

## “解读‘水十条’”

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；全面实施排污许可证管理。

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。

#### 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。县级及以上城市应于 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、运营等领域招标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。

### 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。

#### 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。