

水利发展“十一五”规划

国家发展改革委

水利部

建设部

二〇〇七年五月

前 言

党中央、国务院高度重视水利发展。“十五”期间，中央水利建设投资达到创历史记录的 1600 多亿元，水利基础设施建设的长足进展，使水利防灾减灾能力大大增强。与此同时，水利发展和改革实现了一系列重大跨越，水资源保护、节约、合理开发和高效利用的理念已为全社会普遍接受，水利管理体制和运行机制改革稳步推进，行业管理逐步加强，依法治水取得显著成效。

但是，与国民经济发展、人民生活水平提高、生态环境改善的需求相比，水利的支撑和保障能力还有很大的差距。突出表现为：水资源短缺和水污染仍然是影响全局的突出问题，水土流失、生态恶化状况尚未从根本上得到扭转，流域和区域的防洪基础设施依然相对薄弱，水利发展的体制性障碍还有待进一步克服。

“十一五”期间，要以水资源和水利工程的可持续利用，保障经济和社会可持续发展为目标，认真贯彻落实科学发展观，加强水利基础设施建设，强化政府对水资源的社会管理和公共服务，确保国家防洪安全、供水安全、生态安全和粮食安全，为全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会提供坚实的水利基础。

根据《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，结合国民经济发展目标和规划布局，国家发展改革委会同水利部、建设部编制了《水利发展“十一五”规划》，提出了“十一五”时期水利发展和改革的思路、目标、主要任务和保障措施。

目 录

一、水利发展和改革现状及形势	1
(一) “十五” 期间取得的成就	1
(二) 经济社会可持续发展对水利的要求和水利发展的有利条件	4
(三) 存在的问题	6
二、水利发展和改革的指导思想、基本原则和总体思路	9
(一) 指导思想	9
(二) 基本原则	9
(三) 总体思路	10
三、水利发展的目标任务和总体布局	12
(一) 发展目标	12
(二) 主要任务	14
(三) 总体布局	19
(四) 重要工程建设	21
(五) 环境影响评价	24
四、水利改革和管理的目标和主要任务	25
(一) 深化体制改革，促进水利发展	26
(二) 加强制度建设，提高管理水平	30
五、保障措施	33
(一) 多渠道筹集资金，合理划分事权	33
(二) 正确履行职责，提高管理水平	33
(三) 加强研究论证，完善规划体系	34
(四) 注重培养人才，提高创新能力	34
(五) 鼓励公众参与，保证规划实施	34

一、水利发展和改革现状及形势

（一）“十五”期间取得的成就

“十五”期间，为适应国家发展的总体战略部署，水利发展思路和工作重点逐步调整，水利服务领域不断拓展，开展了新中国成立以来投资规模最大的水利建设，节水型社会建设迈出重要步伐，水利改革与管理取得重要成果，“十五”计划确定的主要目标和任务基本实现，重点领域取得明显进展，为“十一五”水利发展和改革打下了良好的基础。

治水思路逐渐转变。在发展进程中，从传统水利向现代水利和可持续发展水利转变的治水新思路逐步确立。强调以实现人与自然和谐发展为核心理念，加强水资源管理，优化水资源配置，探索国家水权制度，实行用水总量控制和定额管理，严格水资源保护，通过建设节水型社会，提高水资源利用效率和效益，以水资源的可持续利用支撑经济社会的可持续发展。根据实际情况，适时调整水利建设的重点，集中力量于防洪减灾、保障饮水安全、建设节水型社会、保护和恢复生态系统等重要领域，为构建和谐社会提供水利保障。

“十五”计划目标基本完成。“十五”期间水利建设投资规模为新中国成立以来历次五年计划之最，五年累计完成固定资产投资 3625 亿元，有力地推进了水利基础设施建设。

全国新增堤防长度 8600 多公里，长江中下游 3576 公里堤防实现了修完修好的目标；新一轮治淮工程建设全面展开，在 19 项骨干工程中，已有 8 项工程全部或基本完成，其他各项工程正在抓紧实施；黄河下游堤防加固工程的建设，使下游防洪能力不断增强；全国新增水库总库容 448 亿立方米，黄河小浪底、万家寨、湖南江垭、新疆乌鲁瓦提、广东飞来峡等工程建成投产，三峡工程已开始发挥效益，淮河临淮岗、广西百色、嫩江尼尔基、

四川紫坪铺等工程建设顺利推进；1803 座重点病险水库得到除险加固；重要城市和重点地区的防洪安全基本得到保障。

南水北调工程开工建设并按计划取得进展；重点水资源工程建设明显加快，全国新增年供水能力 370 亿立方米；人畜饮水解困建设成效显著，五年共解决 6700 多万农村人口（包括“八七”扶贫攻坚计划中剩余的 2423 万人）的饮水困难和不安全问题；灌区节水改造力度进一步加大，五年新增工程节水灌溉面积 7420 万亩，新增有效灌溉面积 2323 万亩，大型灌区亩均毛灌溉用水量由 641 立方米降低到 450 立方米，全国农业灌溉水有效利用系数提高到 0.45；塔里木河、黑河生态恶化趋势得到初步遏制，黄河实现不断流；五年全国综合治理水土流失面积约 24 万平方公里，新增封育保护面积约 30 万平方公里；水利系统新增水电装机容量 1600 万千瓦，解决了 1200 万无电人口的用电问题。

防汛抗旱工作成效显著。实施政府有效的社会管理，逐步提高对水旱灾害的防控和灾后救助能力，成功抵御了 2002 年长江、2003 年淮河和 2005 年珠江洪水，人员死亡大为减少，有效应对了 2001 年和 2002 年严重的持续干旱，减轻了水旱灾害对经济社会以及生态环境造成的损失和影响；水利信息化建设步伐加快，水文站网建设和水资源监测能力得到加强，国家防汛抗旱指挥系统、水土保持监测网络系统建设取得进展。

水利改革取得明显进展，水利管理体制不断完善。水利工程管理体制改革迈出了重大步伐，水价、水管理体制和机构改革等稳步推进。以 2002 年国务院办公厅转发《水利工程管理体制改革的实施意见》为契机，水利工程管理体制全面启动，全国已有 29 个省、自治区、直辖市出台了实施方案，改革试点取得阶段性成果。《水利工程供水价格管理办法》颁布实施，水价改革步伐加快。探索和实施水能资源有偿使用和市场化配置，已有十几个省、自治区、直辖市开始通过招标、拍卖等方式有偿出让水能资源开发使用权。大力推广用水户参与管理的灌区管理模式，

小型水利工程建设与管理体制改革取得新进展，通过采取承包、租赁、拍卖、股份合作等改革措施，初步探索出了一条解决农村小型水利工程管理主体缺位、管理责任不落实等问题的路子。全面推行了建设管理的“四项制度”，水土保持方案论证制度日趋完善，水利建设管理水平逐步提高。研究制定有关移民政策和管理制度，重视和加强了水利工程移民安置工作。根据国务院《关于投资体制改革的决定》，深化水利投融资体制改革，积极探索建立适应社会主义市场经济要求的水利投融资体制和机制，开展项目法人招投标试点。

依法治水进入新阶段，能力建设得到加强。新修订的《水法》颁布实施，制定和实施了一系列重要水利规划。实行了建设项目水资源论证制度、取水许可制度和水资源有偿使用制度，在水权、水市场和建设节水型社会方面进行了积极探索。积极利用高新技术改造传统水利行业，加强了科学研究、技术开发和成果转化应用，科技创新能力得到提高。质量监督工作有效开展，对外交流与合作取得成效，人才培养和教育也得到进一步重视和加强。

专栏 1 “十五”水利建设主要成就

- 全国新增水库总库容 448 亿立方米，新增供水能力 370 亿立方米，每年为工农业、生活供水 5500 多亿立方米
- 解决了 6700 多万农村人口的饮水困难和不安全问题，每年解决 2700 多万人口的临时饮水困难
- 全国新增堤防长度 8600 多公里，长江中下游 3576 公里干流堤防修完修好；19 项治淮骨干工程已有 8 项全部或基本完成，洪涝灾害死亡人数比 90 年代平均水平减少了 59%
- 对 1803 座重点病险水库进行了除险加固
- 对 306 个大型灌区，99 个中型灌区进行节水改造，建设了 1100 多个节水增效示范项目，全国新增工程节水灌溉面积 7420 万亩，新增有效灌溉面积 2323 万亩

- 农业抗旱平均每年挽回粮食损失 500 多亿公斤，减少经济作物损失 400 多亿元
- 实施引黄济津和从山西、河北向北京集中输水，珠江压咸补淡应急调度，引江济太和淮河闸坝防污调度，保证重点地区供水安全
- 全国综合防治水土流失面积 54 万平方公里，其中综合治理 24 万多平方公里。黄土高原地区新建淤地坝 4000 多座
- 三峡工程实现二期蓄水、发电、通航，小浪底、万家寨、飞来峡等工程投产运行，临淮岗、沙坡头、西霞院、尼尔基、百色、紫坪铺、皂市等工程进展顺利，部分发挥作用
- 南水北调东、中线一期工程开工建设，四川武都、山西张峰、海南大隆、云南麻栗坝等水源工程和辽宁大伙房输水等区域水资源调配工程得到实施
- 根据调整后的 GDP 和 2000 年不变价，万元 GDP 用水量从 2000 年的 554 立方米下降到 357 立方米，单位 GDP 用水量降低 35.6%；农业节水灌溉年节水 60 亿立方米，形成 120 亿立方米的节水能力
- 对 17 处湖泊湿地和河流进行调水和补水，累计水量达 173 亿立方米，实现黄河连续 6 年不断流，塔里木河、黑河生态恶化趋势初步遏制，南四湖、扎龙等湖泊湿地生态状况得到改善
- 新增农村水电装机容量 1600 万千瓦，水利系统装机达到 5219 万千瓦
- 累计完成固定资产投资 3625 亿元，其中中央水利建设投资 1600 多亿元
- 建立了 7000 多个灌区农民用水户协会，有 700 多万处小型农村水利工程进行了产权改革

（二）经济社会可持续发展对水利的要求和水利发展的有利条件

经济社会可持续发展对水利提出了越来越高的要求。“十一五”期间，随着人口的增长，我国人均水资源占有量将由目前的 2160 立方米下降至不足 2100 立方米，用水总量增长，废污水排放量增加，使水资源供需矛盾进一步加剧。人民生活水平的提高，将对供水安全提出更高的要求。经济与社会的快速发展，资产与财富的不断增加，对抗御洪涝和地质灾害的要求进一步提高。在推进城镇化的进程中，需要进一步加强对城镇水源的安全保障，提高供水水源保证率和饮用水源水质达标率，城市防洪、供水、

排涝、水污染防治和水资源保护任务将更加繁重。江河、湖泊、湿地生态系统保护，水土流失治理、荒漠化防治、盐碱地改良，也都需要水资源提供支撑和保障。全社会对防洪安全、水资源供给安全、水生态环境安全和粮食安全的要求将越来越高。科学发展观要求在治水实践中坚持以人为本、节约资源、保护环境、人与自然和谐相处，走全面、协调、可持续发展之路，水利发展面临着各种挑战，观念亟待更新。完善社会主义市场经济体制，要求转变政府管理职能，克服体制性和机制性障碍，强化社会管理，提高公共服务水平，加快水资源管理体制、水利投资体制、水利国有资产管理体制、水价机制等改革的步伐，创新和完善水利发展的体制和机制，实现科学、民主、依法行政。

当前和今后一个时期，水利发展面临诸多有利条件。党中央、国务院高度重视水利工作，使水利在经济社会可持续发展中的基础性地位进一步加强；科学发展观为进一步发展和完善治水新思路，坚持正确的水利发展道路、发展模式和发展战略提供了有力的理论指导；国家高度重视区域协调发展，继续推进西部大开发，振兴东北老工业基地，促进中部地区崛起，鼓励东部地区率先发展，有利于加强水利基础设施建设，促进经济与资源、环境的空间均衡发展；国家高度重视“三农”问题，采取了一系列有效政策和措施，有利于进一步加强农村水利基础设施建设，增强农村经济发展后劲，推进社会主义新农村建设；建设资源节约型、环境友好型社会有利于推进节水型社会建设进程，有利于改善水生态环境状况，有利于改善城乡人民的饮用水安全状况和生活质量；市场经济体制的不断完善，推动水利各项改革不断深化，为水利发展增添了活力；全社会对水的认识发生了重大转变，水的忧患意识和节约保护观念的增强，为水利发展提供了良好的社会环境；多年来不断强化依法行政，建立和完善规划体系，加强制度建设，推动体制和科技创新，为提高水利服务经济社会的能力提供了基础条件。

（三）存在的问题

我国特定的自然地理条件和社会经济条件，决定了水利建设的重要性、长期性、艰巨性和复杂性。随着经济社会发展对水利的要求越来越高，江河治理和水资源开发利用的难度越来越大，国家仍面临着严峻的水问题。

水资源短缺加剧，供需矛盾突出。我国水资源总量不足且时空分布极不均衡，全国大部分地区最大四个月的降雨量约占全年降雨总量的 70%，人均水资源占有量约为世界平均水平的 30%，缺水问题突出，北方大部分地区存在资源型缺水问题，海河流域的人均水资源量仅相当于全国平均水平的 1/7，即使南水北调工程建成后，人均水资源量也不到全国平均水平的 1/5；黄河、淮河、辽河流域的人均水资源量分别相当于全国平均水平的 1/3、1/5、1/3。按目前的正常供水需求，全国每年缺水约 300 亿 - 400 亿立方米；部分城市供水水源单一，供水水源保证率不高，干旱年份缺水严重；还有 3 亿多农村人口存在饮用水水质不合格或水量不足、取水不便等问题，每年因旱造成的临时性饮水困难人口超过一千万人；农田受旱面积年均达 3 亿亩左右。“十五”期间年均因缺水影响工业产值 2300 多亿元，占同期全国 GDP 的 1.62%，成为我国尤其是北方地区经济社会发展的重要制约因素。

另外，受全球性气候变化和人类活动等因素的影响，近 20 年来我国北方地区水资源明显减少，其中海河流域年径流减少了 41%，黄河、淮河、辽河流域年径流分别减少了 15%、15%和 9%，部分流域和地区水资源开发利用程度已接近或超过水资源和水环境承载能力，靠大量挤占生态和环境用水维持经济社会发展用水需求；水资源相对丰沛的南方地区也出现了区域性甚至流域性缺水的现象。在缺水的同时，用水浪费、效率低的状况还十分普遍，全国平均单方水 GDP 产出仅为世界先进水平的 1/4，工业万元产值用水量 of 发达国家的 5 - 10 倍；农业灌溉水有效利用系数

仅为 0.45，与先进国家的水平有很大差距；全国城市供水管网漏损率平均在 20%左右。

水污染严重，全国水环境状况依然严峻。2005 年，全国污水排放总量 717 亿吨，水质Ⅳ类和劣于Ⅳ类的河长占总评价河长的 39%；全国七大水系的 411 个地表水监测断面中，Ⅳ - V 类和劣 V 类水质的断面比例为 59%。北方地区河流水体污染严重，太湖、滇池和巢湖等湖泊水质较差；东部地区局部河网水污染严重，水质型缺水问题日益突出。在部分流域和地区，水污染已呈现出从支流向干流延伸、从城市向农村蔓延、从地表向地下渗透、从陆域向海域发展的趋势。全国以城市和农村井灌区为中心形成的地下水超采区数量已从上世纪 80 年代初的 56 个发展到目前的 164 个，超采区面积从 8.7 万平方公里扩大到 18 万平方公里，已引起地面下沉、矿化度增高、海水倒灌等严重生态问题。

总体防洪能力偏低，洪涝灾害损失严重。大江大河综合防洪体系还不完善，蓄滞洪区建设严重滞后，部分大江大河重要支流防洪能力偏低，主要易涝地区排涝能力严重不足，对山洪灾害缺乏有效的监测和防御措施，洪水管理尚待加强。汛期山丘区、沿海风暴潮地区人员伤亡多。每到汛期，大部分地区都有防洪任务，相当一部分人口和财产集中地区、工农业生产基地受到洪水的威胁。根据统计分析，“十五”期间，全国年均洪涝灾害损失约 1000 亿元，约占同期全国 GDP 的 0.71%，发生流域性大洪水的年份，洪涝灾害损失占同期全国 GDP 比例超过 1%。

水土流失和生态恶化趋势尚未得到有效遏制。目前全国水土流失面积为 356 万平方公里，占国土面积 37%，每年流失的土壤总量达 50 亿吨，人为水土流失加剧的趋势尚未得到有效遏制。严重的水土流失，导致土地贫瘠、生态恶化、河湖淤积，加剧了江河下游地区的洪涝灾害，防洪、供水、发电、航运等能力下降。一些地区水资源不合理开发，造成河流断流，湖泊干涸，湿地萎缩，绿洲消失，地下水位下降，对生态环境造成一系列严重影响。

现有水利基础设施老化失修，存在严重安全隐患。目前全国病险水库约有 3 万多座，占水库总数的近 40%；一些河流堤防标准低，质量差，存在严重的防洪隐患。农田水利设施仍很不完善，402 处大型灌区的骨干建筑物损坏率近 40%，1505 处重点中型灌区干支渠道及其建筑物损坏率分别为 51%和 50%；大型排灌泵站老化破损率达 75%左右。

水资源可持续利用的体制和机制不完善。权威、协调、高效的水资源管理体制尚未完全形成，规划、政策、制度等社会管理事务仍待加强；经济社会发展布局与水资源分布不相匹配，一些水资源短缺的流域，上游过度开发，严重影响下游的生产生活用水和生态环境。洪水管理体系和制度还不健全，防洪减灾社会化保障体系亟待完善，一些地区经济活动侵占河道和妨碍河道行洪的现象还时有发生；一些城乡建设和产业布局，尚未建立规避洪水风险的机制，造成洪水损失较大。资源使用权益不够明晰，既造成对水资源开发利用上的无序竞争，也使得水资源保护缺乏责任主体；水功能区划保护政策和措施尚未落实。在应对重大水利突发事件方面，相应的预案和对策尚需不断完善。水库移民政策法规的落实工作尚待加强，移民管理体制尚待理顺，水库移民中存在的一些遗留问题需要妥善解决。水利改革相对滞后，市场在水资源配置中的基础性作用还需进一步加强；一些水利工程存在“重建设轻管理”、“重工程轻移民”、“重规模轻效益”、“重骨干轻配套”、“重经济轻生态”等问题，以及水管体制不顺、机制不活、维护管理经费不足等现象，严重影响了水利基础设施的安全维护和良性运行。

水利投入尚缺乏多层次的稳定增长机制。近年来，国债减发、中央水利投资大幅减少，南水北调工程、治淮工程、塔里木河流域综合治理等一些已经开工并以中央投资为主的工程，存在很大的资金缺口；地方水利投入也严重不足，部分已经开工的工程由于资金缺口问题，难以按照合理工期施工。农村税费改革后逐步

取消“两工”，农民群众的投工投劳数量大幅减少，有些需要农民投入建设的农田水利工程，往往“事难议，议难成，成难办”，亟需建立和完善农田水利建设新机制。另一方面，由于水利工程移民占地补偿资金增加、工程建设造价提高等因素，水利工程建设成本提高，造成水利建设资金缺口进一步加大。

二、水利发展和改革的指导思想、基本原则和总体思路

（一）指导思想

按照科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求，进一步完善水利发展思路，加强水利建设和管理。增加投入，深化改革，科学治水、依法治水，兴利除害并重，防汛抗旱结合，把解决好关系群众切身利益的水问题放在更加优先的位置，把解决好干旱缺水和水污染防治问题摆到更加突出的位置，增强防灾减灾能力，强化水资源的节约与保护，提高防洪、供水和生态安全保障程度，以水资源和水利工程的可持续利用，促进经济社会又好又快发展。

（二）基本原则

——坚持人与自然和谐。尊重自然规律和经济规律，按照人口、资源、环境与经济社会协调发展的要求，根据水资源和水环境承载能力，合理开发利用水资源，促进调整优化经济社会发展布局，妥善处理与防洪减灾、水资源开发利用和生态环境保护的关系。

——坚持资源节约和保护。坚持走资源节约、环境友好的可持续发展之路，继续把水资源的有效保护和节约利用放在突出位置，坚持节水为主，治污优先，多渠道开源，全面推进节水型社会建设，转变粗放式的水资源开发利用方式，大力发展循环经济，提高水资源利用效率和效益。

——坚持以改革促进发展。改革和创新水利发展与管理机制，切实转变政府职能，加强社会管理和公共服务，改革体制机制，克服水利发展中的体制性障碍，健全法制，依法治水，提高科学化、民主化程度，全面增强水利服务于经济社会可持续发展的能力。

——坚持全面统筹协调。水利发展要兴利除害结合，开源节流并重，防洪抗旱并举。统筹考虑不同流域、区域和城乡经济社会发展的特点和需求；统筹兼顾上下游、干支流、左右岸，水资源开发、利用、节约、保护和防洪排涝等关系，促进区域和城乡协调发展，建立公平合理、利益共享、良性互动的水利发展格局。

——坚持量力而行、突出重点。根据国家公共财政状况和投资政策，合理确定水利建设规模和投资规模，优化配置水利建设资金，有所为有所不为，保续建保投产。坚持以人为本，配合新农村建设，优先解决涉及群众切身利益的水利保障问题。切实搞好关系国家全局的供水安全、防洪安全、粮食安全、生态安全等方面的重要工程。

——坚持建管并重、注重效益。坚持扩大能力与巩固提高相结合，注重现有工程挖潜改造，在搞好工程建设的同时，高度重视工程的运行管理，确保工程良性运行，实现水利工程社会效益、经济效益和生态效益的统一。

（三）总体思路

合理开发利用水资源。根据水资源承载能力调整经济结构和优化生产力布局，统筹协调生活、生产和生态用水，优先保障城乡居民生活用水。合理规划和建设水资源调配工程，搞好流域和区域水资源优化配置，提高对水资源在时间和空间上的调控能力。全面建设节水型社会，不断提高用水效率和效益。

加强防洪减灾能力建设。按照人与自然和谐的理念，给洪水

以出路，防治洪水与规避洪水风险相结合，科学合理安排河道整治、堤防加固、湖泊治理、控制性枢纽和蓄滞洪区建设，合理调节和利用洪水；建立洪水管理制度，避免经济建设、城市建设盲目向洪水高风险地区发展，努力实现由控制洪水向管理洪水转变。

加大农村水利基础设施建设力度。大力发展节水灌溉，健全和完善农田灌排体系，保护和提高农业特别是粮食综合生产能力。探索建立新时期农田水利建设新机制，在不断加大政府投入的同时，调动广大农民自觉开展农田水利基本建设的积极性。在保护生态的基础上有序开发小水电资源。

加快水资源保护和水污染防治步伐。严格保护地表和地下水资源，进一步强化环境监管，加快推进重点流域水污染防治进程，加强污水处理和再利用，扭转水环境恶化趋势，维护河流健康。以预防为主，加强有效监督，充分依靠生态自我修复能力，采取综合措施，国家投入与政策引导相结合，加强对重点水土流失地区和生态脆弱地区的综合治理，保护水土资源和生态环境。

进一步深化改革，强化管理。系统分析制约水利发展的主要体制性障碍和水利管理中的薄弱环节，以水资源管理体制、流域管理体制、水利工程建设运行管理体制和投融资体制、水利资产管理体制等方面改革为重点，推进制度创新，使关系水利发展全局的重大体制改革取得突破性进展；建立国家初始水权分配制度和水权转让制度；建立健全水资源开发、利用、节约、保护和防治水害的制度体系，完善政府的社会管理和公共服务职能，全面提高管理能力和水平，为可持续发展提供强有力的体制和制度保障。

深入研究气候变化与水利建设的相互影响关系。密切关注和研究全球气候变化对水资源开发利用，以及重大水利工程建设对局部气候变化的可能影响，加强监测分析，预筹对策。扩大水电等再生能源利用，减少温室气体排放。加强水利防灾减灾工程建

设，提高抗御水旱灾害的能力，降低极端气候事件的危害程度。

三、水利发展的目标任务和总体布局

（一）发展目标

1、水资源保障。“十一五”期间，全国新增年供水能力 300 亿立方米，南水北调东、中线工程发挥作用，重点地区和城市的缺水状况得到有效缓解。在全国灌溉用水总量不增加的前提下，通过节水和调整用水结构，净增有效灌溉面积 2000 万亩 - 3000 万亩，为国家粮食安全提供水利保障。

2、饮用水安全。到 2010 年，解决农村 1.6 亿人的饮水安全问题；城市主要供水水源地水质达标率提高到 90%以上；城市供水水源保证率应不低于 95%。

3、防洪减灾。“十一五”期间，大江大河重点防洪保护区基本达到规划规定的防洪标准，特大城市防御 100 年一遇以上洪水，大城市防御 50 - 100 年一遇洪水，中等城市防御 20 - 50 年一遇洪水；重点海堤能防御 50 年一遇潮水位加 8 - 12 级风；重点低洼地区排涝标准基本达到 3 - 5 年一遇。

4、节约用水。“十一五”期间，全国新增工程节水灌溉面积 1.5 亿亩，灌溉水有效利用系数提高到 0.50，自然降水利用率得到进一步提高；全国万元工业增加值用水量降低到 120 立方米以下，比现状降低约 30%，工业用水重复利用率提高到 70%；污水再生利用工作得到加强，再生水应用领域不断扩大，北方缺水城市再生水利用率达到污水处理量的 20%以上；降低城市供水管网漏损率，全面推广使用生活节水器具。

5、水土保持和水生态保护。“十一五”期间，新增水土流失治理面积 25 万平方公里，实施生态修复面积 30 万平方公里；部分生态脆弱或生态严重损坏的河流得到初步治理；湿地面积得到合理恢复；地下水超采趋势减缓。

主要江河湖库二级水功能区水质达标率提高到 55%左右，城市污水处理率达到 70%以上。

6、2020 年展望。到 2020 年，城乡抗御干旱的能力进一步提高，供水条件显著改善，城乡饮水安全问题基本解决，建立起与城镇化发展相适应的安全供水保障体系。全国农业节水灌溉面积进一步扩大，节水水平普遍提高，灌溉面积与保障粮食安全的要求基本适应。基本形成与小康社会要求相适应的大江大河综合防洪减灾体系，主要防洪保护区达到规划确定的防洪标准，遇超标准洪水时，能够保证重要城市和重要地区的防洪安全；基本建成山洪灾害重点防治区非工程措施为主的减灾防灾体系。万元工业增加值用水量进一步下降，工业用水重复利用率稳步提高，新建项目节水指标全部达到国家标准。水土流失治理步伐继续加快，生态修复成果得到持续巩固。全国主要江河湖泊水功能区水质达标率、城市主要供水水源地水质达标率、城市污水处理率进一步提高。有效遏制地下水超采的趋势。水环境状况基本与小康社会要求相适应。

专栏 2 “十一五”期间水利发展的主要目标			
指 标	2005 年	2010 年	备注
解决农村饮水安全人口（亿人）		[1.6]	约束性
新增年供水能力（亿立方米）	[370]	[300]	预期性
城市供水水源保证率（%）	90	95	预期性
净增有效灌溉面积（万亩）	[2323]	[2000~3000]	预期性
灌溉水有效利用系数	0.45	0.5	预期性
万元工业增加值用水量（立方米）	173	120	约束性
新增水土流失综合治理面积（万平方公里）	[24]	[25]	预期性
农村集中式供水受益人口比例（%）	40	55	预期性
新增农村水电装机（万千瓦）	[1600]	[1500]	预期性
主要江河湖库二级水功能区水质达标率（%）	48	55	预期性
城市主要供水水源地水质达标率（%）	85	90	预期性
城市污水处理率（%）	52	70	预期性
注：指标带（ ）为“十五”或“十一五”期间年均数，带[]为五年累计数。			

（二）主要任务

1、水资源开发利用

加强水源建设。加快前期工作，按计划完成南水北调中、东线一期工程建设任务，解决好水污染防治和水源地保护问题，加快受水区配套工程建设；加强西线工程前期工作。继续建设辽宁大伙房输水、宁夏扶贫扬黄、山西引黄入晋等跨流域和区域调水工程。继续实施《“十五”期间全国大型水库建设规划》，研究制定“十一五”大型水库和中型水库建设规划，按照可持续发展的方针，重视水库建设对生态环境、移民安置、土地利用等方面的影响，协调好各方面意见，适时开工建设一批综合利用大中型水库工程。在地下水有一定开发潜力的地区，在保护生态环境的前提下，合理开发利用地下水资源；严格控制华北等超采区和沿海海水入侵地区的地下水开采量，逐步改善地下水超采区的环境状况；加强三江平原等地区的地表水资源开发利用，改善局部地下水超采状况。在干旱缺水地区和山区，因地制宜修建中小微型蓄引提工程和雨水集蓄工程，在沿海缺水城市和岛屿，积极进行海水资源的利用。

保障饮水安全。对农村，重点解决饮用水高氟、高砷、苦咸、污染及微生物病害等严重影响身体健康的水质问题，以及局部地区的严重缺水问题，优先解决人口较少民族、水库移民、血吸虫病区和农村学校的饮水安全问题。东部较发达地区要率先解决农村饮用水安全问题，有条件的地方尽早实现城乡统筹供水。国家重点支持中西部农村饮水安全工程建设。

对城镇，合理划分水源地保护区，健全水源地监测系统和安全防护设施，保障城镇集中式饮用水水源地安全。根据各地水资源条件，结合城市化进程和区域水资源状况，优化、调整水源地，多渠道筹集资金，加快城镇供排水设施的改造和建设，加强污水

处理。大中城市根据条件逐步建立特枯年或连续干旱年的供水安全储备，因地制宜地规划建设城市备用水源。

2、推进节水型社会建设

农业节水。根据不同地区的水资源承载能力，确定与之相适应的农业发展布局和规模。调整农业种植结构和用水结构，实施节水高效的现代灌溉农业和现代旱作农业，常规技术与高新技术相结合，建设先进的节水灌溉体系和旱作节水农业体系。在西北等水资源短缺和生态脆弱地区，做好以水定灌溉面积的同时，大力发展旱作节水农业。

继续加大灌区节水改造力度，减少输水损失和田间无效蒸发；在有条件的地区，配合农业综合措施、旱作节水和土地平整保墒，推广喷、滴灌等先进节水增效技术。新灌区要全部建成节水型灌区。

城市和工业节水。城市发展和工业布局要充分考虑水资源条件，加强城市和工业节水。推进南水北调工程受水区开展节水型社会建设试点工作。大力开展节水型企业和节水型城市创建活动。积极推行以节水为重点的企业技术改造，加快淘汰落后耗水的生产工艺和设备，改进工艺流程，提高工业用水重复利用率，减少工业用水量和污水排放量。实行计划用水和超定额加价制度，全面推行和普及节水器具，加快城市供水管网设施改造，到2007年底前基本完成运行超过50年及老城区严重漏损的供水管网改造工作，减少跑冒滴漏；加强城市污水处理设施及配套管网建设，大力推进再生水和雨水利用，增加城市可利用水源。缺水城市的新建、改扩建工程、居民小区应配套雨水集流利用和再生水利用工程；在沿海地区缺水城市，积极开发利用海水（微咸水）资源。

3、防洪减灾

加快以治淮为重点的大江大河治理，完成嫩江尼尔基、右江百色、四川紫坪铺、湖南皂市、河南燕山、安徽白莲崖等枢纽工

程建设，适时开工建设一批防洪重点工程；继续开展河道整治和堤防建设；对蓄滞洪区进行合理分类，优先安排使用频率较高、在流域防洪体系中发挥重要作用的蓄滞洪区安全建设，尤其要进一步重视在蓄滞洪区内生活和生产的群众的安居问题，采取综合措施，为群众建设安全住房创造条件。加强国家确定的重点防洪城市和重要经济区的防洪工程建设，通过制定城市河湖治导控制线，避免城市向洪水高风险区发展，优化城市布局，加强城市水系综合整治，构建城市综合防洪减灾体系。加快中小河流治理步伐，加强山洪灾害易发区和中小型水库的监测预警预报系统建设，强化以非工程措施为主的山洪灾害防治。避免城镇和居民点向山洪灾害易发区扩展，引导现有高风险区的人口有序外迁。重点建设东海和南海沿海地区的标准海堤。按规划实施第二批病险水库除险加固工程。加快行政区界水文站网建设，完成跨界河流水文站网和中央直属水文站网改造。完成国家防汛抗旱指挥系统工程，扩大应用系统的覆盖范围，加强系统的应用工作。加强暴雨洪水预测、预报和预警设施建设，提高预报的准确率和时效性。

4、生态建设和环境保护

水土保持生态建设。对“三江”源区、内蒙古草原区、重要水源地等实施重点预防和保护。对晋陕蒙接壤区、豫陕晋接壤区及西部开发建设等区域实施重点监督，减轻人为造成新的水土流失。对长江上中游、黄河上中游、京津风沙源、首都水源区、晋陕蒙砒砂岩区、珠江上中游石灰岩地区、东北黑土区、北方土石山区等水土流失严重地区，实施重点治理。加强对水土流失主要来源区的治理，开展以治坡与治沟相结合、治土与治水相结合的坡耕地水土综合整治工程；改革传统耕作模式，推广保护性耕作技术。

地表水保护。重点加强南水北调工程水源区和输水沿线、三峡库区、承担供水任务的大中型水库的水资源保护；加大“三河三湖”等水污染严重的江河湖库的治理力度；在加强治污和整治

入河排污口的基础上，因地制宜地通过优化水库闸坝调度运用方式、加快换水周期以及清污分流、引清释污、底泥清淤等措施，改善水质，增强水体的净化能力。

地下水保护。加强黄淮海平原地区地下水资源的监测和保护，重点增加南水北调受水区、大中城市、重要水源地、大面积超采区的地下水监测站网密度，加强地下水自动监测系统建设，实现地下水严重超采区的有效监控。结合南水北调东中线工程等水资源配置工程建设，合理置换地下水，对城市公共供水管网已覆盖的地区，限期封闭自备井，有条件的要采取措施回灌地下水，增强水源的应急储备，压缩地下水开采量。

河流湖泊和湿地水生态修复。努力维护河流健康，通过生态补水、面源治理等综合措施，逐步修复部分生态脆弱河流、湖泊、湿地的水生态系统和部分城市水生态系统。充分利用水生生物的净化作用，改善水域生态环境。继续实施塔里木河、黑河流域综合治理工程，启动石羊河流域重点治理工程。

5、农村水利基础设施建设

继续开展灌区续建配套与节水改造，提高灌溉水的利用效率和灌区生产能力；扩大灌区特别是井灌区高效节水示范区范围；在水资源相对丰富和土地条件相对较好的地区，结合水源工程建设，适量开发建设后备灌区。加快对中部地区湖北、湖南、江西、安徽四省大型排涝泵站的改造，恢复和改善灌排条件。在水源条件较好的地区适当发展节水灌溉饲料基地和人工灌溉草场，配合禁牧、轮牧、休牧、舍饲圈养和异地搬迁、转产安置等措施，促进草原生态修复。因地制宜开展雨水集蓄利用，发展小微型水利工程。根据血防工程与水利工程相结合的原则，按规划开展主要疫区的水利血防工作。在保护生态的基础上有序开发小水电资源，按规划继续实施水电农村电气化县和小水电代燃料生态保护工程建设。配合社会主义新农村建设，实施农村河道水系整治，推广生态清洁小流域建设模式，实施改水改厕，保护水源，改善

村容村貌，提高农民生活质量。

专栏 3 水利发展主要任务

水资源开发利用

- 按计划完成南水北调中、东线一期工程建设任务，解决好水污染防治和水源地保护问题；加强西线工程前期工作，研究对调水区生态环境和经济社会的影响及受水区经济政策
- 建成四川武都、海南大隆、吉林老龙口、新疆下坂地等水库工程
- 续建辽宁大伙房输水、宁夏扶贫扬黄、山西引黄入晋、甘肃引洮供水等跨流域、区域调水工程
- 开工建设青山嘴、九甸峡、桃山二期、青龙山、山口岩、金钟、合溪等水库工程
- 继续支持云南“润滇”、重庆“泽渝”、四川“兴蜀”、贵州“滋黔”等中型水库建设
- 保障饮水安全。加快解决农村饮水安全问题，保障城镇集中式饮用水水源地安全，建设重点城市备用水源

推进节水型社会建设

- 推进南水北调东、中线受水区等重点区域节水型社会建设试点工作
- 大力发展节水灌溉和旱作节水农业
- 推进产业布局、结构调整和工业企业的节水改造
- 在城市全面推行和普及节水型器具
- 加快城镇供水管网设施改造
- 大力推进城市再生水利用
- 加强雨洪水、海水、微咸水等非传统水源利用
- 积极鼓励发展节水产业

防洪减灾

- 完成治淮 19 项骨干工程，进一步加强行蓄洪区、平原洼地治理等工程建设
- 加强大江大河蓄滞洪区安全建设
- 完成全国第一批病险水库除险加固，按规划实施完成第二批病险水库除险加固
- 建成右江百色、嫩江尼尔基、黄河西霞院、岷江紫坪铺、澧水皂市等控制性枢纽工程，继续开展重大枢纽工程前期工作，适时开工建设
- 完成国家防汛抗旱指挥系统工程，完成跨界河流水文站网和中央直属水文站网改造，加快行政区界水文站网建设

生态建设与环境保护

- 重点实施长江、黄河上中游、京津风沙源、首都水源区、珠江上中游石灰岩地区、东北黑土区、北方土石山区水土流失治理
- 加强对水土流失主要来源区的治理，实施坡耕地水土综合整治
- 推进黄土高原淤地坝工程、晋陕蒙砒砂岩区沙棘生态工程建设
- 加大南水北调水源地及沿线、三峡水库及上游区、“三河三湖”等重点流域区域的水污染防治力度
- 继续实施塔里木河、黑河等流域综合治理和首都水资源可持续利用规划，启动石羊河流域重点治理工程
- 加强地下水保护
- 实施流域生态与环境修复工程

农村水利基础设施建设

- 加强大中型灌区续建配套和节水改造
- 推进节水增效示范项目建设，扩大实施范围
- 启动中部四省大型排涝泵站改造工程
- 实施血吸虫病疫区水利血防工程
- 加快以小型灌区节水改造和雨水集蓄利用为重点的小型农田水利工程建设
- 结合社会主义新农村建设，进行农村河道水系整治
- 有条件的牧区，扩大以节水灌溉饲草料地为主要内容的牧区水利建设

（三）总体布局

“十一五”期间，统筹协调流域、区域和城乡水利发展，突出重点，加强薄弱环节建设，形成合理、高效的水利发展格局。

1、华北地区。该区域水资源紧缺问题已经严重制约经济、社会和生态环境的协调发展。在这一地区应以水资源保障、水生态恢复为重点，以节水为前提，当地水资源和调水相结合，充分利用雨洪资源，辅以海水利用等措施，形成较为完善的城乡水资源供给保障体系。通过加强水污染防治和严格地下水管理，使重要水源地得到充分保护，地下水超采和污染得到有效控制，河湖水系环境整治和水土保持取得明显成效。逐步恢复流域主要河系中下游河道防洪能力，确保京津等重要地区防洪安全。

2、东北地区。结合振兴东北老工业基地，资源枯竭型城市

经济转型等对水利的要求，做好区域流域水资源优化配置，加强节水和治污，优化产业布局；加快城市供水管网改造；积极开发利用水资源相对丰富河流的水资源，建设跨区域水源工程；保障能源基地、中心城市带、国家商品粮基地用水和重要湿地等生态用水需求；进一步增强防洪除涝能力；加强黑土地水土流失治理。

3、华中地区。继续加强流域综合防洪减灾体系建设；合理开发利用江湖水资源，有效保护水源地，努力满足本区域城乡供水需求，保证向北方调水；进一步改善大江大河中下游粮食主产区的水利基础条件，提高低洼地区排涝能力，为国家粮食安全提供保障；做好水利血防工作。

4、西南地区。要加强山洪、泥石流等灾害的预警预防工作，减少灾害损失；合理规划和建设部分水库工程，重点解决工程性缺水问题；缺水城镇和地区要通过开源、节流、治污等多种措施，提高水资源利用效率，优化升级产业结构，缓解水资源供需矛盾；加强规划和政府监管，充分发挥市场机制的作用，在保护生态和确保移民合法权益的条件下，合理、有序开发水电资源；加强水土流失综合治理和石漠化防治，保护高原湖泊及江河上游地区的水环境和生态环境。

5、西北地区。要把解决水资源短缺和遏制生态环境恶化趋势的问题放在中心位置，加快推进节水型社会和环境友好型社会建设，推动产业结构优化升级和经济增长方式的转变；加强生态脆弱河流的修复治理，处理好上下游用水关系，增加生态用水，保护绿洲；重点开展黄土高原多沙粗沙区水土流失治理。严格控制 and 合理开发利用地下水资源，维持地下水合理生态水位，防止生态环境恶化。对生态环境脆弱、水资源和水环境承载能力较低的区域，要科学合理进行产业布局，限制或禁止不合理开发活动，严禁污染大的企业向江河上游区转移；加强江河源头区生态环境保护，重视多沙河流治理。合理建设区域调水工程，提高重点城市的供水保障能力。

6、东部沿海地区。要结合现代化建设，调整产业结构和产业布局，确定合理的防洪、防潮标准，建立防台风、防山洪应急预案机制；协调好水资源供、用、耗、排的关系，强化各类水源、用水总量和定额的综合管理，保障城市的供水安全；加强河口综合整治，严格控制河口地区地下水开采，维系河流尾间良好的生态系统，防止海水入侵；加强水资源保护与管理，突出排污控制和污水处理及再生利用，努力修复生态环境，提高水资源和水环境承载能力。

（四）重要工程建设

1、南水北调工程。以保证东线 2007 年、中线 2010 年通水为目标，抓紧主体工程建设。充分发挥山东、江苏两省建设积极性，加快东线治污工作、截污导流工程和调水工程建设；加强对两省的协调，做好省际工程的建设和运行管理；加快中线京石段应急工程建设，确保 2008 年具备向北京供水的条件；加强中线水源保护工作，落实丹江口库区及上游水污染防治和水土保持规划，做好丹江口水库大坝加高的移民安置。加强工程中关键技术的研究，加快配套工程的前期工作和建设进度，确保按计划通水、用水和正常发挥效益。同时，加强南水北调西线工程前期工作，开展西线调水区生态环境影响和补偿机制研究，合理拟定工程调水规模，研究切实可行的投融资机制和受水区用水制度，为工程实施创造条件。

2、农村饮水安全工程。在实施《2005 - 2006 年农村饮水安全应急工程规划》的基础上，按照国务院批准的《全国农村饮水安全工程“十一五”规划》，因地制宜选定工程建设和管理方式，解决农村 1.6 亿人口的饮水不安全问题。

3、城市饮用水水源安全保障工程。在对城市饮用水水源地安全状况进行全面调查和评价基础上，建立水源地保护管理制度、监测体系和应急预案与机制；实施水源地保护及污染治理工

程、城市饮用水水源调配和水源建设等工程，基本解决城市和问题突出的县级城镇集中式饮用水水源地安全保障问题。水源地水质、水量和供水保证率达到相应的规划标准。

4、节水灌溉和中部地区大型排涝泵站改造工程。继续加大灌区续建配套和节水改造力度。在水源条件较好的地区，结合重点水源工程建设，规划和开工建设一批水库配套灌区。通过雨水集蓄，提高旱地农业的生产水平。因地制宜地进行灌区水利设施产权制度改革，扩大用水户参与，积极引导农民开展田间节水工程建设、改造和维护，加强灌区用水计量，提高灌区整体效益。继续推进节水增效示范项目建设，扩大实施范围，大力推广先进适用的节水灌溉技术。

完成中部湖南、湖北、江西、安徽四省大型排涝泵站改造建设，改善排涝条件，促进泵站管理单位体制改革。

5、治淮骨干工程等大江大河治理工程。继续把治淮骨干工程作为近期全国大江大河治理的重点，加快国务院确定的治淮19项骨干工程建设，包括淮河干流河道整治，沙颍河、涡河等干支流治理，燕山、白莲崖水库建设，沂沭泗河洪水东调南下续建工程等，使淮河干流上游基本达到10年一遇、中游主要保护区达到100年一遇、下游达到100年一遇以上的防洪标准，沂沭泗河中下游达到50年一遇防洪标准，淮北跨省骨干河道和流域重要支流防洪标准达到10-20年一遇，基本完成国务院确定的治淮近期建设任务。在完善前期工作的基础上，进一步加强行蓄洪区、平原洼地治理等工程建设。长江、黄河等大江大河，也要根据需求和可能，进一步加强治理工程建设。

6、中小河流治理工程。根据长期以来特别是近几年来，洪涝灾害以及引发的泥石流、山体滑坡等灾害的情况，对易灾多灾的中小河流，按照工程措施与非工程措施相结合的原则，区分轻重缓急，做好规划设计，以地方投资为主，多渠道加大投入力度，提高防灾能力。

7、水库工程。一是病险水库除险加固，对保护下游安全具有重要作用、险情较重的水库，在做好规划设计等前期工作的基础上，抓紧进行除险加固；二是保证在建大中型水库工程按合理工期建成发挥效益，同时，在合理配置水资源、注重保护生态环境、妥善安置移民的前提下，根据前期工作情况和资金可能，慎重决策，逐步安排水库工程建设。

专栏 4 重要工程

南水北调工程

- 以东线 2007 年、中线 2010 年通水为目标，抓紧主体工程建设
- 加强中线水源保护工作，加快东线治污工作
- 2007 年底完成中线京石段应急工程建设
- 加快配套工程的前期工作和建设进度，确保按计划通水、用水和正常发挥效益
- 加强南水北调西线工程前期工作，特别是开展调水区生态环境影响和补偿机制以及受水区经济政策的研究

农村饮水安全工程

- 解决 1.6 亿农村人口饮水安全问题
- 重点解决饮用水高氟、高砷、苦咸、污染及微生物病害等严重影响身体健康的水质问题，以及局部地区的严重缺水问题
- 优先解决人口较少民族、水库移民、血吸虫病区和农村学校的饮水安全问题
- 东部地区率先完成全部农村饮水安全工程建设，有条件的地方尽早实现城乡统筹供水

城市饮用水水源安全保障工程

- 水源地保护及污染治理工程。制定饮用水水源保护区划分方案和准保护区污染物总量控制目标及措施，开展饮用水水源地保护工程建设，加强湖库型水源地泥沙和面源污染控制
- 城市饮用水水源调配和水源建设工程。在供水水源功能调整和优化配置的基础上，改扩建和新建设水源工程
- 饮用水水源综合管理。加强饮用水水源的监督管理和监控体系建设，制定应急预案，建设备用水源，实现大中城市多水源联调

节水灌溉和中部地区大型排涝泵站改造工程

- 加大大型灌区续建配套和节水改造力度

- 在水源条件较好的地区，结合重点水源工程建设，规划和建设水库配套灌区
- 继续推进节水增效示范项目建设，扩大实施范围，大力推广先进适用的节水灌溉技术和设备
- 完成中部湖南、湖北、江西、安徽四省大型排涝泵站改造，促进泵站管理单位体制机制改革

治淮骨干工程

- 完成国务院确定的治淮 19 项骨干工程建设任务，进一步加强行蓄洪区、平原洼地治理等工程建设

中小河流治理工程

- 对中小河流特别是易灾多灾河流，加大治理力度

水库工程

- 抓紧进行病险水库除险加固工程
- 保证在建水库工程按期完成，发挥效益
- 在合理配置水资源、注重生态保护、妥善安置移民等前提下，慎重决策、逐步安排水库工程建设

（五）环境影响评价

“十一五”水利发展任务主要包括水资源开发利用、节水型社会建设、防洪减灾建设、生态建设和环境保护、农村水利基础设施建设等五个方面。规划实施后，可有效提高防洪减灾能力和水资源合理配置能力，保障经济社会发展，改善生态环境。主要体现在以下六个方面：一是防洪减灾建设可进一步完善防洪工程体系，推进洪水风险管理制度的建立，提高重点地区和重点城市的防洪标准；二是水资源开发利用可新增年供水能力 300 亿立方米，进一步完善水资源合理配置工程体系，逐步完善水资源管理制度，提高供水安全保障程度；三是城乡饮水安全建设可解决 1.6 亿人的城乡饮水安全问题；四是节水型社会建设可进一步提高农业、工业和城镇生活用水效率；五是新农村水利基础设施建设，可促进农村经济发展，改善农村生态环境；六是水资源保护和水土保持生态建设，可改善重点地区、重点城市、重点河湖的环境质量，逐步恢复生态环境。

同时，规划实施也可能对局部带来一些不利环境影响。疏导

河流、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改变了河流上下游的水文情势，改变了河流生态系统的结构和功能，有时还会对物种多样性，下游湿地和自然保护区等环境敏感区带来不利影响。大型水库、跨流域调水等水利工程一般具有淹没及占地多、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，要高度重视规划实施和水利工程建设的不利环境影响，统筹做好水利发展与环境保护工作。依法加强建设项目水资源论证和环境影响评价等工程建设前期工作，强化对工程建设全过程的监督管理，认真落实各项环境保护措施。在地质灾害易发区进行工程建设，要做好地质灾害危险性评估工作。严格按照规定办理用地手续，切实做好工程征地补偿、移民安置和后期扶持工作，确保被征地农民的生活水平不因征地而降低，保证长远生计，维护移民合法权益。加强对规划实施可能影响的重要生态环境敏感区水生态系统的监测，及时掌握环境变化，采取相应的对策措施。加强规划实施的环境风险评价工作，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。

四、水利改革和管理的目标和主要任务

“十一五”期间水利改革和管理的总体目标是：按照国家发展和改革的大方向和总体目标，并从水利的特点出发，加快推进水利各项改革，完善法规体系，加强制度创新，科学民主决策，依法行政，推行政务公开、信息公开，扩大公众参与，使关系水利发展全局的体制改革取得突破性进展，政府社会管理能力得到加强，公共服务水平得到提高，为推进水利可持续发展提供强有力的体制和制度保障。

（一）深化体制改革，促进水利发展

——**水资源管理体制改革。**加强水资源统一管理。初步建立国家水权制度，基本完成主要江河水量分配方案，明晰初始水权；在总结试点经验和扩大试点范围的基础上，制订水权制度实施意见。运用市场机制优化配置水资源，培育水权转让市场，规范市场交易行为。全面推行用水总量控制与定额管理，明晰各行政区域的总量控制指标，制订行业及产品用水定额。明确政府与用水户的权利、责任和义务关系，建立公众参与水量分配、水质监测、水价制定等的管理和监督制度。

——**流域管理体制改革。**以事权清晰、分工明确、行为规范、运转协调为目标，完善流域与区域相结合的水资源管理体制，切实解决职能不合理交叉、权责脱节和执法不严等问题。逐步建立各方参与、民主协商、科学决策、分工负责的权威、高效、协调的流域管理机制，统筹兼顾各方利益，实行流域综合管理。

——**水利工程建设管理体制和投融资体制改革。**坚持政企分开、政事分开、政资分开、事企分开，在水利工程建设领域全面实行市场竞争机制，推行项目法人招标、“代建制”等项目法人责任制实现形式，建立公开、公平、公正的水资源开发权许可机制，引导和规范市场主体通过公平竞争获得水资源开发权。

合理界定政府投资范围和中央与地方投资事权，统一规划，加强协调，严格管理，整体推进，提高投资效率和效益。调动社会投资于水利的积极性，形成多元化、多层次、多渠道的水利投资保障机制。完善政府水利投资的管理制度和项目决策机制，规范水利投资行为，完善水利投资项目后评价制度。

——**水利国有资产管理体制改革。**明晰水利国有资产管理权责，合理划分中央和地方分别履行出资人职责的资产范围，实施分级监管和分级享有所有者权利；进一步明确国有资产出资人代表，落实资产监管的主体和职责；完善水利国有资产监管制度，

加强监督管理，确保资产的安全，提高资产使用效率；探索建立水利国有资产分类管理体制，规范运作，对以非经营性为主的水利国有资产，逐步建立授权管理、权责明确、补偿合理的管理体制和运营机制，着力降低运行成本和提高运行效率，确保其社会公益性功能的实现；对以经营性为主的水利国有资产，要按照政企、政资职责分开等原则，完善法人治理结构，提高资产运营效率和效益，实现资产的有效利用和保值增值；对资源性水利国有资产，按照依法取得、依法使用的原则，由有关占有使用单位加强管理和控制，合理、节约、高效利用；研究构筑有效的水利国有资产管理激励约束机制，改革和创新水利国有资产的评价指标体系，建立有效的信息公开和监督机制，加强信息披露，提高管理水平。

按照国务院办公厅转发的《水利工程管理体制改革的实施意见》，规范和落实工程的维修养护和管理经费来源，开展工程管理和维修养护项目的招投标，推进管养分离和合同管理，积极培育维修养护企业和市场，探索采用招投标等形式择优聘用水利工程经营管理主体。

——**农村水利改革。**建立农田水利建设资金稳定增长的机制，切实加大公共财政对农田水利建设的支持力度。认真做好农田水利建设规划工作。完善村级“一事一议”筹资筹劳政策，努力把政府加大支持力度和充分尊重农民意愿、调动农民增加投入有机结合起来；推进小型农田水利工程产权制度改革，明晰工程所有权，在民主协商并保护农民用水权益的基础上，以承包、租赁、拍卖、股份合作等多种方式，推进产权流转；改革灌区管理体制，合理划分灌区灌溉设施的产权，国有水管单位管理的骨干工程，要按照《水利工程管理体制改革的实施意见》加快完成改革，属于农民的灌区田间工程，积极组织和引导农民成立用水合作组织，对工程的建设、维护、用水、交费等各方面进行自主管理；完善占用基本农田灌溉设施的补偿机制。

——**水价改革**。建立充分反映我国水资源紧缺状况，有利于节水和合理配置水资源、提高用水效率、促进水资源可持续利用的水价机制。逐步提高水资源费征收标准，严格水资源费支出管理；对城市供水公共管网覆盖范围内和地下水严重超采的地区，应加大水资源费调整力度，控制地下水超采。按照节约用水、补偿成本、合理盈利、市场竞争、用水户参与的原则，调整水利工程供水和城市供水价格，全面开征污水处理费，切实加大对自备水源用户污水处理费的征收力度；合理确定再生水价格，促进再生水利用。在充分考虑农业用水特殊性和强化供水单位成本约束的基础上，合理确定和逐步调整农业供水价格；改革灌区水价制定方式和水费计收方式，规范水价秩序，接受群众监督，促进节约用水、农业发展和水利工程的良性运行。

专栏 5 水利改革主要任务

水资源管理体制

- 初步建立国家水权制度，基本完成主要江河水量分配方案，明晰初始水权；规范水权转让市场
- 全面推行用水总量控制与定额管理

流域管理体制

- 建立各方参与、民主协商、科学决策、分工负责的权威、高效、协调的流域管理机制，实行流域综合管理
- 规范和界定流域管理与区域管理事权与职责

水利工程建设与投融资体制

- 引进市场竞争机制，推行项目法人招标、“代建制”等市场取向的项目法人责任制实现形式，建立公开、公平、公正的水资源开发权许可机制
- 建立水利投资稳定增长机制，扩大水利投资渠道和规模
- 完善政府水利投资的管理制度和项目决策机制
- 完善水利投资项目后评价制度

水利国有资产管理体制

- 明晰产权，合理划分中央和地方出资人职责范围
- 非经营性水利国有资产：授权管理、权责明确、补偿合理
- 经营性水利国有资产：政企、政资职责分开，完善法人治理结构，提高资产运营效率和效益
- 资源性水利国有资产：依法取得、依法使用
- 完善水利国有资产考核与监管制度

农村水利改革

- 建立农田水利建设资金稳定增长的机制，加大公共财政支持力度
- 完善村组“一事一议”筹资筹劳政策
- 推进小型农田水利工程产权制度改革，明晰工程所有权，推进产权流转
- 改革灌区管理体制，推行管养分离，成立农民用水合作组织，扩大自主管理范围
- 完善占用基本农田灌溉设施的补偿机制

水价改革

- 扩大水资源费征收范围，提高征收标准
- 全面开征污水处理费，提高征收标准
- 完善水价形成机制
- 改革灌区水价制定方式和水费计收方式

（二）加强制度建设，提高管理水平

——**防灾减灾。**根据防洪规划，划定重点防洪保护区、蓄滞洪区、洪泛区以及规划保留区，进行洪水风险分析，在试点的基础上，编制七大江河干流重点地区、重点蓄滞洪区的洪水风险图，编制重点山洪灾害防护区山洪灾害风险图。进行洪水风险评估，制定洪水风险区土地利用规划，建立规避、控制、分散风险的机制，探索建立洪水保险制度。制订蓄滞洪区管理条例，完善蓄滞洪区运用管理与补偿办法。修订和建立相关法规，明晰中央与地方、流域与区域的河道管理事权。拟定国家确定的重要江河规划治导线，完善涉河湖建设项目管理，实施洪水影响评价制度、规划同意书制度，制订河道采砂管理条例。加强防汛应急管理体系建设，完善队伍建设和物资储备。基本完成大江大河部分重要河段和重要支流的防御洪水方案。开展洪水资源利用研究和试点。编制抗旱预案和干旱应急水量调度预案，加强抗旱服务体系建设，逐步形成完善的抗旱减灾组织体系。

——**水资源开发利用。**强化对水资源开发利用的监督管理，加强用水、排水的计量和管理，加强水文测报，完善水资源公报、地下水通报制度。建立水文、气象信息资源公开、共享制度。依法推行建设项目水资源论证制度、水资源费征收和取水许可制度。建立合理的水库移民补偿和利益分享机制，完善和落实水利工程建设移民后期扶持政策。完善水利建设监理制度体系和各类建设主体间的制衡机制；加强和改进政府对招标投标活动的行政监督管理；健全水利建设工程质量与安全保障体系。建立政府调控、市场运作、企业开发的水务运行与发展机制。实行水务行政管理与水务经营管理分开，政府从直接监管向更多的间接监管转变，加强对市场准入的监管，制定并监督检查公共产品或服务的行业标准和价格，推行特许经营制度和委托代理制度，规范水务市场。

——**水资源节约和保护**。加快推进节水型社会建设，制定节约用水管理条例，建立以经济手段为主的节水激励机制，完善计划用水制度和节水绩效考核制度，鼓励节水产业发展，建立节水产品认证和标识制度，严格市场准入。完善节水管理的部门协调机制，强化对水源工程建设、供水、用水等各个环节的节水管理，加强农业节水，重点推进火电、冶金等高耗水行业的节水技术改造，抓好城市节水工作。鼓励开发和利用雨洪水、再生水、海水、微咸水等非传统水源。

完善以水功能区管理为基础的水资源保护制度，核定水域纳污总量，制定分阶段控制方案，依法提出限排意见。加强入河排污口管理，建立入河排污总量控制和重大水质污染事件应急管理制度，制定应急预案，建立重大水污染事件快速反应机制。加强地下水资源保护，制定地下水保护规划，划定地下水超采区，控制地下水超采。制定南水北调工程用水条例和东、中线工程受水区地下水限采及保护方案。合理划定饮用水水源保护区，制订保护管理条例，建立安全保障技术标准体系，加强饮用水安全监督管理。编制城乡饮用水安全保障应急预案，建立应急机制。研究制定河流健康指标及评价体系，加强河流生态系统的监测，制定生态保护和修复目标，保证河流生态用水，建立水利工程有利于生态的调度和运行模式。研究建立生态补偿机制。完善水土保持管理制度，推进生态修复，严格控制人为的水土流失。

专栏 6 水利管理制度建设主要任务		
领 域	主 要 制 度	任 务
防 灾 减 灾	重点地区洪水风险图、主要江河防御洪水方案	编制
	蓄滞洪区管理条例、河道采砂管理条例	制订
	防洪区风险管理制度，洪水影响评价制度、规划同意书制度	建立
	蓄滞洪区运用管理与补偿办法、调度运行管理制度	完善
	河道管理条例、水库大坝安全管理条例	修订
	洪水保险制度	试点
	抗旱预案和干旱应急水量调度预案	编制
水 资 源 开 发 利 用	建设项目水资源论证制度、水资源费征收和取水许可制度	完善
	水库移民补偿和利益分享机制	建立
	水资源开发利用特许经营制度和委托代理制度	建立
	国有资产出资人代表制度，现代水务企业制度	建立
水 资 源 节 约 保 护	节约用水条例	制订
	计划用水制度、节水绩效考核制度、节水产品认证制度	完善
	水功能区管理条例、饮用水水源地保护管理条例	制订
	饮用水水源保护区，饮用水安全保障技术标准体系，城乡饮用水安全保障应急预案	编制
	主要江河生态用水标准、生态用水保障制度	建立
	地下水功能区划、地下水保护规划	制定
	南水北调工程用水条例和东、中线工程受水区地下水限采及保护方案	制定
	入河排污口管理制度、入河排污总量控制制度、重大水污染事件应急预案与管理制度	完善
	水土保持监督检查制度、水土保持方案报告制度	完善

五、保障措施

（一）多渠道筹集资金，合理划分事权

完成规划确定的各项建设任务，投资需求量大，必须坚持多渠道增加投入的原则，研究增加水利投入的新渠道，广辟资金来源。要从水利公益性强这一特征出发，切实增加中央和地方财政预算投入，建立政府水利投资稳定增长机制。同时，要合理划分中央与地方、政府与市场在水利建设中的事权与职能，明确各类水利工程的投资主体，按照分级负担、分类筹措的原则，形成多渠道、多层次、多元化的水利投入保障机制。要大力推进水利投融资体制改革，通过财政贴息、投资补助、水价改革、水资源开发许可等多种方式，保障投资者利益，广泛吸引各类社会资金投入水利建设，确保“十一五”各项水利建设任务的顺利有序实施。

中央水利投资重点安排农村饮水安全等农业和农村水利基础设施、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，并向中西部地区倾斜。各地要进一步加大水利投入力度，对群众急需的、效益好的小（微）型水利工程、粮食主产区水利工程等，要建立健全长效投入机制。严格建设程序，加强水利资金使用管理监督，确保资金安全和工程质量，提高投资效益，实现水利发展目标。

（二）正确履行职责，提高管理水平

合理界定政府职责范围，正确履行职责，提高社会管理和公共服务水平。调控引导社会资源，合理配置公共资源，保障规划顺利实施，努力实现规划目标。加强水利社会管理，规范水事行为；提供公共服务，完善基础设施，加强生态建设和环境保护。依法行政，依法治水，加大执法力度，提高执法水平。

（三）加强研究论证，完善规划体系

做好本规划与相关规划的衔接和协调，继续完善全国水资源综合规划、流域综合规划、防洪规划和重点专项规划，强化规划的约束和指导作用。加强和完善项目前期工作，统筹规划，科学论证，重视工程项目建设的环境影响、移民安置、土地利用等问题，全面落实建设条件，健全项目决策机制，依法规范建设行为。

（四）注重培养人才，提高创新能力

在饮用水安全、水资源可持续利用、防洪抗旱减灾、水环境保护、流域治理开发、重大工程建设等领域进行关键技术科技攻关，加强科技创新，深化科技体制改革，增加科技投入。加强重点实验室、工程技术研究中心、科技试验站、科学数据和文献资料共享平台等科技基础平台建设。加快技术成果的推广和转化，完善质量技术监督体系和技术标准体系。推进技术信息资源共享，加强技术交流与合作，引进和吸收国内外先进的技术和经验。大力实施和推进人才战略，建立一支与水利现代化建设相适应的高素质人才队伍。

（五）鼓励公众参与，保证规划实施

广泛宣传本规划，在全社会形成关心和参与规划实施的氛围。各地要在本规划指导下，组织编制本地区的水利发展规划，并做好组织实施工作。

要加强规划实施的跟踪分析，自觉接受社会监督。在规划实施过程中，要广泛听取公众意见，保证规划实施的科学性与合理性。当发生重大自然灾害或因其他重要原因，本规划目标、任务等需要调整时，及时提出调整方案，按程序审议批准后实施。