

桂环函〔2011〕1928号

关于报送《广西壮族自治区饮用水源保护区 环境保护管理条例》立法调研报告的函

自治区人大环资委：

根据自治区人大常委会《2010年立法工作计划》安排，《条例》被列为自治区人大常委会今年7件调研项目之一。

该《条例》系本届人大的重要立法项目之一，由自治区人民政府提请，并由我厅起草。

《条例》立法工作自2009年开始启动。我厅在区内进行了广泛实地调研，在此基础上形成了《条例》（草案）。此后，又在南宁邀请各市环保局法制部门和自治区人大法工委、环资委、自治区法制办分别召开了立法座谈会，初步征求意见。

2011年5月至7月，我厅又向各市人民政府、区直各有关部门和各市环保局征求《条例》（草案）修改意见。

为进一步加快《条例》立法进度，按照你委工作安排，我厅与你委于2011年6月12日至25日赴宁夏回族自治区和西藏自治区开展了饮用水源保护立法调研工作。根据自治区绩效工作要求，现将有关调研报告报送你委。

一、宁夏回族自治区和西藏自治区饮用水保护方面的基本情况

广西与这两个自治区相比，在地理气候特点、水资源状况等方面存在较明显的差异。但各地在加快经济发展的同时，饮用水源保护区的环境保护任务同样紧迫和艰巨。而在开展相关

工作方面，有值得我们学习借鉴的地方。

（一）宁夏回族自治区调研情况

1. 饮用水保护工作基本情况

银川市水资源严重短缺，年降雨量不到 200 毫米，而年蒸发量却达到 1300~1500 毫米。全市人口的饮用水目前均来自地下水，目前打井深度普遍达到 400 米左右。据测算，如果不予以特别保护，银川市区水资源可用年限剩余不足 20 年，届时只能靠黄河作为饮用水源，这将投入极大的净化和配套建设成本。

在此次调研中我们了解到，该地饮用水水源地保护的最大困扰来自政府行为。典型例证是某些开发项目选址正好位于银川市地下水源地之上，而相关部门却无视现有地方法规之规定予以批准，甚至因为这类决定无法更改，导致建设项目所在地的地下水源地保护区作废。

近年来，为了迁就建设工程用地的需要而变更饮用水水源保护区范围的情况屡有发生。当地环保部门对此无法阻止，也无力制裁。

2. 饮用水保护立法基本情况

为做好当地日益紧张的饮用水源保护工作，2001 年实施的银川市饮用水水源保护区污染防治规定、2007 年实施的银川市饮用水水源保护区污染防治办法，为当地水务、环保部门提供了执法依据，在一定程度上缓解了地下水被破坏的严峻压力。

同时，针对近年来出现的因建设项目而改变饮用水水源保护区的问题，银川市人大常委会于 2011 年 5 月底通过了《关于加强饮用水水源地保护的決定》，专门就银川市北郊水源地等 8 个饮用水水源地实行严格保护，在该《決定》中明确了 8 个饮用水水源地的四至和面积，在此基础上，确定了水源地一级保护区和准保护区。并强调了“对上述列入保护范围的饮用水水源地不得随意调整。确需调整的，由市人民政府提出议案，经市人大常委会在广泛征求市民意见，召开论证会或听证会的基础上审查同意，并形成决议，向社会公布后方可调整。对未经批准随意占用水源地的建设项目和随意变更饮用水水源地的行为，要严肃查处。”

银川市人大常委会的这一新举措，针对性强，对遏制为项目建设需要而随意调整水源地的行为具有非常显著的规范作用。此外，该《决定》还要求“由市人民政府全面负责饮用水水源地保护工作”，明确划分了规划、环保、水务、建设等部门的职责，进一步避免执法过程中出现职能不清、相互推诿的局面。

3. 对我区饮用水源保护的借鉴作用

银川市在执法中所遇到的困境，对广西来说，即是前车之鉴。一方面，随着我区经济发展，饮用水源保护区范围内或附近不可避免的出现建设项目，有的如水产养殖业，有的如工业项目所设置排污口（即便不在划定的保护区范围内，但是由于在同一水系），多少会对水质造成影响（如平果凯特污染事件对隆安县城饮用水的影响）。另一方面，随着我区社会 and 人口的发展，饮用水源保护区附近的原住民的农业生产和生活也会对饮用水源地的水质造成影响。

银川市根据执法中出现的问题开展研究工作，其新近采取的补充措施，不失为可资借鉴的有效途径，值得我们在完善条例草案时认真思考。

（一）西藏自治区调研情况

1. 西藏水资源基本情况

根据西藏环保厅介绍，西藏的水资源主要来源于地表水资源、地下水资源、冰川资源和大气降水。全区地表水资源总量约4482亿立方米，人均水资源占有量约1.90万立方米。由于西藏人口少，工业污染轻微，因此对饮用水源的影响不大。

但是，西藏在对饮用水源保护的立法效率、配套措施、财政投入以及对农村饮水建设的高度重视，都是值得我们借鉴和效仿的。

2. 饮用水保护立法基本情况

西藏自治区由环保厅在2004年起草了《西藏自治区饮用水水源环境保护管理办法》，当年年底即获得自治区政府通过，立法效率高。

在实施过程中，西藏自治区环保厅结合西藏人大的“中华环保世纪行·西藏行”活动，对存在的问题提出了整改意见与建议。目前，在63个城镇饮用水水源地划分了水源地保护区，在

基础设施、水质监测等环节加大力度，使水源环境保护工作得到了落实。

2009年，西藏环保厅依托四川大学的技术支持，对全区78个城镇的140个饮用水水源地开展了环境现状调查和水质监测工作，在此基础上编制了《西藏自治区城镇饮用水水源地环境保护规划》，已于今年年初经自治区批准实施。这个配套规范对西藏的饮用水水源保护区划分方案、生态恢复、环境管理等发挥了重要的作用。

3. 对我区饮用水建设工作的借鉴

由于西藏近年来对农村饮水建设非常重视，截至2008年底，已完成138.4万农牧民饮水解困和饮水安全任务（当年西藏总人口不到300万）。之所以取得如此显著的成效，与自治区政府的高度重视分不开，三级政府均成立了由政府领导挂帅，各部门联合组成人畜饮水解困和安全工作领导小组，落实工作人员，单列办公经费，编制了《西藏自治区农村饮水显著调查评估报告》、《西藏自治区农村饮水安全工程总体规划》等。“十一五”期间，西藏农村饮水安全资金投入力度远高于全国平均水平，人均投资为738元，近两年更是高达1100元；自治区从2008年开始，每年财政配套农村饮水安全工程资金500万元，专门用于农村饮水配套建设。

二、我厅下一步继续开展《条例》（草案）修改工作的意见

（一）加强饮用水源环境保护规划：即主要的工作是以饮用水源环境基础情况调查为基础，评价饮用水源环境状况；全面核定已经划分饮用水源保护区的水源地，补充划分没有划定保护区的饮用水源，为规划方案提供基础依据。

另一方面，建议在《条例》中明确规定制定饮用水源环境保护规划方案，包括集中式饮用水源污染控制工程规划、管理能力建设规划、工程实施效益评估等，并在典型区域进行技术示范；同时，开展饮用水源保护区划分技术规范、污染环境风险评价标准体系、管理制度、法律法规体系等方面的研究，为各级规划实施提供技术支撑。

（二）在修改的草案中，强化“积极引导、兼顾奖惩”的理念，贯彻“污染者负责、政府引导、环境保护优先、预防为主、

防治结合”的原则。如《西藏自治区饮用水水源环境保护管理办法》第五条、第六条之规定。

（三）考虑到银川在饮用水源保护过程中出现的问题。建议在《条例》中规定，设区的市人民政府根据具体情况，确需对条例划定的保护区范围进行调整的，应将调整方案报自治区人民政府批准。

考虑到广西特殊的地形地貌，建议增加允许设区的市的人民政府根据本地实际情况，调整饮用水源保护区的范围的规定。但饮用水源保护区划定的批准权应统一由自治区人民政府行使，严格把关。

二〇一一年十二月二十日

（信息是否公开：主动公开）

主题词：环保 立法 调研报告 函

抄送：自治区法制办。

广西壮族自治区环境保护厅办公室 2011 年 12 月 22 日印发

（共印 7 份）