

索引号:	11220000013544613B/2022-04997	分类:	水资源管理(节约用水)、计划规划;通知
发文机关:	吉林省水利厅	成文日期:	2022年03月08日
标题:	吉林省水利厅关于印发“十四五”时期建立健全节水制度政策实施方案的通知		
发文字号:	吉水资〔2022〕36号	发布日期:	2022年11月09日

## 吉林省水利厅关于印发“十四五”时期建立健全节水制度政策实施方案的通知

吉水资〔2022〕36号

各市(州)水利(水务)局,长白山管委会农业农村和水利局,长春新区农业委员会,各县(市)水利局,厅机关各处室,厅直属各单位:

为贯彻习近平生态文明思想,落实《水利部关于建立健全节水制度政策的指导意见》(水资管〔2021〕390号)的安排部署,特制定《“十四五”时期建立健全节水制度政策实施方案》。现印发给你们,请遵照执行。

吉林省水利厅

2022年3月8日

# “十四五”时期建立健全节水制度政策实施方案

为贯彻习近平生态文明思想，落实《水利部关于建立健全节水制度政策的指导意见》（水资管〔2021〕390号）要求，强化水资源刚性约束，全面提升水资源集约节约安全利用水平，保障全省水安全，促进经济社会高质量发展，特制定本方案。

## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，全面落实“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路，全方位践行“四水四定”原则，把节水作为解决水资源短缺问题的重要举措，贯穿到经济社会发展全过程和各领域，加强水资源保护和管理，严守水资源开发利用上限，守住生态保护红线，走好水安全有效保障、水资源高效利用、水生态明显改善的集约节约发展之路，为经济社会高质量发展提供水安全保障。

## 二、主要目标

到2025年，初始水权分配和交易制度基本建立，水资源刚性约束“硬指标”基本建立，水资源监管“硬措施”有效落实，节水型生产和生活方式初步建立，节水产业初具规模，面向全社会的节水制度与约束激励机制基本形成，全社会节水意识明显增强，水资源开发利用得到严格管控，非常规水利用占比进一步增大，用水效率和效益显著提升。全省经济社会用水总量控制在137.3亿立方米以内，全省万元国内生产总值用水量较2020年降低16%；全省万元工业增加值用水量较2020年降低13%；农田灌溉水有效利用系数提高到0.61，非常规水源利用量超过3.4亿立方米；65%以上县（区）级行政区达到节水型社会建设标准。

### 三、重点任务

#### （一）贯彻实施生态流量保障和地下水水位控制目标。

1. 全面落实河湖重要控制断面基本生态流量保障目标。将河湖生态流量保障目标作为水资源刚性约束条件，严格按照已确定的洮儿河、霍林河、嫩江、辉发河、饮马河、伊通河、第二松花江、牡丹江、拉林河、松花江干流、东辽河、西辽河、辽河干流、查干湖等 15 条河湖基本生态流量目标，落实河湖生态流量保障实施方案，强化各项管理措施，控制河湖水资源开发利用强度，加强生态流量监测预警、水量调度，切实改善河湖生态环境。将生态流量控制断面下泄流量纳入最严格水资源管理制度考核，强化断面考核要求，对于存在突出问题的，以“一地一单”方式反馈当地人民政府，推动地方政府落实水资源保护和管理责任。编制吉林省生态流量管理重点河湖目录，指导市（州）结合实际，完成本行政区域跨县（市、区）重点河湖基本生态流量保障目标确定和保障实施方案编制工作。

2. 严格执行地下水水位控制目标。以省政府批准的地下水管控指标为依据，指导各地结合当地实际，充分运用现代技术手段，加强地下水开发利用监督管理，加快推进地下水管理指标落地，不断增强地下水开发利用管控能力。督导各地制定地下水年度取用水计划，且落实到取用水户。指导各地加强地下水取用水事前、事中、事后监管，确保取用水户按要求合理有序开采。开展新一轮地下水超采区划定，进一步明确地下水禁采区、限采区。严格地下水水位变化通报，督促地方政府落实地下水超采治理主体责任。

#### （二）稳步推进区域初始水权分配。

1. 加快推进跨行政区江河流域水量分配。以洮儿河、嫩江、第二松花江、拉林河、松花江干流、东辽河、西辽河、辽河干流、辉发河、伊通河、饮马河等 11 条水量分配方案为依据，指导各相关市（州）尽快完成该 11 条江河的县（市、区）水量分配工作。督导市（州）加快推进其他跨县（市、区）江河水量分配工作，明确流域地表水可用水量和相关县（市、区）的水量分配份额，做到应分尽分。

2. 合理确定各有关地区外调水可用水量。结合已有调水工程和相关规划，根据我省的外调水可用水量，进一步明确各相关市县的外调水可用水量。

3. 规范明晰区域初始水权。依据流域水量分配、地下水取水总量指标、有关地区外调水可用水量等成果，按照相关政策要求，推动明晰各地区的初始水权。

### （三）逐步明晰取用水户用水权。

1. 依法明晰取水户的取水权。在规范取水许可管理的基础上，根据《中华人民共和国水法》《取水许可和水资源费征收管理条例》和《吉林省取水许可管理办法》等法律法规规章的规定，推动各地对直接从江河、湖泊或者地下取用水资源的单位和个人，依法明晰取水权。

2. 逐步明晰灌溉用水户的灌溉用水权。根据水资源节约、保护和合理开发利用的工作实际，组织各地在条件具备的灌区内将灌区取水许可水量合理配置至斗口等用水单元，明确各单元的可用水量。指导各地因地制宜依法明晰村组集体组织、农民用水合作组织、农民合作社、农户等用水权。

### （四）加快推进水权交易。

落实水利部推进用水权改革的指导意见，制定工作方案，细化具体措施，指导推动用水权交易市场发展。推进区域水权交易、取水权交易、灌溉用水户水权交易。鼓励通过用水权回购、收储等方式促进水权交易。在条件具备的地区探索实行用水权有偿取得。完善交易制度和价格形成机制，实行统一交易规则、技术标准、数据规范。健全取用水监测计量设施，强化水权交易监管。

### （五）严格控制水资源开发利用总量。

1. 强化水量分配方案实施监管。根据水量分配方案组织制定水资源调度方案和年度调度计划，明确年度水量分配方案、控制断面下泄水量流量指标。按照管理权限，严格监管水量分配方案落实情况，并纳入水资源刚性约束考核。

2. 强化地下水取水总量管控。依据地下水取水总量控制和水位控制指标，制定地下水年度取水计划，对各年度取用地下水实行总量控制。指导市县根据地下水取水总量控制指标和水位控制指标等确定地下水取水工程布局。严格执行《地下水管理条例》，加强地下水取水许可监管特别是限采区的取水许可监管，依法查处违法行为。

3. 加强调水管理。全面贯彻《水资源调度管理办法》，进一步强化区域水资源统一调度，制定重大调水工程水量调度方案和年度水量调度计划，加强对水量调度实施情况的监督检查，推进精准调水、合理调水。

4. 推动再生水等非常规水源纳入水资源统一配置。落实实行再生水配额管理的意见，将非常规水源利用总量目标分解下达市（州），作为各地最低利用量控制目标进行考核，逐年提高非常规水源在水资源配置中的比例。

#### （六）严格实行水资源用途管制。

组织指导各地根据本地区可用水量和各行业合理用水需求，编制水资源行业配置方案，合理配置生活、农业、工业、人工生态环境补水等用水份额，并经地方政府同意后，作为控制各行业用水需求和推动落实“四水四定”的重要依据。水资源论证、取水许可等相关水资源管理工作应当严格遵守水资源行业配置方案，保障城乡居民生活用水，禁止挤占基本生态用水和农田灌溉合理用水。

#### （七）大力推动规划水资源论证。

严格落实规划水资源论证管理办法和技术要求，推动工业、农业、畜牧业、林业、能源、自然资源开发等规划，重大产业、项目布局，各类开发区、新区规划开展规划水资源论证，从规划源头促进产业结构布局规模与水资源承载能力相协调。加强对规划水资源论证工作的监督检查，跟踪规划实施，认真落实水资源管理和保护措施。

#### （八）切实加强建设项目水资源论证和取水许可监管。

1. 全面优化取水许可审批。落实取水许可管理制度，推进取水许可“放管服”改革，推广取水许可电子证照应用，推进水资源论证区域评估和取水许可告知承诺制，切实简化水资源论证及取水许可审批，提升水资源管理效能。加强取水许可审批监督，指导各级取水许可审批机关严把水资源论证审查关和取水许可审批关，依法实施行政审批。

2. 深入推进取用水管理专项整治行动整改提升。针对取用水管理专项整治行动核查登记反映出的取用水方面的问题，分类施策推进整改，组织完成整改阶段任务，依法规范取用水行为，推进取用水秩序明显好转。

3. 严格取用水事中事后监管。健全以“双随机、一公开”为基本手段、以重点监管对象为补充，以信用监管为基础的新型监管机制。开展建设项目水资源论证报告书抽查，加大对无证取水、超许可取水、超计划取水、超采地下水、擅自改变取水用途等违法行为查处力度。配合有关部门开展脱离实际建设人工湖、人造水景观等问题的专项整治，从严查处违法行为。

#### （九）严格管控水资源超载地区取水许可。

1. 开展水资源承载能力评价。根据水资源家底及变化趋势、经济社会发展和水资源开发利用状况，发布水资源超载、临界超载地区名录并动态调整。“十四五”时期，以县域为单元开展水资源承载能力评价，科学评价并提出不同区域城镇发展、人口规模、土地利用、产业布局等方面的水资源承载能力控制上限。

2. 实行水资源超载地区暂停新增取水许可。在水资源超载地区，按超载的水源类型暂停相应水源的新增取水许可。对合理的新增生活用水需求以及通过水权转让获得取用水指标的项目，可以继续审批新增取水许可，但需严格进行水资源论证，原由市级、县级水行政主管部门负责审批的，审批权限调整为省级水行政主管部门。临界超载地区限制审批新增取水许可，防止水资源超载。严格监督管理，将水资源超载地区暂停新增取水许可政策措施落到实处。

#### （十）进一步提升水资源监测信息化水平。

1. 完善水资源监测站网。加强行政区界断面、水量分配和生态流量等重要控制断面监测站点建设；在地下水超采等重点区域补充建设地下水监测站点，加快推进国家地下水监测二期工程建设；推进完善生态流量管控等重点水域、地下水超采等重点区域水质水生态监测站网。强化水资源动态分析评价和预测预警。

2. 提升取用水监测能力。推动工业、生活和服务业取用地表水年许可水量 50 万立方米以上、取用地下水年许可水量 5 万立方米以上的取水单位或个人，调水工程及 5 万亩以上大中型灌区渠首取水口，安装取用水在线监测计量设施，并将监测计量结果实时传输到有关水行政主管部门。

3. 建设水资源管理信息系统。整合各方面水资源监测数据和各类水资源信息系统，共享相关部门数据，打造水资源管控一张图。依托国家引调水工程调度平台，实现引调水全流程监管，优化水资源调度。

#### （十一）制定完善节水指标与标准。

1. 健全用水效率管控指标体系。根据国家下达我省“十四五”用水效率控制指标，进一步明确各市、县用水效率管控指标，建立健全各级万元国内生产总值用水量、万元工业增加值用水量、农田灌溉水有效利用系数等用水效率管控指标。

2. 实行用水定额管理。发挥用水定额在强度控制上的约束和引导作用，根据现行国家用水定额标准，按照水利部相关文件要求，修订《用水定额》地方标准，落实火力发电、钢铁、造纸等高耗水工业主要产品，以及洗车、高尔夫球场、人工滑雪场、宾馆等高耗水服务业国家强制性用水定额标准。加大用水定额在取水许可、计划用水等领域的执行力度，对未达到用水定额标准的新建项目一律不予审批取水，对超过取用水定额标准的企业分类分步限期实施节水改造。

#### （十二）扎实抓好节水行动实施和推动。

1. 发挥节约用水工作推进机制作用。围绕《吉林省节水行动实施方案》目标任务，制定年度工作要点，压实工作责任，协同解决节水工作重大问题，落实各项任

务措施。实施节水行动评估，建立进度通报制度，开展市（州）、县（市、区）落实节水行动实施方案专项督导，推进节水工作取得实质性成效。

2. 实施节水型社会建设规划。根据国家“十四五”节水型社会建设规划的要求和部署，结合我省经济社会发展实际，制定落实《吉林省“十四五”节水型社会建设规划》，深入推进农业节水增效、工业节水减排，城镇节水降损，加快推动节水型社会建设；指导各市（州）、县（市、区）编制本地区“十四五”节水型社会建设规划，督促各项目标任务落实。

### （十三）不断强化节约用水监督管理。

1. 加强计划用水监管。规范计划用水管理，实现年度计划用水管理全覆盖。对重点地区、领域、行业、产品开展专项监督检查，及时掌握用水单位取用水和用水效率的动态变化。

2. 强化节水评价。严格落实《节水评价技术导则》，规范节水评价工作。严格规划和建设项目节水评价审查，加强节水评价台账管理。指导市（州）、县（市、区）全面推行规划和建设项目节水评价工作，促使规划和建设项目高效用水，提高用水效率。

3. 落实建设项目节水设施“三同时”制度。严格按照国家建设项目节水设施“三同时”管理办法的有关规定，在新建、改建、扩建的建设项目的设计、审查和验收等环节落实节水设施“三同时”制度，促进建设项目合理用水、节约用水。

### （十四）注重加强重点领域节约用水。

1. 积极实施灌区节水改造。加快推进全省大中型灌区提挡升级，推动永舒榆灌区、白沙滩灌区、梨树灌区等3个大型灌区续建配套与现代化改造，滚动实施月亮泡灌区、沙河灌区、欢欣岭灌区、三联灌区等10个中型灌区续建配套与节水改造。

2. 推进企业节水改造。配合有关部门积极落实《国家鼓励的工业节水工艺、技术和装备目录》和《高耗水工艺、技术和装备淘汰目录》，推进企业开展节水技术改造及再生水回用改造，采用高效冷却、洗涤、循环用水、废污水再生利用等节水工艺和技术，提高重复利用效率。

3. 加强公共机构节水。配合有关部门监督落实公共机构和场所使用符合国家标准节水产品，稳步实施卫生洁具、食堂用水设施、空调设备冷却系统、老旧供水管网和耗水设备等节水改造。充分发挥机关、高校、医院等公共机构节水表率作用，建成一批具有典型示范意义的节水型单位。

4. 强化县域节水型社会达标建设。落实县域节水型社会达标建设管理规定，规范县域节水型社会达标建设的建设申报、预审备案、审核认定、发布形式和复核监管等程序和相关管理要求，全面推进县域节水型社会达标建设。

#### （十五）建立健全节水激励机制。

1. 深入推进农业水价综合改革。配合省发改委深入推进农业水价综合改革，同步建立农业用水精准补贴机制。指导各地结合大中型灌区续建配套与现代化改造，完善骨干灌排工程体系，配套计量设施。推进灌区供水成本核算，指导灌区管理单位配合发展改革部门开展成本审计和水价调整。制定农业水价综合改革验收标准，有序开展改革验收。

2. 探索开展水资源税改革。加强与财政厅、税务局沟通协调，按照全面推开水资源税改革试点的实施办法，制定我省实施办法，实行水资源税改革。

3. 持续推行合同节水管理。落实关于推动合同节水管理的实施意见，在公共机构、公共建筑、高耗水工业、高耗水服务业、农业灌溉、供水管网漏损控制等领域，引导和推动实施合同节水。加强政策扶持引导，推动出台财政、税收、金融信贷等政策。依托国家合同节水管理服务平台，积极推动实施一批合同节水管理项目，促进合同节水管理服务模式推广应用。

(十六) 持续深化水资源和节水管理法治建设。

1. 加快完善法规体系。加强地方配套性法规建设，开展《吉林省节约用水条例》和《吉林省取水许可管理办法》的修订工作，完善生态流量管理、水资源有偿使用、用水权改革、水资源用途管制、取用水监测计量统计、节水调查统计等方面的制度建设。

2 建立健全执法机制。严格落实《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》，健全信息共享机制，加强水资源管理部门与执法部门的沟通协调，完善案件移送程序和衔接机制，实现行政处罚和刑事处罚有效衔接。

(十七) 进一步强化节水技术创新和科技支撑。

1. 促进节水关键科技创新和转化。配合有关部门推动节水技术与工艺创新，充分发挥高校、科研机构、科技社团和企业等各方力量，加强节水重大课题研究和关键技术攻关。支持用水精确计量、水资源高效循环利用、精准节水灌溉控制、非常规水资源利用等先进技术及适用设备研发，促进节水科技成果转化。

2. 推进节水管理与服务智慧化建设。依托国家节水管理与服务平台，实现水利部门与用水单位网络互联、管理互动。开展用水潜力评估和用水效率评价，实现用水强度控制目标预报、预警。加强节水信息分析应用，提升节约用监管的科学化、信息化水平。

(十八) 深入开展水资源节约保护宣传。

1. 广泛宣传节水知识。持续强化节水宣传阵地建设,积极探索节水宣传教育新形式、新途径,充分利用各类传播媒体,加大节水宣传力度。继续开展“节水中国你我同行”等主题宣传活动,宣传推广《公民节约用水行为规范》,切实增强全社会的节水观念。

2. 继续强化水情教育。着力加强水情教育载体建设，建设一处以上面向社会公众开放的综合性水情教育基地。创新水情教育形式和机制，推动水情教育知识纳入公职人员特别是领导干部教育培训重要内容，建立由专业人员、专家团队、志愿者组成的专兼职水情教育专业化队伍。

#### 四、组织保障

（一）加强组织领导和推动。建立健全节水制度政策、提升水资源集约节约利用能力是推动新阶段水利高质量发展的重要举措。各地主要负责同志作为第一责任人，要亲自研究制定符合实际落实方案，细化分解任务，落实专人负责，压实工作责任，及时研究解决工作中存在的问题和困难，保质保量完成目标任务。

（二）强化与有关部门的沟通协作。落实“四水四定”，建立健全节水制度政策，需要各有关部门各司其职、密切配合、形成合力。各地要进一步健全健全协调机制，加强与发展改革、财政、农业农村、工业和信息化、住房城乡建设、自然资源、生态环境、市场监管、统计等部门的沟通协调，形成工作合力。

省厅将按照建立水资源刚性约束制度的要求，修订《吉林省实行最严格水资源管理制度考核办法》，进一步健全考核内容，完善考核方式和工作机制。充分发挥考核的激励鞭策和导向作用，强化监督检查、问题整改和责任追究，采取“四不两直”方式，强化水资源管理和节约用水日常监督检查，检查结果作为考核依据。各地要根据考核指标，加强水资源监管管理，完善节水制度政策，全面提升水资源集约节约安全利用水平。