

创新制度， 加快建设节水型社会

——南昌市节水型社会制度建设创新探索

李明 著



- ◆ 水利部节水型社会建设项目
- ◆ 南昌市节水型社会试点建设项目研究专题

 北京理工大学出版社
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

“水利部节水型社会建设项目”——南昌市节水型社会
(试点) 建设研究专题

创新制度，加快建设 节水型社会

——南昌市节水型社会制度建设创新探索

李 明 著



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

图书在版编目（CIP）数据

创新制度，加快建设节水型社会：南昌市节水型社会制度建设创新探索/李明著. —北京：北京理工大学出版社，2015. 12

ISBN 978 -7 -5682 -1752 -1

I. ①创… II. ①李… III. ①城市用水 - 节约用水 - 制度建设 - 研究 - 南昌市 IV. ①TU991. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2015）第 316349 号

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775 (总编室)

(010) 82562903 (教材售后服务热线)

(010) 68948351 (其他图书服务热线)

网 址 / [http: //www. bitpress. com. cn](http://www.bitpress.com.cn)

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 北京译宇印刷有限公司

开 本 / 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张 / 14. 25

字 数 / 155 千字

版 次 / 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

定 价 / 49. 00 元

责任编辑 / 刘永兵

文案编辑 / 王晓莉

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 李志强

图书出现印装质量问题，请拨打售后服务热线，本社负责调换

摘 要

党的十八大以来，中央对推进生态文明建设做出了一系列重大部署，强调要正确处理经济发展和生态环境保护的关系。山川秀美关键在水，美丽中国关键也在水。水资源的可持续利用，是经济社会可持续发展的根本前提，建设节水型社会是实现水资源可持续利用的有力保障。南昌市人均水资源量仅为全国平均水平的 1/7，而且水利基础设施薄弱，局部地区水资源短缺，水污染严重，特别是随着工业化、城市化的快速发展，水资源供需矛盾非常突出。因此，必须从战略高度，坚定不移地推进节水型社会建设。近年来，南昌市委、市政府高度重视水资源的开发、利用、节约、保护和管理工作的，始终坚持“开源节流，节水为先，多渠道开源”的原则，持续推进节水型社会建设。2010 年 6 月，南昌市被水利部列为第四批节水型社会建设试点城市。

节水型社会建设是一项复杂的系统工程，完善的制度建设是节水型社会建设的重要保障，节水型社会建设的核心是制度建设。在本课题中，作者通过对国内外节水型社会制度建设研究成果和建设经验进行分析和研究，在借鉴国内外节水管理制度建设的经验基础上，围绕南昌市节水型社会的建设目标，结合南昌市水资源利用管理现状的特点，紧扣南昌市节水型社会建设的着力点和核心工作，对南昌市节水型社会相关制度建设进行了以下三个方面的工作：

第一，通过调查分析国内外节水型社会制度建设的现状，结

合南昌市节水型社会制度建设的现状以及典型行业的节水状况，根据中央一号文件实施最严格水资源制度的精神，在水资源统一管理制度下，构建了以“三条红线”和“四项制度”为核心，以用水总量与用水定额相结合的管理制度、计划用水和用水许可管理制度、节水减排制度、节水行为经济激励制度、节水基础性管理制度和节水公众参与制度六项制度为支撑的南昌市节水型社会制度建设框架体系。

第二，在提出南昌市节水型社会制度框架体系基础上，制定了南昌市节水型社会制度建设的实施方案，明确了制度建设的主要内容和工作重点；确定了制度建设的总体安排和进度计划；根据各项制度建设的执行效力层级结构，明确了各项制度建设的执行效力层级，并按照制度建设实施层级明确了建设责任主体；最后提出了节水型社会制度建设的组织保障和资金保障。

第三，根据制度建设的轻重缓急，确定了试点建设期两项重点节水型社会建设制度《南昌市水量细化分配方案》和《南昌市建设项目节水设施“三同时”实施办法》的实施方案。从南昌市实际出发，提出了《南昌市水量细化分配方案》制定的意义和目标，明确了水量细化分配的基本原则，提出了《南昌市水量细化分配方案》的主要内容，提出了《南昌市建设项目节水设施“三同时”实施办法》的建设意义和目标，明确了《南昌市建设项目节水设施“三同时”实施办法》的制定依据和核心内容，在此基础上完成了《南昌市水量细化分配方案》和《南昌市建设项目节水设施“三同时”实施办法》的初步草案。

关键词：节水型社会 最严格的水资源管理制度 用水总量 用水效率 水功能区限制纳污

前 言

南昌是一座有着 2 200 多年历史的国家历史文化名城，历来有“粤户闽庭，吴头楚尾”之说。历代名人辈出，有国家级、省级、市级重点文物保护单位 100 多处，素有“物华天宝、人杰地灵”的美誉。曾先后荣获“全国卫生先进城市”“全国创建文明城市工作先进城市”“中国优秀旅游城市”“全国双拥模范城”，以及“全国城市市容环境整治先进城市”等光荣称号。同时，南昌又是一座具有光荣革命传统的英雄城。

如今，南昌城市建设已基本奠定了现代文明花园英雄城市的品位和风格。南昌人民围绕河流和湖泊，大力做好山水文章，使碧水南昌散发出独具特色的迷人魅力。都市中的候鸟、湖泊、森林，与崛起中的“一江两岸”格局一起，构筑起了未来南昌一道道令人赏心悦目的风景线。南昌为四面八方的人群和世代生活在此的人民，提供了风景秀丽的景观区、绿化带、生态组团和休闲娱乐空间。

在发展过程中，与国内许多城市和地区一样，南昌市也出现了环境压力增大、资源相对短缺的问题，尤其是水资源问题已逐渐成为制约该市经济社会发展的瓶颈之一。南昌市全面贯彻国家的科学发展观，走可持续发展之路，同时响应国家节水减排的号召，采取节能减排、综合治理、节约资源、保护环境的一系列措施，促进了流域和区域的综合治理。因此，建设节水型社会是保障南昌市区域水安全的必然选择和根本途径，是节能减排、保护

资源环境的重要方面。2010年6月，南昌市被水利部列为第四批节水型社会建设试点。

节水型社会建设是一项复杂的系统工程，完善的制度建设是节水型社会建设的重要保障。为推动和指导南昌市节水型社会建设试点工作的开展，以水资源的可持续利用支撑经济社会可持续发展，南昌市水务局在《南昌市节水型社会建设规划》编制的同时，着手进行本课题的研究工作。南昌市水务局计划供水节约用水办公室委托我作为本课题负责人，承担本课题的研究工作。2011年2月，水利部水资源管理中心在北京组织专家对“制度专题”工作大纲进行了审查。

根据工作大纲的要求，课题组先后到天津、南京、昆明、杭州、绵阳等地进行实地调研，重点对南昌市水资源利用现状、典型行业节水现状、制度建设现状进行调研，并查阅了大量国内外节水管理制度建设的经验和研究成果。

课题组通过对国内外节水型社会制度建设的研究成果和建设经验进行分析和研究，在借鉴国内外节水管理制度建设的成功经验的基础上，围绕南昌市节水型社会的建设目标，结合南昌市水资源利用管理的现状，紧扣南昌市节水型社会建设的着力点和核心工作，构建了以“三条红线”和“四项制度”为核心制度，以及以“六项制度”为支撑的南昌市节水型社会制度建设框架体系。

在南昌市节水型社会制度框架体系基础上，制定了南昌市节水型社会制度建设实施方案，明确了节水型社会制度建设的主要内容和工作重点；制订了制度建设的总体安排和进度计划；根据各项制度建设的执行效力层级结构，明确了各项制度建设的执行效力层级和责任主体；提出了节水型社会制度建设的组织和资金保障。此外，根据制度建设的轻重缓急，确定了试点建设期两项

重点节水型社会建设制度——《南昌市水量细化分配方案》和《南昌市建设项目节水设施“三同时”实施办法》的建设方案；完成了《南昌市水量细化分配方案》和《南昌市建设项目节水设施“三同时”实施办法》的初步草案。

2011年10月，课题组最终汇总出了南昌市节水型社会制度建设的研究成果，并形成课题研究结题报告。此研究成果在水利部综合事业局主持的专家验收会上，顺利通过专家组的验收，并成为全国第四批节水型社会建设试点城市的母本或标杆，于是全新的强化水资源制度管理的三步模式在全国得到推广应用。此外，该项目还入选了2013年江西省赣鄱奖的提名。整个研究工作得到了江西省水利厅、南昌市水务局、南昌市计划供水节约用水办公室以及其他相关部门的大力支持和协助，在此表示衷心的感谢。

李 明

2015年10月20日

目 录

第一章 绪 论	1
1.1 研究背景及意义	3
1.2 国内外研究进展	6
1.3 研究内容和目标	13
1.4 研究方法和技术路线	16
1.5 预期成果和工作进度安排	19
第二章 南昌市水资源利用的现状特点	21
2.1 自然地理概况	23
2.2 经济社会概况	23
2.3 水资源及其开发利用现状	25
2.4 用水水平的现状分析	33
2.5 水资源利用的现状特点	35
第三章 南昌市节水型社会建设的进展	41
3.1 节水型社会建设的背景和意义	43
3.2 节水型社会建设的目标	48
3.3 节水型社会建设的内容	50
3.4 节水型社会建设的试点情况	53
3.5 南昌市节水型社会建设的必要性	55
3.6 南昌市节水型社会试点建设的进展及存在问题	59
第四章 南昌市节水型社会制度建设的必要性分析	73
4.1 节水型社会制度建设的内涵	75

4.2	南昌市节水型社会建设的根本目标和建设 着力点	83
4.3	南昌市节水型社会制度建设的作用	85
4.4	南昌市节水型社会制度建设的意义	87
第五章	南昌市节水型社会制度建设的需求分析	91
5.1	国内外节水管理制度建设的经验借鉴	93
5.2	南昌市节水型社会制度建设的内涵与定位	105
5.3	南昌市节水型社会制度的基本特征	107
5.4	南昌市节水型社会制度性质的体系结构	109
5.5	南昌市节水型社会制度的执行效力层级结构	112
第六章	南昌市节水型社会制度建设的总体思路	117
6.1	南昌市节水型社会制度建设的指导思想	119
6.2	南昌市节水型社会制度建设的目标	119
6.3	南昌市节水型社会制度建设的基本原则	121
6.4	南昌市节水型社会制度建设的思路	123
第七章	南昌市节水型社会制度建设的框架体系	125
7.1	节水型社会制度建设的要求	127
7.2	南昌市节水管理制度的现状及存在问题	132
7.3	南昌市节水型社会制度建设的任务	140
7.4	南昌市节水型社会制度建设的框架	143
第八章	南昌市节水型社会制度建设的实施方案	159
8.1	核心制度的指导思想和目标要求	161
8.2	制度建设的主要内容和工作重点	162
8.3	节水型社会制度建设的任务类型	181
8.4	总体安排与实施计划	186
8.5	制度建设的执行效力层级与责任分解	188
8.6	制度建设的保障措施	196

第九章 南昌市节水型社会制度建设的实施效益评价	199
9.1 经济效益	201
9.2 社会效益	202
9.3 生态效益	203
第十章 研究总结与展望	205
10.1 主要研究成果	207
10.2 南昌市节水型社会制度的创新	208
10.3 研究中的不足	209
10.4 有待进一步研究的问题	210
参考文献	212



第一章

绪 论



1.1 研究背景及意义

1.1.1 研究背景

南昌是江西省省会城市，全省政治、经济、文化的中心，地处长江中下游，鄱阳湖西南岸，是唯一一个与长江三角洲、珠江三角洲和闽东南三角洲相毗邻的省会城市，承东启西，沟通南北，京九、浙赣、皖赣三条铁路交会于此，是京九线上唯一的省会城市。它是一座有着 2 200 多年历史的国家历史文化名城，自古以来就有“物华天宝，人杰地灵”的美誉。它是国务院命名的“历史文化名城”。南昌不仅是生态环境优美的“江南水乡”，多次荣获“全国文明城市”“全国卫生城市先进市”“中国优秀旅游城市”“全国双拥模范城”称号，同时，也是“军旗升起的地方”，是一座举世闻名的英雄城。

跨入 21 世纪，南昌市迎来了新的发展机遇。在省委、省政府的正确领导下，南昌市委、市政府坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观，紧紧围绕“富民强市”奋斗目标，团结和带领全市人民做好建设“现代区域中心城市”和“现代文明花园英雄城市”两篇文章，坚持大开放主战略和新型工业化核心战略，实施了一批投资大、后劲足、产业链长、产业关联度高的重大工业项目，工业增速屡创新高，工业总量迅速扩张，全市工业经济保持了持续快速发展的良好势头。2010 年南昌市财政总收入突破 322.31 亿元，地区生产总值突破 2 207 亿元，城市居民年人均可支配收入突破 18 000 元。南昌市经济发展呈现出全面崛起的良好态势。

然而，与国内许多城市和地区一样，南昌市在经济和社会持续发展过程中，也遇到了环境压力增大、资源相对短缺的问题，

特别是水资源问题已逐渐成为制约该市经济社会可持续发展的瓶颈之一。在今后相当长一段时期，随着人口不断增长，工业化进程、城市化步伐和生态环境建设步伐的加快，全市经济规模将进一步扩大，对水资源的需求持续增加，人均水资源占有量将逐步减少，水环境压力也随之越来越大，水资源供需矛盾将更加突出。因此，建设节水型社会，实施水资源的优化配置，提高水资源的利用效率和效益，处理好社会进步、人口增长、经济建设、水资源利用、水环境保护的关系，是保障南昌市区水安全的必然选择和根本途径。

2010年6月，南昌市被水利部列为第四批节水型社会建设试点。为了全面落实科学发展观，走可持续发展道路，响应国家节水减排的号召，南昌市采取了节能减排、综合治理、节约资源、保护环境的一系列措施。为推动和指导南昌市节水型社会建设试点工作的开展，以水资源的可持续利用支撑经济社会的可持续发展，南昌市结合鄱阳湖生态经济区建设总体战略部署，在分析其水资源与水环境承载能力的基础上，根据经济社会可持续发展的要求，在合理配置、全面节约、高效利用、清洁生产、保护生态的前提条件下，编制了《南昌市节水型社会建设规划》（以下简称《规划》）。《规划》的出台与实施，对于南昌市加快建设资源节约型、环境友好型社会，深入落实节约资源的国策，保障国民经济和社会的可持续发展将具有深远的历史意义和重大的现实意义。

节水型社会建设是一项复杂的系统工程，其核心是制度建设，其重要保障是完善的制度建设。为此，在《规划》编制的同时，南昌市水务局积极组织相关的专家组成课题组，着手进行南昌市节水型社会制度建设方面的研究准备工作，并拟定了“南昌市节水型社会建设”专题研究工作大纲。2011年2月下旬，此大

纲在水利部水资源管理中心召开的 2011 年度“节水型社会建设项目”专题工作大纲审查会上顺利通过评审,“南昌市节水型社会制度建设”专题研究正式立项。

1.1.2 研究意义

节水型社会建设是一项复杂的系统工程,是一场深刻的社会变革,需要进行体制改革和机制创新,更需要通过制度建设对此提供保障。节水型社会的本质特征是建立以水权、水市场理论为基础的水资源管理体制,形成以经济手段为主的节水机制,不断提高水资源利用效率和效益,从而促进经济、社会与环境的协调和发展。2011 年中央一号文件明确提出实行最严格的水资源管理制度,要从水量、用水效率和水质三个方面着手,建立用水总量控制、用水效率控制和水功能区限制纳污“三项制度”,确立用水总量、用水效率、水功能区限制纳污“三条红线”,着力解决当前水资源过度开发、用水浪费、水污染严重等突出问题,使水资源要素在我国经济布局、产业发展、结构调整中成为重要的约束性、控制性、先导性指标。当前以及未来 15 年,是我国节水型社会制度进行根本性变革和创新的关键时期。

随着南昌市经济的快速发展,人口逐渐增加,城镇化进程不断加快,南昌市节水型社会建设虽然取得了较大成绩,但与全面建设小康社会、保持经济平稳较快发展和建设生态文明的新要求相比,还存在较大差距。其差距主要表现为:用水效率偏低,用水结构不合理;水环境质量不容乐观;水资源管理工作依然薄弱;全社会“节水减排”意识亟待进一步提高等问题。

而上述问题的根源在于没有建立起一套系统的节水型社会制度。因此,开展《南昌市节水型社会相关制度建设》的课题研究,搭建南昌市节水型社会相关制度框架,明确有关制度建设的

实施方案，并根据轻重缓急，率先建立《南昌市水量分配细化方案》《南昌市建设项目节水设施“三同时”实施办法》《南昌市二次供水管理办法》等一批规章制度，为南昌市全面推进“体系完整、制度完善、设施完备、高效利用、节水自律、监管有效”的节水型社会建设提供保障，具有重要的现实意义。

1.2 国内外研究进展

1.2.1 国外研究进展

随着全世界水资源供需矛盾的日益突出，无论是水资源相对丰裕的国家，还是水资源严重短缺的国家，都越来越重视水资源的节约和有效利用，在节水管理研究和节水型社会建设实践中都取得了很多成功经验，集中表现为以下几个方面：

1. 实行严格的用水定额管理制度和计划用水制度

国外普遍实行用水定额管理制度和严格的计划用水管理制度，如美国、以色列、澳大利亚等国家，分别对工业用水、农业用水、生活用水制定用水定额，每年根据用水定额确定其用水量，执行严格的水权登记和用水许可制度，规定水资源开发利用的方向，并对用水量进行管理，实施水权登记和用水许可的程序。

2. 建立完善的节水管理法律法规体系

国外大都通过立法等制度安排形式，建立了一套较系统的水法律、法规，规范水资源的开发利用和节约保护活动。美国在联邦和州层面分别制定相关法律，包括《安全饮用水法》《水土资源保护法》和《美国安全饮用水法修正案》等；澳大利亚涉及州层面的法律要由联邦和州联合制定，在促进节水方面，澳大利亚联邦与各州联合制定了《有效用水标识和标准法》；以色列以