

# 实行最严格水资源管理制度工作方案

(2010-2015年)

实行最严格水资源管理制度，是应对我国严峻水资源形势，保障经济社会可持续发展的重大举措。为贯彻落实《国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见》（国发〔2010〕号）（以下简称《意见》），突出抓好水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污红线管理，确保实现《意见》明确的目标任务，制定本工作方案。

## 一、进一步明确主要目标和总体要求

**（一）主要目标。**建立水资源开发利用控制红线，严格实行用水总量控制；建立用水效率控制红线，坚决遏制用水浪费；建立水功能区限制纳污红线，严格控制入河污染物总量。到2015年，全国用水总量控制在6200亿立方米以内，其中地下水开采量控制在1000亿立方米以内；万元工业增加值用水量比现状下降30%以上，农业灌溉水有效利用系数提高到0.52以上；主要江河湖泊水功能区达标率提高到60%以上。

**(二) 总体要求。**以科学发展观为指导，以水资源配置、节约和保护为主线，建立水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污红线指标体系，落实水资源管理责任制，做到能操作、可检查、易考核、有奖惩。健全水资源管理法规制度体系，严格贯彻落实各项管理制度，严格执法监督。加强宣传、动员全社会力量，扎实做好水资源工作，以水资源可持续利用支撑经济社会又好又快发展。

## **二、建立水资源管理红线指标体系**

水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污红线指标体系包括用水总量、万元工业增加值用水量、农业灌溉水有效利用系数和水功能区达标率四项指标。

### **(一) 指标分解**

#### **1、用水总量**

依据全国水资源综合规划和中国水资源公报，以流域水资源可利用量为上限，综合考虑流域、区域水资源开发利用及保护现状、用水效率、产业结构布局和未来发展需求，分解确定到 2015 年各水资源一级区和各省（区、市）的用水总量控制指标。

#### **2、万元工业增加值用水量**

综合考虑各区域工业节水潜力、目标可能完成情况以及国家关于加快转变经济增长方式的要求，2010~2015 年，各省（区、市）万元工业增加值用水量降低 30%，万元工业增

加值用水量指标已接近或达到国际先进水平的省（区、市），应在原有基础上继续提高用水效率。

### **3、农业灌溉水有效利用系数**

综合考虑各区域农业节水潜力、节水灌溉规划目标要求，2010年农业灌溉水有效利用系数未达到0.52的省（区、市），到2015年提高幅度不低于0.03；达到或超过0.52的省（区、市），到2015年提高幅度不低于0.02。

### **4、水功能区达标率**

到2015年，全国主要江河湖泊水功能区达标率提高到60%以上，按照优先保证饮用水水源水质、优先控制出境水质、保护区和保留区水质不低于现状的原则，饮用水源区2015年达标率不低于95%，缓冲区2015年达标率不低于60%。

各水资源一级区和各省（区、市）指标分解情况见附表。

各省（区、市）应按分解指标将本行政区域的各项指标逐级进行分解，力争2010年建立覆盖省、市、县三级行政区域水资源管理红线指标体系，并报水利部备案。

## **（二）指标考核**

地方人民政府对本辖区水资源管理红线指标的落实负总责，政府主要负责人是第一责任人，要把完成情况纳入各地经济社会发展综合评价体系，作为政府领导干部综合评价和相关企业负责人业绩考核的重要内容。

各省（区、市）人民政府要对各项指标逐年分解、确定

年度目标和任务，报水利部备案，并于每年3月底前将本地区上年度目标和任务完成情况自查报告报送水利部。水利部组织对各省（区、市）落实年度目标和重点任务情况进行日常监督检查，并会同有关部门组织流域机构对各省（区、市）年度目标和重点任务完成情况进行检查评估考核，将全国评估考核结果报国务院，经国务院审定后向社会公告。未完成年度目标和任务的省（区、市）应提出整改措施并报水利部。2016年上半年，水利部会同有关部门组织对各省（区、市）2015年总目标和任务完成情况进行全面考核。考核结果交由干部主管部门，作为对各省（区、市）政府领导班子和领导干部考核的重要依据。考核结果向社会公告，落实奖惩措施，实行严格问责制。

具体评估考核办法由水利部会同有关部门制定，报国务院批准实施。

### **三、明确重点任务**

#### **（一）实施流域与行政区域用水总量控制**

1、**严格取水许可总量控制管理。**严格控制流域、区域取水许可总量，将取水许可总量控制作为落实用水总量指标的重要管理手段。2010年底前，水利部明确各流域、各省（区、市）取水许可控制总量；2011年底前，各省（区、市）明确各市、县取水许可控制总量。严格取水许可管理，对已经达到取用水总量指标的地区，停止审批新增取水；对接近取用

水总量指标的地区，限制审批新增取水；对尚有开发潜力的地区，要在有效保护水资源、厉行节约的基础上，制定促进产业良性发展的水资源管理政策。农业用水除列入全国千亿斤粮食规划的新增农业用水外，原则上不再新增用水指标。从严控制工业用水增长，新增工业用水鼓励通过水权转换和节约挖潜解决。生活用水要厉行节约，严格控制不合理增长。

**2、加快制订水量分配方案。**将水资源短缺、生态环境问题突出和省际用水矛盾突出的跨省（区、市）河流水量分配方案作为近期工作重点，2010年底前，水利部制订水量分配工作方案。流域管理机构商有关省（区、市）人民政府制订跨省（区、市）的主要江河（湖泊）水量分配方案。各省（区、市）负责组织本行政区域水量分配工作，力争2015年完成本行政区域重要江河水量分配方案编制和报批工作。积极推进水权制度建设，要在水量分配的基础上，鼓励地区间开展水量交易，运用市场机制，合理配置水资源。

**3、严格水资源论证。**要把水资源论证作为项目审批、核准和开工建设的前置条件，把水资源管理红线指标作为水资源论证的前置条件，把好新上项目准入关。上收部分高用水、高污染行业水资源论证审批权限。完善公众参与制度，水资源论证报告书审批意见要向社会公布、接受公众监督。建立建设项目水资源论证后评估制度和业主单位、论证单位、审查专家及审批机关责任追究制度。水资源论证报告书

中确立的节约、保护和管理措施不落实的，不得发放取水许可证。抓紧启动工业园区、重大产业布局和城市总体规划等规划水资源论证工作，探索建立规划水资源论证制度，从宏观战略层面促进生产力布局、产业结构和水资源承载能力相协调。

**4、严格地下水开发利用管理。**2010年前，各省（区、市）应将本辖区确定的地下水开采总量和地下水压采控制指标逐级分解落实到县级行政区。每年1月底前，各省级水行政主管部门依据开采量控制指标和年度来水量预测，制定辖区内各行政单元的年度地下水开采计划，报水利部备案审核后实施。2012年前，各省（区、市）完成地下水超采区核定并公布，明确禁采和限采范围。从严控制机井建设审批，将原由市、县负责的深层承压水和超采区范围内的地下水取水许可审批权限统一上收至省级水行政主管部门。结合全国水利普查工作，建立地下水取水工程管理数据库。示范、推广利用雨洪水、再生水等非传统水源回灌补源及地下水库调蓄技术。2013年前，相关省（区、市）完成南水北调东、中线受水区、地面沉降区、海水入侵区地下水压采方案编制和审批工作。各级水行政主管部门应加快地下水动态监测站网工程建设，组织编制地下水动态月报、季报和年报。继续推进全国地下水保护行动试点工作。

**5、严格实施取水许可和水资源有偿使用制度。**建立全

国取水许可证管理登记信息台账，到 2012 年，各地所有应依法办理取水许可证的取水户其取水许可审批和发证率达 100%，取水许可证登记入库率达 100%，非农业取水户计划用水管理率达 100%，大中型灌区取用水计划管理率达 80%。到 2015 年大中型灌区计划用水管理率达 100%。各地要完善水资源费征收标准，确保足额征收水资源费，确保用于水资源节约、保护和管理。各级水行政主管部门要会同有关部门加强对水资源费征收与使用情况的检查监督，对不按规定征收、缴纳或挪用水资源费的，要依法严肃查处。

**6、强化水资源统一调度。**各流域机构和各省（区、市）要抓紧制定流域和行政区域重要江河、湖泊、水库水资源调度方案、应急调度预案和年度调度计划，统筹供水、发电、航运、生态调度。建立健全水资源调度工作机构，建立工作协调与协商机制，落实水资源调度地方行政首长负责制，规范调度工作。重点推进黄河干支流、长江水库群等大江大河和重点工程调度，积极开展供水水源、城市水系、河湖连通、生态修复、突发事件处理等水资源调度。

## **（二）加快推进节水型社会建设**

**1、编制完成节水型社会建设“十二五”规划。**2011 年上半年，水利部会同国家发展改革委等有关部门完成全国节水型社会建设“十二五”规划编制。2011 年底前，各省（区、市）完成节水型社会建设“十二五”规划编制报批工作。

**2、完善用水定额管理制度。**组织开展现状用水水平分析和重点行业水平衡测试，对各省（区、市）用水定额进行评估。各省（区、市）要尽快制定和修订用水定额标准，2015年前基本建立用水定额动态管理体系，严格建设项目水资源论证、取水许可量审批、用水计划下达、节水水平评价等环节用水定额管理。

**3、健全建设项目节水设施“三同时”管理制度。**2012年底前，水利部制订出台《建设项目节水设施“三同时”管理办法》。各地要进一步健全建设项目节水设施“三同时”管理制度，新建、改建、扩建建设项目，应制订节水措施方案，进行节水评估，配套建设节水设施。

**4、建立用水效率标识管理制度。**水利部会同国家发展改革委制订水嘴、坐便器等用水产品用水效率限定值及用水效率等级强制性国家标准。2012年底前，水利部会同有关部门制定出台用水效率标识管理办法。2013年起，各省（区、市）水行政主管部门会同有关部门定期检查标准执行和标识实施情况。

**5、实施重大节水技术改造和示范工程。**加快推进大中型灌区续建配套和节水改造，实施工业企业节水技术改造和示范工程，推广应用先进实用的节水技术产品，推动非常规水资源利用示范工程建设。

**6、强化重点用水单位节水监督管理。**水利部选择具有

代表性的 100 个大中型灌区、1000 个重点工业用水企业、10000 个生活服务业用水单位实行重点监督管理。

7、**加强城市污水处理回用工作。**水利部组织编制污水处理回用规划。各地将城市污水处理回用纳入区域水资源统一配置，根据水资源紧缺程度和污水处理设施建设情况，确定不同水平年污水处理回用指标。

### **（三）加强水资源保护**

1、**建立健全重要江河湖泊水功能区监测、评估、管理体系。**2010 年底前，水利部组织制定水功能区纳污红线管理监测、评估及统计管理办法，按照水功能区评价考核名录组织对主要水功能区进行评估；各省（区、市）完成重要江河湖泊水功能区基本情况调查。2012 年底前，基本完成全国水功能区监测评估体系建设任务。

2、**加强水功能区限制排污总量控制监督管理。**2011 年底前，流域管理机构组织各省（区、市），按照主要水功能区达标目标要求，完成限制排污总量年度分解，并分解落实。逐步实现水功能区达标率和限制排污总量双控制，以水功能区为单元全面加强监督管理。

3、**强化入河排污口设置审批管理。**各流域机构和各省（区、市）应组织编制入河排污口布设规划，开展重点入河排污口整治和规范化管理工作。对现状排污量超出水功能区限制排污总量的地区，限制审批新增取水，限制审批入河排

污口。各流域机构和各级地方水行政主管部门应严格新建、改建或者扩大入河排污口行政许可管理，入河排污口设置要满足水功能区达标率以及水功能区限制排污总量意见要求。

**4、强化省界缓冲区监督管理。**各流域机构要会同相关省（区、市）尽快完成省界缓冲区监测断面复核和优化工作，加强省界缓冲区监测能力建设。省界缓冲区应每月至少监测1次，其水量监测数据作为有关省（区、市）用水总量考核的依据，其水质监测数据应作为有关省（区、市）水污染防治专项规划实施情况考核的依据之一。各省（区、市）应重点做好出境水质监督管理。

**5、加强饮用水水源安全保障。**到2012年底前，各省（区、市）应依法划定饮用水水源保护区。加强饮用水水源地保护，到2015年饮用水水源区水质达标率实现95%。到2010年底前，已经核准公布的国家重要饮用水水源地应全部编制完成突发事件的应急预案。各地要落实城市饮用水安全保障规划和农村饮水安全保障相关规划，建立重要城市饮用水水源备用制度，提高突发水污染等事件的应急处置能力。各省级水行政主管部门应按照有关要求完成核准本辖区饮用水水源地工作。水利部将对城市和农村集中式饮用水水源安全状况实施检查，对已列入名录的全国重要饮用水水源地定期抽查和评估；继续做好重要饮用水水源地核准、评估工作，制定国家级饮用水水源地安全综合评估办法。

6、做好水生态系统保护与修复工作。编制水生态系统保护与修复规划，继续做好水生态系统保护与修复试点，制定重要江河湖泊水量、生态适宜性评估方法和河湖健康评估方法，建立并完善水生态系统保护与修复技术标准体系、监督管理体系。严格控制水资源开发利用，维护河流的合理流量以及湖泊水库地下水的合理水位。组织开展河湖健康评估工作，定期发布全国重要河湖健康状况报告。

#### **（四）完善与水资源红线管理相适应的监控体系**

1、加强省界断面和重要控制断面水量水质监测工作。2012年前，全国主要省界断面监测覆盖率要达到100%，设区的市界控制断面监测覆盖率达到50%，2015年设区的市界控制断面监测覆盖率达到75%。2015年前，完成全国地下水动态监测站网建设。

2、完善取用水户计量设施。2012年，全国规模以上工业企业取用水计量率达到100%，大中型灌区取水计量率达到60%。2015年大中型灌区取水计量率达到80%。

3、加快水资源管理系统建设。2010年，各省（区、市）编制完成省级水资源管理系统实施方案工作，加快建设省（区、市）水资源管理信息系统。2015年，完成国家级水资源管理系统建设。

4、规范统计与信息发布工作。2012年前，结合全国水利普查完成取用水普查工作，完善取用水统计制度，基本建

立覆盖各流域、省、市、县四级水资源统计和信息发布体系。

#### **四、完善保障措施**

**（一）健全法律法规和技术标准体系。**加快节约用水管理、地下水管理、水资源保护、水资源论证和水资源调度立法，完善地方水资源管理配套法规。抓紧制定当前亟需的水资源节约、保护、地下水管理等技术标准，完善水资源管理技术标准体系。

**（二）完善水资源管理投入机制。**各地要将实行最严格水资源管理制度工作纳入地方国民经济和社会发展规划及年度计划，加大对水资源管理的投入，重点加强水资源管理系统建设、地下水超采区治理、水资源监测计量设施建设、节水技术推广与应用、水生态修复、执法监督等工作，全面提高水资源管理能力。各省（区、市）水资源费应主要用于水资源节约、保护和管理工作。要积极拓宽融资渠道，充分发挥市场机制作用，吸引社会资金投入水资源节约和保护事业。

**（三）推进水管理体制变革。**继续完善流域管理与行政区域管理相结合的水资源管理体制。流域管理机构要促进建立各方参与、民主协商、共同决策、分工负责的流域议事协调机制和高效执行机制。要以地级以上城市为重点，加快推进城乡水务一体化，到 2015 年，全国实行城乡水务一体化管理的县级以上行政区达到总数的 75%。以供水水源规划管

理、污水处理回用、城市水系整治与河湖联通为重点，全面做好水务管理工作。

**（四）加强队伍建设。**地方各级人民政府要健全水资源管理机构，落实人员编制、经费和工作装备，确保机构、编制、装备等能力建设与水资源管理职责相匹配。强化基层管理业务培训，积极开展国际交流与合作，提高管理人员素质和业务水平，建设一支政治坚定、业务精通、作风优良、廉洁勤政的管理队伍。

**（五）完善公众参与机制。**充分利用各种媒体，广泛宣传实行最严格水资源管理制度的重要性、紧迫性以及国家有关政策措施，大力弘扬“节约水、保护水、爱护水”的社会风尚，提高全社会的水资源节约和保护意识。进一步提高水资源管理和决策的透明度，通过听证、公开征求意见等多种形式，广泛听取意见，积极完善公众参与机制。强化舆论监督，公开曝光浪费水、污染水的不良行为，对在开发、利用、节约、保护、管理水资源等方面成绩显著的单位和个人给予表彰和奖励。

附件：

- 1、水资源开发利用控制红线实施方案
- 2、用水效率控制红线实施方案
- 3、水功能区限制纳污红线实施方案

附表 1

水资源一级区水资源管理红线指标分解表

水资源 一级区	用水总量 (亿 m <sup>3</sup> )			水功能区达标率 (%)		
	总计	地表水	地下水	水功能 一级区	水功能 二级区	合计
松花江区	468	322	146	39.6	59.5	51.0
辽河区	226	117	109	68.6	63.3	64.1
海河区	438	215	223	64.1	55.6	57.7
黄河区	417	293	124	58.5	59.1	58.9
淮河区	635	486	149	65.0	58.7	60.8
长江区	2033	1949	84	67.2	61.4	63.7
东南诸河	365	353	12	55.0	60.6	58.3
珠江区	885	839	46	62.1	72.8	68.9
西南诸河区	116	114	2	71.4	77.7	73.8
西北诸河区	618	512	106	97.1	78.3	87.1
全国	6200	5200	1000	64.5	61.2	62.4

附表 2

各省（区、市）水资源管理红线指标分解表

省级 行政区	用水总量（亿 m <sup>3</sup> ）			用水效率		水功能区达标率（%）		
	总计	地表水	地下水	万元工业 增加值用 水量（m <sup>3</sup> ）	农业灌溉水 有效利用系数	水功能 一级区	水功能 二级区	合计
北京	41	20	21	18	0.72	78.6	49.1	52.4
天津	33	26	7	10	0.67	60.8	60.0	60.3
河北	226	88	138	24	0.67	64.1	68.6	67.0
山西	80	45	35	25	0.54	61.2	45.4	46.0
内蒙古	206	113	93	40	0.50	70.0	68.4	68.6
辽宁	155	93	62	27	0.58	100	65.8	66.5
吉林	129	94	35	53	0.54	48.8	65.6	58.7
黑龙江	316	211	105	109	0.58	44.4	55.8	51.5
上海	123	123	0	102	≥0.74	60.4	45.5	47.9
江苏	494	488	6	103	0.59	54.5	60.6	58.5
浙江	225	221	4	44	0.58	68.3	67.4	67.5
安徽	239	225	14	182	0.52	81.4	69.3	73.8
福建	207	198	9	118	0.54	80.5	91.4	87.2
江西	233	221	12	161	0.48	72.2	71.0	71.4
山东	254	149	105	11	0.60	61.8	44.6	48.1

省级 行政区	用水总量 (亿 m <sup>3</sup> )			用水效率		水功能区达标率 (%)		
	总计	地表水	地下水	万元工业 增加值用 水量 (m <sup>3</sup> )	农业灌溉水 有效利用系数	水功能 一级区	水功能 二级区	合计
河南	254	141	113	40	0.59	81.8	75.7	80.1
湖北	312	302	10	166	0.51	75.5	62.7	69.0
湖南	336	315	21	142	0.49	60.5	77.5	72.8
广东	447	425	22	59	0.47	52.5	74.9	66.8
广西	307	295	12	146	0.44	82.1	100.0	92.4
海南	48	44	4	113	0.57	83.3	100.0	88.9
重庆	89	87	2	167	0.49	90.5	79.2	83.5
四川	275	257	18	87	0.44	44.6	58.6	50.4
贵州	121	113	8	202	0.45	60.0	61.8	60.9
云南	188	183	5	79	0.46	94.7	100.0	96.3
西藏	36	35	1	329	0.42	68.3	55.6	61.6
陕西	96	68	28	29	0.56	63.4	69.9	67.4
甘肃	122	89	33	79	0.54	100.0	69.1	76.8
青海	33	26	7	131	0.50	61.2	41.9	45.9
宁夏	70	65	5	50	0.46	97.1	78.3	87.1
新疆	505	441	64	41	0.52	72.0	80.8	77.9
全国	6200	5200	1000	80	0.52	64.5	61.2	62.4