

新形势下完善取水许可制度的思考

刘 啸,戴向前,马 俊

(水利部发展研究中心,北京 100038)

摘要:为进一步完善我国取水许可制度,加强取水许可和水资源管理,推进生态文明建设和国家治理体系和治理能力现代化,践行水利改革发展总基调,通过梳理分析我国取水许可制度现状、实施情况及面临的形势要求,针对现存的取水定义及范畴不明确、区域用水总量管控不到位、与水资源税改革关系不紧密等突出问题,立足新形势新要求,提出了制度完善建议:一是进一步完善“取水”定义及范畴,加强取水许可审批发证;二是进一步完善区域用水总量管控相关规定,强化对区域用水总量控制;三是进一步协调好与水资源税改革的关系,做好对水资源税改革工作的制度支撑。

关键词:取水许可;水资源管理;水资源节约保护;水资源税

中图分类号:F407.9

文献标志码:A

文章编号:1003-9511(2021)02-0050-05

随着经济社会迅猛发展和水资源短缺问题加剧,水资源供需矛盾日益突出,水资源管理越来越强调抑制不合理用水需求、提高用水效率,“把水资源作为最大的刚性约束”“以水而定、量水而行”,最终实现经济社会高质量发展。取水许可是我国重要的水资源管理制度,对优化水资源配置、提高水资源利用效率和效益、强化水资源承载力刚性约束具有重要意义^[1-5]。李薇等^[6]阐述了我国实行取水许可政策的必要性,借鉴环境政策分析框架,研究了我国取水许可政策的局限性并提出了相应建议;朱乾德等^[7]分析了 2011—2013 年取水许可实施现状,分析了取水许可政策实施过程中存在的主要问题并提出了对策建议;戴向前等^[8]总结了取水许可审批和监督管理现状,分析了取水许可审批权限调整的形势和必要性,提出了取水许可权限调整的相关建议。

取水许可制度自 1993 年实施以来,有效配置了水资源,规范了取用水秩序,保障了社会经济合理用水,成为水资源配置和用水总量控制的重要抓手。但是,与生态文明建设、推进国家治理体系和治理能力现代化、贯彻水利改革发展总基调等新形势新要求相比,取水许可制度仍不够完善,对水资源开发利用、节约和保护的支撑保障仍不到位。笔者在对相关政策梳理、现状数据资料分析的基础上,剖析取水许可制度存在的问题,提出新形势下进一步完善取水许可制度的对策建议。

1 取水许可制度体系及管理现状

1.1 取水许可制度现状

《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》)规定:国家对水资源依法实行取水许可制度和有偿使用制度,明确了取水许可制度的法律地位,使取水许可管理有法可依^[9-10];1993 年,《取水许可证制度实施办法》(国务院令 119 号)颁布实施,实现了全国范围内水资源权属统一管理,是我国实施取水许可制度的开端;1994—1995 年,水利部相继发布了黄河、长江等七大流域管理机构取水许可权限规范性文件,进一步规范了流域取水许可审批权限;2006 年,《取水许可和水资源费征收使用管理条例》(国务院令 460 号)进一步规范了取水许可审批程序,明确了不予批准取水许可的情况,强化了取水许可监督管理。《取水许可和水资源费征收使用管理条例》实施之后,《取水许可管理办法》(水利部令 34 号)、《关于做好取水许可和建设项目水资源论证报告书审批整合工作的通知》(办资源〔2016〕221 号)等一系列取水许可制度文件也相继颁布实施,进一步规范了取水的申请、审批和监督管理,强化了取水许可管理。《水法》《取水许可和水资源费征收使用管理条例》《取水许可管理办法》等法律法规和政策文件确立的取水许可审批发证制度、用水定额管理制度、有偿使用制度、监督管理制度等,构成了

取水许可制度体系。

为加强地方取水许可管理工作,贯彻落实取水许可制度体系的相关要求,各省(区、市)根据实际需求制定了地方性法规,进一步细化、完善取水许可管理要求和实施办法,在取水许可申请与受理、审查和决定、取水许可证发放和公告、监督管理、用水监测等方面积极探索,增强了地方取水许可管理的针对性和可操作性。截至 2019 年底,省级行政区取水许可地方性法规出台情况见表 1。其中,2019 年,天津市和陕西省人民政府印发了取水许可管理部门规章。

北京、河北、山西等 20 个省(区、市)水利厅印发了有关加强水资源论证、取水许可管理工作的相关文件,进一步强化了取水许可管理。截至 2019 年

底,全国各省级行政区关于加强取水许可管理工作的相关文件见表 2。

1.2 取水许可管理现状

根据《水法》《取水许可和水资源费征收使用管理条例》《取水许可管理办法》等有关规定,水利部、流域管理机构和省、市、县各级水行政主管部门按照各自权限和职责开展取水许可审批发证和监督管理等工作,保障取水许可制度的顺利实施。根据《2018 年水资源管理年报》,取水许可管理现状如下:

取水许可证发放方面,2018 年,全国发放取水许可证共计 91 024 套,许可水量 20 605.29 亿 m³,其中新发取水许可证 21 745 套,许可水量 6 137.85 亿 m³。从发证数量看,延续取水许可证的数量超过总数量的一半;从许可水量看,新发和延续取水许可水量占

表 1 全国各省级行政区取水许可地方性法规出台情况

省级行政区	法规名称
北京	《北京市实施〈中华人民共和国水法〉办法》(2004 年)
天津	《天津市取水许可管理规定》(2019 年)
河北	《河北省取水许可管理办法》(2018 年)
山东	《山东省取水许可管理办法》(2010 年修订)
吉林	《吉林省取水许可管理办法》(2011 年)
辽宁	《辽宁省取水许可和水资源费征收管理实施办法》(2017 年修正)
黑龙江	《黑龙江省水利厅关于加强取水许可管理有关工作的通知》(2017 年) 《黑龙江省实施〈中华人民共和国水法〉条例》(2013 年)
内蒙古	《内蒙古自治区取水许可和水资源费征收管理实施办法》(2018 年修订)
山西	《山西省水资源管理条例》(2008 年)
陕西	《陕西省取水许可管理办法》(2019 年) 《河南省取水许可和水资源费征收管理办法》(2009 年)
河南	《河南省水利厅关于进一步加强取水许可管理工作的通知》(2014 年) 《河南省水利厅办公室关于进一步规范水资源论证和取水许可管理的通知》(2018 年)
安徽	《安徽省取水许可和水资源费征收管理实施办法》(2008 年)
江苏	《江苏省水资源管理条例》(2018 修正)
上海	《上海市取水许可和水资源费征收管理实施办法》(2018 年修正)
浙江	《浙江省取水许可和水资源费征收管理办法》(2017 年) 《福建省水资源条例》(2017 年)
福建	《福建省水利厅关于进一步加强取水许可管理的通知》(2016 年) 《福建省取水许可管理权限规定》(2006 年)
广东	《广东省水利厅关于进一步规范取水许可和水资源论证管理工作的通知》(2017 年)
广西	《广西壮族自治区实施〈取水许可和水资源费征收管理条例〉办法》(2018 年修正)
云南	《云南省取水许可和水资源费征收管理办法》(2009 年) 《云南省水利厅关于印发〈云南省取水许可监督管理实施细则(试行)〉的通知》(2017 年)
四川	《四川省取水许可和水资源费征收管理办法》(2012 年) 《重庆市取水许可和水资源费征收管理办法》(2004 年)
重庆	《重庆市水资源管理条例》(2015 年修订) 《重庆市取水工程验收管理办法》(2011 年)
湖南	《湖南省取水许可和水资源费征收管理办法》(2003 年)
湖北	《湖北省取水许可和水资源费征收管理办法》(2016 年)
宁夏	《宁夏回族自治区取水许可和水资源费征收管理实施办法》(2008 年)
甘肃	《甘肃省取水许可和水资源费征收管理办法》(2014 年)
青海	《青海省取水许可和水资源费征收管理办法》(2006 年)
新疆	《新疆维吾尔自治区取水许可管理办法》(2014 年)
西藏	《西藏自治区取水许可和水资源费征收管理办法》(2009 年)
江西	《江西省取水许可和水资源费征收管理办法》(2017 年)
贵州	《贵州省取水许可和水资源费征收管理办法》(2007 年)
青海	《青海省取水许可和水资源费征收管理办法》(2007 年)

表2 全国各省级行政区关于加强取水许可管理工作的相关文件

省级行政区	文件名称	发布单位	备注
北京	《关于规范取水许可管理做好水资源税征收工作的通知》(京水资[2018]115号)	市水务局	规范性文件
天津	《天津市取水许可管理规定》(天津市人民政府令第8号)(2019年)	市政府	政府规章
河北	《关于做好地下水取水许可审批工作的通知》(冀水资[2018]175号)	省水利厅	规范性文件
	《山西省水利厅关于加快办理取水许可有关事项的通知》(晋水资源[2018]34号)	省水利厅	规范性文件
山西	《山西省水利厅关于调整下放取水许可及流域水环境影响评价报告审批权限的通知》(晋水资源[2018]347号)	省水利厅	规范性文件
内蒙古	《内蒙古自治区水利厅关于做好取水许可审批“放管服”工作的通知》(内水资[2018]94号)	区水利厅	规范性文件
吉林	《吉林省水利厅关于规范取水许可台账管理工作的通知》(吉水节[2018]684号)	省水利厅	规范性文件
黑龙江	《黑龙江省水利厅关于进一步加强取水许可管理的通知》(黑政办发[2018]384号)	省水利厅	规范性文件
江苏	《江苏省省水利厅关于规范取水许可审批、许可证核发和监督管理事项的通知》(苏水资[2018]20号)	省水利厅	规范性文件
浙江	《浙江省水利厅关于开展区域水资源论证+水耗标准管理试点工作的通知》(浙水保[2018]27号)	省水利厅	规范性文件
	《浙江省水利厅关于做好2018年农业取水许可工作的通知》(浙水保[2018]12号)	省水利厅	规范性文件
江西	《江西省水利厅“江西省发改委关于进一步规范建设项目水资源论证管理和加快推进规划水资源论证工作的通知”》(赣水资源字[2017]83号)	省水利厅	规范性文件
安徽	《关于在取水许可监管中加强预告预警工作的通知》(皖水资源函[2018]1693号)	省水利厅	规范性文件
江西	《江西省水利厅关于进一步加快推进农业取水许可管理工作的通知》(赣水资源字[2018]5号)	省水利厅	规范性文件
	《山东省水利厅行政许可评审专家及评审工作管理办法》(鲁水规字[2018]3号)	省水利厅	规范性文件
山东	《山东省水行政许可监督检查管理暂行办法》(鲁水规字[2018]4号)		
	《山东省水利厅行政许可实施暂行办法》(鲁水政字[2018]13号)		
	《山东省水利厅行政许可论证报告(方案)技术服务管理办法(试行)》(鲁水规字[2018]5号)	省水利厅	规范性文件
	《河南省水利厅办公室关于严格取水许可审批权限的通知》(豫水办政资[2018]25号)		
河南	《河南省水利厅办公室关于进一步规范水资源论证和取水许可管理的通知》(豫水办政资[2018]47号)		
	《河南省水利厅关于做好农村人口生活用水供水工程取水许可办理工作的通知》(豫水政资[2018]12号)	省水利厅	规范性文件
	《河南省水利厅省地税局建厅关于进一步规范水资源税改革初期水资源税纳税人取水许可手续的通知》(豫水政资函[2018]29号)		
湖北	《湖北省取水许可和水资源费征收管理办法》(湖北省人民政府令第387号)	省人民政府	政府规章
湖南	《湖南省水利厅关于推进农村饮水安全工程取水许可工作的通知》(湘水发[2018]15号)	省水利厅	规范性文件
	《湖南省水利厅关于开展全省取水许可专项整治行动的通知》(湘水函[2018]235号)		
广东	《关于印发〈广东省水利厅取水许可双随机抽查实施细则(试行)〉的通知》(粤水办资源函[2018]156号)	省水利厅	规范性文件
贵州	《省水利厅关于印发〈贵州省取水许可专项整治行动工作方案〉的通知》(黔水资[2018]33号)	省水利厅	规范性文件
	《贵州省水利厅关于委托部分建设项目取水许可监督管理权限的补充通知》(黔水资[2018]33号)		
西藏	《西藏自治区水利厅关于转发〈长江水利委员会关于印发延续取水申请书(试行)的通知〉的通知》(藏水政[2018]58号)	区水利厅	规范性文件
	《西藏自治区水利厅关于进一步加强和规范取水许可管理工作的通知》(藏水政[2018]213号)		
青海	《关于开展农业灌溉工程、人畜饮水工程取水许可补办工作的通知》(青水资函[2018]290号)	省水利厅	规范性文件
新疆	《关于规范农业取水许可管理工作的通知》(新水办政资[2018]41号)		
	《关于进一步加强取水许可管理有关事项的通知》(新水办政资[2018]43号)	区水利厅	规范性文件

总许可水量的90%以上。

取水水源方面,2018年,全国通过审批核定的地表水取水规模6756.44亿m³,其中河道内取水规模6289.08亿m³,地表水河道外取水规模414.89亿m³,地下水取水规模47.52亿m³,其他水源取水规模4.95亿m³。

取水许可证保有情况方面,截至2018年底,全国年终保有有效取水许可证349187套,许可水量92276.15亿m³,其中非河道内用水的取水许可证314626套,许可水量3813.55亿m³。取水许可范围涵盖了自来水、生活自备水、工业自备水、农业、水力发电等,许可水量已经占到总用水量的绝大部分。取水许可审批主要依据法律法规规定的取水许可管理权限,实现取水许可的“流域、省、市、县”四级审批管理,在用水总量控制中发挥了极其重要的作用。

取水许可分级审批管理方面,2018年,流域机构和县级以上地方水行政主管部门共审批取水许可34446份,其中,流域机构审批104份,省级、地市级、县级水行政主管部门审批数量分别为970份、2904份、30468份。全国通过审批核定的取水规模为7223.8亿m³,其中流域机构审批取水规模594.5亿m³,占比为8.2%,地方各级水行政主管部门许可水量占比超过了90%。

2 面临的形势和要求

2.1 贯彻落实生态文明思想、“以水而定、量水而行”对水资源合理配置、节约利用提出更高要求

生态文明思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容之一,是关系中华民族永续发展的千年大计,是坚持新发展理念和坚持人与自然和

谐共生的具体体现。2014年3月14日,习近平总书记在中央财经领导小组第五次会议上的讲话中提出了“以水而定、量水而行”“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”的“以水四定”原则。2019年9月18日,习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话中强调“以水而定、量水而行”“坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”,明确了社会经济高质量发展与水资源的协调关系。新时代水利工作必须贯彻落实生态文明思想和“以水而定、量水而行”原则,对水资源合理配置和节约利用提出了更高要求。因此,必须抓牢取水许可这个水资源管理的“牛鼻子”,进一步完善取水许可制度,保障取水许可管理工作开展,发挥取水许可更大的管理效用,促进水资源合理配置和节约利用,践行生态文明思想,实现绿色可持续发展。

2.2 “推进国家治理体系和治理能力现代化”对水资源监督管理提出更高要求

2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,明确了13个“坚持和完善”,要“坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生”“全面建立资源高效利用制度,落实资源有偿使用制度,实行资源总量管理和全面节约制度”。水资源是自然资源重要组成部分,面对我国水资源短缺、水生态损害、水环境污染等水问题,全会的决定对我国水资源管理提出了更高要求,需要抓牢取水许可,完善取水许可制度,强化取水许可管理的制度刚性,立足取水、管住用水,充分发挥取水许可对区域用水总量控制作用;做好取水许可与水资源费(税)征收工作的衔接,扎实推进水资源有偿使用制度改革,建立资源高效利用制度,促进全社会节约水资源,缓解水资源短缺状况,完善我国对水问题的治理体系,提升治理能力。

2.3 践行水利改革发展总基调对取水许可管理提出更高要求

2019年全国水利工作会议明确“水利工程补短板、水利行业强监管”是新时期水利改革发展总基调^[11]。落实水利改革发展总基调,需要进一步强化区域水资源承载能力管控和水资源用途管制,提高水资源监管能力和水平,积极发挥水资源在经济社会发展中最大刚性约束作用,对取水许可管理提出更高要求。取水许可管理是水资源监管的重要抓手,通过完善取水许可制度,规范取用水管理,强化对水资源开发利用和节约保护全过程监管,切实

“管住用水”,实现调控水资源需求、优化水资源配置、提高水资源利用效率的目标。

3 取水许可制度存在的问题

目前,取水许可管理实践广泛开展,取得了一定的成效,但也凸显了一些问题。从取水许可制度设计层面追溯原因,以下三方面的问题较为突出。

3.1 关于“取水”定义及范畴

目前,取水许可制度中对“取水”的定义见于《取水许可和水资源费征收使用管理条例》:“取水,是指利用取水工程或设施直接从江河湖泊或地下取用水资源”。据此理解,只能对直接或首次取水的水工程发证,而水工程配置控制水体内取水则不用发证。但是,我国的江河水源取水工程,除企业用户自建的自备水源工程外,大多是区域性或流域性供水水资源配置工程,如南水北调、黄河沿线灌区引水渠首等,其供水范围大且包括农业、工业、城镇生活、生态环境等各类用水,这类工程控制的水体相当于一个完整的河流水系,仅在首次取水口处发放取水许可证,并不适应我国水资源管理实际需求和大江大河水资源配置工程格局。实践中,我国农业大中型灌区大多只在渠首控制枢纽发一个证,而二级取用水户不发证,导致农业取水许可发证偏少、取水许可发证不到位的问题。从全国来看,由于对“取水”内涵理解不一致,部分省份发证规范性不足,亟待进一步界定“取水”的定义及范畴,规范取用水行为。

3.2 关于对区域用水总量指标管控的支撑

取水许可审批发证和发证后监督管理,是从水资源配置和用水监管两个方面落实最严格水资源管理制度、严控区域用水总量指标的重要支撑手段。审批发证方面,取水许可管理制度中对不许可、不收费的取用水监管规定不够明确,例如,对农业、城镇生活等少量用水情形,未明确不办理取水许可的取水限额规定,导致各地方在取水许可管理实践中存在争议,部分取水户无证取水。发证后监督管理方面,取水许可审批发证后通过取用水计量监测等方式实施监管,落实用水总量控制。但是,由于取水许可管理制度中存在区域用水总量监测及发布监测结果的权限与程序不明确、区域用水总量控制指标和监督考核等相关规定不明确等问题,开展取用水计量监测相关工作的制度层面支撑不够,导致对区域用水总量监督管理和考核不到位,不利于区域用水总量的有效管控。

3.3 关于与水资源税改革的关系

目前,水资源税改革试点正在河北、北京、四川

等 10 个省级行政区开展,未来将在全国推广。2006 年开始实施的《取水许可和水资源费征收使用管理条例》与水资源税改革的需求存在一定差距,在水资源税改革试点省份的实践中凸显了一些问题,具体表现为:一是取水许可用途分类与税额标准分类不匹配,部分地区取水许可证登记表中的用途分类不够细致,与水资源税额标准分类无法对应,增大了水资源税征收困难^[12];二是取水许可管理部门与税务、财政等部门之间的协调关系、管理程序和职责权限不明确,水资源管理相关信息和纳税人申报信息等的对接、共享不到位,税改期间,水资源税收入全部归属试点省份,对水行政主管部门经费支出统筹安排和保障的相关规定仍不够明确,不利于水行政主管部门开展支撑水资源税改革的相关工作。

4 对策建议

针对前述取水许可管理制度中存在的问题,立足新形势新要求,以《取水许可和水资源费征收使用管理条例》的修订为切入点,笔者提出以下进一步完善的对策建议。

4.1 进一步界定“取水”的定义及范畴

《取水许可和水资源费征收使用管理条例》中对“取水”的定义及范畴不够完善,导致了取水许可发证不到位等问题。建议结合我国国情、水情和大江大河水资源配置工程格局,补充完善对“取水”的定义,进一步扩大有关区域性或流域性供水水资源配置工程等内涵范畴,进一步明确取水许可发证范围。可将“取水”的定义修改为:取水,是指利用取水工程或设施直接从江河湖泊或地下,以及从国家水工程控制的水体(或人工水系)取用水资源。

4.2 进一步明确区域用水总量管控的规定

《取水许可和水资源费征收使用管理条例》对取水许可审批发证和发证后监督管理的相关规定不完善,不利于区域用水总量管控。建议:一是进一步明确不需要申领取水许可的农业、城镇生活等少量取水的限额规定,封堵限额以上取水量少的取水户不申领取水许可证的漏洞,改善取水许可发证不到位的状况;二是加强对行政区用水总量监测工作的制度层面支撑力度,进一步明确对用水总量实施监测及监测数据发布的权限与程序等,保障对行政区用水总量监测工作的顺畅、有序开展;三是丰富完善区域用水总量控制的具体内容,进一步明确对用水总量控制中有关水量水质生态管理指标内容和监督考核程序等的规定,增强区域用水

总量控制的针对性和可操作性,强化对用水总量的管控。

4.3 进一步协调好与水资源税改革的关系

水资源税改革即将全面推开^[13],应进一步协调好《取水许可和水资源费征收使用管理条例》与水资源税改革的关系。一是加快研究并修改完善取水许可用途分类和水资源税额标准分类,以便做到两者匹配、协调统一,保障水资源精细化管理和水资源税征管工作开展;二是进一步理顺水行政主管部门开展取水许可管理与税务、财政部门进行水资源税征管之间的衔接关系^[14],明确取水许可管理部门与税务、财政等部门之间的协调关系、管理程序和职责权限,做好水行政主管部门相关经费支出的财政预算统筹和保障,从取水许可管理制度层面进一步做好对水资源税改革工作的基础支撑。

参考文献:

[1] 张穹,周英.取水许可和水资源费征收管理条例释义[M].北京:中国水利水电出版社,2006.

[2] 于义彬.水资源配置的内涵与关键环节探讨[J].水利经济,2011,29(2):46-48,61.

[3] 陈雅芬,郑冬燕,蔡霞.对取水许可管理工作的思考[J].人民珠江,2018,39(5):81-84,66.

[4] 张莉莉,王小军,黄鹏飞,等.我国海水利用的法律保障:现在问题、域外经验与完善建议[J].水利经济,2020,38(4):41-44.

[5] 王喜峰,张景增.水资源管理的供给侧结构性改革研究[J].水利经济,2018,36(1):42-45.

[6] 李薇,宋国君,杨靖然.中国取水许可制度和水资源费政策分析[J].水资源保护,2011,27(4):83-89.

[7] 朱乾德,孙金华,王国新,等.我国取水许可制度实施现状与完善建议[J].人民长江,2015,46(11):1-5.

[8] 戴向前,廖四辉,刘啸,等.新形势下取水许可审批权限调整的建议[J].水利发展研究,2019,19(4):1-3,8.

[9] 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会.中华人民共和国水法释义[M].北京:法律出版社,2003.

[10] 何艳梅.我国流域水管理法律体制的演变与发展[J].水利经济,2020,38(6):25-30

[11] 张爱辉,吴钦山,史文文.水利企业强监管防风险的问题与对策[J].水利经济,2020,38(5):42-44

[12] 梁宁,刘蓓,那英军.荷兰地下水税的终结及借鉴[J].水利经济,2019,37(4):64-68.

[13] 梁宁,刘蓓,那英军.以色列水资源税制度经验与启示[J].水利经济,2020,38(6):72-76.

[14] 张德勇.关于进一步推进水资源税改革的思考[J].税务研究,2019(7):28-32.

(收稿日期:2020-08-04 编辑:陈玉国)