

取水许可和水资源费 征收管理实务

水利部水资源管理司 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

ISBN 7-5084-4019-6



9 787508 440194 >

ISBN 7-5084-4019-6

定价：36.00 元

取水许可和水资源费 征收管理实务

水利部水资源管理司 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

为了帮助各级水行政主管部门从事取水许可和水资源费征收管理工作的有关人员深入学习、理解、把握、实施《取水许可和水资源费征收管理条例》，提高水资源管理水平，特组织编写了这本实务教材。

本书内容分为三部分：第一部分（第一章）介绍了我国取水许可和水资源有偿使用制度的实施情况；第二部分（第二章至第六章）与《条例》章节内容相应，全面深入地阐述了《条例》各章节的内容和要求；第三部分（第七章）比较全面地介绍了取水许可和水资源费征收管理涉及的一些文书和证表。

本书可作为从事取水许可和水资源费征收管理工作人员上岗培训学习的教材，同时也是水利工作者及广大取用水户了解取水许可和水资源费征收管理实务的参考读本，亦可作为大专院校师生的教学参考书。

图书在版编目 (CIP) 数据

取水许可和水资源费征收管理实务 / 水利部水资源管理司编著. —北京：中国水利水电出版社，2006

ISBN 7-5084-4019-6

I. 取... II. 水... III. ①取水—管理—条例—中国—教材②水资源—费用—征收—管理—条例—中国—教材 IV. D922.664

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 097663 号

书 名	取水许可和水资源费征收管理实务
作 者	水利部水资源管理司 编著
出版 发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心) 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
经 售	
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市兴怀印刷厂
规 格	787mm×1092mm 16 开本 16 印张 296 千字
版 次	2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷
印 数	0001—5000 册
定 价	36.00 元

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

《取水许可和水资源费征收管理实务》

编委会名单

主 编 高而坤

副 主 编 孙雪涛 陈晓军

主要编写人员 王国新 黄永基 吴志平 胡长忠
刘 斌 张春红 生效有 姜广斌
张鸿星 秦 忠

参与编写人员 陈 楚 管恩宏 王志菊 杨天秀
裴 勇 沈大军 王清贵 周 军

前 言

水资源是基础性的自然资源和战略性的经济资源，是生态环境的控制性要素，在国民经济和国家安全中具有重要的战略地位。水资源属于国家所有。国家为了开发、利用和保护好水资源，实现水资源的可持续利用，使水资源更好地造福于人民，更好地支持经济社会的可持续发展，对水资源依法实行取水许可制度和有偿使用制度。

取水许可制度和水资源有偿使用制度是我国管理水资源的基本制度，与建设项目水资源论证制度一起构成水资源管理的基础，其实施及不断健全与完善，对保障我国水资源安全和实现全面建设小康社会的宏伟目标具有重大意义。

我国实施取水许可制度和水资源有偿使用制度已有十多年的历史，取得了较好的实施效果。2006年4月15日实施的国务院第460号令《取水许可和水资源费征收管理条例》（以下简称《条例》），标志着我国取水许可制度和水资源有偿使用制度法制化建设进入了一个新的发展阶段。《条例》是各级水行政主管部门管理好、利用好水资源的重要法律依据，学习好、理解好、把握好、实施好《条例》是各级水行政主管部门应尽的义务和职责。为了帮助各级水行政主管部门从事该项工作的有关人员深入学习、理解、把握、实施《条例》，提高水资源管理工作水平，我们组织编写了这本实务教材。

本书内容分为三部分：第一部分（第一章）介绍了我国取水许可和水资源有偿使用制度的实施情况，以期对这两项制度的实施情况有一个总体了解；第二部分（第二章至第六章）与《条例》章节内容相应，全面深入地阐述了《条例》各章节的内容和

要求，以期对《条例》章节内容有一个准确的把握；第三部分（第七章）比较全面地介绍了取水许可和水资源费征收管理涉及的一些文书和证表，它是《条例》贯彻实施的具体形式，希望通过介绍，增进对《条例》和水资源管理工作的进一步了解。

本书编写历时8个多月，前后六易其稿。本书主编高而坤，副主编孙雪涛、陈晓军，主要编写人员有王国新、黄永基、吴志平、胡长忠、刘斌、张春红、生效有、姜广斌、张鸿星、秦忠，参加编写的还有陈楚、管恩宏、王志菊、杨天秀、裴勇、沈大军、王清贵、周军。教材编写过程中，得到了太湖流域管理局和水利部人才资源开发中心的大力支持，在此一并表示感谢。

由于取水许可制度和水资源有偿使用制度仍属需要不断探索和发展的法律制度，我们又是第一次编写这方面的培训教材，加之水平有限，不足之处在所难免，期望读者批评指正。

编者

2006年7月

目 录

前 言

第一章 取水许可制度与水资源有偿使用制度实施概论	1
第一节 取水许可制度实施概论	1
一、取水许可制度实施的意义	1
二、取水许可制度实施情况	3
三、取水许可工作面临的问题	5
四、《条例》对取水许可制度的健全与完善	6
第二节 水资源有偿使用制度实施概论	10
一、水资源有偿使用制度实施的意义	10
二、水资源费征收使用管理工作进展情况	10
三、水资源费征收使用管理工作面临的问题	11
四、《条例》对水资源有偿使用制度的健全与完善	12
第二章 取水许可申请与受理	15
第一节 申请范围和主体	15
一、申请范围	15
二、申请主体	22
第二节 申请程序	22
一、项目审核程序与取水许可申请的关系	22
二、办理申请的有关程序	24
第三节 建设项目水资源论证制度	26
一、建设项目水资源论证的范围	27
二、建设项目水资源论证与取水许可的关系	27
三、建设项目水资源论证的审查权限与主体	28
四、建设项目水资源论证报告书的审查程序及时限要求	30
五、建设项目水资源论证的资质要求	30
第四节 申请受理	31
一、受理的主体	31
二、受理程序及时限要求	31
三、受理阶段的审查	32
第三章 取水许可审查与决定	34

第一节	取水许可审批权限	34
一、	取水许可审批权限设立	34
二、	取水许可审批权限设立的基本原则	34
三、	取水许可审批权限划分	35
第二节	取水许可审批原则	37
一、	符合规划原则	38
二、	总量控制原则	38
三、	定额管理原则	39
四、	地表水与地下水统筹考虑, 开源与节流相结合、节流优先原则	39
五、	优先满足城乡居民生活, 统筹兼顾生产与生态用水的原则	40
第三节	取水许可审查内容	40
一、	审查申请人的申请事项	40
二、	审查取水水量的合理性	41
三、	审查取水水源的可靠性	42
四、	审查取用水的可行性	42
第四节	取水许可审查程序	42
一、	取水许可审查方式	42
二、	取水许可审批程序	43
第五节	取水许可听证程序	44
一、	取水许可听证	44
二、	取水许可听证的适用范围	44
三、	取水许可听证的程序和效力	45
四、	取水许可审批的中止	46
第六节	取水许可决定	47
一、	取水许可审批机关有对取水许可申请作出决定的义务	47
二、	取水许可审批机关应当根据申请人是否符合法定条件、标准作出 取水许可决定	47
三、	取水许可审批的期限	48
四、	批准取水许可申请的法律效果	48
第七节	取水许可证的核发	49
一、	核发取水许可证的申请领取	49
二、	取水工程或者设施的验收	50
三、	取水许可证的核发与公告	50
第八节	取水许可的变更与重新申请	51
一、	取水许可的变更	51
二、	取水许可的重新申请	51
三、	取水许可证的注销	52
四、	取水权的转让	52

第四章 水资源费征收与使用管理	55
第一节 水资源费征收主体	55
第二节 水资源费征收范围	56
一、水资源费征收范围与取水许可实施范围相应	56
二、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 水资源费规定	57
三、农业生产用水水资源费规定	57
四、保障矿井等地下工程施工安全 and 生产安全必须进行临时应急取(排) 水, 为消除对公共安全或者公共利益的危害临时应急取水水资源 费规定	58
五、农业抗旱和维护生态与环境必须临时应急取水, 家庭生活和零星 散养、圈养畜禽饮用等少量取水水资源费规定	59
六、其他取水情况水资源费规定	59
第三节 水资源费征收标准	60
一、合理的水资源费标准的作用	60
二、标准制定的原则	61
三、标准的制定	62
四、标准的应用	63
第四节 水资源费征收程序	64
一、下达缴费通知单, 收取水资源费	65
二、下发限期缴费通知书, 催缴水资源费	66
三、处罚	67
第五节 水资源费征收管理及其使用	70
一、水资源费征收	71
二、水资源费管理	73
三、水资源费的使用	74
第五章 取水许可和水资源费征收的监督管理	76
第一节 监督管理的主体	76
一、行政管理主体的三个必备条件	76
二、取水许可和水资源费征收的监督管理行政主体	77
三、行政机关的内设机构和个人不是行政管理主体	78
四、开展取水许可和水资源费征收监督管理需要遵循的原则	79
第二节 计划用水的监督管理	79
一、编制用水计划的原则	80
二、制定流域或区域年度水量分配方案和年度用水计划	80
三、制定取水单位年度用水计划	81
四、取水单位年度用水计划办理	82
五、用水计划执行	84

第三节 用水监督管理	87
一、用水分类	87
二、用水水平考核指标	89
三、用水考核	91
第四节 水资源费征收使用监督管理	94
一、对征收主体的监管	95
二、对具体征收的监管	96
三、对使用的监管	96
第五节 取用水计量监督管理	97
一、取用水计量的作用和意义	97
二、取用水计量设施的工作原理	98
三、取用水计量设施维护	100
四、取用水计量设施应用	101
第六节 统计报表及档案管理	103
一、总体要求	103
二、统计报表分类表式	104
第七节 监督管理总体要求	112
一、对取水户的监督管理	112
二、层级监督管理	117
三、社会监督	117
第六章 法律责任	119
第一节 违法事实的认定和法律责任的归结	119
一、违法事实及其认定	119
二、行政相对人法律责任的归结	120
第二节 责任形式	121
一、违反水法规的法律责任概念和特征	121
二、违反水法规的法律责任分类	122
第三节 违反取水许可和水资源费征收使用管理规定的表现形式及 法律责任	123
一、水行政主体及其工作人员的违法表现形式及法律责任	123
二、行政管理相对人的违法表现形式及其法律责任	126
第四节 行政处分	129
一、行政处分的原则	129
二、处分的权限	129
三、救济途径	129
第五节 水行政处罚	130
一、水行政处罚概述	130

二、水行政处罚的基本原则	131
三、水行政处罚程序	132
四、听证	137
第六节 行政复议与行政诉讼	139
一、行政复议	139
二、行政诉讼	145
第七节 执行	150
一、水行政处罚的强制执行	150
二、行政强制措施	151
第七章 取水许可和水资源费征收管理文书	153
第一节 取水许可相关证表的意义和体系	153
第二节 取水许可申请书	153
第三节 取水许可受理通知书	168
第四节 取水许可证及取水许可证登记表	170
一、听证	170
二、取水申请批准文件	173
三、取水许可证及取水许可证登记表	173
第五节 取水计划申报表	184
第六节 用水计划的编制	184
第七节 水资源费征收文书	184
第八节 水资源管理统计报表	187
第九节 违法案件处理统计表	191
第十节 行政复议与诉讼文书	191
一、行政复议申请书	191
二、行政复议决定书	192
三、行政复议答辩书	193
四、行政处罚文书	193
第十一节 取水许可证的公告	202
附录	203
中华人民共和国水法	203
中华人民共和国行政许可法	216
取水许可和水资源费征收管理条例	229
建设项目水资源论证管理办法	240

第一章 取水许可制度与水资源有偿使用制度实施概论

国务院第 460 号令《取水许可和水资源费征收管理条例》(以下简称《条例》)的颁布实施,标志着我国取水许可制度和水资源有偿使用制度的实施进入了一个新阶段。《条例》是各级水行政主管部门管理好、利用好水资源的重要法律依据,学习好、理解好、把握好、实施好《条例》是各级水行政主管部门应尽的义务和职责。本章将主要介绍全国取水许可与水资源有偿使用制度的实施情况。

第一节 取水许可制度实施概论

一、取水许可制度实施的意义

取水许可制度是一项行政许可制度。取水许可制度是指依据《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》),任何直接从江河、湖泊或地下取用水的单位和个人,除法律法规有专门规定的情况外,都应当向人民政府申请取水许可证,并按照规定的时间、地点、数量等要求取用水的管理制度。实行取水许可制度,主要由我国水资源状况和经济社会发展对水资源的需求所决定。我国水资源总量 2.8 万亿 m^3 , 人均水资源占有量不足 2300 m^3 , 约为世界人均水平的 1/3, 是世界水资源严重短缺的国家之一。由于受季风气候的影响,降雨量年内分配极不均匀,年际变化也很大,大部分地区降水量主要集中在 6~9 月,60%~70%的总水资源量是难以控制利用的洪水,往往造成汛期洪水成灾,非汛期又干旱缺水,并且年际连续干旱或洪涝的现象也较普遍。我国水资源地区分布不均,与人口及土地、矿产等资源组合极不协调。长江以北水系的流域面积占国土面积的 63.5%,人口占全国的 46.5%,国内生产总值占全国的 45.2%,其水资源量却只占全国的 19%;长江以南水系的流域面积占国土面积的 36.5%,人口占全国的 53.5%,国内生产总值占全国的 54.8%,水资源量却占全国的 81%。

据统计,为满足目前正常需要,在不超采地下水的情况下,正常年份全国缺水量近 400 亿 m^3 。全国 669 座城市中有 400 余座供水不足,其中比较严重缺水的有 110 座。在 32 个百万人口以上的特大城市中,有 30 个城市长期受缺

水困扰。农田受旱面积年均达 3 亿亩左右, 平均每年因旱减产粮食 280 多亿 kg。2000 年以来, 我国北方地区出现大范围的持续干旱, 南方许多地区也因干旱遭受缺水困扰。与此同时, 全国用水量持续增长。除农业用水保持基本稳定外, 工业和生活用水都不断增加。1980~2000 年, 我国用水总量增加了 1225 亿 m^3 , 其中工业和生活用水分别增长 745 亿 m^3 和 242 亿 m^3 , 年均增长率分别为 5.2% 和 7.2%。预计到 2030 年我国人口将达到 16 亿人, 在充分考虑节水的情况下, 估计用水总量将达到 7000 亿~8000 亿 m^3 , 接近水资源可利用量。如果不采取有力措施, 我国相当一部分地区有可能在未来出现严重的水危机。

水资源供需矛盾的加剧, 直接导致工农业争水、城乡争水、地区间争水的矛盾突出, 生态用水被挤占, 部分地区地下水超采严重。我国已经进入了水资源紧缺的时代, 必然要求经济发展要充分考虑水资源条件, 加强取用水管理; 迫切需要通过加强制度建设, 提高水资源管理水平, 充分协调生活、生产和生态用水, 实现水资源的合理配置, 以水资源的可持续利用支撑经济社会的可持续发展。

1. 取水许可制度的实施有利于水资源的宏观管理

在水资源紧缺和市场经济逐步完善的条件下, 政府为解决好水资源的合理开发、优化配置、高效利用、有效保护等问题, 必须对水资源实施政府宏观调控, 加强事前管理和过程管理。1993 年国务院颁布实施的《取水许可制度实施办法》(以下简称《办法》), 确立了我国取水许可制度, 要求直接从江河、湖泊或者地下取用水资源的单位和个人应当办理取水许可证。通过水资源论证和取水许可制度, 实现经济布局与水资源条件相适应、经济规模与水资源承载能力相协调, 促进水资源的合理开发和优化配置, 有利于政府对水资源开发、利用和保护等方面实施宏观管理。该项制度的实行对加强水资源统一管理和合理开发, 促进计划用水、节约用水, 实现水资源可持续利用等方面发挥了积极的作用。

2. 取水许可制度的实施有利于保障生态安全

我国部分地区用水量已大大超过水资源的可利用量, 无节制地开发利用水资源, 导致江河断流、湖泊萎缩和地下水超采。一些地区出现“有河皆干, 有水皆污, 湿地消失, 地下水枯竭”的问题, 对生态安全和经济安全构成潜在威胁。据统计, 全国有包括黄河、辽河等大江大河在内的 90 多条河流发生过断流, 河流功能衰减, 部分河段功能甚至基本消失。与 20 世纪 50 年代初期相比, 全国湖泊面积减少 15%, 长江中下游的湖泊数量减少一半以上。天然湿地面积减少 26%。湖泊和天然湿地的减少和丧失, 导致水资源调蓄能力和水

体自净能力下降,加剧了洪涝灾害的危害和河流水质的恶化。全国已形成 164 个地下水超采区,总面积达到 19 万 km^2 , 年均地下水超采量超过 100 亿 m^3 , 部分地区已发生地面沉降、海水倒灌等现象。全国地面沉降面积已达到 6.4 万 km^2 , 50 多个城市地面沉降严重。

长期以来,经济发展与水资源的开发、利用和保护不够协调。一些地区制定经济社会发展规划时,没有充分考虑当地的水资源条件。在加快经济社会发展过程中,以浪费资源、牺牲环境为代价,换取短期内的经济增长。如严重缺水的华北地区,2002 年高耗水工业取水占工业取水量的比例高达 99% (不含火电直流冷却用水)。在推进城市化、工业化的进程中,一些水资源匮乏地区盲目建设大都市和城市群,盲目发展高耗水、高污染的产业和高耗水的种植业。我国工业的结构性污染突出,技术装备和工艺落后,经营管理粗放,物耗大,污染物排放水平居高不下。

以取水许可为手段,加强政府在水资源开发利用中的宏观管理职能,从源头控制高耗水、高污染的工业项目和面源污染,加快产业结构的调整和布局,强化水功能区管理和水生态保护的目标,统筹考虑生产、生活和生态用水,保障我国生态安全。

3. 取水许可制度的实施有利于实现水资源的可持续利用

水资源已经成为社会经济可持续发展的瓶颈因素,以水资源的可持续利用支撑经济社会的可持续发展,已经成为各界的共识。中央之所以高度重视水资源,不仅是基于对水资源现状情况的考虑,更主要的是着眼于今后的经济社会发展。我国已进入全面建设小康社会的新阶段,发展是我们党执政兴国的第一要务。如何坚持和落实科学发展观,支持经济快速发展与资源消耗、环境保护相协调,是当前水资源管理工作需要认真思考和回答的问题。

目前我国与美国总用水量大体相当,但我国 GDP 总量只有美国的 1/8,如果我国国内生产总值再翻两番,还是沿用过去的资源消耗方式,可以肯定地说,我国的资源条件是不能满足经济社会发展的需要。这就决定了我们不仅要追求经济的快速发展,而且要追求内涵式的持续、健康发展,追求人与自然的和谐共处,走生产发展、生活富裕和生态良好的文明发展道路。取水许可制度的实施,为《水法》确定的“总量控制与定额管理相结合”的用水管理制度提供了有效的手段,并进一步为水资源的可持续利用和经济社会的可持续发展提供了制度保障。

二、取水许可制度实施情况

取水许可制度是国外广泛推行并行之有效的一项水资源管理制度,属行政许可范畴。1988 年颁布施行的《中华人民共和国水法》首次规定了我国实行

取水许可制度，并明确实施的办法由国务院规定。1993年国务院发布了《取水许可制度实施办法》（国务院第119号令）。该办法规定了取水许可的范围、管理体制、审批程序 and 法律责任。它的实施，对推动全国取水许可管理工作步入法制化轨道，加强水资源统一管理，合理配置水资源以及促进计划用水和节约用水，遏制无序取用水资源起到了极其重要的作用。

1. 取水许可证审批、发证、监督管理工作广泛开展

截至2004年底，全国共发放取水许可证65万套，审批水量4505亿 m^3 （不包括水力发电用水），约占全国年用水总量的81%。年度审验取水许可证38万套，占发证数的58%；审验水量（不包括水力发电用水）3123亿 m^3 ，占审批水量的近70%。

2. 初步推进了计划用水和节约用水

据27个省（自治区、直辖市）及6个流域机构统计，2004年度共下达计划取水指标3279亿 m^3 ，实际取水量3428亿 m^3 。据20个省（自治区、直辖市）统计，2003年工业、生活、农业节水量分别为27.1亿 m^3 、10.7亿 m^3 、29.8亿 m^3 。

3. 促进了水资源的优化配置

除审批时设立规范程序外，从2002年5月起，凡申请取水许可的新建、扩建、改建的建设项目，依照水利部、国家发改委颁布的《建设项目水资源论证管理办法》，全面实行水资源论证，以此作为审批取水许可的依据，提高了审批取水许可的科学性，促进了水资源的优化配置，保障了取水户的合理用水要求。同时，开展了黄河、黑河、塔里木河等河流的水资源调度，提高了水资源的利用效率。

4. 取水许可制度体系逐步健全

为抓好取水许可制度的贯彻实施工作，水利部先后发布了《取水许可审批程序规定》（水利部[1994]第4号令）、《取水许可监督管理办法》（水利部[1996]第6号令）、《取水许可水质管理规定》等有关规章制度。全国已有30个省级人民政府根据现行《取水许可制度实施办法》制定并发布了取水许可实施细则，如《河北省取水许可制度管理办法》（河北省人民政府[1999]第17号令），紧密结合当地实际落实《办法》，逐步形成了以法律、法规和规章为基础的取水许可制度体系。

5. 取用水监督机制逐步建立

自1996年起，各级水行政主管部门按照《取水许可制度实施办法》和《取水许可监督管理办法》积极开展工作。取水许可年审与取水许可日常监督管理已成为各级水行政主管部门的一项常规性工作。结合取水许可年审，对超计划用水依法进行了处罚，保障了计划用水、节约用水工作的开展，通过经

济、行政等手段进一步完善了计划用水制度,提高了取水户的节水意识。

6. 取水许可管理基础工作逐步加强

取水计量、用水定额、水资源开发利用现状分析、水资源管理信息系统建设、水资源年报等工作的深入开展,为进一步提高取水许可管理工作水平创造了条件。

7. 有效遏制了违法取水现象

基本遏制了无证取水的现象。不按规定取水和超标准排放污水治理无效的取水单位,吊销其取水许可证。2004年,据29个省(自治区、直辖市)和7个流域机构统计,当年吊销取水许可证10873套。

三、取水许可工作面临的问题

1993年《办法》颁布实施以来,我国经济社会发展迅速,水资源供需状况发生了很大的变化。当前,我国已进入全面建设小康社会的新时期、新阶段,国家提出了新的治水方针,特别是中共十六大、十六届三中全会、十六届四中全会、十六届五中全会,提出了以人为本,全面协调可持续发展的科学发展观,“五个统筹”,科学执政、民主执政、依法执政,构建社会主义和谐社会等新观念、新理念之后,对治水工作提出了更高要求;在国民经济持续高速发展和城市化及人民生活不断提高的同时,水资源短缺、洪涝灾害严重、水污染和浪费严重等水问题日益突出,水资源可持续利用已成为我国经济社会发展的战略问题。2002年8月29日九届全国人大常委会29次会议通过了对《水法》的修订,以建设节水防污型社会,实现水资源的可持续利用为目标,调整治水思路,强化了水资源的统一管理,强化了水资源的规划、配置、节约和保护。在这种背景下,取水许可面临新的问题与挑战,主要表现为以下几个方面:

(1) 尚存在取水许可对象不够全面和界定不够清晰的问题,取水许可实施过程中经常出现执行困难和扯皮现象。

(2) 《办法》规定的取水权的运作依然是计划经济模式,规定义务多,保护取水人权利的规定少。

(3) 在对水资源实行统一管理与分级、分部门管理结合的体制下,制定的《办法》不适用水资源统一管理和取水许可统一管理的要求,导致不利于对地表水与地下水、城市与乡村的水资源进行统一调配,一些地方仍存在城市与乡村、地表水与地下水管理职责的分工的矛盾。

(4) 水资源宏观调控机制不够健全,流域管理与行政区域管理的规定不具体,按行政区域分割管理问题较突出,出现了一些流域和地方重复发放取水许可证的现象,需要进一步理顺流域管理与行政区域管理在取水许可实施方面的