

# 国家发展改革委等部门关于进一步加强 水资源节约集约利用的意见

发改环资〔2023〕1193号

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团发展改革委、水利（水务）厅（局）、住房和城乡建设厅（委、管委、局）、工业和信息化主管部门、农业农村（农牧）厅（局、委）、自然资源主管部门、生态环境厅（局）：

为全面贯彻党的二十大精神，实施全面节约战略，加快形成节水型生产生活方式，建设节水型社会，推进生态文明建设，促进高质量发展，我们会同教育部、科技部、财政部、国家卫生健康委、市场监管总局、国管局、国家能源局、国家林草局，提出以下意见。

## 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，全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平总书记关于治水的重要论述，落实“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，深入实施国家节水行动，坚持“四水四定”，健全节水制度政策，推进水资源总量管理、科学配置、全面节约、循环利用，大力推动农业、工业、城镇等重点领域节水，加强非常规水源利用，发展节水产业，建设节水型社会，促进经济社会发展全面绿色转型，加快建设美丽中国。

（二）**主要目标**。到2025年，全国年用水总量控制在6400亿立方米以内，万元国内生产总值用水量较2020年下降16%左右，农田灌溉水有效利用系数达到0.58以上，万元工业增加值用水量较2020年降低16%。到2030年，节水制度体系、市场调节机制和技术支撑能力不断增强，用水效率和效益进一步提高。

## 二、落实最严格水资源管理制度

（三）**严格用水总量和强度双控**。加强省、市、县三级行政区域用水总量和强度控制指标管理。加快开展跨行政区江河流域水量分配，明确各区域取自不同河湖及调水工程的地表水可用水量。加快明确以县级行政区为单元的地下水取水总量和水位控制指标。各地根据本地区可用水量，合理配置本地区生活、农业、工业和河道外生态环境用水。坚持先节水后调水，把节水作为受水区的根本出路。

**（四）强化取水管理。**推行规划水资源论证，严格建设项目水资源论证。各级取水许可审批机关要按照各地区的可用水量 and 建设项目水资源论证情况，依法审批取水许可。依法规范取水行为，重点整治未经批准擅自取水、未依照批准的取水许可规定条件取水等违法问题。在水资源超载地区，依据有关规定暂停新增取水许可。规范自备井管理，依法关闭公共供水管网覆盖范围内或者通过替代水源已经解决供水需求的区域内的自备井。

**（五）严格节水管理。**健全用水定额体系，做好用水定额动态评估和更新，切实发挥用水定额在规划编制、水资源论证、节水评价、节水改造等方面的约束调节作用。在黄河流域、严重缺水地区逐步推行高耗水工业服务业强制性用水定额管理。落实《计划用水管理办法》，推动年用水量 1 万立方米及以上的工业服务业单位计划用水管理全覆盖。开展节水评价，从源头把好规划和建设项目节水关。推动县域节水型社会达标建设提质升级，到 2025 年，南水北调东中线工程受水区和北方 60%以上、南方 40%以上县（区）级行政区达到节水型社会标准。

### 三、加强农业农村节水

**（六）坚持以水定地。**统筹考虑水资源条件和粮食安全，优化调整农业生产结构，推进适水种植。西北等干旱地区压减高耗水作物种植，扩大低耗水高耐旱作物种植，因地制宜推行轮作休耕。地下水超采地区禁止新增开采难以更新的地下水用于农业灌溉，已经开采的要加快发展节水农业、旱作农业，减少地下水超采，逐步实现全面禁采。

**（七）发展节水农业。**持续推进高标准农田建设和节水型灌区建设，加快灌区续建配套和现代化改造，缺水地区推广喷灌、微灌、低压管灌等高效节水灌溉及水肥一体化等节水技术，加强用水精细化、智能化管理。发展旱作农业，推广深松蓄水、覆膜保墒、集雨补灌等旱作节水技术。加快牧区水利建设，发展节水高效灌溉饲草基地。缺水地区推广设施养殖、循环水养殖等水产养殖模式，推广尾水循环利用。推广节水型机械干清粪等技术和工艺。

**（八）提高农村节水能力。**加强农村生活供用水设施建设改造，配备安装计量设备，推广计量收费。扎实推进农村厕所革命，推广使用节水型改厕器具。因地制宜建设分散式生活污水收集处理回用设施，推广“生物+生态”污水处理技术，处理达标后就近灌溉回用和生活杂用。

### 四、强化工业节水

**（九）坚持以水定产。**强化水资源水环境承载力约束，根据可用水量，合理规划工业发展布局和规模，优化调整产业结构。水资源超载地区、严重缺水地区，依法依规有序压减高耗水产业规模，严格限制新上高耗水项目取水许可。缺水地区取水许可向先进制造业、战略性新兴产业等低耗水高产出产业倾斜。

**（十）强化企业和园区集约用水。**推进企业和园区用水系统集成优化，鼓励串联用水、分质用水，实现一水多用和梯级利用，打造节水型企业和园区，实施重点用水企业和园区水效领跑者引领行动。推动企业和园区完善节水管理制度，建立智慧用水管理平台。开展工业废水循环利用试点示范，引导重点行业、重点地区加强工业废水处理回用。到 2025 年，规模以上工业用水重复利用率力争达到 94%左右。

**（十一）实施节水改造。**开展工业企业水平衡测试、用水绩效评价和水效对标行动，引导企业实施节水改造。制定重点用水行业水效标杆水平和基准水平，并定期更新。发布国家鼓励的工业节水工艺、技术和装备目录，编制典型应用案例。缺水地区、地下水超采地区新建、改建、扩建项目，应当制定节水方案，配套建设节水设施，并与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。

## 五、厉行城镇节水

**（十二）坚持以水定城定人。**以区域水资源承载能力为基础，科学设定城市功能定位，合理规划人口发展规模、城市空间结构，强化城镇开发边界管控，优化产业和基础设施布局，推动人口均衡发展、城市集约发展与水资源开发利用相协调。防止城市建设片面追求规模和“摊大饼”式无序蔓延。深入开展国家节水型城市创建。

**（十三）遏制用水浪费。**从严控制高耗水服务业用水，严格用水定额管理。洗车、高尔夫球场、人工滑雪场等特种行业全面推广低耗水、循环用水等节水技术工艺，优先利用再生水、集蓄雨水等非常规水源，限制使用地下水。开展公共供水管网漏损治理，完善检漏制度，实施管网改造、分区计量、压力调控、智能化建设等工程，持续推进重点城市（县城）公共供水管网漏损治理。到 2025 年，城市公共供水管网漏损率控制在 9%以内。

**（十四）公共机构率先垂范。**制定《公共机构节约用水管理办法》，强化用水计划和定额管理。具备条件的公共机构定期开展水平衡测试，实施节水技术改造，新建、改建、扩建公共机构建筑全面推行使用节水器具。提高公共机构用水

计量信息化水平，推广智能水表，逐步实现数据自动采集、统计信息直报、管网检漏智能化。在机关、学校、医院等重点领域实施水效领跑者引领行动，深入推进节水型高校建设。倡导减少瓶装饮用水浪费。

## 六、推进生态景观节水

**（十五）坚持以水定绿。**坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，考虑水资源承载能力，宜林则林、宜草则草、宜荒则荒，统筹推进水源涵养、国土绿化、防沙治沙、湿地修复、水土保持。干旱半干旱地区以雨养、节水为导向，以恢复灌草植被为主，推广乔灌草结合的绿化模式，合理配置林草植被类型和密度，统筹安排公益林灌溉用水。合理配置三北工程国家重大战略林草生态用水。城镇绿化要根据当地自然条件和水资源禀赋科学选择植物，缺水地区宜选用耐旱型植物。合理配置绿化用水，优先使用符合标准的再生水、雨水、矿井水，推广节水灌溉。

**（十六）严控景观用水。**严禁违背自然规律挖湖造景，限制盲目扩大景观和娱乐场地的水域面积。黄河流域严控新建亲水公园。缺水地区住宅小区、单位内部的景观用水禁止使用地下水、限制使用自来水。在不引起地下水污染、地下水超采、生态和地质环境问题前提下，合理利用城市可更新的浅层地下水用于生态用水。

## 七、推广非常规水源利用

**（十七）加强污水资源化利用。**推行非常规水源纳入水资源统一配置。鼓励具备条件的地方充分利用非常规水源，缺水城市应积极拓展再生水利用领域和规模。坚持以需定供、分质用水、就近利用，推进再生水用于工业生产、市政杂用、国土绿化、生态补水等。开展典型地区再生水利用配置试点。实施区域再生水循环利用工程。缺水地区新建城区提前规划布局再生水管网，老城区结合城市更新改造及河道生态补水需要，因地制宜建设集中或分布式污水收集再生设施。西北地区推广再生水“冬储夏用”，依托自然河湖水系科学规划建设中水库。到2025年，全国地级及以上缺水城市再生水利用率达到25%以上，黄河流域中下游力争达到30%，京津冀地区达到35%以上。

**（十八）推动海水、矿井水、雨水等非常规水源利用。**沿海缺水地区、海岛要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，工业园区、高耗水产业充分配置海水淡化水。统筹规划建设海水淡化工程，探索推动海

水淡化水进入市政供水管网。鼓励海水作为火力发电、钢铁等行业的直接冷却水。推进煤炭绿色开采、保水开采，做好地下水保护，减少矿井疏干水量。矿区生产优先利用矿井水，将满足标准的矿井水用于周边工业生产、国土绿化、生活杂用、生态补水，统筹建设处理回用设施和管网。缺水地区探索实施煤炭生产矿井水配额制。西北干旱地区，采取适用的淡化技术，分区分类利用微咸水。结合土壤盐渍化防治，鼓励微咸水采用直接利用、咸淡混用和咸淡轮用等方式用于国土绿化和农业灌溉。缺水地区鼓励配套建设雨水收集利用设施。将海绵城市建设理念融入相关规划，提升雨水集蓄利用能力。农村地区结合地形集蓄雨水，用于农业灌溉、牲畜用水等。

## 八、发展节水产业

**（十九）加强技术研发应用。**围绕水资源高效循环利用、智慧节水灌溉、水肥高效利用、海水淡化利用、矿井水利用等领域，持续实施重点科技专项，开展关键技术和重大装备研发。推进产学研用深度融合的节水技术创新体系建设，支持举办节水创新发展大会及高新技术成果展，推进技术产业化。推进智慧节水，强化数字孪生、大数据、人工智能等新一代信息技术在节水业务中的应用研究。

**（二十）推广节水产品。**提高节水产品供给能力，推广使用节水型坐便器、淋浴器、水嘴、净水机等用水产品，加快淘汰不符合水效标准要求的产品。实施水效标识，将节水产品认证纳入统一绿色产品认证标识体系，推行绿色产品政府采购。依法打击水效虚标，规范市场行为。鼓励绿色建筑选用更高水效的产品。鼓励有条件的地方实施推广补贴政策。

**（二十一）发展节水服务产业。**积极开展用水权交易，将节水改造和合同节水管理取得的节水量纳入用水权交易，推动非常规水源市场化交易。完善用水权交易激励和投融资机制，落实交易收益分配制度，保护节水参与方合理收益权利。在公共机构、高耗水行业、供水管网漏损控制等领域推广合同节水管理。鼓励第三方节水服务企业参与节水咨询、检测认证、水平衡测试、用水绩效评价、技术改造、运行管理，提供社会化、专业化、规范化节水服务，通过节水效益分享等方式回收投资和获得合理利润。

## 九、保障措施

**（二十二）健全标准计量体系。**完善节水标准体系，加快制修订产品水效、行业用水定额、非常规水源利用等标准。加快推进非农业取水口和大中型灌区取

水口计量全覆盖，地表水年许可水量 50 万立方米以上、地下水年许可水量 5 万立方米以上的非农业取水口以及 5 万亩以上大中型灌区渠首取水口要实现在线计量。大中型灌区应在产权分界点安装计量设施，在实施灌溉的高标准农田和高效节水灌溉项目区因地制宜配套实用易行的计量设施，进一步细化计量单元。取水单位、用水户应当使用经检定合格的水计量设施。

**（二十三）完善经济政策。**全面深化水价改革，深入推进农业水价综合改革，健全城镇供水价格形成和动态调整机制，推行居民阶梯水价、非居民用水及特种用水超定额累进加价。稳步推进水资源税改革，对试点地区取用地表水或者地下水的单位和个人征收水资源税，并停止征收水资源费。落实节水税收优惠政策。中央财政资金、中央预算内投资支持符合条件的节水项目。落实农业用水精准补贴、节水奖励和维修养护资金。拓宽投融资渠道，引导和规范社会资本参与节水项目建设运营。鼓励地方、企业通过“以奖代补”方式实现节水绩效。

**（二十四）加强组织协调。**充分发挥节约用水工作部际协调机制作用。各部门各司其职，加强沟通协调，做好行业和地区指导，抓好意见落实。将节水纳入经济社会发展综合评价体系和政绩考核。强化最严格水资源管理制度考核。鼓励有条件的地区将节水列为省级督查激励事项。加强国情水情教育，将节水纳入国民素质教育和中小学教育活动，加强节水科普，开展节水宣传，做好节水培训。

国家发展改革委  
水利部  
住房城乡建设部  
工业和信息化部  
农业农村部  
自然资源部  
生态环境部  
2023年9月1日