

陕西立法加强地下水管理

控制地下水开采总量与水位,禁止向地下排放有毒有害废水

李涛

编者按

《陕西省地下水管理条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)日前提交陕西省十二届人大常委会第二十一次会议进行审议。《条例(草案)》对地下水开发利用、地下水保护与超采区管理等提出了具体要求和详细规定。



地下水超采严重,污染加剧

近年来,随着经济社会的快速发展,水资源短缺矛盾急剧显现。调查显示,全国地下水的年均超采量达到215亿立方米,占地下水供水量的20%,地下水超采区的总面积近19万平方公里。

位于我国西北内陆腹地的陕西省,气候干旱,水资源紧缺。由于长期大规模开采地下水,部分地区的地下水位持续下降,导致了地裂缝、地面沉降等严重地质生态问题,个别地方甚至出现地下水枯竭的现象。

陕西省人大常委会农业和农村工

作委员会的报告显示,陕西省浅层地下水需数十年或数十年才能恢复,深层地下水则需数百年才能恢复,有的甚至永远无法恢复。从供水总量上来看,地下水在全省城乡居民生活供水中所占比例很高,在城镇占60%以上,在农村甚至高达80%以上。

“陕西全省地下水可开采量为40.36亿立方米,多年平均开采率已达74.6%,地下水位大幅下降,地下水污染日趋严重。”陕西省水利厅厅长王锋向记者介绍说。

严格划定禁采区,违规注水回灌将被重罚

关于地下水保护与超采区管理,《条例(草案)》从饮用水源保护区划定、控制农药化肥等面源污染和地下水涵养等方面提出了明确要求。特别是针对陕西地下水超采问题,提出科学划定超采区和禁采区,依法加强综合治理,并结合现有的地下水超采区管理法律法规及陕西省相关制度,对超采区、禁采区、限采区划定及管理保护作了规定。

《条例(草案)》明确将7大区域划定为地下水禁采区,包括地下水严重超采地区,通过替代水源已解决供水问题的地区,发生严重地面沉降、地裂缝等地质灾害的地区,开采地下水有可能破坏生态环境或者对社会公共利益产生重大损害的地区,重点文物保护单位,其他需要禁采的区域。在地下水禁采区内,不得新建地下水取水工程,对已有的地下水取水工程,应当限期封停。

针对陕西省地下水取水工程建设市场秩序混乱,随意扩大井深、混合开采、盲目滥采等现象,《条例(草案)》还专门设章明确了地下水取水工程建设管理程序,涉及建设方案编报、施工管

理、竣工验收、计量设施安装、档案管理以及废井封填等内容。

陕北地区分布着中石油长庆油田和陕西延长石油集团的4.5万个油气井场。长期以来,采油过程中的废水“回灌”或“回注”工艺,对油区地下水水质构成了严重污染,相关执法部门一直苦于没有过硬的执法依据。

此次,《条例(草案)》明确规定,违规注水或回灌水水质不符合要求的,由所属行政主管部门责令停止,并限期改正。逾期不改正的,处2000元以上2万元以下罚款;情节严重的,处2万元以上10万元以下罚款。长庆油田安全环保部门的一位负责人告诉记者,条例出台后或将迫使陕北地区改变采油工艺。

此外,陕西省人大常委会对《条例(草案)》的审查意见报告指出,地下水保护要加强政府监管,同时也要注重发挥市场机制,调节地下水供求关系。建议增加有关用水定额的规定,将用水定额作为水资源论证、取水许可、计划用水、节水评价的依据。同时建议,在制定水资源费标准时,规定地下水水资源费征收标准高于地表水,超采区地下水水资源费高于一般地区。

相关新闻

去年全国地下水水质状况趋稳

国土资源部网站日前发布了《2014中国国土资源公报》。公报称,全国202个地级市开展了地下水水质监测工作,监测点总数为4896个,其中国家级监测点1000个。

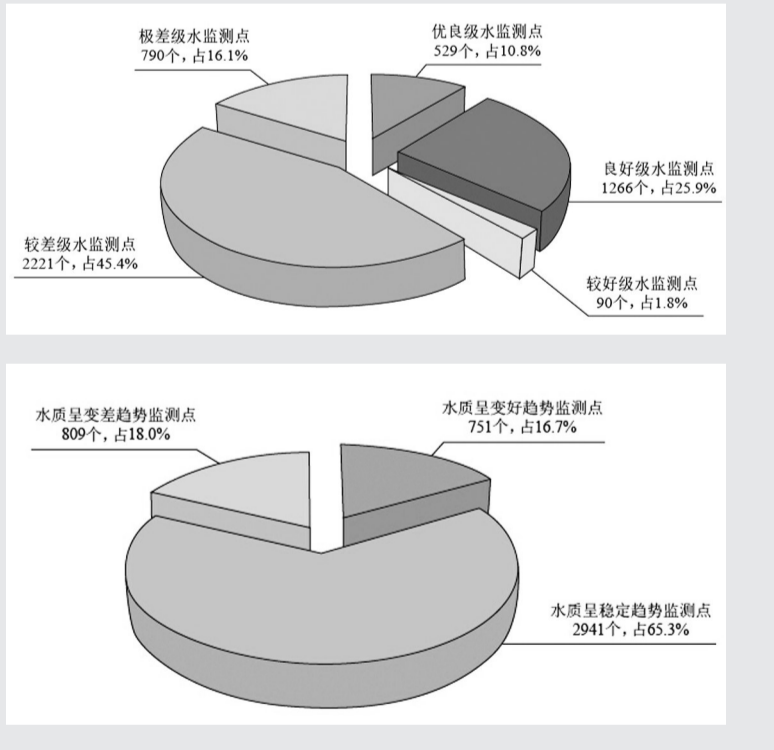
依据《地下水质量标准》(GB/T 14848-93),综合评价结果为水质呈优良级的监测点529个,占监测点总数的10.8%;水质呈良好级的监测点1266个,占25.9%;水质呈较好级的监测点90个,占1.8%;水质呈较差级的监测点2221个,占45.4%;水质呈极差级的监测点790个,占16.1%。

主要超标组分为总硬度、溶解性总固体、铁、锰、“三氮”(亚硝

酸盐氮、硝酸盐氮和铵氮)、氟化物、硫酸盐等,个别监测点水质存在砷、铅、六价铬、镉等重(类)金属超标现象。

与上年度比较,有连续监测数据的水质监测点总数为4501个,分布在195个城市,其中水质综合变化呈稳定趋势的监测点有2941个,占监测点总数的65.3%;呈变好趋势的监测点有751个,占16.7%;呈变差趋势的监测点有809个,占18.0%。

总体来看,2014年,在全国有连续监测数据的水质监测点中,地下水水质综合变化趋势以稳定为主,呈变好趋势和变差趋势的监测点比例相当。 本报综合报道



填补地下水专项保护法律空白

中国人民大学环境学院院长马中教授表示,地下水管理实际上指的是对地质环境的管理。环境保护部门明确负责的包括大气环境、水环境、土壤环境、浅地层环境这4个领域。“到了再深一层,比如说到了地下水的层次,甚至更深,像2000米以下的时候,都属于地质环境了。对于这个领域,环境保护部门并没有专门管理,地下水监测目前由国土资源部门负责。”

曾在今年全国“两会”期间提出制定地下水专项法律议案的全国人大代表董新光也认为,虽然我国现行相关法规,如《水法》、《水污染防治法》、《水土保持法》、《城市地下水开发利用保护管理规定》等都涉及了保护地下水资源的内容,并

规定了一些原则性的条款,但各个法规之间缺乏有效衔接,形成不了具体有效的法律作用。在地下水资源管理方面,至今仍存在着立法进程滞后,现行法规规定权利义务失衡、缺乏操作性,法制体系不完善等问题。

陕西省从2014年起着手开展地下水管理条例立法调研,多次征求意见,反复讨论修改。省法制办书面征求了省级有关部门和各设区市政府、韩城市政府、杨凌示范区管委会的意见,通过网络广泛征求了社会各界意见,并赴河北、辽宁等省开展调研,组织召开了省级有关部门征求意见座谈会,对各地、各部门提出的合理化建议进行了吸纳,形成了《条例(草案)》送审稿。

控制地下水水位,严禁污染行为

为切实管好用好地下水,《条例(草案)》提出,建立地下水开采总量与水位“双控制”制度,开发利用应当以浅层地下水为主,承压水作为饮用水源或战略储备及应急水源,应严格限制开采。

同时,围绕节约保护和科学合理利用地下水的目标,设置了规划水资源论证制度、地下水影响评价制度、建设项目取水限制审批制度、农业灌溉水资源论证和取水许可制度等6项制度及一系列管理措施。

《条例(草案)》规定,禁止在饮用水地下水一级保护区内新建、改建、扩建与供水设施和保护水源无关的建设项目;已建成的与供水设施和保护水源无关的建设项目,由县级以上人民政府责令拆除或关闭。禁止利用渗井、深井、渗坑等直接向地下排放倾倒含有毒污染物的废水、含病原体的污水和其他废弃物,或进行污水回灌。采用填埋方式封闭报废水井,不得污染地下水。

怎样准确理解“停产整治”的法律属性?

刘永涛 裴茂森

新《环保法》第六十条规定,排污者超标排放污染物或者超过重点污染物排放总量控制指标排放污染物的,环保部门做出停产整治决定时,应当责令排污者改正或者限期改正违法行为,是指环保部门在做出停产整治决定时要求排污者改正或者限期改正超标排污或超过重点污染物排放总量控制指标排放污染物的违法行为。

“责令停产整治”是行政处罚还是行政命令?

关于“责令停产整治”的法律属性,《环境行政处罚办法》(第8号令)既没有将其列入第十条的行政处罚种类之中,也没有将“责令停产整治”列入第十二条的责令改正形式的行政命令种类之中。

笔者认为,“责令停产整治”是环保行政机关责令排污者停止生产,对生产

工艺或设备进行升级改造,以达到达标排放要求而实施的一种暂时性控制行为。而“办法”第三条要求环境保护主管部门做出停产整治决定时,应当责令排污者改正或者限期改正违法行为是指环保部门在做出停产整治决定时要求排污者改正或者限期改正超标排污或超过重点污染物排放总量控制指标排放污染物的违法行为。

所以,“责令停产整治”应当是《环境行政处罚办法》第十二条第(九)项中法律、法规或者规章设定的责令改正或者限期改正违法行为的行政命令的其他具体形式。

根据新《环保法》第六十条规定,“责令停产整治”并不是必须要给予的

强制措施,环保行政机关可以根据排污者违法行为的性质、情节等自行决定。

是否必须要求当事人听证?

在执法过程中,有的执法人员认为,《行政处罚法》并没有规定行政机关做出的“责令停产整治”行政命令也要告知当事人有要求举行听证的权利。

而笔者认为,“责令停产整治”属于对当事人的权益有重大影响的行政强制措施。目前,在我国的相关法律法规和规章中,对责令改正违法行为的行政命令(包括责令限制生产、停产整治)尚无有关告知、听证的法律要求。即使“责令停产整治”不属于《行政处罚法》第四十二条和《环境行政处罚听证程序规定》第五条中规定听证的范围,但《环境行政处罚听证程序规定》第四十四条已明确规定,环境保护主管部门在做出责令停止建设、责令停止生产或使用的行政命令之前,认为需要组织听证的,可以参照本程序规定执行。

作者单位:四川省通江县环境监测大队、四川省通江县人民法院

本报见习记者阎杰重庆报道 记者日前从重庆市人大常委会法工委了解到,重庆市四届人大常委会第十八次会议已审议通过《重庆市水资源管理条例》(以下简称《条例》)并全文发布,将于2015年10月1日起施行。

《条例》明确提出要建立用水总量控制制度、用水效率控制制度、水功能区限制排污制度、水资源管理责任和考核制度等4项制度。

据了解,《条例》共7章45条,主要从保护水质和控制用水总量入手,落实国家提出的最严格的水资源管理制度,通过立法提升全市水资源使用和管理水平。

从源头保护饮用水

如何确保群众喝上干净、安全的水?《条例》对全市集中式饮用水源地划定以及水污染防治统一监管等提出了要求。

《条例》规定,市、区、县(自治县)水行政主管部门,要会同环境保护等主管部门提出饮用水水源地名录,报本级人民政府核准后向社会公布。市、区、县(自治县)环境保护主管部门对饮用水水源地的水污染防治实施统一监管。

重庆集大城市、大农村、大山区、大库区于一体,除了要保护好集中式饮用水源地水源,《条例》还对分布在全市广大农村地区的分散式饮用水源地保护提出要求。根据《条例》,分散式饮用水源地应当划定保护范围。其中,湖库型水源地保护范围为取水口半径不小于200米的区域,但不超过集雨范围;河流型水源地保护范围为取水口上游不小于1000米,下游不小于100米,两岸纵深不小于50米,但不超过集雨范围;水窖、水井水源周围等地下水水源保护范围是取水口周围不小于30米的区域。

《条例》特别强调,在分散式饮用水源保护范围内禁止6种行为,包括新建厕所、化粪池;设立粪便、生活垃圾的收集、转运站,堆放医疗垃圾,设立有毒有害化学品仓库、堆棧;施用高残留、高毒农药;从事规模禽畜养殖、网箱网栏养殖;排放工业污水;其他污染饮用水水体的行为。违反上述任一规定的,当地乡(镇)人民政府、街道办事处将责令当事人限期改正或者采取补救措施。逾期不履行的,对个人处200元以上500元以下罚款,对单位处5000元以上2万元以下罚款。

此外,《条例》还要求市、区、县(自治县)人民政府加强对饮用水水源地、重要生态保护区、水涵养区、江河源头的保护,开展污染治理,推进生态脆弱河流及地区的生态修复工程建设,建立生态修复维护管理长效机制。

靠总量控制用水

为实现水资源供需平衡,《条例》要求重庆全市用水总量不得超过国家确定的用水控制目标;区、县(自治县)用水总量不得超过市人民政府对其确定的用水总量控制目标。

然而,遇到有些区、县(自治县)当年用水总量超标了,有些区、县(自治县)当年用水总量有结余该怎么办?《条例》提出了破解之策,即市人民政府可以根据实际需要,对区、县(自治县)之间的用水总量进行调剂;区、县(自治县)之间可以通过协商并报经市人民政府批准后,相互转让用水量。

根据《条例》规定,取水单位或个人

莒南出台环境公益诉讼办理意见

检察机关和环保部门建立定期联席会议制度

本报讯 山东省莒南县人民检察院、莒南县环境保护局近日联合制定了《关于办理环境公益诉讼案件若干问题的意见(试行)》(以下简称“意见”)。

据介绍,“意见”共14条,明确了人民检察院在办理涉及环境公益诉讼、环境保护、环境污染等案件时的相关原则和程序,以及环境保护部门在上述案件中的责任、义务、办理制度等。

“意见”指出,人民检察院为维护国家法律的统一正确实施,依法对环境保护部门在行政执法过程中有关问题进

行法律监督。检察机关和环境保护部门在环境诉讼中应相互配合、相互监督。“意见”要求建立定期联席会议制度,并明确了联席会议的主要任务是通报环境执法监管的工作情况,分析环保工作形势,研究处理行政执法中遇到的困难和工作配合上需要协调解决的问题,制定相应对策、措施。

“意见”的出台顺应人民群众对加强环境污染治理法律监督的热切期盼,有助于促进环保部门依法规范执法,预防职务犯罪。

孙贵东

案例解析征文启事

为破解环境执法难点、规范执法行为、提高执法水平,特在中国环境报开辟“环境执法疑难典型案例解析”专栏。

开展此次征文活动,旨在增强各级环保部门及其工作人员依法行政意识,提高各级环保部门及其工作人员科学决策、民主决策、依法决策的水平,提升环保系统工作人员依法执法、依法行政、依法办事的能力,为大力推进生态文明建设,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展营造良好的法治氛围。

此次活动由环境保护部环境监察局主办,中国环境报社承办。

一、征文活动内容

征文要求根据环境执法疑难典型案例,剖析环境执法问题,提高环境执法人员正确理解和准确适用环境法律法规水平,增强环境执法人员的法律意识、法治观念。

二、征文活动时间

“环境执法疑难典型案例解

析”专栏于2015年12月结束,其中投稿截止时间为2015年12月15日。

三、征文要求

1.凡是参加征文活动的文章,内容要求:案例具有典型特征,解析有理有据、言之有物,避免空洞说教、泛泛而谈。

2.征文字数要求在4000字以内。

3.征文不得已在各种报刊上公开发表的文章和曾参加过案例解析征文活动的投稿。

4.希望各省、自治区、直辖市环保厅(局)积极组织参加征文活动,推荐文章参加征文。

5.广大环保系统工作人员也可以个人投稿。

电子邮箱: hjb6556472@126.com

四、版权声明

中国环境报在收到征集来的案例解析文章之后,择优予以编辑,并在《法治周刊》“案例解析”固定栏目刊登。征文不设任何奖项。