

新形势下完善取水许可制度的几点思考

杨丽美¹ 杨东旭² 辛黎东¹

1. 宁夏回族自治区水利调度中心 宁夏 银川 750002
2. 宁夏回族自治区水旱灾害防御中心 宁夏 银川 750002

摘要: 当前水资源管理正在面临向精细化管理的改革进程中, 在“以水四定”的新形势和新要求下, 水资源管理过程中仍然存在一些亟待解决的问题。基于此, 本文结合取用水管理工作, 针对取水许可制度落实过程中存在的具体问题进行深入分析, 从多个角度出发提出相应措施, 以期为黄河流域高质量发展的新形势下取水许可制度进一步完善提供视角。

关键词: 取水许可; 取用水管理; 水资源; 许可制度

Research on the Practice of Improving the Water Drawing Permit System under the New Situation

LimeiYang¹, DongxuYang², LidongXin¹

1. Ningxia Hui Autonomous Region Water Conservancy Control Center, Ningxia Yinchuan 750002
2. Ningxia Hui Autonomous Region Flood and Drought Disaster Prevention Center, Ningxia Yinchuan 750002

Abstract: At present, water resources management is facing the reform process of fine management. Under the new situation and new requirements of "water by four determination", there are still some urgent problems to be solved in the process of water resources management. Based on this, this paper combines with the management of water intake, makes an in-depth analysis of the specific problems existing in the implementation process of the water intake permit system, and puts forward corresponding measures from multiple perspectives, in order to provide a perspective for further improving the water intake permit system under the new situation of high-quality development of the Yellow River Basin.

Keywords: water intake permit; water access management; water resources; licensing system

取水许可制度是我国用水管理的一项基本制度。实施取水许可制度, 可以有效实现水资源的优化配置, 提供用水效率, 加强利于水资源开发和利用。我国《取水许可证制度实施办法》最早在 1993 年经国务院第五次常务会议通过, 经过长期实施, 在 2008 年首次制定了详细的《取水许可管理办法》, 丰富了我国用水管理规定。取水许可管理范围不清晰、水资源管理制度缺乏系统性等问题, 是影响取水许可制度的重要因素, 通过研究新形势下完善取水许可制度的思考与实践探索, 对取水许可制度的发展研究从多个角度出发, 提出一些可供借鉴和参考的建议, 以期进一步提升取水许可在水资源管理中的作用。

一、取水许可制度发展现状分析

目前我国各省市已经积极取得了取水许可工作成绩, 随着取水许可证颁发量的增多, 许可量也在逐步增大。尤其是 2020 年以来随着全国开展取用水专项整治行动开展, 全国累计登记取水口 564 万个, 涉及取水项目 70 万个, 需要整改的项目 42.49 万个, 整改完成率近 80%, 其中最为主要一类为完善取水许可手续。截止 8 月, 全国发放取水许可电子证照 58.77 万套, 取水许可证数

量激增, 许可水量增大, 一方面随着我国水资源管理制度和考核办法的不断完善, 各省区的水资源量得到了有效控制, 不同机关颁发的延续许可证也在逐步增多。

另一方面, 许可证发放也存在许多问题, 如重复发展、信息不全、漏项缺项、位置不准确、取水用途与类型不符以及超有效期等问题存在, 同时预测今后一时期内延续发证的数量将集中, 随着管控指标的限定, 未来许可证的水量则减少多、增加少, 且许可证的分布具有区域性、规模性的特点, 例如流域机构的省级、地级, 以及县级行政区中, 县级行政区审批的许可证最多, 而地级、省级等逐渐减少, 取水许可量与之相反, 流域机构的许可水量审批最多, 省级机构最少 [1]。在取水许可管理中, 许可证的审批发放, 以及吊销审核等环节, 都需要基层部门做好管理工作。

二、落实取水许可制度过程中存在的问题

取水许可制度指的是从江河、湖泊或地下水取用水资源的单位及个人, 根据国家取水许可制度及水资源有偿用法制度的规定, 向水行政主管部门或流域管理机构申请领取的取水许可证, 并缴纳水资源费, 取得取水权。家庭生活、零星散养, 以及圈养畜禽饮用等少量取水的

除外。

取水许可管理工作最早是由黄河流域各省区开展,通过落实初始水权分配,确定了取水总量控制指标,后在全国范围内推广开来,形成了流域、省地市县区管理的多个层级,同时管理对象按用途管制制度分行业开展,在实际工作开展中,因管理对象复杂、管理层级多等相关因素影响,取水许可制度也存在一些问题。例如,如何与相关部门法规制度衔接问题,如何处理概念边界和范围问题以及如何与管控指标相协调等问题,主要表现为以下几个方面:

1. 取水许可管理范围不明晰

根据取水许可和水资源费征收管理条例规定,利用取水工程或者设施直接从江河、湖泊或者地下取用资源的除特殊情形外均需要申领取水许可证。但在实际工作中,往往一些取水口不是直接从江河湖泊取水,而是从已取得取水许可证的主干供水工程上取水。例如,以宁夏为例,其区域发展主要依赖于过境黄河水,取水许可主要为黄河水、地下水和少量的当地地表水。针对从黄河直开口取水的取用水单位已申领取水许可证,但对于从骨干渠道和骨干供水工程、公共供水管网、大中型农业灌区等均为二级取用水户,是否依然要申领取水许可证,范围没有进一步细化明确,还可能存在着上级骨干工程为农业许可证,下级用水户为工业、生态和生活用户,下级用户无法完善手续的问题,目前上级取水工程是否变更原有取水许可证的用途等问题上没有明确的政策依据。

2. 与水权管控指标不相协调

根据水权改革工作的推进,各省区均积极落实水权指标的分配,以指标管控推动水资源管理。在贯彻落实取水许可管理过程中,必须严格按照水权分配指标开展取水许可工作。但在实际工作中,存在不相协调之处,主要体现在相当一部分取水许可证为二级用户(指间接从江河湖泊取水户)取水许可证,许可水量包含在一级(主要指直接从江河湖泊取水户)许可水量中,在取水许可发证等整个环节中,并未进行分类识别,导致许可总水量超出管控指标,给许可和统计工作带来了很大的难度和困扰。

3. 抗旱应急或临时降排取水等政策不明

对于水资源紧缺地区的宁夏来看,农业灌溉及设施农业灌溉主水源一般为黄河地表水,遇干旱年份,来水不足的情况时,农业采用抗旱应急机井较为常见;对于设施农业而言,春季和秋冬季,受气候影响,黄河水未引水前期和封凌期,农业无法引用黄河水是通常依靠水库和地下水进行补给灌溉,而且为年内季内变化,年季内随着黄河来水情况发生着变化,就抗旱应急机井办理取水许可证存在的问题而言,问题主要体现在,一方面政策不明晰,另一方面存在与主水源的取水许可证许可量划分不准确,不便于合理用水和水资源管理。另对于开

展工业和房产、采矿等建设的项目来讲,临时性施工降排水,这类工程有多年期的,也有短期的,取水许可政策不明确,许可期限也未作出详细的规定。

4. 取水许可证动态管理难度大

全国取用水专项整治数据显示,取用水户大部分为机井用户,多为农业灌溉用水,现状而言我国农民用水户依然存在法律意识淡薄,取水许可证到期不及时申请延续换发的情况,且这种问题普遍存在。另外,还存在水政执法力量薄弱,监管机制运行不完善,许可水量程序复杂,水资源论证时间长、难度大,取水户变更快,区域分配指标达到管控指标等一系列问题,导致取水许可证延续换发和动态管理难度相当大。

三、完善取水许可制度的几点思考与建议

1. 明晰取水许可管理范围和对象

追溯挖掘取水许可制度设立的目的和意义,进一步探索取水许可制度与取水工程和取水户之间的关系,结合水权改革途径,探索“取”水和“用”水以及水资源税之间的相关关系,借鉴宁夏开展水权证的成功经验,通过顶层设计方式,系统性针对性的对我国现存的取水口类型进行甄别分类,明晰取水许可范围、对象,掌握水资源的取水用途、使用权,加强水资源的使用有偿制度建设,与生态文明建设相互匹配,因地制宜,理清各行业取水许可管理的边界和范围及深度,通过细化分级许可制度,建立与水资源总量指标管控、用水统计和水资源调配之间的关联关系,以此系统性解决一级、二级甚至多级许可量不重复不叠加,分行业分用途等问题。

2. 配套完善相关制度及规范

针对当前许可证延续问题,应当思考工作中存在的不足,建议针对许可证发放对象开展评估工作,并对取水户延续取水事项采取复核工作,评估延续取水的可靠性与合理性,减少取水、退水的影响,并建设水资源监测方案的相关制度。在实际工作中,制定全面的许可延续工作程序,针对相关技术与规范规程进行评估,从多个角度出发提升评估的完善性,做好规定取水许可的延续性,要求取水户编制相关的取水延续评估报告,报告编制完毕后提交到相关的审批单位,经严格审批,合乎标准后,即可下发延续许可证,以此提升延续许可的规范性,采取取水许可管理期限措施。同时,取水工程中,尤其是验收环节,一直以来都是取水工程的薄弱环节,建议建设统一的规范标准,并完善取水许可程序,结合不同的取水户类型及性质,来制定取水工程的验收重点,做好确权工作、完善取水许可程序。针对抗旱应急及补充水源等问题,建议制度予以明确,作为主水源的一部分,在水资源论证时一并纳入,作为提供供水保障率的供水工程纳入取水许可证内,总指标不突破即可。针对矿坑排水或者疏干水则根据排水量、年限、周期、污染

物等指标进一步明确划分。

3. 探索取水许可动态管理模式

新形势下,水资源已不仅仅再以单一的“水”的形态而存在,生态环境、经济发展,产业布局,人口规模及城镇化等都离不开水,在取水许可制度下,地方应配套完善的规章制度,建立强有力的运行机制,尤为必要且迫在眉睫。因此,要从技术、法律法规方面着手,通过信息化手段,加强各部门之间的互通互联,强化许可的监管措施,出台强有力的制度来保障和转变管理模式,尤其是取得地方税务部门的联合政策支撑,从延续换发证的“被动”局面转为“主动”局面。同时引导和扩大舆论宣传,强化基层群众的宣传工作,提升水资源属于“国家所有”意识,带动全员参与“合法取水”行动,以此保证取水许可管理效果。

4. 提升水行政执法水平和能力建设

水行政综合执法是推动水资源管理的决定性力量,在调解水事纠纷,处理水事案件,维护水利设施,保护水资源合理利用等方面发挥了重要作用。但是,目前水政监察队伍建设还存在着无专职人员、装备和经费来源等问题,严重制约和弱化了水资源管理履行社会公共管理的职能。建议强化水资源监管能力,加大资金投入,一方面通过信息化手段强化监管;另一方面通过水行政执法,依托取水许可制度强化水资源管理水平,以此提升水行政执法水平与能力。

结束语:

综上所述,当前取水许可制度的发展与生态环境、经济社会发展息息相关,但是部分地区因水资源匮乏、取水管控指标不足、管理制度不相协调、概念和范围不清晰等因素,导致取水许可制度需进一步完善。为了更好的发挥取水许可制度在水资源管理工作中的作用,本文从明晰取水许可的范围和边界、完善相关规章制度、取水许可证动态管理等角度出发做出思考,并提出建议,为取水许可制度的完善与落实提供参考,促进取水许可管理水平提升。

参考文献:

- [1] 任学强. 水平衡测试在换发取水许可证中的应用——以山西耀光煤电有限责任公司生活用水为例 [J]. 山西水利, 2022,(6):51-53.
- [2] 李国强. 水资源精细化管理对策及技术思路 [J]. 中国水能及电气化, 2022,(6):64-66.
- [3] 江苏省水利厅关于印发《江苏省取水许可实施细则(试行)》的通知 [J]. 江苏省人民政府公报, 2021,(20):87-97.

基金项目: 宁夏自然科学基金资助项目(2021A1064)