

政协论坛

开展民主监督 助推“五水共治”

——政协委员为构建“五水共治”长效机制建言献策

□ 本报记者 吴向正

核心提示

□今年市县两级政协委员重点围绕助推构建“五水共治”长效机制开展民主监督活动。
□日前，市政协举行民主监督政协论坛，委员们提出了一系列有价值的意见建议。

近年来全省三级政协积极响应省委、省政府的号召，开展“三级政协联动、万名委员同行、助推‘五水共治’”民主监督活动，今年重点围绕助推构建“五水共治”长效机制开展民主监督活动。我市各级政协组织、政协各参加单位和广大政协委员充分发挥自身优势，积极参加民主监督，为助推“五水共治”建言献策。为了更好地构建治水长效机制，助推“五水共治”工作制度化、常态化，9月16日市政协特举行“五水共治”民主监督论坛活动。在论坛上，市政协4个各民主监督小组和各县（市）区级政协委员着重围绕如何构建“五水共治”长效机制，提出了一系列有较强针对性和可操作性的意见建议。

——编者



四明秀丽水乡（胡建华 摄）

建立跨行政区域河道共治共管机制

【内容提示】今年，按照宁波市政协“五水共治”长效机制建设”专项集体民主监督实施方案的要求，市政协农业农村委和民盟市委、农业和农村界别派员组成市政协“五水共治”第1民主监督小组，围绕跨行政区域河道的共治共管问题进行了调研，提出了建立跨行政区域河道共治共管机制的意见建议。

市政协第1民主监督小组在调研过程中发现，县（市）区及镇乡（街道）的交界河道联动整治、共同管理工作亟待加强，存在上下游、左右岸河道整治力度不一、保洁质量差异较大，交界河道的污染违法行为为联动执法比较困难等问题。造成上下游、左右岸河道治水责任没有落实到位的原因是多方面的，但主要原因是县（市）区之间、镇乡（街道）之间还没有建立跨行政区域（交界）河道共治共管机制。

在听取基层干部群众意见，并借鉴嘉兴市一些县（区）、镇乡的先进做法的基础上，委员们对我市建立跨行政区域河道共治共管机制提出建议：

一要建立区域联动执法工作机制。本着“着眼大局，合力治污”的原则，积极探索创新执法治理新模式，建立县域交界区域水环境联防联控工作机制。在市治水办统一协调和指导下，相关县（市）区之间应尽快建立以统筹协调推进工作、信息通报与资源共享、联合执法和相互监督、快速应对突发事件、有效化解矛盾纠纷为主要内容的县域交界区域水环境联防联控工作机制，形成上下游区域联防联控、共治共管新格局，使交界地区的水环境整治由单一部门、单一地区的执法监管，向跨部门、跨地区的协同监管与综合执法的转变，使上下游区域的治水变“单打独斗”为“齐心协力”，形成统一协调、相互协作、快速高效的联合执法治理新机制。

二要开展交界区域水环境整治专项行动。集中一段时间，以县（市）区交界断面河道上游5公里、下游2公里范围，重点围绕河道两侧工业点源、农业面源、生活污水等污染源，强势推进截污纳管、农业面源污染防治、清水活水工程、“三河”治理、河道保洁、水环境执法等工作，开展全市交界区域水环境整治专项行动，并由市治水办进行监督检查，进一步推进所有交界断面附近整体水环境状况取得明显改善，不断提升水质。

三要建立交界区域水环境联防联控工作机制的具体措施。在市、县“五水共治”领导小组办公室的牵头协调下，制订两镇（乡、街道）联合治水协议书，建立相应的组织和制度：一是明确组织机构。例如建立由县（市）区相关部门领导、两镇有关领导及相关人员组成的水环境联防联控领导小组，下设办公室或工作组。二是建立信息互通机制。对交界区域水环境监测信息实行定期或不定期互相通报，对涉及的重大环境安全信息及沟通。三是制定治水工作计划。建立“一河一档”制度，科学制定整治方案，确保交界区域水环境整治任务协调一致、及时高效完成。四是建立定期巡查制度。建立专项或综合定期联合巡查制度，每月开展联合巡查巡查行动。五是建立定期联席会议制度。每季度对巡查的结果通报事项逐一进行会商研讨。六是建立督察通报机制。接受上级部门、人大、政协、新闻媒体及社会各界人士的监督；开展跨界交叉督察，及时通报并加以整改。七是建立奖惩制度。双方可共同出资建立奖惩基金，实施互相奖惩，进一步调动治水积极性。

运用法治方式 构建“五水共治”长效机制

【内容提示】市政协社法和民宗委及农工党、社福与社保等界别组成市政协“五水共治”第2民主监督小组开展调研。委员们认为，在“五水共治”中，必须坚持依法治水，力推治水法治化、制度化、规范化。只有如此，才能实现水环境的长效监管。该小组委员围绕治水工作的法规政策环境的现状进行了深入的调研，针对存在的问题提出了有价值的意见建议。

经过深入的调研，市政协“五水共治”第2民主监督小组指出，当前我市治水工作的法规政策环境存在着以下主要问题：一是水法规体系不完善。现有的水法，相配套的条例、实施细则和规章不完善，相关法律法规之间缺乏有机联系，许多规定已不适应依法治水的需要。二是行政执法不到位。一些水事违法行为没有得到及时的查处，水利执法不敢于碰硬，相关涉水部门协同执法力度不足，执法人员素质不高。三是公众水法规意识不强。水是每个人每天都离不开的生活必需品，而知道“水日”、“水周”的人却不多，对于涉水法规知道的人就更少了。

“五水共治”专项行动，离不开治水法规政策的保障，更需要运用法治方式来治理，以法治的手段解决治水过程中的矛盾和问题。”委员们建议，要运用法治方式构建“五水共治”长效机制。一要加强地方立法制度建设，为“五水共治”提供制度保障。制定“五水共治”的综合性地方法规。今年2月省政府常务会议通过了《浙江省综合治水工作规定》，为科学治水、依法治水、全民治水、长效治水提供保障。我市要进一步制定完善供水、节水、防洪排涝、水工程建设等方面的法规制度，进一步明确监

高度重视城市污水收集和处理体系建设

【内容提示】市政协人资环和城建委联合民建、致公党和科技（一）界别委员组成了市政协第4民主监督小组，就城市污水收集和处理体系建设，开展调研和民主监督活动，提出了高度重视城市污水收集和处理体系建设的建议。

市政协第4民主监督小组调研发现，“五水共治”开展一年多来，在市委、市政府统一部署下，中心城区治水工作取得了积极的进展，“三河”基本上得到了治理，截污纳管有序推进，污水管道和污水处理厂建设力度加大，河道水质有一定的改善。

当前中心城区治污存在的主要问题有：污水管网规划建设滞后，排污规划缺失，管道质量差，管道数量少，雨污混流现象普遍存在，建筑行业泥浆向地下管道偷排现象时有发生，截污井成为内河重要的污染源，地下管道家底不清；污水处理能力不足，处理标准不高，污水处理厂污水处理标准低，雨水进入污水处理厂情况十分严重，污水处理厂扩建和提标改造所需资金和土地压力很大。

委员们提出了关于加强城市污水收集和处理体系建设的建议：

一要加强编制中心城区排污规划。要科学测算区域污水总量，对污水处理厂重新进行合理布局；要根据污水处理厂的位置和处理能力，规划主干管道的走向和口径。同时，要结合轨道交通建设，搞好地下共同沟规划建设。二要抓紧开展地下管道普查。摸清管道家底，是开展城市污水治理的基础工作。市规划部门在以前普查的基础

管责任。本着“谁污染、谁防治”的原则，明确细化企业的治污护水责任，加大违法处罚力度。有关部门应该加强研究，建立完善相应的水资源风险机制，加强水污染防治和水资源保护。要不断完善水资源生态补偿机制，切实增强水源地保护区可持续发展能力。

二要严格执法，强化监督，从源头上预防水污染发生。要严格准入制度。加强准入监管，对高投入、高能耗、高污染、低效益的不符合水环境功能区的项目一律不予审批；杜绝引进污染企业，控制新上高能耗项目；严格控制新建畜牧养殖场的审批和现有养殖场的规模；开展印染、造纸、制革、化工等行业整治提升工程。强化执法力度。深化环保、水务、公安联动执法机制，切实加大涉嫌水环境违法犯罪的打击力度，对违法行为进行严厉打击、公开处理，追究其责任人。加强队伍建设。要加强执法队伍建设，增强业务素质，提高执法能力。强化监督检查。采取日常监督与专项检查、突击检查相结合的方式，强化监督力度，畅通渠道，通过开展公众有奖举报、组织公众参与水环境综合治理现场观摩评议等强化舆论监督。

三要加强宣传，营造氛围，提高社会公众的水法律法规意识。鼓励公民参与，制定监督的法律制度。加大普法力度，增强公众的水法规意识。充分利用各种宣传渠道，突出重点对象，广泛、深入宣传与“五水共治”相关的法律法规、政策规定，让依法治水、依法用水、依法护水的理念根植在广大群众心中，使人们自觉遵守涉水法律法规和水事秩序，敢于同水事违法行为作斗争，大胆监督各级政府的工作，为推动依法治水的进程打下坚实的群众基础。

上，对中心城区的地下管线进行一次全面彻底的普查，并建立管道地理信息系统，为地下管道建设和改造提供基础数据。

三要加快污水管道建设和改造。针对部分区域污水管道缺乏或者“肠梗阻”的情况，不仅要加紧建设通向污水处理厂的骨干管道，也要建设小区污水与主干管道的连通管道。要对城区污水管网进行一次全面彻底排查，对破损的污水管网实施维修改造，以减少污水渗漏，对一些管径偏小的管道进行重建。

四要加快污水处理厂的扩容和提升工作。要加快正在扩容和提标改造污水处理厂建设的同时，在北部积极谋划宁波北仑区污水处理厂三期工程，同时还要在北部选择建设新污水处理厂的厂址，以适应江北、镇海区污水量日益增加的趋势。要抓紧开工建设鄞西污水处理厂二期工程，目前一期8万吨的处理能力显然不能满足鄞西区域的污水处理需求。

五要加快截污纳管和雨污分流改造工作。市有关部门要把截污纳管和雨污分流改造工作列入今后几年城市改造的重要内容，各区政府要分片逐一改造，争取用5年时间把老城区的污水逐一纳管，并对雨污分流的小区 and 道路进行彻底改造，杜绝污水排入内河。要对“四小行业”进行排查，对没有污水出口的企业进行清理。

六要加大污水排放执法力度。市城管、环保和住建部门要加大对有关企业偷排漏排污水的问题加强排查，特别是对一些建筑企业把泥浆排入地下管道的情况要严厉惩罚。

构建「五水共治」投融资长效机制

【内容提示】市政协经科委与委员工作及工商、经济、科技（二）等界别政协委员，组成了市政协“五水共治”第3民主监督小组，重点就“五水共治”投融资情况，进行了深入调研。从总体情况看，截至今年7月份，我市“五水共治”工程累计完成投资223.7亿元，占2014年—2016年三年投资任务总量的64%，达到了“时间过半、任务过半”的要求。但“五水共治”项目时间紧、任务重，资金筹措仍然面临较大压力。

第3民主监督小组指出，当前，各地“五水共治”项目资金筹措面临较大压力具体表现为：一是财政资金保障压力较大。“五水共治”是个系统工程，项目多、资金需求大、覆盖面较广。财政要兼顾全市重点项目、重点工程资金支出，难以全额解决“五水共治”项目资金需求。二是项目融资难度进一步加大。由于治水项目大都是公益性项目，无直接收益来源，地方能用于抵押的土地等资产也难以落实，项目直接融资的困难越来越大。同时，根据2014年国务院43号文，地方除了存量债务通过发行地方债务置换外，新建项目将难以通过发债解决，中央对地方政府性融资平台的管控明显趋紧趋严，这给平台公司融资带来较大困难。三是新的融资方式有待突破。PPP模式等新的融资方式是目前的热点，但由于治水项目投资大、周期长、回报率低，吸引社会投资者比较难。

针对以上问题，委员们提出如下建议：一要进一步完善顶层设计。目前，各个行业都在谋划编制“十三五”规划，在确定今后三年或更长时期的治水项目时，要同步研究相应的投融资方案，包括与金融机构开展支持项目建设的方案研究，真正落实项目资金需求。对可以结合区块开发或项目建设同时实施的区域治水项目，应明确项目单位的治水责任，尽量控制财政直接投入。

二要进一步加大财政投入。建立“五水共治”专项资金与经济增长、财政收入等保持同步机制。建立稳定的资金提取统筹机制。可借鉴新昌县做法，按照国有土地使用权出让总成交价款的2%、排污权有偿使用收入的80%、居民用水阶梯式水价超过“基础水价”部分收入的50%等收入作为“五水共治”建设资金。加快整合各项专项资金，整合水利资金、土地整理、农业综合开发等各类专项资金，避免重复投资、多头投资，达到投资效益的最大化。

三要进一步推广PPP模式。根据今年3月国家发改委、财政部、水利部联合出台的《关于鼓励和引导社会资本参与重大水利工程建设运营的实施意见》，建议积极利用财政贴息、奖励、补助以及金融支持等政策措施，加大项目合作及推介力度，鼓励和引导社会资本参与“五水共治”项目建设，促进PPP模式加快落地。

四要进一步创新融资模式。加快推广利用政府购买服务模式开展融资。国务院43号文出台后，传统的项目贷款受到了诸多限制，但通过政府购买服务模式开展融资还是得到了部分银行机构的大力支持，可加大对水利工程、污水处理等项目的整合包装，合理通过政府购买服务模式加快推进项目融资。加快推进发行项目收益债。通过国家发改委审批发行的项目收益债，根据最新规定，可用于发债主体归还银行贷款，资金使用相对灵活，对信用等级等未来能够产生收益的项目，可争取通过发行项目收益债来实现融资。各地各部门要积极主动地做好有关协调工作，新建项目尽量争取国开行、农发行的授信支持。

推进我市农村生活污水治理长效机制建设

【内容提示】进一步推进农村生活污水治理，改善农村生产和生活环境，对于我市统筹城乡区域发展，率先走出一条人与自然和谐相处、经济社会和生态环境相得益彰的可持续发展新路具有现实而深远的意义。市政协“五水共治”第1民主监督小组通过对江北、鄞州等地部分镇（街道）、村的调研，了解了当前我市农村生活污水治理工作现状和存在的问题，提出了有针对性的意见建议。

市政协“五水共治”第1民主监督小组在调研中了解到，全市各地高度重视农村生活污水治理工作，积极推进污水接入纳管进厂处理、截污纳管进厂处理及分散式生态终端处理，取得了新的成果，为农村水环境持续向好发挥了重要作用。同时也发现农村生活污水治理还存在不少困难和问题，主要表现在：思想认识待提高，规划标准待规范，项目实施困难多，要素保障难度大，治理成果收效微等。

为此，委员们建议：一要建立标准体系，确立规划先行机制。在我市现有政策、规范基础上，探索制定《宁波市农村生活污水治理项目管理办法》，明确污水处理技术和排放标准，进一步规范处理行为。进一步完善农村生活污水治理规划，加强市、县（市）区规划整合力度，确保专项规划与镇（街道）、村相关规划有机衔接。要把生活污水治理与新农村建设工作作为一个整体来考虑。

二要完善基础设施，因地制宜统筹推进。切实落实农村生活污水治理全覆盖计划，大力推行截污纳管工程，并在两三年内实现农村厕所改造全覆盖。全面考虑村庄地形地貌、村民居住分散程度、集体经济实力和处理后的污水净化情况等，因地制宜，选择效果稳定、维护管理简便、费用低廉、工艺流程简单的多元化的农村污水处理模式。

三要建设管理并重，落实长效管理机制。进一步明确市、县（市）区、镇（街道）、村四个层面的责任范围，特别是镇村级层面的责任边界和内容。进一步理顺农办、环保、住建、城管等相关职能部门职责，形成在农村生活污水治理规划、建设、运行、监督等方面的合力。建立健全农村生活污水项目负责人和绩效考核制度，将农村生活污水治理工作绩效纳入地方政府综合考评。加强镇乡（街道）生活污水治理管理和专业技术队伍建设，建立村级兼（专）管员制度，确保治污设施维持良好的运行状态。

四要多方筹措资金，政府补助倾斜为主。在农村生活污水治理设施建设过程中，财政投入必须成为工程设施建设资金的主要来源，而且财政部门要在政府预算中，考虑日后养护、运营的经费列支问题，确保财政的持续支持。此外，对于部分地处水源上游的县（市）区、镇乡（街道）、村，承担着保护水源的法律责任，某种程度上限制了其经济发展，市级财政补助要向上游经济发展相对薄弱的地区倾斜。

五要加强舆论宣传，提高全民参与意识。各级政府及相关部门要通过多层次、多渠道的舆论引导，使村民充分认识到生活污水治理的必要性和紧迫性，改变村民和村干部“你要我治”、“我该无偿使用”、“政府会管”等想法，树立主人翁意识，形成“我要治”观念。