

新时期

水务工作管理改革

与**水生态文明**建设实务

本书编委会◎编



经济日报出版社

新时期水务工作管理改革 与水生态文明建设实务

本书编委会 © 编

(第一卷)

经济日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

新时期水务工作管理改革与水生态文明建设实务/《新时期水务工作管理改革与水生态文明建设实务》编委会编. —北京:经济日报出版社,2015.2

ISBN 978-7-80257-771-8

I. ①新… II. ①新… III. ①水资源管理—研究—中国②水环境—生态环境建设—研究—中国 IV. ①TV213.4②X143

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第024908号

书 名:新时期水务工作管理改革与水生态文明建设实务

编 者:本书编委会

责任编辑:王 含

责任校对:张 强

出版发行:经济日报出版社

地 址:北京市西城区右安门内大街65号(邮编:100054)

电 话:010-57513969

网 址:www.edpbook.com.cn

E-mail:jjrbjb@163.com

经 销:全国新华书店

印 刷:三河市华东印刷有限公司

开 本:787×1092mm 1/16

印 张:165

字 数:3711千字

版 次:2015年2月第一版

印 次:2015年2月第一次印刷

书 号:ISBN 978-7-80257-771-8

总 定 价:860.00元(精装全四卷)

特别提示:版权所有·盗印必究·印装有误·负责调换

编 委 会

主 编：本书编委会

特邀编委：（按姓氏笔画为序）

马文喜	王文军	王利民	王秀富	王建永	王建生	王晓东
邢金明	朱 兵	刘 壮	刘汉南	闫超群	杨培树	李 忠
李春发	沈子杰	张大新	张志强	陈 健	陈洪敏	林广才
易锦文	周小兵	金河权	胥朝辉	徐士尧	钱龙兴	高国斌
黄仁华	符 进	韩 民	韩国庆	滕 涌	滕广明	

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁 辉	丁世一	丁真纳吉	万继金	才让太	马小林	马占敏
马德晓	王 俊	王文忠	王平伟	王民中	王培起	王永新
王玉才	王江文	王海明	王敏利	王尊亮	王智伟	王新利
王精华	王韶辉	韦家雷	毛德昌	方文光	尹志刚	尹朝晖
邓小秦	邓庆胜	邓孟秋	邓晓军	石前义	石德超	甘仕明
田仁会	申作信	申志海	史建华	付 军	包忠平	付国义
冯光明	司志文	皮述禾	皮胜国	邢增耀	邢黎明	成忠国
任燕翔	朱云祥	朱跃明	关永杰	刘 驹	刘仁秋	刘双会
刘低炉	刘应龙	刘志勇	刘晓山	刘福明	江庆位	汤祥忠
许 军	许孝华	许敬刚	孙 明	孙玉宇	孙兴涛	闫 波
齐社平	杨 云	杨 平	杨万林	杨永福	杨宇华	杨利生
杨林中	杨继文	杨锦铨	杨德洪	苏文海	苏振文	苏晓理
苏嵌森	李 平	李 涛	李元凯	李双成	李文才	李文功
李世月	李永生	李永志	李安雄	李志国	李志勇	李和敏
李忠安	李法忠	李保明	李家勇	李锦平	严栋兴	吴大才
吴华卫	吴龙兴	吴位雄	吴海平	吴登伦	何宇富	何庆玉

何建华	何效坤	何德胜	邱功辰	邹国强	宋 波	宋 理
沈 军	沈卫东	沈其鹏	肖友球	肖文斌	肖典和	肖耀俊
张 凌	张 涛	张 源	张为所	张文学	张白芸	张维世
陈 刚	陈 瑜	陈久全	陈大凯	陈立新	陈 慧	陈冰川
陈远辉	陈佰战	陈学银	陈宗国	陈明远	陈福刚	郑 汉
林玉辉	林胜初	范广登	范国强	范新生	果春元	罗尚君
罗登文	周 博	周子涵	周正旭	周状生	周晓鹤	季孝平
岳 健	房 杰	孟武生	孟宪国	胡宗文	赵立伟	赵传光
赵志莲	赵金红	赵培严	俞周云	姚兴勇	姚俊杰	洗奕辉
闻国涛	贾自胜	原晋洲	夏学文	夏明富	夏俊杰	夏福志
徐 涛	徐卫东	殷盼道	唐友柏	唐纯清	唐念东	唐晓敢
涂黎明	郭 专	郭 勇	郭明珠	郭晓鹏	郭海林	晚海宏
郭跃明	高恒运	桑维龙	陶秀平	营 飞	黄 伟	黄灿明
崔国柱	崔海岗	梁晓军	梁瑞华	景 波	景惠中	储 勇
程鹏飞	董培忠	曾兆国	曾远国	曾宪书	雷 健	解德志
雍 辉	雒金龙	廖金鹏	廖理洪	谭永新	樊桂元	滕 冲
潘显书	潘富宏	燕立三	薛庆贤	戴景瑞	蹇安贤	

前言



2014年是贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中全会精神的重要一年，是全面深化改革的开局之年，也是完成“十二五”规划目标任务的关键一年。做好今年水利工作，要按照中央的总体部署，突出把握好“改革统领、科学发展、稳中求进、提质增效”的总体要求。改革统领，就是要紧紧抓住全面深化改革的历史机遇，积极稳妥推进重要领域水利改革，以改革牵引各项水利工作，释放改革红利，着力增强水利发展的内生动力。科学发展，就是要注重科学规划、合理布局，在重大骨干工程和农村水利建设上实现新突破，加快改变水利基础设施建设滞后的局面，促进流域区域、城市农村、东中西部水利协调发展。稳中求进，就是要保持兴水惠民政策的连续性和稳定性，保持水利投资较多增加，保持全社会治水兴水的力度，在水利建设管理、改革发展等方面取得新进步。提质增效，就是要加快转变水利发展方式，提高水利管理和服务水平，增强水利发展质量，使水利更好地惠及民生。

党的十八大把水利放在生态文明建设的突出位置，提出了新的更高要求，强调要给予子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园，建设美丽中国，进一步凸显了水利战略地位，深化了水利工作内涵，拓展了水利发展空间，充分体现了我们党对水利工作的高度重视。深入贯彻落实科学发展观，必须不断丰富完善治水思路；实现全面建成小康社会目标，必须着力解决涉及民生的水利问题；促进“四化同步发展”，必须着力夯实水利基础支撑和保障；推进生态文明建设，必须加快落实最严格水资源管理制度；适应改革开放新形势，必须不断创新水利发展体制机制。

当前和今后一个时期，各级水利部门要按照当中遇到战略部署，坚持中央水利工作方针和治水兴水方略，把发展民生水利作为密切党同人民群众血肉联系的重要纽带，把人民群众过上更加美好生活作为水利工作的奋斗目标，把保障和改善民生作为水利工作的出发点和落脚点，着力抓好新形势下我国水利事业的各项工作。

水利改革发展的蓝图已经绘就，水利攻坚克难的号角已经吹响，关键要一件件抓好落实，一步步加以推进。各级水利部门要进一步增强进取意识、机遇意识、责任意识，在新的起点上奋力推进中国特色水利现代化事业，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献！

本书编委会

陈雷部长在 2014 年全国水利厅局长会议上的讲话

——全面贯彻中央重大决策部署 努力开创水利改革发展新局面

同志们：

这次会议的主要任务是：全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中全会精神，按照中央经济工作会议、中央城镇化工作会议和中央农村工作会议要求，总结 2013 年水利工作，部署水利改革攻坚和加快发展任务，安排 2014 年水利重点工作。

党中央、国务院对水利工作高度重视。近日，李克强总理、汪洋副总理作出重要批示，对过去一年水利工作成绩给予充分肯定，对加快推进水利改革发展提出明确要求，对广大水利干部职工寄予殷切期望，我们要认真学习贯彻，着力抓好落实。

下面，我讲五点意见。

一、2013 年水利工作取得重大进展，有力保障经济社会又好又快发展

2013 年是贯彻落实党的十八大精神实现良好开局的一年，是改革开放进程中具有里程碑意义的一年，也是水利改革发展取得突出成效的一年。在党中央、国务院的正确领导下，广大水利干部职工迎难而上、真抓实干，推动各项水利工作取得新进展，为实现粮食产量“十连增”、促进经济持续健康发展与社会和谐稳定提供了有力的水利支撑。

在防汛抗旱防台风方面，2013 年我国水旱灾害多发并发重发，东北黑龙江、嫩江、松花江发生流域性大洪水，其中黑龙江下游洪水超百年一遇；一些地区发生了较为严重的暴雨洪水和山洪地质灾害；有 14 个台风影响我国，9 个在东南沿海登陆，双台风甚至三台风生成较多，风雨潮洪交织影响；西南、西北等地发生冬春旱，江淮、江南及西南部分地区发生严重伏旱。国家防总、水利部认真贯彻落实习近平总书记、李克强总理和汪洋副总理等中央领导同志重要指示精神，超前部署、科学防控、有效应对，防汛抗旱取得重大胜利，洪涝灾害死亡人数较 2000 年以来均值减少 5 成，完成抗旱浇地 3.7 亿亩次，解决了 2007 万农村群众因旱临时饮水困难，最大程度减轻了灾害损失、保障了人民群众生命安全和城乡供水安全。

在水利基础设施建设方面，落实水利建设投资 4397 亿元，其中中央投资 1408 亿元、地方投资 2989 亿元，投资规模保持较高水平。继续实施大江大河大湖治理，加快骨干枢纽、重点水源、引调水及河湖水系连通工程建设，一批重点骨干工程建成并投入运行。解决了 6343 万农村人口饮水安全问题，全面完成 15891 座重点小（2）型

病险水库除险加固和 2209 条重点中小河流重要河段治理任务，基本完成 2058 个县山洪灾害防治非工程措施建设，大中型病险水库水闸除险加固进度加快。大中型灌区和大型灌排泵站改造扎实进行，农田水利建设成效显著，东北节水增粮等规模化高效节水灌溉工程建设进展顺利，全国新增节水灌溉面积 2000 万亩。

在水生态文明建设方面，最严格水资源管理制度深入落实，国务院办公厅印发考核办法，29 个省、自治区、直辖市完成控制指标分解到市，重要跨省江河水量分配工作有序推进，黄河、淮河、海河、太湖流域实现省界断面监测全覆盖。节水型社会建设深入开展，水资源论证、取水许可管理、入河排污口监管不断强化，地下水治理与保护逐步加强，启动 46 个全国水生态文明城市建设。实施应急水量统一调度，妥善处置突发水污染事件。治理水土流失面积 5.4 万平方公里，完成坡改梯 400 万亩。农村水能资源开发与管理不断加强，新增农村水电装机 200 多万千瓦。水利风景区建设稳步推进。

在水利改革创新方面，加快推进职能转变和简政放权，制定《水利部贯彻落实国务院机构改革和职能转变精神推进行政审批制度改革实施方案》，明确 3 年内将水行政审批事项由 48 项减少至 29 项，减少 40%，其中 2013 年取消 6 项。会同有关部门联合出台关于土地出让收益中央统筹资金使用管理、水资源费征收、水利建设政策性金融支持等配套政策。继续深化国有水管单位体制改革和水利工程建设管理体制改

革，推进小型水利工程产权制度改革，积极开展农业水价综合改革，如期完成基层水利服务机构建设任务。加快水利改革、实行最严格水资源管理制度和推进水利现代化等试点进展顺利。水文站网建设和水利信息化力度加大，水利科技创新的引领支撑作用不断加强。

在提升水利管理能力方面，七大流域综合规划（修编）经国务院批复实施，水利规划体系不断完善。水法治建设稳步推进，水政监察和专项执法力度加大。第一次全国水利普查全面完成，普查成果得到广泛应用。开展水利工程质量年活动，推进水利工程项目招标投标进入公共资源交易市场，抓好水利工程建设领域突出问题专项治理。落实水利安全生产责任制，开展水库蓄水安全专项检查，强化水利安全监督和项目稽察，全年未发生重特大生产安全事故。健全预算管理机制，规范财政专项资金管理，加强水利资金资产监管。深入开展水利国际交流与合作，进一步加强跨界河流管理。水利扶贫、水利援疆援藏援青以及水利移民工作取得明显成效。水利信访工作扎实有效。人大建议和政协提案办理工作圆满完成。

在党的建设和队伍建设方面，认真学习贯彻党的十八大和十八届二中、三中全会精神，深入学习领会习近平总书记系列讲话精神，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致。牢牢把握“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”的总要求，以贯彻落实中央八项规定为切入点，坚持聚焦“四风”问题，坚持

批评和自我批评，坚持开门搞活动，坚持边学边查、边查边改、立行立改，扎实开展党的群众路线教育实践活动，以钉钉子精神抓好作风建设。积极配合中央第三巡视组做好巡视工作，认真抓好巡视反馈意见整改落实。进一步加强领导班子和干部队伍建设，狠抓水利人才培养和干部教育培训。全面落实党风廉政建设责任制，强化审计免疫系统建设和水利廉政风险防控，加大案件查办力度，扎实搞好反腐倡廉各项工作。水文化和行业精神文明建设深入开展，水利新闻宣传工作进一步加强，离退休干部工作、社团组织建设、后勤保障等方面取得新成绩。

这些成绩的取得，得益于党中央、国务院的高度重视、坚强领导，得益于社会各界的鼎力支持、共同参与，也得益于广大水利干部职工的顽强拼搏、扎实工作。在充分肯定成绩的同时，我们也要清醒认识问题与不足，主要是：防汛抗旱减灾和水资源配置体系尚不完善，农田水利“最后一公里”问题较为突出；水利体制机制弊端仍未根本破除，重点领域和关键环节改革亟需加快；大量水利项目的实施主体基层化，基层水利建设监督管理亟待加强；水利社会管理难度加大，水功能区管理、河湖水域岸线管理、地下水超采治理需要进一步强化。对此，我们要高度重视，切实加以解决。

二、准确把握中央对水利工作新要求，切实增强治水兴水的紧迫感和责任感

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央高度重视水利工作，提出了一系列加快水利改革发展的重大举措，为我们做好水利工作指明了方向、注入了强大力量。我们要切实把思想和认识统一到中央对水利形势的科学判断上来，把目标和行动统一到中央对水利工作的决策部署上来，牢牢抓住并用好重要战略机遇期，奋力开创水利改革发展新局面。

第一，准确把握全面深化改革对水利提出的新要求。党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对在新的历史起点上全面深化改革作出战略部署，是具有里程碑意义的宣言书，是全面深化改革的科学指南和行动纲领。水利改革是全面深化改革的组成部分，是保障改革系统性、整体性、协同性的重要环节，也是关系治水兴水大业长远发展的关键举措。当前，水灾害频发、水资源短缺、水污染严重、水生态恶化等问题日益复杂，水利发展不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，这些问题，固然有自然和历史的因素，但更深层次的还是体制机制方面的原因，必须通过深化改革、加快创新来解决。党的十八届三中全会将水资源管理、水环境保护、水生态修复、水价改革、水权交易等纳入生态文明制度建设的重要内容，提出了明确要求。我们必须坚定不移高举改革旗帜，以涉险滩、渡深水的勇气锐气，打好深化水利改革这场攻坚战，加快破解制约水利科学发展的体制机制障碍，不断激发水利事业的生机与活力。

第二，准确把握经济转型升级对水利提出的新要求。当前，我国经济正处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期叠加阶段。中央明确提出，要坚持稳中求进、改革创新，统筹稳增长、调结构、促改革，做到稳中有为、稳中提质、稳中增效。水资源是加快转变经济发展方式的先导性、控制性要素，水利是经济持续健康发展的基础性、战略性支撑。习近平总书记指出，在当前部分行业产能过剩问题严重的情况下，发挥好投资作用的关键是调整 and 稳定社会预期，引导好投资方向，强调要加强包括水利在内的基础设施建设。李克强总理指出，要把水利作为国家投资的主要方向，集中力量干几件大事。我们必须抓住机遇、顺势而为，加快建设一批具有辐射带动作用的重大骨干水利工程，着力落实最严格水资源管理制度，为经济提质增效转型升级奠定坚实基础。

第三，准确把握新型城镇化对水利提出的新要求。当前，我国城镇化发展已经站在新的起点上，正在向中国特色新型城镇化迈进。推进以人为核心的新型城镇化是科学有序、积极稳妥的发展过程。人类逐水而居，城市因水而兴。随着城镇化率不断提高，城市供水保障能力、洪涝防御水平、资源环境容量都面临越来越大的挑战。习近平总书记指出，要根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化布局；尽可能减少对自然的干扰和损害，节约集约利用土地、水、能源资源；解决城市缺水问题，必须顺应自然，建设自然积存、自然渗透、自然净化的“海绵城市”。李克强总理指出，国家将拿出更多资金，并改变“撒胡椒面”的投入方式，在中西部集中建设一批重大调水工程、大型水库和骨干渠网，推进中西部发展和城镇化。我们必须按照中央要求，在发展新型城镇化进程中，高度重视水问题，全力做好水文章，加快城市供水安全体系、防洪排涝体系、生态空间体系建设，努力打造人水和谐的宜居城市。

第四，准确把握农业现代化对水利提出的新要求。在推进新型工业化、城镇化中同步发展农业现代化是一项重大战略任务。促进农业现代化，保障粮食安全是核心。我国粮食供求处于紧平衡状态，随着人口总量增加、城镇人口比重上升、居民收入水平提高，粮食需求总量将呈刚性增长趋势，同时我国农业资源要素约束不断增强，人增地减水缺矛盾日益突出。习近平总书记指出，中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上，我们的饭碗应该主要装中国粮；解决靠天吃饭问题，根本的一条是大兴农田水利，要下决心补上农田水利方面的欠账，既要重视大型水利工程这样的“大动脉”，也要重视田间地头的“毛细血管”，解决好农田灌溉“最后一公里”问题。李克强总理指出，我国不少地方水利基础设施薄弱，既是农业发展的瓶颈制约，也是农业增产的潜力所在；要加强以水利为重点的农业基础设施建设，大力推进高标准农田建设，不断提高农业的水利化、机械化、信息化水平，带动农业生产方式转变。我们必须牢牢把握中央加快农业现代化的战略重点，下更大力气加强农田水利建设，构筑更加稳固牢靠的粮食安全保障基础。

第五，准确把握生态文明建设对水利提出的新要求。党的十八大以来，中央对推进生态文明建设作出一系列重大部署，强调要正确处理经济发展同生态环境保护的关系，紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，建立系统完整的生态文明制度体系，用制度保护生态环境。习近平总书记指出，良好的生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉；要大幅降低能源、水、土地等消耗强度，着力推进重点流域和区域水污染防治；山水林田湖是一个生命共同体，用途管制和生态修复必须遵循自然规律。李克强总理强调，对环境一定要倍加呵护，对资源一定要精打细算，走绿色、可持续发展之路。水生态文明是生态文明的核心组成部分，山川秀美关键在水，建设美丽中国关键也在水。我们必须从建设美丽中国、实现中华民族永续发展的战略高度，坚定不移大力推进水生态文明建设，加快形成科学完善的水生态文明制度体系，着力建设山青水秀、河畅湖美的美好家园。

第六，准确把握创新社会治理对水利提出的新要求。当前，我国城乡结构、就业结构、社会阶层结构和社会组织形态发生了很大变化，人们公平意识、民主意识、权利意识明显增强，生活需求、发展要求、利益诉求日益多元。中央明确提出，着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平。水利是生产生活基本条件、安居乐业基础保障，涉水安全是公共安全的重要内容，涉水权益是人民群众的基本权益。我们必须适应创新社会治理的要求，坚持依法治水管水，有效协调涉水利益，依法规范水事行为，加快健全涉水公共安全体系，不断提高水利社会管理和公共服务水平，促进社会和谐发展、安定有序。

三、大力推进民生水利发展，不断提升水利支撑保障水平

民生为上，治水为要。水利事关国计民生、事关百姓安康，发展民生水利、造福人民群众是我们坚定不移的追求。我们要立足现代化建设全局和“两个一百年”奋斗目标，着眼解决好人民群众的水忧、水患、水难、水盼问题，加快构建适应时代发展要求和人民群众期待的民生水利保障体系。

第一，完善防灾减灾体系，增强洪涝干旱台风灾害防御能力。近年来频繁发生的洪涝、干旱、台风灾害，暴露出我国水旱灾害防御体系仍然存在薄弱环节，必须着力完善防灾减灾综合体系。要着眼提高流域防洪减灾能力，加强大江大河大湖治理、流域防洪控制性工程建设、蓄滞洪区建设，加快中小河流治理、病险水库除险加固、山洪灾害防治等薄弱环节建设，构建防控结合、蓄泄兼筹的防洪工程体系。要着眼提高城市防洪排涝能力，合理确定城市防洪排涝标准，加快雨污分流管网改造与排水防涝设施建设，加大河湖清淤治理力度，增强雨洪调蓄能力，解决城市积水内涝问题。要着眼提高抗旱减灾能力，抓好《全国抗旱规划》实施，加强小型水库、抗旱应急备用

井、引调提水工程、“五小水利”等抗旱应急工程建设，加强雨水集蓄利用。要着眼提高台风灾害防御能力，抓紧编制全国海堤建设规划，大力开展海堤（海塘）达标建设，加快完善港口防台风安全配套设施，进一步加强城乡防台风应急避险场所建设。要着眼提高水旱灾害风险管理能力，完善水情雨情和旱情墒情监测预警预报系统，健全防汛抗旱防台风应急管理机制，探索建立洪涝、干旱、台风灾害保险制度。

第二，强化农田水利设施建设，巩固农业持续稳定发展基础。加强水利特别是农田水利基础设施建设，是保证谷物基本自给、口粮绝对安全的关键举措。要以大中型灌区为重点，加快续建配套、节水改造和适度新建步伐，有效改善和增加灌溉面积，促进农产品区域布局、品种结构与耕地、淡水、气候等资源合理匹配。要以发展节水农业为途径，围绕东北节水增粮、西北节水增效、华北节水压采、南方节水减排，建设一批规模化高效节水灌溉区，促进水土资源集约节约利用。要以县级农田水利建设规划为依托，大兴冬春农田水利建设，搞好小型农田水利重点县建设，因地制宜兴办小微型水利工程，疏通田间“毛细血管”，解决好“最后一公里”问题，提高农田水利化程度，加强牧区水利建设，增强农业综合生产能力和抗御水旱灾害能力。

第三，抓好重大供水工程建设，提高支撑长远发展能力。重大供水工程是水利基础设施体系的“大动脉”，必须着眼长远发展，加快构建结构合理、水源多样、水质优良、水量可靠的供水安全保障体系。要围绕解决工程性缺水问题，按照全国大型水库建设总体安排意见、西南5省区重点水源工程建设规划、国家11个集中连片特困地区扶贫规划，合理布局、有序建设一批大中型水库等重点水源工程，强化水源战略储备。要围绕解决城镇供水问题，着力实施一批重大城镇供水工程，搞好城镇供水管网建设和改造，积极开发利用海水、中水、微咸水等非常规水源，提高城镇供水保证率。要围绕解决农村饮水安全问题，以城乡发展一体化为方向，优先实施城镇供水管网向农村延伸，大力发展规模化集中供水和村村通自来水工程，对农村饮水安全工程进行配套改造和联网提升。

第四，推进江河湖库水系连通，优化水资源配置格局。积极推进河湖水系连通，是充分挖掘现有工程潜力、拓展江河湖库功能，增强供水保障能力、防洪保安能力和生态保护能力的重要途径。要从战略和全局高度，进一步加大工作力度，加快构建布局合理、生态良好，引排得当、循环通畅，蓄泄兼筹、丰枯调剂，多源互补、调控自如的江河湖库水系连通体系。对资源性缺水地区，要在全面强化节水、治污、控需的前提下，抓紧开工建设一批前期工作比较成熟的跨流域调水工程，抓紧论证一批重大引调水工程，提高水资源承载能力，为区域协调发展提供水资源保障。对大中城市和城市群，要以区域水系和国家骨干连通工程为依托，以水库、湖泊为调蓄中枢，科学规划、合理连通区域河湖水系，提高水资源要素与其他经济要素的匹配性和城市群的供水保证率，保护恢复河流生态廊道，保障城市水系循环畅通，提高城市水资源和水

环境承载能力。对县域经济区，要积极实施农村河道水系连通、清淤疏浚、岸坡整治和引排工程建设，保障河道行洪、排涝、灌溉、供水等功能发挥，促进县域经济发展。

第五，加强水土资源保护与修复，推进城乡水生态文明建设。水是生命之源，土是万物之本，水土资源保护与修复是水生态文明建设的关键。在水土保持生态建设方面，要进一步加强水土流失预防监督和重点治理，加快坡耕地综合整治，大力开展生态清洁小流域建设。在维护河湖生命健康方面，要积极开展重要生态保护区、水源涵养区、江河源头区生态自然修复和预防保护，抓好生态脆弱河流治理，有序推动河湖休养生息。在地下水管理保护方面，要实行地下水总量与水位双控制，强化分区管理和动态监测，开展华北等地下水严重超采区综合治理试点，逐步实现地下水采补平衡。在改善城乡人居环境方面，要大力开展水生态文明城市创建，加强农村河道综合整治，促进新型城镇化和美丽乡村建设。在开发水电清洁能源方面，要加快水电新农村电气化建设步伐，加大小水电代燃料生态保护工程建设力度，全面实施农村水电增效扩容改造，促进绿色发展、低碳发展。

第六，落实最严格水资源管理制度，促进经济发展方式加快转变。加快转变经济发展方式，促进经济提质增效升级，必须把强化最严格水资源管理作为战略举措，形成水资源节约保护和高效利用的倒逼机制。要落实严格的制度安排，抓紧建立覆盖省市县的“三条红线”指标体系，进一步落实建设项目水资源论证、取水许可等制度，建立健全节约用水激励机制，推动建立规划水资源论证制度。要落实严格的监督管理，加强水资源监控体系建设，严格节水市场准入标准，全面建设节水型社会，严格水功能区监督管理，从严核定水域纳污容量，严格控制入河湖排污总量，建立流域与区域联防联控机制。要落实严格的责任考核，对实行最严格水资源管理制度情况进行全面考核，对考核结果不合格的地区，限期提出整改措施，暂停建设项目新增取水和入河排污口审批。

四、积极稳妥深化水利改革，着力构建水利科学发展的体制机制

在新的历史起点上深化水利改革，必须深入贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中全会精神，按照中央关于加快水利改革发展的总体部署，以发展民生水利、保障国家水安全为出发点和落脚点，进一步解放思想、勇于创新，加快政府职能转变，发挥市场配置资源的决定性作用，着力推进水利重要领域和关键环节的改革攻坚，使水利发展更加充满活力、富有效率，让水利改革发展成果更多更公平惠及全体人民。

深化水利改革的目的是，坚持社会主义市场经济改革方向，充分考虑水利公益性、基础性、战略性特点，构建有利于增强水利保障能力、提升水利社会管理水平、

加快水生态文明建设的科学完善的水利制度体系，到二〇二〇年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果。

深化水利改革的主要任务是，在水行政管理职能转变方面，要进一步推进简政放权，创新水利公共服务提供方式，推进水利事业单位和社团改革，建立事权清晰、权责一致、规范高效、监管到位的水行政管理体制，增强政府公信力和执行力。在水资源管理体制改革方面，要严守“三条红线”，推进流域综合管理和城乡水务一体化管理，建立事权清晰、分工明确、运转协调的水资源管理体制，促进水资源优化配置、合理开发、高效利用、全面节约、有效保护和科学管理。在水权制度建设和水价改革方面，要开展水资源使用权确权登记，探索水权流转实现形式，构建水权交易制度，建立反映水资源稀缺程度和供水成本的价格机制，强化水资源用途管制，提高水资源利用效率与效益。在水生态文明制度建设方面，要健全水资源有偿使用制度与水生态补偿机制，完善地下水管理与保护制度，落实水土保持预防监督和治理机制，促进水生态系统保护与修复。在河湖管理与保护制度建设方面，要健全河湖规划约束机制，实行河湖分级管理，强化河湖管理与保护，维护河湖资源功能和生态功能。在水利投融资体制改革方面，要稳定并增加公共财政投入，落实水利金融支持相关政策，鼓励和吸引社会资本投入水利建设，改进水利投资监督管理，保障大规模水利建设资金需求和投资绩效。在水利工程建设管理和运行管理体制方面，要创新水利工程建设管理模式，健全市场主体信用体系，强化工程质量监督与市场监管，落实工程运行管理主体、责任和维修养护经费，保障工程质量、安全和效益。在农村水利改革方面，要创新农田水利组织发动和建设机制，加快农村小型水利工程产权制度改革，推动农村水电管理创新，建立健全适应新型工农城乡关系、新型农业经营体系要求的农村水利发展机制。在基层水利管理体制方面，要健全基层水利服务机构，加强农民用水合作组织和专业化服务队伍建设，强化基层水利队伍建设，切实提高基层水利建设、管理与服务能力。在水法治建设和水利科技创新方面，要健全水法规体系，加强水行政执法，完善科技资源分配机制和科技成果评价机制，进一步推进依法治水和科技兴水。

为积极稳妥地推进水利改革攻坚，水利部制定了关于深化水利改革的指导意见，对重点领域水利改革作出安排部署，这次会上印发大家征求意见，一会儿学文同志还要作说明。这里，我重点强调几个问题。

第一，坚持正确方向，发挥政府和市场“两只手”作用。全面深化改革必须坚持社会主义市场经济改革方向，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。处理好政府和市场的关系，是深化水利改革的核心问题。水利具有很强的公益性、基础性、战略性，加快水利发展必须始终坚持和发挥政府的主导作用，这是深化水利改革的根本要求。同时也要认识到，政府主导不等于政府包办，必须在强化政府

责任、发挥政府作用的基础上，划清政府和市场在涉水事务中的边界，在水利投入、建设、运行、管理各环节积极引入市场机制，使政府和市场“两只手”相辅相成、相得益彰。

第二，合理划分事权，调动中央和地方两个积极性。推进水利改革发展，必须处理好中央和地方的关系，合理划分涉及水利的中央事权、中央和地方共同事权、地方事权，努力实现水行政管理整体效能最大化。水利部要抓大放小，重点搞好全国性水利发展战略规划、政策法规、制度标准的制定实施，强化跨流域、跨省和跨界河流水事活动管理等职能，谋划和实施打基础、利发展、管长远、惠民生的重大水利工程。地方管理更方便更有效的事权要下放地方，特别是点多、面广、量大的中小水利工程，要按照责任、权力、资金、任务“四到省”的原则，进一步确定地方政府的责任主体地位，由地方对项目审批和建设管理负总责，水利部进一步加强行业指导和行政监管职能。

第三，注重顶层设计，增强改革的系统性整体性协同性。水利各领域改革紧密联系，任何一个领域的改革都会牵动其他领域，同时也需要其他领域改革密切配合，必须加强顶层设计和整体谋划。要深入研究各项改革的关联性、系统性、可行性，全面厘清水利改革的基本思路、重点任务、优先顺序和保障措施，做到各项改革相互促进、良性互动、协调配合。要科学把握改革的主攻方向和关键环节，找准改革的突破口和着力点，以重点突破带动整体推进，实现全局与局部相协调、治本与治标相结合、渐进与突破相衔接。

第四，加强分类指导，尊重基层和群众的首创精神。我国国情水情极为复杂，各地情况千差万别，深化水利改革，不可能全国套用一个模式，必须针对不同地区经济社会发展水平、资源环境禀赋、水利发展状况，制定差别化的政策措施，突出分类指导和可操作性，防止“一刀切”。近年来，我们组织开展了一批水利改革试点，一些地区因地制宜，大胆探索，积累了很多好经验、好做法。群众是真正的英雄，基层是最好的课堂。改革的根本力量源于群众，办法来自基层。要坚持自上而下与自下而上相结合，及时总结推广基层经验，让水利改革的生机活力不断涌流、竞相迸发。

第五，坚持积极稳妥，把握好推进水利改革的方法步骤。水利改革越向纵深发展，推进改革的复杂程度、敏感程度、艰巨程度越大，必须进一步解放思想、积极探索，勇于跳出条条框框限制，拿出有突破性的改革举措。同时，要处理好胆子要大和步子要稳的关系，把改革的力度、发展的速度和社会可承受度有机统一起来。对已经明确方向又立即可行、属于地方和部门可以授权操作的改革，要不等不靠，抓紧制定操作方案，按规定报批后组织实施；对涉及面广、需要中央决策的改革，要按照中央统一部署进行，不要抢跑越位；对认识还不深入、但又必须推进的改革，要大胆探索、试点先行；对中央提出的一些需要推进的制度性建设，要加强基础工作，明确思

路举措。

第六，强化协调配合，凝聚深化水利改革的强大合力。水利部已经成立了深化水利改革工作领导小组，负责水利改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。各地要牢固树立上下“一盘棋”观念，自觉从全局出发看问题，正确对待利益格局调整，克服本位主义掣肘。要进一步加强与有关部门的沟通协调，跟踪掌握相关领域改革动态，使水利改革与其他改革相协调相促进。要强化对深化水利改革的督促、检查和指导，抓好跟踪督办，建立定期评估机制，及时分析查找存在的问题和原因，着力协调解决水利改革遇到的突出困难，切实增强水利改革的科学性、针对性、实效性。

五、扎实做好 2014 年水利工作，奋力推进治水兴水新跨越

2014 年是贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中全会精神的重要一年，是全面深化改革的开局之年，也是完成“十二五”规划目标任务的关键一年。做好今年水利工作，要按照中央的总体部署，突出把握好“改革统领、科学发展、稳中求进、提质增效”的总体要求。改革统领，就是要紧紧抓住全面深化改革的历史机遇，积极稳妥推进重要领域水利改革，以改革牵引各项水利工作，释放改革红利，着力增强水利发展的内生动力。科学发展，就是要注重科学规划、合理布局，在重大骨干工程和农村水利建设上实现新突破，加快改变水利基础设施建设滞后的局面，促进流域区域、城市农村、东中西部水利协调发展。稳中求进，就是要保持兴水惠民政策的连续性和稳定性，保持水利投资较多增加，保持全社会治水兴水的力度，在水利建设管理、改革发展等方面取得新进步。提质增效，就是要加快转变水利发展方式，提高水利管理和服务水平，增强水利发展质量，使水利更好地惠及民生。

第一，落实责任机制，认真做好防灾减灾工作。据气象水文预测分析，今年北方冬麦区和西南部分地区可能发生较重春旱，江淮、江南部分地区可能发生较重夏伏旱；北方部分地区汛期可能发生较重洪涝灾害，台风生成和登陆个数可能多于常年，防汛抗旱防台风形势不容乐观。要立足于防大汛、抗大旱、防强台，全面落实以防汛抗旱行政首长负责制为核心的各项责任制，尤其要强化村镇组织、工矿企业、城市社区、部门行业的责任制落实，积极做好各项准备工作，突出抓好重要堤防、水库、水电站和在建工程安全度汛，着力防范中小河流洪涝灾害和山洪灾害，全面做好城市防洪排涝、沿海台风防御和北方河流防凌，加强抗旱水源工程建设，强化抗旱用水计划管理和水源工程科学调度，确保群众生命安全和城乡用水安全。

第二，牢牢抓住机遇，全面实施重大水利项目。中央明确提出，为支持水利建设，今年中央财政预算安排的资金将保持较多增加。要牢牢抓住机遇，努力稳定并增加公共财政投资，开辟金融支持和社会资本投资渠道，加快在建工程建设进度，不失

时机地启动实施一批重大水利项目。要大力推进引汉济渭、引江济淮、滇中引水等重大引调水及河湖水系连通工程前期工作，促进工程尽早开工建设，开展南水北调东、中线后续工程论证及西线项目前期工作。要以西南地区为重点加快规划确定的大中型水库建设。要继续加强大江大河大湖治理，加快西江大藤峡、淮河出山店、黄河古贤等控制性枢纽工程前期工作，启动实施黑龙江、松花江、嫩江干流防洪工程建设，强化重要蓄滞洪区、重要海堤建设。要加大水利援疆援藏援青及水利扶贫、水库移民工作力度。

第三，加快建设步伐，着力解决薄弱环节问题。加快农村饮水安全工程建设，推进城镇供水管网向农村延伸和规模化集中供水，加强水源地保护和水质检测能力建设，再解决 6000 万农村人口饮水安全问题。继续推进一般小（2）型病险水库除险加固，实施大中型病险水闸除险加固。全面完成 2058 个县级全国山洪灾害防治非工程措施项目建设，启动山洪灾害防治非工程措施补充完善、山洪灾害调查评价和重点山洪沟防洪治理。加快实施中小河流重点河段治理，拓展中小河流治理重点县综合整治和水系连通工程建设。完成 40 处大型灌区、100 多处中型灌区和 40 处大型灌排泵站更新改造任务，在东北平原、长江上中游等水土资源条件较好的地区新建一批灌区，加强和规范小型农田水利重点县建设，推进抗旱规划实施方案中的小型水源工程建设。加快发展东北四省区节水增粮等区域规模化高效节水灌溉，抓好牧区节水灌溉饲草料地建设，力争新增高效节水灌溉面积 2000 万亩以上。

第四，抓好试验试点，确保深化改革顺利起步。要进一步转变政府职能，继续简政放权，减少水利行政审批事项，编制水利行业政府购买公共服务指导性目录。完善公共财政水利投入政策，争取中央和地方财政贴息政策，研究引调水工程、水源工程建设等吸引社会资本的政策措施。落实好《关于深化小型水利工程管理体制改革的指导意见》，开展农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点。完善水生态文明制度，切实抓好水权交易和水生态补偿试点，推进水土保持生态补偿机制建设。大力推动农业水价综合改革，加快落实灌排工程运行维护经费财政补助政策。抓好水利改革试点验收工作。各地要按照深化水利改革工作的指导意见，抓紧研究制定贯彻落实的实施方案。

第五，强化制度约束，加强水资源节约保护。全面完成“三条红线”指标分解，加快推进跨省江河水量分配工作，启动实施考核工作，推动最严格水资源管理制度落地生根。完成国家水资源监控能力建设项目，加强省界水体水环境质量监管，出台省界水体水量、水质重点监管断面名录。强化水功能区分级、分类管理，建立水功能区水质达标评价体系，严格控制入河湖排污总量。严格河湖管理，严厉打击非法采砂行为。加强重要饮用水水源地保护，完善重要饮用水水源地核准和安全评估制度，开展水源地安全保障达标建设。深入推进节水型社会建设，加强计划用水和用水定额管