

烟台市人民政府

烟政字〔2024〕13号

烟台市人民政府 关于印发烟台市全面落实“四水四定” 工作方案的通知

各区市人民政府（管委），市政府有关部门，有关单位：

现将《烟台市全面落实“四水四定”工作方案》印发给你们，
请认真贯彻落实。

烟台市人民政府

2024年3月26日

（此件公开发布）

烟台市全面落实“四水四定”工作方案

为深入贯彻落实“四水四定”原则，严格水资源刚性约束制度，全面提升水资源节约集约安全利用水平，推动黄河流域生态保护和高质量发展，结合工作实际，制定本实施方案。

一、总体要求

（一）指导思想。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中全会精神，全方位落实习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路和“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”原则，围绕黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略，以实现水安全有效保障、水资源高效利用、水生态明显改善为目标，建立水资源刚性约束制度，推动经济社会发展方式绿色转型。

（二）基本原则。

——节水优先，绿色发展。坚持人与自然和谐共生，正确处理生态保护与经济发展的关系，把住资源利用上线，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，把经济活动限定在资源环境可承受范围之内，以节水增效促进高质量发展。

——以水而定，高效利用。把水资源作为最大刚性约束，实行最严格水资源管理制度，严格用水总量控制，统筹优化生活、

生产、生态用水，合理规划人口、城市、产业发展，优化用水结构，转变用水方式，改革用水制度，规范水资源开发利用活动。坚决抑制不合理用水需求，推动用水方式由粗放低效向节约集约转变。

——统筹管理，科学配置。统筹“地表水、地下水、再生水、海淡水、外调水”五种水源配置，积极开发地表水，保护利用地下水，加快使用再生水，有效配置海淡水，综合调配外调水，建成与经济社会发展要求相适应的水资源优化配置和安全保障体系。

——保障刚需，均衡协调。坚持以人为本、产业为要、生态为重，处理好开源和节流、存量和增量、时间和空间的关系，优先保障城乡居民生活用水，留足生态用水，节约生产用水，保障重点产业发展用水，倒逼产业集约节约高效发展。持续提升供水服务保障能力，促进有限水资源在区域间、行业间优化配置。

——提质增效，系统治理。坚持在发展中保护，在保护中发展，统筹山水林田湖草沙综合治理，优化国土空间开发格局，调整区域产业布局，发展清洁生产，推进绿色发展，满足人民群众对干净、安全、优质饮水的需求。

（三）主要目标。到 2025 年，水资源刚性约束制度得到有效落实，水资源管控体系基本建立；全市用水总量控制在 11.42 亿立方米以内，万元地区生产总值用水量比 2020 年下降 7%；重大产业布局 and 各类开发区（新区）规划水资源论证实实现全覆盖；河湖生态环境明显改善，地下水超采治理全面完成。到 2035 年，

水资源刚性约束制度得到全面落实，形成水资源节约集约利用的产业结构、生产方式、生活方式、空间格局；河湖生态系统质量与稳定性全面提升，水资源节约集约化利用水平全省领先。

二、工作任务

（一）强化以水而定促发展。

1. 坚持以水定城。根据水资源承载能力优化城市空间布局，把水资源作为城镇规划建设、区域资源开发、产业结构布局、重大项目选址和审批的重要依据，合理规划城市经济社会发展结构，合理确定城市规模、土地利用和产业发展布局，强化城镇开发边界管控，推动城市群集约高效发展。到 2035 年，城镇开发边界面积控制在 1469.13 平方公里以内，力争全市城镇建设用地规模控制在 1615.52 平方公里。（市自然资源和规划局、市水利局牵头，市发展改革委、市住房城乡建设局、市城管局等配合）

2. 坚持以水定地。根据水资源承载能力确定土地开发上限，对土地规划用途进行严格管制，土地利用规模和方式要适应区域水资源刚性约束。充分考虑作物土壤适宜性和水资源节约集约利用要求，优先确保粮食安全，坚持适水种植、量水生产，合理调整农作物种植结构，促进农业布局结构规模与水资源承载能力相协调。发展节水渔业，推广节水养殖技术。到 2035 年，全市永久基本农田保护面积不低于 469.10 万亩。（市农业农村局、市海洋发展和渔业局、市自然资源和规划局等按职责分工负责）

3. 坚持以水定人。根据水资源承载能力调控人口发展规模，

在确保基本保障生活用水需求基础上，确定城乡各发展阶段的人口规模，以水法规调整人的用水行为，以水文化培育人的用水习惯。深化节水宣传教育，增强公众节水意识，践行《公民节约用水行为规范》，建设节水型社会。（市发展改革委、市水利局、市城管局等按职责分工负责）

4. 坚持以水定产。根据水资源承载能力优化产业发展，以最严格水资源管理为手段，实现产业结构与水资源禀赋相协调、产业布局与水资源配置相适应、产业规模与供水能力相匹配。大力发展绿色低碳产业，加快产业结构调整，开展转型升级示范，逐步压缩高耗水行业规模，扶持节水技术和产业发展，推动传统产业转型升级。加快新旧动能转换，坚决淘汰低效落后产能，做大做强传统优势产业，培育壮大新兴产业。严格高耗水行业节水管理，制定和明确工业各领域节水标准，严控扩建、新建不符合本地区水资源条件的高耗水项目。推动工业园区集聚发展，鼓励企业循环高效用水，推进废水资源化利用。到2025年，规模以上工业用水重复利用率达到94%左右。（市水利局、市工业和信息化局、市发展改革委等按职责分工负责）

（二）强化水资源刚性约束。

5. 严格用水总量和强度约束。严守水资源可利用量“红线”，严格水资源管控目标约束“控制线”。鼓励在合理开发利用范围内通过工程建设、再生水回用、海水淡化、水权交易等方式增加可用水量，建立国家、省和市重点工程用水“一事一议”制度，在

“红线”控制范围内由市政府统一决策实施。加快推进跨区域江河流域水量分配，明确区域农业、工业、生活、河道外生态环境等水资源利用边界线，严格水资源用途管制。禁止擅自改变水资源用途、挤占基本生态用水和农田灌溉合理用水。严格行业用水定额的执行应用。（市水利局牵头）

6. 严格河湖生态水量约束。合理确定河流重要控制断面基本生态流量（水量、水位，下同）保障目标，健全河湖生态流量监测预警机制，强化河湖生态流量调度管理。到2025年，生态流量管理措施全面落实，纳入生态流量保障重要名录的河流基本生态流量达标率达到90%以上。（市水利局、市水文中心等按职责分工负责）

7. 严格地下水水量水位双控指标约束。严格落实地下水量、水位双控指标，除应急取水等特殊情况下，对不满足地下水总量控制、地下水位控制要求的区市，暂停审批新增取用地下水，限期开展区域地下水取水工程布局分析评估及优化调整，制定取用地下水压减方案，采取调整种植结构、水源置换、节水等措施逐步削减地下水取水量，维持合理地下水位。配合完成新一轮地下水超采区和禁止开采区、限制开采区划定，地下水位持续下降的地区及时划为地下水超采区，推进地下水超采综合治理。到2025年，全面完成浅层地下水超采综合治理阶段性目标任务。到2035年，全面建立起有效保护和合理利用地下水的体制机制，基本消除地下水超采区，实现地下水采补平衡、可持续利用。（市水利局

牵头，市自然资源和规划局、市行政审批服务局等配合）

8. 严格水资源论证管控约束。国民经济和社会发展相关工业、农业、能源等需要进行水资源配置的专项规划，城市国土空间总体规划，重大产业布局 and 各类开发区（新区）规划，以及涉及大规模用水或者实施后对水资源水生态造成重大影响的其他规划，应当进行规划水资源论证。其中，涉及水资源开发利用的工业、农业、畜牧业、林草业、能源、交通运输、旅游、自然资源开发等专项规划和开发区、新区规划等，严格开展规划水资源论证。未经论证或者经论证不符合水资源强制性约束控制指标的，规划审批机关不得批准该规划。严格建设项目水资源论证制度，对未经论证或者论证不符合要求的，不予办理取水许可。严格控制新上高耗水工业项目，列入高耗水产业准入负面清单和淘汰类高耗水产业目录的建设项目，取水申请不予批准。未经批准不得擅自改变水资源用途。（市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市自然资源和规划局、市交通运输局、市水利局、市农业农村局、市商务局、市文化和旅游局、市行政审批服务局等按职责分工负责）

（三）统筹水资源优化配置。

9. 加快国家市级水网先导区和山东省市级现代水网示范区建设。根据全市自然地理特点、资源禀赋条件，结合区域经济社会发展定位，以保证供水安全为重点，以智慧化为动能，以水资源配置为抓手，以水网络建设为支撑，以水旱灾害防御为底线，

市县自保、适度超前，河库相连、骨干支撑，河河拦蓄、供需优配，构建形成“两千五库七脉支撑、三区五源五水统筹”的全市现代水网格局。（市水利局牵头，市发展改革委等配合）

10. 加强地下水储备管理。按照“平时限采涵养、旱时应急备用”原则，保护和利用并重，建设地下水库、河道拦蓄、回灌补源渗井等补源工程，增加地下水补给水量，改善地下水生态环境，增加地下水源储备总量，作为特殊干旱年、突发事件等应急备用水源，实现地下水资源可持续利用。到 2025 年，新建市区外夹河（大沽夹河干流）中游、海阳留格 2 座地下水库，在现状地下水库总库容 3.16 亿立方米、调节库容 1.37 亿立方米的基础上，总库容增加 0.47 亿立方米，调节库容增加 0.24 亿立方米。（市水利局、市自然资源和规划局、市发展改革委等按职责分工负责）

11. 加大再生水配置利用力度。加快向园区供水的再生水水厂提标改造及扩建，推进再生水管网工程建设，扩大再生水覆盖范围，按照规定配置再生水，提升再生水使用比例，实现对地下水源有效替代。加强污水资源化利用，以缺水地区、水环境敏感地区、水生态脆弱地区为重点，推进再生水利用配置试点、区域再生水循环利用试点。到 2025 年，重点实施套子湾污水处理厂供万华工业园再生水二期工程第二阶段、招远桑德水务一厂改造、栖霞污水处理厂改造等工程，城市再生水利用率提高至 55%。（市城管局、市水利局、市发展改革委、市生态环境局、市自然资源和规划局、市行政审批服务局等按职责分工负责）

12. 扩大海水淡化水利用规模。推行直接利用海水作为循环冷却等工业用水,推动山东裕龙石化产业园、莱州银海化工产业园、蓬莱化工产业园等配套海水淡化项目落地实施。到 2025 年,重点实施龙口裕龙岛海水淡化等项目,海水淡化能力达到 14 万吨/日。(市海洋发展和渔业局、市发展改革委、市水利局等按职责分工负责)

13. 推进雨洪资源开发利用。全面推进海绵城市建设,逐步完善“滞、渗、蓄、排”等相结合的雨洪水收集利用系统,推动降雨就地消纳和利用。加快推进雨洪资源利用工程建设,实施河流水系综合治理、河道拦蓄、水源及连通工程,着力破解工程性缺水瓶颈,提升雨洪水调蓄能力。通过工程挖潜、联合调度、综合调蓄增加的水资源量不纳入用水总量控制目标。(市住房城乡建设局、市自然资源和规划局、市机关事务局、市水利局、市发展改革委等按职责分工负责)

(四) 强化水资源节约高效利用。

14. 推进农业节水增效。积极推进农业灌区节水改造工程建设,大力推广管灌、滴灌等节水灌溉模式。加快高标准农田建设,加大田间节水工程建设,积极推广水肥一体化、覆盖保墒等先进适用技术,加大抗旱耐旱作物推广力度,实现增产增效不增水。

“十四五”期间,新增水肥一体化面积 27.2 万亩。到 2025 年,全市累计建成高标准农田 408.63 万亩,其中新增建设 20 万亩、改造提升 37 万亩。统筹发展高效节水灌溉 5 万亩,全市灌溉水有

效利用系数达到 0.6778 以上。（市农业农村局、市水利局、市发展改革委、市科技局等按职责分工负责）

15. 推进工业节水减排。强化工业节水新技术、新工艺、新设备的推广应用，推行科学合理用水模式，实施节水改造，推进用水系统集成优化，提高全市工业用水水平。推广使用先进适用节水技术装备，引导鼓励工业企业优先使用国家鼓励的节水工艺、技术和装备，推进现有园区和企业建设节水及水循环利用设施，提高工业废水资源化利用率，推动企业间串联用水、分质用水、一水多用和循环利用。推动高耗水行业节水增效，加强高耗水行业用水定额管理，推动重点企业开展水平衡测试和水效对标。对现有高耗水企业达不到标准定额的落后产能，逐步加大淘汰力度，消减工业用水存量。（市工业和信息化局、市水利局等按职责分工负责）

16. 推进城镇节水降损。大力推广绿色建筑，推广种植节水耐旱型植被，采用节水灌溉，普及节水型用水器具。加快城镇供水管网检漏和更新改造，全面推进节水型城市建设。新建、改建、扩建工程的节水设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。大力推动公共领域节水，严控高耗水服务业用水，开展公共机构节水改造，新改扩建公共建筑全面使用节水器具，严禁使用国家明令淘汰的用水器具。到 2025 年，新建绿色建筑占年度新建民用建筑面积比例达到 100%，规划完成城区雨污分流改造 202 公里，完成供水老旧管网改造 202.8 公里，城市供水管网漏

损率控制在 7.9%以内。（市住房城乡建设局、市城管局牵头，市工业和信息化局、市自然资源和规划局、市机关事务局等配合）

17. 持续推进节水型社会建设。在农业、工业、城镇等各行业领域，积极开展节水型城市、企业、社区、高校、公共机构等节水载体建设，引导重点用水领域和行业培育节水标杆、水效领跑者，示范引领高标准节水型社会建设。到 2025 年，创建节水型小区 20 处，节水型企业 20 个，80%以上的市级党政机关和市属事业单位、50%以上的县级党政机关建成节水型单位，纳入重点监控用水单位名录的高耗水企业节水型企业建成率达到 100%。（市水利局、市城管局牵头，市工业和信息化局、市住房城乡建设局、市农业农村局、市机关事务局、市教育局等配合）

（五）深化节约集约用水集成改革。

18. 全面推进用水权改革。规范开展区域水权、取水权、灌溉用水户水权等多种形式市场化交易，探索通过水权收储等方式促进水权交易。采取政策引导、资金奖补、水权置换、市场倒逼等综合措施，促进各行各业用水主体自觉节水，节出水量进行水权交易。坚持谁节约、谁受益，维护节水主体节水积极性。（市水利局牵头，市发展改革委等配合）

19. 引导节水产业集成发展。推动落实财政补助、金融支持、税费减免等优惠政策，拓宽节水投融资模式，吸引更多社会资本投入节水领域，激发节水市场活力，加快节水产业发展。积极开展“节水贷”融资服务，鼓励金融机构对节水项目建设和节水企

业信贷需求优先给予支持。鼓励引导节水产品和装备制造、专业节水服务等龙头企业发掘节水市场潜力，加强“产学研用”结合，提升产品质量、服务能力和核心竞争力，培育一批技术水平高、带动能力强的节水企业。强化政策支持和示范引领，在公共机构、高耗水工业和服务业等领域大力推广合同节水管理。加快拓展合同节水管理项目领域和规模，积极探索合同节水管理典型模式，对合同节水典型示范项目予以适当资金支持。（市水利局牵头，市财政局、市税务局、市机关事务局、人民银行烟台市分行等配合）

20. 深化水价集成改革。以促进集约节约用水、保障水利工程良性运行、扩大水利工程融资规模为目标，建立健全补偿成本、合理盈利的价格形成和动态调整机制。积极开展水利工程综合水价定价机制与测算研究，按照“准许成本+合理收益”的方法核定水利工程供水价格，逐步推行基本水价和计量水价相结合的“两部制”水价制度。稳妥推进多水源供水区区域综合水价改革，推动区域多水源合理配置和联合调度，巩固提升农业水价综合改革成果，进一步夯实农业水价形成、农业初始水权分配、精准补贴和节水奖励、工程运行管护机制，创新灌区建设管理模式和投融资方式。全面落实城镇居民生活用水阶梯水价和非居民用水超计划、超定额累进加价制度。集中供水的农村居民生活用水按照国家 and 省有关规定探索推行阶梯水价。在保障居民基本生活用水需求基础上，推动建立激励提升供水质量的价格形成和动态调整机制。（市发展改革委、市水利局牵头，市城管局、市农业农村局、

市财政局等配合)

(六) 强化水生态环境系统治理。

21. 保护河湖生态健康。以“让水流起来，让河活起来”为目标，提升自然修复循环能力，推进水生态空间建设与保护，加强区域水系连通，制定母亲河复苏行动方案，持续开展河湖健康评价。已建工程要开展生态流量（水量）泄放管控。（市水利局牵头）

22. 强化地下水污染防治。加大地下水综合治理力度，配合做好地下水污染防治重点区划定工作，促进地下水生态环境状况明显好转。加强城镇及农村地下水型饮用水水源保护，提高饮用水水源规范化建设水平，积极采取深度净化、调整供水水源结构、集中供水、污染治理等有效措施，确保供水水质达标。严格控制地下水污染，加强地下水污染防治重点排污单位监管，统筹规划农业灌溉取水水源，强化集中式污染处理设施管理。推进土壤和地下风险管控修复，探索地下水治理修复模式。到2025年，全市地下水环境质量总体保持稳定，地下水国控点位Ⅴ类水比例保持9.09%左右。（市生态环境局、市水利局、市自然资源和规划局、市农业农村局、市卫生健康委等按职责分工负责）

23. 加强水资源超载治理。严格执行水资源超载地区新增取水许可限批制度，科学制定水资源超载治理方案，压实主体责任、明确治理目标、落实治理措施，开展水资源承载能力评估，加快水资源超载综合治理，推动生态保护和高质量发展。（市有关部门按职责分工负责）

24. 提升水环境质量。推动实施重点流域水生态环境保护规划，坚持保水质、增颜值并举，持续深入打好碧水保卫战。坚持源头控制、流域治理、末端提升，统筹协调上下游、左右岸、干支流、城市和乡村的综合治理，通过活水补源、控源截污、内源治理及生态修复等措施，提高水生态环境治理的系统性、针对性和有效性。加快推进“两个清零、一个提标”，全力推进城市污水处理厂提标改造，补齐城镇生活污水治理设施短板，推动解决污水溢流直排等突出问题，实现城市建成区雨污合流管网及黑臭水体清零目标。以流域水环境治理为重点，加强陆海统筹，制定入海河流“一河一策”综合整治方案。强化工业企业污染控制，严格排污许可管理。全面开展农业农村污染治理，持续推进化肥农药减量增效，加强畜禽养殖污染防治，依法加大水环境监管和问题隐患排查整治力度。（市生态环境局、市住房城乡建设局、市城管局、市农业农村局、市海洋发展和渔业局、市水利局、市自然资源和规划局等按职责分工负责）

三、保障措施

（一）加强组织领导。严格落实各区政府（管委）贯彻落实“四水四定”原则主体责任，加强对水资源开发利用与保护的组织领导。各有关部门和单位结合各自职能，细化目标任务，研究解决全市“四水四定”工作中遇到的困难和问题，确保各项任务落地落实。（市水利局牵头）

（二）加强资金投入。各区政府（管委）要积极拓宽渠道

加大资金投入，保障水资源可持续利用，支撑经济社会高质量发展。各有关部门和单位要积极争取国家和省级相关工程项目资金，通过引进社会资本、申报政府专项债项目、加强对上争取等方式，多渠道筹集建设资金。（市财政局牵头，市水利局等配合）

（三）强化科技支撑。强化需求牵引、应用至上，加强用水精准计量，推进在线计量设施建设。数字赋能，完善水资源管理信息基础设施，整合相关信息系统和信息资源，提升业务应用智能化水平，推进数据分析应用，支撑科学决策。（市科技局、市自然资源和规划局、市生态环境局、市水利局、市大数据局等按职责分工负责）

（四）严格监督评价。严格落实水资源刚性约束制度，建立水资源刚性约束督查制度和责任追究制度。（市水利局牵头，市发展改革委等配合）

（五）健全长效机制。建立健全水资源节约集约利用机制，加强公众参与和社会监督，推动建立取用水单位和个人诚信档案，提升社会公众水资源保护意识。加强宣传引导，充分利用广播、电视、互联网等媒体平台，加大对贯彻落实“四水四定”原则工作的宣传力度，完善公众参与机制，强化社会舆论监督，依法公开信息，及时发布政策，提高政策透明度。强化水情教育和舆论引导，积极营造良好社会氛围。（市水利局牵头）

抄送：市委有关部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，
市检察院，有关人民团体，中央、省属驻烟有关单位。

烟台市人民政府办公室

2024年3月26日印发
