

关于本市贯彻实施《中华人民共和国水污染防治法》和《上海市河道管理条例》的情况报告

关于本市贯彻实施《中华人民共和国水污染防治法》和《上海市河道管理条例》的情况报告

(送审稿)

2009年11月23日

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

近年来，在市人大的监督和指导下，本市各有关部门以科学发展观为指导，按照人水和谐、治污为本、城乡统筹、综合治理的工作思路，以世博会为契机，以环保三年行动计划为抓手，开展了以截污治污和河道整治为重点的水环境治理工作。现将本市实施《中华人民共和国水污染防治法》和《上海市河道管理条例》的情况报告如下。

一、水环境治理的成效

(一) COD减排工作有序推进 污染物削减成效明显。

全面完成本市“十一五”化学需氧量(COD)减排任务是刚性指标，是政府的庄严承诺，也是实现本市经济社会又好又快发展的重要手段。

2008年本市COD排放量在2005年基础上削减了12.27%，经国家环保部核定，年度考核指标超额完成，污水处理达标率全国领先，COD削减率全国第一。2009年上半年本市COD排放量为12.99万吨，与去年同期相比下降13.92%，污染减排实现了“时间过半，任务过半”的目标。预计到今年年底可以提前完成“十一五”的减排任务。

(二) 污水处理格局基本形成 收集处理能力大幅提升。

经过三轮环保三年行动计划的实施，全市城镇污水处理格局基本形成，覆盖全市的石洞口、竹园、白龙港、杭州湾、嘉定及黄浦江上游、崇明三岛六大服务区域内的主要污水处理厂和主干管网基本建成，城乡污水治理得到同步推进。到2008年底，全市城镇污水处理厂达到50座，其中一级B以上的污水厂已达到了17座，污水处理能力增加到672万立方米/日，城镇污水处理率提高到75.5%，其中中心城区达到85.8%。第三轮环保三年行动计划期间，全市新建城镇污水厂18座，改建和扩建污水厂8座，废除和并工艺落后、规模较小的污水厂8座，新增污水处理规模202万立方米/日，建设污水管网1960公里。到2009年底，城镇污水处理率预计将达78%以上。污水厂网的大规模建设，对于改善内河河网和长江口水域的水环境质量，起到重要作用。

(三) 河道整治向郊区拓展延伸 水环境面貌明显改善。

在前两轮环保三年行动计划的基础上，本市河道水环境在稳固中心城区河道水质的同时，治理重点逐步向郊区拓展延伸。第三轮环保三年行动实施以来，通过实施2.3万条段1.7万公里“万河整治”行动、769公里黑臭河道整治、1115公里村沟宅河整治、1.85万户农村生活污水治理等工程，郊区城镇化地区河道基本消除黑臭，农村地区中小河道逐步恢复了整洁、自然、生态的江南水乡河道面貌。据水质监测资料表明，2008年底中心城区整治河道主要污染物浓度比2005年同期平均好转18%；近郊重点整治河道比整治前平均好转23.3%；郊区重点整治骨干河道比整治前平均好转12.5%。社会中介组织开展的河道水环境公众调查结果显示，2008年和2009年全市河道水环境治理的总体评价得分分别为82.5分和84.85分，河道周边企业、居民对水环境的满意率则分别达到93.7%和98.1%，社会、市民对河道水环境治理工作的满意度不断提高。

（四）水源地保护更加严格，供水水质进一步提高。

配合市人大《上海市饮用水水源保护条例》的制定，调整了黄浦江上游水源保护区的等级和范围，划定了长江口陈行水源地以及在建和拟建的青草沙、东滩西沙水源地的保护范围，为确立本市“两江并举、多源互补、安全可靠”的水源地格局创造了条件，有利于实施更严格的水源保护措施；着力推进郊区集约化供水，2002年至今已关闭内河河网受污染的取水口77个，水源地向水功能区划确定的水源区集中，增加集约化供水面积100平方公里，改善71万人的饮用水水质和服务质量；黄浦江系列的水厂开始实施深度处理工艺，出水水质可达到新颁国家标准；完善突发性水污染事故应急预案，成功处置了黄浦江上游水源地酚超标、油污染等突发性污染事件。

二、主要做法和采取的措施

（一）各方联手形成合力，共同推进水环境治理工作。

水环境治理工作系统性、相关性、综合性很强，具有投入高、周期长、难度大的特点。在组织推进上，市政府专门成立了环境保护和建设协调委员会，定期听取水环境治理工作的汇报，加强对重大和难点问题的协调，明确节点，抓推进、抓协调、抓落实；在机制建设上，通过完善行业监管机制、落实政策牵引机制、建立项目责任制、坚持工作例会制度、推行立功竞赛机制、健全跟踪评估机制等机制建设，各方联手形成合力，水环境治理工作进展顺利。第三轮环保三年行动计划期间，全市共实施水环境治理和保护项目共69项，总投资202亿元，其中，污水项目完成62项，完成投资141.5亿元；河道整治项目完成7项，完成投资60.5亿元，为较好地完成水环境治理的目标和任务奠定了扎实的基础。

（二）加快污水厂网建设，有效推进COD减排工作。

污水治理是水环境治理的基础。环保三年行动计划的实施极大地推动了本市的污水厂网建设，第一轮主要是探索污水治理的规律，第二轮重点实施污水厂的建设，第三轮重点实施一、二级管网的建设，第四轮重点实施截污纳管和污泥处理处置工程。

实施过程中，主要是做政策引导、技术指导和监督推进。特别是通过郊区污水管网建设市级资金补贴政策的引导，有力地推进了郊区污水收集管网的建设。

为全面完成COD减排任务，按照‘消化增量、削减存量、控制总量’的原则，本市制定了一整套完善的污染物总量减排工作计划，明确任务和落实责任；组织联合检查机制，对承担主要减排任务的污水处理厂按季度开展督查工作，督促污水处理厂稳定达标排放；强化节能减排专项资金的激励引导作用，制订并落实污水处理厂COD超量减排奖励政策，通过“以奖代补”的方式鼓励污水处理厂挖掘减排潜力，2008年超量削减补贴资金达4300万元，污水厂COD排放达标率比上年提高5%，COD排放浓度下降了12%。

（三）采取综合整治措施 加大城乡河道治理力度。

在前两轮河道整治的基础上，采用截污治污、沟通水系、调活水体、营造水景等各种有效措施，因地制宜、因河制宜地实施综合治理。中心城区主要通过沟通疏浚、景观建设、深化治理，进一步巩固提高河道水质；近郊六镇主要通过截污、清淤、拆违、植绿和护岸建设等，有效改善河道的断面差状况；郊区骨干河道主要通过沟通水系、提高除涝能力，发挥郊区骨干河道的综合功能；“万河整治行动”主要通过底泥疏浚、边坡修整、截污治污、改善水质、植绿拆违、清除障碍等措施，使郊区中小河道重新焕发出勃勃的生机，在新农村建设中体现了先发效应。同时，市有关部门制定了水环境质量考核评估制度和公布制度、市级财力补贴政策，以及一系列项目管理、整治计划、工作责任、信息报送、奖励办法等规范性文件，从组织保障、政策机制、技术要求和监督管理等方面全面推进河道水环境治理工作。特别是相关河道治理的市级财力补贴和区镇配套政策，极大地提高了区县参与水环境治理的积极性。据统计，2006年~2008年市财政共投入23.8亿元用于补贴河道水环境治理工程经费，共带动区县和乡镇河道整治资金36.7亿元。

（四）开展农村生活污水治理 探索简易适用的处理技术。

农村生活污水治理是改善农村水环境面貌的重要措施，也是社会主义新农村建设的重要内容。针对面广量大的农村生活污水，本市坚持‘因地制宜、简易实用、经济可行、逐步扩展’的原则，积极探索一条适合上海地区农村生活污水治理的路子。2007年开展了农村生活污水处理的试点，2008年开展了扩大试点工作。今年起将在三年内实施10万户的农村生活污水处理工程，2009年计划完成2万户。截至目前，已经累计完成1.85万户，处理水量达到6800立方米/天，出水水质主要指标基本能达到《城镇污水处理厂污染物排放标准》（一级B标准），促进了农村水环境面貌和生活人居环境的改善。同时，农村生活污水具有点散、面广、量大的特点，本市积极组织科技力量，开展农村生活污水处理工艺的评估工作，对现有实施的各类处理工艺的建设成本、运行成本、出水水质、工艺适用条件等方面进行跟踪评估，并制订出水水质考核指标和考核办法，编制农村生活污水处理技术规范，为农村生活污水处理工程的规范化、规模化推进奠定基础。

（五）推进引清调度的常态化 建立河道长效管理机制。

区域性水资源引清调度从试验性、应急性转向保障性、经常性，并与太湖流域“引江济太”工程相结合，成为本市河道长效管理中水质改善和维护的重要措施。围绕“激活水体、提高水质、满足用水、改善生态”的目标，在确保防汛除涝安全的前提下，充分发挥本市过境水资源丰富的区位优势，感知河网的动力优势和水利片外调水闸的工程优势，实施主要水利片的引清调度，年调度水量达到40亿立方米。同时，开展了苏州河综合调水、“引江济太”青松片调水工作、浦东世博地区水环境改善调水工作等区域水资源调度，以进一步巩固和提高河道水环境质量，并为2010年世博会期间本市水环境的稳定和改善提供保障。

本市全面加强以日常保洁、水质维护和设施保养为重点的河道长效管理，依托市“万人就业”及区县“千人就业”项目，全面加强本市各级河道管理，巩固河道整治成果。市水务局和市财政局专门制定了《关于进一步加强本市中小河道管理养护工作的实施办法》，明确了中小河道管理养护内容、标准、经费来源等。目前，市管河道保洁覆盖率为92%，区管河道保洁覆盖率为98%，镇管和村管河道保洁覆盖率达到100%。

（六）推进郊区集约化供水 加大水源地保护力度。

本市虽然已经关闭了郊区部分内河河网受污染的取水口，但仍有79座乡镇水厂采用内河或深井取水，且普遍存在水源安全保障度低、供水水质不达标等问题，直接影响人民群众的饮水安全和生活质量。为此，市政府制订了郊区集约化供水规划，通过原水统筹供应、水厂规模经营、管网优化布局、区域一网调度、供水优质服务，确保水厂出水水质在2012年7月1日前达到国家新颁生活饮用水水质标准。水厂取水口集中到四大水源保护区，水厂数量从目前的118座集约到40座。

全面推进四大水源地的保护工作。开展水源风险普查评估，对黄浦江上游、陈行水源保护区和全市67个饮用水取水口周边16平方公里范围内风险源进行全面排查、分级管理；编制完成上海市水源地取水口污染事故应急处置等应急预案，建设黄浦江上游水源地公浦大桥等取水头部围栏设施，对所有建有独立取水口的水厂建设粉末活性炭预处理系统；开展黄浦江上游水源地保护规划，研究建设六大取水口联通工程，提升抗污染风险的能力；加强饮用水水源水质监控工作，对区级以上水源地每月开展一次水质监督性监测，还对市属水源地水质主要指标实施在线监测。

（七）严格水事行政执法 减少涉水案件的社会危害。

根据《中华人民共和国水污染防治法》和《上海市河道管理条例》的相关规定，有关部门遵循严格执法、公正执法、文明执法的要求，规范执法程序，创新执法方式，在不断加大对涉水违法案件执法力度的同时，积极探索和谐执法的工作模式，开展针对不同特定群体的形式多样的法制宣传、重大工程签订行政契约及派遣联络员等工作，努力从源头上减少和遏制水事违法行为的发生，最大限度地减小水事违法行为的社会危害程度。实施排污企业的监管全覆盖，推进企业

排污口规范化整治工作；开展污水纳管、污水处理厂的专项执法和监察执法，完善执法后督查工作机制；开展饮用水源整治后督察，城镇污水处理厂以及太湖流域污染企业等专项执法检查，确保饮用水源安全和污染减排目标的实现；开展以整治黄浦江、苏州河沿线违规搭建、违规堆载、违规靠泊、堵塞防洪通道为主要内容的“三违一堵”专项整治行动。3个月集中整治1700多处违规事件，保障了本市河道堤防设施的安全；按照主动服务、加强指导的原则实施违法河道的执法监管，保障了河道水系的畅通。

近年来，本市水环境整治取得了有目共睹的明显成效。这是在市委、市政府的正确领导下，在市人大和社会各界的监督推动下，全市人民和各方面共同努力的结果。市人大今年将水环境保护列为执法监督检查的重点，通过座谈会、实地检查、集中视察等方式，对本市贯彻执行《中华人民共和国水污染防治法》和《上海河道管理条例》情况进行了全面检查，有力地推动了本市水环境治理的进程。

三、存在的问题

虽然本市在水环境治理方面取得了一定成绩，但对照公众的期望以及2010年世博会的要求，本市的水环境工作还有一定差距，仍存在一些急需解决的问题。

（一）污水收集管网建设尚需加强。污水三级管网建设（截污纳管）进度明显滞后；污水厂污泥处理设施大部分空白，大大弱化了污水处理厂的净化功能。

（二）河道水质尚有反复，成效还不稳固。初期雨水依然是影响河道水质变化的主要因素；有些河道治理标准还不够高，亮点不多，与群众的期望尚有一些差距，特别是区与区、镇与镇之间的界河矛盾比较突出。

（三）黄浦江上游水源地位于太湖流域下游，具有开放式、流动性、多功能水域的特点，原水水质不理想且不稳定；郊区水厂取水水源和供水水质有待于进一步改善。

四、下一步工作

今年是本市实施第四轮环保三年行动计划的开局年，水环境治理的基本思路是：深入贯彻落实科学发展观，以污染减排和改善水质为核心，以完善污水处理系统为重点，全面推进水环境治理与保护。

（一）推进污水管网建设，严格控制污染物排放总量。

加快推进竹园第一污水处理厂升级改造工程和白龙港污水处理厂扩建二期工程，同步推进郊区污水处理厂的建设。新建和扩建污水处理厂除位于黄浦江上游地区的执行一级A标准外，其余均执行一级B标准，减少对长江口以及河道的污染；明确截污纳管责任，实施全市截污纳管行动计划；实施郊区污水收集

管网建设（一、二级管网和三级管网）**市级财力补贴相关政策**，进一步鼓励郊区加快污水收集管网建设和污水纳管进程；加大政府部门的执法力度，提高对污水厂的监管水平；提升污水处理厂运行管理能力，确保污水厂正常运行和达标排放；加快污水厂处理处置工程建设，确保不影响COD减排量的核算核定。

（二）采取综合措施，有效提升河道水环境质量。

结合产业结构调整、饮用水源保护区违法设施清拆、专项执法行动等工作关闭、淘汰劣势企业，减少入河污染物的排放；加快开展中心城区初期雨水治理规划研究，提出初期雨水治理措施；配合世博会的举办，打好黑臭河道歼灭战，改善河道水环境质量；配合新农村建设，加大农村生活污水处理力度，改善农村水环境质量；深化实施河道综合治理，启动‘十、百、千、万’工程，即：综合整治十条骨干河道、精心打造百条生态河道、疏浚连通千河网水系、巩固提高万河整治成果；落实河道长效管理，做到河道保洁、设施维护全覆盖，引清调水、水质监测常态化。

（三）加强水源地保护，切实保障饮用水安全。

贯彻落实即将颁布的《上海市饮用水水源保护条例》，实施更严格的水源地保护措施；推进青草沙水库工程建设和东风西沙水库前期工作，改善水源水质；实施黄浦江上游供水系统部分自来水厂深度处理工程，保障供水水质达到国家新颁标准；开展船舶危险品运输清理工作，进行水源地环境污染突发事故处置联合演习，提高处理突发污染事故的能力；加快郊区集约化供水建设，研究制定郊区集约化供水市级财力补贴政策。

（四）加强宣传和执法力度，提高全民水环境保护意识。

加强社会宣传，充分发挥新闻媒体和社会舆论的监督作用，通过媒体宣传和思想发动，营造良好的舆论氛围，不断提高全民爱水、护水的意识。动员广大群众关心支持和积极参与水环境治理工作，提高河道周边居民的环境意识和法律意识。同时，严格执行，坚决杜绝少数企业污水直排河道，以及擅自填堵河道等违法行为，决不能让治理后的河道再受污染。

我们相信，有市委、市政府的正确领导，有市人大的有效监督和大力支持，有全社会的共同努力，上海的水环境面貌一定会持续得到改善。

以上报告，请予审议。