

贯彻实施《排水条例》 切实加强应急工作

邵益生 张志果

根据国务院第641号令颁布的《城镇排水与污水处理条例》(以下简称《排水条例》)已于2014年1月1日起施行。《排水条例》共分7章59条,对城镇排水和污水处理设施的规划、建设、维护和保护等行为进行了规范,并明确了相关行为主体的法律责任。鉴于城镇排水和污水处理存在的安全隐患和可能出现的突发事件,《排水条例》在对“日常管理”行为进行规范的同时,还特别对“应急管理”工作提出了相关要求,体现了国家对排水安全问题的重视。

一、关于应急预案及应急工作要求

应急预案是应对突发事件的纲领性文件和指导应急处突工作的指南。操作性强的应急预案有助于快速、有效地组织救援力量,调配救援装备,开展救援工作,减小事故损失。《排水条例》中共有7条8款内容涉及排水和污水处理应急管理工作,对应急预案的编制、演练、实施等都做了明确规定和要求。

(一) 依法编制应急预案

《排水条例》第三十九条规定,“县级以上地方人民政府应当根据实际情况,依法组织编制城镇排水与污水处理应急预案,统筹安排应对突发事件以及城镇排涝所必需的物资。城镇排水与污水处理设施维护运营单位应当制定本单位的应急预案,配备必要的抢险装备、器材,并定期组织演练。”

从应急预案编制的责任主体看,在政府层面上,县级以上地方人民政府包括县级、地市级、省级地方人民政府均应组织编制应急预案,上级应急



2013年7月16日,辽宁省沈阳市遭遇暴雨天气,城区多处内涝严重。图为城建部门工作人员在积水路段排水。

预案对下级预案具有指导作用,下级应急预案是对上级应急预案的支撑、深化和落实。在企业层面,原则上所有从事城镇排水与污水处理设施维护运营的单位都应在当地政府应急预案的指导下编制应急预案。企业应急预案主要针对依靠调动企业自身力量可以控制的突发性事故,而当事故的影响超出企业自身所能控制的范围,需要政府组织社会力量应对时,就需要按照政府层面的应急预案启动应急响应。因此,企业的应急预案必须与政府的应急预案全面对接,以防出现“两层皮”、“空对空”等现象。

从应急预案编制的内容和实践看,必须根据各城市的实际情况,健全应急指挥体系,全面排查系统隐患,识别存在的各类风险,进而确定突发事件及其应急响应分级,并对应急物资的储备与调度、资金保障、应急宣传等其

它保障措施作出明确规定。目前北京、天津、上海、武汉、深圳等大城市均编制了排水应急预案,一些排水企业也编制了企业内部的应急预案,但多数中小城市和企业还没有编制排水应急预案,对于必要的抢险装备、器材也准备不足,严重制约了城市排水应急能力的建设,必须引起高度重视。

(二) 即时启动应急响应

《排水条例》第四十条规定,“城镇排水与污水处理安全事故或者突发事件发生后,设施维护运营单位应当立即启动本单位应急预案,采取防护措施、组织抢修,并及时向城镇排水主管部门和有关部门报告。”政府有关部门接到报告后应当及时回应并给予指导。

根据相关应急预案启动应急响应的时机对于争取处理时间、最大限度地降低事件影响具有重要作用。当发

生突发性排水事故时,排水企业应按照本企业的应急预案第一时间启动应急响应,组织抢修和维护力量、调动应急装备和物资,同时向主管部门报告事故的详细情况及可能造成的影响,并做好对接政府层面的应急预案的各项准备。政府则应对单位上报的情况立即进行核实,并决定是否启动政府层面的应急响应。要坚决杜绝瞒报、迟报、漏报等现象的发生,相关企业负责人不能简单依靠个人对事故后果的主观判断或因为存在侥幸心理等原因轻率决定事故的处理程序,要严格按照应急预案中的响应分级和响应程序进行处理。地方政府不能仅凭基层单位的上报信息做出判断,要予以必要的核实、评估,同时对于一些有预见性的事故或事件,应提前做好启动应急响应的准备。

以江西省南昌市为例,2012年8月21日20时10分,南昌市气象台发布了暴雨蓝色预警信号;20时30分,南昌市城区突降暴雨;20时36分,南昌市启动应急响应;21时,南昌市召开紧急会议部署应对工作。各县区、开发区、新区党政主要领导、分管领导深入防洪排涝一线指挥调度,1000余名干部立即赶赴现场转移受灾群众,指导抢险救灾工作。南昌市防办、排水管理处、供电公司、公安交警、武警、财政局等企业和部门根据统一调度,各司其职,全力救灾。在这个案例中,南昌市通过快速启动应急响应,尽可能地降低了灾害损失。

(三) 及时采取应急措施

《排水条例》第二十五条规定,“因城镇排水设施维护或者

检修可能对排水造成影响的,城镇排水设施维护运营单位应当提前24小时通知相关排水户;可能对排水造成严重影响的,应当事先向城镇排水主管部门报告,采取应急处理措施,并向社会公告。”第三十一条对采取应急措施的条件进行了规定,“城镇污水处理设施维护运营单位在出现进水水质和水量发生重大变化可能导致出水水质超标,或者发生影响城镇污水处理设施安全运行的突发情况时,应当立即采取应急处理措施,并向城镇排水主管部门、环境保护主管部门报告。城镇排水主管部门或者环境保护主管部门接到报告后,应当及时核查处理。”

影响城镇排水设施正常运行的因素较多,内因主要指排水设施的维护和检修,外因包括进水量和进水水质的重大变化、电力中断、社会事件等。对于排水设施的维护和检修,应当提前24小时通知相关排水户,给排水户预先调整排水行为留出时间。同时,要上报主管部门,并积极采取应急措施减缓或避免可能造成的影响。外部事件的可预见性较低,对排水设施的安全稳定运行造成的影响具有较大的不确定性。对于已发生的外部事件,应当立即采取应急处理措施,并向城镇排水主管部门、环境保护主管部门报告相关情况。当应急措施不能解决问题时,就有必要启动企业的应急响应。政府相关部门接到报告后,应及时对上报信息进行核查处理。在处理过程中,要特别注意信息的公开,保证公众的知情权,并采取合适的方式疏导公众的情

绪。

此外,第三十八条还对应急排水的现场安全管理作了规定,要求“设施维护运营单位应当安排专门人员进行现场安全管理,设置醒目警示标志,采取有效措施避免人员坠落、车辆陷落,并及时复原窰井盖,确保操作规程的遵守和安全措施的落实。”由于应急排水作业主要集中在城市道路、广场等地区,人流量和车流量较大,特别是由于降雨、积水等原因,行人和车辆对现场的排水井、应急排水设施产生误判的可能性较大,因此有必要设置醒目的警示标志,必要时采取交通管制措施,对人流和车流进行分流和管控。应急排水作业过程中要严格遵守相关规程,井盖等其它路面设施在作业完成后要复原。

(四) 依法处罚违规行为

第五十一条和第五十二条对违反《排水条例》中关于排水设施运营管理和应急处置的相关要求的行为明确了处罚措施,规定“因未事先向城镇排水主管部门报告,采取应急处理措施的……由城镇排水主管部门责令改正,给予警告;逾期不改正或者造成严重后果的,处10万元以上20万元以下罚款;造成损失的,依法承担赔偿责任”;“城镇污水处理设施维护运营单位擅自停运城镇污水处理设施,未按照规定事先报告或者采取应急处理措施的,由城镇排水主管部门责令改正,给予警告;逾期不改正或者造成严重后果的,处10万元以上50万元以下罚款;造成损失的,依法承担赔偿责任。”

城镇污水处理设施的非正常运行对于相关排水户、受水

《排水条例》 对应急预案和 应急工作要求

● 依法编制应急预案

● 即时启动应急响应

● 及时采取应急措施

● 依法处罚违规行为



2013年7月26日,广西北海遭受大暴雨,市区部分路段出现内涝。工作人员利用移动排水泵站进行排水。

水域的水环境和水生态、下游用水户均会产生较大的负面影响,因此必须对违反《排水条例》的相关行为进行处罚。处罚包括行政处罚和民事赔偿,两个层面的处罚并行不悖,不能互相抵消。城镇排水主管部门就单位违规行为责令其改正,给予警告,这实际上是给了城镇污水处理设施维护运营单位一个缓冲的时间和改正的机会,这也从另外一个方面说明处罚并不是目的,而是作为督促排水企业提高应急能力的一种辅助手段。

二、加强排水应急工作的主要措施和途径

(一) 明确责任主体

关于城镇排水与污水处理的责任主体,《排水条例》第五条作了明确规定:“国务院住房城乡建设主管部门指导监督全国城镇排水与污水处理工作。县级以上地方人民政府城镇排水与污水处理主管部门负责本行政区域内城镇排水与污水处理的监督管理

工作。县级以上人民政府其他有关部门依照本条例和其他有关法律、法规的规定,在各自的职责范围内负责城镇排水与污水处理监督管理的相关工作。”由此可见,城镇排水与污水处理的责任主体是“地方政府”,各级地方政府相关职能部门应承担本辖区内的“监督管理”工作,中央政府的相关职能部门的职责是“指导监督”。很显然,应急管理工作作为排水与污水处理管理工作的重要组成部分,其责任主体应是相互一致的。

(二) 完善监测体系

建立和完善排水监测体系是开展排水与污水处理的重要基础工作,也是设施安全运行和排水应急管理的重要措施。《排水条例》有关条款中对排水监测机构、监测对象、监测方式、监测内容以及监测数据共享等都作了明确要求。其实,早在1993年原建设部就开始组建国家城市排水监测网,并会同原国家技术监督局对全国城市排水监测站开展国家级计量认证工作,

但进展比较缓慢。截止到2012年4月,全国仅有17个省(区、市)的20个城市排水监测站通过了国家级计量认证,仍有14个省(区、市)尚未设立国家级城市排水监测站。2013年10月24日,住建部办公厅公布了国家城市排水监测网成员单位,包括1个国家中心站和31个国家站,其中有11个国家站正在建设过程中。

“十二五”期间,我国将建立由国家 and 地方两级城市排水监测网组成的排水监测体系。国家网由国家中心站、重点城市排水监测站组成;地方网由省级中心站和市级排水监测站组成。《国务院办公厅关于做好城市排水防涝设施建设工作的通知》(国办发〔2013〕23号)要求各地区尽快建立暴雨内涝监测预警体系。因此,可以考虑在我国排水监测体系的框架下,扩充对暴雨内涝的监测与预警,这样一方面可以加强监测功能的整合,提高监测站运行效率;另一方面可以避免重复投资、重复建设。

(三) 提高应急能力

目前很多城市对于突发排水事故的处置处理方式还主要依靠经验,无论是政府层面还是企业层面,应急排水能力相对较弱,且不同城市的差异较大。因此,应按照《排水条例》要求,加大排水应急能力建设,规范排水应急行为。一要健全组织机构,完善应急机制,制定应急预案,明确不同部门或机构在处理排水及污水突发性事件过程中的职责、程序及协调机制;二要健全岗位责任制,对从事排水应急的管理和技术人员进行岗位培训,并定期组织应急演练,不断提高队伍素质和应急能力;三要建立应急指挥平台,提升排水应急装备水平,配备必要的应急通讯系统、移动应急平台、应急物资、应急排水设施等相关装备和物资;四要确保应急必需的用地要求,包括应急物资和装备的存储用地要求以及应急过程中的临时用地要求等。

(四) 重视科学规划

要将防范安全风险的关口前移,从科学规划排水系统入手,力争从源头上消除安全隐患,以避免或减少突发性事故。在编制城市排水系统规划时,应合理确定排水防涝设施建设标准,在人口密集、灾害易发的特大城市和大城市,应采用国家标准的上限,并可视城市发展实际适当提高有关建设标准。同时,要优化排水系统布局,合理部署建设任务,优先安排社会敏感区段、影响面广的易涝区段排水设施改造与建设。对于污水收集和处理系统,应优化设施布局,降低污水收集和处理过程中的系统风险,避免在技术路线上重犯“大截排”的错误。

三、“11·22”中石化东营输油管道泄漏爆炸特大事故对加强排水应急管理的启示

2013年11月22日10时25分,位于山东省青岛经济技术开发区的中国石油化工股份有限公司管道储运公

司东营输油管道泄漏原油进入市政排水暗渠,在形成密闭空间的暗渠内油气积聚,遇火花发生爆炸,造成62人死亡、136人受伤,直接经济损失75172万元。根据国务院安委会的有关通报,事故的直接原因是:输油管道与排水暗渠交汇处管道腐蚀减薄、管道破裂、原油泄漏,流入排水暗渠及反冲到路面。原油泄漏后,现场处置人员采用液压破碎锤在暗渠盖板上打孔破碎,产生撞击火花,引发暗渠内油气爆炸。由于这次输油管道爆炸事故与排水管网有着密切的关系,损失严重,教训深刻,因此有必要从多个角度来反思城市排水设施的规划、建设和管理中存在的问题并找出解决之道。

(一) 尽快修订相关规范

在《城市工程管线综合规划规范》(GB 50289-98)中主要针对的是电力管线、热力管线、燃气管线、给水管线、雨水排水管线、污水排水管线,并没有对输油管道与其它管线的关系进行明确的界定。在《输油管道工程设计规范》(GB 50253-2003)中,虽然对埋地输油管道与其它管道的间距进行了一般性规定,但并没有根据不同市政管道的特点,提出针对性的防护距离要求,而这一点对于建成区尤为重要。实际上,油气管道与其它管道同时破损的可能性是存在的,但不同管道破损产生的危害不同。以污水排水管道为例,管道内和管道外(污水渗漏)常常存在大量淤泥及其它有机污物,常聚集甲烷、一氧化碳等气体,遇明火容易爆炸,对原油管道的威胁很大,应该设定较大的防护距离。

(二) 科学规划, 精心设计

在“重地上轻地下、重眼前轻长远、重效益轻安全”的错误思想影响下,一些城市地下管线布局不合理、设计不规范的问题较为突出。此外,一些管线原来所处的郊区逐渐变为城区,部分管道陆续被占压,导致管道无法正常抢修、维护。因此,要按照《排水

条例》和国务院《关于加强城市基础设施建设的指导意见》的要求,高度重视基础设施尤其是地下管线的规划建设,在规划和设计包括排水管道在内的各类管道或管廊时,必须严格执行相关的标准规范。而在城市建设时,要充分考虑地下管线状况,通过管道线路优化调整、建设用地避让等必要的措施确保管线安全。

(三) 全面普查地下管线

对于一些老城区,由于历史情况比较复杂,各类管线往往会集中到老城区的主要干道上,造成这些区域管线密度过高,各类管线的设计、施工又常常达不到标准的要求。对于新城区,则有可能出现建成区占据管线防护范围的现象,从而埋下安全隐患。因此,要对城市地下管线进行全面普查,建立地下管线信息管理系统,及时改造有安全隐患的管线。对与居民区、工厂、学校等人员密集区和铁路、公路、隧道、市政地下管网及设施安全距离不足,或穿(跨)越安全防护措施不符合国家法律法规、标准规范要求的管线,要限期更新、改造或者停止使用。

(四) 建立应急联动机制

从这次“11·22”事故来看,爆炸发生在10时25分,而泄漏发生在凌晨3时左右,在这7个半小时内,相关负责人并没有充分意识到事故的危害性,相关部门和单位之间缺乏沟通协调并及时做出反应,最终酿成重大事故。城市内涝往往是由短历时的强降雨导致的,而城市污水的各类事故更具有突发性强、危害严重的特点。因此对于城市排水而言,一定要防微杜渐,绷紧应急管理这根弦,建立应急响应和联动机制,将事故危害降到最低。

作者简介

邵益生,中国城市规划设计研究院副院长、研究员,中国城镇供水排水协会副会长兼秘书长。张志明,中国城市规划设计研究院副研究员。