《泰安市水资源管理办法（草案）》起草说明

根据安排，现将《泰安市水资源管理办法（草案征求意见稿）》（以下简称《办法（草案征求意见稿）》）起草情况作如下说明：

一、立法的必要性

出台《泰安市水资源管理办法》是当前乃至今后较长一段时间高质量管理全市水资源的重要任务，意义非常重大。**一是**水资源事关经济安全、生态安全、国家安全。制定出台《办法》，进一步规范水资源开发、利用、节约、保护，提升水资源管理效能，以“四新四化”推动新旧动能转换（新技术、新产业、新业态、新模式 “四新”经济，实现产业智慧化、智慧产业化、跨界融合化、品牌高端化 “四化”），真正为全面建成小康社会和经济社会发展提供有力保障。党的十八大以来，随着水资源管理改革的不断深入，要贯彻落实“节水优先”和“把水资源作为最大的刚性约束，坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”基本治水方略，对节水和配置方面等水资源管理制度，以法定形式进行固定下来，亟需出台这个规章。**二是**全市水资源管理形势严峻，人均水资源占有量仅311m3，不足全国人均占有量的1/7，人民群众对改善水环境、提高水服务、建设生态文明的要求日益迫切，要协调水资源这一突出瓶颈，就必须需通过立规破解。**三是**《泰安市取水许可管理办法》《泰安市节约用水管理办法》《泰安市用水总量控制管理实施办法》，这三个规范性文件与当前政策、上位法律法规要求脱节严重，无法解决当前遇到的新问题，需要重新建章立规。**四是**机构改革后，各有关部门落实水资源管理保护职责发生了调整变化，需要建章立制重新加以明确。**五是**当前在新的优化营商环境形势下，权力下放明确取水许可市级权限、先行办理承诺告知和实施区域评估等改革，需要进一步规范确定。**六是**水资源强监管的需要。水利部提出了“水利工程补短板、水利行业强监管”的水利改革发展总基调，为我们水资源强监管工作的提供了根本遵循，因此，更需要在政府规章中进行强化并付诸实施。

市委、市政府已将《泰安市水资源管理办法》（以下简称《办法》）列入了2020年政府立法工作计划，以期打造出一个有效、完善的水资源管理制度，切实推进全市水资源管理工作法治化进程，不断提升水资源管理工作上台阶上水平。

二、起草审查过程

2019年9月至2020年7月，市水利局成立专门起草小组，对水资源管理工作进行调研论证，期间赴各县市区及济南、淄博等地进行了实地学习考察，在对照国家和省有关法律法规的基础上，借鉴水资源管理先进的经验和做法，结合我市水资源管理工作实际，研究起草了《泰安市水资源管理办法（草案初稿）》。8月，会同市人大法工委、市司法局、市生态环境局、市住房和城乡建设局、、市城市管理局、市农业农村局等与办法关系密切的八家单位对《办法（草案初稿）》进行了集中研讨修改，形成了《办法（草案征求意见稿）》。2020年9月3日至10月3日，通过市政府门户网站、市司法局门户网站、市水利局门户网站面向社会公开征求意见。期间，分别召开了立法论证会、座谈会和讨论会，广泛征求了各县市区、基层组织、行业协会、法律工作者、取用水户、各相关部门和单位的意见和建议。

三、主要内容

《办法》共八章36条，主要内容：

（一）突出体现治水新思路引领治水实践。党的十八大以来，习近平总书记对治水进行了系统论述，提出了新时代治水思路，党中央、国务院在生态文明建设方面颁布了一系列重要文件，对水资源节约保护和开发利用作出一系列重要部署，对治水工作产生了重大和深远的影响。因此，《办法（草案征求意见稿）》第三条立法原则规定，水资源管理应当坚持节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力的新时代治水思路，体现经济社会发展与水资源承载力相适应，运用价格等市场手段促进水资源高效利用。我市是第一个将“十六字”治水方针写入水资源地方性规章的地市。

（二）明确政府及各部门单位的水资源管理、保护职责。《办法（草案征求意见稿）》规定了各级政府、水利部门、自然资源和规划、生态环境、城市管理、农业农村、行政审批服务等相关管理部门以及基层组织的职责任务。《办法（草案征求意见稿）》第四条政府保障规定了各级政府对水资源管理要加大财政投入，所需经费列入本级财政预算，建立水资源管理责任和考核制度，将水资源管理保护纳入经济社会发展考核体系，纳入领导干部自然资源资产离任审计范围。第五条主管部门规定了水行政主管部门及各部门单位职责，对水行政主管部门所属的水资源管理机构水资源管理职责进行法定规定。第十五条对行政审批服务部门的取水许可权限进行了规定；根据机构改革职责调整，第十九条对水利、农业农村、经济和信息化、城乡供水等部门节水职责进行了规定；第二十六条、二十七条对生态环境行政主管部门对饮用水水源地、水功能区管理职责进行了明确。

（三）强化水资源规划和配置各项制度。去年9月18日，习总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上再次强调，要坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”，把水资源作为“最大的刚性约束”。为此，《办法（草案征求意见稿）》新规定了规划水资源论证制度，凡是涉及开发利用水资源的规划应当开展水资源论证工作，科学分析区域水资源承载能力，目前我市是第一个通过地方立法，巩固和强化规划水资源论证制度、落实“四定”原则的地市，并从更加有利于推动工作角度作出特别规定，市辖区根据情况可以不编制水资源综合规划。为了强化水资源科学配置，《办法（草案征求意见稿）》将地下水、地表水、外调水、再生水等非常规水源纳入水资源配置范围；规定对水资源配置实行区域用水总量控制和定额管理、用水强度控制效率控制制度，对用水总量达到或者超过控制指标的，暂停或停止对区域内新建、改建、扩建建设项目取水许可申请；对县市区万元国内生产总值用水量等用水强度控制指标未达到控制目标的，相应核减其下一年度的用水总量控制指标。

（四）突出体现“优化营商环境”改革精神。为了提升行政管理效能，《办法（草案征求意见稿）》一是明确了市级取水许可审批权限。规定在跨县（市、区）边界河流、湖泊、水库取水的，年取地表水一千万至一千五百万立方米、地下水一百万至五百万立方米的，在地下水限制开采区年取地下水五万立方米以下的，应向市级审批服务部门提出取水许可申请。二是对取水许可办理实行告知承诺制，即取用水单位和个人书面承诺按照要求建设取水工程或者设施的，审批部门可以先行作出取水许可决定，体现了政务流程再造、优化营商环境的要求。三是实行区域水资源论证。为减轻企业负担，提高行政效率，优化营商环境，将近年已经在探索的区域水资源论证改革成果固化下来，规定在各类开发区、园区等有条件的区域，实行区域水资源论证，所在区域已经开展区域水资源论证的，建设项目不再进行水资源论证。

（五）突出体现“节水优先”治水方针。习近平总书记高度重视节水工作，2014年“3.14”讲话把节水明确为当下治水的关键、优先的环节。2015年十八届五中全会明确提出实施水资源消耗总量和强度双控行动。十九大报告明确要求，推进资源全面节约和循环利用，实施国家节水行动。《办法（草案征求意见稿）》进一步以法定形式明确了政府及各部门节水职责，规定了取用水单位应于每年的12月31日前报送用水计划，非居民定额累进加价制度和居民阶梯水价制度。对公共供水企业节水管网建设，提出了市、县（市、区）政府应当按照城乡同质、县级统筹的原则，加强城乡供水管网的建设与改造，促进节约用水，同时规定，对公共供水管网漏失率高于国家和省标准的，不得增加用水计划，不得新建自备取用水设施。对工业用水重复利用率低于国家标准的，不得新增用水量。为了强化节水措施落地，规定办理取水许可的建设项目应开展节水评价，取用水单位和个人应定期开展水平衡测试和用水统计分析，并规定了相应的罚则，体现了水利行业的主动担当。以上节水制度既贯彻了新时代治水思路，也反映了我市节水的实践需求，处于全省领先。为了推动水的集约循环利用，促进节水减排，《办法（草案征求意见稿）》又规定，市、县（市、区）人民政府应当优化产业布局，推进高耗水企业向水资源条件允许的工业园区集中，统筹供排水、工业水厂、再生水输配管网等基础设施建设，促进工业园区分质供水和再生水利用。同时规定火电、钢铁、石油、化工、印染、造纸等高耗水企业应当增加再生水的使用量，其使用再生水等非常规水源的比例，不得低于国家和省规定的标准；景观用水、园林绿化、环境卫生、建筑业等相关行业用水应当优先利用雨水和再生水、矿井水等非常规水源，体现了立法的精准性。

（六）突出体现水资源保护、生态文明建设的重要性。按照“山水林田湖草”是一个生命共同体的系统治理理念，强化水资源对生态环境保护的基础性作用。《办法（草案征求意见稿）》根据机构改革工作职责调整，明确了水源地、水功能区区划、纳污、监测等管理工作由生态环境行政主管部门会同水利等有关部门负责。规定了重要江河、水库制定生态流量控制目标，建立生态流量监测评估机制，并应作为水量分配方案的重要依据，明确实行地下水取水总量控制和水位控制制度。同时对城区自备井及泰山山泉水保护做了专门规定，“在城区公共供水管网覆盖区域不得新建地下水取水工程；未经批准的地下水取水工程和公共供水管网覆盖范围内的自备水井，由县（市、区）水行政主管部门限期封闭。市、县（市、区）人民政府应当采取措施，提高公共供水能力，逐步实现公共供水管网全覆盖，满足城乡居民用水需求，减少开采地下水。建设单位未取得取水申请批准文件的，不得自行或者委托他人实施凿井工程，凿井施工单位不得承建该建设单位的凿井工程。”对山泉水保护，指出“未经许可，任何单位和个人不得在泰山景区内建设取水工程或者设施，不得经营泰山水资源。县（市、区）人民政府应当加强对山体水资源的保护，严厉打击非法开采、经营山泉水行为，并逐步完善保护制度”。城区自备井及山泉水的规定，尤其是“凿井施工单位不得承建未取得取水申请批准文件建设单位的凿井工程”规定，是新设的规定，反映了对于水资源，特别是山体水资源管理保护的重要性，具有广泛的社会认同和较强的现实意义，必将有力的促进城区自备井管理及泰山山泉水保护工作。以上水资源保护的规定，是践行“两山”理论、“系统治理”理念的重要举措，是我市生态文明建设的重大制度创新。

四、需要局党组会议研究确定的事项

按照政府规章立法工作程序，《办法（草案征求意见稿）》经局党组会议讨论通过后，进入下一程序，联合市司法局征求部门意见形成会签单，最后，经市政府常务会议讨论通过。

2020年10月23日