

丽水市地方标准

《水资源审计规范》（报批稿）编制说明

一、项目背景

（一）基本情况

党的十八大以来，党中央高度重视生态文明建设，将生态文明建设放到治国理政的重要位置，提出以“绿水青山就是金山银山”理念为先导，推动我国生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。2021年1月1日，《浙江省水资源条例》施行，进一步强化水资源管理、促进水资源可持续利用。2023年，为推进生态文明建设，保障我市经济社会高质量发展，市政府出台了《丽水市水资源管理办法（试行）》。

开展水资源审计，对促进水资源有效保护、合理开发利用具有积极作用。发达国家对水资源审计的研究起步较早，美国、英国分别在1956年、1991年颁布了一系列法律法案，规范了审计机关的职责和审计范围；澳大利亚在2009年制定《澳大利亚水会计准则》及之后的水资源审计通用准则，对审计工作作出了具体规定与详细解释。

我国水资源审计起步较晚，相关概念20世纪90年代才首次出现在政府文件中。经过近二十年的快速发展，取得了显著成效。1994年，审计署提出了四个环境审计示范工程，以滇池为样本开展水资源审计；2008年，审计署对“三河三湖”水资源状况进行审计评估；2011年，9个省市开展城镇污水处理专项资金审计。

2017年6月，习近平总书记主持中央全面深化改革领导小组会议，审议通过了《领导干部自然资源资产离任审计规定（试行）》，明确对领导干部贯彻执行中央生态文明建设方针政策和决策部署、遵守自然资源资产管理和生态环境保护法律法规等情况开展审计。2019年《浙江省领导干部自然资源资产离任审计实施办法（试行）》、2020年《丽水市领导干部自然资源资产离任审计实施办法（试行）》对领导干部应当履行的包括水资源在内的自然资源资产管理和生态环境保护责任情况审计作出了进一步规定。

（二）国内外现行相关法律、法规和标准情况

本标准符合《中华人民共和国水法》《浙江省水资源条例》《浙江省水域保护办法》等法律、法规、规章的规定。

本标准参考 GB/T 17166—2019《能源审计技术通则》、SL/Z 549—2012《用水审计技术导则》等标准。目前，针对水资源审计的标准还处于空白。

（三）必要性及目的意义

丽水市河流水系发达，水网密集，被称为“六江之源”，水资源总量居全省第一。全市 96 个地表水环境功能区监测断面水质达标率为 99%，10 个集中式饮用水水源地水质达标率为 100%，城市地表水环境质量连续保持全省首位。近年来，丽水市立足水资源优势，深化水经济体系谋划研究，拓展“水经注”，助力全市生态经济特色发展。水资源审计对水资源开发、利用、节约、保护和管理等情况进行监督检查，是促进水生态保护、推动绿色发展的重要手段。

丽水早在 2014 年探索开展水资源审计，并先后开展了瓯江流域（丽水段）、钱塘江流域（丽水段）等专项审计调查，重点对水资源管理制度机制、管控目标执行、水体水质、污染防治、专项资金使用、流域沿线堤坝工程建设等情况进行了审计。2020 年，制定《丽水市领导干部自然资源资产（水资源）离任审计指引》，明确水资源审计的范围、内容、审计资料等。经过多年探索，丽水在水资源审计方面积累了较为丰富的实践经验。然而，审计实践中依然碰到一些问题，如，水资源审计相关的系统性指导性资料还不够丰富和完善、审计干部水资源审计经验不足等，一定程度影响了水资源审计的质量和效率。

制定《水资源审计规范》标准，通过对审计内容、报告模板等进行规范，充分发挥标准的规范和引领作用，对开展水资源审计具有较强的指导意义，有利于推进水资源审计高质高效开展，进而推动中央和国家关于水资源的一系列重大决策部署贯彻落实，为提升水资源审计规范化水平提供“丽水经验”。

二、工作保障

（一）技术力量

本标准起草单位为丽水市审计局、浙江省标准化研究院。

丽水市审计局经过多年的探索实践，在水资源审计方面累积了较为丰富的经验，相关审计人员多次参与水资源审计，业务熟练、理论扎实、具备较好的专业技术水平，在标准编写过程中提供相关专业资料、起草专业内容、提供专业解读，有能力高标准完成标准制定工作。

浙江省标准化研究院专业从事标准化研究工作，提供标准制定等技术服务，相关工作人员熟悉掌握标准编写规范要求、标准制定流程，多次承担地方标准制定等项目，经验丰富、专业技术水平高。

（二）工作计划

2022 年 3 月——项目调研。充分了解项目背景、制定标准的必要性、可行性、实施后的影响。

2022 年 4 月——立项阶段。完成标准草案、项目建议书，申报标准立项，完成标准立项论证会。

2022 年 5 月-2023 年 2 月——标准文本拟定。

2023 年 3 月——标准研讨。组织开展专家研讨会，为标准文本和编制说明提供建议。

2023 年 4 月-2023 年 6 月——修改完善标准文本和编制说明。

2023 年 7 月——征求意见阶段。通过行业主管部门网站公开和征求意见发函的方式，向社会和相关部门开展标准意见征求，并形成标准送审稿。

2023 年 8 月——修改完善标准文本和编制说明，报主管部门审核。

2023 年 9 月——审评阶段。进一步修改完善标准文本和编制说明，完成标准审评会，修改完善形成标准报批稿。

2023 年 10 月——报批阶段。完成标准报批，待市场监管局公示发布。

（三）经费保障

丽水市审计局提供 11.5 万元人民币作为标准研制、实地调研、人员培训、标准研讨和评审等工作经费保障。

（四）第一起草单位及人员分工

丽水市审计局为第一起草单位，具体分工：

陈樟林、范志伟、章建华、叶伟平：工作指导与推进、与主管部门沟通协调；

吕银莲：资料收集，标准框架构思，标准文本和编制说明编写与修改，与主管部门、起草工作小组成员单位、专家等对接协调。

（五）参与起草单位及协调情况

浙江省标准化研究院为参与起草单位，郑诗昆、施鲁杭、陈茜茜负责标准内容编写与修改、标准技术沟通、标准相关文件起草。

（六）有关研究基础和前期研究成果介绍

丽水市审计局积极探索研究包括水资源在内的自然资源资产审计工作，研究撰写了《领导干部自然资源资产离任审计丽水探索》课题，制定了《丽水市领导干部自然资源资产离任审计实施办法（试行）》《丽水市领导干部自然资源资产（水资源）离任审计指引》《全市生态产品价值实现机制试点审计工作指导意见》《丽水市生态产品价值实现机制审计指引（试行）》等一系列制度文件，以及瓯江流域（丽水段）、钱塘江流域（丽水段）专项审计调查项目的相关资料等。

（七）保障措施

丽水市审计局成立标准起草工作小组，制定标准起草工作计划，邀请浙江省标准化研究院作为技术支撑单位，并提供经费保障。

三、编制过程及说明

（一）任务来源

根据《丽水市地方标准管理办法》有关规定，2022年5月10日丽水市市场监督管理局下达《2022年第一批丽水市地方标准制定计划项目的通知》，将《水资源审计规范》列入制定计划项目之中。

（二）主要工作过程

1. 成立起草小组，开展广泛调研

2022年5月，丽水市审计局组织骨干人员，并邀请浙江省标准化研究院作为技术支撑，成立标准起草工作小组，了解标准起草程序和法规要求，提出工作思路，制定工作计划，明确任务分工。

2022年7月至2023年2月，标准起草工作小组对全市进行实地调研，着重了解水资源审计中水资源界定范围、水资源审计项目及实际审计中遇到的问题等情况，并形成标准草案。标准草案规定了术语和定义、审计原则、审计对象、审计内容和方法、审计评价等。

2. 组织专家研讨，充分听取意见

经过实地调研，充分吸收各方意见，标准起草工作小组编制

形成了《水资源审计规范》标准草案、《水资源审计规范》标准编制说明草案。2023年3月16日召开专家研讨会，邀请业内专家、高校教授、标准化专家等，对标准草案进行了认真地研究讨论。

3. 不断完善优化，形成标准初稿

标准起草工作小组根据专家研讨会的意见，优化调整标准内容，同时将草案再次发给相关部门、专家等征求意见，收集反馈意见，最终对标准草案逐条逐项进行了修改完善，形成了标准征求意见稿。标准征求意见稿规定了审计对象、审计内容、审计方法和审计报告模板。

4. 征求社会意见，汇总修改标准

2023年7月6日，在丽水市审计局官网上发布公开征求《水资源审计规范（征求意见稿）》意见的公告，征求时间1个月。同时也向4个市级单位、9个县级审计机关、4位研讨会专家征求意见。共收到市生态环境局、市水利局、专家反馈意见17条，其中采纳16条、未采纳1条，并对标准征求意见稿进行修改，形成标准评审稿。

5. 提交审评材料，开展专家审评

根据《丽水市地方标准管理办法》要求，整理评审材料并报丽水市市场监督管理局审核。2023年9月12日，在丽水市市场监管局1001会议室召开《水资源审计规范》标准评审会。评审会专家组主要来自莲都区质量技术服务中心、浙江省水利科学研究院、丽水生态环境监测中心、丽水水资源水土保持管理中心等

单位的专家。专家组认真审阅标准的送审材料，逐章逐条审查标准内容，提出完善意见，并一致同意通过标准审评。专家主要提出以下修改意见：

1. 将原“5.1 水行政管理”调整为“5 管理机制”。

2. 原“5.2 用水总量控制目标”和原“5.3 用水效率控制目标”合并为“5.2 用水总量强度控制目标”。

3. 将原“5.4 水质达标率控制目标”调整至“8 水资源保护”。

4. 将原“6.2 取水许可”和“6.3 水费和污水处理费征管用”合并后，调整至“6.2 水资源开发利用”。

6. 修改标准内容，提交标准报批

根据评审会专家意见，对标准文本、编制说明等材料作了进一步修改完善，根据《丽水市地方标准管理办法》要求，整理形成标准报批稿、编制说明报批稿等材料，报丽水市市场监督管理局进行报批审查。

（三）征求意见汇总情况

在丽水市审计局网站公开征求意见 31 日，向 4 个市级单位、9 个县级审计机关、4 位研讨会专家发出征求意见函，共收到市生态环境局、市水利局、专家的反馈意见 17 条，其中采纳 16 条、未采纳 1 条。

四、与有关法律、法规和国家、行业、省/市地方标准的关系

1. 法律法规、规章

本标准符合《中华人民共和国水法》《浙江省水资源条例》

《浙江省水域保护办法》《浙江省取水许可和水资源费征收管理办法》等法律、法规、规章的规定。

2. 相关国家、行业、地方标准

本标准与 GB/T 17166—2019《能源审计技术通则》、SL/Z 549—2012《用水审计技术导则》等标准相协调。

五、标准文本介绍及变更说明

（一）标准编制原则

1. 规范性原则。本标准严格按照 GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准的结构和编写规则》，确保标准文本的规范性。同时，本标准制定过程严格按照《浙江省标准化条例》和丽水市地方标准制定程序的要求，充分体现标准的科学性、合理性和适用性。

2. 协调性原则。本标准与 GB/T 17166—2019《能源审计技术通则》、SL/Z 549—2012《用水审计技术导则》等标准相协调，并结合现行相关法律法规、政策文件的要求和实际工作开展情况，明确审计内容与方法。

3. 可操作性原则。标准设有资料性附录“审计报告模板”，易查易用，便于实际工作需要，增强了标准的可操作性。

（二）主要参考文献

《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水污染防治法》
《浙江省水资源条例》《浙江省饮用水水源保护条例》《浙江省河道管理条例》《浙江省水利工程安全管理条例》《浙江省水域保护办法》《浙江省取水许可和水资源费征收管理办法》《丽水

市水资源管理办法（试行）》等。

（三）标准名称

水资源审计规范。

（四）标准适用范围

本标准适用于水资源审计工作。

（五）标准结构框架

本标准由术语和定义，基本要求，水资源开发利用、节约、保护、水污染防治审计内容，审计报告模板组成。

（六）主要（技术）内容确定依据及说明

本标准规定了水资源审计的基本要求，水资源开发利用、节约、保护、水污染防治的审计内容和审计报告模板。一方面，本标准的技术要求主要依据了《中华人民共和国水法》《浙江省水资源条例》《浙江省水域保护办法》《浙江省取水许可和水资源费征收管理办法》等一系列法律法规、政策文件的精神和规定，参考了 GB/T 17166—2019《能源审计技术通则》、SL/Z 549—2012《用水审计技术导则》等标准相关内容。另一方面，本标准充分吸纳了瓯江流域（丽水段）、钱塘江流域（丽水段）等项目的审计经验，是对多年来丽水市自然资源资产（水资源）审计的总结提炼。标准主要技术要求的确定依据见下表。

序号	章节号	内容	确定依据
1	6.1	用水总量强度控制目标	根据《浙江省水资源条例》中第九条“省和设区的市人民政府应当根据上级人民政府下达的用水总量和用水效率控制指标……”确定。
2	6.2	涉水工程项目	根据《中华人民共和国水法》中第三十八条“在河道管理范围内建设桥梁、码头和其他拦河、跨

			河、临河建筑物、构筑物，铺设跨河管道、电缆，应当符合国家规定的防洪标准和其他有关的技术要求，工程建设方案应当依照防洪法的有关规定报经有关水行政主管部门审查同意……”和《浙江省水域保护办法》中第十一条和第十三条等确定。
3	6.3	取用水计量收费	根据《浙江省取水许可和水资源费征收管理办法》确定。
4	7.1、7.2、7.3	农业节水增效、工业节水减排、城镇节水降损	根据《中华人民共和国水法》中第八条“大力推行节约用水措施，推广节约用水新技术、新工艺，发展节水型工业、农业和服务业……”和《浙江省水资源条例》中第十八条“县级以上人民政府应当加强节水工作的领导，建立健全节水长效机制……”等确定。
5	7.4	非常规水利用	根据《浙江省水资源条例》中第二十二条“鼓励工业企业推进循环用水、中水回用等节水改造…高耗水企业应当优先使用非常规水……”等确定。
6	8.1	水质达标率控制目标	根据《中华人民共和国水法》中第三十二条“县级以上地方人民政府水行政主管部门和流域管理机构应当对水功能区的水质状况进行监测……”等确定。
7	8.2	入河排污口设置	根据《中华人民共和国水法》中第三十四条“……在江河、湖泊新建、改建或者扩大排污口，应当经过有管辖权的水行政主管部门或者流域管理机构同意，由环境保护行政主管部门负责对该建设项目的环境影响报告书进行审批。”等确定。
8	8.3	重要河流生态流量	根据《浙江省水资源条例》中第十三条“县级以上人民政府水行政主管部门应当确定重要河流的生态流量控制目标，合理设置生态流量监测站位，建立生态流量监测评估机制”等确定。
9	8.4	水工程生态流量	根据《浙江省水资源条例》中第十四条“县级以上人民政府应当根据国家和省规定明确水工程不小于基本生态流量的泄放要求，并在规定时限内组织建设泄放生态流量设施和监测设施……”等确定。

10	9	水污染防治	根据《中华人民共和国水污染防治法》中第二节、第三节第四节等确定。
----	---	-------	----------------------------------

六、预期的社会效益

本标准填补了丽水市水资源审计领域的标准空白，实现了与现行国家标准及行业标准相衔接、相补充。将为全市审计机关开展水资源审计，为水利、生态环境等部门、单位开展水资源内部审计，为社会中介机构开展相关事项审计等提供参考借鉴，实现水资源审计有标可依、对标操作，提高审计效率，深化审计质量和审计价值。结合审计实践，该标准实施后，预计审计机关可缩短 1/3 的审计调查和实施方案编制时间。同时，有利于促进水资源政策规定的落地落实，推进水资源合理开发利用、有效节约保护，提高人民群众满意度。

七、是否涉及专利等知识产权问题

否。

八、贯彻实施标准的要求和措施等建议

本标准的有效实施需要丽水市相关主管部门加强对本标准的积极宣传贯彻，标准执行部门应严格按标准开展工作，以提高水资源审计的质量和效率。

九、重大意见分歧的处理依据和结果

该标准制订过程中，未出现重大意见分歧。

十、废止现行有关标准的建议

该标准制定实施后，无需废止其它标准。

十一、其他应当说明的事项

无其它予以说明的问题。

附件： 1. 丽水市地方标准征求意见汇总表
2. 丽水市地方标准征求意见处理表

丽水市地方标准《水资源审计规范》起草工作小组
2023 年 9 月

丽水市地方标准征求意见汇总表

标准项目名称			《水资源审计规范》				
序号	章条编号	原稿 标题名称+条款内容	修改建议/意见	修改理由	提出单位（处室） 名称/个人姓名	处理意见 (采纳/未采纳)	理由
1	全文	环境保护主管部门	统一修改为“生态环境主管部门”		市生态环境局	采纳	
2	5.1.3	重要江河湖泊水功能区水质达标率控制目标 应根据水行政主管部门、环境保护行政主管部门确定的重要江河湖泊水功能区划、水功能区限制排污总量、水功能区水质状况监测数据、上级人民政府及有关部门公布的最严格水资源管理制度年度考核结果及其它有关资料，结合实地查看情况，对重要江湖湖泊水功能区划设置情况、水功能区排污总量控制指标完成情况、水功能区水质达标率控制指标完成情况进行审查。	建议修改为“重要江河湖泊水功能区水环境功能区水质达标率控制目标”，同时第一段内容修改为“应根据省级人民政府确定的重要江河湖泊水功能区水环境功能区划、断面水质状况监测数据、上级人民政府及有关部门公布的最严格水资源管理制度年度考核结果及其它有关资料，结合实地查看情况，对重要江湖湖泊断面水质达标率完成情况进行审查。”，并且将 5.1.3 与 5.3.2 内容进行整合，删去 5.3.2。	一是水功能区水环境功能区划由省级人民政府批复；二是无水功能区限制排污总量和排污总量控制指标完成情况，只有单个项目的排污总量；三是水功能区水质达标率为原水利部门监测，水功能区划职能划转生态环境部门后，生态环境部门主要针对断面开展监测工作，与 5.3.2 水质情况重复。	市生态环境局	采纳	
3	5.1.4	水工程项目 应根据水行政主管部门、环境保护行政主管部门、项目业主等提供的水工程项目建设清单以及项目档案	关于“水工程项目”，建议删除环境保护行政主管部门，同时增加水土保持等环境保护落实情况。	我局没有相关水工程建设材料。	市生态环境局	采纳	
4	5.3.3	排污口设置情况 应根据水行政主管部门、环境保护行政主管部门发布的排污口设置情况、环境影响报告书、排污口水质监测数据等，对排污口设置的合规合理性、排污口出水水质达标等情况进行审查。	建议修改为“入河排污口设置情况”，“应根据水行政主管部门、环境保护行政主管部门发布的排污口设置情况”修改为“应根据水行政主管部门、生态环境行政主管部门已审批的入河排污口设置情况”。		市生态环境局	采纳	
5	5.3.4、 5.3.5	重要河流生态流量情况 应根据水行政主管部门、环境保护行政主管部门确定的重要河流生态流量控制目标…… 水工程生态流量情况 应根据水行政主管部门、环境保护行政主管部门提供的水库、水电站、航运枢纽等具有拦蓄水功能水工程项目清单，	关于“重要河流生态流量情况、水工程生态流量情况”，建议将环境保护行政主管部门删除。	我局无生态流量确定、水工程项目工程相关材料，应由水利部门提供，同时生态环境部门不负责监测生态流量。	市生态环境局	采纳	

6	5.4.1	农业和农村水污染防治 应根据农业农村、环境保护等行政主管部门提供的农村污水、垃圾处理设施建设清单…… 审计过程中发现污水排放不达标、处理设施未正常运行的……	建议修改为“应根据农业农村、住建等行政主管部门提供的农村污水、垃圾处理设施建设清单”。建议修改为“审计过程中发现处理设施设置不合理、运维管理不到位、未达到治理效果”。	住建部门为农村污水处理的行业主管部门，同时相关材料应由行业主管部门牵头提供。 审计过程中更应该关注处理设施规划、设置、管理、运维、治理效果等方面。	市生态环境局	采纳	
7	5.4.2	水产养殖业污染防治情况 应根据环境保护、水行政主管部门提供的水产养殖业企业的地址、排污许可、排污量、排污监测数据、排污控制标准等…… 审计过程中发现污水排放不达标、污水处理不到位的……	建议修改为“水产养殖业水污染防治情况” 建议修改为“应根据农业农村主管部门提供的水产养殖业企业的地址、排污控制标准等” 建议修改为“审计过程中发现水产养殖企业设置不合理、污水处理设施运维管理不到位、外排养殖尾水未达到要求”。	水产养殖业主管部门为农业农村部门，相关数据应由主管部门牵头提供；同时水产养殖业不属于排污许可管理范围，市县生态环境部门无相关统计职能，亦无相关数据。 审计过程中更应该关注处理设施规划、设置、管理、运维、治理效果等方面	市生态环境局	采纳	
8	5.4.4	城镇水污染防治情况 应根据建设、环境保护、水行政主管部门提供	关于城镇水污染防治情况，建议删除环境保护主管部门，应由行业主管部门牵头提供。		市生态环境局	不采纳	属于生态环境部门职责的事项，其应提供相关资料
9	6.5	审计调查发现的主要问题 ……其中，对被调查单位违反国家规定的财政财务收支问题，需进行处理处罚的，还应表述处理处罚意见以及法律法规依据。	关于“审计调查发现的问题”，建议删除“其中，对被调查单位违反国家规定的财政财务收支问题，需进行处理处罚的，还应表述处理处罚意见以及法律法规依据。”	前面“提出整改建议”表述已经包含该内容。	市生态环境局	采纳	
10	5.2	水资源节约审计	建议补充增加节约用水管理相关政策制度建设与落实情况的审计内容。具体管理制度参照《浙江省节水行动实施方案》《丽水市节水行动实施方案》。		市水利局	采纳	
11	5.2.1.3	城乡节水降损工作	建议增加文广旅体、教育、卫健、综合行政执法等所管辖行业的节水计划的制定与实施。		市水利局	采纳	
12	5.3.1	水行政管理情况	考虑到水资源保护主要是环境保护行政主管部门，因此，该节内容不应界定为水行政管理，而应以环境保护管理为主。建议调整为“水资源保护行政管理情况”。		市水利局	采纳	
13	5.3.2	水质情况 应根据水行政主管部门、环境保护行政主管部门发布的流域国控、省控、县控断面水质监测点位及其水质监测数据，对水体水质情况进行审查。”	建议调整为“应根据环境保护行政主管部门发布的流域国控、省控、县控断面水质监测点位及其水质监测数据，对水体水质情况进行审查。”	考虑到水质监测职责属于环境保护行政主管部门	市水利局	采纳	
14	5.3.3	入河排污口设置情况 应根据水行政主管部门、环境保护行政主	建议修改为“应根据环境保护行政主管部门发布的排污口设置情况、环境影响报告书、排污	考虑到排污口设置审批职责属于环境保护行政主管部门	市水利局	采纳	

		管部门发布的排污口设置情况、环境影响报告书、排污口水质监测数据等，对排污口设置的合规合理性、排污口出水水质达标等情况进行审查。	口水质监测数据等，对排污口设置的合规合理性、排污口出水水质达标等情况进行审查。”				
15	5.2.1.1	农业节水增效工作 应根据农业农村行政主管部门制定的行业节水实施计划，发布的农田灌溉水有效利用系数指标，抽查一定数量或比例的农业经营企业、农业合作经营组织、大中型灌区，对节水先进技术、工艺和设备运用情况及其节水效果进行审查。	建议取消“发布的农田灌溉水有效利用系数指标，大中型灌区”几个字。		市水利局	采纳	
16		最严格水资源管理制度年度考核	现应改为“自然资源集约利用考核”根据《浙江省自然资源集约利用考核办法》，制定 2023 年度自然资源集约利用考核实施		市水利局	采纳	
17		应根据水行政主管部门发放的取水许可证清单及其审批资料、水资源费征收使用管理的财务数据和业务数据、本行政区域取用水量总量等，取水许可和水资源有偿使用制度落实情况，包括依法依规审批、办理取水许可证，征收、使用、管理水资源费等情况进行审查。	建议增加水资源费征收和使用的审计		朱显岳	采纳	已在 5.2.2 取水许可情况反映
18		无意见			市农业局、市建设局、各县级审计局、专家等		

