

榆林市人民政府

榆政函〔2022〕62号

榆林市人民政府关于 印发榆林市水资源刚性约束实施意见 (2021-2025年)的通知

各县市区人民政府，榆横工业区管委会、榆神工业区管委会、空港生态区管委会、榆林科创新城管委会，市发改委、市教育局、市工信局、市财政局、市资源规划局、市生态环境局、市住建局、市水利局、市农业农村局、市市场监管局、市林草局、市审批局：

《榆林市水资源刚性约束实施意见（2021-2025年）》已经2022年市政府第6次常务会议审议通过，现印发你们，请认真贯彻执行。



（此件公开发布）

榆林市水资源刚性约束实施意见

（2021-2025 年）

水资源短缺、时空分布不均衡、水生态环境脆弱是我市的基本水情，当前和今后一个时期，水资源已成为我市经济社会发展的硬制约。为贯彻落实习近平总书记关于黄河流域生态保护和高质量发展的重要论述，把水资源作为最大的刚性约束，推进水资源节约集约利用，现提出以下意见：

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，深入贯彻“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，保障基本生态用水需求，严控经济社会发展用水总量和用水强度，提高水资源集约安全利用水平，提升水生态系统的质量和稳定性，促进经济社会发展方式绿色转型，为榆林市黄土高原生态文明示范区建设和全市经济社会高质量发展提供有力的水资源支撑和保障。

（二）基本原则

1. 生态优先、绿色发展。牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，尊重自然、顺应自然、保护自然，处理好发展和保护、利

用和修复的关系，决不能逾越生态安全底线。

2. 量水而行、节水为重。根据水资源承载能力优化城镇空间布局、产业结构、人口规模。把节水放在优先位置，做好深度节水控水工作，不断提高水资源利用效率。

3. 系统治理、分类施策。坚持系统思维，统筹处理好开源和节流、总量和强度、时间和空间的关系，促进全市水资源空间均衡。针对不同区域的突出问题，实施差别化的举措。

4. 明确责任、强化监管。坚持党委领导、政府负责，市级统筹、县区落实，水利牵头、部门协同、社会参与，形成各司其职、各负其责的水资源管理责任体系。强化监督考核，将水资源刚性约束落到实处。

（三）主要目标

到 2025 年，全市用水总量控制在 14.32 亿立方米以内；万元国内生产总值用水量比 2020 年下降 6%；万元工业增加值用水量比 2020 年下降 6%；农田灌溉水有效利用系数达到 0.575 以上；城市再生水利用率达到 30%以上；城市公共供水管网漏损率控制在 9%以内；矿井疏干水综合利用率达到 90%以上；地下水超采状况得到有效遏制，河湖生态环境取得明显改善，水资源刚性约束制度全面推进。“十四五”各县市区用水总量控制目标详见附件。

二、水资源开发利用现状

（四）水资源开发利用现状。2020 年全市用水总量 11.21 亿立方米，为省级下达控制目标 12.1 亿立方米的 92.6%，处于临近

管控指标状态。万元国内生产总值用水量 27.41 立方米，万元工业增加值用水量 11.96 立方米，用水水平平均高于全省平均水平。农田灌溉水有效利用系数 0.56。2020 年水资源统计年报显示，定边县用水总量已超管控指标，榆阳区、靖边县、绥德县、子洲县 4 个县区用水总量临近管控指标。

三、控制水资源开发利用总量

（五）建立水资源管控指标体系。市县两级依据上级下达的用水总量控制目标、水资源禀赋条件、水资源承载能力评价成果，合理管控本区域生活、农业、工业和生态用水。取用地表水量、地下水量要符合基本生态要求和地下水水位控制要求，同时不得超过上级下达的控制指标。

（六）实行水资源差别化管控。优质水源优先保障生活用水，严禁工农业用水挤占基本生态用水。水利部划定的水资源短缺和超载地区实施严格的管控措施，其中对水资源禀赋条件差、承载能力低、生态环境脆弱敏感的水资源短缺地区，全面实施深度节水控水措施，严控水资源开发利用规模；对挤占河湖生态用水、超采地下水、超出可用水量的水资源超载地区，暂停或限制审批建设项目新增取水，限期削减超用水量。对富余的矿井疏干水按照就近利用、生态优先的原则进行充分论证、综合利用。

（七）严格取水许可监管。各级取水许可审批机关要按照用水管控指标，严格审批取水许可，对应纳入取水许可管理范围的取水单位和个人，全面依法实施取水许可。农业用水全部纳入取

水许可，由使用者建立取水台账。需新增取水的审批、核准项目，项目主管部门需将水资源承载能力和管控指标作为刚性约束条件，在审批、核准前应征求同级水利部门意见。严厉打击违法取水行为，对未经许可擅自取水、超量取水、无计量取水、不按规定安装计量设施等不符合取水许可要求的行为，责令停止违法行为，限期采取补救措施。

四、坚持以水而定量水而行

（八）城镇发展要以水而定。资源规划部门制定国土空间规划，应根据水资源承载能力优化城镇空间布局、升级产业结构和调控人口规模，划定“三区三线”应征求同级水利部门意见。住建部门要加强城市污水的处理能力建设，持续拓展污水资源化利用途径，不断提高利用水平，积极探索中水向生活等领域的使用推广。加强海绵城市建设，合理布局城市绿地，通过涵养水源自然修复，构建良性水循环系统。

（九）农业生产要因水制宜。产业生产布局应充分考虑水资源条件，宜农则农、宜牧则牧、宜林则林、宜草则草。农业农村部门以《榆林市发展高效旱作节水农业五年行动方案》为框架，重点对现有水浇地进行节水改造，积极推广软体集雨窖补灌和旱作集成技术，适当发展“四位一体”集雨补灌面积，水资源短缺地区原则上不再扩大灌溉面积和新增灌溉用水量。农业用水水资源超采地区应采取轮作休耕、结构调整、发展旱作农业等措施适度退减灌溉面积和灌溉用水量。农业灌溉禁止开采难以更新的地

下水，已经开采的应当采取措施逐步退出。耕地后备资源调查评价要充分考虑水资源条件，水资源短缺和超载地区不得布局耕地后备资源。林草部门以《榆林市防止二次沙化及国土绿化五年行动方案（2021-2025年）》为框架，积极发展水源涵养林，以草灌为主、林草结合的方式恢复植被，选择耐旱的品种，禁止大规模和高密度种树，稳步提升水生态质量。

（十）人口规模要用水确定。发改和资源规划部门的城镇规划要充分考虑区域水资源承载能力，进一步提升人口分布与水资源利用空间均衡性和协调性，科学测算中心城区、各县市区的人口控制规模，引导人口向水资源自然禀赋较好、供水能力较强的中心城区及市域副中心城市集聚转移，适当控制水源单一、供水压力较大的县城人口。经评估严重缺水的不适合居住区域要有计划引导移民迁建。

（十一）工业发展要与水协调。发改和工信部门关于工业产业规划应将水资源作为约束性条件，合理调整和优化高耗水行业布局。按照水利部制定的水资源短缺和超载地区高耗水工业产业准入负面清单和淘汰类高耗水产业目录，严格禁止和限制发展高耗水工业产业。洗涤、冷却、喷淋等循环类生产用水限制使用新鲜水，不断提高非常规水利用率。新建火电项目禁止使用地下水作为生产用水，新建工业循环冷却系统原则上采用空冷工艺。新建煤矿矿井疏干水综合利用工程要与主体工程建设施行“三同时”制度。

五、加强水资源节约集约利用

（十二）建立健全促进节水的约束机制。严格执行和落实规划和建设项目节水评价制度、节水设施“三同时”制度、水效标识产品市场准入制度。发改部门会同同级水利部门根据用水定额和年度水量分配方案确定的可用水量，制订年度用水计划，严格重点行业用水管理，对本行政区域的年度用水实行总量控制。严格实行计划用水和用水定额管理，纳入取水许可管理的取用水户、利用公共管网供水且年用水量 1 万立方米以上的工业企业用水户和年用水量 5 万立方米以上的非居民用水户实现计划用水全覆盖。大力推广国家鼓励发展的节水产品和服务。推进再生水、雨水、矿井疏干水等非常规水的综合利用。

（十三）充分发挥水权水价等市场机制作用。按照资源有价、使用有偿、交易有市、节约有利的原则，推进用水权改革。在逐步明确用水权的同时，积极培育水权交易市场。在用水总量超管控指标、临近管控指标以及农业用水比重较大的县市区优先推进水权交易，深度促进农业水价综合改革。建立合理的水价体系，理顺不同用途用水、丰枯季节用水、不同水质水量、地表水与地下水、外来水与本地水的价格关系，实现合理的价格差别或差额。健全城乡供水价格动态调整机制，完善居民阶梯水价制度，工业、服务业用水严格实行超计划、超定额累进加价制度，大幅拉开高耗水行业与其他行业、水资源超载地区与其他地区的水价差价。

（十四）持续开展节水载体示范建设。以市发改委、市水利

局《关于印发榆林市实施国家节水行动方案的通知》（榆政发改发〔2020〕313号）为指导，充分发挥节水行动联席会议工作机制作用，持续开展节水型灌区、农业示范园区、企业、公共机构（单位）、高校、居民小区等节水型载体建设，打造可借鉴可复制可推广的示范标杆节水载体，以优秀典型示范带动社会节水。继续开展县域节水型社会达标建设，不断提升全社会节水护水意识。

六、强化水资源能力建设

（十五）健全水资源监测体系。完善水资源监测站网布设。加强河流跨行政区界断面、生态流量重要控制断面、地下水、规模以上取退水口等监测体系建设，不断提升水资源监测分析能力和水平。完善水资源监测信息共享机制，加强信息系统建设。取用水达到一定规模的取水单位或个人，应当安装取用水在线监测计量设施，并按审批权限实时传输到有关水利部门。

（十六）强化水资源管理能力。完善组织机构配备，建立与业务工作相匹配的组织架构，明确部门职能和责任。加强新时代人才队伍建设，引进紧缺专业型人才，培养创新复合型人才，为各类人才提供广阔的上升平台。健全水资源保护和管理投入机制，加大财政支持力度，以县级财政投入为主、市级适当补助的模式，支持县域节水型社会达标建设和节水载体创建，完成县级水资源管理平台建设管护、区域水资源评估监测、水资源调查评价和取水工程登记管理等水资源管理任务，提升水资源动态监管分析与精细化配置调度能力，推进节水和水资源智慧应用。健全用水统

计制度，强化用水统计主体责任。建立水量与水资源税收信息及时共享机制，完善税收征管模式。

（十七）科学合理配置水资源。坚持先节水后调水、先治污后通水、先环保后用水原则。构建以东线引黄、盐环定扬黄提升改建工程、黄河西线（黑山峡引水工程）、南线清涧延川支线引水工程、绥米子三县供水等重大水源工程为骨干，以其他小型水源工程、应急水源工程、农村饮水安全工程、矿井疏干水工程为补充，以王圪堵水库为核心调度节点，以各类中小水库为支撑，相互连通，互相补充，统一管理，统一调配的“榆林供水网络”，不断提高水资源保障能力。

七、保障措施

（十八）落实主体责任。市县两级建立由政府主要领导任组长的水资源工作领导小组及节水行动联席会议工作机制，研究决定水资源重大事项，推进水资源刚性约束的全面落实。压实“四水四定”的主体责任，明确发改、工信、资源规划、住建、水利、农业农村等部门的具体责任。

（十九）强化水资源刚性约束考核。将实行最严格水资源管理制度作为考核各县市区政府的一项重要内容，水利部门会同有关部门具体组织实施，每年年底前将上一年度的考核结果交于干部主管部门作为地方人民政府及相关领导干部综合考核评价的重要依据。建立健全考核体系，突出“四水四定”的成效和问题整改，发挥考核的激励和导向作用，将“四水四定”实施情况作为

高质量发展综合绩效评价的重要内容。

（二十）推动全社会支持参与水资源节约保护。深入开展市情水情教育，将水资源节约保护纳入市民素质教育和中小学教育。强化社会宣传，牢固树立全民节水护水意识。广泛开展各类节水护水活动，增强公众参与力度。加大信息公开力度，强化社会监督，形成全社会节约保护水资源的良好氛围。

附件：“十四五”各县市区用水总量控制目标

附件

“十四五”各县市区用水总量控制目标

行政分区	2025 年用水总量 控制目标 (万立方米)	其中非常规水源利用量 (万立方米)				
		2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
榆阳区	27380	650	820	880	990	1100
横山区	10000	220	300	410	520	600
神木市	15864	650	900	910	920	1000
府谷县	13086	280	380	460	570	700
定边县	12300	200	200	250	270	300
靖边县	14030	0	15	30	70	100
绥德县	3886	0	10	20	40	60
米脂县	3664	0	10	20	40	60
佳县	2194	0	5	10	20	40
吴堡县	1067	0	5	10	20	40
清涧县	1752	0	5	10	20	40
子洲县	3563	0	5	10	20	40
榆横工业 区	9160 (榆阳 4200, 横山 4960)	200	390	780	1200	1820
榆神工业 区	25254 (榆阳 7380, 神木 17874)	1800	1955	2500	3300	4000
榆林市	143200	4000	5000	6300	8000	9900

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室。
市税务局。

