

法制办负责人解读取水许可和水资源费征收管理条例

日前，国务院通过了《取水许可和水资源费征收管理条例》（以下简称《条例》），并将于2006年4月15日起正式施行。《条例》对1993年颁布的《取水许可制度实施办法》（以下简称《办法》）作了全面修订，为准确理解《条例》立法精神，中国政府网记者采访了国务院法制办公室负责人。

问：为什么要对《办法》进行修订？

答：《办法》自1993年9月1日施行以来，对于规范取水许可，促进水资源节约、保护与合理利用，发挥了积极的作用。但随着我国经济社会的快速发展和行政管理体制改革的逐步深入，取水许可工作也面临着一些新的情况：一是，中央提出建立节约型社会的战略目标，这对合理配置水资源、节约利用水资源提出了更高的要求，取水许可制度需要根据当前的实际情况，在总结实践经验的基础上，进一步完善和规范；二是，按照2002年修订的水法规定，对取水需要加强统一管理，并强化流域统一调度，避免在水资源管理中的地区分割与部门分割；三是，依照行政许可法的规定，需要进一步明确取水许可的条件和程序，增加水资源配置的透明度，便于社会监督。四是，水资源费征收管理和取水许可制度密切相关，由于《办法》没有规范水资源费问题，导致实践中出现水资源费政策不统一、征收程序不规范、使用方向不合理等问题，有必要在总结地方实践经验的基础上，对其予以适当规范。

问：为什么取水需要许可并缴纳水资源费，《条例》有没有作出例外规定？

答：按照2002年修订的水法规定，水资源属于国家所有，由国务院代表国家行使所有权，凡是直接从江河、湖泊或者地下取水的单位和个人，都应当按照国务院规定，申请领取取水许可证，并向国家缴纳水资源费。取水许可和征收水资源费，是国家作为公共管理者和资源所有人，对有限自然资源开发利用进行调节的一种行政管理措施。按照水法有关规定并结合实际情况，《条例》明确了不需要申请领取取水许可证和缴纳水资源的几种例外情况：一是，农村集体经济组织及其成员使用本集体经济组织的水塘、水库中的水；二是，家庭生活和畜禽饮用少量取水；三是，为保障生产安全和公共安全临时应急取（排）水；四是，为农业抗旱和维护生态与环境必须临时应急取水等。除此以外，其他利用取水工程或者设施直接从江河、湖泊或者地下取用水资源的，都必须申请取水许可，并依法缴纳水资源费。

问：《条例》对水资源费征收使用管理作了哪些规定？

答：《条例》对水资源费征收使用管理主要作了三方面的规定：

一是，明确水资源费征收标准的制定原则。我国幅员辽阔，地区间水资源状况、经济发展水平存在很大差异，由各省制定水资源费征收标准还是比较合理的，但国务院需要把制定标准的原则明确下来。《条例》规定，除中央直属和跨省水利工程水资源费征收标准由中央

制定外，其他水资源费征收标准由取水口所在地省级人民政府制定。制定水资源费征收标准应当有利于水资源的合理开发、利用、节约和保护，与当地水资源条件和经济社会发展水平相适应，并充分考虑到不同产业和行业的差别。

二是，完善水资源费征收和缴纳程序。为了提高行政效率，方便当事人，在总结实践经验的基础上，《条例》规定，水资源费原则上由取水审批机关负责征收，取水审批机关按照实际取水量和水资源费征收标准确定具体的缴纳数额后，向取水单位或者个人送达书面通知。取水单位或者个人应当自收到通知之日起7日内办理缴纳手续，如果有特殊困难的，可以申请缓缴。

三是，规范水资源费的分配和使用。为了确保水资源费“取之于水、用之于水”，《条例》规定，水资源费应当解缴国库，全额纳入财政预算，主要用于水资源的节约、保护和管理，任何单位和个人都不得截留、侵占或者挪用水资源费。

问：《条例》规定对农业生产直接取水征收水资源费的主要考虑是什么，是如何规定的？

答：妥善处理农业生产直接取水的水资源费征收问题，关系到节约水资源和农民减负增收。考虑到农业生产取水量大（据水利部统计，2004年，全国农业生产取水3585.7亿立方米，占当年总取水量的64.6%，其中农田灌溉取水3227.1亿立方米，占农业生产取水量的90%）、用水模式粗放，不利于水资源的可持续利用，国务院决定对农业生产取水征收水资源费。但需要强调的是，对于农业生产直接取水收费只是一种手段，目的在于促进灌溉方式转变、培养农民节约用水意识，而且在作出规定时，统筹考虑了减轻农民负担与促进水资源节约利用两个因素，分不缴、免缴和低标准缴纳三种情况作了规范：

一是，明确了农民不需要缴纳水资源费的情形。《条例》规定，农民使用本集体的水塘、水库中的水，家庭生活和畜禽饮用等少量取水，均不需要申请取水许可，也不需要缴纳水资源费。农民使用供水工程例如水库中的水，只需向供水工程单位缴纳水费，水资源费由供水工程单位向国家统一缴纳。

二是，规定农业生产用水在定额内免缴水资源费。《条例》规定，省、自治区、直辖市应当核定农业生产用水定额，直接从江河、湖泊或者地下取用水资源从事农业生产的，只要没有超过定额，就不需要缴纳水资源费，也就是说，对于大量的、分散的单个农业生产者而言，基本上都可以免缴水资源费。

三是，农业生产超定额取水的，虽然需要缴纳水资源费，但水资源费征收标准也比较低。《条例》规定，农业生产取水的水资源费征收标准，应当根据当地水资源条件、农村经济发展状况和促进农业节约用水需要制定。农业生产取水的水资源费征收标准应当低于其他行业例如工业用水、城市生活用水的水资源费征收标准，粮食作物的水资源费征收标准应当低于经济作物的水资源费征收标准，具体征收步骤和范围由省级人民政府规定。实践中，农业水资源费标准也确实是比较低的，据水利部估算，全国农业水资源费征收标准综合平均水平大约为0.002元/立方米。

《条例》施行后，各级地方人民政府应当采取措施，加大投入，大力研究推广农业生产节水技术，加强对农业生产者的引导和扶持力度，鼓励农民逐步改变高耗水的生产习惯，提

高农业用水效率，发展节水型农业。

问：与《办法》相比，《条例》在取水许可制度上作了哪些修改与完善？

答：一是，规范了取水许可程序。为了更好地保护相对人权益，提高行政效率，按照行政许可法的有关规定，《条例》进一步完善了取水许可申请、受理、审批的程序，明确了审批权限和期限，规范了取水申请批准文件和取水许可证的主要内容、发放程序和有效期限，增强了法律的可操作性。

二是，明确了取水许可审批的基本依据。《条例》规定，取水许可实行总量控制与定额管理，审批机关应当依据流域、区域间的水量分配方案或者协议，首先满足城乡居民生活用水，并兼顾农业、工业、生态与环境用水以及航运等需要。

三是，增强了审批的公开性和透明度。《条例》规定，取水涉及社会公共利益需要听证的，审批机关应当向社会公告并举行听证；取水涉及申请人与他人之间利害关系的，审批机关在作出是否批准取水申请的决定前，应当告知申请人和利害关系人，申请人、利害关系人要求听证的，审批机关应当组织听证。对于取水许可证的发放情况，审批机关应当定期公告。

四是，明确了不予批准的情形。为了加强水资源保护，避免行政机关任意“不许可”或者“乱许可”，《条例》明确了不予批准的情形：在地下水禁采区取用地下水的；在已经达到取水许可控制总量的地区增加取水量的；可能对水功能区水域使用功能造成重大损害的；取水、退水布局不合理的；公共供水管网能够满足用水需要时，建设项目自备取水设施取用地下水的；可能对第三者或者社会公共利益产生重大损害等。

五是，强化了取水许可审批的法律约束力。《条例》规定，取水申请经审批机关批准后，申请人方可兴建取水工程或者设施；需由国家审批、核准的建设项目，未取得取水申请批准文件的，项目主管部门不得审批、核准该建设项目。

问：为保证取水许可和水资源费征收管理制度落到实处，《条例》规定了哪些监督管理措施，在《条例》实施前和执行中需要注意什么问题？

答：《条例》规定的监督管理措施主要有：一是，加强对取水单位和个人的后续监管。为了促进合理取水和节约用水，保护生态环境，维护公共利益，《条例》规定，国家实行年度取水总量控制制度，取水单位和个人应当在每年12月31日前向审批机关报送本年度取水情况和下一年度取水计划建议，如果出现自然原因导致水量减少、取水对生态环境造成严重影响、地下水严重超采等问题，审批机关可以对取水单位和个人的年度取水量进行限制，在发生重大旱情时，还可以对其取水量予以紧急限制。二是，规范行政机关的执法行为，强化层级监督。《条例》规定，审批机关在对取水单位和个人取水量予以限制前，应当及时作出书面通知；监督检查人员在执行公务时，应当出示合法有效的行政执法证件；下级水利部门应当将取水许可证发放情况定期报送上级水利部门，上级水利部门发现越权审批、违法审批等问题的，应当及时要求下级水利部门纠正。

现在距《条例》实施只有一个月左右的时间，当前我们应该着重抓好以下两方面的工作：一是，有关部门和地方人民政府要加大宣传力度，让社会和群众尽快熟悉《条例》确立的各

项制度，为实施打好基础。二是，要尽快清理不符合《条例》精神的各种规章与文件，该废的废，该改的改，《条例》要求建立的各项配套制度，例如取水许可审批权限划分、水资源费征收标准等，在《条例》实施前应当尽快落实。

“徒法不足以自行”，再好的制度也需要人来落实，《条例》施行以后，各级水利部门要按照国务院的要求，严格执法、公正执法；地方各级人民政府要加强对执法活动的监督，避免法律在执行中出现偏差，发现有违法或不当的行为，应当及时纠正。法制建设需要全社会的参与，群众监督是保证法律执行的重要手段，希望社会各界及时向我们反馈《条例》执行中遇到的问题。