

甘州区水预算管理试点实施方案 (2024—2026 年)

2025 年 3 月

前 言

为深入贯彻落实习近平总书记关于治水的重要论述和视察甘肃重要讲话精神，全面贯彻执行《节约用水条例》和水资源刚性约束制度，运用市场手段实现水资源总量和强度双控目标，2024年7月，水利部在全国层面遴选确定了宁夏回族自治区、甘肃省张掖市等10个地区（流域），分别开展省域、市域、县域以及流域水预算管理试点建设。通过2~3年的试点建设，形成可复制可推广的用水精细化管理和高效配置模式，为全面建立水预算管理制度提供实践依据。

甘州区地处西北干旱地区，降水稀少，蒸发量大，资源性缺水问题非常突出。2002年，甘州区启动了全国第一个区域性节水型社会建设试点，以水权、水市场理论为指导，以制度建设为核心，采取行政、经济、工程、技术等综合措施，明晰水权，建立“政府调控、市场引导、公众参与”的水资源管理运行机制，改革用水方式和管理模式，提高水的利用效率和效益，促进经济结构调整，实现了节水和经济发展“双赢”的目标，取得了一系列开创性、标志性成果，为节水型社会建设示范推广发挥了重要作用，2006年被授予“全国节水型社会建设示范市”称号，2020年，甘州区被水利部公布为第三批节水型社会建设达标区，2022年甘州区被水利部等6部门确定为典型地区再生水利用配置试点，2023年甘州区在水利部典型地区再

生水利用配置中期评估中获得优秀等次。

一泓清水，用之不觉，失之难存。经过 20 多年的发展，全 区 区 情 水 情 发 生 了 新 的 变 化 ， 当 前 全 区 水 资 源 管 理 利 用 问 题 显 性 与 隐 性 交 织 、 成 因 复 杂 ， 结 构 性 、 根 源 性 、 趋 势 性 压 力 十 分 突 出 ， 资 源 性 、 指 标 性 、 工 程 性 缺 水 问 题 已 成 为 困 扰 和 制 约 甘 州 区 高 质 量 发 展 的 主 要 瓶 颈 。

推行水预算管理旨在通过建立水资源总量和强度双控的市场化机制，充分发挥市场在水资源配置中的决定性作用，进一步提高水资源精细化管理水平，提升节水惜水护水意识，加快形成节水型生产生活方式，构建刚性约束新机制、形成高效用水新格局。区委、区政府高度重视水资源管理和节水工作，印发《中共张掖市委关于建立健全水资源刚性约束制度打造新时代全国节水型社会建设新标杆的决定》任务分解方案的通知（区委办字〔2024〕2 号）、《中共张掖市甘州区委关于进一步加强水资源集约节约利用打造新时代全国节水型社会建设新标杆的实施意见》（区委发〔2024〕8 号），提出打造集约高效、深度节水、全面兴水、全力护水、数字治理“五个新标杆”的目标任务，出台《甘州区水资源预算实施细则（试行）》，区水务部门下发了《甘州区 2024 年用水预算方案（草案）》，区政府印发了《甘州区 2024 年度用水预算调整方案》（甘区政发〔2024〕115 号），科学确定生活、农业、工业、生态等行业用水指标和比例，合理配置再生水，并将用水总量分配至各乡镇，灌区管理单位将水权逐级分配到用水单元和用水户，探索推行水资源预算管理，

得到了上级水务部门的充分肯定。

根据水利部《水预算管理试点方案》编制大纲、张掖市水务局关于印发《张掖市水预算管理试点实施方案（2024—2026年）》的函（张水函〔2024〕70号），由区水务局牵头编制了《甘州区水预算管理试点实施方案（2024—2026年）》，在已开展水资源预算管理基础上，进一步梳理总结全区水资源管理工作基础与现状，明确工作总体目标和试点范围，围绕合理确定预算管理层级和对象、科学设置预算基准额度、加强用水结构优化配置、强化水预算执行监督、推行节余用水市场化交易、加强数字信息手段应用、推进水预算管理制度建设等重点任务，提出组织实施和保障措施，通过3年【2024—2026年】水预算管理试点建设，基本建成与高质量发展相适应的水预算管理体系、节水制度体系、定额管理体系和水权流转体系，为形成水资源利用与发展规模、产业结构和空间布局等协调发展的甘州区高质量发展新格局提供保障。

目 录

一、概述.....	1
(一) 基本情况.....	1
1.区域概况.....	1
2.经济社会发展情况	1
3.水资源条件.....	2
4.水务一体化情况	5
(二) 工作基础.....	5
1.强化刚性约束，打造集约高效的新标杆	5
2.注重全域推进，打造深度节水的新标杆	6
3.突出五水齐抓，打造全面兴水的新标杆	8
4.加强系统治理，打造全力护水的新标杆	9
5.运用信息技术，打造数字治理的新标杆	10
6.拟纳入预算管理的用水行业和单位的整体用水节水情况 ...	12
二、试点内容.....	12
(一) 总体目标.....	12
1.主要目标.....	12
2.预期成果.....	13
(二) 试点范围.....	15
(三) 重点任务.....	15
1.科学设置预算基准额度	15
2.加强用水结构化配置	22
3.强化预算执行监督	25
4.推进节余额度市场交易	27
5.加强数字化信息化手段应用	28

6.推进水预算制度建设	30
(四) 与现行制度衔接关系	30
1.水预算管理与水量分配和总量控制的衔接关系	31
2.水预算管理与取水许可的衔接关系	31
3.水预算管理与用水定额的衔接关系	31
4.水预算管理与计划用水的衔接关系	32
5.水预算管理与用水权交易的衔接关系	32
三、组织实施.....	33
(一) 组织领导和任务分工	33
(二) 实施进度.....	38
1.开展前期工作	38
2.实施重点任务	39
3.成效评价总结	40
(三) 投资估算.....	41
四、保障措施.....	42
(一) 强化组织领导	42
(二) 强化资金保障	42
(三) 强化科技支撑	42
(四) 强化政策支持	43
(五) 强化宣传教育	43
附件1 不同行业类型水预算额度核算方法	45
附件2 甘州区纳入水预算管理的农业用水单位名录	46
附件3 甘州区纳入水预算管理的工业服务业单位名录	47
附件4 甘州区水预算管理试点建设实施步骤与时间安排	48

一、概述

（一）基本情况

1. 区域概况

甘州区位于甘肃省河西走廊中部、古“丝绸之路”南北两线和“居延古道”交汇点上，东经 $100^{\circ} 6' \sim 100^{\circ} 52'$ ，北纬 $38^{\circ} 32' \sim 39^{\circ} 24'$ ，北邻内蒙古阿拉善右旗，东连山丹县，南依民乐县、肃南裕固族自治县，西接临泽县，是张掖市政治、经济、文化中心。全国第二大内陆河——黑河横穿全境，形成了闻名遐迩的张掖绿洲，素有“塞上江南”“金张掖”之美誉。

2. 经济社会发展情况

2023 年，全年全区实现地区生产总值 260.71 亿元，按照不变价格计算，比上年增长 4.7%；其中，第一产业实现增加值 65.29 亿元，同比增长 6.1%；第二产业实现增加值 40.78 亿元，同比下降 5.6%；第三产业实现增加值 154.64 亿元，同比增长 7%。三次产业结构比由 2022 年的 24.9:17.2:57.9 调整为 25.1:15.6:59.3，第一产业比重提升 0.2 个百分点，第二产业比重回落 1.6 个百分点，第三产业比重提升 1.4 个百分点。按常住人口计算，人均地区生产总值 50722 元，同比增长 5.4%。全年全区完成十大生态产业增加值 111.14 亿元，占全区地区生产总值的 42.63%，比上年提高 3.7 个百分点。全年全区工业增加值同比增长 3.9%。其中，规模以上工业增加值同比增长 8.6%。

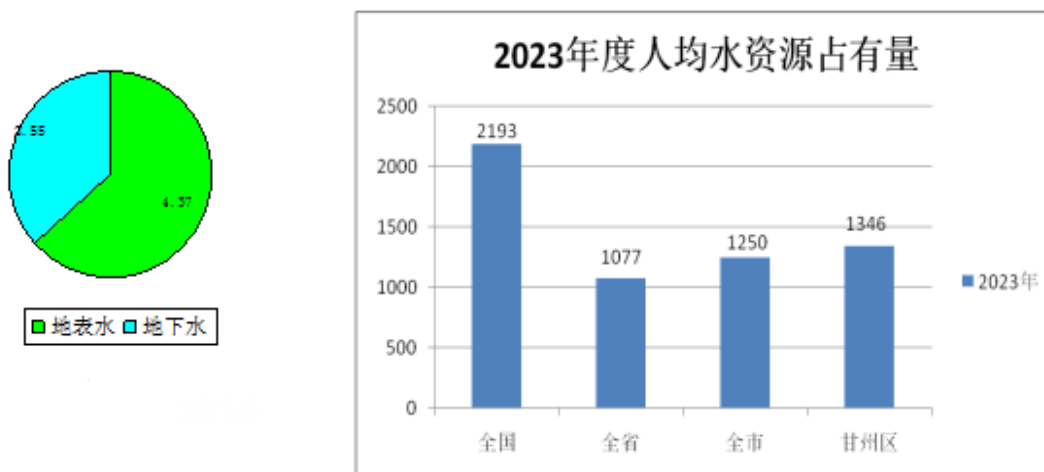
全年全区固定资产投资比上年下降 5.18%，其中，项目投资增长 16.31%，房地产投资下降 64.89%。按三次产业分，第一产业投资下降 43.07%；第二产业投资增长 57.03%，其中，工业投资增长 57.03%；第三产业投资下降 38.64%。农作物播种面积 128.14 万亩，比上年增加 6.19 万亩，粮食作物播种面积 92.09 万亩，比上年增加 0.2 万亩。全年粮食总产量 506590 吨，比上年增长 1.7%，其中，夏粮产量 17342 吨，比上年增长 1.5%；秋粮产量 489248 吨，比上年增长 1.7%。蔬菜产量 971912 吨，增长 14.1%。全年肉产量 54894 吨，比上年增长 13.7%；禽蛋产量 11692 吨，比上年增长 92.6%；牛奶产量 150507 吨，比上年增长 16.5%。一般公共预算收入 11.91 亿元，同比增长 11.27%。全区城镇居民人均可支配收入 35041 元，比上年增加 2027 元，增长 6.1%；城镇居民人均消费支出 27890 元，同比增长 12.7%。

3. 水资源条件

(1) 水资源总量

甘州区地处黑河中游，全区总面积 3661 平方公里，耕地面积 156.29 万亩，辖 18 个乡镇、5 个街道、244 个行政村、30 个社区，有汉、回、蒙古等 22 个民族，常住人口 51.71 万人。区内地表水资源主要以入境水为主，其中过境地表水资源量为 16.53 亿 m^3 ，地下水净补给量为 3.13 亿 m^3 ，全区蕴藏水资源总

量为 19.66 亿 m^3 。省、市下达我区 2025 年可利用水资源量 6.92 亿 m^3 ，其中：地下水资源量 2.55 亿 m^3 ，地表水资源量 4.37 亿 m^3 。在过境地表水资源量中，黑河多年平均入境水资源量为 15.8 亿 m^3 ，约占地表水资源量的 95.58%；酥油口河、大磁窖河、山丹河、梨园河及 26 条季节性小沟小河入境水资源量共计 0.81 亿 m^3 ，约占地表水资源量的 4.42%。



(2)用水结构

2023 年，甘州区用水总量为 7 亿 m^3 。从供水结构上分析，地表水供水量为 3.61 亿 m^3 ，地下水供水量为 3.27 亿 m^3 ，其他水源供水量为 0.12 亿 m^3 ，供水占比分别为 51.57%、46.71%、1.72%；从用水结构上分析，农、林、牧业用水量为 6.45 亿 m^3 ，工业生产用水量为 0.03 亿 m^3 ，生活用水量为 0.33 亿 m^3 ，生态环境用水量为 0.07 亿 m^3 ，其他用水量为 0.12 亿 m^3 ，用水占比分别为 92.14%、0.43%、4.71%、1%、1.72%。

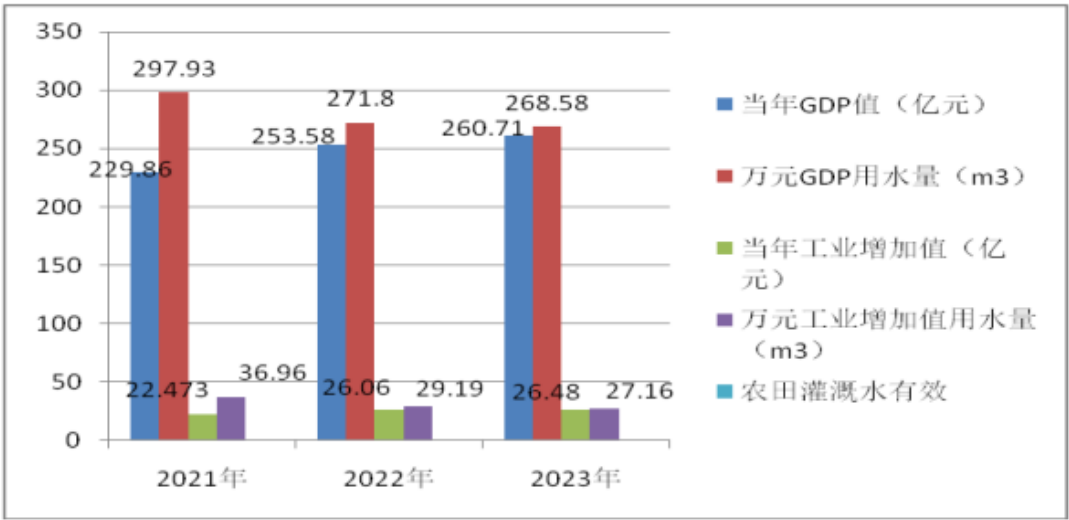
2021—2023 年甘州区用水情况统计表

单位：亿 m³

年份	水源类型			分行业用水				合计
	地表水	地下水	非常规水	农业	工业	生活	生态	
2021	4.345	2.446	0.058	6.324	0.08	0.289	0.153	6.848
2022	4.413	2.396	0.083	6.309	0.08	0.281	0.223	6.892
2023	3.608	3.271	0.123	6.445	0.07	0.325	0.160	7.002

(3)用水效率

2023 年，甘州区万元 GDP 用水量为 268.58m³，较 2020 年 336.74m³下降 20.24%；万元工业增加值用水量为 27.16m³，较 2020 年的 35.07m³下降 22.56%；非常规水利用量 1234 万 m³，占用水总量的 1.72%，较 2022 年提高 0.52%；农田灌溉水有效利用系数达到 0.625，比全市【0.615】高 0.01、比全省平均水平【0.582】高 0.043。“十四五”期间甘州区主要经济指标及用水效率指标变化趋势见下图。



2021—2023 年甘州区水资源利用效率

年 份	当年 GDP 值 (亿元)	万元 GDP 用水 量 (m ³)	当年工业增加值 (亿元)	万元工业增加值 用水量 (m ³)	农田灌溉水有 效
2021 年	229.86	297.93	22.473	36.96	0.615
2022 年	253.58	271.8	26.06	29.19	0.62
2023 年	260.71	268.58	26.48	27.16	0.625

(4) 高效配置用水需求

分析全区的水资源配置情况,按照国民经济和社会发展及各行业用水定额当前用水模式推算,到 2025 年可供水量为 6.92 亿 m³,需水量 8.1297 亿 m³,缺水 1.2097 亿 m³,到 2030 年可供水量为 7.02 亿 m³,需水量为 8.4450 亿 m³,缺水 1.425 亿 m³。

4. 水务一体化情况

2002 年甘州区结合机构改革,将各级水利部门组建为水务局,对全区水资源实行统一规划、统一调度,统一发放取水许可证,统一征收水资源费,逐步建立起统一管理、分级负责、职责明确、运转协调、行为规范的水资源管理体制,实现了城乡水务一体化管理。

(二) 工作基础

近年来,甘州区认真贯彻落实习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路,坚持“四水四定”原则,着力强化水资源刚性约束,加强用水全过程管控,水资源管理逐步向法治化、规范化、精准化迈进。

1. 强化刚性约束,打造集约高效的新标杆。全面落实最严格水资源管理制度,2021 年以来,全区水资源总量控制在市政府

下达的指标之内，万元 GDP 用水量、万元工业增加值用水量、农田灌溉水有效利用系数等用水效率指标逐年向好。一是健全完善刚性约束机制。印发《黑河流域（甘州区）水资源承载能力及合理利用规划》和水资源利用负面清单、《甘州区推进结构大调整工作方案》，科学配置水资源，稳步调整用水结构、产业结构，有序压减用水总量，确保不突破控制线。二是完善地下水压减规划。编制了《甘州区地下水超采治理专项规划（2024—2030 年）》《甘州区地下水削减规划（2024—2030 年）》并印发了《甘州区地下水超采区开采量压减（2024-2030）工作方案》，根据区域地下水资源基本条件、开发利用现状、超采情况及经济社会发展用水要求，力争到 2035，计划压减地下水开采量 7888 万 m³。至 2035 年，基本消除地下水超采现象，实现地下水采补平衡，超采区地下水生态环境明显改善。三是推行水资源预算管理。出台《甘州区水预算管理实施细则（试行）》和《甘州区 2024 年用水预算方案（草案）》，对水资源开发利用实行预算管理，年初下达计划、年内跟踪监督、年终进行决算审计。科学确定生活、农业、工业、生态等行业用水指标和比例，合理配置再生水，将用水总量分配至各乡镇，水权逐级分配到用水单元和用水户，水权确权登记率达到 100%。四是健全完善节水激励约束机制。健全节水奖励机制，印发《甘州区打造新时代全国节水型社会建设新标杆节水奖励资金工作方案》，建立 300 万元的滚动奖金池，推动水资源节约集约利用。把节水作为水资源开发、利用、保护、配置、调度的前提条件，严格落实规划和建设项目节水评价制度，做到应评尽

评、严审严管。

2. 注重全域推进，打造深度节水的新标杆。全面落实“节水优先”方针，纵深推进全流域、全行业、全过程深度节水，加快水资源利用方式根本转变。一是推进农业节水增效。按照“结构调优、水耗调低、效益调高”和“先立后破、有保有压”原则，优先保障永久基本农田和粮食、制种等服务国家战略的作物用水，大力发展现代节水农业，优先在大中型灌区推广高效节水技术、建设高标准农田，因地制宜打造节水型灌区、高效节水示范带，累计建成高标准农田 129.62 万亩，农田灌溉水有效利用系数达到 0.625，大满灌区被水利部评为全国节水型灌区。推进种植结构调整，压减洋葱等高耗水作物 1 万亩，增加马铃薯等低耗水作物 11.06 万亩。二是推动工业水效提升行动。坚决禁止新上高耗水项目，对年用水量 1 万 m³ 及以上企业全部下达年度计划用水。张掖火电厂工业用水全部使用再生水，年节水 120 万 m³；昆仑生化主要产品用水单耗从 2021 年 4.5m³/t 下降至 2023 年 2.8m³/t；祁连牧歌等企业配套建设小型污水处理站，区内重点工业用水重复利用率达 94%。三是提升城镇节水降损成效。推行合同节水管理模式，河西学院与第三方签订浴室改造合同，年节水约 4 万 m³，省水利厅作为节水典型案例上报水利部。新建供水管网地理信息系统，维修更换管道 1.7 公里，完成 1 万多户“一户一表”改造，公共供水管网漏损率控制在 9%以内。区机关事务中心、区水务局开展尾水二次利用节水改造，蓝山公馆小区建成雨水收集系统，华辰酒店更换采用一级水效标识节水马桶，全区

节水器具普及率达 99%以上。**四是**推进节水新载体建设。2024 年累计创建节水载体 74 家。市级节水载体 25 家，其中：机关 3 家，学校 7 家，企业 3 家，小区 6 家、宾馆 2 家、灌区 4 家。区级示范单位 49 家，其中：机关 11 家，学校 7 家，企业 1 家，小区 19 家，宾馆 7 家，灌区 2 家，医院 2 家。截至 2024 年底全区共有节水载体 139 家。其中：机关 54 家，学校 28 家，企业 8 家，小区 27 家，宾馆 14 家，灌区 6 家，医院 2 家。

3. 突出五水齐抓，打造全面兴水的新标杆。坚持节流和开源并举，统筹流域和区域、地表水和地下水，提升水资源支撑能力。**一是**护好地表水。大力实施黑河母亲河复苏行动，连续调水 24 年完成黑河调水任务，莺落峡累计来水 449.33 亿 m^3 ，通过正义峡向下游调水 275.26 亿 m^3 ，占来水总量的 61.3%，为民族团结、国防建设和保障黑河全流域生态环境和经济社会发展作出了巨大贡献。开展水资源开发与配置规律基础研究行动，构建适合甘州区黑河流域高质量发展的水资源、水生态、水环境、水安全管理规范和标准体系。**二是**管好地下水。根据《张掖市地下水分区管控方案》，建立地下水分区管理、严控总量、定额管理、配水到户、轮次控制、以水定电、以电控水机制，加快推进河东水厂、河西水厂、西浚灌区地下水超采区综合治理调蓄池项目、畜牧园地下水超采区治理调蓄池项目、沿河调蓄池项目、龙首调蓄池项目、二坝水库清淤增容项目等项目建设，力争早日建成发挥效益。**三是**盘活再生水。甘州区典型地区再生水利用配置试点项目

全部开工建设，城市中水利用项目已从 2024 年 7 月份开始为城市洒扫、绿化灌溉、公园补水提供中水，张掖国家级经济技术开发区中水循环利用项目已完成管网铺设，将再生水统筹用于工业冷却、城市园林绿化、道路洒扫等领域，2024 年再生水利用量达到 1500 万 m^3 。**四是用好天上水。**抢抓有利时机开展人工增雨增雪作业，增加降水量，补充了农田和生态用水，缓解了流域旱情，为农民增收和黑河调水做出了积极贡献。**五是引存调蓄水。**大力推进“四抓一打通”“百库千塘万里渠”工程建设，加快大中型灌区续建配套和现代化改造升级，构建互联互通、多源互济、余缺调剂的水网体系。2023 年以来，开工建设调蓄池 4 座（畜牧产业园、西浚、沿河、龙首调蓄池总库容 1492 万 m^3 ），2024 年，全区共建成“井转河”小型水利工程 117 个【其中小型塘坝 67 座总库容 84.3 万 m^3 ，港湾式泵站 11 座总库容 822 m^3 ，提灌站 39 座】覆盖面积达 8.08 万亩，新增蓄水能力 122 万立方米。

4. 加强系统治理，打造全力护水的新标杆。自动融入黄河流域生态保护和高质量发展大局，系统推进水资源、水生态、水环境、水安全治理。**一是持续深化河湖长制。**建立了区、乡、村“三级”河湖长体系，全区 17 条河流，6 处湖库全部纳入河湖长制管理范围，形成了党政领导、部门协同、上下联动的齐抓共管格局，全区 333 名河湖长履职巡河实现常态化。纵深推进河湖库“清四乱”常态化规范化，充分发挥“河长+无人机+视频监控”多维监管作用，在重点河段、敏感水域架设在线监控视频设

备 48 台，重点岸线覆盖率达 100%。**二是有效防御水灾害。**统筹抗旱减灾和蓄水保供，修订完善《水旱灾害专项应急预案》，强化预报、预警、预演、预案“四预”措施，全力防范应对灾害风险。加强水库等重点防汛设施安全管理，深入开展隐患排查整治，全面落实度汛措施，确保安全度汛。实施抗旱应急水源工程、河道治理、山洪灾害防治、小型水库工程维修养护等项目，不断提高防洪减灾能力。**三是保障饮用水安全。**印发《甘州区农村饮用水供水管理办法》《甘州区农村饮用水供水工程维修养护基金管理办法》《甘州区农村供水突发性安全事故应急预案》，优化推进城乡供水一体化、集中供水规模化、小型供水工程规范化建设，促进城镇供水管网延伸、联通并网，推动农村人饮工程提质升级。甘州区河东、河西水厂城乡供水一体化项目建成后形成“以城联乡、乡镇相联、管网至村、村户并网”供水体系，实现与城市供水同源、同网、同质、同服务、同监管的“五同”目标。全区 5 处千吨万人水厂获评省级标准化星级水厂，农村集中供水率、自来水普及率均达 100%。**四是强化水资源执法监管。**聚焦中央生态环境保护督察反馈问题整改落实，深入开展水资源领域突出问题专项执法行动，依法查处未经批准擅自取水和未依照批准的取水许可规定条件取水（超量取水）等违法违规涉水案件 45 起，罚款 130 多万元。

5. 运用信息技术，打造数字治理的新标杆。聚焦精细化管理、精准化调度，把科技兴水作为主攻方向，全面提升“智慧水务”

建设应用水平。一是加快智慧水务建设。推动河湖、渠道、取水口监管由“人防为主”向“人防+技防结合”转变，建成城镇供水平台、山洪预警监测平台等智慧水务数据平台 8 个，建成智慧河湖视频监控 48 处。西浚灌区建成水资源信息化监控平台，推行电子水票，用水户通过微信小程序完成水量购置和刷卡取水，沙井镇兴隆村建成智能节水灌溉系统。安装升级改造农业灌溉机井及各类水面、生态补水通道计量设施 300 个，取水口计量率达到 100%，实现大中型灌区渠首口取水在线计量监控全覆盖。二是提升取用水信息化监测能力。完善调整地下水机井监控布局，建立科学合理地下水位监测机制。加强重要控制断面、重要饮用水水源地等监测站网建设，强化数据采集、关联集成和分析研判，逐步实现实时自动监测。加快取水口计量监测设施安装，实现地表水年许可水量 50 万 m^3 以上、地下水年许可水量 5 万 m^3 以上非农业取水口以及 5 万亩以上大中型灌区渠首取水在线计量监控。三是深化水权水价和水管体制改革。印发《甘州区水权交易实施细则（试行）》，坚持“一年突破、三年到位、五年规范”的原则，先立后破，积极稳妥，有力有序推动水权水价和水管体制领域改革。印发《甘州区水权交易实施细则（试行）》（甘区政办发〔2024〕64 号），积极推动水权交易，完善水权交易管理制度，在水量交易活跃、协会组织完善、交易规则健全的灌区设立水权交易中心（平台）8 个，开展水权交易 2400 宗，交易水量 5122.88 万 m^3 ，交易金额 644.793 万元。不断深化农业水价综合改革，全区已完成地下水价调整，建立地下水价高于地表水价的价格形成机制，

推动形成“先地表后地下”的用水导向。稳慎开展水管改革，围绕解决“以水养人”问题，按照《水利工程管理单位定岗标准》，低限核定岗位，实施管理与养护职能分离，人员工资与水费脱钩，通过探索政府购买生态水量解决维修养护资金，推动水利管理回归公益属性。

6. 拟纳入预算管理的用水行业和单位的整体用水节水情况。

将全区纳入取水许可管理范围内实现精准计量的农业、工业、服务业等所有用水单位，全口径推行水预算管理。近年来，甘州区把节水作为解决水资源短缺问题的根本出路，加快实施国家节水行动，不断推动农业节水增效、工业节水减排、城镇节水降损、生态节水保绿，加大非常规水利用力度，不断提高水资源节约集约利用水平。截至目前，累计发展高效节水灌溉面积 112 万亩，全区规模以上工业用水重复利用率预计提高到 94%，管网漏损率控制在 9%以内，全区工业和服务业用水定额均控制在行业用水定额通用值。

二、试点内容

（一）总体目标

1. 主要目标

实行水预算管理，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大、党的二十届三中全会精神，全面贯彻落实“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，把水资源作为最大刚性约束，以水定城、以水定地、

以水定人、以水定产，统筹水生态安全和粮食安全，合理配置经济社会发展和生态用水，精打细算用好水资源，从严从细管好水资源，走好水安全保障有力、水资源高效利用、水生态明显改善、水环境有效治理的高质量发展之路。

按照生态优先、绿色发展，量水而行、节水为重，先立后破、积极稳妥的原则，聚焦建设新时代全国节水型社会新标杆，统筹协调、分类施策，全面推行水预算管理。主要目标是：到 2026 年，节水政策法规、制度机制和标准体系趋于完善，监管能力显著提升，水资源利用效率和效益明显提高，全社会节水意识持续增强。全区年用水总量控制在 7.02 亿 m^3 以内，地下水超采区压减开采量、地下水取水量、地下水位下降幅度控制在省政府下达的指标之内。滴灌综合用水定额控制在 $350\text{m}^3/\text{亩}$ 以内，渠（管）灌综合用水定额控制在 $420\text{m}^3/\text{亩}$ 以内，农村生活用水定额控制在 80 升/（人·天）以内，城镇生活用水定额控制在 120 升/（人·天）以内，万元 GDP 用水量较 2020 年下降 8.8%，万元工业增加值用水量较 2020 年下降 13.9%，农田灌溉水有效利用系数达到 0.635；规模以上取水口在线计量率达到 100%、城镇居民生活用水户计量率达到 100%；城市供水管网漏损率控制在 9% 以内，城镇污水处理率达到 95%，非常规水利用量达到 2550 万 m^3 以上，再生水利用率达到 70%，规模以上工业用水重复利用率达到 94% 以上；重要河湖水功能区水质达标率达到 90% 以上。

2. 预期成果

通过 2~3 年的水预算管理试点建设，基本建成与高质量发展相适应的水预算管理体系、节水制度体系、定额管理体系和水权流转体系，形成水资源利用与发展规模、产业结构和空间布局等协调发展的张掖市高质量发展新格局提供保障。

①水资源利用效率明显提高。通过实施水资源预算管理，进一步健全完善用水总量管控和用水强度、用水效率控制等指标体系，将用水总量分配至各乡镇，水权逐级分配到用水单元和用水户，科学确定生活、农业、工业、生态等行业用水指标和比例，合理配置再生水，盘活现有水资源，从源头上解决水资源浪费问题，提高水资源的利用效率，实现与经济社会发展“双赢”目标。

②水资源配置格局进一步优化。通过实行水资源“总量控制+预算管理+计划用水+定额管理”的“4+”管理模式，推进水资源精细化、精准化管理，加快建立归属清晰、权责明确、流转顺畅、监管有效的用水权制度体系和水预算管理体系，全方位推进市内水权、取水权、灌溉用水户水权交易，优化水资源配置，全面提升水资源节约集约利用水平，为全市经济社会高质量发展提供用水保障。

③水资源节约集约利用水平有效提升。通过实施水资源预算管理，不断健全完善节水制度体系、定额管理体系，加强用水全链条、全要素、全过程管理，推进农业节水增效、工业节水减排、城镇节水降损、生态节水保绿，提高用水效率和效益，促进水资

源节约集约利用，提高水资源承载能力，有效破解水资源瓶颈制约，促进经济社会可持续发展。

④经济社会高质量发展用水得到保障。实施水资源预算管理，可以全方位落实“四水四定”和水资源刚性约束制度，以水调结构、以水定产业，以水定发展，助推高耗水产业向低耗水或节水型产业转型，实现产业升级与水资源保护的有机融合，推动产业适水发展，保障全市经济社会高质量发展。

（二）试点范围

在全区 18 个乡镇、机关农林场及相关部门（单位）等取水户全面推行水预算管理，涵盖纳入取水许可管理范围内实现精准计量管理的农业、工业、服务业等所有用水单位。主攻农业节水，强化工业节水，推进城镇节水，注重生态节水，统筹再生水利用，深化全社会节水。

（三）重点任务

1. 科学设置预算基准额度

（1）强化水资源配置管控

根据《张掖市人民政府办公室关于下达张掖市县级行政区 2015 年 2020 年 2030 年水资源管理控制指标的通知》（张政办发〔2014〕101 号）、《张掖市水务局 张掖市发展和改革委员会关于印发“十四五”用水总量和强度双控目标的通知》（张水政资〔2022〕91 号）、《张掖市人民政府办公室关于印发张掖市 2024 年水资源配置方案的通知》（张政办发〔2024〕29 号）、《甘州区水务局关于印发甘州区 2024 年用水预算方案（草案）的通知》（甘区水务发〔2024〕102 号）下达的用水总量指标分年度确定

水预算指标。

2024 年区级水预算分配如下表所示。

序号	乡镇	水预算指标（万 m ³ ）		
		小计	地表水	地下水
1	小满镇	4041	3930	111
2	大满镇	5088	4683	404
3	党寨镇	4619	1852	2767
4	碱滩镇	4846	1844	3002
5	三闸镇	1747	437	1310
6	上秦镇	2162	586	1576
7	新墩镇	1330	874	456
8	长安镇	1550	411	1140
9	梁家墩镇	745	228	517
10	明永镇（含巴吉滩）	4286	2845	1441
11	沙井镇	8183	2422	5761
12	乌江镇	2457	1913	544
13	甘浚镇	5826	5694	132
14	靖安乡	991	733	258
15	平山湖乡	147	66	81
16	龙渠乡	2735	2661	74
17	安阳乡	2231	2223	8
18	花寨乡	719	707	12
19	张掖农场	1368	553	815
20	火车站街道	76	3	73
21	南滩、胶泥洼滩	1039	1036	4
22	石岗墩滩、北山坡滩	3330	1622	1708
23	312 线机关农场	799	270	529
23	张掖经济开发区（东北郊）	256	48	208
26	国营林场	2644	2322	322
27	张掖市供水总公司	3132	720	2412
28	芦水湾	750	750	
29	畜牧产业园调蓄水池	1800	1500	300
全区		68900	42934	25966
注：生态用水量包含：城乡环境、河湖补水、林地灌溉；工业用水量不包含中水量。				

2024 年甘州区中水配置计划

序号	取水单位	用水地点	2023 年用量	2024 年用量	备注
1	张掖火电厂	张掖火电厂	538.26	480.1	
2	甘州区六乐公司	城南文化公园	92.43	58.37	
3	甘州区林投公司	北郊元宝枫基地	10.62	44.57	
4	经开区	经开区园林绿化	0	3.48	
5	污水处理厂厂区	污水处理厂厂区	48.23	320.08	
6	其他防尘绿化	城区	20	12.61	
7	城郊干排生态补水	城郊干排	647.10	631.28	
8	北部湾生态谷	绿化	1.89		
合计			1338.52	1550.49	
中水利用率			0.38	0.42	

①水资源预算管理采取“总量控制+预算管理+计划用水+定额管理”的管理模式，全区年度水预算不得突破市政府下达的总量控制指标，各乡镇、各用水单位水预算不得突破区政府下达的总量控制指标。地表水取用水量不得超过水量分配方案明确的可用水量，地下水开采量不得超过本区域地下水量控制指标，并符合地下水水位控制要求。

②依据用水总量强度双控分解指标和用水权分配上限，按层级编制水预算，对水资源丰枯进行动态调节，综合考虑年度用水计划和主要产品用水定额，按照“总量控制、统筹协调、综合平衡、留有余地”的原则，制定区域水预算核算方法，核算各取水户水预算水量，汇总形成区域水预算。

③编制年度水预算量要采用“零基预算”进行编制，不考虑用水单位前几年历史用水量，不受以往取用水计划安排的影响，以用水单位的用水权为预算安排的上限，依据用水定额逐项进行用水核算，以此确定本年度用水单位的用水预算。

④强化用水强度控制，健全区域用水强度、用水效率控制指标体系，万元 GDP 用水量、万元工业增加值用水量逐年下降，农田灌溉水有效利用系数高于全国和全省、全市平均水平，实际灌溉亩均用水量、主要工业行业单位产品用水量、城镇居民生活用水、农村居民生活用水等用水定额只减不增。严格执行定额管理，健全用水定额体系，开展用水定额对标达标行动，提升用水定额精细化规范化管理水平。

⑤从严控制新增取水审批，取水总量接近用水总量控制指标的区域限制新增取水许可审批；取水总量达到或超过用水总量控制指标的，暂停新增取水许可审批。全面加强水资源用途管制，根据区域可用水量，合理配置生活、农业、工业和河道外生态环境用水。

⑥坚持优水优用，优质可靠的供水水源优先用于保障城乡居民生活用水，难以更新的地下水原则上只能作为应急和战略储备水源，禁止挤占基本生态用水和农田灌溉合理用水，未经批准不得擅自改变水资源用途。

⑦实施水资源承载能力评价，创新建立以区域为单元的水资源承载能力动态评价机制，定期开展水资源承载状态评价，根据水资源承载能力考虑经济社会发展。

（2）科学制定水预算核算方法

区水行政主管部门根据本行政区域年度用水总量控制指标和取水单位的许可取水量，对各取水单位水预算额度进行核算。

完成各取水单位水预算额度核算后，向各取水单位进行反馈（农业取水单位和生态取水单位以灌区为单位进行汇总反馈），各取水单位对水预算额度提出修改意见（农业、生态、工业及生活取水单位由灌区水管单位对本辖区内的水预算额度提出意见）。反馈意见由区水行政主管部门进行认定，开展水预算额度的复核，复核完成后由各乡镇或灌区向各用水单位下达水预算额度，同时将水预算额度下达情况通知各用水单位。各用水单位以最终下达的水预算额度作为全年用水执行量。

水预算核算方法见附件 1。

（3）加大再生水利用

①鼓励非常规水配置利用，使用非常规水可不纳入水预算基准额度，或按比例折减后计入预算总额。再生水主要用于工业、生态环境、城市绿化及道路喷洒等。再生水利用不受用水总量指标限制，充分考虑成本变化、用户承受能力、政府财政能力等多方面因素，由供需双方协商付费，不征收水资源费。

②实施区域再生水循环利用工程，推进甘州区典型地区再生水利用配置试点建设，因地制宜建设集中或分布式污水收集再生设施，新建小区、城市道路、公共绿地等配套建设雨水收集利用设施。

③坚持以需定供、分质用水、就近利用，推进再生水用于工业生产、城市绿化、公园补水、消防用水、道路清扫、车辆冲洗、建筑施工及生态用水等。强化企业和园区集约用水，支持企业和

园区统筹推进供排水、水处理及循环利用设施建设，开展以节水为重点的循环化改造，推动企业间用水系统集成优化，实现串联用水、分质用水、一水多用、梯级利用和废污水资源化利用。

④实施工业节水改造，支持企业开展节水技术改造及再生水回用改造，引导工业企业应用高效冷却、循环用水、废污水再生利用、高耗水生产工艺替代等节水工艺和技术，对未按期淘汰高耗水工艺、技术和装备的企业单位，不予批准取水许可延续和变更申请。有序开展工业企业水平衡测试、用水绩效评价，对超过取用水定额的企业分类分步限期实施节水改造。打造节水型企业和工业园区标杆，搭建园区节水、废水处理及资源化专业技术服务平台，在工业用水领域率先开展水效对标达标，促进企业水资源循环使用、废水废气废液资源化利用，积极创建节水标杆园区、工业废水资源化利用示范企业和工业废水近零排放示范园区。

⑤加强节水型城市建设，实施公共供水管网改造工程，有效降低供水管网漏损。住宅小区、单位内部景观用水禁止使用地下水、限制使用自来水，优先使用非常规水源补充景观用水。开展节水型公共机构示范单位创建，完善《公共机构节约用水管理办法》，开展公共机构节水改造，新建、改扩建公共机构建筑全面推行使用节水器具。发挥党政机关、事业单位等公共机构示范作用，分行业领域打造公共机构节水标杆，创建一批管理科学精细、资源利用高效、崇尚勤俭节约、践行绿色低碳的节约型公共机构示范单

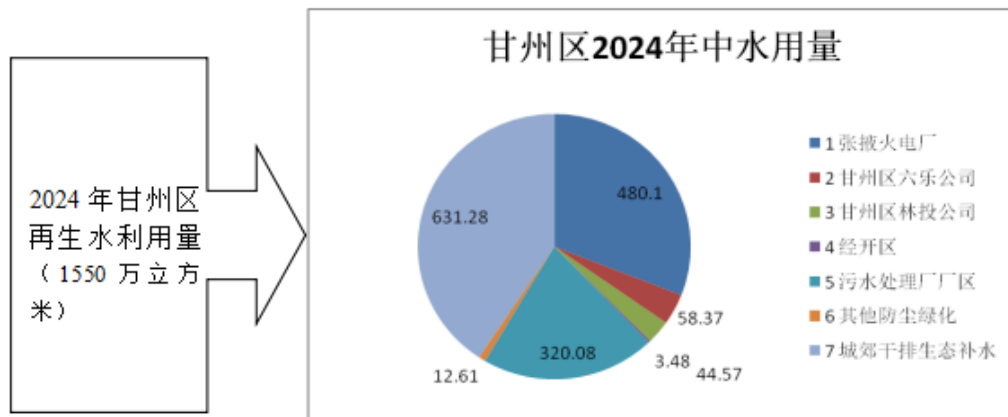
位，引领带动各领域节水。

⑥从严控制洗浴、洗车、人工滑雪场、洗涤等高耗水服务业用水，鼓励洗车、人工滑雪场等特种行业全面推广低耗水、循环用水等节水技术工艺，优先利用再生水等非常规水源，限制使用地下水。贯彻落实《水效标识管理办法》，加强水效标识制度宣传，引导消费者选择高效节水产品，支持企业改善产品节水特性，鼓励绿色建筑选用更高水效产品。

⑦扎实推进农村厕所革命，实施厕所粪污与农村生活污水一体化处理试点示范建设，推广使用节水型改厕器具。推广“生物+生态”污水处理技术，探索在集镇和中心村建设分散式生活污水收集处理回用设施，处理达标后就近灌溉回用和生活杂用。

⑧提升矿井水利用水平，矿区生产优先利用矿井水，将符合用水标准的矿井水用于周边工业生产、国土绿化、生活杂用、生态补水，统筹建设处理回用设施和管网。分区分类利用微咸水，结合土壤盐渍化防治，鼓励微咸水用于国土绿化和农业灌溉。将海绵城市建设理念融入相关规划，建立区域雨水调蓄池，推动雨污分流改造，提升雨水集蓄利用能力。

2024 年全区再生水利用量 1550 万 m^3 。其中：火电厂 480.1 万 m^3 ，城南公园 58.37 万 m^3 ，元宝枫国储林 44.57 万 m^3 ，城市杂用 12.61 万 m^3 ，污水处理厂自用 195.73 万 m^3 ，厂区绿化 124.35 万 m^3 ，城郊干排 631.28 万 m^3 ，其他 3.48 万 m^3 。



2. 加强用水结构配置

(1) 合理配置用水结构

①按照先立后破、循序渐进的原则，统筹当前和长远、地表水和地下水，综合运用法律、行政、经济、工程、技术、改革等手段，稳步调整用水结构、产业结构，按照“生活生产生态”次序科学合理配置水资源，坚决抑制不合理用水需求，以节约用水拓展发展空间。

②坚持以水定地，按照“结构调优、水耗调低、效益调高”和“先立后破、有保有压”原则，优先保障永久基本农田和粮食、制种等服务国家战略的作物用水，推进适水种植、量水生产，严禁无序开荒，严控耕地灌溉水量和面积，压减高耗水低效益作物种植面积，扩大低耗水高效益作物种植面积，压减国有及私营农林场农业用水配水额度，因水制宜推行轮作休耕。禁止地下水用于高耗水作物灌溉。

③大力发展节水农业，持续推进高标准农田建设，加大智能

化灌溉、设施农业建设力度，平川自流灌区推广膜下滴灌、水肥一体化、垄作沟灌及管灌、喷灌、微灌等节水增效技术，沿山冷凉灌区推广麦类机械微垄沟灌、马铃薯垄作沟灌、膜下滴灌和保护性耕作等节水技术。大力推广抗旱节水品种、深松深耕、覆膜保墒、集雨补灌等农艺节水技术，积极发展旱作农业。加快节水型灌区建设，开展大中型灌区续建配套和现代化改造，谋划实施一批调蓄、输配水、田间工程等重大水利项目，有条件的灌区推广管道输水。加快牧区水利建设，发展高效节水灌溉饲草基地。

④坚持以水定产，强化水资源环境承载力约束，将水资源要素纳入工业发展项目准入条件，合理规划工业发展布局和规模，优化调整工业产业结构，依法依规压减高耗水工业规模，坚决禁止新上高耗水项目。严格执行高耗水工业产业准入负面清单，新上工业项目不得突破行业用水定额通用值。引进培育鼓励类项目、延链补链项目、绿色高端项目和低水耗高产值项目，大力发展低耗水高产出新型产业，培育壮大绿色发展动能。

⑤坚持以水定城定人，强化城镇开发边界管控，优化城市功能结构、产业和基础设施布局，根据人口发展规模合理确定城市空间结构，提高水资源对城市发展的承载能力，推动人口均衡发展、城市集约发展与水资源开发利用相协调。

⑥坚持以水定绿，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，考虑水资源承载能力，宜林则林、宜草则草、宜荒则荒，统筹推进水源涵养、国土绿化、防沙治沙、湿地修复、水土保持。坚持以雨养、节水为导向，以恢复灌草植被为主，推广乔灌草结

合的绿化模式，合理配置林草植被类型和密度，禁止大规模和高密度种树。统筹安排公益林灌溉用水，合理配置三北工程等国家重大战略林草生态用水。建立科学的生态绿化用水制度，根据降水条件、种植品种、土壤成分分类制定灌溉配水计划，分区域对绿化灌溉模式进行精准优化，城镇绿化、防护林建设、城镇环卫全面推行用水定额管理。

参照近三年平均用水量，2024 年全区用水结构配置为：甘州区 2024 年农业用水、工业用水、居民生活用水、生态环境用水占比分别为 87.45 %、0.31%、5.03%、7.22% 。

（2）合理利用预留水量

根据各行业水量分配，结合实际适当调整，进一步优化用水结构，提高用水效益。充分考虑年度实施的节水项目，将部分结余水量作为预留水量。预留水量主要保障生态和工业用水。

（3）实行负面清单管理

按照国家发展改革委和商务部发布的《市场准入负面清单（2022 年版）》和《黑河流域（甘州区）水资源承载能力及合理利用规划》和水资源利用负面清单，梳理规范相关用水单位（企业），对不符合取水规定的，按照相关规定责令其限期进行整改。规范拟建项目，禁止将国家和省明令淘汰的产品以及使用高耗水工艺、设备生产的产品纳入预算。加强在建、已建成项目监管，对已备案但尚未开工的拟建高耗水项目一律重新进行评估，确有必要建设且符合相关行业要求的方可继续推进。严禁将超采地下水、不符合河流生态流量保障要求、不满足农田灌溉等基础产业

用水需求等纳入预算。

3. 强化预算执行监督

(1) 规范预算程序

坚持“一年一预算、一年一审计、一年一评价”，按照“告知—复核—下达—执行—调整—决算”的基本程序，进一步优化水预算管理方式。因依据用水定额逐项核定、复核汇总水预算基准额度的工作量比较繁重，有的甚至没有可操作性的定额依据。试点期间，要加强基础工作，逐步实现主要依据用水定额确定水预算额度，暂可在编制用水计划时由用水单位提出申请，以摸清用水需求，在此基础上进行核算，告知用水单位用水预算额度。

①区水行政主管部门在水预算申请前45日内，告知纳入预算管理的取水单位提出水预算申请。

②纳入预算管理的取水单位在每年年底前向区水行政主管部门提出下一年度水预算申请。生态取水单位向所在灌区水管单位提出预算申请，由灌区水管单位审核汇总后经区林草部门加注意见，向区水行政主管部门提交全灌区生态用水预算申请。农业取水单位【农民以村为单位】向灌区水管单位提出预算申请，由灌区水管单位审核汇总经乡（镇）政府审核后向区水行政主管部门提交全灌区农业用水预算申请。工业、生活等取水单位直接向区水行政主管部门提出申请。

③区水行政主管部门按照总量控制、统筹协调、综合平衡、留有余地的原则，根据区域年度用水总量控制指标和用水单位的许可取水量，核算各取水单位申请水资源预算水量。

④区水行政主管部门对各取水单位水资源预算水量核算完成后，向各取水单位进行反馈。

农业取水单位和生态取水单位，以灌区为单位进行汇总反馈，由灌区水管单位对本灌区内的水资源预算情况提出意见。

⑤区水行政主管部门负责对各取水单位反馈意见进行认定，开展水资源预算值的复核，复核完成后编制本行政区水资源预算，经区人民政府审定后，提交区人大常委会会议或人民代表大会批准执行。

⑥区人民政府每年向本级人民代表大会报告水资源预算执行情况。

⑦各取水单位调整年度水资源预算的，提前 60 天向区水行政主管部门提出追加和核减预算申请，由区水行政主管部门审核汇总，经人民政府审定后，提交区人大常委会审查批准。

⑧通过水资源预算管理结余的水量可进行区域内水权交易，完成水权交易后的各取水单位纳入水资源预算管理。

⑨各取水单位每年年底前向区水行政主管部门上报本年度水资源预算执行情况。农业取水单位及生态取水单位向灌区水管单位上报本年度水资源预算执行情况【农民以村为单位，其他单位直接提交】，由灌区水管单位统计汇总经乡（镇）政府审核后上报本年度水资源预算执行情况。工业、生活等取水单位直接向区水行政主管部门上报本年度水资源预算执行情况。区水行政主管部门对本行政区各取水单位水资源预算执行情况进行年终决算。

（2）强化审计监督

①区审计机关按照区委审计委员会批准的年度审计项目计划，对本行政区域内水资源预算管理情况开展审计监督，探索对重点用水单位开展用水审计。

②区水行政主管部门负责本行政区的水预算日常监督管理、实际使用量统计和问题反馈等工作。

③建立节水目标责任制，将节水主要指标和落实水资源刚性约束制度情况纳入高质量发展综合绩效评价指标体系和经济社会发展综合绩效评价体系。

4. 推行节余用水市场化交易

进一步深化水权改革，加快推进区域水权分配，依据可用水量划定区域河流和地下水用水权利边界。

①优化用水权初始分配。进一步明晰取用水户取水权、灌溉用水户水权，探索明晰公共供水管网用户用水权，加快建立归属清晰、权责明确、流转顺畅、监管有效的用水权制度体系。

②完善水权流转交易制度体系。将水权流转交易纳入国家及省级平台体系。细化制定水权交易指导意见，分类明确交易条件、范围和方式，全方位推进区域内水权、取水权、灌溉用水户水权交易。

③强化用水权交易监管。指导用水户规范开展水权交易，依法依规处理未经批准擅自转让取水权、用水权交易弄虚作假、水权交易程序不规范等问题。

④健全优化用水者协会管理体制机制，修订完善协会章程、办法、流程，实现自我管理、自我发展、良性运行。构建“水务局—水管单位—用水户协会”三位一体的水利工程项目管理体制，通过协会民主决策和用水户筹资投劳等方式，参与水利工程项目建后运行管理。充分发挥市场配置水资源的决定性作用，依法依规通过汰劣上优、等量减量替代等方式腾出用水空间，纳入水预算统一管理，统筹支持事关经济社会高质量发展的重大项目、重点产业用水需求。

⑤建立完善水权储备和交易制度。鼓励社会资本通过参与节水供水工程建设运营，转让节约的水权获得合理收益。鼓励将通过合同节水管理取得的节水量纳入水预算额度，按市场化机制进行水权交易，实现水预算平衡。

5. 加强数字化信息化手段应用

加快推进“智慧水务”建设，构建融合信息报送、动态更新、数据分析、智能决策等功能的管理服务平台，建设“感知广泛、处理高效、协同智能、安全可靠”的智慧水网，提高精细化、信息化、智能化管水用水水平。

①完善水资源监测体系，配合国家和省上推进水资源监测站网布设，重点加强河流断面、水量分配和生态流量重要控制断面、重要饮用水水源地等监测站网建设，逐步实现实时自动监测。建立水资源监测信息共享机制，实现信息互联互通。健全用水统计

制度，加强对取用水、生态流量监测统计，优化对农业、工业、服务业和生活的节水信息管理。

②加强取水监测计量设施建设。整合各级信息化平台，依托现有用水信息化管理系统，建设水电站生态流量、地表水引水口门、地下水管理、河湖水库管理等应用系统，完善水预算管理信息化监测与统计管理模块，与用水统计调查直报系统、水权交易平台等系统互联互通，提高用水计量精准度。推进取水口取水计量监测设施建设，推动地表水年许可水量 50 万 m^3 以上、地下水年许可水量 5 万 m^3 以上的非农业取水口以及 5 万亩以上大中型灌区渠首实现取水在线计量监控。健全地下水及地下水超采区监测计量体系，采用 IC 卡、以电折水等多种方式完善农业灌溉机井用水计量，实现计量设施安装全覆盖。

③推动农田灌溉智能化。统筹灌区骨干工程与高标准农田建设，打造一批智慧水务建设灌区和农田智能化灌溉典型。完善地下水机井监测布局，建立信息化管理系统，逐步实现地下水双控、储备区评价、超采区评价等功能。

④建立水预算管理公共服务信息平台。推动水预算管理公共服务信息化、规范化、便利化、智能化建设，持续提升水预算管理服务的数字化智能化水平，实现高频服务“一网通办”。区水行政主管部门编制水预算管理高频政务服务事项清单，涵盖水预算告知、复核、下达、调整、查询、交易等，推动水预算管理清单

事项“掌上办”。建立健全数据共享协调机制，加快数字身份统一认证和电子证照等互信互认，促进流程优化和业务协同，推动跨部门跨地域并联审批、联合监管和协同决策，实现水资源费收取、水预算执行监督、节余额度市场交易以及其他水预算管理服务项目“一网通办、一次办好”。

6. 推进水预算制度建设

①认真贯彻执行《甘州区水资源预算管理实施细则(试行)》，为开展水预算管理试点提供政策依据和工作保障。

②按照市级《年度水资源配置方案》，编制区级《年度水资源配置和用水总量控制预算(草案)》并制定年度用水计划。

③适当增加用水管理弹性和差别化措施，及时将试点过程中行之有效的做法经验上升为政策举措，推动形成科学的水预算管理制度体系。

(四) 与现行制度衔接关系

开展水预算管理，是一项涉及供用水管理方式的综合性改革。要坚持守正创新、依法依规、循序渐进、研究归纳，积极探索符合区域特色的水预算管理制度机制，积极稳妥处理好水预算管理制度和现行水量分配调度、总量控制、取水许可、定额管理、计划用水、用水权交易制度等制度的关系。要重点把握好以下几方面的衔接关系。

1. 水预算管理与水量分配和总量控制的衔接关系

年度下达的用水总量控制指标是本区域总量控制的依据，也

是下达区域水预算指标的上限，同时也是下达行业水预算指标和用户水预算指标的依据和上限。从总量控制和水量分配看，水预算是全口径的，包括所有用水单位和个人的水预算额度不得超过总量控制上限。

2. 水预算管理与取水许可的衔接关系

对用水单位下达水预算指标要以批准的取水许可水量为基础。取水许可总量指标是水权分配上限，不可突破，因此，给取水许可管理范围内的用水单位确定和下达预算指标时，不得超过取水许可批准总量。同时协调好水预算管理主体与取水许可管理主体的关系。

3. 水预算管理与用水定额的衔接关系

用水定额是水预算基准额度核定的前提和依据，也是评价用水预算管理对象用水效率高低的的重要标准。采用最新发布的定额标准【《张掖市行业用水定额（2023年版）》为最新版】，依据用水定额逐项进行用水核算确定水预算额度，编制和确定水预算的主要依据是用水定额，试点期间要严格约束各级各类预算管理对象超预算取用水行为，使试点在水预算管理范围内开展，不能突破到非预算管理范围进行取用水和交易，增强用水定额的刚性约束作用，实现水资源管理从宏观到微观的衔接。

4. 水预算管理与计划用水的衔接关系

计划用水管理是用水管理的基本制度，管理模式强调对用水

单位的约束性、限制性。相较于计划用水管理，水预算管理更加精细化、精准化、市场化和智能化，是促进精打细算用好水资源、从严从细管好水资源的创新探索。水预算管理试点实施过程中，应当做好与计划用水管理的充分衔接。

①针对纳入水预算管理范围内的用水单位，两项制度并行，同时下达年度水预算额度和年度用水计划。对取水许可用水单位的水预算基准额度不能超过取水许可量，公共管网供水范围内的计划用水户，由行业主管部门核定其水预算额度上限，其当年可用水量要以下达的水预算额度为准，城市供水行业主管部门下达的计划用水量不应超过水预算额度。

②试点期间通过加强对用水单位的水预算执行监督，强化用水全过程各环节监管，同步满足计划用水管理要求。

③水预算管理单位当年内水预算额度不足时，应通过市场化交易方式竞价获得所需水量。

5. 水预算管理与用水权交易的衔接关系

水预算管理与现行的用水权交易制度在范围、性质、额度、期限、定价等不同。试点期间，应积极开展探索，有效衔接现行用水权交易制度。

①在交易范围上，应该限制在水预算管理范围内进行交易，不宜扩大到预算管理范围外进行交易。

②在交易性质上，可以把预算内用水单位的节余水量视作为

用水权并进行交易，而不能视为有别于用水权的特殊性质的交易【预算单位的节余水量仍然是已经取得用水权的水量】。

③在交易期限上，由于预算指标以年度下达，仅在一年内有效，水预算管理的节余量交易是一种预算年度内短周期交易，不同于取水权跨年度交易。

④从交易方式上，水预算管理主要应该在统一水权交易系统上进行竞价交易，充分体现市场配置资源的作用，实现交易成本最低和效率效益最大化。

三、组织实施

（一）组织领导和任务分工

建立政府主导、水务部门牵头、各相关部门密切配合的水预算管理试点工作推进机制。各相关部门要切实履行职责，明确专人负责，按各自职责将本实施方案的重点任务纳入年度工作计划，对方案工作责任落实、目标任务完成等情况建立台账，确保各项工作取得实效。为推动形成分工合作、协调有力的水预算管理工作机制，对相关部门职责及工作任务明确如下：

区发展改革局：将水资源要素纳入工业发展项目准入条件，依法依规压减高耗水工业规模，坚决禁止新上高耗水项目。指导完成大中型灌区地下水成本测算，启动供水价格成本监审（调查）程序，制定地下水用水价格调整方案，建立供水价格动态调整机制。建立水资源领域信用监管体系，引进培育鼓励类项目、延链

补链项目、绿色高端项目和低水耗高产值项目，大力发展低耗水高产出新型产业，培育壮大绿色发展动能。

区教育局：将水资源节约保护纳入中小学宣传教育，广泛开展中小學生节水实践、节水宣传等教育活动。监督指导各类学校计划用水管理和节水型学校建设工作。

区工信局：按照省市《绿色制造业体系梯度培育实施细则》依法依规压减高耗水工业规模，坚决禁止新上高耗水项目。强化企业和园区集约用水，开展以节水为重点的循环化改造，实现串联用水、分质用水、一水多用、梯级利用和废污水资源化利用。支持企业开展节水技术改造及再生水回用改造，配合有关部门做好重点工业企业进行水平衡测试、用水绩效评价、用水审计及水效对标，打造节水型企业和工业园区标杆。

市公安局甘州分局：配合行业部门依法严厉打击侵占河湖、妨碍行洪安全、破坏水工程、非法取用水、盗采水资源、干扰用水计量等违法犯罪行为，依法受理查处涉嫌犯罪的水事案件，严肃查处暴力抗法和各类阻碍执法人员依法执行公务等行为。

区司法局：建立水资源环境损害司法鉴定主体机制，依据评估结果加大司法责任追究力度。

区财政局：积极争取中央、省级财政政策、资金支持，完善政府、企业、社会多元化节水控水投融资机制，负责节水奖励资金分配，开展资金使用情况的监管和评估。按照水管体制改革方

案，将水管单位人员工资、运行管理经费等纳入财政预算管理。

市自然资源局甘州分局：对全区水资源分布情况、质量状况、供需状况等进行全面调查和评估，科学划定水资源保护区，编制保护规划，为制定水资源保护与管理政策提供科学依据。加强土地资源管控，严厉打击违法占地行为，建立土地问题整治长效机制，严禁违法违规开垦荒地。

市生态环境局甘州分局：建立生态流量预警响应预案，合理确定河流重要控制断面基本生态流量保障目标和水电站生态流量泄放目标。完善生态环境一体化监测体系，加强水污染防治和重要饮用水源地监测，因地制宜建设集中或分布式污水收集再生设施，推进再生水用于工业生产、城市绿化、景观补水、消防用水、道路清扫、车辆冲洗、建筑施工及生态用水。

区住建局：从严控制洗浴、洗车、人工滑雪场、洗涤等高耗水服务业用水，鼓励洗车等特种行业全面推广低耗水、循环用水等节水技术工艺，优先利用再生水等非常规水源，限制使用地下水。依法有序关闭集中供水管网有效覆盖范围内自备水源井，有序关停城市供热管网覆盖范围内的地下水源热泵机井，采用其他方式供暖。落实城市节水各项基础管理制度，推进城市节水改造。严格控制景观用水，住宅小区、单位内部景观用水禁止使用地下水、限制使用自来水，优先使用非常规水源补充景观用水。推进城市供水规模化、一体化建设，新建小区、城市道路、公共绿地

等配套建设雨水收集利用设施。明确年度再生水最低利用额度并逐步提高利用比例，因地制宜规划建设雨水调蓄池，推动雨污分流改造，提升雨水集蓄利用能力。建立节水、供水、排水和水处理等一体化运行管理机制。

区水务局：牵头负责区域水预算管理试点建设的组织实施，组织编制《甘州区节水型社会建设规划（2025—2035年）》《甘州区非常规水资源开发利用规划（2025—2035年）》《甘州区水网建设规划》《黑河流域（甘州区）水资源承载能力及合理利用规划》和水资源利用负面清单。组织编制《甘州区再生水利用中长期规划（2025-2035）》，实施区域再生水循环利用工程。落实《甘州区水事违法行为举报奖励办法》，推动舆论监管、社会监督和行业自律多方发力，实现水资源高水平保护。大力推进“百库千塘万里渠”工程建设，实施南北两山（南部祁连山、北部合黎山和龙首山）沿山防洪、水土保持、水源涵养、黑河沿岸调蓄工程、大中型灌区节水改造、黑河西总干渠改建等重点项目。指导水管单位全力保障供水需求，扎实做好供水配套设施维修养护。严格执行水利工程、灌区标准化管理办法，建立水利工程标准化运行管护体系和灌区标准化运行管护体系。修订《甘州区节约用水管理办法》。加快推进农村供水老旧工程和管网更新改造、农村居民生活用水户安装计量设备，逐步实现计量收费。

区农业农村局：严格落实以水定地，根据全区农业用水总量

指标，修订完善农业产业发展规划。将配套建设调蓄池作为高标准农田建设的重要措施，优先将大中型灌区有效灌溉面积建成高标准农田，科学控水、精准用水，减少地下水开采量，逐步降低农业用水占比。依据用水总量指标，调整优化农业种植结构，适水种植、量水生产，严控耕地灌溉水量和面积，压减高耗水作物种植面积，扩大低耗水耐旱作物种植面积，因水制宜推行轮作休耕，禁止地下水用于高耗水作物灌溉。大力推广膜下滴灌、浅埋滴灌、喷灌、垄膜沟灌等节水技术，研究出台有利于生态保护和农业高质量发展的节水技术推广应用方案。做好农业灌溉“井转河”“井河混灌”，严禁新增地下水用水。推进农村厕所革命，实施厕所粪污与农村生活污水一体化处理试点示范建设，推广使用节水型改厕器具。

区审计局：根据年度审计项目计划安排，制定《全区水资源预算管理情况审计工作方案》，开展水资源预算管理审计工作。

区市场监管局：推动餐饮、娱乐、宾馆等服务性企业实施节水型器具和设备改造，逐步淘汰耗水高的用水器具和设备。

区林草局：坚持以水定绿，宜林则林、宜草则草、宜荒则荒，制定相应政策和措施，支持和鼓励水土保持、水源涵养林、国土绿化、防沙治沙等建设，加大对水资源保护的力度。建立科学的生态绿化用水制度，根据降水条件、种植品种、土壤成分分类制定灌溉配水计划，分区域对绿化灌溉模式进行精准优化，城镇绿

化、人工生态林建设全面推行用水定额管理。坚持以雨养、节水为导向，研究推广乔灌草结合的绿化模式，合理配置林草植被类型和密度，禁止大规模和高密度种树。制定公益林灌溉用水计划，合理配置三北工程等国家重大战略林草生态用水。做好林地灌溉“井转河”“井河混灌”，严禁新增地下水取水量。

区应急管理局：严格落实防汛抗旱责任制度，完善党政共管、逐级包保的责任体系和暴雨洪水预警机制，细化实化各类防汛抗旱责任人工作职责，形成责任清单，督促履行职责。制定防汛抗旱预警方案，组织做好风险排查整治、防御救援和物资保障等工作。

区畜牧兽医局：提升牧区水资源利用效率，加快发展高效节水灌溉饲草基地。

区统计局：负责万元国民生产总值用水量、万元工业增加值用水量等用水效率指标的统计发布工作。

区机关事务管理局：督促指导公共机构计划用水管理。做好全市节水型公共机构建设，节水器具推广、节水宣传培训等。

（二）实施进度

甘州区水预算管理试点建设期为 2024 年至 2026 年，分步有序组织实施。

1. 开展前期工作（2024 年 12 月底前）

①完成《甘州区水预算管理试点实施方案》的编制工作，报区政府批复后组织实施；

②根据确定的试点实施范围，核定各用水单位 2025 年度预算基准额度，开展水预算指标摸底，汇总形成水预算指标额度，为下达 2025 年度水预算指标、计划用水等做准备；

③开展水预算管理试点培训、宣传工作，组织向各类用水单位宣传解读水预算管理试点建设内容；

④修订《甘州区节约用水管理办法》，完善水权流转交易制度体系，将水权流转交易纳入各级水权交易平台体系；

⑤选择农业、工业、城镇、生态、再生水利用、智慧水务试点，进行经验推广；

⑥完成《甘州区水资源承载能力及合理利用规划》和水资源利用负面清单编制工作，并组织实施；

⑦编制年度水资源预算执行情况的报告。

2. 实施重点任务（2025 年 1 月至 2026 年 12 月）

2025 年，主要针对纳入试点范围的农业、工业、服务业等用水单位下达水预算额度，推进预算执行监督、分类探索节余用水指标交易、数字化信息化建设、水预算管理制度建设等重点任务的实施。

①全面推进水预算管理的宣传和教育work；

②制定并组织实施相关水预算、节水政策制度；

③编制 2025 年度甘州区水资源配置方案，并组织实施。

④编制《甘州区节水型社会建设规划（2025—2035 年）》；

⑤编制《甘州区非常规水资源开发利用规划（2025—2035 年）》；

⑥组织实施水预算管理试点工作；

⑦监督落实用水总量与用水效率控制指标;

⑧建立健全用水者协会管理体制机制;

⑨全面执行水价调整方案,建立合理反映供水成本的水价形成机制;

⑩科学合理编制年度种植业结构调整指导意见;

⑪依托市级水生态监控平台,建设水预算管理信息化监测与统计管理模块;

⑫编制年度水资源预算执行情况的报告。

2026 年,在总结经验、分析问题基础上,优化管理程序,完善软硬件设施。

①深化水预算管理的宣传和教育工作;

②编制年度水资源配置方案(水预算草案),并组织实施;

③持续推进管理体制建设、运行机制建设、参与机制建设和法制体系建设;

④建设水预算管理公共服务信息化平台,对上报用水预算的单位,全部实现在线计算监测;

⑤推行“合同节水”,开展节水咨询、技术改造、水平衡测试和用水绩效评价,建设节水示范基地;

⑥持续推进智慧水务建设,完善农业灌溉计量等基础设施;

⑦在总结经验、分析问题基础上,进一步优化管理程序。

⑧编制年度水资源预算执行情况的报告。

3. 成效评价总结(2027 年 3 月)

开展水预算管理试点评价总结,评估试点实施成效,总结经

验做法，迎接水利部的评估验收。

（三）投资估算

甘州区水预算管理试点项目建设（2024—2026 年）估算总投资 968.18 万元，包括水资源优化配置计量体系建设提升改造、水预算平台建设、节水宣传等项目。项目建设资金通过争取中央预算内投资、中央水利发展资金、超长期国债、社会资本等，多渠道、多元化筹融资。

甘州区水预算管理试点建设项目清单

1. 甘州区水资源优化配置西浚灌区计量体系刚性约束提升改造项目：资金需求 688.18 万元，建设区级水利信息化管理平台 1 处，改造灌区信息化平台 1 处；级改造机井计量设施 640 套，其中：升级更换智能化控制柜 74 套，升级更换智能化控制柜及控制器 471 套，控制器升级 95 套；新超声波水表 85 块，更换 0.4kv 供电线路 329 米；建设高标准地下水示范点 1 处；配套改造水管站运行设备和网络 2 处。 2. 甘州区水预算平台建设项目：资金需求 200 万元，开发建设甘州区智慧水务平台软件 1 套，主要包括三维 BIM 基础孪生、二维区级水利一张图、大数据展板、地下水资源、地表水资源、水权交易、水土保持监测、山洪灾害预警、河湖管理、水库大坝运行、综合办公管理、报表管理等 11 个板块，系统功能包含：权限管理、预警管理、巡检运维、站点管理等。 3. 甘州区节水宣传项目：资金需求 80 万元，在“世界水日”“中国水周”城市节水宣传等时间节点，全区范围内开展大型节水宣传活动，包括制作节水专题宣传片、节水宣传资料，以及节水宣传品的制定等，建设甘州区水情教育基地，打造节水主题公园，包括制作大型节水标识牌、节水文化长廊等。

四、保障措施

（一）强化组织领导。发挥党委和政府主体责任，推进水预算管理试点工作全面实施。健全完善水务部门牵头，发改、财政、教育、工信、住建、农业农村、自然资源、生态环境、林草等部门参与的节水协调机制，做到管生产必须管节水、管行业必须管节水、管城市运行必须管节水。要加强对水预算管理的统筹协调，加强对预算实施过程中的指导和支持，各部门要强化沟通协作，协调解决落实中的困难和问题，确保重点任务落地见效。区政府每年向本级人民代表大会或其常务委员会报告水资源预算执行情况。

（二）强化资金保障。发挥政府在水资源管理中的主导作用，明确专项投入资金，多渠道、多层次筹措资金，完善政府、企业、社会多元化节水投融资机制。加大地方公共财政投入力度，用足用好国家对西部及贫困地区支持政策，积极争取中央和省级财政支持。紧盯万亿超长期特别国债，主动加强与上级部门沟通衔接，加大项目申报争引力度，争取更多项目纳入国家和省上的计划盘子。探索运用“水权贷”“节水贷”、公募 REITs、PPP 等多种方式，引导和撬动社会和金融资本参与节水工程建设。加强专项资金的使用管理，加强审计稽查和绩效评价，提高资金使用效益。

（三）强化科技支撑。加强新技术开发与应用研究，强化节水新技术、新工艺的推广应用，综合运用取水许可证电子证照系统、水资源实时监控系統、用水统计直报系統等信息网络服务支

撑水预算管理工作，逐步实施用水在线监控和动态管理，实现电子化下达用水计划，智能化实施用水管理。研究解决年度水预算管理的关键技术问题，开展水资源开发与配置规律基础研究，构建适合张掖发展的水资源、水生态、水环境、水安全管理规范和标准体系。建立水预算管理专家库，配置形成较为稳定的专家咨询队伍，在政策措施制定、重大技术问题指导、科研攻关等发挥积极作用。

（四）强化政策支持。制定和出台水预算管理的各项政策和配套措施，进一步完善节约用水制度体系，建立节水奖励制度，优化节约用水激励机制，强化财政投入，构建多元化保障机制。建立与节水指标联动的水价动态调整机制，实施分质分档用水定价，贯彻用水定额标准，落实城镇非居民用水超定额累进加价制度。注重以点带面、引领示范，结合实际开展水预算管理试点，在规划布局、项目实施、治理监管、投资融资等环节先行先试。及时总结各类试点示范做法和成功经验，在全市复制推广，推动水预算管理工作提质增效。

（五）强化宣传教育。加强市情、水情宣传教育，充分利用3.22“世界水日”、“中国水周”“城市节水宣传周”“全国节能宣传周”等有利时机，在机关、学校、企业、社区、农村等广泛开展建设全国节水型社会新标杆、水预算管理等方面宣传活动，提高全民节水意识和节水的自觉性。新闻媒体要充分发挥舆论监

督作用，宣传节约用水的先进典型，对浪费水资源、污染水环境的现象和行为要及时进行曝光，营造全社会节水爱水护水的良好氛围。

- 附件：
1. 不同行业类型水预算额度核算方法
 2. 甘州区纳入水预算管理的农业用水单位名录
 3. 甘州区纳入水预算管理的工业服务业单位名录
 4. 甘州区水预算管理试点建设实施步骤与时间安排

附件 1

不同行业类型水预算额度核算方法

一、农业水预算额度核算方法

$$\text{农业水预算额度} = \frac{\text{农作物（林草地等）灌溉用水定额}}{\text{农田灌溉水有效利用系数}} \times \text{灌溉面积}$$

注：

- 1.各类农作物（林草地等）灌溉用水定额可参照《张掖市行业用水定额（2023 年版）》执行。
- 2.农业用水单位年度水预算额度不得超过计划用水指标、取水许可总量和个量；各乡镇和灌区的水预算总额度不得超过区政府下达控制指标。

二、工业服务业水预算额度核算方法

$$\text{工业服务业水预算额度} = \text{用水户当年申报产量} \times \text{用水定额}。$$

注：

- 1.无定额产品按取水许可证批复定额计算。
- 2.企业年度生产计划无法确定时，年度水预算额度可根据近三年平均用水量、开展节水工作成效等情况加权平均调节计算。
- 3.对于供水企业，应遵循保障供水安全原则，水预算额度的核算可按取水许可批复水量确定，根据实际情况适当调减。

附件 2

甘州区纳入水预算管理的农业用水单位名录

序号	行政区	灌区名称	备注
1	甘州区	大满灌区	
2		西浚灌区	
3		盈科灌区	
4		上三灌区	
5		安阳灌区	
6		花寨灌区	

附件 3

甘州区纳入水预算管理的工业服务业单位名录

序号	行政区	用水单位名称	备注
1	甘州区	张掖天倚生物科技有限公司	
2		张掖市有年金龙石岗墩农业高科技示范园有限责任公司	
3		张掖市陇雨建材有限责任公司	
4		张掖市九发食品有限公司	
5		张掖市五色建筑材料有限责任公司墙体材料分公司	
6		甘肃昆仑生化有限责任公司	
7		甘州区正龙防水材料厂	
8		张掖富汇达再生科技有限公司	
9		甘肃共享化工有限公司	
10		张掖市玉鑫化工有限责任公司	
11		张掖市国雍贸易有限责任公司	
12		张掖市筑梦达建材有限责任公司	
13		甘肃龙博士种子科技有限公司	
14		张掖市京源商贸有限责任公司	
15		张掖市云鹏工贸有限责任公司	
16		张掖市宏金雁再生能源科技发展有限公司	
17		甘肃远大节水材料有限公司	
18		张掖市西域建材有限公司	
19		张掖市擎天建材有限责任公司	
20		张掖市勤园工贸有限责任公司	
21		张掖市安居建材有限责任公司	
22		张掖市甘州区天蓝岩棉保温材料厂	
23		张掖市巨龙铁合金有限公司	
24		张掖市飞翔商贸有限公司	
25		华西能源张掖生物质发电有限公司	
26		张掖祁连山水泥有限公司	
27		张掖市嘉禾食品有限公司	
28		甘州区靖安建材厂	
29		张掖市美雨防水材料有限公司	
30		张掖市三益化工外贸有限公司	
31		张掖启福生物技术有限公司	
32		张掖市源泽供水有限责任公司	

附件 4

甘州区水预算管理试点建设实施步骤与时间安排

时间进度 重点任务	2024 年												2025 年												2026 年												2027 年																															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3																													
科学设置预算基准额度																																																																				
加强用水结构化配置																																																																				
强化预算执行监督																																																																				
推进节余额度市场交易																																																																				
加强数字化信息化手段应用																																																																				
推进水预算制度建设																																																																				
总结提高																																																																				

