

中共四川省委 四川省人民政府
关于贯彻《中共中央、国务院关于加快水利改革发展的决定》
的实施意见

（二〇一一年二月十七日）

水利是国民经济和社会发展的基础和根本保障。为贯彻《中共中央、国务院关于加快水利改革发展的决定》（中发[2011]1号）精神，深入实施西部大开发战略，推进“两个加快”、全面建设小康社会，现就进一步加快我省水利改革发展提出如下实施意见。

一、统一思想，明确水利发展新要求

（一）深化认识。水是事关发展、事关民生、事关全局、事关长远的重要战略资源。我省是水资源大省，改革开放以来，特别是近几年实施“再造一个都江堰灌区”规划以来，全省水利建设取得了重大进展，为经济社会发展作出了重要贡献。但是水资源时空分布不均、开发利用滞后，旱洪灾害频发且危害加重仍然是我省的基本省情水情。随着工业化、城镇化、现代化进程加快和全球气候变化影响加剧，水的问题已经成为制约经济社会发展和影响民生的突出问题。“十二五”时期是我省深入实施西部大开发战略、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，水利的公益性、基础性、战略性地位更加突出。加快水利改革发展，不仅事关农业农

村发展，而且事关经济社会发展全局；不仅关系到防洪安全、供水安全、粮食安全，而且关系到经济安全、生态安全、国家安全。各级党委、政府必须站在推动科学发展和推进“两个加快”的高度，抢抓机遇，切实把水利工作放在更加突出的位置，着力加快农田水利建设，推动全省水利实现跨越式发展。

（二）总体要求。以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，围绕“再造一个都江堰灌区”核心目标，坚持政府主导，以规划为龙头，以项目为支撑，以改革创新为动力，抓紧建设一批既解决当前急需又关系长远发展的水利项目，着力强化农田水利基础设施建设，大力发展民生水利，实行最严格的水资源管理制度，统筹城乡水务改革与发展，推进水利工程建设、水资源利用方式、水利建设体制机制创新三个突破，建成水资源配置调控、水利防灾减灾、粮食安全、民生水利、水生态安全、水利科技支撑六大保障体系，促进水利可持续发展，实现水利大省向水利强省跨越。

（三）目标任务。“十二五”期间，水利基础设施不断强化。到 2015 年，基本完成“再造一个都江堰灌区”建设任务，新增和恢复蓄引提水能力 70 亿立方米，新增有效灌溉面积 1000 万亩，灌溉水利用系数提高到 0.45。推进山洪灾害防治和重点水源工程建设，水利防御洪涝和干旱灾害的能力进一步提升。全面解决全省农村饮水安全问题。城乡供水保证率不断提高，万元地区生产总值和万元工业增加值用水量有效降低，河流、湖泊、水库水质明显改善，民生水利成效更加显著。到 2020 年，再新增有效灌溉面积 1000 万亩，城乡居民饮水安全

得到全面保障，重点区域水土流失得到有效治理，水利防灾减灾能力显著增强，初步实现水资源有效调控和合理配置，最严格的水资源管理制度基本建立，水利投入稳定增长机制进一步完善，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，初步实现水利现代化，建成水利强省。

二、突出重点，推进水利发展新跨越

（一）加快骨干水利工程建设，构建水资源配置调控保障体系。以“再造一个都江堰灌区”为核心，优化水资源战略配置。“十二五”期间建成武都、小井沟、二郎庙、永定桥水库等骨干工程，开工建设武引二期灌区、毗河供水一期、升钟灌区二期、向家坝灌区一期、亭子口灌区一期、大桥灌区二期、龙塘水库、寨子河水库、关刀桥水库等一批大中型工程。加紧建设嘉陵江亭子口水利枢纽工程，尽早开工渠江红鱼洞、泥溪、土溪口等控制型骨干工程，提高水资源调控水平和保障能力。各级政府要积极落实配套资金，多渠道筹集前期工作经费，做好水利项目储备和前期工作推进。

（二）大兴农田水利建设，构建粮食安全保障体系。围绕“再造一个都江堰灌区”和“再造一个成都平原”，加快已成灌区续建配套与节水改造步伐，提高灌溉保证率和农业用水效率。到2015年，基本完成已成灌区续建配套与节水改造，建设水利现代化灌区示范区。加强重点涝区治理，完善排灌体系。加快推进小型农田水利重点县建设，优先考虑粮食生产重点县和现代农业（畜牧业）产业基地强县。加强

灌区末级渠系建设和田间工程配套，促进旱涝保收高标准农田建设。大力兴建农村机耕便民道，做到水网、路网、渠网配套。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，重点向革命老区、民族地区、偏远山区、贫困地区、血吸虫病流行地区和地震灾区倾斜。除基本农田以外的蓄水量小于10万立方米的坑塘用地视为农业用地。推行农村雨水回用工程。统筹“五小水利”工程建设，加快农村机电提灌设施建设、维修和更新改造步伐，保障机电灌溉面积和常年提水能力的稳定，构建“蓄、引、提”结合的农业生产用水保障体系。加强小型泵站的建设和管理，充分发挥其抗旱救灾和粮食生产保障作用。因地制宜修建一批低扬程小泵站，配套完善现代农业产业发展示范基地核心区域需要的提灌设施。加强全省土壤水分自动站建设，对全省农业干旱实现无间隙动态监测预测。大力发展节水灌溉，推广渠道防渗、管道输水、喷灌滴灌等技术，扩大节水、抗旱设备补贴范围，积极发展旱作农业。稳步发展牧区水利，加强水利血防工作。

（三）加强防汛抗旱工程建设，构建水利防灾减灾保障体系。基本完成岷江、沱江、涪江、嘉陵江、渠江、雅砻江、长江上游干流“六江一千”重点河段堤防工程。完成现有病险水库和水闸的除险加固。加快推进中小河流治理、山洪灾害防治和易灾地区生态环境综合治理，做好洪水泥石流灾害灾后水利重建。山洪地质灾害防治要坚持工程措施和非工程措施相结合，抓紧完善专群结合的监测预警体系，加快实施防灾避让和重点治理。加强城市防洪排涝工程建设，提高城市排涝

标准。搞好重点河道整治，拓宽卡口断面，提高行洪能力。以县为单元，摸清水源短缺情况，推进重点水源工程 and 山丘易旱区抗旱应急水源工程建设，建立应对特大干旱和突发水安全事件的水源储备制度。实施干旱草场和饲草料基地灌溉工程建设。加强人工增雨作业示范区建设，科学开发利用空中云水资源。健全防汛抗旱统一指挥、分级负责、部门协作、反应迅速、协调有序、运转高效的应急管理机制。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。

（四）优先发展惠民富民项目，构建民生水利保障体系。加快农村饮水安全工程建设，优先解决缺水地区、贫困地区、血吸虫病流行地区和民族地区的农村饮水安全问题，重点解决饮用高氟水、高砷水和苦咸水等水质不达标问题，确保群众喝上放心水、干净水、方便水。积极推进集中供水工程建设，提高农村自来水普及率。有条件的地方延伸集中供水管网，发展城乡一体化供水。加强农村饮水安全工程运行管理，落实管护主体，加强水源保护和水质监测，确保工程长期发挥效益。大力发展农村水电，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工程建设，搞好农村水电配套电网改造工程建设。制定支持农村饮水安全工程建设的用地政策，确保土地供应，对建设、运行给予税收优惠，供水用电执行居民生活或农业排灌用电价格。对农村饮水等公益性水利建设项目按集体建设用地办理，在电价、办证、水质检测收费等方面给予优惠。到 2013 年解决全省规划内农村饮水安全问题。到 2015 年，农村自来水普及率达到 70%，基本解决新增

农村饮水不安全人口的饮水问题。

（五）强力推进水资源保护，构建水生态环境保障体系。按照水功能区划要求，加强江河湖库等水源地监管，保护好森林、湿地、草原等自然生态系统，积极扩大森林覆盖率，提高水源涵养能力，推进水生态修复工作，建设长江上游生态屏障。推进“清水工程”实施，深入开展城乡水环境综合治理，控制网箱养鱼，禁止施肥养鱼，加强水质监测，加大农村面源污染、工业污染、城镇生活污染等防治力度，实施城乡河道综合整治，大力推进污水处理回用，到2015年实现重点河流、湖泊、水库水质达标。加强水土流失预防、监督和治理，突出山洪地质灾害易发区水土流失防治，大力开展生态清洁型小流域建设，治理水土流失面积1.5万平方公里。严格建设项目防洪、水土保持、水生物资源影响评价、水资源论证和入河排污口设置审批制度。加强河道砂石资源管理，严格采砂许可。建立健全水土保持、建设项目占用水利设施和水域等补偿制度。

（六）加强水文气象基础建设，构建水利科技支撑体系。加大投入、整合资源，加强水文气象基础设施建设。扩大覆盖范围，优化站网布局，着力增强重点地区、重要城市、易灾区水文、气象监测预警预报能力，实现信息快速收集和共享，提高雨情汛情旱情预报水平。强化应急机动监测预警，搞好水文站网、巡测基地及水源地水质自动监测站建设。推进水利科技进步，加大对水利科技研究的投入力度，积极搭建水利重点实验室、工程技术研究中心等科技创新服务平台，做好节水灌溉、水土保持、水利现代化管理、非常规水资源利用等研究，

组织开展重大水利工程除险加固等防灾减灾关键技术集成与示范应用，宣传普及水利科学知识，增强水利科技持续创新能力。推进水利信息化建设，加快建设防汛抗旱指挥系统和水资源管理信息系统，提高水资源调控、水利管理和工程运行的信息化水平，以水利信息化带动水利现代化。

三、创新机制，实现水利改革新突破

（一）完善水资源管理体制。强化城乡水资源统一管理，对水资源统一规划、统一配置、统一调度，统一发放取水许可证，统一实施水资源有偿使用制度，加快建立权威、高效、协调的水资源统一管理体制。对城乡供水、水资源综合利用、水环境治理和防洪排涝等实行统筹规划、协调实施，促进水资源优化配置。深化水务体制改革，进一步理顺职能，完善制度，建立事权清晰、分工明确、行为规范、运转协调的水资源管理工作机制。进一步完善水资源保护和水污染防治协调机制。

（二）加大公共财政对水利的投入。多渠道筹集资金，力争今后 10 年全社会水利年平均投入比 2010 年高出一倍。发挥政府在水利建设中的主导作用，将水利作为公共财政投入的重点领域。各级财政对水利投入的总量和增幅要有明显提高。进一步提高水利建设资金在固定资产投资中的比重，大幅度增加各级财政专项水利资金。全省各级都要从土地出让收益中提取 10%用于农田水利建设，其中市、县两级的 30%由省统筹，省统筹部分主要用于水利基础设施建设。充分发挥新

增建设用地土地有偿使用费等土地整治资金的综合效益。建立省级财政水利专项资金投入机制，加大专项资金规模。落实好中央完善水利建设基金政策、延长征收年限的部署要求。加强省级重大水利工程建设基金征管，用于重大水利工程项目建设。完善水资源有偿使用制度，严格征收、使用和管理水资源费、水土流失防治费、河道采砂管理费等各项涉水事务相关规费。合理调整水资源费征收标准，扩大征收范围，确保水资源费专项用于水资源节约、保护和管理工作的，也可用于水资源的合理开发。实行水利工程设施和有效灌面占用、损毁补偿制度，依法征收河道工程修建维护管理费。有重点防洪任务和水资源短缺的城市要从城市建设维护税中划出一定比例用于城市防洪排涝和水源工程建设。加强和规范财政性资金投入管理，健全政府水利投资项目决策机制，完善水利投资监管和绩效评价体系，建立政府投资责任追究制度。

（三）加强对水利建设的金融支持。拓宽投融资渠道，吸引社会资金投入水利。鼓励各地因地制宜筹措水利建设资金，通过直接融资、间接融资方式，吸纳社会资金参与水利建设。加大金融支持力度，在风险可控的前提下，支持农业发展银行积极开展水利建设中长期政策性贷款业务。鼓励国家开发银行、农业银行、农村信用社、邮政储蓄银行等银行业金融机构进一步增加农田水利建设的信贷资金，优惠贷款要向水利基础设施项目倾斜。鼓励和支持发展洪水保险。积极探索准公益性或经营性水利项目市场融资机制，城市供水、污水处理、水电开发等可利用特许经营、投资补助等方式，吸引社会资本和外资参

与水利建设。支持符合条件的水利企业上市和发行债券，探索发展大型水利设备设施的融资租赁业务，积极开展水利项目收益权质押贷款等多种形式融资。

（四）完善政府主导、农民主体、社会参与的农村水利建设新机制。

健全农田水利建设新机制，县级各部门安排和申报农田水利建设项目要以县级农田水利综合规划为依据。在积极争取中央资金的同时，省级财政要大幅增加专项补助资金，市、县两级政府也要切实增加农田水利建设投入，引导农民自愿投工投劳。农村水利建设要探索推广“先改后建、先建后补、以奖代补”的建设新机制，完善村级“一事一议”筹资投劳政策，建立小型农田水利设施建设奖补机制，调动农民自主投入办水利的积极性。鼓励农民采取“一事一议”方式建设渠道、堰塘、机电井、小型提（排）灌站等小型水利设施。鼓励、支持民间资本以参股方式投资建设农村供水工程。以国家投资为主兴建的农村供水工程可在国家控股的前提下转让工程产权，所得收入用于农村饮水安全工程建设。积极落实中央完善农村水电增值税政策、水利工程耕地占用税政策的相关规定。

（五）加快水利工程建设管理体制改革的。强化水利工程建设管理和已成工程设施管理，合理划分事权，完善水利工程确权划界，建立与社会主义市场经济相适应的水利工程建设、管理和运行机制。纳入基本建设的国家投资项目建设要严格执行项目法人责任制、招标投标制、建设监理制和合同管理制。加强对水利工程建设招投标活动的监管，落实监管责任，确保水利工程建设质量和资金安全。深化国有水利工

程管理体制变革，落实好公益性、准公益性水管单位基本支出和维修养护经费。完善水利工程管理单位职工的社会保险有关政策。加快水管体制改革步伐，全面推进小型水利工程管理单位、乡镇水利站体制改革。深化小型水利工程产权制度改革，明确所有权和使用权，落实管护主体和责任，对公益性小型水利工程管护经费给予补助，探索社会化和专业化的多种水利工程管理模式。创新财政奖补机制，鼓励和引导用水户通过用水合作组织等形式对工程维护、用水管理、水费收缴等进行自主管理。引导经营性水利工程积极走向市场。

（六）完善水价形成机制和供水差别定价制度。按照促进节约用水、降低农民水费支出、保障灌排工程良性循环的原则，推进农业水价综合改革。创新末级渠系投入建管体制，明晰小型农田水利工程产权，进一步完善国管水利工程水价加末级渠系水价的农业供水终端水价制度。农业灌排工程运行管理费用由财政适当补助，积极推行农业用水计量计价收费制度，推进以供定需、定额灌溉、节约转让、超用加价的激励约束机制。根据供水成本、费用及市场供求的变化情况适时调整水利工程非农业供水价格，工业和服务业用水要逐步实行超额累进加价制度，拉开高耗水行业与其他行业的水价差价。合理调整城市居民生活用水价格，稳步推行阶梯式水价制度。

四、强化责任，开创水利资源管理新局面

（一）划定水资源开发利用红线，严格控制用水总量。建立取用水总量控制制度，逐步建立覆盖流域和省、市、县三级行政区域的取用水总量控制指标体系。严格执行建设项目水资源论证制度，对擅自开

工建设或投产的一律责令停止。国民经济和社会发展规划、城市总体规划编制和重大建设项目布局,要与当地水资源条件和防洪要求相适应。严格取水许可审批管理,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;对取用水总量接近控制指标的地区,限制审批新增取水。严格地下水管理和保护,尽快核定并公布禁采和限采范围,逐步削减地下水超采量,实现采补平衡。强化水资源统一调度,协调好生活、生产和生态环境用水,完善水资源调度方案、应急调度预案和调度计划。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。

(二) 划定用水效率控制红线, 坚决遏制用水浪费。全面推进节水型社会建设。加快制定区域、行业和用水产品的用水效率指标体系,加强用水定额和计划管理。加强城市水资源循环利用的机制和技术创新,减少城市排污与水资源浪费。对取用水达到一定规模的用水户实行重点监控。严格限制水资源不足地区建设高耗水型工业项目。严格落实建设项目节水设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产制度。全面加强企业节水管理,继续推进重点行业、企业节水改造,开展工业、农业和生活节水示范工程建设,普及农业高效节水技术。抓紧制定节水强制性标准,尽快淘汰不符合节水标准的用水工艺、设备和产品。建立健全节水产品市场准入制度,落实节水灌溉机具有关补贴。

(三) 划定水功能区限制纳污红线, 严格控制入河排污总量。各级政府要完善水功能区划,科学核定河(湖、库)水功能区的纳污能力,

制定入河（湖、库）污染物排放总量控制指标。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，明确责任，落实措施。强化水功能区管理，严格入河（湖、库）排污口设置审查。对排污量已经超出水功能区限制排污总量的地区，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。加强突发性水污染事件应急处置能力建设。建立水生态补偿机制。

（四）建立水资源管理责任和考核制度，实行最严格的水资源管理制度。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，水行政主管部门会同有关部门，对各地水资源开发利用、节约保护主要指标的落实情况进行考核，考核结果交由干部主管部门，作为地方政府相关领导干部综合考核评价的重要依据。加强水量水质监测和水资源监督管理能力建设，为强化监督考核提供技术支撑。

五、合力兴水，构建人水和谐新格局

（一）落实各级党委、政府责任。各级党委、政府要切实加强对水利工作的组织领导，把水利工作纳入各级党委、政府任期工作目标。实行防汛抗旱、饮水安全保障、水资源管理、水库安全管理行政首长负责制。农村工作综合部门要加强综合协调服务。水行政主管部门要认真履行职责，切实搞好水利规划、建设、管理和改革，加强水利资金绩效管理。发展改革部门要把水利发展纳入经济社会发展总体规划，积极推进水利重点工程建设。财政部门要安排好水利资金，加强资金

的调度、监督和管理。国土资源部门要采取扶持水利发展的土地政策，对国家产业政策和土地利用总体规划的重大水利工程项目要加快用地预审，优先保证重点水利工程项目土地利用年度计划指标，及时办理用地审批手续。环境保护、建设、农业、林业、畜牧业、扶贫移民、气象、工商、税务、金融等部门和单位，要抓紧研究和认真落实加快水利改革发展的具体措施，形成推动水利改革发展的合力。要把加强农田水利建设作为农村基层开展创先争优活动的重要内容，充分发挥农村基层党组织的战斗堡垒作用和广大党员的先锋模范作用，带领广大农民群众加快改善农村生产生活条件。

（二）加强依法治水。认真贯彻执行《水法》等水法律法规，增强水法治观念。加快地方水利法规配套建设步伐，抓紧制定《四川省河道采砂管理条例》、《四川省节约用水办法》、《四川省小型农田水利建设管理条例》、《四川省饮用水水源保护管理条例》、《〈四川省取水许可和水资源费征收管理条例〉实施办法》等涉水法规，落实好《四川省农村机电提灌管理条例》，完善水法规体系。全面推进水利综合执法，严格执行水资源论证、取水许可、水工程建设规划同意书、洪水影响评价、水土保持方案等制度。全面推行行政执法责任制，建立健全行政执法考核机制和责任追究制度。加强河湖管理，严禁建设项目非法侵占河湖水域。对河道设障、非法采砂、非法取水、非法设置入河排污口等突出问题，开展专项重点执法和联合执法，维护良好水事秩序。健全预防为主、预防与调处相结合的水事纠纷调处机制，完善应急预案。深化水行政许可审批制度改革。大力推进水利政务公

开，加强效能建设。做好水库移民安置工作，落实后期扶持政策。

（三）强化水利规划管理。明确水利规划在水资源开发中的法律地位，强化水利规划的指导和约束作用。编制流域综合规划、水资源综合规划、水利发展规划和专业规划，进一步完善水利规划体系。水利规划要与国民经济发展相衔接，国民经济布局、产业结构调整、城市发展规划和重大工程建设也要与水利规划相衔接，充分考虑水资源和水环境的承载能力。水工程必须符合流域综合规划和专业规划，充分发挥水资源综合效益。

（四）切实加强水利队伍建设。适应水利改革发展新要求，完善人才培养、评价、选拔任用和激励保障机制。支持大专院校、中等职业学校水利类专业建设。鼓励广大科技人员服务于水利改革发展第一线，实施知识更新工程，加大基层水利职工在职教育和继续培训力度。建立健全职能明确、布局合理、队伍精干、服务到位的基层水利服务体系。健全基层水利服务机构，强化水资源管理、防汛抗旱、农田水利建设、水利科技推广等公益性职能，按规定核定人员编制，经费纳入县级财政预算。完善县、乡两级防汛抗旱机动服务组织，健全机动服务队网络。进一步落实基层水利站等条件艰苦岗位职工的津贴补贴政策，切实解决基层水利职工生产生活中的实际困难。大力发展农民用水合作组织。

（五）营造加快水利改革发展的良好氛围。把水情教育作为各级领导干部和公务员教育培训的重要内容。对在加快水利改革发展中取得显著成绩的单位和个人，要按照国家有关规定给予表彰奖励。把水利

纳入公益性宣传范围，加大宣传力度，提高全社会水患意识、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。（完）

四川省农村发展研究中心