

《地下水管理条例》12月1日起施行——

呵护地下“生命之源”

本报记者 吉蕾蕾

视点

中国新闻奖名专栏

随着经济社会发展，近年来我国地下水开发利用程度不断加大，导致部分地区地下水超采和污染问题突出。针对上述情况，我国第一部地下水管理的专门行政法规——《地下水管理条例》，将于12月1日起正式施行。该条例旨在进一步强化地下水监管和水行政执法工作，切实保护好、利用好宝贵的地下水资源。

治理效果初显

地下水具有重要的资源属性和生态功能。2020年全国地下水资源量8553.5亿立方米，其中，与地表水不重复的地下水资源量为1198.2亿立方米。党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》强调，加强生态文明建设，加大生态系统保护和修复力度。

“水是生命之源，确保地下水质量和可持续利用是重大的生态工程和民生工程。”水利部副部长魏山忠介绍，水利部会同有关部门，先后组织开展了划定地下水超采区、建立地下水取水总量和水位“双控”指标、实施南水北调东中线受水区地下水压采、推进华北地区地下水超采综合治理等工作，取得了明显成效。全国地下水年开采量从2012年达到最高1134亿立方米后，2020年回落至892亿立方米。

以华北地区为例，经过地下水超采综合治理工作，近几年华北地区首次地下水水位总体回升。据统计，去年底，华北平原浅层地下水的水位平均上升0.23米，回升面积占24.3%；深层地下水的水位平均回升1.34米，回升面积占59.5%，水位稳定面积占26.3%。同时，河湖有水河段增加，地下水回补效果明显。2019年至2020年，累计生态补水79.1亿立方米，入渗率为38.8%；2020年治理区补水的河湖有水河长达到1873公里，为补水前的2.06倍，水面达700多平方公里。其中，滹沱河、七里河等5条河流全线贯通，干涸断流40年的滹沱河重现生机。

“通过几年的综合治理，华北地区地下水持续下降的态势得到了初步遏制，京津冀主要城区地下水水位止跌回升，广大农灌区地下水水位下降速率减缓。”水利部政法司司长张祥伟表示，地下水超采治理是个长期过程，《条例》实施以后，还要进一步加大水资源专项整治和专项执法，深入开展节水、产业结构调整、水源置换、生态补水等工作，推动华北地区地下水综合治理工作取得新进展。

管理措施更严

据了解，当前21个省区市还存在不同程度的超采问题，个别地区甚至存在开采深层地下水的问题，超采导致地下水水位下降、含水层疏干、水源枯竭，引发地面沉降、河湖萎缩、海水入侵、生态退化等问题。另外，城镇生活污水和工业废水排放、农业面源污染导致地下水污染问题也不容忽视。

“与地表水相比，地下水更新慢，易受污染，而且污染以后短时期内难以恢复。”司法部立法四局局长黄伟说，为了加强地下水管理，《条例》聚焦地下水超采、污染突出问题，强化地下水节约保护、超采治理和污染防治，制定了严格的制度措施。为确保这些制度措施得到有效落实，按照党中央、国务院关于用重典治理环境违法行为的要求，《条例》设定



11月26日，河北省肃宁县一家乐器生产企业的工人在生产车间制作琵琶。近年来，肃宁县积极引导企业走产业升级之路，推动乐器产业向现代化、企业化生产经营模式转变，打造乐器产业集群。

2020年
全国地下水资源量
8553.5亿立方米，

其中，与地表水不重复的
地下水资源量为
1198.2亿立方米

全国地下水年开采量——
2012年达到最高1134亿立方米
2020年回落至892亿立方米

《地下水管理条例》12月1日起施行，
聚焦地下水超采、污染突出等问题，强化地下水节约保护和污染防治

以华北地区为例
2020年治理区补水的河湖有水河
长达到1873公里
为补水前的2.06倍
水面达700多平方公里
干涸断流40年的滹沱河
重现生机

了严格的法律责任。

比如，加大了对违法当事人的处罚力度，对于违反《条例》的行为，规定了多种处罚措施，包括责令拆除或者关闭、按日最大取水能力计征相关费用、罚款、吊销取水许可证等处罚方式。同时，《条例》规定，构成违反治安管理行为的，由公安机关给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。《条例》还明确把地下水取水总量和水位“双控”制度，作为地下水管理的基本制度。

水利部水资源司负责人杜丙照介绍，2017年印发的《全国地下水利用与保护规划》，明确了各省级行政区地下水取水总量控制指标。部分省份按照规划确定的地下水取水总量控制指标，在地下超采区探索开展了地下水水位管控工作。2020年，水利部组织开展了全国地下水管控指标确定工作，以县级行政区为单元确定地下水取水总量和水位。预计2023年前，可以建立覆盖全国平原区和重点山丘区的地下水“双控”指标体系。

在魏山忠看来，地下水不像地表水能看得很清楚，光实施总量控制可能不准确，通过将“双控”上升为地下水管理的基本制度，体现了地下水管理更“严”的要求。

监管仍待加强

“法律的生命力在于实施。”魏山忠表示，水利部将采取多种形式来加大宣传力度，推动《条例》的主要规定和精神实质得到落实。同时，结合《条例》及相关法规的实施，制定地下水开发利用、监督管理的配套制度，

进一步细化《条例》规定的像地下水状况调查评价、规划的编制、超采治理、监督监测等事项，促进《条例》有关规定落地。

此外，将推进以县为单位地下水取水总量和水位控制指标确定工作。加强对地下水取水工程的管理，推进地下水取用计量，建立地下水诚信档案制度，推动地下水开发利用和保护行为纳入国家诚信信用制度体系。

值得注意的是，对地下水超采的重点区域也将集中力量加大治理力度。比如华北地区，东北的三江平原、松嫩平原、辽河平原、西辽河流域，中部的黄淮地区，西北地区的河西走廊、天山南北麓及吐哈盆地，以及华南北部湾地区。“对这些地区，我们正在制订超采治理方案，要落实好区域节水、水源置换、种植结构调整等各种措施，督促

各省份按期实现地下水超采治理目标。”魏山忠说。

要把一系列的制度规定落到实处，还要进一步提升监控能力。比如，加快先进技术的研发和成果的转化应用，提高科技支撑能力；加强部门间、部门与地方政府间的协作，积极发动公众参与地下水监管，形成地下水管理保护的合力等。

1至10月实际使用外资增速全国第一——

海南为何成外商投资新热土

本报记者 王伟 潘世鹏



11月25日，繁忙的海南海口秀英港集装箱码头。海南外贸增长趋势强劲，今年前三季度海南货物贸易进出口总值达1013.5亿元，超过去年全年总额，同比增长60.4%。

张茂摄(中经视觉)

资机遇提供一站式窗口服务。

今年4月6日，海南自贸港首家外商独资航运企业——海南莱福士海洋工程管理有限公司落地洋浦港。该公司是由新加坡格陵兰集团在海南设立的外商独资航运企业，需持有《符合证明》才能开展业务。因时间紧迫，海南海事部门迅速成立审核组，简化优化流程，第一时间为企业办理相关手续，将审批时间从原来的15个工作日压缩到3个工作日内，加速了外资企业在海南的落地。

为推动外资签约项目落地建设，海南还建立了省领导联系重点项目机制，重点企业服务工作

机制，通过定期对接沟通、工作专班跟踪服务、量身打造合作策略等方式，开辟重点外资企业注册绿色通道，开通了全球招商服务热线。

此前发布的《“十四五”利用外资发展规划》指出，未来将进一步推进高水平对外开放，强化平台开放功能，助力海南自贸港建设。“新发展格局下，海南自贸港作为新时代中国对外开放的鲜明旗帜和重要开放门户，加快构建更高水平开放型经济体制，拓展对内对外开放新空间，海南自贸港正努力将自身打造为国内国际双循环的重要交汇点。”海南省委深改办副主任李宇飞说。

热评

金融

为防范因未及时如实申报而触犯反垄断法的情况，经营者需要加强过程控制，按照流程，步骤向监管部门完成申报。监管部门要不断强化监管，全面、准确判断金融机构是否涉及垄断。

王宝会

金融反垄断持续强化。11月20日，国家市场监督管理总局公布了一则行政处罚决定书指出，福建百度博瑞网络科技有限公司与中信银行新设合营企业违反反垄断法相关规定，基于调查情况和评估结论，决定对百度博瑞、中信银行均罚款50万元，系顶格处罚。该罚单被行业视为银行业反垄断第一案。

作为股东的福建百度博瑞网络科技有限公司与中信银行此前签订协议新设合营企业百信银行，分别持有其股权。由于反垄断法规定，经营者集中度达到国务院规定的申报标准的，经营者应当事先向国务院反垄断执法机构申报，未申报的不得实施集中。结合该行股东的境内外营业额情况分析，本来是属于在应当申报的情形中，但直到百信银行设立之前，其并未走申报流程，被处罚不足为奇。

在经济活动中，一桩合同交易要不要申报，取决于交易结构是否属于经营者集中以及营业额门槛是否达到标准。由于银行和保险业等金融业营业额计算方法和其他行业不同，加之金融业经营者大多是财务投资人而非产业投资人，常常误以为自身未获得控制权。因此，总体上金融业经营者申报数量较少，这也是一些金融机构忽视申报的重要原因。尽管金融业经营者可以考虑从行业监管角度申请特别的计算规则，但仍需遵守反垄断法规定。

反垄断法修订出台后，罚款数额将会大幅增加。假如行业经营者心存侥幸，不按规定及时、如实申报，很容易“中标”。以今年监管部门接连开出的罚单来看，对未依法申报违法实施的经营者集中等情况的调查比以往更多，比如苏宁易购与南京银行设立合营企业并实施共同控制，银泰集团收购杭银消金股权等案件，均因违反规定受到处罚。

如何防范此类情况发生？对经营者来说，需要加强过程控制，比如股权设计环节，要考虑客观和主观的合规性要素，按照流程、步骤向监管部门完成申报；对监管部门来说，由于金融本身较强的渗透性和其背后复杂的股东关联情况，在监管手段上要及时跟进，不断强化穿透式、全方位监管，全面、准确判断金融机构是否涉及垄断。总而言之，金融机构要常念合规经营之经，莫要以身试法。