

广州市从化区人民政府

行政复议决定书

从化府行复〔2024〕143号

申请人：广东省某中心。

被申请人：广州市从化区水务局。

申请人不服被申请人于2024年3月25日作出的《行政处罚决定书》（从水行罚〔2024〕2号），向本府申请行政复议，本府于2024年5月22日依法予以受理。本案适用普通程序办理，审查过程中已听取争议双方意见，现已审查终结。

申请人请求：

撤销被申请人作出的《行政处罚决定书》（从水行罚〔2024〕2号）。

申请人称：

被申请人基于从2023年更换使用电磁流量计等电子智能表计量申请人2023年取水量12.5044万立方米，对比2019年用机械计

量表计量及将申请人数十年许可的年取水量从 13 万立方米减少至 11.89 万立方米的许可取水量，由此得出超采 0.6144 万立方米（即超许可率 5.16%）。但是，按照申请人数十年被许可的年取水量 13 万立方米的事实标准，申请人 2023 年取水 12.5044 万立方米是不存在超采；加之 2020 年 5 月将申请人的年取水量从 13 万立方米减少至 11.89 万立方米所依据的《某干部疗养院地热水取水工程水资源论证报告书》（以下简称《报告书》）所取样的计量方法是机械计量表计量、估算，而 2023 年 3 月却更换成电磁流量计等电子智能表计量，两种计量表是截然不同的计量标准和精准度，所测量的结果存在重大差异，而且 5 名专家论证申明 11.89 万立方米的年取水量是“估算的”“与实际情况存在一定偏差”。因此，被申请人作出罚款人民币 2 万元的行政处罚决定，所依据的标准不符合事实，也不符合政府诚实守信原则，不合法。理据如下：

其一，历史资料证明 2008 年至 2019 年，申请人每年取水量是 13 万立方米，被申请人 2020 年变更许可为 11.89 万立方米，背离用水事实和专家意见。在单位性质、服务范围、人员数量都没有发生变更的情形下，被申请人在 2020 年 3 月，将申请人的许可年取水量从 13 万立方米调减至 11.89 万立方米，所形成的行政处罚适用标准不合法。被申请人阐明其许可依据是 2019 年 11 月《报告书》，而该《报告书》第 133 页第 15 行至 19 行载明：“因用水户未安装取水计量设施，需水量以估算为主，即采用现状用水规律、用水设备数量、规模等进行分类估算，由于服务业洗浴用水不同于工业生

产，实际用水具有可变性，其入住率、换水频次等均为调查所得经验值，推算的用水量可能与实际情况存在一定偏差”。基于此，5名专家评审意见强调：“《报告书》……结论基本可信。经修改完善后，可作为办理取水许可申请的技术依据。某干部疗养院地热水年取水量为11.89万立方米”。而被申请人没有基于申请人数十年取水量13万立方米的经验事实，更没有根据专家建议对估算的11.89万立方米“修改完善后”办理取水许可，而是违背事实直接将许可量从13万立方米修改成11.89万立方米。许可11.89万立方米后，发生持续三年的新冠肺炎疫情，长时间没有暴露该许可与事实背离情况，但不改变其作为本案处罚适用标准的违法性。众所周知，新冠肺炎流行期间的餐饮、酒店等旅游业受到严重挫伤，申请人也停止了老干部疗养，实际用水自然减少。在新冠肺炎不再流行的2023年5月，被申请人许可申请人的取水量仍然是11.89万立方米，在情势发生重大变更的情形下仍然按11.89万立方米的许可标准，不符合实际情况。也即申请人的取水许可量至少是13万立方米，而不是11.89万立方米，被申请人调减申请人的取水量为11.89万立方米，没有科学、合理的事实依据，更没有依据2019年5名专家论证估算值需要“修改完善”的特别申明意见。而按照早前许可取水量13万立方米，申请人2023年取水12.5044万立方米是在许可范围之内，不存在超采的事实。

其二，2021年7月，申请人由省干部疗养院和省老干部休养所新设合并而成，其职能相比此前单一的干部疗休养服务职能，增

加了省直老党员干部和全省老干部工作者的教育培训职能。两家单位整合及老党员干部培训等新的职能必然增加温泉水的使用量。2023年，申请人承担了省委办公厅、省政府办公厅、省公安厅等单位的老党员干部教育培训班18期1600余人，每期三至五天集中培训。而加强老党员干部的教育培训是落实中共中央办公厅2022年印发的《关于加强新时代离退休干部党的建设工作的意见》（中办发〔2022〕31号）及我省若干措施（粤办发〔2022〕25号）的新的政治任务。申请人积极开展这项工作，轻微超过既“不合理”也“不合法”的许可取水量11.89万立方米，而受到处罚是不应该的，也不符合习近平总书记对老干部工作的指示批示精神。

其三，2023年是三年疫情结束后的首年，省级老领导、全职在粤院士等来从化康养比此前增多，耗费的温泉水也增多。这是一项特别政治任务，体现党对老同志、老专家的关怀，而不是一般的商业经营服务。2023年，申请人成立温泉医院，开设住院部，用水量也相应增加。申请人的前身是1952年3月成立的华南区干部疗养院。温泉、森林等疗养因子是省委选址温泉镇作为兴建干部疗养院的重要原因。1985年4月卫生部提议，经省委组织部、省卫生厅批准，省干部疗养院增挂广东省从化温泉康复中心，凸显温泉是疗养院安身立命的基础。这也是建院初期党和国家领导人、国际友人到从化温泉疗休养的原因。自2000年以来，我省省直单位离休干部和副厅级以上干部分期分批到从化温泉康养。2023年持续三年的新冠肺炎疫情结束了，来中心康养的老干部陡然增多，其中

省级老领导的康养人数增加约 50%，温泉康复是他们非常看重的原因，消耗的温泉水因此而增多，但老干部康养是一项政治任务，让老干部满意，让党放心是基本工作要求。相比广东温泉宾馆的 21.98 万立方米、温泉村委的 24.96 万立方米、广州军区从化接待处的 32.73 立方米等许可量，申请人的 11.89 万立方米许可量少得可怜，少得辜负了党和老干部的期待。

其四，程序上，2024 年 1 月 24 日的《责令改正通知》不能改正 2023 年的取水量。2024 年 1 月 18 日，被申请人对申请人超许可取水立案、调查，制作询问笔录一份；于 2024 年 2 月 3 日向申请人送达《责令改正通知》，于 2024 年 3 月 12 日向申请人送达《行政处罚告知书》。申请人 2023 年取水量 12.5044 万立方米是客观事实，不因后续的该些行为而改变。先教育后处罚是行政处罚作出的基本原则，对申请人的首次超许可率 5.16% 的轻微违法取水行为就作出 2 万元处罚，不符合先教育后处罚的基本原则。况且当年许可取水量从 13 万立方米被调减至 11.89 万立方米，不符合实际、不符合法律规定和专家的意见。加之，近些年，温泉水井口的计量器从此前的机械表，更改为电子表，其计量的误差量是比较大的，即使用机械表计量估算的年取水量，与用电子表计量的年取水量有较大的误差。对同一行为用两种不同的计量设备进行估算和精准计量，其结果肯定存在误差，而且误差较大。

其五，超许可率 5.16% 的取水不能等同于《中华人民共和国水法》第六十九条第二项“未依照批准的取水许可规定条件取水的”

的规定。取水许可规定条件包括取水地点、水源类型、取水类型、取水用途、取水量和有效期限。如上所述，申请人利用温泉为老干部服务已有七十多年，不是新近才有的事项。省工伤康复医院自成立以来因开展温泉水疗康复也是从申请人接管供水，每年消耗温泉水量约 1.5 万立方米，其救死扶伤的公益性同样需要各方大力支持。申请人是隶属省委组织部、省委老干部局的公益一类事业单位，取水是为了服务老干部和老干部工作者的日常生活所需，不是为了经营谋取利润，与广东温泉宾馆等经营企业的取水目的截然不同，不能相提并论。基于申请人的公益性，轻微的超量取水，不具有可罚性。

其六，申请人向来节约用水，对其已经认真采取节约措施，又无逐利的需求情况的轻微超量取水，不具有可罚性。在被申请人发出《责令改正通知》之前，申请人在硬件设置和软件管理上采取了有效措施。一是 2021 年投入资金在兴建蓄水容量 249.66 立方米的温泉储水池，有效提高温泉水的使用效率。二是 2023 年 10 月 25 日委托广州市水务科学研究院有限公司进行水平衡测试及公共机构节水型单位建设。三是 2023 年 12 月 19 日印发《关于成立广东省老干部事务中心节水领导小组及工作小组的通知》，强化组织领导管理。之所以仍出现轻微超量的取水，其根本原因是 2020 年 3 月，申请人的取水量从 13 万立方米调减至 11.89 万立方米不符合实际。2020 年取水量被减少的问题因三年疫情导致服务量的锐减而没有凸显出来，而 2023 年终结疫情后，干部康养和老党员干部

教育培训逐步正常化，就将此前减少取水量的问题凸显出来了。

综上所述，被申请人没有根据申请人数十年的取水事实和《报告书》所载专家论证意见“11.89 万立方米”是“估算”而需要“修改完善”，而是不合理、教条地将申请人的取水量从 13 万立方米降低至 11.89 万立方米，既不符合事实，也不具有科学合理合法性，以该标准作出的行政处罚就不具有合法性。尽管申请人采取了兴建温泉蓄水池，引进专业公司提供专业服务，成立节水领导小组及工作小组，仍然发生轻微超量采水。这样的结果不是申请人的违法所致，而是许可取水量从 13 万立方米降低至 11.89 万立方米所致。取水量 12.5044 万立方米，完全在原来几十年符合用水实际而许可的 13 万立方米的范围之内，被申请人就此作出 2 万元罚款所依据的 11.89 万立方米取水量许可标准不是《报告书》5 名专家的真实论证意见，其完全忽视了《报告书》申明 11.89 万立方米的“需水量以估算为主”“推算的用水量可能与实际情况存在一定偏差”，而需要“修改完善后”办理取水许可的专家意见，也忽视了此前申请人和被申请人几十年确定的年取水量 13 万立方米的事实，还忽视了《报告书》编制报告用机械表测量估算的 11.89 万立方米与 2023 年 3 月更换使用电磁流量计算的 12.5044 万立方米的两者不同计量的差异。因此，被申请人作出处罚的事实和法律依据不足，没有调查清楚相关事实，应当予以撤销。

被申请人称：

一、被申请人具有作出案涉行政处罚决定的法定职权

根据《中华人民共和国水法》（2016年中华人民共和国主席令第四十八号）第六十九条第（二）项规定：有下列行为之一的，由县级以上人民政府水行政主管部门或者流域管理机构依据职权，责令停止违法行为，限期采取补救措施，处二万元以上十万元以下的罚款；情节严重的，吊销其取水许可证：（二）未依照批准的取水许可规定条件取水的。根据《中共广州市从化区委办公室广州市从化区人民政府办公室关于印发〈广州市从化区水务局职能配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》（从办〔2019〕5号），被申请人作为从化区水行政主管部门，就申请人超许可取水的违法行为，具有作出行政处罚的法定职权。

二、被申请人对申请人作出的案涉行政处罚，认定事实清楚、证据确凿

2019年，申请人委托广东省水利水电科学研究院编制《某干部疗养院地热水取水工程水资源论证报告书》，水资源论证报告最初编制时间为2019年，报告编制过程中所用基础资料为申请人受新冠疫情影响前数据。最终结合申请人用水需求及当时从化区地下水储量情况，核定申请人许可水量为11.89万立方米/年，并于2019年11月经5位专家评审通过。按照专家评审意见，上述《报告书》结论基本可信，经编制单位广东省水利水电科学研究院修改完善后，可作为申请人办理取水许可申请的依据。原13万立方米取水量未经过论证及专家评审，因此被申请人核发取水许可证以最新水资源论证及专家评审通过水量为准，申请人取水许可证所载取水量

为 11.89 万立方米/年。申请人 2023 年实际取水量为 12.5044 万立方米，超出许可范围 0.6144 万立方米，被申请人认定事实清楚。

申请人于 2022 年将温泉水井口的计量器更换为电磁流量计，该电磁流量计经申请人自行委托广东省计量科学研究院现场校准合格，符合运行要求。

以上事实有询问笔录一份、电子数据(广东省水资源系统截图)一份、《中华人民共和国取水许可证》、《某干部疗养院地热水取水工程水资源论证报告书》、《从化区广东温泉宾馆、某干部疗养院、广州军区从化接待处、温泉镇温泉村委及广州市从化区科技工业商务和信息化局地热水工程水资源论证报告书专家评审意见》、《校准证书》等证据证实。

三、被申请人作出案涉行政处罚决定的程序合法

2024 年 1 月 18 日，被申请人对申请人超许可取水案立案调查。被申请人于 2024 年 1 月 18 日制作询问笔录一份，于 2024 年 1 月 24 日完成制作并送达《责令改正通知书》(从水责改〔2024〕2 号)，责令申请人：限期采取补救措施，于 2024 年 1 月 25 日到本机关执法科接受处理，并于 2024 年 1 月 31 日前将整改情况书面报告被申请人。2024 年 2 月 7 日，申请人将整改情况书面报告被申请人。

2024 年 3 月 11 日，被申请人依法作出《行政处罚告知书》(从水罚告〔2024〕2 号)，并于 2024 年 3 月 11 日送达申请人，依法告知申请人拟作出行政处罚决定的事实、理由和依据，以及其依法享有陈述、申辩的权利。

2024年3月18日，申请人向被申请人提出陈述、申辩，提交《申辩书》一份。经复核，被申请人认为陈述、申辩意见不成立，不予采纳，并于2024年3月25日向申请人送达《广州市从化区水务局关于〈申辩书〉的复核意见》。

2024年3月25日，被申请人依法作出《行政处罚决定书》（从水行罚〔2024〕2号），依法告知申请人作出行政处罚决定的事实、理由和依据，以及其享有的救济途径。2024年3月26日，被申请人向申请人送达《行政处罚决定书》（从水行罚〔2024〕2号）。

四、被申请人作出案涉行政处罚决定适用法律正确、裁量适当
根据《取水许可和水资源费征收管理条例》（2017年中华人民共和国国务院令 第676号）第二十四条第一款、第二款规定：取水许可证应当包括下列内容：（一）取水单位或者个人的名称（姓名）；（二）取水期限；（三）取水量和取水用途；（四）水源类型；（五）取水、退水地点及退水方式、退水量。前款第（三）项规定的取水量是在江河、湖泊、地下水多年平均水量情况下允许的取水单位或者个人的最大取水量。

《中华人民共和国水法》（2016年中华人民共和国主席令 第四十八号）第六十九条第（二）项规定：有下列行为之一的，由县级以上人民政府水行政主管部门或者流域管理机构依据职权，责令停止违法行为，限期采取补救措施，处二万元以上十万元以下的罚款；情节严重的，吊销其取水许可证：（二）未依照批准的取水许可规定条件取水的。

《广州市水务局行政处罚自由裁量权实施标准》序号五规定，超量取水，取水量超过规定取水量 10%以内的属于较轻裁量情形，裁量标准为责令停止违法行为，限期采取补救措施，处二万元以上四万四千元以内的罚款。

被申请人全面分析违法行为的主体、客体、主观、客观等因素，在法定裁量范围内对申请人作出行政处罚决定：罚款 20000 元。

综上所述，被申请人所作出行政处罚决定（从水行罚〔2024〕2 号），认定事实清楚，证据确实充分，适用法律依据正确，程序合法，请复议机关予以维持。

本府查明：

2022 年 5 月 10 日，申请人取得《取水许可证》，其中载明单位名称为广东省老干部事务中心，统一社会信用代码为 12440000455XXXX，取水地点为广东省广州市从化区从化温泉镇 XXXX，水源类型为地下水（地热水），取水类型为自备水源，取水用途为服务业用水，取水量为 11.89 万立方米/年，有效期限自 2022 年 5 月 13 日至 2023 年 5 月 12 日。

2023 年 5 月 10 日，申请人再次取得《取水许可证》，除有效期限载明为自 2023 年 5 月 13 日至 2028 年 5 月 12 日外，其余部分与申请人 2022 年 5 月 10 日取得的《取水许可证》内容一致。

2024 年 1 月 11 日，被申请人对申请人超许可取水案予以立案调查。

2024 年 1 月 18 日，被申请人向申请人受委托人任某进行询问

调查，并制作有询问笔录一份，其中载明了申请人关于 2023 年超许可取水的原因和针对超许可取水采取的整改措施的陈述。

2024 年 1 月 24 日，被申请人向申请人作出《责令改正通知书》（从水责改〔2024〕2 号），责令申请人：立即停止违法行为、在 2024 年 1 月 29 日前改正违法行为，改正内容和要求为：限期采取补救措施，于 2024 年 1 月 25 日到被申请人执法科接受处理，并于 2024 年 1 月 31 日前将整改情况书面报告被申请人。2024 年 2 月 7 日，申请人将整改情况书面报告被申请人。

2024 年 3 月 11 日，被申请人向申请人作出《行政处罚告知书》（从水罚告〔2024〕2 号），告知申请人处罚依据、事实理由及陈述申辩权利，并于 2024 年 3 月 12 日直接送达申请人。申请人于 2024 年 3 月 18 日向被申请人提出陈述申辩，被申请人认为陈述、申辩意见不成立，不予采纳，并于 2024 年 3 月 21 日向申请人作出《广州市从化区水务局关于〈申辩书〉的复核意见》。

2024 年 3 月 25 日，被申请人向申请人作出《行政处罚决定书》（从水行罚〔2024〕2 号），认定申请人存在 2023 年超许可取水 0.6144 万立方米的行为，根据《中华人民共和国水法》第六十九条第（二）项的规定，决定对申请人作出罚款人民币 2 万元的行政处罚。被申请人于 2024 年 3 月 26 日向申请人直接送达该决定书。

另查明，被申请人提供的广东省水资源系统截图显示，申请人自 2023 年 1 月至 2023 年 12 月的取水量为 125044 立方米。

再查明，被申请人曾于 2023 年 11 月 20 日向申请人发出《广

州市从化区水务局关于防止超许可取水的提示函》，提示申请人存在较大超许可取水风险；曾于2023年12月21日向申请人发出《某中心2023年第三季度超计划取水警示函》，告知申请人2023年第三季度存在超计划取水0.3257万立方米的情形。

以上事实，有取水许可证、立案登记表、询问笔录、责令改正通知书、行政处罚告知书、行政处罚决定书、广东省水资源系统截图等证据予以证实。

申请人不服被申请人于2024年3月25日作出的《行政处罚决定书》（从水行罚〔2024〕2号），向本府申请行政复议，本府依法予以受理，现已审查终结。

本府认为：

《中华人民共和国水法》第十二条第四款规定：“县级以上地方人民政府水行政主管部门按照规定的权限，负责本行政区域内水资源的统一管理和监督工作”。《取水许可和水资源费征收管理条例》第三条第一款规定：“县级以上人民政府水行政主管部门按照分级管理权限，负责取水许可制度的组织实施和监督管理”。被申请人作为从化区水行政主管部门，具有对辖区内取水许可制度监督管理的法定职权。

《中华人民共和国行政许可法》第八十条规定：“被许可人有下列行为之一的，行政机关应当依法给予行政处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任：……（二）超越行政许可范围进行活动的；……”

《中华人民共和国水法》第四十八条规定：“直接从江河、湖泊或

者地下取用水资源的单位和个人，应当按照国家取水许可制度和水资源有偿使用制度的规定，向水行政主管部门或者流域管理机构申请领取取水许可证，并缴纳水资源费，取得取水权。但是，家庭生活和零星散养、圈养畜禽饮用等少量取水的除外。实施取水许可制度和征收管理水资源费的具体办法，由国务院规定”。第六十九条规定：“有下列行为之一的，由县级以上人民政府水行政主管部门或者流域管理机构依据职权，责令停止违法行为，限期采取补救措施，处二万元以上十万元以下的罚款；情节严重的，吊销其取水许可证：……（二）未依照批准的取水许可规定条件取水的。”根据上述规定，申请人取得的《取水许可证》明确载明了单位名称、统一社会信用代码、取水地点、水源类型、取水类型、取水用途、取水量、有效期限等要求，申请人作为被许可人应当按照上述要求取水，若其取水行为与《取水许可证》所载条件不一致，即属于违反取水许可条件的行为。本案中，被申请人根据广东省水资源系统记载的取水量查明申请人2023年度的总取水量为12.5044万立方米，超出其《取水许可证》载明的11.89万立方米达0.6144万立方米，并据此认定申请人存在未依照批准的取水许可规定条件取水的行为，属认定事实清楚、证据确实充分。申请人提出的《取水许可证》少于之前的许可取水量，以及不服被申请人对其颁发的《取水许可证》的问题，事实上是对该行政许可不服而非对本案的行政处罚不服，因此申请人可另案提出，本案不予审查。

裁量方面，根据《广州市水务局行政处罚自由裁量权实施标准》

规定，超量取水，取水量超过规定取水量10%以内的，责令停止违法行为，限期采取补救措施，处二万元以上四万四千元以内的罚款，

程序方面，《中华人民共和国行政处罚法》第五章第三节规定了行政处罚的作出应进行全面、客观、公正的调查、检查，符合立案标准的，行政机关应当及时立案，并应自行政处罚案件立案之日起九十日内作出行政处罚决定，同时规定了其他程序要求。被申请人立案后履行了调查程序，处罚前履行了告知处罚依据、事实理由及陈述申辩权利的职责，在法定期限内作出了涉案处罚决定并送达，程序合法。

综上所述，对申请人的行政复议请求不予支持。被申请人于2024年3月25日作出的《行政处罚决定书》（从水行罚〔2024〕2号）认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当，应予以维持。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条的规定，决定如下：

维持被申请人于2024年3月25日作出的《行政处罚决定书》（从水行罚〔2024〕2号）。

申请人如不服本决定，可以在收到本《行政复议决定书》之日起15日内，依法向有管辖权的人民法院起诉。

本件与原件核对无异

广州市从化区人民政府

二〇二四年七月十八日