

立法与监督并驾 创新与立制齐驱

——黄冈河水质实现Ⅳ类向Ⅱ类的提升

潮州市人大常委会环境资源工委

黄冈河在饶平县自成水系，全长 87.2 公里，承载着全县 85% 以上地区的生活、生产用水的重任，是饶平人民的母亲河。近年来，黄冈河污染严重，水质Ⅳ类，成为Ⅱ类水质的攻坚目标是潮州市污染防治攻坚战中的难中难，重中之重。市委市政府高度重视，市人大常委会积极发挥职能作用，在饶平县党政和各界的努力下，2020 年黄冈河流域 4 个地表水重点考核断面优良率 100%，黄冈河水质由Ⅳ类提升到全年平均值达到Ⅱ类保护目标。今年来，黄冈河水质继续保持Ⅱ类，创造了我市污染防治攻坚战中令人惊叹的奇迹。

一、立法，为黄冈河保护提供法治保障

多年来，潮州采取多种措施对黄冈河开展一系列综合整治工作，取得了一定的成效，但流域内人口密集，生活污水未能得到有效处理，镇级污水处理设施运行效能不足；畜禽养殖污染未得到有效控制；流域面积小，流程短，上中游多山，水体自净能力弱。2017 年，黄冈河水质Ⅳ类，其 8 条主要支流、10 多条小流的水质大部分为Ⅴ类，有的甚至是劣Ⅴ类。

尽管现行上位法为江河流域水环境保护提供了法律依据，但对于黄冈河流域水环境保护所面临的问题而言，仍缺乏具有地方特色的具体规定。根据规划，市委市政府和饶平县委县政府将努力把饶平县打造成对台经济文化交流合作的“桥头堡”和闽粤两省东南沿海省际经济建设的“聚宝盆”。面对这样的发展机遇，如果没有黄冈河充足的水源作为生产、生活用水，任何蓝图都将

无法实现!为此,制定一部针对性强的有潮州特色的地方性法规,成为保护黄冈河流域水资源的迫切需要,也是广大人民群众的共同呼声。市委书记、市人大常委会主任亲自部署、亲自谋划、亲自推进黄冈河水环境保护立法。市人大常委会深入贯彻习近平法治思想、习近平生态文明思想,积极回应社会关切,群众呼声,紧紧围绕打好打赢污染防治攻坚战,制订了《潮州市黄冈河流域水环境保护条例》(以下简称《条例》),于2018年6月1日起施行。

《条例》主要聚焦于建立水环境保护制度体系、建立人大监督机制、发动社会力量共同参与、严格防止出现工业污染、突出全流域水质保护、突出全流域生态保护等六大问题,为黄冈河流域的保护构筑起一道坚固的法律屏障。《条例》明确,通过建立黄冈河流域水环境保护联席会议制度、黄冈河流域水体污染应急处置机制、黄冈河流域水环境河(库)长责任制、水环境保护目标责任制和考核制、明确政府及其职能部门的职责,建立分工合作的管理体系。同时,充分发挥市、县、镇三级人大的监督作用,特别是发挥镇级人大代表在保护黄冈河流域水环境方面的带头作用,共同推动基层组织保护黄冈河流域水环境的工作,营造共建共治共享的社会治理格局。

二、执法,联动检查声势效果空前

污染防治攻坚号角已吹响近一年,《条例》施行近半年,但黄冈河整治进展慢,成效低,流域内畜禽养殖、牛蛙养殖的粪便和污水直排入河、生活垃圾、生活污水污染仍相当严重,一些河段水体发黑异臭,黄冈河整治工作令人担忧。市人大常委会召开主任会议,专题研究如何发挥人大职能作用,推进黄冈河整治工作。于是,一项潮州首创,受省人大常委会李玉妹主任表扬,法治日报、南方+和省人大网站和外省、兄弟市网站竞相转载报道

的创新做法——三级联动，五级代表共同履职的执法检查活动揭幕。

这也是一次破冰之举。面对黄冈河整治缓慢态势，市人大常委会决定，以《条例》执法检查为突破口，创新监督方式，组织潮州市、饶平县人大常委会和黄冈河流域所有的镇人大，成立市、县人大常委会和黄冈河流域镇人大执法检查组，同时分别开展《条例》贯彻落实情况检查，实现“三级人大联动监督”；邀请驻潮的全国人大代表和部分省人大代表参与活动，实现“五级代表共同履职”，通过高规格大规模的监督活动扩大监督影响力，提高监督效果。2018年11月7日，一项声势浩大的执法检查在饶平县黄冈河沿线开展。市人大常委会领导分别带领市县人大联合执法检查组，前往高堂镇、黄冈镇、上饶镇等黄冈河流域沿线乡镇进行实地检查。黄冈河流域15个镇人大执法检查组除了参与市县人大联合执法检查组的实地检查活动外，还分别在本行政区域内开展实地检查。参与执法检查的人大代表达298人次。执法检查组坚持什么问题突出就检查什么、哪里问题突出就去哪里原则，实地察看污染严重的支流河段，深入养猪场、牛蛙养殖场、工业企业等，并了解企业和县、镇政府及有关部门《条例》实施以来的基本情况、存在问题和下一步工作措施，在肯定成绩的同时提出针对性意见建议。与此同时，市人大常委会注重传递百姓心声，讲好人大助力治污故事，对此次执法检查作出周密的宣传策划。在潮州日报、潮州电视台、潮州人大网、政府网、公众号、微信工作群上积极宣传报道，并在《民声》期刊、潮州日报《民声》专栏作专题报道，做到“广播上有声、电视上有影、报刊网络上有文”。据统计，此次活动的宣传报道，在不同阵地刊发的新闻稿件100多条。引起社会轰动、政府触动、群众感动。与此同时，市、饶平县和黄冈河流域内各镇政府高度重视，采取

铁腕手段强力推进黄冈河整治。

三、监督，创新方式方法提升监督实效

潮州市人大常委会紧紧围绕生态环境保护这一事关全市发展大局和人民群众切身利益的重点课题，坚持在实践中探索创新监督机制，采取听取审议专项工作报告、执法检查、专题调研、专项工作评议等综合监督方式，利用上下联动与部门联合相结合、专项监督与持续监督相结合等手段，有力推动黄冈河水环境保护有效开展。三年来，围绕中央环保督察整改意见落实、治水、治气、治土、环保基础设施建设、农村环境整治等内容，市人大常委会听取专项工作报告6项，执法检查5次，视察11次，专题调研6次，专项工作评议2次。饶平县人大常委会听取审议专项工作报告7次，执法检查2次，视察7次，专题调研2次，并依法行使重大事项决定权，听取审议并通过县政府关于实施村镇生活污水处理设施PPP项目的议案、村镇生活污水处理设施PPP项目财政支出责任纳入县财政年度预算和中长期财政规划的议案。其中，首创了不少做法。主要有：

加强跟踪监督。市委、市人大常委会时刻关注黄冈河整治进展情况。市委建立每周必谈制度，把了解黄冈河整治进展情况纳入市委书记、市人大常委会主任与饶平县委书记，市委副书记、市长与饶平县委副书记、县长每周工作联系必谈内容。市人大常委会建立每月必查制度，每月至少一次听取了解黄冈河整治情况。听取形式以实地察看、召开座谈会、书面汇报、电话询问等形式进行；还印发《市人大常委会关于加强跟踪监督，进一步提高人大监督实效的通知》，压实跟踪监督责任，坚持跟踪问效，打通人大监督工作取得实效的最后“一公里”，实现监督闭环。

实行现场办公。紧扣整治任务目标和时间节点，有针对性地开展监督。改变以往由有关单位落实察看点，室内听取情况汇报

的形式，每次监督检查，察看点由市人大常委会指定，市政府和有关单位负责领导陪同，现场听取有关情况汇报，现场指出存在问题，提出意见建议，协调解决问题，提高监督实效性。三年来，走遍黄冈河流域全部 15 个镇，察看养猪场、牛蛙场、畜禽场整改情况、垃圾填埋场、污水处理厂及配套设施建设情况、重要河段整治情况，市区环保发电厂、饶平县宝斗石生活垃圾无害化处理厂建设进展情况。

首次对执法检查意见落实情况开展专题调研。为推进《条例》进一步落实，2019 年，市人大常委会对市政府落实执法检查意见的情况进行专题调研。调研组再次深入黄冈河流域，实地察看黄冈河干流高堂水闸水泵站、垃圾填埋场、盛裕养猪场、联饶溪支流、黄冈河县城河段，了解有关黄冈河流域水环境整治情况，进一步查找工作中的短板和不足，持续加压督促各级政府和有关部门加强源头管理，加大治水管水护水力度。

首次组织常委会全体成员开展专项视察。针对污染防治攻坚工作的瓶颈，2020 年，市人大常委会组织全体组成人员和部分市人大代表，分成 2 个视察组，对市污水处理厂及配套设施建设情况进行视察。视察组实地察看了韩江新城污水处理厂、联饶镇污水处理厂、饶平县城北污水处理厂，并召开座谈会，听取市、饶平县政府和市直相关职能部门的工作汇报，了解市污水处理厂及配套设施建设情况。针对存在问题，提出要求和意见，推动污水处理厂及配套设施建设。

首次对地方性法规开展立法后评估。2020 年，启动《潮州市黄冈河流域水环境保护条例》立法后评估。评估采取市人大常委会评估组与第三方机构参与相结合的形式进行。评估组实地察看饶平县新丰镇、三饶镇、浮滨镇、樟溪镇、联饶镇、黄冈镇河段和污水处理设施，汤溪水库、高堂水闸，黄冈河水质监测站，实

地察看黄冈河流域水环境保护条例落实情况，听取情况介绍、查阅资料、交流意见。通过评估，检视和评价立法工作，更以此活动推动《条例》深入贯彻执行。

四、协同，各级人大代表积极履职推动整治工作

潮州市人大常委会积极发挥各级人大代表和基层人大在环境保护和整治工作中的作用。向全市人大代表发出《助力治污攻坚 共建美丽潮州》倡议书，印发《潮州市人大常委会关于加强和改进市人大代表工作的意见》，修订《潮州市人民代表大会闭会期间人大代表小组活动制度》《关于建立潮州市人大代表活动室意见》，规范代表活动，引导代表围绕污染防治攻坚工作，开展调研检查活动。几年来，市人大常委会借助“推进县镇人大工作年”从建章立制、依法履职、实践创新等方面入手，加强和改进县镇人大工作，完善基层人大工作制度，全面加强人大代表履职平台建设。各级人大出新招、出实招，让县镇人大工作焕发无限生机和活力。全市共建立各级人大代表联络站 295 个（后优化调整为 258 个）并投入使用。基层人大从“有名有实”迈向“有力有为”。近年来，各级人大代表和基层人大不负期望，担当有为，履职尽责，或捐资捐款，或调研提意见建议，助力污染防治攻坚战。每年借助代表联络站和代表活动日活动，各代表小组围绕污染防治、城乡人居环境整治等主题，组织 2777 名五级人大代表开展“更好发挥人大代表作用”活动，收集群众意见建议 100 多件，均转交政府研究办理。

五、见效，建章立制巩固整治成果

三年来，市委市政府措施有效，市人大常委会督促有力，各级政府认真贯彻落实《条例》，加快环保基础设施建设和水污染整治，推进绿色生产，黄冈河水质持续改善并按期完成保护目标。期间，长效管理机制不断建立完善，开花结果。

建立健全工作制度。建立饶平县政府每年向县人大或常委会报告黄冈河流域水环境保护情况制度。制定《饶平县环境保护案件通报联查工作机制》《黄冈河流域水环境保护联席会议制度》《饶平县黄冈河流域水环境保护工作方案》《饶平县黄冈河水质达标工作方案》《饶平县饮用水源保护区专项污染源整治方案》《饶平县黄冈河流域镇级交界断面水质超标的整治方案》等，压实各级责任，扎实推进黄冈河水环境整治工作。

设立黄冈河流域水环境保护专项资金。饶平县政府设立黄冈河流域水环境保护专项资金，用于黄冈河流域污染源整治、生态保护、水环境管理能力建设、生态保护补偿、水质保护科研等工作，每年向社会公布专项资金使用情况。全县共投入 5420.78 万元用于河道清淤拆违，投入 300 万元用于饮用水源地规范化建设，投入 400 万元，用于樟溪溪、联饶溪、高堂干渠等重点支流水环境整治，投入 2000 万元，用于村镇污水处理设施 PPP 项目。

贯彻落实河长制。饶平县委、县政府主要领导靠前指挥，深入一线督导，召开县委常委会、县级总河长会议和成员单位会议等专题研究河长制工作，及时协调解决存在问题。制订饶平县年度河长制湖长制工作要点。建立全县江河、水库等各类水域河湖警长制，县河湖第一总警长由公安局长担任，镇级河湖警长由各派出所负责人担任。规范“县级河长每月、镇级每旬、村级每周巡河”督查制度，杜绝“表面巡河”“假装巡河”“敷衍巡河”。组织万人巡河活动。开展全县河长制考核工作。从 2018 年开始采取“以奖代补”“奖扣同等”等方式，启动实施黄冈河流域水环境考核工作，对黄冈河各支流河段所在镇进行每季度一考核，按每公里 1 万元的奖补标准，结合当季度考核分类进行奖补，进一步提高各镇全面推行河长制工作积极性。加大重点流域和工作滞后地区明督暗查和考核问责力度，对有关单位发出督办通知书、

提醒函，进一步夯实各镇和各相关单位工作责任，有力推动河长制工作从“有名”到“有实”转变。

建立专项整治和常态化执法相结合机制。进一步建立健全打击环境污染联合执法机制，扎实开展“两随机一公开”、“交叉执法”等专项执法检查行动。加强巡查监管，强力打击各类污染环境违法犯罪行为。874家畜禽养殖场（户）全部完成清理整治，排查禁养区内111家畜禽养殖场全部关停。清理河流长度2157.06公里，清理水域面积798.445平方公里，清理漂浮物20.922万吨；清淤疏浚河道335条，长度501.378公里，累计清理淤泥3.871万吨；排查清理河湖障碍物149处；清理违章建筑物633处，面积28063平方米；清理废船、龙船56艘，查处违规养殖场3处，发现并拆毁电渔船29艘，排查牛蛙养殖场346家，清除河道两侧违章种植树木8179株。拆除黄冈河下游两岸泳寮152处，4362平方米。