

# 发挥“法律巡视”利剑作用 助力打赢水污染防治攻坚战

佛山市人大城建环资委员会

佛山市人大常委会始终将民生民利问题作为执法检查的重点，敢于和善于在生态环境保护等痛点堵点难点问题上积极履职行权并有所作为。2020年是佛山市水污染防治三年行动计划的收官之年，人民群众对水环境治理关注度高。为助力打赢水污染防治攻坚战，市人大常委会开展《佛山市排水管理条例》（以下简称《条例》）执法检查，针对条例执行中的薄弱环节和水污染防治工作的短板，找准“症结”，开好“处方”，提出整改意见，进行跟踪监督，一方面，推动条例的宣传普及，确保法律得到正确实施，另一方面，顺应人民群众的期盼，促进一些关系广大人民群众切身利益问题的逐步解决。

## 一、主要做法

执法检查组以“3221”工作法为基础，依法用好各种监督方式，用足各种资源，推动执法检查取得最大效果。执法检查组主要通过召开座谈会召集有关部门就法律实施中存在的问题听取专题汇报、实地考察、个别走访等方式，深入掌握法律实施的真实情况。

（一）开好“三个座谈会”。召开座谈会听取相关情况报告，是执法检查的常规性做法，通过听取相关单位的汇报，掌握法律法规实施的总的基本情况。为了更加全面的了解《条例》

的实施情况，执法检查组分别召开三个层面的座谈会。一是召开市政府及有关部门座谈会，听取《条例》在全市实施情况的汇报，了解《条例》宣传普法情况、实施的主要成效、执行过程中面临的问题困难和解决思路以及条例相关机制经过实践是否需要进一步调整等。二是召开区政府及相关部门座谈会。佛山市的行政管理特点，区一级才是相关机制执行的第一线，听取《条例》在一线实施情况的汇报，深入了解基层执法用法情况，准确把握《条例》的可行性、可操作性，以及《条例》在实践中是否管用，收集需要市级协调解决的问题。三是召开部分排水单位座谈会，听取他们的意见建议，了解他们守法用法情况，并从他们反映的问题中找准工作中存在的差距和不足。

（二）做好“两个考察”。所谓“两个考察”就是“明察暗访”。一是“明察”，根据市政府的安排，执法检查组实地检查了禅城区大富涌污染整治工程、南海区北村水系污染整治工程、高明区在建的富湾横江污水提升泵站及富湾展望路管网清淤工程、顺德区均安鳧州河及华安涌综合整治工程及均安污水处理厂等项目，对照《条例》的要求，检查排水设施的建设是否实施到位。二是“暗访”，坚持实事求是原则，不唯报告不唯数据，坚持检查实况了解实情。为了做好这次执法检查，执法检查组自2020年3月至10月，市人大常委会工作组实地检查了全市5区30个镇街的城乡河涌243条，每条河流都拍了照，录了像，指出了存在问题，并做好台帐，形成了我市河涌治理情况“一本帐”。

（三）用好“两支力量”。一是用好人大城建环资委员会

委员这支专业力量。我市人大城建环资委拥有多名规划、给排水、建设和法律界的专家，这些专家是我们执法检查组的主要力量，为我们的执法检查工作提供了关键的智力和专业支撑，他们发现问题准，提出建议符合实际，切实可行，具有较大的说服力；二是用好各区人大常委会城建环资工委的力量，我市下辖五区，如果市级人大每次监督都下到五区，势必给五区的工作带来较大的压力，故此，我们学习参照省人大环资委的做法，重点检查问题比较突出的几个区，其他的区委托其开展相同议题的检查监督，并形成报告报市人大执法检查组，这样既有效地发挥了基层人大的积极性，又大大地提高了工作效率。除此之外，在进行暗访过程中，禅城、南海、顺德、三水区分别分担了15条河涌的拍摄任务，高明区也分担了3条河涌的拍摄任务，减轻了市人大常委会执法检查组的工作压力。

（四）写好一篇报告。执法检查的成效首先体现在执法检查报告上，执法检查报告的质量高，执法检查的成效就有了保证。执法检查报告初稿形成后，执法检查组多次与市政府分管领导、政府相关部门就报告内容特别是存在问题和建议部分进行沟通，一方面，力求检查报告精、准、实，另一方面，也让市政府理解人大的工作不是为了简单地“找茬抬杠”，而是与市政府一道发现问题，促进解决问题，推动《条例》更好实施。同时，检查组把执法检查报告发给执法检查组成员，并以微会议的形式，征求专委会委员、执法检查成员的意见。经过反复修改，确保了执法检查报告提出的每一条建议，都奔着问题而去，为解决问题而提，保证了提出的建议具有较强的针对性科

学性。

## 二、主要成效

在深入调研和分析的基础上，市人大常委会执法检查组指出《条例》的贯彻执行存在雨污分流机制实施不到位、排水管理存在问题多、生活污水直排情况未很好遏制、依条例执法意识不够强等问题。同时针对存在问题提出了进一步实施《条例》的建议，一是统一思想认识，积极推进雨污分流；二是进一步加强设施管理，提高集污和处理效率，加快排水管网普查、完善污水排入排水管网许可管理制度、加强污水处理设施监管；三是进一步强化执法，打击排水违法行为，加强日常执法巡查、加大对排水违法行为的处罚力度；四是进一步明确农村排水职责的归属。市政府及有关部门高度重视市人大常委会执法检查组的建议，认真推进整改，并按要求向市人大常委会报告了整改情况，取得较好的效果。

（一）推动建立入河排污口监管机制。在执法检查中，检查组指出入河排污口监管机制尚未建立，违法排污的情况时有发生。为此，市政府高度重视，迅速抓好整改，推动建立入河排污口监管机制。一是启动全面排查清理整治，共排查出市控考核断面所在河涌需要整治的入河排污口 2562 个。按照“封堵一批、整治一批、规范一批”要求，对入河排污口进行分类管理处置。对非法设置、经整治后仍不符合规定的、无主的排污口，采取清理、封堵等措施；对不合理设置、影响水功能区水质目标、威胁饮用水源安全、超标排放的排污口，实行限期整治，采取重建、迁建、截污、污水深度处理等措施；对可以保

留的排污口规范管理，分类树立标志牌。二是建立机制。市政府出台了《佛山市入河排污（水）口标志牌设置要求》，要求排污口按照不同类别设置相应规格的标志牌，标志牌必须清楚载明设置单位、整治时限、监督电话、微信投诉二维码等，主动接受群众监督。严格按照规定开展新增入河排污口的设置审批，加强入河排污口的监测，筛选污水排放量较大、污染较重的入河排污口作为监管重点，2020年规模以上入河排污口均开展了相关监测。三是推动在《佛山市河涌水污染防治条例》立法过程中展开建立排污口监管机制的研究，建议建立入河排污口运行监管机制，赋予监督管理部门日常巡查、监测、执法等方面的职责，这既是治水的需要，也是条例关于排污（水）口机制设置完整性的需要。

（二）推动新建管网侧重于黑臭水体治理。在市人大常委会的支持和监督推动下，近两年来，城镇污水设施建设全面加快，2019年全市新建1080公里污水收集管网。在市人大常委会开展专题询问会和《条例》执法检查后，新建管网有意识的积极布局黑臭水体整治。2020年，我市按1000公里任务铺排污水管网建设（考核940公里），截至年底建成管网1105.3公里，完成率117%，超额完成年度任务，其中涉及黑臭水体治理的管网数超过370公里。2021年新建的700公里管网中，涉及黑臭水体的约250公里。

（三）推动雨污分流机制的实施。执法检查报告指出“雨污分流机制实施不到位”，要求市政府采取措施大力促进雨污分流工作的开展。市政府印发了《关于进一步做好商住用地土地

出让和住宅小区雨污分流管理工作的通知》，规定2020年以后新建城区建筑和小区、道路及公共场所将严格实施雨污分流。各区积极推进流域整治等一系列提升城市质量的项目，并结合这些重点项目，推动老旧污水管网、合流制排水管网改造，对存在管网堵塞、管道破损、支管接入不规范的污水管网实施改造，对正在改造的合流制管网区域全部重新铺设雨水管道和污水管网。2020年，全市实施雨污分流改造453公里。随着污水管网的配套完善，全市污水收集率和处理水量逐年提升，2020年全市污水处理量8.72亿吨，较2019年增长7.6%，平均污水厂运行负荷率88.83%，城镇污水处理率100.13%。污水厂进水浓度和污染物削减量也得到了进一步的提升，环境效益得到明显体现。今年佛山市13个国、省考断面水质状况优良比例达到84.6%，劣V类水体比例为0。

（四）加快“三个一体化”进程。针对市人大常委会指出的我市污水处理设施建管存在的突出问题，市政府着力推进排水体制机制改革，加快《佛山市人民政府关于推进排水设施建设管理体制机制改革的实施意见》的实施，建立起高效的专业化建设管理体系，构建建管、厂网、城乡“三个一体化”管理模式。目前，全市各区排水运营公司已筹建完成并初步投入运营。建管一体化架构基本搭建完成。2020年新建1000公里污水管网任务中，有201.5公里由各区排水运营公司承接实施；2021年计划新建的700公里污水管网中，排水公司拟承建126公里。2019年底前已建成污水管网6238公里，其中4674公里交由各区排水运营公司管理，管网修复及移交工作正在全面加快推进；

全市市 61 座污水处理厂已有 32 座归入排水运营公司管理，各区排水运营公司已初步承接部分排水设施的建设与运维。高明、三水和顺德区农村分散式污水处理设施已逐步由排水公司纳入统筹建设和统一运营。计划至 2021 年底基本实现排水设施“三个一体化”模式。

### 三、主要体会

我们认为，要发挥执法检查“法律巡视”利剑作用，关键是要做到“五个坚持”。

（一）坚持以人民为中心，把握正确的政治方向。一是坚持以习近平生态文明思想为指导。开展执法检查，发挥“法律巡视”利剑作用，必须旗帜鲜明讲政治，“十三五”期间，市人大常委会坚持以习近平生态文明思想为指导，紧紧围绕党中央、省委、市委关于打赢污染防治攻坚战决策部署，认真贯彻落实市委十二届十一次全体会议关于“巩固提升广佛跨界河涌治理成果，全域消除劣Ⅴ类水体、城市黑臭水体巩固提升广佛跨界河涌治理成果，全域消除劣Ⅴ类水体、城市黑臭水体”的精神，使执法检查始终沿着水污染防治的方向发力，与市委保持同频共振认真履行监督职责，加强对市政府水污染防治工作的监督，取得了明显成效。对《佛山市排水管理条例》开展执法检查，就是落实习近平生态文明思想，推动高质量完成水污染防治三年行动计划的具体实践，是精准监督的具体形式。二是坚持以人民为中心。执法检查工作以人民为中心，坚持民有所呼，我有所应。通过 12345 热线收集问题线索、暗访等形式，选择事关人民群众切身利益和社会反映强烈的热点难点问题开

展《条例》执法检查，在解决人民群众饮用水安全、城市内涝、身边的黑臭水体等方面积极履职行权并有所作为，有效地促进了民生的改善。

（二）坚持重点重抓，分段推进。这次执法检查，分策划准备、组织动员、自查自纠、检查审议、整改落实五个阶段。其中策划准备阶段，结合检查内容，执法检查组部分成员集中组织学习《条例》，准确把握立法精神和重要机制，提高执法检查组人员的法律法规和政策水平，做到有的放矢；自查自纠阶段，市人大常委会要求市政府及其相关部门，根据执法检查的重点内容和各自的职责，开展自查自纠工作，找准困难和短板，明确努力方向。同时，市人大常委会在与市政府用相关职能部门沟通衔接的基础上，结合条例的重要机制和我市排水管理的实际，确定三个方面的检查重点：一是雨污分流推进情况；二是入河排污口清理和监管情况；三是管网建设及截污情况，三个重点内容是水污染防治特别是黑臭水体治理的“牛鼻子”。检查组围绕这些问题深入了解情况，找准问题症结，推动问题有效解决。

（三）坚持发挥代表的专业优势，增强意见建议的针对性。执法检查期间，多名市、区人大代表跟随检查组对城乡污水截污管网建设情况进行深入调研，对污染防治进行把脉问诊，使调研情况掌握得更深、更准、更实。实践证明，城建环资专业代表小组的相关代表对水污染防治领域的问题有比较深入的研究，掌握这个行业难点问题和广大群众对这个行业关注的热点，通过参加执法检查活动，既增强对专业问题审议意见的针对性



和可操作性，提高人大监督工作的质量，又便于他们充分反映民情、体现民意、集中民智，在法规监督方面发挥了较好作用。

（四）坚持“规定”搞深“自选”搞活，追求监督效果最大化。检查组恪守法定要求，确保执法检查的内容、对象、方式等严格依照法律标准、法定程序进行，在法定轨道上把“规定动作”搞深。一是认真检查。在市政府及有关部门自查的基础上，检查组进一步细化工作方案，深入有关单位和基层一线进行重点检查，同时开展座谈，听取汇报，查阅资料，明察暗访。二是认真汇总情况，通过好的和差的对比，资料数据和现场检查的对照，综合分析情况，形成高质量的检查报告。三是认真审议。在市人大常委会例会上，专题听取和审议市政府和市人大常委会执法检查组的相关报告，并形成审议意见。此外，检查组把握工作主动性，创新监督方式，把“自选动作”搞活。采取“一不两直”（不打招呼、直赴基层、直达检查现场）方式进行检查，检查中既关注成绩，又能重点发现不足，既查摆问题，又督促整改，多种形式并用、多管齐下，以求最实最好效果。实践证明，“暗访”获取的情况更加真实可靠，信息更加丰富，对监督意见的提出更有针对性和说服力。

（五）坚持跟踪监督不松懈，推动整改措施落实落细。执法检查的结束并不意味着监督的结束，恰恰是新一轮监督的开始。根据工作安排，今年市人大常委会仍将执法检查指出的问题及意见建议作为监督重点，持续开展跟踪监督。一是与环境状况和环境保护目标完成情况调研一并推进。将“三个一体化”进程、截污管网现状底数、农村污水治理、治水长效机制建设

等执法检查指出的问题作为调研重点，持续跟踪问效。二是与广佛跨界河流水环境综合整治一并推进。要求相关部门和区按时上报告整改情况，并与区镇人大一起联动监督，确保整改措施落实落细、整改工程持续推进、整改成果群众认可。