

# 浅谈地方国企参与县域农村生活污水处理设施 治理工作优劣势 ——以天台县为例

曹金陵 翁子涵 褚春锋

天台县清源水务运营有限公司

**摘要：**党的十八大以来，中国坚持走人与自然和谐共生的现代化道路，生态文明建设取得历史性成就。生态文明建设被写入宪法、党章，纳入“五位一体”总体布局之中，农村生活污水治理作为生态文明建设的重要组成部分，近年来也越来越受到重视，要实现共同富裕推动美丽乡村建设，农村生活污水治理是首要解决的问题。尤其是做好可持续化、科学高效地推进农村生活污水治理工作，真正使得该项工作成为政府满意、百姓放心、从而助力乡村振兴的真正民生办实事工程。2017年天台县住建局开始接收农村生活污水处理设施（以下简称农污设施）运维工作，到2023年，天台县完成了从一名后进生到优秀生的完美蝶变，现就天台取得成绩的办法进行一些讨论和分析，或许对其他地区治理农村生活污水提供一些借鉴和经验。

**关键词：**农村生活污水；乡村振兴；民生实事

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.22.118

为深入贯彻落实党中央、国务院和省委省政府意见，按照“两美”浙江建设和“五水共治”的总体部署要求，围绕确保农村生活污水处理设施按设计标准正常运转、持续发挥“削减污染物排放、改善农村水环境”功效的基本目标，以专业化、市场化、智能化为导向，因地制宜采取有效措施，全方位、多层次、广覆盖地开展农村生活污水处理设施运行维护管理，实现一次建设、长久使用、持续发挥效用。

根据《浙江省人民政府办公厅关于印发浙江省农村生活污水处理“强基增效双提标”行动方案（2021—2025年）的通知》，天台县依据国土空间规划和县域农村生活污水处理专项规划实施情况，统筹考虑城乡生活污水治理需求和能力，以县域为单元，以常住人口为主要对象，组织编制县域农村生活污水处理建设规划（2021—2025年）。县住建局结合天台县实际情况，尝试将农村生活污水建设改造和运维工作统一交由国企实施的模式，探索一条新的地方国企参与农污治理之路。

## 一、治理背景

### （一）服务范围

天台县隶属浙江省台州市，位于浙江省东中部，因天台山“顶对三辰、上映台宿”而得名，素以“佛宗道源、山水神秀”著称。全县土地面积1426平方公里，

“八山半水分半田”，是典型的山区县，辖3个街道、7个镇、5个乡，374个村委会、21个社区居委会，也是浙江省26个加快发展县之一。

2022年，全县户籍人口59.89万人，常住人口47万人，其中乡村常住人口为21.67万人，占46.11%。城镇常住人口为25.33万人，占53.89%，2022年全县地区生产总值（GDP）351.08亿元。

### （二）农污治理基本情况

天台县共有行政村374个，农污设施共计883套，目前行政村覆盖率为90.91%，2022年环保监测出水达标率87.54%，总日处理量约在19000吨/天。

全县农污设施共有4种处理工艺，第一种是“厌氧+人工湿地”处理工艺，涉及650套处理设施；第二种是“厌氧+好氧+人工湿地”处理工艺，涉及27套处理设施；第三种采用“厌氧+生物滴滤”处理工艺，涉及77套处理设施；第四种是“纳厂式处理”，涉及129套处理设施。

### （三）运维及管理模式

天台县农污设施于2021年4月全部由天台县清源水务运营有限公司运维。同年县政府建立县住建局行业主管、县财政局资金保障、乡镇人民政府（街道办事处）属地管理、县水务集团统一运维管理、村级组织配合、村民参与的农污设施运行维护管理体系。

县住建局作为主管部门，负责统筹管理全县农村生活污水处理工作，传达、部署省市县农村生活污水处理工作的精神和要求，监督、考核具体工作任务的落实。

县财政局负责农村生活污水运行维护的资金保障，加强和规范资金使用监管。

乡镇人民政府（街道办事处）是农村生活污水处理日常工作的管理主体，负责做好农村生活污水处理基础信息填报工作、落实属地群众信访及投诉问题。

县水务集团作为政府指定的第三方运维单位，按相关规范要求配备相应的人员设备开展工作，并与县住建局签订运行维护服务合同。

村级组织在乡镇人民政府（街道办事处）指导下，完善村规民约，引导、督促新建房屋污水接入，组织村民自觉管理接户井内管网、化粪池，及时清理周边环境卫生等。

## 二、国企水务参与改造运维优势分析

许多地区的农村生活污水处理工作目前仍处于探索

阶段，还未形成成熟的运营模式，且未具备全面系统的资金保障机制，目前国内大部分地区的农村生活污水处理设施运营管理项目为财政资金引导型项目。并且还有许多农村居民并不理解生活污水处理设施的价值与作用，不愿意积极参与其中。使得很多地区治理农污的难度大，治理效益不理想。<sup>[1]</sup>

### （一）国企站位高，更重视民生公益工作，愿意为此付出

#### 1. 国企愿意严格按照规定开展工作

由于农村生活污水处理设施运维工作属于民生公益工作，若按照省市相关运行标准，如《浙江省农村生活污水处理设施管理条例》《农村生活污水处理设施标准化运维评价标准》（DB33/T 1122）等，大多数公司较难满足运行要求。如天台县清源水务运营有限公司，从2021年开始接收农污设施运维工作，第一时间进行公司资质申报，根据《农村生活污水处理设施运行维护单位基本条件》标准进行资质提升，在当年完成了二类运维企业申报。

并且公司定期开展设施标准化运维培训，针对各管理、业务人员进行培训，并且在日常工作中，严格按照标准化工作进行自查和纠正，确保标准化运维按照省市要求执行，仅2021年，公司通过自查，发现了122处标准化运维漏洞，如设施存在水质检测时限错误、达标设施告示牌格式错误、终端格栅池堵塞等。

#### 2. 严格把控财政资金使用

按照相关省市的要求，大多数企业难以实现盈利，甚至无法真正满足运维企业基本条件，但国企与政府联系深，顾全大局，大多愿意站在政府层面考虑工作，而非只考虑市场效益。

因此，多数国企会从原本有限的财政拨款资金当中划分出一部分，用于农污设施运维，并且会考虑资金的使用效能，尽可能降低资金浪费。

天台县清源水务运营有限公司在2022年度运维资金实际使用1020.8万元，得到资金拨付927.05万元，资金缺口约94万元，其中有约51万元大修费，8万元电费尾款，35万水泵、栏杆采购费；预计在2023年，公司开始实施降本增效战略，同时将省下来的资金用于设施的提升改造工作。

政府对国企的监管手段更完善，对于资金使用和人员管理更为规范，触犯法律法规的情况较少发生。2022年，天台县清源水务运营有限公司已通过世界银行贷款项目资金审计工作，目前已通过审计，公司将根据本次经验，进一步制定规章制度，规范工作中的各项资金使用。

### （二）国企运维更稳定、可靠，创新力度大

1. 国企便于融资，获得大额贷款的概率更高，利息更低。2022年，天台县水务集团通过城乡污水双提标

项目向农业银行申请5.7亿元贷款，贷款利息为6004万元。

#### 2. 国企建设运维更长远可靠。

天台县的建管一体模式，即根据乡镇（街道）、县（区）甚至市的规模进行建设改造和运维工作的承包制，由某一公司实施设施的前期建设改造工作，并将此后一段时期内的运维工作承包，确保公司为实现设施达标运行而倒逼工程质量合格。

而天台县委委托当地国企，水务集团的做法，进一步保证企业将从长效运维角度考虑建设改造工作，从而实现农污设施建的好，用的好。

并且天台县清源水务运营有限公司目前不仅承担农污设施建设改造和运维工作，公司也包含了对两个大型污水处理厂的运维工作。清源公司在建设中，具备考虑污水综合治理的条件，通过实施“三个统一原则”，即污水处理工艺统一、主材及备件统一、技术标准统一，编制“天台县城污水双提标项目技术规范”，以最大限度提高后续运维便捷度，从而科学提高投资效益。

#### 3. 国企有利于增加就业人数且更为稳定，乐于创新

《国企50强与民营企业50强经营业绩比较分析报告》中指出：“就企业的从业人数而言，国企50强共吸纳就业140.82万人，其中人数在10万人以上的企业有4家。民企50强的该项指标总值为20.10万人，就业人数在1000-20000人的企业有26家。这显示出上海民营企业的就业规模远弱于上海国有企业。”“民营企业发展的波动性远大于国有企业。国有企业发展更为稳定。”“民企自主创新能力不如国企。根据2011年的统计数据，从研发费用和专利数量方面，国企发明专利数量是民企的9.4倍，国企投入的研发费用是民企的8.8倍。”<sup>[2]</sup>

目前天台县清源水务运营有限公司工作人员共计267名，包括正式员工67名，养护人员约200名。

### 三、国企水务参与改造运维劣势分析

#### （一）建管一体模式可能存在建设改造工程问题被隐瞒的风险

如果由一家公司承接了建设改造和运维工作，设施的建设改造监管力度可能有所松懈，企业为及时完成任务，放松对建设改造的验收要求，可能会发生未完成整改的设施提前移交运维的问题。

但如果建设改造与运维分开实施，运维单位往往会严格按照运维要求进行接收，确保设施建设改造工程合格，规避提前移交风险，为后续运维提供质量保障。

因此，建设改造与运维之间有必要通过第三方单位采取有效措施介入检查。

#### （二）队伍培养难度大

因国有企业体制原因，难以调动工作人员能动性和积极性，培养技术人员的难度较大，而且专业性人员招

录受上级部门名额限制，新鲜血液补充困难。

### （三）项目实施的方式欠灵活

建设项目从立项到后续落地施工，有较多政策规定等条条框框的限制，审计要求严格，变更等工作处理流程上的手续较为繁杂。

### （四）改造与运维工作缺乏协调联动性

当前，国企管理通常以科室为单位负责具体的改造或运维工作，因此在制定相关工作办法时，科室长往往只考虑自己的工作内容，难以有效关联改造与运维之间的重点，缺乏联动治理，未形成整体性治理格局，导致现有的污水治理工作存在较大难度。

### （五）国企在调整运维或改造方案中存在的现实阻碍多

如1、改革发展的思想觉悟不高，部分国有企业一味强调生产效益，而忽视了对员工思想动态的了解和宣传教育，由于广大职工、干部对三项制度认识不充分、理解不到位，当改革内容与职工的切身利益产生冲突时，便会遭到他们的强烈抵制；

2、改革发展的目标不够明确。实现国企的全面变革和现代化发展的根本目标是，改变国企现有不合理的用工、分配及人事制度，但实施过程中往往抓不住重点，很多时候仅仅流于形式；改革发展的支撑保障力度较弱。首先，缺乏具备现代企业管理思维和能力的管理人才，习惯于以往的行政化管理、平均主义，使得职工的薪酬结构单一，考评结果不真实。同时，在晋升评先方面以工龄、资历和职位为主要依据，忽视员工的实际贡献，使得优秀职工无法得到职位晋升机会，发展空间受限，引发人才流失，队伍不稳定等严重问题；

3、未能科学组建改革领导工作小组，缺乏对三项制度改革工作的统筹规划和统一协调、指导，使各项工作散乱、孤立、实施缓慢，既耗费资源又达不到实际效果。<sup>[3]</sup>

## 四、下一步提升管理措施

### （一）集中资源开展精细化运维

根据现有运维情况，将运维区域进行细分，根据常住户数、日处理量、水质达标率等指标进行区域划分，对重点区域进行高标准高频次运维，适当减少非重点区域的运维巡查频次，确保“好钢用在刀刃上”，如天台县清源水务运营有限公司在2023年对天台县全部设施进行分类，划定重点设施名单，将选出的设施定为重点设施进行更高水平的标准化运维，对余下的设施进行运维频次调整，确保设施满足当地运行要求。

### （二）增加管理手段，调整内部考核机制

根据绩效考核指标，制定人员管理办法和公司制度，争取更大的运维效益。

如检查人员现场处理到位率，调动一线工作人员能动性，更好的让工作成效与考核成绩挂钩；理顺内部工

作机制，明确科室人员配置及职责，招录培养专业技术人员；

### （三）严控施工进度和施工质量

建设项目从设计、招标、施工等阶段严格控制时间和工程质量，确保项目设施移交运维符合设计及运行要求；

天台县清源水务运营有限公司每个月召开工作例会，与县住建局、属地乡镇街道、各监理单位、各施工单位等召开工作例会，对接工作事项、确保工程施工进度。

### （四）精简企业办事流程

在符合规章制度的前提下，尽量精简整合审批手续，保留必要流程，缩短办事周期；

### （五）利用数字化治理，提升运维效能

充分利用“智慧水务平台”将日常工作融入平台，通过数据分析探索更有利于农污治理的工作模式，逐步形成全面的、因地制宜的农村污水处理设施运维方案。

如通过运维车辆轨迹，管理运维人员；通过设备工况监控，管理现场设备运行；通过视频监控，了解现场设施情况。我们将不断摸索创新，总结经验，完善平台，做好农村污水处理设施运维工作。

## 五、结语

县域农村生活污水处理设施的建设需要考虑当地实际情况，包括人口密度、地形地貌、水资源情况等；同时，还需要进行项目规划、设计、施工和运营管理等各个环节的工作。地方国企参与县域农村生活污水处理设施治理工作，具有突出的优势，诸如：技术支持和设备供应、建设管理和运营维护、资金投入和融资支持、人才培训和技术交流；同时，也有一定的劣势，包括工程隐藏风险和问题、队伍培养难度大、灵活性不足、改造与运维工作缺乏协调联动性、现实阻碍多等。基于此，需要在明确优劣势的基础上逐步推进，充分利用其资源优势和专业能力，通过精细化运维模式、优化内部考核机制、严控施工进度和施工质量、精简企业办事流、利用数字化治理等措施，进而推动天台县农村环境治理工作的开展，改善农村生活环境质量，提升人民群众的生活品质。

### 参考文献

[1]刘妍,王美玲,杨剑.国企三项制度改革面临的阻碍及其破解策略探讨[J].企业改革与管理,2023(02):21-23.

[2]张传后,周磊.农村生活污水处理设施运营管理模式研究[J].乡村科技,2021,12(36):117-119.

[3]姜晓依.国企50强与民营企业50强经营业绩比较分析报告[J].上海企业,2012(11):40-43.