

# 全国水利发展第十个五年计划和2010年规划

## 前 言

水是人类生存与发展的生命线，是国民经济与生态环境的命脉，是实现可持续发展的重要物质基础。水旱灾害防治和水资源可持续利用，关系到国家安全和现代化建设进程。新中国成立 50 多年来，特别是改革开放 20 多年来，党和国家高度重视水利建设，兴建了大量的水利基础设施，发挥了显著的效益，为保障经济建设和社会稳定做出了巨大贡献。但是，由于特定的自然条件和气候特点，我国降雨时空分布不均，水旱灾害频繁，水利建设任务十分艰巨。随着人口增加、经济发展、社会进步和城市化水平的提高，对水资源的需求将进一步增加，对水的安全保障程度的要求也越来越高。水利滞后于经济社会发展要求的突出问题，已成为我国实施可持续发展战略的严重制约因素。

党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》和九届全国人大第四次会议审议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》（以下简称《建议》和《纲要》）深刻地阐明了新时期水利发展的重要地位和作用，进一步明确了新时期的治水方针，对水利工作提出了新的任务和要求，指出水资源短缺已经成为国民经济和社会发展的严重制约因素，水资源可持续利用是我国经济社会发展的战略问题。要重点加强大江大河大湖防洪工程体系建设和综合治理，在加强防洪减灾的同时，把解决水资源不足和水污染问题放到更加突出的位置。

水利部认真贯彻江泽民总书记“三个代表”重要思想和《建议》与《纲要》精神，按照经济社会发展总体战略目标、布局 and 任务，新时期的治水思路，以及国家发展计划委员会关于编制“十五”规划的总体要求，组织各流域机构及各省（自治区、直辖市）水利部门，分析研究水利发展面临的形势任务和经济社会发展对水利的要求，编制完成《全国水利发展第十个五年计划和 2010 年规划》，明确了近期全国水利发展的总体思路、目标任务、建设重点和保障措施。

## 一、水利发展现状

新中国成立 50 多年来，我国水利事业在党和政府的高度重视和人民群众的积极参与下蓬勃发展。特别是改革开放 20 多年以来，随着经济社会的快速发展，水利建设进程加快，尤其是“九五”期间水利事业全面推进，取得了突破性进展。截止 2000 年底，

全国累计新建、整修和加固堤防 27 万多公里，兴建大中小型水库 8.5 万余座，初步形成了大江大河大湖的防洪排涝工程体系，有效地控制了常遇洪水，战胜了大洪水和特大洪水，减轻了洪涝灾害损失，特别是确保黄河 50 多年大汛的岁岁安澜；全国总供水能力从 1949 年的 1030 亿立方米增加到 5800 多亿立方米，其中工业及城市生活用水量从 30 多亿立方米增加到 1720 多亿立方米，累计解决了农村 2.3 亿人口、1.5 亿头牲畜的饮水困难，有效灌溉面积从 2.4 亿亩发展到 8.2 亿亩，初步形成了以当地水资源利用为主体的供给格局和农田灌排工程体系，灌区生产的粮食占全国粮食总产量的 2/3 以上；全国水电总装机容量从 36 万千瓦增加到 7297 万千瓦，其中水利系统水电装机容量达 3110 万千瓦，完成了 653 个初级电气化县建设；初步治理的水土流失面积累计达到 81 万平方公里；开展了七大江河流域综合规划和一大批防洪、水资源和水土保持等专业规划，有效地指导了全国水利建设；已颁布《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国水污染防治法》等 4 部水法律，以及水行政法规 19 项、部规章 80 多项，各省（自治区、直辖市）制定地方性水法规规章和省级规范性文件 700 余件，初步建立了水管理和水法规框架体系。

水利在促进经济发展，保持社会稳定，保障供水和粮食安全，提高人民生活水平，改善人居环境和生态环境等方面做出了巨大的贡献。

## （一）“九五”成就

“九五”是我国经济社会发展承上启下的重要时期，也是水利快速发展的时期。党中央和国务院对水利工作高度重视，进一步明确了治水方针，提出了新的任务和要求，把水资源的可持续利用提高到保障经济社会可持续发展的战略高度，加大投入，加快水利基础设施建设，全社会的水患意识和节水意识不断增强。水利部门积极调整治水思路，认真探索由传统水利向现代水利转变，推进水利投资体制和建管体制改革，加强水资源的统一管理和水利队伍建设。在各级政府领导和广大人民群众参与下，水利工作取得了突破性进展。

### 1、战胜罕见的水旱灾害，保障了经济发展和社会稳定

“九五”期间，先后战胜了 1998 年长江、嫩江、松花江和 1999 年太湖大水，最大限度地减轻了灾害损失，保护了人民群众的生命财产安全，为维护改革、发展、稳定的大好局面做出了贡献。2000 年，我国发生了新中国成立以来严重的干旱，波及 20 多个省（自治区、直辖市），农作物受旱面积达 6.1 亿亩，其中成灾 4.0 亿亩，绝收 1.2 亿亩。北方一些大中城市的缺水形势更加严峻，约有 620 座县级以上城市缺水，其中 300 多座城市被迫限时限量供水，2600 多万城市人口的用水受到影响。大旱面前，各级政府加大投入，强化管理，采取各种节流和开源措施，广大干部群众奋力抗灾，及时实施了引黄济津等应急调水工程，基本保证了城市居民生活和重点工业用水，大大减轻了因干旱造成的经济损失和危害。

## **2、深化水利改革，明确了治水思路**

水利部党组遵照中央提出的新时期治水方针，结合水利工作实际，深化水利改革，提出了从传统水利向现代水利转变，城市建设和工农业布局要充分考虑水资源承载能力，积极协调人水关系，以水资源的可持续利用保障经济社会可持续发展的治水思路。在重视水资源开发、利用、治理的同时，更加重视水资源的配置、节约、保护和水资源的统一管理，促进水资源的可持续利用；全面推进依法行政、依法治水进程；积极进行水权理论探讨，建立合理水价形成机制，加快城市水务管理体制和灌区管理体制改革的，不断提高水资源利用效率；坚持科学治水，推进决策的科学化、民主化，加强水利信息化建设，进一步推动水利事业的全面发展。

## **3、加强水利规划和计划，保障了水利建设有序进行**

随着“九五”后三年水利建设投资的增加，为切实发挥投资效益，按照国务院领导指示和水利部党组的部署，加大了水利规划计划工作力度。“九五”期间，组织编制和完成了《全国防洪规划》、《加强长江近期防洪建设若干意见》、《黄河的重大问题及其对策》、《加强嫩江松花江近期防洪建设若干意见》、《西部地区水利发展规划纲要》、《全国水资源保护规划》、《黑河流域近期治理规划》、《塔里木河流域近期综合治理规划》等一系列规划和工作方案；加强项目前期工作，强化设计方案的优化比选，提高工程建设的安全与经济的合理性；重视计划与投资管理，优化投资结构，保证建设重点，采取投资计划与实物工程量同时下达，进行跟踪管理。发挥水利规划计划的指导和调控作用，满足了大规模的水利基本建设的要求，保障了水利建设的有序进行。

## **4、增加水利投入，基本完成了“九五”投资计划目标**

“九五”计划拟定的全国水利基建总投资规模为 3590 亿元，其中中央投资 1260 亿元，地方投资 2330 亿元。通过建立水利建设基金、特别是国家增发国债用于基础设施建设，“九五”期间全国共完成水利基建投资 2716 亿元，是“八五”的 4 倍，其中中央投资 1206 亿元，安排水利基本建设项目 1820 多个。中央投资构成中非经营性投资 1014 亿元（其中国债投资 629 亿元，中央预算内资金 313 亿元，水利建设基金 72 亿元），利用国内外贷款等资金 192 亿元。中央水利投资安排防洪工程 954 亿元，占 79%，其中大江大河干支流堤防及河道整治 478 亿元；水资源工程 120 亿元，占 10%；水土保持工程 33 亿元，占 3%；农村电气化县建设等其它工程 99 亿元，占 8%。“九五”后期，中央水利投资加大了向西部地区倾斜的力度，共安排 166 亿元，是“八五”的 6 倍多。水利投资的增加不仅进一步加强了水利基础设施建设，还有效地扩大了内需，带动相关产业发展，增加社会就业，为拉动经济增长做出了贡献。

## **5、加快基础设施建设，重点工程建设成效显著**

长江三峡等重点工程建设进展顺利，黄河小浪底和万家寨、广东飞来峡、湖南江垭、新疆乌鲁瓦提、西藏满拉、辽宁观音阁等 25 座控制性枢纽工程相继建成发挥效益。南

水北调等一批重大水利工程的前期工作步伐加快。1998 年“三江”大水后，根据党中央、国务院的部署，加快了以大江大河堤防加固为重点的防洪工程建设，共加固、新建堤防 3 万公里，完成堤防断面达标长度 1.6 万公里，其中大江大河干支流 I、II 级重要堤防达标长度 1 万多公里。长江中下游堤防达标长度 6100 公里，占设计长度一半以上，黄河下游 1400 公里大堤全面加高加宽，松辽流域完成 I、II 级堤防断面达标长度 1840 公里，占需达标长度的 46%。治淮、治太工程建设进展顺利，珠江、海河等其它河流的治理工作也相应加快。重点海堤加固达标长度 6000 多公里，占需达标长度的 44%。全国 81 座第一、二批重点病险水库中，已有 78 座完成了除险加固任务，恢复防洪库容 58 亿立方米。新增防洪达标城市 59 个，累计达到 236 个，城市防洪工程建设取得显著成效。

“九五”期间全国新增供水能力 400 亿立方米，进一步提高了城乡供水能力。在农业总用水量基本未增加的情况下，新增灌溉面积 6400 万亩，解决了 5000 万农村人口的饮水困难；水土保持生态建设进一步加强，治理速度和质量明显提高，年均治理面积达到 4.6 万平方公里，是建国 50 年平均年治理速度的 3 倍；水利系统新增水电装机 1100 万千瓦，其中中小水电装机 800 多万千瓦，完成了 335 个农村水电初级电气化县建设。

## **6、增强全社会节水意识，节水工作迈上了新台阶**

党的十五届三中全会提出，要把推广节水灌溉作为一项革命性措施来抓。经国务院批准成立了全国节约用水办公室，加强节水工作，全社会节水意识增强。“九五”全国用于节水灌溉工程建设的投资达 430 亿元，重点组织实施了 300 个节水增产示范县建设和 200 多个大型灌区以节水为中心的续建配套和技术改造。全国发展工程节水灌溉面积近 1.2 亿亩，累计达到 2.5 亿亩，灌溉用水效率明显提高，全国亩均灌溉用水量从 1995 年的 476 立方米减少到 2000 年的 439 立方米。各地相继出台了一些节约用水的政策措施，有力地加强了需水管理，城市及工业节水力度加大，全国城市累计节约用水量 100 多亿立方米。

## **7、加强水资源管理，推进了水务一体化**

“九五”期间，各级水行政主管部门依法加强水资源管理，完善取水许可制度，推进流域和区域的水资源统一管理。全国已有 25 个省（自治区、直辖市）出台了取水许可制度配套法规和水资源费征收管理办法，有效地促进了水资源的合理配置和节约用水。经国务院批准，1998 年国家计委、水利部联合颁发《黄河干流可供水量年度分配方案》、《黄河干流水量调度管理办法》，1997 年水利部批复了《黑河流域水量分配方案》。通过对流域年度水量的统一调度与管理，2000 年在北方大旱之年，实现黄河全年没有断流，并首次成功地实施了向塔里木河下游和黑河下游输水，为改善流域生态环境创造了条件，也为加强流域水资源统一管理提供了经验。加强水质监测和保护工作，太湖、淮河等流域实施跨流域调水和截污等措施，改善了局部地区水质状况。通过不断改革水管理体制，推进水务一体化，“九五”期间全国新成立县级以上水务局近 400 个，累计达到

464 个，有效地促进了水资源的统一管理。

## **8、完善水法规体系，加大了水行政执法力度**

“九五”期间，国家颁布了《防洪法》、《水利产业政策》、《蓄滞洪区运用补偿暂行办法》等水法律和水行政法规 5 件，水利部发布了《水利产业政策实施细则》等部规章 40 件。《水法》修改和防洪法配套法规建设等工作进展顺利。全国 7 个流域机构、19 个省（自治区、直辖市）、300 多个地（市）和 2000 多个县（市）分别建立了专职水政监察队伍，在编专职、兼职水政（含水保）监察人员达 6 万多名，加大了水行政执法力度。通过加强规章制度和监察能力建设，提高了队伍素质和执法水平。近五年来，全国共查处水事违法案件 15 万多件，妥善处理各类水事纠纷，挽回直接经济损失 1 亿多元，保障了水利建设和管理工作的顺利进行，为维护社会稳定做出了贡献。

## **9、加强工程建设管理，提高了工程质量**

“九五”期间，全面加强水利工程建设管理，推行项目法人责任制、招标投标制和建设监理制，做到机构、职责、权力、人员素质四到位，严格规范水利建设市场，招标投标过程中坚持公平、公开、公正原则，大江大河干堤加固等骨干水利工程招标投标率接近 100%，90%以上实施了施工监理。水利部成立了水利基本建设项目稽查办公室和质量监督总站，各流域机构和各省（自治区、直辖市）水利厅（局）均建立了质量监督机构，重点工程设立了质量监督站，形成了较为完善的质量监督管理体系，切实加强工程建设管理，水利工程建设质量显著提高。

# **（二）存在的主要问题**

## **1、防洪能力低，洪灾威胁严重**

我国是世界上洪涝灾害最为严重的国家之一，洪涝灾害历来是中华民族的心腹之患。目前，全国 70%以上的固定资产、44%的人口、1/3 的耕地，数百座城市以及大量重要的国民经济基础设施和工矿企业，都分布在主要江河的中下游地区，受洪水威胁严重。虽然“九五”期间国家重点加强了长江、黄河等以堤防为重点的防洪工程建设，大江大河的抗洪能力有了较明显的提高，但由于长期以来水利建设欠账较多，防洪体系尚不完善，致使主要防洪保护区的实际防洪标准仍然偏低。目前仍有 70%的城市未达到国家规定的防洪标准，部分堤防仍存在着不同程度的隐患；蓄滞洪区安全建设严重滞后，缺乏灵活运用条件，启用困难；50%的海堤未达到设计标准；40%的水库带病运行，不仅影响效益发挥，还对下游构成严重的洪水威胁；防洪非工程措施不够完善，有些地方仍然盲目围垦河湖，严重侵占行洪通道和调蓄空间，加之人口增长，经济发展，使一些地方的洪灾损失呈上升趋势。据统计，90 年代以来，洪涝灾害造成的直接经济损失累计已超过 1 万亿元，约相当于同期国家财政收入的 1/5。

随着国民经济的快速发展和城市化进程的加快，防洪保护区内的经济存量、人口密

度、社会财富大幅度增长，洪水灾害的风险和损失增大，因此，防洪减灾仍是我国经济建设的一项长期而艰巨的任务。

## **2、干旱缺水问题突出，水资源供需矛盾尖锐**

我国降雨时空分布不均，人均占有水资源量较少，水资源与耕地、人口及经济布局不相匹配，加之长期以来水源工程建设严重滞后，供水增长速度不能满足国民经济发展、人口增长及城市化发展的要求，全国区域性缺水越来越严重，特别是北方地区的水资源供需矛盾十分突出，加之一些地区不合理地开发利用水资源，用水浪费和水污染，使缺水矛盾进一步加剧。

目前，全国正常年份缺水量近 400 亿立方米，其中灌区缺水约 300 亿立方米，平均每年因旱受灾的耕地达 3 亿多亩，年均减产粮食 200 多亿公斤；还有历史遗留的 2400 万农村人口饮水困难；城市、工业年缺水 60 亿立方米，影响工业产值 2300 多亿元。全国 668 座城市有 400 多座城市缺水，其中 108 座严重缺水，尤其是京津等特大城市，在连续遭遇枯水年时将会发生严重的水危机。2000 年我国北方地区发生大面积干旱，粮食损失约 600 亿公斤，减产量相当于近几年平均年总产量的 11%。据不完全统计，全国有 136 座城市已经发生水危机或出现供水紧张状况。

全国地下水多年平均超采量高达 92 亿立方米，已形成 164 个区域性地下水超采区，总面积达 6 万多平方公里，部分地区已经发生地面沉降、海水入侵现象。

随着人口的持续增长，我国人均水资源占有量将进一步减少，经济社会的快速发展，城市化进程加快，以及人民生活质量的提高和生态环境的改善，用水需求将不断增加，对供水量和水质的要求不断提高，水资源供需矛盾将更加突出。缺水已成为我国经济社会发展的严重制约因素。

## **3、水土流失严重，水环境不断恶化**

全国水土流失面积 367 万平方公里，占国土面积的 38%，其中水蚀面积 179 万平方公里，风蚀面积 188 万平方公里。大约每年流失耕地 100 多万亩，流失土壤 50 多亿吨，导致土地贫瘠，河湖水库淤积，生态环境恶化，加剧了洪涝、干旱和风沙灾害。

根据 1999 年中国水资源公报，全国工业废水（不包括水电直流冷却水）和城镇生活污水年排放总量已从 1949 年的 20 多亿吨增加到 606 亿吨（工业废水占 67%，生活污水占 33%，其中 COD 含量达 1700 万吨），而城市污水处理率仅为 14%，工业污水处理达标率也很低，大量未经处理或不达标的废污水直接排入江河湖库水域，造成严重的水污染。根据全国水环境监测网的水质监测资料和国家《地面水环境质量标准》，对全国 700 多条主要河流的水质进行监测评价，在总长 11.4 万公里的评价河长中，I、II 类水只占 30%，III 类水占 32%。流经城市的河段 64% 为 IV 类或劣 V 类水，50% 的城市地下水均不同程度地遭到污染，城市湖泊受到中度污染，有些淡水湖泊水体富营养化严重；在 118 座大城市中约有 98% 的浅层地下水受到不同程度的污染；近岸海域劣 IV 类海水占 32%。水

污染进一步加剧了部分地区的水资源紧缺状况。

我国西北地区自然生态十分脆弱，加之人类活动影响，部分地区水土资源过度开发利用，导致下游河道断流、河湖萎缩、胡杨林枯死、草场退化、沙漠化加剧、沙尘暴发生频次增加，使西部地区有限的生存与发展空间受到严重威胁，水土保持生态建设与水环境治理任务更加艰巨。

综上所述，新中国成立 50 多年来，水利基础设施建设已初具规模，但特殊的水情决定了我国治水任务的长期性和艰巨性。依然严峻的防洪形势、不断加剧的水资源供需矛盾和日趋恶化的生态环境状况，已成为我国经济和社会发展的严重制约因素。因此，必须把防洪减灾、水资源可持续利用、水环境改善、水土保持生态建设作为国家基础设施建设的根本任务和战略重点，加大投入力度，加快建设步伐，适当超前发展。

## **二、面临的形势**

随着经济社会发展和人口增长，对水的需求量与安全度的要求越来越高，水利面临的形势愈加严峻。深入研究经济社会发展与水利的关系，研究水利发展的制约因素和有利条件，从战略的高度全面加快水利发展，是今后五至十年我国经济建设的一项十分重要的任务。

### **（一）经济社会发展对水利的要求**

#### **1、人口持续增长对水的要求**

“十五”期间我国人口预计增加 0.5 亿，人均水资源占有量将由目前的 2220 立方米下降至 2000 立方米左右，北方九省市人均水资源量将不足 500 立方米。随着人口的持续增长和人民生活水平的提高，对供水和食物的安全，以及人居环境改善等方面的要求会越来越高。

#### **2、经济快速发展对水的要求**

“十五”期间我国 GDP 年均增长率预计 7%左右，到 2010 年国内生产总值将比 2000 年翻一番。经济快速发展，社会不断进步，资产与财富的加大，增加了洪水灾害的风险；同时，用水增长，相应废污水排放量也增加，以及用水结构、用水方式等的变化，将进一步加剧水资源供需矛盾。因此，全社会对防洪安全、水资源供给、水资源保护会提出更高的要求。

#### **3、城市化进程加快对水的要求**

“十五”期间，城市化水平将会显著提高，2010 年达到 40%以上，届时全国城市人口将增加 1~2 亿，城市生活用水量预计达到 575 亿~660 亿立方米。城市化发展对供水安全、城市防洪安全以及城市水环境治理与景观建设将提出更高的要求，因此，面向 21

世纪，城市的防洪、供水、水污染防治和水资源保护任务将更加繁重。

#### **4、生态保护和建设需要水资源作保障**

随着城乡居民对环境质量要求的不断提高，改善生态环境和美化生活环境将逐步提到重要位置。江河、湖泊、湿地生态系统保护，水土流失治理、荒漠化防治、盐碱地改良，以及生态建设与人居环境的美化和改善，都需要水资源提供支撑和保障，需水量将大量增加，特别是我国北方，对于日趋紧张的水资源将构成巨大的压力。

#### **5、西部大开发需要水利支撑**

西北地区干旱少雨，生态环境脆弱，生产、生活及生存条件对水的依赖性很大；西南地区山多地少，田高水低，水资源开发利用难度大。西部地区水土资源分布极不均匀，由于受到水的制约，经济社会发展相对落后，贫困人口比重较大，因此，实施西部大开发战略，解决水问题是关键。在当前和今后一个时期，急需加快西部地区水利基础设施建设，突出抓好节流与开源工作，加强水土保持生态建设和环境保护，西部大开发要在五至十年取得突破性进展，水利建设任务将十分艰巨。

### **（二）水利发展的制约因素**

#### **1、经济社会发展与水的关系不协调**

长期以来，在发展经济、改造自然的过程中，人们往往忽视自然规律和水资源条件，经济结构、生产力布局不考虑防洪要求和水资源的承载能力。有些地区盲目围垦河湖进行开发建设，侵占洪水行泄和调蓄空间；一些地区缺水与用水浪费、污染水资源现象并存；有些河流上下游水资源开发失衡，致使下游河道断流和区域性地下水位下降，带来一系列生态环境与社会问题。经济社会发展与水的关系不协调，进一步加剧了洪涝灾害、水资源短缺和水环境的恶化。

#### **2、不少工程老化失修严重，配套率低**

我国大多数水利工程建于五、六十年代，由于历史原因，设计标准偏低，建设质量较差，工程不配套（有的工程配套率不到 20%），加之长期以来重建轻管思想尚未从根本上扭转，管理粗放，手段落后，经费不足，缺乏工程良性运行机制，致使许多工程老化失修，效益衰减。根据对全国 195 处大型灌区的调查，骨干建筑物老化失修，损坏率达到 40%。全国约有 40%的大中型水库存在不同程度的病险隐患。有些工程已达到设计使用寿命，面临报废或重建，一部分工程急需加固和改造。水利工程续建配套改造的任务十分繁重。

#### **3、水利投入不足且不稳定**

水利是公益性极强的国民经济和社会发展的基础设施，具有投资规模大、建设周期长、投资回报慢、财务收益率低、社会筹资难等特点。长期以来水利建设与管理投入不



足，缺乏稳定的投入保障机制，导致水利基础设施建设严重滞后于经济社会发展要求。目前，易于实施的水利工程已相继建设，未来治水和水源开发工程的难度和成本将越来越高，所涉及的社会、经济、技术、环境等问题也将越来越复杂。投入不足以及缺乏投入保障机制，将严重制约我国未来水利事业的发展。

#### **4、水管理体制与运行机制不顺**

水法规体系不健全，“多龙管水”的体制尚未理顺，不利于水事活动的统一协调与依法行政；水管理运行机制不完善，缺乏管理经费，不适应水资源可持续利用和市场经济的要求，尤其是水价、电价和水利服务价格长期背离价值规律，难以保证水利建设与管理的有效进行，难以实施水资源的合理配置、高效利用和有效保护；管理人员素质和管理手段还远不能适应新时期水利发展的要求。

### **（三）水利发展的有利条件**

#### **1、水利在国民经济中的基础地位进一步提高**

“八五”期间，国家确立了水利在国民经济体系中的基础设施和基础产业地位，全社会的水利与水忧患意识不断增强，中央和地方的水利建设投资不断增加。“九五”期间，党中央、国务院进一步作出了一系列关于加强水利建设的重要决定，将水利摆在基础设施建设之首，把推广节水灌溉作为一项革命性措施来抓，各级政府更加重视水利建设，全社会参与水利建设的积极性大大提高，基本形成了“水利为社会，社会办水利”的新局面。党的十五届五中全会《建议》和九届人大第四次会议通过的《纲要》，把水资源可持续利用作为我国经济社会发展的战略问题，强调水利是国民经济建设的战略重点，要求进一步加快水利建设步伐。

#### **2、经济社会发展迫切要求加快水利建设**

21 世纪初期，我国经济仍将保持较快的发展速度，经济建设和社会发展对水利的需求不断增加，对水的安全保障要求将越来越高，特别是随着产业结构调整与优化升级、我国加入 WTO 及西部大开发，以及城镇化建设和社会主义市场经济体制的完善，都需要提供优质、高效、公平的水利公共服务，水利发展的需求动力强劲，市场广阔，潜力巨大。

#### **3、综合国力增强为增加水利投入提供了条件**

随着我国经济发展、社会进步和综合国力的增强，以及社会财富增加，各级政府对水利基础设施建设的投资能力不断提高，筹资渠道增加，为加快水利发展提供了有利条件。近三年来国家实行积极的财政政策，发行财政债券建设基础设施，水利建设投资较大幅度增加，充分显示了我国综合国力增强后的实力和社会主义制度能集中力量办大事的优越性。

#### **4、市场经济体制逐步完善为水利发展提供了广阔的空间**

按照市场经济体制和经济社会发展的要求，深化水利改革，不断推进水权制度和水利市场的建立、完善和发展，按市场经济规律进行水利工程建设与管理，将有力地推进水价改革，逐步形成和确立水利产品和服务的价格体系，并最终为按市场经济规律培育和规范水市场，建立水资源有偿使用和取水权转让制度等创造条件。加入 WTO 后，更多地引进国外资本、先进技术及管理经验，将进一步拓宽供水、水电等基础设施建设的投融资渠道，转变管理与运营机制，为水利发展提供广阔的空间。

#### **5、科技进步与能力建设为水利发展提供了有力支持**

经过 50 多年的水利建设，水利基础设施已初具规模，存量不断增加，同时在水利规划、设计、科研、建设、管理等方面积累了丰富的经验，培养了一支基础扎实、作风过硬的技术和管理队伍；水利科技和水利信息化的发展，以及在新材料、新方法应用等方面也取得了较大进步，为依法治水、科学治水，推进传统水利向现代水利转变，加快水利发展奠定了基础。

综上所述，进入 21 世纪，水利迎来了难得的发展机遇，也面临着新的挑战。水利行业要抓住机遇，迎接挑战，认真贯彻“三个代表”的重要思想和《建议》、《纲要》精神，进一步深化水利改革，加大投入力度，加快发展步伐，推进水利现代化建设，为国民经济可持续发展和社会文明进步提供支撑与保障。

### **三、发展战略与目标**

#### **（一）指导思想**

全面贯彻党中央、国务院关于水利发展的方针政策，从战略高度认识和推进水利事业，把防洪减灾、水资源可持续利用、生态建设和环境保护作为国家安全和经济建设的战略重点。坚持兴利除害结合，防汛抗旱并举，开源节流与保护并重，对水资源进行合理开发、优化配置、高效利用、有效保护和综合治理，以水资源的可持续利用支持经济社会的可持续发展。

面对新时期经济社会发展的形势和任务，“十五”水利发展的方针是：

——以发展为主题。水利是国民经济和社会发展的基础设施，解决制约我国经济发展的水问题，必须加快水利基础设施建设和提高管理水平。要从保障经济可持续发展和维护社会稳定的高度，在速度和效益、数量和质量相统一的基础上加快水利发展。

——以水资源的可持续利用为主线。优化配置水资源，正确处理防洪抗旱、兴利除害，以及水资源利用和生态环境保护之间的关系，节流优先，合理开源，治污为先，综合治理，大力提高用水效率，统筹安排生活、生产和生态环境用水。

——以改革和科技进步为动力。改革和完善水利发展机制和管理体制，突破束缚水资源可持续利用的体制性和机制性障碍，实现水资源的统一管理，依法治水，科学治水，培育人才，通过科技进步与创新以及信息化建设，提高科技水平，推进传统水利向现代水利的转变。

——以满足人民群众对水的基本需求为根本出发点。通过水资源的合理开发、优化配置、高效利用、有效保护和综合治理，不断提高城乡居民的生活质量，改善人居环境和生产条件，提高水的安全保障程度，为广大人民群众的根本利益提供水利支撑和保障。

## **（二）基本原则**

### **1、坚持人与水的协调和谐**

通过加强管理规范水事行为，扭转对水土资源的不合理开发，逐步减少和消除影响水资源可持续利用的生产行为与消费方式。遵循自然和经济规律，协调人与自然的关系，科学有效地控制洪水，抗御干旱，合理开发利用和有效保护水资源，不断改善生态环境。

### **2、坚持水利与经济社会协调发展**

按照人口、资源、环境与经济协调发展的要求，水利发展要与国民经济和社会发展的水平与速度相适应，并适当超前，要统筹考虑国民经济各部门对水利的需求。城市建设和工农业布局要充分考虑水资源条件和承载能力。

### **3、坚持以改革促进水利发展**

深化水管理体制、水利投资体制、建设管理体制、水价形成机制、水工程运行机制、水工程产权制度等改革，理顺体制，完善法制，改革机制，加大执法力度，建立适应社会主义市场经济体制要求的水利投入、价格和管理的良好运行机制，促进水利事业全面发展。

### **4、坚持政府宏观调控，综合运用经济杠杆**

进一步提高各级政府对水利建设的投入力度和宏观调控能力，区分工程的不同功能和效益的类型，建立和完善以政府行为为主体的水利建设与管理体制，同时注重发挥市场对水资源配置的基础性作用，吸引国内外资金投入水利建设，积极鼓励社会各界和受益者参与水利建设和管理。

### **5、坚持全面规划、统筹兼顾、标本兼治、综合治理**

科学制定并严格实施水利规划，统筹兼顾防洪保安、水资源可持续利用和生态环境保护，依法进行水资源的开发、利用、治理、配置、节约和保护，妥善处理上下游、干支流、左右岸、部门间、城乡间、区域（流域）间，以及开发与保护、建设与管理、近期与远期等关系，协调工业、农业以及生活、生产、生态用水。

## 6、坚持向西部倾斜，促进东中西协调发展

在继续加强中东部地区水利建设的同时，切实加快西部地区的水利基础设施建设。通过建设和完善水利工程体系，合理开发和配置水资源，保护生态环境，缓解西部地区水资源供需矛盾，实现东西协调、南北互济，为西部大开发奠定基础。

## 7、坚持量力而行，突出重点，提高效益

根据水利建设实际和国家财力状况，优化配置水利建设资金，突出重点，优先安排续建工程，开工建设一批事关全局的防洪、供水等重点骨干水利工程。确保投资使用安全和工程建设质量，充分发挥水利投资效益。

## 8、坚持依法治水，科学治水

加强和促进水法制建设，进一步提高水法规的立法质量和效率，提高法制化水平，增强队伍素质，加大水行政执法力度，做到有法必依、执法必严、违法必究。依靠科技创新，提高水利整体技术水平和创新能力，尊重自然规律，坚持科学治水。

### （三）战略目标

根据经济社会发展对水利的要求，我国水利发展的战略目标是：

——优先满足城乡人民生活用水要求。以人为本，为城乡居民提供安全、清洁的饮用水，改善公共设施和生活环境，逐步提高生活质量。

——基本满足国民经济建设用水要求。为日益增长的经济建设，特别是为城市和工业提供比较稳定的供水，保障经济快速、持续、健康发展。

——基本保障经济发展和社会安全对防洪的要求。基本保障人民生命和财产的防洪安全，为经济社会的安全运行和稳定发展提供支撑和保障。

——基本满足粮食安全生产对水的要求。提高农业供水保证率，改善农业生产条件，为我国粮食的安全提供水利保障。

——努力改善生态环境用水的要求。逐步增加生态环境用水，不断改善自然生态和美化生活环境，努力建设人与自然和谐共处的优美人居环境。

实现水利发展的战略目标，必须建立水利综合保障体系，包括：

——建立较为完善的防洪减灾保障体系。主要防洪保护区的防洪标准达到与其经济发展水平相适应的标准，基本保障大江大河大湖和沿海主要防洪保护区及城市的防洪安全，提高中小河流的防洪标准和抗御洪涝灾害的能力。

——建立水资源供给与高效利用保障体系。通过开源和节流，形成水资源合理配置的格局，提高水资源利用效率和效益，逐步建设节水防污型社会。

——逐步建立维护生态环境安全的水利保障体系。抓紧水污染治理和水资源保护，

切实搞好水土保持，有效控制和减少水土流失及水污染。

——建立健全水法规政策保障体系。加强水法规体系建设和水行政执法队伍建设，完善水政监察制度，实施水利产业政策，建立规范的水利发展机制和合理的水价形成机制，为水利建设提供政策法规保障。

——建立水利投资保障体系。以政府为责任主体，逐步建立稳定的政府投资渠道，发挥市场对资源配置的基础性作用，积极利用国内外贷款和社会资金，形成多元化、多渠道、多层次的水利投资体系。

——建立较为完善的水管理保障体系。加大依法治水和依法管水力度，加强对水资源的宏观调控，实现水资源的统一管理，保障水资源可持续利用。

——建立水利科技创新保障体系。实施水利科技创新计划，加强水利技术的研究开发、引进消化和推广普及，促进科技成果转化和技术装备的现代化，建立水利信息网络，为水利现代化建设提供强有力的科技支持。

——建立水利人才保障体系。按照“献身、负责、求实”的水利精神，加强人才培养，提高水利队伍的政治、文化、技术等综合素质和创新能力，为水利现代化建设提供保障。

## （四）总体布局

根据我国自然特点和东中西部的经济发展水平，按照我国现代化建设的发展目标，水利建设要全面规划，统筹兼顾，标本兼治，综合治理。全国水利建设的总体布局为：以长江、黄河等七大江河为轴线，以东北、黄淮海平原、长江中下游地区和东南沿海四个经济区的水利工程为重点，以西部大开发的水利建设为新的增长点，逐步形成全国水利保障体系。巩固提高东部，稳定发展中部，加快发展西部水利事业。针对东、中、西部不同的水问题及水利建设特点，通过保障防洪安全和水资源可持续利用支持经济社会的可持续发展。在受洪水影响地区，重点解决防洪问题，经济建设、生产力布局和城市建设必须符合防洪规划要求，并承担相应的风险，严禁盲目围垦、设障、侵占河湖洲滩及行洪通道。在水资源紧缺地区，大力推行节约用水，实行计划用水，重点解决供水问题，要根据水资源承载能力，合理确定工业、城市及灌溉发展规模和产业结构，避免布置高耗水、重污染的工业项目，严禁盲目发展灌溉面积，生态环境建设要考虑降雨和水资源条件。从全局出发统筹考虑，合理配置水资源，通过兴建南水北调等大型跨流域跨地区的调水工程，形成东西互补、南北互济的水资源配置格局，采取多种方式缓解北方地区缺水矛盾。

东部沿海发达地区：以巩固和提高为主要目标，初步建成现代化的水利保障体系。进一步提高沿海地区及重要城市防洪和防风暴潮的标准，增强抗御洪涝灾害能力，减轻受洪水威胁地区的风险；建立并完善水资源供给和高效利用保障体系，大力推行节约用

水，提高效益。建设环京津生态圈，加大污水处理力度，改善水环境，逐步满足经济运行的安全性和社会环境的舒适性对水利发展的要求。

中部地区：以提高和发展为主要目标，逐步建成与经济发展和自然条件相协调的水利保障体系。建立并完善防洪减灾体系，缓解中部广大地区的防洪压力；提高水资源利用效率，优化配置水资源，逐步形成水资源合理配置的格局，缓解北方地区水资源短缺的矛盾，为中部地区经济社会稳步发展创造良好的水利条件；加强水土保持生态建设，积极治理水污染。

西部地区：以开发和保护为主要目标，贯彻预防为主原则，切实保护生态系统，建立符合西部特点的水利保障体系，加大水利扶贫力度，切实解决人畜饮水困难，改善西部地区生活生产条件。根据当地及中东部地区可持续发展的需求，建设控制性水利枢纽，提高水利工程的综合效益，通过开发西部水能资源，实现西电东送，促进东中西互补，联动发展。

西北地区要根据水资源的承载能力确定合理的经济结构和产业布局，根据内陆河的水土资源特点以保护和发展绿洲经济为重点，加强管理，大力节约用水，提高水资源利用效率，逐步改善内陆河下游的生态环境用水条件，加强以黄河中上游和风沙源区为重点的水土保持综合治理，保护生态环境。

西南地区要因地制宜，大中小工程并举，以中小型为主，蓄、引、提结合，建设山区水利工程，加强以长江上游为重点的水土保持综合治理，积极发展中小水电和农村水电电气化县建设。

## **（五）“十五”规划目标**

“十五”和 2010 年水利发展的目标是：

### **1、防洪安全**

确保重要城市和重点地区的防洪安全，完善防洪减灾体系。

“十五”期间，长江、黄河等七大江河中下游干流及重要支流和太湖、洞庭湖、鄱阳湖的 I、II 级堤防达到国家规定的防洪标准。特大城市防御 100 年一遇以上洪水；大城市防御 50~100 年一遇洪水；中等城市防御 20~50 年一遇洪水。重点海堤防御 50 年一遇潮水位加 8~12 级风暴潮。中小河流重点河段防御 10~20 年一遇洪水。建设一批防洪控制性枢纽，初步完成重点蓄滞洪区的安全建设，强化城市防洪建设，抓紧病险水库的除险加固，基本消除现有病险水库的隐患。

到 2010 年，进一步完善大江大河以堤防为基础，干支流控制性枢纽、蓄滞洪区和非工程措施相结合的防洪减灾体系，使主要防洪保护区达到流域综合规划确定的防洪标准。对流域性超标准洪水，可通过蓄泄兼筹的综合措施，确保重要城市和重点地区的防

洪安全，避免出现严重影响社会稳定和经济运行的灾难性局面。

## **2、节约用水**

推广节水技术，大力节约用水，提高水的利用效率，初步建立节水型农业、节水型工业和节水型社会。

“十五”期间，在全国农田灌溉总用水量基本不增加的情况下，净增灌溉面积 3000 万亩，使全国有效灌溉面积达到 8.5 亿亩。新增工程节水灌溉面积 1.0 亿亩，农业灌溉水有效利用系数再提高 3~5 个百分点，多数地区达到 0.45，大中城市郊区达到 0.5 以上，全国平均综合亩均毛灌溉用水量较现状减少 15~20 立方米。

全国工业用水重复利用率达到 60%以上，工业万元产值取用水量由现状的 94 立方米下降到 65 立方米以下，城市节水水平有明显提高。

到 2010 年，在全国灌溉总用水量基本稳定的情况下，再净增农田有效灌溉面积 2000 万亩，有效灌溉面积发展到 8.7 亿亩。再新增节水灌溉面积 1.0 亿亩，全国节水灌溉面积占总灌溉面积的比重提高到 55%以上，农业灌溉水有效利用系数争取达到 0.50 左右，全国平均综合亩均毛灌溉用水量在 2005 年水平的基础上再减少 20~30 立方米。

全国工业用水重复利用率提高到 70%，工业万元产值取用水量下降到 35 立方米以下，建设一批节水型城市。

## **3、水资源开发利用与合理配置**

合理开发、高效利用和优化配置水资源，调整产业布局与经济结构，优先满足生活用水，基本保障经济和社会发展用水，努力改善生态环境用水，逐步形成水资源合理配置的格局和安全供水体系。

“十五”期间，全国新增供水能力 400 亿立方米，总供水能力达到 6200 亿立方米，其中新增城市供水能力 120 亿立方米，新增乡镇供水能力 120 亿立方米。基本解决 2400 万农村贫困人口的饮水困难，初步解决部分重点缺水城市的生活及工业用水。稳定现有农业用水总量，根据水资源条件改善部分地区的生态环境。

加快小水电开发，水利系统新增水电装机容量 500~800 万千瓦，总装机达到 3600~3900 万千瓦，建设 400 个农村水电电气化县。

到 2010 年，全国供水能力达到 6600~6700 亿立方米，城市及工农业抗御干旱的能力进一步增强，初步形成北方地区水资源合理配置的格局，华北地区、东部沿海地区和重要城市的水资源供需矛盾得到初步缓解；生态环境严重恶化地区的生态用水状况得到初步改善；水利系统水电装机容量达到 5400 万千瓦。

## **4、水土保持与水资源保护**

加快水土保持生态建设，改善水土流失区的生活和生产条件，控制人为造成新的水

土流失，减少江河湖库泥沙淤积，加大水污染防治和水资源保护力度。

“十五”期间，新增治理水土流失面积 25 万平方公里，其中长江、黄河流域分别治理 8 万和 7 万平方公里。确定一批水土流失重点治理区和重点预防保护区与监督区。

按照水功能区划要求初步实施水域排污总量控制，要求主要工业废污水基本实现达标排放，城市污水集中处理率达到 45%。力争主要城市供水水源地的水质达到国家规定的标准，主要江河湖库水质状况恶化的趋势有所遏制，地下水严重超采区和重点河湖的生态环境恶化趋势得到初步控制。

到 2010 年，再治理水土流失面积 25 万平方公里，其中长江、黄河流域分别治理 8 万和 7 万平方公里。

主要生活供水水源地水质达到国家规定的标准，其它供水水质基本满足用水部门要求。主要江河湖库水质状况得到明显改善，逐步缩小地下水超采区范围，改善和修复河湖、湿地的生态环境。

## **四、主要任务**

### **（一）防洪工程**

#### **1、七大江河治理**

江河治理是防洪之本。加强大江大河大湖治理，以堤防为基础，控制性枢纽工程为骨干，蓄滞洪区为保障，防汛调度指挥系统为中枢，确保城市和重点地区的防洪安全。

“十五”防洪建设的重点：争取在 2003 年内基本完成 1998 年中央 15 号文件提出的防洪建设任务。继续加强长江、黄河等大江大河大湖的 I、II 级堤防建设和重点河段河道整治，以及其它重要堤防建设；加强重要防洪控制性骨干水利枢纽工程建设，抓紧开工建设一批控制性枢纽工程，以发电和供水为主的水利枢纽要按照流域防洪规划的要求，安排留足防洪库容；按照分级负责的原则，抓紧进行病险水库除险加固，五年内完成影响城市、人口密集区、重要工业、交通设施的大中型病险水库的除险加固任务；加强蓄滞洪区安全建设，保证重点蓄滞洪区能够正常启用；加强水文测报、防汛调度指挥系统等非工程措施建设，逐步建立与经济社会发展水平相适应的防洪减灾保障体系。

七大江河防洪建设的重点是：

**长江：**以防御 1954 年洪水为目标，重点进行中下游防洪建设，采取综合措施保障沿江大中城市和主要保护区的防洪安全。抓紧完成长江中下游干流 I、II 级堤防的加高加固、基础防渗、填塘固基、穿堤建筑物加固等工程建设，使长江干流堤防全面达标，基本完成武汉等重点防洪城市、洞庭湖、鄱阳湖等重点圩堤的达标建设。继续建设三峡工程，抓紧研究已建隔河岩、五强溪等大型水库进一步合理承担防洪任务的工程措施，兴



建皂市、亭子口等一批主要支流控制性水利枢纽；进行干流和主要支流中下游重点河段河道整治和重点蓄滞洪区安全建设，继续实行平垸行洪、退田还湖，巩固平退成果，疏浚洞庭湖、鄱阳湖和长江干支流淤积严重的河段；到 2010 年基本建成长江流域防洪减灾体系。

**黄河：**以确保花园口站洪峰流量 22000 秒立方米安全通过为防御目标，完成小浪底枢纽等工程建设，进行下游堤防加高加固和淤背，加强中下游险工段控导工程建设，结合调水调沙整治下游河道，逐步形成“相对地下河”，扭转过洪能力减少的趋势，加强下游滩区和蓄滞洪区安全建设。兴建沁河河口村等支流水库，做好干流中上游的调水调沙水库工程的前期工作，并适时兴建。搞好三门峡库区及渭河下游、小北干流和宁蒙河段的治理，提高防洪防凌能力，加强河口治理，相对稳定入海流路。2010 年基本建成较完善的黄河防洪工程体系。

**松花江：**以松花江、嫩江、二松干流的 I、II 级堤防建设为重点，加强哈尔滨、齐齐哈尔、长春等重要城市堤防建设，兴建嫩江尼尔基水利枢纽，进行重点河段整治、阻水桥梁扩孔改建、蓄滞洪区建设，以及湿地保护工程等，结合非工程措施建设，力争用 10 年左右的时间初步建成流域综合防洪减灾体系。

**辽河：**以加高加固辽干、东西辽河的骨干堤防为重点，配合河道整治工程，兴建石佛寺水利枢纽，完善流域防洪工程体系，提高沿河重要城市及下游地区的防洪能力，重点保障沈阳、盘锦等城市和辽河中下游油田的防洪安全。

**淮河：**以保障淮北平原、淮河下游地区及淮南、蚌埠等重要城市的防洪安全为重点，全面完成国务院治淮治太会议确定的 19 项骨干治理工程，继续整治淮河干流河道，建设入海水道工程，兴建临淮岗洪水控制工程，实施沂沭泗河洪水东调南下二期工程，合理安排干流重点堤防达标建设，加快行蓄洪区安全建设和淮北重点支流和湖洼的治理。

**海河：**以南系 1963 年、北系 1939 年、滦河水系 1962 年洪水为防御目标，确保北京、天津等特大城市及重要基础设施的防洪安全。以加高加固堤防和河道疏浚整治为重点，对永定河、大清河、漳卫河、子牙河、北三河等河流进行治理，恢复主要河道的行洪能力，加强蓄滞洪区安全建设，建设盘石头、永定河滞洪水库等工程，基本完成国务院批准的海河流域综合规划确定的主要工程建设任务。

**珠江：**以防御 1915 年洪水为目标，重点保障广州、南宁、梧州、柳州、桂林等沿江重要城市和珠江三角洲地区的防洪安全。加强江、海堤防工程建设和珠江入海口门治理，兴建百色等水利枢纽，做好大藤峡等水利枢纽的前期工作，力争尽早开工建设，逐步形成流域防洪减灾体系。

**太湖：**以防御 50 年一遇流域性洪水为近期治理目标，在全面完成国务院确定的治太一期工程建设基础上，完善环湖大堤建设，疏浚东太湖行洪通道，重点抓好重要城市防洪设施建设，建立流域防洪预警预报系统和防洪调度指挥系统。针对太湖流域 1996、1999

年发生的大洪水和特大洪水，研究开展太湖治理二期工程建设，进一步提高流域防洪能力，完善流域防洪减灾体系。

## **2、其它江河治理**

以地方投入为主，对闽江、钱塘江、韩江等独流入海河流，以及其它重点中小河流进行治理，因地制宜采取加固兴建堤防、河道整治等措施，逐步使其达到国家规定的防洪标准。采取必要措施，减少滑坡、泥石流等山地灾害损失。

## **3、重要基础设施的防洪工程**

铁路、交通、油田等重要基础设施要严格按照国家规定的防洪标准要求设防，新建基础设施的防洪工程投资要列入其工程概算，已建成的基础设施未达到国家规定设防标准的要进行复核和改造，其投资由建设单位专项安排。

## **4、国家防汛指挥调度系统建设**

加强水文基础设施建设，通过采用现代化信息采集、通信与信息传输、信息处理与决策支持等手段，建设中央、流域、省（自治区、直辖市）三级现代化的防汛通信指挥调度系统。各省（自治区、直辖市）在国家系统基础上根据防洪要求进行系统配套建设。

# **（二）节约用水**

要把节水放在突出位置，把推广节水灌溉作为一项革命性措施来抓，结合产业结构调整，全面推广和普及节水技术，提高水的利用效率，实现水资源利用从粗放型向集约型方式的转变，发展节水经济、壮大节水产业，建立节水型社会。

## **1、节水灌溉**

大力发展节水灌溉，通过推广渠道防渗、管道输水等措施，减少输水损失，提高渠系水的利用率；积极采用喷灌、滴灌和平整土地等措施，提高田间灌溉水的有效利用率。加强用水管理，通过总量控制和定额管理，利用经济杠杆，采取计划用水、超额加价等措施，促进农业节水。节水灌溉要紧密结合农业产业结构调整 and 农业节水综合措施，促进农业增产、农民增收。

严格按照基本建设程序，集中力量，重点抓好大中型灌区的续建配套与技术改造，同时加快灌区管理体制和运行机制的改革。北方缺水地区，不宜盲目扩大灌溉面积，应结合农业结构调整，适当压缩高耗水作物的种植比例。经济发达地区以及大中城市郊区，要以节水灌溉和灌区改造为龙头，推进农田水利现代化。

## **2、工业节水**

根据区域和流域水资源条件，确定合理的生产力布局，调整产业结构，严禁在缺水地区建设高耗水工业项目。按照行政首长负责制的原则，以地方政府和用水户投入为主，

加大工业节水力度，加快企业节水技术改造，提倡清洁生产。实施计划用水，定额管理、超额加价等鼓励节约用水的政策，促进工业节约用水和污水处理再利用，加大污水处理力度，提高工业用水的重复利用率和单位水生产效率，减少单位产品取水、耗水量。

### **3、城市节水**

加强节水宣传，进一步增强全民节水意识，强制淘汰费水的器具和设备，加快节水器具的开发和产业化，推广使用节水器具和设备。建立合理的水价形成机制，尽快使原水水价到位，缺水严重的城市要运用经济杠杆提高水价。逐步对城市配水管网及供水设施进行更新改造，加强对用水大户的监督管理，降低城市供水及配水管网的漏损率，有条件的要逐步建立中水系统，建立节水型城市。

## **（三）南水北调等水资源开发利用工程**

在加强防洪减灾的同时，把解决水资源短缺放到更突出的位置，优化配置多种水资源，提高抗御干旱的能力，优先满足生活用水，基本保障经济和社会发展用水，努力改善生态环境用水。

### **1、南水北调工程**

南水北调工程是缓解我国北方地区缺水矛盾和提高城乡抗御干旱能力、实现水资源合理配置的重大战略性工程。通过东、中、西三条调水线路，实现江、淮、黄、海四个流域的水资源合理调配，形成南北方和东西部水资源互相补充的格局。南水北调直接供水的主要目标是城镇生活和工业用水，并可通过水量调配和优化调度等多种方式，缓解农业和生态环境的缺水状况，确保京津等特大城市的供水安全。要加紧南水北调工程的前期工作，“十五”期间尽早开工建设。

合理确定南水北调工程的水价，处理好不同水源的水价关系，运用市场机制提高受水地区的水价，尽快建立调水基金，专户存储，用于南水北调工程建设。

南水北调工程浩大，涉及面广，任务艰巨，对工程方案要做深入细致的研究论证，对配套工程、资金筹集、管理体制、水量分配、水价政策等要进行多方案的比选，处理好中央与地方以及省际之间的关系，以求取得最大的综合效益。要充分发扬民主，积极研究，科学决策，分期实施。

### **2、地表水资源工程**

#### **（1）区域引水和调水工程**

适时建设其它区域调水工程，缓解缺水地区的缺水矛盾。完成万家寨引黄入晋、引大入秦、宁夏扶贫扬黄、武都引水、东深供水改扩建等工程，建设大连引英入连等引水和调水工程，做好引大济湟等区域调水工程的前期工作。

## （2）调蓄水库工程

抓紧完成青海黑泉、陕西金盆等水库工程，开工兴建岷江紫坪铺、黄河沙坡头等骨干水源调蓄枢纽工程，并建设一批中小型蓄水水源工程，增加水资源调控能力。做好大柳树等工程的前期论证工作，按照积极研究、慎重决策的原则，在具备条件后适时建设。

## 3、地下水开发利用

在地下水尚有一定开发潜力的淮北平原、松嫩平原和沿黄灌区，有计划地合理开发利用地下水资源；严禁在华北等超采地区和沿海海水入侵地区扩大开采地下水，并逐步控制减少地下水超采量，特别是严禁超采深层地下水。

## 4、其它水源工程

积极开展雨洪资源利用，加大城市及工业废污水的处理与再利用，以及开发利用微咸水等水资源。沿海缺水城市要多渠道开源，加强对微咸水和海水资源的研究和利用，多种方式缓解水资源供需矛盾。缺水地区兴建水源工程，要服从流域水资源的统筹配置规划，兼顾上下游经济及生态环境用水。

## （四）农村水利

以改善农村生活和生产条件，发展“两高一优”农业，确保国家粮食安全，促进农村经济社会发展和农村城镇化建设为目标，加强农村供水、灌排和防污等基础设施建设。

### 1、人畜饮水

按照 1993 年《国家八七扶贫攻坚计划》在册的饮水困难人数，尚有未解决饮水困难的人口 2400 万。据最新的统计分析，由于人口增长、水源条件变化等原因，目前全国实际待解决饮水困难人数远大于此数。要采取多种方式，加大对人畜饮水工程建设力度，集中使用中央和地方各类资金，发挥农民的积极性，因地制宜地修建小型、微型水利工程和在有条件的地区修建集中供水工程，利用三年时间基本解决 2400 万人的饮水困难问题。“十五”后期，继续加大力度，进一步提高饮水质量，在中央的支持下，各地要基本解决人畜饮水困难问题。对少数生存环境恶劣、人畜饮水极度困难的地区，要结合异地扶贫开发等措施，优先建设人饮工程，提供水源条件。

### 2、乡镇供水

预计 2005 年乡镇人口将由现状的 2.40 亿达到 3.79 亿，要结合小城镇建设，以县乡和受益者投入为主，省级政府适当补助的方式，充分利用多种渠道筹集资金，加强乡镇及农村供水工程建设，“十五”期间计划建设乡镇供水工程 6000 处，促进农村经济社会发展，努力使广大群众饮用卫生合格的水。

在加强乡镇供水建设的同时抓好乡镇的排水、防污等基础设施建设，重视防治水污染；受洪水影响地区的小城镇建设，要注意避洪并建设相应的防洪设施。

### **3、灌区建设**

加强灌区水利设施建设，统筹协调使用水利、农业综合开发等各类建设资金，搞好配套和农田水利基本建设。“十五”期间以北方缺水地区为重点，按照基本建设程序要求列入计划，集中力量对大型灌区进行续建配套与节水改造，推广先进的节水增效技术，提高水资源利用效率和生产效益，推进经济发达地区以及大中城市郊区的农田水利现代化。同时要加强水利工程的维护和管理，改革管理体制和运行机制，对中型灌区进行续建配套和改造，结合农业结构调整，改革耕作和生产方式，减少严重缺水地区种植高耗水作物的比例。

根据流域水资源规划，有条件的地区，在控制用水总量基本不增加的条件下，大力推广节水灌溉，适当发展灌溉面积。通过完善灌排设施和农业综合开发，实行旱涝盐碱渍害综合治理，对灌区内现有的 2 亿多亩中低产田逐步进行改造，提高农业生产效益和水土资源利用效率。

### **4、雨水集蓄利用工程**

在陕西、山西、甘肃、宁夏等黄土高原地区，河南、河北、内蒙古等干旱、半干旱缺水地区，以及东北的缺水旱地农业区，四川、广西、贵州等西南土石山区，通过修建水窖、水柜、旱井、蓄水池等小型微型水源工程，发展集雨节灌和推广“坐水种”等非常规补水灌溉方式，结合水土保持建设基本农田，提高农业生产水平，改善农民生活条件。

### **5、牧区水利建设**

在西北、东北和西南部分省区，选择具备水资源条件的牧区，通过采取蓄引水、雨水集蓄、开发利用地下水、引洪淤灌和兴建草库仑围栏等措施，建设一批节水型人工饲草饲料基地示范工程，取得经验后逐步推广。

### **6、农业综合开发水利建设**

搞好以中低产田改造为重点的农业综合开发，加强农业综合开发项目区水利建设，大力发展节水灌溉，充分利用农业综合开发资金，对中型灌区骨干工程设施进行以节水为中心的更新改造和续建配套。

## **（五）城市水利**

### **1、城市防洪**

为适应我国城市化水平的迅速发展，要大力加强城市防洪工程建设。全国现有防洪任务的城市约 640 座，目前达到国家规定防洪标准的仅 236 座，应在做好防洪规划的基础上，以全国重要防洪城市的防洪建设为重点，以地方投入为主，推动未达到国家规定防洪标准的 400 多座城市的防洪建设。沿江河的主要城市结合大江大河堤防加固进行防

洪工程建设，尽快提高城市防洪能力。新建和扩建城市建设要注意避洪，不能侵占洪水调蓄场所和行洪通道，各类基础设施建设都要充分考虑江河防洪要求。在加强城市防洪骨干工程建设的同时，应特别重视市区排涝设施建设。

## **2、城市供水**

根据流域和区域水资源条件，合理配置水资源，调整用水结构，通过建立有利于加快城镇供水工程建设的投融资机制，多渠道开源和节流，建设稳定可靠的城市供水水源。大中城市要重点加强水源工程建设，建设备用水源工程，改变单一水源供水状况，减少供水风险；加强城市供水水质监测网络和监管体系建设，提高生活饮用水卫生标准，保障城市居民生活用水质量。

## **3、城市排水**

加强城市排水、治污设施建设。坚持防治并重、以防为主，加强治污，采取末端治理与源头控制相结合，并由末端治理为主转向源头控制为主，集中治理与分散治理相结合的方针，按照“谁污染，谁付费”的原则筹集资金，加强水污染防治和城市排水建设，新建城市供水设施要同时规划建设相应的污水处理及再利用设施。

# **（六）水土保持生态建设**

水土保持要以预防保护和有效监督为主，加快小流域治理，采取工程措施和生物措施相结合，实行山水田林路综合治理。结合农业结构调整，改变落后的生产方式，增加植被，拦蓄泥沙，保护水土资源和生态环境，改善贫困地区人民生产、生活条件。西北干旱半干旱地区，生态建设要充分考虑降雨和水资源条件。

## **1、长江上游及石灰岩地区水土流失治理**

以坡面水系小型水利工程建设和坡耕地整治为基础，进行综合治理，提高土壤涵养水分能力和生产能力，采取封山育林和退耕还林还草等措施，充分利用自然条件恢复乔灌草植被。重点建设嘉陵江中下游地区坡面水土整治工程，石灰岩地区土地抢救工程和泥石流治理工程。建立泥石流、滑坡预警系统，减少山地灾害损失。

## **2、黄河中上游水土流失治理**

以中游多沙粗沙区治理为重点，以小流域为单元，整治坡耕地，退耕还林（灌、草），修建淤地坝、治沟骨干工程和小微型蓄水工程，以及已建库坝的除险加固和砭砂岩区沙棘生态工程建设，保水保土，减少入黄泥沙。重点加强三川河、无定河、延河、窟野河、孤山川、皇甫川等重点水土流失区的水土保持工程建设。

## **3、其它江河水土流失治理**

重视珠江、海河、松辽、淮河等流域的水土保持工作，加快建设京津生态圈，加强对南方丘陵红土区、北方土石山区、东北黑土漫岗区等地区水土流失和黔桂滇岩溶地区

石漠化的综合治理。

#### **4、风沙草原区防治**

坚持预防为主，防治结合，保护优先的原则，加快对京津沙尘暴风沙源区和重点农牧交错区水土保持生态建设，以绿洲为依托，修建小微型水利工程、营造经济林和人工草场，建设一批水土保持和绿洲生态建设环境保护工程。

#### **5、内陆河流域综合治理**

通过水资源的合理配置，增加下游生态环境用水，逐步恢复下游生态系统，采取多种措施，重点加强塔里木河、黑河、石羊河等内陆河流域的水资源统一管理和生态环境抢救工程建设，缓解下游生态环境严重恶化的趋势。

#### **6、加强水土保持监测、监督工作**

建设全国水土保持监测网络系统，加强水土保持的监测力度，开展重点地区的水土流失监测和监督，控制人为的水土流失。

### **（七）水资源保护工程**

加强水污染防治和水资源保护。根据江河湖库的水功能区划和水环境的容量，严格控制入河排污总量，对入河排污口进行统一规划，完善水质监测网络，对省界断面进行水质监控，严禁污水未经处理、未经达标或超量直接向江河湖库排放，禁止在缺水地区建设重污染工业项目。

#### **1、供水水源区保护与建设**

划定供水水源保护区，在供水水源区内严禁导致水源污染的各类活动。开展重要水源地的水资源保护，建成一批重要城市和重点地区供水水源地保护区，重点保护好城市和农村饮用水源。

#### **2、加强水资源保护**

按照行政首长负责的原则，各有关部门要明确职责，落实责任，加快城市污水处理设施建设，推进污水集中处理，加大清洁生产和废污水处理力度，坚决关停并转污染严重的企业，严禁废污水不达标直接排放。利用已有和兴建水利工程进行优化调度，改善重点河湖的水质状况。巩固“三河”（淮河、海河、辽河）“三湖”（太湖、滇池、巢湖）水污染治理成果，做好长江、黄河上中游、松花江流域、北京官厅水库以及南水北调水源地及其沿线的水污染防治工作。调整农业结构，改革农业生产方式，合理使用化肥、农药，逐步减少面源污染，重视乡村水污染治理。

#### **3、控制地下水超采**

建立地下水监测网络，加强监督管理。通过严格施行取水许可制度，对地下水超采

地区，要严格控制开采量，有条件的地区要采取措施回灌地下水。对于公共配水管网已通的区域，要逐步封闭自备井。

## **（八）病险水库除险加固**

目前，全国共有大型病险水库 143 座，中型病险水库 1092 座，小型病险水库 29146 座。其中影响县以上城镇、重要交通干线的重点中型病险水库 543 座。

按照分级负责的原则，抓紧进行病险水库除险加固，以部属、跨省（自治区、直辖市）及影响大中城市和重要基础设施安全的 148 座大中型病险水库的除险加固为重点，力争三年内完成影响城市、人口密集区、重要工业、交通设施的 686 座重要位置的病险水库的除险加固任务，“十五”期间现有病险水库的除险加固基本完成，逐步对重点大中型病险水闸进行除险加固。

## **（九）水电及农村水电电气化县建设**

水电工程要根据流域综合规划和水电开发规划，利用多渠道资金进行建设。结合江河治理，加快长江三峡工程等综合利用控制性枢纽的水电建设，以及红水河、澜沧江、金沙江、黄河中上游水电基地开发。

按照“流域、梯级、综合、滚动”的模式，开发中小河流的水电资源，大力发展中小水电，在四川、云南、广西、江西、福建、新疆、甘肃、陕西等 22 个省（自治区、直辖市）的小水电供电区内，结合水利扶贫，因地制宜，建设 400 个水电电气化县。完成水利系统负责的农村电网改造工程。

## **（十）水管理**

### **1、水资源统一管理**

实施水资源有偿使用制度和完善取水许可制度，制定江河水资源分配方案，建立适合我国国情的水权制度，并加强监督和处罚力度，实现水资源的合理配置；建立和实施入河排污许可制度，实行排污总量控制，加强省际断面和重要支流入河口的水质监测，以及对重大水污染事件的责任追究；加强对城乡供水、污水排放和节水的统一管理，全面推进水务一体化管理体制。

加强需水管理，将节约用水纳入国民经济和社会发展规划，制定相应的政策和目标责任，促进全面节水。加大对节水技术改造的投入，并通过税收优惠政策等措施，壮大节水产业，推广节水技术，调整经济结构，建立节水型经济社会。实现水资源的有效监控管理，抑制需水过度增长。



## **2、水利工程建设管理**

加强对水利建设项目的论证和比选，严格按照国家基本建设程序要求，抓紧重点工程审批立项，落实建管机制。加强投资计划和资金管理，严格实行项目法人责任制、招标投标制、建设监理制和工程建设合同制，强化建设管理。制定相应的标准和规范，加强对工程招标投标和工程施工的管理，充分发挥各级质量监督机构的作用，严格项目的审计监督、稽察以及竣工验收管理，确保投资专款专用，确保工程质量。

## **3、水利工程运行管理**

改革水利工程管理体制和运行机制，根据水利工程的性质明确划分并落实管理职责。新建项目要在工程设计和立项审批过程中，明确和落实管理运行机制和管理经费来源，确保工程良性运行；已建工程要通过改革，进一步明确管理运行机制，逐步落实管理经费。对防洪等公益性水利工程，管理单位要按运行管理职责定编定员，合理核算所需运行管理成本，按工程的隶属关系，由各级财政足额支付管理经费；以经济效益为主的供水、发电工程，要按照“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的原则，逐步建立适应市场经济要求的现代企业管理制度，按照国家规定的标准收取水费、电费，加强管理。对于兼有公益性和效益性的水利工程，难以维持正常管理和维护的管理单位，应按工程的隶属关系，由各级财政予以定额补助。同时，要改革产权制度和建立水价形成机制，加快大中型灌区专业管理与农民参与管理相结合的改革，以及小微型水利工程管理体制的改革，通过落实各种形式的管理责任制，提高管理水平和效率，充分发挥工程效益，逐步减少财政负担。水利企业和水利管理单位，要大力发展多种经营，增加收入，不断改善和提高职工的生活水平。

## **4、依法行政管理**

依法加强水事活动管理，规范水事行为，监督水规划的实施。严禁在河道内进行开发建设等侵占行洪通道以及乱采沙活动，加强蓄滞洪区管理，逐步做到重点蓄滞洪区能够按计划运用；严格实施洪水影响评价和规划同意书制度，加强对在河道上和重点防洪保护区内以及缺水地区兴建开发建设项目的管理，严格实施开发建设项目水土保持方案报告制度和设计、施工、验收三同时制度，切实加强水土保持监督管理；加强水行政执法和监察，及时协调水事矛盾，处理水事纠纷，查处水事违法案件，保障水利建设有序进行。

## **（十一）水库移民安置**

坚持开发性移民方针，认真贯彻《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》，进一步完善水库移民的法律法规，充分依靠和发挥各级地方政府的作用，依法深入细致地做好水库移民工作，确保水利建设顺利实施，妥善处理水库移民的有关问题，保障当地和库区的社会稳定、经济发展。对新建水利工程的移民，要切实做好前期工作，

加强监督和管理，调动群众的积极性，按照工程的移民安置规划，认真组织实施，使移民“搬得出，安得下，稳得住，能致富”；老水库移民工作要进一步转变观念，做好规划，实行多渠道、多门路筹集资金，加快解决历史遗留问题，促进当地的社会稳定和经济发展。

## **（十二）水文、前期等基础工作**

### **1、水文设施建设**

调整、充实和发展国家基础水文站网，特别是水资源和水质监测站网的建设，以及水文站队结合基地建设。加强水文观测、水资源监测、水土流失监测等工作。推进水文信息化工作，完成全国水文数据库建设。

### **2、水利基础工作**

加大对基础工作以及科学研究、科技推广、管理设施、教育和人才培养的投入力度，加强勘测、规划、设计、咨询等前期工作，提高勘测设计质量，保证水利基本建设的顺利实施。完善水管理体制和机制，加强信息化工作，采用现代化管理技术与手段，提高水行业建管能力，推进水利现代化进程。

## **五、投资规模与效果**

### **（一）投资规模**

根据主要任务初步框算，“十五”期间水利基本建设投资总规模为 4625 亿元（1999 年物价水平），其中中央投资 2146 亿元，地方投资 1936 亿元，贷款 543 亿元。在总投资中，“九五”结转项目投资 1870 亿元，“十五”新开工项目投资 2755 亿元。

“九五”结转的工程项目，主要包括长江、黄河、松花江等大江大河堤防加固，洞庭湖、鄱阳湖治理，长江中下游退田还湖、移民建镇，治淮治太等骨干水利工程，以及病险水库除险加固、重点城市防洪、节水灌溉、人畜饮水、水土保持生态建设等项目。要确保投资，使在建工程及时建成发挥效益，避免因缺少投资而形成不能发挥效益的半拉子工程，影响投资效果。

目前，已经批准立项的水利项目，包括嫩江尼尔基水利枢纽、淮河临淮岗洪水控制工程、岷江紫坪铺水利枢纽、澧水皂市水利枢纽、右江百色水利枢纽、黄河沙坡头水利枢纽、引松入长、胶东供水等工程，都是大江大河治理、重点水资源和西部大开发的骨干水利工程，要及时开工建设，尽快发挥效益。

根据“十五”水利发展目标任务，在确保在建和已批项目建设投资的同时，要抓紧南水北调工程等特大型以及西部大开发重点水利工程的前期工作，尽早安排资金，开工建

设一批事关国民经济和社会发展大局的重点水利工程。

## **（二）投资效果**

“十五”期间，投入到位，强化管理，可达到如下预期效果：

防洪安全：长江、黄河等七大江河干流重点堤防得到全面加高加固，基本达到防洪规划确定的防洪标准，重要堤防和重点病险水库的隐患基本消除，大江大河防御洪水的能力显著提高，遇设计标准洪水，基本能够避免重大灾害和紧张的抢险局面；遇超标准洪水，通过蓄泄兼筹等综合措施，防洪体系能够正常运行，把洪水灾害损失降到最低程度。

水资源有效供给：一批重点水资源工程逐步建成，南水北调东、中线工程相继开工。北方缺水地区的供需矛盾得到缓解，全国总体抗旱能力进一步加强，农村贫困地区饮水困难基本解决；灌溉面积有所扩大，灌溉水利用率和灌溉保证率逐步提高，基本保障农业增产用水；通过多种措施，确保重要城市生活用水和重点工业用水需求；初步改善重点地区的生态环境用水。

水土保持生态建设：全国水土流失的预防保护、监督体系初步形成，水土流失治理加快，人为造成新的水土流失有所遏制，全国重点水土流失区得到初步治理，重点治理区生态环境得到明显改善。

# **六、保障措施**

## **（一）加强领导，强化政府宏观调控的主导作用**

以政府行为为主体，切实加强各级政府对水利的宏观调控和领导，落实行政首长负责制，把抓好水利工作列入各级领导的考核目标，真正做到责任、措施和投入三到位。从战略高度把解决洪涝灾害、干旱缺水、水污染等三大问题作为重点，纳入全国及地方“十五”计划，加快水利事业的快速发展，使水利更好地为国民经济发展和社会进步服务。

## **（二）做好规划，保障水利建设健康有序地进行**

1、做好规划。制定规划应根据国民经济和社会发展总体部署，按照自然、经济规律和综合国力，确定水利建设的目标和方向、任务和重点、规模和步骤、对策和措施。建立和完善全国水利规划体系，在做好全国防洪规划、北方水资源规划、全国节水灌溉规划、全国水土保持生态建设规划等基础上，抓紧做好全国水资源综合规划，对水资源开发、利用、治理、配置、节约、保护做出总体安排。要加强水利规划管理，制定有关条例和管理办法，做到规范化、制度化，以保证规划工作的顺利开展。各地也要结合实

际，加强水利规划和基础工作。

**2、强化监督实施。**经批准的流域综合规划和专业规划，是开发利用水资源和防治水旱灾害的基本依据。各级政府和水利行政主管部门要采取有效措施，加强规划实施过程中的协调与监督，使江河治理开发与建设管理能够依照江河流域规划进行，各类基本建设都要符合流域综合规划和防洪、水资源、水土保持等专业规划的要求，严禁任何违背规划进行建设的行为。

### **（三）增加投入，建立稳定的投入保障机制**

**1、划分事权。**按照《水利产业政策》，划分中央和地方以及政府、市场及受益者的事权与责任，明确各类水利工程的投资主体。对国家重点支持建设的水利项目，由中央和地方政府共同负责；局部受益的防洪除涝、城市防洪、灌溉排水、水资源开发利用等工程，按“谁受益、谁投资”的原则，主要由受益地方负责；以社会效益为主、公益性较强的项目，包括防洪除涝，灌排骨干工程、节水重点工程、城市防洪、水土保持生态建设、水资源保护等，主要由各级政府财政预算内和水利专项资金投资建设；经济效益较明显的项目，如城镇供水、水电等工程，通过政府或项目业主注入资本金，采用多种方式筹集资金，按照市场机制建设；为特定用户服务的水利项目，由受益者负责建设，并要符合水利规划的规定和要求。

**2、加大政府对水利的投入力度。**各级政府要调整财政支出结构，增加对水利的投入，加强骨干防洪设施、大型水资源工程和西部水利设施的建设，确保用于水利的财政支出与国家财政支出总量的同步增长，力争“十五”期间水利财政预算稳定在全国财政总预算的 5%，水利基本建设投资占国家基本建设投资的比重达到 6%左右。建议扩大水利建设基金筹措的范围，提高征收比例，建立与国家公共财政框架体系相适应的水利投资体制。近期国家实行积极财政政策继续发行财政债券建设基础设施，要把水利基础设施作为重点安排。西部开发专项基金，应重点加强水利基础设施和生态建设。

**3、积极利用市场机制筹集水利建设资金。**对于城镇供水、水电、旅游等经济效益较明显的水利工程，通过批准特许经营权、放宽社会资金参与水利建设的限制条件和提高回报保障等措施，以及建立财政信贷机制，实行财政贴息，提供长期优惠贷款，增加水利利用国内外贷款的额度，有条件的项目经批准后采取多种形式向社会筹集资金，并积极推行利用债券筹资建设水利设施。鼓励外商、社会各界及企事业单位、个人，积极参与城镇供水、节水灌溉、中小水电等项目的投资建设和运营。

**4、调动广大人民群众参加水利建设的积极性。**对小、微型水利工程和水土保持生态建设等水利设施，在政府给予适当补助和扶持的同时，有条件的逐步采取租赁、承包经营等方式盘活存量资产，调动广大农民积极参与农田水利基本建设、“四荒”治理、水土保持生态建设的积极性。

#### **（四）深化改革，完善水利发展机制**

1、**建立合理的水价形成机制。**按照社会主义市场经济的要求，制定《水利工程供水价格管理办法》，建立有利于促进节约用水和水资源持续利用良性运行的水价体系。城市生活和工业用水要按照补偿成本、合理盈利、公平负担的原则，核定供水价格，逐步大幅度提高水价；对于农业用水既要考虑农民的承受能力，又要实行定额用水，超额加价，全面实行按水量计收水费，提高水费的实收率。要减少中间环节，提高水费计收的透明度，建立容量水价与计量水价相结合的水价机制，实行计划用水、定额管理，对不同水源和不同类型用水实行差别水价，使水价管理走向科学化、规范化轨道。

2、**建立健全水资源有偿使用制度。**抓紧制定《水资源费征收使用管理办法》，合理确定征收标准，全面开征水资源费。水资源严重紧缺及生态环境恶化的地区，要较大幅度地提高水资源费征收标准，用经济手段制约用户随意取水、浪费水资源的现象。

3、**完善河道及防洪工程等的管理机制。**按照《中华人民共和国防洪法》、《河道管理条例》等有关法规，制定《河道工程修建维护管理费征收使用办法》，修订各地已出台的河道工程修建维护管理费征收使用政策，适当扩大征收范围，合理确定征收标准，用于防洪工程的运行管理；依据《蓄滞洪区运用补偿暂行办法》等法规，规范蓄滞洪区管理，建立防洪补偿、防洪保险和灾情评估机制，研究设立防洪基金，确保防洪工程和蓄滞洪区正常运行。

#### **（五）完善法规，强化执法**

1、**加强水法规体系建设。**抓紧修订《中华人民共和国水法》和《取水许可制度实施办法》，制定《黄河法》、《江河流域管理法》、《黑河流域管理条例》等法律法规，以及《建设项目水资源论证管理办法》、《洪水影响评价报告制度实施办法》、《规划同意书制度实施办法》等相关配套法规和实施细则，进一步完善水法规体系。逐步建立适合我国国情的水权管理制度，完善水资源配置、用水审计和节水等技术经济政策和法规规章。

2、**完善水利技术标准体系。**加强水利技术标准化工作，不断完善工程设计、建设与管理以及水资源管理、水利经济方面的技术规范、技术标准及相关制度，提高水利的整体技术水平。

3、**提高执法能力和水平。**加强水政监察规范化建设，加快推行执法责任制、评议考核制，完善监督机制，规范水事行为；强化水行政执法队伍建设，提高执法人员素质，建立一支高效、公正、廉洁的水行政执法队伍；进行水政执法能力和执法保障的基础建设，健全水政执法网络，增强执法手段，提高执法水平。

## **（六）依靠科技进步，推进水利现代化进程**

1、对水利的重大发展战略，建设与管理的关键技术，组织跨部门、跨学科的联合攻关，积极探索新理论、新方法、新技术，推广应用新工艺、新材料，提高勘测、规划、设计、施工、管理决策等方面的总体技术水平。加快科技成果的推广，促进水利科技成果转化，提高水利工作的科技含量，依靠科技进步和体制创新，促进水利现代化建设。

2、采用信息网络、数字化等新技术，提高水信息的测报和处理水平，逐步实现水信息测报自动化、信息传输与处理网络化、水管理调度自动化；建立流域和区域的防洪指挥和水资源管理调度中心以及水土保持监测中心，实现防洪指挥科学调度和水资源配置实时调度，推进水利信息化。

3、切实加强水利干部职工队伍建设，努力培养造就大批高素质的水利科技、建设和管理的人才，为水利现代化建设提供坚实的人才保证。

## **（七）扩大对外交流，加强国际合作**

积极合理有效地利用外资，加强外资项目的管理，不断提高外资使用效益。拓宽国际合作领域，加强水利的国际学术交流和人才培养，引进、消化、吸收国外先进的水利技术与管理经验，积极参与国际项目的竞争。