

《宜昌市节约用水管理办法》修订说明

一、修订背景

《宜昌市节约用水管理办法》(宜府办发〔2014〕52号)(以下简称《办法》)2014年出台至今已有5年。期间,国家先后出台了《水污染防治行动计划》、《国家节水行动方案》等涉水新政策并修订了《国家节水型城市考核办法》,党的十九大报告也明确提出了“实施国家节水行动”。按照新时期“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路,源头节水、终端减排已成为我市实现绿色高质量发展的必然选择,利用价格杠杆已经势在必行。

2018年全市水资源总量109.8323亿立方米,比上年减少27.3%,比常年偏少20.5%。其中,东风渠流域(城区、夷陵区、当阳、枝江)总取用水量约3亿立方米,生活生产用水占82%(2.46亿),农业用水8%(0.24亿),生态补水10%(0.3亿)。生活生产用水量每节约1%,可多出246万立方米水量用于农业灌溉或水环境生态补水,相当于间接增加了10%的农业灌溉用水。源头节水可有效提升农业用水和水环境生态补水的保障能力。

我市城区2018年污水处理量约11941万吨,市级财政支出

污水处理费用约 9500 万。通过奖惩引导用户节水减排，若排水量每降低 1%，可减少年供排水量 119 万吨，可直接减少污水处理财政支出 95 万，间接增加了污水处理能力，终端减排是落实长江大保护最有效的措施。

目前，省内非居民用水已经实施超定额累进加价的城市有武汉、黄石、荆州，该部分财政收入每年分别在 600 万、200 万和 50 万左右。按照 GDP 和城市规模类比，我市在全面实施非居民超定额累进加价后预计可收取非居民加价水费 150 万左右。此外，在居民阶梯水价方面，近四年我市城区（不含夷陵区）居民阶梯水价加价部分收入稳定在 150 万/年并呈逐年递增趋势。截止 2018 年 12 月城区（不含夷陵区）实施居民阶梯水价加价的“一户一表”居民户数占城区居民总户数约 12.39%，随着城区二次供水和“三供一业”改造移交，预测居民阶梯水价加价水费最终会增加到 1210 万/年。在我市现行阶梯水价加价比例（1:1.5:2）按照国家省发改委最低标准（1:1.5:3）调整到位后，实际收入还会进一步增加。长沙、乌鲁木齐、苏州常熟等地先后明确：居民加价部分水费全额上缴财政，广州市也明确其应专项用于供水及节水工作。用好价格杠杆对提高我市供、节水工作的投入效益可观。

2014 年，市水利湖泊局主要立足于节水型社会的需求起草了《宜昌市节约用水管理办法》，城市节水是节水型社会的重要组成部分。我市于 2016 年启动国家节水型城市创建，2019 年通

过考核获得命名授牌，3年创建对我市城市节水进行了一次全面“体检”，也暴露了部分短板，国家考核组提出了“要用好价格杠杆引导节水，应加大居民阶梯水价和非居民超定额累进加价实施力度，阶梯水价加价水费、超定额累进加价应进入财政，用作城市节水工作开展”的要求，并作为四年后复查的重点。结合我市实际，为进一步补齐短板，通过价格杠杆提高城市节水管理水平，现对原《办法》进行局部修订。

二、修订过程

《办法》在修订中多次征求了市水利湖泊局的意见，其根据今年水利部陆续出台的《关于开展规划和建设项目节水评价工作的指导意见》（水节约〔2019〕136号）和《关于建立和完善重点监控用水单位名录的通知》（办节约〔2019〕151号）等最新精神提出了增加“节水评价”、“重点监控用水单位名录”等意见，在本次修订中全部采纳。

三、修订主要内容

第一章 总 则

1、原第四条“发展改革、经信、规划、环保、卫生、财政、物价、工商、质监等部门应当按照职责分工，共同做好节约用水工作。”按照部门职责调整，修改为“发展改革、经信、规划、生

态环境、卫生、财政、市场监督管理等部门应当按照职责分工，共同做好节约用水工作。”

第二章 计划用水

2、原第六条“节约用水实行居民用水和非居民用水分类管理。居民生活用水实行阶梯式水价管理制度，非居民用水实行计划管理与定额管理相结合的制度。”后增加两款：

“建立倒逼机制，将用水户违规记录纳入全国统一的信用信息共享平台。

建立非居民用水单位重点监控名录，强化用水监控管理。纳入重点监控名录的取用水单位，应完善取用水计量设施，计量数据应发送至节水主管部门指定的监控平台。”

（依据 1、《国家节水行动方案》（发改环资规〔2019〕695 号）：“建立倒逼机制，将用水户违规记录纳入全国统一的信用信息共享平台。到 2020 年，建立国家、省、市三级重点监控用水单位名录。”和“加强用水计量统计。完善供用水计量体系和在线监测体系”；“强化生产用水管理；对全国规模以上工业企业用水情况进行统计监测。”；2、水利部《关于建立和完善重点监控用水单位名录的通知》（办节约〔2019〕151 号）；3、住建部《国家节水型城市考核标准》（建城〔2018〕25 号）相关要求，本条采纳了水利部门意见进行修

订。)

3、原第七条“使用公共供水的非居民用水户的用水计划，由住建部门核定。”增加以下 5 款：

“用水计划按照国家或者省、市发布的行业用水定额，参照用户往年实际用水量及生产经营需求等因素于上年底核定后下达并按期考核。

新设立的非居民用水户用水计划参照同行业的平均水平予以核定。因建筑施工等需要临时用水的，根据用水定额核定用水计划。

非居民用水户因生产经营需要调整用水计划的，应当在用水计划发布后三十日内提出书面申请并提供近三年内的水平衡测试报告、计划调整原因佐证等相关资料，计划下达单位应当自受理申请之日起十日内作出是否同意调整的决定。逾期未作出决定的，视为同意。

具有下列情形之一的，不得增加用水计划：

- （一）内部管网漏损，未及时采取有效措施止损；
- （二）用水单耗、重复利用率等主要用水指标未达到行业或用水定额标准；
- （三）没有按规定使用具备水效标识或不符合《节水型生活用水器具》CJ/T 164 要求的用水器具；
- （四）拖欠超定额累进加价水费；

(五)违反国家或地方规定的其他应当采取的节约用水措施。

供水单位应当每月向节水主管部门报送计划用水单位月度实际用水量报表。对超计划用水的，节水主管部门应当查清事实，并按照下列规定处理：

(一)确因生产经营和事业发展等原因造成超计划用水的，应当增加其用水计划；

(二)因设备陈旧、管网漏损等原因造成超计划用水的，应当下达书面通知，给予其合理的整改期限，并指导其进行整改；

(三)因管理不善等原因造成超计划用水的，应当下达书面通知责令其限期进行整改；

(四)因含有居民用水导致超计划的，用户应主动分表计量，对居民用水实行供水企业抄表到户，确实有困难而无法分表计量的，其居民用水部分按照居民生活用水定额从严核定后纳入用户总计划执行非居民超定额累进加价。”

4、原第八条“对使用公共供水的用水户实行超额累进加价制度。具体办法按同级物价及住建部门相关文件执行。”

修改为：“对使用公共供水的用水户实行超定额累进加价制度，超计划 20%以下的，超过部分按基本水价 2 倍收费；超过 20%至 40%的，超过部分按基本水价 3 倍收费；超过 40%以上的，超过部分按基本水价 4 倍收费。基本水价仅为自来水价，不包含

水资源费、污水处理费和各种附加。分档水量和加价标准实行动态调整，具体按同级发改部门相关文件执行。

拒不缴纳超定额用水加价水费的，节水主管部门可以依法申请人民法院强制执行。同时可将用水户违规记录纳入全国统一的信用信息共享平台。

（1、对非居民实施超定额累计加价的依据：《水法》第四十九条“用水应当计量，并按照批准的用水计划用水。用水实行计量收费和超定额累进加价制度。”和《湖北省城镇供水条例》第三十七条第一款“推行居民生活用水阶梯式水价和非居民生活用水超定额用水加价制度。”以及《水污染防治行动计划》（国发〔2015〕17号）“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。”

2、关于加价标准的选择主要参考 2 个文件：国家发改委 住建部关于《加快建立健全城镇非居民用水超定额累进加价制度的指导意见》（发改价格〔2017〕1792号）“原则上水量分档不少于三档，二档水价加价标准不低于 0.5 倍，三档水价加价标准不低于 1 倍，非居民用水超定额累进加价原则上仅为自来水价加价，不包含水资源费、污水处理费和各种附加。”

《湖北省城市节约用水管理实施办法》第十三条“超计划用水和超计划开采地下水，须按下述标准缴纳超计划用水加价水费：超计划百分之二十以下的，超过部分按标准水价加一倍收费；超计划百分之二十一至百分之四十的，该超过部分按标准水价加二倍收费；

超计划百分之四十一以上的、该超过部分按标准水价加三倍收费。对无正当理由连续三个月超计划用水的单位，除按上述标准加收水费外，责令其限期改进。逾期未采取有效改进措施，仍连续两个月超计划用水的，停止供水。”

国家发改委（发改价格〔2017〕1792号）文件规定水量分档不少于三档；加价标准不低于1:1.5:2两项原则，是落实国务院《水污染防治行动计划》“2020年底前，全面实行”的要求，兼顾地区发展不平衡所确定的最低原则。根据《湖北省城镇供水条例》第三十七条第二款“实行阶梯式水价和超定额加价的地区，可以在合理核定各级水量基数的情况下，适当扩大各级水量间的差价，促进节约用水。”参考省内武汉：分5档加价1:3:4:5:6，黄石分4档加价1:2:3:（4~5），荆州分3档加价1:3:（4~5）均高于国家最低指导标准。

3、节水减排是落实长江大保护和实现高质量发展的具体举措。宜昌作为国家节水型城市，按照专家组反馈的整改意见，应当充分发挥价格杠杆的调节作用。结合我市“两个前列”的目标，考虑到《湖北省城市节约用水管理实施办法》第十三条符合国家发改委（发改价格〔2017〕1792号）文件规定的分档不少于三档；加价标准不低于1:1.5:2两项原则要求，加价标准采纳《湖北省城市节约用水管理实施办法》第十三条，仅文字表述上略微修改。

对县市的适用性:按照《水污染防治行动计划》（国发〔2015〕17号）“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。”的要求，根据国家发改委（发改价格〔2017〕1792号）：对“两高一剩”（高耗能、高污染、产能严重过剩）等行业要实行更高的加价标准，加快淘汰落后产能，减少污水排放，促进产业结构转型升级。缺水地区要根据实际情况加大加价标准，充分反映水资源稀缺程度。”考虑到各县市开展工作的实际情况，本条增加了“动态调整”的规定，各县市可根据工作需要进行调整。

4、关于处罚措施の説明：

《湖北省城市节约用水管理实施办法》第十三条“逾期未采取有效改进措施，仍连续两个月超计划用水的，停止供水。”

《城市节约用水管理规定》第十八条“超计划用水加价水费必须按规定的期限缴纳。逾期不缴纳的，城市建设行政主管部门除限期缴纳外，并按日加收超计划用水加价水费5‰的滞纳金”

《武汉市城市节约用水条例》“拒不缴纳超计划用水加价水费的，节水监管机构可以依法申请人民法院强制执行。”

《湖北省城镇供水条例》中第三十四条“用户应当按照合同约定交纳水费；无正当理由逾期三十日不交纳水费的，经催交两次以上，供水单位可以按照合同约定收取违约金；经催交三次以上仍不交纳的，供水单位可以依据合同约定中止供水。用户足额补交欠费后，供水单位应当及时恢复供水。”

考虑到当前营商环境的需求和停止供水的法理依据，拟采用武汉市“可以依法申请人民法院强制执行”和《国家节水行动方案》中纳入信用平台的方式。)

第三章 节约用水

5、原第九条“新建、改建、扩建建设项目需要取用水的，建设单位应当编制节水措施方案，配套建设节水设施。节水设施应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产。修改为：

“规划和建设项目应按要求开展节水评价。

新建、改建、扩建建设项目需要取用水的，建设单位应当编制节水措施方案，配套建设节水设施。节水设施应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产。

在本市开展规划、咨询、设计、图纸审查、施工等建设业务的企业或个人应当自觉接受节水主管部门对节水相关规范和政策要求落实情况的监督和检查。”

(1、依据《水利部关于开展规划和建设项目节水评价工作的指导意见》(水节约[2019]136号)，结合水利部门意见增加“节水评价”的要求。

2、监督检查的依据：《水法》第七十一条“建设项目的节水设施没有建成或者没有达到国家规定的要求，擅自投入使用的，由县级

以上人民政府有关部门或者流域管理机构依据职权，责令停止使用，限期改正，处五万元以上十万元以下的罚款。”

建设部令《城市节约用水管理规定》第十七条“城市的新建、扩建和改建工程项目未按规定配套建设节约用水设施或者节约用水设施经验收不合格的，由城市建设行政主管部门限制其用水量，并责令其限期完善节约用水设施，可以并处罚款。”

《国家节水行动方案》（发改环资规〔2019〕695号）：“强化节水监督管理：严格实行计划用水监督管理。对重点地区、领域、行业、产品进行专项监督检查。实行用水报告制度”等规定，增加一款监督检查。）

第四章 保障措施

6、原第十八条“各级政府应当加强对节约用水工作的领导，建立健全节约用水投入机制，对节约用水工作成绩显著的单位和个人给予表彰。”

修改为：“各级政府应当加强对节约用水工作的领导，建立健全节约用水投入机制，对有下列情形之一的单位或个人给予表彰或者奖励。

（一）获得省级节水型企业（单位）和小区称号的；

（二）在城市再生水回用或雨水收集利用推广领域做出显著

成绩的；

（三）研究推广节约用水技术、工艺、设备等有突出贡献的；

（四）在节约用水宣传、管理工作中表现突出的；

（五）取得显著节水效果的企业（单位）。

因生产、生活用水规模缩减或者转产等非节水因素减少用水的，不属于本办法奖励范围。

奖励标准如下：

（一）省级节水型企业（单位）按照上年度节水建设投入资金的 30% 给予奖励，最高奖金不超过 5 万元。节水型工业企业可享受自来水优惠水价，优惠政策另行制定。

（二）节水先进个人最高奖励 1000 元。

奖励评选细则由住建部门会同相关单位另行制定。

奖励资金来源为纳入城市非居民超定额累进加价收入。每年用于奖励的资金，根据年度非居民超定额累进加价收入和支出项目安排情况，在年初支出预算中合理确定。按照最高标准计算所需奖励资金高于当年节约用水奖励预算资金的，各奖项实际奖励金额根据二者的比例进行相应核减。

实行非居民超定额（超计划）用水累进加价形成的收入，全额上缴财政。用于管网及户表改造、完善计量设施和水质提升等；也可用于节水技术、设施、设备的研究开发和推广应用，节约用水的工程建设、宣传、培训、奖励等。支出项目列入部门预算。

居民阶梯式水价超过基本水价加收部分由供水企业实行分账核算，应专项用于供水企业实施户表改造、弥补供水成本上涨和保持第一级水价相对稳定等，并接受发展改革、住建等部门的监督检查。”

（1、奖励对象依据：建设部令《城市节约用水管理规定》“国家鼓励城市节约用水科学技术研究，推广先进技术，提高城市节约用水科学技术水平。在城市节约用水工作中作出显著成绩的单位和个人，由人民政府给予奖励。”

2、资金使用依据：国家发改委 住建部关于加快建立健全城镇非居民用水超定额累进加价制度的指导意见（发改价格〔2017〕1792号）“也可提取一定比例，用于对节水成效突出的企业进行奖励，用于企业节水技术改造、节水技术工艺推广等。资金征收和使用具体管理办法由地方制定。”

《湖北省城镇供水条例》第三十七条“超定额加价水费全额上缴财政，用于节水技术、设施、设备的研究开发和推广应用，节约用水的工程建设、宣传、培训、奖励等。”

按照发改价格〔2017〕1792号文件“资金征收和使用具体管理办法由地方制定”的精神，考虑到《湖北省城镇供水条例》效力高于发改价格〔2017〕1792号文件，且没有限制奖励的范围。参考深圳、广州和武汉等地的奖励政策均包含了企业（单位）与个人的普遍做法，从鼓励、宣传引导的角度出发，考虑到用于个人奖励资金总额

较小，但正面舆论引导作用较大的实际情况，在奖励人数可控的前提下，本次修订将奖励资金使用对象包含企业（单位）及个人。

3、奖励金额：参考深圳、广州节水奖励办法，结合我市实际对奖励金额进行调减后拟定。

深圳奖励分类：单位奖最高 20000 元/个，个人奖最高 2000 元/人，节水建设奖：投入建设资金的 50%，其中获得节水型企业（单位）称号的，最高奖励金额 150 万元，其他单位用户最高奖励金额 100 万元；节水效益奖：3 元/立方米节水量，最高奖励金额不超过 50 万元。

广州奖励分类：先进个人 2000 元/人；先进单位：年用水量在 1 万吨以下的，1 万/个；年用水量 1 万吨以上的 2 万/个）

按照市委 市人民政府《关于更大力度促进民营经济高质量发展的若干意见》“对工业企业实施差别水价，鼓励供水企业对我市确定的优先发展产业和节水型工业企业给予价格优惠”要求。节水型工业企业可享受自来水优惠水价，优惠政策另行制定。

实行非居民超定额（超计划）用水累进加价形成的收入，全额上缴财政。用于管网及户表改造、完善计量设施和水质提升等；也可用于节水技术、设施、设备的研究开发和推广应用，节约用水的工程建设、宣传、培训、奖励等。支出项目列入部门预算。”

（1、收入归属问题：国家发改委 住建部关于加快建立健全城镇非居民用水超定额累进加价制度的指导意见（发改价格〔2017〕

1792号): 实行超定额用水累进加价形成的收入要“取之于水, 用之于水”, 主要作为供水企业收入, 用于管网及户表改造、完善计量设施和水质提升等; 也可提取一定比例, 用于对节水成效突出的企业进行奖励, 用于企业节水技术改造、节水技术工艺推广等。资金征收和使用具体管理办法由地方制定。

《湖北省城镇供水条例》第三十七条“超定额加价水费全额上缴财政, 用于节水技术、设施、设备的研究开发和推广应用, 节约用水的工程建设、宣传、培训、奖励等。”

按照法律效力, 《湖北省城镇供水条例》高于发改价格〔2017〕1792号文件。参照现有已经实施超定额累计加价的省内外城市, 超定额加价水费均全额上缴财政的普遍做法。结合宜昌实际, 收入归属上拟采纳法律效力更高的《湖北省城镇供水条例》“全额上缴财政”; 但在资金用途上依然遵守发改价格〔2017〕1792号文件“取之于水, 用之于水”的原则, 用途同时采纳发改价格〔2017〕1792号文件和《湖北省城镇供水条例》各自规定的范围。这也是保证收入不被挪用, 有效保障国家发改委“取之于水, 用之于水”核心原则得以落实。))

居民阶梯式水价超过基本水价加收部分由供水企业实行分账核算, 应专项用于供水企业实施户表改造、弥补供水成本上涨和保持第一级水价相对稳定等, 并接受发改、住建等部门的监督检查。”

(1、参考广州市物价局、市水务局关于印发《广州市居民生活用水阶梯式计量水价办法》的通知，“阶梯式计量水费超过基本水价加收部分由供水企业实行分账核算，专项用于水厂及供水管网改造、抢险，并由市价格、财政、供水行政主管部门进行监管。”

2、国家发改委 住建部《关于加快建立完善城镇居民用水阶梯价格制度的指导意见》（发改价格〔2013〕2676号）“实行阶梯水价后增加的收入，应用于供水企业实施户表改造、弥补供水成本上涨和保持第一级水价相对稳定等。”；“各级价格、城市供水主管部门要高度重视建立完善居民阶梯水价制度工作，明确任务和要求，加强跟踪指导和监督检查，确保各项措施落实到位，务求实效。”

发改价格〔2013〕2676号文件对阶梯水价加收部分的用途有明确规定，也对监督检查提出了要求，我市现状尚需进一步落实国家发改委要求，完善监管措施。户表改造既是实施阶梯水价的前提，也被国家发改委列入加价收入用途的首位，在我市即将全面开展的二次供水小区户表改造过程中，资金缺口较大，应当按照国家指导意见多方筹措资金，取之于民用之于民。）

7、原第十九条“各级政府应当建立节约用水目标责任和考核制度，完善考核评价指标体系，对各地区、各单位节约用水主要指标的落实情况定期进行考核。”修改为：

“各级政府应当建立用水效率目标责任和考核制度，完善考核评价指标体系，对各地区、各单位节约用水主要指标的落实情况定期进行考核。

各职能部门在本行业内督促落实国家、省、市关于节约用水的规范和政策要求。

（本条采纳水利部门修改意见。）