

附件：

水利发展规划（**2011—2015**年）

二〇一二年六月

前 言

水是生命之源、生产之要、生态之基，水利是经济社会发展的基本条件、基础支撑、重要保障，兴水利、除水害历来是治国安邦的大事。“十一五”时期，在党中央、国务院的高度重视和全社会的共同努力下，水利投入持续增加，重点工程建设取得重大进展，水利基础设施体系不断完善，水利管理不断加强，完成了五年规划确定的主要目标和任务，是新中国成立以来历次五年计划、规划中水利投资规模最大、规划目标实现最好、人民群众直接受益最多的时期，有力地保障和促进了国民经济和社会发展，也为今后的发展打下了坚实基础。

“十二五”时期是我国全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，是可以大有作为的重要战略机遇期。新形势下，我国经济社会发展和人民生活改善对水提出了新的要求，发展和水资源的矛盾更加突出，水对经济安全、生态安全、国家安全的影响更加突出，成为制约可持续发展的重要因素。特别是 2010 年西南地区发生特大干旱、多数省区市遭受洪涝灾害、部分地方突发严重山洪泥石流，充分反映了上述问题的严重性，加快水利改革发展刻不容缓。

2011 年 1 月，中共中央、国务院以中发[2011]1 号文件印发了《关于加快水利改革发展的决定》，从经济社会发展全局出发，科学阐述了水利发展的阶段性特征和战略地位，明确提出了水利改革发展的指导思想和主要原则，全面部署了今后 10 年水利改

革发展的目标任务和政策举措。7月，中央召开了水利工作会议，对贯彻落实2011年中央1号文件进行了全面部署，动员全党全社会力量，推动水利实现跨越式发展。“十二五”时期，要针对水利发展中的突出问题和重点薄弱环节，紧密围绕全面建设小康社会和加快转变经济发展方式要求，把水利作为国家基础设施建设的优先领域，把农田水利作为农村基础设施建设的重点任务，把严格水资源管理作为加快转变经济发展方式的战略举措，通过深化水利改革、加快水利基础设施建设、加强水资源管理，不断提升水利服务于经济社会发展的综合能力，为促进经济长期平稳较快发展和全面建设小康社会提供坚实的水利保障。

按照《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》、《中共中央、国务院关于加快水利改革发展的决定》和中央水利工作会议的有关精神和要求，以及“十二五”国家重点专项规划编制工作安排，国家发展改革委、水利部、住房城乡建设部编制了《水利发展规划（2011—2015年）》，提出了“十二五”及今后一个时期水利发展的总体思路、目标任务、建设重点和改革管理举措。本《规划》是“十二五”国家重点专项规划之一，是指导今后五年水利改革发展的重要依据。

目 录

一、“十一五”水利发展改革主要成就.....	1
二、“十二五”水利发展改革面临的形势.....	5
三、水利发展改革的总体思路、目标和布局.....	9
(一) 指导思想.....	9
(二) 基本原则.....	9
(三) 主要目标.....	11
(四) 总体布局.....	14
四、水利建设主要任务.....	17
(一) 突出加强农田水利建设.....	17
(二) 着力加强防洪薄弱环节建设.....	19
(三) 大力提高城乡供水保障能力.....	20
(四) 加快构建水生态安全保障体系.....	23
五、水利改革和管理主要任务.....	26
(一) 创新水利科学发展的体制机制.....	26
(二) 加强依法治水管水.....	29
(三) 推进水利科技创新.....	32
六、环境影响评价.....	33
七、保障措施.....	36
(一) 加强组织领导.....	37
(二) 落实目标责任.....	37
(三) 加大投入力度.....	37
(四) 强化建设管理.....	38
(五) 加强跟踪评估.....	39
一、“十一五”水利发展改革主要成就	

“十一五”时期，水利发展改革取得了明显成效，完成了“十一五”规划确定的主要目标任务，实现了一系列重大跨越，为粮食连续增产、农业农村稳步发展提供了有力保障，为经济社会发展、人民安居乐业做出了重要贡献。

防灾减灾能力显著增强。按照人水和谐的理念，坚持防汛抗旱并举，防治洪水与规避洪水相结合，科学合理安排各类防灾减灾措施。五年来，新建和加固堤防 17080 公里，长江下游河势控制、黄河堤防建设稳步推进，治淮 19 项骨干工程、长江三峡、嫩江尼尔基、广西百色、湖南皂市、黄河西霞院等一批重点水利枢纽建成投入运行，四川亭子口、江西峡江、广东乐昌峡、内蒙古海渤湾等水利枢纽工程开工建设，洞庭湖、鄱阳湖综合治理顺利实施，开展了 1000 余条中小河流重点河段治理和 103 个县的山洪灾害防治试点建设。如期完成专项规划内 6240 座大中型及重点小型、东部 1116 座重点小型病险水库除险加固任务，启动实施新一轮小型病险水库除险加固。有效抗御了 2006 年川渝地区特大干旱、2007 年淮河流域性大洪水、2009 年大范围特大春旱、2010 年西南地区特大干旱和全国大范围频发的洪水灾害，多次成功防御了强台风及风暴潮的侵袭。在应对汶川特大地震和舟曲特大山洪泥石流灾害中，妥善处置了唐家山堰塞湖和白龙江险情。

供水保障能力进一步提高。根据水资源承载能力和经济社会发展需求，规划兴建了一批蓄、引、提水工程，新增年供水能力

285 亿立方米。南水北调东、中线一期工程按计划推进，京石段建成发挥效益，对保障首都供水安全发挥了重要作用。辽宁大伙房输水工程正式通水，甘肃引洮、贵州黔中水利枢纽、广西桂中治旱乐滩引水、西藏旁多、吉林哈达山等一批重点水源工程开工建设，西南中型水库建设加快推进，基本完成了陕甘宁盐环定扬黄续建任务。

农村水利建设取得重大进展。坚持以人为本，把解决农村民生问题放在更加突出的位置，全面加快农村饮水安全、大型灌区和泵站改造等工程建设步伐，农田水利基本建设实现恢复性增长。累计解决了 2.1 亿农村人口的饮水安全问题，提前 1 年并超额完成“十一五”规划任务。对全国 434 处大型灌区和 216 处中型灌区进行续建配套节水改造，其中 80 处大型灌区基本完成规划骨干工程建设任务，开工建设了一批新灌区，对 200 多处大型灌排泵站进行更新改造，节水灌溉增效示范和牧区水利试点初见成效。启动实施了 850 个小型农田水利重点县建设。新增小水电装机容量 2185 万千瓦，建成 432 个水电农村电气化县，解决了 46 万户农民的小水电代燃料问题。如期完成《全国血吸虫病综合治理水利专项规划（2004—2008 年）》任务。

水资源节约保护不断加强。在加快水利建设的同时，高度重视水资源的节约保护和可持续利用，全面推进节水型社会建设，不断提高水资源利用效率和效益。单位工业增加值用水量提前实现“十一五”规划纲要确定五年降低 30% 的目标，农田灌溉水有

效利用系数由 0.45 提高到 0.50，在保障粮食连续增产的同时实现了农业灌溉用水总量零增长。江河流域水量分配逐步开展，省级行政区用水定额指标体系基本建立，水资源有偿使用制度逐步完善，水资源论证和取水许可工作不断强化，水权转换深入实践，开展了 100 个国家级和 200 个省级节水型社会建设试点。水资源保护力度加大，流域和省级地表水功能区划全面完成，太湖流域水功能区划得到国务院批复，饮用水水源地保护不断加强。

水土保持和河湖生态修复加快推进。坚持人与自然和谐，充分发挥生态自我修复能力，加强对重点水土流失地区和生态脆弱河湖的综合治理。完成水土流失综合治理面积 23 万平方公里，治理小流域 2 万多条，实施水土保持生态修复 22 万平方公里。基本完成塔里木河、黑河、石羊河流域近期治理任务，太湖流域水环境综合治理水利项目全面启动，南水北调东、中线水源保护取得明显成效，重点地区和城市水生生态系统保护与修复进一步推进。通过全流域水资源统一调度和调水调沙，保障了黄河干流自 1999 年以来连续 12 年不断流。

水利改革和管理取得新突破。坚持改革创新，把体制机制创新和法治建设放在更加突出的位置，进一步深化改革，强化管理，推动建立最严格的水资源管理制度。流域管理和行政区域管理相结合的水资源管理体制不断健全，国有水利工程管理体制改革长足推进，水利工程管理效率和维修养护水平逐步提高，农民用水合作组织蓬勃发展，农业水价综合改革试点取得初步成效，水价

形成机制不断完善，水利投融资体制改革取得积极进展。水土保持法、水污染防治法修订出台，取水许可和水资源费征收管理条例、大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例、水文条例、抗旱条例、黄河水量调度条例等相继颁布实施，水法规体系不断完善，依法治水管水能力不断增强。全国水资源综合规划、流域防洪规划等 24 项重要水利规划得到国务院批复。水利信息化建设步伐加快，科技创新能力持续提升，国际交流与合作广泛开展，队伍整体素质不断提高。

水利建设投资规模再创新高。“十一五”时期，全国共完成水利建设投资超过 7000 亿元，与“十五”相比翻了近一番，其中中央水利建设投资 2934 亿元，干成了一些多年想干而未能干的大事。在中央加大投入的同时，地方水利建设投资规模也快速增长，多元化、多渠道的水利投入机制初步建立。

水电建设规模在“十一五”期间达到了空前的水平，龙滩、景洪、构皮滩、拉西瓦、小湾、瀑布沟等大型水电站先后建成，向家坝、锦屏二级等大型、特大型水电站陆续开工，5 年新增装机容量接近 1910 年中国第一座水电站兴建以来前 95 年的总和，水电总装机容量突破 2 亿千瓦，发挥了发电、防洪、供水等综合效益。

二、“十二五”水利发展改革面临的形势

“十二五”时期，是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，是可以大有作为的重要战略机遇期。保持经济平稳较快发展，转变经济发展方式，保障和改善民生，在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化，保障国家粮食安全，促进区域协调发展，建设资源节约型、环境友好型社会，积极应对气候变化、增强抵御自然灾害综合能力等国家重大战略，都对水利发展提出了新的更高的要求，迫切需要深化水利改革，加快水利发展，充分发挥水资源要素配置的先导作用和水利基础设施的保障作用。但是，与需求相比，水利仍然存在着一些薄弱环节，洪涝灾害、干旱缺水、水污染严重以及农田水利建设滞后等问题突出，水利设施薄弱仍然是国家基础设施的明显短板。

一是防洪减灾体系尚不完善，中小河流治理和山洪地质灾害防御滞后。大江大河防洪减灾工程体系初步形成，但仍存在一些重点薄弱环节，中小河流尚未得到全面治理，小型水库和大中型水闸病险问题突出，山丘区暴雨洪水监测预报预警和防御措施亟待加强，一些城市排涝能力严重不足，主要易涝地区农田排涝能力和沿海地区防御风暴潮能力偏低，蓄滞洪区建设与管理问题突出，难以及时有效运用。随着经济社会的快速发展、社会财富的大幅增长，洪水灾害风险和损失可能进一步增大，保障国家防洪

安全的任务更加艰巨。

二是城乡供水保障能力不足，水资源供需矛盾突出。目前全国仍有近 3 亿农村人口存在饮水安全问题，部分城市水源供水保证率和水源水质不达标问题突出，相当一部分城市重要经济区、能源基地、粮食主产区缺乏水源保障工程，应对严重和特大干旱的防灾减灾能力不足。随着工业化、城镇化和农业现代化的深入发展，用水需求在相当长的一个时期内还将持续增长，加之水资源的浪费、污染和过度开发等问题，城乡生活用水和农业生产用水形势将日趋严峻。另外，受全球气候变化影响，水资源系统的不确定性增加，供水安全保障难度加大。

三是水污染和水土流失问题严重，部分地区水生态环境恶化。2010 年全国全年 I ~ V 类和劣 V 类水河长占评价河长的比例分别为 4.8%、30.0%、26.6%、13.1%、7.8%和 17.7%。204 条河流的 409 个地表水国控水质监测断面中，I ~ III 类、IV ~ V 类和劣 V 类水质断面比例分别为 59.9%、23.7%和 16.4%。海河等流域水污染仍然较为严重，部分河湖河道断流、湖泊萎缩、生态退化、水体富营养化等问题突出。广大农村地区排水河道污染严重、排水不畅，人居环境亟待改善。突发性水污染事件时有发生，严重威胁公共安全。地下水超采严重，全国已形成 160 多个地下水超采区，超采区面积近 19 万平方公里，年均不合理超采量达 215 亿立方米，部分地区持续发生地面沉降和海水入侵等环境地质问题。全国亟待治理的水土流失面积仍有 180 多万平方公里，

严重的水土流失，导致了部分地区土地荒漠化、河湖淤积、耕地损毁等问题，加剧了江河下游地区的洪涝灾害。

四是农田水利基础设施薄弱，农业用水方式粗放。全国一半以上耕地缺少基本灌排条件，40%的大型灌区骨干工程、50~60%的中小型灌区存在不配套和老化失修问题，大型灌排泵站设备完好率不足60%，农田灌溉“最后一公里”问题凸显，严重影响农业稳定发展和国家粮食安全。农业节水总体水平不高，全国9亿亩有效灌溉面积中节水灌溉工程面积仅占46%，旱作节水农业技术推广力度不够，且区域发展不平衡，单方水粮食产出只有发达国家的一半。

五是制约水利发展的体制机制性障碍依然较多，水利改革的深层次问题尚未解决。水资源管理制度与政策尚不健全，流域综合管理薄弱，水资源开发利用的统筹协调与统一规划不够，导致一些地方过度开发、粗放利用的现象严重；国家水权制度、主要江河水量分配方案等关键领域的改革进展不快。水利工程项目法人责任制、招标投标制等建设管理制度执行不规范，部分领域进入仍存在困难，竞争不足，水利投融资体制改革滞后，水利建设资金来源渠道不宽，多层次、多渠道、多元化的水利投入机制尚未完全建立。重建轻管，水利工程管理体制不顺、机制不活、维护管理经费不足等问题依然存在。水利国有资产管理激励约束机制不健全，管理效率和效益不高。不少地区水价改革尚不到位，农业水价总体较低与部分农民水费负担偏重并存。

六是科技创新能力不强，社会管理相对薄弱。水利科技创新体系不健全，科研成果推广和产业化程度不高。人才分布不均衡，高层次、高技能、复合型等人才偏少，基层水利单位人才匮乏。水文水资源监测能力不足，部分水文测报基础设施标准低，设备老化，水文数据共享和应用不够。洪水资源化利用程度不高，流域水量调度和水利工程调度方案有待优化。洪水管理和防灾减灾社会化保障体系亟待完善，侵占河湖和妨碍行洪的现象仍时有发生。水利应急处理能力不足，公共服务水平亟待提高。

七是水利投入不足，稳定增长的投入机制尚未形成。现有投资规模和渠道难以满足水利快速发展的需要，水利投资缺口仍然较大。水利投入占公共财政支出的比例偏低且不稳定，民间资本进入和市场化融资渠道不畅。一些地方对水利建设的投入严重不足，建设资金到位率低，部分工程难以按合理工期建成发挥效益。

当前和今后一个时期，水利发展也面临诸多有利条件和难得的机遇。党中央、国务院高度重视水利工作，2011年中央1号文件和中央水利工作会议全面总结了我国水利改革发展的实践经验，分析了水利工作面临的新情况新问题，对新形势下水资源的重要作用和水利的战略地位进行了全面阐释，明确提出了今后10年水利改革发展的目标任务和政策措施，为加快水利改革发展提供了新的强大动力和保障。经过长期的努力，水利发展已具有良好基础，全社会对水的认识不断深化，水忧患意识和节约保护观念增强，对提高水利保障服务能力的期盼也更加强烈，为进

一步加快水利改革发展提供了良好环境。随着我国经济社会的持续快速发展，综合国力和财政实力将进一步增强，对水利这一基础设施建设和改善民生的重点领域，国家有能力加大投入，继续保持较高的投资强度。

三、水利发展改革的总体思路、目标和布局

（一）指导思想

全面落实党中央、国务院关于水利改革发展的一系列重大战略部署，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，把水利作为国家基础设施建设的优先领域，把农田水利作为农村基础设施建设的重点任务，把严格水资源管理作为加快经济发展方式转变的战略举措，注重科学治水、依法治水，突出加强薄弱环节建设，大力发展民生水利，不断深化水利改革，加快建设节水型社会，着力提高水旱灾害综合防御能力、水资源合理配置和高效利用能力、水资源保护和河湖健康保障能力、水利社会管理和公共服务能力，尽快从根本上扭转水利建设明显滞后的局面，为促进经济长期平稳较快发展和全面建设小康社会提供坚实的水利保障。

（二）基本原则

——坚持以人为本，保障改善民生。把保障和改善民生作为水利工作的根本出发点和落脚点，着力解决群众最关心最直接最

现实的水利问题，加快水利基本公共服务能力建设，保障城乡居民饮水安全和防洪安全，改善生活生产条件和人居环境，推动水利基本公共服务均等化，使水利发展成果更好地惠及全民。

——坚持统筹兼顾，促进协调发展。科学规划，兴利除害并举、防灾减灾并重、治标治本结合，充分发挥水资源的多种功能，合理安排生活、生产、生态用水，促进流域与区域、城市与农村、东中西部地区水利协调发展，实现经济效益、社会效益、生态效益有机统一。突出加强水利薄弱环节建设，切实加大农田水利、中小河流治理、山洪地质灾害防御和重点水源工程建设力度。

——坚持节约保护，转变发展方式。强化水资源需求侧管理，量水而行、因水制宜，全面加强水资源的合理开发、高效利用和有效保护，规范水资源开发利用秩序，加快建设节水型社会，促进经济发展方式转变。加大水生态保护和水环境治理力度，加强水污染防治。从严控制水利工程建设用地规模，严格执行项目建设用地标准，尽量不占或少占耕地，促进土地节约集约利用。

——坚持人水和谐，维护河湖健康。尊重规律、尊重科学，把生态环境保护理念贯穿于水利工程规划、设计、建设和运行管理的各个环节，优化工程调度，统筹兼顾经济社会发展和河湖健康以及水生生物保护的基本生态环境用水需求。注重给洪水以出路，加强洪水资源利用，充分发挥自然的自我修复能力，着力改善河湖水环境，实现河畅其流、水复其清，提升水景观和生态服务功能。

——坚持政府主导，社会大办水利。把水利工作摆上党和国家事业发展更加突出的位置，进一步加强组织领导，落实工作责任，加大资金投入，完善政策措施，严格监督管理。充分发挥公共财政对水利发展的保障作用，鼓励引导和广泛动员各方面力量参与水利建设与管理，形成政府社会协同治水兴水合力。

——坚持改革创新，增强发展活力。加强顶层设计，加快建立国家水权制度，积极推进流域综合管理体制、水利投融资体制、水利工程建设和运行管理体制、水价等重点领域和关键环节改革攻坚，破解制约水利发展的体制机制障碍。进一步健全完善水法规体系和水利规划体系，提高水利工作科学化、法制化水平，提高水资源管理的透明度、公信力和执行力。增强水利科技创新能力，提升水利信息化水平。

（三）主要目标

1、防洪减灾。基本建成工程措施与非工程措施相结合的大江大河综合防洪减灾体系。基本完成重点中小河流（包括大江大河支流、独流入海、内陆河流）重要河段治理，全面完成水库除险加固任务，重要海堤达到规划标准，重要防洪城市达到国家规定的防洪标准，基本建立山洪地质灾害重点防治区监测预报预警体系，重点低洼地区排涝标准达到5年一遇以上。

2、水资源保障。全面解决约3亿农村居民饮水安全问题，农村集中式供水受益人口比例提高到80%左右；水利工程新增年供水能力400亿立方米，其中新增城市供水能力260亿立方米左

右，城市供水水源保证率不低于 95%；充分发挥现有灌溉工程作用，力争完成 70%以上的大型灌区和 50%以上的重点中型灌区骨干工程续建配套与节水改造任务，新增农田有效灌溉面积 4000 万亩。初步建立抗旱减灾体系，重要城市应急备用水源建设得到全面加强，干旱易发区、粮食主产区抗旱能力显著提高。

3、水资源节约保护。全国用水总量力争控制在 6350 亿立方米以内；单位工业增加值用水量比 2010 年下降 30%以上；新增高效节水灌溉面积 5000 万亩，农田灌溉水有效利用系数提高到 0.53 以上。重要江河湖泊水功能区水质达标率提高到 60%以上，提高集中式饮用水水源地水质达标率；城市污水处理率达到 85%，资源型和水质型缺水城市的污水再生利用率达到 20%以上。

4、水土保持与河湖生态修复。新增水土流失综合治理面积 25 万平方公里。生态环境脆弱地区及重点河湖的生态环境用水状况得到初步改善，生态环境得到一定程度修复；地下水严重超采区超采状况初步好转。

5、水利改革与管理。初步建成有利于水利科学发展的制度体系。建立和完善国家水权制度，基本完成主要江河水量分配方案，流域综合管理体制改革取得明显进展。水利投融资改革取得重大突破，水利建设领域全面开放，项目法人招标、代建制等加快推进，水利工程良性运行与管护机制基本健全。形成较为完善的水法规体系，河湖管理水平大幅提升。水利科技创新能力显著

增强，信息化水平进一步提高。

专栏 1: “十二五”水利发展主要指标

指 标	2010 年	2015 年	属性
解决农村饮水安全人口 (亿人)	[2.1]	[2.98]	约束性
水利工程新增年供水能力 (亿立方米)	[285]	[400]	预期性
其中: 新增城市年供水能力 (亿立方米)	[140]	[260]	预期性
新增农田有效灌溉面积 (万亩)	[5000]	[4000]	预期性
新增高效节水灌溉面积 (万亩)	[4660]	[5000]	预期性
全国用水总量 (亿立方米)	6022	6350	预期性
农田灌溉水有效利用系数	0.50	>0.53	预期性
单位工业增加值用水量降低 (%)		[30]	约束性
新增水土流失综合治理面积 (万平方公里)	[23]	[25]	预期性
新增小水电装机容量 (万千瓦)	[2185]	[1000]	预期性
注: []内为五年累计数。			

上述指标中，解决农村饮水安全人口和单位工业增加值用水量降低为约束性指标，要进一步细化分解到有关地区，明确工作责任和进度，主要通过政府运用公共资源全力完成。水利工程新增年供水能力、新增农田有效灌溉面积等预期性指标和任务，主要通过政府创造良好的政策环境、体制环境和法治环境，完善市场机制和利益导向机制，多措并举促进目标的实现。

6、2020 年展望

到 2020 年，基本建成防洪抗旱减灾体系，重点城市和防洪保护区防洪能力明显提高，中小河流得到有效治理，基本建成山洪地质灾害防治区防灾减灾体系；抗旱能力显著增强，重点地区、重要城市和旱灾易发区的水资源供需矛盾得到明显改善。基本建成水资源合理配置和高效利用体系，全国用水总量力争控制在

6700 亿立方米以内，城乡供水保证率显著提高，城乡居民饮水安全得到全面保障，万元国内生产总值和万元工业增加值用水量明显降低，农田灌溉水有效利用系数提高到 0.55 以上。基本建成水资源保护和河湖健康保障体系，主要江河湖泊水功能区水质明显改善，城市污水处理率进一步提高，城镇供水水源地水质全面达标，重点区域水土流失得到有效治理，生态脆弱地区及重点河湖的生态环境用水状况得到明显改善，地下水超采基本遏制。基本建成有利于水利科学发展的制度体系，最严格的水资源管理制度基本建立，完成江河水量分配方案，流域综合管理成为流域管理和区域管理的基本模式；水利投入稳定增长机制进一步完善，形成健全的水利投融资体制机制；有利于水资源节约和合理配置的水价形成机制基本建立，水利工程良性运行机制基本形成；水利社会管理和公共服务水平显著提升，水法规体系进一步健全，水利科技创新能力和信息化水平显著提高。

（四）总体布局

按照国家实施区域发展总体战略和主体功能区战略部署，针对流域和区域实际，合理布局，突出重点，加强水利薄弱环节建设，提高水利支撑与保障能力，逐步形成与经济社会发展相适应的水利发展格局。

——华北地区。以解决缺水和水污染问题为重点，以节水和治污为主要手段，着力提高水资源保障能力。率先完成主要江河水量分配，加强区域用水总量控制和定额管理，深化水价改革，

大力推广农业高效节水，加大雨洪水、空中云水和再生水、海水等非常规水源利用力度，切实强化节约用水。结合南水北调工程建设，优化调度当地水资源和外流域调水，健全水资源配置体系。以兴建集中式供水工程为主，加快解决农村饮水安全问题。加强重要水源地、河湖及湿地的水资源保护和水生态修复，以地下水严重超采区为重点，严格控制地下水开采；加大京津风沙源区水土流失治理力度。确保京津等重要地区防洪和供水安全。

——东北地区。围绕全面振兴老工业基地和建设国家粮食战略基地的要求，加大防洪减灾工程建设和水资源开发利用力度，保障重点地区防洪安全、供水安全。加快水源工程、引调水工程和灌区建设，合理开发利用和调配水资源，保障哈长地区、辽中南和辽西北地区、长吉图开发开放先导区、吉林中西部、三江平原、松嫩平原、蒙东等区域工业化城镇化发展和粮食主产区的用水要求。加强水资源节约与保护，继续推进黑土区水土流失综合治理和重要湿地保护，改善河湖水环境。加大松花江、辽河干流和中小河流以及涝区治理力度，开展界河重点河段防护和整治。

——华中地区。按照实施中部崛起战略的要求，进一步加强大江大河大湖和重点中小河流治理，完善水资源配置格局，形成较为完善的防洪减灾和城乡供水保障体系。加强农田水利基础设施建设，完善农田灌排体系，改善农业生产条件，增强区域粮食供给能力，巩固提升全国重要商品粮生产基地地位。改善重点地区、重要河湖水生态环境，加强南水北调水源地保护，在满足本

区域供水需求的基础上，合理规划向北方调水。加强山洪地质灾害防御和重点区域水土流失综合治理，做好水利血防工作。

——西南地区。按照深入推进新一轮西部大开发的要求，加快重点水源工程建设，强化山洪地质灾害防御，尽快建成监测预报预警体系。合理规划，蓄引提调结合、大中小微并举，加强水源及输配水工程建设，解决重点城市、重点地区和易旱地区的工程性缺水问题。加强地下水勘查，在有开发利用潜力的地区增加地下水开采量。加快场镇密集、居民集中地区的中小河流治理。实施坡耕地水土流失综合治理，加强高原湖泊水资源、水生态和水环境保护。在保护生态和落实移民安稳致富措施的前提下积极开发水能资源。

——西北地区。按照深入推进新一轮西部大开发的要求，重点解决水资源短缺和生态环境恶化问题。大力推进农业高效节水，全面建设节水型社会，促进产业结构优化升级和经济社会发展方式转变。统筹调配流域和区域水资源，合理控制水土资源开发规模，保障重要经济区和重点城市的供水安全。加快实施农村饮水安全工程。加大黄土高原和青海“三江源”等地区的水土保持和生态修复力度，积极实施人工增雨（雪）作业，继续推进石羊河、渭河等生态脆弱河流的修复治理，加强敦煌水资源合理利用和生态保护，改善区域生态环境。在全面加强地下水超采区控制和治理的同时，加强地下水库的开发利用。提高山洪地质灾害防御能力，防御突发性融雪洪水灾害。

——东南沿海地区。按照率先发展的要求，加快推进水利基础设施建设，完善防灾减灾和水资源调控体系。加强山洪地质灾害、台风灾害应急预警机制建设，继续开展中小河流治理和海堤建设，提高重点地区和重点河段的灾害防御能力。城乡统筹，科学规划，合理布局，加强水资源调蓄和供水工程建设，保障重点区域用水需求。积极开发利用海水资源。加强水污染防治和水资源保护，实施河口综合整治，维系河流尾间良好的生态系统。严格控制沿海地区地下水开采，防止海水入侵。

四、水利建设主要任务

（一）突出加强农田水利建设

大中型灌区续建配套节水改造。抓紧修订实施新一期全国大型灌区续建配套节水改造规划，合理核定改造范围、投资规模和建设内容，完善前期工作，优化审批流程，集中加快建设进度，到 2020 年基本完成大型灌区、重点中型灌区续建配套和节水改造任务。

大型灌溉排水泵站更新改造。全面实施全国大型灌排泵站更新改造，争取到 2015 年基本完成全国 251 处大型灌排泵站更新改造任务。优先安排工程改造效益明显和粮食主产区等重点地区的项目，统筹考虑泵站改造和区域内灌排配套工程建设，促进工程发挥整体效益。加强重点涝区治理，完善灌排体系。适时研究启动中型灌排泵站更新改造工作。

增加农田有效灌溉面积。结合全国新增千亿斤粮食生产能力规划实施，外延发展与内涵挖潜相结合，到 2015 年新增农田有效灌溉面积 4000 万亩。在三江平原、长江流域等水土资源条件具备的地区，新建一批灌区；在黄淮海地区加快南水北调工程及其配套工程建设，通过水源置换退还挤占的农业用水，恢复部分有效灌溉面积；在西南盆地、平坝水源条件丰沛地区，结合新建水源工程配套发展一批中小灌区。

小型农田水利建设。加快推进小型农田水利建设，优先安排产粮大县和农业大县，加强灌区田间灌排设施配套，注重工程建设与农艺、农机、生物、化学等措施的结合，加强灌溉与排水、骨干与田间的工程配套。健全农田水利建设新机制，通过政府增加补助、民办公助、以奖代补、先建后补、奖补结合等多种方式，引导和鼓励农民自愿投工投劳。因地制宜兴建中小型水利设施，支持山丘区小水窖、小水池、小塘坝、小泵站、小水渠等“五小水利”工程建设。

强化农业节水。把节水灌溉作为发展现代农业的一项根本性措施和重大战略来抓，因地制宜大力推广渠道防渗、管道输水、微灌、滴灌、喷灌等节水灌溉技术。采用地膜覆盖、深松深耕、保护性耕作等技术，积极发展旱作农业。推动农业节水增效技术的综合集成和规模化、产业化发展，优先推进水资源短缺地区、生态脆弱地区和粮食主产区农业高效节水工程建设，争取 5 年内新增高效节水灌溉面积 5000 万亩，全国农田灌溉水有效利用系

数达到 0.53 以上。稳步发展牧区水利，建设节水高效灌溉饲料地。

专栏 2：“十二五”新增农田有效灌溉面积指标构成

序号	工程类别	增加农田有效灌溉面积(万亩)	备注
一	新建灌区	1500	
二	大型灌区续建配套节水改造	1900	
三	中型灌区续建配套节水改造	1400	
四	其它农田水利工程	700	泵站更新改造、中小型水源建设、小型农田水利建设等

注：一至四项合计增加农田有效灌溉面积 5500 万亩，计入因水源条件变化、工程老化失修和建设占地等因素减少的灌溉面积，“十二五”预计新增农田有效灌溉面积 4000 万亩。

（二）着力加强防洪薄弱环节建设

大江大河大湖治理。进一步治理淮河，继续加强长江、黄河、珠江、太湖、洞庭湖、鄱阳湖等大江大河大湖治理，积极推进重要河口整治。加快重点平原涝区治理，加强城市排涝设施改造和建设。完成四川亭子口、江西峡江、河南河口村、内蒙古海渤湾、广东乐昌峡等控制性枢纽工程建设，适时开工建设一批防洪重点工程。加快使用频繁、防洪作用突出的蓄滞洪区建设，引导和鼓励居民迁出蓄滞洪区，使重度风险区内的居民得到妥善安置，初步建立较为完善的管理体制和运行机制。加强海堤建设和跨界河流整治。

中小河流治理和病险水库除险加固。尊重自然规律，统筹协

调上下游、干支流、区域和流域的关系，合理确定治理范围、措施、建设规模和标准，对流域面积 200 平方公里以上有防洪任务的重点中小河流治理加大治理力度，优先安排洪涝灾害易发、保护区人口密集、保护对象重要的河流及河段，加固堤岸，清淤疏浚，使治理河段基本达到国家防洪标准。巩固水库除险加固成果，加快推进大中型病险水库除险加固，全面完成小型病险水库除险加固任务。统筹安排大中型病险水闸除险加固工程建设。

山洪地质灾害防御。坚持防治结合、以防为主的方针，深入开展山洪地质灾害调查评价，全面查清灾害隐患点基本情况，尽快在山洪地质灾害易发地区建成监测预报预警系统和群测群防体系。对重点防治区中灾害风险较高、居民集中且有治理条件的地区逐步开展治理。对危害程度高、治理难度大的地区，加快实施搬迁避让。

防洪非工程措施。统筹加强水文气象基础设施建设，健全应对严重自然灾害和突发事件的监测能力，强化部门应急联动和信息实时共享，完善中小水库防汛报警通信系统，制定完善中小河流、中小水库防洪预案，建立洪水风险管理制度，提高洪水资源化利用水平。

（三）大力提高城乡供水保障能力

水资源配置工程建设。在保护生态的前提下，因地制宜科学实施一批水资源配置工程建设，提高水资源调控水平和供水保障能力。加快推进南水北调东、中线一期工程及配套工程建设，确

保工程质量，如期实现通水目标和发挥效益。妥善处理南水北调中线干渠防洪影响问题。继续开展南水北调东、中线二期工程和西线工程等一批跨流域和区域引调水工程的前期工作，进一步优化配置水资源。

重点水源工程建设。完成西藏旁多、吉林哈达山等在建骨干水利工程建设任务，继续推进西南等工程性缺水地区重点水源工程建设。加强老少边穷地区城镇和农村水源建设，改善饮水安全状况，发展和改善灌溉面积，提高城乡供水和工农业供水保证率。加快干旱易发区、粮食主产区以及城镇密集区的水源工程及配套设施建设，同时积极实施人工增雨（雪），提高应对特大干旱、连续干旱和供水安全突发事件的能力。

城镇供水保障能力建设。加大现有城镇水源地挖潜改造，提升蓄供水能力。综合考虑城镇发展和应对极端天气、水源污染等突发事件的水源保障需求，加快城镇新水源和相关供水设施建设，因地制宜优化水源结构，确保供水安全。加快城镇供水设施和管网改造，加强公共建筑和住宅小区节水配套设施建设，全面推广城市生活节水器具，逐步淘汰不符合节水标准的用水设备及产品，推进城镇污水再生利用。加大工业节水力度，重点抓好火电、石油石化、钢铁、纺织、造纸、化工、食品等高耗水行业的节水工作，推广先进的节水技术、节水工艺和节水器具，大力提高水循环利用率，降低工业企业单位产品用水量，鼓励工业废水处理回用。建设一批高水平、具有代表性的节水型社会示范区和

节水增效示范项目。

农村饮水安全工程建设。进一步加快建设进度，因地制宜采取集中供水、分散供水和城镇供水管网向农村延伸等方式，全面解决 2.98 亿农村人口（含国有农林场）和 11.4 万所农村学校的饮水安全问题。要扎实做好项目前期工作，加强水源可靠性论证和工程卫生学评价，优化工程建设方案，强化工程运行管理，落实管护主体，严格水源保护和水质监测，确保工程长期发挥效益，让农民喝上洁净水、放心水。

专栏 3：“十二五”解决农村饮水安全问题指标构成

区域	规划解决人数（万人）			规划工程类型及受益人口			
	合计	水质不达标	水量、取水方便程度及供水保证率不达标	集中供水工程		分散工程	
				受益人口（万人）	处数	受益人口（万人）	处数
全国	29810	16755	13055	29106	225168	704	520412
东部	5546	3113	2433	5495	38197	51	13346
中部	14042	10264	3778	13957	65471	85	43776
西部	10222	3378	6844	9654	121500	568	463290

非常规水源利用。扩大污水再生利用量，因地制宜推广分质供水技术，科学合理利用雨洪水和微咸水，扩大沿海地区海水直接利用和海水淡化规模。加快区域人工影响天气中心建设，完善跨区域作业调度运行决策机制，加大人工增雨（雪）作业力度，科学开发利用空中云水资源。

专栏 4：“十二五”水利工程新增年供水能力指标构成

序号	工程类别	预计新增供水能力 (亿立方米)	备注
合计		400	
一	南水北调中、东线一期工程	134	
二	大型水库工程	60	
三	中型水库工程	40	
四	西南五省重点水源工程	80	包括中小型水库、引提水工程和连通工程
五	区域引调水工程	46	
六	其它	40	包括地下水资源开发、非常规水源利用、病险水库除险加固新增库容等

(四) 加快构建水生态安全保障体系

饮用水水源地保护。合理布局城乡饮用水水源地，加强水源地涵养、保护和综合治理，依法取缔饮用水水源保护区范围内的排污口。加大南水北调东、中线一期工程、三峡库区、大中型水库等重要饮用水水源地及输水沿线的水资源和环境保护力度。

地下水保护与修复。加大地下水超采区治理力度，严格控制地下水开采。启动南水北调东中线受水区、地面沉降区、滨海海水入侵区、石羊河流域等重点地区的地下水压采计划。建设地下水压采地区的替代水源工程，压减地下水开采量，逐步建立以地下水为主的多水源应急备用与战略储备体系，增强地下水的应急抗旱能力。有条件的地区，要通过建设地下水库、利用雨洪水和再生水回灌等措施，补充涵养地下水源。继续开展全国地下水保护行动试点工作。

水文水资源监测。优化水文站网布局与结构，完善各类水文监测站网。建设国家地下水监测工程、国家水资源管理信息系统。加强省界等重要控制断面、水功能区和地下水的水质水量监测能力以及取水、排水、入河湖排污口计量监控设施建设。积极推进重要饮用水水源地、规模以上取水户在线监测设施建设。

重点地区水土流失治理。继续加大长江上中游、黄河中上游、西南石漠化地区、珠江上游、东北黑土区、京津风沙源区、西北内陆河流域、青海“三江源”、三峡库区、丹江口库区等重点区域及山洪地质灾害易发区水土保持生态建设与修复力度。对西南土石山区、西北黄土高原区、南方红壤丘陵区、北方土石山区等坡耕地集中、人地矛盾突出、水土流失严重的地区，加快推进坡耕地水土流失综合治理，保护耕地和生态环境。积极推进黄土高原淤地坝建设。通过上拦、下堵、中间削坡绿化等措施，开展南方崩岗综合治理。大力开展生态清洁型小流域建设。加强水土保持监测设施建设。

河湖生态修复。根据流域和区域水资源条件，通过合理确定水土资源开发规模、优化调整产业结构、强化节水治污、利用再生水增加生态水源和适度调水等措施，实施生态脆弱和污染严重河湖生态修复与综合治理。巩固塔里木河、黑河、石羊河流域近期综合治理成果，加强敦煌、海河、太湖等重点地区与河湖的水生态修复治理。加强河湖入河排污口整治与规范化管理，采取截污导流、河道整治、生态清淤、生态修复等措施，减少污染物进

入水体；有条件的地区可通过水资源调度和跨流域引水，增加湖泊生态水量，促进区域水环境改善。因地制宜研究采取修建过鱼设施、人工增殖放流、生态调度等措施，加强鱼类等水生生物保护。实施农村河道综合整治，改善农村水生态环境。

小水电建设。在保护生态和农民利益的前提下，有序发展小水电，建设 300 个水电新农村电气化县，继续因地制宜实施小水电代燃料工程，搞好农村水电配套电网改造工程建设。

水利血防工程。加快长江中下游等区域的水利血防工程建设，配合其他血吸虫病防治措施，到 2015 年底，使全国所有血吸虫病流行县（市、区）达到传播控制标准，已达到传播控制标准的县（市、区）力争达到传播阻断标准。

专栏 5： 水利建设重点工程

01 农田水利

——加快大中型灌区续建配套节水改造步伐，完成全国 251 处大型灌溉排水泵站更新改造任务，推进淮河平原洼地、长江中下游、东北三江平原等重点涝区治理。

——结合全国新增千亿斤粮食生产能力规划实施，加快三江平原、尼尔基水库下游等新建灌区建设，增加农田有效灌溉面积。

——加快推进小型农田水利建设，加强灌区田间灌排设施配套，促进工程发挥整体效益。

——大力发展节水灌溉，推动农业节水增效技术的综合集成和规模化、产业化发展。

——稳步推进牧区水利工程建设，建设节水灌溉饲草料地。

02 防洪减灾

——继续实施大江大河大湖治理，推进淮河干流扩大行洪能力、长江中下游河势控制、黄河宁蒙河段治理及下游河段治理、松花江干流治理等河道整治和堤防建设，加快四川亭子口、江西峡江、河南河口村、湖南涪天河等流域控制性枢纽工程建设步伐，推进西江大藤峡、淮河出山店、克孜河卡拉贝利、叶尔羌河阿尔塔什、黄河黑山峡河段开发等重大水利工程前期工作，加强洞庭湖、鄱阳湖重点圩垸整治，加快重点蓄滞洪区建设，加大海堤达标建设和重要河口治理力度。

——加快中小河流治理和病险水库除险加固，优先治理洪涝灾害易发、保护区人口密集、保护对象重要的 5000 多条河流重点河段，完成 300 多座大中型病险水库和 4.1 万多座小型病险水库除险加固任务，统筹安排大中型病险水闸除险加固工程建设。

——加快山洪地质灾害防御，抓紧完善有防治任务的县级行政区及以下基层监测预报预警体系，加快实施搬迁避让和工程治理。

03 城乡供水保障

- 完成南水北调东、中线一期主体工程建设，加快配套工程建设步伐。结合黄河水资源的优化配置和调度，开展东、中线二期工程和西线工程前期工作。
- 加快推进贵州黔中、西藏旁多、辽宁青山、海南红岭、云南小中甸、四川小井沟、重庆金佛山、甘肃引洮、浙江舟山大陆引水、桂林漓江补水、吉林引嫩入白、青海引大济湟、西南中型水库等一批重点水源和跨流域、区域调水工程建设。
- 深入开展引汉济渭、引江济巢、鄱阳湖水利枢纽、滇中引水等工程前期工作。
- 加强干旱易发区、粮食主产区以及城镇密集区的水源工程及配套设施建设。
- 加强城镇和工业节水，建设一批高水平、具有代表性的节水型社会示范区。
- 全面解决 2.98 亿农村人口（含国有农林场）和 11.4 万所农村学校的饮水安全问题。
- 推进非常规水源利用，扩大污水再生利用量，科学合理利用雨洪水、微咸水和矿井水，扩大沿海地区海水直接利用和海水淡化规模。加大人工增雨（雪）作业力度，科学开发利用空中云水资源。

04 水生态安全保障

- 加大重要饮用水水源地涵养、保护和综合治理力度。
- 加强太湖、滇池、巢湖等地区水环境综合治理。
- 严格控制地下水开采，实施南水北调东、中线受水区、地面沉降区、滨海海水入侵区、石羊河流域等重点地区的地下水压采计划，建设地下水压采区的替代水源工程。
- 继续开展全国地下水保护行动试点。
- 优化水文站网布局与结构，完善各类水文监测站网，加强水文水资源监测。
- 加强长江上中游、黄河中上游、西南石漠化地区、东北黑土区、京津风沙源区、西北内陆河流域、青海“三江源”、三峡库区、丹江口库区等重点区域及山洪地质灾害易发区的水土流失防治。
- 加快推进坡耕地水土流失综合治理，开展南方崩岗综合治理。
- 巩固塔里木河、黑河、石羊河流域近期综合治理成果，加强敦煌、海河等重点地区与河湖的水生态修复治理。
- 加强河湖入河排污口整治与规范化管理。
- 实施农村河道综合整治，改善农村水生态环境。
- 积极开展水电新农村电气化县建设和小水电代燃料生态保护等工程建设。
- 加快长江中下游等区域水利血防工程建设。

五、水利改革和管理主要任务

（一）创新水利科学发展的体制机制

水资源管理体制改革。建立和完善国家水权制度，制定主要江河水量分配方案，明晰初始水权，建立用水总量控制指标体系，制订行业及产品用水定额，提出水权制度实施意见，培育水权转让市场，规范水权转让活动。在保障灌溉面积、灌溉保证率和农

民利益的前提下，建立健全工农业用水水权转换机制。强化水资源统筹规划和统一调度，协调好生活、生产、生态用水。建立健全水资源开发权许可制度，引导和规范市场主体通过公开公平竞争获得水资源开发权。完善水资源有偿使用制度，科学制定水资源费征收标准，严格征收、使用和管理。

流域综合管理体制改革。明晰流域管理和行政区域管理责权，完善流域管理与区域管理相结合的管理体制。建立各方参与、民主协商、共同决策、分工负责的流域议事决策和高效执行机制，统筹兼顾地表水和地下水、水量和水质、上下游、左右岸、干支流，以及水资源保护、开发、利用的各个环节，综合运用法律、经济、行政等措施，实行流域综合管理。进一步完善水资源保护和水污染防治协调机制。

水利投融资体制和建设管理体制改革。在加快建立政府水利投资稳定增长机制、发挥政府投资主渠道作用的同时，进一步放开水利工程建设领域，建立收费补偿机制，采取业主招标、承包租赁、投资补助、特许经营等方式，吸引民间资本参与水利工程建设和管理。对有合理回报和一定投资回收能力的项目，要推行项目法人招标；对非经营性政府投资项目，要加快推行代建制。鼓励和引导外资参与《外商投资产业指导目录》中鼓励类、允许类水利项目建设与管理，同时有效利用国外优惠贷款和国际商业贷款，提高水利利用外资的规模和质量。

水利工程管理体制改革。区分水利工程性质分类推进改革，

健全良性运行机制。坚持政企分开、政事分开、政资分开、事企分开，明晰水利工程产权，明确管理主体，完善公益性水利工程管护机制，开展工程管理和维修养护项目的招投标，普遍推行管养分离和合同管理，落实管理人员和管护经费，加强资产及收益监管。以乡镇或小流域为单元，进一步健全基层水利服务体系，大力发展农民用水合作组织，逐步完善专业化服务与用水户自主管理相结合的管理模式，健全管护机制。依法加强水工程保护和环境与安全管理，优化工程调度运用方案，保障下游生产、生活和生态用水需求，确保工程建得成、管得好、用得起、长受益。

水价改革。加快完善水价形成机制，充分发挥水价的调节作用，大力促进节约用水和产业结构调整。稳步推行阶梯水价制度，对高耗水的特种行业用水实行高水价，鼓励中水回用。按照促进节约用水、降低农民水费支出、保障灌排工程良性运行的原则，继续推进农业水价综合改革，农业灌排工程运行管理费用由财政适当补助，探索实行农民定额内用水享受优惠水价、节约转让、超定额用水累进加价的办法。

建立水生态补偿机制。鼓励同一流域上下游生态保护与生态受益地区之间协商建立生态补偿机制。加大对西部地区重要水源涵养区域、江河源头区、集中式饮用水水源地、水土流失预防保护区、蓄滞洪区等禁止和限制开发区域的财政转移支付力度。明确禁止和限制开发区域以及治理修复区域的生态环境保护与治理责任、目标，完善绩效考核办法和利益补偿机制。探索建立流

域上下游不同区域的水生态环境保护和协作机制。

（二）加强依法治水管水

实行最严格的水资源管理制度。始终坚持把节水型社会建设作为解决我国水资源问题的根本性、战略性措施，确立水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污 3 条红线，充分发挥红线约束调节作用，从制度上推动经济社会发展与水资源水环境承载能力相协调。严格执行建设项目水资源论证制度和取水许可制度，国民经济和社会发展规划以及城市总体规划的编制、重大建设项目的布局，要与当地水资源条件和防洪要求相适应。积极实施地下水保护行动计划，划定地下水功能区，制定地下水开采控制目标，严格控制地下水超采，限期关闭城市公共供水管网服务范围内的自备井，并作为应急水源纳入城市供水保障体系统一管理。抓紧制定并实施南水北调东中线受水区地下水压采方案。根据不同地区的水资源状况和用水水平，制定和完善农业、工业、服务业等用水定额体系。强化计划用水管理和定额管理，对达到一定取用水规模以上的用水户实行重点监管，实行超计划、超定额累进加价。实行节水产品认证和市场准入，开展用水产品用水效率标识管理。制定并公布落后的、耗水量高的用水工艺、设备和产品名录，逐步淘汰不符合节水标准的用水设备及产品。建立水功能区限制纳污制度，从严核定水域纳污容量，严格控制入河排污总量。各级政府要把限制排污总量作为水污染防治和污染减排工作的重要依据。对排污量已超出水功能区限排总量

的地区，限制审批新增取水和入河排污口。建立水功能区水质达标评价体系，加强水功能区动态监测和科学管理。加强水源地保护，依法划定饮用水水源保护区，强化饮用水水源应急管理。建立水资源管理责任制，县级以上地方政府主要负责人对本行政区域水资源管理和保护工作负总责。严格实施水资源管理考核制度，把对各地区水资源开发利用、节约保护主要指标落实情况的考核结果，作为地方政府相关领导干部综合考核评价的重要依据。加强“虚拟水”的研究和利用。

加强河湖和水土流失监督管理。划定河湖管理和保护范围，明确管护主体和责任，建立责任追究机制。强化河湖管理执法，依法查处非法围垦水面、侵占河湖岸线的行为，保证河湖畅通和防洪安全。对新建涉河（湖）项目，要严格执行水工程建设规划审查、洪水影响评价等制度，坚决查处未批先建和不按批准的建设方案实施的行为。加强河道采砂管理，严厉打击河湖非法采砂活动。建立健全农村河道管护机制，明确管理管护责任，按照分级管理的原则落实管护人员和经费渠道。加强水土保持预防监督管理，从严控制重要生态保护区、水源涵养区、江河源头区和山洪地质灾害易发区等水土流失严重地区的开发建设活动。落实开发建设项目水土流失防治责任，完善开发建设项目水土保持“三同时”制度。

加强水利防灾减灾管理。编制重点区域的洪水风险图，建立洪水风险管理制度，加强洪水科学调度和有效利用。对蓄滞洪区

进行分类管理，制定不同洪水风险区域居民避洪安置方案，对运用几率较高的蓄滞洪区和洪水淹没风险较大的滩区，按照尊重群众意愿的原则，积极稳妥地推进居民迁建。抓紧制定和完善洪水防御方案与洪水调度方案，明确洪水调度管理权限和责任，统筹安排超标准洪水的出路。建立特大干旱灾害应对机制，修订完善各类抗旱预案和旱情紧急情况下的水量调度预案，多措并举增加水资源战略储备，加强旱情紧急情况和突发性供水安全事件的水量调度管理。鼓励和支持发展洪水保险，初步建立水旱灾害保险制度。完善防汛抗旱行政首长负责制和防汛抗旱统一指挥、分级分部门负责制度，加强监督考核，健全灾害预警响应和转移安置群众应急管理机制。建立专业化与社会化相结合的应急抢险救援队伍，着力推进县乡两级防汛抗旱服务组织建设，健全应急抢险物资储备体系，完善应急预案。

建立健全水法规和水利规划体系。进一步完善适合我国国情水情的水法规体系，全面推进水利综合执法，健全预防为主、预防与调处相结合的水事纠纷调处机制。深化水行政管理体制和水行政许可审批制度改革，切实转变政府职能，积极推进政务公开，加强社会监督，提高工作透明度和公众参与度。完善全国、流域、区域水利规划体系，强化水利规划对涉水活动的管理和约束作用。做好水库移民安置工作，创新移民安置方式，落实后期扶持政策，保障移民合法权益。加大力度宣传水情国情，提高全民水法治意识、水患意识、节水意识、水资源保护意识，广泛动员全

社会力量参与水利建设。

（三）推进水利科技创新

健全和完善水利科技创新体系。继续深化科技体制改革，进一步创新和完善管理体制机制，统筹协调和优化配置现有科技资源，推动部级重点实验室、部级工程技术研究中心和具有一定创新能力的基层水利科技试验站或科技园区建设，强化水利科技基础条件平台，推进技术信息共享。多渠道、多层次地增加水利科技投入，加强科技管理，提高科技管理效率和水平。

深入开展重大水利科技问题研究。加强饮用水安全保障、水资源可持续利用、防洪抗旱减灾与水资源调度、节水灌溉、水资源保护与水生态修复、重大工程建设等领域的关键技术与重大问题研究，凝炼对水利可持续发展具有战略性、基础性、关键性作用的重大课题和关键领域，集中优势力量，力争重点突破。

加强水利科技成果推广与普及。积极推广转化和应用一批高效、节水、降耗和环保的水利新技术、新工艺、新装备、新材料，全面提高水利科技含量和装备水平。完善质量技术监督体系和技术标准体系。加强水利科学知识的宣传普及，培养广大群众的科学观念，营造有利于水利科技创新的社会环境。

推进水利信息化建设。以信息共享、互联互通为重点，大力推进水利信息化资源整合与共享，向全社会提供基础信息服务。实施“金水工程”，加快完善国家防汛抗旱指挥系统，提高水利管理信息化水平。做好第一次全国水利普查工作，建立国家基础

水信息平台。

加快水利人才队伍建设。大力实施和推进水利人才战略，完善人才引进、培养、使用三个环节，优化水利人才结构，加强创新型人才培养。进一步优化环境，鼓励创新，造就一批具有国内领先水平、国际上有一定影响的学科带头人。

加强国际科技合作与交流。积极实施“引进来、走出去”战略，以科技合作为先导，进一步扩大水利国际合作与交流范围，深化合作交流内容，主动利用全球科技资源，更好地服务于水利可持续发展。

六、环境影响评价

“十二五”水利建设任务主要包括防洪减灾、城乡供水保障、农田水利、水生态安全等四个方面。规划实施后，可有效提高水旱灾害综合防御能力、水资源合理配置和高效利用能力、水土资源保护能力，保障经济社会发展，改善生态环境。一是防洪减灾薄弱环节建设可进一步完善防洪减灾工程体系，基本完成重点中小河流重要河段治理，基本消除现有病险水库和大中型病险水闸安全隐患，基本建立山洪地质灾害防御体系，为推进建立洪水风险管理提供基础，提高重点地区和重点城市的防洪标准，全面改变中小河流日益严峻的防洪形势，为保障人民群众生命财产安全提供基础支撑。二是城乡供水保障工程建设可进一步完善水资源配置工程体系，初步形成流域和区域水资源合理配置格局，

基本建立与工业化、城镇化、农业现代化相适应的城乡供水安全体系；在确立用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污“三条红线”，落实最严格水资源管理制度的基础上，不断提高供水安全保障程度。三是农田水利建设可从根本上提高农业综合生产能力，改善农村生活、生产条件与生态环境，促进社会主义新农村建设，保障国家粮食安全。四是水生态安全保障工程建设将加强饮用水水源地保护，逐步遏制地下水超采局面，改善重点地区水土流失状况和重点河湖水生态环境质量。

同时，规划实施和水利工程建设也可能对局部带来一些不利环境影响。整治河道、加固堤防、筑坝建库和大规模引水等水利工程建设将改变河流、湖泊的水文情势及水生态环境；水库蓄水可能改变岩体的应力状态，产生局部的应力集中，可能产生滑坡塌岸，诱发水库地震；可能对自然景观和文物、水生生物栖息繁衍环境、生物多样性等产生影响，拦河建筑物可能阻断鱼类洄游通道。灌区扩建和取水可能导致河流和地下水循环状况的改变，产生土壤潜育化和次生盐碱化，并对河道生态环境造成一定的不利影响；农业节水工程建成运行后，减少了沿程和田间的渗漏，可能对输水渠沿途的植物生长和地下水的补给带来不利影响，特别是干旱半干旱地区灌区地下水补给量的减少，会对灌区植物生长以及植被带来不利影响；灌区退水的减少，可能对灌区盐分平衡带来一定的影响。同时，水库建设具有淹没及占地多、移民数量大的特点，库区人地矛盾突出，移民安置难度大，带来一些社

会问题。

为此，要高度重视水利工程建设的不利环境影响，依法加强相关规划和建设项目环境影响评价等工程建设前期工作，采取相应的生态环境保护措施，并根据生态环境对规划实施的响应及时优化调整实施方式，强化对工程规划、设计和建设管理全过程的监管，最大程度地减免规划实施的不利环境影响。

重点是以下几个方面：一是要坚持科学发展、绿色发展，在水资源开发利用过程中高度重视对河流生态环境和地下水系统的保护。要加强流域和区域用水总量控制，减少对水资源的过度消耗，逐步退还挤占的河道内生态环境用水和超采的地下水。在水资源配置中，要保障河流的基本生态环境用水要求，维护河流合理流量，维持湖库和地下水的合理水位。要按照减量化、再利用、资源化的原则，加快建立全社会的水资源循环利用体系，提高水资源的利用效率和效益，推进水资源可持续利用，努力形成节约水资源和保护水环境的产业结构、增长方式和消费模式，促进保护生态环境。二是要认真落实工程建设项目环境影响评价制度和各项环境保护措施，足额计列和保证环境保护工程投资，严格执行“三同时”管理制度。在中小河流治理中，要坚决避免束窄河道、减少行洪断面，以及河流渠道化的倾向，尽量保持河道自然形态，提倡采用与环境保护相结合的生态型河道治理措施，护坡、护岸尽量采用植物措施和天然材料、生态复合材料，注意与城市景观、生态环境的协调。小水电要在保护生态环境的前提

下适度有序发展，严格工程建设管理和环境监管，不得引起河段断流。同时，要依法加强相关专项规划环境影响评价工作，提高规划的科学性，努力从源头预防环境污染和生态破坏。三是要妥善安置工程建设被征地居民，切实做好工程征地补偿、搬迁安置和水库移民后期扶持工作，确保被征地居民的生活水平逐步提高，保障其合法权益，维护社会稳定。农村移民集中安置的农村居民点、城（集）镇、工矿企业以及专项设施等基础设施的迁建或者复建选址，应当依法做好环境影响评价、水文地质与工程地质勘察、地质灾害防治和地质灾害危险性评估。四是要加强对规划实施可能影响的重要生态环境敏感区和重要目标的监测与保护，及时掌握环境变化，采取相应的对策措施。对直接影响重要生态环境敏感区域和重要目标的规划和项目，应优化调整规划项目布局 and 选址，严格依法落实保护要求。五是要加强规划实施的环境风险评价与管理，针对可能发生的重大环境风险问题，制定突发环境事件的风险应急管理措施。

七、保障措施

加快水利改革发展，是事关我国社会主义现代化建设全局和中华民族长远发展重大而紧迫的战略任务。“十二五”时期，水利建设任务重、规划投资强度大、管理要求高、改革难度大，各地区、各有关部门要进一步深化认识，细化措施，实化工作，采取有力措施，保障规划顺利实施。

（一）加强组织领导

加快水利改革发展是党中央、国务院在新时期做出的重大战略部署，是“十二五”时期各级政府的重要工作任务。各地区、各有关部门要站在全局和战略高度，进一步深刻理解加快水利改革发展对保障我国经济社会又好又快发展的重大意义，把思想和认识统一到中央的精神和决策部署上来，把行动统一到中央的要求上来，切实把水利摆在更加突出的位置，在组织领导、政策制定、工作部署和资金投入等方面，切实体现对这项工作高度重视，做到认识到位、责任落实、措施得力。

（二）落实目标责任

各地要根据国家“十二五”水利改革发展总体任务和要求，抓紧建立工作责任制，把各项目标任务细化分解到部门、落实到岗位，加强统筹协调，形成一级抓一级、层层抓落实的工作局面。进一步完善工作考核评价和责任追究制度，严格落实防汛抗旱、饮水安全保障、水资源管理、水库安全管理等行政首长负责制。发展改革、财政、国土资源、环境保护、住房城乡建设、水利、农业、卫生、林业、气象等各有关部门要按照职能分工，各司其职、各负其责、协调联动、齐抓共管，合力推进落实规划各项任务。

（三）加大投入力度

水利工程是公益性很强的基础设施，加强水利建设是党和政

府的重要职责。要发挥政府在水利建设中的主导作用，把水利作为公共财政投入的重点领域，建立水利投入稳定增长机制，大幅增加水利建设投资。进一步合理界定中央与地方、政府与市场的水利建设事权和支出责任，建立财权及财力与事权相匹配的公共财政体制，增强地方政府特别是基层政府提供水利基本公共服务的能力，保障各项重点水利工程建设投资需求及前期工作经费。加快建立与规划任务相匹配的中央政府水利投资规模形成机制，重点安排农村饮水安全等农业农村水利基础设施、南水北调等重点水源和水资源配置工程、治淮骨干工程等重要防洪工程以及其他关系全局的重要水利工程，并向中西部地区特别是革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区、库区和移民安置区倾斜。地方各级政府的水利投资也要随经济社会发展逐步增加，优先安排群众急需、效益好的小（微）型水利工程、粮食主产区水利工程等项目。要认真落实好从土地出让收益中提取 10%用于农田水利建设的政策，同时充分利用市场机制多渠道筹集资金，加强对水利建设的金融支持，积极研究采取扩大水利建设贷款贴息规模等措施，完善政策环境，广泛吸引社会资金投资水利。

（四）强化建设管理

进一步做好和完善各类水利项目前期工作，足额落实前期工作经费，充分利用全社会勘测设计资源，加快前期工作进度，提高成果质量。严格执行项目建设程序和相关技术规程规范，大中型项目要全面推行项目法人责任制、招标投标制、建设监理制、

竣工验收制，依法规范工程建设管理各项活动，确保工程建设质量和安全。进一步探索完善适合中小型水利工程特点的项目建设管理办法，积极推广项目公示、资金县级报账、主要设备集中采购、巡回监理、受益农户参与、农民自建自管等行之有效的工作机制。健全和完善政府投资监管体系，投资主管部门、财政主管部门以及相关行业主管部门要依据职能分工切实加强协调，科学规划，统筹安排，强化监管。鼓励公众和新闻媒体对政府投资项目进行社会监督。整顿和规范水利建筑市场秩序，为水利建设创造良好的外部环境。加强水利资金使用管理和监督，加快预算执行进度，确保资金安全，提高投资效益。

（五）加强跟踪评估

本规划是统筹和制订“十二五”时期水利有关专项规划的重要依据，要做好本规划与经济社会发展规划的衔接以及土地利用总体规划等各专项规划之间的协调，体现规划的权威性、指导性、约束性。要加强规划实施的监督检查和跟踪分析，完善规划实施和评估机制，推进规划科学实施。