

取水许可审批制度改革后的监管风险与防控体系构建

阿力米热·阿布拉

新疆维吾尔自治区塔里木河流域喀什噶尔河水利管理中心

DOI:10.32629/hwr.v10i2.6836

[摘要] 取水许可审批制度是落实水资源刚性约束、规范水资源开发利用的核心制度,其改革聚焦“放管服”优化,简化审批流程、下放审批权限,为水资源高效配置提供了制度保障,但也引发了监管权责失衡、技术支撑不足、协同机制不畅等新型风险。本文基于制度改革的核心导向,系统剖析改革后取水许可监管面临的核心风险,结合塔里木河流域喀什噶尔河的水资源管理实际补充实践场景,进而从权责界定、技术赋能、协同治理、信用约束等维度,构建科学完善的防控体系,为提升取水许可监管效能、保障水资源可持续利用提供理论参考与实践路径。

[关键词] 取水许可; 审批制度改革; 监管风险; 防控体系

中图分类号: TV67 文献标识码: A

Water Abstraction Permit Approval Reform: Regulatory Risks and the Construction of a Prevention and Control System

Alimire·Abula

Kashgar River Basin Management Center, Tarim River Basin, Xinjiang Kashgar

[Abstract] The water abstraction permit approval system is a core mechanism for implementing rigid water resource constraints and regulating the development and utilization of water resources. The reform focuses on optimizing the "streamline administration, delegate power, and improve regulation and services" approach, simplifying approval processes and delegating approval authority. While providing institutional safeguards for the efficient allocation of water resources, the reform has also introduced new risks, such as imbalances in regulatory authority and responsibility, insufficient technical support, and poor coordination mechanisms. Based on the core direction of the reform, this paper systematically analyzes the primary regulatory risks associated with water abstraction permits post-reform. It incorporates practical scenarios from the water resource management practices of the Kashgar River in the Tarim River Basin. Furthermore, it proposes a scientifically robust prevention and control system from the perspectives of defining authority and responsibility, leveraging technology, collaborative governance, and credit constraints. This study aims to provide theoretical references and practical pathways for enhancing the efficiency of water abstraction permit regulation and ensuring the sustainable utilization of water resources.

[Key words] Water Abstraction Permit; Approval System Reform; Regulatory Risks; Prevention and Control System

1 前言

随着“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路的深入践行,我国取水许可审批制度迎来系统性改革,核心目标是破除审批壁垒、优化营商环境,同时强化水资源刚性约束,实现“放得开、管得住、服得好”的改革成效。近年来,各级水利部门持续推进审批流程简化、审批权限下放、告知承诺制推行等改革举措,推动取水许可管理从“重审批、轻监管”向“审批与监管并重”转型。但在改革落地过程中,由于区域水资源禀

赋差异、监管能力不均衡、配套制度不完善等因素,取水许可监管面临的风险呈现多元化、复杂化特征,尤其在西北干旱半干旱流域,水资源短缺与开发利用需求的矛盾突出,监管难度进一步加大。塔里木河流域作为我国最大的内陆河流域,喀什噶尔河作为其重要源流,水资源承载力有限,且区域内农业灌溉、生态保护与工业用水矛盾突出,取水许可审批制度改革后,当地监管工作既面临全国共性问题,也存在流域特色难题。本文立足改革实践,聚焦监管风险识别与防控体系构建,结合喀什噶尔河流域

的管理实际,为完善取水许可监管机制、提升水资源治理能力提供支撑。

2 取水许可审批制度改革概述

取水许可审批制度改革的核心逻辑是“放管服”协同推进,兼顾效率与安全,具体体现为三大导向:一是简政放权,优化审批流程、压缩审批时限,下放部分审批权限至地方,破解“审批难、审批慢”问题,激发市场主体活力;二是强化监管,转变监管理念,构建“事中事后监管”为核心的监管模式,弥补审批简化后的监管空白,防范水资源开发利用风险;三是优化服务,推行告知承诺制、线上审批等举措,提升审批服务便捷度,同时强化对取水户的指导服务,推动水资源节约集约利用。改革的核心目标是实现“审批更高效、监管更精准、服务更优质”,既要落实水资源刚性约束制度,严守水资源开发利用控制红线、用水效率控制红线和水功能区限制纳污红线,也要兼顾区域经济社会发展的合理用水需求,实现生态保护与经济协同推进。以新疆为例,当前塔里木河流域管理局已实现取水许可窗口办理与网上办理并行,严格落实分级审批权限,对跨区域取水、地下水限制开采区取水等重点项目实行严格审批,同时逐步推进智慧监管建设,初步实现对重点取水口的动态监测。但受区域经济发展水平、监管技术条件等限制,改革过程中仍存在监管能力不足、协同监管不畅等问题,与改革的预期目标存在一定差距。

3 取水许可审批制度改革后的监管风险

3.1 审批与监管脱节,责任传导不畅

审批权限下放是改革的核心举措之一,但在权限下放过程中,部分地区存在“重下放、轻衔接”的问题,导致审批与监管权责界定模糊,形成监管真空。一方面,部分下放的审批权限缺乏明确的权责清单,地方承接部门与上级主管部门之间的职责划分不清晰,出现“谁审批、谁监管”落实不到位的情况,部分下放项目存在“审批有人管、监管无人抓”的现象;另一方面,跨部门协同监管权责不明确,取水许可监管涉及水利、生态环境、自然资源等多个部门,各部门之间的监管职责划分不清晰,缺乏有效的协同机制,导致出现监管重叠或监管空白。

3.2 技术支撑薄弱,监管效能偏低

取水许可审批制度改革后,监管范围进一步扩大,监管任务大幅增加,但部分地区的监管能力未能同步提升,形成“监管任务重、监管能力弱”的矛盾,主要体现在两个方面:一是技术支撑不足,部分地区尤其是基层,缺乏完善的取水监测设施,取水计量设备安装率、在线监测率偏低,难以实现对取水行为的实时监测,对超许可取水、非法取水等行为的识别能力不足;二是监管方式较为传统,仍以人工巡查、定期检查为主,智慧监管、精准监管手段应用不足,监管效率偏低,难以应对分散化、隐蔽化的取水行为。喀什噶尔河流域作为西北干旱区流域,取水口分布分散,部分偏远区域取水口难以实现常态化人工巡查,且区域内智慧监管设施建设滞后,多数小型取水项目未安装在线监测设备,取水量计量不准确、数据上报不及时等问题突出。此外,该

流域部分区域存在水资源利用方式粗放、超定额用水问题突出的情况,进一步增加了监管难度。

3.3 惩戒力度不足,约束效应弱化

信用监管是强化取水许可事中事后监管的重要手段。但目前我国取水许可信用监管体系仍不完善,存在信用评价标准不统一、信用信息共享不充分、失信惩戒力度不足等问题,导致信用约束效应弱化。一方面,取水领域信用评价标准尚未完全落地,部分地区未建立完善的信用评价机制,对取水户的信用评价缺乏科学依据,难以全面、准确反映取水户的取水行为;另一方面,信用信息共享机制不健全,水利部门与“信用中国”、市场监管等平台的信用信息未能有效互通,失信信息难以实现跨部门共享,失信惩戒的协同性不足;此外,失信惩戒力度不足,对违规取水、弄虚作假等失信行为的处罚力度较轻,且惩戒措施较为单一,难以形成有效的震慑作用,部分取水户存在“失信成本低、守信收益小”的认知,违规取水行为屡禁不止。2024年,喀什噶尔灌区范围喀什地区及克孜勒苏柯尔克孜自治州地县两级水行政主管部门查处若干起水事违法案件,但部分失信行为的惩戒力度不足,未能形成有效的震慑效应,部分取水户违规取水、超许可取水等失信行为仍有发生,影响了取水许可监管的权威性和有效性。

3.4 取水监管与生态保护脱节

取水许可审批制度改革强调水资源的节约集约利用,但部分地区在监管过程中,过度关注取水行为的合规性,忽视了取水行为对生态环境的影响,导致取水监管与生态保护脱节,引发生态风险。一方面,部分取水项目审批过程中,生态影响论证不够充分,监管过程中对取水行为的生态影响缺乏常态化监测和评估,导致部分取水行为破坏流域生态平衡,尤其在生态敏感区域,取水过度可能导致河道断流、植被退化等问题;另一方面,生态用水保障机制不完善,部分地区在取水监管过程中,未能优先保障生态用水,导致生态用水被挤占,影响流域生态安全。喀什噶尔河流域作为塔里木河流域的重要源流,是西北干旱区生态安全的重要屏障,流域内胡杨林等生态植被对水资源依赖度高,除生活用水外,严禁在胡杨林区内新凿井取水,已建非生活用水取水井需逐步退出。但在实际监管过程中,部分区域存在生态用水被挤占、违规在生态敏感区取水等问题,取水监管与生态保护协同不足,加之部分取水项目的生态影响论证不够充分,导致流域生态安全面临一定风险,与塔里木河流域生态保护的总体要求存在差距。

4 取水许可审批制度改革后监管风险的防控体系构建

4.1 厘清监管权责,构建权责清晰的监管架构

破解权责界定模糊风险,核心是构建“权责清晰、分工明确、协同高效”的监管架构,推动审批与监管无缝衔接。一是完善权责清单制度,明确各级水利部门、流域管理机构的审批与监管权责,细化权限下放后的承接流程和责任分工,明确“谁审批、谁监管、谁负责”的原则,避免监管真空和责任推诿;二是强化跨

部门协同监管,建立水利、生态环境、自然资源等部门的协同监管机制,明确各部门的监管职责,建立信息共享、联合执法、联合督查等工作机制,破解跨部门监管协同不足的问题,形成监管合力;三是健全流域与区域协同监管机制,针对塔里木河流域等跨区域流域,强化流域管理机构的统筹协调作用,加强流域管理机构与地方水行政主管部门的协同配合,实现“流域统一调度、区域分级监管”,尤其要完善喀什噶尔河流域“九源一干”管理格局下的协同监管机制,提升流域取水监管的整体性和有效性。同时,建立权责追溯机制,对审批和监管过程中的失职渎职行为,依法追究相关单位和人员的责任,确保监管责任落到实处。

4.2 强化技术赋能,提升精准监管能力

应对监管能力不足风险,关键是强化技术支撑,推动监管方式转型升级,提升监管的精准性和高效性。一是加快智慧监管体系建设,整合取水监测、计量、执法等数据资源,构建“取水户—取水许可—取水口—取水量”全链条智慧监管平台,实现对取水行为的实时监测、数据共享和智能预警,重点推进喀什噶尔河流域等偏远区域取水口的在线监测设备安装,提升分散取水口的监管效能;二是完善取水计量体系,强制要求取水户安装合格的计量设备,对重点取水项目实行在线计量监测,确保取水量数据真实、准确、及时,同时加强对计量设备的校验和维护,保障计量设备正常运行;三是加强监管队伍建设,定期开展基层监管人员的专业培训,重点提升其对取水许可法律法规、技术标准、智慧监管设备操作等方面的能力,充实基层监管力量,缓解监管任务重、人员不足的矛盾。此外,推广“互联网+监管”模式,依托线上审批平台,实现对取水许可后续监管的线上核查、线上预警,减少人工巡查成本,提升监管效率。

4.3 健全信用体系,强化信用约束效应

构建完善的信用监管体系,是强化事中事后监管的重要抓手,核心是实现“信用评价、信息共享、失信惩戒”的闭环管理。一是完善信用评价标准,严格落实全国取用水领域信用评价标准,建立科学的取水户信用评价指标体系,涵盖取用水合规性、计量准确性、生态保护责任履行等方面,实行扣分制评价,明确信用优秀(A级)、信用良好(B级)、信用一般(C级)、信用较差(D级)四个等级的评价标准;二是健全信用信息共享机制,推动水利部门与信用中国、市场监管、金融等平台的信用信息互通共享,实现取水户信用信息的跨部门共享和应用,为失信惩戒提供支撑;三是强化失信惩戒力度,建立守信激励和失信惩戒机制,对信用A级取水户,在取水许可延续变更、评优评奖、财政补助等方面给予激励,减少抽查比例和频次;对信用D级取水户,列为重点监管对象,加大抽查比例和频次,暂停取用水领域专项资金补助,不适用取水许可告知承诺制,情节严重的依法吊销取水许可证,同时将严重失信行为纳入全国失信惩戒措施基础清单,形成“一处失信、处处受限”的震慑效应。

4.4 强化生态协同,构建生态友好型监管模式

破解生态保护协同风险,核心是将生态保护理念贯穿取水许可监管全过程,实现取水监管与生态保护的协同推进。一是完善生态影响论证机制,在取水许可审批和监管过程中,强化取水项目的生态影响论证,重点关注生态敏感区域的取水行为,严格限制生态敏感区的取水活动,严禁在胡杨林林区等生态敏感区新凿井取水;二是健全生态用水保障机制,严格落实水资源总量控制和定额管理,优先保障生态用水,将生态用水纳入取水许可监管范围,加强对生态流量的监测和管控,确保流域生态用水需求得到满足,重点保障喀什噶尔河流域胡杨林等生态植被的用水需求;三是建立生态影响监测和评估机制,定期对取水行为的生态影响进行监测和评估,及时发现和整改取水行为引发的生态问题,对破坏生态环境的取水行为,依法从严查处,推动取水行为与流域生态安全相适应。

4.5 完善配套制度,强化防控体系保障

防控体系的有效运行,离不开完善的配套制度支撑。一是健全法律法规体系,结合取水许可审批制度改革的实践,完善取水许可相关法律法规,细化违规取水、失信取水等行为的处罚标准,增强法律法规的可操作性,为监管工作提供法律保障;二是完善监管考核机制,将取水许可监管工作纳入水资源管理相关考核,明确考核指标,细化考核标准,对监管工作成效显著的单位和个人给予表彰奖励,对监管不力、问题突出的单位和个人进行问责,倒逼监管责任落实;三是加强宣传引导,通过多种渠道宣传取水许可相关法律法规、改革政策和水资源节约知识,提升取水户的守法意识和节水意识,引导取水户主动配合监管工作,营造“依法取水、节约用水”的良好氛围。

5 结束语

未来,随着取水许可审批制度改革的持续深化,监管风险将呈现新的特征,防控体系也需要不断优化完善。一方面,要持续推进智慧监管技术的应用,推动大数据、人工智能等技术与取水监管深度融合,提升监管的精准性和高效性;另一方面,要加强区域协同和跨部门协同,完善全国统一的取水许可监管体系,同时结合不同流域的水资源特点,制定差异化的监管策略,确保改革成效得到充分发挥,为我国水资源可持续利用提供坚实的制度保障。

【参考文献】

- [1]李金晶.新形势下取水许可制度完善建议[J].吉林水利,2025(02):70-74.
- [2]吐逊江·台外库力.水资源可持续管理策略与实践研究[J].水电水利,2024(11):45-50.
- [3]刘啸,宋天华,戴向前.对取水许可告知承诺制的思考[J].水利发展研究,2023(04):33-38.

作者简介:

阿力米热·阿布拉(1996--),女,维吾尔族,新疆喀什市人,本科,研究方向为水利、水政水资源。