

内蒙古自治区人民政府关于 加强地下水生态保护和治理的指导意见

内政发〔2018〕52号

各盟行政公署、市人民政府，自治区各委、办、厅、局，各大企业、事业单位：

地下水是我区水资源的重要组成部分，对城乡居民生活用水、生态文明建设、经济社会可持续发展具有重要保障作用。习近平总书记指出，河川之危、水源之危是生存环境之危、民族存续之危。我区地下水由于多年来无序开发，地下水超采、水位持续下降、承载能力降低、水生态退化问题十分突出。同时，由于主体责任落实不到位、计量监测手段缺乏等原因，部分地区地下水资源承载能力已无法支撑生态文明建设和经济社会发展需要，全区地下水保护形势非常严峻。如不采取强有力措施，将会造成人民群众无水可饮、经济社会发展无水可用、地下水生态环境无以为继的局面。为切实加强地下水生态保护和治理，落实各级人民政府主体责任和相关部门监管责任，建立长效机制，现就加强地下水生态保护和治理提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平生态文明思想为指导，全面贯彻

落实党的十九大精神，牢固树立绿色发展理念，积极践行“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”新时期治水方针，紧紧抓住中央环境保护督察和“回头看”的契机，深入落实最严格水资源管理制度，强化“三条红线”刚性约束，推进水资源消耗总量和强度双控行动。逐步建立地下水生态保护与治理长效机制，努力形成节约地下水资源和保护地下水环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，加快促进地下水生态环境根本好转。

（二）基本原则。

生态优先、绿色发展。牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，以地下水资源和环境承载能力为刚性约束，“以水定城，以水定地，以水定人，以水定产”，促进人与自然和谐共生。

1.保护为主、系统治理。坚持山水林田湖草系统治理，加快地下水超采区综合治理和污染防治，强化地下水资源保护，促进地下水资源的可持续利用，因地制宜，有序推进，制定有针对性的保护和治理措施。

2.高效节水、综合施策。实施“国家节水行动”，着力提高地下水的利用效率。综合运用工程配套、监测预警、管理创新、税收杠杆、技术推广、结构优化、农业水价综合改革等举措，统筹推进地下水保护和治理。

3.监测预警、协同共治。逐步建立地下水资源环境承载能力监测预警长效机制，强化区域地下水位和农业灌溉用水计量设施

建设。坚持统分结合、上下联动、整体推进，加强部门联动和联合执法。

4.依法监管、考核问责。严格落实地下水保护“党政同责”和“一岗双责”，强化政府各部门监管能力，坚持依法管理，严格管理。将地下水管理与保护纳入盟市、旗县（市、区）两级河湖长制和最严格水资源管理考核，落实地方政府主体责任。鼓励社会各方积极参与，充分发挥社会监督作用，形成地下水保护和治理合力。

（三）总体目标。

到 2020 年，逐步建立地下水资源承载能力监测预警长效机制；落实最严格地下水管理制度；自治区公布的 33 个超采区和 58 个重要地下水水源地实现水量和水位双控目标，其中通辽市科尔沁区、呼和浩特市、巴彦淖尔市乌拉特前旗等 3 个大型地下水超采区超采量压减 60% 以上，其余 30 个超采区达到采补平衡。

到 2025 年，实现地下水重点用水户监控计量设施全覆盖，加快实行地下水红线管控；全区地下水用水总量控制在 90 亿立方米以内；通辽市科尔沁区、呼和浩特市、巴彦淖尔市乌拉特前旗等 3 个大型超采区达到采补平衡。

二、加强地下水保护工作

（一）编制地下水资源保护规划。

加强顶层设计，坚持规划统领，科学保护地下水资源。旗县级以上人民政府水行政主管部门应当依据上一级水行政主管部门

门的地下水规划，编制本行政区域的地下水规划，征求同级其他有关部门意见后，经上一级水行政主管部门审核，报本级人民政府批准后实施。规划要以地下水生态持续好转为目标，以区域地下水资源承载能力和总量控制指标为硬约束，统筹生活、生产、生态用水，合理安排经济社会发展布局和规模，优先保证优质地下水用于城乡居民生活，必要时要压减工农业生产用地下水。旗县级地下水资源保护规划原则上每 5 年修订一次。

地方各级人民政府组织编制实施经济社会发展总体规划、专项规划和区域规划时，要按照水资源承载能力和地下水超采区治理目标，量水而行，科学确定规划目标任务和政策措施，合理调整优化产业规模和布局。

（二）建立地下水资源承载能力监测预警长效机制。地方各级人民政府组织相关部门，对地下水资源承载能力进行动态监测，对地下水开采区域建立监测预警机制；结合区域实际，将地下水开采总量和地下水水位“双控制”作为区域水资源开发利用的主要依据，因地制宜采取综合治理措施，超载区域或承载能力等级升高区域严格执行相关管控措施。

（三）实行地下水“五控”制度。

“五控”即严格管控地下水开发利用总量、水位、用途、水质及机电井数量。

1.实行地下水开发利用总量管控。各盟市要强化地下水用水总量控制，将自治区地下水用水总量按行业细化分解到各旗县

(市、区);各旗县(市、区)要将地下水总量控制指标分解到取用水户。各旗县(市、区)要严控本辖区的地下水开发利用总量,对于超采区新增地下水取水和超出地下水总量控制指标的地区,不再批准新增地下水取水许可。强化农业取水许可制度,对农业取用地下水的项目,依法履行水资源论证和取水许可手续,对超限额取水的,征收水资源税。

2.实行地下水水位管控。地方各级人民政府对地下水开采区实行水位与水量双控管理,并纳入河长制湖长制和最严格水资源管理考核;对重点地下水开采区水位实行全覆盖监测。

3.实行地下水用途管控。居民生活用水优先配置优质地下水,禁止开采深层承压地下水。严格控制地下水灌区规模,未经批准严禁擅自利用地下水种植水稻等高耗水作物。严禁在无、缺水草场开发地下水用于灌溉,严禁擅自改变牧区饲草料地用途。新建、改建、扩建的高耗水工业项目,禁止擅自使用地下水。食品、制药等项目取用地下水,须经有管理权限的水行政主管部门批准。严禁城市水景观使用地下水,现状取用地下水的限期退出。园林绿化用水应优先配置利用再生水、疏干水等非常规水资源,限制取用地下水。地下水超采区内具备水源置换条件的工业取用地下水的,应限期全部置换为其他水源。

4.实行地下水水质管控。地方各级人民政府要加快推进饮用水源地规范化和达标建设,建立“一源一档”,全面清理整治水源保护区内的排污口和违法违规建筑。持续开展列入名录的重要

饮用水源地安全保障达标建设工作，逐步实现“水量保证、水质合格、监控完备、制度健全”目标。同时要加大农业面源污染防治力度，确保农药、化肥的使用量负增长。严禁利用不符合标准的中水灌溉农田、草牧场。

5.实行机电井数量管控。以“十二五”末农灌机电井数量为控制基数，各盟市、旗县（市、区）严格机电井管理，确保机电井总数不增加，原则上每新增一眼机电井同时封闭至少一眼机电井。地下水超采区禁止新增机电井；对水质有特殊要求的企业使用自备井的，人饮与应急抗旱新增机电井的，应当经有管理权限的水行政主管部门批准；限期关闭城市水景观取用地下水的机电井。

（四）加快地下水监测信息化建设。新增的农业、工业和生活取用地下水项目，应自行同步建设机电井智能化自动传输的取用水计量设施和区域地下水位监测设施。对于新改扩建项目要同步建设计量设施，并优先在地下水超采区域安装计量设施。地下水动态监测站网的建设和监测按照分级管理的原则进行，全区地下水水位和取用水量监测数据接入自治区地下水管理系统，各级各相关部门共享监测数据和分析成果。

（五）加大联合检查和执法力度。地方各级人民政府要建立部门联动综合执法机制，定期联合开展地下水专项执法检查，依法依规严厉查处违法违规使用地下水与污染地下水行为。

（六）建立考核与问责制度。

1.纳入河湖长制。将地下水管理和超采区治理纳入盟市、旗县(市、区)两级河长制湖长制，落实两级政府主体责任。

2.纳入考核制度。将地下水水生态保护、超采区治理等纳入自治区人民政府对各盟市最严格水资源管理考核范围和领导干部自然资源资产离任(任中)审计制度。

3.建立问责机制。未落实地下水保护“党政同责”和“一岗双责”的，33个超采区没有如期完成任务的，造成地下水污染的，违规开发利用地下水的，地下水水资源承载能力预警等级恶化的，饮用水水源保护不力的，因决策失误、失职渎职造成地下水生态损害的，依法依规依纪终身追究责任。

三、加快地下水超采区治理

(一)治理主体责任。地下水超采区治理实行“党政同责”“一岗双责”，由旗县(市、区)党委、政府负总责，盟市党委，盟行政公署、市人民政府对下级超采区治理实施挂牌督办。按照“一区一策”原则，以区域地下水资源承载能力和地下水总量控制指标为硬约束，以超采区采补平衡为目标，旗县(市、区)人民政府组织编制《地下水超采区治理方案》，明确治理措施和部门分工等，统筹实施超采区治理工作。

(二)农业超采区治理。统筹推进精准高效节水灌溉，采取调整种植结构、加强计量监测、细化水权、总量控制、限额管理、超限额征收水资源税等措施，对于地下水承载能力难以支撑的区域，要根据承载能力逐步退减灌溉面积。

（三）工业超采区治理。淘汰落后产能，加快企业改造升级，提高工业用水循环利用率，加强再生水等非常规水源利用。推进跨区域调水工程建设，逐步完成超采区水源置换工作。同时，要通过超计划的累进加征水资源税和超采区取水实行高税额等一系列措施，加快推进超采区治理。

（四）城镇超采区治理。大力推广节水器具和节水产品，认真落实建设项目节水设施“三同时”制度。积极开展公共机构节水型单位创建工作。加强城镇供水管网改造，降低公共供水管网漏损率。推进城镇生活、绿化、水景观及第三产业节水改造。推行城市分质供水。城市园林绿化要选用节水耐旱型植物，注重雨水的回收利用，提倡使用再生水浇灌，采用微喷、滴灌等节水设施。

四、保障措施

（一）加强组织领导。各盟市、旗县（市、区）要将地下水生态保护和治理工作作为推进生态文明建设的重要内容，建立主要领导负总责的协调机制，加强组织领导，落实主体责任，强化落实和监督考核，确保各项措施执行到位。

（二）加大资金投入。地方各级人民政府要加大资金投入力度，安排地下水超采区治理、地下水污染防治、地下水资源保护、地下水动态监测站网建设和监测、地下水资源环境承载能力监测预警系统等建设和运行维护经费，并加强资金监管，提高资金使用效益。各取水企业要落实资金，做好取用水计量设施和地下水

位监测设施的建设和运维工作。

（三）强化宣传引导。加强对地下水生态保护和治理的宣传引导，强化水情教育，采取多种方式，充分利用各类媒体，结合“世界水日”“中国水周”等开展节水宣传，提高民众节水忧患意识，凝聚各方共识，为地下水生态保护和治理营造良好氛围。

2018 年 12 月 24 日

（此件公开发布）

抄送：自治区党委各部门，内蒙古军区，武警内蒙古总队。
自治区人大常委会办公厅、政协办公厅，自治区监委，高级人民法院，检察院。
各人民团体，新闻单位。

内蒙古自治区人民政府办公厅文电处 2018年12月27日印发
