



建立水资源刚性约束制度的前哨战

——最严格水资源管理制度 考核工作跟踪评估概要

吴强 马毅鹏 李森 等 编著

非
外
借



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

建立水资源刚性约束制度的前哨战

—— 最严格水资源管理制度 考核工作跟踪评估概要

吴强 马毅鹏 李淼 等 编著

中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

· 北京 ·

内 容 提 要

本书聚焦实行最严格水资源管理制度考核工作，对其实施背景、重要意义、工作总体安排、主要考核方法等进行了梳理，对考核制度设计以及工作实施过程进行深入调查和评估，提出了考核工作的阶段性特征及不同阶段评估发现的主要问题，结合考核相关理论分析、部分地区的实际表现，充分借鉴其他相关领域考核做法，对进一步改进完善考核工作的重点问题进行了深入分析，提出了具体的工作建议。

图书在版编目（CIP）数据

建立水资源刚性约束制度的前哨战：最严格水资源管理制度考核工作跟踪评估概要 / 吴强等编著. — 北京：中国水利水电出版社，2022.2
ISBN 978-7-5226-0532-6

I. ①建… II. ①吴… III. ①水资源管理—监管制度—考核—研究—中国 IV. ①TV213.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2022)第039031号

| | |
|---------------------------------|--|
| 书 名 | 建立水资源刚性约束制度的前哨战 ——最严格水资源管理制度考核工作跟踪评估概要 JIANLI SHUIZIYUAN GANGXING YUESHU ZHIDU DE QIANSHAOZHAN——ZUI YANGE SHUIZIYUAN GUANLI ZHIDU KAOHE GONGZUO GENZONG PINGGU GAIYAO |
| 作 者 出版发行 | 吴 强 马毅鹏 李 森 等 编著 中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址：www.waterpub.com.cn E-mail：sales@mwr.gov.cn |
| 经 售 | 电话：(010) 68545888 (营销中心) 北京科水图书销售有限公司 电话：(010) 68545874、63202643 全国各地新华书店和相关出版物销售网点 |
| 排 版 印 刷 规 格 版 次 定 价 | 中国水利水电出版社微机排版中心 天津嘉恒印务有限公司 170mm×240mm 16开本 17.75印张 223千字 2022年2月第1版 2022年2月第1次印刷 86.00元 |

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社营销中心负责调换
版权所有·侵权必究

前 言

建立水资源刚性约束制度，是党的十八届五中全会和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》确定的一项重大任务，是贯彻落实习近平总书记提出的“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路（简称“十六字治水思路”）、推动新阶段水利高质量发展的重要举措，是推进水治理体系和治理能力现代化、提升水安全保障能力的内在要求。

习近平总书记高度重视国家水安全，特别强调要遵循规律、强化水资源刚性约束，在 2014 年关于保障国家水安全的重要讲话中要求“加强需求管理，把水资源、水生态、水环境承载能力作为刚性约束，贯彻落实到改革发展稳定各项工作中”，在 2019 年黄河流域生态保护和高质量发展座谈会的重要讲话中提出“要坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，把水资源作为最大的刚性约束，合理规划人口、城市和产业发展，坚决抑制不合理用水需求”。习近平总书记的系列重要论述，为建立水资源刚性约束制度指明了方向、提出了明确要求。

2011 年，《中共中央 国务院关于加快水利改革发展的决定》（中发〔2011〕1 号），明确提出实行最严格的水资源管理制度，要求确立水资源开发利用控制红线、用水效率控制红线、水功能区限制纳污红线等“三条红线”，建立用水总量控制制度、用水效率控制制度、水功能区限制纳污制度、水资源管理

责任和考核制度等“四项制度”。2012年，国务院印发《关于实行最严格水资源管理制度的意见》（国发〔2012〕3号），对实行最严格水资源管理制度作出全面部署。党的十八大以来，按照习近平总书记“十六字”治水思路和相关重要论述指示批示精神，国家层面先后部署实施了水资源消耗总量和强度双控行动、国家节水行动等，进一步丰富和拓展了最严格水资源管理制度的内涵、任务和要求。最严格水资源管理制度的全面实施和完善发展，为建立水资源刚性约束制度创造了有利条件、奠定了坚实基础。

建立并实施水资源管理责任和考核制度，既是实行最严格水资源管理制度的重要内容，也是推动“四项制度”中的其他制度顺利实施、确保“三条红线”目标实现的重要保障。2013年，《国务院办公厅关于印发实行最严格水资源管理制度考核办法的通知》（国办发〔2013〕2号），进一步细化明确了水资源管理责任和考核制度的具体内容，对实行最严格水资源管理制度考核工作作出了总体安排。《水利部等十部委关于印发〈实行最严格水资源管理制度考核工作实施方案〉的通知》（水资源〔2014〕61号）、《水利部等9部门关于印发〈“十三五”实行最严格水资源管理制度考核工作实施方案〉的通知》（水资源〔2016〕463号）等，对考核工作组织实施作出了细化安排。自2014年开始，实行最严格水资源管理制度考核工作正式启动。2014年以来，依照考核办法和考核工作实施方案，水利部等部门先后组织开展了5次年度考核和2次期末考核，考核结果经国务院审定后通报各省（自治区、直辖市）人民政府并向社会公布，有力推动了最严格水资源管理制度落实，促进了水资源可持续利用和经济发展方式转变，保障了经济社会长期平稳较快发展。

最严格水资源管理制度考核工作是对制度落实的全面检视和有力督促，具有双重角色和功能。考核的目的是客观核查最

严格水资源管理制度实施情况，及时发现问题并督促整改落实；考核的内容和方式应紧密贴合中央治水重大决策部署和重点任务，并根据新的形势和任务要求不断进行调整和完善。因此，考核工作是否科学、考核结果是否公正至关重要。特别是随着最严格水资源管理制度和考核工作深入推进，考核结果作为对地方人民政府相关领导干部综合考核评价的重要依据，地方对考核工作的科学性、公正性愈发关注，如何推动考核工作不断完善并得到各方认可是一项重要挑战。

水利部高度重视考核工作实施和完善工作，自2016年起每年立项并委托水利部发展研究中心开展最严格水资源管理制度考核工作跟踪评估项目，重点是对年度或期末考核工作进行全面的梳理、归纳和总结，发现考核工作存在的不足并提出改进建议，推动考核工作不断完善提升，促进最严格水资源管理制度的落实。为做好这项工作，水利部发展研究中心组建专门团队，坚持事前、事中、事后全过程跟踪评估原则，在对考核相关理论进行分析的基础上，强化事中的现场调研，开展事后访谈调查，全面、完整、细致了解考核工作的实施过程和实施效果，对考核工作进行客观评价，在此基础上进一步通过借鉴相关领域考核工作经验，挖掘地方最严格考核工作的有益实践，提出改进国家考核工作的相关建议，取得了较好效果。几年来，多次派员全程参与现场考核工作，先后赴云南、贵州、宁夏、甘肃、湖南、陕西、河南、河北、吉林等多个省（自治区），深入基层，累计开展了200余人次的调研，开展了近400人次的问卷调查，召开了20余次专家咨询会，联合北京师范大学等外部优势力量对生态环保等领域的考核工作经验进行梳理借鉴，提出了一系列契合形势要求的考核工作完善建议，其中不少建议已被采纳应用，如进一步重视日常检查结果在考核工作中的应用、研究设立单位国内生产总值用水量指标、加大奖惩力度、扩大考核结果应用范围等，已在近期考核工作中得到了运用。

此外，根据相关工作需要，水利部发展研究中心连续 5 年完成对水利部等部委报请国务院审定年度或期末考核结果请示的政策评估报告，随同请示一并上报国务院。

“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。党的十九届五中全会和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》明确提出建立水资源刚性约束制度，中央全面深化改革委员会将建立水资源刚性约束制度列为 2021 年重点改革事项。水利部党组将推动高质量发展作为新阶段水利工作的主题，并将建立水资源刚性约束制度列入推动新阶段水利高质量发展“六条实施路径”中的重要举措，目前正在组织开展制度文件的研究起草工作。建立水资源刚性约束制度，应在全面总结评估最严格水资源管理制度建设及实施情况基础上，坚持继承和发展相结合，实现对我国水资源管理理念、思路、政策、措施的全方位提升。为此，我们组织编写了本书，在综合集成近年来开展最严格水资源管理制度考核工作跟踪评估相关成果的基础上，进一步梳理凝练，重点对考核的相关理论、考核工作实施以来的变迁过程、考核所发挥的重要作用等进行了系统归纳分析，以期为建立和实施水资源刚性约束制度提供参考。

本书主要内容由吴强、马毅鹏、李淼编写完成，刘汗、崔晨甲、张慧萌、姜晗琳参与编写部分内容。

由于编写人员水平有限，材料取舍不尽妥当，难免有疏漏或不妥之处，敬请读者批评指正。

作者

2021 年 11 月

目 录

前言

| | |
|---------------------------------------|----|
| 第一章 最严格水资源管理考核工作跟踪评估背景 | 1 |
| 一、最严格水资源管理制度的实施背景 | 1 |
| 二、最严格水资源管理制度对考核工作的要求 | 4 |
| 三、最严格水资源管理制度考核工作的总体安排 | 5 |
| 四、对考核工作开展评估的目的和方法 | 9 |
| 第二章 关于考核的一般理论 | 12 |
| 一、考核的概念内涵 | 12 |
| 二、考核方法 | 17 |
| 三、考核反馈与结果应用 | 20 |
| 四、关于考核工作的进一步思考 | 24 |
| 第三章 最严格水资源管理制度考核工作的历史沿革 | 29 |
| 一、考核的时间分段 | 29 |
| 二、考核工作不断完善演进的脉络梳理 | 34 |
| 三、考核取得的成果 | 41 |
| 四、考核工作面临的新形势 | 53 |
| 第四章 部分省份最严格水资源管理考核工作开展情况 | 67 |
| 一、“十二五”期间部分省份考核开展情况 | 67 |
| 二、“十三五”时期部分省份考核开展情况 | 90 |

| | |
|---|------------|
| 三、地方考核特色做法以及同国家考核衔接情况 | 123 |
| 第五章 最严格水资源管理制度考核跟踪评估发现的问题及剖析 | 127 |
| 一、“十二五”时期考核跟踪评估发现的问题及剖析 | 127 |
| 二、“十三五”前两年考核跟踪评估发现的问题及剖析 | 131 |
| 三、“十三五”后两年考核跟踪评估发现的问题及剖析 | 143 |
| 第六章 其他领域考核工作经验借鉴 | 149 |
| 一、中央生态环境保护督察 | 149 |
| 二、水污染防治行动计划考核 | 152 |
| 三、黑臭水体专项督查 | 160 |
| 四、大气污染防治行动计划考核 | 167 |
| 五、相关考核的特点对比分析 | 172 |
| 六、借鉴与启示 | 187 |
| 第七章 做好考核工作若干重点问题的深化研究 | 190 |
| 一、关于考核工作的定位和作用 | 190 |
| 二、关于考核主体 | 191 |
| 三、关于提升考核客观公正性 | 192 |
| 四、关于国家考核与地方考核的关系 | 193 |
| 第八章 有关建议 | 196 |
| 一、进一步突出地方政府的主体责任 | 196 |
| 二、进一步提升考核工作的领导推动层级 | 197 |
| 三、进一步完善考核内容和考核指标 | 197 |
| 四、进一步加大考核工作的组织协调力度 | 198 |
| 五、进一步加强科技支撑和基础能力建设 | 199 |
| 六、进一步强化舆论宣传和追责问责 | 199 |
| 附录 A 考核办法及历年考核方案 | 201 |
| A-1 实行最严格水资源管理制度考核办法 | 201 |

| | | |
|-------------|---|------------|
| A-2 | 实行最严格水资源管理制度考核工作实施方案 (2014年印发) | 203 |
| A-3 | “十三五”实行最严格水资源管理制度考核工作 实施方案 | 214 |
| A-4 | 2019年度实行最严格水资源管理制度考核方案 | 223 |
| A-5 | 2020年度实行最严格水资源管理制度考核方案 | 234 |
| 附录 B | 调查问卷情况 | 246 |
| B-1 | 2016年调查问卷情况 | 246 |
| B-2 | 2017年调查问卷情况 | 255 |
| B-3 | 2018年调查问卷情况 | 260 |
| B-4 | 2019年调查问卷情况 | 265 |

第一章

最严格水资源管理考核工作 跟踪评估背景

水资源是基础性的自然资源和战略性的经济资源，是生态与环境的控制性要素。我国国情、水情的特殊性，决定了实行最严格水资源管理制度的必要性，而做好考核工作则是落实好最严格水资源管理制度的重要保障。

一、最严格水资源管理制度的实施背景

水是生命之源、生产之要、生态之基。新中国成立以来，特别是改革开放以来，水资源开发、利用、配置、节约、保护和管理工作取得积极进展，为经济社会发展、人民安居乐业做出了重要贡献。但也必须清醒地认识到，我国人多水少、水资源时空分布不均，节水治水管水兴水任务依然艰巨。近年来，水资源短缺、水生态损害、水环境污染等问题越发突出，已成为制约经济社会高质量发展的主要瓶颈。

我国水资源问题主要表现在五个方面：①我国人均水资源量为 2078 立方米^①，约为世界人均水资源量的 1/4，是全球水资源贫乏的主要国家之一；②水资源供需矛盾突出，我国年平均缺水

^① 数据来源于《中国统计年鉴—2020》，中国统计出版社，2020年9月。

量高达 500 多亿立方米^①，北方缺水尤为严重；③水资源利用方式较为粗放，用水效率较低，农田灌溉水有效利用系数为 0.565^②，与世界先进水平（0.7~0.8）有较大差距；④部分地区水资源过度开发，如黄河流域水资源开发利用率高达 80%，远超一般流域 40%生态警戒线^③，引发一系列生态环境问题；⑤水体污染仍然严重，影响或破坏了其使用功能，危及人民群众生活、身心健康，2018 年 18.4%的河长水质劣于Ⅲ类，富营养湖泊占 73.5%，富营养水库占 30.4%，30.1%的重要省界断面水质低于Ⅲ类，仅 23.9%的浅层地下水水质达到Ⅲ类标准以上^④。随着经济社会的快速发展以及对水资源保障要求的进一步提高，我国面临的水资源问题将更为复杂。为了实现水资源的可持续利用，切实增强水利对经济社会支撑保障能力，实行最严格的水资源管理制度是十分必要和紧迫的。

为解决日益复杂的水资源问题，实现水资源高效利用和有效保护，根据水利改革发展的新形势新要求，在系统总结我国水资源管理实践经验的基础上，2011 年中央一号文件和中央水利工作会议明确要求实行最严格水资源管理制度，确立水资源开发利用控制、用水效率控制和水功能区限制纳污“三条红线”，从制度上推动经济社会发展与水资源水环境承载能力相适应。2012 年，国务院发布了《关于实行最严格水资源管理制度的意见》，进一步明确水资源管理“三条红线”的主要目标，提出了具体的管理措施

① 郦建强，王建生，颜勇. 我国水资源安全现状与主要存在问题分析 [J]. 中国水利, 2011 (23): 42-51.

② 数据来源于《2020 年中国水资源公报》，水利部，2021 年。

③ 彭少明，郑小康，严登明，等. 黄河流域水资源供需新态势与对策 [J]. 中国水利, 2021 (18): 18-20.

④ 数据来源于《2018 年中国水资源公报》，水利部，2019 年 7 月。

和管理责任，全面部署工作任务，其中明确要求要开展实行最严格水资源管理制度的考核工作。2013年，《国务院办公厅关于印发〈实行最严格水资源管理制度考核办法〉的通知》（国办发〔2013〕2号，以下简称《考核办法》），明确了实行最严格水资源管理制度的责任主体与考核对象，确定了各省区市水资源管理控制目标、考核内容、奖惩措施等。2014年，《水利部等十部委关于印发〈实行最严格水资源管理制度考核工作实施方案〉的通知》（水资源〔2014〕61号，以下简称《实施方案》），对考核的组织、程序、内容、评分和结果使用等作出进一步细化规定。2016年，《水利部等9部门关于印发〈“十三五”实行最严格水资源管理制度考核工作实施方案〉的通知》（水资源〔2016〕463号）在总结“十二五”考核工作经验的基础上，进一步完善了考核工作实施方案。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局、放到更加突出的位置，从战略和全局高度对保障国家水安全作出一系列重大决策部署，明确提出“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，对全面落实最严格水资源管理制度提出了新的更高要求。党的十八届五中全会进一步明确“实行最严格的水资源管理制度，以水定产、以水定城，建设节水型社会”的要求，赋予了最严格的水资源管理制度更加深刻的内涵。党的十九大报告将资源节约和环境保护上升到了新的历史高度，对最严格水资源管理提出了更高要求。我国第十三个五年规划纲要再次强调了落实最严格水资源管理制度的新要求 and 具体措施，全面推行“河长制”为最严格水资源管理制度赋予了新的内涵，未来必须深入落实最严格水资源管理制度，推动形成有利于水资源节约保护的格局、产业结构、生产方式、生活方式，为我国经济

实现高质量发展提供支撑。

二、最严格水资源管理制度对考核工作的要求

实行最严格水资源管理制度是党中央、国务院在治水领域的重大决策部署，开展实行最严格水资源管理制度考核工作既是实行最严格水资源管理制度的直接要求，也是保障最严格水资源管理制度得到有效落实的重要手段。

2011年中央一号文件〔《中共中央 国务院关于加快水利改革发展的决定》（中发〔2011〕1号）〕把严格水资源管理作为加快转变经济发展方式的战略举措，明确提出要实行以用水总量控制制度、用水效率控制制度、水功能区限制纳污制度和水资源管理责任考核制度为核心的最严格水资源管理制度，确立并落实水资源管理“三条红线”，规范、约束和引导用水行为，实现水资源合理开发、高效利用和有效保护，从制度上推动经济社会发展与水资源水环境承载能力相适应。

2012年，国务院印发《关于实行最严格水资源管理制度的意见》（国发〔2012〕3号，以下简称“国发3号文”），这是继2011年中央一号文件明确要求实行最严格水资源管理制度以来，国务院对实行该制度做出的更为全面的部署和具体安排，提出了实行最严格水资源管理制度的指导思想、基本原则、主要目标、管理和保障措施，对解决中国复杂的水资源水环境问题，实现经济社会的可持续发展具有重要意义和深远影响。国发3号文对实行最严格水资源管理制度作出系统安排，核心是确立水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污“三条红线”和实施用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污、水资源管理责任和考核“四项制度”。国发3号文以维护人民群众的根本利益为出发点和落脚点，以实现人水和谐为核心理念，以水资源配

置、节约和保护为工作重心，以统筹兼顾为根本方法，以坚持改革创新为推进管理的不竭动力，从水资源开发利用优先向节约保护优先转变，从事后治理向事前预防转变，从过度开发、无序开发向合理开发、有序开发转变，从水资源粗放利用向高效利用转变，从注重行政管理向综合管理转变。这一以水资源纲领性文件的出台和实施极大地推动了最严格水资源管理制度的贯彻落实，促进了水资源合理开发利用和节约保护，保障经济社会可持续发展。

开展加快实施最严格水资源管理制度试点工作，是水利部贯彻落实 2011 年中央一号文件和国发 3 号文的一项重大举措，对抓住和用好最严格水资源管理制度建立的战略机遇期，奋力开创中国特色水利现代化建设新局面，具有十分重要的意义。

三、最严格水资源管理制度考核工作的总体安排

为做好最严格水资源管理制度的考核工作，2013 年国务院办公厅印发《考核办法》，对考核工作进行了总体安排，明确了实行最严格水资源管理制度的责任主体与考核对象，提出了各省（自治区、直辖市）水资源管理控制目标、考核内容、奖惩措施等。2014 年，水利部、国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部、农业部、审计署和国家统计局等十部委联合印发《实施方案》，对考核的组织、程序、内容、评分和结果使用等作出进一步细化规定，全面启动最严格水资源管理考核问责。这些政策规定是制定最严格水资源管理制度年度考核工作方案的主要依据，也是具体开展考核工作的根本遵循。

（一）考核对象

国务院对各省（自治区、直辖市）落实最严格水资源管理制

度情况进行考核。各省（自治区、直辖市）人民政府是实行最严格水资源管理制度的责任主体，政府主要负责人对本行政区域水资源管理和保护工作负总责。

（二）考核组织

水利部会同国家发展改革委、工业和信息化部、财政部等部门组成实行最严格水资源管理制度考核工作组（以下简称考核工作组），负责具体组织实施对各省（自治区、直辖市）落实最严格水资源管理制度情况的考核，形成年度或期末考核报告。

考核工作组办公室设在水利部，承担考核工作组的日常工作。

（三）考核内容

实行最严格水资源管理制度考核工作的考核内容包括各省（自治区、直辖市）的最严格水资源管理制度目标完成、制度建设和措施落实情况。

具体来说，实行最严格水资源管理制度主要目标完成情况考核内容包括用水总量控制指标、用水效率控制指标、重要江河湖泊水功能区水质达标率控制指标等；制度建设和措施落实情况主要考核内容包括用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污、水资源管理责任和考核等。

（四）考核流程

考核工作与国民经济和社会发展规划相对应，每五年为一个考核期，采用年度考核和期末考核相结合的方式进行。在考核期的第2~第5年上半年开展上年度考核，在考核期结束后的次年上半年开展期末考核。

1. 发布考核工作通知

在考核期内各年度，水利部商考核工作组各成员单位，发布年度考核工作通知，明确对上一年度或期末考核工作的具体要求。

2. 确定年度目标及工作计划

各省（自治区、直辖市）人民政府要按照本行政区域考核期水资源管理控制目标，合理确定年度目标和工作计划，在考核期起始年3月底前报送水利部备案，同时抄送考核工作组其他成员单位。如考核期内对年度目标和工作计划有调整的，应及时将调整情况报送备案。

3. 开展自查与核查工作

各省（自治区、直辖市）人民政府要组织开展自查，编写自查报告，将本地区上一年度或上一考核期的自查报告上报国务院，并抄送水利部等考核工作组成员单位。省级水行政主管部门会同相关部门将用于自查报告复核的相关技术资料同时报送水利部。

考核工作组对自查报告和相关技术资料进行真实性、准确性和合理性检验及核算分析。

4. 组织重点抽查与现场检查

在自查报告核查基础上，考核工作组对各省（自治区、直辖市）进行重点抽查和现场检查，重点抽查内容包括对省（自治区、直辖市）人民政府上报的相关技术资料现场核对，以及对重点用水户取用水量、用水效率、水功能区水质状况等进行实地检查。

考核工作组将综合自查、核查和抽查结果，提出各省（自治区、直辖市）年度或期末考核评分和等级建议，形成年度或期末考核报告。

5. 公布考核结果

水利部在每年6月底前将年度或期末考核报告上报国务院，经国务院审定后，向社会公告。

（五）考核方法

考核评定采用评分法，满分为100分。年度考核得分由目标