

中共西藏自治区委员会文件

藏党发〔2011〕6号



中共西藏自治区委员会 西藏自治区人民政府 关于加快水利改革发展的意见

(2011年3月24日)

为全面贯彻落实《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)和中央第五次西藏工作座谈会精神,促进我区水利事业更好更快更大发展,现提出如下意见。

一、充分认识加快水利改革发展的重要性和紧迫性

(一)水利工作的重要性。水是生命之源、生产之要、

处理。

加快我区水利改革发展事关全局、影响深远。各级党委、政府要高度重视,有关部门大力支持,密切配合,扎实做好各项工作,为推进我区科学发展、跨越式发展和长治久安、实现全面建设小康社会奋斗目标奠定坚实基础。

生态之基。水利是现代农牧业建设不可或缺的首要条件,是经济社会发展不可替代的基础支撑,是生态环境改善不可分割的保障系统,具有很强的公益性、基础性、战略性。我区水资源丰富、水能富集,是我国乃至南亚、东南亚地区的重要江河源和生态源,是我国水资源战略基地和“西电东送”能源接续基地。兴水利、除水害,事关维护国家生态安全、能源安全和水资源安全,事关我区经济社会发展大局。西藏和平解放特别是进入新世纪以来,在党中央、国务院特殊关怀和全国人民大力支持下,自治区党委、政府高度重视水利工作,团结带领全区各族人民大兴水利基础设施建设,取得了显著成就,为我区经济发展、社会稳定、生态文明建设和人民安居乐业提供了有力保障。

(二)加快水利改革发展的紧迫性。由于受特殊地理环境影响,我区水资源时空分布不均,区域性、季节性、工程性缺水严重,开发利用难度大;水灾害及水土流失加剧,骨干工程缺乏,防洪减灾能力不足;民生水利建设滞后,农田草场灌溉、农村用电和饮水安全等问题突出;水利投资渠道单一,投入保障不足;基层水利机构不健全,基层水利管理薄弱。随着我区经济社会的快速发展,西藏生态安全屏障建设的深入推进,水利建设任务更加艰巨。当前,我区正处

于由传统水利向现代水利、可持续发展水利转变的关键时期,加快水利改革发展,势在必行。全区各级党委、政府必须充分认识加快水利改革发展的重要性和紧迫性,以高度的责任感和使命感,解放思想,抓住机遇,扎实工作,推动水利事业更好更快更大发展。

二、加快水利改革发展的指导思想、基本原则和总体目标

(三)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,按照中央第五次西藏工作座谈会精神,围绕“一产上水平、二产抓重点、三产大发展”的经济发展战略,以水资源优势转化为经济优势、实现可持续发展为目标,以民生水利为关键,以农田草场水利基础设施建设、提高农牧业综合生产能力、改善农牧民生产生活条件为重点,以统一管理水资源为根本要求,以改革创新和科技进步为动力,注重科学治水、依法治水,突出加强薄弱环节,着力抓好水利骨干工程、民生水利工程、防洪减灾工程、水生态安全工程建设,建立健全有效的管理体制、投入机制和激励机制,促进西藏水利可持续发展。

(四)基本原则。坚持人水和谐,民生优先。顺应自然规律和社会发展规律,合理开发、优化配置、全面节约、有效

保护水资源,着力解决群众最关心最直接最现实的水利问题;坚持统筹兼顾,突出重点。兴利除害结合、防灾减灾并重、治标治本兼顾,流域与区域、城镇与农村、当前与长远、多水区与少水区协调发展,集中力量建设一批骨干控制性工程;坚持政府主导,社会参与。发挥公共财政对水利的保障作用,引导社会协同治水兴水,鼓励支持农牧民积极参与水利基础设施建设、维护和管理;坚持改革创新,完善体制机制。加快水利重点领域和关键环节改革步伐,破解制约水利发展的体制机制障碍。

(五)总体目标。力争到2020年基本建成水资源配置工程体系、民生水利体系、防洪抗旱减灾体系、水生态安全保障体系、水利管理体系,全面提升水利对经济社会发展的保障能力。“十二五”期间建成一批大江大河骨干控制性工程,增加工程供水能力7亿立方米;农村水电覆盖范围内乡镇通电率达到100%,全面解决农牧区饮水安全问题;农田灌溉水有效利用系数达到0.4以上,新增农田有效灌溉面积70万亩、牧区草场灌溉面积50万亩、林地灌溉面积120万亩;完成重要城镇防洪工程建设,基本完成90条中小河流治理和63个县山洪灾害防治非工程措施建设任务;重点区域水土流失得到有效治理;水利管理水平明显提高,

投入稳定增长机制进一步完善,水利队伍整体素质明显提高。

三、加强水利基础设施建设

(六)切实加强骨干工程建设。优化水资源战略配置格局,力争用5至10年时间,建设一批调节能力强、配置效率高的重点骨干水源工程,提高水资源调控和供水保障能力。“十二五”期间,建成旁多水利枢纽及配套供水工程,开工建设拉洛水利枢纽及配套工程,实施江北、拉洛和澎波灌区以及雅砻、湘河等中型水源工程。继续推进“一江两河”综合开发。加快藏东“三江”及尼洋河等大江大河综合开发建设前期工作,启动一两个调控性能高的流域控制性水利工程。以县域为单位,规划和建设一批小型水库、引提水工程,提高雨洪资源和供水保障能力,基本解决缺水城镇、人口集中乡村、易旱农田的供水问题。

(七)加快推进防洪工程建设。进一步加快对拉萨河、年楚河、尼洋河等河流治理,加大雅鲁藏布江重点河段治理力度,完善地(市)所在地堤防,加强有防洪任务的县城及重点口岸防洪工程建设,防洪标准分别达到100年、50年和30年一遇,基本建成较为完善的城镇防洪体系。加快重点中小河流治理,提高乡镇、村庄、人口密集区防洪能力。

加快小型水库除险加固步伐,增强水资源调控能力。积极开展冰湖灾害防治,降低冰湖灾害隐患。加强山洪灾害防治非工程措施建设,建立完善工程措施与非工程措施相结合的山洪灾害防御体系,确保重要城镇、重要基础设施防洪安全。

(八)大力加强农田草场水利基本建设。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。新建一批灌区,增加农田草场灌溉面积,基本建成较为完善的农田草场水利灌溉保障体系。继续推进重要灌区土地整治,加快推进小型农田水利重点县建设,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。鼓励和扶持建设一批小水窖、小水池、小塘坝、小泵站、小水渠等“五小水利”工程,重点向边境边远地区、贫困地区、高海拔地区及人口较少民族聚居区倾斜。大力推广渠道防渗、管道输水等技术,提高水资源利用效率。以饲草料基地灌溉工程建设为重点,加快牧区水利发展。引导农牧民自愿投工投劳,支持群众自主兴建小(微)型水利设施,继续开展“雅江杯”农田水利建设竞赛活动,大力开展群众性农田水利基本建设。

(九)继续实施农村饮水安全工程。到2013年解决规

划内农牧区饮水安全问题,到“十二五”末全面解决新增农牧区饮水不安全人口的饮水问题。积极推进集中供水工程建设,有条件的地方延伸集中供水管网,提高农村自来水普及率。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。

(十)全面加强水土保持和水生态保护工程建设。加强水土保持重点工程建设,积极推进小流域综合治理,加快“以电代薪”工程建设。加强山洪地质灾害易发区水土流失防治,开展生态脆弱河流和地区水生态修复。加强江河湖泊水环境治理及重要生态保护区、水源涵养区、江河源头区和湿地保护,确保饮用水水源、水质和水生态安全。完善水土保持监测网络,强化水环境监测,建立健全水质预警预报系统。

(十一)大力开发水能资源。在保护生态和农牧民利益前提下,加快水能资源开发利用。统筹兼顾防洪、灌溉、供水、发电等功能,科学规划,积极发展水电,加强水能管理,规范开发许可,强化水电安全监管。积极推进国家“西电东送”能源接续基地建设。大力发展农村水电,积极开展无电地区电力工程、小水电代燃料工程、新农村电气化县建设,搞好农村水电配套电网改造工程建设。

四、加大水利资金投入

(十二)大幅度增加公共财政投入。力争今后 10 年全社会水利年均投入比 2010 年高出 1 倍。各级财政对水利投入的总量和增幅要有明显提高,充分利用西部大开发政策、水利投资政策和支持民族地区、贫困地区政策等,积极争取中央水利资金。进一步提高水利建设资金在地方预算内固定资产投资中的比重。大幅度增加地方财政专项水利资金。自治区、地(市)财政要安排水利前期工作专项经费,基层水利服务机构基本支出经费纳入县级财政预算,基层水利管理员按以钱养事的原则由财政给予补贴。公益性水管单位和准公益性水管单位人员经费和维修养护费列入年度财政预算。加大地方预算内基本建设资金安排力度,支持水利基础设施建设。各级财政从土地出让收益中提取不少于 15% 的资金用于农田水利和防洪工程建设,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。进一步完善水利建设基金政策。依法征收水费、水资源费、河道砂石资源费、水土保持设施补偿费、水土流失防治费,确保应收尽收。农田灌溉泵站、提引水设施运行费,按照谁受益、谁付费的原则,地、县财政给予一定补贴。扩大节水、抗旱设备补贴范围。援藏资金要向农牧区水利倾

斜,特别要加大对农田水利、防汛抗旱、基层水利能力建设、水利信息化等领域的投入。

(十三)探索建立水资源保障和水土保持生态奖励机制。积极开展水资源保障和水土保持生态奖励机制的试点工作,建立水资源保障生态奖励专项资金,引导水资源合理开发利用。将水质和水量控制作为水资源保障生态奖励的基础,研究奖励标准和范围,确定受益主体,对区域性水资源保护和水生态修复及受损主体进行补偿。

(十四)大力加强对水利建设的金融支持。根据不同水利工程建设特点和项目性质,确定财政贴息规模、期限和贴息率。支持金融机构在控制风险的前提下积极开展水利建设中长期政策性贷款业务,增加农田水利建设的信贷资金。农村水利建设信贷资金享受“三农”优惠政策。鼓励和支持发展洪水保险。

(十五)稳步探索并建设多元水利融资平台。按照国家、集体、社会投入相结合和谁投资、谁受益的原则,建立多元化、多层次、多渠道的水利融资机制,提高水利建设投融资能力。鼓励民营资本、外资资本投资水利,支持民间资本通过投资、合作、合资,以及对已建水利设施的转让、承包、租赁、拍卖和股份合作等多种形式参与水利建设,凡投资水

利基础设施建设均比照享受国家对“三农”的税收政策待遇。探索组建自治区级水利投融资平台。

五、建立健全水利改革发展体制机制

(十六) 建立健全基层水利服务体系。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,全面提高基层水利服务能力。以乡镇或小流域为单元,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。各类小型水利设施按分级管理的原则,根据规模、受益范围和特点,组建用水户协会等群众管理组织。

(十七) 实行最严格的水资源管理制度。建立用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污“三条红线”。严格执行规划和项目建设水资源论证和取水许可审批制度,对擅自开工或投产的建设项目一律责令停止。从严核定水域纳污容量,严格控制入河排污总量,建立水功能区水质达标评价体系。强化水资源统一调度,协调好生活、生产、生态环境用水。积极稳妥推进水资源管理体制,建立权威高效、集中统一的水管理体制。条件成熟的地(市)、县(市、区)逐步推行城乡水务一体化管理,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。

(十八)加快水利工程管理体制改革。加强运行管理,区分水利工程性质,分类推进改革。大中型等重要水利工程要建立健全管理机构,落实管理人员,建立健全管理制度。加强农田水利新机制建设,按照“民办公助”和“一事一议”要求,引导农牧民投资投劳兴建、维修和管护农村水利设施。积极推进农电管理体制,提升农村水电管理水平;加强建设管理,落实管理制度,对非经营性政府投资项目,要加快推行代建制;经营性水利工程充分发挥市场机制对水利工程建设和运行的配置作用。

(十九)推进水价改革。充分发挥水价的调节作用,兼顾效率和公平,大力促进节约用水和产业结构调整。工业和服务业用水逐步实行超额累进加价制度。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。按照促进节约用水、保障灌排工程良性运行的原则,推进农业水价综合改革。

六、加强水利保障能力建设

(二十)加强水利队伍建设。适应水利改革发展新要求,全面提升水利队伍素质。切实增强水利勘测设计、建设管理和依法行政能力。多渠道培养、培训水利人才。引进

高层次水利专业技术人才和管理人才,建立激励机制,优化人才结构。继续强化水利对口援助机制,加强人才与技术援助,强化技能培训。进一步加强水利队伍思想建设、组织建设、作风建设,努力建设勤政、廉政、务实、高效的公务员队伍和业务精通、技术水平高的专业技术人才队伍以及懂经营、善管理的水利管理队伍。水利干部职工要弘扬“献身、负责、求实”的水利行业精神和“老西藏精神”,面向基层,服务民生,更好地服务经济社会发展全局。

(二十一)提高防汛抗旱应急能力。健全地、县、乡防汛抗旱指挥机构、防汛机动抢险队伍和抗旱服务组织,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。加强监测预报工作,提高雨情汛情旱情预报水平。落实防汛抗旱物资补充和储备制度,完善应急预案。建设一批规模合理、标准适度的抗旱应急水源工程,建立应对特大干旱和突发水安全事件的水源储备制度。

(二十二)推进水利科技创新。重点支持基层公益性水利科技推广网络建设,加强科研基础平台建设。健全水利科技创新体系,加强水利工程建设关键技术攻关,力争重点领域和关键环节实现新突破。实施“金水工程”,加

防汛抗旱指挥、山洪灾害预警、水资源管理、水土保持信息等系统和大中型灌区信息化建设,构建信息收集、传输、储存、应用平台,实现资源共享,提高水资源调控、水利管理和工程运行信息化水平。

(二十三)做好水文气象监测预报工作。加强水文气象基础设施建设,优化站网布局。增强“一江两河”、尼洋河、藏东“三江”、重要城镇、重点中小河流和山洪灾害易发区的水文气象监测预报预警能力,加强水文气象应急机动监测能力建设,提升人工影响天气和应对气候变化能力,拓展服务领域。

(二十四)强化水利规划和项目前期工作。高度重视水利规划编制工作,强化水利规划对涉水活动的管理和约束作用,充分考虑水资源和水环境承载能力,各地经济发展布局、产业结构调整、城镇建设规划和重大工程建设要与水利规划相衔接。重点编制好雅鲁藏布江、藏东“三江”、尼洋河等江河流域综合规划,中小河流规划和地方水利发展规划,以及防洪、灌溉、牧区水利、水文、水土保持等专业规划。加强水利项目勘测设计,建立适度超前的水利项目储备机制,满足水利中长期建设需要。

(二十五)坚持依法治水。建立健全水法规体系,抓紧

完善水资源配置、节约保护、防汛抗旱、农村水利、水土保持等领域的法律法规。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。加强河湖管理,严禁建设项目非法侵占河流水域。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。加强水政监察,提高水政监察人员执法水平。

七、加强对水利工作的领导

(二十六)落实各级领导责任。各级党委、政府要把水利工作摆在突出位置,纳入本地经济社会发展总体规划,建立明确的工作目标责任制,确保领导到位、责任到位、措施到位、资金到位。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,明确领导任期内工作目标责任,政府主要领导和分管领导作为第一责任人和主要责任人,要把握工作规律,带头转变工作作风,深入调查研究,协调解决水利改革发展中的重大问题。

(二十七)完善水利工作机制。建立健全党委统一领导、政府负责、主管部门抓好实施、有关部门密切配合的领导体制和工作机制。各级水行政主管部门要认真履行管理和监督责任,切实做好项目前期、建设和管理工作,认真抓

重点工程建设,加大水利设施管护工作力度。各有关部和单位要各司其职,尽快制定完善各项配套措施和办法,力协作,形成推动水利改革发展合力。

(二十八)营造良好水利工作氛围。加强国情区情水宣传,提高全民水忧患意识、防汛抗旱避灾减灾意识、节意识、水资源保护意识。大力宣传水利在经济社会发展的特殊地位,普及水利知识和水法规常识,不断增强全社会重视水利、兴修水利的意识,尤其是广大农牧民建设维护水利设施的主体意识,推动全社会关心、支持和参与水建设。对在水利建设中涌现出的先进个人和集体,及时传报道,并予以表彰奖励。

(二十九)严格水利工作考核与督查。各级党委、政府把水利改革发展、水资源开发利用、节约保护主要指标作政绩考核内容之一,强化监督检查。严格基本建设程序,真执行项目“五制”,工程规划、审批、管理、资金各个重环节要接受社会监督。加强对防汛抗旱、水土保持等工的督查。建立项目建设资金使用管理责任制,推行工程设质量行政人员和技术人员负责制。凡出现工程项目资、质量等问题及工作失职、渎职行为的,视情节给予通报;评,严重的要给予行政处分,触犯法律的移交司法机关

处理。

加快我区水利改革发展事关全局、影响深远。各级党委、政府要高度重视,有关部门大力支持,密切配合,扎实做好各项工作,为推进我区科学发展、跨越式发展和长治久安、实现全面建设小康社会奋斗目标奠定坚实基础。