

李国英部长：建立健全节水制度政策体系

党的十八大以来，习近平总书记站在实现中华民族永续发展和国家长治久安的战略高度，开创性提出“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路，强调推进中国式现代化，要把水资源问题考虑进去，指出节水工作意义重大，对历史、对民族功德无量，要求从观念、意识、措施等各方面都要把节水放在优先位置，加快推进由粗放用水方式向集约用水方式的根本性转变。党的二十届三中全会对完善资源总量管理和全面节约制度、落实水资源刚性约束制度提出明确要求。我们要坚定不移贯彻落实习近平总书记治水思路和关于治水重要论述精神，深入贯彻党的二十届三中全会精神，坚持和落实节水优先方针，建立健全节水制度政策体系，不断提升水资源节约集约利用能力。

一、深刻认识做好节水工作的重要性紧迫性

水资源是事关国计民生的基础性自然资源和战略性经济资源，是生态环境的控制性要素。我国人均水资源占有量仅为世界平均水平的 35%，居世界第 106 位；近 2/3 的城市不同程度缺水，一些区域不同程度存在资源性、工程性、水质性缺水问题。习近平总书记深刻洞察我国国情水情，把节水优先摆在治水思路的首位，多次就节水工作作出重要讲话指示批示，强调水已经成为了我国严重短缺的产品，成了制约环境质量的主要因素，成了经济社会发展面临的严重安全问题；必须高度重视水资源短缺问题、地下水问题，从实现长治久安的高度和以对历史负责的态度做好这方面工作；统筹生产、生活、生态用水，大力推进农业、工业、城镇等领域节水。

在习近平总书记治水思路和关于治水重要论述指引下，国务

院出台《节约用水条例》，水利部门会同有关部门、地方深入实施国家节水行动，落实水资源刚性约束制度，持续推进农业节水增效、工业节水减排、城镇节水降损，精打细算用好水资源，从严从细管好水资源，全国用水效率和效益显著提高，全社会节水意识明显增强，水资源利用方式发生深层次变革。近10年来，在国内生产总值增长近1倍的情况下，我国用水总量实现“零增长”，万元国内生产总值用水量、万元工业增加值用水量分别下降41.7%、55.1%，农田灌溉水有效利用系数从0.530提高到0.576；以占全球6%的淡水资源，保障了全球近20%的人口用水，创造了全球18%以上的经济总量。

但必须清醒认识到，推进中国式现代化仍面临水资源短缺的严峻挑战。一方面，我国基本水情将长期存在，水资源总量存在“天花板”，受气候变化影响，我国北方河流径流减少，水资源区域不平衡性更加突出；另一方面，我国正处于新型工业化、城镇化、农业现代化快速发展阶段，对水资源的需求仍会增长，水资源供需矛盾可能进一步加剧。我们要增强水忧患意识、水危机意识，从实现中华民族永续发展和国家长治久安的战略高度深刻认识做好节水工作的重要性紧迫性，坚持以制度建设为主线，聚焦农业节水增效、工业节水减排、城镇节水降损“三大领域”，科学系统谋划节水制度政策体系，以制度体系的系统性、完整性、协同性，更好推动节水事业高质量发展。

二、建立健全农业节水增效制度政策体系

农业是用水大户，农业用水占全社会用水总量的62%，是节水最大潜力所在。要把推动农业节水增效放在节水事业发展的首位，贯彻“以水定地”原则，把握针对性、专业性、精准性，加快完善农业节水增效制度政策，建立健全“五项制度体系”。

一是科学灌溉制度体系。加强农业节水基础研究，根据农作物的生物学特性和需水规律精准定额、精准灌溉，制定科学的灌溉制度，定期开展灌溉用水定额评估与修订。**二是用水计量监测体系。**无计量无管理。落实《节约用水条例》，加快推进灌区灌溉用水计量设施建设，提升农业灌溉用水计量监测的覆盖面、准确性、实用性。**三是农业水价政策体系。**深化农业水价综合改革，完善科学合理的农业水价形成机制，建立可持续的精准补贴机制，既遏制不合理用水需求，引导发展节水灌溉，又总体上不增加农民种粮负担，还能吸引社会资本投入灌区建设管理。**四是节水市场制度体系。**合理分配灌溉用水户用水权，因地制宜推进多种形式农业用水权市场化交易。健全农业节水奖励机制，调动农业用水户节水的积极性、主动性。**五是节水技术及服务体系。**加强高效节水灌溉技术研发、集成和推广应用。发挥高效节水灌溉设备生产企业、技术推广与服务组织等作用，培育专业化技术服务队伍。鼓励农村集体经济组织和农民专业合作社、农民用水合作组织等参与农业节水服务，构建完善的高效节水灌溉服务网络。

三、建立健全工业节水减排制度政策体系

工业用水占全社会用水总量的 16%，废污水排放量约占全社会废污水排放总量的 18%，占比均排第二。要把工业节水减排作为节水事业发展的关键环节，贯彻“以水定产”原则，把握针对性、专业性、精准性，加快完善工业节水减排制度政策，建立健全“五项制度体系”。

一是定额管理体系。根据工业门类、工艺流程，分类制定用水定额，特别是对高耗水、高排放工业项目制定强制性用水定额，强化定额刚性约束。建立定额实施情况定期评估和动态调整更新机制，促进工业节水减排效率不断提高。**二是精准计量体系。**加

强工业用水计量器具配备和管理，加快建立用水全过程精准计量体系，实现工业用水计量的数字化、网络化、智能化。三是**循环利用体系**。加强工业园区水系统规划布局，建立水资源从工艺设计到废污水处理的“全周期”管控机制，全过程推动工业水循环利用，努力实现工业废污水“零排放”。四是**用水权交易体系**。完善用水权交易制度政策，健全用水权交易平台，激励工业用水户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，推动用水权交易市场发展壮大。五是**节水产业发展体系**。完善节水产业发展支持政策，健全节水产业发展标准体系，探索建立现代化节水管理体系认证制度。鼓励、支持建设一批节水技术创新中心。引导重点区域节水产业集群发展，积极培育节水重点企业，发挥龙头企业引领作用。

四、建立健全城镇节水降损制度政策体系

城镇是生活用水集中领域，城镇用水占全社会用水总量的14%，随着我国城镇化率的提高，这一比例亦将进一步提高。要把城镇节水降损作为节水事业发展的重点领域，贯彻“以水定城”“以水定人”原则，把握引领性、约束性、激励性，完善城镇节水降损制度政策，建立健全“五项制度体系”。

一是水预算管理体系。探索建立城镇水预算管理制度，分类探索规范水预算管理的实施路径和政策措施，建立完善水预算编制、审核和水预算执行、监督机制。**二是水价水资源税管理体系**。全面推行水资源费改税。健全城乡供水价格动态调整机制，优化居民阶梯水价制度，全面实行非居民用水超定额累进加价制度。**三是合同节水管理体系**。创新节水管理服务模式，鼓励引导公共机构、高耗水服务业以及管网漏损等领域开展合同节水管理。通过推广合同节水管理，一方面形成先进节水技术及设备的需求牵

引，另一方面形成节水主体和节水企业的“双赢”。**四是再生水利用管理体系。**完善再生水利用技术标准体系，推动再生水纳入区域水资源统一配置，科学规划布局再生水基础设施建设。积极探索再生水交易。**五是节水型社会管理体系。**完善节水型社会评价标准体系和评价方法，推动建立完善节水产品绿色认证、水效标识制度，健全节水产品推广普及机制，加强国情水情教育和节水宣传，营造全社会惜水爱水节水的良好氛围。

五、强化政策支持和机制保障

节水是一项重要的社会性工作、系统性工程。在搭建农业节水增效、工业节水减排、城镇节水降损“三大领域”节水制度政策框架结构基础上，需强化支持节水事业发展的政策和机制保障，推动节水制度政策体系落细落实落地。

一是健全金融支持政策。进一步深化节水领域政银合作长效机制，积极做好与绿色金融政策对接，推广“节水贷”“取水贷”“水权贷”等融资服务，不断加大绿色金融支持节水发展力度。**二是完善财税支持政策。**加大对水资源节约和保护的投入，围绕节水效益目标，优化财税支持政策。**三是健全激励引导政策。**健全节水激励机制，支持推广政府和社会资本合作新机制，激励引导社会公众积极参与节水实践。**四是完善协调推进机制。**充分发挥节约用水工作部际协调机制作用，健全地方节水工作跨部门协调机制，凝聚跨部门、跨行业力量，形成工作合力。**五是健全节水成效评价机制。**科学制定节水成效评价指标体系和方法，推动开展区域和行业节水成效评价，加强节水成效评价成果应用，推动落实节水目标责任。