

我国取水许可总量控制管理现状及展望

李亚平, 吴三潮

(长江勘测规划设计研究院 规划设计处, 湖北 武汉 430010)

摘要:为贯彻落实国家最严格的水资源管理制度,根据水利部水资源司关于起草编制《取水许可总量控制管理办法》并将其作为近期水资源项目的一项重点工作的指示精神,长江水利委员会成立了专门的调研小组,研究我国取水许可总量控制实施现状。通过对黄河水利委员会、松辽水利委员会、吉林、辽宁、黑河、江西、泉州等水资源较紧缺、但管理较好,并具有一定代表性的地区进行实地走访、座谈、调研,分析了各地水资源基本情况,总结了这些地区取水许可总量控制管理情况、存在的问题和成功经验,并有针对性地提出了今后工作的建议。

关键词:取水许可; 总量控制; 现状与展望; 水资源管理

中图法分类号: TV213.4 文献标志码: A

1 水资源基本情况

我国干旱地区水资源具有降水少、蒸发大、时空分布不均匀的特点,水资源时空分布与经济社会发展、人口及耕地的分布不匹配,水利工程径流调蓄能力偏低,水资源供需矛盾较为突出。目前,干旱地区部分河川径流的开发利用程度已超过50%,特别是随着西部大开发、西电东送、中部崛起、粮食安全等战略的逐步实施,水资源的供给将面临更大压力。

长江流域水资源总量较丰富,但时空分布不均,供水工程不足,水资源利用方式粗放,用水效率不高,加重了局部地区水资源供需矛盾和治污压力。目前,长江流域水资源质量总体良好,但湖库水富营养化有加重的趋势,局部污染较严重。

由于全球气候的变化,极端干旱事件发生的频率和范围不断增加,水资源安全保障存在许多不确定性因素。因此,今后一个时期长江流域水资源可持续利用也将面临巨大压力。

2 取水许可管理及总量控制情况

加强流域和区域水资源的统一管理,实现取水许

可和总量控制管理,我国开展了大量工作,制订了相关法规条例。

1994~1996年,水利部发布了关于授予黄河水利委员会(下称黄委)、长江水利委员会(下称长江委)取水许可管理权限的通知,对其流域实施取水许可管理的权限进行了规定;甘肃省、吉林省制定出台了《取水许可制度实施细则》,江西省制定了《取水许可管理权限的规定(试行)》,泉州市制订了《晋江下游水量分配方案》等。

2000~2005年,各地针对取水许可与总量控制开展了大量基础工作。长江委在流域内开展了大型取水动态计量监控系统建设,并制定了实施方案;黄委制定了《黄河取水许可总量控制管理办法(试行)》,对取水许可总量控制的程序以及黄委和沿黄省(区)职责等作了明确规定;松辽水利委员会(松辽委)建立了取水许可管理系统,实现取水许可申请、审批、发证、监督管理(包括年审)等办公自动一体化。

2005~2007年,根据国务院《取水许可和水资源费征收管理条例》等有关法律、法规,甘肃、湖北、辽宁等地相继颁布和实施了《取水许可和水资源费征收管理办法》,规定了取水许可实行分级管辖,并对省水利

厅的管辖权限进行了规定。

2009年,泉州市结合水利部水资源“三条红线”管理思路,出台了《水资源红黄蓝分区区划及管理规定》,在全国率先推行了水资源红、黄、蓝分区管理,将全市11个行政区域划分为两个红区、两个黄区、7个蓝区,明确各区域水量控制、水质改善的目标,执行最严格的水资源管理制度。

近年来,各地相继启动了取水许可总量控制指标细化工作,目前已编制完成了《长江流域取水许可总量控制指标方案》、《黄河取水许可总量控制指标细化方案》、《松辽流域取水许可总量控制指标方案》、甘肃省三大流域的取水许可总量控制指标体系。同时,黄委向沿黄8省(区)印发了《关于加强黄河取水许可总量控制指标细化工作的通知》,要求沿黄各省(区)参照黄委指标细化方案抓紧制订本省(区)的指标细化方案,覆盖流域、省、市、县各级的取水许可总量控制指标体系已初步建立。

3 存在的问题

(1) 相关法规保障效力不够。取水许可管理相关法规条例修改工作相对滞后,法规保障效力不够,可操作性不强,致使许多工作仍停留在登记、发证等表象工作上,对取水许可管理中出现的违规违纪行为缺少必要的行政处罚措施和手段,再加上地方保护主义的影响,使无证取水、越权发证、超计划用水、拒不接受监督检查的情况缺乏有效制约,直接影响总量控制管理工作的深入开展。

流域管理机构作为水利部的派出机构,没有立法权限,流域管理法规和规章的制定相对地方滞后,地方立法往往从本区域经济发展考虑,而对全流域整体利益考虑不足,一旦流域整体利益与区域局部利益发生冲突,地方一般执行本地区已有法规和规章,不利于流域水资源统一管理。

(2) 流域管理与行政区域管理事权划分不清晰,且缺乏有效协调机制。流域管理与区域管理的界限在实际管理工作中还不够清晰,在具体事件的处理上,哪些事情需要流域机构或地方政府来管、管到何种程度、通过何种方式来管,双方往往各执一词,较难达成一致。另外,水资源利用管理的民主协商机制尚未形成,且管理过程中流域内相关省、市政府和用水户的参与力度不大,相互之间缺乏及时有效地沟通,导致管理效率较低。

(3) 取水许可审批总量难以控制。① 北方地区用水主要以耗水为主,采用何种指标进行定量控制难以明确,实际用水过程也难以监控。② 南方地区水网

关系复杂,河流进出水量测量和计量困难,导致取用水量控制的监控技术难度大。③ 部分地区经济、气象预测的方式、方法上不严谨、不合理,难以做到准确预测需水量及来水量。

(4) 取用水统计制度不健全。① 取水许可管理机构对取水户已发证、换发证或核销证等基本情况的统计工作还不到位,难以实事求是地掌握已审批取水许可总量的实际情况。② 目前,国有企业取水计量设施安装情况良好,而小型企业、集体企业、私有企业安装的则是计量不准的老式流量计,有的甚至不安装计量设施,导致取水户的取水、用水、退水水量和水质状况难以得到准确统计。

(5) 缺乏有效监督管理。① 目前各地市水资源管理部门人手较少,取水监督检查工作侧重于对工业、商业、服务业等进行实地检查,而对取水许可证数量大、分布面广的农业取水的审查多采取2 a检查一次或者分期分批进行,使农业用水量未得到有效监控。② 水资源管理部门在监督检查过程中往往忽视对水源地的监督管理,一些用水户在未经批准的情况下私自取水,改变原水源地结构,加大了取水总量控制的难度。③ 省、市、县逐级上报取用水量过程中虚报、瞒报等情况普遍,监督管理机构对此也缺乏有效的管理和制裁手段。

4 今后工作建议与展望

(1) 加强法律效力,健全流域管理机制。国家应当提高取水许可管理相关法规条例的立法层级,赋予流域管理机构相应职权,使之具备应有的执法能力,增强相关法规的可操作性和科学性,做到有法可依、有法必依。同时,各级流域管理机构要认真贯彻现有政策和法规,加大对取水许可总量控制的管理力度,明确规定有关部门的职责和权限,形成一部门负责、多部门协作的局面,使水资源管理部门能够在取水许可总量控制、取水口运用管理、取用水监督管理及处罚违规行为等主要环节上发挥应有的作用。

(2) 加强体制建设,完善水资源管理制度。建立权责明晰、行为规范、监督有效、保障有力的水行政执法体系,保障取水许可总量控制落实到位。建立以水资源管理责任为重点的水资源管理考核制度;加强水量水质监测能力与管理系统建设;深化水资源管理体制变革;完善水资源统计体系。以保障水利改革发展为重点,全面加强立法和执法工作。

(3) 进一步推进流域管理与行政区域管理相结合的管理机制。进一步明确流域与区域的事权划分,加强流域多部门合作协商管理机制,落实流域管理与行

政区域管理相结合的管理体制;明确各级水行政主管部门在取水许可总量控制管理过程中的权责,逐级分解和细化取水许可总量控制管理任务,并赋予流域管理机构统筹协调、监督和管理的权力。

(4) 建立水权交易和水资源保护补偿机制。研究制定适合各地情况的水权交易机制,实现水权的有偿转让,在既定分配水量基础上,市县之间、县城之间、自来水企业与用水户之间,可通过经济补偿进行水权转让。另外,重点水源工程建设资金可由下游受益地区按水量分配比例分摊。

(5) 加快推进水量分配工作。加快制订国家确定的 25 条主要江河流域水量分配方案和取水许可总量控制指标,细化到各支流和各行政区域并逐级分解到各地。各地应根据取水许可总量控制指标和实际情况制定年度取用水计划,建立覆盖全省各行政区的取水总量控制体系。各流域机构、省(自治区、直辖市)等有关单位应抓紧推进所管辖区域及区域内用水大户的水量分配细化工作,尽快建立覆盖全流域、省(自治区、直辖市)的水量分配方案与取水许可总量控制指标体系,合理配置取水权。

(6) 严格用水效率控制红线。流域各省区水行政主管部门应对地方用水定额进行整理和修订,建立与区域取用水量控制指标相适应的严格的区域用水效率控制红线。加强对造纸、石化、钢铁、火电、核电等重点行业用水定额的监测评估,开展水平衡测试,提出流域主要行业用水定额的指导意见。

(7) 严格取水许可审批。在审批新增取水许可时,切实做到“六个不批”,对未达到区域用水总量控制指标的、不符合国家产业政策的、不符合行业用水定额标准的、不符合水功能区水质目标要求的、在地下水超采区取用地下水的、未配套建设节水设施和计量设

施的,一律不批。通过取水许可审批制度的约束,从根本上避免突破区域用水总量、过度超采地下水、超定额用水和超标准排放污水等违法现象的发生。

(8) 建立健全取水统计制度。各级水行政主管部门应加快建立对已发证、换发证、核销证及其取水许可总量的统计工作,加快取水许可及总量控制管理台账建设,并实行月报和年度考核。各取水户应安装先进计量设施,准确记录各时段取水、用水、退水水量和水质状况,并及时真实上报上级管理机构备案,建立健全取水统计制度。

(9) 加强监督管理。① 加强取水许可日常管理,及时掌握取水户取水动态和信息,防止违规违法取水行为的发生。② 加强取水计量设施的监督管理,加大取水计量设施安装和监督管理力度,积极推广使用先进取水计量设施。③ 加强对用水大户的在线监测能力建设,严格按照批准的取水量进行监测控制。④ 加强取用水户计划用水管理,规范计划用水的下达程序,实行用水定额指导下的计划用水管理,提高计划用水的实施效果。⑤ 流域管理机构、各级水行政主管部门对违法违规取水行为严格按照相关处罚措施执行。⑥ 各省应开展水资源管理信息系统建设,建立取水许可管理信息平台 and 取水许可及总量控制管理台账,提高管理水平。

(10) 研究取水许可红、黄、蓝分区动态管理。研究取水许可红、黄、蓝分区管理办法,实行对水资源分区取水,根据各地已经审批的取水许可总量与水资源承载能力之间的关系、水资源开发利用现状及取水户取用水情况,给与不同的取水政策,使取水许可在现有分级审批管理的基础上实现分类管理,推进取水许可总量控制动态管理。

(编辑:常汉生)

(上接第 11 页)

地下水反复变化,引发土洞气爆作用击穿溶洞较薄顶板,同时孕育土洞或使土体强度降低,加速与诱发了岩溶塌陷等自然-人为复合型次生地质灾害。利用合适的勘探方法及时发现、治理,或于事发后调查、评价灾害发生原因,在防灾减灾方面具有现实意义。综合物探方法具有快速、精确、探测范围广、成本低的特点,在很多救灾减灾防灾中显示了优越性。正确解释并利用综合物探成果显得非常重要。当入射波遇到断裂破碎

带、溶槽、溶洞、土洞、软土或塌陷扰动土等不同的波阻抗分界面时,地质雷达或浅层地震反射波法出现反射波频率变低、波形发胖,出现波的反射和绕射或多次振荡拖尾现象。土洞、软土、岩溶发育带、破碎岩、地下暗河等不良工程地质现象会产生高密度电测深法低阻异常。本文为岩溶塌陷的分析、评价、治理提供了一定的参考。

(编辑:赵凤超)