

# 深化改革 创新驱动 打好水污染防治攻坚战

## ——《水污染防治行动计划》解读之一：管理篇

### 一、出台背景

党中央、国务院高度重视水环境保护工作。自“九五”开始，就集中力量对“三河三湖”等重点流域进行综合整治，“十一五”以来，大力推进污染减排，水环境保护取得积极成效。但是，我国水污染严重的状况仍未得到根本性遏制，区域性、复合型、压缩型水污染日益凸显，已经成为影响我国水安全的最突出因素，防治形势十分严峻。

一是水环境质量差。目前，我国工业、农业和生活污染排放负荷大，全国化学需氧量排放总量为 2294.6 万吨，氨氮排放总量为 238.5 万吨，远超环境容量。全国地表水国控断面中，仍有近十分之一（9.2%）丧失水体使用功能（劣于 V 类），24.6% 的重点湖泊（水库）呈富营养状态；不少流经城镇的河流沟渠黑臭。饮用水污染事件时有发生。全国 4778 个地下水水质监测点中，较差的监测点比例为 43.9%，极差的比例为 15.7%。全国 9 个重要海湾中，6 个水质为差或极差。

二是水资源保障能力脆弱。我国人均水资源量少，时空分布严重不均。用水效率低下，水资源浪费严重。万元工业增加值用水量为世界先进水平的 2-3 倍；农田灌溉水有效利用系数 0.52，远低于 0.7-0.8 的世界先进水平。局部水资源过度开发，

超过水资源可再生能力。海河、黄河、辽河流域水资源开发利用率分别高达 106%、82%、76%，远远超过国际公认的 40%的水资源开发生态警戒线，严重挤占生态流量，水环境自净能力锐减。全国地下水超采区面积达 23 万平方公里，引发地面沉降、海水入侵等严重生态环境问题。

三是水生态受损重。湿地、海岸带、湖滨、河滨等自然生态空间不断减少，导致水源涵养能力下降。三江平原湿地面积已由建国初期的 5 万平方公里减少至 0.91 万平方公里，海河流域主要湿地面积减少了 83%。长江中下游的通江湖泊由 100 多个减少至仅剩洞庭湖和鄱阳湖，且持续萎缩。沿海湿地面积大幅度减少，近岸海域生物多样性降低，渔业资源衰退严重，自然岸线保有率不足 35%。

四是水环境隐患多。全国近 80%的化工、石化项目布设在江河沿岸、人口密集区等敏感区域；部分饮用水水源保护区内仍有违法排污、交通线路穿越等现象，对饮水安全构成潜在威胁。突发环境事件频发，1995 年以来，全国共发生 1.1 万起突发水环境事件，仅 2014 年环境保护部调度处理并上报的 98 起重大及敏感突发环境事件中，就有 60 起涉及水污染，严重影响人民群众生产生活，因水环境问题引发的群体性事件呈显著上升趋势，国内外反映强烈。

国家将水环境保护作为生态文明建设的重要内容。党的十八大和十八届二中、三中、四中全会对生态文明建设作出战略

部署。习近平总书记关于生态文明建设和生态环境保护作出一系列重要指示，强调要大力增强水忧患意识、水危机意识，从全面建成小康社会、实现中华民族永续发展的战略高度，重视解决好水安全问题。李克强总理强调指出，水污染直接关系到人们每天的生活，直接关系到人们的健康，也关系食品安全，政府必须负起责任，向水污染宣战，拿出硬措施，打好水污染防治“攻坚战”，建立防止“反弹”的机制，以看得见的成效回应群众关切，推进绿色生态发展。2015年《政府工作报告》提出实施水污染防治行动计划，加强江河湖海水污染、水污染源和农业面源污染治理，实行从水源地到水龙头全过程监管的工作任务。张高丽副总理多次作出相关批示，召开会议深入研究，提出明确要求和具体部署。

按照党中央、国务院的统一部署，环境保护部、发展改革委、科技部、工业和信息化部、财政部、国土资源部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、农业部、卫生计生委、海洋局等部门，共同编制了《水污染防治行动计划》（以下简称《水十条》）。

## 二、编制过程

尽管我国水污染防治工作取得了积极进展，但水环境质量差、水资源保障能力弱、水生态受损重、环境隐患多等问题依然十分突出。主要原因是治理水平偏低、污染物排放总量巨大；此外，产业布局不合理、科技支撑和投入不足、法律法规标准

和管理体制机制不完善、节水和环境意识不强等也是重要原因。

针对水污染防治工作面临的严峻形势，充分吸收国内外成功经验，借鉴相关科研成果，起草工作自2013年4月起，主要经历了准备、编制、征求意见和报批4个阶段，先后6次征求中央及国务院34个部门和单位意见，两次征求各省（区、市）人民政府意见，3次组织专题调研，历时近两年，30易其稿。2014年12月31日，国务院常务会议审议并原则同意《水十条》，根据会议精神。2015年2月26日，中央政治局常务委员会会议审议通过《水十条》。2015年 月 日，国务院正式向社会公开《水十条》全文。

### **三、重大意义**

继发布实施《大气污染防治行动计划》后，国务院近期印发《水十条》，这是我国环境保护领域的又一重大举措，充分彰显了国家全面实施大气、水、土壤治理三大战略的决心和信心。制定《水十条》，是党中央、国务院实施全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国重要战略，推进环境治理体系和治理能力现代化的重要内容，体现民意、顺应民心，必将对我国的环境保护、生态文明建设和美丽中国建设，乃至整个经济社会发展方式的转变产生重要而深远的影响，意义重大。

（一）建设生态文明和美丽中国的应有之义。十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业五位一体的总体布局，

提出努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。生态环境优美宜居是美丽中国的重要内容，有利于增强人民群众幸福感，增加社会和谐度，拓展发展空间、提升发展质量，对建设生态文明和美丽中国至关重要。《水十条》充分发挥环境保护作为生态文明建设主战场、主阵地的作用，以改善水环境质量为出发点和落脚点，提出到 2020 年全国水环境质量得到阶段性改善的近期目标，为实现中国梦保驾护航。

（二）落实依法治国，推进依法治水的具体方略。十八届四中全会做出了全面推进依法治国的战略部署，明确要求用严格的法律制度保护生态环境。新修订实施的《环境保护法》及其配套法规规范，全方位解决法治偏软、制度偏松等问题。如何贯彻依法治国战略，依法保护水环境已成为当务之急。《水十条》按照十八届三中、四中全会精神及国务院要求，严格执行《环境保护法》、《水污染防治法》等法律法规，将环评、监测、联合防治、总量控制、区域限批、排污许可等环境保护基本制度落到实处，明确法律规定的环保“高压线”、开发利用的基线和限期完成的底线，形成依法治水的崭新格局。

（三）适应经济新常态的迫切需要。中央在深刻认识我国经济发展呈现增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的阶段性特征后，作出“经济进入新常态”的重大判断。当前，全国主要污染物控制指标开始呈下降趋势，总量却仍保持高位；人民群众对环境质量改善新期待越

来越高，环境保护工作也面临机遇和挑战并存的新常态，处于重要的战略抉择期。出台《水十条》，明确了水污染防治的新方略，以水环境保护倒逼经济结构调整，以环保产业发展腾出环境容量，以水资源节约拓展生态空间，以水生态保护创造绿色财富，为协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化和绿色化，实施一带一路、京津冀协同发展、长江经济带等国家重大战略，为经济社会可持续发展保驾护航，打造中国经济升级版。

（四）实施铁腕治污，向水污染宣战的行动纲领。要像对贫困宣战一样，坚决向污染宣战，紧紧依靠制度创新、科技进步、严格执法，铁腕治污加铁规治污，用硬措施完成硬任务。

《水十条》严格按照党和国家领导的指示精神，坚持问题导向，重拳出击、重典治污，确保各项措施稳、准、狠，取得实效；共提出6类主要指标，26项具体要求，并进一步明确了38项措施的完成时限。为确保任务目标的落实，《水十条》提出了取缔“十小”企业，整治“十大”行业、治理工业集聚区污染、“红黄牌”管理超标企业、环境质量不达标区域限批等238项强有力的硬措施。《水十条》的发布与实施，必将一扫生态环保领域的积痼陈弊，全面打响水污染防治“攻坚战”。

（五）推进水环境管理战略转型的路径平台。“九龙”治水是为了同一片“天”，这个“天”就是老百姓。《水十条》统筹兼顾各部门职责，各类水体保护要求，搭建平台、凝聚共识，

充分调动发挥环保、发改、科技、工业、财政、国土、交通、住建、水利、农业、卫生、海洋等部门力量，开创“九龙”合力、系统治理的新气象。坚决落实全面深化改革、加快生态文明制度建设各项要求，统筹水资源、水环境、水生态，实施系统治理。明确了水环境质量目标导向，把各类水体、各个区域的水环境质量状况，作为检验各项工作的终极标准，稳步推进环境管理战略转型各项工作；根据质量目标要求，确定污染减排目标，尽快让排污总量降下来、让环境质量好起来。

#### （六）推动稳增长、促改革、调结构、惠民生的必然要求。

《水十条》强化问题导向，从经济结构等深层次问题入手，既注重总体谋划，又注重牵住“牛鼻子”，牢牢抓住主要矛盾和矛盾的主要方面。把水资源环境承载能力作为刚性约束，以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，提出调整产业结构、优化空间布局、推进循环发展等多项具体政策措施，运用水环境保护这把“手术刀”、水环境质量考核这根“指挥棒”，推动经济结构转型升级，建立新的发展模式。牢牢把握全面建成小康社会、改善民生要求，想方设法解决群众反映强烈问题，着眼百姓房前屋后、小沟小汊，聚焦千家万户的水缸子、水龙头，提出饮用水水源保护、城市黑臭水体整治等具体指标，让水污染治理的效果更加贴合百姓感受。

## 四、主要内容

结合全面建成小康社会的目标要求，《水十条》确定的工

作目标是：到 2020 年，全国水环境质量得到阶段性改善，污染严重水体较大幅度减少，饮用水安全保障水平持续提升，地下水超采得到严格控制，地下水污染加剧趋势得到初步遏制，近岸海域环境质量稳中趋好，京津冀、长三角、珠三角等区域水生态环境状况有所好转。到 2030 年，力争全国水环境质量总体改善，水生态系统功能初步恢复。到本世纪中叶，生态环境质量全面改善，生态系统实现良性循环。主要指标是：到 2020 年，长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河、辽河等七大重点流域水质优良（达到或优于 III 类）比例总体达到 70%以上，地级及以上城市建成区黑臭水体均控制在 10%以内，地级及以上城市集中式饮用水水源水质达到或优于 III 类比例总体高于 93%，全国地下水质量极差的的比例控制在 15%左右，近岸海域水质优良（一、二类）比例达到 70%左右。京津冀区域丧失使用功能（劣于 V 类）的水体断面比例下降 15 个百分点左右，长三角、珠三角区域力争消除丧失使用功能的水体。到 2030 年，全国七大重点流域水质优良比例总体达到 75%以上，城市建成区黑臭水体总体得到消除，城市集中式饮用水水源水质达到或优于 III 类比例总体为 95%左右。按照“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的原则，为确保实现上述目标，《水十条》提出了 10 条 35 款，共 238 项具体措施。除总体要求、工作目标和主要指标外，可分为四大部分。1-3 条为第一部分，提出了控制排放、促进转型、节约资源等任务，体



现治水的系统思路。4-6条为第二部分，提出了科技创新、市场驱动、严格执法等任务，发挥科技引领和市场决定性作用，强化严格执法。7-8条为第三部分，提出了强化管理和保障水环境安全等任务。9-10条为第四部分，提出了落实责任和全民参与等任务，明确了政府、企业、公众各方面的责任。为了便于贯彻落实，每项工作都明确了牵头单位和参与部门。

**第一条，全面控制污染物排放。**针对工业、城镇生活、农业农村和船舶港口等污染来源，提出了相应的减排措施。包括依法取缔“十小”企业，专项整治“十大”重点行业，集中治理工业集聚区污染；加快城镇污水处理设施建设改造，推进配套管网建设和污泥无害化处理处置；防治畜禽养殖污染，控制农业面源污染，开展农村环境综合整治；提高船舶污染防治水平。

**第二条，推动经济结构转型升级。**调整产业结构、优化空间布局、推进循环发展，既可以推动经济结构转型升级，也是治理水污染的重要手段。包括：加快淘汰落后产能；结合水质目标，严格环境准入；合理确定产业发展布局、结构和规模；以工业水循环利用、再生水和海水利用等推动循环发展等。

**第三条，着力节约保护水资源。**实施最严格水资源管理制度，严控超采地下水，控制用水总量；提高用水效率，抓好工业、城镇和农业节水；科学保护水资源，加强水量调度，保证重要河流生态流量。

**第四条，强化科技支撑。**完善环保技术评价体系，加强共享平台建设，推广示范先进适用技术；要整合现有科技资源，加强基础研究和前瞻技术研发；规范环保产业市场，加快发展环保服务业，推进先进适用技术和装备的产业化。

**第五条，充分发挥市场机制作用。**加快水价改革，完善污水处理费、排污费、水资源费等收费政策，健全税收政策，发挥好价格、税收、收费的杠杆作用。加大政府和社会投入，促进多元投资；通过健全“领跑者”制度、推行绿色信贷、实施跨界补偿等措施，建立有利于水环境治理的激励机制。

**第六条，严格环境执法监管。**加快完善法律法规和标准，加大执法监管力度，严惩各类环境违法行为，严肃查处违规建设项目；加强行政执法与刑事司法衔接，完善监督执法机制；健全水环境监测网络，形成跨部门、区域、流域、海域的污染防治协调机制。

**第七条，切实加强水环境管理。**未达到水质目标要求的地区要制定实施限期达标的工作方案，深化污染物总量控制制度，严格控制各类环境风险，稳妥处置突发水环境污染事件；全面实行排污许可证管理。

**第八条，全力保障水生态环境安全。**建立从水源到水龙头全过程监管机制，定期公布饮水安全状况，科学防治地下水污染，确保饮用水安全；深化重点流域水污染防治，对江河源头等水质较好的水体保护；重点整治长江口、珠江口、渤海湾、

杭州湾等河口海湾污染，严格围填海管理，推进近岸海域环境保护；加大城市黑臭水体治理力度，直辖市、省会城市、计划单列市建成区于 2017 年底前基本消除黑臭水体。

第九条，明确和落实各方责任。建立全国水污染防治工作协作机制。地方政府对当地水环境质量负总责，要制定水污染防治专项工作方案。排污单位要自觉治污、严格守法。分流域、分区域、分海域逐年考核计划实施情况，督促各方履责到位。

第十条，强化公众参与和社会监督。国家定期公布水质最差、最好的 10 个城市名单和各省（区、市）水环境状况。依法公开水污染防治相关信息，主动接受社会监督。邀请公众、社会组织全程参与重要环保执法行动和重大水污染事件调查，构建全民行动格局。

## 五、主要特点

一是坚持改革创新思路和办法。水污染防治任务艰巨，必须依靠深化改革，通过创新加以推进。《水十条》将改革创新贯穿始终，在 238 项具体治理措施中，有 136 项是改进强化的措施（提高污水处理标准等），有 90 项是改革创新的措施（对超标企业实施“红黄牌”管理等），还有 12 项是研究探索性的措施（研究建立国家环境监察专员制度等）。

二是坚持系统治理的理念。水环境改善是一项长期、复杂的系统工程。《水十条》坚持系统思维，既考虑当前，也兼顾长远，既解决好存量，也把握好增量，统筹节水与治水、地表水

与地下水、淡水与海水、好水与差水的关系，突出抓好重点污染物、重点行业和重点区域，发挥好市场的决定性作用、科技的支撑作用和法规标准的引领作用，统筹安排好生产、生活、生态用水，全面推进山水林田湖保护、治理和修复。

三是坚持问题导向的方针。为确保措施务实、管用，《水十条》具体治理措施，均针对水污染防治工作中存在的三个突出问题，其中，65项是针对水环境质量改善的措施（解决城市水体黑臭问题等），有55项是修复保护水生态的措施（保护生态空间等），有48项是防范环境隐患的措施（优化空间布局等），还有70项综合措施（完善法律法规等）。

## 六、重要改革举措

《水十条》全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，切实落实全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国的重要战略部署，自始至终体现改革创新的思想。重点体现在以下12个方面的新理念、新思路、新举措。

一是在健全自然资源用途管制制度方面。严格水域岸线用途管制，土地开发利用应留足河道、湖泊和滨海地带的管理和保护范围，非法挤占的应限期退出。

二是在健全水节约集约使用制度方面。严控地下水超采。未经批准的和公共供水管网覆盖范围内的自备水井，一律予以关闭。在黄河、淮河等流域进行试点，分期分批确定生态流量（水位），作为流域水量调度的重要参考。

三是在划定生态保护红线、建立资源环境承载能力监测预警机制方面。建立水资源、水环境承载能力监测评价体系，实行承载能力监测预警，已超过承载能力的地区要实施水污染物削减方案，加快调整发展规划和产业结构。到 2020 年，组织完成市、县域水资源、水环境承载能力现状评价。

四是在实行资源有偿使用制度方面。加快水价改革。县级以上城市应于 2015 年底前全面实行居民阶梯水价制度，具备条件的建制镇也要积极推进。2020 年底前，全面实行非居民用水超定额、超计划累进加价制度。深入推进农业水价综合改革。在严重缺水地区试行退地减水。地表水过度开发和地下水超采问题较严重，且农业用水比重较大的五省（区），要适当减少用水量较大的农作物种植面积，改种耐旱作物和经济林；对 3300 万亩灌溉面积实施综合治理，退减水量 37 亿立方米以上。

五是在实行生态补偿制度方面。探索采取横向资金补助、对口援助、产业转移等方式，开展补偿试点。深化排污权有偿使用和交易试点。

六是在发展环保市场方面。废止妨碍形成全国统一环保市场和公平竞争的规定和做法。健全环保工程设计、建设、运营等领域招投标管理办法和技术标准。明确监管部门、排污企业和环保服务公司的责任和义务，完善风险分担、履约保障等机制。以污水、垃圾处理和工业园区为重点，推行环境污染第三

方治理。

七是在建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制方面。积极推动设立融资担保基金，推进环保设备融资租赁业务发展。推广股权、项目收益权、特许经营权、排污权等质押融资担保。采取环境绩效合同服务、授予开发经营权益等方式，鼓励社会资本加大水环境保护投入。

八是在建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，独立进行环境监管和行政执法方面。建立严格监管所有污染物排放的水环境保护管理制度。强化城市污水处理设施脱氮除磷升级改造、重点行业特征污染防治、港口、码头、装卸站及船舶污染防治等。研究建立国家环境监察专员制度，实行环境监管网格化管理。

九是在建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制方面。强化水源涵养林建设与保护，实施湿地修复重大工程，退耕还林、还草、还湿。制定实施重点流域水生生物多样性保护方案。加大滨海湿地、河口和海湾典型生态系统，以及重要渔业水域的保护力度。健全跨部门、跨区域、流域、海域水环境保护议事协调机制。完善国家水环境监测网络。京津冀、长三角、珠三角等区域水生态环境状况要明显好转。

十是在及时公布环境信息，健全举报制度，加强社会监督方面。加大水质达标、饮用水安全、城市水体质量等环境信息公开力度。如要求地级及以上城市自 2016 年起每季度向社会

公开饮水安全状况。自 2018 年起，所有县级及以上城市饮水安全状况信息都要向社会公开。综合考虑水环境质量及达标情况等因素，国家每年公布最差、最好的 10 个城市名单和各省（区、市）水环境状况。

十一是在完善污染物排放许可制，实行企事业单位污染物排放总量控制制度方面。2015 年底前，完成国控重点污染源及排污权有偿使用和交易试点地区污染源排污许可证的核发工作，其他污染源于 2017 年底前完成。以改善水质、防范环境风险为目标，将污染物排放种类、浓度、总量、排放去向等纳入许可证管理范围。完善污染物统计监测体系，将工业、城镇生活、农业、移动源等各类污染源纳入调查范围。选择对环境质量有突出影响的总氮、总磷、重金属等污染物，研究纳入流域、区域污染物排放总量控制约束性指标体系。

十二是在严格实行赔偿制度，依法追究刑事责任方面。重点打击私设暗管或利用渗井、渗坑、溶洞排放、倾倒含有毒有害污染物废水、含病原体污水，监测数据弄虚作假，不正常使用水污染物处理设施，或者未经批准拆除、闲置水污染物处理设施等环境违法行为。对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度。严肃查处建设项目环评领域越权审批、未批先建、边批边建、久试不验等违法建设项目。对构成犯罪的，要依法追究刑事责任。

## 七、实施《水十条》把握的原则

一是地表与地下、陆上与海洋污染同治理。立足生态系统完整性和自然资源的双重属性，打破区域、流域和陆海界限，打破行业和生态系统要素界限，实行要素综合、职能综合、手段综合，建立与生态系统完整性相适应的生态环境保护管理体制，形成从地表到地下、从山顶到海洋的全要素、全过程和全方位的生态系统一体化管理，维护生态系统的结构和功能的完整性以及生态系统健康。

二是市场与行政、经济与科技手段齐发力。简政放权、放管结合，推动水环境管理从过去的以行政审批为抓手、由政府主导，转向以市场和法律手段为主导，更好发挥政府在制定规划和标准等方面的规范引导作用。继续推进环保行政审批制度改革，优化审批流程，减少审批环节，强化事中事后监管。拓宽政府环境公共服务供给渠道，推进向社会力量购买服务。更多利用市场手段激励约束环境行为。

三是节水与净水、水质与水量共考核。节水即治污，节水就是保护生态、保护水源。净水即减排，进一步提标改造，强化源头减量、过程清洁、末端治理，从再生产全过程防范环境污染和生态破坏。统筹考核用水总量、水环境质量，确保水环境质量不降低，水生态系统服务功能不削弱，严防水生态环境风险。

四是实施最严格的水环境管理制度。力争通过实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度、生态修复制



度，保护和修复水生态环境。着力推动“党政同责”、“一岗双责”，建立体现水生态环境保护要求的目标体系、考核办法、奖惩机制，推行领导干部自然资源资产离任审计，建立生态环境损害责任终身追究制，把党政“一把手”的环保责任落实到位。

## 八、预期成效

（一）优化经济发展。《水十条》通过淘汰落后产能、优化空间布局、推进循环发展、提高用水效率、完善经济政策、发挥市场机制等措施，将进一步促进经济结构转型升级、优化生产力结构，为“稳增长”、“调结构”及经济社会可持续发展作出新贡献。实施《水十条》，预计可拉动 GDP 增长约 5.7 万亿，累计增加非农就业约 390 万人，使服务业占 GDP 的比重增加 2.3%，实现环境效益、经济效益与社会效益的多赢。

（二）壮大环保产业。《水十条》通过加大治污投资力度，大幅提升污染治理科技、环保装备研制和产业化水平等措施，将带动环保产业新增产值约 1.9 万亿，其中直接购买环保产业产品和服务约 1.4 万亿，使环保产业成为新的经济增长点。

（三）理顺体制机制。《水十条》的实施，将进一步创新工作思路，推进水环境“质量目标管理”战略转型，推动形成“政府统领、企业施治、市场驱动、公众参与”的水污染防治新机制；进一步完善水污染防治税收、价格等经济政策，第三方治理、生态补偿等市场机制在水污染防治领域发挥更大的作

用；进一步完善信息公开机制，有效落实地方政府及企事业单位治污责任，建立健全水污染防治长效机制。

（四）切实改善民生。到 2020 年，公众获取环境信息、参与环境治理的渠道进一步拓展，“节水洁水，人人有责”行为准则成为全社会的自觉遵循，老百姓将更加积极主动地投身水污染防治行动之中。《水十条》第一阶段目标基本实现，水环境质量持续改善，水生态状况有所好转，“蓝天常在、青山常在、绿水常在”的美丽中国建设取得显著进展，群众生活质量得到较大幅度提升。