

# 加快落实水资源刚性约束制度 支撑和保障高质量发展

水利部水资源管理司司长 于琪洋

“十四五”以来，水资源管理工作全面贯彻落实党的二十大和二十届历次全会精神，深入落实习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路和关于治水重要论述精神，不断夯实水资源刚性约束基础，切实加强取用水监督管理，着力复苏河湖生态环境，持续推进地下水保护治理，加快推进水资源监测体系建设，深化水资源重点领域改革，各项工作取得显著成效。水资源刚性约束制度有效落实，五年来年度用水总量均控制在6100亿 $m^3$ 以内，88条（个）母亲河（湖）复苏目标任务全面完成，断流百年之久的京杭运河连续四年实现全线水流贯通，华北地区地下水超采状况显著改善，全国重点河湖生态流量年度达标率均达到90%以上。

## 一、不断夯实水资源刚性约束基础

积极推动出台并抓好水资源刚性约束制度统筹协调落实。按照中央要求，2021年以来水利部牵头起草水资源刚性约束制度文件。在认真调查研究、深入咨询论证和多轮协调基础上，党中央、国务院2024年明确了实行水资源刚性约束制度的目标任务。为做好贯彻落实，水利部制定了落实水资源刚性约束制度部分分工方案，协调相关部门提出落实措施，细化工作举措，强化统筹协调。落实水资源刚性约束制度是贯彻“四水四定”原则、强化水资源节约集约利用、支撑和保障高质量发展的重要举措。

加快建立健全水资源刚性约束指标。地表水方面，全面推进河湖生态流量确定，水利部印发了171条（个）跨省重点河湖、546条（个）省内重点河湖生态流量保障目标，基本实现了重点河湖生态流量保障目标体系全覆盖。全国累计批复94条跨省江河水量分配方案，基本完成全国跨省重要江河流域水量分配任务，各省累计批复420多条省内跨地市江河水量分配方案。地下水方面，组织开展地下水管控指标确定，31个省

份全面建立起以县级行政区为单元的地下水水量水位双控指标体系。在以上工作基础上，2024年全面启动流域区域可用水量确定，已形成初步成果。

**实施水资源分区管理。**2020年年底，为贯彻把水资源作为黄河流域最大刚性约束的要求，明确了黄河流域水资源超载地区，包括地表水超载13个地市、地下水超载62个县，制定了暂停新增取水许可的政策措施，倒逼超载地区转变发展理念和发展方式，加快水资源过度开发利用综合治理，切实将经济活动限定在水资源承载力范围之内。2024年完成的黄河流域水资源超载地区评估结果显示，黄河流域地表水超载地区已减少至2个地市和1个县，地下水超载区减少为48个县级行政区。2025年，水利部会同自然资源部印发《关于开展水资源严重短缺和超载地区划定工作的通知》，在全国范围内开展水资源严重短缺和超载地区划定。

**做好水资源考核工作。**近年来中央持续强化整治形式主义为基层减负和精简优化基层考核，最严格水资源管理制度考核成为水利部保留的唯一考核事项。水利部高度重视，以考准考精考实为出发点，切实优化精简考核指标和方式，有力推进最严格水资源管理制度落实，圆满完成“十四五”以来各年度考核，严密组织开展2025年度考核。按照中央要求制订提出的水资源刚性约束制度考核办法正在按程序上报。

## 二、不断强化取用水全过程管理

**从严水资源论证和取水许可审批。**指导各地落实《关于进一步加强水资源论证工作的意见》，出台《规划水资源论证技术导则》（SL/T 813—2021）。“十四五”以来，部级层面组织开展了煤炭矿区、经济技术开发区等30余项规划水资源论证审查。组织制订规划水资源论证管理办法（试行），积极推动出台。出台《建设项目水资源论证导则》和水利水电、农田灌溉等12项国家或行业标准。严格落实取水许可审批制度，执行取

水许可分级审批管理,在地下水禁限采区和黄河流域水资源超载地区实施取水许可审批差别化管控,积极推进七大流域管理机构开展取水许可管理权限调整,2024年完成了黄河流域取水许可管理权限调整。积极推动各地探索水资源论证区域评估和取水许可告知承诺制。依托全国取用水管理平台,持续开展建设项目水资源论证和取水许可审批线上抽查,不断提高水资源论证报告质量,规范审批行为。

**严格取用水监管。**在全国部署开展取用水管理专项整治和巩固提升行动,基本摸清550多万个取水口的合规性和监测计量等情况,建立了全国取水口信息台账和动态更新机制,并与65万套取水许可电子证照实现关联,切实规范取用水管理秩序。制定印发《关于进一步强化取用水监管工作的通知》,利用信息化手段建立取用水常态化监管机制,通过全国取用水管理平台多元信息比对,逐月推送计量水量超许可、直报水量超许可、违规新增取水许可、证照失效仍取水、计量水量异常等疑似问题线索并督促地方整改。“十四五”以来,累计排查疑似问题线索18.46万条,有力提升了取用水监管效能。

**实施取用水领域信用评价。**2024年,水利部联合国家发展改革委制定印发《关于实施取用水领域信用评价的指导意见》。《全国公共信用信息基础目录(2025年版)》将“取用水领域信用评价结果”纳入公共信用信息,构建了以信用为基础的取用水监管机制。2025年,组织对21.3万个非农取用水户开展全国首次取用水领域信用评价,进一步建立健全了取用水领域守信激励和失信惩戒机制,促进取用水户依法依规取用水资源。

**启动取水许可相关法规制度研究。**启动《取水许可和水资源费征收管理条例》修订前期研究工作,按照取水许可审批全过程管理和全链条监管要求,加快开展亟须关注解决的8项重大问题专题研究。组织编制《建设项目水资源论证报告书编制和审查工作管理规定(试行)》。

### 三、着力复苏河湖生态环境

**加快推进母亲河复苏行动。**水利部党组高度重视母亲河复苏行动,将实施母亲河复苏行动作为推动水利高质量发展“六条实施路径”重要内容,2022年以来在全面排查断流河流、萎缩干涸湖泊基础上,率先选取88条(个)母亲河(湖)开展复苏行动,制定印发了《母亲河复苏行动方案(2022—2025年)》,针对不同河

(湖)水资源条件、开发利用情况、生态保护问题及治理需求,组织制定了“一河(湖)一策”治理修复方案和年度工作方案,提出明确复苏目标和治理措施,并推动落实。截至2025年9月底,88条(个)母亲河(湖)复苏目标任务全面完成,79条河流已全部实现全线贯通,9个湖泊生态水位有效维持,母亲河复苏取得显著成效。

**切实加强河湖生态流量监管。**根据确定下来的生态流量目标,逐河(湖)组织制定生态流量保障实施方案,落实生态流量调度、取水管控、监测预警和保障责任主体等要求,建立河湖生态流量管理平台,实现158条(个)重点河湖、268个控制断面生态流量实时监测预警和动态监管。2021年以来,全国重点河湖生态流量年度达标率均达到90%以上,2024年达到98.6%。2024年在全国范围内部署开展河湖和已建水利水电工程生态流量确定工作,已完成1507条(个)跨省河湖及其已建水利水电工程情况检视排查,提出需开展生态流量确定的跨省河湖和工程名录,基本完成跨省河湖生态流量保障目标确定工作,实现跨省河湖生态流量保障目标全覆盖。2025年6月,水利部、国家发展改革委等6部委联合印发《河湖生态流量管理办法(试行)》,进一步完善了河湖和水利水电工程生态流量管理的要求。通过这些工作,河湖生态流量管理从零散管理转变为系统推进,从典型试点转变为全面推开,从目标确定转变为全方位监管,有效保障了河湖基本形态、生态系统结构和功能,维护了沿河重要自然保护区、重要湿地、重要水生生物等用水需求。

**持续开展华北地区河湖生态补水。**“十四五”以来,持续开展华北地区河湖生态补水和京杭运河贯通补水,统筹南水北调水、引黄水、本地水库水、再生水及雨洪水等水源向京津冀7个水系50多条(个)河湖实施常态化补水和夏季集中补水,断流百年之久的京杭运河连续4年实现全线水流贯通,断流26年的永定河连续5年全线贯通、连续2年全年全线有水,断流40年的滹沱河连续5年全线水流贯通,白洋淀连续7年平均水位保持在7m以上,水生态状况持续向好。潮白河、沟河、南拒马河、子牙河等一大批断流河流实现全线过流,海河流域“有河皆干,有水皆污”状况得到根本扭转。

**强化饮用水水源地监管。**组织流域和地方逐步建立健全全国饮用水水源地名录管理体系,2024年在全国范围开展县级及以上饮用水水源地排查和名录制定工作,基本摸清全国县级及以上饮用水水源地数量、类

型、分布等情况,建立3964个县级及以上集中式饮用水水源地名录库和全国饮用水水源地“一张图”,形成全国重要饮用水水源地名录,为加强饮用水水源地的保护和监管奠定基础。印发《水利部办公厅关于进一步做好饮用水水源保护有关工作的通知》,进一步明确了水源保护水利工作要求;印发《进一步加强丹江口库区及其上游流域水质安全保障年度工作要点》,要求持续做好丹江口库区及上游地区等重要饮用水水源地水质安全保障工作。

#### 四、深入推进地下水保护治理和管理

**全面完成地下水超采区划定。**2024年年底组织完成了新一轮全国地下水超采区划定,全面掌握全国地下水超采区、超采量分布及变化情况。与2015年划定结果相比,全国存在地下水超采问题的省份由21个减少为18个,超采面积减少6.8%,超采量减少31.9%,严重超采区面积减少51%。上海、江西、广西经过努力消除了地下水超采问题,北京、辽宁、山东、广东严重超采区面积清零。

**持续推进地下水超采综合治理。**制定印发《华北地区地下水超采综合治理实施方案(2023—2025年)》,全面落实《“十四五”重点区域地下水超采综合治理方案》《南水北调东中线一期工程受水区地下水压采总体方案》,并按年度组织开展治理效果评估。2024年与“十三五”末同期相比,京津冀治理区浅层地下水水位平均回升3.29 m,深层地下水水位平均回升7.67 m。10个重点区域地下水水位总体保持稳定;南水北调受水区浅层地下水水位平均回升2.55 m,深层地下水水位平均回升7.17 m。推动泉域保护治理取得积极成效,京津冀102眼干涸的泉眼实现复涌。山西太原晋祠泉连续出流400多天,水位高于泉口1.8 m。陕西富平干涸40年的温泉河千年古泉复涌。河南南海泉年涌水量稳定在2.5亿 $m^3$ 以上,消失18年的“百泉喷涌”景观重现。山东济南白泉泉群复涌,“泉涌白沙”地质景观再现。

**组织开展地下水禁限采区划定。**以新一轮全国地下水超采区划定成果为基础,印发《地下水禁止开采区、限制开采区划定技术要求》,组织各地开展禁限采区划定,划定工作基本完成。组织开展海(咸)水入侵调查工作。

**抓好深层地下水人工回补工作。**指导督促北京、河北推进深层地下水人工回补试点。河北省的沧州、衡水、唐山等4处试验场累计回补深层地下水80.78万 $m^3$ ,同时

积极开展山前优势通道回补工作。2025年,北京在玉泉山泉域回补地下水2.92亿 $m^3$ ,玉泉山泉水水位持续上升。

**强化地下水监督管理。**利用信息化手段对省、市、县地下水取水总量、水位控制指标落实情况进行动态监管。建立地下水水位变化监管机制,定期印发各地市超采区水位变化情况,与超采区地下水水位下降幅度较大的地市开展技术会商,指出存在的超采治理和监管方面问题,督促加快治理保护。利用重力卫星按季度监测京津冀地下水储量变化,积极探索穿透式地质雷达、瞬变电磁等技术的应用。加快地下水通用模型研发,中国水利水电科学研究院研发的模型已公开发布并在实践中得到应用。

#### 五、加快推进水资源监测体系建设

**全面推进水资源监测体系建设。**把水资源监测体系建设作为落实水资源刚性约束制度的重要基础性工作,2024年印发实施《全国水资源监测体系建设总体工作方案(2024—2027年)》,全面部署水资源监测体系建设,系统推进取水口取水监测计量、河湖断面和地下水监测、监测数据应用工作;2025年印发《全国水资源监测体系建设实施方案》,明确职责分工并推进落实。

**开展取水监测计量能力提升三年行动。**先后制定印发《水利部关于强化取水口取水监测计量的意见》、《取水监测计量能力提升三年行动方案》(2025—2027年),修订出台《取水计量技术导则》(GB/T 28714—2023),在全国部署开展取水监测计量能力提升三年行动,推动建立覆盖取水数据监测感知、归集处理、共享应用全过程的监测计量体系。出台《取水在线计量数据问题线索排查整改机制(试行)》,进一步利用全国取水管理平台做好取水在线计量数据问题线索排查整改,切实提高取水在线计量数据到报率和数据质量。截至目前,接入全国取水管理平台的取水在线计量点已超过30万个,其中规模以上非农取水在线计量数据接入率达98.72%,5万亩(1亩=1/15  $hm^2$ )以上大中型灌区取水在线计量数据接入率达99.51%,基本实现了规模以上取水在线计量数据的全面汇集。

**加快推进农业灌溉机井“以电折水”取水计量。**针对农业灌溉机井点多、面广、监测计量难等问题,2024年水利部与国家电网有限公司签署战略合作框架协议,并联合印发《关于加快推进农业灌溉机井“以电折水”取水计量和管理工作的通知》;发布《农灌机井取

水量计量监测方法》技术标准,创新推进农业灌溉机井“以电折水”取水计量。联合打造“电力看水资源”监测平台,组织各地加快开展水电档案匹配、典型样本井建设和“以电折水”系数测算等工作。截至目前,河北、内蒙古、陕西、山西等17个有“以电折水”需求的省份,水利、电力部门强化战略合作,建立了“以电折水”农业灌溉机井名录,完成了“水-电”信息关联建档和“以电折水”系数测算,基本建立了较为完善的农业灌溉机井“以电折水”取水计量体系,全国适用于“以电折水”取水计量的农业灌溉机井覆盖比例达到90%以上。

**做好用水统计调查制度实施。**组织制定新的用水统计调查制度,经国家统计局批准后正式执行。将用水统计从面向行业统计转变为面向社会统计,扩大了统计调查范围,减少了统计推算比例,简化了统计报表内容。开发直报系统,出台核算实施方案和名录库管理办法,逐步健全用水统计调查工作体系。按年度编制发布《中国水资源公报》。连续3年开展用水统计调查数据质量抽查工作,通过数据对比分析和交叉检验,切实加强取用水监测计量统计调查数据管理。

## 六、深化水资源重点领域改革

**全面推行水资源费改税。**党的二十届三中全会明确要求全面推行水资源费改税。2024年10月,财政部、国家税务总局、水利部联合印发《水资源税改革试点实施办法》及相关配套政策,标志着水资源费改税从先行先试进入全面试点阶段。为确保费改税平稳有序过渡,联合财政部、国家税务总局切实加强落实情况跟踪,研究解答有关问题。从2025年上半年征收情况看,税费顺利转换,征管平稳有序,取得“三增两降”积极成效,新试点地区税收收入比原水资源费增长8%,纳税人户数比原缴费人户数增长19.6%,新增申领取水许可证0.46万户,地下水、特种行业取用水量较2024年同期分别平均下降20.6%和57.7%。总体看,水资源税改革在基本没有增加终端正常生活生产用水负担的同时,在促进节约用水、压采地下水、规范取水行为、加强取用水监测计量等方面效果逐步显现。2025年10月底,水利部联合国家税务总局签署《建立水资源税征管协作机制备忘录》,进一步深化两部门协作,巩固和扩大水资源税改革成果,促进水资源节约集约高效利用。

**加快建设用水权交易制度体系。**贯彻落实习近平总书记关于推动建立水权制度重要指示精神 and 中央关

于健全资源环境要素市场化配置要求,完善用水权改革有关法规,加快建设用水权交易制度体系,积极探索规范推进用水权交易。2022年,水利部联合国家发展改革委、财政部制定出台《关于推进用水权改革的指导意见》,对用水权改革作出总体安排和部署。2024年以来,先后制定印发水利部贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅关于健全资源环境要素市场化配置体系的意见》实施方案,以及《关于积极探索和规范推进黄河流域跨省区用水权交易的意见》《用水权交易负面清单(试行)》《用水权交易管理规则(试行)》,先后在43个市(县)组织开展深化农业用水权改革工作。“十四五”以来用水权交易市场活跃,交易单数显著增长,黄河流域四川和宁夏、长江流域重庆和四川、松花江流域吉林和黑龙江分别实现流域内第一单跨省份用水权交易,河北和天津实现南水北调中线工程第一单跨省份用水权交易。2024年以来,中国水权交易所水权交易单数、水量连续两年突破1万单、13亿 $m^3$ 。

**建立健全水生态产品价值实现机制。**水利部联合国家发展改革委,结合首批国家生态产品价值实现机制试点,积极开展水生态产品价值实现探索,研究提出水生态产品目录清单和价值核算指标体系初步成果。指导各地结合实际充分挖掘与培育水生态产品价值实现的有效路径,探索水生态产品抵(质)押等绿色金融实践,推动形成一批水利特色鲜明的生态产品价值实现模式。

**“十四五”水资源管理工作要览:**

**88条(个)母亲河(湖)复苏目标任务全面完成。**2022年以来,率先选取了88条(个)母亲河(湖)开展复苏行动,通过加强节水管理、强化水资源调度与配置、加强地下水超采治理、实施河湖水系连通和生态补水、推进河道整治等多种修复措施,88条(个)母亲河(湖)中,79条河流全部实现全线贯通,9个湖泊生态水位有效维持,海河流域“有河皆干,有水皆污”状况得到根本扭转;断流27年之久的西辽河2025年春季、夏季两次实现全线水流贯通。

**断流百年之久的京杭运河实现全线水流贯通。**持续开展华北河湖生态补水和京杭运河贯通补水,统筹南水北调水、引黄水、本地水、再生水及雨洪水等水源向华北地区7个水系50多条(个)河湖实施常态化补水和夏季集中补水,永定河、潮白河、大清河、滹沱河等长期断流的河道先后实现全线水流贯通,白洋淀恢复生机,京杭运河连续4年实现全线水流贯通。

**华北地区地下水超采状况显著扭转。**2024年与“十三五”末同期相比,京津冀治理区浅层地下水水位平均回升3.29 m,深层地下水水位平均回升7.67 m。京津冀102眼干涸的泉眼实现复涌。京津冀平原区地下水超采区面积较2015年减少32.8%,地下水超采量减少85.8%,严重超采区面积减少98.9%。

**全面完成新一轮地下水超采区划定。**2024年年底完成新一轮全国地下水超采区划定,与2015年划定结果相比,全国存在地下水超采问题的省份由21个减少为18个,超采区面积减少6.8%,超采量减少31.9%,严重超采区面积减少51%。上海、江西、广西经过努力消除了地下水超采问题,北京、辽宁、山东、广东严重超采区面积清零。

**水资源费改税全面推开。**2024年10月,财政部、国家税务总局、水利部联合印发《水资源税改革试点实施办法》及相关配套政策,标志着水资源费改税进入全面试点阶段。从半年征期情况看,税费顺利转换,征管平稳有序,取得“三增两降”的积极成效。2025年10月底,联合国家税务总局签署《建立水资源税征管协作机制备忘录》,进一步深化两部门协作,巩固和扩大水资源税改革成果。

**用水权交易市场愈发活跃,交易单数显著增长。**“十四五”以来,水利部联合国家发展改革委、财政部制定出台《关于推进用水权改革的指导意见》,制定印发贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅关于健全资源环境要素市场化配置体系的意见》实施方案,以及《关于积极探索和规范推进黄河流域跨省区用水权交易的意见》《用水权交易负面清单(试行)》,先后在43个

市(县)组织开展深化农业用水权改革工作。用水权交易市场愈发活跃,交易单数显著增长,2024年以来中国水权交易所水权交易单数、水量连续两年突破1万单、13亿 $m^3$ 。

**全面实施河湖生态流量监管,有效保障基本生态用水需求。**“十四五”以来,全面推进河湖生态流量确定,分批次印发了171条(个)跨省重点河湖、546条(个)省内重点河湖生态流量保障目标。逐河(湖)组织制定生态流量保障实施方案,落实生态流量调度、取用水管控、监测预警和保障责任主体等要求,建立河湖生态流量管理平台,实现生态流量实时监测预警和动态监管。全国重点河湖生态流量年度达标率均达到90%以上,2024年达到98.6%。河湖生态流量管理实现了从零散管理转变为系统推进,从典型试点转变为全面推开,从目标确定转变为实施全方位监管的“三个转变”,有效保障了河湖基本形态、生态系统、重要水生生物等用水需求。

**黄河流域水资源超载地区数量大幅减少。**2020年年底,贯彻把水资源作为黄河流域最大刚性约束的要求,明确了黄河流域水资源超载地区,包括地表水超载13个地市、地下水超载62个县,制定暂停新增取水许可的政策措施,倒逼超载地区转变发展理念和发展方式,加快水资源过度开发利用综合治理,切实将经济活动限定在水资源承载能力范围之内。2024年完成的黄河流域水资源超载地区评估结果显示,黄河流域地表水超载地市减少为2个地市和1个县,地下水超载县级行政区减少为48个。

责任编辑 吕彩霞

(上接第3页)黄河古贤水利枢纽等181项重大水利工程,全国新开工水利项目超14万个;2022年全国水利建设完成投资首次迈上万亿元大台阶并连续三年突破历史纪录,2025年水利建设完成投资再次突破万亿元。2022年以来,水利建设年均吸纳就业超280万人,其中,吸纳农村劳动力超230万人,有效发挥稳就业、稳企业、稳市场、稳预期重要作用。

**深化水利投融资改革取得明显成效。**积极建构两手发力“一二三四”工作框架体系,出台系列投融资政

策文件,推动水利基础设施REITs实现“零”的突破,启动江西省水网建设与集中垦造耕地协同推进试点,持续注入水利投融资改革新动能,有效激发市场主体活力,不断拓宽水利资金筹措渠道,基本形成财政资金、金融信贷、社会资本共同发力的水利投融资新格局。“十四五”时期年均落实非财政资金4376亿元,是“十三五”时期的2.4倍,为保持水利基础设施投资规模、加快国家水网建设提供了有力的资金保障。

责任编辑 李卢祎