

中共上海市委文件

沪委发〔2011〕18号



中共上海市委、上海市人民政府 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

(2011年7月6日)

水是生命之源、生产之要、生态之基。加快水利改革发展，事关上海经济社会发展和城市安全的全局。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，结合本市实际，现提出如下实施意见：

一、明确指导思想和目标任务

(一) 指导思想。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，全面贯彻党的十七大，十七届三中、四中、五中全会，中央农村工作会议和九届市委十三、十四次会议精神，围绕创新驱动、转型发展，把水利作为上海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，坚持科学治水、依法治水，切实加强综合性规划、系统性建设、长效化管理，促进安全资源环境协调发展、区域与流域联动发展、城乡水务一体化发展，进一步提高水利基础性保障能力和服务水平，推动上海经济社会又好又快发展。

(二) 目标任务。坚持“以人为本、安全为先、城乡统筹、建管并举、人水和谐”的原则，力争通过5到10年的努力，基本建成与上海“四个中心”和社会主义现代化国际大都市建设目标相匹配的现代水利保障体系。“十二五”期间的具体目标是：进一步完善配套齐全、灌排通畅、安全高效的农田水利体系，农田水利水平达到全国领先；进一步完善标准适宜、设施完备、综合配套的防汛保

安体系，防洪除涝能力显著提升；进一步完善布局合理、水质优良、集约节约的供水公共服务保障体系，城乡统筹供水全面实现；进一步完善治污为本、截污为先、标本兼治的水环境治理保护体系，水环境质量和面貌持续改善；进一步完善总量控制、用水高效、限制纳污的水资源管理体系，最严格的水资源管理制度基本建立。

二、大力加强农田水利建设

（三）加强农田水利基础设施建设。结合永久基本农田划定，加快新建设施粮田、设施菜田灌排设施的配套建设，完善已建设施粮田、设施菜田的灌排设施，提高水利设施的配套标准，大幅度提升粮田、菜田的灌排能力，实现最低保有量 157 万亩粮田、50 万亩菜田水利设施全覆盖。推进果园、池塘养殖等的灌排设施建设，进一步提高生产能力。加强域外农场农田水利建设，充分发挥水利设施的规模效应。大力改善灌溉水质，保障无公害农产品生产用水需要。到“十二五”期末，基本完成农田水利设施的更新改造任务。（责任部门：市农委、市水务局、市财政局、市规划国土资源局，有关区县政府，光明食品集团、上实集团）

（四）推进大型灌区及农田水利重点县建设。扎实推进崇明大型灌区续建配套与节水改造工程建设和金山、崇明等小型农田水利重点区县建设，重点改造灌排设施和灌溉渠系工程，着力提高农田水利设施配套水平和灌排保障能力。（责任部门：市水务局、市农委、市发展改革委、市财政局，有关区县政府）

（五）大力发展节水灌溉。积极推广蔬菜、水果等经济作物的喷灌、滴灌等高效节水灌溉技术。加快高水平粮田、菜田智能化灌溉设施建设，积极推进新型材料暗管输水技术应用，有序推进雨水收集利用系统建设，全面推广深松深耕、保护性耕作等技术，提高农业灌溉水利用效率。（责任部门：市农委、市水务局、市财政局、市科委，有关区县政府，光明食品集团、上实集团）

三、全面加快防汛排涝能力建设

（六）加快城乡防洪工程建设。按照国务院批准的规划，积极推进长江口北支中缩窄工程；加快实施大泖港及其上游河道防洪工程，完善环淀山湖防洪堤防工程，适时实施东太湖分洪吴淞江行洪工程。积极推进黄浦江及上游河道、吴淞江中上游防汛墙除险及完善工程；加快苏州河

挡潮备用水闸建设，深化黄浦江河口建闸研究；加强海塘薄弱段达标改造和保滩工程建设。（责任部门：市水务局、市发展改革委、市规划国土资源局、市财政局，各区县政府）

（七）加快区域排涝工程建设。加快淀东泵闸、虹口港泵闸等水利控制片外围泵闸工程建设；加快病险水闸除险加固步伐；积极推进青浦、松江、金山和奉贤等区的低洼圩区达标工程建设；加快推进中心城区和郊区新城镇等排水系统建设。（责任部门：市水务局、市发展改革委、市财政局、市建设交通委、市规划国土资源局，各区县政府，市城投总公司）

（八）提高应急管理能力。强化预案预测预警体系建设，完善防汛抗旱统一指挥、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；完善各级防汛抢险物资储备体系，建立专业化与社会化相结合的应急抢险救援队伍；加强气候变化、海平面上升、流域工情水情变化、城市地下空间开发等对防汛影响的研判，探索建立灾后政府救助与商业保险补偿相结合的政策机制。（责任部门：市水务局、市发展改革委、市农委、市气象局、

市商务委、市科委、市民政局、市财政局，各区县政府)

四、全面推进郊区集约化供水

(九) 提升城乡供水服务水平。以加快郊区供水基础设施建设为重点，建设完善黄浦江上游、长江口陈行、青草沙、东风西沙四大水源地及其原水管线，实现原水统筹供应；新建、改建一批中心水厂和集约化输水管网，关闭内河及地下水取水水厂；全面推进水厂工艺达标和配水管网改造，积极推进二次供水设施改造，基本实现城乡供水公共服务均衡化。(责任部门：市水务局、市发展改革委、市建设交通委、市规划国土资源局、市财政局，各区县政府，市城投总公司)

(十) 建立郊区集约化供水推进机制。把推进集约化供水工作列入对各级政府和相关单位的年度考核内容；按照国家有关规定，对供水设施建设、运行给予税收优惠。(责任部门：市水务局、市发展改革委、市建设交通委、市农委、市财政局、市国税局、市地税局，有关区县政府)

五、持续推进河道水环境治理

(十一) 加快骨干河网建设。结合全国中小河流治理

和内河航运集疏运体系建设，以实施蕴藻浜和崇明环岛运河等骨干河道、小淞港等区界河道综合整治为重点，加快推进骨干河湖水系建设，持续开展流域和区域引清调水，调活水体，增强水动力，改善河网水质，营造人水和谐的生产生活环境。（责任部门：市水务局、市发展改革委、市建设交通委、市规划国土资源局、市交通港口局，各区县政府，同盛集团）

（十二）加快推进郊区污水治理。进一步完善污水收集处理系统，加强源头治理，加快推进截污纳管、污泥处理和面源污染治理；结合新农村建设，到 2020 年基本完成农村相对集中居住社区生活污水处理设施建设，建立健全农村生活污水处理设施运行管理维护机制，切实落实管护主体责任和管护经费，巩固提高河道水环境质量。（责任部门：市水务局、市发展改革委、市农委、市建设交通委、市财政局、市环保局，有关区县政府）

（十三）加强河道生态治理和水土保持。加强水源保护区、崇明生态岛、环淀山湖等区域及重要湿地的水生态保护，推进生态脆弱河道的治理和修复，建立健全中小河道轮疏机制，维护河道自然生态环境。加快推进农田林网

和“四旁林”、防护林、水源涵养林建设，有效防治水土流失。强化生产建设项目水土保持监督管理，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。（责任部门：市水务局、市发展改革委、市财政局、市农委、市环保局、市绿化市容局，各区县政府）

六、建立健全水利投入稳定增长机制

（十四）加大公共财政对水利的投入力度。多渠道筹集资金，力争今后10年全市水利年平均投入比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。市和区县两级财政对水利投入的总量和增幅有明显提高。进一步提高水利建设资金在本市固定资产投资中的比重。积极争取中央财政专项水利资金支持，大幅度增加市和区县财政专项水利资金。从全市土地出让收益中提取10%优先满足农田水利建设所需资金，并统筹兼顾农村水利建设。延长征收水利建设基金，将其用于城市防洪排涝等水利工程建设。完善水资源有偿使用制度，合理调整水资源费征收标准，扩大征收范围，严格征收使用管理。研究完善重点水利建设项目征地补偿及河道生态治理、截污纳管等市级资金补贴政策。进一步

加强水利投资项目和资金监督管理。（责任部门：市财政局、市发展改革委、市规划国土资源局、市水务局、市农委、市审计局，各区县政府）

（十五）保障水利设施运行维护经费投入。各级财政按照分级管理、分级负责的要求，加大对公益性水利设施运行维护的保障力度，将运行维护费用纳入预算管理。（责任部门：市财政局、市水务局，各区县政府）

七、深化完善水利发展体制机制

（十六）完善水利工程建设管理体制。严格执行水利工程项目法人制、招投标制和工程监理制，加强水利建设市场监管，强化工程质量安全监督体系和市场主体诚信体系建设，确保水利工程建设安全、规范、有序。加强前期工作，增加前期经费投入。在安排土地利用年度计划时，按照集约节约用地的总体要求，保障公益性水利设施建设用地需求。（责任部门：市水务局、市建设交通委、市发展改革委、市财政局、市规划国土资源局，各区县政府）

（十七）深化水利工程管理体制改革。进一步完善职能明晰、权责明确的水利工程分级管理体制，落实水利工

程管理单位基本支出和维修养护经费。强化乡镇水务管理机构的公益性职能，切实保障公益性服务所需经费。加大水利工程维修养护市场培育力度，积极推进管养分离，完善水利工程维修养护体系。建立健全小型农田水利工程、农村生活污水处理设施长效管理机制，深化中小河道长效管理。（责任部门：市发展改革委、市财政局、市水务局，各区县政府）

（十八）强化水文气象和水利科技支撑。加强水文气象基础设施建设，扩大覆盖范围，优化站网布局。加强农业气象服务体系和农村气象灾害防御体系建设。加强饮用水水源地、省市边界和长江口等重点区域水文监测，提高应急机动监测能力和雨情汛情预报水平。健全水利科技创新和推广体系，增加水利科技投入，加强水利重大科技项目和关键技术研究，加快水利重大科技成果转化，加大技术引进和推广应用力度，提高水利技术装备水平。建立健全水利行业技术标准体系。推进水利信息化建设，加快完善全市防汛指挥系统和水资源管理信息系统，以水利信息化带动水利现代化。（责任部门：市水务局、市农委、市科委、市经济信息化委、市建设交通委、市气象局、上海

海事局、市环保局、市交通港口局，各区县政府)

八、全面落实最严格的水资源管理制度

(十九) 建立用水总量控制制度。确立水资源开发利用控制红线，制订主要江河水量分配方案，建立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，推进规划水资源论证，确保重要规划与区域水资源条件相适应；严格取水审批管理制度，按照取用水总量控制指标，实施取水许可审批；实行全部取水户有效计量，对年取水量 100 万立方米以上的取水户建设实时监测系统；严格地下水开发利用管理和保护，核定并公布禁采、限采范围，建立地下水应急供水体系，实现地下水采灌平衡。(责任部门：市水务局、市发展改革委、市建设交通委、市规划国土资源局、市财政局，各区县政府)

(二十) 建立用水效率控制制度。确立用水效率控制红线，加快制定用水效率指标体系，加强用水定额和计划管理，严格执行超计划用水加价收费，对月用水量在 5 万立方米以上的大用水户实行动态监控；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；制定完善节水技术标准，实施节水设施和工艺改造，加快淘汰、更新改造不符合节水标准的工艺、设备和产品。推进节水型工业园区、农业园区、校区、社区和企业等示范工程建设，积极开展国家级和市级节水型社会试点建设。（责任部门：市水务局、市发展改革委、市财政局、市建设交通委、市经济信息化委、市精神文明办、市教委、市质量技监局、市规划国土资源局，各区县政府）

（二十一）建立水功能区限制纳污制度。确立水功能区限制纳污控制红线，从严核定水域纳污容量，严格控制入河排污总量；严格执行入河排污口限制审批制度，将河湖纳污能力作为取水和入河排污口审批的依据；制定水功能区监测和评价制度，重点加强集中式供水水源地和重要断面的监测和考核；加强饮用水水源地保护，强化备用取水口管理，提高应急处置能力；建立完善水生态补偿机制。（责任部门：市水务局、市环保局、市发展改革委、市财政局，各区县政府）

（二十二）建立水资源管理责任和考核制度。各区县政府主要负责人对本行政区域内水资源管理和保护负总责。严格实施水资源管理考核制度，由水行政主管部门会

同有关部门对区域水资源开发利用和节约保护主要指标的落实情况进行考核，考核结果作为相关领导干部综合考核评价的重要依据。加强水量水质监测能力建设，为强化监督考核提供技术支撑。（责任部门：市水务局、市发展改革委、市建设交通委、市财政局、市环保局，各区县政府）

九、切实加强对水利工作的领导

（二十三）落实各级党委和政府责任。各级党委和政府要站在全局和战略高度，切实加强水利工作，及时研究解决水利改革发展中的突出问题。实行防汛抗旱、供水保障、水资源管理行政首长负责制。各级水行政主管部门要切实增强责任意识，认真履行职责，抓好水利改革发展各项任务的实施。各有关部门和单位要按照职能分工，尽快制定完善各项配套措施和办法，形成推动水利改革发展合力。要把加强水利改革发展作为开展创先争优活动的重要内容，充分发挥党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。（责任部门：市水务局、市财政局、市农委，各区县委和政府）

（二十四）推进依法治水。按照法定程序抓紧修订完

善防汛防台、河道管理、供水管理、排水管理等法规，加快制定水资源管理、水文管理、水土保持等法规、规章；深化水行政许可审批制度改革。坚持依法行政，严格执行水资源论证、取水许可、防洪影响评价等制度。加强河湖管理，严禁建设项目非法侵占河湖水域。科学编制水利规划，完善水利规划体系，加快重点项目前期储备，强化水利规划对涉水活动的管理和约束作用。（责任部门：市水务局、市政府法制办、市规划国土资源局、市绿化市容局，各区县政府）

（二十五）加强水利队伍建设。加大人才引进、培养、选拔力度，营造吸引人才、重用人才、培养人才的良好环境，建立科学合理的人才流动机制。坚持德才兼备、以德为先的用人标准，建立激励竞争机制，抓好以领军人才和创新人才为重点的人才队伍建设。着重加强专业技术和管理人才的培养和引进，充实水利基层力量。（责任部门：市水务局、市人力资源社会保障局，各区县党委和政府）

（二十六）动员全市力量关心支持水利工作。加大宣传力度，提高市民的水患意识、节水意识和水资源保护意识，动员全市各方力量关心、支持、参与水利建设。把水

利宣传纳入公益性宣传范围，为水利又好又快发展营造良好舆论氛围。对在加快水利改革发展中取得显著成绩的单位和个人，由各级政府按照国家和本市有关规定给予表彰奖励。（责任部门：市委宣传部、市人力资源社会保障局、市水务局，各区县党委和政府）