

连云港市取水许可及后续管理工作探析

束德方, 王 芳, 张大虎, 何 亚

(连云港市水利局, 江苏 连云港 222006)

摘要: 实行严格的取水许可及后续管理制度是落实最严格水资源管理的重要手段, 在用水总量控制、提高用水效率等方面发挥着重要作用。连云港市已形成了较为规范的取水许可审批机制与相对完善的后续监管体制, 但具体工作中仍存在程序过于简化、监管不到位等问题, 探讨了通过严格水资源论证、落实“四个一”管理、强化水资源费征收等完善措施。

关键词: 取水许可; 管理; 措施; 连云港市

中图分类号: TV674 **文献标识码:** B **文章编号:** 1007-7839 (2016) 08-0005-04

Exploration and analysis of water permit and follow-up management in Lianyungang

SHU Defang, WANG Fang, ZHANG Dahu, HE Ya

(Lianyungang Water Conservancy Bureau, Lianyungang 222006, Jiangsu)

Abstract: The implementation of strict water permit and follow-up management system is the most important way to carry out the most stringent water management. It plays an important role in the control of total amount of water and the improvement of water use efficiency and other aspects. Lianyungang has formed a relatively standard water permit approval mechanism and relatively perfect follow-up supervision system. But there are still some problems such as simple process, poor regulation. Methods such as strict water resources demonstration, the implementation of the “Four one” management, strengthen the collection of water resources fees and other measures are explored.

Key words: water permit; management; measure; Lianyungang City

水是基础性自然资源, 是保障人类生存与经济社会发展的关键因素。水资源属国家所有, 国家依法对水资源实行取水许可和有偿使用制度。加强取水许可审批与后续监管是落实最严格水资源管理制度的关键举措, 对于优化水资源配置、促进合理使用、提高用水效率等具有重要意义。

1 连云港市取水许可审批与后续管理工作开展情况

1.1 取水许可审批

(1) 完善制度建设。在严格贯彻落实《水法》

(2002 年修订)、《取水许可和水资源费征收管理条例》(国务院令第 460 号)、《取水许可管理办法》(水利部令第 34 号)及省水利厅系列规章、制度基础上, 结合连云港实际出台了《连云港市水资源管理实施办法》《关于实行最严格水资源管理制度的实施意见》《连云港市水利局涉水建设许可项目日常监管办法(试行)》等系列文件, 使取水许可事项审批真正实现了有法可依、有章可循。

(2) 规范审批流程。为规范涉水事项审批流程, 研究制定了《连云港市水利局行政审批政务服务事项内部办理操作流程》, 其中详细规定了取

收稿日期: 2016-03-30

作者简介: 束德方(1984-), 男, 硕士, 工程师, 主要从事水资源管理、节约、保护等工作。

水许可审批等事项的办理流程。在市政务服务中心水利局窗口设置取水许可办理服务指南,以取水限额明确划分市县两级水利部门受理的许可范围,区分不同水源及许可水量,严格执行水资源论证制度。建设项目取水必须与全市水资源供给管理相适应,要求重大建设项目布局须编制规划水资源论证报告。办理过程中,现场踏勘、专家审查、业务处室会办、领导签批等流程完整清晰。许可决定书内容规范,送达及时。

(3) 配合上级部门做好相关工作。按照职权范围,深层地下水、省发改委立项项目或取水量 $1.5\text{万 m}^3/\text{d}$ 以上的地表水或浅层地下水取用由省水利厅或淮委等组织审批。连云港各级水利部门积极协助做好项目取水前期咨询、现场勘查、水资源论证、后续监管、水资源费与水利工程水费征收等各项工作。

截至2015年底,连云港市各级水行政主管部门审批的各类取水许可证共计536套,许可水量36819万 m^3 ,其中含地表水取水许可证119套,许可水量33643万 m^3 ,地下水取水许可证417套,许可水量3176万 m^3 。相关数据或信息已全部纳入江苏省水资源管理信息系统。

1.2 后续管理工作

(1) 日常管理与定期检查相结合。贯彻落实取水许可“四个一”(一表、一证、一牌、一账),建立健全日常管理制度。要求企业做好取水计量设施维护、加强用水管理,不断提高与改进生产工艺,做到计划用水、节约用水、高效用水。定期召开自备水企业座谈会,听取企业在取水、用水中遇到的问题与建议,交流管水、节水经验。定期对企业计量设施运行、台账记录、用水管理等工作进行检查,及时发现问题,现场督导解决。

(2) 实行计划用水与月考核制度。要求企业每月定期报送上月实际取水量,对比年初下达的每月取水计划,判定是否超计划或超取水许可标的用水,严格执行超计划加价征收水资源费制度。年末要求企业报送本年度取水情况及下年度取水计划表,根据企业最大取水许可标的,结合实际用水及计划用水情况,核定下达下年度企业月取水计划,并作为考核依据。

(3) 推进信息化管理,实施超声波流量计改造。为推进水资源现代化管理,加大对大用水户的网络安全实时监督,按照江苏省水利厅统一部署,连云港

市自2010年启动了水资源管理信息系统一期建设工程。全市80余家大用水单位被纳入管理平台,通过系统可实时在线查询水量、水位等相关信息。为做好配套建设,2013年连云港市水利局自筹30余万元资金为市直16家取水单位免费安装了高精度超声波流量计。

(4) 加强水资源费征收与审计工作。水资源费征收是取水许可后续管理的关键环节,是落实国家水资源有偿使用的直接体现。近年来,通过加大水法规政策宣传、完善征收体制与机制,加强监督检查等措施,水资源费征收到位率不断提升,均足额完成了省下达年度征收任务。同时配合市审计部门于2013年开展了市区水资源费征收专项审计工作,水资源费征收与管理更趋规范。

2 存在问题

2.1 水资源论证不健全

按照《取水许可和水资源费征收管理条例》规定,建设项目需要取水的,申请人须提交按相关规范要求编制的建设项目水资源论证报告书。报告书应当包括取水水源、用水合理性以及对生态与环境的影响等内容。尽管近年来水资源论证工作不断规范,上报市级及以上水行政主管部门或流域机构等的取水许可申请均开展了水资源论证工作,但县区水利部门受理的部分小取水量许可申请并未自行或委托有关机构编制水资源论证报告书或填写论证报告表。

2.2 日常监管不到位,信息化管理水平低

取水许可日常监管主要包括取水计划下达及每月用水情况考核、取水计量设施的管理与维护、实际取水量的校核与在线监督、督导企业定期开展水平衡测试、改进用水工艺、水资源费征收等。由于人员配备不足、管理技术手段有限等原因,实际工作中仍存在监管不到位现象。尽管水资源管理信息系统一期工程已完成建设,实现了水量、水位等相关数据的实时在线查询,但受限于工程建设规模,更多的中小用水户并没有被全覆盖,且存在系统运行不稳定,上线率低等系列问题,信息化管理水平亟待提高。

2.3 取水许可证延续不规范

根据相关规定,取水许可证有效期限一般为5年。有效期满需要延续的,取水单位或者个人应当在有效期届满45日前向原审批机关提出申请,

原审批机关应当在有效期满前,作出是否延续的决定。由于目前省市层面尚未对取水延续审批流程及所需提交的材料作出详细硬性规定,导致工作中存在延续申请形式多样、提供材料内容不一、取水许可延续审批相对简单等现象。

2.4 水资源费征收不到位

由于目前国家尚未全面开征水资源费,如农业灌溉用水等暂缓征收。部分用水企业为降低生产成本,存在拖欠、缓缴、甚至拒缴水资源费情况。此外,并非所有的用水户都安装了精准的取水计量设施。有的则因为管理维护不健全,自然老化、运行故障、人为损坏等现象时有发生,也影响了实际取水量的准确计量。工作中还发现个别县区为扩大招商引资,吸进企业进驻,擅自降低水资源费征收标准或违规许诺减免征收,此类行政干预也为水资源费正常征收带来了一些影响。

3 对策建议

3.1 规范水资源论证

严格执行取水申请水资源论证制度。直接从江河湖泊或地下取用水资源的取水工程或者设施,需申领取水许可证的新建、改建、扩建项目;直接取用其他取用水单位或者个人的退水或者排水的,必须进行水资源论证工作。同时要结合工作实际,依法依规,进一步简化行政审批流程,提高管理效率,降低成本,对非火电、化工、造纸、冶金、纺织、建材、食品、机械等高耗水行业中用水工艺比较简单,取水水域附近无敏感目标,取水口不设置在饮用水源一、二级保护区内,且不设置入河排污口,或退水进入污水处理厂集中处理的取用地表水 10 万 m^3 /年以下、浅层地下水 1 万 m^3 /年以下、自来水或工业水厂及其他非传统水源 20 万 m^3 /年以下的小取水量申请严格执行《江苏省建设项目水资源论证报告表(试行)》制度。

3.2 落实“四个一”制度

建立定期检查与随机抽查相结合的日常监管体制,从严落实取水许可“四个一”管理制度,一是要督导企业做好计量设施的运行维护、定期校准计量精度;二是要求用水企业及时办理取水申请手续,领取取水许可证,到期及时申请延续换发;三是建立健全地表(下)水使用牌制度,并妥善保管,示于显著位置;四是规范取水台账记录,以备水行政部门核对检查。及时下达取水计划,对

超计划用水贯彻落实加价征收水资源费制度。同时与企业建立良好沟通机制,指导、督促企业改进用水工艺,提高利用效率,定期开展水平衡测试。

3.3 完备取水许可证换发制度

制定、实施明确的取水许可延续制度,规范审批流程,科学核定许可水量。要对取用水户的用水工艺、节水措施、计量设施和退水水质等进行核查,对近几年的生产产品、规模、工艺、设备等情况进行全面评估,参考有效的水平衡测试资料、水资源费缴纳票据和实际取用水情况等资料重新核定许可水量。对于用水量明显与用水定额不符或近年来在产品、规模、工艺上有明显变化的,要重点进行核实,根据核实后的实际情况重新认定许可水量。

3.4 完善水资源管理信息系统

根据最严格水资源管理要求,推进水资源管理现代化水平不断提升。在现有监测站网基础上,优化并增设地下水水位、水质、入河排污口水质监测等站点,并委托资质单位进行监测。目前江苏省水资源管理信息系统一期工程连云港分工程已完成建设并投入使用,基本实现了控制断面水位、流量等信息的自动采集与实时传输,下一步应着力解决个别计量设施运行异常、系统不稳定等问题,委托专业机构进行维护管理,保证正常运行,并尽快开展二期工程建设,扩大用水户覆盖面,完善系统功能,提升服务质量。同时新增取用水建设项目应全部安装计量设施并接入水资源管理信息系统。

3.5 强化水资源费征收

一是充分利用“世界水日”“中国水周”等特殊时间节点,加大水法、取水许可管理与水资源费征收等政策法规宣传,增强用水户水资源价值意识,树立主动缴费观念。二是严格贯彻落实水资源费征收相关政策法规,建立责任追究制度,消除行政干预的影响。三是各级水利部门应明确水资源费征收专门机构,增强人员配备,进行专业培训,专职负责水资源费征收及自备水企业用水管理。四是规范征收程序。建立取水户管理档案,严格按照水资源费征收流程,准确核定取水水量,按时送达缴费通知单与收费票据,及时核对缴款到位情况。五是建立考核与奖惩机制,鼓励先进、惩戒落后。通过机制创新激发水资源费征收工作人

