

# 水利部关于深化水利改革的指导意见

为深入贯彻党的十八大和十八届三中全会精神，全面落实中央关于水利改革发展的决策部署，推动水利重要领域和关键环节改革攻坚，现就深化水利改革提出如下意见。

## 一、深化水利改革的重要意义

1. 我国国情水情特殊，解决复杂的水问题，不仅要靠坚实的工程基础、先进的科技支撑，更要靠健全的制度保障。党的十一届三中全会以来，水利改革不断推进，水利体制机制逐步完善，保障了水利事业的快速发展。但是，随着经济结构深入调整和社会持续转型，水利体制机制仍存在与经济社会可持续发展不协调、不适应的问题，水资源要素对转变经济发展方式的倒逼机制尚未形成，水价在资源配置节约保护中的杠杆作用还没有充分发挥，全社会投入水利基础设施建设的活力需要进一步激发，有效保护水生态水环境的社会管理体制尚不完善，农田水利建设管理体制与农业经营方式变化还不相适应。因此，必须深化水利改革，加快建立有利于水利科学发展的制度体系。

2. 深化水利改革，是贯彻党的十八届三中全会精神的重大举措，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内

容，是使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的必然要求，是加快建立生态文明制度的迫切需要。建立科学完善的水利体制机制，有利于加快水利基础设施建设，提高水利公共服务水平；有利于水资源的节约保护和优化配置，促进经济发展方式转变；有利于改善水生态环境，推进生态文明建设。要充分认识深化水利改革的重大意义，切实增强责任感和紧迫感，不断把水利改革推向深入。

## 二、深化水利改革的总体要求

3. 指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻党的十八大、十八届三中全会精神，按照中央关于加快水利改革发展的总体部署，以保障国家水安全和大力发展民生水利为出发点，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。

4. 基本原则。深化水利改革，要处理好政府与市场的关系，坚持政府主导办水利，合理划分中央与地方事权，更大程度更广范围发挥市场机制作用。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，突出水利重要领域和关键环节的改革，充分发挥基层和群众的创造性。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，区别不同地区不同情况，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，把握好水利改革任务的轻重缓急和社会承受程度，广泛凝聚改革共识，提高改革决策的科学性。

5. 总体目标。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。

### 三、加快水行政管理职能转变

适应社会主义市场经济体制的要求，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。

6. 大幅度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。减少水利资质资格认定，适合行业组织承担的由其自律管理。推进水工程建设规划同意书、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。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。对取消和下放的审批事项，要加强

行业指导和事中事后监管问责，落实考核评估措施。

7. 合理划分中央与地方水利事权。国家水安全战略和重大水利规划、政策、标准制订，跨流域、跨国界河流湖泊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管理作为中央事权。跨区域重大水利项目建设维护等作为中央和地方共同事权，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地方事权。由地方管理更方便有效的水利事项，一律下放地方管理，中央加强行业指导和监督职责。

8. 创新水利公共服务提供方式。对适合市场、社会组织承担的水利公共服务，要引入竞争机制，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，健全市场监管机制。

9. 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交由事业单位承担。探索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，推进水利行

业社团明确权责、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。

#### 四、推进水资源管理体制变革

水资源具有流域性、循环性、稀缺性和不可替代性，必须优化配置、合理开发、高效利用、全面节约和有效保护。要全面落实最严格的水资源管理制度，建立事权清晰、分工明确、运转协调的水资源管理体制。

10. 落实和完善最严格水资源管理制度。健全覆盖省市县三级的水资源管理“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考核制度。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，应充分听取社会公众意见。建立水资源开发利用监测预警机制，对取用水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。探索建立国家水资源督察制度。

11. 健全流域综合管理体制机制。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、防洪和水资源统一调度、河湖管理、“三条红线”控制指标考核评估、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。在有条件的流域探索建立利益相关方参加的流域管理委员会。

12. 推进城乡水务一体化管理。鼓励地方按照精简、统一、效能的原则，整合涉及防洪排涝、水源工程建设与保护、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。

## **五、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。

13. 健全水权配置体系。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。抓紧完成省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，确定区域取用水总量和权益。完善取水许可制度，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进行确权登记。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。

14. 建立健全水权交易制度。开展水权交易试点，鼓励

和引导地区间、用水户间的水权交易，探索多种形式的水权流转方式。积极培育水市场，逐步建立国家、流域、区域层面的水权交易平台。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。

15. 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。积极推进农业水价综合改革，加快落实灌排工程运行维护经费财政补助政策，合理确定农业用水价格，实行定额内用水优惠水价、超定额用水累进加价，制定农业水价综合改革意见。应充分考虑市场供求、资源稀缺、环境保护等因素，合理确定城镇供水水价，加快推进城镇居民用水阶梯价格制度、非居民用水超计划超定额累进加价，提高透明度，接受社会监督。

## **六、加强水生态文明制度建设**

加快推进水生态文明建设，是在更深层次、更广范围、更高水平上推动民生水利新发展的重要任务，是生态文明建设的重要内容。必须健全水生态文明制度体系，促进和保障水生态系统保护与修复，实现人水和谐。

16. 探索水生态文明建设模式。完善水生态环境保护管理机制，把生态文明理念融入到水资源开发、利用、治理、配置、节约、保护的各方面和水利规划、设计、建设、管理

的各环节。开展城乡水生态文明创建，通过大力发展节水型社会、综合整治水生态环境、切实维护健康的河湖功能、深入挖掘水文化元素等措施，因地制宜探索水生态文明建设模式。建立健全水利风景区建设与管理机制。

17. 健全水资源有偿使用制度和生态补偿机制。要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。要根据水资源稀缺程度和开发利用状况，逐步提高水资源费征收标准。推动建立江河源头区、重要水源地、重要水生态修复治理区和蓄滞洪区生态补偿机制。建立流域上下游不同区域的生态补偿协商机制，推动地区间横向生态补偿。积极推进水生态补偿试点。

18. 健全地下水管理与保护制度。实行地下水水量水位双控制，合理确定地下水可开采量以及地下水控制水位，加强地下水动态监测，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。对华北平原等地下水严重超采区，依法划定地下水禁止开采或者限制开采区，通过置换水源、节约用水、调整产业结构、压减灌溉面积等综合措施，实行禁采限采，逐步实现地下水采补平衡。建立健全地下水分区管理制度，明确分区管理和保护措施。

19. 完善水土保持预防监督和治理机制。依法划定水土流失重点预防区和重点治理区。严格执行生产建设项目水土



保持“三同时”制度，明确生产建设项目水土流失防治责任，控制新增人为水土流失。尽快出台水土保持补偿费征收使用管理办法，完善水土保持补偿制度。落实地方人民政府水土保持目标责任制和考核制度。推行以户承包、联户承包、拍卖治理、股份合作、农村新型主体参与等水土流失治理模式。

## 七、建立严格的河湖管理与保护制度

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与保护体系，健全工作机制，改进管理方式，规范涉水活动，维护河湖健康。

20. 健全河湖规划约束机制。依法建立健全河道规划治导线管理制度。完善河湖管理、河道采砂、岸线保护等规划，为河湖管理与保护提供规划依据。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，合理利用河湖资源，有序推进河湖休养生息。完善河道等级划分，研究提出河道分级管理意见。

21. 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。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。积极运用卫星遥感等先进技术强化河湖监控，依法查处非法侵占河湖、非法采砂等行为。

## 八、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重要保障。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。

22. 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，进一步落实好土地出让收益计提农田水利建设资金的政策，鼓励地方采取按土地出让总收入一定比例计提的方式。积极拓宽水利建设资金来源渠道，推动完善政府性水利基金政策。各地要尽快划定有重点防洪（潮）任务的城市和水资源严重短缺城市名录，落实从城市建设维护税中划出不少于 15% 的资金用于城市防洪排涝和水源工程建设政策。

23. 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，争取中央和地方财政贴息政策，为水利工程建设提供中长期、低成本的贷款。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。探索建立洪涝干旱灾害保险制度。

24. 鼓励和吸引社会资本投入水利建设。在鼓励和引导民间资本投入农田水利和水土保持的基础上，进一步研究把引调水工程、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（公私合作）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。

25. 改进水利投资监督管理。适应财政转移支付政策调整，改进小型水利项目投资管理，对农田水利、水土保持等面广量大的小型水利项目，将责任、权力、资金、任务落实到省，地方对项目审批、建设实施负总责，中央有关部门加强行业指导和行政监督。创新水利扶贫工作机制。加强水利投资使用监管，完善水利项目稽察、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。

## 九、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。

26. 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。因地制宜推行水利工程代建制、设计施工总承包等模式，实行专业化社会化建设管理。对中小型水利工程建

设，可采取集中建设管理模式，按县域或项目类型集中组建项目法人。探索水利工程新型移民安置方式，健全移民安置监督管理机制。

27. 强化水利工程质量安全与市场监管。加强省、市水利工程质量与安全监督管理机构和能力建设，鼓励有条件的县级行政区设立水利工程质量与安全监督管理机构。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，严格落实各级质量与安全责任制。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，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，积极开展市场主体信用等级评价，完善全国统一的诚信体系信息平台，建立守信激励和失信惩戒机制。

28. 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、准公益性水利工程特别是大中型灌区管理单位基本支出和维修养护经费落实到位，完善中央财政对中西部地区、贫困地区公益性水利工程维修养护经费的补助政策。参照中央水利建设基金的支出结构，逐步提高地方水利建设基金用于水利工程维修养护的比例。切实做好水利工程确权划界，继续推进管养分离，以政府购买服务方式由专业化队伍承担工程维修养护，培育和规范维修养护市场。推行水利工程物业化管理。

## 十、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结构和农业生产经营方式变革，创新农村水利体制机制，促进农村水利发展，保障国家粮食安全。

29. 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，充分发挥政府在农田水利建设中的主导作用。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管。

30. 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。

31. 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，有效减轻资源开发利用对生态环境的不利影响。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。

## 十一、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。必须大力推进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。

32. 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与保护、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。

33. 加强农民用水合作组织和专业化服务队伍建设。大力扶持和发展农民用水合作组织，探索农民用水合作组织向农村经济组织、专业化合作社等多元方向发展，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。制定规范农民用水合作组织建设的指导意见。建立健全基层防汛抗旱、灌溉排水、农村供水、水土保持等专业化服务组织，构建完善的基层水利专业化服务体系。

34. 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、竞争、择优原则，对新进人员要严格资格条件、严格进入程序、严把进入入口关。在艰苦边远地区，可适当降低基层水利人员招录学历门槛。鼓励高校应届毕业生到基层水利服务机构工作，探索大学生“基层水官”制度，对有基层水利工作经历的人员，各级水行政主管部门优先招录。

## 十二、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。

35. 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。推动出台南水北调工程供水管理条例、农田水利条例，加快河道采砂管理、节约用水等重点领域立法。积极开展水权制度、地下水管理、农村水电、湖泊管理与保护等方面的立法前期工作。健全规范性文件备案与审查制度。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。

36. 全面加强水行政执法。全面推进水利综合执法，建立权责统一、权威高效的水行政执法体制，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，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。健全水事矛盾纠纷排查化解机制。

37. 深化水利科技体制改革。建立健全鼓励原始创新、集成创新、引进消化吸收再创新的水利科技体制机制，大力提高科技在水利发展中的贡献率。整合水利科技资源，完善政府对基础性、战略性、前沿性水利科学研究和共性技术研究的支持机制。推进建立主要由市场决定水利科技创新项目和经费分配、评价成果的机制。建立产学研协同创新机制，加强实用技术推广和高新技术应用，推动信息化与水利现代化深度融合。健全水利人才引进培养机制和水利科技资源平台共享机制。

### **十三、保障措施**

38. 加强组织领导。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。水利部成立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。

39. 制定实施方案。水利部对水利改革任务进行分解，各有关司局和单位要制定实施方案，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。省级水行政主管部门要根据本指导意见，结合本地实际制定省级深化水利改革实施方案，并抓好组织实施。省级深化水利改革实施方案报水利部备案。

40. 健全工作机制。水利部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。有关单位和地方要密切配合、协同推进水利重要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。

41. 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，在全国范围内进行宣传推广，发挥示范带动作用。各地要结合本地区实际，在一些重要领域和关键环节大胆探索，勇于创新，为推动全国水利改革提供有益经验。