

索引号:	11220000013544357T/2005-00042	分类:	国土资源、能源、水资源;通知
发文机关:	吉林省人民政府办公厅	成文日期:	2005年11月26日
标题:	吉林省人民政府办公厅关于转发吉林省节水型社会建设规划纲要的通知(吉政办发[2005]49号)		
发文字号:	吉政办发(2005)49号	发布日期:	2005年12月02日

## 吉林省人民政府办公厅关于转发 吉林省节水型社会建设规划纲要的通知

吉政办发(2005)49号

各市(州)、县(市)人民政府,省政府各厅委、直属机构:

省节约用水办公室制定的《吉林省节水型社会建设规划纲要》已经省政府同意,现转发给你们,请认真贯彻落实。

二〇〇五年十一月二十六日

### 吉林省节水型社会建设规划纲要

(省节约用水办公室 二〇〇五年十一月十日)

水资源是基础性的自然资源、战略性的经济资源和公共性的社会资源,是人类生存和发展不可替代的控制性环境要素,是经济社会可持续发展的基础。我省人均水资源不足,时空分布不均,水质状况恶化,由此形成的水资源短缺已经成为制约我省经济发展和社会进步的重要因素。建设节水型社会是解决干旱缺水、资源型缺水、污染型缺水等问题最根本、最有效的战略措施。统筹协调我省经济社会发展与人口、资源、环境的关系,进一步转变经济增长方式,加快建设节水型社会,已经成为我省面临的一个十分紧迫的问题。为认真贯彻落实党中央、国务院关于建设节约型社会的战略部署,使我省水资源利用效率不断提高,生态环境不断改善,实现经济社会的可持续发展,制定本纲要。

#### 一、我省水资源开发利用现状及面临的形势

(一)水资源及其开发利用状况。

我省属我国北方缺水省份之一,全省水资源总量为 398.83 亿立方米,其中地表水资源量 344.17 亿立方米,地下水资源量 123.60 亿立方米,重复量 68.94 亿立方米,地下水可开采量为 79.57 亿立方米。全省人均占有水资源量 1500 立方米,仅为全国人均占有水资源量的 2/3,世界的 1/5。我省水资源的时空分布特点:一是空间上分布不均。东部山区多,中西部少,占全省经济总量和人口 3/4 以上的中部地区人均水资源占有量只有全省平均水平的 25%-40%。长春、四平、辽源等省内大中城市,水资源严重短缺,人均水资源量为 426 立方米,亩均水资源量为 163 立方米,以仅占全省 12.9%的水资源支撑着全省 1/2 左右的人口、工业和农业的用水需求。二是时间上分布不均。天然降水等水资源的补给年内、年际变化大,降水及径流的 60%以上集中在 6-9 月份,而我省的水利工程调蓄能力低,从而造成旱涝灾害频繁发生。同时,我省水资源污染状况也比较严重。全省超过三类水标准的河段占 38.2%,已丧失使用功能的劣五类标准的河段达 13.6%,致使水资源的开发利用成本大幅度提高,也在很大程度上加剧了我省的水资源紧缺状况,且污染仍有逐步加重的趋势。

我省缺水的现状以及水资源时空分布的特点事实上已经成为制约经济社会发展的“瓶颈”之一,也在客观上对节约用水工作提出了更高的要求。在全省 48 座县级以上城市中,已有 45 座城市存在着不同程度的缺水问题,其中有 32 座城市严重缺水,影响人口 900 余万人,特别是近几年的持续干旱,省内多条主要江河断流,许多大中型水利工程蓄水严重不足,使全省的水资源供需矛盾进一步加剧。

然而,我省水资源利用方式粗放,在生产和生活领域存在严重的结构型、生产型和消费型浪费,用水效率不高。这与我省水资源短缺状况很不协调。2003 年我省万元工业产值用水量为 360 立方米,高出全国 120 立方米,是全国平均水平的 1.5 倍,是国内先进水平和世界平均水平的 5—10 倍;农业灌溉水利用系数为 0.42,而发达国家为 0.7—0.8;全省工业万元增加值用水量为 240 立方米,是发达国家的 5—10 倍,水的重复利用率约为 65%,而发达国家已达 85%;全省城市供水管网漏损率达 30%左右。同时,我省在污水处理回用、雨洪资源化等方面也处于较低的水平。

## (二) 节约用水工作存在的问题

虽然近年来我省在节约用水方面做了很多工作,但也存在着一些不容忽视的问题。一是人们的节水意识还有待进一步提高,在节水宣传的经常性、持久性上需进一步加强;二是工农业生产和居民生活浪费水的现象仍普遍存在;三是节约用水方面的法制建设还不适应节水形势发展的需要;四是节水方面的资金投入严重不足,节水工程和措施落实不到位;五是节约用水管理体制不顺,管理水平较低;六是污水处理率低,中水回用工作尚需大力提倡和引导。

多年的节水工作实践表明,主要依靠行政措施推动节水的传统做法已不适应形势的要求,必须按照科学发展观和“五个统筹”的要求,总结节水实践经验,创新节水工作模式。通过把节水工作贯穿于国民经济发展和群众生产、生活全过程的节水型社会建设,提高资源利用效率和效益,改善生态环境,增强可持续发展能力,实现人与水和谐相处,促进经济、社会、环境协调发展。

## 二、建设节水型社会的指导思想与基本原则

### (一) 指导思想。

认真贯彻落实邓小平理论和“三个代表”重要思想,树立和落实以人为本,全面、协调、可持续发展的科学发展观,加快结构调整,推进技术进步,加强法制建设,完善政策措施,强化节约意识,建立政府调控、市场引导、公众参与的节水型社会管理体系。实现人与自然和谐相处,促进人口、资源、环境与经济社会的协调发展,以水资源的高效和循环利用,促进和保障经济社会的可持续发展,为推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路提供水资源保障。

### (二) 基本原则。

#### 1. 以人为本,统筹兼顾的原则。

优先保障人们基本生活用水,确保人民群众饮用水的质、量安全。统筹处理好水资源的开发、利用与节约、保护的关系,生活、生产和生态用水的关系以及城市与乡村、工业与农业、近期与长远的关系。

#### 2. 体制机制建设与工程建设并重的原则。

以水权水市场理论为指导,建立健全能够充分体现水的商品属性,以经济利益为主要调节手段的节约用水法规体系,形成以利益为主导的节水机制;同时加快节水基础设施建设、更新、改造步伐,对现有设施进行全面系统地续建配套与节水改造。

#### 3. 防治污染,综合利用的原则。

坚持节流优先、防污为本、以防为主、防治并重、综合利用的原则。针对我省自然及经济社会发展实际,提出保护水资源、防治水污染、提高水资源利用效率的具体措施与方法,提高中水利用水平,实现从末端治理为主向源头控制为主的战略性转变。

#### 4. 开源与节流并重,节流为主的原则。

积极调整产业结构,当地的国民经济发展布局要优先考虑水资源条件。政府积极扶持、培育发展节水产业,创建节水农业、节水工业和节水服务业,提高水的利用效率和生产效益。有计划、有步骤地开发建设新的开源工程。

#### 5. 重点突破与全面推进的原则。

以建设节水型社会试点市(长春市、吉林市、四平市、辽源市、图们市)为重点,率先突破体制、机制上的障碍,探索出适合省情的节水型社会建设道路,进而推动全省节水型社会建设。

## 三、总体目标与实施步骤

### (一) 总体目标。

使节约用水贯穿于国民经济发展和群众生产、生活的全过程,全社会的节约用水意识得到极大提高,节约用水成为整个社会的一种自觉行为。建立科学合理的水资源管理和节约用水管理制度体系;与水资源承载能力相协调的生态、环

保、效益型经济结构体系;与当地的水资源供需关系相配套的水价体系以及节水技术推广服务与科技创新体系;实现水资源利用从粗放型向集约型的转变,将我省建成节水型社会,以尽可能少的资源消耗,创造尽可能多的经济社会效益,为我省经济与社会发展由“快走”变“快跑”的目标提供可持续的水资源保障。

## (二)近期目标(2010年)。

——初步建立全省节水型社会的法规、行政、经济技术政策、宣传教育体系。

——通过广泛的宣传教育,全面提高公众节水意识,在全社会形成关心水、珍惜水、节约水、保护水的氛围。

——完成对试点市、县实施方案的批复。2007年6月,完成长春、吉林、四平、辽源和图们市等5个省、部级节水型社会建设试点工作,总结出能够带动全省整体推进的经验。

——通过调整农村产业结构和大力发展节水灌溉,重点放在大中型灌区节水改造和开展农业末级渠系节水改造上,扩大节水作物品种和种植面积,压缩农业耗水量。

——全省万元GDP取水量以每年3%-4%的速度递减;农业灌溉水有效利用系数达到0.50;工业用水重复利用率达到70%。

——通过采取供水管网改造等工程措施,城市供水管网漏失率降低到25%以下。

——提高污水处理和再生利用水平,加快城市污水处理市场化进程,要确保已有污水处理能力充分发挥作用。强化工业污水处理管理,实现工业污水达标排放。

——节约用水技术和管理水平取得明显提高,先进的节水技术等得到广泛应用,节水器具的安装普及率达到85%以上。

——启动中部城市群引水工程,严格控制超采、滥采地下水,有效削减供水区域范围内地下水总开采量,保护地下水资源。

——增加生态用水比例,控制人为造成的水土流失,遏制生态环境恶化的趋势并有所恢复。

## (三)远期目标(2020年)。

将我省建设成为与小康社会相适应的节水型社会,产业结构、布局与水资源承载能力相协调,建成比较完善的水资源配置的法规与工程体系,形成比较完善的生态补偿机制,节约用水成为一种社会风尚。建成包括地表水、地下水、水量、水质等多方位、现代化的水资源网络监测系统,为合理管水、科学节水提供

基础信息保障,实现人水和谐。具体指标为:全省万元 GDP 取水量低于全国平均水平;农业灌溉水有效利用系数 0.60 以上;工业用水重复利用率 85%以上;城市供水管网平均漏失率控制在 15%以内;节水器具普及率达到 100%;饮用水源水质达标率 100%;城市污水集中处理率达到 90%以上,回用率达到 60%以上;完成中部城市群引水工程。

#### (四)实施步骤。

我省的节水型社会建设分三步实施。1. 典型示范与重点突破阶段(2005-2010 年)。以长春、吉林、四平、辽源和图们市为省、部级节水型社会建设试点,实现在管理体制和运行机制上的重点突破。因地制宜地实施一批有代表性的示范项目(再生水利用、节水型城市、生态工业园区建设);在重要河流建立初始水权分配机制和水市场管理制度,明晰初始水权,规范水权交易;建立水资源的宏观控制和定额管理指标体系;基本建立起有利于促进节约用水和水资源优化配置的水价形成机制;基本形成政府宏观调控、市场引导、用水户参与的节水型社会管理体制。实现对节水型社会建设试点“城乡一体、水权明晰、以水定产、配置优化、水价合理、用水高效、中水回用、技术先进、制度完备、宣传普及、准确计量”的要求。2. 整体推进阶段(2011-2016 年)。全面推进全省节水型社会建设的进程,建立以水权管理为核心的全过程和全面节约的用水管理制度体系,建立完善的水权分配机制和水市场管理制度;建立与水资源承载能力相协调的经济结构体系,形成合理的用水方式;建成与水资源优化配置相适应的节水工程体系。初步形成节水型社会的整体框架。3. 完善巩固阶段(2017-2020 年)。进一步建立完善政府宏观调控、市场引导、用水户参与的节水型社会管理体制,主要通过经济手段使水资源实现优化配置和高效利用,水的商品意识深入人心。在生态系统不断得到恢复的基础上实现水资源的供需平衡,人民生活、经济发展和生态环境的用水安全得到保障。

### 四、节水型社会建设的主要内容

#### (一)管理体系建设。

1. 综合决策体系建设。完善政府负责、部门分工、密切合作的协调机制。把节水型社会建设规划纳入各级政府经济和社会发展的长远规划和年度计划。定期召开节水型社会建设联席会议,审议建设计划,协调解决重大问题,提高综合决策水平。2. 法制体系建设。出台《吉林省节约用水条例》、《吉林省水资源管理条例》、《吉林省入河排污口监督管理实施意见》,水价管理、农业用水水权交易、城市污水再生利用等管理办法,高耗水生产设备和工艺强制淘汰办法,吉林省节约用水奖评审办法等地方性法规、政策,为依法用水、治水和节水提供法律保障,适时修订完善《吉林省行业用水定额》,建立用水户定期进行水平衡测试制度。3. 管理体系建设。进一步深化水务管理体制。各级水行政主管部门对水资源实行统一规划、调配,统一发放取水许可证,征收水资源费,管理水量水质。逐步建立统一领导、分级管理、职责明确、运转协调、行为规范的统一管理体制。加强水务管理机构自身建设,大力推进水务管理现代化、监测标准化、监理规范化、宣传普及化、信息网络化,建立一支政治坚定、作风扎实、业务精湛、廉洁务实的水管队伍。4. 运行机制建设。在政府宏观调控下,发

挥市场在水资源配置中的基础性作用,完善民主决策程序,提高政策制订过程中的透明度,鼓励公众广泛参与水资源管理的各项工作,形成政府调控、市场引导和公众参与的节水机制。组建各类用水户协会,逐步建立分水和用水的民主协商、水价听证会、信息公布等制度,使用水者有知情权和发言权。5. 信息系统建设。建立以信息管理、水量调度为主要内容的水务信息网络,重点建设全省水资源管理决策支持和调配、节水管理信息,以及水质监测与评价、入河排污口监测与评价、水土保持监测与管理、水利政务信息等系统,及时、准确、有效地提供信息服务。对区域水质变化趋势进行预测预报,建立早期预警制度,制定突发水污染事故处理预案,提高应对突发事件的能力。

## (二)经济结构调整。

1. 推行清洁生产,发展循环经济,调整工业布局。大力推进生态工业园区建设,把转变经济增长方式、推行清洁生产同结构调整、技术进步和企业管理结合起来,实现从末端治理为主向全过程管理为主的转变,促进节能降耗、资源综合利用。大力发展水资源能够得到充分、高效利用的循环型或清洁型产业,以高新技术改造传统用水工艺,使我省重点行业及产品的单位耗水量达到国内先进水平,电力、煤炭等行业逐步实现废水零排放。缺水地区要严格限制发展高耗水、高污染工业项目发展,运用行政、经济等措施引导高耗水行业逐步向水资源丰富地区转移。造纸、石油、化工、医药、粮食深加工等高污染行业要通过工艺挖潜与技术改造,降低和减少污水排放,提高水资源利用效率,降低环境危害。2. 发展高效节水农业和生态农业。根据区域水资源条件进行农作物布局和种植结构调整,加强农作物品种选育工作,积极培育耐旱的优质高效作物品种或发展雨热同期作物,发展旱稻种植面积,采取生物节水、农艺节水、工程节水等相结合的综合节水措施,提高灌溉水利用效率。控制化肥和农药的使用,推广使用高效、无污染的绿色肥料和生物农药以及测土施肥技术,逐步减少化肥和有毒农药的施用量,减轻农业面源与点源污染。3. 社会发展要充分考虑区域水资源承载能力。省内重大建设项目布局必须要量水而行,要事先进行科学的水资源论证。在水资源不足的地区,应对城市发展规模加以限制。城市绿化和景观建设应与当地水资源具体条件相适应,位于水资源短缺地区的城市,应控制建设耗水量大的工矿企业。严禁盲目扩大用于景观、娱乐的水域面积,限制洗浴、洗车等高耗水服务业用水,构建以人为本的现代化节水型服务业。

通过上述方面建设,使产业结构得到进一步调整和优化,形成以第一产业为基础、第二产业为主导、第三产业为支撑的经济格局,建立起与区域水资源承载能力相协调的经济结构体系。

## (三)相关机制建设。

1. 建立水资源有偿使用制度。建立健全以水资源费为基础、水资源有偿使用为核心的用水总量控制、取水许可、排污许可、水环境容量有偿使用、超计划超定额累进加价等制度,加大水费征收力度,适时调整水资源费征收标准,水资源费要计入供水企业成本,实行价内征收。运用价格杠杆调整用水结构,引导水资源的合理配置。2. 建立合理的水价形成机制。根据市场供求关系、产业调整方向、用户承受能力和供水成本,合理核定基本水价。非农业用水价格要尽快调

整到“补偿成本,合理盈利”的水平。深化农业水费制度和供水管理制度改革,建立供水成本约束机制,规范供水经营管理行为,切实减轻农民水费负担。城市供水遵循“补偿成本、合理收益、公平负担、促进管理”的原则,按照居民用水保本微利、公用水适当利润、高消费用水合理利润的尺度调整城市供水价格。建立多层次供水价格体系,加快推进对居民生活用水实行阶梯式计量水价制度,努力发挥市场机制在水资源配置中的基础性作用。3. 建立节水投入机制。坚持“谁投资、谁受益;谁污染、谁治理”的原则,进一步拓宽节水治污投融资渠道,引导企业和公众加大节水治污投资,鼓励民间资本参与节水治污产业开发。4. 建立水权交易制度。提高全社会的水商品意识,培育和发展水市场。逐步建立符合省情的水权交易制度与交易规则,规范交易行为。

#### (四) 节水工程体系建设。

1. 建设水资源监测和取(用)水计量设施系统。“十一五”期间完成市级建设水量水质自动监测系统,实现监测数据的自动采集、传输、处理和预报。建立和完善取(用)水计量管理系统,在重点大中型灌区建设输水自动监控网络,对大中型工业企业和城市供水企业的取水实行远程实时监控。加快城市水资源实时监控与管理系统建设。2. 建设生产、生活节水工程。推进农业节水工程建设,实施大中型灌区节水改造和渠系配套工程、节水灌溉示范工程、农业综合开发节水示范工程、集雨节灌工程;加快火电、石油化工、造纸、冶金、纺织、建材、医药、粮食深加工等高耗水、高污染工业企业的节水技术改造,推广节水工艺,提高循环用水能力。加快城市供水管网技术改造,集中资金力争在“十一五”期间完成3—4个省内大中城市供水管网改造,降低管网渗、漏、损,提高输配水效率和供水效益。3. 建设污水回用工程。大力开展污水的综合利用,推进中水利用工程建设,建立包括企业和城市在内的污水收集、处理和回用管网系统,促进污水资源化;各地在规划建设污水处理设施时,要将污水处理再生利用作为缓解城市缺水的重要措施。加快城市集中污水处理厂的建设,削减污染物排放总量,保证水域使用功能。“十五”期间已建成的城市污水处理设施必须保证充分发挥作用。4. 建设水生态系统保护与修复工程。全面实施泡湖湿地与地下水保护行动,限制开采地下水,倡导合理利用雨洪资源,采取人工回灌、建设替代水源等工程措施,综合治理湿地缺水、污水与地下水超采区,恢复生态湿地及地下水的良性循环;加强水土保持生态建设,推进湿地、城市河道等环境整治,改善湿地、城市水域功能。

### 五、节水型社会建设的保障措施

#### (一) 加强领导, 落实责任。

各级政府要把节水型社会建设作为“十一五”期间贯彻国务院关于建设节约型社会部署的一项重点工作纳入议事日程,成立由主要领导任组长,水利(务)、发展改革委、城建、经贸、财政、环保、科技、质监、农业、林业等相关部门负责人为成员的节水型社会建设领导小组,切实加强对节水型社会建设的组织领导和指导协调并将其列入考核指标。要根据本地实际制定具体实施方案并按照职责权限将建设任务分解到各个职能部门,真正做到任务、措施、投入到位。领导小组下设办公室,负责日常工作。各级地方政府要组建节约用水管理机

构。省政府将把节水型社会建设作为考核地方政府工作业绩的重要内容和标准。

## (二) 畅通渠道, 增加投入。

各级政府要把节水型社会建设列入本级国民经济和社会发展规划。在积极争取国家有关部门支持的同时, 加大地方配套资金筹措力度, 确保各级政府用于节水型社会建设支出与总体支出的同步增长。要加快利用市场机制筹措资金的步伐, 鼓励社会各界积极参与城镇供水、节水灌溉、中小型水电、污水处理等项目的投资建设和经营管理, 加速培育、发展节水产业。要加大对城市供水管网改造、工业节水技术改造和安装节水计量设施的支持力度。要抓住国家支持东北老工业基地振兴和吉林省经济社会加快发展必须有水资源作保障的大好机遇, 争取新一批对各地发展具有战略意义的开源节流项目。

## (三) 加强指导, 督促检查。

建立由综合评价指标、行业用水评价指标和节水管理评价指标组成的全省节水型社会建设评价体系。抓紧制定节水型灌区、节水型企业、节水型产品、器具标准以及推广节水型产品、器具强制性标准。进一步强化水平衡测试工作, 对《用水定额》定期进行修订, 制定分行业节约用水工艺和技术指导目录, 引导用水户使用节水工艺、节水技术和节水器具。要加强检查监督, 保证节水型社会建设的有计划、分阶段实施。

## (四) 科技创新, 整体推进。

要加强节水技术的研发, 加快推广各种先进适用的农业节水灌溉技术、工业生产节水技术、废水资源化技术、中水回用技术等。制定节水型产品、器具技术标准, 实行节水产品认证和市场准入制度, 在城镇普及节水型生活用水器具。建立信息发布制度, 采集、管理和发布取、供、用、排、节水及用水权交易信息。培育和发展节水技术服务体系, 为用水户提供节水技术服务, 发展壮大节水产业。

## (五) 宣传教育, 自觉节水。

各地区、各有关部门要将水资源节约纳入中小学教育、高等教育、职业教育和技术培训体系, 加强水资源节约的教育培训工作。要利用广播、电视、报刊、杂志、互联网等, 广泛、深入、持久地开展宣传, 倡导节俭文明的生活方式, 在全社会形成“节约光荣, 浪费可耻”, 广大群众自觉参与节水、监督节水的良好社会风尚。要加强舆论监督, 建立健全举报机制, 对浪费水、破坏水的不良行为公开曝光。要让全体公民更多地了解省情、水情, 掌握科学的水知识, 树立正确的水观念, 自觉节约水、爱护水、保护水, 形成良好的节水社会氛围。