

中共甘肃省委文件

甘发〔2011〕2号



中共甘肃省委 甘肃省人民政府 贯彻落实《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4月20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，以下简称《决定》），抢抓机遇，进一步加快我省水利改革发展，为全省经济社会跨越式发展提供坚强的水利支撑和保障，现就贯彻落实《决定》提出如下实施意见。

一、充分认识加快我省水利改革发展的极端重要性和紧迫性

《决定》是新中国成立以来中央发出的第一个关于水利改革发展的综合性文件，是党中央、国务院从经济社会发展大局做出的新的重大部署，《决定》系统谋划了加快水利改革发展的新思路、新举措，含金量高，指导性强，必将对水利事业的跨越式发展产生深远影响。我省水资源短缺、时空分布不均、水旱灾害频繁、水土流失严重，水利的战略地位尤为突出。新中国成立以后特别是改革开放以来，我省水利事业取得了长足发展，形成了以供水、灌溉、防洪、发电、生态保护为主的水利工程体系，在改善民生、防灾减灾、保护生态等方面发挥了重要作用。但也必须清醒地看到，与全省经济社会发展对水利的要求相比，水利投入不足，历史欠账较多，每年频繁发生的干旱和局地暴洪灾害，特别是去年发生的舟曲特大山洪泥石流灾害，暴露出水利基础设施薄弱、抗御自然灾害的能力不强等问题。严峻的水利形势警示我们，加快水利发展刻不容缓，深化水利改革时不我待，强化水利管理势在必行。

二、水利改革发展的指导思想、目标任务和基本原则

（一）指导思想。全面贯彻党的十七届五中全会和省
委十一届十次全委会议精神，认真落实《中共中央国务院
关于加快水利改革发展的决定》，坚持科学发展主题和
加快转变经济发展方式主线，坚持高效节水、适度调水、
严格管水、依法治水，大力发展民生水利，强化农田水利
等薄弱环节，加强骨干水利工程建设、重点流域治理和水
生态环境保护，积极探索创新抗旱措施，不断深化水利改
革，努力保障供水安全、防洪安全、生态安全，为全省经
济社会跨越式发展提供坚实的水利支撑。

（二）目标任务。力争通过5到10年的努力，从根本
上扭转水利建设明显滞后的局面。通过加快农村饮水安
全、灌区节水改造等工程建设，加快解决事关群众切身利
益的水利问题，建立服务、改善和保障民生的农村水利体
系；通过加快引洮供水一期等重点骨干工程建设，提高区
域水资源配置能力，建立可靠的水资源保障体系；通过石
羊河、黑河、党河、渭河等流域综合治理、水土保持生态
建设，有效遏制生态环境恶化趋势，构建人水和谐的水生
态保护体系；通过病险水库（闸）除险加固、中小河流
治理、山洪灾害防治和抗旱防汛设施建设，建立比较完善

的水旱灾害综合防御体系；通过确立用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污“三条红线”，建设节水型社会，基本建成水资源高效利用体系；通过建立稳定增长的水利投入机制，深化水资源管理体制、水利工程建设与管理体制、水价形成机制等水利改革，实现水利事业又好又快发展。

（三）基本原则

坚持民生优先。着力解决群众最关心最直接最现实的水利问题，推动民生水利新发展。

坚持统筹兼顾。兴利除害结合、防灾减灾并重、治标治本兼顾，经济效益、社会效益、生态效益有机统一，实现流域与区域、城市与农村协调发展。

坚持人水和谐。顺应自然规律和社会发展规划，合理开发、优化配置、全面节约、有效保护水资源，促进经济社会与资源环境协调发展。

坚持政府主导。发挥公共财政对水利发展的保障作用，稳定和拓宽水利投资渠道，广泛吸纳社会资金投入水利建设，形成政府社会协同治水兴水合力。

坚持改革创新。加快水利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，加强依法治水和依法行政，使水利走上良性发展的轨道。

三、加快推进民生水利工程建设

（四）加快农村饮水安全工程建设。到 2013 年解决规划内 287 万农村人口的饮水安全问题。“十二五”期间基本解决新增农村饮水不安全人口的饮水问题。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检测，确保工程长期发挥效益。制定支持农村饮水安全工程建设的用地政策，严格执行集中供水工程农业排灌电价优惠政策。

（五）加快坡耕地水土流失综合治理。坚持行政推动、利益驱动、项目整合、创新体制机制，多渠道增加投入，大规模开展梯田建设，到 2015 年底新修标准梯田 750 万亩。推进中东部地区坡耕地水土流失综合治理，使全省坡耕地治理程度由 2010 年底的 52% 提高到 2015 年底的 68%，为调整农业产业结构，增强农业发展后劲，保障粮食稳定增产，促进农民持续增收奠定基础。

（六）加快农田水利基础设施建设。到 2020 年完成 23 处大型、58 处重点中型、140 处一般中型灌区续建配

套与节水改造和 17 处大型泵站更新改造。以实施县级农田水利建设规划，推进小型农田水利重点县和专项工程建设为依托，加强灌区末级渠系节水改造，加快集雨水窖、小水池、小塘坝、小泵站、小水渠等“五小水利”工程建设，大力实施渠道防渗、管道输水、喷灌、微灌等工程节水和垄膜沟灌、垄作沟灌等农艺节水，2015 年底完成水利工程节水面积 410 万亩，推广田间农艺节水面积 1000 万亩。加快农牧区节水示范水利项目建设。加快河西内陆河流域和沿黄灌区盐碱地治理。

（七）加快推广高效农田节水技术。在河西走廊和沿黄主要灌区围绕水资源的高效利用，切实加大行政推动和资金投入力度，实行工程节水、农田节水、管理节水相结合，大力推广以膜下滴灌、垄膜沟灌、垄作沟灌为重点的灌区高效农田节水技术，通过集成配套和技术创新，实现由单一节水技术向综合节水相结合转变，由单纯工程节水向农艺、农机、工程节水相结合转变，不断提升农田节水技术水平，积极发展高效节水农业，努力把河西走廊及沿黄灌区建成高效农田节水示范区。

（八）加快农村水电建设。在保护生态和农民利益的

前提下，拓宽投资渠道，加快水电资源开发。积极推进列入全国规划的16个水电新农村电气化县、30个小水电代燃料项目和23个县的农村水电增效减排工程建设，到2015年使全省农村水电装机容量达到245万千瓦。实行小水电代燃料项目优惠电价。制定甘肃省水能资源开发建设管理办法，加强水能资源统一管理，规范开发许可，强化水电安全监管。

四、加快推进流域生态环境治理

(九) 加快石羊河流域重点治理。加快石羊河流域重点治理规划项目调整。继续推进武威市、金昌市节水型社会建设，加快灌区节水改造和产业结构调整，加强生态建设与水资源保护，注重祁连山水源涵养林及湿地保护，加强流域水资源调度和景电二期调水，确保实现规划确定的蔡旗断面过水目标，使民勤盆地地下水位持续回升，力争北部湖区出现一定范围的旱区湿地，流域生态系统得到有效修复，实现远期治理目标。

(十) 加快敦煌党河流域生态治理。实施敦煌水资源合理利用与生态保护项目，通过采取明晰初始水权、加强水资源管理、调整产业结构和用水结构、灌区节水改造、

引哈济党调水、疏勒河生态泄水、生态建设与保护等多项措施，促进敦煌及周边生态逐步恢复改善和经济社会协调发展，保护世界文化遗产和月牙泉生态景观。

（十一）加快推进黑河流域综合治理。促进《黑河流域综合规划》编制进程，先期实施引水口门改造及重点河段整治工程。深入推进节水型社会建设，促进产业结构和农业种植结构调整，进一步完善水资源调配工程。加强中游湿地、上游水源涵养保护，合理安排生活生产生态用水，提高水资源利用效率，实现流域经济社会可持续发展。

（十二）加快渭河流域重点治理。积极争取《渭河流域重点治理规划》启动实施。加快《甘肃定西渭河源区生态保护与综合治理规划》报批进度，先期实施渭河源头水源涵养区水土保持生态建设，促进流域经济社会与生态环境协调发展。

（十三）加快推进水土保持和生态环境治理。积极推进黄土高原地区、陇南山区、内陆河流域和中小河流及山洪灾害易发区水土流失综合治理。继续实施黄河流域水土保持重点工程和长江上游水土保持重点防治工程。加快黄

河中上游生态修复及渭河、泾河流域水土流失综合治理，开展刘家峡、盐锅峡、八盘峡水库库区水土流失综合治理，加强白龙江、白水江、西汉水流域生态保护与建设和内陆河流域库区周边生态治理与保护。2015 年底前全省水蚀区治理程度达到 56%。强化生产建设项目水土保持监督、监测管理。完善甘肃省水土保持配套法规，制定水土保持生态补偿办法。

五、加快推进区域水资源配置工程建设

(十四) 加快中部和河西地区骨干水利工程建设。加快引洮供水一期主体及其配套工程建设进度，确保 2012 年底前通水并发挥效益。抓紧完成引洮供水二期前期工作，在一期项目结束后开工建设。实施靖远双永、会宁县城及北部乡镇供水工程，改善干旱山区群众生活生产条件。优化引大入秦工程水资源配置和调度管理，为“兰白都市经济圈”发展和兰州新区建设提供水资源保障。开展引大济西项目前期论证工作。

(十五) 加快东南部地区供水工程建设。在 2012 年底全面完成盐环定扬黄续建甘肃专用工程建设，延伸供水至庆城县，解决环县县城及周边乡镇和石油开采区群众饮

水困难。加快平凉兔里坪、天水高桥头水库等重点水源保障工程前期论证工作。开展庆阳葫芦河调水、马莲河苦咸水利用以及白龙江引水工程论证工作，为平庆能源化工基地提供水资源保障。

（十六）加快民族地区重点水利工程建设。认真贯彻落实党中央、国务院关于加快藏区和少数民族地区经济社会发展的意见，加快引洮济合、引洮入潭、石门河引水等工程前期工作，尽早立项实施。加快民族地区中小型水源工程建设。加大对甘南、临夏两州病险水库除险加固、农村饮水安全、灌区配套改造以及水土保持等公益性建设项目的支持力度。

六、加快推进防灾减灾工程建设

（十七）加快病险水库和病险水闸除险加固。巩固大中型病险水库除险加固成果，加快完成在建的2座中型、20座小（1）型病险水库除险加固任务，积极争取将46座重点小（2）型病险水库列入全国规划并逐步实施，尽快消除水库安全隐患，恢复防洪库容，增强水资源调控能力。抓紧实施规划内的38处病险水闸除险加固任务。

（十八）加快山洪灾害防治和中小河流治理。积极推

进陇南、甘南山区、中东部黄土丘陵沟壑区、河西浅山区山洪灾害防治，用5到10年时间完成65条沟道山洪灾害治理和71处山洪灾害监测预警系统建设，完成山洪灾害易发地区水土流失综合治理4800平方公里。加快黄河干流及主要支流洮河、大夏河、泾河、渭河，长江流域白龙江、白水江，内陆河主要干支流防洪工程建设，实施166条重点中小河流治理，新建堤防1200公里，切实提高防洪保安水平。

（十九）加快推进水利灾后恢复重建。全面完成“5·12”汶川地震8个重灾区水利灾后恢复重建任务。加快舟曲白龙江城区段堤防工程、山洪沟道治理和移民安置新区防洪工程建设，及时修复因灾受损的农村供水、灌溉、水文等基础设施，力争使水利基础设施达到或超过灾前水平，确保灾区防洪安全。

（二十）加快抗旱防汛应急能力建设。健全统一指挥、分级负责、部门协作、反映迅速、协调有序、运转高效的抗旱防汛应急管理体制。加强基层抗旱防汛服务组织建设，加大抗旱防汛物资储备，完善应急预案。加快抗旱防汛指挥系统二期工程建设，加强旱洪灾害预报水平和预

警能力。编制全省抗旱规划，建设一批布局合理、规模适中的抗旱应急水源工程。

(二十一) 强化水文和水利科技支撑。切实加强水文基础设施建设，扩大覆盖范围，优化水文监测站网布局，着力提高重要城市、暴雨山洪易发区、地下水超采区水文测报能力和水资源保护监测能力，为防灾减灾、生态建设和经济社会发展提供服务。制定《甘肃省实施〈水文条例〉细则》。加强水利科技创新和对外合作交流，重视先进水利技术的引进、转化和推广。加快水利信息化建设，提高水利管理、水资源管理和工程运行管理的信息化水平，以水利信息化带动水利现代化。

七、实行最严格的水资源管理制度

(二十二) 建立区域用水总量控制红线。落实跨市(州)或省管重要河流的水量分配方案。充分考虑各地新增生活用水和工业用水的刚性需求，建立省、市、县三级用水总量控制指标。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。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。完成地下水超采区核定，明确禁采和限采范围，将深层承压水和超采区范围内的地下水取水许可审批权限上收一级管理，逐步削减地下水超采量，实现采补平衡。积极推进水权制度建设，在明晰初始水权的基础上，鼓励地区间、行业间开展水权交易，合理配置水资源。鼓励开发利用雨洪水、再生水、苦咸水、矿井水等水资源。到 2015 年，全省用水总量控制在 128.6 亿立方米以内。

（二十三）建立用水效率控制红线。按照各地经济结构布局和发展模式，建立省、市、县三级用水效率控制指标。修订用水定额标准，建立用水定额动态管理体系，强化计量和考核管理。制订用水产品用水效率强制性标准，实行用水效率标识管理制度。加强需水管理，限制高耗水工业项目建设和农业粗放型用水，构建节水型经济结构，推动节水型农业、工业和服务业发展，提高水资源利用效率和效益。到 2015 年，全省万元工业增加值用水量降低到 69 立方米，农业灌溉水利用系数提高到 0.54。

（二十四）建立水功能区纳污红线。按照主要水功能区水质目标要求，建立省、市、县三级水功能区纳污限制

指标，实现水功能区达标率和限制排污总量双控制。组织编制入河排污口布设规划，开展重点入河排污口整治和规范化管理工作。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。对排污量已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。划定饮用水水源保护区，加强饮用水水源地保护。做好水生态系统保护与修复试点，建立水生态补偿机制。到 2015 年，全省主要水功能区达标率达到 60%。

（二十五）建立完善水资源管理监控体系。加快建设全省水资源管理信息系统。加强市（州）界断面和重要控制断面水量水质监测工作。完善取用水户计量设施，到 2015 年，全省规模以上工业企业取用水计量率达到 100%，大中型灌区取水计量率达到 80%。结合水利普查完成取用水普查工作，完善取用水统计制度，基本建立覆盖省、市、县三级水资源统计和信息发布体系。

（二十六）建立水资源管理责任和考核制度。县级以上地方人民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，对各地区水资源开发利用、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，作为地方人民政府相关领导干部综合考核评价的重要依据。加强水量水质监测能力建设，为强化监督考核提供技术支撑。

八、建立水利投入稳定增长机制

(二十七) 拓宽公共财政水利投入渠道。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。各级政府要从土地出让收益中提取 10% 用于农田水利建设，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筹集办法，延长征收年限，拓宽来源渠道，增加收入规模，水利建设基金、重大水利工程建设基金纳入年度财政预算。适时适度调整水资源费征收标准，扩大征收范围，严格征收、使用和管理。有重点防洪任务和水资源严重短缺的城市要从城市建

设维护税中划出 15% 用于城市防洪和水源工程建设。要及早确定有重点防洪任务的城市和水资源严重短缺的城市名单。建立水土流失防治基金。及时足额征收大中型水库库区基金。建立和完善水利建设各项税费扶持政策。重大水利工程建设基金按照国家规定足额征收，用于省级重大水利建设项目。重大水利工程建设基金、省级水利建设基金纳入水利厅部门预算，专项用于水利工程建设。

(二十八) 加大公共财政水利投入力度。省级财政要按 1:1 的比例落实中央财政小型农田水利重点县项目投入资金。各级政府要加大财政资金投入，整合各类水利资金，做好中央财政小型农田水利重点县项目建设。切实抓好国家水土保持重点建设项目，整合部门资金，落实省委、省政府确定的梯田建设项目任务。各级财政要加大水利前期工作经费投入，确保预算内前期工作经费有较大提高，省级财政每年安排水利项目前期工作经费水利厅部门预算 2000 万元，市（州）级财政每年也要按一定数额安排相应前期工作经费。各级财政每年新增水利投入按新增财政收入的 5—10% 提取。各级政府要加大资金整合力度，提高资金使用效益。建立健全抗旱防汛资金的投入机

制，保障防汛抢险、抗旱应急及抗旱防汛能力建设需要。建立节水型社会建设和水源地保护建设资金投入渠道。管好用好国有水利工程管理单位公益性人员经费和日常维修保养经费、公益性小型水利工程管护经费，发挥水利工程管理单位在水利建设工作中的主导作用。

（二十九）加强对水利建设的金融支持。鼓励金融机构增加水力发电、城镇和工业供水等经营性水利项目的信贷资金。支持农业发展银行对兼具经营性功能和农业灌溉效益的准公益性水利项目开展中长期政策性贷款服务业务。落实国家对节水改造、节水灌溉等公益性农田水利项目的财政贴息政策。鼓励国家开发银行、农业银行、农村信用社、邮政储蓄银行等机构进一步加大对民办、民营小型农田水利的信贷资金。鼓励和支持发展洪水保险。提高水利利用外资的规模和质量。

（三十）力促社会资金投入水利。积极搭建水利投融资平台，推进经营性水利项目通过直接、间接融资方式，吸引社会资金参与水利建设。“十二五”期间适时成立甘肃省水利投资有限公司，探索水利项目收益权质押贷款等多种形式融资，建设重点地区、重要经济区供水工程。在

统一规划基础上，按照多干多补的原则，提高村内小型农田水利建设项目占一事一议财政奖补的比重，充分调动农民兴修农田水利的积极性。

九、创新水利发展体制机制

（三十一）深化水资源管理体制改革的。健全流域与区域相结合的水资源管理体制，合理划分事权，科学调配水资源，推进流域综合治理。调整和理顺水务管理机构职能，推进城乡水务一体化进程，对区域涉水事务实行统一管理。

（三十二）深入推进水利工程建设和管理体制改革。继续深化水利工程管理体制改革的，建立水利良性运行机制。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。对非经营性政府投资项目，加快推行代建制。充分发挥市场机制在水利工程建设和运行中的作用，完善法人治理结构。

（三十三）加强基层水利服务体系建设。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，以乡镇为单元健全基层水利服务机构，强化乡镇水管站所在水资源管理、抗旱防汛、农田水利基本建设、水利科技推广等方面的公益性职能，按规定核定人员编制，经费纳入县级财政预算。大力发展农民用水合作组织。

（三十四）稳步推进水价改革。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。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，推进农业水价综合改革，探索实行农民定额内用水享受优惠水价、超定额用水累进加价的办法。全面推行“骨干工程水价+末级渠系水价”的终端水价制度。

十、切实加强对水利工作的领导

（三十五）强化领导责任，统领水利发展。各级党委和政府要进一步提高思想认识，紧紧抓住和用好水利改革发展的重要政策机遇，研究制定加快水利改革发展的政策措施，及时研究解决水利改革发展中的突出问题。严格落实抗旱防汛、饮水安全保障、水资源管理、水库安全管理

行政首长负责制。各级水行政主管部门要抓好水利改革发展各项任务的实施工作。各相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。财政部门要足额落实中央财政安排的水利基础设施建设项目地方配套资金。发改部门要配合水利部门全力做好水利项目争取和重大项目前期工作。省以工代赈、农业综合开发、扶贫开发、土地整治等项目要向水利倾斜。电力部门要落实农业排灌优惠电价政策，做好高扬程提水灌区和农村饮水安全集中供水工程电力供应。要把加强农田水利建设与创先争优活动结合起来，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。

（三十六）强化前期工作，推进依法管水。各级水行政主管部门要超前做好水利项目前期工作和项目储备。严格执行水资源论证、取水许可、防洪影响评价、水土保持方案、水利工程建设规划同意书等制度。加大立法力度，不断完善水资源配置、节约保护、河道管理、抗旱防汛、水土保持、流域管理等领域的法规。全面推进水利综合执法，建立专职水行政执法队伍，健全预防与调处相结合的

水事纠纷调处机制，完善应急处置预案，深化水行政许可审批制度改革，不断推进依法治水进程。做好水库移民安置工作，落实后期扶持政策。

（三十七）强化检查督导，加强队伍建设。各级政府和水利行政主管部门要加强对水利基础设施建设的检查督导。全面提升水利干部职工队伍素质，切实增强水利勘测设计、建设管理和依法行政能力。大力引进、培养和选拔各类水利管理人才、专业技术人才和高技能人才，完善人才评价、流动和激励机制。加大基层水利职工在职教育和继续培训力度，解决基层水利职工生产生活中的实际困难，激发做好水利工作的积极性和创造性。全省水利干部职工要弘扬“献身、负责、求实”的水利行业精神，更加贴近民生，更多服务基层，更好服务全省经济社会发展全局。

（三十八）强化宣传动员，凝聚发展合力。要加大政策宣传力度，切实把思想和行动统一到中央要求和省委省政府对水利改革发展的总体部署上来，推动全社会关心水利、支持水利、参与水利建设。要加大省情水情宣传力度，提高全民水患意识、节水意识、水资源保护意识。要

把水利纳入公益性宣传范围，把水情教育纳入国民素质教育体系和中小学教育课程体系，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，各级人民政府要按照国家有关规定给予表彰奖励。

兴陇之要，其枢在水。加快全省水利改革发展，责任重大，任务艰巨，使命光荣。各地各部门要在省委、省政府的领导下，坚定信心，开拓创新，真抓实干，兴水惠民，为全省经济社会跨越式发展提供坚强水利保障。