

# 西藏自治区 林周县 水预算管理试点实施方案



林周县水利局

2025 年 10 月

## 前 言

为深入贯彻落实习近平总书记关于建立预算管理制度、有偿使用和交易制度，更多用市场手段实现双控目标的重要论述，深入贯彻执行《节约用水条例》以及水资源刚性约束制度，2024年5月水利部印发了《水预算管理试点方案》，全面启动水预算管理试点工作。为进一步探索水预算管理工作，扩大试点范围，西藏自治区水利厅于2025年9月印发了《西藏自治区水利厅关于开展省级水预算管理试点申报工作的通知》（藏水资〔2025〕21号），拟在自治区内选择不同水源条件、用水结构和产业结构的典型地区开展省级试点，力争用2至3年的时间，深入探索水预算管理推进路径，形成可复制可推广的水预算管理模式。

林周县位于西藏腹地，立足建设农牧融合示范县、生态宜居后花园、文化旅游新地标发展定位，推动全县经济社会高质量发展。林周县水资源丰富，水源类型齐全，有利于水资源开发利用与合理配置。然而，林周县水资源时空分布不均，地形地貌复杂，水资源开发利用程度低、难度大。坚持节水优先，精打细算用好水资源，从严从细管好水资源，发挥水资源刚性约束作用，能够为推动林周县社会经济稳定提供潜在动力，是维护林周县社会经济绿色发展的必要保障。

林周县高度重视水预算管理试点工作，紧紧抓住重要发展机遇，根据水利部印发的《水预算管理试点方案》编制大纲，由县水利局牵头编制了《西藏自治区林周县水预算管理试点实施方案》。通过大力推进水预算管理试点，林周县将充分发挥农业用水权改革方面取得的经验优势，积极运用水预算管理的精细化管理措施，进一步深化《节约用水条例》和水资源刚性约束制度的全面落实，并在实践中不断提炼总结，努力形成可供复制的水预算管理发展路径。

# 目 录

1 概述 .....	1
1.1 基本情况 .....	1
1.1.1 地理概况 .....	1
1.1.2 社会经济 .....	5
1.1.3 区域发展布局 .....	8
1.1.4 水资源及开发利用 .....	13
1.2 工作基础 .....	17
1.2.1 水资源管理制度落实情况 .....	17
1.2.2 水价改革情况 .....	18
1.2.3 计量设施建设情况 .....	19
2 试点内容 .....	20
2.1 总体目标 .....	20
2.1.1 总体目标 .....	20
2.1.2 预期成果 .....	21
2.1.3 特色亮点 .....	21
2.2 试点范围 .....	22
2.2.1 水预算管理层级 .....	22
2.2.2 水预算管理对象 .....	23
2.2.3 技术路线 .....	23
2.3 重点任务 .....	23
2.3.1 科学设置预算基准额度 .....	23
2.3.2 加强用水结构配置 .....	27
2.3.3 强化预算执行监督 .....	29

2.3.4 推进节余额度市场交易 .....	34
2.3.5 加强数字化信息化手段应用 .....	35
2.3.6 推进水预算制度建设 .....	37
2.4 与现行制度衔接关系 .....	38
2.4.1 水预算管理与水量分配和调度的衔接关系 .....	38
2.4.2 水预算管理与取水许可的衔接关系 .....	39
2.4.3 水预算管理与用水定额的衔接关系 .....	39
2.4.4 水预算管理与计划用水的衔接关系 .....	40
2.4.5 水预算管理与用水权交易的衔接关系 .....	41
3 组织实施 .....	42
3.1 组织领导 .....	42
3.2 任务分工 .....	42
3.3 实施进度 .....	44
3.4 投资估算 .....	44
4 保障措施 .....	47
附录 拟纳入水预算管理试点的用水单位名录 .....	49

# 1 概述

## 1.1 基本情况

### 1.1.1 地理概况

#### 1.1.1.1 地理位置

林周县地处西藏中部，拉萨市的东北面，位于拉萨河上游及澎波曲流域。北连当雄县，西邻堆龙德庆区，东接嘉黎县和墨竹工卡县，南连城关区和达孜区。县城距离拉萨市城区 65km，直线距离为 28km，林周县地理中心坐标为东经 91°15'30"，北纬 29°54'01"。东西长 103km，南北宽 82km，总面积 4464.4km<sup>2</sup>。林周县位置见图 1.1-1。

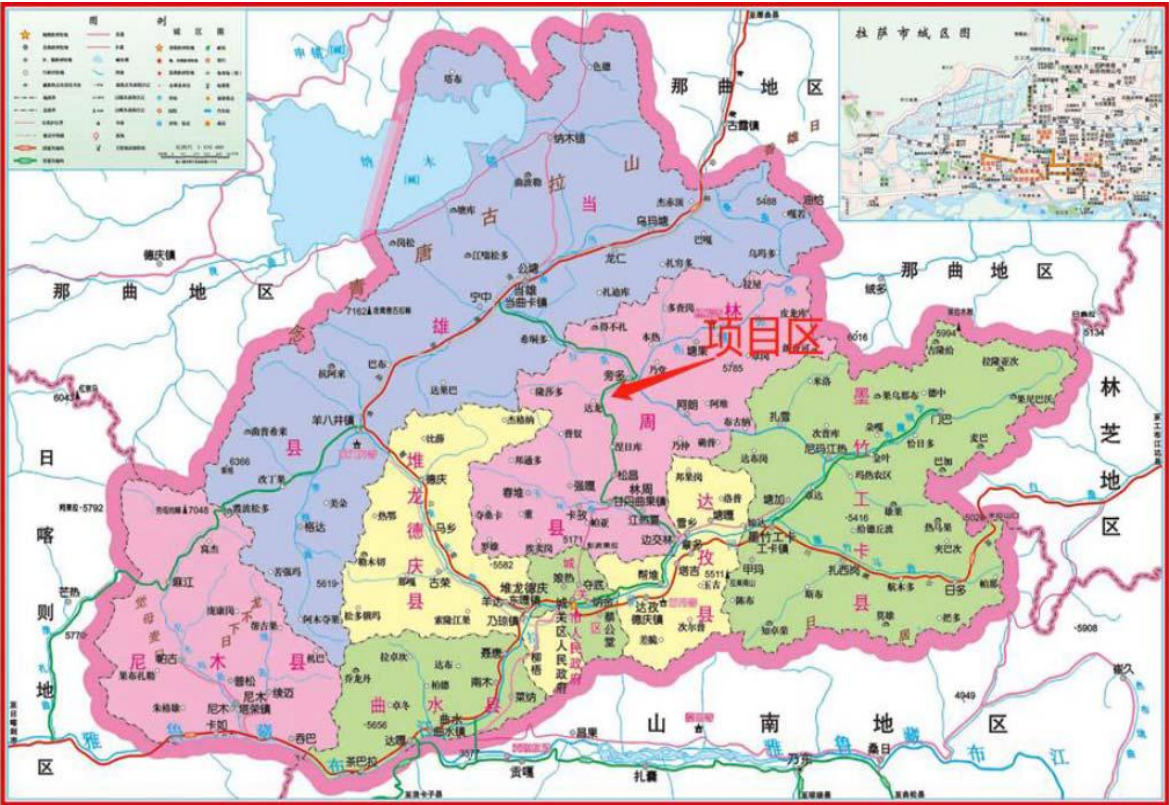


图 1.1-1 林周县地理位置图

#### 1.1.1.2 地形地貌

林周县地处雅鲁藏布江中游北部河谷地带，南北狭长，跨度达 180km。念青唐古拉山支脉—恰拉山横贯全境，将林周县分割为南北两



大部分。北部属拉萨河上游及其源流区，素有“三河一流”的美称（即热振河、达龙河、乌鲁龙河、拉萨河流域），交通便利。北部区也称为旁多山地区，以山地为主，平均海拔在 4160m 以上，边缘山体海拔 5000m~5500m 之间，高山向河谷过渡的山体多在 4200m~4800m 之间，相对高差多在 800m 左右，山势陡峻，属高山一极高山区；南部地区属拉萨河支流澎波河流域，平均海拔 3850m，地势平坦，谷地开阔，气候温和，雨水充沛，呈现典型的高寒河谷景观，是林周县乃至拉萨市的主要农业生产区。

林周县地形总体为南低北高，中间为低凹区、山峰、河流与森林，草原相间并存，四周围绕，与当雄县、城关区等相连，而北部山高地带比较突出，三大沟虽大，却不易受洪水灾害，整个地形与水面有一定的差距，周边有加黎县和当雄县相连。南部与北部隔着恰拉山。林周县的地形可分为三个类型区：一类为澎波河主河谷滩地，平均海拔在 3800m 以下；二类为各支流河谷区，平均海拔在 3800m~4200m；三类为高山、亚高山灌丛草甸区，平均海拔在 4200m 以上。

### 1.1.1.3 水文气象

林周县属藏南高原温带半干旱气候，具有阳光充足、日照长、空气稀薄干燥，昼夜温差大、湿度小、气压低，降水量少、蒸发量大，旱雨季分明，东南风多、西北风大等显著特点。此外，各种灾害性天气比较频繁。

林周县多年平均日照时数 3006h，多年平均气温 5.4~7.4℃；多年平均蒸发量 2147.5~2283.5mm，多年平均降水量 444.8~542.1mm，降水主要集中在 6、7、8 三个月，约占全年的 67~71%；多年平均相对湿度 44~45%，多年平均绝对湿度 4.7~7.4mb，多年平均气压 651.9mb；盛行河谷风，多为东南向西北，多年平均最大风速 16~17m/s；多年平均无霜期

200~300d, 初霜期一般为 10 月初, 终霜期在 4 月底至 5 月中旬; 降雪一般在极高山区, 多年平均最大积厚度 5.1~5.3cm; 河谷平原区多年均最大冻土深度 0.12~0.50m。由于日照时间长, 辐射强烈, 蒸发较大, 多年平均日照时数 2812.9 小时, 日照百分率 65%, 太阳总辐射 7532.6MJ/m<sup>2</sup>, 光合有效辐射 3217.5MJ/m<sup>2</sup>。

#### 1.1.1.4 河流水系

根据水利普查数据, 流经林周县流域面积 50km<sup>2</sup>以上的河流有 12 条, 详细情况见表 1.1-1。

表 1.1-1 林周县流域面积 50km<sup>2</sup>以上河流名录

河流名称	河流长度 (km)	县内河长 (km)	流域面积 (km <sup>2</sup> )	流经县级行政区划	上一级 河流名称
拉萨河	627	113.7	32788	西藏嘉黎县、贡嘎县、堆龙德庆区、比如县、那曲县、拉萨城关区、林周县、墨竹工卡县、曲水县、达孜区、当雄县	雅鲁藏布江
曾热曲	36	36	258	西藏林周县	拉萨河
则枚曲	22	22	132	西藏林周县	拉萨河
觉木古曲	20	20	146	西藏林周县	拉萨河
乌鲁龙曲	150	28.6	3926	西藏林周县、当雄县	拉萨河
帕曲	57	40.9	459	西藏林周县、当雄县	拉萨河
澎波曲	84	83.8	1878	西藏林周县	拉萨河
杰曲	29	29	300	西藏林周县	澎波曲
塔玉普曲	32	26	296	西藏堆龙德庆区、林周县	澎波曲
白曲	28	28	191	西藏林周县	澎波曲
果来郎	11	11	120	西藏林周县	澎波曲
牛玛	22	22	167	西藏林周县	澎波曲





白曲，至甘丹曲果镇，再纳牛玛及色康沟，于边交林乡色康寺附近注入拉萨河，流域面积 1872km<sup>2</sup>，河长 77km，河道坡降 7.25‰。流域呈扇形分布，沿岸支沟发育，大于 100km<sup>2</sup>的支流有杰曲、塔玉普曲、白曲、果来郎曲及牛玛曲。多年平均降水量约 460mm，6~9 月降水量占年降水量的 85%以上。多年平均径流量约 5.83 亿 m<sup>3</sup>，多年平均流量约 18.5m<sup>3</sup>/s。

1.1.2 社会经济

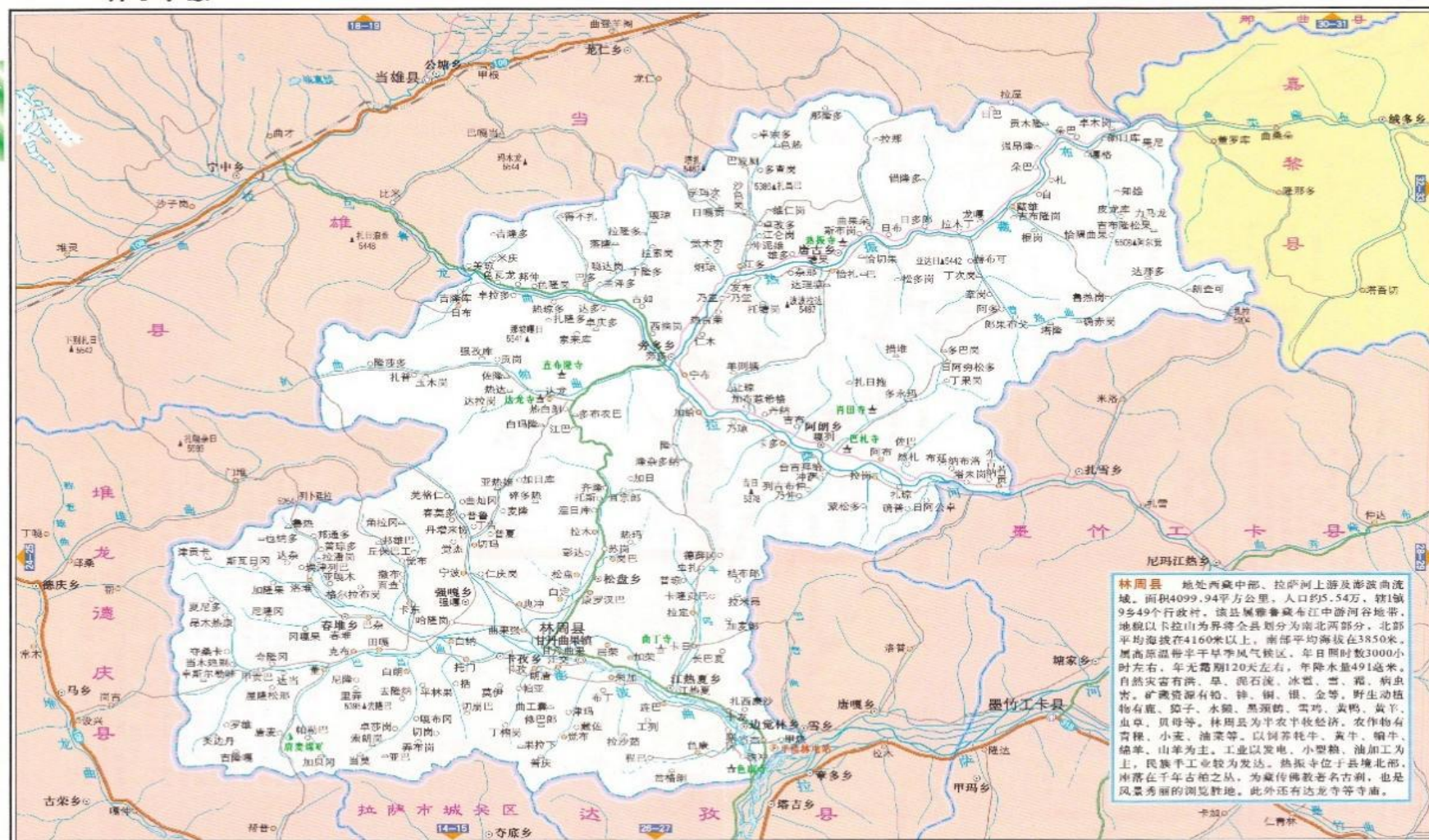
1.1.2.1 行政区划与人口

林周县隶属西藏自治区拉萨市，根据《林周县 2024 年国民经济和社会发展统计公报》，林周县全县的总面积 4464.5km<sup>2</sup>，现下辖 9 乡 1 镇，共有 46 个建制村、189 个自然村，详见表 1.2-1，其中甘曲镇为县政府所在地。至 2024 年末，全县户籍户数 16014 户，户籍人口 66096 人，比上年增加 252 人。根据人口抽样调查推算，常住人口 50500 人。

表 1.1-2 林周县行政区划

序号	乡（镇）	行政村	自然村（个）	面积（km <sup>2</sup> ）
1	丹曲果镇	甘丹曲果村、觉布村、久荣村、江角村、朗当村、朱加村	23	202.69
2	春堆乡	卡东村、春堆村、洛巴堆村	13	294.77
3	强嘎乡	切玛村、连布村、强嘎村、典冲村、曲嘎强村	21	222.17
4	松盘乡	白定村、松盘村、岗巴村、拉木村	15	233.77
5	卡孜乡	卡孜村、托门村、白朗村、懂村、克布村、田嘎村、康姆桑村	26	497.66
6	江热夏乡	江热夏村、联巴村、加荣村、卡日村、拉丁村	14	232.73
7	边角林乡	当杰村、卡优村、色康村	19	136.78
8	旁多乡	达龙村、日布村、帮多村、加给村、宁布村	21	856.21
9	阿朗乡	嘎列村、拉康村、阿布村、布岗村	19	573.03
10	唐古乡	藏雄村、唐古村、恰扎村、江多村	18	1216.51
合计		46	189	4464.5

# 林周县



林周县 0891 851600

比例尺 1 : 500 000

图 1.1-3 林周县行政区域示意图

### 1.1.2.2 经济发展水平

根据《林周县 2024 年国民经济和社会发展统计公报》，2024 年，林周县实现地区生产总值（GDP）26.51 亿元，同比增长 6.1%。其中：第一产业增加值 4.96 亿元，同比增长 10.0%，增速比上年提高 1.4 个百分点；第二产业增加值 9.02 亿元，同比增长 6.5%，增速比上年回落 8.4 个百分点；第三产业增加值 12.53 亿元，同比增长 3.1%，增速比上年回落 3.3 个百分点。三次产业结构比例为 18.7：34.0：47.3。固定资产投资 20.32 亿元，同比增长 16.4%；社会消费品零售总额 4.33 亿元，同比增长 7.3%；农牧民人均可支配收入 24062 元，同比增长 9.1%。招商引资项目到位资金 4.07 亿元。一般公共预算收入 1.76 亿元，同比下降 61.85%。

#### （一）农牧业

农林牧渔业总产值：全县农林牧渔业总产值 8.05 亿元，同比增长 11.0%。其中：农业产值 3.65 亿元，同比增长 9.2%；林业产值 0.07 亿元，同比增长 226.3%；牧业产值 4.27 亿元，同比增长 11.5%。

农作物种植面积：农作物总播种面积 16502.06 公顷，其中：青稞种植面积 8694.66 公顷，小麦种植面积 2494.39 公顷，油菜种植面积 769.69 公顷，蔬菜种植面积 841.55 公顷，饲草种植面积 3689.09 公顷。

农作物产量：粮食总产量 65150.55 吨，其中：小麦 15238.12 吨，青稞 49912.43 吨。油料作物产量 1437.68 吨，蔬菜产量 26878.34 吨，饲草 25412.49 吨。

畜产品产量：年末牲畜存栏数 23.6 万头（只、匹），同比增长 4.0%，其中：大牲畜存栏 20.38 万头，同比增长 4.3%。肉类产量 4178.71 吨，同比增长 3.8%，奶产量 26048.95 吨，同比增长 7.3%。

#### （二）工业

工业增加值同比增长 78.4%；其中：规模以上工业增加值同比增长

82.6%；规下工业增加值同比增长 34.0%，全县有规模以上工业企业 3 家。工业增加值同比下降 9.2%；其中：规模以上工业增加值同比下降 15.2%；规下工业增加值同比增长 16.5%，全县有规模以上工业企业 4 家。工业总产值完成 67250.33 万元，同比增长 1.2%。其中：规模以上工业总产值 53970.70 万元，同比下降 14.4%，规模以下工业总产值 13279.63 万元，同比增长 17.5%。

### 1.1.3 区域发展布局

#### 1.1.3.1 发展定位

新时期，林周县将全面贯彻新时代党的治藏方略，以“十个必须”为方向、“八项任务”为抓手、“四件大事”为重点、“四个确保”为目标，努力建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新林周。着眼拉萨市“一心两翼、南联北通”的空间布局，紧扣“全区农牧结合示范县”“拉萨城市后花园”发展定位，建设农牧旅融合示范区、乡村振兴样板区、生态宜居新城区，全力争创西藏特色鲜明的创新型试点县，打造拉萨中心城区向外延伸拓展的战略储备空间。

**农牧旅融合示范区。**以农牧旅融合发展为目标，深化农牧业供给侧结构性改革，加快净土健康产业规模化、专业化、标准化发展，打造高原智慧农牧业；提档升级旅游基础设施，创新旅游业态和产品，打造藏域特色旅游业；推进“数智赋能”工程，搭建产业发展载体和公共服务平台，全力打造具有区域影响力的农牧旅融合示范区。

**乡村振兴样板区。**深入实施乡村振兴战略，高质量巩固提升脱贫成果与乡村振兴有效衔接；深化“美丽乡村·幸福家园”建设，提升基础设施、产业配套和公共服务供给，着力打造一批特色村镇；深化农村改革创新，激发乡村发展活力，推动农牧区一二三产业融合发展，打造西

藏乡村振兴新样板。

**生态宜居新城区。**立足区位、生态优势，坚持生态保护第一，坚持优化城乡格局，全面推进新型城镇化建设，提高现代化治理水平，提升城市发展承载力；把握 G561 线林周至拉萨段新改建工程机遇，拓展城市发展空间，承接拉萨转移功能，高品质打造环境优美、功能完善、产业兴旺的生态宜居新城区。

#### **1.1.3.2 空间格局**

坚持“全域统筹、特色彰显、创新和谐、绿色发展”理念，合理规划生态空间布局，构建“一心三带多点”发展格局。

**“一心”：**以林周县城为中心的城市发展核心。建设县域政治、经济、文化和公共服务中心，集聚生态、产业、人才、资金、科技等要素，打造生态优美、人口集聚、生活舒适、生产便利、设施完善、充满活力的宜居新城区。

**“三带”：**围绕农业种植、畜牧养殖、旅游开发等产业发展，重点打造形成高原特色农作物种植带、高原特色畜牧养殖带、文化旅游融合发展带。

**——高原特色农作物种植带。**承载全县规模化、标准化、现代化种植业转型功能，重点围绕青稞、饲草、蔬菜等林周特色农作物种植，以高标准农田、设施农业、饲草基地等为核心载体，形成“边交林乡-江热夏乡-卡孜乡-强嘎乡-春堆乡—松盘乡”连片发展格局，构建现代化种植业发展带。

**——高原特色畜牧养殖带。**承载全县畜牧养殖全产业链拓展功能，以格桑塘现代农牧产业示范园为核心，串联“唐古乡-旁多乡-阿朗乡-松盘乡-江热夏乡”畜牧养殖区，立足牦牛、半细毛羊、奶牛等科学化、标准化养殖，打造“澎波牦牛”“澎波半细毛羊”两大品牌，提升集群化、



规模化、品牌化效应，带动养殖龙头企业、专业合作社、冷链物流企业、生产加工企业发展，构建智慧化畜牧业发展带。

——**文化旅游融合发展带**。承载全县文化旅游融合提升功能，深度挖掘整合自然人文资源，全面融入拉萨“全域旅游”发展与“拉北环线”打造，串联北部热振国家森林公园、南部林周农场红色教育基地、黑颈鹤观察拍摄基地等点位，开发特色研学游、休闲养生游、民俗文化游等旅游线路和产品，促进与拉萨市区、当雄县有效联动，构建文旅融合发展带。

**“多点”**：结合“乡村振兴”战略，立足村镇自然风貌、产业特点、古建特征、民俗文化、非遗传承等特色基础，打造唐古乡、旁多乡、强嘎乡、卡孜乡等一批特色乡镇，促进基础设施改善提升，推动一二三产融合发展，形成县城向外辐射的重要节点。顺应自然、随形就势，形成“一廊双心多点、一流两带多脉”的国土空间开发保护总体格局。



图 1.1-4 林周县国土空间开发保护总体布局示意图



### 1.1.3.3 产业发展特色

紧跟新经济创新发展脉络，坚持“特色、生态、高端、跨界”发展导向，探索产业发展新模式、新路径，加强平台化、数字化、场景化导入与应用示范，高端发展高原智慧农牧业、做大做强藏域特色旅游业、积极培育新兴支撑产业，全力打造结构优化、价值高端、效益突出、具有区域影响力的高原特色产业集群。

**高端发展高原智慧农牧业：**立足青稞、饲草、牦牛、澎波半细毛羊等特色农牧业资源，走好打造全区农牧结合示范县发展道路。积极链接产学研合作和科技成果产业化项目，导入信息化技术、加工型企业、服务型平台，重点发展智慧种养殖业，加快规模化专业化发展，拓展农牧产品精深加工，建设成为自治区高原智慧农牧业发展示范高地。

**做大做强藏域特色旅游业：**深刻把握林周作为“拉萨城市后花园”的发展定位，主动承接拉萨建设国际旅游示范城市、国家全域旅游示范区的溢出效应，纵深推进景区景点挖掘打造、基础设施完善提升与产品服务提档升级，深度融入拉萨“全域旅游”发展与“拉北环线”开发，更好发挥文旅产业在推进乡村振兴、巩固脱贫成果、拉动经济增长中的作用。

**积极培育新兴支撑产业：**发挥鹏博健康产业园经济主战场和林周新城规划增长极作用，承接拉萨产业溢出和梯度转移效应，大力推动传统产业信息化、智能化、数字化改造，导入人才、技术、资本等创新要素集聚的新经济模式，积极培育绿色工业、现代服务业、数字产业等新兴支撑产业，为县域经济高质量发展注入新动能。

### 1.1.3.4 重大项目布局

#### ——高原智慧农牧业重点项目：

(1) 青稞：高标准农田建设项目、小型农田水利设施建设项目、林

周县青稞繁育基地项目、林周县良种精选和种子包衣工厂项目、青稞综合加工项目。

(2) 饲草：高效节水饲草生产示范基地项目、人工种草试验基地项目。

(3) 澎波半细毛羊：林周县种羊场新建项目。

(4) 牦牛：林周县牦牛产业研发和服务中心项目、牛羊肉冷链库。

### ——文化旅游产业重点项目：

(1) 基础设施：林周县旅游综合服务中心项目、唐古乡旅游景区建设项目、唐古旅游小镇配套提升工程、林周县旅游标识系统建设工程。

(2) 智慧旅游：《拉萨后花园-林周》全域旅游口袋书项目、智慧旅游信息平台项目。

### ——新兴支撑产业重点项目：

(1) 新兴支撑产业：林周县数字产业发展中心项目、县级电子商务公共服务中心与村级物流服务站项目、林周县综合检测中心、仓储物流中心项目、藏药材加工项目。

(2) 园区基础设施：林周县产业培训基地项目、小微企业扶贫厂房、孵化厂房项目，林周县双创服务中心、招商引资服务中心、企业服务中心信息化建设项目。

### 1.1.3.5 高效配置用水需求

近年来林周县经济发展步伐越来越快。林周县坚持把高质量发展作为硬道理，立足资源优势，围绕夯实“粮袋子”“肉柜子”“菜篮子”，大力发展设施农业、现代牧业，积极探索新型农村集体经济，通过调结构、重转型，三大产业竞相发展，县域经济发展动能强劲。目前，林周县已建成5座具有供水功能的水库工程，总库容达12.49亿 $\text{m}^3$ ；县城两座自来水厂供水保障能力提升到9500 $\text{m}^3/\text{d}$ ，但面对区域水资源配置需求、

县内高端农牧业发展以及逐步完善的城区生活圈未来发展前景，仍需更高效的配置用水需求，以满足城乡居民生活、生态环境、高端农牧业及特色旅游业等发展需求。

#### 1.1.4 水资源及开发利用

##### 1.1.4.1 水资源量

###### （一）地表水资源量

整个林周县境被念青唐古拉山支脉恰拉山分为南北两部，北部属拉萨河上游及源流区域，素有“三河一流”的美称（热振河、达龙河、乌鲁龙河、拉萨河流域），平均海拔 4200m；南部属拉萨河支流澎波曲流域，平均海拔 3860m，气候温和，水量较充沛。根据《拉萨市径流深等值线图》，林周县多年平均地表水资源量为 10.94 亿  $\text{m}^3$ 。

###### （二）地下水资源量

参考《西藏林周盆地农牧业供水水文地质勘察报告》对林周地下水资源分区计算结果，林周盆地、澎波曲下游和牛玛曲河谷平原的天然地下水资源总量约为 28239.39 万  $\text{m}^3$ ，其中林周盆地地下水资源量为 23764.53 万  $\text{m}^3$ ，澎波曲下游和牛玛曲河谷平原的地下水资源量为 4474.86 万  $\text{m}^3$ 。

根据《西藏自治区地下水资源评价》（2002 年 1 月）相关数据，林周县的可开采地下水资源总量 12825.78 万  $\text{m}^3$ ，其中山地、丘陵区可开采地下水资源量 9566.78 万  $\text{m}^3$ ，平原、盆地区可开采地下水资源量 3259.00 万  $\text{m}^3$ ，平原区的平均可开采模数为 17.75 万  $\text{m}^3/\text{km}^2$ 。

##### 1.1.4.2 水利工程

###### （一）水库工程

林周县目前已有具有供水功能的水库共计 5 座，分别为旁多水利枢

纽、虎头山水库、龙泉水库、春堆水库、卡孜水库，总库容 12.49 亿  $\text{m}^3$ 。

① 旁多水利枢纽地处拉萨河流域中游河段，坝址位于林周县旁多乡下游 1.5km 处，距拉萨市直线距离约 63km。工程的开发任务以灌溉、发电为主，兼顾防洪和供水。水库总库容 12.3 亿  $\text{m}^3$ ，具有年调节性能，设计灌溉面积 65.28 万亩，装机容量 16 万 kW。旁多水库于 2016 年建成投产，输水隧洞目前也已打通。

② 虎头山水库位于拉萨市林周县澎波曲的支流杰曲上，控制流域面积 270 $\text{km}^2$ ，总库容 1470 万  $\text{m}^3$ ，防洪库容 1190 万  $\text{m}^3$ 。水库于 1972 年竣工，是一座以防洪灌溉为主的中型水库。1999 年对水库大坝进行了除险加固，设计标准为 100 年一遇，校核标准 1000 年一遇。

③ 春堆水库位于澎波曲的支流白曲上，控制流域面积 113.3  $\text{km}^2$ ，总库容 65 万  $\text{m}^3$ ，为季调节小（2）型水库。

④ 卡孜水库位于澎波曲的支流白朗上，控制流域面积 153.0  $\text{km}^2$ ，总库容 334 万  $\text{m}^3$ ，为季调节小（1）型水库。

⑤ 龙泉水库位于澎波曲支流牛玛上，控制流域面积 30  $\text{km}^2$ ，总库容 102 万  $\text{m}^3$ ，为季调节小（1）型水库。

## （二）澎波灌区

澎波灌区始建于上世纪六十年代，原为西藏自治区农垦厅所属的两个农场，即林周农场和澎波农场范围。澎波灌区总土地面积 36.67 万亩，占林周县土地总面积的 5.42%。地域辽阔，资源丰富，是西藏农业开发条件较好的河谷地区之一，也是拉萨市重要的粮食基地。2013 年以前，灌区设计灌溉面积为 18.73 万亩，2018 年澎波灌区改造工程建成后，设计灌溉面积 28.81 万亩，其中，耕地面积 23.76 万亩，林草地面积 5.05 万亩，是一座以区内枢纽建筑物虎头山水库、卡孜水库、龙泉水库为贮水枢纽，同时于松盘乡上游旁多水利枢纽引水及利用区内径流、截潜流

的中型灌区。

澎波灌区从地形条件和灌溉水源等方面分为 13 个片区，即吉热区、甲沟区、郭当区、纳木区、凯布区、白浪区、切玛区、虎头山区、松盘区、觉布区、牛玛区、色康区和平措区，耕地主要分布在澎波曲及各支沟曲两岸。灌区按照水源分三种灌溉方式：一是从河道直接取水灌溉面积 19.51 万亩（含旁多直灌和补偿灌溉面积）；二为水库供水灌溉面积 5.71 万亩，其中，虎头山水库、卡孜水库和龙泉水库灌溉面积分别为 4.11、0.6、1.0 万亩；三为截潜流工程灌溉面积 3.59 万亩。灌区布设干渠、分干渠 71 条，总长 321.39km。

表 1.1-3 澎波灌区各灌溉分区灌溉面积

序号	名称	现状设计灌溉面积（亩）		
		耕地	林草地	小计
1	吉热子灌区	5580	1170	6750
2	甲沟子灌区	6482	720	7202
3	郭当子灌区	4814	820	5634
4	纳木子灌区	7815	325	8140
5	凯布子灌区	8816	1318	10134
6	白浪子灌区	4033	2043	6076
7	切玛子灌区	9344	513	9857
8	虎头山子灌区	42252	8916	51168
9	松盘子灌区	126522	24553	151075
10	觉布子灌区	5229	865	6094
11	牛玛子灌区	4982	5008	9990
12	色康子灌区	3115	2692	5807
13	平措子灌区	8631	1523	10154
合计		237615	50466	288081

澎波灌区项目已实施，已于 2022 年在自治区水利厅办理取水许可证。在现状渠系工程条件下，75%保证率下灌溉用水量为 9431 万 m<sup>3</sup>，其

中旁多水库补水 4449 万 m<sup>3</sup>（已计入旁多水库取水水量，本次不再重复计量），水库及截潜流用水量为 4982 万 m<sup>3</sup>。

1.1.4.3 用水总量

2024 年，林周县主要供水水源是地表水和地下水，无其他水源供水 量，其中地表水供水量 8859.17 万 m<sup>3</sup>（占总供水量的 92.86%），地下水 供水量 681 万 m<sup>3</sup>（占总供水量的 7.14%）。

2024 年，林周县的总用水量为 9539.95 万 m<sup>3</sup>，其中，农业用水 8668.35 万 m<sup>3</sup>（占总用水量的 90.86%）、工业用水 393.60 万 m<sup>3</sup>（占总用水量的 4.13%）、生活用水 450.0 万 m<sup>3</sup>（占总用水量的 4.72%）、生态环境补水 28.0 万 m<sup>3</sup>（占总用水量的 0.29%）。林周县 2024 年用水状况见表 1.1-4。

表 1.1-4 林周县 2024 年用水量统计

分项	农业用水	工业用水	生活用水	生态环境补水	总用水量
用水量（万 m <sup>3</sup> ）	8668.35	393.6	450	28	9539.95
比例（%）	90.86	4.13	4.72	0.29	/

1.1.4.4 用水效率

2024 年林周县人均综合用水量为 1535m<sup>3</sup>，人均生活用水量为 113L/ 人·d，万元地区生产总值用水量为 652m<sup>3</sup>，万元工业增加值用水量为 81m<sup>3</sup>，农田灌溉水有效利用系数为 0.461，亩均灌溉用水量为 598m<sup>3</sup>。将 林周县 2024 年的用水量、用水水平、用水结构与区内和国内平均水平进 行对比分析，详见表 1.1-5。

由表 1.1-5 可以看出，林周县为主要农作物种植区，农业用水主要为 农田灌溉用水，用水比例高于全国和自治区水平。人均综合用水量、万 元地区生产总值、万元工业增加值用水量均高于全国及自治区平均值； 耕地亩均用水量低于自治区平均值，但高于全国平均值，用水效率与全 国平均水平还有一定差距，这表明林周县各行业生产用水水平仍有一定



的提升空间。

表 1.1-5 林周县与全国现状用水结构、水平分析表

项目	县域现状	自治区平均水平	国内平均水平
人均综合用水量 (m <sup>3</sup> )	1443	873	421
人均生活用水量 (L/人·d)	112	239	180
人均居民生活用水量 (L/人·d)	90	138	127
耕地亩均用水量 (m <sup>3</sup> )	395	495	342
农田灌溉水有效利用系数	0.464	0.463	0.580
万元地区生产总值用水量 (m <sup>3</sup> )	394.05	116.0	43.9
万元工业增加值用水量 (m <sup>3</sup> )	59.19	34.5	24

#### 1.1.4.5 非常规水利用

林周县现有林周县城污水处理厂、林周县人工湿地污水处理厂两座污水处理厂,设计处理能力共计 2500m<sup>3</sup>/d。其中,县城污水处理厂于 2021 年 5 月投入运行,现状设计处理能力 1500m<sup>3</sup>/d,建有粗格栅间、细格栅间、一体化污水处理装置(A/O+MBR 工艺)等,出水水质执行《城镇污水处理厂污染物排放标准》(GB18918-2002)的一级 A 标准,排放至甘曲湿地,用于湿地补水。林周县人工湿地污水处理厂于 2016 年 8 月投入运行,设计处理能力 1000m<sup>3</sup>/d,主要采用“预处理+组合人工湿地”工艺,出水水质执行《城镇污水处理厂污染物排放标准》(GB18918-2002)的一级 B 标准,出水排放至甘曲湿地,用于湿地补水。

### 1.2 工作基础

#### 1.2.1 水资源管理制度落实情况

一是全面落实最严格水资源管理制度和水资源刚性约束制度。近年来,林周县认真践行习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路,全面落实最严格水资源管理制度和水资源刚性约束制度要求,不断强化取用水监管,严格落实落实用水总量强度双控。

2024 年，林周县用水总量 0.9539 亿  $\text{m}^3$ ，万元 GDP 用水量  $394.05\text{m}^3$ ，万元工业增加值用水量  $59.19\text{m}^3$ ，满足用水总量和强度双控指标要求。二是严格落实计划用水管理。林周县自备取水户计划用水由县水利局管理，公共管网供水由县住房和城乡建设局监督管理。林周县水利局、住建局发布《关于林周县实行计划用水管理的通知》（林水发〔2023〕14 号），对全县范围内纳入取水许可管理的自备水源用水单位、公共供水管网内年用水量 1 万  $\text{m}^3$  以上的非居民用水单位，纳入计划用水管理范围。四是强化用水定额监管。在水资源论证、节水评价、取水许可、计划用水、节水载体认定等工作中严格执行西藏自治区用水定额管理规定，按照《西藏自治区用水定额（2019）年修订版》，规范农业、工业、建筑业、服务业及城镇生活等各行业用水。五是全面推进规划和建设项目节水评价工作。严格按照《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）进行节水评价审查工作，落实节水评价制度，并在水资源论证及相关规划编制中开展节水评价工作。

### 1.2.2 水价改革情况

为贯彻发挥水价调节水供求关系、促进节约用水、保护水安全的核心经济杠杆作用，林周县人民政府历来高度重视水价改革工作，积极推进农业水价综合改革，2021 年各项改革工作全面展开，根据《2021 年林周县农业水价改革实施方案》的实行，澎波灌区作为拉萨市的中型灌区，其所有的渠首取水口、干支渠退水口、分水口均已安装在线计量设施，共安装计量设施 237 台套，计量灌溉面积 28.81 万亩，并于 2023 年 5 月起陆续上线运行。目前，林周县农业灌溉用水计量率已超 90%，完成了林周县农业水价综合改革实施任务。

### 1.2.3 计量设施建设情况

#### （一）取水端用水计量设施建设情况

林周县纳入取水许可管理的用水户共 17 个，截至目前，所有取水户均安装取水计量设施，取水计量覆盖率 100%。其中：拉萨市澎波灌区工程、林周县自来水厂改扩建项目 2 和用水户已安装在线监测计量设施，其余用水单位采用离线计量方式。

#### （二）用水端用水计量设施建设情况

用水端主要由已办理取水许可等相关手续的自来水厂等供水企业供水，实行按方计量收费。通过县域节水型社会达标建设，林周县规上工业企业用水计量率达 100%；供水管网覆盖的居民生活、服务业等行业的用水端计量设施基本实现全覆盖；供水管网覆盖外区域除已办证取水户外，多为零星取水，无相关计量设施，具体数量难以统计。

#### （三）农业供水计量设施建设情况。

目前，林周县实施农业水价综合改革总面积 28.8 万亩，实现农业供水计量面积共 28.8 万亩，共安装计量设施 237 套，农业灌区渠首计量实现全覆盖，供水计量设施覆盖率 100%。

## 2 试点内容

### 2.1 总体目标

#### 2.1.1 总体目标

深入贯彻落实习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路和关于治水重要论述精神，贯彻执行《节约用水条例》和水资源刚性约束制度要求，打造西藏特色鲜明的创新型试点县，紧紧围绕研究建立用水总量和强度双控市场化机制，坚持问题导向、目标导向，聚力用水精细化管理，发挥市场机制作用，促进从严从细管好水资源、精打细算用好水资源，提升水资源利用效率和效益，增强水资源保障能力，进一步激发林周县经济社会发展活力。通过2年的试点实践，建立水预算管理体系，总结形成可复制、可推广的用水精细化管理和高效配置的林周模式，为推动全面建立水预算管理制度提供实践依据。

到2026年，全县用水总量控制在1.25亿 $\text{m}^3$ 以内，万元地区生产总值用水量下降至350 $\text{m}^3$ 以内，万元工业增加值用水量下降至50 $\text{m}^3$ 以内，农业灌溉水有效利用系数达到0.465，水资源配置更加合理，用水效率和效益显著提升，市场化交易模式成效显著，用水精细化管理水平进一步提升，基本形成归属清晰、权责明确、流转顺畅、监管有效的水预算管理机制，建立与高质量发展相适应的水预算管理体系。

表 2.1-1 水预算管理试点建设目标表

指标类型	具体指标	单位	2026 年	类型
技术指标	用水总量	亿 $\text{m}^3$	1.25	约束性
	万元 GDP 用水量	$\text{m}^3$	$\leq 350$	约束性
	万元工业增加值用水量	$\text{m}^3$	$\leq 50$	约束性
	农田灌溉水有效利用系数	/	0.465	约束性
管理指标	1 万 $\text{m}^3$ 以上非居民用水户水预算下达率	%	100	预期性
	制修订水预算管理相关制度文件	项	4	预期性

### 2.1.2 预期成果

本次试点预期成果主要为一套制度和一个平台：

一套制度：结合林周县实际，确定水预算管理单位名录，制定林周县水预算管理实施办法，并配套水预算基准额度核算、节余额度指标交易、执行监督、节水奖励等制度文件，形成一套完整的水预算管理制度体系。

一个平台：依托林周县灌区及各取用水户供水计量体系，围绕水预算管理全过程管理与服务需求，完善在线计量监控体系，搭建水预算管理业务平台，建立精细管控、数字赋能的水预算管理信息管理系统，支撑管理单位开展预算核准、执行和监督，规范预算单位额度申报和结算填报。

### 2.1.3 特色亮点

通过2年的试点，拟形成以下三方面的特色亮点：

#### 一、探索形成水预算管理林周县模式

在深化澎波灌区农业水价综合改革、县域节水型社会建设达标县的基础上，通过开展水预算管理试点，进一步完善用水总量和强度双控机制，挖潜节水市场潜力，深化城乡供水精细化管理，建立涵盖生活、农业、工业、服务业等全行业水预算管理体系，结合林周县实际，制定林周县水预算管理实施办法，并配套水预算基准额度核算、节余额度指标交易、执行监督、节水奖励等制度文件，形成具有林周县特色的水预算管理模式。

#### 二、打造农业水预算管理林周县特色

林周县农业主要以青稞生产为主，农业用水量占全县用水总量90%以上，且集中在林周县南部区域，农业节水潜力空间较大。通过水预算

管理试点，进一步完善农业灌溉计量，算清农业用水“经济账”，以澎湖灌区为重点，在全县有效灌溉面积范围内，因地制宜建立健全水价形成、工程建管、节水奖励、用水管理“四个机制”，深入探索农业水预算分级、分类、分区的实施路径，实现农业用水“节得出”、“可交易”、“粮增产”、“民致富”，打造具有林周县特色的高原地区农业水预算管理经验。

### 三、建立农业用水精准管控体系

林周县依托水资源禀赋和整体空间规划，逐步形成了“点+面”供水计量体系，“点”为覆盖工业、城镇生活的公共供水体系，“面”为覆盖农牧业生产的灌区供水体系。水预算管理试点期间，依托已有的“点+面”供水计量体系，进一步完善农业用水户和城镇公共供水管网内用水单位的用水在线计量监控体系，达到预算单位用水在线计量全覆盖，实现水量可监测、设施可遥控、资源可调度的用水精准管控体系。

## 2.2 试点范围

### 2.2.1 水预算管理层级

林周县纳入水预算管理试点的实施区域范围为林周县全域，包括 10 个乡镇。在行业类型方面，涵盖农业、工业、服务业、生活等行业。

结合林周县用水特点和管理机构情况，结合本次拟纳入水预算管理行业及最基层用水单位，拟建立“区域—行业—用水户”三个层级预算管理体系。一级预算为林周县全区域，由林周县人民政府全面负责水预算管理工作；二级预算为行业，由林周县水利局牵头，相关部门协同完成水预算工作；三级预算为各取用水单位，配合第二层级管理单位做好水预算管理工作。



## 2.2.2 水预算管理对象

结合林周县南农北牧的产业分布和完善的灌区供水体系，确定将全部自备水源用水户和公共管网内年用水量 1 万  $\text{m}^3$  以上的非居民用水户纳入水预算管理范围，共计 30 个，具体名单见附录。

其中，农业预算单位为灌区及畜牧业用水单位，共 7 个用水单位，全部属于自备水源取水户；工业预算单位为工业生产用水单位，共 7 个用水单位，全部属于自备水源取水户；服务业预算单位为 1 家公共管网内年用水量 1 万  $\text{m}^3$  以上的 12 家公共机构及 1 家服务业用水单位；生活预算单位为 2 家公共供水企业与 1 个区域评估用水单位。

## 2.2.3 技术路线

紧扣林周县农牧旅融合示范区、乡村振兴样板区、生态宜居新城区的战略发展目标，以夯实林周县高质量发展安全保障为核心，强化水资源刚性约束，坚持节水优先、合理配置、高效利用、协调发展四个原则，确定林周县水预算管理层级和对象；按照“一年一预算、一年一审核、一年一评价”的原则，科学设置基准预算额度；进一步明确行业用水顺序，优化用水结构；按照告知—申报—复核—核准—下达—执行—调整—决算的程序，强化预算执行监督；出台水预算管理、水预算基准额度核算、水预算执行监督、交易监管方面的管理制度，为林周县开展水预算试点提供政策依据和工作保障；利用已有的取用水监管平台等数字化手段，构建水预算管理平台，完善数字化信息化手段，推行节余额度市场交易，促进林周县精打细算用好水资源、从严从细管好水资源。

## 2.3 重点任务

### 2.3.1 科学设置预算基准额度

林周县将基准额度核算作为水预算管理的总体性、约束性框架，构

建从“宏观”到“微观”的双层用水基准额度管理体系，在“宏观”用水总量掌控上落实水资源刚性约束，在“微观”用水对象管理上贯彻高质量节水，按照分年度预算、审核、评价的机制动态实行额度管理，充分考虑宏观经济和行业用水需求变化和节水对象提升，保障基准额度设置的科学性、合理性，引导林周县域水资源精细化利用。

**（一）年度县域水预算总量额度设置**

年度县域水预算总量额度设置以上一年度用水总量为基础，考虑本年度经济增长的用水量增加预期和本年度新增节水潜力，确定县域水预算总量基础额度，基础额度不得突破林周县区域可用水量，区域可用水量与水预算总量基础额度作为储备额度，用以应对年内林周县用水需求激增的突发特殊情况。

林周县 2024 年用水总量控制红线为 1.24 亿 m<sup>3</sup>。根据 2024 年林周县最严格水资源制度考核结果，林周县多年平均水资源量为 10.94 亿 m<sup>3</sup>，2024 年总用水量均值为 0.9539 亿 m<sup>3</sup>。

根据林周县 2024 年用水量，考虑 2026 年经济增量用水需求和 2026 年各行业节水潜力增长量，估测 2026 年水预算总量基准额度为 1.10 亿 m<sup>3</sup>，储备额度预留空间达 0.15 亿 m<sup>3</sup>。基准额度用于日常的水预算管理，根据基准额度分解下达各行业、各用水对象额度。储存额度用于应对年内突发用水情况，按照相关制度程序调用储备额度。

**表 2.3-1 林周县水预算总额度水量表**

项目	水预算总量基准额度（亿 m <sup>3</sup> ）	储备额度（亿 m <sup>3</sup> ）
全口径水量	1.10	0.15
其中：地表水	1.00	0.12
地下水	0.10	0.03

用水户水预算基准额度应考虑区域差异、行业差别，以定额法、统

计法或二者相结合的综合法等方式核算。有用水定额的应当使用定额法核算基准额度；没有用水定额的应参考同行业或临近区域用水定额核算基准额度；其他情况采用统计法核算基准额度；缺水地区以定额法、统计法或二者相结合的综合法等方式计算取最小值核算基准额度。

## （二）用水对象基准额度设置

根据林周县用水实际特点，用水行业主要涉及五类：农业用水、工业用水、服务业用水、居民生活用水、城乡环境用水，需下达预算额度的分行业类型水预算额度核算方法如下：

### （1）农业用水户预算基准额度

对种植农作物有灌溉用水定额的农业用水户，采用定额法、统计法核算基准额度，优先使用用水定额先进值核算。在缺水地区，年度亏缺灌溉条件下采用亩均灌溉用水量作为基准额度。

林周县农业用水户预算基准额度的的计算如下：

1) 国家和西藏自治区已发布工业用水定额的，灌溉定额参考《西藏自治区用水定额（2019年修订版）》（藏水字〔2019〕112号），根据灌溉方式不同分为渠道防渗灌溉、管道输水灌溉、喷灌、微灌、膜下滴管，新建、改建、扩建项目用水定额采用先进值核算，。

定额法：农业用水户预算基准额度=灌溉面积×灌溉用水定额。

2) 国家和西藏自治区未发布用水定额的，参照行业用水水平和近三年实际用水量核算。

统计法：农业用水户预算基准额度 = （近三年平均用水量）×（1+用水调节系数（取值 0.05））。

### （2）工业用水户预算基准额度

工业用水结合申报产品产量按定额核算需水量，与申报水量和近三年实际年均取水量进行重点比较，考虑未来一年产品产能变化情况，在

保障取水户合理用水需求的前提下适当严格，综合核定计划水量。林周县工业用水主要自备水源取水户，预算对象主体为用水户企业法人，公共供水管网内其他工业用水户以打捆形式管理。

1) 国家和西藏自治区已发布工业用水定额的，定额为《西藏自治区用水定额（2019年修订版）》（藏水字〔2019〕112号），该定额已对全区采矿业、农副食品加工业、食品制造业、饮料制造业等15个工业行业用水定额标准做出了规定，新建、改建、扩建项目用水定额采用先进值核算。

定额法：工业用水户预算基准额度=各产品产量×各产品取水定额。

2) 国家和西藏自治区未发布用水定额的，参照行业用水水平和近三年实际用水量核算。

统计法：工业用水户预算基准额度 = （近三年平均用水量）×（1+用水调节系数（取值0.05））。

### （3）服务业用水户预算基准额度

服务业用水林周县主要为公共供水管网内规模1万m<sup>3</sup>以上公共机构以及服务业用水户，预算对象主体为用水单位法人。公共供水管网内其他服务业用水户以打捆形式管理。

《西藏自治区用水定额（2019年修订版）》（藏水字〔2019〕112号）对住宿业、餐饮业、居民服务业、教育、公共管理、社会保障和社会组织的用水定额标准作出了规定。

1) 国家和西藏自治区已发布服务业用水定额，按照西藏自治区用水定额核算，优先使用用水定额先进值核算。

定额法：服务业用水户预算基准额度=各用水单元规模×各用水单元取水定额；

2) 国家和西藏自治区未发布用水定额的，参照行业用水水平和近三

年实际用水量核算。

统计法：服务业用水户预算基准额度 = (近三年平均用水量) × (1 + 用水调节系数 (取值 0.1))。

#### (4) 生活用水户预算基准额度

生活用水包括城市公共居民生活用水、农村集中居民生活用水两种类型，对象主体为城市供水企业法人和农村集中供水企业法人。

林周县城区水厂供水主要 2 座水厂，林周县农村供水主要有 1 处乡镇集中供水工程和多出分散式农村人饮工程，农村自来水入户率已达 90% 以上。林周县生活用水户预算基准额度采用统计法。

统计法：林周县生活用水户预算基准额度 = (近三年平均用水量) × (1 + 用水调节系数 (取值 0.05))。

#### (5) 城乡环境用水预算基准额度

城乡环境用水包括绿地灌溉用水和环境卫生用水两种类型，林周县将区域内绿地灌溉、环境卫生用水打捆作为预算单元。

采用定额法：城乡环境用水预算基准额度 = 面积 × 定额。

### (三) 非常规水用水管理

林周县鼓励非常规水配置利用，将非常规水作为水预算管理对象第二水水源。本次试点期间，用水对象使用非常规水按比例折减后计入预算总额，在具备使用非常水条件的用水对象率先试行。坚持以需定供，分质、分对象用水，非常规水优先用于工业生产、生态补水及城镇环境绿化用水等，因地制宜推广农业集雨节水灌溉技术用于农业补充灌溉。

## 2.3.2 加强用水结构配置

### (一) 强化用水结构高效配置

优先保障居民生活，保障基本生态用水，在保障粮食安全和农业合

理用水权益前提下，按照水资源集约高效利用原则向各行业分配水资源，促进水资源要素向单位用水产出效益高的产业和项目倾斜。

对于农业用水，随着农业节水工程不断的完善，农业用水逐渐由粗放式向精细化方向转变，由大水漫灌到喷管、滴灌和微灌，农业节水水平不断提高，尤其是降雨丰沛年份，农业用水指标更是由富余。因此，农业用水预算额度在满足基本灌溉用水基础上，灌溉取水户可以通过水预算结余额度交易向高效益的农业用水方向转让多余水量指标，也可通过政府收储进行用水类型转化进行用水类型转化后进行交易或再配置，提高农业用水效率，使农业节水额度效益最大化的同时实现水权财政收益模式。

对于工业用水，取水户可根据生产用水情况，对结余或节约水量指标进行转让。对于许可水量较大的企业，如长年有大量指标结余或不用，政府可以利用配水权属物和配水标的物指标进行水预算管理调整，实施行政区内统筹配置。

从用水供给侧来看，根据林周县年度水资源管理控制目标和“十四五”用水总量控制目标通知文件，2025年林周县用水总量控制目标为1.25亿立方米。

通过以上分析，林周县各乡镇之间可进行用水配置优化，同时，各乡镇水预算额度收储空间也较大。建议针对各乡镇不同的用水需求和结余情况开展区域水预算结余额度交易或政府收储工作，统筹配置林周县水资源。一是对于地下水，在当前形势下新增地下水取水许可条件严格，且林周县地下水指标有结余，为解决未有管网覆盖范围用水户取水难题，高效利用地下水指标，可以通过浅层地下水和煤矿疏干排水的弃水进行水预算结余额度交易的形式解决地下水取水难题，也可由当地政府或委托的第三方机构实施水预算结余额度收储，统筹配置区域内地下水资源。



二是对于地表水，林周县 2025 年当地用水总量控制目标为 1.25 亿  $\text{m}^3$ ，根据林周县当地地表水利用情况，当地地表水可优化利用空间很大，需分析结余指标乡镇当地地表水的供水对象和供水工程情况，分析用水不足原因，通过调度管理或工程措施等提高用水能力，也可通过交易水预算结余额度的形式提高水资源利用效率。

## （二）实行负面清单管理

参考国家发展改革委和商务部发布的《市场准入负面清单（2022 年版）》，结合本市实际情况，建立林周县水预算管理负面清单。梳理规范相关用水单位，对不符合取水规定的用水单位，按相关规定责令其限期进行整改。清理规范拟建项目，禁止将国家和省明令淘汰的产品以及使用高耗水工艺、设备生产的产品纳入预算。加强在建、已建成项目监管，对现有已备案但尚未开工的拟建高耗水项目要一律重新进行评估，确有必要建设且符合相关行业要求的方可继续推进。严禁将超采地下水、不符合河流生态流量保障要求、不满足农田灌溉等基础产业用水需求等情况纳入预算。

## （三）预留用水指标

林周县水利局进行水预算额度分配下达时，充分考虑本县产业结构、发展规划、用水现状等因素，根据过境水、地下水、当地地表水、非常规水等不同水源供需状况，以及根据上年度水预算执行、决算等情况，按一定比例预留一定用水指标，或通过无偿收储的方式进行预留。统筹生活、农业、生态等方面的用水安全，增强居民生活、国家鼓励类产业、重大项目布局、生态文明建设、干旱等突发事件应对的用水保障。

### 2.3.3 强化预算执行监督

试点期间，深化节水领域“两手发力”，充分发挥林周县人民政府

在节水领域的调控作用与职责，依托数字化手段，建立健全水预算执行监督管理机制，不断优化水预算管理程序、不断完善水预算管理措施、不断强化水预算执行监督管理。

### **（一）明确预算管理职责**

林周县人民政府负责林周县水预算管理的组织实施，统筹区域内经济社会和产业发展布局，负责审核本年度水预算决算情况报告，核准水预算核算情况报告。

林周县水利局为水预算牵头管理部门，统筹林周县水预算管理工作，负责林周县自备水源取水户水预算全过程具体管理，承担自备水源取水户和公共管网内水预算额度复核、调整、执行及监督管理，负责编制水预算草案和水预算决算报告。

林周县住房和城乡建设和交通运输局负责公共供水管网内用水单位的水预算管理，承担城镇公共管网内用水单位水预算额度复核、调整、执行及监督管理，协助编制水预算草案和水预算决算报告。

林周县发展和改革委员会、林周县农业农村和科技局、林周县经信和商务局等部门协同开展林周县水预算管理工作。

### **（二）完善预算管理执行程序**

试点期间，林周县水预算整体遵循八个步骤：预算告知—申报—复核—核准—下达—执行—调整—决算的程序执行。

#### **（1）告知与申报**

每年 11 月 30 日前，林周县水利局会同林周县住房和城乡建设和交通运输局通过政府网站或微信公众号等途径向纳入试点的用水单位进行公告，说明次年度区域用水总量控制指标，组织开展水预算申报工作，明确水预算分配原则及标准、水预算申报方式、所需提交材料的目录和范本等。

纳入水预算管理的取用水单位结合近3年（不足3年的以实际情况为准）的产能情况、用水效率水平、节水改造情况，于每年12月15日前，按要求报送相关材料，包括用水单位基本情况、用水需求、现状用水水平及所采取的相关节水措施和管理制度，完成次年度水预算额度申报。对于年度内新增的用水取用水单位，应在用水前30日内完成水预算额度申报。对于工业、服务业、城镇公共供水等用水单位，均由用水单位单独进行水预算申报。对于农业用水户（或用水协会），由各灌区管理单位汇总各用水户（或用水协会）预算额度后统一申报，不单独进行申报，有条件的灌区应明确灌区内各用水户（或用水协会）的预算额度。对于居民生活用水户，由城镇公共供水单位统一申报水预算额度申报，不单独进行申报。

## （2）复核与核准

林周县水利局按照量入为出、统筹协调、高效利用、留有余地的原则，统筹考虑地表水、地下水和非常规水可用水量，根据用水总量控制指标、初始水权分配结果、水量分配方案等成果，结合区域产业布局和行业发展趋势，确定本年度各行业的水预算额度。林周县水利局审核自备水源取水户填报材料的完整性、准确性、合理性，在确定的区域用水总量及行业水预算基准额度基础上，按照确定的各行业预算基准额度核算方法，核定各取水单位的水预算额度。林周县住房和城乡建设和交通运输局审核城镇公共供水管网内预算单位填报材料的完整性、准确性、合理性，在确定的区域用水总量及行业水预算基准额度基础上，按照确定的各行业预算基准额度核算方法，核定各用水单位的水预算额度。

完成水预算复核后，林周县水利局会同林周县住房和城乡建设和交通运输局编制林周县水预算草案，上报至林周县人民政府。林周县人民政府组织审核林周县水预算草案，核准纳入水预算管理的各取用水单位预

算额度，可适当预留一定的水指标，统筹增强居民生活、国家鼓励类产业、重大项目布局、生态文明建设等突发事件应对的用水保障。新增用水单位的水预算额度在年度水预算草案的基础上，由林周县水利局或林周县住房和城乡建设局和交通运输局按照职责分工单独复核，于收到申请之日起 20 日内完成复核，可不开展核准程序。

### （3）预算下达与执行

林周县水预算草案通过林周县人民政府审核后，由林周县水利局会同林周县住房和城乡建设局和交通运输局于 2 月 15 日前下达至各取用水单位，明确各取用水单位水预算额度。新增用水单位的水预算额度由林周县水利局或林周县住房和城乡建设局和交通运输局按照职责分工复核水预算基准额度后下达至取用水单位。

水预算分解下达后，各类纳入水预算管理的取用水单位以下达的年度水预算基准额度为依据，制定详细的用水管理执行措施，做好本单位年度内预算执行工作。

### （4）预算调整与决算

因生产计划调整等确需调整年度水预算额度的取用水单位，应在用水量超出水预算额度且在当年 10 月 31 日前，向林周县水利局或住房和城乡建设局和交通运输局提出年度预算调整申请，并提供佐证材料。林周县水利局或林周县住建局在调整申请之日起 15 日内，根据预留的指标作出调整审核意见，或组织其与有节余用水额度的用水单位开展水权交易。

当年 12 月 15 日前，各类纳入水预算管理的取用水单位按要求报送本单位预算额度执行情况相关材料。当年 12 月 31 日前，林周县水利局或住房和城乡建设局和交通运输局分别对自备水源取水户、公共供水管网内用水单位水预算执行情况进行统计，开展年终决算，评估预算执行结果，

分析总结水预算管理的效果和存在的问题，提出改进意见和建议，由林周县水利局牵头编制林周县水预算决算报告，与下年度水预算草案一同报送林周县人民政府进行审核。

### （三）加强预算执行监督管理

#### （1）建立联查联动机制

建立水预算执行监督管理制度，依托水预算管理试点工作领导小组，成立水预算额度执行监督管理联动工作小组，以林周县水利局为监督管理牵头单位，协同住建、经信、农业农村等部门开展监督管理工作，明确监督管理责任，制定监督管理标准或方案。对于年度统计中超预算额度且未办理调整程序的取用水单位，自备水源取水户超预算额度部分水量按适用税额的 2 倍征收水资源税，公共供水管内用水单位超预算额度部分水量按照城镇供水价格管理有关规定加收水费。对于年度内无预算额度且擅自用水的取用水单位，及时取缔违法取水行为，并按照规定进行处罚。

#### （2）加强预算额度执行跟踪管理

完善纳入计划用水管理的各取用水单位在线计量监测体系建设，依托信息化平台，加强水预算额度执行情况跟踪，实时在线监控各用水单位实际用水情况，按季度统计水预算额度执行情况，设置预算额度执行比例阈值，对超过阈值的用水单位发送信息，提醒加强用水节水管理、开展节水技术改造，控制用水量。

#### （3）制定差异化监督管理措施

依据预算额度执行跟踪管理情况，建立预算执行重点和一般监管名单，并实行实时动态更新，制定差异化的监督管理措施。对于各季度预算额度执行情况较好的取用水单位，纳入一般监管名单，原则上本年度内不开展水预算监督检查工作。对于各季度预算额度执行情况超过阈值

的取用水单位，纳入重点监管名单，定期开展监督检查，重点摸清用水单位的生产经营、用水管理等情况，分析其用水效率水平，总结预算执行中存在的问题，制定整改措施，督促其限期整改。

### **2.3.4 推进节余额度市场交易**

在从严执行水预算管理的同时，坚持“两手发力”，健全水权与水市场建设，推进节余额度市场交易，充分运用市场手段促进林周县用水结构的优化调整，引导水资源由低附加值向高附加值、低效益向高效益流动，探索通过水权交易盘活水资源资产价值，支持水预算管理建设和重点节水基础设施改造，形成精细用水与高标准节水的良性循环。

#### **（一）探索农业用水权交易**

依托农业用水权改革试点，探索农业用水权交易，通过对灌区完成现代化节水改造后，由灌区管理单位进行年度节余水量回购，回购水量再通过水权交易至其他取用水户，以此获得交易溢价资金用于覆盖灌区运维成本。

#### **（二）探索构建公共管网供水体系下节余额度交易框架**

（1）确权与分配：探索向用水户明确初始水权，颁发水权证，固定其拥有的用水额度、期限和用途。初始水权的分配总量必须严格控制在该用水户水预算指标内。

（2）节余额度的认定与核证：用水户经节水技术改造、节水精细化管理、转变用水方式等途径方式，取得节余水权。

（3）交易方式：探索建立节余额度交易机制，通过中国水权交易所实施节余额度中合理节余水权的交易，由出让方在平台实施挂牌，引导管网内需水方进行摘牌交易。

（4）监管体系：依托用水数据管控和预算指标调整，及时更新交易

后用水户双方预算额度，强化过程计量监管，确保交易完成后各方合法权益得到保护。

### （3）探索节余额度政府托管机制

鉴于节余额度产生和用水需求可能存在一定时间差，为进一步促进节余额度交易，激发市场活力，根据节余额度交易框架设定的规则，逐步建立节余额度托管机制。该机制由县水利局根据当年水预算额度执行情况发布节余额度托管信息，用水单位可将经节水技术改造、节水精细化管理、转变用水方式等途径节约的水量，根据县水利局信息申报进行节余额度指标托管，提出转让价格。县水利局定期发布托管水量信息，需求方根据报价情况进行摘牌操作，获得节余额度，摘牌资金转入节余额度出让方。

## 2.3.5 加强数字化信息化手段应用

坚持数字赋能，充分运用数字化、信息化手段，实现预算指标的统筹管理、用水计量的实时监控、用水风险的及时预警和用水结果的精准分析。项目立足国家及省级水资源管理与节水信息化平台，依托林周县用水户计量监控体系，通过搭建高质量、高效能的新平台，为全域水预算管理注入“智慧大脑”。使水预算管理更科学、办理更便捷、执行更规范、水权交易更全面。

### （一）完善用水计量实时感知体系

结合水预算管理工作需要，针对纳入管理的用水户，全面梳理规模以上用水户在线计量设施安装情况，针对计量监控薄弱环节进行完善：

（1）健全公共管网内用水计量管理。根据前期调查，公共管网系统内年用水量 1 万  $\text{m}^3$  以上的用水户达 13 户，目前仍采用离线计量方式，需进行在线计量设施改造，以实现数据接入平台实现在线管理。

(2)健全农业灌区用水计量管理。前期自治区水资源监控能力建设已覆盖澎波灌区渠首计量，需对其他小型灌区渠首计量设施进行完善更新，以具备远传功能并接入在线平台实现在线管理。同时，结合灌区配套续建与节水改造工作进展，结合水预算管理需要在灌区末端补充部分计量设施。

## **(二)建设水预算管理业务应用模块**

为促进并实现水预算管理信息化管理，利用科技赋能推动水预算管理体系高效运行，计划在现有国家或自治区水资源管理平台基础上，拓展建设水预算管理业务应用模块，具体包括以下功能：

### **(1)水预算管理对象名录库模块**

主要实现纳入水预算管理对象的增减、管理对象注册、基本信息录入、行业归类等功能。

### **(2)水预算告知与申报模块**

水预算管理编制模块是系统核心之一，主要用于组织编制年度水预算计划，具备相应管理部门发布预算申报信息、用水户填报水预算申请等功能，并嵌入《西藏自治区用水定额》等标准信息，根据用水户上报信息智能生成预算额度建议值，用以指导用水户科学填报。

### **(3)水预算复核与核准模块**

主要实现对用水户申报水预算指标情况进行复核，根据行业申报总量分类及行业水预算基准额度，智能提示管理部门调整或优化指标数量的建议，科学调控各用水户水预算指标。对通过核准的水预算指标进行分类统计，形成水预算草案报表。

### **(4)水预算下达与执行模块**

主要对预算指标向用水户进行下达和监督执行，具备预算执行的阈值控制和预警提示功能，可以帮助管理单位进行有针对性的分析和掌握



预算执行的实际情况，对未能达到目标的问题进行及时干预。

#### （5）水预算调整与决算模块

主要实现用水户申报预算指标调整及审批功能。管理单位可根据行业水预算指标情况，反馈调整意见及预算指标调增方式（用水户交易、托管水量交易或启用预留指标）。根据管理单位需求，对用水户水预算执行情况进行统计，开展年终决算，评估预算执行结果，形成决算报表。

#### （6）水预算节余额度交易模块

该模块为探索实施模块，考虑到取用水户涉及水权交易须通过中国水权交易所交易平台完成，因此本模块将根据水预算管理试点深度，适时开展公共管网内用水户间节余额度交易、用水户与管理单位间节余额度托管功能，创新节余额度交易模式。

### 2.3.6 推进水预算制度建设

积极开展水预算管理制度体系建设和探索，研究制定《林周县水预算管理办法》《林周县水预算额度核算规则》《林周县水预算执行监督管理规则》等制度，推动水预算管理制度建设。

#### （一）配套体制机制制度建设

（1）探索制定《林周县水预算管理实施办法（试行）》，明确将县域范围内取用水的单位和个人全口径纳入水预算管理，并进一步明确水预算管理原则、管理程序和执行监管等环节，以科学指导水预算管理工作。

（2）探索制定《林周县水预算额度核算规则（试行）》，针对全口径水预算管理要求，补充细化预算基准额度核定方法及操作要求。

（3）探索制定《林周县水预算执行监督管理规则（试行）》，明确“告知—复核—下达—执行—调整—决算”基本程序的具体流程和执行

方式，明确水预算执行监督的主体、类型、管理模式等。

(4) 探索制定《林周县水预算节余额度交易管理办法》，包括交易原则、交易平台、交易主体、交易类型、交易期限、交易价格、风险管理、信息安全、监督管理等方面，指导用水户节余额度交易和收储工作。

## **(二) 建设完善组织保障机制**

积极探索建立水预算管理部门协作机制，梳理林周县水利局、林周县住房和城乡建设局、林周县财政局、林周县审计局以及其他相关部门在水预算管理中的职责分工，形成职责清晰、分工协作的工作机制，避免职责交叉或空白，共同保障试点工作顺利进行。

## **2.4 与现行制度衔接关系**

开展水预算管理，是林周县一项涉及供用水管理方式的综合性改革。在开展水预算管理试点的过程中，林周县始终坚持先立后破、积极稳妥的原则，妥善协调水预算管理制度与现行的取用水制度、水量分配调度制度以及用水权交易等制度的关系，明确水预算管理与这些相关制度的衔接规则和规范措施。通过探索和推动水预算管理试点，逐步改进和提升现有制度，持续优化和完善水资源管理制度体系，逐步实现水资源的精细化管理和高效配置，使水预算管理的创新性尝试深入人心。

### **2.4.1 水预算管理与水量分配和调度的衔接关系**

通过水量分配确定的林周县水量份额，是实施林周县用水总量控制与定额管理相结合制度的基础，也是实施取水许可和计划用水的前提条件，同时构成了水权交易和水预算管理的边界。开展林周县水预算管理试点时，应首先遵循水资源调度相关法律法规规章，明确用水配置的优先顺序，优先确保居民生活用水，节约农业用水，增加生产用水，改善生态用水。在保障粮食安全和农业合理用水权益的前提下，按照水资源

集约高效利用的原则，向各行业合理分配水资源。

#### 2.4.2 水预算管理与取水许可的衔接关系

水预算指标的下达必须以批准的取水许可水量为基准。取水许可总量指标是水权分配的上限。因此，在给取水许可管理范围内的用水单位下达预算指标时，必须确保预算指标低于取水许可批准的水量。

林周县以取水许可总量和强度控制指标为前提，确保这些指标不被突破，作为水预算管理的先决条件。针对水预算管理的最小设定周期，通过计算不同行业在该周期内所占用的用水对象数量与定额标准，来确定终端用户的用水总量，并据此设定终端用户的取水许可计划用水指标。接着，依据县域的计划用水指标和用水类型中的比重，计算农业、工业、生活、生态预算用水的权重。县域内的各类供水水源根据多年平均可供水量和用水类型权重进行一级配置，再根据各用水对象的二级分类权重进行细分。为了简化计算分配过程，根据用水对象分类的用水类型和权属特性，拟定水预算管理的一级科目和二级科目，通过两级分类实现从计划用水到水预算管理配额用水的公平合理衔接。

#### 2.4.3 水预算管理与用水定额的衔接关系

用水定额是确定水预算基准额度的基础和主要参考。在林周县水预算管理试点的实施过程中，需依据用水总量强度双控分解指标和用水权分配上限，综合考虑年度水资源调配计划、主要产品用水定额以及纳入水预算管理试点的用水单位需求，按照统筹协调、综合平衡、留有余地的原则，核定用水单位的预算基准额度。对于国家和西藏自治区已制定用水定额的单位，预算额度核定不高于用水定额水平；对于未制定用水定额的单位，则根据该单位近一至三年实际用水量的加权平均值，并考虑适当的增减系数来核定预算额度。

#### 2.4.4 水预算管理 with 计划用水的衔接关系

水预算管理是在计划用水管理模式的基础上，通过发挥市场机制的作用，促进水资源的严格和精细管理，以及高效利用水资源的创新尝试。计划用水与水预算管理之间的主要区别在于：首先，在理念上，计划用水管理模式侧重于对用水单位的约束和限制，而用水户常常反映用水计划难以适应实际生产和市场波动的变化。相比之下，水预算管理代表了一种更现代、更符合市场经济要求的管理理念。其次，在制度上，水预算管理采用“告知—复核—下达—执行—调整—决算”的流程，相较于计划用水，它是一种理念上的创新。通过“告知”方式下达水预算指标，有助于优化营商环境、降低交易成本、减轻企业负担。最后，在机制上，水预算管理通过节余额度的市场交易，使得有限的用水量指标能在用水单位之间流动，这在一定程度上解决了计划用水管理中存在的“少用多占”、空占用水计划指标的问题。

在林周县水预算管理的试点实施过程中，应确保与计划用水管理的顺畅衔接。首先，在指标下达方面，对于纳入水预算管理范围的用水单位，应同时下达年度水预算额度和年度用水计划。对于公共管网供水范围内的计划用水户，其当年的可用水量应以下达的水预算额度为准，水利部门下达的计划用水量应与水预算额度保持一致。其次，在用水过程监管方面，试点期间应加强对用水单位水预算执行的监督，强化用水全过程的监管，以满足计划用水管理的要求。最后，在处理节余预算额度交易和超计划用水累进加价的关系方面，当用水单位的年内水预算额度不足时，应主要通过预算额度的市场化交易来满足用水需求，原则上不通过超计划、超定额累进加价的方式解决用水需求。

## 2.4.5 水预算管理 with 用水权交易的衔接关系

水预算管理推行的节余用水市场化交易，是基于用水权交易而形成的更为灵活的水资源交易方式。首先，从交易理论来看，水预算管理中用于交易的水预算节余额度源自用水权，是用水权在年度内的分解指标。用水权交易期限通常不超过取水许可证的有效期限，原则上以自然年为单位，而水预算节余额度交易期限一般不超过年度水预算额度的一年有效期限。其次，从交易特点来看，水预算管理的基本原则是供需平衡，对节余水量的分配和调度方式更为灵活。通过将实际完成情况与预算目标不断对照和分析，及时指导用水单位改善和调整水资源取用量，有效推动水资源要素向配置效率更高的用水单位流动，服务于水预算供需平衡，实现对节余水量的统筹管理。再次，从交易周期来看，用水权交易多是基于取水许可的跨年度长周期交易模式，而水预算管理节余额度交易是基于水预算额度的短周期交易模式，多以月为周期对节余水量进行市场化交易，能够合理配置水资源预算指标，盘活现存水资源，促进水资源集约节约利用。最后，水预算额度交易应充分利用和衔接现有的水权交易系统和交易平台。林周县水预算额度交易应在水权交易系统和交易平台上进行。

## 3 组织实施

### 3.1 组织领导

由林周县人民政府分管领导统筹负责，林周县发展和改革委员会、林周县司法局、林周县财政局、林周县水利局、林周县住房和城乡建设局、林周县经信和商务局、林周县农业农村和科技局等相关部门（单位）组成水预算管理改革试点专项工作组，共同推进水预算管理改革试点工作。林周县水利局负责水预算管理改革试点日常工作，各相关主管部门（单位）按职责分工配合开展改革试点工作。各镇（街道）按属地原则协同推进水预算管理改革试点工作。

专项工作组单位名单：林周县人民政府办公室、林周县发展和改革局、林周县司法局、林周县财政局、林周县住房和城乡建设局、林周县水利局、林周县农业农村和科技局、林周县林业和草原局、拉萨市生态环境局林周县分局、林周县经信和商务局、林周县教育局、林周县文化和旅游局、林周县自然资源局、林周县审计局等。

### 3.2 任务分工

根据水预算管理重点任务，明确水预算管理各项任务牵头单位与参与单位，加强组织实施。各单位要切实履行职责，明确专人负责，按照职责分工，密切配合，做好相关工作。严格落实水预算管理试点主体责任，鼓励各部门按各自职责将本实施方案的重点任务纳入年度工作计划，并结合实际制定具体实施细则推动组织实施。

专项工作组主要任务分工见下表 3.1-1，试点工作牵头单位为林周县水利局。

表 3.1-1 专项工作组主要任务分工表

序号	成员单位	工作职责
1	林周县人民政府办公室	组织召开全林周县水预算管理改革试点工作推进会议；协助开展水预算管理改革试点相关制度、政策文件、工作会议纪要的审核及印发工作等。
2	林周县发展和改革委员会	协助完善相关试点制度文件；协助开展行业内纳入水预算试点用水单位名单确定、信息化建设、政策宣传等水预算管理相关工作；协助确定重大项目、产业规划布局实施的预算水量指标；协助开展试点项目审批、水价改革等水预算管理试点配套工作。
3	林周县司法局	协助完善相关试点制度文件；负责对水预算管理改革试点相关规范文件的法制审核工作。
4	林周县财政局	协助完善相关试点制度文件；负责水预算管理改革试点资金保障、支付等工作，协助开展全林周县水预算管理试点工作。
5	林周县住房和城乡建设和交通运输局	协助完善相关试点制度文件；协助确定公共供水管网内水预算管理试点用水户名单、行业水预算基准额度制定、政策宣传等水预算管理相关工作；结合现行非居民用水取水计划制度，会同林周县水利局开展管网内用水户水预算管理指标的下达执行、复核监管等工作；督导实施本行业水预算管理改革试点配套项目；协助探索公共供水管网内水预算管理奖惩激励机制。
6	林周县水利局	牵头开展全林周县水预算管理改革试点工作，组织实施试点期间具体工作。负责拟制林周县级工作方案、相关制度及考核办法；牵头制定水预算管理试点用水户纳入标准、行业水预算基准额度等水预算管理技术标准文件；牵头开展水预算指标下达、执行、复核、监督、决算、审计等预算管理工作；负责信息化平台建设、计量设施改造、节水技改项目实施等水预算管理基础工作；负责推进节余水量市场交易、水价改革等水预算管理配套工作；负责牵头探索水预算管理奖惩激励机制；牵头制定有关部门（单位）、镇（街道）工作目标任务并开展技术指导。
7	林周县农业农村和科技局	协助完善相关试点制度文件；协助确定农业灌溉相关用水单位的水预算管理试点用水户名单、水预算基准额度制定、政策宣传等水预算管理相关工作；督导实施本行业水预算管理改革试点配套项目。
8	林周县林业和草原局	协助完善相关试点制度文件；协助确定林草地相关用水单位的水预算管理试点用水户名单、水预算基准额度制定、政策宣传等水预算管理相关工作；督导实施本行业水预算管理改革试点配套项目。
8	拉萨市生态环境局林周县分局	协助完善相关试点制度文件；协助确定生态环境相关用水单位的水预算管理试点用水户名单、水预算基准额度制定、政策宣传等水预算管理相关工作；督导实施本行业水预算管理改革试点配套项目。
9	林周县经信和商务局	协助完善相关试点制度文件；协助开展工业相关用水单位的水预算试点用水单位名单确定、水预算基准额度制定、政策宣传等水预算管理相关工作。
10	林周县教育局	协助完善相关试点制度文件；协助开展学校等相关用水单位的水预算试点用水单位名单确定、水预算基准额度制定、政策宣传等水预算管理相关工作。

序号	成员单位	工作职责
11	林周县文化和旅游局	协助完善相关试点制度文件；协助开展相关用水单位的水预算试点用水单位名单确定、水预算基准额度制定、政策宣传等水预算管理相关工作。
12	林周县自然资源局	协助完善相关试点制度文件；协助开展相关用水单位的水预算试点用水单位名单确定、水预算基准额度制定、政策宣传等水预算管理相关工作。
13	林周县审计局	协助完善相关试点制度文件；结合现行决算审计相关制度，协同探索水预算管理的决算审核工作。

### 3.3 实施进度

按照 2 年完成的试点实施年限要求，明确试点任务进度安排。

本次水预算试点开展周期为 2026 年至 2027 年，大致分为 3 个阶段：

2026 年 6 月底前为基础准备阶段；

2026 年 12 月底前为改革试行阶段；

2027 年为巩固提升阶段。

为了更好地完成各项任务，根据水预算试点改革工作情况，工作进度时间节点安排如下表 3.2-1。

### 3.4 投资估算

本次林周县水预算管理试点主要工作内容有林周县水资源及用水对象摸底调查与需求分析、相关政策制度的建设、技术支撑及咨询、水预算信息化公共服务管理平台建设、计量监测设施提升建设等。投资依据近几年已建的类似工程投资进行估算。

经估算，林周县水预算管理试点建设共需投资 300 万元，其中水资源及用水对象摸底调查与需求分析投资 20 万元、政策制度建设投资 40 万元、技术支撑及咨询投资 40 万元、计量监测设施提升建设投资 100 万元、水预算信息化公共服务管理平台建设投资 100 万元，详见下表 3.3-1。

计划申请中央财政投资 300 万元。



表 3.2-1 试点工作实施步骤与时间安排表

所述阶段	序号	工作任务	时间安排
基础准备阶段	1	编制《西藏自治区林周县水预算管理试点实施方案》并报批	2026 年 6 月底前
	2	制定水预算管理用水单位名录	
	3	探索制定相关管理文件试行版，明确各项工作基本要求和具体流程	
改革试行阶段	4	组织开展水预算管理宣传、集中培训和模拟实践	2026 年 12 月底前
	5	按照相关制度文件及工作流程开展水预算管理试点工作	
	6	结合工作开展实际问题 and 需求，补充完善配套制度政策和技术标准文件	
	7	启动现状计量设施查漏补缺，将部分取用水户的常规水表改造为远传水表，打造用水户用水远程感知系统，结合水预算管理公共平台，数字赋能推动水资源精细化管理	
	8	初步搭建管理应用平台，基本实现水预算管理各项工作在线操作	
巩固提升阶段	9	组织开展 2026 年水预算决算与评估，评估水预算改革试行阶段工作，总结成效、经验和存在问题，提出下一步改进措施	2027 年 1 月底前
	10	更新水预算管理用水单位名录，按工作流程继续开展水预算管理各项工作，依据改进措施巩固提升现有工作	2027 年全年
	11	完成现状计量设施查漏补缺，将部分取用水户的常规水表改造为远传水表，打造用水户用水远程感知系统，结合水预算管理公共平台，数字赋能推动水资源精细化管理	
	12	组织开展 2027 年水预算决算与评估；通过系列闭环工作，完善林周县水预算管理工作制度体系；总结整个试点建设期间工作成效、经验和存在问题，为全国推进水预算管理工作提供案例参考	2027 年 12 月底前

表 3.3-1 林周县水预算管理试点投资估算

序号	项目名称	子项目名称	项目主要建设内容	投资 (万元)
1	摸底调查与需求分析	水预算管理对象取用水户摸查分析	对纳入水预算管理的各类用水户的基本信息、用水工艺、节水措施、用水设备等内容进行摸查分析，为科学合理地确定基准额度、制定政策法规提供数据支持。	20
2	政策制度建设	《林周县水预算管理办法》制定	规范和引导水预算管理工作有效开展，进一步加强水资源管理、合理配置水资源指标、促进水资源节约利用。	10
		《林周县水预算额度核算规则》制定	明确水预算基准额度确定及核算的技术要求，为水预算基准额度确定和核算提供支撑。	10
		《林周县水预算执行监督管理实施细则》制定	明确水预算执行监督管理基本程序、具体流程和执行方式，明确水预算执行监督的主体、类型、管理模式等。	10
		《林周县水预算节余额度交易管理办法》制定	为水预算管理节余额度交易提供指导，明确水预算管理节余水量交易原则、交易平台、交易主体、交易类型、交易期限、风险管理、信息安全、监督管理等方面。	10
3	技术支撑及咨询	试点开展所需的全方位的技术支持、咨询服务	水预算管理工作开展所需的全过程的技术支持、咨询服务。	40
4	计量监测设施提升建设	对纳入预算管理的用水户计量设施升级改造	在现状计量设施基础上查漏补缺，将部分取用水户的常规水表改造为远传水表，打造用水户用水远程感知系统，数字赋能推动水资源精细化管理。	100
5	水预算信息化公共服务管理平台	建设水预算管理业务管理平台	拓展建设水预算管理业务应用模块，具体包括：名录库模块、告知与申报模块、复核与核准模块、下达与执行模块、调整与决算模块、节余额度交易模块等。	100
合计				300

## 4 保障措施

**（一）加强组织领导。**林周县人民政府加强综合协调，定期调度试点进展情况，统筹解决试点中的重大问题。建立水预算管理试点领导机制，及时研究解决试点工作中存在的困难和问题，把试点工作作为一项重要工作抓紧抓实，细化工作措施，提出年度试点任务，强化跟踪问责，确保试点取得预期成效。

**（二）保障资金投入。**多渠道筹措资金，充分运用绿色金融政策，为试点工作提供资金保障，按照试点实施进度要求，在年度预算中合理满足水预算管理试点项目资金需求。鼓励和引导社会资本参与农业灌溉计量设施建设、灌区节水改造。支持投资机构创新融资方式，针对水预算管理试点开展专业化的节水投资和服务。充分利用相关资金支持引导节水技术改造。

**（三）加强技术支撑。**围绕水预算管理试点实际需求，开展预算额度科学核算、预算执行监督管理、节余额度市场化交易、预算管理数字化信息化建设等专题研究，着力解决试点工作中关键问题。积极探索开展水源结构优化、用水结构高效配置等战略研究，加强成果应用，通过试点切实形成高效配置模式，提高用水精细化管理水平。

**（四）强化政策激励。**试点期间，实施工作组每年对试点工作进行综合评价，评价结果纳入水资源管理相关考核。探索建立水预算管理试点奖励机制，对农业用水户、农民用水协会、工业企业、服务业用水单位等，依据节水成效、模式创新等进行奖励，充分调动各类用水主体节水的积极性。加强示范引领，挖掘各地各行业领域先进经验做法，对在水预算管理试点工作中，组织得力、改革创新力度大、成效明显的予以表彰和奖励。

**（五）加大宣传引导。**充分发挥广播、电视、网络、报刊等多种媒体作用，通过多种方式积极宣传水预算管理试点的重要意义。开展水预算管理试点主题宣传活动，向各类用水主体准确解读水预算管理试点的政策措施。要及时总结水预算管理试点先进经验，按照行业特点和企业特点因地制宜开展水预算管理相关交流活动，注重示范带动，形成典型案例在林周县推广。

**（六）注重培训指导。**建立健全水预算管理培训和服务体系，组织专业技术力量进行水预算管理政策解读、业务培训指导。组织相关人员开展技术培训，提高水预算管理额度核算、执行监督、节余额度交易、信息化建设等人员专业技能，提高水预算管理水平。

## 附录 拟纳入水预算管理试点的用水单位名录

序号	用水对象	分类	水源类型	用水量（万 m³）
1	拉萨市澎波灌区工程	农业用水	地表水	9100.0
			地下水	331.0
2	林周县人工种草建设项目	农业用水	地下水	52.48
3	林周县松盘乡草畜一体化项目	农业用水	地下水	19.49
4	林周县松盘乡牦牛繁育基地建设	农业用水	地下水	7.15
5	林周县格桑塘现代农牧产业示范园项目	农业用水	地下水	7.43
6	林周县蔬菜基地建设项目（二期）	农业用水	地下水	1.056
7	林周草地生态系列西藏自治区野外科学观测研究站	农业用水	地下水	5.9
8	西藏圣央水资源开发利用有限公司	工业用水	地下水	10.0
9	林周县白丹索商品混凝土有限公司	工业用水	地表水	5.45
10	西藏林周县鲁杰建材工贸有限公司	工业用水	地下水	3.30
11	西藏保利久联民爆器材发展有限公司年产12000吨乳化炸药生产线项目	工业用水	地下水	2.11
12	西藏华电拉萨林周拉顶 50MW 牧光互补光伏发电项目	工业用水	地下水	0.023
13	拉萨 500 千伏输变电工程建设项目	工业用水	地下水	0.41
14	西藏中凯矿业股份有限公司西藏自治区林周县帮中锌铜矿开采工程	工业用水	地表水	13.7720
			地下水	0.29025
15	林周县自来水厂改扩建项目	生活用水	地表水	114.62
16	林周县唐古乡集中供水工程建设项目	生活用水	地表水	19.34
17	林周县小型农村供水工程和小型农业灌溉工程	农业、生活用水	地表水	447.94
			地下水	57.97
18	林周县政府大院	服务业用水	公共管网	/
19	林周县幼儿园	服务业用水	公共管网	/
20	林周县苏州小学	服务业用水	公共管网	/
21	林周县中学	服务业用水	公共管网	/
22	林周县老公安	服务业用水	公共管网	/
23	林周县医院	服务业用水	公共管网	/
24	林周县农业银行	服务业用水	公共管网	/
25	林周县消防大队	服务业用水	公共管网	/
26	林周县特警大队	服务业用水	公共管网	/

序号	用水对象	分类	水源类型	用水量（万 m³）
27	林周县甘曲派出所	服务业用水	公共管网	/
28	林周县检察院	服务业用水	公共管网	/
29	林周县文旅局	服务业用水	公共管网	/
30	林周县曼庭酒店	服务业用水	公共管网	/