。高境镇城市管理行政执法中队的城管队员们表示，将不断总结经验，强内功树形象，趁势而上，坚持依法行政，依法依规办事，与高境镇的广大人民群众们一起，为建设美好家园作出新的贡献。

执法为民 服务民生

——上海市宝山区高境镇城市管理行政执法中队执法服务纪实

多付出少计较 人民城管为人民

城市执法管理是执行政府管理城市的综合性工作，其职责涉及到民生民事的方方面面,关乎百姓的切身利益。工作的出发点和落脚点都在维护老百姓的利益。在高境镇城市管理行政执法中队全体同志看来,既然选择了成为城市执法管理工作者,就要更多的讲求付出,少计较个人,牢固树立“人民城管为人民”的工作理念,发扬吃苦耐劳的公仆精神。

2017年高境镇“五违四必”专项整治中，镇班子成员和各职能部门的主要领导在张惠彬书记、高虹军镇长的带领下对2017年“5+5”地块进行实地走访、调研排摸,摸清底数。成立了以张惠彬、高虹军为组长的“五违四必”整治工作领导小组,由城管中队队长洪群威担任“五违”办主任的职能。今年1月起,“五违”办成员召开了专题会议,进一步明确了各职能部门在“5+5”地块需要做的具体工作和相互协作的事项,结合贯彻区、镇两级安全工作会议精神,并用2天的时间对十个地块开展了深入细致的联合检查,对有安全隐患、生产隐患的点位在节前予以了坚决的拆除、整治,如对高境路恒高路口的存在违法居住、安全隐患较多的3000平方米泰禾红御违建房,确保了春节期间平稳、安全、有序。

中队干部队员面对十个地块、河道25个点位的目标任务没有退缩，而是迎难而上,主动承担起“五违四必”整治任务的具体事务。全年拆除和配合拆除违法建筑近20万平方米，完成年度目标任务数的112.8%。中队队长洪群威表示:下一步中队将再接再厉,完成部队“停停”后的清空十多万平方米的违法建筑拆除任务。

在整治过程中，中队干部队员不辞辛苦、日夜工作,通过上门告知、召集租赁人谈话、开展联合约谈、联合执法等多方施策,一步一步寻找突破口,如:何家湾路2号由于租赁关系复杂、经济利益交错,中队领导多次上门到土地所有权单位调取各种租赁合同,甄别有证无证房产;共和五村附近的空地使用权属北京城市综合开发有限公司,由于这样或那样的原因闲置多年,严

高境镇地处宝山区南大门,与虹口、静安、杨浦三区相邻,与庙行、淞南两镇相接,镇域面积7.1平方公里。境内场中路、殷高路、保德路、一二八纪念路等东西相连,江杨南路、逸仙高架路、共和新路等南北贯通,过境公交线路20余条,地铁一号线、三号线和规划中的十八号线穿越镇区。

在“十二五”期间,高境镇荣获第四届全国文明镇称号,顺利通过国家卫生镇复审,先后获得上海市文明镇、上海市科普示范镇、上海市社区教育示范镇、上海市建设健康社区示范镇、上海市食品安全示范镇、上海市平安社区、上海市平安示范社区、上海市反邪教优秀社区、上海市防范处理邪教系统先进集体等称号,实现了创建上海市爱国拥军模范镇“八连冠”目标。全镇市、区两级文明小区覆盖率更是达到85%以上。一个普普通通的小镇,能取得这么多的荣誉,除了高境镇党委、政府对城市管理工作的重视外,长期身处执法一线的高境镇城市管理行政执法中队功不可没。

然成了一些人养鸡种菜、偷倒生活建筑垃圾的场地,严重影响周围居民的生活。中队积极协调公安、规保办、安全办等多家部门联合行动,进行彻底整治,恢复场地平整。之后又主动作为,采取派专人看管,执法班组交叉巡查,中队领导不定期实地查看等方法加强监管;还通过“五进”活动,告知居委干部和居民群众发现情况后及时与城管中队联系。

工作作风扎实 全队爱岗敬业

无论是刚入队的“小年轻”,还是工作多年始终如一的“老资格”,高境镇城市管理行政执法中队全体同志一直以高度的责任感和高昂的工作热情投入到城管执法中。

2016年,在镇党委和政府的坚强领导下,城管高境中队按照年初制定的“围绕区、镇两级重大项目、重大任务全力推进,全面提升城市执法管理水平;按规范化中队的标准提升队伍能力;加强队伍自身建设的”目标要求。中队领导班子团结一致,分工负责,圆满完成了主要工作任务。而到了2017年,城管高境中队充分发挥执法主体功能,圆满完成了“五违四必”整治目标任务、城管执法定性定量任务、镇党委政府布置的创卫迎审、部队停偿、美好家园建设等系列任务。高境镇党委、政府十分重视中队的城市管理执法工作,高境镇党委书记张惠彬、镇长高虹军等领导曾先后五次来中队进行调研,并借高温季节慰问走访的时机两次对班子成员和班组长进行集体调研。领导的关爱激励着中队干部队员奋

有为。

在解决群众诉求方面，中队全体人员按职责分工,对收到咨询、求助、投诉事项事有回复,件件有落实。对一些难以解决的重复投诉,中队及时调整工作方法,在协调的同时,广大队员加班加点,加强夜间执法管控力度，通过不间断的整治管控来回应老百姓的期盼。此外,中队积极探索新途径、新方法,主动解决镇公众微信平台事件,在与东晨管理公司的联动中有效地形成无缝对接。城管队员和管理人员相互协同,20分钟派单到班组和负责查处的干部、队员及管理人员,中队要求常态化的工作2小时必须到达现场,处理完毕,回复存档;历史遗留的难点问题报中队研究,2周内必须有处置方案、计划和措施;对现场勘查不实工单,2天内完善取证、陈述理由

报镇网格中心备案,较好的形成了“4个2”的网格处置机制。2017年,中队收到各单位和个人的锦旗7面,表扬信和感谢信3封,执法为民、效率优先的工作理念在每个城管队员心中深深扎根。

开展联勤联动机制， 有效解决“老大难”问题

经历了创建国家卫生城区和国家卫生镇及复审工作的中队执法人员和东晨管理人员自觉担当创建和迎审主力军，中队上下充分履行执法和管理职能，与各部门一起联勤联动、紧密协作,按照“5+2”、“白加黑”的工作要求,深入社区、路面、公共部位全覆盖的巡查,发现问题及时处置。并先后与东晨公司、高境环卫公司、各居委干部、志愿者以及高境派出所、宝山区交巡警二大队的干警共同处置各类部件、事件不计其数,大家通力协作,一起拆违建、清垃圾、运杂物,除“三乱”,纠违章,形成了组织严密、反应快速、全民参与、处置高效的优化工作模式。

镇党委政府下达“美好家园”创建任务后,中队干部、队员自觉担当、主动作为,主动配合房管办做好“美好家园”创建三年行动计划的实施,与其他部门一起上门做工作、宣讲法规并逐一发放告知单、开具法律文书;向居民发放宣传手册,拉横幅等,营造建设美好家园的氛围。并组织人员进行封破墙开门开窗,圆满完成了镇党委政府向中队下达的既定目标任务。中队先后被宝山区城市管理行政执法局多次评为先进集体,被镇党委政府评为迎复审先进集体

