

关于《贯彻实施〈地下水管理条例〉 切实履行地下水保护治理法定职责》的政策 解读

一、前言

制定《地下水管理条例》（以下简称《条例》）是深入贯彻落实习近平生态文明思想、习近平法治思想和习近平总书记治水重要讲话指示批示精神的重要立法。李克强总理2021年10月21日签署国务院令 第748号公布《条例》，自2021年12月1日起施行。《条例》作为我国第一部地下水管理的专门行政法规，赋予了水利部门地下水保护治理的重要职责，各级水利部门要充分认识到《条例》实施的重大意义，通过贯彻实施《条例》，进一步做好地下水保护治理工作，推进地下水管理迈上新台阶、取得新成效，推动新阶段水利高质量发展，为保障国家水安全、维护良好生态做出新贡献。

二、充分认识《条例》颁布实施的重大意义

地下水是水资源的重要组成部分。2020年，全国地下水资源量8553.5亿立方米，其中，与地表水不重复的地下水资源量为1198.2亿立方米。地下水具有重要的资源属性和生态功能，是重要水资源战略储备，对于保障我国城乡供水、支持经济社会发展和维系良好生态环境具有重要作用。

党中央、国务院高度重视地下水管理和保护。党的十八大以来，习近平总书记多次就地下水问题作出重要讲话指示

批示，指出确保地下水质量和可持续利用是重大的生态工程和民生工程；要求开展地下水超采漏斗区综合治理，遏制全国地下水污染加剧状况。尤其是习近平总书记在讲到华北地区地下水问题时强调，华北地区缺水问题本来就很严重，如果再不重视保护好涵养水源的森林、湖泊、湿地等生态空间，再继续超采地下水，自然报复的力度会更大。习近平总书记的重要讲话既给予了高度警醒，又为做好地下水保护治理工作提供了根本遵循和科学指南。

近年来，按照党中央、国务院决策部署，水利部会同有关部门、省级人民政府，组织开展地下水超采区划定、建立地下水取水总量和水位控制指标、实施南水北调东中线受水区地下水压采、华北地区地下水超采综合治理等工作，取得明显成效。全国地下水年开采量，从2012年达到最高1134亿立方米后，2020年回落至892亿立方米。但也要看到，地下水保护治理任务还十分艰巨，还存在两方面突出问题。一是局部超采严重。全国21个省区市存在不同程度的超采问题，超采区总面积达28万平方千米，年均超采量158亿立方米，其中华北地区地下水超采问题最为严重。二是污染问题突出。2020年，以浅层地下水水质监测为主的10242个监测点中，I-III类水质的监测点占22.7%，IV类占33.7%，V类占43.6%。地下水更新慢，超采、污染问题治理修复难度大，有效保护、合理利用地下水，关系国家水安全、经济安全、粮食安全和生态安全，事关子孙后代长远发展。

《条例》的颁布实施，标志着地下水迈入依法严管的新阶段。要深入贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想和习近平总书记治水重要讲话指示批示精神，认真落实党中央、国务院决策部署，完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持问题导向和目标导向，依法加强地下水保护治理，用法治力量守护好地下水。

三、切实履行地下水保护治理法定职责

《条例》对地下水调查与规划、节约与保护、超采治理、污染防治、监督管理等方面，作出了系统的制度安排。要切实履行法定职责，确保《条例》有效实施。

（一）加强地下水节约保护

《条例》把“节水优先、高效利用”作为立法原则，并规定了严格的制度措施。要加强地下水节约利用和有效保护，促进地下水资源可持续利用。

一是严格落实地下水取水总量和水位“双控”制度。“双控”制度是水资源刚性约束制度的重要组成部分，是加强地下水管理的重要抓手。省级水利部门要加快推进地下水“双控”指标确定或优化调整，合理确定地下水取水工程布局，制定地下水年度取水计划。对地下水水位降幅明显的地市级行政区，要及时通报，强化督导，压实责任，严格落实整改要求，并将地下水位控制情况与区域取水限批挂钩，真正把“双控”制度“刚”起来。

二是强化地下水分区管控。2020年，水利部启动了京津

冀地下水超采评价；2021年，组织开展了新一轮全国地下水超采区划定工作。要结合新一轮超采区划定和京津冀地下水超采评价成果，存在超采问题的省份要积极开展禁采区、限采区划定工作，细化管理要求。禁采区内，除临时应急供水和无替代水源的农村少量分散生活用水外，严禁取用地下水，已有的要限期关闭。在限采区内，不允许新增取用地下水，并逐步削减地下水取水量。

三是做好地下水需求管理。要结合实施国家节水行动，严格落实取水总量控制和定额管理要求，加强地下水用水户节水监管，促进地下水用水户使用先进节水技术、工艺和设备，加强农业节水，提高用水效率。要善于运用经济手段抑制地下水需求，各级水利部门要主动配合财政、税务部门，做好地下水资源税费核定工作，切实落实《条例》提出的实行地下水资源差别化税费的规定。

四是加强地下水保护。严禁开采难以更新的深层地下水。矿产资源开采、地下工程建设等疏干排水，要严格执行取水许可审批，并实施有效监管。要加强地下水水源、重要泉域的补给保护，城乡建设、河湖治理等要考虑地下水水源涵养，确保地表水和地下水的水力联系，防止截断回补通道，对地下水造成重大不利影响。

五是落实地下水储备制度。在遇到特殊干旱年份，或者发生重大突发事件时，地下水是保障城乡供水安全、维护社会稳定的可靠备用水源。在现行法律法规中，《条例》首次

明确建立地下水储备制度，对地下水储备、动用储备程序等作出明确规定。水利部门要会同有关部门根据本地实际，结合水源条件，编制储备方案，划定储备范围，明确储备含水层位，评估储备量，明确启用与封存条件，增强我国地下水战略储备能力。

（二）大力推进地下水超采区治理

加快地下水超采区治理是复苏生态环境的重要举措。要坚持综合治理、系统治理、源头治理，严控地下水开发强度，压减地下水超采量，多渠道增加水源补给，实施超采区地下水回补，逐步实现采补平衡。

一是深入推进华北地下水超采综合治理。治理好华北地下水超采问题，是习近平总书记和党中央高度重视的大事。2019年实施华北地区地下水超采综合治理行动以来，通过采取“节”“控”“调”“管”等综合治理措施，地下水水位形势发生历史性好转，2020年浅层地下水水位较上年回升0.23米，深层承压水水位较上年回升1.34米，地下水位持续多年下降的态势得到初步遏制。要坚定信心，深入推进综合治理工作，按期实现治理目标。要充分发挥南水北调工程复苏河湖生态环境生命线作用，推进河湖生态补水并尽可能向下游延伸，推动实现地下水采补平衡，填补地下水亏空水量，持续改善华北地区水生态环境。

二是加强其他重点区域超采综合治理。目前，除京津冀外，还有18个省份存在地下水超采问题。要加快完成新一

轮地下水超采区划定工作，科学制定综合治理方案，采取区域节水、水源置换、种植结构调整等措施，积极推进地下水超采综合治理。在超采区，要加强对封填、封存、废弃以及热备机井的监管，做到台账清晰、管理有序，加快建立地下水稳定压采的长效机制。

（三）加强地下水监测计量和规划

做好地下水监测和保护利用规划是强化地下水管理的重要基础性工作。

一是加强地下水监测计量。地下水监测站是国家水文站网的重要组成部分，要加快地下水监测站建设，完善站网布局，特别要提高地下水涵养区、超采区、生态脆弱区、海水入侵区、地下水污染严重区等重点区域的站网密度。进一步加强规模以上地下水取水户计量监控，完善国家水资源监控系统。加强地下水监测和计量监控数据的归集储存、分析处理和信息共享，充分运用数字化、网络化、智能化手段，强化预报、预警、预演、预案措施，为地下水管理决策提供基础支持。

二是做好地下水评价工作。开展地下水状况评价，全面掌握地下水自然状况、开发利用现状以及演变规律，是水利部门的重要职责。要在近期开展的全国第三次水资源调查评价成果基础上，结合取水口核查登记等工作，深入开展地下水状况调查评价，区分不同区域、水文地质单元，摸清地下水可开采量及变化情况、取用水情况及分行业开发利用情

况，为地下水管理提供支撑。

三是强化规划引领和约束作用。《条例》首次明确了地下水保护利用规划的法律地位和重要作用，编制相关专项规划涉及地下水的内容，要与地下水保护利用规划相衔接。要统筹考虑经济社会发展需要，坚持“四水四定”，落实水资源刚性约束制度要求，推进地下水保护利用规划的编制，或已有规划的修编，发挥好规划引领约束作用。

四、切实抓好《条例》宣贯工作

作为我国首部地下水管理的行政法规，《条例》较其他水法律法规，提出的地下水管理制度措施更全面、更具体、更专业，各级水利部门要将宣传贯彻《条例》，与贯彻落实习近平总书记治水重要讲话指示批示结合起来，与巩固“三对标、一规划”专项行动成果联系起来。

一是组织好学习宣传。要组织干部职工认真学习《条例》各项制度，领会条文涵义和适用要领。要结合水利系统“八五”普法规划的实施，通过专家解读、公益广告、举办展览等方式，传统媒体和新媒体相结合，加大宣传力度。

二是抓紧完善相关制度。要细化完善地下水取水总量和水位“双控”、规划水资源论证、取用水管理和监测计量、疏干排水管理、超采区治理等系列配套制度措施。要推进地下水管理技术标准、地下水回补技术规程等制定出台。

三是强化地下水监管和执法。把落实地下水“双控”指标，纳入水资源刚性约束考核，督促地方政府落实主体责任。

严格地下水取水许可审批、用水环节监管。对禁采区、限采区要加强巡查监控，严防擅自取用地下水。要加强地下水执法工作，特别是地下水超采严重地区，组织开展执法专项行动，严厉查处违法行为。

四是加强部门协同配合。地下水保护治理是一项系统性、综合性、长期性工作，需要多部门共同努力。水利部门要依法履行地下水统一监督管理工作职责，健全地下水工作推进、监管执法等机制，加强部门间协同配合，形成工作合力，共同实施好《条例》。