关于《张掖市地下水管理条例（草案）》的说明

一、制定的必要性

张掖地处黑河流域上中游，人均水资源量1250立方米，是典型的资源性缺水地区，地下水在保证城乡居民饮水安全、支撑经济社会发展和维系生态环境等方面发挥着重要作用。2021年9月15日，国务院颁布实施《地下水管理条例》，建立了地下水保护优先、全过程管控、监督管理体系，为依法依规做好地下水管理保护工作奠定了法制基础。近年来，市委、市政府高度重视水资源管理工作，先后制定出台了《张掖市地下水资源管理办法》《中共张掖市委 张掖市人民政府关于进一步加强地下水管理的实施意见》《中共张掖市委关于建立健全水资源刚性约束制度打造新时代全国节水型社会建设新标杆的决定》等文件，对地下水实施最严格管控措施，通过分区管理、控采限量、水源置换、种植结构调整、高效节水等措施，压减地下水取水量，加强取用水全过程管控，地下水管理初见成效。但随着经济社会发展，我市地下水开发利用程度不断加大，管水护水仍面临许多严峻挑战。**一是管理主体需进一步明确**。针对地下水管理工作涉及部门较多的情况，《地下水管理条例》明确了水务、自然资源、生态环境等部门的职责分工，但相关部门在履行地下水利用、保护、管理等职能作用中，管理机制仍不够顺畅，容易出现职责不清的情况。**二是治理措施需更加精准**。受自然条件、资源禀赋、城市规模、产业结构等客观因素的影响，加之用水刚性需求不断增加，河源来水转枯，部分县域超采治理措施难以有效落实，超计划取用水问题突出。**三是监管手段亟待加强**。地下水计量设施及监控平台多建于农业水价综合改革时期，运行时间长，设备技术落后，信息平台功能不完善，数据共享程度不足，智慧化管理水平不高，无法实现数据同步、信息共享、资源整合。**四是水价调整机制有待完善**。部分县区地下水与地表水水价倒挂，灌溉机井提水成本低于地表水供水成本，水价改革进程整体推进缓慢，价格杠杆调控作用未能充分发挥。为有效解决上述问题，亟需通过立法压实各方管理责任，规范取用水行为，强化监督管理，防范化解水安全风险隐患。

二、关于《条例（草案）》起草过程

经市委批准，市人大常委会将制定《张掖市地下水管理条例》列入2024年立法计划。1月12日，市人大常委会召开2024年立法工作部署会议，成立法规起草工作组，明确《张掖市地下水管理条例》立法工作推进计划。1月15日，法规起草牵头单位市水务局召开《条例》起草工作安排会，经多次深入讨论和细致研究，形成《条例（草案初稿）》。2月29日至3月1日，市人大常委会组织开展《张掖市地下水管理条例》立法调研，随后召开《张掖市地下水管理条例》立法工作推进会议，讨论并对《条例（草案初稿）》提出了修改建议，同步征集基层立法联系点意见建议。3月4日，市水务局向起草工作组成员单位征求意见后，形成《条例（草案草拟稿）》。3月8日，市水务局组织相关科室（单位）召开讨论会，在遵循上位法基础上，结合张掖实际，对各方意见建议进行了系统梳理、逐条研究和充分吸纳，经反复修改完善后，形成了《条例（草案送审稿）》。

三、《条例（草案）》结构及主要内容

《条例（草案送审稿）》共六章，六十一条。依次为总则、规划与利用、节约与保护、监督管理、法律责任及附则。

《条例（草案送审稿）》在严格遵循《中华人民共和国水法》等法律、行政法规的前提下，参考部分省（区、市）制定条例的经验做法，对地下水利用与规划、节约与保护、监督管理等方面作出了详细规定。**一是**总则部分设置了地下水管理的适用范围和工作原则，明确了管理主体、部门职责、责任考核、宣传引导和社会参与等内容。结合我市实际，将**地下水管理的原则设定为统筹规划、节水优先、高效利用、系统治理、严格管控。在管理机制上要求**市、县（区）人民政府应当建立地下水管理协调机制，并对宣传教育的主体、宣传重点、参与者等进行了规定。**二是**规划与利用部分明确了地下水开发利用管理保护规划和地下水超采区取水量削减规划、地下水污染防治规划的编制单位、编制程序、评估要求，并对**规划水资源论证的要求进行了规定。针对我市水资源**短缺的现实问题，从法律层面上对地下水开发利用作出了具体规定，提出“市、县（区）人民政府应当建立水资源预算管理制度，组织水务、农业农村、林草等部门编制本行政区年度水资源预算，按规定程序实施执行”。结合我市实际，对取水许可审批作了规定，明确存在“违反法律、法规的规定在文物保护单位的保护范围内取用地下水的，公共供水可以满足需要或者利用地表水、再生水等其他水源可以满足用水需要的”等情形的，市、县（区）人民政府水行政主管部门不予批准取用地下水。同时，明确了总量控制、分区管理等措施要求，对建设应急水源和抗旱打井作了具体规定。针对我市地下水水价杠杆作用不明显的问题，对地下水资源费的征收标准进行了明确，规定“对同一类型取用水，地下水的水资源费征收标准应当高于地表水的标准，地下水超采区的水资源费征收标准应当高于非超采区的标准”。 针对我市机井管理中存在的问题，明确了水行政主管部门、电力部门的的管理职责，以及开发地下水的单位和个人、凿井施工单位的行为规定。**三是**节约与保护部分明确了特殊行业用水、工业用水、景观用水、农业灌溉用水等内容，对禁止行为、限制开发利用等内容进行了规定。针对我市地下水超采等问题，明确了超采治理要求和回补措施，规定了水源热泵管理要求和各部门的管理职责，为规范水源热泵监督管理提供了依据。**四是**监督管理部分规定了地下水取水工程核查、封井或者回填、执法监督的具体要求、责任主体。对地下水监测站网的建设、管理和信息共享机制进行了规范。**五是**法律责任部分对行政机关及其工作人员、人民政府有关领导人员、其他直接责任人员和违反相关法律法规的行为设定了法律责任。

以上说明及《条例（草案送审稿）》，请审查。