

述评与讨论

DOI: 10. 19853/j. zgjsps. 1000-4602. 2023. 02. 001

《浙江省农村生活污水处理设施管理条例》刍议

韦 甦¹, 章燃灵², 芮旭东³, 邓 震³, 陈 玮⁴, 李 军⁵

(1. 浙江工业大学 土木工程学院, 浙江 杭州 310014; 2. 杭州市建设工程招标投标造价服务中心, 浙江 杭州 310003; 3. 杭州市城乡建设管理服务中心, 浙江 杭州 310003; 4. 浙江工业大学工程设计集团有限公司, 浙江 杭州 310014; 5. 浙江工业大学 环境学院, 浙江 杭州 310014)

摘 要: 针对全国首个专门规范农村生活污水处理设施管理工作的地方性法规——《浙江省农村生活污水处理设施管理条例》(以下简称《管理条例》)的颁布实施,从农村生活污水治理工作需求和立法基础两个方面论述了《管理条例》立法的必要性、可行性;依据《管理条例》的主要内容,介绍了浙江省农村生活污水治理的范围和处理设施的组成体系;从规划、建设、运维全过程及宣传教育、资金、用地、技术、电力、科技、监督管理和考核等角度,全方位剖析了农村生活污水治理的管理架构和相应职责,重点分析了处理设施及其运行管理的技术体系和建设要求。结合浙江实情,《管理条例》明确了农村生活污水处理设施管理各方的职责义务和法律责任,对提高农村生活污水治理水平起到了积极作用。

关键词: 农村生活污水; 处理设施管理; 管理条例; 立法

中图分类号: TU992 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4602(2023)02-0001-06

Rustic Opinions on the Regulations on the Management of Rural Domestic Sewage Treatment Facilities in Zhejiang Province

WEI Su¹, ZHANG Ran-ling², RUI Xu-dong³, DENG Zhen³, CHEN Wei⁴, LI Jun⁵

(1. College of Civil Engineering, Zhejiang University of Technology, Hangzhou 310014, China; 2. Hangzhou Construction Bidding and Cost Service Center, Hangzhou 310003, China; 3. Hangzhou Urban and Rural Construction Management Service Center, Hangzhou 310003, China; 4. Zhejiang University of Technology Engineering Design Group Co. Ltd., Hangzhou 310014, China; 5. College of Environment, Zhejiang University of Technology, Hangzhou 310014, China)

Abstract: This paper mainly studies the promulgation and implementation of *Regulations on the Management of Rural Domestic Sewage Treatment Facilities in Zhejiang Province* (hereinafter referred to as the management regulations), the first local regulation that specifically regulates the management of rural domestic sewage treatment facilities in China. This paper also discusses the necessity and feasibility of the legislation of the management regulations from two aspects: the demand for rural domestic sewage

基金项目: 国家水体污染控制与治理科技重大专项(2017ZX07201003); 浙江省自然科学基金公益项目(LGF21E080009); 浙江省住房和城乡建设厅科技专项(ZJZX202108116CZ、CTZB2020050375)

通信作者: 李军 E-mail: tanweilijun@zjut.edu.cn

treatment work and the legislative basis. As the main content of the regulations, the scope of rural domestic sewage treatment and the composition system of treatment facilities in Zhejiang Province were introduced. The management structure and corresponding responsibilities of rural domestic sewage treatment were also analyzed from various aspects, including the whole process of planning, construction, operation, and maintenance, as well as publicity and education, capital, land, technology, electricity, science and technology, supervision, and assessment, especially the technical system and construction requirements. The regulations, based on the actual situation, have defined the obligations and legal responsibilities of all parties in the management of rural domestic sewage treatment facilities, which play an active role in improving the rural domestic sewage treatment in Zhejiang Province.

Key words: rural domestic sewage; management of treatment facilities; management regulation; legislation

浙江省自2003年“千村示范,万村整治”工程启动农村生活污水治理工作以来,经过10多年的深入推进,全省农村生活污水处理设施覆盖率达90%以上,并已进入全面运行维护时期。农村生活污水处理设施的建设和运行,有效改善了农民生活条件、农村人居环境和生态环境,实实在在地提升了人民群众的幸福感和获得感^[1]。2019年9月27日,浙江省十三届人大常委会第十四次会议表决通过了《浙江省农村生活污水处理设施管理条例》(以下简称《管理条例》),并于2020年1月1日正式施行。作为全国首个专门规范农村生活污水处理设施管理工作的地方性法规,《管理条例》有力推进了农村生活污水治理的法治化进程,为农村生活污水处理设施的正常运行、农村生活污水治理能力的提高、农村人居环境和生态环境的改善提供了法治保障。

1 《管理条例》的立法必要性和可行性

1.1 立法的必要性和迫切性

与浙江省农村生活污水处理设施建设情况不相适应的是,在《管理条例》颁布前,农村生活污水处理设施管理在法治层面没有任何直接的法律、法规、规章作为依据,仅《浙江省城镇污水集中处理管理办法》(省政府令第265号)第四十六条规定:“农村污水集中处理设施的规划、建设和管理,可以参照本办法执行。”但是,农村与城镇的污水来源、成分、数量、处理要求等差异很大,不同农村地区生活污水处理设施的规模、工艺、运行要求、管理模式等差异也很大,全部参照城镇污水集中处理设施运行维护的可行性不强。自2015年,浙江省在全国率先开展农村生活污水处理设施运行维护工作,省级层

面由住房和城乡建设厅负责,地区和县市层面则由住建、生态环境和综合行政执法局等一个或多个不同部门具体负责,而且农村生活污水治理工作与发改、农业农村、财政、水利等部门也密切相关,主要依靠行政推动,其合法性、权威性、长效性都缺乏保障,因此亟待立法规范、指引和保障。

1.2 立法基础

一项立法成功,与其扎实的立法基础密不可分。浙江省农村生活污水治理工作启动较早,在处理设施的规划设计、施工建设、运行管理等方面积累了丰富的经验。浙江省在全国较早地出台了系列文件和标准,其中涉及建设工程管理文件3个、建设资金管理文件3个、运行管理和考核文件8个;累计颁布技术规定、导则和标准共计20部,率先应用信息化监管平台、“站长制”管理和运维管理工作年度考核等措施和制度,并首创“五位一体”管理体系、标准化运维评价、设施运维管理规划等长效运维制度和办法,为《管理条例》奠定了坚实的立法基础。

2 《管理条例》的主要内容

《管理条例》共36条,围绕农村生活污水处理设施的规划、建设和改造、运行维护、监督管理中的重难点和关键问题,做到有的放矢,紧扣地域实情,突出浙江特色。

2.1 明确了治理范围和设施体系

2.1.1 治理范围

明确农村生活污水的范围是《管理条例》需要解决的基础性问题。基于生态环境治理的根本目的,农村污水应尽可能纳入处理设施,但是农村生活污水处理设施规模小、技术简单,又难以承受大

流量、复杂性的污水。从浙江省各地实践情况看,基本上都允许民宿、农家乐、餐饮等经营活动产生的污水排入处理设施,而禁止其他生产经营活动特别是工农业生产活动产生的污水排入处理设施,但因其他生产经营活动产生的污水排入导致处理设施毁坏的情况也时有发生。《管理条例》本着生态环境治理的目标,尊重科学,基于实践,将非日常生活产生的污水有限度地纳入农村生活污水的范围,即农村生活污水除了日常生活中产生的污水外,还包括了从事公益事业、公共服务和民宿、餐饮、洗涤、美容美发等经营活动产生的污水。

2.1.2 处理设施组成

《管理条例》按照处理模式的不同,将农村生活

污水处理设施分为集中处理设施和户用处理设备两种;根据管理职责,又将农村生活污水处理设施划分为户内处理设施和公共处理设施,其中户内处理设施包括户内化粪池、隔油池、污水管道等,公共处理设施包括接户井、污水管道、检查井、处理终端(罐)等^[2],如图1所示。其中,单户普通农户(有明确户主)是指根据农村实际情况,允许无条件纳入集中处理终端的多户农户协商共建户用处理罐,但处理能力应在 $5\text{ m}^3/\text{d}$ (含)以下,且不包含民宿、餐饮、洗涤、美容美发等经营户,为明确相应管理职责,需商定一个明确户主;户用处理罐作为公共处理设施(非户内处理设施),其运行维护主体与集中处理设施的公共处理设施相同。

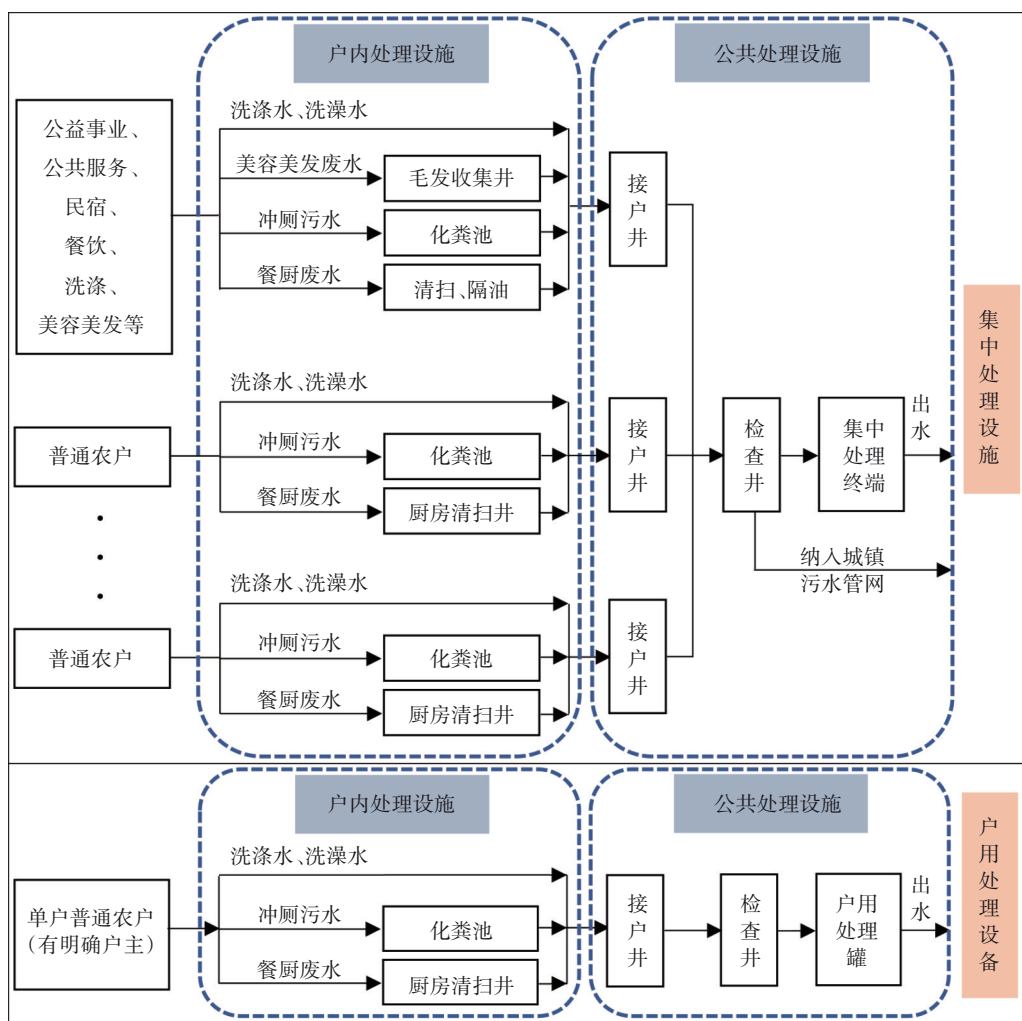


图1 农村生活污水处理设施示意

Fig.1 Schematic diagram of rural domestic sewage treatment facilities

《管理条例》立法的目的是要解决具有公共性质的处理设施的运行维护问题,以维护公共利益。

对于仅涉及单个家庭或者少数家庭的简易处理设施,如就地处置生活污水的化粪池等,完全属于私

人领域的问题,因此《管理条例》明确排除适用;对于户内处理设施的建设、养护和维修,《管理条例》首次明确了由村民(排水户)具体负责。《管理条例》在法律层面对农村生活污水处理设施的组成和划分进行了规定和统一,为后续相关技术标准制定和监督管理工作的开展奠定了技术基础。

2.2 确立了管理架构和职责

为确保农村生活污水处理设施“建得成、管得好、用得上”,浙江省于2014年12月开始建立以县级政府为责任主体、乡镇(街道)为管理主体、村为落实主体、农户为受益主体以及第三方专业机构为服务主体的“五位一体”运维管理架构^[3],如图2所示。

实践证明,“五位一体”县域农村生活污水处理设施运行维护管理体系是行之有效的,《管理条例》将其上升到法律层面,并按照农村生活污水处理的全过程全方位要求进行了补充完善和细化(见图3,其中实线框代表已有,虚线框代表需编制)。根据《管理条例》规定,现有体系拓展到上至省级相关部门,下至村级组织直至农户,管理内容包括宣传教育、污水排入管理、资金保障、用地保障、技术保障、电力保障、科技促进、设施保护和变动、应急处置、审计监察、监督管理和考核等;建设过程包括

农村生活污水处理专项规划和年度计划编制、处理设施新建和更新改造、设施的试运行和竣工验收等。基于大量农村生活污水处理设施已经建成的事实,为了做实架构和压实职责,《管理条例》在现有技术标准的基础上,提出了建设和管理的技术体系建设要求,并明确了责任部门。

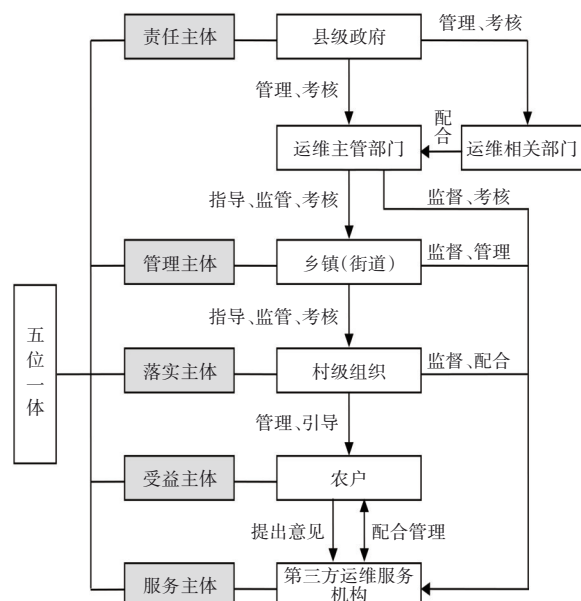


图2 “五位一体”运维管理框架

Fig.2 Operation and maintenance management framework of “five-in-one”

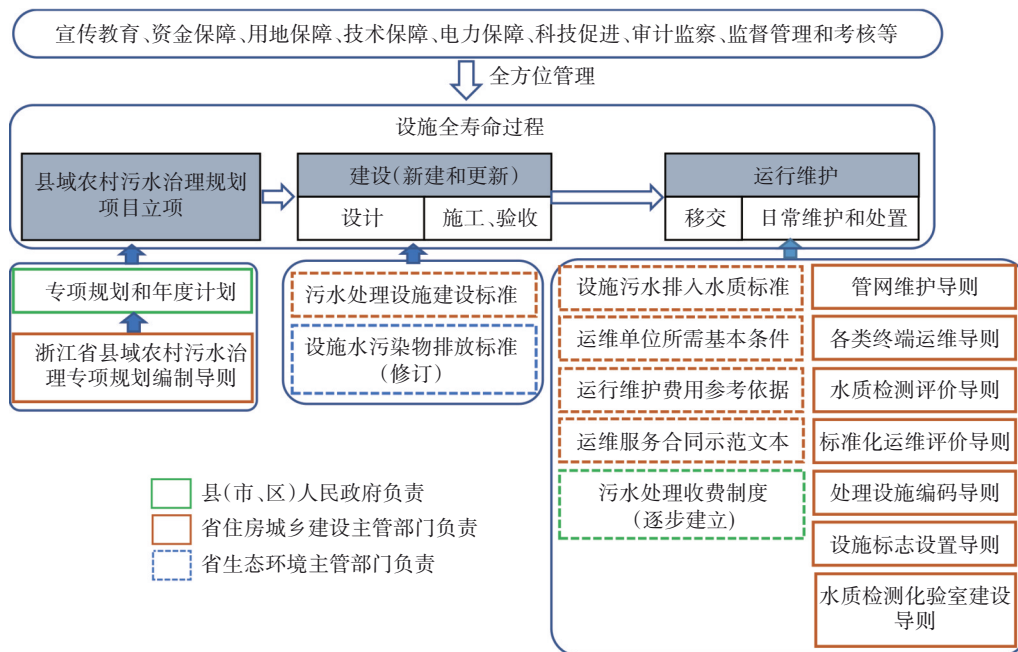


图3 《管理条例》支撑体系框架

Fig.3 Framework of support system of the management regulations

2.2.1 强化了建设的技术要求

根据农村生活污水处理设施运行现状,《管理条例》明确了处理设施服务范围内的房屋新建、改建和扩建时,应按雨污分流建设收集系统,从源头避免雨水进入污水管道;明确了设施竣工验收前应进行三个月试运行和出水达标排放的要求,从使用功能角度倒逼建设质量提升,也避免了运维和施工的相互推诿。

2.2.2 强化了排入和统筹建设的要求

由于现有农村生活污水处理设施绝大部分都没有针对高油脂、高盐、高浓度进行专门设计,为了保障设施的正常运行,针对民宿、餐饮、洗涤、美容美发等污水,《管理条例》要求排水户建设有效的预处理设施,以保证排入的污水符合国家和省规定的排入标准,并与乡镇人民政府签订接入协议,明确污水预处理要求、污水排入量、污水处理费用等内容;针对农村一定规模的腌菜、酿酒等季节性自产自销活动产生的污水,要求农户做好污水的收集、预处理等工作,统筹采用异地处置、新建或者更新改造污水处理设施等方式做好污水处置工作。为避免道路重复开挖、检查井被掩埋或管道被挖坏,《管理条例》要求农村道路和连片住宅建设时,应结合农村生活污水治理专项规划,同步建设相应的农村生活污水管道等设施,并同步投入使用。

2.2.3 细化了运维的行为规范

根据浙江省管理现状,公共处理设施绝大多数是委托第三方运维单位进行运行维护,因此,规范运维单位的行为对保障处理设施运行维护十分重要。根据职责划分,乡镇政府(街道办事处)和运维单位之间是合同关系,所以《管理条例》将对运维单位行为规范的要求体现在双方签订的运行维护服务合同的具体约定中。运行维护服务合同则明确巡查检查、清渣清淤、维修更换、检测等运行维护的具体要求,以及公共处理设施的交付条件、运行维护费用的收付、违约责任等内容。《管理条例》对公共处理设施运行维护活动中最为关键的进出水水量和水质的记录、检测,垃圾和污泥的清理、处置,设施损坏、故障处理,运维资料记录、报送和保存等也提出了明确要求。

2.3 明晰了法律责任

按照责任与义务相对应的原则,《管理条例》分别对第三方运维单位、排水户和危害、拆改农村生

活污水处理设施的当事人规定了具体的法律责任,具体见表1。处罚额度考虑城乡收入差距、处理设施规模差距等因素,基本按照低于《城镇排水与污水处理条例》类似情形的原则设定。受制于行政处罚法关于行政处罚实施机关的规定,地方立法目前尚不能将行政处罚权授予乡镇政府(街道办事处),同时考虑到与综合执法改革的衔接,《管理条例》规定有条件的地区可以由综合行政执法部门集中实施行政处罚。2020年4月,杭州市生态环境局建德分局开出了浙江省首张农污治理的处罚单。

表1 《管理条例》明确的违法行为及其法律责任

Tab.1 Violations and legal responsibilities of the management regulations

| 违法行为 | | 处罚措施 |
|---|---|---|
| 公共处理设施发生损坏、故障,超出运维服务合同约定的维修范围的,运维单位未在24 h内报告 | | 责令改正,处5 000元以上2万元以下罚款;造成严重后果的,处2万元以上10万元以下罚款 |
| 运维单位擅自停运污水处理设施;因检修、停用等原因确需停运全部或者部分污水处理设施未提前10 d报告和通知相关单位及个人 | | 责令改正,处1万元以上3万元以下罚款;造成严重后果的,处3万元以上10万元以下罚款;造成损失的,依法承担赔偿责任 |
| 未将日常生活产生的污水排入污水处理设施 | | 责令限期改正;逾期不改正或者造成严重后果的,处1 000元以上1万元以下罚款 |
| 排水户未签订接入协议而擅自将污水排入集中处理设施,或者违反接入协议约定排放污水 | | 责令限期改正;逾期不改正或者造成严重后果的,处2万元以上10万元以下罚款;造成损失的,依法承担赔偿责任 |
| 危及污水处理设施安全 | ①损毁、盗窃污水处理设施;②穿凿、堵塞污水处理设施;③向污水处理设施排放、倾倒剧毒、易燃易爆、腐蚀性废液和废渣;④向污水处理设施排放、倾倒酒糟、豆腐渣、番薯粉渣等废渣;⑤向污水处理设施倾倒垃圾、渣土、施工泥浆等废弃物;⑥建设占压污水处理设施的建筑物、构筑物或者其他设施;⑦其他危及污水处理设施安全的活动 | 责令停止违法行为,限期恢复原状或者采取其他补救措施,处5 000元以上2万元以下罚款;逾期不采取补救措施或者造成严重后果的,处2万元以上10万元以下罚款;造成损失的,依法承担赔偿责任 |

3 结语

《管理条例》的制定全面贯彻了习近平生态文

明思想,充分发挥人大主导作用,坚持立法为民,紧扣浙江实情,是一次科学立法、民主立法、依法立法的深入实践,填补了国内关于农村生活污水处理设施管理工作立法方面的空白。

《管理条例》颁布后,浙江省陆续颁布了《农村生活污水处理设施建设和改造技术规程》《农村生活污水处理设施污水排入标准》《农村生活污水处理设施水污染物排放标准》《运行维护服务合同(示范文本)》《浙江省农村生活污水处理设施运行维护费用指导价格指南(试行)》,以配套《管理条例》的实施。2020年12月,浙江省人民政府同意杭州、宁波、湖州等9个地市37个乡镇(街道)开展综合行政执法,进一步提升了《管理条例》的执法能力和执法力度。2021年,浙江省依据《管理条例》制定了农村生活污水治理“强基增效双提标”行动方案,提出了“到2023年底,水环境功能重要地区、人口相对集聚地区等重点区域农村生活污水治理行政村覆盖率和出水水质达标率均达到95%以上(以下统称双达标);到2025年底,所有地区农村生活污水治理实现双达标,标准化运维实现全覆盖”的目标要求。2021年底,全省各县(市、区)完成了农村生活污水治理建设规划编制,全面掌握农村生活污水治理行政村覆盖率、出水水质达标率和农户接户率等数据,梳理出各类问题设施清单,科学确定治理范围和方式,明确年度的目标任务、实施项目清单和资金投入计划。依据《管理条例》,为加强项目设计、招投标、施工、监理、竣工验收等全过程监管,颁布了《浙江省农村生活污水处理设施全过程管理导则》并组织实施。截至2021年底,浙江省处理能力在 $20\text{ m}^3/\text{d}$ 以上的设施出水达标率提高到89.63%,标准化运维覆盖率100%;到2022年底,将实现既有设施标准化运维全覆盖,并力争处理能力在 $200\text{ m}^3/\text{d}$ 以上的设施实现进出水水量、水质在线监测全覆盖。

《管理条例》的实施不但普及了农村生活污水

治理基本知识,还有效提高了广大人民群众对农村生活污水治理工作的认知度,增强了各级各部门依法治理农村生活污水的自觉性和主动性,极大地促进了治理工作的体系化、规范化、数字化和法治化。

参考文献:

- [1] 赵萍,李军. 探索美丽乡村人居环境建设之路——浙江经验 基础设施建设与管理[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2021: 43-48.
ZHAO Ping, LI Jun. Exploration and Experience in the Construction of Beautiful Countryside and Rural Human Settlements in Zhejiang—Building & Managing of Rural Infrastructure [M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2021: 43-48 (in Chinese).
- [2] 浙江省住房和城乡建设厅. 浙江省农村生活污水处理设施建设和改造技术规程: DB 33/T 1199—2020 [S]. 杭州: 浙江省住房和城乡建设厅, 2020.
Zhejiang Municipal Bureau of Housing and Urban-Rural Development. Technical Specification for Construction and Renovation of Rural Domestic Sewage Treatment Facilities: DB 33/T 1199-2020 [S]. Hangzhou: Zhejiang Municipal Bureau of Housing and Urban-Rural Development, 2020 (in Chinese).
- [3] 韦甦, 胡金法, 章燃灵, 等. 基于提升改造的县域农村生活污水治理专项规划编制探索——以浙江省为例[J]. 给水排水, 2020, 46(2): 35-41.
WEI Su, HU Jinfa, ZHANG Ranling, et al. Exploring the planning of rural domestic sewage treatment in county based on upgrading and transformation with Zhejiang as an example [J]. Water & Wastewater Engineering, 2020, 46(2): 35-41 (in Chinese).

作者简介: 韦甦(1975—), 男, 浙江桐庐人, 博士, 高级工程师, 主要研究方向为农村污水处理。

E-mail: weisu75@zjut.edu.cn

收稿日期: 2022-03-08

修回日期: 2022-04-16

(编辑: 丁彩娟)