

# “十三五”水资源消耗总量和强度双控行动方案

根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》和《政府工作报告》要求，为加快推进生态文明建设，推动形成绿色发展方式和生活方式，进一步控制水资源消耗，实施水资源消耗总量和强度双控行动，特制定本方案。

## 一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，坚持节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力，切实落实最严格水资源管理制度，控制水资源消耗总量，强化水资源承载能力刚性约束，促进经济发展方式和用水方式转变；控制水资源消耗强度，全面推进节水型社会建设，把节约用水贯穿于经济社会发展和生态文明建设全过程，为全面建成小康社会提供水安全保障。

### （二）基本原则。

坚持双控与转变经济发展方式相结合。以水定需，量水而行，因水制宜，促进人口经济与资源环境相均衡，以水资源利用效率和效益的全面提升推动经济增长和转型升级。

坚持政府主导与市场调节相结合。加强对双控行动的规范和

引导，强化政府目标责任考核。完善市场机制，营造良好市场环境，充分发挥市场机制作用，提高水资源配置效率。

坚持制度创新和公众参与相结合。制定完善配套政策，创新激励约束机制，形成促进高效用水的制度体系。加强水情宣传教育，推动形成全社会爱水护水节水的良好风尚。

坚持统筹兼顾与分类推进相结合。统筹考虑区域水资源条件、产业布局、用水结构和水平，科学合理逐级分解双控目标任务。分类推进各行业、各领域重点任务落实。

（三）主要目标。到 2020 年，水资源消耗总量和强度双控管理制度基本完善，双控措施有效落实，双控目标全面完成，初步实现城镇发展规模、人口规模、产业结构和布局等经济社会发展要素与水资源协调发展。各流域、各区域用水总量得到有效控制，地下水开发利用得到有效管控，严重超采区超采量得到有效退减，全国年用水总量控制在 6700 亿立方米以内。万元国内生产总值用水量、万元工业增加值用水量分别比 2015 年降低 23%和 20%；农业亩均灌溉用水量显著下降，农田灌溉水有效利用系数提高到 0.55 以上。

## 二、明确目标责任

（四）健全指标体系。严格总量指标管理，在国务院确定的 2020 年各省（区、市）用水总量控制目标基础上，健全省、市、县三级行政区域用水总量控制指标体系。2016 年底前，各省（区、市）要完成所辖市、县用水总量控制指标分解。推进江河流域水

量分配，加快完成 53 条跨省重要江河流域水量分配，各省（区、市）要有序推进本行政区内跨市、县江河流域水量分配，把用水总量控制指标落实到流域和水源。

严格强度指标管理，把万元国内生产总值用水量、万元工业增加值用水量和农田灌溉水有效利用系数逐级分解到各省、市、县，明确区域强度控制要求（各省（区、市）2020 年用水强度控制目标见附表）。2016 年底前，各省（区、市）要力争完成所辖市、县用水强度控制指标分解。到 2020 年，建立覆盖主要农作物、工业产品和服务行业的先进用水定额体系，定额实行动态修订。严格用水定额和计划管理，强化行业和产品用水强度控制。

（五）强化目标考核和责任追究。全面实施最严格水资源管理制度考核，逐级建立用水总量和强度控制目标责任制，完善考核评价体系，突出双控要求。对严重缺水地区，突出节水考核要求。考核结果作为干部主管部门对政府领导班子和相关领导干部综合考核评价的重要依据。

建立用水总量和强度双控责任追究制，严格责任追究，对落实不力的地方，采取约谈、通报等措施予以督促；对因盲目决策和渎职、失职造成水资源浪费、水环境破坏等不良后果的相关责任人，依法依规追究责任。加快建立国家水资源督察制度，加强对各地用水总量和强度控制目标完成情况督察，确保政策措施落到实处。

### 三、落实重点任务

（六）强化水资源承载能力刚性约束。各省（区、市）要以县域为单元开展水资源承载能力评价，建立预警体系，发布预警信息，强化水资源承载能力对经济社会发展的刚性约束。2016 年完成京津冀三省市和试点地区以县域为单元的水资源承载能力评价。

建立健全规划和建设项目水资源论证制度，完善规划水资源论证相关政策措施。各省（区、市）政府要重点推进重大产业布局 and 各类开发区规划水资源论证，严格建设项目水资源论证和取水许可管理，从严核定许可水量，对取用水总量已达到或超过控制指标的地区暂停审批新增取水。

（七）全面推进各行业节水。大力推进农业、工业、城镇节水，建设节水型社会，编制实施节水规划。

强化农业节水，加快重大农业节水工程建设，到 2020 年完成大型灌区续建配套和节水改造任务，加快实施区域规模化高效节水灌溉工程，积极推广喷灌、微灌、集雨补灌、水田控制灌溉和水肥一体化等高效节水技术，开展灌区现代化改造试点，全国节水灌溉工程面积达到 7 亿亩左右。

强化工业节水，完善国家鼓励和淘汰的用水技术、工艺、产品和设备目录，重点开展火电、钢铁、石化、化工、印染、造纸、食品等高耗水工业行业节水技术改造，大力推广工业水循环利用，推进节水型企业、节水型工业园区建设。到 2020 年，高耗水行业达到先进定额标准。

强化城镇节水，加快推进城镇供水管网改造，推动供水管网独立分区计量管理，加快推广普及生活节水器具，推进学校、医院、宾馆、餐饮、洗浴等重点行业节水技术改造，全面开展节水型公共机构、居民小区建设。到 2020 年，地级及以上缺水城市全部达到国家节水型城市标准要求，公共供水管网漏损率控制在 10% 以内。

（八）加快地下水超采区综合治理。实行地下水取用水量和水位控制，编制实施全国地下水利用与保护规划。2017 年底前完成地下水禁采区、限采区和地面沉降控制区范围划定，编制完成地面沉降区、海水入侵区地下水压采方案。以华北地区为重点，推进地下水超采区综合治理，加快实施《南水北调东中线一期工程受水区地下水压采总体方案》。地方各级政府要依法规范机井建设管理，限期关闭未经批准的和公共供水管网覆盖范围内的自备水井。加快实施国家地下水监测工程，完善地下水监测网络，实现对地下水动态有效监测。

（九）统筹配置和有序利用水资源。合理有序使用地表水、控制使用地下水、积极利用非常规水，进一步做好流域和区域水资源统筹调配，减少水资源消耗，逐步降低过度开发河流和地区的开发利用强度，退减被挤占的生态用水。加快完善流域和重点区域水资源配置，强化水资源统一调度，统筹协调生活、生产、生态用水。大力推进非常规水源利用，将非常规水源纳入区域水资源统一配置。

（十）稳步推进水权制度建设。加快明晰区域和取用水户初始水权，稳步推进确权登记，建立健全水权初始分配制度。2017年底前完成在内蒙古、江西、河南、湖北、广东、甘肃、宁夏7个省区开展的水权试点工作。总结试点经验，研究进一步扩大试点范围，推进区域间、流域间、流域上下游、行业间、用水户间等多种形式的的水权交易，因地制宜探索水权交易的方式，统筹推进水权交易平台建设。

（十一）加快理顺价格税费。深入贯彻落实《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》（国办发〔2016〕2号），建立健全农业水价形成机制，建立精准补贴和节水奖励机制，农田水利工程设施完善的地区通过3-5年努力率先完成改革目标。合理制定、调整城镇供水价格，全面推行居民阶梯水价和非居民用水超定额超计划累进加价制度。切实加强水资源费征收管理，确保应收尽收。积极推进水资源税费改革。

（十二）提升水资源计量监控能力。加快推进国家水资源监控能力建设（2016-2018年）项目，2018年底前对年取水量50万立方米以上的工业取水户、100万立方米以上的公共供水取水户和大型灌区及部分中型灌区渠首实现在线监控。完善中央、流域和省水资源管理系统三级平台建设，健全水资源计量体系。加快推进省、市、县各级水资源监控能力建设，实现信息共享、互联互通和业务协同。结合大中型灌区建设与节水配套改造、小型农田水利设施建设，完善灌溉用水计量设施，提高农业灌溉用水定额

管理和科学计量水平。

（十三）加强重点用水单位监督管理。建立健全国家、省、市级重点监控用水单位名录，强化取用水计量监控，完善取用水统计和核查体系，建立健全用水统计台账。对重点用水单位的主要用水设备、工艺和水消耗情况及用水效率等进行监控管理。引导重点用水单位建立健全节水管理制度，实施节水技术改造，提高其内部节水管理水平。

（十四）加快推进技术与机制创新。实施国家重点研发计划水资源高效开发利用专项，大力推进综合节水、非常规水源开发利用、水资源信息监测、水资源计量器具在线校准等关键技术攻关，加快研发水资源高效利用成套技术设备。建设节水技术推广服务平台，加强先进实用技术示范和应用，支持节水产品设备制造企业做大做强，尽快形成一批实用高效、有应用前景的科技成果。

开展水效领跑者引领行动，定期公布用水产品、用水企业、灌区等领域的水效领跑者名单和指标，带动全社会提高用水效率。培育一批专业化节水服务企业，加大节水技术集成推广，推动开展合同节水示范应用，通过第三方服务模式重点推进农业高效节水灌溉和公共机构、高耗水行业等领域的节水技术改造。

#### **四、完善保障措施**

（十五）加强组织领导。各省（区、市）政府对本地区水资源消耗总量和强度双控工作负总责，要抓紧制定落实方案，明确

具体措施和任务分工，创新工作机制，确保双控目标完成。国务院有关部门按照职能分工，加强指导、支持和监督管理。水利部、发展改革委将切实加强统筹协调，会同有关部门共同推进各项工作任务落实。

（十六）创新支持方式。地方各级政府要积极筹措资金，落实相关优惠政策，支持重大节水工程建设、节水型社会建设、取用水计量监控等工作任务的落实。要积极探索合同节水管理等新模式，利用政府和社会资本合作（PPP）模式等，鼓励社会资本进入节水等领域。

（十七）夯实管理基础。积极推进水资源管理法制化进程，加快出台节约用水条例、地下水管理条例，制订和完善取水许可、水效标识管理等方面的规章制度。完善水资源高效利用技术标准体系，加快节水技术和管理标准制修订工作。加强基层水资源管理能力建设，健全管理队伍，加大培训力度，提高水资源管理与社会服务能力。

（十八）强化公众参与。广泛深入开展基本水情宣传教育，强化社会舆论监督，进一步增强全社会水忧患意识和水资源节约保护意识，形成节约用水、合理用水的良好风尚。大力推进水资源管理科学决策和民主决策，完善公众参与机制，地方各级政府要依法公开水资源信息，及时发布水资源管理政策，进一步提高决策透明度，健全听证等公众参与制度，对涉及群众用水利益的发展规划和建设项目，采取多种方式充分听取公众意见。

## 附表

## 2020年各省（区、市）用水强度控制目标

地区	万元国内生产总值用水量比 2015 年下降	万元工业增加值用水量比 2015 年下降	农田灌溉水有效利用系数
全 国	23%	20%	0.550
北 京	15%	15%	0.750
天 津	10%	5%	0.684
河 北	25%	23%	0.675
山 西	15%	13%	0.550
内 蒙 古	25%	20%	0.532
辽 宁	20%	15%	0.592
吉 林	25%	23%	0.582
黑 龙 江	21%	23%	0.600
上 海	23%	20%	0.738
江 苏	25%	20%	0.600
浙 江	23%	20%	0.600
安 徽	28%	21%	0.535
福 建	33%	35%	0.547
江 西	28%	33%	0.510
山 东	18%	10%	0.646
河 南	25%	25%	0.616
湖 北	30%	30%	0.524
湖 南	30%	30%	0.521
广 东	30%	25%	0.500
广 西	33%	25%	0.500
海 南	25%	25%	0.570
重 庆	29%	30%	0.500
四 川	23%	23%	0.476
贵 州	29%	30%	0.480
云 南	29%	30%	0.472
西 藏	20%	25%	0.450
陕 西	20%	15%	0.570
甘 肃	33%	30%	0.570
青 海	18%	15%	0.500
宁 夏	25%	18%	0.506
新 疆	33%	22%	0.570