

节水执法检查中存在问题

杨梅 李红刚 袁洁 郑子杰

北京市城市管理综合行政执法局，北京，100045；

摘要：通过对北京市节水法律法规现状和北京市节水取得成效的分析，探讨了《北京市节水条例》实施后节水执法检查中存在用水主体节水意识不强、节水管理制度落实不到位，非居民用水户浪费水，洗车房中的循环用水设施未完全启用，景观用水不合规，调查取证难 6 个方面的问题。结合问题提出了加大宣传与培训力度，严抓反面典型、加强正面引导，严格实施非居民用水超定额累进加价制度，加强执法水平，依法促改等提高节水执法效率的策略。

关键词：节水法律法规现状；节水成效；问题；执法效率

DOI: 10. 69979/3060-8767. 24. 2. 046

北京属资源型重度缺水地区，是中国 111 个特贫水城市之一。全市多年年人均水资源量在 100 立方米左右，南水北调水进京后，年人均水资源量提高到 150 立方米左右，但仍远低于联合国认定的年人均水资源量 500 立方米的极度缺水标准。北京地处半干旱半湿润的大陆性季风气候区，多年平均降水为 585 毫米，年均形成水资源量 37.4 亿立方米。水资源紧缺是北京的基本市情和水情，节水始终是解决首都水资源问题的根本路径。

目前，我国水法及相关法律中有关节水条款少、针对性不强，难以为节水实践提供有力保障。国家层面的政策、规范性文件因其规范性不足，难以作为节水的适用依据；而各地的节水地方立法也因专门的上位法欠缺呈现出宣示性条款过多、强制性条款不足的缺陷。加强专门的节水立法，是统一和规范节水行为的现实需要；是解决节水体制中权力有效配置的需要；是节水治理体系建设的需要；也是发挥法律保障节水独特优势的需要^[1]。在新的形势下，总结北京市节水执法现状，分析存在的问题，研究如何做好依法管水治水，推动节水法制化成为迫切需要解决的问题^[2]。

1 北京市节水执法现状与成效

1.1 节水相关法律法规的出台

北京市节水工作的开展由来已久，节水立法始于 20 世纪 80 年代。2002 年《中华人民共和国水法》修订实施后，2004 年北京市出台了《北京市实施〈中华人民共和国水法〉办法》，2005 年市政府配套出台了《北京市节约用水办法》（以下简称《节水办法》），2012

年进行了全面修订并于 2012 年 7 月 1 日起施行。《节水办法》从用水管理、保障措施、监督检查、法律责任四个方面加强节约用水管理，先后又出台了《关于全面推进节水型社会建设的意见》、《北京市节水行动实施方案》等一系列政策文件，推进科学合理利用水资源，建设节水型社会。

为了更好地贯彻落实总书记节水重要讲话精神，积极应对水资源紧缺，有必要制定本市节水管理方面的地方性法规。2023 年 3 月 1 日《北京市节水条例》颁布实施。《条例》的出台，是北京立足首都城市战略定位，紧扣超大城市水情，着力完善具有首都特色的节水法律制度的重要举措。《条例》适用于本市行政区域内取水、供水、用水、排水及非常规水源利用全过程节水及其监督管理活动。条例充分总结本市先进经验，根据实际情况针对性地作出规范，为推进全面建设节水型社会提供了法治保障。

1.2 北京市节水取得的成效

通过持续加强重点领域节水检查监督与执法，依法促改，并加强横向联合，实施科技节水，我市重点行业节水成效显著。农业用水效率显著提升。推行“细定地、严管井、上设施、增农艺、统收费、节有奖”综合节水模式，农田灌溉水有效利用系数为 0.751，处于全国领先水平。工业用水持续负增长。深化推进“疏解整治促提升”专项行动，落实《北京市新增产业的禁止和限制目录》（简称《目录》），涉及的高耗水项目零审批，《目录》实施以来，全市不予办理新设立或变更登记业

务累计近 2.4 万件。持续推进一般制造业企业动态调整退出,持续优化产业结构,2021 年度,调整退出一般制造业企业 45 家。生活节水管理不断加强。重点开展管网水管理及节水措施落实、生活用水节水宣传等工作,推进换装居民家庭及公共场所高效节水器具 100 万套,全市高校公共洗浴等场所全部开展 IC 卡计量收费。环卫绿化节水措施持续完善。利用制度和管理办法倒逼节水设备和措施落实到位,推动再生水管线、集雨设施建设,加大绿地及道路浇洒非常规水使用力度,2021 年,全市新一轮百万亩造林绿化工程累计利用再生水 2.2 万立方米。五是施工现场节水管理逐渐加强。开展施工降水专项整治,加强执法监督检查,并建立施工降水排水许可制度。

2 节水执法检查中存在的问题

北京市水务执法包括节水、排水、水保、水环境、质量、安全、招投标等 14 类,涉及 419 项职权清单。水行政执法主要包括水行政检查与监督、水行政许可与水行政审批、水行政处罚、水行政强制执行等 4 个方面。其中节水执法检查还存几个方面突出问题。

2.1 用水主体节水意识不强,节水管理制度落实不到位

用水主体对水情认识还不到位,节水意识有待进一步提高。各用水单位均能够建立基本的节水管理制度,但节水制度执行与落实参差不齐,主要是管理人员履职不到位,制度的任务指标分解不够详细、责任不清、可操作性不强,导致制度落实难度大。还有就是执法检查监督作用发挥不到位、强制力不够,进而导致节水动力不足。

2.2 非居民用水户浪费水严重

2023 年 3 月 1 日《北京市节水条例》实施以来,北京市水务综合执法总队加大了节水执法检查力度,发现非居民用水户存在跑冒滴漏,未保障节水设施正常运行,造成浪费用水比较严重,有的水龙头关不紧、有的水龙头没有起泡器(限流阀)、餐饮等行业后厨解冻食品存在长流水现象等。

2.3 洗车房中的循环用水设施未完全启用

洗车行业发展迅猛,洗车企业几乎遍布城区各个角落。但部分洗车企业节水意识淡薄,缺乏有效的节水措施和设备,水资源浪费现象严重。以北京市区门头沟区

为例,通过北京市水务综合执法总队门头沟分队的集中检查,发现部分洗车房存在循环用水设施不能正常使用或未按照规定向水务部门报送已建成循环用水设施的登记表。

2.4 景观用水不合规

一些单位和小区的景观用水没有使用再生水,而是使用自来水或地下水,属于违法行为,根据《北京市节水条例》第三十五条规定园林绿化部门应当选择节水耐旱植物品种,优先使用雨水、再生水等非常规水源,逐步减少使用地下水、自来水。

2.5 调查取证难

《中华人民共和国行政处罚法》等法律法规对执法程序已经有了比较严密的规定,切实起到了维护公民合法权益的目的,同时,执法过程中也存在着取证难的问题,束缚着行政执法机关正常的行政执法。在水行政执法过程中,在查处违法案件调查取证过程中一些违法当事人或避而不见或不予理睬,有的态度蛮横阻碍执行公务,有的不予配合给调查取证工作造成很大困难。当水行政执法人员到达现场取证时,有时会碰到当事人带有抵触情绪,不配合调查取证。虽然法律比较详细地规定了取证措施,也规定了相对人、证人的配合义务,但并未规定不尽义务之惩戒措施,无效强制措施保障,束缚着行政执法机关正常的行政执法^[3]。

3 提高节水执法效率的策略

3.1 加大节水宣传力度与人员培训

利用世界水日、中国水周、城市节水宣传周等特殊意义时期,采取广播、电视、网络等形式进机关、部队、企业、学校、社区、村庄、家庭开展节水条例宣介活动,并依托北京市水务综合执法总队与北京电视台知名节目“法治进行时”建立合作机制,在电视、抖音等平台介绍节水执法成效及节水知识;利用市水务局“水润京华”官方微信公众号开设“小兵说法”“曝光台”专栏开展以《北京市节水条例》为主的法律法规宣传,边执法边普法,多方位多渠道开展节水及相关法律法规宣传^[4,5]。

同时,明确各级人民政府、公共场所管理者、学校、新闻媒体等节水宣传责任,鼓励和支持供水单位、非居民用水户、居民委员会、村民委员会、物业服务人、农村管水组织、城镇供水协会、排水协会等组织开展节水

宣传教育和培训等活动,健全节水社会化服务体系。加强对用水单位管理及技术人员的节水法律法规的解读与培训,提高全社会的节水意识,打破“重节水技术、轻节水管理”的局面,多措并举,引导全社会形成节水良好风尚。

3.2 严抓反面典型,加强正面引导

建立节水信用管理制度,依法将对单位和个人的行政处罚信息等纳入本市公共信用信息平台。对严重浪费水或违法用水的社会单位,将从严处罚并进行曝光,下大力气抓反面典型,释放出严加惩处的强烈信号,例如按照《条例》第六十七条的规定:提供洗车服务的用水户未建设、使用循环用水设施或者未按照规定使用再生水的,由水务部门责令限期改正,给予警告;逾期不改正的,处一万元以上、五万元以下罚款。同时,对在节水工作中做出突出贡献的单位和个人,也将按照国家和本市有关规定给予表彰奖励。

3.3 严格实施非居民用水超定额累进加价制度

近年来,一些地方结合当地实际,出台了非居民用水超定额累进加价政策,取得了一定成效。非居民用水占全国城镇供水总量的比例约 50%,提高非居民用户节水意识,引导非居民用户,特别是高耗水行业和用水大户节水,严格实施非居民用水超定额累进加价制度,根据实际情况加大加价标准,充分反映水资源稀缺程度,有利于充分发挥价格机制在水资源配置中的调节作用,对促进水资源可持续利用和城镇节水减排,推动供给侧结构性改革。

3.4 提高素质,加强执法水平

做好节水条例培训,将《北京市节水条例》作为各级干部培训的重要内容,并对水务执法人员开展培训考核。对执法人员的教育培训经常化、制度化,建立定期执法培训制度^[4],保障《条例》及配套政策措施发挥最大节水治理效能。

3.5 加大执法检查力度,依法促改

针对建筑工程、特殊行业、用水大户、园林绿化及景观等重点行业加密巡查检查频次,加大执法力度。执法总队采取了“横向协同+纵向联动”形式,对全市洗车、高档洗浴以及重点监控用水单位,按照不低于 20% 的比例进行抽查,结合“双随机一公开”检查情况,全

时段、全方位整顿高耗水行业浪费水资源行为。在“横向”上与园林绿化、环境卫生、消防等公共用水设施管理部门和取供用排环节的管理部门强化管执协同;在“纵向”上与市、区、镇街三级执法队伍分工联动,加强全市执法监督和指导工作。

按照“总量控制、以量计征”的原则,通过监督检查与执法,积极推进应用科技监管手段,督促以水为原料的生产企业、人造滑雪场、高尔夫球场、洗车房、洗浴场所等高耗水单位以及年用水量 5 万立方米以上的用水户安装用水数据远程传输设备,确保用水总量控制严格、计量收费科学准确。重视园林绿化事业节水管理,加强绿地林地雨水、再生水等非常规水资源利用设施建设。通过执法检查,依法促改,确保重点行业科学用水、依法用水。

4 结语

为推动《北京市节水条例》实施,北京市出台了相关配套文件,加快健全节水工作组织体系和工作机制,充分发挥市区两级节水专门机构的作用,建立市、区两级节水联席会议制度和节水工作联动机制,加强节水工作的协调联动,推动各项措施尽快落实,将为节水执法工作的保驾护航。节水执法作为水行政执法的一部分,其执法效能的提升对首都水务执法的高质量发展有一定的促进作用。

参考文献

- [1]王春业.我国节水立法的不足与完善路径[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2020,37(05):87-94.
- [2]赵志刚.基于法规约束的北京节水成效及政策建议[J].中国水利,2019,3(03):13-14.
- [3]于淑坤.浅析当前水行政执法工作中存在的问题及对策[J].水利发展研究,2010,4(1):3.
- [4]刘雪.北京市水行政执法队伍改革和执法经验借鉴[J].水利发展研究,2023,23(4):53-57.
- [5]王天淇.节约用水成为每个市民义务[J].北京日报,2023,2(2):02.

作者简介:杨梅,(1975—)女,汉族,13581909796,北京市市管理综合行政执法局,硕士,高级工程师,研究方向为主要从事水务执法工作,代表性论文《北京市建筑中水运行现状及管理策略》、《北京市(高校用水变化趋势及用水需求分析)》等。