

聚焦《海南省饮用水水源保护条例》

立法呵护饮用水水源,保障饮用水安全

——《海南省饮用水水源保护条例》解读

水是生命之源,获得安全的饮用水是人类生活的基本需求,也是当前公众最关心、要求最迫切的问题之一。饮用水水源保护是保障饮用水安全的一项基础性工作,事关人民群众的生命健康、社会稳定和经济的可持续发展。海南依托得天独厚的生态环境,全省城市(镇)集中式饮用水源地水质总体优良。但是,饮用水水源遭受农业面源污染、村镇生活污水、垃圾污染和工业污染的现象仍然存在,个别水源地水质超标严重,加强饮用水水源保护已经迫在眉睫。为此,海南省五届人大常委会第二次会议审议通过了《海南省饮用水水源保护条例》(以下简称《条例》),并于2013年8月1日起施行。《条例》着力于规范饮用水水源保护行为,建立饮用水水源保护长效机制,为全省人民能够喝上干净水、放心水提供有力的法制保障。

活动受到限制,部分群众生活较为困难,经济发展与水源保护之间的矛盾较为突出。为调动饮用水水源保护区及周边地区居民保护饮用水水源的积极性,调节和平衡上下游市县政府和居民之间的利益差异和利益冲突,统筹区域发展,《条例》对饮用水水源生态保护补偿机制作了明确地规范。规定省和市县人民政府应当建立健全饮用水水源生态保护补偿机制,明确补偿范围,合理确定补偿标准,将生态补偿资金列入年度财政预算,加大财政转移支付力度。为保证生态保护补偿制度落到实处,还要求省人民政府制定具体办法。同时,加强区域合作,规定江河流域上下游市、县、自治县人民政府之间可以协商签订饮用水水源保护生态补偿协议,并报省环境保护主管部门备案。此外,《条例》还规定划定或调整饮用水水源保护区及准保护区,对保护区内单位和个人的合法权益造成损害的,相关人民政府应当依法予以补偿。

科学划定饮用水水源保护区,加强备用水源建设

饮用水水源保护区制度是《水污染防治法》确立的一项重要制度,是饮用水水源保护的重要措施。在执行饮用水水源保护区制度的实践中,还存在饮用水水源保护区划分范围与相关规范不一致、不合理,部分水源取水口(井)选址不当、水量缺少、区位条件较差,饮用水源地结构单一、缺乏备用水源等问题。针对这些问题,《条例》首先明确了饮用水水源选址的基本原则。规定县级以上人民政府应当根据本行政区域经济社会发展需要和水资源开发利用现状,遵循优先保障城乡居民饮水水的原则,按照国家有关水量、水质、风险防范的标准和规范,组织水务、环保等相关主管部门确定饮用水水源。并要求饮用水水源选址应当符合水功能区划、水环境功能区划。其次,根据《水污染防治法》的规定,明确了划定饮用水水源保护区及准保护区的权限和程序,特别是增设了民主、公开的程序,要求市县人民政府向省人民政府报请批准饮用水水源保护区及准保护区划定方案前,应当公开征求所在地相关单位和居

民的意见,从程序上畅通周边相关利益人的诉求表达渠道,增强划定饮用水水源保护区的透明度。第三,根据《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》,规定县级以上人民政府应当加强备用水水源建设,保证应急饮用水;要求有条件的地区应当建设备用水源地和完备的供水系统,用法律的形式赋予了备用水源建设与饮用水水源保护同等重要的地位。

严格实施分级管理,加强对污染源的治理

目前,威胁我省饮用水水源安全的主要来自农业面源污染、村镇生活污水和工业污染,尤其是化肥、农药、畜禽养殖污水和农村生活污水、垃圾污染源的现象较为突出。《条例》在《水污染防治法》的基础上,针对这些突出问题,按照标本兼治的原则,根据饮用水水源保护区不同区域的保护要求,增设了禁止性规范,从源头上预防污染事故发生。

一是严控饮用水水源保护区的项目建设。由于一级保护区范围面积相对较小,是饮用水水源保护的核心区域,因此,《条例》对饮用水一级保护区实施最严格的管理措施,禁止新建、改建、扩建与供水设施和供水无关的建设项目。对饮用水二级保护区,针对我省的实际情况,明确禁止新建、改建、扩建高尔夫球场、制胶、制糖、化工以及其他排放污染物的建设项目或者设施。对饮用水准保护区,禁止新建、扩建污染水体的建设项目或者改建增加排污量的建设项目外。同时,为了达到彻底治理、有效管理的目的,为了达到彻底治理、有效管理的目的,《条例》对保护区内已建成的污染区,作出了责令限期拆除的规定,妥善解决保护区遗留安全问题,从根本上消除危害饮用水水源安全的隐患。

二是加强农业面源污染防治。针对使用化肥、农药严重污染水体的现象,《条例》禁止在饮用水一级保护区使用化肥、农药以及其他可能污染饮用水水体的化学物品,禁止在饮用水二级保护区使用国家和本省限制使用的农药,还禁止在

饮用水保护区及准保护区使用剧毒、高毒农药及国家和本省禁止使用的其他有毒有害物质。针对畜禽养殖污染源的现象,《条例》禁止在饮用水水源保护区新建、改建、扩建规模化养殖场,还禁止在饮用水一级保护区放养畜禽、网箱养殖。同时,明确县级以上人民政府应当在饮用水水源保护区及周边划定畜禽规模养殖禁止和限制区域,加强畜禽养殖污染整治。畜禽养殖场应当保证畜禽粪便、废水的综合利用或者无害化处理设施正常运转,保证污水达标排放,防止污染环境。此外,从上海黄浦江死猪事件中得到警示,《条例》禁止在饮用水水源保护区丢弃或者掩埋动物尸体。

三是加强生活污水、垃圾污染防治。虽然我省加大了城乡环境整治力度,但仍有相当部分的村镇还缺乏污水、垃圾收集和处理设施。因此,《条例》在《水污染防治法》规定的禁止直接向水体排放生活污水、倾倒垃圾的基础上,明确县级以上人民政府应当加强饮用水水源保护区及周边城乡环境综合整治,完善城乡生活污水、生活垃圾处理设施,积极推广沼气池建设,改造化粪池及农村厕所,防止生活污水、垃圾污染饮用水水源。

四是加强对地下水饮用水水源的管理和污染防治。虽然我省拥有丰富、优质的地下水资源,但我省地下水饮用水水源的水质状况不容乐观,部分地下水饮用水源地的卫生学指标不达标,个别指标超标严重。因此,《条例》加强对地下水饮用水源的保护,规定从事地质钻探、隧道挖掘、地下施工等作业或者进行地下勘探等活动应当采取防护措施,防止破坏和污染地下水饮用水源。人工回灌补给地下水,不得低于国家规定的环境质量标准。禁止利用高压水井、渗井、渗坑、矿井、矿坑、裂隙、溶洞排放、倾倒污水和其他废弃物,禁止利用无防渗漏措施的沟渠、坑塘等输送或者存贮污水和其他废弃物。

五是加强饮用水水源保护区及周边的生态环境建设。饮用水水源保护区及周边的生态环境直接影响饮用水源的水质、水量状况。近年来,我省大力种植和保护水源涵养林、水土保持林,积极开展人工湿地建

设,逐步改善饮用水水源地生态环境。《条例》将这些在实践中行之有效的措施予以规范化、制度化,并禁止在饮用水水源保护区及准保护区从事非更新性、非抚育性砍伐和其他破坏饮用水水源涵养林、护岸林及其他植被的行为。同时,《条例》还针对其他破坏饮用水源地生态环境的现象,作出了禁止性规范。如,禁止在饮用水水源保护区和准保护区从事取土、采石、采砂或者其他采矿活动;禁止在饮用水水源保护区内建造坟墓,对现有的坟墓,除受国家保护的具有历史、艺术、科学价值的墓地予以保留外,应当限期迁移。

加强执法和应急管理,重罚违法行为

饮用水水源保护区分级管理制度的有效执行,有赖于一整套监督管理制度的贯彻实施和处罚制度的保证。对此,《条例》从以下几方面作了规范:

一是明确跨流域、区域的监督管理协作机制。南渡江、万泉河、昌化江等江河是我省重要的饮用水水源,这些跨市县江河流域涉及上下游之间的协调,保护和治理难度较大。对此,《条例》明确省环保、水务等主管部门和流域、区域人民政府应当建立跨界饮用水污染防治监督管理协作机制,要求江河流域市县人民政府加强饮用水源流域水质管理,建立饮用水水源保护的协调机制,保障出界断面水质符合本省水功能区水质标准。并进一步明确了省环保、水务等主管部门和上、下游市县之间在处理跨区域河流水质未达标情况时的协作和监督管理的具体程序。

二是加强饮用水水质监管。水质是饮用水安全最重要的指标,对此,条例从几个方面强化对饮用水水源水质的监管。首先,《条例》根据国家《饮用水水源保护区划分技术规范》明确了地表水饮用水水源保护区和地下水饮用水水源保护区的水质标准。其次,明确环保、水务等有关部门和供水单位的水质监测职责,强调对供水问题突出水源。取缔水源一级保护区物种种植类型,控制肥料和农药的施用强度,提高植被覆盖率,减少水土流失,从源头控制农业面源污染对水源地水质的影响。对现有饮用水水源地经治理后水质仍不能保障达标或供水安全不能得到保障的,应当重新选划饮用水水源地。

加强饮用水水源环境管理,提高饮用水水源环境风险预警与防范能力。近几年,在各级政府的大力推动下,全省城镇饮用水源地环境监管能力得到较大的提升,基本形成了较为完善的水源地环境监测网络,定期发布水源地水质月报,但乡镇农村水源地环境监管还处于起步阶段,总体能力相当薄弱,难以满足新时期饮用水保护的新需求。现阶段,各市县政府应按照《条例》要求加强市县环境监测能力建设,完善全省集中式饮用水源地水质监测网络,逐步开展乡镇和农村集中式饮用水源地常规监测。建立饮用水水源地动态巡查制度和跨界饮用水污染防治监督管理协

围,增加监测频次和项目。同时,还进一步完善监测信息系统和共享机制,落实信息发布制度。第三,建立饮用水水源环境综合评估制度。明确环保部门应当会同水务部门按照有关规定对饮用水水源水质、水量和水源保护情况进行综合评估,并将评估结果报告本级人民政府。第四,明确了水质未达标时的处理程序和措施。要求当饮用水水源水质未达标影响居民饮用水安全时,县级以上人民政府应当组织力量改用其他水源或采取其他措施,满足居民饮用水需要。

三是建立饮用水水源保护区巡查制度。为加大执法力度,条例明确要求环保等主管部门及饮用水水源保护区管理单位应当按照各自职责建立动态巡查制度,组织对饮用水水源保护区及相关设施进行巡查,依法及时制止和处理违法行为。并充分发挥基层的作用,要求乡镇人民政府组织和指导村(居)民委员会开展饮用水水源保护巡查,及时制止并向相关主管部门报告破坏和污染饮用水水源的行为。

四是加强饮用水水源应急管理。随着经济社会快速发展,水环境安全领域的隐患逐渐增多,尤其是污染饮用水源、影响饮用水安全的突发事件时有发生,提高饮用水水源污染事故应急能力,是加强饮用水水源监管的重要内容。《条例》根据有关法律、法规和我省实际,从编制应急预案和方案、配备应急救援物资、建立专业应急救援队伍、做好应急准备和演练,以及突发事件的应急处置等方面,对政府和有关部门、企事业单位的责任作出了具体规定。

五是加大对违法行为的处罚力度。由于饮用水水源保护直接关系到人民群众生命安全和身体健康,《条例》在设定法律责任时,体现从重从严的原则,按照违法行为的性质和危害程度,区分饮用水水源保护区的不同区域,设置了较重的行政处罚,加大水污染违法成本,增强对违法行为的震慑力,解决“守法成本较高、违法成本较低”的问题。为突出可操作性,专门针对每一类具体违法行为明确了执法主体。同时,为了确保各级人民政府和有关部门的行政管理职责落实到位,《条例》对环保、水务和其他相关主管部门及其工作人员不依法履行职责的行为,如违法实施行政许可、行政处罚或者采取行政强制措施,未依法开展饮用水水源巡查、水质监测和综合评估,未依法处置饮用水水源污染事故,发现违法行为或者接到违法行为的举报后不依法查处等违法行为设定了法律责任。

(邓云秀)

切实加强我省饮用水水源保护,让人民喝上干净水

海南省国土环境资源厅副厅长 毛东利



随着《海南省饮用水水源保护条例》的颁布实施,我省将多措并举,切实加强饮用水水源保护,让群众喝上放心水、干净水。图为我省陵水都总河饮用水水源保护区。

林爱和摄

2013年5月30日,省五届人大常委会第二次会议表决通过《海南省饮用水水源保护条例》(以下简称《条例》),并于2013年8月1日起施行。《条例》的出台是我省饮用水水源管理工作新的里程碑,是贯彻落实党的十八大推进生态文明建设的重大民生举措,将对规范我省饮用水水源管理,保障人民群众饮水安全具有重要的意义。

饮用水安全关系千家万户,加强饮用水水源保护是全省上下的共同期盼和要求。

“民以食为天,食以水为先”。水是生命之源,饮用水作为生活中的第一食品,其安全直接关系到广大人民群众的健康,是全社会普遍关注的问题。2013年4月,习近平总书记在海南考察时指出,良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。要求政府在生态环保上体现责任担当,保护生态环境就是保障民生。优良安全的饮用水水源是民生之源,是良好生态环境的重要组成部分,切实保护饮用水源,全面维护和改善我省水环境质量,确保人民喝上干净水、安全水,是维护人民群众身体健康,提升民生福祉的大事,是构建社会主义和谐社会,实现“中国梦”的重要基石,对创建全国生态文明示范区、谱写美丽中国海南篇章具有重要的意义。

海南省委、省人大、省政府高度重视饮用水水源保护工作,明确指出来要切实把保护好饮用水源、让人们喝上放心水作为首要任务。刚颁布的《条例》,主要从管理机制、水源保护、环境综合整治、环境风险防范、环境监管能力及公众宣传教育等方面给予法律明确。《条例》的颁布和实施,是我省饮用水水源保护工作的历史新起点,进一步规范了我省饮用水水源的保护与管理工作,以立法的方式解决我省日益增加的饮用水水源管理难度,为我省逐步解决城乡居民饮用水安全保障问题,维护广大人民喝上干净水这一根本利益保驾护航,是省政府以人为本、执政为民、关心民生的重要体现。

政府主导,公众参与,切实加强我省饮用水水源保护,保障人民群众饮水安全。

一直以来,我省各级政府高度重视饮用水水源保护和饮用水水质安全问题,在饮用水保护工作上采取了一系列行之有效的措施。截至2012年底,全省完成了全部市县所在地的集中式饮用水水源保护区划分和标志设置工作,初步建立起城镇饮用水水源保护体系,基本保障了我省城市饮用水水源的安全。全省城市(镇)集中式饮用水源地水质总体优良,符合国家集中式饮用水源地水质要求。但随着新型工业、热带现代农业和以旅游业为龙头的现代服务业的快速发展及城镇化进程的加快,我省的饮用水水源保护面临的压力日益增大,存在的一些问题亟待解决,这些问题不仅阻碍了全面建设小康社会的步伐,而且距党的十八大关于生态文明的要求尚有较大差距。我省当前的首要任务,就是要以政府主导、公众参与,全社会全方位切实加强饮

用水水源保护,确保人民喝上干净水。

进一步强化政府保护职责,完善饮用水水源保护机制。饮用水水源保护涉及多个部门,由于各部门的职责不够明确,部门之间缺乏有效、稳定的协调配合机制,往往导致行政资源不能得到有效地整合利用。今后,我们应进一步强化政府饮用水水源保护职责,明确地方政府对本行政区域的饮用水水源保护负责的责任,务实推行环境目标责任制和考核评价机制,将饮用水水源保护工作作为对县级以上人民政府及其负责人环境保护和监督管理目标考核评价内容。要进一步理顺水源保护管理机制,各级环保部门要勇于担当,恪尽职守,积极主动会同水务等部门,对饮用水水源保护工作分工明确、各司其职、齐抓共管的良好局面。

抓好饮用水水源保护区选划和环境综合整治,保护和改善水源地水质。全省饮用水水源保护区划分及立碑定界工作尚未全面完成,个别水源地保护区内有工业和生活

污染源,部分水源取水口选址不当,受农业生活污染和农村面源污染影响,不少乡镇和农村集中式饮用水水源地水质尚不达标等问题,是当前和今后一段时间饮用水水源地保护的主要任务。各地政府应当根据经济社会发展需要和水资源开发利用现状,按照优先保障城乡居民饮水水的要求,对饮用水水源地及相关工程建设等进行统筹规划,按照省政府的部署完成辖区内集中式饮用水水源保护区划分和立碑定界,同时加强备用水水源的规划和建设,为城乡发展和应急供水供应提供保障。结合农村环境综合整治和流域环境综合整治等工程,按照存在问题的轻重缓急,分批开展全省水源环境综合整治,优先整治一批环境问题和污染突出的水源。取缔水源一级保护区内的点源污染源和畜禽、水产养殖活动,河流、湖库型水源地建设人工湿地,生态隔离带等生态工程对面源污染实现阻断和去除,对二级保护区内的生活污染和畜禽养殖污染进行治理。调整保护区内耕地的作

作机制,进一步强化饮用水水源地环境管理。开展水源保护区及相关流域、区域排污单位和风险源排查,制定水源污染事故应急预案,配备相应应急救援物资,建立应急救援队伍,提高水源环境应急能力。

加大饮用水水源保护资金投入,完善饮用水水源保护经济政策。《条例》明确要求各级政府应当把饮用水水源保护投资纳入本地区国民经济和社会发展规划和政府财政预算,加大水源保护的资金支持力度。同时建立健全饮用水水源保护的经济政策,制定并实施饮用水水源保护区生态补偿制度,根据“谁受益谁付费”的原则,对饮用水水源保护区内、周边及上游地区因保护水源而使利益受到损害的居民和其他主体实行生态补偿,并综合各方因素科学确定补偿标准。在巩固和完善对中南部山区等水源上游市县加大财政转移支付力度,鼓励上游市县加强水源保护工作的同时,水源上下游市县之间要积极主动,协商开展和推动饮用水水源保护协商性生态补偿。

加强饮用水水源保护宣传教育与信息公开,着力推进全社会参与饮用水水源保护。围绕部分公众水源保护意识缺乏,水源地周边和上游群众自觉保护水源的行为自觉性较差的问题,加大宣传普及力度和广度,普及饮用水水源保护法律法规知识和科学知识,提高公众对饮用水水源保护重要性的认识。各级环保部门应在县级以上人民政府网站和其他媒体上及时向社会公布水质信息,满足公众的知情权和参与权。利用报刊、广播、电视、网络等媒体加强饮用水水源保护舆论监督。充分发挥水源保护区区内及周边居民的监督作用,加强查处水源环境违法行为,奖励水源保护行为。

《条例》是保护我省饮用水水源,维护饮用水安全的基础和保障,贯彻实施《条例》,进一步做好我省饮用水水源保护工作,全省各级政府和全社会要着力下真功、使长劲,推动我省饮用水水源保护工作深入持续开展下去,确保抓出成绩、抓出实效。