

# 系统联动长效监督 推动劣五类断面清零

东莞市人大常委会城建环境资源工委

东莞市位于东江下游的珠江三角洲，市内河涌众多，主要分为东江、茅洲河、运河和石马河四大流域。改革开放 40 年来，以制造业立市的东莞高速发展，全市工业企业数量和密度均居全省前列，数十万家企业和千万人口高度集聚于四大流域，水生态环境承载力逼近极限。由于长期粗放发展，水污染问题日渐突显，各自为战式的治污工作又受污染源数量多、散布广、治理投入高等因素制约而举步维艰。

2016 年 12 月中央环保督察时指出，东莞污水管网建设严重滞后，污水收集率低，全市 70% 的河流污染严重，在 4 个国家断面（即茅洲河共和村、石马河旗岭、运河樟村、东江南支流泗盛）及 3 个省考断面（即石龙北河、石龙南河、角尾村）中，有 4 个水质较 2013 年明显下降，国考断面中的旗岭、共和村、樟村断面水质为劣五类。全省 71 个地表水国考断面中，劣五类断面只有 9 个，而其中 3 个在东莞。对照 2015 年省政府在水污染防治目标责任书中向国务院做出的“到 2020 年基本消除劣 V 类国考断面”的承诺，东莞水环境达标形势严峻，迫切需要以壮士断腕的气魄，举全市之力攻坚推进水污染治理。

在省人大常委会指导和市委领导下，东莞市人大常委会及

城建环境资源工委贯彻落实习近平生态文明思想，服务决胜治污攻坚的中心工作，按照省委市委部署和省人大常委会相关决议决定精神，持续多年聚焦水污染治理重点监督，通过加强纵向联动提升监督推进力度，密切横向协同拓宽支持保障广度，有效提升监督工作系统性、实效性，助力水污染治理攻坚战取得显著成效。截至2020年底，全市4个国考断面和3个省考断面消除劣五类水质达到考核目标，得到国家和省高度肯定。我们在监督中的主要做法如下：

### **一、打好主动仗，推动补齐治水短板**

我工委始终以人民对美好生态环境的诉求为出发点，围绕我省完成生态环境约束性指标、全面建成小康社会的大局，落实省人大关于加强石马河、茅洲河污染整治和大力推进水污染防治等决议决定，以断面水质达标为重中之重，坚持问题导向、精准切入和持续跟踪，综合运用第三方评估、听取和审议有关报告、开展执法检查 and 视察调研，同时健全环保领域地方立法，主动监督支持水污染治理攻坚战打响、打好、打赢。

#### **（一）以第三方评估精准破题，服务市委定下治水决策**

**一是**把省人大运用第三方评估深化石马河治污经验与东莞治污实践相结合，在省人大指导下，与深圳市共同开展茅洲河污染综合整治效果第三方评估，为精准监督提供详实底数和具体抓手。**二是**运用评估成果，结合调研和视察掌握的污水厂网建设、河涌综合整治、产业结构调整等突出问题，向市委提出

扭转国省考断面达标被动局面的政策建议。市委市政府高度重视，于2016年11月召开全市环保工作会议暨水污染治理动员大会，提出以空前力度，创新体制机制，坚决打赢水污染治理攻坚战，并出台了《关于全面加强我市水污染防治工作的实施意见》等系列政策，全面加强组织协调、资金保障和责任落实，自此全市水污染治理开始加速。

（二）严守达标底线持续发力，监督国省考断面和黑臭水体达标攻坚

一是2017年至2018年，在我市水污染治理攻坚战刚起步，许多机制尚待理顺的阶段，市人大常委会主要领导做出决策，连续两年重点督办《加快推进水污染治理 持续改善我市水生态环境的议案》，助力治污攻坚良好开局。潘新潮常务副主任亲自部署，创新采用“每季一次、持续监督”模式，提高监督频次、丰富监督维度，这对于及时发现问题，实施精准监督发挥了重要作用。黄耀成副主任牵头督办，组成议案督办工作组，带领代表专业小组和工委委员开展多轮视察摸底，落实省人大要求建立了四大流域环保基础设施重点项目清单，针对工作机制不健全、管材设备供不应求、资金保障有短板等阶段性问题，提出了加强领导、落实责任、规划引领、系统施治、保证资金技术支持、加强施工质量监管等18条意见建议，得到市党政主要领导肯定。通过两年连续督办议案，向全市上下传达出省、市人大监督治污的决心，有力支持治污攻坚稳健开局、步入正

轨。二是 2019 年，在治污攻坚爬坡越坎阶段，我工委对照监督项目清单，落实“回头看”制度形成监督闭环，组织视察了石马河、茅洲河、运河等重点流域国考断面截污管网建设验收通水、各级河长履行职责、治污设施提质增效情况，推动省人大监督工作简报中关于“抓好治污工程施工黄金时期，保证按时按量完成治污工程”等监督意见落地落实，促进治污设施加速建设、规范运行，工程治污效能愈发显现，各断面水质呈现好转态势。截至 2019 年底，仅剩樟村断面尚未消劣。三是 2020 年是全面消除劣五类断面攻坚年、决战年，樟村断面消劣则东莞消劣，东莞消劣则全省消劣。为压实治污攻坚责任巩固水质改善实效，黄耀成副主任带领我工委，深入 8 个镇街，重点视察了 4 个国考断面及 22 条城市黑臭水体相关污水厂网运营管理、“河长制”实施、环境监管执法等情况，提出了树牢治水恒心、倍增设施效能、依靠科技赋能、保障长制久清等意见建议，以精准监督为决胜治污攻坚放稳压舱石。

（三）落实法定监督责任，以长效机制督促水污染治理不断深化

依据新环保法第二十七条规定，自 2018 年起，市人大常委会建立完善了一年一度听取和审议市政府年度环境状况和环境保护目标完成情况报告的机制。我工委协助常委会围绕碧水、蓝天、净土保卫战相关部署，重点对水环境综合治理、固废面源污染防治等工作情况进行初审。常委会组成人员针对

断面达标任务重、截污管网未联通、固废处置缺口大、环境监管不到位等主要问题督政问政，提出了担当政治责任、抓实控源截污、完善环境治理体系等意见建议，并将政府承诺的整改措施纳入当年监督重点，由我工委持续跟踪问效，推动政府治水力度逐年提档升级，监督刚性得到有效彰显。

#### （四）坚持立法为民，推进水环境治理法治化进程

市人大常委会积极践行习近平法治思想，突出生态环保和污染防治重点领域立法，着力立良法、促发展、保善治。一是完善立法工作机制，出台《东莞市人大常委会基层立法联系点工作制度》，成立地方立法研究评估和咨询服务中心，推动立法工作制度化、专业化。二是遵循科学立法、民主立法、依法立法原则，在立项、起草和审议环节加强人大主导，多渠道向社会公开广泛征求意见，畅通民意“直通车”，有效凝聚立法共识，使立法的地方特色更突出、有的放矢更精准。2017年以来，我工委和法制工委联动推进《东莞市饮用水源水质保护条例》《东莞市生态文明建设促进与保障条例》立法，目前两条例均已施行。同时，坚持立改废并举，及时清理废止了《东莞市饮用水源污染防治规定》等不适应法律要求和发展形势的涉水规范性文件，为守护饮用水安全、促进经济与生态协调发展加强法治保障。目前，我工委已提前介入零散工业废水、污染源自动监控管理等6项预备立法项目，将着力提高立法质量，密织生态环境保护法制之网、强化高质量发展法治之力。

## （五）依法审议重大事项，服务水生态文明建设

我工委依法执行省、市人大常委会讨论决定重大事项规定，协助常委会行使重大事项决定权。2017年，落实市委争创“国家生态文明建设示范市”的部署，对《东莞市生态文明建设示范市规划（2016-2025）》进行审议，在广泛征求意见基础上，提出进一步明确《规划》定位、优化数据指标体系、加强保障措施等建议。市人大常委会会议依法作出决议，原则同意《规划》并由市政府颁布实施。为东莞加强水生态文明建设规划引领，推进生态文明建设体制改革不断深化提供有力支持。

## 二、多层次联动，倍增治污攻坚力度

一是担当政治责任，联动监督涉水污染问题整改取得积极成效。近年，我工委积极配合全国人大常委会和部分全国人大代表开展海洋环境保护法、水污染防治法执法检查和水污染整治情况专题调研，配合省人大开展水污染防治专题询问问题整改情况调研等监督工作，并落实联动机制要求，将监督中央和省环保督察反馈意见，以及全国人大执法检查组暗访曝光问题的整改落实作为重要政治任务，及时向市委市政府传达上级人大监督意见，联动虎门、沙田、长安等镇人大，通过听取汇报、视察、调研等形式，全程介入积极监督整改落实。市主要领导亲自部署对全市排污企业、环保基地全面摸排整治，迅速形成市委市政府高位推动、市镇人大联动重点监督、部门镇街通力配合的整改工作格局。2019年12月，省人大环资委来莞调研

时，对我市水污染突出问题整改效果给予了肯定。目前，中央环保督察、“回头看”及固废环境问题专项督察反馈的 33 个整改事项已全部完成。省环保督察反馈的 37 个问题，已完成 30 个，正在推进 7 个，中央和省交办的 824 宗案件均已办结。

二是在四级三市人大联动监督中主动作为，加快监督合力向治污成果转化。省人大首创“四级人大联动监督”制度并建立完善三市人大“联席会议”机制，为跨市域联动监督提供了高效平台和生动的履职范例。在与省人大联动监督茅洲河等重点流域污染治理的同时，2019 年 6 月至 2020 年 11 月间，我们出席了 4 次广州、惠州、东莞三市人大常委会监督东江北干流污染整治工作联席会议。在省人大主持下，与广州、惠州就建立完善监督东江北干流污染整治工作长效机制达成共识，推动跨行政区域水污染治理和监督工作合力再提升。我工委积极运用联席会议成果，对表问题清单抓整改落实，多次深入东江北干流流域视察、调研，带动石龙、中堂等 5 镇人大以同一主题、同期联动方式开展监督，提高履职效率，促使各镇以务实举措加强治理：如中堂镇人大主席担任东江一级支流北海仔河河长，驻点一线统筹推进污水厂网建设、非法排污口清理、工农业污染防控、岸线整治美化和联合环境执法等工作，如期实现北海仔河消除黑臭；石龙镇通过提增污水收集处理能力、完善截污管网等举措，严控黄家山排渠对惠州沙河水质的影响。三市人大常委会依托常态化的联席会议机制，进一步加强信息

互通、增进工作共识、密切协调联动，使联动监督成果转化为污水厂网建管运维、支流河涌综合整治、河道水面保洁和涉水企业管控等工作实效，有力保障东江北干流国考大墩断面水质如期达到二类目标。

### 三、常委会统筹，系统强化治污保障

市十六届人大常委会领导深刻认识水污染治理的系统性，始终将水污染治理放在人大工作突出位置监督推进，并通过创新举措加强人大系统建设，促进常委会各工作机构围绕治污目标攥指成拳，市镇人大一体联动，形成系统监督合力，多维度监督支持保障水污染治理工作。

#### （一）探索人大监督新举措，筑牢治污监督工作基础

一是出台《关于加强人大工作和建设力争“三个走在前列”的实施意见》等文件，明确常委会机关“有声有色”工作标准和镇街人大“八有八好”建设标准，建立市人大工作量化统计机制，在机关内开展学新思想、创新成绩活动，组建市镇人大微信矩阵，引导全市人大系统“比实绩、晒亮点”，提振干事争先激情，促使全市人大系统干部心齐气顺，围绕水污染治理中心工作主动作为。二是2020年全面铺开民生实项目代表票决制工作，推进基层人大实践创新。各镇人大票决出55项涉水民生实项目，围绕治水开展常态化视察、调研，全市32个镇街人大中有6个开展过治水相关专题询问，形成上下联动监督治水的良好态势。



## （二）以党建引领履职创新，多维度助力治污攻坚

2017年，市人大常委会优化各工委支部建设，把我工委与财政经济工委两个党小组整合成常委会工委第二党支部，增进了两工委工作衔接。一方面，以固定主题党日为平台，共同深入石马河、茅洲河流域调研治污情况，学习基层党组织强化党政同责，团结发动群众支持水污染治理的经验，促进两工委围绕治水主题，提高履职协同。另一方面，财政经济工委从预算监督和国有资产监督双向发力，助力省人大关于大力推进水污染防治决定落实：一是加强全口径预算监督，升级改造人大预算联网监督系统，实现全市园区、街道预算审查监督全覆盖，跟踪监督各预算单位资金使用全过程，强化预算约束，保障水污染防治资金预算高效落实，推动政府围绕水污染防治攻坚任务精准编制预算、加大投入力度，市级财政直接投入资金从2016年的10.77亿元增长至2020年的37.68亿元，年均增长28.47%。二是建立市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度。自2018年起，每年听取审议国有资产管理情况报告，掌握水域水利设施用地、水务集团等市属国企水环境治理投资监管和风险防控的情况，切实强化对治污基础设施建设和资金运行的监督，促使政府建立常态化、稳定的水污染防治财政资金投入机制，保障了重点断面达标攻坚工作后劲。

## 四、打好组合拳，确保断面全面达标

在市委领导下，通过人大有力监督，政府高效施政，全市

人民共同努力，市政府及相关部门坚持“系统、科学、精准”治水理念，紧紧围绕“全流域、全天候、全河段、综合治理”目标，迎难而上打好“一二三四五”组合拳：

**一是**实施一张蓝图治水，做到全域治水一盘棋。出台东莞市治水1号令，制定各重点流域断面水质稳定达标方案，坚持以完善污水管网系统为核心的思路，由市全盘统筹推进，改变以往各镇街碎片化治理局面，实现全市污水管网“一系统、一张网”管理格局。**二是**强化市镇两级联动，完善闭环责任体系。市领导靠前指挥，坚决落实生态环境保护“党政同责、一岗双责”，扎实推进河长制工作，层层压实治水责任。优化市直部门合作机制，全面简化治污工程审批手续，推动项目尽快开工。构建以治污攻坚为导向的环保责任、治污工程绩效考核体系，倒逼镇街落实属地责任。设置市镇村三级1040名河长并签订责任书，实现全市河湖管理保护责任体系全覆盖。**三是**建立市-流-镇三级指挥架构。市长任总指挥，分管副市长主持现场指挥部工作；成立四大流域现场指挥部，指挥协调一线工作；各镇街（园区）均成立治水指挥部，强化工作对接。形成全方位综合施策、全流域统筹治理，高效统一的指挥体系。**四是**突出茅洲河、石马河、运河和东江下游片区4大重点流域，量化重大任务部署，健全协商、督办、核查、考评机制，全力保障断面水质达标。**五是**坚持五大工程并举，系统推进完善污水管网体系、增强污水处理能力、

加快实现雨污分流、全面消除黑臭水体和原位生态修复“五大工程”建设，全面补齐短板，巩固治水成效。同时，通过加大环境监管执法力度、狠抓干部执行力提升、实施有奖举报鼓励社会监督三管齐下，切实强化“三个保障”，促进水污染防治共建共治共享格局。

我市实施大兵团作战攻坚推进水污染治理以来，多渠道投入约 712 亿元，实施了超过 600 项治污工程，新建截污管网一万三千公里，管网覆盖率创历史新高，全市污水处理总能力达 373 万吨/日（增幅 60.6%），全市 7 个省省考断面水质持续改善并全面达标，优良水体比例达 57.1%（不计溶解氧），劣五类断面比例为 0，达到国家和省下达的约束性要求。2020 年 1-12 月，3 个省考断面中，石龙南河、石龙北河断面水质从 2016 年的三类改善为二类，角尾村断面持续保持三类水质，氨氮、总磷浓度大幅下降；4 个国考断面中旗岭、共和村、樟村断面水质由 2016 年的劣五类改善为四类，泗盛断面水质由四类改善为二类（不计溶解氧），对比 2019 年同期，旗岭断面氨氮下降 75.2%、总磷下降 64.2%，共和村断面氨氮下降 70.4%、总磷下降 56.2%，樟村断面氨氮下降 74.6%、总磷下降 72.9%，泗盛断面氨氮下降 53.1%、总磷下降 20.7%。2020 年，我市国考断面水环境质量改善幅度排名全国第三、全省第一，其中旗岭、樟村、共和村 3 个劣五类国考断面水质改善幅度位列全省 18 个重点攻坚断面前三。城市建成区 22 条黑臭水体已消除黑

臭达到住建部“初见成效”要求，全市 669 条河涌中，近 50% 已消除劣五类。2020 年水污染治理攻坚战取得全面胜利。市人大常委会监督成效也得到了上级人大和省市政府部门肯定，工委梳理总结的茅洲河治污监督案例受到省人大通报表扬；我工委被评为东莞市水污染治理攻坚工作表现突出单位，工委 2 位同志分别被评为省、市级水污染治理攻坚工作表现突出个人。

站在“十四五”新征程的起点，回首过去这 4 年，省人大围绕水污染防治的重大民生问题，以咬定青山不放松的韧劲，出新招、做实功，推动全省全面消除劣五类国考断面，顺利达成“十三五”环境目标。我工委在省人大指导和市委、市人大常委会领导下，完成了份内工作，但对比省内先进地市人大还有不少差距。今后我们将继续深入贯彻党的十九大、十九届三中、四中、五中全会精神，全面落实习近平总书记对广东重要讲话重要指示精神，以习近平生态文明思想、习近平法治思想为指导，按照“十四五”时期新要求，服务全省“碳中和、碳达峰”目标，围绕建设“湾区都市、品质东莞”价值追求，聚焦城建生态民生领域突出问题，依法履职稳中求进，推动生态文明建设实现新进步。