

## 关于印发黄河流域水资源节约集约利用实施方案的通知

发改环资〔2021〕1767号

山西省、内蒙古自治区、山东省、河南省、四川省、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区发展改革委、水利厅、住房和城乡建设厅、工业和信息化主管部门、农业农村（农牧）厅，水利部黄河水利委员会：

为深入贯彻习近平生态文明思想，落实习近平总书记关于推动黄河流域生态保护和高质量发展的重要讲话和指示精神，落实《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，打好黄河流域深度节水控水攻坚战，提升水资源节约集约利用水平，国家发展改革委、水利部、住房和城乡建设部、工业和信息化部、农业农村部制定了本方案，经推动黄河流域生态保护和高质量发展领导小组办公室衔接审核，现就有关要求通知如下。

### 一、总体要求

**（一）指导思想。**以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平生态文明思想，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建新发展格局，坚定走生态优先、绿色低碳的高质量发展道路，坚持系统观念，把水资源作为最大的刚性约束，全方位贯彻“四水四定”，实施黄河流域及引黄调水工程受水区深度节水控水，精打细算用好水资源，从严从细管好水资源，坚持政府和市场两手发力，大力推动全社会节水，加快形成水资源节约集约利用的产业结构、生产方式、生活方式、空间格局，以节约用水扩大发展空间，实现人与自然和谐共生，促进黄河流域生态保护和高质量发展。

**（二）主要目标。**到2025年，黄河流域万元GDP用水量控制在47立方米以下，比2020年下降16%；农田灌溉水有效利用系数达到0.58以上；上游地级及以上缺水城市再生水利用率达到25%以上，中下游力争达到30%；城市公共供水管网漏损率控制在9%以内。黄河流域水资源消耗总量和强度双控体系基本建立，流域水资源配置进一步优化，重点领域节水取得明显成效，非常规水源利用全面推进。

### 二、强化水资源刚性约束

**（一）贯彻“四水四定”。**坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”，以水资源刚性约束倒逼发展方式转变。优化国土空间格局，结合水资源禀赋，合理确定黄河流域经济、产业布局和城市发展规模，加大对重大生产力布局的统筹力度。强化城镇开发边界管控，城市群和都市圈要集约高效发展，不能盲目扩张。水资源短缺和超载地区，限制新建各类开发区和发展高耗水服务行业，不搞中小城镇“摊大饼发展”。从严控制建设引黄调蓄工程。坚决遏制“造湖大跃进”，黄河干支流严禁脱离实际建设人工湖、人造水景观。合理确定灌溉规模，引导适水种植、量水生产，推进农牧业生产向水资源优势地区集中。水资源短缺和超载地区调整种植结构，压减高耗水作物规模。年均降雨量小于400毫米地区，严格限制大规模种树营造景观林。充分考虑水资源约束，科学引导人口流动。推进工业企业向园区集聚，沿黄重点地区拟建工业项目，一律按要求进入合规工业园区。严格控制高耗水项目盲目上马。

**（二）严格用水指标管理。**县级以上人民政府制定年度取水计划，年用水量1万立方米以上的工业和服务业单位实现计划用水全覆盖。健全省、市、县行政区用水总量和强度控制指标体系。推动将用水总量控制指标落实到具体河流和水源。分解落实并考核县级以上地方各级行政区万元GDP用水量、农田灌溉水有效利用系数、公共供水管网漏损率等指标。强化用水定额在规划编制、取水许可方面的刚性约束作用。水资源超载地区制定水资源超载治理方案。

**（三）严格用水过程管理。**严格取水许可管理，强化动态监管，全面推广取水许可电子证照应用。水资源超载地区按规定要求暂停新增取水许可。具备使用非常规水源条件但未有效利用的项目和采用已淘汰工艺、技术和装备的项目，不予批准取水许可。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，调水工程及大中型灌区渠首取水口，应当安装取水在线监测计量设施，并将监测计算结果实时传输到取水主管部门。严格实行计划用水监督管理，开展重点地区、领域、行业、产品专项监督检查。落实用水统计管理要求，全面加强农业、工业、生活、生态环境补水等用水量的统计管理。

### 三、优化流域水资源配置

**（一）优化黄河分水方案。**坚持生态优先，大稳定、小调整，优化细化《黄河可供水量分配方案》（黄河“八七”分水方案），下游地区更多使用南水北调供水，腾出适当水量用于增加生态流量和保障中上游省份生活等基本用水需求。

确定重点河湖主要控制断面生态流量保障目标。按照优先保障基本生态用水原则，推进大通河、窟野河等跨省主要支流水量分配。推动省内黄河分水指标细化和跨市县河流水量分配。

**(二) 强化流域水资源调度。**建立健全干流和主要支流生态流量监测预警机制，根据水资源本底条件、水文气象变化和经济社会发展情况等，统筹干支流水资源调度。做好与南水北调工程、大运河相关河段水资源调配工作的衔接。开展龙羊峡、刘家峡、三门峡等黄河干流骨干水库协调调度，推进渭河、汾河、湟水河、洮河等主要支流水量调度。强制推动将非常规水纳入统一配置，实行区域配额管理，逐年提高利用比例，并严格考核。

**(三) 做好地下水采补平衡。**加强黄河流域地下水开发利用管控，实施重点区域地下水超采综合治理，加大中下游地下水超采漏斗治理力度。统筹考虑地下水、地表水联合配置与时空合理利用，有效控制、合理削减地下水开采量。加强超采地区地下水监测，实行地下水取水总量和水位双控，实施节水工程、水源置换工程、地下水补源工程，推动实现地下水位回升。

#### 四、推动重点领域节水

##### (一) 强化农业节水。

**推行节水灌溉。**以甘肃黄河高抽灌区、宁蒙灌区、汾渭平原、下游引黄灌区为重点，实施节水改造，按规划开展高标准农田建设，推广喷灌、微灌、低压管灌等高效节水灌溉技术。深入开展节水型灌区创建工作。水资源短缺和超载地区原则上不再扩大灌溉面积和新增灌溉用水量，因国家战略确需新增的，严格进行水资源论证，并由相关流域管理机构审批取水许可。

**发展旱作农业。**黄河上中游地区发展高效旱作农业，推广玉米—豆类轮作、生态农业和农林牧复合模式，加快选育推广抗旱抗逆等节水品种，完善充分利用降水的垄沟覆膜栽培技术体系，扩大低耗水和耐旱作物种植比例。下游河南、山东等粮食主产区，加强小麦、玉米节水抗旱品种选育，推广测墒灌溉、保水剂应用、水肥一体化等节水措施。

**开展畜牧渔业节水。**稳步推进牧区高效节水灌溉饲草料地建设。引导畜禽规模养殖场节约场舍冲洗用水。发展节水渔业，积极推广水产养殖节水减排新技术，积极推广循环水养殖、稻渔综合种养等节水减排新技术，鼓励水产养殖尾水资源化利用。

##### (二) 加强工业节水。

**优化产业结构。**大力发展战略性新兴产业，鼓励高产出低耗水新型产业发展，培育壮大绿色发展动能。严把项目准入关，严格高耗水项目审批、备案和核准。不符合产业政策、规划环评、水耗等有关要求的工业项目严禁上马，已备案尚未开工的拟建高耗水项目开展重新评估，属于落后产能的已建高耗水项目坚决淘汰。

**开展节水改造。**引导企业水效对标达标，开展节水改造，提升用水效率。在钢铁、石化化工、建材、有色等行业开展重点用水企业水效领跑者引领行动。推广应用高效冷却、无水清洗、循环用水、废水资源化利用等技术工艺，提高用水重复利用率。

**推广园区集约用水。**鼓励工业园区内企业间分质串联用水，梯级用水。推广产城融合废水高效循环利用模式。兰州—西宁城市群、宁夏沿黄城市群、呼包鄂榆城市群、关中原城市群、山西中部城市群等地区，新建园区应统筹供排水及循环利用设施建设，实现工业废水循环利用和分级回用。

##### (三) 厉行生活节水。

**建设节水型城市。**充分发挥国家节水型城市示范带动作用，以建设节水型城市为抓手，系统提升城市节水水平。到2025年，黄河流域缺水城市全部达到国家节水型城市标准。加快推进县域节水型社会达标建设。新改扩建公共建筑必须采用节水器具，限期淘汰不符合水效标准要求的用水器具。

**实行供水管网漏损控制。**结合老旧小区、厂区、街区和城中村改造，加压调蓄设施改造和一户一表改造等，优先对超过合理使用年限、材质落后或受损失修的供水管网进行更新改造。完善供水管网检漏制度，实施分区计量工程，开展智能化改造，对设施进行实时监测，精准识别管网漏损点位。建设一批供水管网漏损控制示范城市，实施供水管网漏损治理工程。

**开展农村生活节水。**完善农村集中供水和节水配套设施建设，有条件的地方实行计量收费。结合村镇生活供水设施及配套管网建设与改造、农村厕所革命等，推广普及农村生活节水器具。

#### 五、推进非常规水源利用

##### (一) 强化再生水利用。

以现有污水处理厂为基础，合理布局污水再生利用设施，推广再生水用于工业生产、市政

杂用和生态补水等。鼓励结合组团式城市发展，建设分布式污水处理及再生利用设施。推进区域污水资源化利用。开展污水资源化利用示范城市建设。高尔夫球场、人工滑雪场、洗车等特种行业优先使用再生水。鼓励工业园区与市政再生水生产运营单位合作，实施点对点供水。

**(二) 促进雨水利用。**将海绵城市建设理念融入城市规划建设管理各环节，提升雨水资源涵养能力和综合利用水平。在城市公园、居住社区、建筑、绿地、道路广场等新改扩建过程中合理推广雨水渗滞、调蓄、利用等设施，减少雨水地表径流外排，推进就地消纳、就地利用。因地制宜推进新型雨水集蓄利用工程，建设屋顶绿化、植草沟、下沉式绿地、地下调蓄池等设施。鼓励黄河上游雨养旱作农业区通过雨水净化、集雨补灌等发展集雨增效现代农业示范区。

**(三) 推动矿井水、苦咸水、海水淡化水利用。**推进陇东、宁东、蒙西、陕北、晋西等能源基地的煤炭矿井水综合利用。在矿井疏干水质符合《农田灌溉水质标准》(GB5084—2021)前提下，具备条件地区可推广用于农业灌溉。到2025年，黄河流域矿井水利用率达到68%以上。根据当地苦咸水特点，采取适用的苦咸水淡化技术，解决部分城乡供水、工业生产、畜牧业和水产养殖的用水需求。在盐分指标符合要求的前提下，鼓励采用直接利用、咸淡混用和咸淡轮用等方式，将苦咸水用于农业灌溉和景观绿化。推动沿海缺水地区将海水淡化水作为生活补充水源、市政新增供水及重要应急备用水源，逐年提高海水淡化水在水资源配置中的占比。

## 六、推动减污降碳协同增效

在流域、区域和城市尺度上，构建健康的自然水循环和社会水循环，实现水城共融、人水和谐。坚持“节水即减排”“节水即治污”理念，在取水、用水、水处理、污水资源化利用等全过程中强化节水，减少新鲜水取用量、污水产生量和处理量，降低城市水系统运行过程中的能耗物耗等。探索“供—排—净—治”设施建设运维一体化改革，强化城市水系统管理体系化水平。示范推广资源能源标杆再生水厂，减少污水处理能源消耗和碳排放。鼓励具备条件的供水、水处理企业，因地制宜发展沼气发电、分布式光伏发电，推广区域热电冷联供。结合城市更新行动和新型城市基础设施建设等，提升数字化智能化管理水平，推进水资源节约集约利用。

## 七、健全保障措施

**(一) 强化责任落实。**坚持正确政绩观，准确把握保护和发展关系，打好深度节水控水攻坚战，沿黄河开发建设必须严守资源特别是水资源开发利用上限。按照省级统筹、市县负责要求，系统谋划黄河流域水资源节约集约利用工作。黄河流域各省(区)合理明确本地区目标任务，各市县人民政府担负主体责任，将节水作为约束性指标纳入当地党政领导班子和领导干部政绩考核范围。完善基层节水载体(企业、单位、灌区等)、县(区)、市各级节水评价规范，健全主体责任指标体系和考核激励政策。

**(二) 健全政策措施。**健全黄河流域节水法律法规，完善节水标准体系，严格执行高耗水用水定额和用水产品水效标准，推进节水认证。完善用水权交易制度，在建立健全统一的水权交易系统和开展集中交易的基础上，逐步纳入公共资源交易平台体系。强化水权交易监管，推进区域水权、取水权、灌区用水户用水权交易。用好财税杠杆、发挥价格机制作用，倒逼提升节水效果。建立健全充分反映供水成本、激励提升供水质量、促进节约用水的城镇供水价格形成机制，实行居民用水阶梯水价和非居民用水超定额累进加价制度。深入推进农业水价综合改革，建立健全农业用水精准补贴和节水奖励机制。合理制定特种用水价格政策。鼓励发展具有竞争力的第三方节水服务企业，推广合同节水管理模式，拓展合同节水管理服务范围和深度。完善节水激励政策，引导社会资本积极参与，培育节水产业。

**(三) 加强宣传引导。**结合世界水日、中国水周、全国城市节约用水宣传周等，加大节水宣传力度，普及节水知识，倡导节约用水。充分发挥水博物馆、科技馆、水文化馆、重点水利工程等平台作用，组织开展各具特色的宣传实践。推进节水教育进校园、进社区、进企业、进机关，提高用水付费意识和节水支付意愿，引导广大群众增强水资源节约与保护的思想认识和行动自觉，形成全社会节约用水的良好氛围。