

# 打造河畅水清的生态中原港城

## ——律师解读《周口市水资源管理条例》

记者 陈永团 通讯员 王红新 文/图



水是生命之源、生产之要、生态之基。据了解,目前我市主要以地下水供水为主,占比75.1%,居全省首位。作为农业大市,我市农业用水占比71.6%,因地下水超采,已出现地表水体萎缩等问题,这不仅影响城乡居民生活用水、工业生产用水和

储备水源安全,也是制约我市打造现代农业强市、国家区域中心城市港口城市的瓶颈。11月28日上午,《周口市水资源管理条例》(以下简称《条例》)新闻发布会召开,向社会公布《条例》自2023年1月1日起施行,《条例》将为我市水资源开发利用和

优化配置、严格管理提供法治保障。《条例》全文共29条,不设章节,是小切口立法,内容明确具体、操作性强,条理清晰、逻辑严谨,既与上位法不抵触,又突出地方特色。为确保《条例》贯彻落实,周口多位律师从法律角度对《条例》进行了解读。

**苏华伟:河南省律师协会副会长、周口市律师协会副会长、河南沐天律师事务所律师主任**

周口市人均水资源为全国人均水资源量的11.7%,属极度缺水地区,人多水少,水资源时空分布不均是我市基本市情和水情,《条例》的制定和颁布,旨在落实我市最严水资源管理制度,实现水资源的保护和可持续利用,保障周口经济社会高质量发展。

《条例》紧紧围绕将水资源留得住、用得着、管到位、不污染的立法目标,系统搭建水资源规划、开发、利用、节约、保护、管理的科学体系。《条例》共29条,调整范围包括周口市地表水和地下水规划、开发、利用、节约、保护、管理等。《条例》明确了各级政府的水资源管理职责,设定了同级人民代表大会对政府水资源管理情况的监督制度。《条例》第五条规定,水资源开发利用时,“首先满足城乡居民生活用水,兼顾农业、工业、生态用水以及航运等需要”,体现了水资源利用以人民为中心的理念。《条例》第十五条和第十七条加强了在“新建、改建、扩建”相关建设项目中的雨水收集、污水处理、取水许可论证的监管,将“海绵城市”的建设要求与节水设施同步规划到具体的建设项目中。《条例》第十八条首次将“擅自拆除、更换取水计量设施”规定为禁止性行为,并在第二十六条中规定相应罚则,加强了对取水计量设施的监管。《条例》针对我市地下水水资源严重减少的现状,加强了对地下水资源的重点保护。《条例》还规定了分类确定水价的机制和取水权的有偿转让,促进和鼓励节约用水。

**娄际堂:周口市律师协会副会长、河南团结律师事务所律师主任**

《条例》的颁布将有力推动我市水资源管理工作迈上新台阶,为助推高质量建设现代化周口、高水平实现现代化周口发挥重要作用。

《条例》不设章节,是小切口立法,内容明确具体、操作性强,条理清晰、逻辑严谨,既与上位法不抵触,又突出地方特色。《条例》全面贯彻落实习近平总书记关于治水的重要论述和省委决策部署,将推进生态文明建设、水资源刚性约束等作为立法精神内涵和根本遵循,牢固树立以人民为中心的立法理念,结合周口水资源管理实际,坚持问题导向,紧紧围绕将水资源留得住、用得着、管到位、不污染的立法目标,系统搭建了水资源规划、开发、利用、节约、保护、管理的科学体系,为我市水资源开发利用和优化配置、严格管理提供法治保障。

《条例》规定了建立水资源目标管理体系,开展年度目标责任考核,构建现代化水网,优化水系布局,统筹推进蓄水工程建设,充分利用地表水和南水北调、引江济淮、引黄等引调水,减少地下水开采,禁止超采、滥采地下水,鼓励优先利用再生水、雨水等非传统水源,加强智慧水务建设,提高水资源精细化、动态化全过程监管水平,并就相关违法行为设定了法律责任。《条例》的出台,有助于周口进一步在保护中开发利用水资源,在开发利用中保护水资源,将对发挥水资源的经济、社会、生态效益,理顺水资源管理体制机制,加快推进治水体系和治水能力现代化,解决水瓶瓶颈、提供水保障。

**赵明:周口市律师协会副会长、河南明律律师事务所律师主任**

作为市人大常委会制定的第八部地方性法规,《条例》的出台,将有力推动周口市水资源管理工作迈上新台阶,为助推高质量建设现代化周口、高水平实现现代化周口发挥重要作用。

周口市是人口大市,水资源严重短缺。2022年,贾鲁河综合治理工程、南水北调配套工程、引江济淮工程等一批重大水利工程项目在周口市相继展开。其中,贾鲁河综合治理项



周口市人大常委会新闻发布会现场

目是省委、省政府确定的灾后恢复重建“一号工程”、标志性工程。引江济淮工程是国家确定的重大水利工程,位居全省“四水共治”十大水利工程之首,也是我市实现城乡供水一体化、推进地下水超采治理的关键性工程。

为使《条例》务实、管用、可操作,起草过程中,重点把握了以下三个方面:

一是提高政治站位,充分认识条例立法的必要性。全面贯彻习近平总书记提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念,按照高质量发展要求,坚持“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路,以建立水资源刚性约束制度为主线,提高周口市水资源节约保护和开发利用水平。坚持与上位法不抵触、不冲突原则,把党中央、国务院和省委、省政府关于做好水资源管理工作的任务要求、市委关于我市水资源管理工作的具体安排贯彻落实到位,发挥立法服务保障经济社会发展作用。

二是坚持党的领导,以人民为中心,通过立法解决人民群众、社会各界关心的热点、难点问题,找准突破

口,有针对性地解决周口市水资源短缺、水土流失等实际问题,确保《条例》的实用性、合理性、合法性。结合实际,再检查、再对照,查看重点难点问题和矛盾焦点问题是否能够解决,制度设计是否具有针对性和可操作性。

三是树立精品意识,不断修改完善。认真梳理、充分采纳意见和建议,不断修改完善《条例》。确保《条例》既突出地方特色、解决实际问题,又得到人民群众认可,努力打造一部符合周口实际、体现周口特色的精品地方法规。

**马学彬:周口市律师协会副会长、河南恪信律师事务所律师主任**

《条例》全面贯彻落实习近平总书记关于治水的重要论述和省委决策部署,将推进生态文明建设、水资源刚性约束等作为立法精神内涵和根本遵循,牢固树立以人民为中心的立法理念,为我市水资源开发利用和优化配置、严格管理提供法治保障。《条例》的出台,有助于加快推进治水体系和治水能力现代化,解决水瓶瓶颈、提供水保障,为助推高质量建设

现代化周口、高水平实现现代化周口发挥重要作用。

为了保护地下水资源,防止地质灾害,《条例》第十条规定,“开发利用地下水,充分利用南水北调、引江济淮、引黄等引调水源,通过地表水置换地下水的输配水和人工回补等措施,扩大地表水供水范围,减少地下水开采”。为了对地下水开采实行总量控制和水位控制,《条例》第十一条规定,“开发利用地下水,应当严格管控地下水年度开采总量,实行取水总量控制和水位控制,优化利用,分层开采,采补平衡。合理开采浅层地下水,严格控制开采深层地下水。禁止超采、滥采地下水,防止发生地面沉降、塌陷等地质灾害”。

我市人口数量基数大,又是农业生产大市,生产生活用水量,如果单靠地下水开采,远远不能满足我市的用水需求,这就需要构建内外连通、蓄泄兼备、旱涝涝排、功能多样、生态宜居的现代化水网,优化水资源配置,提高供水保障能力,实现丰枯调剂、相互补充,需要加强蓄水工程建设,以缓解我市的用水困难。

《条例》第六条明确提出,“建设本行政区域内的现代化水网,逐步连通沙河、颍河、涡河、贾鲁河、汾河以及其他自然水系,加强引调水后续工程和调蓄工程及其配套设施建设,实行智慧调控”。《条例》第十三条要求,“市人民政府应当科学编制蓄水工程规划,统筹推进河渠拦蓄工程、塘坝工程、调蓄工程等蓄水工程建设,逐步达到本行政区域地表水蓄水需求。鼓励有条件的单位和个人新建、改建或者扩建蓄水、提水工程。鼓励基层群众性自治组织利用自然形成的坑塘、渠沟等进行引水、蓄水,发挥坑塘、渠沟的蓄水、补水、灌溉、养殖、生态等功能”。

如何保障干旱高温天气环境下、特殊情况下的居民用水?《条例》第二十二规定,“县(市、区)人民政府应当建设应急水源工程,制订生活用水

应急预案,完善应急水源保护措施,保障城乡生活用水。对城镇公共供水管网覆盖且水质水量能够满足需求的区域,应当逐步限期封停取用地下水的自备井。对出水稳定、水质达标的自备井予以封存,作为应急水源”。

**巴凤香:河南容度律师事务所主任**

《条例》是依据《中华人民共和国水法》等法律法规,并结合我市实际制定的。《条例》所称的水资源是指利用或者有可能被利用的水源。这种水源应当有足够的数量和可用的质量,并在某一地点为满足某种用途而得以利用。《条例》所称的水源包括地表水和地下水。《条例》第三条规定,“水资源属于国家所有”。水资源管理的基本原则和方针是坚持统筹兼顾、全面规划、节水优先、综合利用、系统治理,以水定城、以水定地、以水定人、以水定产,协调配置好生活、生产和生态用水。

《条例》规定,对行政区域内的水资源实行分级管理,各部门分工负责。县(市、区)水行政主管部门负责本行政区域内水资源的统一管理和监督检查。发展改革、公安、自然资源和规划、生态环境、住房城乡建设、城市管理、农业农村、港航管理等有关部门应当按照各自职责分工,做好水资源管理工作。乡(镇)人民政府、街道办事处应当协助有关部门做好水资源管理工作。为落实水资源管理、开发和利用,《条例》对水网建设、水资源综合规划、用水取水等做出具体规定。

为制止水资源开发、利用、管理过程中的违法行为,《条例》针对不同的违法行为作出了相应的处罚。处罚措施有责令停止违法行为、限期改正、罚款、吊销许可证等,构成犯罪的,依法追究刑事责任。如未依照取水许可规定取水或者擅自变更取水许可事项、未安装取水计量设施等违法行为,最高可罚10万元。②12

# 绘就良法善治新底色

## ——项城市依法治市工作综述

记者 陈永团 通讯员 吴秋明 崔明明 文/图



### 核心阅读

法者,治之端也。近年来,项城市坚持以习近平法治思想为指引,认真贯彻落实中央和省委、市委法治建设各项决策部署,以建设更加崇法、善治、公正的法治项城为目标,高标准谋划推进法治项城、法治政府、法治社会一体建设,推动依法治市向纵深发展,确保法治建设重点领域和关键环节落地见效,为建设法治项城、平安项城、幸福之城贡献了法治力量。

### 狠抓“关键少数”推进法治项城建设

法治,是一种理念、一种精神、一种文化,需要所有人发自内心地尊崇、弘扬。

项城市高度重视法治建设,用全面深入的法治实践诠释党对全面依法治市的领导。2019年,在项城市级层面成立市委全面依法治市委员会,下设办公室和3个协调小组,全面加强法治项城建设的统一领导,法治项城建设迈向新征程。

奉法者强则国强。推进法治项城建设,要狠抓“关键少数”。该市委理论学习中心组带头学习宣传贯彻习近平法治思想,将习近平法治思想作为重点内容纳入市委理论学习中心组学习安排。严格按照《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》要求,压实法治建设第一责任人职责,并将其列入法治建设考核内容,建立健全市直机关单位和镇街第一责任人年度述法机制。

今年,项城市先后起草并审议通过

《法治项城建设规划(2021-2025年)》《项城市法治社会建设实施方案(2021-2025年)》《项城市法治政府建设实施方案(2022-2025)》《项城市开展法治宣传教育的第八个五年规划(2021-2025)》等文件,先后召开中共项城市委全面依法治市委员会工作会议、府院联动联席会议等会议,学习传达中央及省市有关法治建设会议、文件精神,推动依法治市向纵深发展。

### 服务中心工作 优化公共法律服务

“你好,我需要申请一下法律援助。”日前,项城市司法局党组书记韩长春来到该市民公共法律服务中心窗口办理业务。对在体验过程中发现的问题,韩长春现场进行了交办。该局通过开展“一把手”全程融入办事流程活动,促进公共法律服务提质增效。

开展“能力作风建设年”活动以来,项城市司法局围绕该市委、市政府中心工作,实施“纠四风”、转作风、

优化营商环境我先行”活动,深化“千所联千企”“万所联万会”机制,常态化开展“送法进企业”普法宣传活动,为企业进行法治体检。建立健全规范性文件长效清理机制,清理与改革发展不适应的规范性文件,助力优化营商环境。认真履职尽责,积极推进依法行政,完善行政执法监督机制,规范行政执法行为,严格落实行政执法公示制度、行政执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度,加强执法人员培训,动态清理全市行政执法主体及执法人员资格管理,以“食药环”领域为重点,加强行政执法监督,切实有效提高全市依法行政水平。

在公共法律服务方面,项城市建成1个市级公共法律服务中心、21个镇(办)公共法律服务站、501个村(居)公共法律服务室,建成覆盖县乡村三级的公共法律服务体系,实现实体化运行,促进城乡公共法律服务均等化。深化一站式多元解纷机制建设,建立健全“一村一警一连一员+N”解纷新机制,促进矛盾化解在基层,纠纷

解决在诉前。坚持以公共法律服务建设为抓手,聘任律师担任村(居)法律顾问,定时开展坐班服务、法律知识培训和现场普法宣传等活动。法律援助持续降槛扩面,重点做好未成年人、军人军属等特殊人群的法律援助工作,对老年人、妇女、贫困户等特殊群体做到“应援尽援”,实行法律援助经济困难审查承诺制,为困难群众排忧解难,维护社会稳定和人民群众财产安全,增强人民群众的获得感、幸福感、安全感和满意度。

### 推进全民普法 增强社会法治意识

普法工作非一朝一夕能行,必须持之以恒、久久为功。

2022年是“八五”普法规划实施的关键之年,项城市紧抓“八五”普法规划脉络,以习近平法治思想统领“八五”普法工作,人才、机制双向发力,推动普法内容、载体建设,实现途径、善治方式四轮驱动。明确52家执法普法主体的普法清单,项目化推进



### 普法工作

在普法工作中,项城市广泛开展民法典宣传活动,拓展普法平台,推动公益媒体普法,广泛传播民法典音像。利用宪法园、法治口袋公园、村居宣传橱窗,全覆盖更新民法典专题。深入开展“法律七进”活动,尤其抓住青少年这一关键群体,在秋季开学之际,开展“金秋第一课,送法进校园”专题普法活动。打造基层普法和依法治理有效阵地,积极打造国家、省、市“民主法治示范村(社区)”,做到以点带面,发挥示范引领作用。把新时代全民普法着力点集中在农村(社

区),打通法律服务“最后一公里”,以民主法治村(社区)创建、“法律明白人”培养、“农村学法用法示范户”培育“三大工程”为载体,深化法治乡村建设,让普法进村入户到人,推进基层法治化治理向纵深发展,维护基层村(社区)稳定。

回望前路,项城市全面依法治市工作步履坚实、成绩斐然。踏上新征程,谱写新篇章,项城市将继续在法治轨道上推进治理体系和治理能力现代化,为全面建设社会主义现代化项城提供强有力法治保障。②12



周口司法行政



周口普法君

主办:中共周口市委全面依法治市委员会办公室  
周口市法治政府建设领导小组办公室  
周口市司法局(<http://sfj.zhoukou.gov.cn/>)

执行统筹:王红新 袁津 陈永团