

# 黑龙江省深化水利改革总体实施方案

为深入贯彻党的十八届三中全会精神，全面落实省委十一届四次全会《中共黑龙江省委关于贯彻落实〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的意见》，根据水利部《关于深化水利改革的指导意见》，按照我省“五大规划”战略和经济社会发展对水利的新要求，为确保水利改革发展取得成效，制定本实施方案。

## 一、总体思路

**（一）指导思想。**按照中央和省委关于加快水利改革发展的总体要求，以保障国家水安全、粮食安全和大力发展民生水利为出发点，全面深化水利各领域各环节改革创新，破除制约水利发展的体制机制弊端，着力解决水利发展面临的突出矛盾和问题，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。

**（二）总体要求。**深化水利改革，必须解放思想，锐意进取，敢于探索，大胆实践；必须坚持社会主义市场经济改革方向，立足我省基本省情水情，更大程度更广范围发挥市场机制作用，同时要充分考虑水利具有很强的公益性、基础

性、战略性的行业特点。要处理好政府与市场的关系，坚持政府主导办水利，合理划分省级与市、县水利事权。处理好顶层设计与实践探索的关系，科学制定水利改革方案，突出水利重点领域和关键环节的改革，充分发挥基层和群众的创造性，鼓励市县先行先试，积累经验逐步推开。处理好整体推进与分类指导的关系，统筹推进各项水利改革，强化改革的综合配套和保障措施，加强分类指导，增强改革措施的针对性和有效性。处理好改革发展稳定的关系，通过改革解决制约水利发展的深层次矛盾和体制性问题，把握好水利改革任务的轻重缓急和社会承受程度，广泛凝聚共识，提高改革决策的科学性。

**（三）总体目标。**我省深化水利改革的目标是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 2020 年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果。

## **二、全面深化水利改革重点领域**

**（一）加快水行政管理职能转变。**必须加快水行政职能转变，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，激发市场、社会的活力和创造力，进一步提高水行政管理效率和质量。

**1、继续减少水行政审批事项。**进一步简政放权，深化水行政审批制度改革，凡采用事后监督能够解决的审批事项，尽可能取消。推进建设项目水资源论证、洪水影响评价、

水土保持方案、涉河建设项目、水利基建前期工作等审查审批项目分类合并实施。

**2、改进水行政审批和监管方式。**确需保留的水行政审批事项，要明确管理层级，简化审批程序，规范审批裁量权，明确受理、办理时限，公开办理流程及承办单位、人员等相关信息，接受社会监督。凡可后置审批的，都要后置审批。对取消和下放的审批事项，要加强行业指导和事中事后监督问责，落实考核评估措施。对交由行业协会管理的审批事项，强化行业自律，扩大和改善社会监督。

**3、合理划分水利事权。**配合做好中央与我省水利事权划分工作，同时做好水利部下放水利事权的承接工作。合理划分省级与市县水利事权，全省性水安全战略和水利发展规划、政策法规、制度标准制订，跨区域河流以及事关流域全局的水利建设、水资源管理、河湖管理等涉水活动作为省级事权。跨区域重大水利项目建设维护等作为省级和市县共同事权，逐步理顺事权关系。区域水利建设项目、水利社会管理和公共服务作为市县事权，省级强化行业指导和监督职责。

**4、创新水利公共服务提供方式。**适合市场、社会组织承担的水利公共服务，要引进竞争机制，通过合同、委托等方式交给市场和社会组织承担。逐步推行工程建设管理、运行管理、维修养护、技术服务等水利公共服务向社会力量购买，推动水利公共服务承接主体和提供方式多元化。研究制

定政府购买水利公共服务的指导性目录，明确购买服务的种类、性质和内容，以及承接主体的要求和绩效评价标准。积极培育水利公共服务市场，建立市场监管机制。

**5、稳步推进水利事业单位和社团改革。**加快水利事业单位分类改革，推动事业单位与主管部门理顺关系和去行政化，依法由政府承担的行政职能不得由事业单位承担。建立水利事业单位法人治理结构，推进有条件的水利事业单位转为企业或社会组织。加快实施政社分开，推进水利社会团体明确职责、依法自主，发挥作用。制定水利行业协会与行政机关脱钩的实施方案，限期脱钩，强化行业自律。

**（二）推进水资源管理体制改革的。**以水资源的配置、节约和保护作为水资源管理的重心，全面落实最严格的水资源管理制度，完善流域管理与行政区域管理相结合的水资源管理体制，推进以流域为单元的综合管理和城乡水务一体化管理。

**1、落实和完善最严格水资源管理制度。**贯彻落实国务院《关于实行最严格水资源管理制度的意见》，建立省、市、县三级水资源管理“三条红线”控制指标体系和监控评价体系，落实《最严格水资源管理制度考核工作实施方案》。推动建立规划水资源论证制度，把水资源论证作为产业布局、城市建设、区域发展等规划审批的重要前置条件。完善重大建设项目水资源论证制度，涉及公众利益的重大建设项目，在水资源论证时应充分听取社会公众意见。建立水资源承载

能力监测预警机制，对取用水总量已达到或超过控制指标的地区，暂停审批建设项目新增取水。加强水功能区和入河湖排污口监督管理，逐步实现清水入河。探索实行水资源、水环境损害责任终身追究制度。

**2、积极探索流域综合管理体制机制。**推进流域管理机构的建立建设，全面参与流域水事务的建设和管理。推进以流域为单元的综合管理，强化流域机构在流域规划管理、跨区域水工程管理、防洪和水资源统一调度、“三条红线”控制指标监测评估、流域综合执法等方面的职能。建立各方参与、民主协商、共同决策、分工负责的流域议事协调机制和高效执行机制，协调好流域水资源开发利用与保护，防洪安全与河湖岸线利用，江河治理与水能资源开发、航道建设等关系。

**3、推进城乡水务一体化管理。**鼓励各市县按照精简、统一、效能的原则，整合防洪排涝、水源建设与保护、供水排水、节约用水、污水处理、中水回用等方面的行政管理职能，实行水务一体化管理，行业上分别接受上级相关行政主管部门的指导和监管。统筹城乡水利基础设施建设，推进水利基本公共服务均等化，提高水安全保障水平。

**（三）建立健全水权制度和水价机制。**科学高效配置水资源，必须发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，建立健全水资源资产产权制度，完善水价形成机制，培育和规范水市场，提高水资源利用效率与效益。

**1、推动建立水资源资产产权制度。**开展水资源使用权确权登记，形成归属清晰、权责明确、监管有效的水资源资产产权制度。抓紧完成县级以下区域用水总量控制指标分解，加快开展江河水量分配，确定区域用水总量。完善取水许可制度，加强取水许可管理，加大取水许可证发放率，对已经发证的取水许可进行规范，确认取用水户的水资源使用权。对农村集体经济组织的水塘和修建管理的水库中的水资源使用权逐步进行确权登记。按照农业、工业、服务业、生活、生态等用水类型，完善水资源使用权用途管制制度，保障公益性用水的基本需求。尽快开展水权交易试点，积极培育水市场，推动水权交易平台建设，鼓励和引导地区间、用水户间的水权交易，加强水市场监管，保障水权交易的公平公正。建立健全水权交易制度体系。对工业、服务业新增取用水户，研究探索政府有偿出让水资源使用权。

**2、建立符合市场导向的水价形成机制。**建立反映水资源稀缺程度和供水成本的水利工程供水价格机制，促进节约用水，保障水利工程良性运行。全面贯彻落实国家财政部、发改委、水利部关于推进农业水价综合改革的指导意见，有效落实灌排工程运行维护经费财政补贴政策，科学合理确定农业用水价格。充分考虑市场供求、资源稀缺、环境保护、供水工程的运用效益和发展等因素，合理确定城镇供水水价。

**（四）加强水生态文明制度建设。**水生态文明建设是生

态生态文明建设最重要内容，是在更深层次、更广范围、更高水平上推进民生水利新发展的重要任务。必须加快水生态文明制度体系建设，促进和保障水生态系统保护与修复，实现人水和谐。

**1、探索水生态文明建设模式。**把尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念融入水利规划、设计、建设、管理等环节，以落实最严格水资源管理制度为核心，通过优化水资源配置、加强水资源节约、强化水功能区监督管理、实施水生态综合治理、完善制度体系等措施，探索符合我省水资源条件的水生态文明建设模式。在已有试点的基础上，选择基础条件较好、代表性和典型性较强的地区，开展水生态文明建设试点，积极推广试点经验。建立健全水利风景区建设和管理，为建设“生态龙江”提供支撑和保障。

**2、健全水资源有偿使用制度和生态补偿机制。**综合考虑水资源状况、经济发展水平、社会承受能力以及不同产业和行业取用水特点，按照国家有关部门制定的水资源费征收标准政策，进一步规范征收标准分类，尽快调整到“十二五”末最低征收标准。推动建立水生态补偿制度，通过财政专项转移支付、项目投入和设立生态补偿基金等方式，对江河源头区、重要水源地、重要生态修复治理区和蓄滞洪区进行生态补偿。建立流域上下游不同区域的生态补偿协商机制，推动区域间生态补偿。积极推进水生态补偿试点。因地制宜选择生态补偿模式，研究完善政府对生态补偿的调控手

段，充分发挥市场机制作用，动员全社会积极参与，逐步建立公平公正、积极有效的生态补偿机制，逐步加大补偿力度，努力实现生态补偿的法制化、规范化，实现不同地区、不同利益群体的和谐发展。

**3、健全地下水管理与保护制度。**实行地下水水量水位双控制制度，合理确定地下水可开采总量以及地下水控制水位。加强地下水动态监测，建立比较完善的地下水水位、水质监测网络，推动建立地方行政首长对地下水压采和保护负总责的机制。建立健全地下水分区管理制度，明确各地地下水水功能区分区管理与保护的目标与任务，合理确定分区地下水可开采总量以及地下水控制水位，科学制定分区地下水管理和保护措施。对全省地下水严重超采区进行综合治理，在实行禁采限采等管理措施的基础上，通过置换水源、节约用水、地下水补源与回灌、调整产业结构、轮耕等综合措施，逐步实现地下水采补平衡。加强地下水审批管理，严格控制新改扩建项目在地下水超采区取水。

**4、完善水土保持预防监督和治理机制。**依法划定水土保持流失重点预防区和重点治理区。严格执行建设项目水土保持“三同时”制度，明确生产建设项目水土流失防治责任，坚持谁开发利用谁负责保护、谁造成水土流失谁负责治理和补偿的原则，强化监督执法。实施建设类项目水土保持补偿制度，完善水土保持补偿费征收使用管理办法，推动建立资源开发利用水土保持补偿机制。落实地方人民政府水土流失



防治目标责任制，将水土保持工作纳入政府及部门目标考核体系，实行定期考核制度。

**（五）建立严格的河湖管理和保护制度。**江河湖泊具有重要的资源功能和生态功能，是水资源的载体、生态环境的重要组成部分。加强和创新河湖管理是提高科学治水管水能力的重要途径。必须加快完善河湖管理体系，健全工作机制，改进管理方式，规范涉水活动，维护河湖健康。

**1、健全河湖规划约束机制。**根据《防洪法》，建立健全河道规划治导线管理制度。按照分级管理的原则，组织编制河湖管理、河道采砂、岸线保护等规划，为河湖管理与保护提供技术依据。实行河湖水域岸线、河道采砂、水能资源等河湖开发利用和保护分区管理，明确河湖开发利用和保护要求，充分发挥河湖功能，有序推进河湖休养生息。完善河道等级划分和河道分级管理。

**2、强化河湖管理与保护。**依法划定河湖管理和保护范围，开展河湖水域岸线登记和确权划界工作，保障河道行洪通畅和安全度汛。加强河湖空间用途管制，建立建设项目占用水利设施和水域岸线补偿制度。按照分级管理的原则，落实河湖管护主体、责任和经费，完善河湖管护标准体系和监督考核机制。因地制宜推行“河长制”等管理责任机制。加强河湖管理信息化建设，积极采用先进技术强化河湖监控。加强河湖清障工作，深入落实《黑龙江省河道采砂管理办法》，坚决依法查处非法侵占河湖、非法采砂等行为。

**（六）完善水利投入稳定增长机制。**水利投入是加快水利基础设施建设的保障。必须坚持政府主导，健全公共财政水利投入稳定增长机制；必须进一步发挥市场作用，鼓励和吸引社会资本更多投入水利。

**1、完善公共财政水利投入政策。**积极争取各级财政加大对水利的投入，不断扩大预算内固定资产水利投资和财政水利专项资金规模。争取将水利重点项目配套资金纳入各级财政专项预算，建立配套资金稳定的投入来源；全面落实水利建设基金征收、管理和使用制度；协调各级财政足额从土地出让收益中计提农田水利建设资金，专项用于农田水利建设。要进一步明确有重点防洪任务的城市和水资源严重短缺城市名录，有效落实从城市建设维护税中按 15% 的比例划出资金用于城市防洪排涝和水源工程建设的政策。

**2、落实水利金融支持相关政策。**推动建立水利政策性金融工具，会同人行、发改、财政、银监、证监、保监等部门，结合我省实际，出台金融支持水利改革发展的具体实施意见与办法。推动建立水利中长期政策性贷款机制，积极争取水利工程建设贷款地方财政贴息政策，降低贷款成本，扩大贷款规模。积极协调金融监管机构，进一步拓宽水利建设项目的抵（质）押物范围和还款来源，允许以水利、水电、供排水资产及其相关收益权等作为还款来源和合法抵押担保物。加强水利投融资平台建设，支持水利投融资公司做大做强。

**3、鼓励和吸引社会资本投入水利建设。** 研究把引调水工程、水源工程建设等作为吸引社会资本的重要领域。积极发展 BOT（建设-经营-转交）、TOT（转让经营权）、BT（建设-转交）、PPP（公司合作）等新型水利项目融资模式。对于准公益性水利工程，制定政府补贴机制，鼓励和引导企业、个人等符合条件的投资主体，以合资、独资、特许经营等方式投入水利工程建设。

**4、改进水利投资管理。** 适应财政转移支付政策调整，积极承接财政转移支付项目。改进小型水利项目投资管理，研究项目审批、计划下达、建设实施责任制度，加强制度建设，完善相关方案，确保项目科学、有序、规范实施，发挥最大效益。加强水利投资使用监管，完善水利重大项目稽察、水利投资项目后评价和绩效评价制度，对投资项目进行全过程监管，提高投资管理水平和投资效益。

**（七）深化水利工程建设和管理体制改革。** 提高水利工程建设和管理水平，保障工程质量和安全，充分发挥水利工程效益，必须创新水利工程建设和管理体制，推动水利工程建设 and 运行管理专业化、市场化和社会化发展。

**1、创新水利工程建设管理模式。** 完善水利工程建设项目法人责任制、招标投标制和建设监理制。规范项目法人组建，建立考核评价和激励约束机制，强化政府对项目法人的监督管理。按照水利工程建设类型，因地制宜推行水利工程设计施工总承包、代建制等模式，实行专业化社会化建设管

理。对中小型水利工程建设，要整合建设管理资源，实行集中建设管理模式，鼓励按县域或项目类型集中组建项目法人，并由项目法人组建现场管理机构具体实施建设管理工作。

**2、强化水利工程质量安全与市场监管。**强化质量和安全监管，加强省、市、县水利工程质量与安全监督管理机构和能力建设，确保每项工程都得到有效监督。按照工程规模和重要程度划分水利工程质量与安全监督事权，实行质量监督分级实施，严格落实各级质量与安全责任制。提高质量监督工作的针对性和有效性，推行质量分类监督和差别化监督，实行三方检测和飞检，加强工程实体质量巡检，确保工程质量。加强工程检测质量管理，确保质量检测单位依法开展工作。加强水利工程检测单位严格验收管理，保证验收质量，未经验收的水利工程不得投入正常使用，强化水利安全生产信息化建设。推进水利建设项目招投标进入公共资源交易中心进行交易，加强监督检查，规范和完善交易活动，建立健全水利建设项目评标专家库。加强水利工程建设市场监管，推进水利工程项目信息公开和诚信体系建设。

**3、深化国有水利工程管理体制改革的。**健全水利工程运行维护经费保障机制，尽快将公益性、准公益性水利工程管理单位基本支出和维修养护经费落实到位。参照中央水利建设基金的支出结构，省、市、县各级尽快落实从各级水利建设基金中安排一定比例用于水利工程维修养护。切实做好水

利工程确权划界，进一步推进管养分离，以政府购买服务方式由专业化队伍承担工程维修养护，积极培育并逐步规范维修养护市场。

**4、加快小型水利工程管理体制改革。**推进小型水利工程管理体制改革，明晰工程所有权和使用权，落实管护主体和责任，落实工程管护经费，探索工程管理模式，建立起科学的管理体制和良性运行机制，保证工程安全运行和效益长久发挥。

**（八）创新农村水利发展机制。**农村水利是农业增产、农民增收、农村发展的重要基础。必须适应农村经济社会机构和农业生产经营方式变革，创新农村水利体制机制，保障国家粮食安全。

**1、创新农田水利组织发动和建设机制。**落实农田水利建设地方行政首长负责制，健全部门分工协作制度，完善考核评价机制。通过以奖代补、先建后补、项目扶持、信贷支持等政策措施，调动农民群众参与农田水利建设的积极性，鼓励农民用水合作组织和新型农业经营主体承担农田水利工程建设与管护。探索适合小型农田水利特点的建设管理模式，对比较分散的小型水利工程项目，在统一规划和建设标准的前提下，可由具备条件的乡镇、村级组织和农民用水合作组织等组织实施，县级水行政主管部门应加强指导和监督。

**2、加快农村小型水利工程产权制度改革。**按照“谁投资、

谁所有，谁受益、谁负担”的原则，明确小型水利工程所有权和使用权，落实管护主体、责任和经费。允许财政补助形成的小型农田水利设施资产由农民用水合作组织持有和管护。建立管护经费保障机制，小型水利工程的管护经费原则上由工程产权所有者负担，财政给予适当补助。针对不同类型工程特点，因地制宜采取群众管理和专业化、社会化管理等多种管护模式。

**3、推动农村水电管理创新。**开展农村水能资源调查评价和中小河流水能资源开发规划编制，严格规划论证管理。推进水能资源开发权有偿出让和市场化配置，鼓励有条件的地区先行开展试点。通过资金和项目支持，促进绿色小水电建设。推动完善农村水电上网电价形成机制。加强农村水电安全监管。

**（九）健全基层水利管理体制机制。**提升基层水利管理能力是统筹城乡水利协调发展的迫切需要，是解决群众最关心、最直接、最现实民生水利问题的重要举措。必须大力推进农田水利建设机制创新，加强基层水利服务体系建设，切实提高基层水利建设、管理与服务能力。

**1、健全基层水利服务机构。**以乡镇或小流域为单元设立基层水利服务机构，负责辖区内的水资源管理和保护，防汛抗旱、农村水利工程建设和管理、水利科技推广等工作。建立经费保障机制，人员经费和业务经费纳入县级财政预算。因地制宜开展基层水利服务机构标准化建设。

**2、加强农民用水合作组织和专业化服务队伍建设。**在明晰产权和各方责权的基础上，重视发挥农民用水合作组织在小型农田水利建设和管理中的作用，鼓励其承担相关工程建设、运行维护、水费计收等事务，制定农民用水合作组织规范章程，健全农民用水合作组织内部管理制度，加强民主管理，实现财务公开。进一步探索财政适当补助农民用水合作组织建设的机制，细化制定农民用水合作组织建设指导意见。建立健全县乡两级防汛抗旱服务组织，构建完善的防汛抗旱服务网络体系和良性运行机制。培育灌溉排水、水土保持等专业化管理和服务组织，加快建立产学研结合、政府扶持和市场引导相结合的服务体系。

**3、强化基层水利队伍建设。**推进基层水利单位岗位设置管理，优化人员结构，明确岗位要求，实施按岗聘用，防止人浮于事。推行基层水利单位公开招聘制度，坚持公开、平等、择优的原则，选拔有真才实学的技术人员或全日制水利专业毕业生进入水利服务站。加强基层水利人员培训工作，制订人才培养计划，加大继续教育投入力度。

**（十）强化水利法治建设和科技创新。**水利法治建设和科技进步是建设法治中国和创新型国家的重要组成部分。必须依法治水，保障水利改革发展；必须依靠科技创新，驱动水利改革发展。

**1、健全水法规体系建设。**加强水法规体系建设顶层设计，统筹推进重点立法项目。推动农村饮水安全工程、节约

用水、河道采砂等重点领域立法。积极开展水权制度、地下水管理与保护等方面的立法前期研究。健全规范性文件备案审查制度。注重科学立法、民主立法，建立健全公开征求意见制度、听证制度、专家咨询制度，提高水利立法质量。

**2、全面加强水行政执法。**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制，强化专职水行政执法队伍和能力建设。建立健全流域与区域、区域与区域、水利部门与相关部门的联合执法机制，加大现场执法力度，对水事违法案件做到早发现、早制止、早处理，切实做到严格规范、公正文明执法。建立健全执法网络，下移执法监管重心，充实基层执法力量。健全涉水矛盾纠纷排查化解机制。

**3、深化水利科技体制改革。**进一步加大对水利科研工作的资金投入，按照水利部科技创新意见，建立水利科研专项基金，力争在水利重点领域、关键环节、核心技术上实现新突破。进一步改善水利科研推广基础条件，整合水利科技资源，加快水利科学研究及水利技术推广试验中心站、重点站的建设工作。进一步加大水利科技推广投入力度，利用省级科技推广中心和地市基层推广中心等平台，有重点地推广有实用价值的科技成果，示范成熟、实用性强的先进技术和成果。进一步加强国际国内科技交流与合作，加快培养适合我省水利科研需要的高、中、初级各层次技术人才；逐步建立鼓励科研人员参与水利科研项目的竞争机制，提高水利科研人员对我省水利建设的参与水平。进一步发挥我省水利工



程重点实验室及工程技术中心的作用，共享科研仪器设备资源，完善水利科研信息平台，提高水利科研技术水平。

### 三、保障措施

**（一）加强组织领导。**全面深化水利改革是贯彻落实中央决策部署和省委、省政府有关精神的迫切要求，是加快解决我省水问题的迫切要求，是加快我省水利发展、破解水利体制机制制约的迫切要求。全省各级水利部门要切实提高对深化水利改革重要性和紧迫性的认识，把水利改革工作摆在更加突出的位置，抓好工作部署，落实工作责任，及时研究和解决水利改革工作中的重大问题。省水利厅成立深化水利改革领导小组，负责我省水利改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。市、县水利部门要切实承担起水利改革重任，成立相应组织机构，总体推进辖区内深化水利改革工作。

**（二）制定实施方案。**省水利厅对水利改革任务进行分解，各有关处室和单位要制定单项实施方案，细化实化改革措施，明确改革的时间表、路线图和阶段性目标。各市、县水利部门要根据本方案，结合本地实际，研究制订深化水利改革总体实施方案，并抓好组织实施。深化水利改革实施方案报省水利厅备案。

**（三）健全工作机制。**省水利厅建立水利改革信息报送和动态跟踪机制，及时掌握各地改革进展及存在的问题，加强改革任务统筹安排和综合协调，切实解决突出问题，确保

改革工作顺利推进。各市、县要密切配合、协同推进水利重点领域和关键环节的改革，及时报送改革进展情况。加强对改革工作的督促检查和考核评估，确保各项改革目标任务有效落实。

**（四）推进改革试点。**围绕水利改革重点任务，选择有代表性的地区，开展水利改革综合试点，及时总结经验，凝练有效模式，在全省范围内进行宣传推广，发挥示范带动作用。各市、县要结合本地区实际，在一些重点领域和关键环节大胆探索，勇于创新，为推动全省水利改革提供有益经验。