

水利改革发展 30年回顾与展望

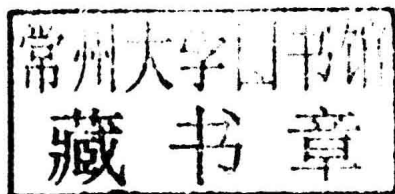
水利部办公厅 编
水利部发展研究中心



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

水利改革发展 30年回顾与展望

水利部办公厅
水利部发展研究中心 编



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书系统总结和集中展示了水利行业改革发展 30 年的历程、成就和经验,并且展望未来。

本书以陈雷部长在水利部纪念改革开放 30 周年干部大会上的讲话开篇,包括理论篇、综合篇、流域篇和地方篇四个部分。

本书适合各类水利工作者阅读。

图书在版编目 (C I P) 数据

水利改革发展30年回顾与展望 / 水利部办公厅, 水利部发展研究中心编. -- 北京: 中国水利水电出版社, 2010.2

ISBN 978-7-5084-7236-2

I. ①水… II. ①水… ②水… III. ①水利经济—经济改革—中国 IV. ①F426.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第025913号

书 名	水利改革发展 30 年回顾与展望
作 者	水利部办公厅 水利部发展研究中心 编
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路 1 号 D 座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心 (零售) 电话: (010) 88383994、63202643 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	贵艺图文设计中心
印 刷	北京中科印刷有限公司
规 格	184mm×260mm 16 开本 23.75 印张 633 千字 36 插页
版 次	2010 年 2 月第 1 版 2010 年 2 月第 1 次印刷
印 数	0001—2500 册
定 价	88.00 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

继往开来 与时俱进 在新的历史起点上推进水利又好又快发展

——在水利部纪念改革开放 30 周年干部大会上的讲话
(2008 年 12 月 16 日)

■ 水利部党组书记、部长 陈雷

今年是改革开放 30 周年。这 30 年是党和国家历史上很不寻常的 30 年，党领导的改革开放和社会主义现代化建设成就辉煌，水利事业取得了巨大进步。今天，我们在这里召开纪念改革开放 30 周年干部大会，旨在贯彻落实党的十七届三中全会和中央经济工作会议精神，回顾水利改革发展的光辉历程，总结水利改革发展的宝贵经验，展望水利改革发展的美好前景，在新的历史起点上加快推进传统水利向现代水利、可持续发展水利转变，不断开创水利事业新局面。30 年水利改革发展时间跨度大，内容极为丰厚，值得水利系统广大干部职工和老领导、老专家共同回顾总结。刚才，8 位同志作了大会发言，从不同的视角生动再现了水利改革发展的光辉历程，表达了继续推进水利改革发展的坚定信心和坚强决心。下面，我谈几点认识和思考，与大家一起研讨。

一、认真总结 30 年水利改革发展的伟大实践

以 1978 年召开党的十一届三中全会为标志，中国共产党带领全国人民以一往无前的进取精神和波澜壮阔的创新实践，开辟了改革开放历史新时期，谱写了中华民族自强不息、顽强奋进新的壮丽史诗。30 年来，我国成功实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折，极大地调动了亿万人民的积极性，极大地解放和发展了社会生产力，极大地改善了广大人民群众物质文化生活，中国人民的面貌、社会主义中国的面貌、中国共产党的面貌发生了历史性变化。

改革开放以前，受高度集中的计划经济体制和经济社会发展阶段所限，社会对水利地位和作用的认识很不充分，水利存在事权不清、资产不明等问题，重社会效益轻经济效益，重建设轻管理，行业吃“大锅饭”，社会喝“大锅水”；水利投入渠道单一，投入规模较小；工程老化失修，效益衰减。伴随着改革开放进程，我们坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，解放思想、实事求是、与时俱进，不断推进水利改革发展。

纵观 30 年水利改革发展历程，大致可以分为三个阶段。

1978 年至 1987 年为第一阶段，水利改革发展艰难起步。党的十一届三中全会后，经济

体制改革逐步展开，农村家庭联产承包责任制普遍实行，企业改革有所突破，对外开放迈出重大步伐。这一阶段，水利改革艰难启动。逐步明确了“加强经营管理，讲究经济效益”的水利工作方针，确立了“全面服务，转轨变型”的水利改革方向，提出了以“两个支柱（水费和多种经营）、一把钥匙（经济责任制）”作为搞好水利管理、提高工程经济效益的中心环节，在农村水利、水利投资、水利工程建设、水土保持、水价、水库移民等领域进行了改革探索。农田水利基本建设、农村电气化县建设等逐步得到加强，三峡水利枢纽工程得到深入论证。

1988年至1997年为第二阶段，水利改革发展逐步深入。这一阶段，我国经济体制改革进入了建设社会主义市场经济体制阶段，股份制迅速发展，现代企业制度大面积试点，对外开放步伐明显加快，国家明确水利是国民经济和社会发展的基础设施，水利的重要地位和作用日益为全社会所认识。1988年新中国第一部规范水事活动的基本法——《中华人民共和国水法》（以下简称《水法》）颁布实施，标志着水利工作进入了依法治水的新阶段。水行政主管部门的确立，为强化水行政管理奠定了基础。水利改革围绕探索建立健全多元化、多渠道、多层次的水利投资体系，以效益为中心的水利资产经营管理体系，科学合理的水利价格收费体系，较为完善的水利法制体系和更为优质高效的水利服务体系展开。1997年10月，国务院印发国家计委会同水利部等部委制定的《水利产业政策》，进一步确立了水利的重要地位，明确了水利发展的若干政策措施，这是我国在基础设施领域颁布的第一项产业政策。国家较大幅度增加了水利投入，水利建设步伐明显加快，长江三峡、黄河小浪底工程开工建设，重点水利工程建设得到加强，城乡供水、水土保持、农村水电等都得到较快发展。

1998年以后为第三阶段，水利改革发展加快推进。世纪之交，我国经济社会发生深刻变化，社会主义市场经济体制初步建立，经济结构进行战略性调整，经济发展方式加快转变，城乡二元社会结构开始转型；水资源条件变化明显，人与自然矛盾突出，长江大水、黄河断流、沙尘暴肆虐、水污染事件频发，事关经济社会可持续发展的许多重大水利问题亟待作出回答。在成功抗御1998年长江等历史罕见的流域性大洪水后，中央作出灾后重建、整治江湖、兴修水利的重大战略部署，大幅度增加了水利投入。同时，面对日益严峻的水资源短缺和生态环境恶化形势，强调水资源是基础性的自然资源和战略性的经济资源，是生态与环境的控制性要素，明确了“全面规划、统筹兼顾、标本兼治、综合治理，兴利除害结合、开源节流并重、防汛抗旱并举”的水利工作方针。水利部党组及时提出并在实践中不断丰富完善可持续发展治水思路，推动传统水利向现代水利、可持续发展水利转变。2002年10月1日，修订后的水法正式施行，标志着我国依法治水进入了新的历史阶段。水资源管理体制、水利投融资体制、水利工程建设与管理体制和水价、农村水利等改革全面推进，节水型社会建设逐步深入，水利基础设施建设大规模展开，南水北调工程开工建设，大江大河治理、农村饮水解困及饮水安全、病险水库除险加固、灌区改造等实现重大跨越，水利进入了一个新的发展时期。

30年水利改革发展走过了不平凡的光辉历程，我国水利事业在开拓创新、求真务实中发生了深刻的历史转变，取得了历史性成就。

第一，水利改革发展30年，是与我国改革开放进程同步推进，水利发展理念和治水实践发生深刻变化，传统水利向现代水利、可持续发展水利转变的三十年。改革开放以来特别

是 1998 年长江大水以后，适应我国经济社会的新发展、水资源条件的新变化、人民群众的新期待，按照科学发展观的要求，贯彻中央水利工作方针，经过长期实践探索和理论总结，逐步形成了可持续发展治水思路，卓有成效地指导了新时期的水利工作，开启了传统水利向现代水利、可持续发展水利转变的进程。坚持以人为本，把解决民生问题放在更加突出的位置；坚持人与自然和谐，把生态文明建设放在更加突出的位置；坚持水资源可持续利用，把节约保护水资源放在更加突出的位置；坚持统筹兼顾，把推进水利协调发展放在更加突出的位置；坚持改革创新，把体制机制法制建设放在更加突出的位置；坚持现代化方向，把以水利信息化促进水利现代化放在更加突出的位置。实践证明，可持续发展治水思路是科学发展观在水利工作中的具体体现，是解决我国复杂水资源问题的必然选择。

第二，水利改革发展 30 年，是与社会主义市场经济体制建设同步发展，水利体制机制发生重大转变，水利改革创新不断深入的 30 年。适应社会主义市场经济体制，水利领域各项改革全面推进，逐步深入。在水利投资体制改革方面，由单一的财政预算内拨款，逐渐转变为财政拨款、国债、水利建设基金、政策性贷款、社会融资、外资等多种形式，初步形成了以政府投资为主导、社会投资为补充的多元化、多层次、多渠道的新格局。在水资源管理体制方面，确立了流域管理与行政区域管理相结合的水资源管理体制，水务体制改革大力推进，取水许可、水权制度、水资源有偿使用、建设项目水资源论证、水功能区管理、入河排污口监管等一系列制度逐步建立并完善。在水利建设管理体制方面，全面推行项目法人责任制、招标投标制、建设监理制，建立健全质量与安全监管体系、水利建筑市场准入制度和市场监管机制。在水利工程管理体制改革方面，明确了公益性管理人员基本支出经费和公益性工程维修养护经费来源渠道并基本得到落实，管理体制逐步理顺，水利工程良性运行机制初步形成。在水价改革方面，终端水价制、超定额累进加价、丰枯季节水价、“两部制水价”等制度得到推广，农业水价综合改革全面启动。在农村水利改革方面，着力推行以“五小”工程（小水库、小塘坝、小机电井、小抽水站、小拦河坝等）为重点的小型农村水利工程产权制度改革，通过承包、租赁和股份合作等形式，拍卖所有权，转让使用权，放开建设权，搞活经营权，盘活存量资产，拓宽投入渠道；适应农村“两工”取消的新形势，以规划为依托、财政资金为主导、农民广泛参与的农田水利建设新机制正在逐步建立，农民用水合作组织蓬勃发展。

第三，水利改革发展 30 年，是同频繁发生的严重水旱灾害进行不懈斗争，经受特大自然灾害严峻考验，水利抗灾减灾不断取得伟大胜利的 30 年。坚持防汛抗旱并举，依法防控，科学防控，综合防控，努力实现由控制洪水向洪水管理转变，由单一抗旱向全面抗旱转变。依托防汛抗旱工程体系、组织指挥体系、责任制体系、应急预案体系，依靠全社会的广泛参与，我们战胜了历次特大洪水和严重干旱，有效应对了频繁发生的台风和山洪灾害袭击，夺取了今年抗御低温雨雪冰冻灾害和水利抗震救灾斗争的重大胜利，最大程度地减轻了灾害损失，确保了人民群众的生命安全，确保了大江大河、大中城市和重要基础设施的安全，最大限度地保证了城乡居民的生产生活用水，为我国改革开放和现代化建设的顺利进行提供了有力保障。据统计，1988 年以来，我国累计防洪减淹耕地 12.31 亿亩，减免经济损失 2.9 万亿元（当年价），洪涝灾害造成的年均死亡人数从上世纪 70 年代的 5181 人降为“十五”期间的 1583 人，今年全国洪涝受灾面积较常年减少近四成，受灾人口减少近二成，因灾死亡

人数减少近八成。

第四，水利改革发展30年，是水利投入大幅度增加，水利建设大规模展开，水利保障经济社会发展能力和水平跨越式提升的30年。1980年至2007年完成水利固定资产投资达8545亿元，是改革开放前28年的16倍，水利基础设施建设获得迅猛发展。截至2007年年底，全国已建成各类水库8.54万座，水库总库容6345亿立方米，堤防28.4万公里，发展农田有效灌溉面积8.67亿亩，水利工程年实际供水能力达到6591亿立方米，与改革开放初期相比，水库总库容增长58%，堤防长度增长72.4%，农田有效灌溉面积增长20.2%。长江中下游干堤修完修好，黄河下游标准化堤防建设全面展开，治淮、治太骨干工程基本完成，三峡、小浪底、临淮岗等枢纽工程全面发挥效益，一大批水资源配置工程先后建成，南水北调工程顺利实施，水利设施体系不断加强，极大地改善了我国大江大河大湖防洪状况，优化了全国水资源配置格局，增强了水利对经济社会发展的保障能力。我们以占全球约6%的淡水资源、9%的耕地，保障了占全球22%人口的温饱和经济发展，并向全面小康社会迈进，这是一项十分了不起的成就，水利功不可没。

第五，水利改革发展30年，是涉及民生水利问题加快解决，群众从水利发展中得到更多实惠，水利在基本公共服务中的基础作用显著增强的30年。先后对3733座病险水库实施了除险加固，大中型水库病险率明显下降。累计解决2.46亿农村人口的饮水困难和1.04亿农村人口的饮水不安全问题，基本结束了我国农村严重缺乏饮用水的历史。全面开展大中型灌区续建配套和节水改造，在灌溉用水总量零增长的情况下，新增粮食综合生产能力130多亿公斤，形成近140亿立方米的年节水能力。水电发展迅速，截至2007年年底，全国水电装机1.48亿千瓦，年发电量4714亿千瓦时，总装机容量是1978年的8.6倍；农村水电装机达到5969万千瓦，年发电量1799亿千瓦时，装机容量是1978年的11倍，年发电量提高了17倍多，完成了第三批共653个农村水电初级电气化县和409个水电农村电气化县建设，实施了小水电代燃料生态保护试点建设和扩大试点建设，解决了3亿多无电人口的用电问题。大中型水库移民后期扶持政策基本兑现，水库移民生活生产条件得到进一步改善。通过水资源统一调度，化解了一些地区和城市的供水危机，保障了供水安全。开展河湖水系疏浚整治，建设国家级水利风景区314处，全面开展水利血防，改善了城乡人居环境。

第六，水利改革发展30年，是用水观念深刻转变，节水型社会建设深入推进，水资源利用效率和效益不断提高的30年。经过近些年的努力，节水型社会建设的制度框架初步建立，节水型社会建设规划体系基本形成，七大流域管理机构初步编制完成了流域取水总量控制指标体系，全国27个省、自治区、直辖市发布了用水定额，用水总量控制与定额管理相结合的管理制度逐步建立。节水型社会建设试点稳步推进，国家级节水型社会建设试点城市已达78个，省级试点近200个，张掖、绵阳、大连3个全国节水型社会建设试点已通过验收。节水改造和设施建设力度加大，全国节水灌溉面积达到3.5亿亩。全国用水效率和效益明显提高。30年来，我国粮食产量从6642亿斤增加到了10500多亿斤，农业灌溉用水量却从1980年的3574亿立方米减少到2007年的3249亿立方米，全国农业灌溉水利用系数从改革开放初期的0.35提高到0.46；按2000年可比价计算，万元GDP用水量从上世纪80年代初的2909立方米降至2007年的297立方米，万元工业增加值用水量从953立方米降低到163立方米；2000年到2007年间，全国用水总量年均增幅不足1%，用水总量快速增长的

趋势得到了有效遏制。

第七，水利改革发展 30 年，是水资源保护力度不断加大，水土流失治理不断加强，生态文明建设有力推进的 30 年。以“三河三湖”、南水北调水源区、城市饮用水水源地、地下水严重超采区为重点，全面实施了建设项目水资源论证制度、水功能区划制度，建立了突发水污染事件应急机制，初步形成了水资源保护的制度体系；水资源管理与保护力度不断加大，有效应对了松花江水污染、太湖蓝藻暴发引发的供水危机。积极推进地下水保护工作，全面完成地下水功能区划和超采区划定，通过关井、限采、回补等措施，遏制部分地区地下水水位持续下降的趋势。逐步开展了以水利措施修复生态与环境的实践，通过平垸行洪、退田还湖和移民建镇，恢复长江流域水面 2900 平方公里，增加蓄洪容积 130 亿立方米，实现了千百年来从围湖造田、与湖争地到大规模退田还湖的历史性转变；通过依法统一调度和科学配置，实现了黄河连续 9 年不断流，黑河下游东居延海连续 5 年不干涸、湖面面积最大达 40.5 平方公里，塔里木河下游生态逐年恢复，奏响了“一曲绿色的颂歌”；引江济太、珠江调水压咸补淡、引黄济淀、扎龙湿地补水等水资源调度成效显著。加大水土流失治理力度，通过采取“四荒”（荒山、荒沟、荒丘、荒滩）拍卖等措施，调动全社会参与水土流失治理的积极性；创新水土流失防治思路，加大预防监督和重点治理力度，积极探索封育保护、禁牧轮牧等自然修复措施，30 年来累计综合治理水土流失面积 72 万平方公里，修建基本农田 1.4 亿亩，实施封育保护面积 70 万平方公里，其中 39 万平方公里的生态得到修复，初步探索出一条具有中国特色的水土保持之路，许多修复区走上了生态、经济良性循环的可持续发展轨道。

第八，水利改革发展 30 年，是水利规划体系逐步完善，水利法治建设成效显著，依法治水进程进一步加快的 30 年。30 年来，我国水利规划体系日趋完善，规划的编制思路、方法和手段发生了质的飞跃，编制和实施了一大批重点水利规划，水利规划的针对性、前瞻性和可操作性更为突出，规划的指导和约束作用更加强化。逐步建立了以水法为核心，包括 4 件法律、16 件行政法规、50 件部规章和 800 余件地方性法规和政府规章的水法律法规体系，各类水事活动基本做到了有法可依。成立各级水政监察队伍 3400 余支，专兼职水政监察人员近 7 万人，基本建立了覆盖全国的水行政执法网络，以行政执法责任制为重点的水行政执法制度逐步建立和完善。大力开展打击非法采砂、取缔非法取水、整治河道管理范围内非法建设等执法行动，做好水事纠纷预防和调处。1988 年以来，全国共查处水事违法案件 92 万起，调处水事纠纷 16 万多起。水利法制宣传教育取得实效，全社会的水法制意识明显增强。认真转变政府职能，强化水利社会管理和公共服务，水利依法行政的能力和水平明显提高。坚持科学决策、民主决策、依法决策，行政决策机制不断完善。全面贯彻实施行政许可法，深入推进行政审批制度改革，水利行政审批项目大幅度减少。大力推行水利政务公开，人民群众的知情权、参与权和监督权得到有效保障。

第九，水利改革发展 30 年，是水利科技创新实现重大突破，国际交流合作快速发展，水利信息化和现代化水平明显提升的 30 年。紧密围绕水利建设主战场开展科学研究、技术开发和推广转化，在防汛抗旱减灾、大江大河综合治理、水资源开发和保护、农村水利、水利工程建设等重点领域取得了一批重大科技成果，新技术、新材料、新工艺、新方法得到广泛应用，水利科技总体水平与国际先进水平的差距不断缩小，部分领域达到国际先进水平，



一些领域处于国际领先地位。广泛开展水利国际合作,积极开展双边、多边水事交流活动,同 60 多个国家和地区建立了合作关系,与 30 多个国家签订了科技、经济合作协议或谅解备忘录,中国水利以崭新姿态展现在世界面前。国家防汛抗旱指挥系统工程、水利电子政务工程、水资源调度与管理系统、全国水土保持监测网络与管理信息系统工程、大型灌区信息化建设等一大批应用范围广、发挥作用大、具有代表性的水利业务应用系统相继投入运行,极大地丰富了水利业务工作的技术手段,有力地提升了水利建设和管理的现代化水平。

第十,水利改革发展 30 年,是党的建设深入推进,精神文明建设成果丰硕,水利干部队伍素质和能力不断提高的 30 年。坚持用科学理论武装党员、指导实践、推动工作,始终把学习和运用马克思主义理论特别是马克思主义中国化的最新成果作为党员和干部教育培训的核心内容,着力推进邓小平理论、“三个代表”重要思想以及科学发展观等重大战略思想的学习实践,深入开展以“讲学习、讲政治、讲正气”为主要内容的党性党风教育,以实践“三个代表”重要思想为主要内容的保持共产党员先进性教育活动,积极开展深入学习实践科学发展观活动。认真贯彻党的组织路线和干部政策,领导班子、公务员队伍、专业技术和技能人才队伍建设进一步加强。截至 2007 年年底,全国水利系统从业人员总数为 110.2 万人,在岗的 106.8 万水利职工中,拥有大专以上学历的占 36.2%,拥有技术职称的占 32.1%,81.3% 的工人为职业技术人员。坚持党要管党,从严治党,强化反腐倡廉教育,认真落实党风廉政建设责任制,构建惩治和预防腐败体系,大力加强政风行风建设,水利系统反腐倡廉建设不断加强。水利系统精神文明建设不断向纵深拓展,先后有 21 个单位被评为“全国文明单位”,48 个单位被评为“全国精神文明建设先进单位”,33 个单位被评为“全国创建文明行业先进单位”,228 个单位被评为水利文明单位,418 个单位被评为文明灌区、文明工地、文明水文测站、文明服务示范窗口等,水文化建设不断丰富。“献身、负责、求实”的水利行业精神广为弘扬,涌现出汪洋湖、高安泽、何贵平、张宇仙、谢会贵、崔政权等一大批先进人物和典型,广大水利干部职工在抗洪抢险的危急时刻、抗震救灾的生死关头,经受了严峻考验,树立了良好形象,赢得了广泛赞誉。

回顾 30 年水利改革发展的历程,我们从中可以总结许多宝贵经验,获得许多重要启示。一是必须坚持用马克思主义中国化的最新成果武装头脑,以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,这是水利改革发展的根本指针。二是必须坚持贯彻中央水利工作方针,积极践行并不断丰富完善可持续发展治水思路,大力推进传统水利向现代水利、可持续发展水利转变,这是水利改革发展要始终把握的基本原则。三是必须坚持优先解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,着力做好民生水利工作,这是水利改革发展的出发点和落脚点。四是必须坚持发展这个第一要务,努力增加投入,加快水利基础设施建设,强化水利社会管理,提高水利对经济社会发展的保障能力,这是水利改革发展的首要任务。五是必须坚持解放思想、改革创新,努力构建保障和促进水利科学发展的体制机制,这是水利改革发展的必然要求。六是必须坚持水资源集约开发、节约利用和有效保护,加快节水型社会建设步伐,促进经济发展方式和水资源承载能力、水环境承载能力相适应,这是水利改革发展的重大举措。七是必须坚持发挥政府的主导作用与发挥市场在资源配置中的基础性作用相统一,优化资源配置,建立健全适应社会主义市场经济体制要求的水利发展长效机制,这是水利改革发展的关键所在。八是必须坚持依法行政、依法治水、科技兴水,

全面加强水利社会管理和公共服务职能，这是水利改革发展的基本准则。九是必须坚持统筹改革发展稳定，把握好改革的力度、发展的速度、社会的承受度，这是水利改革发展的根本方法。十是必须坚持两手抓、两手硬，切实加强水利系统党的建设、干部队伍建设、精神文明建设和党风廉政建设，这是水利改革发展的重要保障。这些经验和启示来之不易，弥足珍贵，我们要认真总结、继承，并在实践中不断丰富发展。

30年艰苦奋斗，30年不懈努力，30年风雨兼程。30年水利改革发展取得的辉煌成就、积累的宝贵经验，得益于党中央、国务院的坚强领导、高度重视，得益于中央和地方、干部和群众同心协力、团结治水，得益于水利系统广大干部职工顽强拼搏、扎实工作。在此，我代表水利部向为水利事业不懈奋斗的老领导、老专家、老同志，向奋战在水利战线的广大干部职工，向长期关心、重视、支持水利工作的各有关部门、地方各级党委政府和社会各界致以崇高的敬意和衷心的感谢！

二、在新的历史起点上实现水利改革发展新跨越

当前和今后一个时期，我国处于全面建设小康社会、社会主义现代化建设加快推进的重要时期，水利事业处于改革发展不断深入，传统水利向现代水利、可持续发展水利加快转变的关键阶段。总体上看，人多水少、水资源时空分布不均、水土资源和生产力布局不相匹配，依然是现阶段我国的突出水情；资源环境对经济增长的约束，依然是我国发展过程中面临的突出矛盾；干旱缺水、洪涝灾害、水污染和水土流失等问题，依然是制约我国经济社会可持续发展的突出因素；水资源管理体制不顺和水利发展机制不活，依然是水利发展道路上的突出障碍。随着工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的加快发展，随着水资源条件的不断变化，随着治水实践的深入开展，我们还将遇到很多新情况、新矛盾、新问题。

党中央、国务院高度重视水利工作。党的十七届三中全会对推进新时期的农村改革发展作出了全面部署，明确了水利发展与改革的目标和任务，对加快水利建设提出了明确要求。强调要加强以农田水利为重点的农业基础设施建设，力争到2010年年底完成大中型和重点小型病险水库除险加固任务，到2013年年底解决农村饮水安全问题，到2020年基本完成大型灌区续建配套和节水改造任务，同时对大江大河大湖治理、节水灌溉、水资源保护、水土流失防治、小水电建设、防洪排涝抗旱设施建设等提出了明确要求。

当前，世界经济环境中的不稳定不确定因素明显增加，国际金融危机愈演愈烈，迅速从局部发展到全球，从发达国家传导到新兴市场国家和发展中国家，从金融领域扩散到实体经济领域，国民经济运行中长期积累的深层次矛盾和问题仍很突出，我国经济发展面临着来自国际国内的严峻挑战。党中央、国务院总揽国际国内两个大局，果断实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策，采取一系列进一步扩大内需、促进经济增长的政策措施，全力保持经济平稳较快发展。刚刚闭幕的中央经济工作会议指出，必须把保持经济平稳较快发展作为明年经济工作的首要任务，着力在保增长上下工夫，把扩大内需作为保增长的根本途径，把加快发展方式转变和结构调整作为保增长的主攻方向，把深化重点领域和关键环节改革、提高对外开放水平作为保增长的强大动力，把改善民生作为保增长的出发点和落脚点；加强和改善宏观调控，实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策，较大幅度地增加公共支出，实行结构性减税，优化财政支出结构，继续加大对“三农”、就业、社会保障、教育等方面的支



持力度；大幅度增加对农村基础设施建设和社会事业发展的投入，加强铁路、水利等基础设施建设，取消中西部地区病险水库除险加固和大中型灌区配套改造县及县以下的资金配套要求；全面加强节能、节水、节地、节材和资源综合利用工作，推行油、气、水、电等资源性产品价格改革。在此之前，中央出台了扩大内需、促进经济增长的十项措施，今年四季度增加安排中央投资 1000 亿元，带动地方和社会投资，总规模达到 4000 亿元；到 2010 年年底，总投资将达到 4 万亿元，其中中央投资 1.18 万亿元。今年第四季度新增 1000 亿元中央投资计划中，水利基础设施建设 200 亿元（含南水北调 20 亿元），明年的水利建设资金还将大幅度增长。这既是加快水利基础设施建设的重要机遇，也是对我们的严峻考验。

面对经济社会发展的新形势，我们要全面贯彻党的十七大精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，积极践行可持续发展治水思路，围绕实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求，抓住扩大内需促进经济平稳较快发展的重大战略机遇，加快水利基础设施建设步伐，加大重点领域和关键环节改革攻坚力度，着力提高水旱灾害综合防御能力、水资源配置和调控能力、水资源节约和保护能力、水利社会管理和公共服务能力，着力构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的水利体制机制，以水资源的可持续利用保障经济社会可持续发展。当前和今后一个时期，在全力以赴打好新一轮水利发展攻坚战的同时，要抓住有利时机，加快推进事关水利长远发展的重点领域、关键环节的改革步伐，力争在以下八个方面实现新突破。

第一，在理顺水资源管理体制上要有新突破。资源管理体制改革的我国经济体制改革的重要内容。建立权威、高效、协调的水资源统一管理体制是保障水资源可持续利用的重要前提。一要建立健全流域管理与行政区域管理相结合的水资源管理体制。强化水行政主管部门的水资源管理与监督职能，实行水资源的统一规划、统一配置、统一调度，建立健全部门协调配合机制。明晰流域管理和行政区域管理责权，积极探索流域管理的协商协调机制。二要实行更加严格的水资源管理制度。加快建立国家水权制度，严格执行取水许可和水资源费征收管理条例及其配套制度，全面落实用水总量控制和定额管理相结合的管理制度，建立覆盖流域和省、市、县三级行政区域的取水许可总量控制指标体系和覆盖各行各业的总量控制指标与用水定额指标，大力加强需水管理，鼓励水权的合理流转，规范转让行为；全面加强以水功能区管理为核心的水资源保护制度，健全地下水管理制度，促进水资源的高效利用、合理配置与节约保护，建设节水型社会。三要进一步推进城乡水务一体化。加强行政区域涉水行政事务的综合管理，建立“一龙管水，合力治水”的管理体制，统筹城乡水资源评价、规划、配置、调度、节约、保护，统筹水源地建设、供水、用水、排水、污水处理及回用等工作，实现对水资源全方位、全领域、全过程的统一管理。

第二，在建立水利投资稳定增长长效机制上要有新突破。水利的基础地位和公益性特点，决定了公共财政投入是水利投资的主渠道。要建立健全以公共财政为主渠道的水利投融资机制，抓住国家实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策的机遇，用好预算内固定资产投资和财政支农资金两个渠道，大幅度增加水利投资，争取中央财政资金提高对粮食主产区、中西部地区、贫困地区和民族地区的水利投资比重，保持重点水利工程和关系民生的水利工程建设投资的稳定增长。要完善小型农田水利专项资金“民办公助”投入机制，建立农田水利建设资金稳定增长的机制。要认真做好拓宽水利建设基金等工作，积极争取扩大水利

资金来源。要增加地方水利投入，落实好地方配套资金，努力提高各级政府基础设施投入中水利投资的比重。要鼓励各类社会主体参与水利建设，充分利用市场机制，多渠道筹集水利建设资金。积极争取对水利建设的信贷、税收等优惠政策。

第三，在健全水利建设与管理体制上要有新突破。水利建设与管理事关公共安全和社会稳定，责任重大。一要深化水利工程建设管理体制。全面落实项目法人责任制、招标投标制、建设监理制和合同管理制，加快市场主体信用体系建设，严格市场准入，规范市场秩序。完善工程质量与安全监督管理体系，切实落实质量终身负责制。二要深化水利工程管理体制改革。今年年底要全面完成国务院确定的水管体制改革任务，要对水管体制改革进行全面系统的评估，在此基础上，针对存在的突出问题，研究提出深化水管体制改革的意见。三要着力加强河湖管理。要结合流域综合规划的修编，确定流域和重要江河湖泊开发利用和纳污的控制性指标，尽快编制重要河流水域、岸线利用规划，制定相应的有效保护、合理开发利用方案，为加强涉河涉水事务管理奠定科学基础。要加强法规建设，进一步完善河道管理法规体系和技术标准体系，严格规划同意书制度和河道管理范围内建设项目审批制度，切实履行法律赋予水行政主管部门的河湖水域监管职责。要研究全国河道采砂管理的体制机制，加强河道采砂管理能力建设。

第四，在构建农村水利建设新机制上要有新突破。建立农村水利良性发展机制必须深化农村水利改革。一要按照“政府规划、民办公助、以奖代补、农民受益”的原则，加大对农村水利建设的支持力度。二要按照“政府引导、农民自愿、依法登记、规范运作”的原则，加快农民用水合作组织建设，逐步完善国有水管单位专业化服务与用水户自主管理相结合的管理模式。三要按照“谁投资、谁受益、谁所有”的原则，积极推进小型农田水利工程产权制度改革，明晰所有权，放开经营权和使用权，落实管护责任。在符合规划、履行审批程序的前提下，鼓励群众独资、合资兴办小型水利工程。允许乡村集体组织通过承包、租赁、拍卖等方式转让小型水利工程产权，转让获得的资金用于当地水利建设。四是改进项目资金分配办法，大干大支持，小干小支持，不干不支持，用激励机制增添农田水利基本建设的活力。

第五，在健全依法行政和依法治水管水机制上要有新突破。贯彻依法治国基本方略需要大力推进依法行政、依法治水、依法管水。一要建立健全功能齐全、覆盖全面、层级配套、目标明确、操作性强的水利规划体系。切实做到流域规划与区域规划相结合，综合规划与专业规划相协调，水利规划与经济社会发展规划及其他有关行业规划相衔接。二要建立健全适合我国国情和水情的科学完备、结构合理、相互配套的水法规体系。突出民生水利、水资源配置节约保护和水利社会管理等方面的制度建设，继续推进水法配套法规建设。三要建立健全权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的水行政执法体系。推行行政执法责任制，继续推进水利综合执法，严厉打击水事违法行为。四要建立健全预防为主、预防与调处相结合的水事纠纷预防和调处机制。完善各流域省际水事纠纷应急预案，保证水事活动依法、科学、有序进行，促进水事关系和谐。五要按照建设服务型、责任型、法治型、廉洁型和效能型政府的要求，进一步转变水行政主管部门职能、管理方式和工作作风，强化社会管理和公共服务，提高公信力和执行力。

第六，在建立基层水利良性发展机制上要有新突破。基层水利服务体系是水利工作的根

基，必须建立起有利于鼓励、保护和引导基层水利健康发展的体制机制。一要结合水管体制改革，切实落实基层水管单位公益性管理人员基本支出经费和公益性工程维修养护经费，落实职工养老保险、医疗保险等基本社会保障，大力推进管养分离。二要结合乡镇机构改革，按照精简、效能的原则，结合各地水资源特点和工作需要，改革乡镇水利站管理体制，明确水利站的公益性质和管理体制，明确人员编制，落实人员和经费。三要结合大规模水利基础设施建设，加快解决小型水利工程设施老化失修、破损严重的问题，改进管理设施和技术装备，改善基层水利工作条件。四要依托水土资源优势，大力发展养殖、渔业、种植等多种经营；依托专业优势拓展服务领域，拓展防汛抗旱、农机服务、技术咨询等业务，在服务“三农”的同时增强自身实力。五要制定优惠政策，吸引专业人才到基层水利单位就业，同时加强在职职工培训，提高干部职工综合素质，增强发展后劲。

第七，在建立健全合理的水价形成机制上要有新突破。水价是促进水资源可持续利用的重要杠杆。一要抓住国家改革资源税费制度、理顺资源价格的时机，建立既充分体现我国水资源紧缺状况和符合市场经济规律，又兼顾社会可承受度，以节水和合理配置水资源、提高用水效率、促进水资源可持续利用为核心的水价形成机制。二要综合考虑各地区水资源状况、产业结构与终端用户承受能力，合理调整水资源费征收标准，扩大水资源费征收范围。三要按照促进节约用水和降低农民水费支出相结合的原则，逐步实行国有水利工程水价加末级渠系水价的终端水价制度，加快完善计量设施，推进农业用水计量收费，实行以供定需、定额灌溉、节约转让、超用加价的经济激励机制，推进农业水价综合改革。四要按照补偿成本、合理盈利的原则，合理调整非农业供水水价，继续推行非居民用水超定额累进加价制度，缺水城市要实行高额累进加价制度，适当拉开高耗水行业与其他行业的水价差。五要加强水价管理，完善水价制度体系，制定水利工程供水价格核算、成本监审等配套政策，整顿水价秩序。

第八，在建立健全与水有关的生态补偿机制上要有新突破。坚持“谁开发谁保护、谁受益谁补偿、谁破坏谁修复、谁排污谁付费”的原则，行政、法律、经济等手段相结合，统筹考虑与水有关的生态环境保护和建设领域的生态补偿问题。一要深入开展与水有关的生态补偿机制理论和方法研究，针对一般性生产生活、重大工程建设和重大资源开发等引发的生态补偿问题，研究建立与水有关的生态补偿机制的框架体系。二要建立与水有关的生态补偿资金筹集机制，确定资金来源，拓宽资金渠道，特别是要研究制定财政和税收政策，积极争取财政补偿资金，探索利用市场机制进行生态补偿的有效途径和办法。三要完善和落实与水有关的生态环境保护收费制度，理清水资源费、水土保持设施补偿费、排污费、水能资源有偿使用费等收费制度和收费标准，制定有关管理办法。四要建立与水有关的生态环境保护和建设的区域协作机制，加大对重点地区的支持力度和对农民的扶持力度，研究水生态补偿机制实现方式及相关协商机制。

三、努力形成继续深化水利改革的强大合力

对改革开放 30 周年最好的纪念，就是坚持解放思想，实事求是，与时俱进，继续推进改革开放。当前，水利改革发展的思路、目标和任务已经明确，关键是要在狠抓落实上下工夫。要采取更加切实可行的措施，进一步加大工作力度，形成强大合力，推动水利改革实现

新突破，水利发展再上新台阶。

一要解放思想，与时俱进。解放思想是发展中国特色社会主义的一大法宝，也是深化水利改革的重要前提。在新的历史起点上，面对不断变化的新形势，不断出现的新挑战，不断涌现的新问题，迫切需要继续坚持解放思想。要结合深入学习实践科学发展观活动，进一步推动思想大解放，真正把思想认识从那些违背科学发展观要求的观念、做法和体制机制的束缚中解放出来。要从贯彻落实科学发展观，促进传统水利向现代水利、可持续发展水利转变的战略高度，充分认识推进水利改革的重大意义，正确认识深化水利改革的作用，深化对水利改革方向、思路、定位、目标、任务的认识，把水利改革摆上更加突出、更加重要的位置，切实增强工作的自觉性和紧迫感，在发展理念、发展思路、发展方式、发展体制上实现深刻转变，切实破解发展过程中的一系列难题，促进水利又好又快发展。

二要强化领导，提供保障。切实加强改革的领导，是顺利推进改革的关键。水利部门各级领导要把水利各项改革工作纳入重要议事日程，放在突出位置来抓。各级领导干部特别是主要负责同志要深入基层调查研究，把改革任务估计得更重一些，把发展困难考虑得更重一些，把问题想得更多一些，把措施落得更细一些，切实加强对改革发展的统筹谋划、安排部署和检查指导，认真研究加强本地区水利改革工作的对策措施，及时解决改革中遇到的困难和问题。要强化责任意识，把任务和责任层层分解落实到各个层级、各个环节、各个方面，把改革的推进情况纳入责任单位和责任人的年度绩效考核内容，形成工作有人管、责任有人负、任务有人抓、一级抓一级、层层抓落实的工作格局。

三要典型引路，重点突破。改革不可能一蹴而就，必须循序渐进。要坚持典型引路，在具有共性、具备条件、改革难度适中的地方先行试点，完善改革措施，取得成功和经验后予以推广。要尊重实践，及时总结各地实践中的好经验好做法，及时发现、培育、宣传、推广先进典型，充分发挥典型的示范引导作用。在水利改革整体布局下，实践急需、条件成熟的领域要加快实施改革步伐，关系水利发展全局的重大改革措施要加强前期论证和调查研究工作，处于探索阶段的改革措施要鼓励创新，大胆尝试。水利基础较好的地区要做好改革整体规划，全面、主动融入地区经济社会发展进程；水利基础较为薄弱的地区要选好改革突破口，以点带面，努力提高水利发展整体水平。

四要加强指导，全面推进。水利改革是一项系统工程，要充分估计全面深化水利改革的艰巨性和复杂性，树立全局意识，做好改革布局和规划工作，妥善处理改革力度、进度、广度、深度以及社会可承受度之间的关系，积极、稳妥、全面推进各项改革工作。要深入调查研究，加强对改革的分类指导，因地制宜，因势利导，建立改革联系制度和对口指导机制，协调解决各地改革进程中遇到的实际问题。要建立激励机制，充分调动各方面加快水利改革的积极性。要加强监督检查，层层落实改革任务和责任。

五要加强合作，注重协调。水利改革涉及的部门和工作领域很多，包括涉水事务的社会管理、行业管理等，工作的复杂性和艰巨性明显加大，必须加强合作，注重协调。要建立相应的协调机制，明确相关部门的责任和分工，加强沟通与协调，建立信息共享、沟通顺畅、配合紧密、运转高效的工作机制，形成合力，共同解决水利改革中存在的突出问题。水行政主管部门要履行好自身职责，加强能力建设，提高改革水平。要积极协调有关部门，按照职责分工，履行好相关职责，加大工作力度，落实目标任务，确保各项改革平稳推进，确保广



大人民群众共享水利改革发展成果。

六要扩大参与，营造氛围。水利改革关系到社会各方和人民群众的切身利益，需要各有关部门和广大群众的广泛参与和大力支持。在改革方案制定过程中，要充分发扬民主，让利益相关者深度参与，广泛听取各方意见，集思广益，博采众长。要加大水利改革宣传力度，充分利用各种媒体做好解疑释惑和正面引导工作，进一步提高社会各界对加快水利改革发展重要性、紧迫性的认识，形成加快水利改革发展的共识，营造有利于水利改革的良好社会氛围。对在水利改革中取得显著成绩的单位和个人，要给予表彰奖励。

同志们，实践永无止境，思想解放永无止境，改革创新永无止境。让我们更加紧密地团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻落实科学发展观，坚持可持续发展治水思路，解放思想、实事求是，锐意改革、开拓创新，顽强拼搏、扎实工作，努力谱写新时期水利改革发展的辉煌篇章，为全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设做出新的更大贡献！

目 录

继往开来 与时俱进

在新的历史起点上推进水利又好又快发展

——在水利部纪念改革开放 30 周年干部大会上的讲话

水利部党组书记、部长 陈雷 I

理 论 篇

水利改革 30 年回顾与展望

水利部办公厅 水利部发展研究中心 3

综 合 篇

水利基础设施建设与投融资体制改革

水利部规划计划司 17

法治建设

水利部政策法规司 22

水资源管理

水利部水资源司 27

财务管理

水利部财务司 32

教育培训与人才队伍建设

水利部人事司 37

国际合作与科技创新

水利部国际合作与科技司 41

建设与管理

水利部建设与管理司	47
-----------------	----

水土保持

水利部水土保持司	52
----------------	----

农村水利

水利部农村水利司	57
----------------	----

党的建设

水利部直属机关党委	62
-----------------	----

监督检查

中纪委监察部驻水利部纪检组监察局	68
------------------------	----

离退休干部工作

水利部离退休干部局	73
-----------------	----

防汛抗旱

国家防汛抗旱总指挥部办公室	78
---------------------	----

农村水电

水利部农村水电及电气化发展局	85
----------------------	----

水利综合事业

水利部综合事业局	91
----------------	----

水文及水利信息化

水利部水文局	96
--------------	----

水库移民工作

水利部水库移民开发局	106
------------------	-----

南水北调

水利部南水北调规划设计管理局	109
----------------------	-----

水利勘测设计

水利部水利水电规划设计总院	114
---------------------	-----

水科院 30 年

中国水利水电科学研究院	119
-------------------	-----

水利出版事业

中国水利水电出版社	124
-----------------	-----