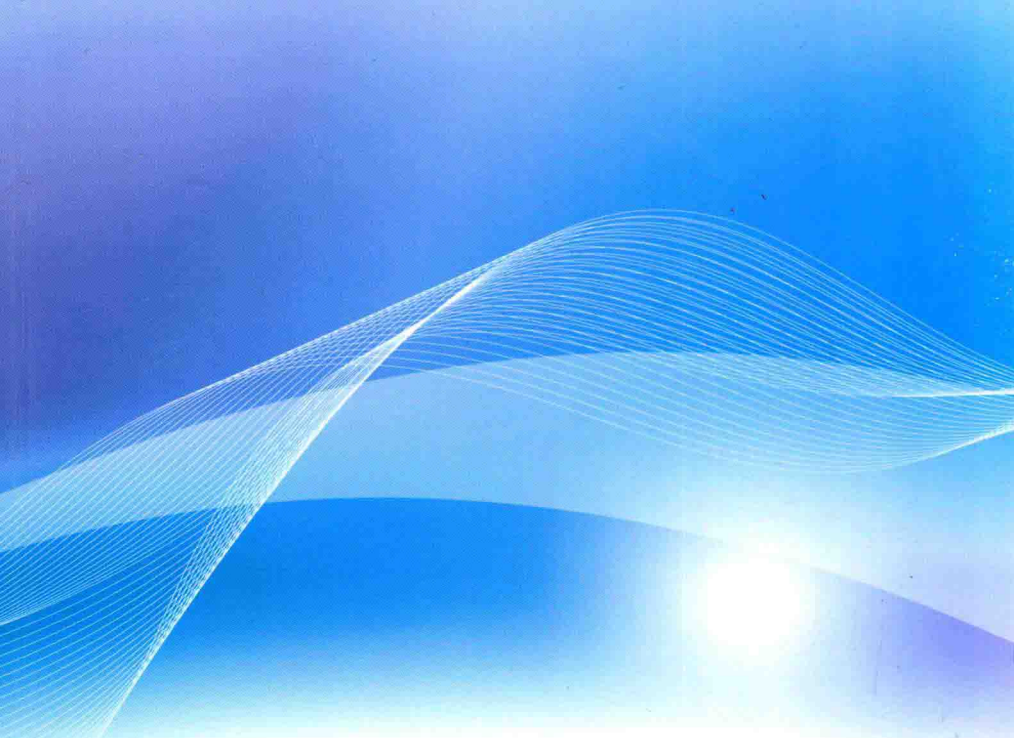




SHUILI XITONG
YOUXIU DIAOYAN BAOGAO

水利系统优秀调研报告

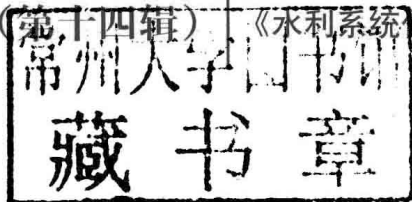
(第十四辑) | 《水利系统优秀调研报告》编委会 编



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

水利系统优秀调研报告

(第十四辑) 《水利系统优秀调研报告》编委会 编



中国水利水电出版社

www.waterpub.com.cn

图书在版编目 (C I P) 数据

水利系统优秀调研报告. 第14辑 / 《水利系统优秀调研报告》编委会编. — 北京 : 中国水利水电出版社, 2015. 12

ISBN 978-7-5170-4001-9

I. ①水… II. ①水… III. ①水利系统—调查报告—中国 IV. ①F426.9

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第321342号

书 名	水利系统优秀调研报告 (第十四辑)
作 者	《水利系统优秀调研报告》编委会 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 (发行部)
经 售	北京科水图书销售中心 (零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	枣庄市大有文化传媒有限公司
印 刷	三河市鑫金马印装有限公司
规 格	140mm×203mm 32 开本 17.5 印张 350 千字
版 次	2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷
印 数	0001—3000 册
定 价	48.00 元

凡购买我社图书, 如有缺页、倒页、脱页的, 本社发行部负责调换
版权所有·侵权必究

《水利系统优秀调研报告》

编 委 会

主 任 刘建明

副主任 李 鹰 杨得瑞

成 员 李训喜 杨 谦 金 海

刘宝勤 王 鑫 王 凯

倪 鹏 刘宇敏 王 伟

孙宇飞 王茂林

编者的话

《水利系统优秀调研报告》(第十四辑)又与大家见面了。它既是广大水利工作者实践经验的总结,也是水利工作者理论研究与思考的成果,本辑所选调研报告内容丰富、特色鲜明,紧扣水利改革发展主题,多角度、全方位地反映了一年来全国各地落实中央兴水惠民政策和水利改革发展的攻坚历程。

本辑入选的水利系统优秀调研报告共50篇,是编委会从全国水利系统各单位选送的2014年度调研报告中,经过认真审读、反复比较,最终遴选出奉献给广大读者的。调研报告涉及水利改革、最严格水资源管理、水权制度建设、水生态文明建设、节水灌溉、水利建设管理、防汛抗旱、水价改革等水利工作的各个方面,质量有明显提高。对于入选的调研报告,我们始终坚持以下标准:一是选题要准。选题要围绕水利改革发展的重要问题,围绕人民群众关心、社会关注的民生热点问题。二是内容要实。调研要深入实际、深入基层、深入群众,准确掌握真实情况,客观分析存在问题,提出的对策措施符合水利工作实际,符合群众意愿。三是建议要新。调研报告思路要严密,视野要开阔,提出的政策或工作建议既要有较强的针对性和可操作性,又具有一定的前瞻性和创新性,对推动水利改革发展有借鉴意义和参考价值。

开展深入实际、实事求是的调查研究，既是践行“三严三实”要求的重要内容，也是我们推进工作的有效方法。习近平总书记指出：“调查研究是谋事之基、成事之道。没有调查，就没有发言权，更没有决策权。”研究问题、制定政策、推进工作，必须扑下身子，紧贴实际，重心下移，注重进行全面深入的调查研究。希望《水利系统优秀调研报告》的编辑出版，能够为推进水利改革发展提供有益借鉴和政策支撑，并进一步激发广大水利工作者深入基层开展调查研究的工作热情。我们期待更多更好的优秀调研成果不断涌现。

编 者

2015年9月

目 录

编者的话

关于加快水权水市场建设的调研报告.....陈 雷 (1)

关于完善水治理体制的调研报告.....矫 勇 (11)

关于“十三五”农村水电发展思路的调研报告.....胡四一 (28)

关于提升东北地区防汛抗旱能力的调研报告.....刘 宁 (37)

河西走廊发展高效节水灌溉调研报告.....李国英 (48)

丹江口水库“打非治违”专项执法行动调研报告.....蔡其华 (57)

水利发展“十三五”规划编制调研报告.....周学文 (66)

社会资本参与水利建设情况调研报告

.....水利部规划计划司调研组 (81)

立足资源管制 强化流域管理 保障流域经济社会发展协调、 稳定、可持续——漳河上游水资源管理调研报告

.....水利部水资源司调研组 (93)

部属单位纪检监察组织建设情况调研报告

.....水利部人事司调研组 (104)

新型水利工程建设管理模式应用情况调研报告

.....水利部建设与管理司调研组 (114)

关于全国生产建设项目水土保持设施验收情况的调研报告

.....水利部水土保持司调研组 (126)

创新农田水利组织发动机制研究报告

.....水利部农村水利司调研组 (136)

《水库大坝安全管理条例》修订调研报告	
.....水利部安全监督司调研组	(147)
关于抗旱管理体制建设情况的调研报告	
.....国家防汛抗旱总指挥部办公室调研组	(157)
水利爱国主义教育基地调研报告	
.....水利部直属机关党委调研组	(168)
算清三笔账 转型有方向——水利系统离退休干部工作	
改进创新的调查思考.....水利部离退休干部局调研组	(180)
2014 年农村水电增效扩容改造工作调研报告	
.....水利部水电局调研组	(191)
水库移民后期扶持民生工作调研报告	
.....水利部移民局调研组	(202)
关于水利工程新型移民安置方式的调研报告	
.....水利部移民局调研组	(214)
贯彻落实“节水优先”“两手发力”新时期治水思路专题	
调研报告.....水利部综合事业局调研组	(232)
水利信息化资源整合方法调研报告	
.....水利部水文局调研组	(245)
关于推动南京水科院反腐倡廉制度建设 强化制度执行力	
的调查与思考.....南京水利科学研究院调研组	(257)
水利部预算执行动态监控现场核查调研报告	
.....水利部预算中心调研组	(267)
水权确权交易试点与制度建设调研报告	
.....水利部发研中心调研组	(278)
长江流域(片)水利发展“十三五”规划调研报告	
.....水利部长江水利委员会调研组	(289)

城镇化进程中城镇水土流失防治典型调研报告——以甘肃省 庆阳市为例.....	水利部黄河水利委员会调研组 (300)
黄河流域水生态文明建设调研报告	水利部黄河水利委员会调研组 (311)
海河流域取水口管理调研报告	水利部海河水利委员会调研组 (322)
关于进一步规范水行政许可审批工作的调研报告	水利部珠江水利委员会调研组 (336)
太湖流域协调水资源水环境承载能力与经济社会发展关系 · 调研报告.....	水利部太湖流域管理局调研组 (347)
关于北京市推行水影响评价审查制度的调研报告	北京市水科学技术研究院调研组 (357)
关于天津市河道水环境实行“河长制”管理的对策建议	天津市水务局 刘伟忠 鲁刚 (366)
关于沧州市地下水超采综合治理试点工作的调研报告	河北省水利厅调研组 (376)
水资源资本化改革调研报告	内蒙古自治区水利厅调研组 (383)
上海市水务工程质量安全标准化管理工作调研报告	上海市水务工程质量安全标准化管理工作调研组 (393)
泰州市小型农田水利工程管护体制改革的思考	江苏省泰州市水利局调研组 (402)
宁波市水利建设市场主体信用信息管理的基本思路与对策建议 ...宁波市水利建设市场信用评价机制建设工作 专题调研组	(412)
江西农村水电发展的几点思考.....	江西省水利厅 曾晓旦 (423)

引黄灌区渠道淤积及清淤情况调研报告	.....	河南省水利厅调研组 (434)
中央财政与地方财政支农事权和支出责任划分的调研报告	.....	湖北省水利厅调研组 (447)
益阳市农村饮水安全工程建设管理情况的调查报告	.....	湖南省益阳市农村饮水安全工程调研组 (457)
破解水利工程管理“重建轻管”难题调研报告	.....	广东省水利厅调研组 (471)
关于广西水利人才队伍现状及职工培训需求情况的调查	.....	广西壮族自治区水利厅调研组 (482)
关于四川村镇供水保障能力的调研报告	.....	四川省水利厅调研组 (493)
加强昆明市排水防涝体系建设 解决城市内涝问题的对策研究	.....	中共昆明市委办公厅、昆明市防汛抗旱指挥部办公室调研组 (504)
关于丹江口库区水行政综合执法的思考	.....	陕西省水利厅 许灏 (514)
宁夏中部干旱带农业供水价格执行情况调研报告	.....	宁夏回族自治区水利厅调研组 (524)
昌吉州关井退地还水工作调研报告	.....	新疆维吾尔自治区水利厅调研组 (532)
加强福建省水生态文明法治建设的调研思考	.....	福建省水利厅 兰伟龙 (540)

关于加快水权水市场建设的

调研报告

陈 雷

(2014年6月)

多年来，我国水权水市场建设开展了大量理论探讨，也迈出了一些实践探索的步子，积累了一定经验。2014年3月，习近平总书记在关于保障水安全的重要讲话中，对建立水权制度、培育水权交易市场提出明确要求。近两年，我对建立健全水权制度、推进水权交易与水市场培育专门作过一些调研了解，前不久在部党组专题务虚会上对此问题进行了研讨交流，又形成了一些新的思考和认识。

一、加快水权水市场建设具有重要意义

水是生命之源、生产之要、生态之基。我国水资源相对水权制度是市场经济条件下优化配置水资源的重要途径，是现代水资源管理制度的重要组成。随着我国社会主义市场经济体制不断完善、经济社会快速发展和水资源供需矛盾日益突出，加快推进水权水市场建设已经成为事关经济社会持续健康发展和水资源可持续利用的

一项重大而紧迫的任务。

一是从中央要求看,2011年中央1号文件明确提出,要建立和完善国家水权制度,充分运用市场机制优化配置水资源。党的十八大要求,积极开展水权交易试点。党的十八届三中全会把健全自然资源资产产权制度和用途管制制度作为生态文明制度体系的重要内容,强调要对水流等自然生态空间进行统一确权登记,形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度,推行水权交易制度。2014年3月14日,习近平总书记在听取水安全汇报时强调,“要推动建立水权制度,明确水权归属,培育水权交易市场,但也要防止农业、生态和居民生活用水被挤占。”我们要切实把思想和行动统一到中央的决策部署上来,从全局和战略的高度,采取有力措施,加快推进水权水市场建设。

二是从现实需求看,我国人多水少、水资源时空分布不均,北方很多地区经济社会发展面临缺水的刚性约束,不少地方用水量已接近甚至超过总量控制上限,蒙陕甘宁“能源金三角”地区有大量工业项目因缺乏用水指标而无法建设,全国21个城市群中有11个城市群处于资源性缺水地区,南方地区水资源虽然总体上比较丰富,但也存在局部性缺水、季节性缺水、水质性缺水等问题。今后相当长时期内,我国用水需求还将继续增长,水资源供需矛盾日趋突出,保障供水安全面临巨大挑战。解决这一问题,一方面要严控增量,实行最严格水资源管理制度,做到以水定需、量水而行、因水制宜;另一方面要盘活存量,加快推进水权水市场建设,允许各地

通过水权交易满足新增合理用水需求，促进稀缺的水资源向高效率高效益的方向流转。

三是从国内外实践看，美国、澳大利亚等一些市场经济发达的国家都把水权水市场作为水资源配置的重要手段，美国西部的水权市场，已经有一个多世纪的历史，澳大利亚2010年水权市场的交易总量达到35亿立方米。智利、墨西哥、巴基斯坦、印度等一些发展中国家，也在积极推进水权水市场建设。近年来，宁夏、内蒙古、浙江、新疆等省（自治区）开展水权交易探索的地方，水资源利用效率和效益都得到了有效提高。实践证明，建立健全水权水市场，有利于促进水资源的合理配置、高效利用、节约保护和科学管理，对实现以水资源的可持续利用保障经济社会的可持续发展具有重要意义。

二、加快水权水市场建设面临的现实条件

我国国情特殊，水情复杂，建设水权水市场，既要考虑必要性和紧迫性，也要考虑可行性和艰巨性，既要看到有利条件，也要看到存在的问题，立足实际、积极稳妥地加以推进。

近年来，我们大力推进水权理论研究、制度创新和实践探索，各项工作取得积极进展，为推进水权水市场建设打下了良好基础。一是水权制度体系不断健全。《中华人民共和国水法》确立了总量控制、水量分配、取水许可等一系列制度，《取水许可和水资源费征收管理条例》《水量分配暂行办法》《取水许可管理办法》等进一步对水权取得、流转、保护、监管等作出了规定。二

是水权配置取得重大进展。全面落实最严格水资源管理制度，明确了各省（自治区、直辖市）用水总量控制指标，29个省已分解到地市级。主要江河水量分配加快推进，全国发放取水许可证 40 余万套，审批取水量近 4000 亿立方米。三是水权交易积累了宝贵经验。包括浙江东阳与义乌、余姚与慈溪“签订协议、有偿供水”的区域间水权转让，宁夏与内蒙古“投资节水，转让水权”的行业间水权转让，甘肃张掖“配水到户、水票流转”的用水户间水权转让，新疆吐鲁番的政府有偿出让水权，内蒙古的水权收储交易中心等不同类型的做法和经验。

同时也要看到，我国水权水市场建设总体上还处于探索阶段，面临着不少困难和问题。一是水权问题客观上十分复杂。水权作为一种权利，前提是要把水资源变成具有价值的资产。与土地、森林等资源相比，水资源具有流动性、季节性和不可分割性，因此，将水资源进行确权、资产化和市场交易，存在很多不易界定的问题。与排污权相比，水权的获得更为复杂，交易主体和交易区域限制更多。此外，水资源具有很强的外部性，依托水资源获得的水权进行交易，不能简单套用商品交易的办法。二是认识上仍有分歧。虽然水权研究和探索已有十多年之久，但有关水权概念的内涵和外延、水权的登记和取得、水量转让与水权交易的区别、水权交易主体和交易条件、水权制度与最严格水资源管理制度的关系等问题，在理论和实践上都存在不少认识分歧。三是法律上不甚清晰。《中华人民共和国宪法》《中华人民共和

国水法》《中华人民共和国物权法》等法律虽然明确了水资源所有权和取水权，但对水资源占有、使用、收益、处置等权利缺乏具体规定。有关法律法规仅对取水权转让作出原则规定，且限定于节约的水资源。对于跨行政区域的水权或者水量交易，法律上还没有通用的规定。水权交易的主体、范围、价格、期限等要素尚未明确。四是初始水权尚未明确。覆盖省市县三级的用水总量控制指标体系尚未全面建立，主要跨省江河水量分配尚未完成，仍有近 40%的取水量没有办理许可证。一些丰水地区考虑到经济布局和产业结构调整需要，不愿过早将水资源使用权固定到取用水户，对确权登记缺乏积极性。五是水资源监控能力不足。取用水计量设施安装率普遍偏低，水量水质监测设施建设相对滞后，水权交易和监管缺乏必要的技术基础支撑。

三、加快水权水市场建设需要处理好的几个关系

水权水市场建设是对水资源管理方式的深刻转变、水利体制机制的深刻变革和涉水利益格局的深刻调整，是一项十分复杂的系统工程。必须以习近平总书记关于保障水安全的重要讲话精神为指导，立足我国基本国情水情，坚持社会主义市场经济改革方向，正确把握 and 处理好以下关系。

一是政府作用与市场机制的关系。水资源是典型的公共产品，水市场严格来说是一种准市场，水权水市场建设要坚持政府和市场“两手发力”。政府应当在用水总量控制、水量分配、水资源确权登记、用途管制、水市

场培育与监管等方面更好地发挥作用。在权属明晰之后，就应当充分发挥市场机制作用，激励用水户节约用水，促进水权合理流转，提高水资源利用效率和效益。

二是注重效率与保障公平的关系。水资源是稀缺性资源，有稀缺就有竞争。在此过程中，城市和工业具有很多优势，农业和生态总是处于弱势地位。世界上水权交易最活跃的科罗拉多州，由于城镇向农场主购买水权，造成灌溉用水锐减和大量农田干涸荒废，这一教训决不能在我国上演。建设水权水市场，既要鼓励通过水权交易，推动水资源依据市场规则、市场价格和市场竞争，实现效益最大化和效率最优化；又要切实加强用途管制和水市场监管，保障公益性用水需求和取用水户的合法权益，决不能以水权交易之名套取用水指标，更不能打着市场的旗号，变相挤占农业、生态用水。

三是顶层设计与实践探索的关系。建设水权水市场是一项政策性、敏感性、开创性很强的工作，也是一项难度很大、极具挑战性的工作。从目前来看，既要鼓励大胆探索和试点先行，有针对性地开展多种类型的水资源确权登记和交易试点，摸索规律、积累经验、逐步推开。同时，又要及时总结实践探索成果，搞好战略规划和顶层设计，积极推进确权登记、水权交易、用途管制、水市场监管等方面的制度创新，逐步建立归属清晰、权责明确、监管有效、流转顺畅的国家水权制度体系。

四、加快水权水市场建设的主要任务

水利部印发的《关于深化水利改革的指导意见》明

确了水权水市场建设的总体方向和要求，下一步还要细化实化相关任务和措施，提出具有可操作性的工作方案，有计划、有步骤地推进。

一要建立水权配置体系，这是水权水市场建设的基本前提。要抓紧建立覆盖省市县三级的用水总量控制指标体系，加快江河水量分配，确定区域取用水总量和权益。要积极稳妥地推进水资源使用权确权登记，将水资源占有、使用、收益的权利落实到取用水户。对已经纳入取水许可管理的，要强化计划用水和定额管理，科学核定许可水量，确认取用水户使用权；对许可过期和无证取水的，要按要求和程序重新申办登记；对工业、服务业等新增用水需求，可探索向政府有偿取得水资源使用权。对于农村集体经济组织水塘和水库中的水资源，可结合小型水利工程产权制度改革，在开展调查统计的基础上，科学制定方案，逐步实现确权发证。

二要建立水权交易体系，这是水权水市场建设的关键环节。要根据实际需求，鼓励和引导地区间、用水户间开展水权交易，探索多种形式的水权流转方式，积极培育水市场。对已经完成确权登记的取用水户，可依法有偿转让其节约的水资源；南水北调受水区省市之间，可按照《南水北调工程供用水管理条例》，对年度水量调度计划分配的水量进行转让。在建立用水总量控制体系的地方，可探索总量控制下的区域间水量交易。要借鉴土地交易、林权交易、排污权交易等平台建设经验，根据水市场发育程度和交易规模，研究建立国家、流域、区域等层面的水权交易平台，开展水权鉴定、水权买卖、