

吉林市人民政府关于实行最严格水资源管理制度的实施意见

吉市政发〔2013〕9号

各县（市）区人民政府，开发区管委会，市政府各委办局，各直属机构：

根据《国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见》（国发〔2012〕3号）和《吉林省人民政府关于实行最严格水资源管理制度的实施意见》（吉政发〔2012〕44号）要求，结合我市实际，现就实行最严格水资源管理制度提出如下实施意见：

一、总体要求

（一）指导思想。深入贯彻落实科学发展观，以实现水资源可持续利用和维护河湖生态健康为目标，以水资源节约、保护和优化配置为重点，突出用水管理和用水过程监控，通过健全制度、落实责任、提高能力、强化监管，严格控制用水总量，全面提高用水效率；严格控制入河湖排污总量，加快节水型社会建设，推动经济社会发展与水资源水环境承载能力相协调，保障我市经济社会长期平稳较快发展。

（二）基本原则。坚持以人为本，着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的水资源问题，保障饮水安全、供水安

全和生态安全；坚持人水和谐，尊重自然规律和经济社会发展规律，处理好水资源开发与保护关系，以水定需、量水而行、因水制宜；坚持统筹兼顾，协调好生活、生产和生态用水，协调好上下游、左右岸、干支流、地表水和地下水关系；坚持改革创新，完善水资源管理体制和机制，推进水务管理体制改革的，实现水资源统一管理；坚持因地制宜、因水制宜，注重制度实施的可行性和有效性。

（三）主要目标。确立水资源开发利用控制红线，到 2015 年，全市用水总量控制在 30.25 亿立方米以内；确立用水效率控制红线，到 2015 年，万元工业增加值用水量比 2010 年下降 40 % 以上，农田灌溉水有效利用系数提高到 0.55 以上；确立水功能区限制纳污红线，到 2015 年，重要江河湖泊水功能区水质达标率提高到 62.5 % 以上。

二、加强水资源开发利用控制红线管理，严格实行用水总量控制

（四）严格规划管理和水资源论证。加快制定水资源综合规划、水中长期供求规划、节水型社会建设规划、水资源保护规划、饮用水水源地安全保障规划、供排水规划和非常规水源利用规划等专项规划，形成较为完备的水资源规划体系。开发利用水资源，应当符合主体功能区和规划的要求，充分发挥水资源的多种功能和综合效益。建设水工程，必须符合流域综合规划和防洪规划，按照管理权限进行审查并签

署意见。国民经济和社会发展规划以及城市总体规划的编制、重大建设项目的布局，应当与当地水资源条件和防洪要求相适应，加强相关规划和项目建设布局水资源论证工作。严格执行建设项目水资源论证制度，对于直接从江河、湖泊或地下取水并需申请取水许可的新建、改建、扩建项目，必须进行水资源论证；未完成水资源论证的建设项目，审批机关不予批准，建设单位不得擅自开工建设和投产使用，对违反规定的，依法从严查处。

（五）严格控制流域和区域取用水总量。加快制定全市主要江河流域水量分配方案，建立市、县两级行政区域取用水总量控制指标体系，建立取用水总量控制配套制度体系，实施流域和区域取用水总量控制。各县（市）按照市下达的区域取用水总量控制指标，制定年度用水计划，依法对本行政区域内的年度用水实行总量管理。建立健全水权制度，积极培育水市场，鼓励开展水权交易，运用市场机制合理配置水资源。

（六）严格实施取水许可。全面贯彻实施《取水许可和水资源费征收管理条例》、《吉林省取水许可管理办法》，严格规范取水许可审批管理，取用水总量实行计划管理，对取用水总量接近控制指标的地区，限制审批建设项目新增取水。禁止取用水总量超过控制指标。对不符合国家产业政策或列入国家产业结构调整指导目录中淘汰类的，产品不符合

行业用水定额标准的，在城市公共供水管网能够满足用水需要却通过自备取水设施取用地下水的，以及地下水已严重超采的地区取用地下水的，审批机关不予批准建设项目取水许可申请。严格按照取水许可分级审批权限受理、审批取水许可，不得越权审批。

（七）严格水资源有偿使用。进一步落实水资源有偿使用制度，扩大征收范围，严格水资源费征收、使用和管理。完善水资源费征收、使用和管理规章制度，严格按照规定的征收范围、对象、标准和程序征收，各县（市）一律不得以招商引资，建设开发区、工业园区等名义，擅自减免、缓征或停征水资源费，已经违法出台的减免、缓征或停征水资源费的相关政策，必须立即废止。水资源费主要用于水资源节约、保护和管理，任何单位和部门不得平调、截留或者挪作他用，严格依法查处挤占挪用水资源费的行为。

（八）严格地下水管理和保护。加强地下水动态监测，实行地下水取用水总量控制和水位控制。水行政主管部门抓紧编制完成地下水开发利用与保护规划，尽快报市政府核定并公布地下水禁采、限采范围。在地下水超采区，要逐步削减超采量，实现地下水采补平衡。深层承压地下水原则上只能作为应急和战略储备水源。依法规范机井建设审批管理，逐步关闭在城市公共供水管网覆盖范围内的自备水井。建立和完善地下水动态监测网络。

（九）强化水资源统一调度。县（市）水行政主管部门负责制订和完善水资源调度方案、应急调度预案和调度计划，报同级政府批准执行，对地表水与地下水、常规水与非常规水实行统一调度。严格水资源统一调度，水力发电、供水、航运等调度应当服从区域水资源统一调度。水资源调度方案、应急调度预案和调度计划一经批准，有关人民政府和部门等必须服从。

三、加强用水效率控制红线管理，全面推进节水型社会建设

（十）全面加强节约用水管理。县（市）区政府要切实履行推进节水型社会建设的责任，把节约用水贯穿于经济社会发展 and 群众生活生产全过程，建立健全有利于节约用水的体制和机制。全面推进市、县节水型社会建设，深入推进节水型载体创建，加强节水型社会创建工作的指导和检查考核。各项引水、调水、取水、供用水工程建设必须首先考虑节水要求。水资源短缺、生态脆弱地区要严格控制城市规模过度扩张，限制高耗水工业项目建设和高耗水服务业发展，遏制农业粗放用水。

（十一）强化用水定额管理。对纳入取水许可管理的单位、用水大户、使用城市公共供水日用水量在 5m³以上用水户实行计划用水管理，建立用水单位重点监控名录，强化用水监控管理。新建、扩建和改建项目应制订节水措施方案，

保证节水设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产（即“三同时”制度），对违反“三同时”制度的，由有关部门依照有关规定责令停止取用水并限期整改。

（十二）加快推进节水技术改造。制定节水强制性标准，逐步实行用水产品用水效率标识管理，禁止生产和销售不符合节水强制性标准的产品。加大农业节水力度，完善和落实节水灌溉的产业支持、技术服务、财政补贴等政策措施，大力发展管道输水、喷灌、微灌等高效节水灌溉。加大工业节水技术改造，建设工业节水示范工程。充分考虑不同工业行业和工业企业的用水状况和节水潜力，合理确定节水目标。有关部门要抓紧制定并公布落后的、耗水量高的用水工艺、设备和产品淘汰名录。加大城市生活节水工作力度，开展节水示范工作，逐步淘汰公共建筑中不符合节水标准的用水设备及产品，大力推广使用生活节水器具，着力降低供水管网漏损率。鼓励并积极发展污水处理回用和雨水开发利用等非常规水源开发利用。加快城市污水处理回用管网建设，逐步提高城市污水处理回用比例。非常规水源开发利用纳入水资源统一配置。

四、加强水功能区限制纳污红线管理，严格控制入河湖排污总量

（十三）严格水功能区监督管理。完善水功能区监督管理制度，复核调整地表水功能区，建立水功能区水质达标和

纳污总量控制评价体系,加强水功能区动态监测和科学管理。水功能区布局要服从和服务于所在区域的主体功能定位,符合主体功能区的发展方向和开发原则。从严核定水域纳污容量,严格控制入河湖排污总量。县(市)区政府要把限制排污总量作为水污染防治和污染减排工作的重要依据,根据规定的目标要求制定逐年削减任务,纳入年度目标考核。切实加强水污染防控,加强工业污染源控制,加大主要污染物减排力度,提高城市污水处理率,改善重点流域水环境质量,防治江河湖库富营养化。开展入河排污口清理工作,依法加强入河湖排污口管理,新建、改建和扩建入河排污口的必须进行科学论证,未经水行政主管部门同意设置入河排污口的,环保部门不得审批环境影响评价文件。对排污量超出水功能区限排总量的,限制审批新增取水和入河湖排污口。

(十四) 加强饮用水水源保护。编制实施《吉林市饮用水水源地安全保障规划》,加快实施农村饮用水安全工程建设,保障城乡饮用水水量和水质安全。依法划定饮用水水源保护区,在饮用水水源保护区的边界设立明确的地理界标和明显的警示标志。市、县(市)政府要组织水利、环境保护、国土资源、住房和城乡建设等部门开展重要饮用水水源地安全保障达标建设。禁止在饮用水水源保护区内设置排污口,对已设置的,依法责令限期拆除;禁止在饮用水水源一级保护区内新建、改建、扩建与供水设施和保护水源无关的建设

项目，对已建成的，责令限期拆除或者关闭；禁止在饮用水水源一级保护区内从事网箱养殖、旅游、游泳、垂钓或者其他可能污染饮用水水体的活动；禁止在饮用水水源二级保护区内新建、改建、扩建排放污染物的建设项目，对已建成的，责令限期拆除或者关闭。在饮用水水源二级保护区内从事网箱养殖、旅游等活动的，应当按照规定采取措施，防止污染饮用水水体。市、县（市）政府要完善饮用水水源地核准和安全评估制度，公布重要饮用水水源地名录，供水人口 1 万人以上的饮用水水源地由省水利厅核准公布；供水人口 1 万人以下的饮用水水源地由饮用水水源地所在市、县（市）水行政主管部门核准公布，并报省水利厅备案。加强水土流失治理，防治面源污染，禁止破坏水源涵养林。完善饮用水水源安全评估制度和风险预警系统，制定突发事件应急预案，强化饮用水水源应急管理。城市供水应当建设 2 个以上供水水源或建设 1 个以上应急备用水源，增强防御突发污染事故、连续干旱年和特殊干旱等风险的能力。

（十五）推进水生态系统保护与修复。开展全市水生态调查，开发利用水资源应维持河流合理流量和湖泊、水库以及地下水的合理水位，充分考虑基本生态用水需求，维护河湖生命健康。编制水生态文明规划，开展面源污染整治，推进生态脆弱河流和地区水生态修复。研究建立生态用水及河流生态评价指标体系，定期组织开展重要河湖健康评估，建

立健全水生态补偿机制。积极开展建设河湖连通工程和农村水环境综合整治工程。

五、保障措施

（十六）建立水资源管理责任和考核制度。市政府成立实行最严格水资源管理制度领导小组，负责研究解决实行最严格水资源管理制度中的重大问题。将水资源开发、利用、节约和保护的主要指标纳入全市经济社会发展综合评价体系，县（市）政府主要负责人对本行政区域水资源节约、保护和管理指标完成负总责。市政府对各地的主要指标落实情况进行考核，市水利局会同有关部门具体组织实施，考核结果交由干部主管部门，作为有关政府主要负责人综合考核评价的重要依据。具体考核办法由市水利局会同有关部门制订，报市政府批准后实施。有关部门要加强沟通协调，水行政主管部门负责实施水资源的统一监督管理，发展改革、财政、工业和信息化、国土资源、环境保护、住房和城乡建设、监察、法制、农业、林业、市政公用、统计、质监、广播电视等部门按照职责分工，共同做好最严格水资源管理制度的实施工作。对落实最严格水资源管理制度不力的县（市）政府、部门和单位，视情况采取约谈、通报等形式督促落实。

（十七）健全水资源监控体系。加快水资源管理系统建设，建立覆盖全市的水资源管理系统，以重要饮用水水源地、重要水功能区、重要取用水户和地下水为重点，加强水质水

量监测能力建设。加快应急机动监测能力建设，提高监控、预警和管理能力。加强取水、排水、入河湖排污口计量监控设施建设，及时发布水资源公报等信息。

（十八）完善水资源管理体制。加快推进水资源管理体制变革，强化水资源统一规划、统一管理和统一调度，逐步推行水务管理一体化。强化城乡水资源统一管理，对城乡供水、水资源综合利用、水环境治理和防洪排涝等实行统筹规划、协调实施，促进水资源优化配置。

（十九）完善水资源管理投入机制。各县（市）要拓宽投资渠道，建立长效、稳定的水资源管理投入机制，保障水资源节约、保护和管理工作经费，对水资源管理系统建设、节水技术推广与应用、重要饮用水水源地安全保障达标建设、地下水超采区治理、水生态文明建设等给予重点支持。

（二十）健全政策法规和社会监督机制。抓紧完善水资源配置、节约、保护和管理等方面的政策法规体系，加快修订《吉林市水资源管理条例》、制定《吉林市节约用水条例》和《建设项目节水设施“三同时”管理办法》等法规规章。广泛深入开展基本水情宣传教育，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，进一步提高决策透明度。严格水资源执法工作，维护正常的水事秩序。对在水资源节约、保护和管理工作中取得显著成绩的单位和个人，按照上级有关规定给予表彰奖励。

吉林市人民政府

2013 年 7 月 18 日