

2021-2022 年水利政策

2023 年 2 月 17 日

中共中央办公厅 国务院办公厅印发 《关于加强新时代水土保持工作的意见》

新华社北京 2023 年 1 月 3 日电 近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强新时代水土保持工作的意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《关于加强新时代水土保持工作的意见》全文如下。

水土保持是江河保护治理的根本措施，是生态文明建设的必然要求。党的十八大以来，我国水土保持工作取得显著成效，水土流失面积和强度持续呈现“双下降”态势，但我国水土流失防治成效还不稳固，防治任务仍然繁重。党的二十大强调，推动绿色发展，促进人与自然和谐共生，这对水土保持工作提出了新的更高要求。为加强新时代水土保持工作，现提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，全面贯彻习近平生态文明思想，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，认真落实节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力的治水思路，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，以推动高质量发展为主题，以体制机制改革创新为抓手，加快构建

党委领导、政府负责、部门协同、全社会共同参与的水土保持工作格局，全面提升水土保持功能和生态产品供给能力，为促进人与自然和谐共生提供有力支撑。

（二）工作要求

——坚持生态优先、保护为要。尊重自然、顺应自然、保护自然，从过度干预、过度利用向自然修复、休养生息转变，建立严格的水土流失预防保护和监管制度，守住自然生态安全边界，提升生态系统质量和稳定性。

——坚持问题导向、保障民生。坚持以人民为中心的发展思想，着力解决水土保持领域人民最关心最直接最现实的利益问题，充分发挥水土保持的生态效益、经济效益、社会效益，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

——坚持系统治理、综合施策。从生态系统整体性和流域系统性出发，遵循自然规律和客观规律，统筹推进山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理，因地制宜、科学施策，坚持不懈、久久为功。

——坚持改革创新、激发活力。坚持政府和市场两手发力，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，深化水土保持体制机制创新，加强改革举措系统集成、精准施策，进一步增强发展动力和活力。

（三）主要目标。到 2025 年，水土保持体制机制和工作体系更加完善，管理效能进一步提升，人为水土流失得到有效管

控，重点地区水土流失得到有效治理，水土流失状况持续改善，全国水土保持率达到73%。到2035年，系统完备、协同高效的水土保持体制机制全面形成，人为水土流失得到全面控制，重点地区水土流失得到全面治理，全国水土保持率达到75%，生态系统水土保持功能显著增强。

二、全面加强水土流失预防保护

（四）突出抓好水土流失源头防控。按照国土空间规划和用途管控要求，建立水土保持空间管控制度，落实差别化保护治理措施。将水土保持生态功能重要区域和水土流失敏感脆弱区域纳入生态保护红线，实行严格管控，减少人类活动对自然生态空间的占用。有关规划涉及基础设施建设、矿产资源开发、城镇建设、公共服务设施建设等内容，在实施过程中可能造成水土流失的，应提出水土流失预防和治理的对策和措施，并征求同级水行政主管部门意见。

（五）加大重点区域预防保护力度。统筹布局和加快实施重要生态系统保护和修复重大工程，推进国家重点生态功能区、生态保护红线、自然保护地等区域一体化生态保护和修复。以江河源头区、重要水源地、水蚀风蚀交错区等区域为重点，全面实施水土流失预防保护。对暂不具备水土流失治理条件和因保护生态不宜开发利用的高寒高海拔冻融侵蚀、集中连片沙化土地风力侵蚀等区域，加强封育保护。

（六）提升生态系统水土保持功能。把巩固提升森林、草

原生态系统质量和稳定性作为水土流失预防保护的重点，严禁违法违规开垦，加强天然林和草原保护修复，落实草原禁牧休牧和草畜平衡制度，充分发挥林草水土保持功能。以保护农田生态系统为重点，健全耕地休耕轮作制度，强化耕地质量保护与提升，推进高标准农田建设，完善农田灌溉排水体系，因地制宜建设农田防护林，提升土壤保持能力。实施城市更新行动，推进城市水土保持和生态修复，强化山体、山林、水体、湿地保护，保持山水生态的原真性和完整性，推动绿色城市建设。

三、依法严格人为水土流失监管

（七）健全监管制度和标准。依法落实生产建设项目水土保持方案制度，加强全链条全过程监管。针对不同区域、不同行业特点，明确差异化针对性要求，分类精准监管。完善农林开发等生产建设活动水土流失防治标准，严格依照标准实行监管。深化“放管服”改革，持续推进水土保持审批服务标准化、规范化、便利化，进一步优化营商环境，培育和激发市场主体活力。

（八）创新和完善监管方式。建立以遥感监管为基本手段、重点监管为补充、信用监管为基础的新型监管机制。全覆盖、常态化开展水土保持遥感监管，全面监控、及时发现、精准判别人为水土流失情况，依法依规严格查处有关违法违规行为。加大对造成水土流失的生态破坏行为的惩治力度，对造成生态环境损害的，依法依规严格追究生态环境损害赔偿责任。全面

实施水土保持信用评价。深入推进“互联网+监管”，积极推行基于企业自主监控的远程视频监控等方式。加强对人为水土流失风险的跟踪预警，提高监管精准化、智能化水平，推动实现无风险不打扰、低风险预提醒、中高风险严监控。

（九）加强协同监管。强化部门间协同监管和联动执法，建立完善监管信息共享、违法线索互联、案件通报移送等制度。加强水土保持行政执法与刑事司法衔接、与检察公益诉讼协作，充分发挥司法保障监督作用。健全与纪检监察机关沟通机制，及时将发现的党员干部和公职人员涉嫌违纪违法问题线索移送纪检监察机关处理。畅通公众监督和举报渠道，发挥社会监督作用。加强水土保持监管能力建设，提高专业化水平和现代科技手段应用能力，保障必要的经费和装备投入。

（十）强化企业责任落实。生产建设单位应依法履行水土流失防治责任，严格落实水土保持“三同时”（水土保持设施应与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用）要求。大力推行绿色设计、绿色施工，严格控制耕地占用和地表扰动，严禁滥采乱挖、乱堆乱弃，全面落实表土资源保护、弃渣减量和综合利用要求，最大限度减少可能造成水土流失。生产建设项目主管部门要有针对性加强行业指导。

四、加快推进水土流失重点治理

（十一）全面推动小流域综合治理提质增效。统筹生产生活生态，在大江大河上中游、东北黑土区、西南岩溶区、南水

北调水源区、三峡库区等水土流失重点区域全面开展小流域综合治理。各地要将小流域综合治理纳入经济社会发展规划和乡村振兴规划，建立统筹协调机制，以流域水系为单元，整沟、整村、整乡、整县一体化推进。以山青、水净、村美、民富为目标，以水系、村庄和城镇周边为重点，大力推进生态清洁小流域建设，推动小流域综合治理与提高农业综合生产能力、发展特色产业、改善农村人居环境等有机结合，提供更多更优蕴含水土保持功能的生态产品。

（十二）大力推进坡耕地水土流失治理。聚焦耕地保护、粮食安全、面源污染防治，以粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为重点，大力实施坡耕地水土流失治理工程，提高建设标准和质量。加快推进长江上中游坡耕地水土流失治理，因地制宜完善田间道路、坡面水系等配套措施，提升耕地质量和效益。推进黄土高原旱作梯田建设，加强雨水集蓄利用，发展高效旱作农业。加大东北黑土区坡耕地和侵蚀沟水土流失治理力度，统筹推进保护性耕作和高标准农田建设，保护好黑土资源。有条件的地区要将缓坡耕地水土流失治理与高标准农田建设统筹规划、同步实施。

（十三）抓好泥沙集中来源区水土流失治理。以减少入河入库泥沙为重点，突出抓好黄河多沙粗沙区特别是粗泥沙集中来源区综合治理，大力开展黄土高原高标准淤地坝建设，加强病险淤地坝除险加固和老旧淤地坝提升改造，实施固沟保塬工

程。积极推进南方丘陵山地带崩岗综合治理，保护和合理利用水土资源。

五、提升水土保持管理能力和水平

（十四）健全水土保持规划体系。落实全国水土保持规划，制定全国重要江河流域水土保持规划，推进上中下游、左右岸、干支流协同治理。地方各级政府要依据全国及流域水土保持规划，及时制定或修订本行政区水土保持规划，合理确定水土保持目标，明确水土流失防治布局 and 任务。强化规划实施跟踪监测评估。

（十五）完善水土保持工程建管机制。创新水土流失重点治理工程组织实施方式，优化项目审批程序。积极推行以奖代补、以工代赈等建设模式，发挥好村级组织、土地使用者、承包经营者作用，支持和引导社会资本和治理区群众参与工程建设。完善治理成果管护制度，按照“谁使用、谁管护”和“谁受益、谁负责”的原则，明确管护主体，落实管护责任。建立工程运行维护费用政府和受益主体分摊机制。

（十六）加强水土保持考核。实行地方政府水土保持目标责任制和考核奖惩制度，将考核结果作为领导班子和领导干部综合考核评价及责任追究、自然资源资产离任审计的重要参考。对水土保持工作中成绩显著的单位和个人，按照国家有关规定予以表彰和奖励。

（十七）强化水土保持监测评价。构建以监测站点监测为

基础、常态化动态监测为主、定期调查为补充的水土保持监测体系，完善全国和重点区域土壤侵蚀模型，深化监测评价和预报预警，充分发挥水土保持监测在生态系统保护成效监测评估中的重要作用。优化水土保持监测站网布局，按照事权划分，明确中央与地方支出责任，健全运行机制。按年度开展全国水土流失动态监测，及时定量掌握全国各级行政区及重点流域、区域水土流失状况和防治成效。建立水土保持监测设备计量制度，保证监测数据质量。

（十八）加强水土保持科技创新。推进遥感、大数据、云计算等现代信息技术与水土保持深度融合，强化水土保持监管、监测等信息共享和部门间互联互通，提高管理数字化、网络化、智能化水平。围绕水土流失规律与机理、水土保持与水沙关系、水土保持碳汇能力等，加强基础研究和关键技术攻关。支持水土保持领域重点实验室、野外科学观测研究站等科技创新平台建设，促进科技成果转化和技术推广。

六、保障措施

（十九）加强组织领导。坚持和加强党对水土保持工作的全面领导，实行中央统筹、省负总责、市县乡抓落实的工作机制。地方各级党委和政府要切实担负起水土保持责任，进一步加强组织建设、队伍建设、制度建设，明确目标任务和具体举措，推进解决重点难点问题，确保党中央、国务院决策部署落到实处。

（二十）强化统筹协调。建立水土保持部际协调机制，强化协调配合，形成工作合力。水利部要切实履行主管部门职责，发挥好牵头组织和统筹协调作用，强化流域管理机构统一规划、统一治理、统一管理，加强跨区域水土流失联防联控联治。发展改革、财政、自然资源、生态环境、农业农村、林业草原等部门要按照职责分工做好相关工作，加强政策支持协同，推动重点任务落实。地方各级政府要建立健全协调机制，研究解决重要问题，抓好督促落实。

（二十一）加强投入保障。中央财政继续支持水土保持工作。地方各级政府要多渠道筹措资金，保障水土保持投入。综合运用产权激励、金融扶持等政策，支持引导社会资本和符合条件的农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体开展水土流失治理。对集中连片开展水土流失治理达到一定规模和生态修复预期目标的相关实施主体，允许依法依规取得一定份额自然资源资产使用权，从事相关产业开发。对淤地坝淤积和侵蚀沟、崩岗、石漠化治理等形成的可以长期稳定利用的耕地，按程序用于耕地占补平衡。建立水土保持生态产品价值实现机制，研究将水土保持碳汇纳入温室气体自愿减排交易机制。制定完善水土保持碳汇能力评价指标和核算方法，健全水土保持标准体系。鼓励和引导公民、法人和其他组织以捐赠、资助等形式参与水土保持工作。

（二十二）强化宣传教育。采取多种形式广泛开展水土保

持宣传教育，普及水土保持法律法规和相关制度。加强水土保持学科建设。将水土保持纳入国民教育体系和党政领导干部培训体系，强化以案释法、以案示警，引导全社会强化水土保持意识。开展国家水土保持示范创建，加强水土保持科普宣传和文化建设。加强国际交流合作，讲好水土保持“中国故事”。

中共中央 国务院印发 《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》

新华社北京 2021 年 10 月 8 日电 中共中央、国务院印发了《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》主要内容如下。

目录

前 言

第一章 发展背景

第一节 发展历程

第二节 发展基础

第三节 机遇挑战

第四节 重大意义

第二章 总体要求

第一节 指导思想

第二节 主要原则

第三节 战略定位

第四节 发展目标

第五节 战略布局

- 第三章 加强上游水源涵养能力建设**
 - 第一节 筑牢“中华水塔”
 - 第二节 保护重要水源补给地
 - 第三节 加强重点区域荒漠化治理
 - 第四节 降低人为活动过度影响
- 第四章 加强中游水土保持**
 - 第一节 大力实施林草保护
 - 第二节 增强水土保持能力
 - 第三节 发展高效旱作农业
- 第五章 推进下游湿地保护和生态治理**
 - 第一节 保护修复黄河三角洲湿地
 - 第二节 建设黄河下游绿色生态走廊
 - 第三节 推进滩区生态综合整治
- 第六章 加强全流域水资源节约集约利用**
 - 第一节 强化水资源刚性约束
 - 第二节 科学配置全流域水资源
 - 第三节 加大农业和工业节水力度
 - 第四节 加快形成节水型生活方式
- 第七章 全力保障黄河长治久安**
 - 第一节 科学调控水沙关系
 - 第二节 有效提升防洪能力
 - 第三节 强化灾害应对体系和能力建设

第八章 强化环境污染系统治理

第一节 强化农业面源污染综合治理

第二节 加大工业污染协同治理力度

第三节 统筹推进城乡生活污染治理

第四节 开展矿区生态环境综合整治

第九章 建设特色优势现代产业体系

第一节 提升科技创新支撑能力

第二节 进一步做优做强农牧业

第三节 建设全国重要能源基地

第四节 加快战略性新兴产业和先进制造业发展

第十章 构建区域城乡发展新格局

第一节 高质量高标准建设沿黄城市群

第二节 因地制宜推进县城发展

第三节 建设生态宜居美丽乡村

第十一章 加强基础设施互联互通

第一节 加快新型基础设施建设

第二节 构建便捷智能绿色安全综合交通网络

第三节 强化跨区域大通道建设

第十二章 保护传承弘扬黄河文化

第一节 系统保护黄河文化遗产

第二节 深入传承黄河文化基因

第三节 讲好新时代黄河故事

第四节 打造具有国际影响力的黄河文化旅游带

第十三章 补齐民生短板和弱项

第一节 提高重大公共卫生事件应对能力

第二节 加快教育医疗事业发展

第三节 增强基本民生保障能力

第四节 提升特殊类型地区发展能力

第十四章 加快改革开放步伐

第一节 完善黄河流域管理体系

第二节 健全生态产品价值实现机制

第三节 加大市场化改革力度

第四节 深度融入共建“一带一路”

第五节 健全区域间开放合作机制

第十五章 推进规划实施

第一节 坚持党的集中统一领导

第二节 强化法治保障

第三节 增强国土空间治理能力

第四节 完善规划政策体系

第五节 建立健全工作机制

前 言

党的十八大以来，习近平总书记多次实地考察黄河流域生态保护和经济社会发展情况，就三江源、祁连山、秦岭、贺兰山等重点区域生态保护建设作出重要指示批示。习近平总书记强调黄河流域生态保护和高质量发展是重大国家战略，要共同抓好大保护，协同推进大治理，着力加强生态保护治理、保障黄河长治久安、促进全流域高质量发展、改善人民群众生活、保护传承弘扬黄河文化，让黄河成为造福人民的幸福河。

黄河发源于青藏高原巴颜喀拉山北麓，呈“几”字形流经青海、四川、甘肃、宁夏、内蒙古、山西、陕西、河南、山东9省区，全长5464公里，是我国第二长河。黄河流域西接昆仑、北抵阴山、南倚秦岭、东临渤海，横跨东中西部，是我国重要的生态安全屏障，也是人口活动和经济发展的重要区域，在国家发展大局和社会主义现代化建设全局中具有举足轻重的战略地位。

为深入贯彻习近平总书记重要讲话和指示批示精神，编制《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》。规划范围为黄河干支流流经的青海、四川、甘肃、宁夏、内蒙古、山西、陕西、河南、山东9省区相关县级行政区，国土面积约130万平方公里，2019年年末总人口约1.6亿。为保持重要生态系统的完整性、资源配置的合理性、文化保护传承弘扬的关联性，在

谋划实施生态、经济、文化等领域举措时，根据实际情况可延伸兼顾联系紧密的区域。

本规划纲要为指导当前和今后一个时期黄河流域生态保护和高质量发展的纲领性文件，是制定实施相关规划方案、政策措施和建设相关工程项目的重要依据。规划期至 2030 年，中期展望至 2035 年，远期展望至本世纪中叶。

第一章 发展背景

黄河是中华民族的母亲河，孕育了古老而伟大的中华文明，保护黄河是事关中华民族伟大复兴的千秋大计。

第一节 发展历程

早在上古时期，黄河流域就是华夏先民繁衍生息的重要家园。中华文明上下五千年，在长达 3000 多年的时间里，黄河流域一直是全国政治、经济和文化中心，以黄河流域为代表的我国古代发展水平长期领先于世界。九曲黄河奔流入海，以百折不挠的磅礴气势塑造了中华民族自强不息的伟大品格，成为民族精神的重要象征。

黄河是全世界泥沙含量最高、治理难度最大、水害严重的河流之一，历史上曾“三年两决口、百年一改道”，洪涝灾害波及范围北达天津、南抵江淮。黄河“善淤、善决、善徙”，在塑造形成沃野千里的华北大平原的同时，也给沿岸人民带来深重灾难。从大禹治水到潘季驯“束水攻沙”，从汉武帝时期

“瓠子堵口”到清康熙帝时期把“河务、漕运”刻在宫廷的柱子上，中华民族始终在同黄河水旱灾害作斗争。但受生产力水平和社会制度制约，加之“以水代兵”等人为破坏，黄河“屡治屡决”的局面始终没有根本改观，沿黄人民对安宁幸福生活的夙愿一直难以实现。

新中国成立后，毛泽东同志于1952年发出“要把黄河的事情办好”的伟大号召，党和国家把这项工作作为治国兴邦的大事来抓。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央着眼于生态文明建设全局，明确了“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路。经过一代接一代的艰辛探索和不懈努力，黄河治理和黄河流域经济社会发展都取得了巨大成就，实现了黄河治理从被动到主动的历史性转变，创造了黄河岁岁安澜的历史奇迹，人民群众获得感、幸福感、安全感显著提升，充分彰显了党的领导和社会主义制度的优势，在中华民族治理黄河的历史上书写了崭新篇章。

第二节 发展基础

生态类型多样。黄河流域横跨青藏高原、内蒙古高原、黄土高原、华北平原等四大地貌单元和我国地势三大台阶，拥有黄河天然生态廊道和三江源、祁连山、若尔盖等多个重要生态功能区域。

农牧业基础较好。分布有黄淮海平原、汾渭平原、河套灌

区等农产品主产区，粮食和肉类产量占全国三分之一左右。

能源资源富集。煤炭、石油、天然气和有色金属资源储量丰富，是我国重要的能源、化工、原材料和基础工业基地。

文化根基深厚。孕育了河湟文化、关中文化、河洛文化、齐鲁文化等特色鲜明的地域文化，历史文化遗产星罗棋布。

生态环境持续明显向好。经过持续不断的努力，黄河水沙治理取得显著成效，防洪减灾体系基本建成，确保了人民生命财产安全，流域用水增长过快的局面得到有效控制，黄河实现连续 20 年不断流。国土绿化水平和水源涵养能力持续提升，山水林田湖草沙保护修复加快推进，水土流失治理成效显著，优质生态产品供给能力进一步增强。

发展水平不断提升。中心城市和城市群加快建设，全国重要的农牧业生产基地和能源基地地位进一步巩固，新的经济增长点不断涌现，人民群众生活得到显著改善，具备在新的历史起点上推动生态保护和高质量发展的良好基础。

第三节 机遇挑战

以习近平同志为核心的党中央将黄河流域生态保护和高质量发展作为事关中华民族伟大复兴的千秋大计，习近平总书记多次发表重要讲话、作出重要指示批示，为工作指明了方向，提供了根本遵循。当前，我国生态文明建设全面推进，绿水青山就是金山银山理念深入人心，沿黄人民群众追求青山、碧水、

蓝天、净土的愿望更加强烈。我国加快绿色发展给黄河流域带来新机遇，特别是加强生态文明建设、加强环境治理已经成为新形势下经济高质量发展的重要推动力。改革开放 40 多年来，我国经济建设取得重大成就，综合国力显著增强，科技实力大幅跃升，中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信更加坚定，有能力有条件解决困扰中华民族几千年的黄河治理问题。共建“一带一路”向纵深发展，西部大开发加快形成新格局，黄河流域东西双向开放前景广阔。国家治理体系和治理能力现代化进程明显加快，为黄河流域生态保护和高质量发展提供了稳固有力的制度保障。

黄河一直“体弱多病”，生态本底差，水资源十分短缺，水土流失严重，资源环境承载能力弱，沿黄各省区发展不平衡不充分问题尤为突出。综合表现在：

黄河流域最大的矛盾是水资源短缺。上中游大部分地区位于 400 毫米等降水量线以西，气候干旱少雨，多年平均降水量 446 毫米，仅为长江流域的 40%；多年平均水资源总量 647 亿立方米，不到长江的 7%；水资源开发利用率高达 80%，远超 40% 的生态警戒线。

黄河流域最大的问题是生态脆弱。黄河流域生态脆弱区分布广、类型多，上游的高原冰川、草原草甸和三江源、祁连山，中游的黄土高原，下游的黄河三角洲等，都极易发生退化，恢复难度极大且过程缓慢。环境污染积重较深，水质总体差于全

国平均水平。

黄河流域最大的威胁是洪水。水沙关系不协调，下游泥沙淤积、河道摆动、“地上悬河”等老问题尚未彻底解决，下游滩区仍有近百万人受洪水威胁，气候变化和极端天气引发超标准洪水的风险依然存在。

黄河流域最大的短板是高质量发展不充分。沿黄各省区产业倚能倚重、低质低效问题突出，以能源化工、原材料、农牧业等为主导的特征明显，缺乏有较强竞争力的新兴产业集群。支撑高质量发展的人才资金外流严重，要素资源比较缺乏。

黄河流域最大的弱项是民生发展不足。沿黄各省区公共服务、基础设施等历史欠账较多。医疗卫生设施不足，重要商品和物资储备规模、品种、布局亟需完善，保障市场供应和调控市场价格能力偏弱，城乡居民收入水平低于全国平均水平。

另外，受地理条件等制约，沿黄各省区经济联系度历来不高，区域分工协作意识不强，高效协同发展机制尚不完善，流域治理体系和治理能力现代化水平不高，文化遗产系统保护和精神内涵深入挖掘不足。

第四节 重大意义

推动黄河流域生态保护和高质量发展，具有深远历史意义和重大战略意义。保护好黄河流域生态环境，促进沿黄地区经济高质量发展，是协调黄河水沙关系、缓解水资源供需矛盾、

保障黄河安澜的迫切需要；是践行绿水青山就是金山银山理念、防范和化解生态安全风险、建设美丽中国的现实需要；是强化全流域协同合作、缩小南北方发展差距、促进民生改善的战略需要；是解放思想观念、充分发挥市场机制作用、激发市场主体活力和创造力的内在需要；是大力保护传承弘扬黄河文化、彰显中华文明、增进民族团结、增强文化自信的时代需要。

第二章 总体要求

第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持以人民为中心的发展思想，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，构建新发展格局，坚持以供给侧结构性改革为主线，准确把握重在保护、要在治理的战略要求，将黄河流域生态保护和高质量发展作为事关中华民族伟大复兴的千秋大计，统筹推进山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理，着力保障黄河长治久安，着力改善黄河流域生态环境，着力优化水资源配置，着力促进全流域高质量发展，着力改善人民群众生活，着力保护传承弘扬黄河文化，让黄河成为造福人民的幸福河。

第二节 主要原则

——坚持生态优先、绿色发展。牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，顺应自然、尊重规律，从过度干预、过度利用向自然修复、休养生息转变，改变黄河流域生态脆弱现状；优化国土空间开发格局，生态功能区重点保护好生态环境，不盲目追求经济总量；调整区域产业布局，把经济活动限定在资源环境可承受范围内；发展新兴产业，推动清洁生产，坚定走绿色、可持续的高质量发展之路。

——坚持量水而行、节水优先。把水资源作为最大的刚性约束，坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，合理规划人口、城市和产业发展；统筹优化生产生活生态用水结构，深化用水制度改革，用市场手段倒逼水资源节约集约利用，推动用水方式由粗放低效向节约集约转变。

——坚持因地制宜、分类施策。黄河流域上中下游不同地区自然条件千差万别，生态建设重点各有不同，要提高政策和工程措施的针对性、有效性，分区分类推进保护和治理；从各地实际出发，宜粮则粮、宜农则农、宜工则工、宜商则商，做强粮食和能源基地，因地制宜促进特色产业发展，培育经济增长极，打造开放通道枢纽，带动全流域高质量发展。

——坚持统筹谋划、协同推进。立足于全流域和生态系统的整体性，坚持共同抓好大保护，协同推进大治理，统筹谋划上中下游、干流支流、左右两岸的保护和治理，统筹推进堤防建设、河道整治、滩区治理、生态修复等重大工程，统筹水资

源分配利用与产业布局、城市建设等。建立健全统分结合、协同联动的工作机制，上下齐心、沿黄各省区协力推进黄河保护和治理，守好改善生态环境生命线。

第三节 战略定位

大江大河治理的重要标杆。深刻分析黄河长期复杂难治的问题根源，准确把握黄河流域气候变化演变趋势以及洪涝等灾害规律，克服就水论水的片面性，突出黄河治理的全局性、整体性和协同性，推动由黄河源头至入海口的全域统筹和科学调控，深化流域治理体制和市场化改革，综合运用现代科学技术、硬性工程措施和柔性调蓄手段，着力防范水之害、破除水之弊、大兴水之利、彰显水之善，为重点流域治理提供经验和借鉴，开创大江大河治理新局面。

国家生态安全的重要屏障。充分发挥黄河流域兼有青藏高原、黄土高原、北方防沙带、黄河口海岸带等生态屏障的综合优势，以促进黄河生态系统良性永续循环、增强生态屏障质量效能为出发点，遵循自然生态原理，运用系统工程方法，综合提升上游“中华水塔”水源涵养能力、中游水土保持水平和下游湿地等生态系统稳定性，加快构建坚实稳固、支撑有力的国家生态安全屏障，为欠发达和生态脆弱地区生态文明建设提供示范。

高质量发展的重要实验区。紧密结合黄河流域比较优势和

发展阶段，以生态保护为前提优化调整区域经济和生产力布局，促进上中下游各地区合理分工。通过加强生态建设和环境保护，夯实流域高质量发展基础；通过巩固粮食和能源安全，突出流域高质量发展特色；通过培育经济重要增长极，增强流域高质量发展动力；通过内陆沿海双向开放，提升流域高质量发展活力，为流域经济、欠发达地区新旧动能转换提供路径，促进全国经济高质量发展提供支撑。

中华文化保护传承弘扬的重要承载区。依托黄河流域文化遗产资源富集、传统文化根基深厚的优势，从战略高度保护传承弘扬黄河文化，深入挖掘蕴含其中的哲学思想、人文精神、价值理念、道德规范。通过对黄河文化的创造性转化和创新性发展，充分展现中华优秀传统文化的独特魅力、革命文化的丰富内涵、社会主义先进文化的时代价值，增强黄河流域文化软实力和影响力，建设厚植家国情怀、传承道德观念、各民族同根共有的精神家园。

第四节 发展目标

到 2030 年，黄河流域人水关系进一步改善，流域治理水平明显提高，生态共治、环境共保、城乡区域协调联动发展的格局逐步形成，现代化防洪减灾体系基本建成，水资源保障能力进一步提升，生态环境质量明显改善，国家粮食和能源基地地位持续巩固，以城市群为主的动力系统更加强健，乡村振兴取

得显著成效，黄河文化影响力显著扩大，基本公共服务水平明显提升，流域人民群众生活更为宽裕，获得感、幸福感、安全感显著增强。

到 2035 年，黄河流域生态保护和高质量发展取得重大战略成果，黄河流域生态环境全面改善，生态系统健康稳定，水资源节约集约利用水平全国领先，现代化经济体系基本建成，黄河文化大发展大繁荣，人民生活水平显著提升。到本世纪中叶，黄河流域物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明水平大幅提升，在我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国中发挥重要支撑作用。

第五节 战略布局

构建黄河流域生态保护“一带五区多点”空间布局。“一带”，是指以黄河干流和主要河湖为骨架，连通青藏高原、黄土高原、北方防沙带和黄河口海岸带的沿黄河生态带。“五区”，是指以三江源、秦岭、祁连山、六盘山、若尔盖等重点生态功能区为主的水源涵养区，以内蒙古高原南缘、宁夏中部等为主的荒漠化防治区，以青海东部、陇中陇东、陕北、晋西北、宁夏南部黄土高原为主的水土保持区，以渭河、汾河、涑水河、乌梁素海为重点河湖水污染防治区，以黄河三角洲湿地为主的河口生态保护区。“多点”，是指藏羚羊、雪豹、野牦牛、土著鱼类、鸟类等重要野生动物栖息地和珍稀植物分布区。

构建形成黄河流域“一轴两区五极”的发展动力格局，促进地区间要素合理流动和高效集聚。“一轴”，是指依托新亚欧大陆桥国际大通道，串联上中下游和新型城市群，以先进制造业为主导，以创新为主要动能的现代化经济廊道，是黄河流域参与全国及国际经济分工的主体。“两区”，是指以黄淮海平原、汾渭平原、河套平原为主要载体的粮食主产区和以山西、鄂尔多斯盆地为主的能源富集区，加快农业、能源现代化发展。“五极”，是指山东半岛城市群、中原城市群、关中平原城市群、黄河“几”字弯都市圈和兰州—西宁城市群等，是区域经济发展增长极和黄河流域人口、生产力布局的主要载体。

构建多元纷呈、和谐相容的黄河文化彰显区。河湟—藏羌文化区，主要包括上游大通河、湟水河流域和甘南、若尔盖、红原、石渠等地区，是农耕文化与游牧文化交汇相融的过渡地带，民族文化特色鲜明。关中文化区，主要包括中游渭河流域和陕西、甘肃黄土高原地区，以西安为代表的关中地区传统文化底蕴深厚，历史文化遗产富集。河洛—三晋文化区，主要包括中游伊洛河、汾河等流域，是中华民族重要的发祥地，分布有大量文化遗存。儒家文化区，主要包括下游的山东曲阜、泰安等地区，以孔孟为代表的传统文化源远流长。红色文化区，主要包括陕甘宁等革命根据地和红军长征雪山草地、西路军西征路线等地区，是全国革命遗址规模最大、数量最多的地区之一。

第三章 加强上游水源涵养能力建设

遵循自然规律、聚焦重点区域，通过自然恢复和实施重大生态保护修复工程，加快遏制生态退化趋势，恢复重要生态系统，强化水源涵养功能。

第一节 筑牢“中华水塔”

上游三江源地区是名副其实的“中华水塔”，要从系统工程和全局角度，整体施策、多措并举，全面保护三江源地区山水林田湖草沙生态要素，恢复生物多样性，实现生态良性循环发展。强化禁牧封育等措施，根据草原类型和退化原因，科学分类推进补播改良、鼠虫害、毒杂草等治理防治，实施黑土滩等退化草原综合治理，有效保护修复高寒草甸、草原等重要生态系统。加大对扎陵湖、鄂陵湖、约古宗列曲、玛多河湖泊群等河湖保护力度，维持天然状态，严格管控流经城镇河段岸线，全面禁止河湖周边采矿、采砂、渔猎等活动，科学确定旅游规模。系统梳理高原湿地分布状况，对中度及以上退化区域实施封禁保护，恢复退化湿地生态功能和周边植被，遏制沼泽湿地萎缩趋势。持续开展气候变化对冰川和高原冻土影响的研究评估，建立生态系统趋势性变化监测和风险预警体系。完善野生动植物保护和监测网络，扩大并改善物种栖息地，实施珍稀濒危野生动物保护繁育行动，强化濒危鱼类增殖放流，建立高原生物种质资源库，建立健全生物多样性观测网络，维护高寒高

原地区生物多样性。建设好三江源国家公园。

第二节 保护重要水源补给地

上游青海玉树和果洛、四川阿坝和甘孜、甘肃甘南等地区河湖湿地资源丰富，是黄河水源主要补给地。严格保护国际重要湿地和国家重要湿地、国家级湿地自然保护区等重要湿地生态空间，加大甘南、若尔盖等主要湿地治理和修复力度，在提高现有森林资源质量基础上，统筹推进封育造林和天然植被恢复，扩大森林植被有效覆盖率。对上游地区草原开展资源环境承载能力综合评价，推动以草定畜、定牧、定耕，加大退耕还林还草、退牧还草、草原有害生物防控等工程实施力度，积极开展草种改良，科学治理玛曲、碌曲、红原、若尔盖等地区退化草原。实施渭河等重点支流河源区生态修复工程，在湟水河、洮河等流域开展轮作休耕和草田轮作，大力发展有机农业，对已垦草原实施退耕还草。推动建设跨川甘两省的若尔盖国家公园，打造全球高海拔地带重要的湿地生态系统和生物栖息地。

第三节 加强重点区域荒漠化治理

坚持依靠群众、动员群众，推广库布齐、毛乌素、八步沙林场等治沙经验，开展规模化防沙治沙，创新沙漠治理模式，筑牢北方防沙带。在适宜地区设立沙化土地封育保护区，科学固沙治沙防沙。持续推进沙漠防护林体系建设，深入实施退耕还林、退牧还草、三北防护林、盐碱地治理等重大工程，开展

光伏治沙试点，因地制宜建设乔灌草相结合的防护林体系。发挥黄河干流生态屏障和祁连山、六盘山、贺兰山、阴山等山系阻沙作用，实施锁边防风固沙工程，强化主要沙地边缘地区生态屏障建设，大力治理流动沙丘。推动上游黄土高原水蚀风蚀交错、农牧交错地带水土流失综合治理。积极发展治沙先进技术和产业，扩大荒漠化防治国际交流合作。

第四节 降低人为活动过度影响

正确处理生产生活和生态环境的关系，着力减少过度放牧、过度资源开发利用、过度旅游等人为活动对生态系统的影响和破坏。将具有重要生态功能的高山草甸、草原、湿地、森林生态系统纳入生态保护红线管控范围，强化保护和用途管制措施。采取设置生态管护公益岗位、开展新型技能培训等方式，引导保护地内的居民转产就业。在超载过牧地区开展减畜行动，研究制定高原牧区减畜补助政策。加强人工饲草地建设，控制散养放牧规模，加大对舍饲圈养的扶持力度，减轻草地利用强度。巩固游牧民定居工程成果，通过禁牧休牧、划区轮牧以及发展生态、休闲、观光牧业等手段，引导牧民调整生产生活方式。

第四章 加强中游水土保持

突出抓好黄土高原水土保持，全面保护天然林，持续巩固退耕还林还草、退牧还草成果，加大水土流失综合治理力度，稳步提升城镇化水平，改善中游地区生态面貌。

第一节 大力实施林草保护

遵循黄土高原地区植被地带分布规律，密切关注气候暖湿化等趋势及其影响，合理采取生态保护和修复措施。森林植被带以营造乔木林、乔灌草混交林为主，森林草原植被带以营造灌木林为主，草原植被带以种草、草原改良为主。加强水分平衡论证，因地制宜采取封山育林、人工造林、飞播造林等多种措施推进森林植被建设。在河套平原区、汾渭平原区、黄土高原土地沙化区、内蒙古高原湖泊萎缩退化区等重点区域实施山水林田湖草生态保护修复工程。加大对水源涵养林建设区的封山禁牧、轮封轮牧和封育保护力度，促进自然恢复。结合地貌、土壤、气候和技术条件，科学选育人工造林树种，提高成活率、改善林相结构，提高林分质量。对深山远山区、风沙区和支流发源地，在适宜区域实施飞播造林。适度发展经济林和林下经济，提高生态效益和农民收益。加强秦岭生态环境保护和修复，强化大熊猫、金丝猴、朱鹮等珍稀濒危物种栖息地保护和恢复，积极推进生态廊道建设，扩大野生动植物生存空间。

第二节 增强水土保持能力

以减少入河入库泥沙为重点，积极推进黄土高原塬面保护、小流域综合治理、淤地坝建设、坡耕地综合整治等水土保持重点工程。在晋陕蒙丘陵沟壑区积极推动建设粗泥沙拦沙减沙设施。以陇东董志塬、晋西太德塬、陕北洛川塬、关中渭北台塬

等塬区为重点，实施黄土高原固沟保塬项目。以陕甘晋宁青山地丘陵沟壑区等为重点，开展旱作梯田建设，加强雨水集蓄利用，推进小流域综合治理。加强对淤地坝建设的规范指导，推广新标准新技术新工艺，在重力侵蚀严重、水土流失剧烈区域大力建设高标准淤地坝。排查现有淤地坝风险隐患，加强病险淤地坝除险加固和老旧淤地坝提升改造，提高管护能力。建立跨区域淤地坝信息监测机制，实现对重要淤地坝的动态监控和安全风险预警。

第三节 发展高效旱作农业

以改变传统农牧业生产方式、提升农业基础设施、普及蓄水保水技术等为重点，统筹水土保持与高效旱作农业发展。优化发展草食畜牧业、草产业和高附加值种植业，积极推广应用旱作农业新技术新模式。支持舍饲半舍饲养殖，合理开展人工种草，在条件适宜地区建设人工饲草料基地。优选旱作良种，因地制宜调整旱作种植结构。坚持用地养地结合，持续推进耕地轮作休耕制度，合理轮作倒茬。积极开展耕地田间整治和土壤有机培肥改良，加强田间集雨设施建设。在适宜地区实施坡耕地整治、老旧梯田改造和新建一批旱作梯田。大力推广农业蓄水保水技术，推动技术装备集成示范，进一步加大对旱作农业示范基地建设支持力度。

第五章 推进下游湿地保护和生态治理

建设黄河下游绿色生态走廊，加大黄河三角洲湿地生态系统保护修复力度，促进黄河下游河道生态功能提升和入海口生态环境改善，开展滩区生态环境综合整治，促进生态保护与人口经济协调发展。

第一节 保护修复黄河三角洲湿地

研究编制黄河三角洲湿地保护修复规划，谋划建设黄河口国家公园。保障河口湿地生态流量，创造条件稳步推进退塘还河、退耕还湿、退田还滩，实施清水沟、刁口河流路生态补水等工程，连通河口水系，扩大自然湿地面积。加强沿海防潮体系建设，防止土壤盐渍化和咸潮入侵，恢复黄河三角洲岸线自然延伸趋势。加强盐沼、滩涂和河口浅海湿地生物物种资源保护，探索利用非常规水源补给鸟类栖息地，支持黄河三角洲湿地与重要鸟类栖息地、湿地联合申遗。减少油田开采、围垦养殖、港口航运等经济活动对湿地生态系统的影响。

第二节 建设黄河下游绿色生态走廊

以稳定下游河势、规范黄河流路、保证滩区行洪能力为前提，统筹河道水域、岸线和滩区生态建设，保护河道自然岸线，完善河道两岸湿地生态系统，建设集防洪护岸、水源涵养、生物栖息等功能为一体的黄河下游绿色生态走廊。加强黄河干流水量统一调度，保障河道基本生态流量和入海水量，确保河道不断流。加强下游黄河干流两岸生态防护林建设，在河海交汇

适宜区域建设防护林带，因地制宜建设沿黄城市森林公园，发挥水土保持、防风固沙、宽河固堤等功能。统筹生态保护、自然景观和城市风貌建设，塑造以绿色为本底的沿黄城市风貌，建设人河城和谐统一的沿黄生态廊道。加大大汶河、东平湖等下游主要河湖生态保护修复力度。

第三节 推进滩区生态综合整治

合理划分滩区类型，因滩施策、综合治理下游滩区，统筹做好高滩区防洪安全和土地利用。实施黄河下游贯孟堤扩建工程，推进温孟滩防护堤加固工程建设。实施好滩区居民迁建工程，积极引导社会资本参与滩区居民迁建。加强滩区水源和优质土地保护修复，依法合理利用滩区土地资源，实施滩区国土空间差别化用途管制，严格限制自发修建生产堤等无序活动，依法打击非法采土、盗挖河砂、私搭乱建等行为。对与永久基本农田、重大基础设施和重要生态空间等相冲突的用地空间进行适度调整，在不影响河道行洪前提下，加强滩区湿地生态保护修复，构建滩河林田草综合生态空间，加强滩区水生态空间管控，发挥滞洪沉沙功能，筑牢下游滩区生态屏障。

第六章 加强全流域水资源节约集约利用

实施最严格的水资源保护利用制度，全面实施深度节水控水行动，坚持节水优先，统筹地表水与地下水、天然水与再生水、当地水与外调水、常规水与非常规水，优化水资源配置格

局，提升配置效率，实现用水方式由粗放低效向节约集约的根本转变，以节约用水扩大发展空间。

第一节 强化水资源刚性约束

在规划编制、政策制定、生产力布局中坚持节水优先，细化实化以水定城、以水定地、以水定人、以水定产举措。开展黄河流域水资源承载力综合评估，建立水资源承载力分区管控体系。实行水资源消耗总量和强度双控，暂停水资源超载地区新增取水许可，严格限制水资源严重短缺地区城市发展规模、高耗水项目建设和大规模种树。建立覆盖全流域的取用水总量控制体系，全面实行取用水计划管理、精准计量，对黄河干支流规模以上取水口全面实施动态监管，完善取水许可制度，全面配置区域行业用水。将节水作为约束性指标纳入当地党政领导班子和领导干部政绩考核范围，坚决抑制不合理用水需求，坚决遏制“造湖大跃进”，建立排查整治各类人造水面景观长效机制，严把引黄调蓄项目准入关。以国家公园、重要水源涵养区、珍稀物种栖息地等为重点区域，清理整治过度的小水电开发。

第二节 科学配置全流域水资源

统筹考虑全流域水资源科学配置，细化完善干支流水资源分配。统筹当地水与外调水，在充分考虑节水的前提下，留足生态用水，合理分配生活、生产用水。建立健全干流和主要支

流生态流量监测预警机制，明确管控要求。深化跨流域调水工程研究论证，加快开展南水北调东中线后续工程前期工作并适时推进工程建设，统筹考虑跨流域调水工程建设多方面影响，加强规划方案论证和比选。加强农村标准化供水设施建设。开展地下水超采综合治理行动，加大中下游地下水超采漏斗治理力度，逐步实现重点区域地下水采补平衡。

第三节 加大农业和工业节水力度

针对农业生产中用水粗放等问题，严格农业用水总量控制，以大中型灌区为重点推进灌溉体系现代化改造，推进高标准农田建设，打造高效节水灌溉示范区，稳步提升灌溉水利用效率。扩大低耗水、高耐旱作物种植比例，选育推广耐旱农作物新品种，加大政策、技术扶持力度，引导适水种植、量水生产。加大推广水肥一体化和高效节水灌溉技术力度，完善节水工程技术体系，坚持先建机制、后建工程，发挥典型引领作用，促进农业节水和农田水利工程良性运行。深入推进农业水价综合改革，分级分类制定差别化水价，推进农业灌溉定额内优惠水价、超定额累进加价制度，建立农业用水精准补贴和节水奖励机制，促进农业用水压减。深挖工业节水潜力，加快节水技术装备推广应用，推进能源、化工、建材等高耗水产业节水增效，严格限制高耗水产业发展。支持企业加大用水计量和节水技术改造力度，加快工业园区内企业间串联、分质、循环用水设施建设。

提高工业用水超定额水价，倒逼高耗水项目和产业有序退出。提高矿区矿井水资源化综合利用水平。

第四节 加快形成节水型生活方式

推进黄河流域城镇节水降损工程建设，以降低管网漏损率为主实施老旧供水管网改造，推广普及生活节水型器具，开展政府机关、学校、医院等公共机构节水技术改造，严控高耗水服务业用水，大力推进节水型城市建设。完善农村集中供水和节水配套设施建设，有条件的地方实行计量收费，推动农村“厕所革命”采用节水型器具。积极推动再生水、雨水、苦咸水等非常规水利用，实施区域再生水循环利用试点，在城镇逐步普及建筑中水回用技术和雨水集蓄利用设施，加快实施苦咸水水质改良和淡化利用。进一步推行水效标识、节水认证和合同节水管理。适度提高引黄供水城市水价标准，积极开展水权交易，落实水资源税费差别化征收政策。

第七章 全力保障黄河长治久安

紧紧抓住水沙关系调节这个“牛鼻子”，围绕以疏为主、疏堵结合、增水减沙、调水调沙，健全水沙调控体系，健全“上拦下排、两岸分滞”防洪格局，研究修订黄河流域防洪规划，强化综合性防洪减灾体系建设，构筑沿黄人民生命财产安全的稳固防线。

第一节 科学调控水沙关系

深入研究论证黄河水沙关系长期演变趋势及对生态环境的影响，科学把握泥沙含量合理区间和中长期水沙调控总体思路，采取“拦、调、排、放、挖”综合处理泥沙。完善以骨干水库等重大水利工程为主的水沙调控体系，优化水库运用方式和拦沙能力。优化水沙调控调度机制，创新调水调沙方式，加强干支流水库群联合统一调度，持续提升水沙调控体系整体合力。加强龙羊峡、刘家峡等上游水库调度运用，充分发挥小浪底等工程联合调水调沙作用，增强径流调节和洪水泥沙控制能力，维持下游中水河槽稳定，确保河床不抬高。以禹门口至潼关、河口等为重点实施河道疏浚工程。创新泥沙综合处理技术，探索泥沙资源利用新模式。

第二节 有效提升防洪能力

实施河道和滩区综合提升治理工程，增强防洪能力，确保堤防不决口。加快河段控导工程续建加固，加强险工险段和薄弱堤防治理，提升主槽排洪输沙功能，有效控制游荡性河段河势。开展下游“二级悬河”治理，降低黄河大堤安全风险。加快推进宁蒙等河段堤防工程达标。统筹黄河干支流防洪体系建设，加强黑河、白河、湟水河、洮河、渭河、汾河、沁河等重点支流防洪安全，联防联控暴雨等引发的突发性洪水。加强黄淮海流域防洪体系协同，优化沿黄蓄滞洪区、防洪水库、排涝泵站等建设布局，提高防洪避险能力。以防洪为前提规范蓄滞

洪区各类开发建设活动并控制人口规模。建立应对凌汛长效机制，强化上中游水库防凌联合调度，发挥应急分凌区作用，确保防凌安全。实施病险水库除险加固，消除安全隐患。

第三节 强化灾害应对体系和能力建设

加强对长期气候变化、水文条件等问题的科学研究，完善防灾减灾体系，除水害、兴水利，提高沿黄地区应对各类灾害能力。建设黄河流域水利工程联合调度平台，推进上中下游防汛抗旱联动。增强流域性特大洪水、重特大险情灾情、极端干旱等突发事件应急处置能力。健全应急救援体系，加强应急预案、预警发布、抢险救援、工程科技、物资储备等综合能力建设。运用物联网、卫星遥感、无人机等技术手段，强化对水文、气象、地灾、雨情、凌情、旱情等状况的动态监测和科学分析，搭建综合数字化平台，实现数据资源跨地区跨部门互通共享，建设“智慧黄河”。把全生命周期管理理念贯穿沿黄城市群规划、建设、管理全过程各环节，加强防洪减灾、排水防涝等公共设施建设，增强大中城市抵御灾害能力。强化基层防灾减灾体系和能力建设。加强宣传教育，增强社会公众对自然灾害的防范意识，开展常态化、实战化协同动员演练。

第八章 强化环境污染系统治理

黄河污染表象在水里、问题在流域、根子在岸上。以汾河、湟水河、涑水河、无定河、延河、乌梁素海、东平湖等河湖为

重点，统筹推进农业面源污染、工业污染、城乡生活污染防治和矿区生态环境综合整治，“一河一策”、“一湖一策”，加强黄河支流及流域腹地生态环境治理，净化黄河“毛细血管”，将节约用水和污染治理成效与水资源配置相挂钩。

第一节 强化农业面源污染综合治理

因地制宜推进多种形式的适度规模经营，推广科学施肥、安全用药、农田节水等清洁生产技术与先进适用装备，提高化肥、农药、饲料等投入品利用效率，建立健全禽畜粪污、农作物秸秆等农业废弃物综合利用和无害化处理体系。在宁蒙河套、汾渭、青海湟水河和大通河、甘肃沿黄、中下游引黄灌区等区域实施农田退水污染综合治理，建设生态沟道、污水净塘、人工湿地等氮、磷高效生态拦截净化设施，加强农田退水循环利用。实行耕地土壤环境质量分类管理，集中推进受污染耕地安全利用示范。推进农田残留地膜、农药化肥塑料包装等清理整治工作。协同推进山西、河南、山东等黄河中下游地区总氮污染控制，减少对黄河入海口海域的环境污染。

第二节 加大工业污染协同治理力度

推动沿黄一定范围内高耗水、高污染企业迁入合规园区，加快钢铁、煤电超低排放改造，开展煤炭、火电、钢铁、焦化、化工、有色等行业强制性清洁生产，强化工业炉窑和重点行业挥发性有机物综合治理，实行生态敏感脆弱区工业行业污染物

特别排放限值要求。严禁在黄河干流及主要支流沿岸一定范围内新建“两高一资”项目及相关产业园区。开展黄河干支流入河排污口专项整治行动，加快构建覆盖所有排污口的在线监测系统，规范入河排污口设置审核。严格落实排污许可制度，沿黄所有固定排污源要依法按证排污。沿黄工业园区全部建成污水集中处理设施并稳定达标排放，严控工业废水未经处理或未有效处理直接排入城镇污水处理系统，严厉打击向河湖、沙漠、湿地等偷排、直排行为。加强工业废弃物风险管控和历史遗留重金属污染区域治理，以危险废物为重点开展固体废物综合整治行动。加强生态环境风险防范，有效应对突发环境事件。健全环境信息强制性披露制度。

第三节 统筹推进城乡生活污染治理

加强污水垃圾、医疗废物、危险废物处理等城镇环境基础设施建设。完善城镇污水收集配套管网，结合当地流域水环境保护目标精准提标，推进干支流沿线城镇污水收集处理效率持续提升和达标排放。在有条件的城镇污水处理厂排污口下游建设人工湿地等生态设施，在上游高海拔地区采取适用的污水、污泥处理工艺和模式，因地制宜实施污水、污泥资源化利用。巩固提升城市黑臭水体治理成效，基本消除县级及以上行政辖区建成区黑臭水体。做好“厕所革命”与农村生活污水治理的衔接，因地制宜选择治理模式，强化污水管控标准，推动适度

规模治理和专业化维护。在沿黄城市和县、镇，积极推广垃圾分类，建设垃圾焚烧等无害化处理设施，完善与之衔接配套的垃圾收运系统。建立健全农村垃圾收运处置体系，因地制宜开展阳光堆肥房等生活垃圾资源化处理设施建设。保障污水垃圾处理设施稳定运行，支持市场主体参与污水垃圾处理，探索建立污水垃圾处理服务按量按效付费机制。推动冬季清洁取暖改造，在城市群、都市圈和城乡人口密集区普及集中供暖，因地制宜建设生物质能等分布式新型供暖方式。

第四节 开展矿区生态环境综合整治

对黄河流域历史遗留矿山生态破坏与污染状况进行调查评价，实施矿区地质环境治理、地形地貌重塑、植被重建等生态修复和土壤、水体污染治理，按照“谁破坏谁修复”、“谁修复谁受益”原则盘活矿区自然资源，探索利用市场化方式推进矿山生态修复。强化生产矿山边开采、边治理举措，及时修复生态和治理污染，停止对生态环境造成重大影响的矿产资源开发。以河湖岸线、水库、饮用水水源地、地质灾害易发多发区等为重点开展黄河流域尾矿库、尾液库风险隐患排查，“一库一策”，制定治理和应急处置方案，采取预防性措施化解渗漏和扬散风险，鼓励尾矿综合利用。统筹推进采煤沉陷区、历史遗留矿山综合治理，开展黄河流域矿区污染治理和生态修复试点示范。落实绿色矿山标准和评价制度，2021年起新建矿山全

部达到绿色矿山要求，加快生产矿山改造升级。

第九章 建设特色优势现代产业体系

依托强大国内市场，加快供给侧结构性改革，加大科技创新投入力度，根据各地区资源、要素禀赋和发展基础做强特色产业，加快新旧动能转换，推动制造业高质量发展和资源型产业转型，建设特色优势现代产业体系。

第一节 提升科技创新支撑能力

开展黄河生态环境保护科技创新，加大黄河流域生态环境重大问题研究力度，聚焦水安全、生态环保、植被恢复、水沙调控等领域开展科学实验和技术攻关。支持黄河流域农牧业科技创新，推动杨凌、黄河三角洲等农业高新技术产业示范区建设，在生物工程、育种、旱作农业、盐碱地农业等方面取得技术突破。着眼传统产业转型升级和战略性新兴产业发展需要，加强协同创新，推动关键共性技术研究。在黄河流域加快布局若干重大科技基础设施，统筹布局建设一批国家重点实验室、产业创新中心、工程研究中心等科技创新平台，加大科技、工程类专业人才培养和引进力度。按照市场化、法治化原则，支持社会资本建立黄河流域科技成果转化基金，完善科技投融资体系，综合运用政府采购、技术标准规范、激励机制等促进成果转化。

第二节 进一步做优做强农牧业

巩固黄河流域对保障国家粮食安全的重要作用，稳定种植面积，提升粮食产量和品质。在黄淮海平原、汾渭平原、河套灌区等粮食主产区，积极推广优质粮食品种植，大力建设高标准农田，实施保护性耕作，开展绿色循环高效农业试点示范，支持粮食主产区建设粮食生产核心区。大力支持发展节水型设施农业。加大对黄河流域生猪（牛羊）调出大县奖励力度，在内蒙古、宁夏、青海等省区建设优质奶源基地、现代牧业基地、优质饲草料基地、牦牛藏羊繁育基地。布局建设特色农产品优势区，打造一批黄河地理标志产品，大力发展戈壁农业和寒旱农业，积极支持种质资源和制种基地建设。积极发展富民乡村产业，加快发展农产品加工业，探索建设农业生产联合体，因地制宜发展现代农业服务业。构建“田间－餐桌”、“牧场－餐桌”农产品产销新模式，打造实时高效的农业产业链供应链。

第三节 建设全国重要能源基地

根据水资源和生态环境承载力，优化能源开布局，合理确定能源行业生产规模。有序有效开发山西、鄂尔多斯盆地综合能源基地资源，推动宁夏宁东、甘肃陇东、陕北、青海海西等重要能源基地高质量发展。合理控制煤炭开发强度，严格规范各类勘探开发活动。推动煤炭产业绿色化、智能化发展，加快生产煤矿智能化改造，加强安全生产，强化安全监管执法。推进煤炭清洁高效利用，严格控制新增煤电规模，加快淘汰落

后煤电机组。加强能源资源一体化开发利用，推动能源化工产业向精深加工、高端化发展。加大石油、天然气勘探力度，稳步推动煤层气、页岩气等非常规油气资源开采利用。发挥黄河上游水电站和电网系统的调节能力，支持青海、甘肃、四川等风能、太阳能丰富地区构建风光水多能互补系统。加大青海、甘肃、内蒙古等省区清洁能源消纳外送能力和保障机制建设力度，加快跨省区电力市场一体化建设。开展大容量、高效率储能工程建设。支持开展国家现代能源经济示范区、能源革命综合改革试点等建设。

第四节 加快战略性新兴产业和先进制造业发展

以沿黄中下游产业基础较强地区为重点，搭建产供需有效对接、产业上中下游协同配合、产业链创新链供应链紧密衔接的战略性新兴产业合作平台，推动产业体系升级和基础能力再造，打造具有较强竞争力的产业集群。提高工业互联网、人工智能、大数据对传统产业渗透率，推动黄河流域优势制造业绿色化转型、智能化升级和数字化赋能。大力支持民营经济发展，支持制造业企业跨区域兼并重组。对符合条件的先进制造业企业，在上市融资、企业债券发行等方面给予积极支持。支持兰州新区、西咸新区等国家级新区和郑州航空港经济综合实验区做精做强主导产业。充分发挥甘肃兰白经济区、宁夏银川—石嘴山、晋陕豫黄河金三角承接产业转移示范区作用，提高承接

国内外产业转移能力。复制推广自由贸易试验区、国家级新区、国家自主创新示范区和全面改革创新试验区经验政策，推进新旧动能转换综合试验区、产业转型升级示范区、新型工业化产业示范基地建设。支持济南建设新旧动能转换起步区。着力推动中下游地区产业低碳发展，切实落实降低碳排放强度的要求。

第十章 构建区域城乡发展新格局

充分发挥区域比较优势，推动特大城市瘦身健体，有序建设大中城市，推进县城城镇化补短板强弱项，深入实施乡村振兴战略，构建区域、城市、城乡之间各具特色、各就其位、协同联动、有机互促的发展格局。

第一节 高质量高标准建设沿黄城市群

破除资源要素跨地区跨领域流动障碍，促进土地、资金等生产要素高效流动，增强沿黄城市群经济和人口承载能力，打造黄河流域高质量发展的增长极，推进建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区。强化生态环境、水资源等约束和城镇开发边界管控，防止城市“摊大饼”式无序扩张，推动沿黄特大城市瘦身健体、减量增效。严控上中游地区新建各类开发区。加快城市群内部轨道交通、通信网络、环保等基础设施建设与互联互通，便利人员往来和要素流动，增强人口集聚和产业协作能力。增强城市群之间发展协调性，避免同质化建设和低水平竞争，形成特色鲜明、优势互补、高效协同的城市群发展新

格局。持续营造更加优化的创新环境，支持城市群合理布局产业集聚区，承接本区域大城市部分功能疏解以及国内外制造业转移。

第二节 因地制宜推进县城发展

大力发展县域经济，分类建设特色产业园区、农民工返乡创业园、农产品仓储保鲜冷链物流设施等产业平台，带动农村创新创业。全面取消县城落户限制，大幅简化户籍迁移手续，促进农业转移人口就近便捷落户。有序支持黄河流域上游地区县城发展，合理引导农产品主产区、重点生态功能区的县城发展。推进县城公共服务设施提标改造，并与所属地级市城区公共服务和基础设施布局相衔接，带动乡镇卫生院能力提升，消除中小学“大班额”，健全县级养老服务体系。

第三节 建设生态宜居美丽乡村

立足黄河流域乡土特色和地域特点，深入实施乡村振兴战略，科学推进乡村规划布局，推广乡土风情建筑，发展乡村休闲旅游，鼓励有条件地区建设集中连片、生态宜居美丽乡村，融入黄河流域山水林田湖草沙自然风貌。对规模较大的中心村，发挥农牧业特色优势，促进农村产业融合发展，建设一批特色农业、农产品集散、工贸等专业化村庄。保护好、发展好城市近郊农村，有选择承接城市功能外溢，培育一批与城市有机融合、相得益彰的特色乡村。对历史、文化和生态资源丰富的村

庄，支持发展休闲旅游业，建立人文生态资源保护与乡村发展的互促机制。以生活污水、垃圾处理和村容村貌提升为主攻方向，深入开展农村人居环境整治，建立农村人居环境建设和管护长效机制。

第十一章 加强基础设施互联互通

大力推进数字信息等新型基础设施建设，完善交通、能源等跨区域重大基础设施体系，提高上中下游、各城市群、不同区域之间互联互通水平，促进人流、物流、信息流自由便捷流动。

第一节 加快新型基础设施建设

以信息基础设施为重点，强化全流域协调、跨领域联动，优化空间布局，提升新型基础设施建设发展水平。加快 5G 网络建设，拓展 5G 场景应用，实现沿黄大中城市互联网协议第六版（IPv6）全面部署，扩大千兆及以上光纤覆盖范围，增强郑州、西安、呼和浩特等国家级互联网骨干直联点功能。强化黄河流域数据中心节点和网络化布局建设，提升算力水平，加强数据资源流通和应用，在沿黄城市部署国家超算中心，在部分省份布局建设互联网数据中心，推广“互联网+生态环保”综合应用。依托 5G、移动物联网等接入技术，建设物联网和工业互联网基础设施，在交通等重点领域率先推进泛在感知设施的规模化建设及应用。完善面向主要产业链的人工智能平台等建设，提供

“人工智能+”服务。

第二节 构建便捷智能绿色安全综合交通网络

优化提升既有普速铁路、高速铁路、高速公路、干支线机场功能，谋划新建一批重大项目，加快形成以“一字型”、“几字型”和“十字型”为主骨架的黄河流域现代化交通网络，填补缺失线路、畅通瓶颈路段，实现城乡区域高效连通。“一字型”为济南经郑州至西安、兰州、西宁的东西向大通道，加强毗邻省区铁路干线连接和支线、专用线建设，强化跨省高速公路建设，加密城市群城际交通网络，更加高效地连通沿黄主要经济区。“几字型”为兰州经银川、包头至呼和浩特、太原并通达郑州的综合运输走廊，通过加强高速铁路、沿黄通道、货运通道建设，提高黄河“能源流域”互联互通水平。“十字型”为包头经鄂尔多斯经榆林、延安至西安的纵向通道和银川经绥德至太原，兰州经平凉、庆阳至延安至北京的横向通道，建设高速铁路网络，提高普速铁路客货运水平，提升陕甘宁、吕梁山等革命老区基础设施现代化水平。优化完善黄河流域高速公路网，提升国省干线技术等级。加强跨黄河通道建设，积极推进黄河干流适宜河段旅游通航和分段通航。加快西安国际航空枢纽和郑州国际航空货运枢纽建设，提升济南、呼和浩特、太原、银川、兰州、西宁等区域枢纽机场功能，完善上游高海拔地区支线机场布局。

第三节 强化跨区域大通道建设

强化黄河“几”字弯地区至北京、天津大通道建设，推进雄安至忻州、天津至潍坊（烟台）等铁路建设，快捷连通黄河流域和京津冀地区。加强黄河流域与长江经济带、成渝地区双城经济圈、长江中游城市群的互联互通，推动西宁至成都、西安至十堰、重庆至西安等铁路重大项目实施，研究推动成都至格尔木铁路等项目，构建兰州至成都和重庆、西安至成都和重庆及郑州至重庆和武汉等南北向客货运大通道，形成连通黄河流域和长江流域的铁水联运大通道。加强煤炭外送能力建设，加快形成以铁路为主的运输结构，推动大秦、朔黄、西平、宝中等现有铁路通道扩能改造，发挥浩吉铁路功能，加强集疏运体系建设，畅通西煤东运、北煤南运通道。推进青海—河南、陕北—湖北、陇东—山东等特高压输电工程建设，打通清洁能源互补打捆外送通道。优化油气干线管网布局，推进西气东输等跨区域输气管网建设，完善沿黄城市群区域、支线及终端管网。加强黄河流域油气战略储备，因地制宜建设地下储气库。以铁路为主，加快形成沿黄粮食等农产品主产区与全国粮食主销区之间的跨区域运输通道。加强航空、公路冷链物流体系建设，提高鲜活农产品对外运输能力。

第十二章 保护传承弘扬黄河文化

着力保护沿黄文化遗产资源，延续历史文脉和民族根脉，

深入挖掘黄河文化的时代价值，加强公共文化产品和服务供给，更好满足人民群众精神文化生活需要。

第一节 系统保护黄河文化遗产

开展黄河文化资源全面调查和认定，摸清文物古迹、非物质文化遗产、古籍文献等重要文化遗产底数。实施黄河文化遗产系统保护工程，建设黄河文化遗产廊道。对濒危遗产遗迹遗存实施抢救性保护。高水平保护陕西石峁、山西陶寺、河南二里头、河南双槐树、山东大汶口等重要遗址，加大对宫殿、帝王陵等大遗址的整体性保护和修复力度，加强古建筑、古镇古村等农耕文化遗产和古灌区、古渡口等水文化遗产保护，保护古栈道等交通遗迹遗存。严格古长城保护和修复措施，推动重点长城节点保护。支持西安、洛阳、开封、大同等城市保护和完善历史风貌特色。实施黄河流域“考古中国”重大研究项目，加强文物保护认定，从严打击盗掘、盗窃、非法交易文物等犯罪行为。提高黄河流域革命文物和遗迹保护水平，加强同主题跨区域革命文物系统保护。完善黄河流域非物质文化遗产保护名录体系，大力保护黄河流域戏曲、武术、民俗、传统技艺等非物质文化遗产。综合运用现代信息和传媒技术手段，加强黄河文化遗产数字化保护与传承弘扬。

第二节 深入传承黄河文化基因

深入实施中华文明探源工程，系统研究梳理黄河文化发展

脉络，充分彰显黄河文化的多源性多样性。开展黄河文化传承创新工程，系统阐发黄河文化蕴含的精神内涵，建立沟通历史与现实、拉近传统与现代的黄河文化体系。打造中华文明重要地标，深入研究规划建设黄河国家文化公园。支持黄河文化遗产申报世界文化遗产。推动黄河流域优秀农耕文化遗产活化利用和传承创新，支持其申报全球重要农业文化遗产。综合展示黄河流域在农田水利、天文历法、治河技术、建筑营造、中医中药、藏医藏药、传统工艺等领域的文化成就，推动融入现实生活。大力弘扬延安精神、焦裕禄精神、沂蒙精神等，用以滋养初心、淬炼灵魂。整合黄河文化研究力量，夯实研究基础，建设跨学科、交叉型、多元化创新研究平台，形成一批高水平研究成果。适当改扩建和新建一批黄河文化博物馆，系统展示黄河流域历史文化。

第三节 讲好新时代黄河故事

启动“中国黄河”国家形象宣传推广行动，增强黄河文化亲和力，突出历史厚重感，向国际社会全面展示真实、立体、发展的黄河流域。加强黄河题材精品纪录片创作。在国家文化年、中国旅游年等活动中融入黄河文化元素，打造黄河文化对外传播符号。支持黄河流域与共建“一带一路”国家深入开展多种形式人文合作，促进民心相通和文化认同。加强同尼罗河、多瑙河、莱茵河、伏尔加河等流域的交流合作，推动文明交流

互鉴。开展面向海内外的寻根祭祖和中华文明探源活动，打造黄河流域中华人文始祖发源地文化品牌。深化文学艺术、新闻出版、影视等领域对外交流合作，实施黄河文化海外推广工程，广泛翻译、传播优秀黄河文化作品，推动中华文化走出去。引导我国驻外使领馆及孔子学院、中国文化中心等宣介黄河文化。开展国外媒体走近黄河、报道黄河等系列交流活动。

第四节 打造具有国际影响力的黄河文化旅游带

推动文化和旅游融合发展，把文化旅游产业打造成为支柱产业。强化区域间资源整合和协作，推进全域旅游发展，建设一批展现黄河文化的标志性旅游目的地。发挥上游自然景观多样、生态风光原始、民族文化多彩、地域特色鲜明优势，加强配套基础设施建设，增加高品质旅游服务供给，支持青海、四川、甘肃毗邻地区共建国家生态旅游示范区。中游依托古都、古城、古迹等丰富人文资源，突出地域文化特点和农耕文化特色，打造世界级历史文化旅游目的地。下游发挥好泰山、孔庙等世界著名文化遗产作用，推动弘扬中华优秀传统文化。加大石窟文化保护力度，打造中国特色历史文化标识和“中国石窟”文化品牌。依托陕甘宁革命老区、红军长征路线、西路军西征路线、吕梁山革命根据地、南梁革命根据地、沂蒙革命老区等打造红色旅游走廊。实施黄河流域影视、艺术振兴行动，形成一批富有时代特色的精品力作。

第十三章 补齐民生短板和弱项

以上中游欠发达地区为重点，多渠道促进就业创业，加强普惠性、基础性、兜底性民生事业建设，提高公共服务供给能力和水平，进一步保障和改善民生，增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

第一节 提高重大公共卫生事件应对能力

坚持预防为主、防治协同，建立全流域公共卫生事件应急响应机制，实现流行病调查、监测分析、信息通报、防控救治、资源调配等协同联动，筑牢全方位网格化防线，织密疾病防控网络。加快黄河流域疾病预防控制体系现代化建设，提升传染病病原体、健康危害因素等检验检测能力。健全重大突发公共卫生事件医疗救治体系，按照人口规模、辐射区域和疫情防控压力，建设重大疫情救治基地，完善沿黄省市县三级重症监护病区（ICU）救治设施体系，提高中医院应急和救治能力。分级分层分流推动城市传染病救治体系建设，实现沿黄地市级传染病医院全覆盖，加强县级医院感染性疾病科和相对独立的传染病病区建设，原则上不鼓励新建独立的传染病医院。按照平战结合导向，做好重要医疗物资储备。借鉴方舱医院改建经验，提高大型场馆等设施建设标准，使其具备承担救治隔离任务的条件。充分发挥黄河流域中医药传统和特色优势，建立中西医结合的疫情防控机制。

第二节 加快教育医疗事业发展

制定更加优惠的政策措施，支持改善上中游地区义务教育薄弱学校办学条件，切实落实义务教育教师平均工资收入不低于当地公务员平均水平的要求。支持沿黄地区高校围绕生态保护修复、生物多样性保护、水沙调控、水土保持、水资源利用、公共卫生等急需领域，设置一批科学研究和工程应用学科。加大政府投入力度，加强基层公共卫生服务体系建设，强化儿童重点疾病预防保健。设立黄河流域高原病、地方病防治中心。实施“黄河名医”中医药发展计划，打造中医药产业发展综合示范区。广泛开展爱国卫生运动。

第三节 增强基本民生保障能力

千方百计稳定和扩大就业，加强对重点行业、重点群体的就业支持，采取措施吸引高校毕业生投身黄河生态保护事业，支持退役军人、返乡入乡务工人员 in 生态环保、乡村旅游等领域就业创业，发挥植树造林、基础设施、治污等重大工程拉动当地就业作用。创新户籍、土地、社保等政策，引导沿黄地区劳动力赴新疆、西藏、青海等边疆、高原地区就业创业安居。有序扩大跨省异地就医定点医院覆盖面。统筹城乡社会救助体系，做好对留守儿童、孤寡老人、残障人员、失独家庭等弱势群体的关爱服务。

第四节 提升特殊类型地区发展能力

以上中游民族地区、革命老区、生态脆弱地区等为重点，接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接，巩固脱贫攻坚成果，全力让脱贫群众迈向富裕。精准扶持发展特色优势产业，支持培育壮大一批龙头企业。加大上中游易地扶贫搬迁后续帮扶力度，继续做好东西部协作、对口支援、定点帮扶等工作。大力实施以工代赈，扩大建设领域、赈济方式和受益对象。编制实施新时代陕甘宁革命老区振兴发展规划。

第十四章 加快改革开放步伐

坚持深化改革与扩大开放并重，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，加强黄河综合治理体系和能力建设，加快构建内外兼顾、陆海联动、东西互济、多向并进的黄河流域开放新格局，提升黄河流域高质量发展水平。

第一节 完善黄河流域管理体系

形成中央统筹协调、部门协同配合、属地抓好落实、各方衔接有力的管理体制，实现统一规划设计、统一政策标准、协同生态保护、综合监管执法。深化流域管理机构改革，推行政事分开、事企分开、管办分离，强化水利部黄河水利委员会在全流域防洪、监测、调度、监督等方面职能，实现对干支流监管“一张网”全覆盖。赋予沿黄各省区更多生态建设、环境保护、节约用水和防洪减灾等管理职能，实现流域治理权责统一。加强全流域生态环境执法能力建设，完善跨区域跨部门联合执

法机制，实现对全流域生态环境保护执法“一条线”全畅通。建立流域突发事件应急预案体系，提升生态环境应急响应处置能力。落实地方政府生态保护、污染防治、节水、水土保持等目标责任，实行最严格的生产建设活动监管。

第二节 健全生态产品价值实现机制

建立纵向与横向、补偿与赔偿、政府与市场有机结合的黄河流域生态产品价值实现机制。中央财政设立黄河流域生态保护和高质量发展专项奖补资金，专门用于奖励生态保护有力、转型发展成效好的地区，补助生态功能重要、公共服务短板较多的地区。鼓励地方以水量、水质为补偿依据，完善黄河干流和主要支流横向生态保护补偿机制，开展渭河、湟水河等重要支流横向生态保护补偿机制试点，中央财政安排引导资金予以支持。在沿黄重点生态功能区实施生态综合补偿试点。支持地方探索开展生态产品价值核算计量，逐步推进综合生态补偿标准化、实用化、市场化。鼓励开展排污权等初始分配与跨省交易制度，以点带面形成多元化生态补偿政策体系。实行更加严格的黄河流域生态环境损害赔偿制度，依托生态产品价值核算，开展生态环境损害评估，提高破坏生态环境违法成本。

第三节 加大市场化改革力度

着力优化沿黄各省区营商环境，制定改进措施清单，逐项推动落实。深化“放管服”改革，全面借鉴复制先进经验做法，

深入推进“最多跑一次”改革，打造高效便捷的政务服务环境。研究制定沿黄各省区能源、有色、装备制造等领域国有企业混合所有制改革方案，支持国有企业改革各类试点在黄河流域先行先试，分类实施垄断行业改革。依法平等对待各类市场主体，全面清理歧视性规定和做法，积极吸引民营企业、民间资本投资兴业。探索特许经营方式，引入合格市场主体对有条件的支流河段实施生态建设和环境保护。加强黄河流域要素市场一体化建设，推进土地、能源等要素市场化改革，完善要素价格形成机制，提高资源配置效率。

第四节 深度融入共建“一带一路”

高水平高标准推进沿黄相关省区的自由贸易试验区建设，赋予更大改革开放自主权。支持西安、郑州、济南等沿黄大城市建立对接国际规则标准、加快投资贸易便利化、吸引集聚全球优质要素的体制机制，强化国际交往功能，建设黄河流域对外开放门户。发挥上中游省区丝绸之路经济带重要通道、节点作用和经济历史文化等综合优势，打造内陆开放高地，加快形成面向中亚南亚西亚国家的通道、商贸物流枢纽、重要产业和人文交流基地。支持黄河流域相关省区高质量开行中欧班列，整治和防范无序发展与过度竞争，培育西安、郑州等中欧班列枢纽城市，发展依托班列的外向型经济。在沿黄省区新设若干农业对外开放合作试验区，深化与共建“一带一路”国家农牧

业合作，支持有实力的企业建设海外生产加工基地。

第五节 健全区域间开放合作机制

推动青海、四川、甘肃毗邻地区协同推进水源涵养和生态保护修复，建设黄河流域生态保护和水源涵养中心区。支持甘肃、青海共同开展祁连山生态修复和黄河上游冰川群保护。引导陕西、宁夏、内蒙古毗邻地区统筹能源化工发展布局，加强生态环境共保和水污染共治。加强陕西、山西黄土高原交界地区协作，共同保护黄河晋陕大峡谷生态环境。深化晋陕豫黄河金三角区域经济协作，建设郑（州）洛（阳）西（安）高质量发展合作带，推动晋陕蒙（忻榆鄂）等跨省区合作。支持山西、内蒙古、山东深度对接京津冀协同发展，深化科技创新、金融、新兴产业、能源等合作，健全南水北调中线工程受水区与水源区对口协作机制。推动黄河流域与长江流域生态保护合作，实施三江源、秦岭、若尔盖湿地等跨流域重点生态功能区协同保护和修复，加强生态保护政策、项目、机制联动，以保护生态为前提适度引导跨流域产业转移。

第十五章 推进规划实施

黄河流域生态保护和高质量发展是一项重大系统工程，涉及地域广、人口多，任务繁重艰巨。坚持尽力而为、量力而行原则，把握好有所为与有所不为、先为与后为、快为与慢为的关系，抓住每个阶段主要矛盾和矛盾主要方面，对当下急需的

政策、工程 and 项目，要增强紧迫感和使命感，加快推进、早见成效；对需要长期推进的工作，要久久为功、一茬接着一茬干，把黄河流域生态保护和高质量发展的宏伟蓝图变为现实。

第一节 坚持党的集中统一领导

把党的领导始终贯穿于黄河流域生态保护和高质量发展各领域各方面各环节。加强党的政治建设，坚持不懈用红色文化特别是延安精神、焦裕禄精神教育广大党员、干部，坚定理想信念，改进工作作风，做到忠诚干净担当。充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，确保黄河流域生态保护和高质量发展始终保持正确方向。沿黄各省区党委和政府要从讲政治的高度、抓重点的精度、抓到底的深度，全面落实党中央、国务院决策部署，锐意进取、实干苦干，不折不扣推动本规划纲要提出的目标任务和政策措施落地见效。

第二节 强化法治保障

系统梳理与黄河流域生态保护和高质量发展相关法律法规，深入开展黄河保护治理立法基础性研究工作，适时启动立法工作，将黄河保护治理中行之有效的普遍性政策、机制、制度等予以立法确认。在生态保护优先的前提下，以法律形式界定各方权责边界、明确保护治理制度体系，规范对黄河保护治理产生影响的各类行为。研究制定完善黄河流域生态补偿、水资源节约集约利用等法律法规制度。支持沿黄省区出台地方性法规、

地方政府规章，完善黄河流域生态保护和高质量发展的法治保障体系。

第三节 增强国土空间治理能力

全面评估黄河流域及沿黄省份资源环境承载能力，统筹生态、经济、城市、人口以及粮食、能源等安全保障对空间的需求，开展国土空间开发适宜性评价，确定不同地区开发上限，合理开发和高效利用国土空间，严格规范各类沿黄河开发建设活动。在组织开展黄河流域生态现状调查、生态风险隐患排查的基础上，以最大限度保持生态系统完整性和功能性为前提，加快黄河流域生态保护红线、环境质量底线、自然资源利用上线和生态环境准入清单“三线一单”编制，构建生态环境分区管控体系。合理确定不同水域功能定位，完善黄河流域水功能区划。加强黄河干流和主要支流、湖泊水生态空间治理，开展水域岸线确权划界并严格用途管控，确保水域面积不减。

第四节 完善规划政策体系

围绕贯彻落实本规划纲要，组织编制生态保护和修复、环境保护与污染治理、水安全保障、文化保护传承弘扬、基础设施互联互通、能源转型发展、黄河文化公园规划建设等专项规划，研究出台配套政策和综合改革措施，形成“1+N+X”规划政策体系。研究设立黄河流域生态保护和高质量发展基金。沿黄各省区要研究制定本地区黄河流域生态保护和高质量发展规

划及实施方案，细化落实本规划纲要确定的目标任务。沿黄各省区要建立重大工程、重大项目推进机制，围绕生态修复、污染防治、水土保持、节水降耗、防洪减灾、产业结构调整等领域，创新融资方式，积极做好用地、环评等前期工作，做到储备一批、开工一批、建设一批、竣工一批，发挥重大项目在黄河流域生态保护和高质量发展中的关键作用。本规划纲要实施过程中涉及的重大事项、重要政策和重点项目按规定程序报批。

第五节 建立健全工作机制

坚持中央统筹、省负总责、市县落实的工作机制。中央成立推动黄河流域生态保护和高质量发展领导小组，全面指导黄河流域生态保护和高质量发展战略实施，审议全流域重大规划、重大政策、重大项目和年度工作安排，协调解决跨区域重大问题。领导小组办公室设在国家发展改革委，承担领导小组日常工作。沿黄各省区要履行主体责任，完善工作机制，加强组织动员和推进实施。相关市县要落实工作责任，细化工作方案，逐项抓好落实。中央各有关部门要按照职责分工，加强指导服务，给予有力支持。充分发挥水利部黄河水利委员会作用，为领导小组工作提供支撑保障。领导小组办公室要加强对本规划纲要实施的跟踪分析，做好政策研究、统筹协调、督促落实等工作，确保在 2025 年前黄河流域生态保护和高质量发展取得明显进展。重大事项及时向党中央、国务院报告。

中共中央办公厅 国务院办公厅印发 《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》

新华社北京 2018 年 1 月 4 日电 近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》全文如下。

为深入贯彻党的十九大精神，全面落实《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于全面推行河长制的意见〉的通知》要求，进一步加强湖泊管理保护工作，现就湖泊实施湖长制提出如下意见。

一、充分认识在湖泊实施湖长制的重要意义及特殊性

党的十九大强调，生态文明建设功在当代、利在千秋，要推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。湖泊是江河水系的重要组成部分，是蓄洪储水的重要空间，在防洪、供水、航运、生态等方面具有不可替代的作用。长期以来，一些地方围垦湖泊、侵占水域、超标排污、违法养殖、非法采砂，造成湖泊面积萎缩、水域空间减少、水质恶化、生物栖息地破坏等问题突出，湖泊功能严重退化。在湖泊实施湖长制是贯彻党的十九大精神、加强生态文明建设的具体举措，是关于全面推行河长制的意见提出的明确要求，是加强湖泊管理保护、改善湖泊生态环境、维护湖泊健康生命、实现湖

泊功能永续利用的重要制度保障。

同时，在湖泊实施湖长制具有特殊性：一是湖泊一般有多条河流汇入，河湖关系复杂，湖泊管理保护需要与入湖河流通盘考虑、统筹推进；二是湖泊水体连通，边界监测断面不易确定，准确界定沿湖行政区域管理保护责任较为困难；三是湖泊水域岸线及周边普遍存在种植养殖、旅游开发等活动，管理保护不当极易导致无序开发；四是湖泊水体流动相对缓慢，水体交换更新周期长，营养物质及污染物易富集，遭受污染后治理修复难度大；五是湖泊在维护区域生态平衡、调节气候、维护生物多样性等方面功能明显，遭受破坏对生态环境影响较大，管理保护必须更加严格。在湖泊实施湖长制，必须坚持问题导向，明确各方责任，细化实化措施，严格考核问责，确保取得实效。

二、建立健全湖长体系

各省（自治区、直辖市）要将本行政区域内所有湖泊纳入全面推行湖长制工作范围，到2018年年底前在湖泊全面建立湖长制，建立健全以党政领导负责制为核心的责任体系，落实属地管理责任。

全面建立省、市、县、乡四级湖长体系。各省（自治区、直辖市）行政区域内主要湖泊，跨省级行政区域且在本辖区地位和作用重要的湖泊，由省级负责同志担任湖长；跨市地级行政区域的湖泊，原则上由省级负责同志担任湖长；跨县级行政区域的湖泊，原则上由市地级负责同志担任湖长。同时，湖泊所在市、县、乡要按照行政区域分级分区设立湖长，实行网格化管理，确保湖区所有水域都

有明确的责任主体。

三、明确界定湖长职责

湖泊最高层级的湖长是第一责任人，对湖泊的管理保护负总责，要统筹协调湖泊与入湖河流的管理保护工作，确定湖泊管理保护目标任务，组织制定“一湖一策”方案，明确各级湖长职责，协调解决湖泊管理保护中的重大问题，依法组织整治围垦湖泊、侵占水域、超标排污、违法养殖、非法采砂等突出问题。其他各级湖长对湖泊在本辖区内的管理保护负直接责任，按职责分工组织实施湖泊管理保护工作。

流域管理机构要充分发挥协调、指导和监督等作用。对跨省级行政区域的湖泊，流域管理机构要按照水功能区监督管理要求，组织划定入河排污口禁止设置和限制设置区域，督促各省（自治区、直辖市）落实入湖排污总量管控责任。要与各省（自治区、直辖市）建立沟通协商机制，强化流域规划约束，切实加强对湖长制工作的综合协调、监督检查和监测评估。

四、全面落实主要任务

（一）严格湖泊水域空间管控。各地区各有关部门要依法划定湖泊管理范围，严格控制开发利用行为，将湖泊及其生态缓冲带划为优先保护区，依法落实相关管控措施。严禁以任何形式围垦湖泊、违法占用湖泊水域。严格控制跨湖、穿湖、临湖建筑物和设施建设，确需建设的重大项目和民生工程，要优化工程建设方案，采取科学合理的恢复和补救措施，最大限度减少对湖泊的不利影响。严格管

控湖区围网养殖、采砂等活动。流域、区域涉及湖泊开发利用的相关规划应依法开展规划环评，湖泊管理范围内的建设项目和活动，必须符合相关规划并科学论证，严格执行工程建设方案审查、环境影响评价等制度。

（二）强化湖泊岸线管理保护。实行湖泊岸线分区管理，依据土地利用总体规划等，合理划分保护区、保留区、控制利用区、可开发利用区，明确分区管理保护要求，强化岸线用途管制和节约集约利用，严格控制开发利用强度，最大程度保持湖泊岸线自然形态。沿湖土地开发利用和产业布局，应与岸线分区要求相衔接，并为经济社会可持续发展预留空间。

（三）加强湖泊水资源保护和水污染防治。落实最严格水资源管理制度，强化湖泊水资源保护。坚持节水优先，建立健全集约节约用水机制。严格湖泊取水、用水和排水全过程管理，控制取水总量，维持湖泊生态用水和合理水位。落实污染物达标排放要求，严格按照限制排污总量控制入湖污染物总量、设置并监管入湖排污口。入湖污染物总量超过水功能区限制排污总量的湖泊，应排查入湖污染源，制定实施限期整治方案，明确年度入湖污染物削减量，逐步改善湖泊水质；水质达标的湖泊，应采取措施确保水质不退化。严格落实排污许可证制度，将治理任务落实到湖泊汇水范围内各排污单位，加强对湖区周边及入湖河流工矿企业污染、城镇生活污染、畜禽养殖污染、农业面源污染、内源污染等综合防治。加大湖泊汇水范围内城市管网建设和初期雨水收集处理设施建设，提高污水收

集处理能力。依法取缔非法设置的入湖排污口，严厉打击废污水直接入湖和垃圾倾倒等违法行为。

（四）加大湖泊水环境综合整治力度。按照水功能区区划确定各类水体水质保护目标，强化湖泊水环境整治，限期完成存在黑臭水体的湖泊和入湖河流整治。在作为饮用水水源地的湖泊，开展饮用水水源地安全保障达标和规范化建设，确保饮用水安全。加强湖区周边污染治理，开展清洁小流域建设。加大湖区综合整治力度，有条件的地区，在采取生物净化、生态清淤等措施的同时，可结合防洪、供用水保障等需要，因地制宜加大湖泊引水排水能力，增强湖泊水体的流动性，改善湖泊水环境。

（五）开展湖泊生态治理与修复。实施湖泊健康评估。加大对生态环境良好湖泊的严格保护，加强湖泊水资源调控，进一步提升湖泊生态功能和健康水平。积极有序推进生态恶化湖泊的治理与修复，加快实施退田还湖还湿、退渔还湖，逐步恢复河湖水系的自然连通。加强湖泊水生生物保护，科学开展增殖放流，提高水生生物多样性。因地制宜推进湖泊生态岸线建设、滨湖绿化带建设、沿湖湿地公园和水生生物保护区建设。

（六）健全湖泊执法监管机制。建立健全湖泊、入湖河流所在行政区域的多部门联合执法机制，完善行政执法与刑事司法衔接机制，严厉打击涉湖违法违规行为。坚决清理整治围垦湖泊、侵占水域以及非法排污、养殖、采砂、设障、捕捞、取用水等活动。集中整治湖泊岸线乱占滥用、多占少用、占而不用等突出问题。建立日

常监管巡查制度，实行湖泊动态监管。

五、切实强化保障措施

（一）加强组织领导。各级党委和政府要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，把在湖泊实施湖长制作为全面贯彻党的十九大精神、推进生态文明建设的重要举措，切实加强组织领导，明确工作进展安排，确保各项要求落到实处。要逐个湖泊明确各级湖长，进一步细化实化湖长职责，层层建立责任制。要落实湖泊管理单位，强化部门联动，确保湖泊管理保护工作取得实效。水利部要会同全面推行河长制工作部际联席会议各成员单位加强督促检查，指导各地区推动在湖泊实施湖长制工作。

（二）夯实工作基础。各地区各有关部门要抓紧摸清湖泊基本情况，组织制定湖泊名录，建立“一湖一档”。抓紧划定湖泊管理范围，实行严格管控。对堤防由流域管理机构直接管理的湖泊，有关地方要积极开展管理范围划定工作。

（三）强化分类指导。各地区各有关部门要针对高原湖泊、内陆湖泊、平原湖泊、城市湖泊等不同类型湖泊的自然特性、功能属性和存在的突出问题，因湖施策，科学制定“一湖一策”方案，进一步强化对湖泊管理保护的分类指导。

（四）完善监测监控。各地区要科学布设入湖河流以及湖泊水质、水量、水生态等监测站点，建设信息和数据共享平台，不断完善监测体系和分析评估体系。要积极利用卫星遥感、无人机、视频监控等技术，加强对湖泊变化情况的动态监测。跨行政区域的湖泊，

上一级有关部门要加强监测。

（五）严格考核问责。各地区要建立健全考核问责机制，县级及以上湖长负责组织对相应湖泊下一级湖长进行考核，考核结果作为地方党政领导干部综合考核评价的重要依据。实行湖泊生态环境损害责任终身追究制，对造成湖泊面积萎缩、水体恶化、生态功能退化等生态环境损害的，严格按照有关规定追究相关单位和人员的责任。要通过湖长公告、湖长公示牌、湖长 APP、微信公众号、社会监督员等多种方式加强社会监督。

中共中央办公厅 国务院办公厅印发 《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干 意见》

新华社北京9月20日电 近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》主要内容如下。

为深入贯彻落实党中央、国务院关于深化生态文明体制改革战略部署，推动实现资源环境承载能力监测预警规范化、常态化、制度化，引导和约束各地严格按照资源环境承载能力谋划经济社会发展，现提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，坚定不移实施主体功能区战略和制度，建立手段完备、数据共享、实时高效、管控有力、多方协同的资源环境承载能力监测预警长效机制，有效规范空间开

发秩序，合理控制空间开发强度，切实将各类开发活动限制在资源环境承载能力之内，为构建高效协调可持续的国土空间开发格局奠定坚实基础。

（二）基本原则

——坚持定期评估与实时监测相结合。针对不同区域资源环境承载能力状况，定期开展全域和特定区域评估，实时监测重点区域动态，提高监测预警效率。

——坚持设施建设与制度建设相结合。结合资源环境承载能力监测预警需求，既强化相关基础设施建设，又着力完善配套政策和创新体制机制，增强监测预警能力。

——坚持从严管制与有效激励相结合。针对不同资源环境超载类型，坚持陆海统筹，因地制宜制定差异化、可操作的管控制度，既限制资源环境恶化地区，又激励资源环境改善地区，提高监测预警水平。

——坚持政府监管与社会监督相结合。坚持统分结合、上下联动、整体推进，强化政府监管能力，鼓励社会各方积极参与，充分发挥社会监督作用，形成监测预警合力。

二、管控机制

（三）综合配套措施。资源环境承载能力分为超载、临界超载、不超载三个等级，根据资源环境耗损加剧与趋缓程度，进一步将超载等级分为红色和橙色两个预警等级、临界超载等级分为黄色和蓝

色两个预警等级、不超载等级确定为绿色无警等级，预警等级从高到低依次为红色、橙色、黄色、蓝色、绿色。

对红色预警区、绿色无警区以及资源环境承载能力预警等级降低或者提高的地区，分别实行对应的综合奖惩措施。对从临界超载恶化为超载的地区，参照红色预警区综合配套措施进行处理；对从不超载恶化为临界超载的地区，参照超载地区水资源、土地资源、环境、生态、海域等单项管控措施酌情进行处理，必要时可参照红色预警区综合配套措施进行处理；对从超载转变为临界超载或者从临界超载转变为不超载的地区，实施不同程度的奖励性措施。

对红色预警区，针对超载因素实施最严格的区域限批，依法暂停办理相关行业领域新建、改建、扩建项目审批手续，明确导致超载产业退出的时间表，实行城镇建设用地减量化；对现有严重破坏资源环境承载能力、违法排污破坏生态资源的企业，依法限制生产、停产整顿，并依法依规采取罚款、责令停业、关闭以及将相关责任人移送行政拘留等措施从严惩处，构成犯罪的依法追究刑事责任；对监管不力的政府部门负责人及相关责任人，根据情节轻重实施行政处分直至追究刑事责任；对在生态环境和资源方面造成严重破坏负有责任的干部，不得提拔使用或者转任重要职务，视情况给予诫勉、责令公开道歉、组织处理或者党纪政纪处分；当地政府要根据超载因素制定系统性减缓超载程度的行动方案，限期退出红色预警区。

对绿色无警区，研究建立生态保护补偿机制和发展权补偿制度，鼓励符合主体功能定位的适宜产业发展，加大绿色金融倾斜力度，提高领导干部生态文明建设目标评价考核权重。

（四）水资源管控措施。对水资源超载地区，暂停审批建设项目新增取水许可，制定并严格实施用水总量削减方案，对主要用水行业领域实施更严格的节水标准，退减不合理灌溉面积，落实水资源费差别化征收政策，积极推进水资源税改革试点；对临界超载地区，暂停审批高耗水项目，严格管控用水总量，加大节水和非常规水源利用力度，优化调整产业结构；对不超载地区，严格控制水资源消耗总量和强度，强化水资源保护和入河排污监管。

（五）土地资源管控措施。对土地资源超载地区，原则上不新增建设用地指标，实行城镇建设用地零增长，严格控制各类新城新区和开发区设立，对耕地、草原资源超载地区，研究实施轮作休耕、禁牧休牧制度，禁止耕地、草原非农非牧使用，大幅降低耕地施药施肥强度和畜禽粪污排放强度；对临界超载地区，严格管控建设用地总量，逐步提高存量土地供应比例，用地指标向基础设施和公益项目倾斜，严格限制耕地、草原非农非牧使用；对不超载地区，鼓励存量建设用地供应，巩固和提升耕地质量，实施草畜平衡制度。

（六）环境管控措施。对环境超载地区，率先执行排放标准的特别排放限值，规定更加严格的排污许可要求，实行新建、改建、扩建项目重点污染物排放加大减量置换，暂缓实施区域性排污权交易；对临界超载地区，加密监测敏感污染源，实施严格的排污许可

管理，实行新建、改建、扩建项目重点污染物排放减量置换，采取有效措施严格防范突发区域性、系统性重大环境事件；对不超载地区，实行新建、改建、扩建项目重点污染物排放等量置换。

（七）生态管控措施。加强对江、湖、河、山脉等自然生态系统的保护，在重要江、湖、河、山脉及周边划定管控红线，实施最严格的保护措施，最大程度地保障整体生态安全。对生态超载地区，制定限期生态修复方案，实行更严格的定期精准巡查制度，必要时实施生态移民搬迁，对生态系统严重退化地区实行封禁管理，促进生态系统自然修复；对临界超载地区，加密监测生态功能退化风险区域，科学实施山水林田湖系统修复治理，合理疏解人口，遏制生态系统退化趋势；对不超载地区，建立生态产品价值实现机制，综合运用投资、财政、金融等政策工具，支持绿色生态经济发展。

（八）海域管控措施。对超载海域，属于空间资源超载的，依法依规禁止岸线开发和新上围填海项目，研究实施海岸建筑退缩线制度；属于渔业资源超载的，逐年降低近海捕捞和养殖总量限额，加大减船转产力度；属于生态环境超载的，大幅提高水质较差的入海河流断面水质考核要求，严格控制上游相关污染物入河量，依法禁止新增入海排污口和向海排放的污水处理厂，通过清理规范整顿，逐步减少现有入海排污口，暂停审批新建、改建、扩建海洋（岸）工程建设项目；属于无居民海岛资源环境超载的，禁止无居民海岛开发建设，限期开展生态受损无居民海岛整治修复。对临界超载海域，属于空间资源临界超载的，原则上不再审批新增占用自然岸线

的用海项目和围填海项目；属于渔业资源临界超载的，强化海洋渔业资源养护和栖息地保护，引导近岸海水养殖区向离岸深水区转移；属于生态环境临界超载的，严格执行并逐步提高入海河流断面水质考核要求，严格控制向海排污的海洋（岸）工程建设项目；属于无居民海岛资源环境临界超载的，除国家重大项目建设用岛、国防用岛和自然观光科研教育旅游外，禁止其他开发建设。

三、管理机制

（九）建设监测预警数据库和信息技术平台。建立多部门监测站网协同布局机制，重点加强薄弱环节和县级监测网点布设，实现资源环境承载能力监测网络全国全覆盖。规范监测、调查、普查、统计等分类和技术标准，建立分布式数据信息协同服务体系，加强历史数据规范化加工和实时数据标准化采集，健全资源环境承载能力监测数据采集、存储与共享服务体制机制。

整合集成各有关部门资源环境承载能力监测数据，建设监测预警数据库，运用云计算、大数据处理及数据融合技术，实现数据实时共享和动态更新。基于各有关部门相关单项评价监测预警系统，搭建资源环境承载能力监测预警智能分析与动态可视化平台，实现资源环境承载能力的综合监管、动态评估与决策支持。建立资源环境承载能力监测预警政务互动平台，定期向社会发布监测预警信息。

（十）建立一体化监测预警评价机制。运用资源环境承载能力监测预警信息技术平台，结合国土普查每5年同步组织开展一次全国性资源环境承载能力评价，每年对临界超载地区开展一次评价，

实时对超载地区开展评价，动态了解和监测预警资源环境承载能力变化情况。

资源环境承载能力监测预警综合评价结论，要根据各类评价要素及其权重综合集成得出，并经有关部门共同协商达成一致后对外发布。各单项评价结论要与综合评价结论以及其他相关单项评价结论协同校验后对外发布。全国性和区域性资源环境承载能力监测预警评价结论，要与省级和市县级行政区资源环境承载能力监测预警评价结论进行纵向会商、彼此校验，完善指标和阈值设计，准确解析超载成因，科学设计限制性和鼓励性配套措施，增强监测预警的有效性和精准性。建立突发资源环境警情应急协同机制，对重要警情协同监测、快速识别、会商预报。

（十一）建立监测预警评价结论统筹应用机制。编制实施经济社会发展总体规划、专项规划和区域规划，要依据不同区域的资源环境承载能力监测预警评价结论，科学确定规划目标任务和政策措施，合理调整优化产业规模和布局，引导各类市场主体按照资源环境承载能力谋划发展。编制空间规划，要先行开展资源环境承载能力评价，根据监测预警评价结论，科学划定空间格局、设定空间开发目标任务、设计空间管控措施，并注重开发强度管控和用途管制。

将资源环境承载能力纳入自然资源及其产品价格形成机制，构建反映市场供求和资源稀缺程度的价格决策程序。将资源环境承载能力监测预警评价结论纳入领导干部绩效考核体系，将资源环境承载能力变化状况纳入领导干部自然资源资产离任审计范围。

(十二) 建立政府与社会协同监督机制。国家发展改革委同有关部门和地方政府通过书面通知、约谈或者公告等形式，对超载地区、临界超载地区进行预警提醒，督促相关地区转变发展方式，降低资源环境压力。超载地区要根据超载状况和超载成因，因地制宜制定治理规划，明确资源环境达标任务的时间表和路线图。开展超载地区限制性措施落实情况监督考核和责任追究，对限制性措施落实不力、资源环境持续恶化地区的政府和企业等，建立信用记录，纳入全国信用信息共享平台，依法依规严肃追责。

开展资源环境承载能力监测预警评价、超载地区资源环境治理等，要主动接受社会监督，发挥媒体、公益组织和志愿者作用，鼓励公众举报资源环境破坏行为。加大资源环境承载能力监测预警的宣传教育和科学普及力度，保障公众知情权、参与权、监督权。

四、保障措施

(十三) 加强组织领导。国家发展改革委要加强对资源环境承载能力监测预警工作的统筹协调，会同有关部门于2018年年底建立监测预警数据库和信息技术平台，于2020年年底组织完成资源环境承载能力普查，并发布综合评价结论。重大事项和主要成效等要及时向党中央、国务院报告。地方各级党委和政府要高度重视资源环境承载能力监测预警工作，建立主要领导负总责的协调机制，适时发布本地区资源环境承载能力监测预警报告，制定实施限制性和激励性措施，强化监督执行，确保实施成效。

（十四）细化配套政策。各有关部门要按照职责分工，抓紧制定各单项监测能力建设方案，完善监测站网布设，加强数据信息共享；加快出台土地、海洋、财政、产业、投资等细化配套政策，明确具体措施和责任主体，切实发挥资源环境承载能力监测预警的引导约束作用。

（十五）提升保障能力。综合多学科优势力量，建立专家人才库，组织开展技术交流培训，提升资源环境承载能力监测预警人才队伍专业化水平。建立资源环境承载能力监测预警经费保障机制，确保资源环境承载能力监测预警机制高效运转、发挥实效。

中共中央 国务院

关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见

(2016年12月19日)

防灾减灾救灾工作事关人民群众生命财产安全，事关社会和谐稳定，是衡量执政党领导力、检验政府执行力、评判国家动员力、彰显民族凝聚力的一个重要方面。近年来，在党中央、国务院坚强领导下，我国防灾减灾救灾工作取得重大成就，积累了应对重特大自然灾害的宝贵经验，国家综合减灾能力明显提升。但也应看到，我国面临的自然灾害形势仍然复杂严峻，当前防灾减灾救灾体制机制有待完善，灾害信息共享和防灾减灾救灾资源统筹不足，重救灾轻减灾思想还比较普遍，一些地方城市高风险、农村不设防的状况尚未根本改变，社会力量和市场机制作用尚未得到充分发挥，防灾减灾宣传教育不够普及。为进一步做好防灾减灾救灾工作，现就推进防灾减灾救灾体制机制改革提出如下意见。

一、总体要求

(一) 指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，切实增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和落实新发展理念，坚持

以人民为中心的发展思想，正确处理人和自然的关系，正确处理防灾减灾救灾和经济社会发展的关系，坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变，落实责任、完善体系、整合资源、统筹力量，切实提高防灾减灾救灾工作法治化、规范化、现代化水平，全面提升全社会抵御自然灾害的综合防范能力。

（二）基本原则

——坚持以人为本，切实保障人民群众生命财产安全。牢固树立以人为本理念，把确保人民群众生命安全放在首位，保障受灾群众基本生活，增强全民防灾减灾意识，提升公众知识普及和自救互救技能，切实减少人员伤亡和财产损失。

——坚持以防为主、防抗救相结合。高度重视减轻灾害风险，切实采取综合防范措施，将常态减灾作为基础性工作，坚持防灾抗灾救灾过程有机统一，前后衔接，未雨绸缪，常抓不懈，增强全社会抵御和应对灾害能力。

——坚持综合减灾，统筹抵御各种自然灾害。认真研究全球气候变化背景下灾害孕育、发生和演变特点，充分认识新时期灾害的突发性、异常性和复杂性，准确把握灾害衍生次生规律，综合运用各类资源和多种手段，强化统筹协调，科学应对各种自然灾害。

——坚持分级负责、属地管理为主。根据灾害造成的人员伤亡、财产损失和社会影响等因素，及时启动相应应急预案，中央发挥统

筹指导和支持作用，各级党委和政府分级负责，地方就近指挥、强化协调并在救灾中发挥主体作用、承担主体责任。

——坚持党委领导、政府主导、社会力量和市场机制广泛参与。充分发挥我国的政治优势和社会主义制度优势，坚持各级党委和政府防灾减灾救灾工作中的领导和主导地位，发挥组织领导、统筹协调、提供保障等重要作用。更加注重组织动员社会力量广泛参与，建立完善灾害保险制度，加强政府与社会力量、市场机制的协同配合，形成工作合力。

二、健全统筹协调体制

（三）统筹灾害管理。加强各种自然灾害管理全过程的综合协调，强化资源统筹和工作协调。完善统筹协调、分工负责的自然灾害管理体制，充分发挥国家减灾委员会对防灾减灾救灾工作的统筹指导和综合协调作用，强化国家减灾委员会办公室在灾情信息管理、综合风险防范、群众生活救助、科普宣传教育、国际交流合作等方面的工作职能和能力建设。充分发挥主要灾种防灾减灾救灾指挥机构的防范部署和应急指挥作用，充分发挥中央有关部门和军队、武警部队在监测预警、能力建设、应急保障、抢险救援、医疗防疫、恢复重建、社会动员等方面的职能作用。建立各级减灾委员会与防汛抗旱指挥部、抗震救灾指挥部、森林防火指挥部等机构之间，以及与军队、武警部队之间的工作协同制度，健全工作规程。探索建立京津冀、长江经济带、珠江三角洲等区域和自然灾害高风险地区在灾情信息、救灾物资、救援力量等方面的区域协同联动制度。统

筹谋划城市和农村防灾减灾救灾工作。

（四）统筹综合减灾。牢固树立灾害风险管理理念，转变重救灾轻减灾思想，将防灾减灾救灾纳入各级国民经济和社会发展规划，作为国家公共安全体系建设的重要内容。完善防灾减灾救灾工程建设标准体系，提升灾害高风险区域内学校、医院、居民住房、基础设施及文物保护单位的设防水平和承灾能力。加强部门协调，制定应急避难场所建设、管理、维护相关技术标准和规范。充分利用公园、广场、学校等公共服务设施，因地制宜建设、改造和提升成应急避难场所，增加避难场所数量，为受灾群众提供就近就便的安置服务。加快推进海绵城市建设，修复城市水生态，涵养水资源。加快补齐城市排水防涝设施建设的短板，增强城市防涝能力。加强农业防灾减灾基础设施建设，提升农业抗灾能力。将防灾减灾纳入国民教育计划，加强科普宣传教育基地建设，推进防灾减灾知识和技能进学校、进机关、进企事业单位、进社区、进农村、进家庭。加强社区层面减灾资源和力量统筹，深入创建综合减灾示范社区，开展全国综合减灾示范县（市、区、旗）创建试点。定期开展社区防灾减灾宣传教育活动，组织居民开展应急救护技能培训和逃生避险演练，增强风险防范意识，提升公众应急避险和自救互救技能。

三、健全属地管理体制

（五）强化地方应急救灾主体责任。坚持分级负责、属地管理为主的原则，进一步明确中央和地方应对自然灾害的事权划分。对达到国家启动响应等级的自然灾害，中央发挥统筹指导和支持作用，

地方党委和政府灾害应对中发挥主体作用，承担主体责任。省、市、县级政府要建立健全统一的防灾减灾救灾领导机构，统筹防灾减灾救灾各项工作。地方党委和政府根据自然灾害应急预案，统一指挥人员搜救、伤员救治、卫生防疫、基础设施抢修、房屋安全应急评估、群众转移安置等应急处置工作。规范灾害现场各类应急救援力量的组织领导指挥体系，强化各类应急救援力量的统筹使用和调配，发挥公安消防以及各类专业应急救援队伍在抢险救援中的骨干作用。统一做好应急处置的信息发布工作。

（六）健全灾后恢复重建工作制度。特别重大自然灾害灾后恢复重建坚持中央统筹指导、地方作为主体、灾区群众广泛参与的新机制，中央与地方各负其责，协同推进灾后恢复重建。特别重大自然灾害发生后，国务院有关部门和受灾省份按照工作流程共同开展灾害损失评估、次生衍生灾害隐患排查及危险性评估、住房及建筑物受损鉴定和资源环境承载能力评价。中央根据灾害损失情况，结合地方经济和社会发展规划，制定相关的支持政策措施，确定灾后恢复重建中央补助资金规模；在此基础上，结合地方实际组织编制或指导地方编制灾后恢复重建总体规划。地方政府作为灾后恢复重建的责任主体和实施主体，应加强对重建工作的组织领导，形成统一协调的组织体系、科学系统的规划体系、全面细致的政策体系、务实高效的实施体系、完备严密的监管体系。充分调动受灾群众积极性，发扬自力更生、艰苦奋斗的优良传统，自己动手重建家园。有效对接社会资源，引导志愿者、社会组织等社会力量依法有

序参与灾后恢复重建。特别重大以外的自然灾害恢复重建工作，由地方根据实际组织开展。

（七）完善军地协调联动制度。完善军队和武警部队参与抢险救灾的应急协调机制，明确需求对接、兵力使用的程序方法。建立地方党委和政府请求军队和武警部队参与抢险救灾的工作制度，明确工作程序，细化军队和武警部队参与抢险救灾的工作任务。完善军地间灾害预报预警、灾情动态、救灾需求、救援进展等信息通报制度。加强救灾应急专业力量建设，充实队伍，配置装备，强化培训，组织军地联合演练，完善以军队、武警部队为突击力量，以公安消防等专业队伍为骨干力量，以地方和基层应急救援队伍、社会应急救援队伍为辅助力量的灾害应急救援力量体系。将武警部队有关抢险救援应急力量纳入驻在地应急救援力量和组织指挥体系。完善军地联合保障机制，提升军地应急救援协助水平。

四、完善社会力量和市场参与机制

（八）健全社会力量参与机制。坚持鼓励支持、引导规范、效率优先、自愿自助原则，研究制定和完善社会力量参与防灾减灾救灾的相关政策法规、行业标准、行为准则，搭建社会组织、志愿者等社会力量参与的协调服务平台和信息导向平台。完善政府与社会力量协同救灾联动机制，落实税收优惠、人身保险、装备提供、业务培训、政府购买服务等支持措施。建立社会力量参与救灾行动评估和监管体系，完善救灾捐赠组织协调、信息公开和需求导向等工作机制。鼓励支持社会力量全方位参与常态减灾、应急救援、过渡

安置、恢复重建等工作，构建多方参与的社会化防灾减灾救灾格局。

（九）充分发挥市场机制作用。坚持政府推动、市场运作原则，强化保险等市场机制在风险防范、损失补偿、恢复重建等方面的积极作用，不断扩大保险覆盖面，完善应对灾害的金融支持体系。加快巨灾保险制度建设，逐步形成财政支持下的多层次巨灾风险分散机制。统筹考虑现实需要和长远规划，建立健全城乡居民住宅地震巨灾保险制度。鼓励各地结合灾害风险特点，探索巨灾风险有效保障模式。积极推进农业保险和农村住房保险工作，健全各级财政补贴、农户自愿参加、保费合理分担的机制。

五、全面提升综合减灾能力

（十）强化灾害风险防范。加快各种灾害地面监测站网和国家民用空间基础设施建设，完善分工合理、职责清晰的自然灾害监测预报预警体系。开展以县为单位的全国自然灾害综合风险与减灾能力调查，发挥气象、水文、地震、地质、林业、海洋等防灾减灾部门作用，提升灾害风险预警能力，加强灾害风险评估、隐患排查治理。建立健全与灾害特征相适应的预警信息发布制度，明确发布流程和责任权限。加强国家突发事件预警信息发布系统能力建设，发挥国家突发事件预警信息发布系统作用，完善运行管理办法。充分利用各类传播渠道，通过多种途径将灾害预警信息发送到户到人，显著提高灾害预警信息发布的准确性和时效性，扩大社会公众覆盖面，有效解决信息发布“最后一公里”问题。

（十一）完善信息共享机制。研究制定防灾减灾救灾信息传递

与共享技术标准体系，加强跨部门业务协同和互联互通，建设涵盖主要涉灾部门和军队、武警部队的自然灾害大数据和灾害管理综合信息平台，实现各种灾害风险隐患、预警、灾情以及救灾工作动态等信息共享。推进基层灾害信息员队伍建设，健全自然灾害情况统计制度，制定灾后损失评估有关技术标准，规范自然灾害损失综合评估工作流程，建立完善灾害损失评估的联动和共享机制。健全重特大自然灾害信息发布和舆情应对机制，完善信息发布制度，拓宽信息发布渠道，确保公众知情权。规范灾害现场应急处置、新闻发布、网络及社会舆情应对等工作流程，完善协同联动机制，加强新闻发言人队伍和常备专家库建设，提高防灾减灾救灾舆情引导能力。

（十二）提升救灾物资和装备统筹保障能力。健全救灾物资储备体系，扩大储备库覆盖范围，优化储备布局，完善储备类型，丰富物资储备种类，提高物资调配效率和资源统筹利用水平。加强应急物流体系建设，完善铁路、公路、水运、航空应急运力储备与调运机制。推进应急物资综合信息平台建设，提升协同保障能力。完善通信、能源等方面的应急保障预案。建立“天-空-地”一体应急通信网络。积极研发重大自然灾害监测预警产品，加快研制先进的受灾群众安置、防汛抗旱、人员搜救、森林灭火等装备和产品，提高基层减灾和应急救灾装备保障水平。建立健全应急救援期社会物资、运输工具、设施装备等的征用和补偿机制。探索建立重大救灾装备租赁保障机制。

（十三）提高科技支撑水平。统筹协调防灾减灾救灾科技资源

和力量，充分发挥专家学者的决策支撑作用，加强防灾减灾救灾人才培养，建立防灾减灾救灾高端智库，完善专家咨询制度。明确常态减灾和非常态救灾科技支撑工作模式，建立科技支撑防灾减灾救灾工作的政策措施和长效机制。加强基础理论研究和关键技术研发，着力揭示重大自然灾害及灾害链的孕育、发生、发展、演变规律，分析致灾成因机理。推进大数据、云计算、地理信息等新技术新方法运用，提高灾害信息获取、模拟仿真、预报预测、风险评估、应急通信与保障能力。通过国家科技计划（专项、基金等）对符合条件的防灾减灾救灾领域科研活动进行支持，加强科技条件平台建设，发挥现代科技作用，提高重大自然灾害防范的科学决策水平和应急能力。完善产学研协同创新机制和技术标准体系，推动科研成果的集成转化、示范和推广应用，开展防灾减灾救灾新材料新产品研发，加快推进防灾减灾救灾产业发展。

（十四）深化国际交流合作。服务国家外交工作大局，积极宣传我国在防灾减灾救灾领域的宝贵经验和先进做法，学习借鉴国际先进的减灾理念和关键科技成果，创新深化国际交流合作的工作思路和模式。完善国际多双边合作机制，加强人员和技术交流培训工作，提升重特大自然灾害协同应对能力。完善参与联合国框架下的减灾合作机制，推动深入参与亚洲国家间的减灾对话与交流平台，积极拓展东盟地区论坛、东亚峰会、金砖国家、上海合作组织等框架下的合作机制和内容。通过对外人道主义紧急援助部际工作机制，统筹资源，加强协调，提升我国政府应对严重人道主义灾难的能力

和作用。注重对我国周边国家、毗邻地区、“一带一路”沿线国家和地区等发生重特大自然灾害时提供必要支持和帮助。推动我国高端防灾减灾救灾装备和产品走出去。

六、切实加强组织领导

（十五）强化法治保障。根据形势发展，加强综合立法研究，及时修订有关法律法规和预案，科学合理调整应急响应启动标准。加快形成以专项防灾减灾法律法规为骨干、相关应急预案和技术标准配套的防灾减灾法规体系。要明确责任，对防灾减灾救灾工作中玩忽职守造成损失或重大社会影响的，依纪依法追究当事方的责任。

（十六）加大防灾减灾救灾投入。健全防灾减灾救灾资金多元投入机制，完善各级救灾补助政策，拓宽资金投入渠道，加大防灾减灾基础设施建设、重大工程建设、科学研究、人才培养、技术研发、科普宣传、教育培训等方面的经费投入。各级财政要继续支持开展灾害风险防范、风险调查与评估、基层减灾能力建设、科普宣传教育等防灾减灾相关工作。鼓励社会力量和家庭、个人对防灾减灾救灾工作的投入，提高社区和家庭自救互救能力。各级政府要加强对防灾减灾救灾资金的统筹，提高资金使用效益。

（十七）强化组织实施。各地区各部门要以高度的政治责任感和历史使命感，加大工作力度，确保本意见确定的各项改革举措落到实处。要加强协调，统筹推进，对实施进度进行跟踪分析和督促检查，对实施过程中遇到的问题，及时沟通、科学应对、妥善解决。各地区要发挥主动性和创造性，因地制宜，积极探索，开展试点示

范，破解改革难题，积累改革经验，推动防灾减灾救灾体制机制改革逐步有序深入。

关于全面推行河长制的意见

(中共中央办公厅、国务院办公厅厅文〔2016〕42号)

2016年11月28日印发)

河湖管理保护是一项复杂的系统工程，涉及上下游、左右岸、不同行政区域和行业。近年来，一些地区积极探索河长制，由党政领导担任河长，依法依规落实地方主体责任，协调整合各方力量，有力促进了水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等工作。全面推行河长制是落实绿色发展理念、推进生态文明建设的内在要求，是解决我国复杂水问题、维护河湖健康生命的有效举措，是完善水治理体系、保障国家水安全的制度创新。为进一步加强河湖管理保护工作，落实属地责任，健全长效机制，现就全面推行河长制提出以下意见。

一、总体要求

(一) 指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立新发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，坚持节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力，以保护水资源、防治水污染、改善水环境、修复水生态为主要任务，在全国江河湖泊全面推行河长制，构建责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的河湖管理保护机制，为维护河湖健康生命、

实现河湖功能永续利用提供制度保障。

（二）基本原则

——坚持生态优先、绿色发展。牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，处理好河湖管理保护与开发利用的关系，强化规划约束，促进河湖休养生息、维护河湖生态功能。

——坚持党政领导、部门联动。建立健全以党政领导负责制为核心的责任体系，明确各级河长职责，强化工作措施，协调各方力量，形成一级抓一级、层层抓落实的工作格局。

——坚持问题导向、因地制宜。立足不同地区不同河湖实际，统筹上下游、左右岸，实行一河一策、一湖一策，解决好河湖管理保护的突出问题。

——坚持强化监督、严格考核。依法治水管水，建立健全河湖管理保护监督考核和责任追究制度，拓展公众参与渠道，营造全社会共同关心和保护河湖的良好氛围。

（三）组织形式。全面建立省、市、县、乡四级河长体系。各省（自治区、直辖市）设立总河长，由党委或政府主要负责同志担任；各省（自治区、直辖市）行政区域内主要河湖设立河长，由省级负责同志担任；各河湖所在市、县、乡均分级分段设立河长，由同级负责同志担任。县级及以上河长设置相应的河长制办公室，具体组成由各地根据实际确定。

（四）工作职责。各级河长负责组织领导相应河湖的管理和保护工作，包括水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环

境治理等，牵头组织对侵占河道、围垦湖泊、超标排污、非法采砂、破坏航道、电毒炸鱼等突出问题依法进行清理整治，协调解决重大问题；对跨行政区域的河湖明晰管理责任，协调上下游、左右岸实行联防联控；对相关部门和下一级河长履职情况进行督导，对目标任务完成情况进行考核，强化激励问责。河长制办公室承担河长制组织实施具体工作，落实河长确定的事项。各有关部门和单位按照职责分工，协同推进各项工作。

二、主要任务

（五）加强水资源保护。落实最严格水资源管理制度，严守水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污三条红线，强化地方各级政府责任，严格考核评估和监督。实行水资源消耗总量和强度双控行动，防止不合理新增取水，切实做到以水定需、量水而行、因水制宜。坚持节水优先，全面提高用水效率，水资源短缺地区、生态脆弱地区要严格限制发展高耗水项目，加快实施农业、工业和城乡节水技术改造，坚决遏制用水浪费。严格水功能区管理监督，根据水功能区划确定的河流水域纳污容量和限制排污总量，落实污染物达标排放要求，切实监管入河湖排污口，严格控制入河湖排污总量。

（六）加强河湖水域岸线管理保护。严格水域岸线等水生态空间管控，依法划定河湖管理范围。落实规划岸线分区管理要求，强化岸线保护和节约集约利用。严禁以各种名义侵占河道、围垦湖泊、非法采砂，对岸线乱占滥用、多占少用、占而不用等突出

问题开展清理整治，恢复河湖水域岸线生态功能。

（七）加强水污染防治。落实《水污染防治行动计划》，明确河湖水污染防治目标和任务，统筹水上、岸上污染治理，完善入河湖排污管控机制和考核体系。排查入河湖污染源，加强综合防治，严格治理工矿企业污染、城镇生活污染、畜禽养殖污染、水产养殖污染、农业面源污染、船舶港口污染，改善水环境质量。优化入河湖排污口布局，实施入河湖排污口整治。

（八）加强水环境治理。强化水环境质量目标管理，按照水功能区确定各类水体的水质保护目标。切实保障饮用水水源安全，开展饮用水水源规范化建设，依法清理饮用水水源保护区内违法建筑和排污口。加强河湖水环境综合整治，推进水环境治理网格化和信息化建设，建立健全水环境风险评估排查、预警预报与响应机制。结合城市总体规划，因地制宜建设亲水生态岸线，加大黑臭水体治理力度，实现河湖环境整洁优美、水清岸绿。以生活污水处理、生活垃圾处理为重点，综合整治农村水环境，推进美丽乡村建设。

（九）加强水生态修复。推进河湖生态修复和保护，**禁止侵占自然河湖、湿地等水源涵养空间**。在规划的基础上稳步实施退田还湖还湿、退渔还湖，恢复河湖水系的自然连通，加强水生生物资源养护，提高水生生物多样性。开展河湖健康评估。强化山水林田湖系统治理，加大江河源头区、水源涵养区、生态敏感区保护力度，对三江源区、南水北调水源区等重要生态保护区实行

更严格的保护。积极推进建立生态保护补偿机制，加强水土流失预防监督和综合整治，建设生态清洁型小流域，维护河湖生态环境。

（十）加强执法监管。建立健全法规制度，加大河湖管理保护监管力度，建立健全部门联合执法机制，完善行政执法与刑事司法衔接机制。建立河湖日常监管巡查制度，实行河湖动态监管。落实河湖管理保护执法监管责任主体、人员、设备和经费。严厉打击涉河湖违法行为，坚决清理整治非法排污、设障、捕捞、养殖、采砂、采矿、围垦、侵占水域岸线等活动。

三、保障措施

（十一）加强组织领导。地方各级党委和政府要把推行河长制作为推进生态文明建设的重要举措，切实加强组织领导，狠抓责任落实，抓紧制定出台工作方案，明确工作进度安排，到2018年年底全面建立河长制。

（十二）健全工作机制。建立河长会议制度、信息共享制度、工作督察制度，协调解决河湖管理保护的重点难点问题，定期通报河湖管理保护情况，对河长制实施情况和河长履职情况进行督察。各级河长制办公室要加强组织协调，督促相关部门单位按照职责分工，落实责任，密切配合，协调联动，共同推进河湖管理保护工作。

（十三）强化考核问责。根据不同河湖存在的主要问题，实行差异化绩效评价考核，将领导干部自然资源资产离任审计结果

及整改情况作为考核的重要参考。县级及以上河长负责组织对相应河湖下一级河长进行考核，考核结果作为地方党政领导干部综合考核评价的重要依据。实行生态环境损害责任终身追究制，对造成生态环境损害的，严格按照有关规定追究责任。

（十四）加强社会监督。建立河湖管理保护信息发布平台，通过主要媒体向社会公告河长名单，在河湖岸边显著位置竖立河长公示牌，标明河长职责、河湖概况、管护目标、监督电话等内容，接受社会监督。聘请社会监督员对河湖管理保护效果进行监督和评价。进一步做好宣传舆论引导，提高全社会对河湖保护工作的责任意识和参与意识。

各省（自治区、直辖市）党委和政府要在每年1月底前将上年度贯彻落实情况报党中央、国务院。

中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见

(2015年4月25日)

生态文明建设是中国特色社会主义事业的重要内容，关系人民福祉，关乎民族未来，事关“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现。党中央、国务院高度重视生态文明建设，先后出台了一系列重大决策部署，推动生态文明建设取得了重大进展和积极成效。但总体上看我国生态文明建设水平仍滞后于经济社会发展，资源约束趋紧，环境污染严重，生态系统退化，发展与人口资源环境之间的矛盾日益突出，已成为经济社会可持续发展的重大瓶颈制约。

加快推进生态文明建设是加快转变经济发展方式、提高发展质量和效益的内在要求，是坚持以人为本、促进社会和谐的必然选择，是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的时代抉择，是积极应对气候变化、维护全球生态安全的重大举措。要充分认识到加快推进生态文明建设的极端重要性和紧迫性，切实增强责任感和使命感，牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，坚持绿水青山就是金山银山，动员全党、全社会积极行动、深入持久地推进生态文明建设，加快形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局，开创社会主义生态文明新时代。

一、总体要求

(一) 指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会

精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，认真落实党中央、国务院的决策部署，坚持以人为本、依法推进，坚持节约资源和保护环境的基本国策，把生态文明建设放在突出的战略位置，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化和绿色化，以健全生态文明制度体系为重点，优化国土空间开发格局，全面促进资源节约利用，加大自然生态系统和环境保护力度，大力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，弘扬生态文化，倡导绿色生活，加快建设美丽中国，使蓝天常在、青山常在、绿水常在，实现中华民族永续发展。

（二）基本原则

坚持把节约优先、保护优先、自然恢复为主作为基本方针。在资源开发与节约中，把节约放在优先位置，以最少的资源消耗支撑经济社会持续发展；在环境保护与发展中，把保护放在优先位置，在发展中保护、在保护中发展；在生态建设与修复中，以自然恢复为主，与人工修复相结合。

坚持把绿色发展、循环发展、低碳发展作为基本途径。经济社会发展必须建立在资源得到高效循环利用、生态环境受到严格保护的基础上，与生态文明建设相协调，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式。

坚持把深化改革和创新驱动作为基本动力。充分发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用，不断深化制度改革和科技创新，

建立系统完整的生态文明制度体系，强化科技创新引领作用，为生态文明建设注入强大动力。

坚持把培育生态文化作为重要支撑。将生态文明纳入社会主义核心价值观体系，加强生态文化的宣传教育，倡导勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式，提高全社会生态文明意识。

坚持把重点突破和整体推进作为工作方式。既立足当前，着力解决对经济社会可持续发展制约性强、群众反映强烈的突出问题，打好生态文明建设攻坚战；又着眼长远，加强顶层设计与鼓励基层探索相结合，持之以恒全面推进生态文明建设。

（三）主要目标

到 2020 年，资源节约型和环境友好型社会建设取得重大进展，主体功能区布局基本形成，经济发展质量和效益显著提高，生态文明主流价值观在全社会得到推行，生态文明建设水平与全面建成小康社会目标相适应。

——国土空间开发格局进一步优化。经济、人口布局向均衡方向发展，陆海空间开发强度、城市空间规模得到有效控制，城乡结构和空间布局明显优化。

——资源利用更加高效。单位国内生产总值二氧化碳排放强度比 2005 年下降 40%—45%，能源消耗强度持续下降，资源产出率大幅提高，用水总量力争控制在 6700 亿立方米以内，万元工业增加值用水量降低到 65 立方米以下，农田灌溉水有效利用系数提高到 0.55 以上，非化石能源占一次能源消费比重达到 15% 左右。

——生态环境质量总体改善。主要污染物排放总量继续减少，大气环境质量、重点流域和近岸海域水环境质量得到改善，重要江河湖泊水功能区水质达标率提高到80%以上，饮用水安全保障水平持续提升，土壤环境质量总体保持稳定，环境风险得到有效控制。森林覆盖率达到23%以上，草原综合植被覆盖度达到56%，湿地面积不低于8亿亩，50%以上可治理沙化土地得到治理，自然岸线保有率不低于35%，生物多样性丧失速度得到基本控制，全国生态系统稳定性明显增强。

——生态文明重大制度基本确立。基本形成源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态文明制度体系，自然资源资产产权和用途管制、生态保护红线、生态保护补偿、生态环境保护管理体制等关键制度建设取得决定性成果。

二、强化主体功能定位，优化国土空间开发格局

国土是生态文明建设的空间载体。要坚定不移地实施主体功能区战略，健全空间规划体系，科学合理布局和整治生产空间、生活空间、生态空间。

（四）积极实施主体功能区战略。全面落实主体功能区规划，健全财政、投资、产业、土地、人口、环境等配套政策和各有侧重的绩效考核评价体系。推进市县落实主体功能定位，推动经济社会发展、城乡、土地利用、生态环境保护等规划“多规合一”，形成一个市县一本规划、一张蓝图。区域规划编制、重大项目布局必须符合主体功能定位。对不同主体功能区的产业项目实行差别化市场准入政

策，明确禁止开发区域、限制开发区域准入事项，明确优化开发区域、重点开发区域禁止和限制发展的产业。编制实施全国国土规划纲要，加快推进国土综合整治。构建平衡适宜的城乡建设空间体系，适当增加生活空间、生态用地，保护和扩大绿地、水域、湿地等生态空间。

（五）大力推进绿色城镇化。认真落实《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，根据资源环境承载能力，构建科学合理的城镇化宏观布局，严格控制特大城市规模，增强中小城市承载能力，促进大中小城市和小城镇协调发展。尊重自然格局，依托现有山水脉络、气象条件等，合理布局城镇各类空间，尽量减少对自然的干扰和损害。保护自然景观，传承历史文化，提倡城镇形态多样性，保持特色风貌，防止“千城一面”。科学确定城镇开发强度，提高城镇土地利用效率、建成区人口密度，划定城镇开发边界，从严供给城市建设用地，推动城镇化发展由外延扩张式向内涵提升式转变。严格新城、新区设立条件和程序。强化城镇化过程中的节能理念，大力发展绿色建筑和低碳、便捷的交通体系，推进绿色生态城区建设，提高城镇供排水、防涝、雨水收集利用、供热、供气、环境等基础设施建设水平。所有县城和重点镇都要具备污水、垃圾处理能力，提高建设、运行、管理水平。加强城乡规划“三区四线”（禁建区、限建区和适建区，绿线、蓝线、紫线和黄线）管理，维护城乡规划的权威性、严肃性，杜绝大拆大建。

（六）加快美丽乡村建设。完善县域村庄规划，强化规划的科学性

和约束力。加强农村基础设施建设，强化山水林田路综合治理，加快农村危旧房改造，支持农村环境集中连片整治，开展农村垃圾专项治理，加大农村污水处理和改厕力度。加快转变农业发展方式，推进农业结构调整，大力发展农业循环经济，治理农业污染，提升农产品质量安全水平。依托乡村生态资源，在保护生态环境的前提下，加快发展乡村旅游休闲业。引导农民在房前屋后、道路两旁植树护绿。加强农村精神文明建设，以环境整治和民风建设为重点，扎实推进文明村镇创建。

（七）加强海洋资源科学开发和生态环境保护。根据海洋资源环境承载力，科学编制海洋功能区划，确定不同海域主体功能。坚持“点上开发、面上保护”，控制海洋开发强度，在适宜开发的海洋区域，加快调整经济结构和产业布局，积极发展海洋战略性新兴产业，严格生态环境评价，提高资源集约节约利用和综合开发水平，最大程度减少对海域生态环境的影响。严格控制陆源污染物排海总量，建立并实施重点海域排污总量控制制度，加强海洋环境治理、海域海岛综合整治、生态保护修复，有效保护重要、敏感和脆弱海洋生态系统。加强船舶港口污染控制，积极治理船舶污染，增强港口码头污染防治能力。控制发展海水养殖，科学养护海洋渔业资源。开展海洋资源和生态环境综合评估。实施严格的围填海总量控制制度、自然岸线控制制度，建立陆海统筹、区域联动的海洋生态环境保护修复机制。

三、推动技术创新和结构调整，提高发展质量和效益

从根本上缓解经济发展与资源环境之间的矛盾，必须构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业结构，加快推动生产方式绿色化，大幅提高经济绿色化程度，有效降低发展的资源环境代价。

（八）推动科技创新。结合深化科技体制改革，建立符合生态文明建设领域科研活动特点的管理制度和运行机制。加强重大科学技术问题研究，开展能源节约、资源循环利用、新能源开发、污染治理、生态修复等领域关键技术攻关，在基础研究和前沿技术研发方面取得突破。强化企业技术创新主体地位，充分发挥市场对绿色产业发展方向和技术路线选择的决定性作用。完善技术创新体系，提高综合集成创新能力，加强工艺创新与试验。支持生态文明领域工程技术类研究中心、实验室和实验基地建设，完善科技创新成果转化机制，形成一批成果转化平台、中介服务机构，加快成熟适用技术的示范和推广。加强生态文明基础研究、试验研发、工程应用和市场服务等科技人才队伍建设。

（九）调整优化产业结构。推动战略性新兴产业和先进制造业健康发展，采用先进适用节能低碳环保技术改造提升传统产业，发展壮大服务业，合理布局建设基础设施和基础产业。积极化解产能严重过剩矛盾，加强预警调控，适时调整产能严重过剩行业名单，严禁核准产能严重过剩行业新增产能项目。加快淘汰落后产能，逐步提高淘汰标准，禁止落后产能向中西部地区转移。做好化解产能过剩和淘汰落后产能企业职工安置工作。推动要素资源全球配置，鼓励优势产业走出去，提高参与国际分工的水平。调整能源结构，推动

传统能源安全绿色开发和清洁低碳利用，发展清洁能源、可再生能源，不断提高非化石能源在能源消费结构中的比重。

（十）发展绿色产业。大力发展节能环保产业，以推广节能环保产品拉动消费需求，以增强节能环保工程技术能力拉动投资增长，以完善政策机制释放市场潜在需求，推动节能环保技术、装备和服务水平显著提升，加快培育新的经济增长点。实施节能环保产业重大技术装备产业化工程，规划建设产业化示范基地，规范节能环保市场发展，多渠道引导社会资金投入，形成新的支柱产业。加快核电、风电、太阳能光伏发电等新材料、新装备的研发和推广，推进生物质发电、生物质能源、沼气、地热、浅层地温能、海洋能等应用，发展分布式能源，建设智能电网，完善运行管理体系。大力发展节能与新能源汽车，提高创新能力和产业化水平，加强配套基础设施建设，加大推广普及力度。发展有机农业、生态农业，以及特色经济林、林下经济、森林旅游等林产业。

四、全面促进资源节约循环高效使用，推动利用方式根本转变

节约资源是破解资源瓶颈约束、保护生态环境的首要之策。要深入推进全社会节能减排，在生产、流通、消费各环节大力发展循环经济，实现各类资源节约高效利用。

（十一）推进节能减排。发挥节能与减排的协同促进作用，全面推动重点领域节能减排。开展重点用能单位节能低碳行动，实施重点产业能效提升计划。严格执行建筑节能标准，加快推进既有建筑节能和供热计量改造，从标准、设计、建设等方面大力推广可再生能

源在建筑上的应用，鼓励建筑工业化等建设模式。优先发展公共交通，优化运输方式，推广节能与新能源交通运输装备，发展甩挂运输。鼓励使用高效节能农业生产设备。开展节约型公共机构示范创建活动。强化结构、工程、管理减排，继续削减主要污染物排放总量。

（十二）发展循环经济。按照减量化、再利用、资源化的原则，加快建立循环型工业、农业、服务业体系，提高全社会资源产出率。完善再生资源回收体系，实行垃圾分类回收，开发利用“城市矿产”，推进秸秆等农林废弃物以及建筑垃圾、餐厨废弃物资源化利用，发展再制造和再生利用产品，鼓励纺织品、汽车轮胎等废旧物品回收利用。推进煤矸石、矿渣等大宗固体废弃物综合利用。组织开展循环经济示范行动，大力推广循环经济典型模式。推进产业循环式组合，促进生产和生活系统的循环链接，构建覆盖全社会的资源循环利用体系。

（十三）加强资源节约。节约集约利用水、土地、矿产等资源，加强全过程管理，大幅降低资源消耗强度。加强用水需求管理，以水定需、量水而行，抑制不合理用水需求，促进人口、经济等与水资源相均衡，建设节水型社会。推广高效节水技术和产品，发展节水农业，加强城市节水，推进企业节水改造。积极开发利用再生水、矿井水、空中云水、海水等非常规水源，严控无序调水和人造水景工程，提高水资源安全保障水平。按照严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率的原则，加强土地利用的规划管控、市场调节、标

准控制和考核监管，严格土地用途管制，推广应用节地技术和模式。发展绿色矿业，加快推进绿色矿山建设，促进矿产资源高效利用，提高矿产资源开采回采率、选矿回收率和综合利用率。

五、加大自然生态系统和环境保护力度，切实改善生态环境质量

良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉。要严格源头预防、不欠新账，加快治理突出生态环境问题、多还旧账，让人民群众呼吸新鲜的空气，喝上干净的水，在良好的环境中生产生活。

（十四）保护和修复自然生态系统。加快生态安全屏障建设，形成以青藏高原、黄土高原—川滇、东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带、近岸近海生态区以及大江大河重要水系为骨架，以其他重点生态功能区为重要支撑，以禁止开发区域为重要组成的生态安全战略格局。实施重大生态修复工程，扩大森林、湖泊、湿地面积，提高沙区、草原植被覆盖率，有序实现休养生息。加强森林保护，将天然林资源保护范围扩大到全国；大力开展植树造林和森林经营，稳定和扩大退耕还林范围，加快重点防护林体系建设；完善国有林场和国有林区经营管理体制，深化集体林权制度改革。严格落实禁牧休牧和草畜平衡制度，加快推进基本草原划定和保护工作；加大退牧还草力度，继续实行草原生态保护补助奖励政策；稳定和完善的草原承包经营制度。启动湿地生态效益补偿和退耕还湿。加强水生生物保护，开展重要水域增殖放流活动。继续推进京津风沙源治理、黄土高原地区综合治理、石漠化综合治理，开展沙化土地封禁保护

试点。加强水土保持，因地制宜推进小流域综合治理。实施地下水保护和超采漏斗区综合治理，逐步实现地下水采补平衡。强化农田生态保护，实施耕地质量保护与提升行动，加大退化、污染、损毁农田改良和修复力度，加强耕地质量调查监测与评价。实施生物多样性保护重大工程，建立监测评估与预警体系，健全国门生物安全查验机制，有效防范物种资源丧失和外来物种入侵，积极参加生物多样性国际公约谈判和履约工作。加强自然保护区建设与管理，对重要生态系统和物种资源实施强制性保护，切实保护珍稀濒危野生动植物、古树名木及自然生境。建立国家公园体制，实行分级、统一管理，保护自然生态和自然文化遗产原真性、完整性。研究建立江河湖泊生态水量保障机制。加快灾害调查评价、监测预警、防治和应急等防灾减灾体系建设。

（十五）全面推进污染防治。按照以人为本、防治结合、标本兼治、综合施策的原则，建立以保障人体健康为核心、以改善环境质量为目标、以防控环境风险为基线的环境管理体系，健全跨区域污染防治协调机制，加快解决群众反映强烈的大气、水、土壤污染等突出环境问题。继续落实大气污染防治行动计划，逐渐消除重污染天气，切实改善大气环境质量。实施水污染防治行动计划，严格饮用水源保护，全面推进涵养区、源头区等水源地环境整治，加强供水全过程管理，确保饮用水安全；加强重点流域、区域、近岸海域水污染防治和良好湖泊生态环境保护，控制和规范淡水养殖，严格入河（湖、海）排污管理；推进地下水污染防治。制定实施土壤污

染防治行动计划，优先保护耕地土壤环境，强化工业污染场地治理，开展土壤污染治理与修复试点。加强农业面源污染防治，加大种养业特别是规模化畜禽养殖污染防治力度，科学施用化肥、农药，推广节能环保型炉灶，净化农产品产地和农村居民生活环境。加大城乡环境综合整治力度。推进重金属污染治理。开展矿山地质环境恢复和综合治理，推进尾矿安全、环保存放，妥善处理处置矿渣等大宗固体废物。建立健全化学品、持久性有机污染物、危险废物等环境风险防范与应急管理工作机制。切实加强核设施运行监管，确保核安全万无一失。

（十六）积极应对气候变化。坚持当前长远相互兼顾、减缓适应全面推进，通过节约能源和提高能效，优化能源结构，增加森林、草原、湿地、海洋碳汇等手段，有效控制二氧化碳、甲烷、氢氟碳化物、全氟化碳、六氟化硫等温室气体排放。提高适应气候变化特别是应对极端天气和气候事件能力，加强监测、预警和预防，提高农业、林业、水资源等重点领域和生态脆弱地区适应气候变化的水平。扎实推进低碳省区、城市、城镇、产业园区、社区试点。坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则，积极建设性地参与应对气候变化国际谈判，推动建立公平合理的全球应对气候变化格局。

六、健全生态文明制度体系

加快建立系统完整的生态文明制度体系，引导、规范和约束各类开发、利用、保护自然资源的行为，用制度保护生态环境。

(十七) 健全法律法规。全面清理现行法律法规中与加快推进生态文明建设不相适应的内容，加强法律法规间的衔接。研究制定节能评估审查、节水、应对气候变化、生态补偿、湿地保护、生物多样性保护、土壤环境保护等方面的法律法规，修订土地管理法、大气污染防治法、水污染防治法、节约能源法、循环经济促进法、矿产资源法、森林法、草原法、野生动物保护法等。

(十八) 完善标准体系。加快制定修订一批能耗、水耗、地耗、污染物排放、环境质量等方面的标准，实施能效和排污强度“领跑者”制度，加快标准升级步伐。提高建筑物、道路、桥梁等建设标准。环境容量较小、生态环境脆弱、环境风险高的地区要执行污染物特别排放限值。鼓励各地区依法制定更加严格的地方标准。建立与国际接轨、适应我国国情的能效和环保标识认证制度。

(十九) 健全自然资源资产产权制度和用途管制制度。对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记，明确国土空间的自然资源资产所有者、监管者及其责任。完善自然资源资产用途管制制度，明确各类国土空间开发、利用、保护边界，实现能源、水资源、矿产资源按质量分级、梯级利用。严格节能评估审查、水资源论证和取水许可制度。坚持并完善最严格的耕地保护和节约用地制度，强化土地利用总体规划和年度计划管控，加强土地用途转用许可管理。完善矿产资源规划制度，强化矿产开发准入管理。有序推进国家自然资源资产管理体制改革。

(二十) 完善生态环境监管制度。建立严格监管所有污染物排放的

环境保护管理制度。完善污染物排放许可证制度，禁止无证排污和超标准、超总量排污。违法排放污染物、造成或可能造成严重污染的，要依法查封扣押排放污染物的设施设备。对严重污染环境的工艺、设备和产品实行淘汰制度。实行企事业单位污染物排放总量控制制度，适时调整主要污染物指标种类，纳入约束性指标。健全环境影响评价、清洁生产审核、环境信息公开等制度。建立生态保护修复和污染防治区域联动机制。

（二十一）严守资源环境生态红线。树立底线思维，设定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线，将各类开发活动限制在资源环境承载能力之内。合理设定资源消耗“天花板”，加强能源、水、土地等战略性资源管控，强化能源消耗强度控制，做好能源消费总量管理。继续实施水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污三条红线管理。划定永久基本农田，严格实施永久保护，对新增建设用地占用耕地规模实行总量控制，落实耕地占补平衡，确保耕地数量不下降、质量不降低。严守环境质量底线，将大气、水、土壤等环境质量“只能更好、不能变坏”作为地方各级政府环保责任红线，相应确定污染物排放总量限值和环境风险防控措施。在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态红线，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变；科学划定森林、草原、湿地、海洋等领域生态红线，严格自然生态空间征（占）用管理，有效遏制生态系统退化的趋势。探索建立资源环境承载能力监测预警机制，对资源消耗和环境容量接近或超过承载

能力的地区，及时采取区域限批等限制性措施。

（二十二）完善经济政策。健全价格、财税、金融等政策，激励、引导各类主体积极投身生态文明建设。深化自然资源及其产品价格改革，凡是能由市场形成价格的都交给市场，政府定价要体现基本需求与非基本需求以及资源利用效率高低的差异，体现生态环境损害成本和修复效益。进一步深化矿产资源有偿使用制度改革，调整矿业权使用费征收标准。加大财政资金投入，统筹有关资金，对资源节约和循环利用、新能源和可再生能源开发利用、环境基础设施建设、生态修复与建设、先进适用技术研发示范等给予支持。将高耗能、高污染产品纳入消费税征收范围。推动环境保护费改税。加快资源税从价计征改革，清理取消相关收费基金，逐步将资源税征收范围扩展到占用各种自然生态空间。完善节能环保、新能源、生态建设的税收优惠政策。推广绿色信贷，支持符合条件的项目通过资本市场融资。探索排污权抵押等融资模式。深化环境污染责任保险试点，研究建立巨灾保险制度。

（二十三）推行市场化机制。加快推行合同能源管理、节能低碳产品和有机产品认证、能效标识管理等机制。推进节能发电调度，优先调度可再生能源发电资源，按机组能耗和污染物排放水平依次调用化石类能源发电资源。建立节能量、碳排放权交易制度，深化交易试点，推动建立全国碳排放权交易市场。加快水权交易试点，培育和规范水权市场。全面推进矿业权市场建设。扩大排污权有偿使用和交易试点范围，发展排污权交易市场。积极推进环境污染第三

方治理，引入社会力量投入环境污染治理。

（二十四）健全生态保护补偿机制。科学界定生态保护者与受益者权利义务，加快形成生态损害者赔偿、受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制。结合深化财税体制改革，完善转移支付制度，归并和规范现有生态保护补偿渠道，加大对重点生态功能区的转移支付力度，逐步提高其基本公共服务水平。建立地区间横向生态保护补偿机制，引导生态受益地区与保护地区之间、流域上游与下游之间，通过资金补助、产业转移、人才培养、共建园区等方式实施补偿。建立独立公正的生态环境损害评估制度。

（二十五）健全政绩考核制度。建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。把资源消耗、环境损害、生态效益等指标纳入经济社会发展综合评价体系，大幅增加考核权重，强化指标约束，不唯经济增长论英雄。完善政绩考核办法，根据区域主体功能定位，实行差别化的考核制度。对限制开发区域、禁止开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县，取消地区生产总值考核；对农产品主产区和重点生态功能区，分别实行农业优先和生态保护优先的绩效评价；对禁止开发的重点生态功能区，重点评价其自然文化资源的原真性、完整性。根据考核评价结果，对生态文明建设成绩突出的地区、单位和个人给予表彰奖励。探索编制自然资源资产负债表，对领导干部实行自然资源资产和环境责任离任审计。

（二十六）完善责任追究制度。建立领导干部任期生态文明建设责任制，完善节能减排目标责任考核及问责制度。严格责任追究，对

违背科学发展要求、造成资源环境生态严重破坏的要记录在案，实行终身追责，不得转任重要职务或提拔使用，已经调离的也要问责。对推动生态文明建设工作不力的，要及时诫勉谈话；对不顾资源和生态环境盲目决策、造成严重后果的，要严肃追究有关人员的领导责任；对履职不力、监管不严、失职渎职的，要依纪依法追究有关人员的监管责任。

七、加强生态文明建设统计监测和执法监督

坚持问题导向，针对薄弱环节，加强统计监测、执法监督，为推进生态文明建设提供有力保障。

（二十七）加强统计监测。建立生态文明综合评价指标体系。加快推进对能源、矿产资源、水、大气、森林、草原、湿地、海洋和水土流失、沙化土地、土壤环境、地质环境、温室气体等的统计监测核算能力建设，提升信息化水平，提高准确性、及时性，实现信息共享。加快重点用能单位能源消耗在线监测体系建设。建立循环经济统计指标体系、矿产资源合理开发利用评价指标体系。利用卫星遥感等技术手段，对自然资源和生态环境保护状况开展全天候监测，健全覆盖所有资源环境要素的监测网络体系。提高环境风险防控和突发环境事件应急能力，健全环境与健康调查、监测和风险评估制度。定期开展全国生态状况调查和评估。加大各级政府预算内投资等财政性资金对统计监测等基础能力建设的支持力度。

（二十八）强化执法监督。加强法律监督、行政监察，对各类环境违法违规行为实行“零容忍”，加大查处力度，严厉惩处违法违规

行为。强化对浪费能源资源、违法排污、破坏生态环境等行为的执法监察和专项督察。资源环境监管机构独立开展行政执法，禁止领导干部违法违规干预执法活动。健全行政执法与刑事司法的衔接机制，加强基层执法队伍、环境应急处置救援队伍建设。强化对资源开发和交通建设、旅游开发等活动的生态环境监管。

八、加快形成推进生态文明建设的良好社会风尚

生态文明建设关系各行各业、千家万户。要充分发挥人民群众的积极性、主动性、创造性，凝聚民心、集中民智、汇集民力，实现生活方式绿色化。

（二十九）提高全民生态文明意识。积极培育生态文化、生态道德，使生态文明成为社会主流价值观，成为社会主义核心价值观的重要内容。从娃娃和青少年抓起，从家庭、学校教育抓起，引导全社会树立生态文明意识。把生态文明教育作为素质教育的重要内容，纳入国民教育体系和干部教育培训体系。将生态文化作为现代公共文化服务体系建设的重要内容，挖掘优秀传统生态文化思想和资源，创作一批文化作品，创建一批教育基地，满足广大人民群众对生态文化的需求。通过典型示范、展览展示、岗位创建等形式，广泛动员全民参与生态文明建设。组织好世界地球日、世界环境日、世界森林日、世界水日、世界海洋日和全国节能宣传周等主题宣传活动。充分发挥新闻媒体作用，树立理性、积极的舆论导向，加强资源环境国情宣传，普及生态文明法律法规、科学知识等，报道先进典型，曝光反面事例，提高公众节约意识、环保意识、生态意识，形成人

人、事事、时时崇尚生态文明的社会氛围。

(三十) 培育绿色生活方式。倡导勤俭节约的消费观。广泛开展绿色生活行动，推动全民在衣、食、住、行、游等方面加快向勤俭节约、绿色低碳、文明健康的方式转变，坚决抵制和反对各种形式的奢侈浪费、不合理消费。积极引导消费者购买节能与新能源汽车、高能效家电、节水型器具等节能环保低碳产品，减少一次性用品的使用，限制过度包装。大力推广绿色低碳出行，倡导绿色生活和休闲模式，严格限制发展高耗能、高耗水服务业。在餐饮企业、单位食堂、家庭全方位开展反食品浪费行动。党政机关、国有企业要带头厉行勤俭节约。

(三十一) 鼓励公众积极参与。完善公众参与制度，及时准确披露各类环境信息，扩大公开范围，保障公众知情权，维护公众环境权益。健全举报、听证、舆论和公众监督等制度，构建全民参与的社会行动体系。建立环境公益诉讼制度，对污染环境、破坏生态的行为，有关组织可提起公益诉讼。在建设项目立项、实施、后评价等环节，有序增强公众参与程度。引导生态文明建设领域各类社会组织健康有序发展，发挥民间组织和志愿者的积极作用。

九、切实加强组织领导

健全生态文明建设领导体制和工作机制，勇于探索和创新，推动生态文明建设蓝图逐步成为现实。

(三十二) 强化统筹协调。各级党委和政府对本地区生态文明建设负总责，要建立协调机制，形成有利于推进生态文明建设的工作格

局。各有关部门要按照职责分工，密切协调配合，形成生态文明建设的强大合力。

（三十三）探索有效模式。抓紧制定生态文明体制改革总体方案，深入开展生态文明先行示范区建设，研究不同发展阶段、资源环境禀赋、主体功能定位地区生态文明建设的有效模式。各地区要抓住制约本地区生态文明建设的瓶颈，在生态文明制度创新方面积极实践，力争取得重大突破。及时总结有效做法和成功经验，完善政策措施，形成有效模式，加大推广力度。

（三十四）广泛开展国际合作。统筹国内国际两个大局，以全球视野加快推进生态文明建设，树立负责任大国形象，把绿色发展转化为新的综合国力、综合影响力和国际竞争新优势。发扬包容互鉴、合作共赢的精神，加强与世界各国在生态文明领域的对话交流和务实合作，引进先进技术装备和管理经验，促进全球生态安全。加强南南合作，开展绿色援助，对其他发展中国家提供支持和帮助。

（三十五）抓好贯彻落实。各级党委和政府及中央有关部门要按照本意见要求，抓紧提出实施方案，研究制定与本意见相衔接的区域性、行业性和专题性规划，明确目标任务、责任分工和时间要求，确保各项政策措施落到实处。各地区各部门贯彻落实情况要及时向党中央、国务院报告，同时抄送国家发展改革委。中央就贯彻落实情况适时组织开展专项监督检查。

国务院关于“十四五”水库除险加固 实施方案的批复

国函〔2021〕139号

水利部：

你部《关于报请审定〈“十四五”水库除险加固实施方案（送审稿）〉的请示》（水运管〔2021〕364号）收悉。现批复如下：

一、原则同意《“十四五”水库除险加固实施方案》（以下简称《方案》），请认真组织实施。

二、《方案》实施要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，弘扬伟大建党精神，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，推动高质量发展，坚持“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，坚持以人民为中心的发展思想，统筹发展和安全，进一步压实地方责任，加快病险水库除险加固，消除大坝安全隐患，加强监测预警设施建设，以县域为单元深化小型水库管理体制改革，健全长效运行管护机制，切实保障水库安全运行和长期发挥效益。

三、各省、自治区、直辖市人民政府和新疆生产建设兵团要切实落实主体责任，对本辖区水库除险加固和运行管护工作负总责，将水库除险加固和运行管护纳入“十四五”有关规划和工作计划以

及河湖长制考核体系，建立完善工作机制，细化实化政策措施，保障地方资金投入，加强项目监督管理，确保各项重点任务落到实处。

四、国务院有关部门要按照职责分工，加强对《方案》实施的指导，在项目建设、资金投入、体制机制创新等方面给予积极支持，及时协调解决工作中遇到的困难和问题。

五、水利部要会同国家发展改革委、财政部等部门做好统筹协调，加强跟踪分析和督促指导，完善动态监测和评估机制，确保“十四五”期间全面完成现有病险水库除险加固任务。重大事项及时向党中央、国务院报告。

国务院

2021年12月31日

（此件公开发布）

国务院办公厅关于切实加强 水库除险加固和运行管护工作的通知

国办发〔2021〕8号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

水库安全事关人民群众生命财产安全。近年来，各地区各有关部门按照党中央、国务院决策部署，集中开展了几轮大规模的病险水库除险加固，取得明显成效，水库安全状况不断改善，但部分水库由于运行时间长、管理不到位等原因，安全隐患依然严重。为切实加强水库除险加固和运行管护工作，经国务院同意，现就有关事项通知如下：

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会、五中全会精神，认真落实党中央、国务院决策部署，坚持以人民为中心的发展思想，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，坚持建管并重，严格落实各方责任，加快推进水库除险加固，及时消除安全隐患，加强监测预警设施建设，健全常态化管护机制，确保水库安全长效运行，充分发挥其在防汛减灾、供水保障和农业灌溉等方面的重要作用。

（二）目标任务。2022年年底以前，有序完成2020年已到安全鉴定期限水库的安全鉴定任务；对病险程度较高的水库，抓紧实施

除险加固；探索实行小型水库专业化管护模式。2025 年年底前，全部完成 2020 年前已鉴定病险水库和 2020 年已到安全鉴定期限、经鉴定后新增病险水库的除险加固任务；对“十四五”期间每年按期开展安全鉴定后新增的病险水库，及时实施除险加固；健全水库运行管护长效机制。

二、强化工作措施

（三）分类完善支持政策。按照相关实施方案做好病险水库除险加固，处理好存量项目与增量项目的关系，切实把隐患和问题消除在萌芽状态。在大中型水库方面，对已完成安全鉴定的 256 座病险水库除险加固，中央预算内投资给予积极支持，其中 2000 年以后建成的要进一步查清病险原因，督促落实相关责任，如有违规问题要严肃问责；以后经安全鉴定新增的病险水库除险加固所需资金，原则上由地方承担，中央预算内投资对遭遇高烈度地震、超标准洪水等原因发生病险的水库除险加固予以支持。在小型水库方面，对已完成安全鉴定的病险水库除险加固，中央财政予以补助支持；以后经安全鉴定新增的病险水库除险加固所需资金，原则上由地方承担，中央财政对小型水库维修养护给予适当补助，支持地方统筹财政预算资金和地方政府一般债券资金保障小型水库除险加固、维修养护及雨水情测报和安全监测设施建设。（水利部、国家发展改革委、财政部等部门和地方政府按职责分工负责）

（四）加快实施水库除险加固。做好水库安全鉴定，优化安全鉴定程序，提高鉴定成果质量。严格落实项目法人责任制、招标投

标制、工程监理制和合同管理制，严格执行基本建设程序，加快前期工作，加强勘察设计、施工进度、质量安全、资金使用、竣工验收等各环节监管，确保按期完成水库除险加固建设任务，确保工程和资金安全。对已实施除险加固的水库，要加快竣工验收，确保尽快投入正常运行。合理妥善实施水库降等报废，建立退出机制，对功能萎缩、规模减少、除险加固技术不可行或经济不合理的，经过充分论证后进行降等或报废，并同步解决好生态保护和修复等相关问题。（水利部等部门和地方人民政府按职责分工负责）

（五）加强水库运行管护。全面落实水库安全管理责任制，按照相关法律和规定落实责任人。在做好病险水库控制运用的基础上，进一步落实水库管护主体、人员和经费，做好日常巡查、维修养护、安全监测、调度运用、防汛抢险等工作，逐库修订完善防汛抢险应急预案，配备必要的管理设施和抢险物料，推进管理规范化标准化。积极创新管护机制，对分散管理的小型水库，切实明确管护责任，实行区域集中管护、政府购买服务、“以大带小”等管护模式。切实管好用好中央财政小型水库维修养护补助资金，发挥其撬动作用。积极培育管护市场，鼓励发展专业化管护企业，不断提高小型水库管护能力和水平。（水利部等部门和地方人民政府按职责分工负责）

（六）提升信息化管理能力。加快建设水库雨水情测报、大坝安全监测等设施，健全水库安全运行监测系统，加强分析研判，及时发布预警信息。建立完善全国统一的水库管理信息填报、审核、更新机制，实现水库除险加固和运行管护等信息动态管理。积极推

广应用第五代移动通信（5G）、大数据、人工智能等信息技术，促进系统融合、信息共享，为水库安全运行提供技术支撑。（水利部等部门和地方政府按职责分工负责）

三、严格落实责任

（七）落实属地管理责任。省级人民政府对本辖区所属水库除险加固和运行管护负总责，要将水库除险加固和运行管护工作纳入“十四五”规划和相关计划以及河湖长制管理体系。认真组织开展隐患排查，做到问题早发现、早处理，避免水库“久病成险”。落实地方资金投入责任，制定水库运行管护定额标准，对财力较弱的市县，省级财政要适当加大补助支持力度。健全市场化机制，带动地方投资和民间投资，扩大有效投资。在确保工程安全、生态环境安全的前提下，探索引入社会资本参与小型水库经营，用经营收益承担部分管护费用。（地方政府负责）

（八）强化部门监督指导责任。水利部要健全规章制度和技术标准，加强对水库除险加固、运行管护和资金使用管理等工作的指导、监督和考核；能源、交通运输等有关部门要结合各自职能，切实加强对所管辖水库的监督管理。国家发展改革委负责安排大中型水库除险加固中央预算内投资。财政部负责安排小型水库除险加固和维修养护中央补助资金。（各有关部门按职责分工负责）

（九）健全责任追究机制。制定水库除险加固和运行管护工作问责办法，明确责任追究主体、内容、程序等，完善监督保障措施。坚持“花钱必问效、无效必问责”，充分发挥纪检监察、审计和稽

察等部门作用，加强资金监管，确保资金安全。持续开展水库专项检查、暗访督查、稽察督导和质量巡检，督促有关地方依法依规对发现的问题及时进行整改，对落实不力的责任单位和相关人员实施责任追究。（水利部牵头负责）

各有关方面要根据本通知要求，结合职责分工和工作实际，认真抓好贯彻落实。地方各级人民政府要加强统筹协调，细化实化各项政策措施，确保落地见效。各有关部门要密切配合，齐抓共管，形成合力。水利部要加强对本通知落实工作的跟踪督促，重大情况及时向国务院报告。

国务院办公厅

2021年3月23日

（此件公开发布）

国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见

国办发〔2016〕2号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

农业是用水大户，也是节水潜力所在。长期以来，我国农田水利基础设施薄弱，运行维护经费不足，农业用水管理不到位，农业水价形成机制不健全，价格水平总体偏低，不能有效反映水资源稀缺程度和生态环境成本，价格杠杆对促进节水的作用未得到有效发挥，不仅造成农业用水方式粗放，而且难以保障农田水利工程良性运行。为建立健全农业水价形成机制，促进农业节水和农业可持续发展，经国务院同意，现提出以下意见：

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，认真落实党中央、国务院决策部署，按照“四个全面”战略布局要求，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，围绕保障国家粮食安全和水安全，落实节水优先方针，加强供给侧结构性改革和农业用水需求管理，坚持使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，政府和市场协同发力，以完善农田水利工程体系为基础，以健全农业水价形成机制为核心，以创新体制机制为动力，逐步建立农业灌溉用水量控制和定额管理制度，提高农业用水效率，促进实现农业现代化。

（二）基本原则。

坚持综合施策。加强农业水价改革与其他相关改革的衔接，综合运用工程配套、管理创新、价格调整、财政奖补、技术推广、结构优化等举措统筹推进改革。

坚持两手发力。既要使市场在资源配置中起决定性作用，促进农业节水，也要更好发挥政府作用，保障粮食等重要农作物合理用水需求，总体上不增加农民负担。

坚持供需统筹。既要强化供水管理，健全运行机制，提高供水服务效率，也要把需求管理摆在更加突出位置，全面提高农业用水精细化管理水平，推动农业用水方式转变。

坚持因地制宜。区分不同地区水资源禀赋、灌溉条件、经济发展水平、种植养殖结构等差异状况，结合土地流转、农业经营方式转变，尊重农民意愿，探索符合实际、各具特色的做法，有计划、分步骤推进。

（三）总体目标。用10年左右时间，建立健全合理反映供水成本、有利于节水和农田水利体制机制创新、与投融资体制相适应的农业水价形成机制；农业用水价格总体达到运行维护成本水平，农业用水总量控制和定额管理普遍实行，可持续的精准补贴和节水奖励机制基本建立，先进适用的农业节水技术措施普遍应用，农业种植结构实现优化调整，促进农业用水方式由粗放式向集约化转变。农田水利设施完善的地区要加快推进改革，通过3—5年努力率先实现改革目标。

二、夯实农业水价改革基础

（四）完善供水计量设施。加快供水计量体系建设，新建、改扩建工程要同步建设计量设施；尚未配备计量设施的已建工程要抓紧改造。严重缺水地区和地下水超采地区要限期配套完善。大中型灌区骨干工程全部实现斗口及以下计量供水；小型灌区和末级渠系根据管理需要细化计量单元；使用地下水灌溉的要计量到井，有条件的地方要计量到户。

（五）建立农业水权制度。以县级行政区域用水总量控制指标为基础，按照灌溉用水定额，逐步把指标细化分解到农村集体经济组织、农民用水合作组织、农户等用水主体，落实到具体水源，明确水权，实行总量控制。鼓励用户转让节水量，政府或其授权的水行政主管部门、灌区管理单位可予以回购；在满足区域内农业用水的前提下，推行节水量跨区域、跨行业转让。

（六）提高农业供水效率和效益。加强供给侧结构性改革，加快完善大中小微并举的农田水利工程体系。做好工程维修养护，保障工程良性运行。强化供水计划管理和调度，提高管理单位运行效率，强化监督检查，加强成本控制，建立管理科学、精简高效、服务到位的运行机制，保障合理的灌溉用水需求，有效降低供水成本。加强水费征收与使用管理。建立中央财政农田水利资金投入激励机制，重点向农业水价综合改革积极性高、工作有成效的地区倾斜。

（七）加强农业用水需求管理。在稳定粮食产量和产能的基础上，因地制宜调整优化种植结构。适度调减存在地表水过度利用、地下水严重超采等问题的水资源短缺地区高耗水作物面积。选育推

广需水少的耐旱节水作物，建立作物生育阶段与天然降水相匹配的农业种植结构与种植制度。大力推广管灌、滴灌等节水技术，集成发展水肥一体化、水肥药一体化技术，积极推广农机农艺相结合的深松整地、覆盖保墒等措施，提升天然降水利用效率。开展节水农业试验示范和技术培训，提高农民科学用水技术水平。

（八）探索创新终端用水管理方式。鼓励发展农民用水自治、专业化服务、水管单位管理和用户参与等多种形式的终端用水管理模式。支持农民用水合作组织规范组建、创新发展，并充分发挥其在供水工程建设管理、用水管理、水费计收等方面的作用。推进小型水利工程管理体制改革，明晰农田水利设施产权，颁发产权证书，将使用权、管理权移交给农民用水合作组织、农村集体经济组织、受益农户及新型农业经营主体，明确管护责任。通过政府和社会资本合作（PPP）模式、政府购买服务等方式，鼓励社会资本参与农田水利工程建设 and 管护。

三、建立健全农业水价形成机制

（九）分级制定农业水价。农业水价按照价格管理权限实行分级管理。大中型灌区骨干工程农业水价原则上实行政府定价，具备条件的可由供需双方在平等自愿的基础上，按照有利于促进节水、保障工程良性运行和农业生产发展的原则协商定价；大中型灌区末级渠系和小型灌区农业水价，可实行政府定价，也可实行协商定价，具体方式由各地自行确定。加强政府定价成本监审，充分利用节水改造腾出空间，综合考虑供水成本、水资源稀缺程度以及用户承受

能力等，合理制定供水工程各环节水价并适时调整。供水价格原则上应达到或逐步提高到运行维护成本水平；确有困难的地区要尽量提高并采取综合措施保障工程良性运行。水资源紧缺、用户承受能力强的地区，农业水价可提高到完全成本水平。

（十）探索实行分类水价。区别粮食作物、经济作物、养殖业等用水类型，在终端用水环节探索实行分类水价。统筹考虑用水量、生产效益、区域农业发展政策等，合理确定各类用水价格，用水量大或附加值高的经济作物和养殖业用水价格可高于其他用水类型。地下水超采区要采取有效措施，使地下水用水成本高于当地地表水，促进地下水采补平衡和生态改善。合理制定地下水水资源费（税）征收标准，严格控制地下水超采。

（十一）逐步推行分档水价。实行农业用水定额管理，逐步实行超定额累进加价制度，合理确定阶梯和加价幅度，促进农业节水。因地制宜探索实行两部制水价和季节水价制度，用水量年际变化较大的地区，可实行基本水价和计量水价相结合的两部制水价；用水量受季节影响较大的地区，可实行丰枯季节水价。

四、建立精准补贴和节水奖励机制

（十二）建立农业用水精准补贴机制。在完善水价形成机制的基础上，建立与节水成效、调价幅度、财力状况相匹配的农业用水精准补贴机制。补贴标准根据定额内用水成本与运行维护成本的差额确定，重点补贴种粮农民定额内用水。补贴的对象、方式、环节、标准、程序以及资金使用管理等，由各地自行确定。

（十三）建立节水奖励机制。逐步建立易于操作、用户普遍接受的农业用水节水奖励机制。根据节水量对采取节水措施、调整种植结构节水的规模经营主体、农民用水合作组织和农户给予奖励，提高用户主动节水的意识和积极性。

（十四）多渠道筹集精准补贴和节水奖励资金。统筹财政安排的水管单位公益性人员基本支出和工程公益性部分维修养护经费、农业灌排工程运行管理费、农田水利工程设施维修养护补助、调水费用补助、高扬程抽水电费补贴、有关农业奖补资金等，落实精准补贴和节水奖励资金来源。

五、保障措施

（十五）落实地方责任。各地区要进一步提高认识，把农业水价综合改革作为改革重点任务，积极推进落实。省级人民政府对本行政区域农业水价综合改革工作负总责，要切实加强组织领导，结合实际制定具体实施方案，明确改革时间表和分步实施计划，细化年度改革目标任务，建立健全工作机制，抓好各项措施落实。及时协调解决改革中遇到的困难和问题，定期总结改革经验，具备条件的要适时予以推广。

（十六）加强指导协调。发展改革委、财政部、水利部、农业部要认真履行职责，强化协调配合，加大对各地农业水价综合改革工作的指导和支持力度，每年向国务院报告进展情况。

（十七）强化宣传引导。各有关部门和地方各级人民政府要做好农业水价综合改革的政策解读，加强舆论引导，强化水情教育，

引导农民树立节水观念、增强节水意识、提高有偿用水意识和节约用水的自觉性，为推进农业水价综合改革创造良好社会环境。

国

务院办公厅

2016年1月21日

（此件公开发布）

工业和信息化部 国家发展改革委 住房城乡建设部 水利部 关于深入推进黄河流域工业绿色发展的指导意见

工信部联节〔2022〕169号

山西省、内蒙古自治区、山东省、河南省、四川省、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区工业和信息化主管部门、发展改革委、住房和城乡建设厅、水利厅：

为贯彻落实习近平总书记关于推动黄河流域生态保护和高质量发展的重要讲话和指示批示精神，按照《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》《“十四五”工业绿色发展规划》要求，深入推进黄河流域工业绿色发展，现提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平生态文明思想，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，以推动高质量发展为主题，加快发展方式绿色转型，实施全面节约战略，着力推进区域协调发展和绿色发展，立足黄河流域不同地区自然条件、资源禀赋和产业优势，按照共同抓好大保护、协同推进大治理要求，加快工业布局优化和结构调整，强化技术创新和政策支持，推动传统制造业改造升级，提高资源能源利用效率和清洁生产水平，构建高效、可持续的黄河流域工业绿色发展新格局。

（二）主要目标

到 2025 年，黄河流域工业绿色发展水平明显提升，产业结构和布局更加合理，城镇人口密集区危险化学品生产企业搬迁改造全面完成，传统制造业能耗、水耗、碳排放强度显著下降，工业废水循环利用、固体废物综合利用、清洁生产水平和产业数字化水平进一步提高，绿色低碳技术装备广泛应用，绿色制造水平全面提升。

二、推动产业结构布局调整

（一）促进产业优化升级

坚决遏制黄河流域高污染、高耗水、高耗能项目盲目发展，对于市场已饱和的高耗能、高耗水项目，主要产品设计能效要对标重点领域能效标杆水平或先进水平，水效对标用水定额先进值或国际先进水平。严格执行钢铁、水泥、平板玻璃、电解铝等行业产能置换政策。禁止新建《产业结构调整指导目录》中限制类产品、工艺或装置的建设项目。强化环保、能耗、水耗等要素约束，依法依规推动落后产能退出。推动黄河流域煤炭、石油、矿产资源开发产业链延链和补链，推进产业深加工，逐步完成产业结构调整 and 升级换代。（工业和信息化部、国家发展改革委、水利部，沿黄河省、区按职责分工负责）

（二）构建适水产业布局

落实“十四五”用水总量和强度控制、能源消费总量和强度控制、碳排放强度控制等要求，推动重化工集约化、绿色化发展，严格控制现代煤化工产业新增产能。加快布局分散的企业向园区集中，

推进能源资源梯级、循环利用。稳步推进黄河流域城镇人口密集区未完成大型、特大型危险化学品生产企业搬迁改造。推动兰州、洛阳、郑州、济南等沿黄河城市和干流沿岸县（市、区）新建工业项目入合规园区，具备条件的存量企业逐步搬迁入合规园区。推动宁夏宁东、甘肃陇东、陕北、青海海西等重要能源基地绿色低碳转型，推动汾渭平原化工、焦化、铸造、氧化铝等产业集群化、绿色化、园区化发展。（工业和信息化部、国家发展改革委、水利部，沿黄河省、区按职责分工负责）

（三）大力发展先进制造业和战略性新兴产业

开展先进制造业集群发展专项行动，推动黄河流域培育有竞争力的先进制造业集群。支持黄河流域国家新型工业化产业示范基地提升。推动黄河流域培育一批工业绿色发展领域的专精特新“小巨人”企业和制造业单项冠军企业。推动兰州新区、西咸新区等国家级新区和郑州航空港经济综合实验区做精做强主导产业，依托山东新旧动能转换核心区，打造济南、青岛节能环保产业聚集区。打造能源资源消耗少、环境污染少、附加值高、市场需求旺盛的产业发展新引擎，加快发展新一代信息技术、新能源、新材料、高端装备、绿色环保、新兴服务业等战略性新兴产业，带动黄河流域绿色低碳发展。以黄河流域中下游产业基础较强地区为重点，搭建产供需有效对接、产业上中下游协同配合、产业链创新链供应链紧密衔接的产业合作平台，推动产业体系升级和基础能力再造。（工业和信息化部、国家发展改革委，沿黄河省、区按职责分工负责）

三、推动水资源集约化利用

（一）推进重点行业水效提升

鼓励黄河流域工业企业、园区、集聚区自主或委托第三方服务机构积极开展生产工艺和设备节水评估，根据水资源条件和用水实际情况，实施工业水效提升改造，推进用水系统集成优化，实现串联用水、分质用水、一水多用、梯级利用。在黄河流域大力推广高效冷却及洗涤、废水循环利用、高耗水生产工艺替代等先进节水工艺、技术和装备，鼓励黄河流域中上游企业、园区新建工业循环冷却系统优先采用空冷工艺。聚焦钢铁、石化化工、有色金属等重点行业，推动黄河流域各省、区创建一批废水循环利用示范企业、园区，提升水重复利用水平。（工业和信息化部、国家发展改革委、水利部，沿黄河省、区按职责分工负责）

（二）加强工业水效示范引领

加快制修订节水管理、节水型企业、用水定额、水平衡测试、节水工艺技术装备等行业标准，鼓励黄河流域各省、区根据自然条件等实际制定地方标准，鼓励企业开展用水审计、水效对标达标，提高用水效率。推动黄河流域绿色工厂、绿色工业园区率先达标。黄河流域各省、区要依托重点行业节水评价标准，推动创建节水型企业、园区，遴选节水标杆企业、园区，积极申报国家水效领跑者企业、园区。到2025年，在黄河流域创建60家节水标杆企业、30家节水标杆园区，遴选20家水效领跑者企业、10家水效领跑者园区。（工业和信息化部、国家发展改革委、水利部，沿黄河省、区

按职责分工负责)

(三) 优化工业用水结构

严格高耗水行业用水定额管理,推进非常规水资源的开发利用。推动有条件的黄河流域工业企业、园区与市政再生水生产运营单位合作,完善再生水管网、衔接再生水标准,将处理达标后的再生水用于钢铁、火电等企业生产,减少企业新水取用量。创建一批产城融合废水高效循环利用创新试点,总结推广产城融合废水高效循环利用模式。鼓励黄河流域下游沿海地区直接利用海水作为循环冷却水,加大海水淡化自主技术和装备的推广应用力度。鼓励山西、内蒙古、陕西等省、区根据当地苦咸水特点,采用适用的苦咸水淡化技术,因地制宜补充工业生产用水。鼓励陇东、宁东、蒙西、陕北、晋西等能源基地矿井水分级处理、分质利用。鼓励黄河流域企业、园区建立完善雨水集蓄利用、雨污分流等设施,有效利用雨水资源,减少新水取用量。(水利部、国家发展改革委、工业和信息化部、住房城乡建设部,沿黄河省、区按职责分工负责)

四、推动能源消费低碳化转型

(一) 推进重点行业能效提升

推进重点用能行业节能技术工艺升级,鼓励黄河流域电力、钢铁、有色、石化化工等行业企业对主要用能环节和用能设备进行节能化改造,有序推动技术工艺升级,利用高效换热器、热泵等先进节能技术装备,减少余热资源损失。推进实施四川短流程钢引领工程。加快烧结烟气内循环、高炉炉顶均压煤气回收、铁水一罐到底

等技术推广。鼓励青海、宁夏等省、区发展储热熔盐和超级电容技术，培育新型电力储能装备。实施能效“领跑者”行动，遴选发布能效“领跑者”企业名单及能效指标，引导黄河流域企业对标达标，提升能效水平。以黄河流域钢铁、铁合金、焦化、现代煤化工等行业企业为重点，开展工业节能监察，加强节能法律法规、强制性节能标准执行情况监督检查。组织实施工业节能诊断服务，帮助黄河流域企业、园区挖掘节能潜力，提出节能改造建议。（工业和信息化部、国家发展改革委，沿黄河省、区按职责分工负责）

（二）实施降碳技术改造升级

围绕黄河流域煤化工、有色金属、建材等重点行业，通过流程降碳、工艺降碳、原料替代，实现生产过程降碳。加强绿色低碳工艺技术装备推广应用，提高重点行业技术装备绿色化、智能化水平。推动重点行业存量项目开展节能降碳技术改造。对照重点行业能效标杆和基准水平，开展相关领域标准的制修订和推广应用工作。鼓励黄河流域各省、区发展绿色低碳材料，推动产品全生命周期减碳。探索低成本二氧化碳捕集、资源化转化利用、封存等主动降碳路径。发挥黄河流域大型企业集团示范引领作用，在主要碳排放行业以及可再生能源应用、新型储能、碳捕集利用与封存等领域，实施一批降碳效果突出、带动性强的重大工程。（国家发展改革委、工业和信息化部，沿黄河省、区按职责分工负责）

（三）推进清洁能源高效利用

鼓励氢能、生物燃料、垃圾衍生燃料等替代能源在钢铁、水泥、

化工等行业的应用。统筹考虑产业基础、市场空间等条件，有序推动山西、内蒙古、河南、四川、陕西、宁夏等省、区绿氢生产，加快煤炭减量替代，稳慎有序布局氢能产业化应用示范项目，推动宁东可再生能源制氢与现代煤化工产业耦合发展。提升工业终端用能电气化水平，在黄河流域具备条件的行业和地区加快推广应用电窑炉、电锅炉、电动力等替代工艺技术装备。到 2025 年，电能占工业终端能源消费比重达到 30%左右。支持青海、宁夏等风能、太阳能丰富地区发展屋顶光伏、智能光伏、分散式风电、多元储能、高效热泵等，在河南等省、区开展工业绿色微电网建设，推进多能高效互补利用，为黄河流域工业企业提供高品质清洁能源。（工业和信息化部、国家发展改革委，沿黄河省、区按职责分工负责）

五、推动传统制造业绿色化提升

（一）推进绿色制造体系建设

围绕黄河流域重点行业和重要领域，持续推进绿色产品、绿色工厂、绿色工业园区和绿色供应链管理企业建设，鼓励黄河流域各省、区创建本区域的绿色制造标杆企业名单。推动黄河流域汽车、机械、电子、通信等行业龙头企业，将绿色低碳理念贯穿于产品设计、原料采购、生产、运输、储存、使用、回收处理的全过程，推动供应链全链条绿色低碳发展。鼓励黄河流域开展绿色制造技术创新及集成应用，充分依托已有平台，提升信息交流传递、示范案例宣传等线上绿色制造公共服务水平，积极培育一批绿色制造服务供应商，为企业、园区提供产品绿色设计与制造一体化、工厂数字化

绿色提升、服务其他产业绿色化等系统解决方案。（工业和信息化部，沿黄河省、区按职责分工负责）

（二）加强工业固废等综合利用

推进黄河流域尾矿、粉煤灰、煤矸石、冶炼渣、赤泥、化工渣等工业固体废物综合利用，积极推进大宗固废综合利用示范基地和骨干企业建设，拓展固废综合利用渠道。探索建立基于区域特点的工业固废综合利用产业发展模式，建设一批工业资源综合利用基地。大力推进黄河流域中上游省、区偏远工业园区工业固废处置，着力提升内蒙古、宁夏等省、区大宗工业固废综合利用率，推动下游地区加强复杂难用工业固废规模化利用技术研发，鼓励多措并举提高工业固废综合利用率。鼓励建设再生资源高值化利用产业园区，推动企业聚集化、资源循环化、产业高端化发展。推动山西、四川、陕西等省、区积极落实生产者责任延伸制度，强化新能源汽车动力蓄电池溯源管理，积极推进废旧动力电池循环利用项目建设。提前布局退役光伏、风力发电装置等新兴固废综合利用。（工业和信息化部、国家发展改革委，沿黄河省、区按职责分工负责）

（三）提高环保装备供给能力

实施环保装备制造业高质量发展行动计划，在黄河流域培育一批环保装备骨干企业，加大高效环保技术装备产品供给力度。鼓励环保装备龙头企业，针对环境治理需求和典型应用场景，组建产学研用共同参与的创新联盟，集中力量解决黄河流域环境治理热点、难点问题。开展重点行业清洁生产改造，以河南、陕西、甘肃、青

海等省、区为重点，引导钢铁、石化化工、有色金属等重点行业企业，推广应用清洁生产技术工艺以及先进适用的环保治理装备。（工业和信息化部、国家发展改革委，沿黄河省、区按职责分工负责）

六、推动产业数字化升级

（一）加强新型基础设施建设

积极推进黄河流域新型信息基础设施绿色升级，降低数据中心、移动基站功耗。依托国家“东数西算”工程，在中上游内蒙古、甘肃、宁夏、成渝算力网络国家枢纽节点地区，开展大中型数据中心、通信网络基站和机房绿色建设和改造。到2025年，新建大型、超大型数据中心运行电能利用效率降至1.3以下，积极创建国家绿色数据中心。分行业建立黄河流域全生命周期绿色低碳基础数据平台，统筹绿色低碳基础数据和工业大数据资源，建立数据共享机制，推动数据汇聚、共享和应用。（工业和信息化部，沿黄河省、区按职责分工负责）

（二）推动数字化智能化绿色化融合

采用工业互联网、大数据、5G等新一代信息技术提升黄河流域能源、资源、环境管理水平，深化生产制造过程的数字化应用，赋能绿色制造。鼓励黄河流域企业、园区开展能源资源信息化管控、污染物排放在线监测、地下管网漏水检测等系统建设，实现动态监测、精准控制和优化管理。加强对再生资源全生命周期数据的智能化采集、管理与应用。推动主要用能设备、工序等数字化改造和上云用云。支持采用物联网、大数据等信息化手段开展信息采集、数

据分析、流向监测、财务管理，推广“工业互联网+水效管理”“工业互联网+能效管理”“工业互联网+再生资源回收利用”等新模式。

（工业和信息化部、水利部，沿黄河省、区按职责分工负责）

七、保障措施

（一）加强组织领导

国家各有关部门要加强对黄河流域工业绿色发展的指导、调度和评估，在重大政策制定、重大项目安排、重大体制创新方面予以积极支持。沿黄河9省、区工业和信息化主管部门要充分认识深入推进黄河流域工业绿色发展的重要意义，以企业为主体，落实工作责任，进一步强化各部门、各地区、各领域协同合作，细化工作方案，逐项抓好落实。（各有关部门，沿黄河省、区按职责分工负责）

（二）强化标准和技术支撑

发挥水耗、能耗、碳排放、环保、质量、安全，以及绿色产品、绿色工厂、绿色工业园区、绿色供应链和绿色评价及服务标准的引领作用，鼓励各地结合实际，推动工业绿色发展相关标准建设。加大绿色低碳技术装备和产品的创新，推动先进成熟技术的产业化应用和推广，支撑黄河流域工业绿色发展。（各有关部门，沿黄河省、区按职责分工负责）

（三）落实财税金融政策

充分利用现有资金渠道，支持黄河流域绿色环保产业发展、能源高效利用、资源循环利用、工业固废综合利用等项目实施。落实国家有关节能节水环保、资源综合利用以及合同能源管理、环境污

染第三方治理等方面企业所得税、增值税等优惠政策。落实促进工业绿色发展的产融合作专项政策，发挥国家产融合作平台作用，引导金融机构为黄河流域企业提供专业化的金融产品和融资服务。开展工业绿色低碳升级改造行动，引导金融机构绿色信贷优先支持黄河流域工业绿色发展改造项目。推动山西、内蒙古、山东、河南、陕西，宁夏、四川继续落实水资源税改革相关办法。（各有关部门，沿黄河省、区按职责分工负责）

（四）创新人才培养和合作机制

依托沿黄河9省、区现有人才项目，完善人才吸引政策及市场化、社会化的人才管理服务体系，加大专业技术人才、经营管理人才的培养力度。深化绿色“一带一路”合作，拓宽节能节水、清洁能源、清洁生产等领域技术装备和服务合作，鼓励采用境外投资、工程承包、技术合作、装备出口等方式，推动绿色制造和绿色服务率先“走出去”。（各有关部门，沿黄河省、区按职责分工负责）

工业和信息化部

国家发展改革委

住房城乡建设部

水利部

2022年12月12日

水利部 公安部印发
《关于加强河湖安全保护工作的意见》的通知

水政法〔2022〕362号

各省、自治区、直辖市水利（水务）厅（局）、公安厅（局），新疆生产建设兵团水利局、公安局，各流域管理机构，长江航运公安局：

为深入贯彻落实习近平总书记关于保障国家水安全的重要论述精神，进一步强化水利部门和公安机关的协作配合，健全水行政执法与刑事司法衔接工作机制，保障河湖安全，水利部与公安部共同制定了《关于加强河湖安全保护工作的意见》，现印发给你们。请结合本地实际，认真贯彻落实。执行中遇到的问题，请及时层报水利部、公安部。

水利部

公安部

2022年9月28日

关于加强河湖安全保护工作的意见

为深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 习近平总书记关于保障国家水安全的重要论述精神，进一步强化水利部门和公安机关的协作配合，健全水行政执法与刑事司法衔接工作机制，提升河湖安全保护工作效能，有效防范和依法打击涉水违法犯罪，维护河湖管理秩序，提出如下意见。

一、充分认识加强河湖安全保护工作的重要性

江河湖泊是水资源的重要载体，是生态系统和国土空间的重要组成部分，是经济社会发展的基础支撑。习近平总书记强调，保护江河湖泊，事关人民群众福祉，事关中华民族长远发展。党的十八大以来，习近平总书记提出“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，先后就推动长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展、推进南水北调后续工程高质量发展等发表一系列重要讲话，确立起国家“江河战略”，为加强河湖保护治理提供了根本遵循和行动指南。强化水行政主管部门、流域管理机构与公安机关的协作，加强水行政执法与刑事司法衔接，形成打击河湖违法犯罪合力，保障涉水法律法规严格落实，是贯彻落实习近平总书记关于治水重要讲话指示批示精神和中央决策部署的重要举措，对于推动水利法治建设、提升河湖安全保护水平、提高国家水安全保障能力具有重要意义。

水行政主管部门、流域管理机构要依法履行职责，严格执行涉

水法律法规，加强河湖日常执法巡查，受理水事违法行为的举报、投诉，依法查处各类水事违法行为，配合和协助公安机关查处涉水治安和刑事案件。公安机关依法受理水行政主管部门、流域管理机构移送的涉嫌犯罪的水事案件，按照治安管理处罚法、刑法等有关规定，依法严厉打击严肃查处暴力抗法和妨碍执法人员依法执行职务等行为。

二、明确河湖安全保护协作重点任务

（一）加强防洪安全保障。水行政主管部门、流域管理机构强化对重点河段、敏感水域常态化执法巡查，对可能影响到人身安全的涉水行为做好提醒劝阻，依法打击非法侵占河湖水域和水库库容、非法占用河湖岸线等行为，依法严厉查处影响河势稳定，危害大坝及其附属设施、河岸堤防等水利工程安全，侵占河道、违法修建跨河临河建筑物构筑物、弃置或堆放阻碍行洪物体等妨碍河道行洪安全的违法案件。公安机关加强汛期社会面治安巡逻防控，依法打击妨碍防洪安全的违法犯罪行为，切实维护良好社会秩序。

（二）加强水资源水生态水环境保护。水行政主管部门、流域管理机构依法依规加强对水资源、水生态、水环境保护的监管，利用日常监管、专项检查等方式，加大对非法取水、河湖“四乱”、人为造成水土流失危害和因地下工程建设对地下水造成重大不利影响等违法行为的查处力度。公安机关对水行政主管部门、流域管理机构移交的非法围垦河湖、破坏水文监测设施、破坏饮用水水源等涉嫌犯罪的案件，依法及时开展调查。

（三）加强河道采砂秩序维护。水行政主管部门、流域管理机构要加大河道采砂监管力度，严肃查处未经批准擅自采砂，在禁采区、禁采期采砂，以及超范围、超深度、超期限、超许可量等未按许可要求采砂等突出问题。对涉嫌犯罪的，及时将案件移送公安机关，配合公安机关做好涉黑涉恶线索摸排、核查等工作。对水行政主管部门、流域管理机构移交的涉嫌犯罪的非法采砂案件，公安机关依法及时开展调查，依法查处，依法严惩其中的黑恶势力犯罪。各级水利部门和公安机关在查处非法采砂违法犯罪案件中发现公职人员包庇纵容以及充当“保护伞”的，按照管辖权限，及时移送纪检监察机关、检察机关依法处理。

（四）加强重点水利工程安全保卫。水行政主管部门、流域管理机构要强化重点水利工程安全监管和执法巡查，督促指导工程管理机构完善水利工程安全保障制度，制定突发事件与反恐怖应急预案，强化安全保卫机构和队伍建设，配备专兼职安保人员、必要的装备设备和技术防范设施，加强对重要部位的日常维护和巡查检查，开展相关应急预案的演练，及时发现消除各类安全隐患。公安机关加强对辖区内重点水利工程治安保卫和反恐怖工作的检查，督促指导完善治安保卫和反恐怖制度、落实治安规范和反恐防恐措施，接到单位内部发生治安案件、涉嫌刑事犯罪案件的报警，及时出警，依法处置。

（五）加强水行政执法安全保障。水行政主管部门、流域管理机构要全面依法履职，严格执行涉水法律法规，加强自身执法能力

建设，严防、严管、严查失职渎职、充当“保护伞”的行为，保障水事执法秩序。水行政主管部门、流域管理机构依法履职过程中遇到阻碍执法、暴力抗法等违法犯罪行为，及时向公安机关报警，公安机关要及时依法处置。

三、建立健全河湖安全保护协作机制

（一）建立健全联席会议机制。地方水行政主管部门或流域管理机构与公安机关要定期开展河湖安全保护工作会商，互相通报相关工作情况，研究需要解决的重难点问题。各自明确一名主管领导作为联席会议召集人，一名负责人作为联络员。联席会议原则上每半年召开一次，遇有重大事项或紧急情况可随时召开，必要时邀请其他有关部门参加。双方要通过工作简报、信息网络等形式，及时通报和交换相关信息，实现信息共享。

（二）建立健全水行政执法与刑事司法衔接机制。地方水行政主管部门、流域管理机构查处水事违法案件，对涉嫌犯罪的，应当及时将案件移送公安机关，坚决禁止有案不移、以罚代刑。案件移送时应出具书面文件，办理移交手续，依法依规提供相应的证明材料和证据，并配合开展取证、监测、鉴定等工作。公安机关办理涉嫌犯罪的水事案件，水利部门应提供必要的专业支持、技术协助和工作配合。公安机关对工作中发现的水事违法行为，应及时通报水行政主管部门、流域管理机构处理。水行政主管部门、流域管理机构与公安机关应将处理结果及时告知移送单位。对案情疑难复杂、社会影响大的案件，水行政主管部门、流域管理机构可以与公安机

关实施联合挂牌督办。

（三）建立健全流域安全保护协同机制。流域管理机构要协调推动流域内地方水行政主管部门与公安机关建立健全流域安全保护协同机制，以流域为单元，建立健全流域上下游、左右岸、干支流、行政区域间水行政主管部门与公安机关的执法协作工作机制，统筹流域内河湖安全保护工作，明确责任主体和职责分工，形成流域统筹、区域协同、部门协作的河湖安全保护格局。要加强跨区域执法协作，依法打击危害河湖安全的跨区域违法犯罪行为。

四、强化河湖安全保护协作保障

（一）强化组织领导。地方水行政主管部门、流域管理机构和公安机关要加强组织领导，利用好河湖长制平台，建立协作长效机制，明确责任部门和责任人，将相关工作情况纳入水利和公安系统目标责任考核，推进河湖安全保护工作常态化、制度化。双方要建立执法资源共享机制，畅通信息共享和业务优化协同渠道，积极对接执法设备和数据平台，实现相关数据共享利用。

（二）强化培训交流。地方水行政主管部门、流域管理机构和公安机关要将联合培训纳入本部门年度业务培训计划，通过典型案例剖析、支部联学等多种形式，系统学习河湖安全保护和刑事办案涉及的法律法规，重点加强案件调查取证、移送办理及法律适用等内容的培训，提升河湖安全保护执法办案能力。可定期互派业务骨干挂职交流，或通过省市县多层次联合集中培训、互相派员培训等方式，强化实践锻炼和专业化建设，并根据办案需要和各方需求，

适时扩大挂职交流的范围。

（三）强化要素保障。地方水行政主管部门、流域管理机构要加强河湖安全保护工作资金保障，加大对水利（河湖）公安派出所、警务室的支持力度。地方各级公安机关充实重点区域、敏感水域的执法力量，积极支持水行政主管部门、流域管理机构加强河湖保护执法，保障河湖安全保护工作机制运转有序。地方水行政主管部门和公安机关要推动基层党委和政府督促水域责任单位加强涉水警情、案情多发频发水域的防护设施建设，在水域周边设置安全隔离带、防护栏、警示牌等，布建满足安全防护需要的视频监控等信息化设备，最大限度消除监管、防护“盲区”，有效预警、防范、处置涉水案件、事故。

（四）强化基地建设。有条件的水行政主管部门、流域管理机构要推动在大中型水利工程、涉水违法犯罪高发频发地区等重点区域建设专门执法基地，会同公安机关联合开展执法培训，进一步加强行政执法与刑事司法衔接，提升执法办案效能。水行政主管部门、流域管理机构要做好基地设施设备、日常运维、人员津贴等经费保障工作。公安机关要配合做好选配执法人员及师资培训力量派驻、装备配备教学使用等工作。

（五）强化宣传引导。地方水行政主管部门、流域管理机构和公安机关要做好河湖安全保护普法和宣传工作，充分利用电视、广播、互联网等各类媒体渠道和深入基层走访座谈、张贴布告等方式，大力宣传河湖安全保护重要意义、法规政策、执法工作成效与典型

案例等，通过公布举报电话、邮箱或者公众号等方式，畅通群众涉河湖违法犯罪线索举报渠道，形成强大舆论声势，营造全社会共同保护河湖安全的良好氛围。

地方水行政主管部门、流域管理机构和公安机关可依据本意见，结合实际制定具体实施意见或者协作意见。

水利部 发展改革委 财政部

关于推进用水权改革的指导意见

水资管〔2022〕333号

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团水利（水务）厅（局）、发展改革委、财政厅（局）、公共资源交易平台整合工作牵头部门，水利部各流域管理机构，中国水权交易所：

推进用水权改革，是发挥市场机制作用促进水资源优化配置和集约节约安全利用的重要手段，是强化水资源刚性约束的重要举措。党的十八大以来，党中央、国务院对统筹推进自然资源资产产权制度改革作出部署，提出完善全民所有自然资源资产收益管理制度，明确要求建立健全用水权初始分配制度，推进用水权市场化交易。近年来，用水权改革探索取得了积极进展，但仍存在用水权归属不够清晰、市场发育不充分、交易不活跃等问题。为进一步推进用水权改革，现提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。深入贯彻落实习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路和关于治水重要讲话指示批示精神，强化水资源刚性约束，坚持以水而定、量水而行，加快用水权初始分配，推进用水权市场化交易，健全完善水权交易平台，加强用水权交易监管，加快建立归属清晰、权责明确、流转顺畅、监管有效的用水权制度体系，加快建设全国统一的用水权交易市场，

提升水资源优化配置和集约节约安全利用水平，促进生态文明建设和高质量发展。

（二）基本原则

1. 以水而定，量水而行。把水资源承载能力作为用水权初始分配的重要依据，统筹生活、生产、生态用水需求，强化水资源刚性约束，推进水资源集约节约利用。

2. 政府调控，市场调节。发挥好政府在用水权初始分配和交易监管等方面的作用，保障基本用水需求；充分发挥市场机制优化配置水资源的作用，激发节水内生动力。

3. 因地制宜，分类施策。根据水资源禀赋条件和经济社会发展实际，明晰区域水权、取水权、灌溉用水户水权等用水权，推进多种类型的用水权交易。

4. 统一规则，规范交易。建立健全统一的水权交易系统，推进用水权相对集中交易，统一交易规则，规范交易行为。

（三）工作目标

到 2025 年，用水权初始分配制度基本建立，区域水权、取用水户取水权基本明晰，用水权交易机制进一步完善，用水权市场化交易趋于活跃，交易监管全面加强，全国统一的水权交易市场初步建立。到 2035 年，归属清晰、权责明确、流转顺畅、监管有效的用水权制度体系全面建立，用水权改革促进水资源优化配置和集约节约安全利用的作用全面发挥。

二、加快用水权初始分配和明晰

（四）加快推进区域水权分配。加快推进江河流域水量分配，水量分配方案批复的可用水量，作为区域在该江河流域的用水权利边界。加快确定地下水管控指标，确定下来的地下水可用水量，作为区域的地下水用水权利边界。对已建和在建的调水工程，调水工程相关批复文件规定的受水区可用水量，作为该区域取自该工程的用水权利边界。

（五）明晰取用水户的取水权。对依法纳入取水许可管理的单位和个人（以下称取用水户），在严格核定许可水量的前提下，通过发放取水许可证明晰取水权。审批的地表水取水许可总量不得超过地表水可用水量，审批的地下水取水许可总量不得超过地下水可用水量。取得取水许可证的取用水户，依据取水许可证上载明的许可水量、取水用途等，依法享有取水的权利和转让其节约部分水资源的权利。取水权有效期按照现行法律法规规定执行。

（六）明晰灌溉用水户水权。对灌区内的灌溉用水户，地方人民政府或者其授权的水行政主管部门可根据需要通过发放用水权属凭证，或由灌区管理单位下达用水指标等方式，明晰用水权。用水权属凭证的可用水量、有效期限不得超过灌区取水许可明确的许可水量和期限。根据灌区实际和计量条件，灌溉用水户水权既可以分配到灌片，也可以分配到农村集体经济组织、农民用水合作组织或村民小组、用水管理小组、用水户。对农村集体经济组织的水塘和由农村集体经济组织修建管理的水库中的水，可在充分尊重村民意愿的基础上，通过发放用水权属凭证等方式明晰用水权。

(七) 探索明晰公共供水管网用户的用水权。地方可根据需要，探索对公共供水管网内的主要用水户，通过发放权属凭证、下达用水指标等方式，明晰用水权，载明的可用水量不得超过公共供水企业取水许可证规定的取水量；已明晰用水权的主要用水户，可依法依规进行交易。

三、推进多种形式的用水权市场化交易

(八) 推进区域水权交易。对位于同一流域或者位于不同流域但具备调水条件的行政区域，县级以上地方人民政府或者其授权的部门、单位，可以对区域可用水量内的结余或预留水量开展交易。取用水达到或超过可用水量的地区，原则上应通过用水权交易满足新增用水需求。交易水量不占受让区域用水总量控制指标和江河水量分配指标。涉及流域管理机构直管河湖（河段）和直管工程的区域水权交易应征求流域管理机构意见，涉及调水工程的应征求调水工程管理机构意见。

区域水权交易可采取公开交易或协议转让的方式进行。采取公开交易方式的，交易主体应当通过水权交易平台公告其转让或受让的意向，明确交易水量、交易期限、交易价格等。采取协议转让方式的，交易双方应当以具备相应能力的机构评估价作为基准价，协商确定交易水量、交易期限、交易价格，在水权交易平台签署协议成交。交易双方达成协议后，应将协议报共同的上一级水行政主管部门备案，其中跨水资源一级区、跨省区的交易应报相关流域管理机构和水利部备案。交易期满后，交易的用水权归还转让方，交易

协议另有约定的，从其约定。

（九）推进取水权交易。取用水户通过调整产品和产业结构、改革工艺、节水等措施节约水资源的，在取水许可有效期和取水限额内可以有偿转让相应的取水权。对水资源超载地区，除合理的新增生活用水需求，其他新增用水需求原则上应通过取水权交易解决。

开展取水权交易，交易转让方应当向其原取水审批机关提出申请，原取水许可审批机关应对节约水量的真实性、合理性等进行核定。取水权交易应通过水权交易平台进行，交易双方签订协议明确交易水量、交易期限、取水地点、取水用途、交易价格、违约责任、争议解决办法等。交易价格原则上综合考虑水资源稀缺程度、成本费用、合理收益等因素协商或竞价确定。交易完成后，交易双方应依法办理取水许可申请或变更手续。其中，交易期限不超过一年的，无需办理取水许可手续，审批机关在取水权交易批准文件中对交易后双方的许可水量、取水用途、年度取水计划等予以明确。跨区域的取水权交易，交易水量纳入转让方所在行政区用水总量考核。取水权交易期限在转让方取水许可有效期内的，交易期满后，交易的取水权归还转让方。

（十）推进灌溉用水户水权交易。灌溉用水户水权交易在灌区内部用水户或者用水组织之间进行。灌溉用水户有转让取水权意愿的，县级以上地方人民政府或其授权的水行政主管部门、灌区管理单位可以进行回购，在保障区域内农业合理用水需求的前提下，进行重新配置或交易。

灌溉用水户可以通过信息化手段进行线上交易，交易信息应汇集到水权交易平台，也可通过村内公告栏、水管站、灌区管理单位等发布供求信息，自主开展交易。交易期限超过一年的，事前报灌区管理单位及县级以上地方人民政府水行政主管部门备案。交易、回购价格由交易双方协商确定，交易收益原则上归转让方所有，地方另有规定的从其规定。

（十一）创新水权交易措施。鼓励地方将用水权交易作为生态产品价值实现、生态保护补偿的重要手段，完善水权交易机制。鼓励社会资本通过参与节水供水工程建设运营，转让节约的水权获得合理收益。鼓励将通过合同节水管理取得的节水量纳入用水权交易。因地制宜推进集蓄雨水、再生水、微咸水、矿坑水、淡化海水等非常规水资源交易，以及利用非常规水源置换的用水权交易。加强与金融机构沟通协调，协同研究探索通过用水权质押、抵押、担保等方式，为水资源节约保护和开发利用等提供融资支持。

四、完善水权交易平台

（十二）建立健全水权交易系统。建立健全统一的全国水权交易系统，统一交易规则、技术标准、数据规范，统一部署、分级应用，进一步规范水权交易行为。按照国务院建立统一的公共资源交易平台工作部署，逐步将用水权交易纳入公共资源交易平台体系，加强信息资源共享互认，加快推进水权交易系统与取水许可电子证照等信息系统的互联互通，支撑用水权交易安全、高效、规范开展。

（十三）推进用水权相对集中交易。用水权交易应在国家和地

方水权交易平台（包括已将水权交易纳入的地方人民政府推动建立的公共资源交易平台）进行，其中跨水资源一级区、跨省区的区域水权交易，流域管理机构审批的取水权交易，以及水资源超载地区的用水权交易原则上在国家水权交易平台进行。灌溉用水等小额交易可通过水权交易 APP 便捷开展。

五、强化监测计量和监管

（十四）强化取用水监测计量。流域管理机构和省级水行政主管部门要加快推进取用水监测计量体系建设，在重要断面、重要取水口配备相应的监测计量设施，地表水年取水许可水量 50 万立方米以上、地下水取水许可水量 5 万立方米以上的原则上应安装在线监测计量设施。开展灌溉用水户水权交易，应有相应的灌溉计量条件作为基础，满足用水权交易的监测计量需求。各地区可结合实际进一步提高监测计量要求，为推进用水权初始分配和交易提供基础支撑。

（十五）强化水资源用途管制。县级以上人民政府或其授权的水行政主管部门，要根据本地区可用水量，综合考虑国土空间格局、城市发展规模、产业结构布局等因素，合理配置本地区的生活、生产和生态用水，严格水资源论证、取水许可审批和事中事后监管，防止用水权交易挤占基本生态用水和农田灌溉合理用水。取用水户应严格按照取水许可证或其他确认用水权文件上载明的用途取用水资源，未经批准不得擅自改变用途。

（十六）强化用水权交易监管。流域管理机构和省级水行政主

管部门要按照管理权限切实加强对各类用水权交易实施情况的动态监管，重点跟踪检查用水权交易水量的真实性、交易程序的规范性、交易价格的合理性、交易资金的安全性等，及时组织开展交易水量核定、用水权交易评估工作。对监管中发现的未经批准擅自转让取水权、用水权交易弄虚作假、水权交易程序不规范等问题，将依法依规处理。水权交易平台运营单位要按照水利部制定的统一交易规则，规范交易行为，建立信息披露制度，主动接受社会监督，定期向有关水行政主管部门、金融监管等部门报告交易情况。

六、组织保障

（十七）加强组织领导。各地要将推进用水权改革作为落实水资源刚性约束制度的一项重要工作任务，加强组织领导，落实工作责任，积极探索实践，加快推进用水权初始分配，因地制宜推进用水权交易，及时研究解决用水权改革中的有关问题，推动健全完善用水权改革的法规制度体系。水利部将加强跟踪指导，把用水权改革纳入水资源管理考核。

（十八）强化部门协作。各地水利、发展改革、财政等部门要加强协作，做好与金融、行政审批、公共资源交易等有关部门的沟通协调，多渠道筹措资金，对用水权改革工作等予以支持。国家水权交易平台要做好用水权交易系统开发、用水户水权交易 APP 的建设应用、用水权交易标准规范拟订以及交易的服务保障等工作。

（十九）加大宣传引导。各流域管理机构和地方水行政主管部门要及时公开用水权改革有关信息，加大对用水权改革工作的宣传

报道，及时总结推广各地在用水权改革方面的经验做法，充分调动用水户支持、参与用水权改革工作的积极性，营造推进用水权改革的良好氛围。

（二十）做好信息报送。各省级水行政主管部门应当及时将本省区的用水权改革情况报送水利部和相关流域管理机构；各流域管理机构及时将本级负责的用水权初始分配和交易情况报送水利部，并同时抄送有关省级水行政主管部门。

水 利 部

发展改革委

财 政 部

2022年8月26日

国家发展改革委等部门

关于严格执行招标投标法规制度

进一步规范招标投标主体行为的若干意见

发改法规规〔2022〕1117号

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团发展改革委、工业和信息化主管部门、公安厅（局）、住房城乡建设厅（委、局）、交通运输厅（局、委）、水利（水务）厅（局）、农业农村部（局、委）、商务厅（局）、审计厅（局）、广播电视局、能源局、招标投标指导协调工作牵头部门、公共资源交易平台整合工作牵头部门，各省、自治区、直辖市通信管理局，审计署各特派员办事处、国家能源局各派出机构、各地区铁路监管局、民航各地区管理局，全国公共资源交易平台、中国招标投标公共服务平台：

招标投标制度是社会主义市场经济体制的重要组成部分，对于充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，深化投融资体制改革，提高国有资金使用效益，预防惩治腐败具有重要意义。近年来，各地区、各部门认真执行《招标投标法》及配套法规规章，全社会依法招标投标意识不断增强，招标投标活动不断规范，在维护国家利益、社会公共利益和招标投标活动当事人合法权益方面发挥了重要作用。但是当

前招标投标市场还存在不少突出问题，招标人主体责任落实不到位，各类不合理限制和隐性壁垒尚未完全消除，规避招标、虚假招标、围标串标、有关部门及领导干部插手干预等违法行为仍然易发高发，招标代理服务水平参差不齐，一些评标专家不公正、不专业，导致部分项目中标结果不符合实际需求或者实施效果不佳，制约了招标投标制度竞争择优功能的发挥。为全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，按照第十九届中央纪委第六次全会、国务院第五次廉政工作会议部署，现就严格执行招标投标法规制度、进一步规范招标投标各方主体行为提出以下意见。

一、强化招标人主体责任

（一）依法落实招标自主权。切实保障招标人在选择招标代理机构、编制招标文件、在统一的公共资源交易平台体系内选择电子交易系统和交易场所、组建评标委员会、委派代表参加评标、确定中标人、签订合同等方面依法享有的自主权。任何单位和个人不得以任何方式为招标人指定招标代理机构，不得违法限定招标人选择招标代理机构的方式，不得强制具有自行招标能力的招标人委托招标代理机构办理招标事宜。任何单位不得设定没有法律、行政法规依据的招标文件审查等前置审批或审核环节。对实行电子招标投标的项目，取消招标文件备案或者实行网上办理。

（二）严格执行强制招标制度。依法经项目审批、核准部

门确定的招标范围、招标方式、招标组织形式，未经批准不得随意变更。依法必须招标项目拟不进行招标的、依法应当公开招标的项目拟邀请招标的，必须符合法律法规规定情形并履行规定程序；除涉及国家秘密或者商业秘密的外，应当在实施采购前公示具体理由和法律法规依据。不得以支解发包、化整为零、招小送大、设定不合理的暂估价或者通过虚构涉密项目、应急项目等形式规避招标；不得以战略合作、招商引资等理由搞“明招暗定”“先建后招”的虚假招标；不得通过集体决策、会议纪要、函复意见、备忘录等方式将依法必须招标项目转为采用谈判、询比、竞价或者直接采购等非招标方式。对于涉及应急抢险救灾、疫情防控等紧急情况，以及重大工程建设项目经批准增加的少量建设内容，可以按照《招标投标法》第六十六条和《招标投标法实施条例》第九条规定不进行招标，同时强化项目单位在资金使用、质量安全等方面责任。不得随意改变法定招标程序；不得采用抽签、摇号、抓阄等违规方式直接选择投标人、中标候选人或中标人。除交易平台暂不具备条件等特殊情形外，依法必须招标项目应当实行全流程电子化交易。

（三）规范招标文件编制和发布。招标人应当高质量编制招标文件，鼓励通过市场调研、专家咨询论证等方式，明确招标需求，优化招标方案；对于委托招标代理机构编制的招标文件，应当认真组织审查，确保合法合规、科学合理、符合需求；对于涉及公共利益、社会关注度较高的项目，以及技术复杂、

专业性强的项目，鼓励就招标文件征求社会公众或行业意见。依法必须招标项目的招标文件，应当使用国家规定的标准文本，根据项目的具体特点与实际需要编制。招标文件中资质、业绩等投标人资格条件要求和评标标准应当以符合项目具体特点和满足实际需要为限度审慎设置，不得通过设置不合理条件排斥或者限制潜在投标人。依法必须招标项目不得提出注册地址、所有制性质、市场占有率、特定行政区域或者特定行业业绩、取得非强制资质认证、设立本地分支机构、本地缴纳税收社保等要求，不得套用特定生产供应者的条件设定投标人资格、技术、商务条件。简化投标文件形式要求，一般不得将装订、纸张、明显的文字错误等列为否决投标情形。鼓励参照《公平竞争审查制度实施细则》，建立依法必须招标项目招标文件公平竞争审查机制。鼓励建立依法必须招标项目招标文件公示或公开制度。严禁设置投标报名等没有法律法规依据的前置环节。

（四）规范招标人代表条件和行为。招标人应当选派或者委托责任心强、熟悉业务、公道正派的人员作为招标人代表参加评标，并遵守利益冲突回避原则。严禁招标人代表私下接触投标人、潜在投标人、评标专家或相关利害关系人；严禁在评标过程中发表带有倾向性、误导性的言论或者暗示性的意见建议，干扰或影响其他评标委员会成员公正独立评标。招标人代表发现其他评标委员会成员不按照招标文件规定的评标标准和方法评标的，应当及时提醒、劝阻并向有关招标投标行政监督

部门（以下简称行政监督部门）报告。

（五）加强评标报告审查。招标人应当在中标候选人公示前认真审查评标委员会提交的书面评标报告，发现异常情形的，依照法定程序进行复核，确认存在问题的，依照法定程序予以纠正。重点关注评标委员会是否按照招标文件规定的评标标准和方法进行评标；是否存在对客观评审因素评分不一致，或者评分畸高、畸低现象；是否对可能低于成本或者影响履约的异常低价投标和严重不平衡报价进行分析研判；是否依法通知投标人进行澄清、说明；是否存在随意否决投标的情况。加大评标情况公开力度，积极推进评分情况向社会公开、投标文件被否决原因向投标人公开。

（六）畅通异议渠道。招标人是异议处理的责任主体，应当畅通异议渠道，在招标公告和公示信息中公布受理异议的联系人和联系方式，在法定时限内答复和处理异议，积极引导招标投标活动当事人和利害关系人按照法定程序维护自身权益。实行电子招标投标的，应当支持系统在线提出异议、跟踪处理进程、接收异议答复。不得故意拖延、敷衍，无故回避实质性答复，或者在作出答复前继续进行招标投标活动。

（七）落实合同履约管理责任。招标人应当高度重视合同履约管理，健全管理机制，落实管理责任。依法必须招标项目的招标人应当按照《公共资源交易领域基层政务公开标准指引》要求，及时主动公开合同订立信息，并积极推进合同履行及变

更信息公开。加强对依法必须招标项目合同订立、履行及变更的行政监督，强化信用管理，防止“阴阳合同”“低中高结”等违法违规行为发生，及时依法查处违法违规行为。

（八）加强招标档案管理。招标人应当按照有关规定加强招标档案管理，及时收集、整理、归档招标投标交易和合同履行过程中产生的各种文件资料和信息数据，并采取有效措施确保档案的完整和安全，不得篡改、损毁、伪造或者擅自销毁招标档案。加快推进招标档案电子化、数字化。招标人未按照规定进行归档，篡改、损毁、伪造、擅自销毁招标档案，或者在依法开展的监督检查中不如实提供招标档案的，由行政监督部门责令改正。

（九）强化内部控制管理。招标人应当建立健全招标投标事项集体研究、合法合规性审查等议事决策机制，积极发挥内部监督作用；对招标投标事项管理集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，强化内部控制。依法必须招标项目应当在组织招标前，按照权责匹配原则落实主要负责人和相关负责人。鼓励招标人建立招标项目绩效评价机制和招标采购专业化队伍，加大对招标项目管理人员的问责问效力度，将招标投标活动合法合规性、交易结果和履约绩效与履职评定、奖励惩处挂钩。

二、坚决打击遏制违法投标和不诚信履约行为

（十）严格规范投标和履约行为。投标人应当严格遵守有

关法律法规和行业标准规范，依法诚信参加投标，自觉维护公平竞争秩序。不得通过受让、租借或者挂靠资质投标；不得伪造、变造资质、资格证书或者其他许可证件，提供虚假业绩、奖项、项目负责人等材料，或者以其他方式弄虚作假投标；不得与招标人、招标代理机构或其他投标人串通投标；不得与评标委员会成员私下接触，或向招标人、招标代理机构、交易平台运行服务机构、评标委员会成员、行政监督部门人员等行贿谋取中标；不得恶意提出异议、投诉或者举报，干扰正常招标投标活动。中标人不得无正当理由不与招标人订立合同，在签订合同时向招标人提出附加条件，不按照招标文件要求提交履约保证金或履约保函，或者将中标项目转包、违法分包。

（十一）加大违法投标行为打击力度。密切关注中标率异常低、不以中标为目的投标的“陪标专业户”。重点关注投标人之间存在关联关系、不同投标人高级管理人员之间存在交叉任职、人员混用或者亲属关系、经常性“抱团”投标等围标串标高风险迹象。严厉打击操纵投标或出借资质等行为导致中标率异常高的“标王”及其背后的违法犯罪团伙。经查实存在违法行为的，行政监督部门严格依法实施行政处罚，并按照规定纳入信用记录；对其中负有责任的领导人员和直接责任人员，需要给予党纪、政务处分或组织处理的，移交有关机关、单位依规依纪依法处理；涉嫌犯罪的，及时向有关机关移送。不得以行政约谈、内部处理等代替行政处罚，不得以行政处罚代替

刑事处罚。

三、加强评标专家管理

(十二) 严肃评标纪律。评标专家应当认真、公正、诚实、廉洁、勤勉地履行专家职责，按时参加评标，严格遵守评标纪律。评标专家与投标人有利害关系的，应当主动提出回避；不得对其他评标委员会成员的独立评审施加不当影响；不得私下接触投标人，不得收受投标人、中介人、其他利害关系人的财物或者其他好处，不得接受任何单位或者个人明示或者暗示提出的倾向或者排斥特定投标人的要求；不得透露评标委员会成员身份和评标项目；不得透露对投标文件的评审和比较、中标候选人推荐情况、在评标过程中知悉的国家秘密和商业秘密以及与评标有关的其他情况；不得故意拖延评标时间，或者敷衍塞责随意评标；不得在合法的评标劳务费之外额外索取、接受报酬或者其他好处；严禁组建或者加入可能影响公正评标的微信群、QQ群等网络通讯群组。招标人、招标代理机构、投标人发现评标专家有违法行为的，应当及时向行政监督部门报告。行政监督部门对评标专家违法行为应当依法严肃查处，并通报评标专家库管理单位、评标专家所在单位和入库审查单位，不得简单以暂停或者取消评标专家资格代替行政处罚；暂停或者取消评标专家资格的决定应当公开，强化社会监督；涉嫌犯罪的，及时向有关机关移送。

(十三) 提高评标质量。评标委员会成员应当遵循公平、

公正、科学、择优的原则，认真研究招标文件，根据招标文件规定的评标标准和方法，对投标文件进行系统地评审和比较。评标过程中发现问题的，应当及时向招标人提出处理建议；发现招标文件内容违反有关强制性规定或者招标文件存在歧义、重大缺陷导致评标无法进行时，应当停止评标并向招标人说明情况；发现投标文件中含义不明确、对同类问题表述不一致、有明显文字和计算错误、投标报价可能低于成本影响履约的，应当先请投标人作必要的澄清、说明，不得直接否决投标；有效投标不足三个的，应当对投标是否明显缺乏竞争和是否需要否决全部投标进行充分论证，并在评标报告中记载论证过程和结果；发现违法行为的，以及评标过程和结果受到非法影响或者干预的，应当及时向行政监督部门报告。招标人既要重视发挥评标专家的专业和经验优势，又要通过科学设置评标标准和方法，引导专家在专业技术范围内规范行使自由裁量权；根据招标项目实际需要，合理设置专家抽取专业，并保证充足的评标时间。积极探索完善智能辅助评标等机制，减轻专家不必要的工作量。鼓励有条件的地方和单位探索招标人按照工作价值灵活确定评标劳务费支付标准的新机制。

（十四）强化评标专家动态管理。充分依托省级人民政府组建的综合评标专家库和国务院有关部门组建的评标专家库，建立健全对评标专家的入库审查、岗前培训、继续教育、考核评价和廉洁教育等管理制度。加强专家库及评标专家信息保密

管理，除依法配合有关部门调查外，任何单位和个人不得泄露相关信息。严格规范评标专家抽取工作，做到全程留痕、可追溯。评标专家库管理单位应当建立评标专家动态考核机制，将专家依法客观公正履职情况作为主要考核内容，根据考核情况及时清退不合格专家。

（十五）严格规范和优化评标组织方式。积极推广网络远程异地评标，打破本地评标专家“小圈子”，推动优质专家资源跨省市、跨行业互联共享。评标场所应当封闭运行，配备专门装置设备，严禁评标期间评标委员会成员与外界的一切非正常接触和联系，实现所有人员的语言、行为、活动轨迹全过程可跟踪、可回溯。有关部门应当规范隔夜评标管理，落实行政监督责任；评标场所应当为隔夜评标提供便利条件，做好配套服务保障。

四、规范招标代理服务行为

（十六）切实规范招标代理行为。招标代理机构及其从业人员应当依法依规、诚信自律经营，严禁采取行贿、提供回扣或者输送不正当利益等非法手段承揽业务；对于招标人、投标人、评标专家等提出的违法要求应当坚决抵制、及时劝阻，不得背离职业道德无原则附和；不得泄露应当保密的与招标投标活动有关的情况和资料；不得以营利为目的收取高额的招标文件等资料费用；招标代理活动结束后，及时向招标人提交全套招标档案资料，不得篡改、损毁、伪造或擅自销毁；不得与招

标人、投标人、评标专家、交易平台运行服务机构等串通损害国家利益、社会公共利益和招标投标活动当事人合法权益。

(十七) 加强招标代理机构及从业人员管理。行政监督部门应当加强对在本地区执业的招标代理机构及从业人员的动态监管，将招标代理行为作为“双随机、一公开”监管的重点内容，纳入跨部门联合抽查范围，对参与围标串标等扰乱市场秩序的行为严格依法实施行政处罚，并按照规定纳入信用记录。加强招标代理行业自律建设，鼓励行业协会完善招标代理服务标准规范，开展招标代理机构信用评价和从业人员专业技术能力评价，为招标人选择招标代理机构提供参考，推动提升招标代理服务能力。

五、进一步落实监督管理职责

(十八) 健全监管机制。各地行政监督部门要按照职责分工，畅通投诉渠道，依法处理招标投标违法行为投诉，投诉处理结果反馈当事人的同时按规定向社会公开，接受社会监督；合理利用信访举报及时发现违法问题线索，鼓励建立内部举报人制度，对举报严重违法行为和提供重要线索的有功人员予以奖励和保护；建立投诉举报案件定期统计分析制度，聚焦突出问题，开展专项整治。积极适应招标投标全流程电子化新形势，加快推进“互联网+监管”，充分依托行政监督平台在线获取交易信息、履行监管职责；不断探索完善智慧监管手段，及时预警、发现和查证违法行为；加强电子招标投标信息的防伪溯

源监督管理，防止招标投标电子文件伪造、篡改、破坏等风险发生。健全各行政监督部门协同监管和信息共享机制，监管执法过程中涉及其他部门职责的，及时移交有关部门处理或联合处理，着力解决多头处理、职责交叉、不同行业间行政处罚裁量权标准不一致等问题，提高执法水平和效率。指导公共资源交易平台坚持公共服务定位，健全内部控制机制，切实守住廉洁和安全底线，自觉接受行政监督，并积极配合支持行政监督部门履行职责。加强对行政监督部门及其工作人员的监督约束，严禁以规范和监管之名行违规审批、插手干预、地方保护、行业垄断之实。

（十九）加大监管力度。各地行政监督部门要进一步深化“放管服”改革，切实将监管重心从事前审批核准向事中事后全程监管转移。全面推行“双随机、一公开”监管，提升监管主动性和覆盖面。坚决克服监管执法中的地方保护、行业保护，以零容忍态度打击招标投标违法行为，对影响恶劣的案件依法从严从重处罚并通报曝光。招标人发生违法行为的，依法严肃追究负有责任的主管人员和直接责任人员的法律责任，不得以他人插手干预招标投标活动为由减轻或免除责任。与公安机关建立有效的协调联动机制，加大对围标串标等违法犯罪行为的打击力度。加强与纪检监察机关、审计机关协作配合，按照规定做好招标投标领域违规违纪违法问题线索移交，对收到的问题线索认真核查处理。加强地方监管执法力量建设，鼓励监管

体制改革创新，推动人财物更多投入到监管一线，加强监管的技术保障和资源保障。

（二十）健全信用体系。加快推进招标投标领域信用体系建设，构建以信用为基础、衔接标前标中标后各环节的新型监管机制。严格执行具有一定社会影响的行政处罚决定依法公开的规定，并及时推送至全国信用信息共享平台和公共资源交易平台，同步通过“信用中国”网站依法公示。坚持行政监督、社会监督和行业自律相结合，科学建立招标投标市场主体信用评价指标和标准，推动信用信息在招标投标活动中的合理规范应用。对违法失信主体依法依规实施失信惩戒，情节严重的依法实施市场禁入措施。

各地招标投标指导协调工作牵头部门和行政监督部门要进一步强化政治站位，认真履职尽责，推动招标投标法规制度切实执行，大力营造公开、公平、公正和诚实信用的市场环境。国家发展改革委同国务院有关部门加强对各地招标投标工作的指导协调和典型经验复制推广，适时开展专项督查检查，对监管职责不履行、责任落实不到位的地方和单位，视情进行督办、通报、向有关方面提出问责建议。

本意见自2022年9月1日起施行，有效期至2027年8月31日。

国家发展改革委
工业和信息化部

公 安 部
住房和城乡建设部
交 通 运 输 部
水 利 部
农 业 农 村 部
商 务 部
审 计 署
广 电 总 局
国 家 能 源 局
国 家 铁 路 局
民 航 局

2022 年 7 月 18 日

水利部办公厅关于 强化流域水资源统一管理工作的意见

办资管〔2022〕251号

各流域管理机构，各省、自治区、直辖市水利（水务）厅（局），新疆生产建设兵团水利局：

为贯彻落实《水利部关于强化流域治理管理的指导意见》（水办〔2022〕1号），提升流域治理管理能力和水平，推动新阶段水利高质量发展，现就强化流域水资源统一管理提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。深入贯彻落实习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路和关于治水重要讲话指示批示精神，以流域水资源可持续利用为目标，以合理配置经济社会发展和生态用水、强化水资源统一监管、推动水生态保护治理为重点，着力提升水资源集约节约利用能力、水资源优化配置能力、流域生态保护治理能力，推动新阶段水利高质量发展，为经济社会持续健康发展提供有力支撑。

（二）基本原则。坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”，强化流域水资源管控，将水资源刚性约束要求落到实处；坚持生态优先，处理好流域水资源开发利用与节约保

护的关系；坚持系统观念，从全流域出发统筹干流与支流、地表水与地下水、当地水与外调水、常规水与非常规水的优化配置；坚持流域与区域相结合的水资源管理体制，在充分发挥区域水资源管理作用的同时，进一步强化流域水资源统一管理。

二、合理配置经济社会发展和生态用水

（三）保障河湖生态流量。将河湖基本生态流量保障目标作为河湖健康必须守住的底线。从全流域出发，以维护河湖生态系统功能为目标，统筹流域内生活、生产和生态用水配置，科学确定河湖生态流量保障目标。有序开展已建水利水电工程生态流量复核工作。流域管理机构要进一步加强生态流量管理的统筹协调，会同各省级水行政主管部门对河湖生态流量实施清单式管理，按管理权限逐一制定河湖生态流量保障实施方案，落实管理责任，将生态流量保障目标纳入水资源调度方案、年度调度计划，加强生态流量监测预警，严格落实生态流量保障目标。

（四）加快推进江河水量分配。以流域为单元，以流域综合规划为依据，统筹考虑重大水资源配置工程，明确江河流域分配的总水量和各相关地区的水量分配份额、重要控制断面下泄水量流量指标等，防止水资源过度开发。对尚未完成水量分配的跨省江河，流域管理机构要进一步加大协调力度；各相关省份要从全流域出发、从大局出发，尽快配合完成水量分配。各省级水行政主管部门要加快推进跨市县江河水量分配。开发

利用地表水必须符合水量分配方案要求。

（五）严格地下水取水总量和水位控制。统筹流域内各水源配置，以县级行政区为单元确定地下水水位和地下水取水总量控制指标，防治地下水超采，实现地下水可持续利用。流域管理机构要强化对流域内省级边界且属于同一水文地质单元的区域地下水管控指标的协调，确保地下水管控指标体系科学合理；指导和监督流域内各省（自治区、直辖市）落实地下水管控指标。开发利用地下水，必须符合地下水取水总量控制、地下水水位控制等要求。

（六）推动明晰区域水权。流域与区域相结合，在明确江河流域水量分配、地下水管控指标和外调水可用水量等基础上，明确各地区来自不同水源的可用水量，以此为基础明晰区域水权。水量分配方案批复的可用水量，作为区域在该流域的地表水用水权利边界；确定下来的地下水可用水量，作为区域的地下水用水权利边界；对已建和在建的调水工程，调水工程相关批复文件规定的受水区可用水量，作为该区域取自该工程的用水权利边界。

（七）强化规划水资源论证。各级水行政主管部门要全面推动对工业、农业、畜牧业、林业、能源、自然资源开发等规划和重大产业、项目布局及各类开发区、新区规划等开展规划水资源论证工作，从规划源头促进产业结构布局规模与水资源承载能力相协调。需由流域管理机构审查的涉及流域水资源配

置的专业（专项）规划，流域管理机构应同步组织对其规划水资源论证报告书进行审查。

（八）科学规划实施跨流域调水工程。按照“确有需要、生态安全、可以持续”的原则，科学规划实施跨流域调水工程，切实守住流域水资源开发利用上限和生态流量管控底线。对调出水资源的流域，各级水行政主管部门按管理权限审查的调水工程规划及可行性研究报告，应论证与江河水量分配方案、生态流量保障目标等水资源管控指标的符合性。对调入水资源的流域，应论证水资源需求的合理性以及与区域用水总量控制指标的符合性；工程实施后应统筹本地水和外调水，充分发挥调水工程效益。

三、强化流域水资源统一监管

（九）全面加强流域水资源监测体系建设。流域管理机构要围绕流域水资源管控指标，以重要江河控制断面下泄流量水量监测、重要湖泊水位监测、重点取水口取水在线计量为重点，系统完善监测计量体系。统筹推进水资源管理信息系统整合，切实强化流域区域数据资源共享，全面准确掌握全流域水资源及其开发利用保护信息，形成流域水资源信息“一张图”和水资源监管“一本账”。流域管理机构对本流域范围内的水资源监测与信息共享开展监督检查。推进数字孪生流域建设，建设流域水资源管理与调配应用系统，提升流域水资源数字化、网络化、智能化管理水平，提高水资源调配决策能力。

（十）强化取水口管理。以流域为单元建立取用水总量管控台账，严格流域取用水动态管控，切实将江河水资源和地下水开发强度控制在规定限度内。对依法应纳入取水许可管理的取水口，全面实施取水许可。严格水资源论证和取水许可，未开展水资源论证或未通过水资源论证技术审查的，不得批准取水许可。流域管理机构加强流域重大水资源配置工程项目、控制性水利水电枢纽工程和规模以上重大建设项目取水审批。全面推广应用取水许可电子证照。严厉打击未经批准擅自取水、未取得审批文件擅自建设取水工程或设施、无计量取水、超许可取水、擅自改变取水用途等违法行为，完善取用水管理长效监管机制。

（十一）加强水权交易及监管。对同一流域或者位于不同流域但具备调水条件的行政区域，县级以上地方人民政府或者其授权的部门、单位可以对区域可用水量内的结余或预留水量开展交易。取用水达到或超过可用水量的地区，原则上要通过水权交易满足新增用水需求。推进取水权交易和灌溉用水户水权交易，探索用水权有偿取得。强化用水权交易审核，防止以用水权交易为名套取取用水指标，防止用水权交易挤占生活、基本生态用水和农田灌溉合理用水。流域管理机构要加强管辖范围内水权交易活动的监督管理工作。

（十二）健全水资源考核与监督检查机制。按照建立水资源刚性约束制度的要求，完善考核内容，优化考核方式，健全

工作机制，强化问题整改和责任追究，发挥考核的激励鞭策和导向作用。充分发挥流域管理机构作用，流域管理机构参与制定水资源考核办法、年度工作方案等工作，全过程参加考核，将掌握的情况作为考核赋分的重要依据，并对考核结果提出意见和建议；在水资源管理监督检查中，流域管理机构参与制定监督检查工作方案，并组织实施。

四、推动流域水生态保护治理

（十三）开展流域水资源承载能力评价。建立流域水资源承载能力监测预警机制，流域管理机构会同各省级水行政主管部门定期开展流域和特定区域水资源承载能力评价，实时监测流域和重点区域水资源开发情况。水利部依据流域区域水资源承载能力监测结果，发布并动态更新水资源超载地区名录。

（十四）实行水资源超载地区暂停新增取水许可。在水资源超载地区，按超载的水源类型暂停相应水源的新增取水许可。对合理的新增生活用水需求以及通过水权转让获得取用水指标的项目，可以继续审批新增取水许可，但需严格进行水资源论证，原由市级、县级水行政主管部门负责审批的，审批权限调整为省级水行政主管部门；省级水行政主管部门在审批新增取水许可前，应当征求流域管理机构意见。流域管理机构要指导有关省级水行政主管部门组织水资源超载地区制定实施水资源超载治理方案，明确超载治理的目标、完成时限、具体治理措施，切实解决水资源超载问题。

（十五）开展母亲河复苏行动。流域管理机构会同省级水行政主管部门全面排查断流河流（河段）、萎缩干涸湖泊，确定母亲河复苏名单，组织制定“一河一策”“一湖一策”，推进修复目标、任务和措施落实，逐步退还被挤占的生态用水。继续深入实施华北地区河湖生态环境复苏行动，推进大运河生态保护与修复、永定河综合治理与生态修复、西辽河量水而行工作，继续做好黄河、塔里木河、黑河、石羊河水资源优化配置和调度，巩固修复治理成果。

（十六）推进地下水超采治理。开展地下水超采区划定。流域管理机构对流域内各省（自治区、直辖市）的超采区划定成果进行复核。有关省级水行政主管部门要加强地下水禁采区、限采区监管。相关省级水行政主管部门、流域管理机构要以京津冀地区为重点，系统推进华北地区地下水超采综合治理。推动实施三江平原、松嫩平原、辽河平原、西辽河流域、黄淮地区、鄂尔多斯台地、汾渭谷底、河西走廊、天山南北麓与吐哈盆地、北部湾地区等重点区域地下水超采治理工作，落实治理任务，及时开展成效评估。流域管理机构结合地下水水位变化通报和地下水超采治理要求，指导督促地方落实地下水超采治理主体责任。

（十七）扎实做好饮用水水源地保护。以流域为单元完善饮用水水源地名录，实施名录动态调整，有序开展饮用水水源地安全评估。摸清流域范围内地级以上行政区应急备用水源地

建设、管理及运行情况。加强饮用水水源日常监管和监督性监测，建立完善流域区域沟通协调机制。推动建立跨部门水资源保护协作机制。严格落实重大突发水污染事件报告制度，及时掌握污染影响范围内饮用水水源情况、水利工程情况等，加强应急调度配置，提升应急处置能力。

五、强化支撑保障

（十八）加强组织领导。各级水行政主管部门要牢固树立流域治理管理的系统观念，把强化流域水资源统一管理工作作为事关新阶段水利高质量发展的重要任务，加强组织领导和工作推动，调动各方力量，确保各项措施落实落地。流域管理机构要严格落实“三定”规定，充分发挥自身优势，履职尽责、主动作为。在强化流域水资源统一管理的同时，要注重流域区域协同，为区域经济社会发展提供服务和水资源支撑，区域发展要与流域水资源承载能力相适应。

（十九）强化法治保障。加快推进黄河保护法立法进程。加大水资源领域突出问题的执法力度。充分发挥流域管理机构统筹协调作用，建立健全流域内水行政执法跨区域联动、跨部门联合、与刑事司法衔接、与检察公益诉讼协作等机制，强化全流域联防联控联治。建立完善与公安机关、检察机关、审判机关的信息共享、案情通报、证据衔接、案件移送、工作协助等程序和机制，充分发挥执法在水资源管理领域的支撑保障作用。

（二十）强化科技与投入支撑。按照贯彻落实水资源刚性约束的要求，充分考虑不同流域水资源特点、水资源开发利用存在的问题等，开展流域水资源宏观战略研究，加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进。充分利用水资源监测、水生态保护和修复、地下水超采治理等方面的先进实用科技成果，强化水资源管理的科技支撑。加大流域水资源监测体系、管控、科研等方面的投入，加大地下水超采治理、水生态保护与修复治理的投入，努力保障流域水资源管理治理的资金需求。

（二十一）加强经验总结推广。在推进强化流域水资源统一管理的基础上，遴选一批管理科学、成效显著、可复制可推广的流域水资源管理典型，总结经验、广泛宣传推广，凝聚强化流域水资源管理的智慧和力量，进一步推动流域水资源管理。

水利部办公厅

2022年9月6日

水利部关于加强河湖水域岸线空间管控的指导意见

（水利部 2022 年 5 月 20 日水河湖〔2022〕216 号发布）

部机关各司局，部直属各单位，各省、自治区、直辖市河长办、水利（水务）厅（局），各计划单列市河长办、水利（水务）局，新疆生产建设兵团水利局：

河湖是水资源的重要载体，是生态系统的重要组成部分，事关防洪、供水、生态安全。空间完整、功能完好、生态环境优美的河湖水域岸线，是最普惠的民生福祉和公共资源。全面推行河湖长制以来，各地落实责任，强化管理，河湖面貌明显改善。同时，一些地区人为束窄、侵占河湖空间，过度开发河湖资源、与水争地等问题仍然存在。为进一步加强河湖水域岸线空间管控，复苏河湖生态环境，实现人水和谐共生，依据《中华人民共和国水法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国河道管理条例》《水库大坝安全管理条例》等法律法规，提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，认真践行“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，坚持以人民为中心，把保护人民生命财产安全和满足人民日益增长的美好生活需要摆在首位，统筹发展和安全，确保防洪、供水、生态安全，兼顾航运、发电、减淤、文化、公共休闲等需求，强化

河湖长制，严格管控河湖水域岸线，强化涉河建设项目和活动管理，全面清理整治破坏水域岸线的违法违规问题，构建人水和谐的河湖水域岸线空间管理保护格局，不断提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

二、明确河湖水域岸线空间管控边界

（一）完善河湖管理范围划定成果。河湖管理范围划定是河湖管理保护的重要基础性工作，要抓紧完善第一次全国水利普查名录内河湖划界成果，在“全国水利一张图”上图，同步推进水利普查以外其他河湖管理范围划定工作。对于不依法依规，降低划定标准人为缩窄河道管理范围，故意避让村镇、农田、基础设施以及建筑物、构筑物等问题，各流域管理机构、各省级水行政主管部门要督促有关地方及时整改，并依法公告。做好河湖划界与“三区三线”划定等工作的对接，积极推进与相关部门实现成果共享。

（二）因地制宜安排河湖管理保护控制带。依法依规划定的河湖管理范围，是守住河湖水域岸线空间的底线，严禁以任何名义非法占用和束窄。各地可结合水安全、水资源、水生态、水环境及河湖自然风貌保护等需求，针对城市、农村、郊野等不同区域特点，根据相关规划，在已划定的河湖管理范围边界的基础上，探索向陆域延伸适当宽度，合理安排河湖管理保护控制地带，加强对河湖周边房地产、工矿企业、化工园区等“贴线”开发管控，让广大人民群众见山见水，共享河湖公共空间。法律法规另有规定的，从其规定。

三、严格河湖水域岸线用途管制

（三）严格岸线分区分类管控。加快河湖岸线保护与利用规划编制审批工作，省级水行政主管部门组织提出需编制岸线规划的河湖名录，明确编制主体，并征求有关流域管理机构意见。按照保护优先的原则，合理划分岸线保护区、保留区、控制利用区和开发利用区，严格管控开发利用强度和方式。要将岸线保护与利用规划融入“多规合一”国土空间规划体系。

（四）严格依法依规审批涉河建设项目。严格按照法律法规以及岸线功能分区管控要求等，对跨河、穿河、穿堤、临河的桥梁、码头、道路、渡口、管道、缆线、取水、排水等涉河建设项目，遵循确有必要、无法避让、确保安全的原则，严把受理、审查、许可关，不得超审查权限，不得随意扩大项目类别，严禁未批先建、越权审批、批建不符。

（五）严格管控各类水域岸线利用行为。河湖管理范围内的岸线整治修复、生态廊道建设、滩地生态治理、公共体育设施、渔业养殖设施、航运设施、航道整治工程、造（修、拆）船项目、文体活动等，依法按照洪水影响评价类审批或河道管理范围内特定活动审批事项办理许可手续。严禁以风雨廊桥等名义在河湖管理范围内开发建设房屋。城市建设和发展不得占用河道滩地。光伏电站、风力发电等项目不得在河道、湖泊、水库内建设。在湖泊周边、水库库汉建设光伏、风电项目的，要科学论证，严格管控，不得布设在具有防洪、供水功能和水生态、水环境保护需求的区域，不得妨碍

行洪通畅，不得危害水库大坝和堤防等水利设施安全，不得影响河势稳定和航运安全。各省（自治区、直辖市）可结合实际依法依规对各类水域岸线利用行为作出具体规定。

（六）依法规范河湖管理范围内耕地利用。对河湖管理范围内的耕地，结合“三区三线”划定工作，在不妨碍行洪、蓄洪和输水等功能的前提下，商自然资源部门依法依规分类处理。原则上，对位于主河槽内、洪水上滩频繁（南方地区可按5年一遇洪水位以下，北方地区可按3年一遇洪水位以下）、水库征地线以下、长江平垸行洪“双退”圩垸内的不稳定耕地，应有序退出。对于确有必要保留下来的耕地及园地，不得新建、改建、扩建生产围堤，不得种植妨碍行洪的高秆作物，禁止建设妨碍行洪的建筑物、构筑物。严禁以各种名义围湖造地、非法围垦河道。

四、规范处置涉水违建问题

（七）依法依规处置。统筹发展和安全，严守安全底线，聚焦河湖水域岸线空间范围内违法违规建筑物、构筑物，依法依规、实事求是、分类处置，不搞“一刀切”。

（八）对增量问题“零容忍”。2018年底河湖长制全面建立，将2019年1月1日以后出现的涉水违建问题作为增量问题，坚决依法依规清理整治。

（九）对存量问题依法处置。将1988年6月《中华人民共和国河道管理条例》出台后至2018年底的涉水违建问题作为存量问题，依法依规分类处理。对妨碍行洪、影响河势稳定、危害水工程安全

的建筑物、构筑物，依法限期拆除并恢复原状；对桥梁、码头等审批类项目进行防洪影响评价，区分不同情况，予以规范整改，消除不利影响。

（十）对历史遗留问题科学评估。将 1988 年 6 月《中华人民共和国河道管理条例》出台前的涉水违建问题作为历史遗留问题，逐项科学评估，影响防洪安全的限期拆除，不影响防洪安全或通过其他措施可以消除影响的可在确保安全的前提下稳妥处置。

五、推进河湖水域岸线生态修复

（十一）推进河湖水域岸线整治修复。组织开展岸线利用项目清理整治，对违法违规占用岸线，妨碍行洪、供水、生态安全的项目要依法依规予以退出，对多占少用、占而不用等岸线利用项目进行优化调整。积极推进退圩还湖，逐步恢复湖泊水域面积，提升调蓄能力。按照谁破坏、谁修复的原则，对受损岸线进行复绿和生态修复，可结合河湖治理等工作统筹开展。岸线整治修复应顺应原有地形地貌，不改变河道走向，不大挖大填，不束窄或减少行洪、纳潮断面，不进行大面积硬化，尽量保持岸线自然风貌。

（十二）规范沿河沿湖绿色生态廊道建设。依托河湖自然形态，充分利用河湖周边地带，因地制宜建设亲水生态岸线，推进沿河沿湖绿色生态廊道建设，打造滨水生态空间、绿色游憩走廊。生态廊道建设涉及绿化或种植的，不得影响河势稳定、防洪安全，植物品种、布局、高度、密度等不得影响行洪通畅，除防浪林、护堤林外不得种植影响行洪的林木。具备条件的河段，滩地绿化可与防浪林、

护堤林建设统筹实施。

六、提升河湖水域岸线监管能力

(十三) 加强组织领导。地方各级河长办要切实履行组织、协调、分办、督办职责，及时向本级河湖长报告责任河湖水域岸线空间管控情况，提请河湖长研究解决重大问题，部署安排重点任务，协调有关责任部门共同推动河湖水域岸线空间管控工作。各级水行政主管部门要切实加强本地区河湖水域岸线管控工作，强化规划约束，严格审批监管，加强日常管理，确保水域岸线空间管控取得实效。流域管理机构要发挥统一规划、统一治理、统一调度、统一管理作用，切实履行流域省级河湖长联席会议办公室职责，建立健全与省级河长制办公室协作机制，全面加强流域内河湖水域岸线空间管控工作的协调、指导、监督、监测。

(十四) 加强日常监管执法。加大日常巡查监管和水行政执法力度，强化舆论宣传引导，畅通公众举报渠道，探索建立有奖举报制度，及时发现、依法严肃查处侵占河湖水域岸线、影响河势稳定、危害河岸堤防安全和其他妨碍河道行洪的违法违规问题，严肃查处未批先建、越权审批、批建不符的涉河建设项目。坚持日常监管与集中整治相结合，充分发挥河湖长制平台作用，纵深推进河湖“清四乱”常态化规范化，坚决遏增量、清存量，继续以长江、黄河、淮河、海河、珠江、松花江、辽河、太湖和大运河、南水北调工程沿线等为重点，开展大江大河大湖清理整治，并向中小河流、农村河湖延伸。加强行政与公安检察机关互动，完善跨区域行政执法联

动机制，完善行政执法与刑事司法衔接、与检察公益诉讼协作机制，提升水行政执法质量和效能。

（十五）加强河湖智慧化监管。实现部省河湖管理信息系统互联互通。加快数字孪生流域（河流）建设，充分利用大数据、卫星遥感、航空遥感、视频监控等技术手段，推进疑似问题智能识别、预警预判，对侵占河湖问题早发现、早制止、早处置，提高河湖监管的信息化、智能化水平。利用“全国水利一张图”及河湖遥感本底数据库，及时将河湖管理范围划定成果、岸线规划分区成果、涉河建设项目审批信息上图入库，实现动态监管。

（十六）强化责任落实。地方各级河长办、水行政主管部门要加强河湖水域岸线空间管控的监督检查，建立定期通报和约谈制度，对重大水事违法案件实行挂牌督办，按河湖长制有关规定，将河湖水域岸线空间管控工作作为河湖长制考核评价的重要内容，考核结果作为各级河湖长和相关部门领导干部考核评价的重要依据，加强激励问责，对造成重大损害的，依法依规予以追责问责。

水利部关于印发《关于推进水利工程标准化 管理的指导意见》《水利工程标准化 管理评价办法》 及其评价标准的通知

水运管〔2022〕130号

部直属有关单位，各省、自治区、直辖市水利（水务）厅（局），各计划单列市水利（水务）局，新疆生产建设兵团水利局：

《关于推进水利工程标准化管理的指导意见》《水利工程标准化管理评价办法》及其评价标准已经部务会审议通过，现印发给你们，请认真遵照执行。

- 附件：1. 关于推进水利工程标准化管理的指导意见
2. 水利工程标准化管理评价办法
3. 大中型水库工程标准化管理评价标准
4. 大中型水闸工程标准化管理评价标准
5. 堤防工程标准化管理评价标准

水利部

2022年3月24日

关于推进水利工程标准化管理的指导意见

为深入贯彻党中央、国务院决策部署，落实新阶段水利高质量发展目标任务，加快推进水利工程标准化管理工作，确保工程运行安全和效益持续发挥，制定如下意见。

一、指导思想和总体目标

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路，坚持人民至上、生命至上，统筹发展和安全，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，推动高质量发展，强化水利体制机制法治管理，推进工程管理信息化智慧化，构建推动水利高质量发展的工程运行标准化管理体系，因地制宜，循序渐进，推进水利工程标准化管理，保障水利工程运行安全，保证工程效益充分发挥。

（二）总体目标

“十四五”期间，强化工程安全管理，消除重大安全隐患，落实管理责任，完善管理制度，提升管理能力，建立健全运行管理长效机制，全面推进水利工程标准化管理。2022 年底前，省级水行政主管部门和流域管理机构建立起水利工程标准化管

理制度标准体系，全面启动标准化管理工作；2025 年底前，除尚未实施除险加固的病险工程外，大中型水库全面实现标准化管理，大中型水闸、泵站、灌区、调水工程和 3 级以上堤防等基本实现标准化管理；2030 年底前，大中小型水利工程全面实现标准化管理。

二、标准化管理要求

水利工程管理单位（以下简称水管单位）要落实管理主体责任，执行水利工程运行管理制度和标准，充分利用信息平台和管理工具，规范管理行为，提高管理能力，从工程状况、安全管理、运行管护、管理保障和信息化建设等方面，实现水利工程全过程标准化管理。

（一）工程状况。工程现状达到设计标准，无安全隐患；主要建筑物和配套设施运行性态正常，运行参数满足现行规范要求；金属结构与机电设备运行正常、安全可靠；监测监控设施设置合理、完好有效，满足掌握工程安全状况需要；工程外观完好，管理范围环境整洁，标识标牌规范醒目。

（二）安全管理。工程按规定注册登记，信息完善准确、更新及时；按规定开展安全鉴定，及时落实处理措施；工程管理与保护范围划定并公告，重要边界界桩齐全明显，无违章建筑和危害工程安全活动；安全管理责任制落实，岗位职责分工明确；防汛组织体系健全，应急预案完善可行，防汛物料管理规范，工程安全度汛措施落实。

（三）运行管护。工程巡视检查、监测监控、操作运用、维修保养和生物防治等管护工作制度齐全、行为规范、记录完整，关键制度、操作规程上墙明示；及时排查、治理工程隐患，实行台账闭环管理；调度运用规程和方案（计划）按程序报批并严格遵照实施。

（四）管理保障。管理体制顺畅，工程产权明晰，管理主体责任落实；人员经费、维修保养经费落实到位，使用管理规范；岗位设置合理，人员职责明确且具备履职能力；规章制度满足管理需要并不断完善，内容完整、要求明确、执行严格；办公场所设施设备完善，档案资料管理有序；精神文明和水文化建设同步推进。

（五）信息化建设。建立工程管理信息化平台，工程基础信息、监测监控信息、管理信息等数据完整、更新及时，与各级平台实现信息融合共享、互联互通；整合接入雨水情、安全监测监控等工程信息，实现在线监管和自动化控制，应用智能巡查设备，提升险情自动识别、评估、预警能力；网络安全与数据保护制度健全，防护措施完善。

三、主要工作内容

（一）制定标准化管理工作实施方案。省级水行政主管部门和流域管理机构要加强顶层设计，按照因地制宜、循序渐进的工作思路，制定本地区（单位）水利工程标准化管理工作实

施方案，明确目标任务、实施计划和工作要求，落实保障措施，有计划、分步骤组织实施，统筹推进水利工程标准化管理工作。

（二）建立工程运行管理标准体系。省级水行政主管部门和流域管理机构要依据国家和水利部颁布的相关管理制度和技术标准规范，结合工程运行管理实际，梳理工程状况、安全管理、运行管护、管理保障和信息化建设等方面的管理事项，制定标准化管理制度，按照工程类别编制标准化工作手册示范文本，构建本地区（单位）工程运行管理标准体系，指导水管单位开展标准化管理工作。以县域为单元，深化管理体制变革，健全长效运行管护机制，全面推进小型水库标准化管理工作，积极探索农村人饮工程标准化管理工作。

（三）推进标准化管理的实施。水管单位要根据省级水行政主管部门或流域管理机构制定的标准化工作手册示范文本，编制所辖工程的标准化工作手册，针对工程特点，理清管理事项、确定管理标准、规范管理程序、科学定岗定员、建立激励机制、严格考核评价。

全面推进标准化管理工作，按规定及时开展工程安全鉴定，深入开展隐患排查治理，加快病险工程除险加固，加强工程度汛和安全生产管理，保障工程实体安全；规范工程巡视检查、监测监控、操作运用、维修养护和生物防治等活动；划定工程管理与保护范围，加强环境整治；健全并严格落实运行管理各项制度，切实强化人员、经费保障，改善办公条件；加强数字化、网络化、智能化应用，不断提升在线监管、自动化控制和预警

预报水平，落实网络安全管理责任。

（四）做好标准化评价。水利部制定《水利工程标准化管理评价办法》，明确标准化基本要求和水利部评价标准。省级水行政主管部门和流域管理机构要结合实际，制定本地区（单位）的标准化评价细则及其评价标准，评价内容及其标准应满足水利部确定的标准化基本要求，建立标准化管理常态化评价机制，深入组织开展标准化评价工作。评价结果达到省级或流域管理机构评价标准的，认定为省级或流域管理机构标准化管理工程。通过省级或流域管理机构标准化评价且满足水利部评价条件的，可申请水利部评价。通过水利部评价的，认定为水利部标准化管理工程。

四、保障措施

（一）加强组织领导。省级水行政主管部门要加快出台推进水利工程标准化管理的意见（方案），将标准化工作纳入河湖长制考核范围，建立政府主导、部门协作、自上而下的推进机制。选择管理水平较高、基础条件较好的工程或地区先行先试，积累经验、逐步推广。创新工程管护机制，大力推行专业化管护模式，不断提高工程管护能力和水平。流域管理机构要加强流域内水利工程标准化管理的监督指导和评价。

（二）落实资金保障。省级水行政主管部门要落实好《水利工程管理体制改革的实施意见》（国办发〔2002〕45号）、《关于切实加强水库除险加固和运行管护工作的通知》（国办发

〔2021〕8号)文件的要求,积极与相关部门沟通协调,多渠道筹措运行管护资金,推进水利工程标准化建设。

(三)推进智慧水利。省级水行政主管部门和流域管理机构要按照智慧水利建设总体布局,统筹已有应用系统,补充自动化监测监控预警设施,完善信息化网络平台,推进水利工程智能化改造和数字孪生工程建设,提升水利工程安全监控和智能化管理水平。

(四)强化激励措施。地方各级水行政主管部门和流域管理机构要将标准化建设成果作为单位及个人的业绩考核、职称评定等重要依据,对标准化建设取得显著成效的,在相关资金安排上予以优先考虑。中国水利工程优质(大禹)奖评选把水利工程标准化建设成果作为运行可靠方面评审的重要参考。

(五)严格监督检查。各级水行政主管部门和流域管理机构要把标准化管理工作纳入水利工程监督范围,加强监督检查,按年度发布标准化建设进展情况,对工作推进缓慢、问题整改不力、成果弄虚作假的,严肃追责问责。加强对标准化评价工作的监督检查,规范操作程序,保障公开、公正、透明,杜绝各种违规违法行为。

附件 2

水利工程标准化管理评价办法

第一条 为加强水利工程标准化管理，科学评价水利工程运行管理水平，保障工程运行安全和效益充分发挥，依据《关于推进水利工程标准化管理的指导意见》，制定本办法。

第二条 水利工程标准化管理评价（以下简称标准化评价）是按照评价标准对工程标准化管理建设成效的全面评价，主要包括工程状况、安全管理、运行管护、管理保障和信息化建设等方面。

第三条 本办法适用于已建成运行的大中型水库、水闸、泵站、灌区、调水工程以及 3 级以上堤防等工程的标准化管理评价工作。其他水库、水闸、堤防、泵站、灌区和调水工程参照执行。

第四条 水利部负责指导全国水利工程标准化管理和评价，组织开展水利部标准化评价工作。

流域管理机构负责指导流域内水利工程标准化管理和评价，组织开展所属工程的标准化评价工作，受水利部委托承担水利部评价的具体工作。

省级水行政主管部门负责本行政区域内所管辖水利工程标准化管理和评价工作。

第五条 标准化评价按水库、水闸、堤防等工程类别，分别

执行相应的评价标准。

泵站、灌区工程标准化评价按照《水利部办公厅关于印发大中型灌区、灌排泵站标准化规范化管理指导意见（试行）的通知》（办农水〔2019〕125号）执行。调水工程评价标准另行制定。

第六条 省级水行政主管部门和流域管理机构应按照水利部确定的标准化基本要求，制定本地区（单位）水利工程标准化评价细则及其评价标准，评价认定省级或流域管理机构标准化工程。

第七条 水利部评价按照水利部评价标准执行，申报水利部评价的工程，需具备以下条件：

（一）工程（包括新建、除险加固、更新改造等）通过竣工验收或完工验收投入运行，工程运行正常；

（二）水库、水闸工程按照《水库大坝注册登记办法》和《水闸注册登记管理办法》的要求进行注册登记；

（三）水库、水闸工程按照《水库大坝安全鉴定办法》和《水闸安全鉴定管理办法》的要求进行安全鉴定，鉴定结果达到一类标准或完成除险加固，堤防工程达到设计标准；

（四）水库工程的调度规程和大坝安全管理应急预案经相关单位批准；

（五）工程管理范围和保护范围已划定；

（六）已通过省级或流域管理机构标准化评价。

第八条 水利部评价实行千分制评分。通过水利部评价的工

程，评价结果总分应达到 920 分（含）以上，且主要类别评价得分不低于该类别总分的 85%。

第九条 省级水行政主管部门负责本行政区域内所管辖水利工程申报水利部评价的初评、申报工作。

流域管理机构负责所属工程申报水利部评价的初评、申报工作。

部直管工程由工程管理处初评后，直接申报水利部评价。

第十条 申报水利部评价的工程，由水利部按照工程所在流域委托相应流域管理机构组织评价。流域管理机构所属工程，由水利部或其委托的单位组织评价。

第十一条 水利部和流域管理机构建立标准化评价专家库，评价专家组从专家库抽取评价专家的人数不得少于评价专家组成员的三分之二；被评价工程所在省（自治区、直辖市）或所属流域管理机构的评价专家不得担任评价专家组成员。

第十二条 通过水利部评价的工程，认定为水利部标准化管理工程，进行通报。

第十三条 通过水利部评价的工程，由水利部委托流域管理机构每五年组织一次复评，水利部进行不定期抽查；流域管理机构所属工程由水利部或其委托的单位组织复评。对复评或抽查结果，水利部予以通报。

省级水行政主管部门和流域管理机构应在工程复评上一年度向水利部提交复评申请。

第十四条 通过水利部评价的工程，凡出现以下情况之一的，

予以取消。

- (一) 未按期开展复评;
- (二) 未通过复评或抽查;
- (三) 工程安全鉴定为三类及以下(不可抗力造成的险情除外),且未完成除险加固;
- (四) 发生较大及以上生产安全事故;
- (五) 监督检查发现存在严重运行管理问题;
- (六) 发生其他造成社会不良影响的重大事件。

第十五条 本办法由水利部负责解释。

第十六条 本办法自发布之日起施行。《水利工程管理考核办法》及其有关考核标准(2019年修订发布,2021年部分修改)同时废止。已通过水利部水利工程管理考核验收的,在达到规定复核年限前依然有效。

附件 3

大中型水库工程标准化管理评价标准

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
一 工程状况 (230分)	1. 工程面貌与环境	①工程整体完好。 ②工程管理范围整洁有序。 ③工程管理范围绿化、水土保持良好	工程整体完好、外观整洁，工程管理范围整洁有序，无垃圾堆放现象；工程管理范围绿化程度较高，水土保持良好，水生态环境良好	25	①工程形象面貌较差，扣 10 分。 ②工程管理范围杂乱，存在垃圾杂物堆放问题，扣 5 分。 ③工程管理范围宜绿化区域绿化率 60%~80%扣 2 分，低于 60%扣 5 分。 ④管理范围存在中度及以上水土流失现象，水生态环境差，扣 5 分
	2. 挡水建筑物	①主坝和副坝完好。 ②防浪墙、反滤体完好。 ③与两岸及其他建筑物结合部位情况正常	主坝和副坝完好，坝面和护坡平整，坝体变形、渗流正常；防浪墙、反滤体、廊道、导渗排水沟完好；与两岸及其他建筑物结合部位变形、渗流情况正常；无高杆杂草、树木、洞穴蚁害	40	①坝顶、坝坡（面）存在变形、破损、裂缝、渗漏、碳化等问题，扣 15 分。 ②防浪墙、反滤体、廊道、导渗排水沟存在开裂、破损、堵塞现象，扣 10 分。 ③与两岸及其他建筑物结合部位存在异常变形、渗漏问题，扣 10 分。 ④存在高杆杂草、树木、洞穴蚁害等危害工程问题，扣 5 分

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
	3. 泄水建筑物	①溢洪道、泄洪洞完好。 ②闸室、底板、消能工完好。 ③与坝体、边坡结合部位情况正常	溢洪道、泄洪洞完好，进出口通畅，闸室、底板、边墙、消能工结构完好、运行正常，与坝体、边坡结合部位变形、渗流情况正常	40	①结构存在开裂、剥蚀冲刷、水毁破损等现象，扣10分。 ②进出口存在阻水、淤塞、不畅问题，扣10分。 ③与坝体、边坡结合部位存在异常变形、渗漏问题，扣10分。 ④边坡存在落石、不稳定问题，扣10分
一 工程 状况 (230分)	4. 输(引)水建筑物	①进水塔、输水洞(涵)、进出水口完好。 ②与坝体、边坡结合部位情况正常。 ③坝下埋涵无明显安全隐患	进水塔、输水洞(涵)完好，进出水口结构正常，与坝体、边坡结合部位变形、渗流情况正常，坝下埋涵无明显隐患	40	①进水塔存在变形开裂、剥蚀破损现象，扣10分。 ②输水洞(涵)及进出水口存在异常变形、渗漏问题，扣10分。 ③与坝体、边坡结合部位存在异常变形、渗漏问题，扣10分。 ④坝下埋涵存在安全隐患问题，扣10分
	5. 金属结构与机电设备	①闸门及启闭设施完好，运行正常。 ②机电设备和电源保障正常	闸门及启闭机设施完好，运行正常；门槽、钢丝绳、螺杆、液压部件、支座、止水正常，电气设备、供电电源正常，备用电源保障条件良好；启闭机房满足运行要求，定期开展闸门、启闭机安全检测与设备等级评定	40	①闸门及启闭设施存在变形、锈蚀问题，门槽结构、钢丝绳、螺杆、液压部件、行走支承、止水封条、限位装置存在缺陷，扣15分。 ②启闭机、电器设备、供电和备用电源存在老化、漏电、漏油、不稳定问题，扣15分。 ③启闭机房不完整、启闭设备未得到有效保护，或启闭机房破损，扣5分。 ④未定期开展闸门、启闭机安全检测及设备等级评定，扣5分

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
	6. 管理设施	①水库雨水情测报、安全监测设施满足运行管理要求。 ②防汛道路、通信条件、电力供应满足防汛抢险要求	水库雨水情测报、安全监测、视频监控、警报设施，防汛道路、通信条件、电力供应、管理用房满足运行管理和防汛抢险要求	30	①雨水情测报、安全监测设施设置不足，扣10分。 ②视频监控、警报设施设置不足，稳定性、可靠性存在缺陷，扣5分。 ③防汛道路路况差、通信条件不可靠、电力供应不稳定，扣10分。 ④管理用房存在不足，扣5分
	7. 标识标牌	①设置有责任人公示牌。 ②设置有安全警示标牌	工程管理区域内设置必要的工程标识、责任人牌、安全警示等标牌，内容准确清晰，设置合理	15	①工程名称简介、保护要求、宣传标识错乱、模糊，扣5分。 ②责任人公示牌内容不实、损坏模糊，扣5分。 ③安全警示标牌布局不合理、埋设不牢固，扣5分
一 安全管理 (280分)	8. 注册登记	①按规定完成注册登记	按规定完成注册登记，信息完整准确，变更登记及时	30	①未按规定注册登记，此项不得分。 ②注册登记信息不完整、不准确，存在虚假或错误问题等，扣20分。 ③注册登记信息与工程实际存在差异，变更登记不及时，扣10分
	9. 责任制	①大坝安全责任人和防汛责任人落实，完成公示公告。 ②责任人履职到位	以行政首长负责制为核心的大坝安全责任人和防汛责任人落实，职责明确，履职到位	20	①责任人不落实，扣10分。 ②责任人履职存在不足，扣5分。 ③未定期组织或参加培训，扣5分

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
	10. 工程划界	①工程管理范围完成划定，完成公告并设有界桩。 ②工程保护范围和保护要求明确	按照规定划定工程管理范围和保护范围，管理范围设有界桩（实地桩或电子桩）和公告牌，保护范围和保护要求明确；管理范围内土地使用权属明确	35	①未完成工程管理范围划定，此项不得分。 ②工程管理范围界桩和公告牌设置不合理、不齐全，扣10分。 ③工程保护范围划定率不足50%扣10分，未划定扣15分。 ④土地使用证领取率低于60%，每低10%扣2分，最高扣10分
	11. 保护管理	①开展水事巡查，处置发现问题，做好巡查记录。 ②工程管理范围内无违规建设行为，工程保护范围内无危害工程运行安全的活动	依法开展工程管理范围和保护范围巡查，发现水事违法行为予以制止，并做好调查取证、及时上报、配合查处工作，工程管理范围内无违规建设行为，工程保护范围内无危害工程安全活动	25	①未有效开展水事巡查工作，巡查不到位、记录不规范，扣5分。 ②发现问题未及时有效制止，调查取证、报告投诉、配合查处不力，扣5分。 ③工程管理范围内存在违规建设行为或危害工程安全活动，扣10分；工程保护范围内存在危害工程安全活动，扣5分
二 安全管理(280分)	12. 安全鉴定	①按照规定开展大坝安全鉴定。 ②安全鉴定发现问题落实处理措施	按照《水库大坝安全鉴定办法》及有关技术标准开展安全鉴定；鉴定成果用于指导水库安全运行管理和除险加固、更新改造	50	①未在规定期限内开展安全鉴定，此项不得分。 ②鉴定承担单位不符合规定，扣20分。 ③鉴定成果未用于指导水库安全运行、更新改造和除险加固等，扣15分。 ④末次安全鉴定中存在的问题，整改不到位，有遗留问题未整改，扣15分

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
	13. 防汛组织	①防汛抢险队伍落实, 职责明确。 ②制定防汛抢险应急预案, 开展演练或推演	防汛抢险任务明确、队伍落实、措施具体、责任到人, 开展防汛检查, 制定有防汛抢险应急预案并开展演练, 防汛抢险人员参加培训	20	①无防汛抢险应急预案或预案未审批、报备, 扣 10 分。 ②预案针对性、可操作性不强, 防汛抢险任务不明确、队伍不落实、措施不具体, 未开展演练, 扣 5 分。 ③未开展防汛检查, 扣 5 分
	14. 防汛物料	①有明确的防汛物料储备制度, 落实管理人员。 ②防汛物料储备满足要求, 管理有序	防汛物料储备制度健全, 落实专人管理; 物料储备满足要求, 仓储规范, 齐备完好, 存放有序, 建档立卡; 防汛通讯设备、抢险器具完好	25	①防汛物料储备制度不健全, 调用规则不明确, 未落实专人管理, 扣 10 分。 ②防汛物料储备不满足要求, 存放不当, 台账混乱, 扣 10 分。 ③通讯设备、抢险器具保障率低, 扣 5 分
	15. 应急预案	①制定有水库大坝安全管理应急预案, 完成审批或报备。 ②开展演习演练	按照规定编制水库大坝安全管理应急预案, 完成审批或报备; 应急预案内容完整, 针对性、实用性和可操作性强, 突发事件报告和工程抢护机制明确, 开展演习演练和宣传培训	25	①无水库大坝安全管理应急预案, 此项不得分。 ②水库大坝安全管理应急预案未完成审批或报备, 扣 10 分。 ③预案内容不完整, 措施不具体, 针对性和可操作性不强, 扣 5 分。 ④突发事件报告和工程抢护机制不明确, 扣 5 分。 ⑤未开展演习演练和宣传培训, 扣 5 分

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
二 安全管理 (280分)	16. 安全生产	①落实安全生产责任制。 ②开展安全生产隐患排查治理，建立台账记录。 ③编制安全生产应急预案并开展演练。 ④1年内无较大及以上生产安全事故	安全生产责任制落实；定期开展安全隐患排查治理，排查治理记录规范；开展安全生产宣传和培训，安全设施及器具配备齐全并定期检验，安全警示标识、危险源辨识牌等设置规范；编制安全生产应急预案并完成报备，开展演练；1年内无较大及以上生产安全事故	50	①1年内发生较大及以上生产安全事故，此项不得分。 ②安全生产责任落实不到位，制度不健全，扣10分。 ③安全生产隐患排查不及时，隐患整改治理不彻底，台账记录不规范，扣10分。 ④安全设施及器具不齐全，未定期检验或不能正常使用，安全警示标识、危险源辨识牌设置不规范，扣5分。 ⑤安全生产应急预案未编制、未报备，扣5分。 ⑥未按要求开展安全生产宣传、培训和演练，扣5分。 ⑦3年内发生一般及以上生产安全事故，扣15分
	17. 雨水情测报	①开展雨水情测报。 ②运用雨水情测报成果指导调度运用	开展雨水情测报和洪水预测预报，测预报合格率符合规范要求，运用测报成果指导调度运用	25	①雨水情测报规范性、实时性不足，扣10分。 ②未开展洪水预报，扣5分；预报精度低，记录不完整，合格率不符合规范要求，扣5分。 ③未运用测报成果指导调度运用，扣5分
三 运行管护 (210分)	18. 工程巡查	①开展工程巡查。 ②做好巡查记录，发现问题及时处理	按照规定开展日常巡查、年度巡查和特别巡查，巡查路线、频次和内容符合要求，巡查记录规范，发现问题处理及时到位	40	①未开展工程巡查，此项不得分。 ②巡查不规范，巡查路线、频次和内容不符合规定，扣15分。 ③巡查记录不完整、不准确，扣10分。 ④巡查发现问题处理不及时到位，扣15分

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
	19. 安全监测	①开展安全监测。 ②做好监测记录，开展整编分析	按照规定开展安全监测，监测项目、频次符合要求，记录完整，数据可靠，资料整编分析及时，开展监测设备校验和比测	40	①未开展安全监测，此项不得分。 ②监测项目、频次、记录等不规范，扣15分。 ③缺测严重，数据可靠性差，整编分析不及时，扣15分。 ④监测设施考证资料缺失或不可靠，未定期开展监测设备校准，未定期对自动化监测项目进行人工比测，扣10分
三 运行管护 (210分)	20. 维修养护	①开展工程维修养护。 ②做好维修养护记录	按照规定开展工程设施维修养护，制定养护计划，实施过程规范，维修养护到位，工作记录完整；大修项目有设计和审批，按计划完成；项目实施和验收规范，资料齐全	40	①未开展维修养护，此项不得分。 ②维修养护不及时、不到位，扣15分。 ③未制定维修养护计划，实施过程不规范，未按计划完成，扣10分。 ④维修养护工作验收标准不明确，过程管理不规范，扣5分。 ⑤大修项目无设计、无审批，验收不及时，扣5分。 ⑥维修养护记录缺失或混乱，扣5分
	21. 调度运用	①制定水库调度规程和方案（计划），调度运行计划落实。 ②调度操作流程规范，调度记录完整	按照规定编制水库调度规程和调度运用方案（计划），并经主管部门审批；调度运行计划落实，调度规则和要求清晰，防洪调度任务和方式明确；汛限水位控制严格，闸门操作规范，调度记录完整	40	①无水库调度规程或调度运用方案（计划），此项不得分。 ②调度规程或调度方案未审批，扣10分；调度原则、调度权限不清晰，修订不及时，调度指标和调度方式变动未履行程序，扣5分。 ③未严格执行调度规程、方案、计划和上级指令，扣10分。 ④调度记录不完整、不规范，扣5分。 ⑤汛期违规超汛限水位蓄水，扣10分

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
	22. 工程效益	①发挥工程设计效益。 ②社会服务、生态环境作用明显	工程防洪、供水、灌溉等功能充分发挥，促进经济社会发展，发挥生态保护、改善环境、观光休闲等作用	25	①设计效益发挥不充分，扣 15 分。 ②社会服务、生态环境作用不明显，扣 10 分
四 管理保障 (180分)	23. 管理体制	①管理主体明确，责任落实到人。 ②岗位设置和人员满足运行管理需要	管理体制顺畅，权责明晰，责任落实；管养机制健全，岗位设置合理，人员满足工程管理需要；管理单位有职工培训计划并按计划落实	35	①管理体制不顺畅，扣 10 分。 ②管理机构不健全，岗位设置与职责不清晰，扣 10 分。 ③运行管护机制不健全，未实现管养分离，扣 10 分。 ④未开展业务培训，人员专业技能不足，扣 5 分
	24. 标准化工作手册	①编制标准化管理工作手册，满足运行管理需要	按照有关标准及文件要求，编制标准化管理工作手册，细化到管理事项、管理程序和管理岗位，针对性和执行性强	20	①未编制标准化管理工作手册，此项不得分。 ②标准化管理手册编制质量差，不能满足相关标准及文件要求，扣 10 分。 ③标准化管理手册未细化，针对性和可操作性不强，扣 5 分。 ④未按标准化管理工作手册执行，扣 5 分
四 管理保障 (180分)	25. 规章制度	①管理制度满足需要，明示关键制度和规程	建立健全并不断完善各项管理制度，内容完整，要求明确，按规定明示关键制度和规程	30	①管理制度不健全，扣 10 分。 ②管理制度针对性和操作性不强，落实或执行效果差，扣 10 分。 ③闸门操作等关键制度和规程未明示，扣 10 分

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
	26. 经费保障	①工程运行管理和维修养护经费满足工程管护需要。 ②人员工资足额兑现	管理单位运行管理经费和工程维修养护经费及时足额保障，满足工程管护需要，来源渠道稳定，财务管理规范；人员工资按时足额兑现，福利待遇不低于当地平均水平，按规定落实职工养老、医疗等社会保险	45	①运行管理、维修养护等费用不能及时足额到位，扣20分。 ②运行管理、维修养护等经费使用不规范，扣10分。 ③人员工资不能按时发放，福利待遇低于当地平均水平，扣10分。 ④未按规定落实职工养老、医疗等社会保险，扣5分
	27. 精神文明	①基层党建工作扎实，领导班子团结。 ②单位秩序良好，职工爱岗敬业	重视党建工作，注重精神文明和水文化建设，管理单位内部秩序良好，领导班子团结，职工爱岗敬业，文体活动丰富	20	①领导班子成员受到党纪政纪处分，且在影响期内，此项不得分。 ②上级主管部门对单位领导班子的年度考核结果不合格，扣10分。 ③单位秩序一般，精神文明和水文化建设不健全，扣10分
四 (180分)	28. 档案管理	①档案有集中存放场所，档案管理人员落实，档案设施完好。 ②档案资料规范齐全，存放管理有序	档案管理制度健全，配备档案管理人员；档案设施完好，各类档案分类清楚，存放有序，管理规范；档案管理信息化程度高	30	①档案管理制度不健全，管理不规范，设施不足，扣10分。 ②档案管理人员不明确，扣5分。 ③档案内容不完整、资料缺失，扣10分。 ④工程档案信息化程度低，扣5分
五 (100分)	29. 信息化平台建设	①应用工程信息化平台。 ②实现工程信息动态管理	建立工程管理信息化平台，实现工程在线监管和自动化控制；工程信息及时动态更新，与水利部相关平台实现信息融合共享、上下贯通	40	①未应用工程信息化平台，此项不得分。 ②未建立工程管理信息化平台，扣10分。 ③未实现在线监管或自动化控制，扣10分。 ④工程信息不全面、不准确，或未及时更新，扣10分。 ⑤工程信息未与水利部相关平台信息融合共享，扣10分

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
	30. 自动化监测预警	① 监测监控基本信息录入平台。 ② 监测监控出现异常时及时采取措施	雨水情、安全监测、视频监控等关键信息接入信息化平台，实现动态管理；监测监控数据异常时，能够自动识别险情，及时预报预警	30	① 雨水情、安全监测、视频监控等关键信息未接入信息化平台，扣 10 分。 ② 数据异常时，无法自动识别险情，扣 10 分。 ③ 出现险情时，无法及时预警预报，扣 10 分
	31. 网络安全管理	① 制定并落实网络平台管理制度	网络平台安全管理制度体系健全；网络安全防护措施完善	30	① 网络平台安全管理制度体系不健全，扣 10 分。 ② 网络安全防护措施存在漏洞，扣 20 分

- 说明：1. 本标准中“标准化基本要求”为省级制定标准化评价标准的基本要求，“水利部评价标准”为申报水利部标准化评价的标准。
2. 部级标准化评价，根据标准化评价内容及要求采用千分制考核，总分达到 920 分（含）以上，且工程状况、安全管理、运行管护、管理保障四个类别评价得分均不低于该类别总分 85% 的为合格。评价中若出现合理缺项，合理缺项评价得分计算方法为“合理缺项得分=[项目所在类别评价得分/（项目所在类别标准分-合理缺项标准分）]×合理缺项标准分”。
3. 表中扣分值为评分要点的最高扣分值，评分时可依据具体情况在该分值范围内酌情扣分。

附件 4

大中型水闸工程标准化管理评价标准

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
1 工程状况 (250分)	1. 工程面貌与环境	①工程整体完好。 ②工程管理范围整洁有序。 ③工程管理范围绿化、水土保持良好	工程整体完好、外观整洁，工程管理范围整洁有序；工程管理范围绿化程度较高，水土保持良好，水质和水生态环境良好	25	①工程形象面貌较差，扣 10 分。 ②工程管理范围杂乱，存在垃圾杂物堆放问题，扣 5 分。 ③工程管理范围宜绿化区域绿化率 60%~80%扣 2 分，低于 60%扣 5 分。 ④管理范围存在水土流失现象，水生态环境差，扣 5 分
	2. 闸室	①闸室结构（闸墩、底板、边墙等）及两岸连接建筑物安全，无明显倾斜、开裂、不均匀沉降等重大缺陷。 ②消能防冲及防渗排水设施运行正常	闸室结构（闸墩、底板、边墙等）及两岸连接建筑物安全，无倾斜、开裂、不均匀沉降等安全缺陷；消能防冲及防渗排水设施完整、运行正常；闸室结构表面无破损、露筋、剥蚀、开裂；闸室无漂浮物，上下游连接段无明显淤积	50	①闸室结构（闸墩、底板、边墙等）及两岸连接建筑物不安全，存在明显倾斜、开裂、不均匀沉降等重大缺陷，此项不得分。 ②消能防冲及防渗排水设施破损，影响正常运行，扣 10 分。 ③混凝土结构破损、露筋、剥蚀等，每处扣 2 分，最高扣 10 分；闸室结构存在贯穿裂缝，每处扣 5 分，最高扣 20 分。 ④闸室有成堆漂浮物，扣 5 分；闸室上下游连接段淤积明显，扣 5 分

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
一 工程状况 (250分)	3. 闸门	①闸门能正常启闭。 ②闸门无裂纹，无明显变形、卡阻，止水正常	闸门启闭顺畅，止水正常，表面整洁，无裂纹，无明显变形、卡阻、锈蚀，埋件、承载构件、行走支承零部件无缺陷，止水装置密封可靠；吊耳无裂纹或锈损；按规定开展安全检测及设备等级评定；冰冻期间对闸门采取防冰冻措施	45	①闸门无法正常启闭，此项不得分。 ②闸门表面不整洁，扣5分；止水效果差，漏水严重，扣10分。 ③门体存在变形、锈蚀、卡阻等缺陷，扣10分。 ④行走支承有缺陷，扣3分；埋件、承载构件变形，扣5分；吊耳存在裂纹或锈损，扣2分。 ⑤未按规定开展闸门安全检测及设备等级评定，扣5分。 ⑥冰冻期间未对闸门采取防冰冻措施，扣5分
	4. 启闭机及机电设备	①启闭设施完好，运行正常。 ②机电设备运行正常，指示准确	启闭设备整洁，启闭机运行顺畅，无锈蚀、漏油、损坏等，钢丝绳、螺杆或液压部件等无异常，保护和限位装置有效；机电设备完好、运行正常，按规定对电气设备、指示仪表、避雷设施、接地等进行定期检验，无安全隐患；线路整齐、牢固、标注清晰；按规定开展安全检测及设备等级评定；备用电源可靠	45	①启闭设施或机电设备无法正常运行，此项不得分。 ②启闭机有明显锈蚀扣5分；漏油严重扣5分；无保护或限位装置扣5分；保护或限位装置安装不到位，扣5分；钢丝绳有断丝、缠绕厚度等不满足规范要求，螺杆有弯曲或液压部件存在严重缺陷，扣5分；启闭机房开裂、漏水、环境卫生差等，扣5分。 ③电气设备、指示仪表、避雷设施、接地等未定期检验，扣5分；线路凌乱、松动、标注不清晰，扣5分。 ④未按规定开展设施设备安全检测及设备等级评定，扣5分。 ⑤备用电源未按有关规定维护，扣5分

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
	5. 上下游河道和堤防	①河道无影响运行安全的严重冲刷或淤积。 ②两岸堤防规整	上下游河道无明显淤积或冲刷；两岸堤防完整、完好	40	①管理范围内上下游河道冲刷或淤积严重，影响运行安全，扣20分；冲刷或淤积明显，尚不影响安全，扣10分。 ②两岸堤防存在渗漏、塌陷、开裂等现象，每个缺陷扣5分，最高扣20分
一 工程状况 (250分)	6. 管理设施	①雨水情测报、安全监测设施满足运行管理要求。 ②防汛道路、通信条件、电力供应满足防汛抢险要求	雨水情测报、安全监测、视频监控、警报设施，防汛道路、通信条件、电力供应、管理用房满足运行管理和防汛抢险要求	30	①雨水情测报、安全监测设施设置不足，扣10分。 ②视频监控、警报设施设置不足，稳定性、可靠性存在缺陷，扣5分。 ③防汛道路路况差、通信条件不可靠、电力供应不稳定，扣10分。 ④管理用房存在不足，扣5分
	7. 标识标牌	①设置有责任人公示牌。 ②设置有安全警示标牌	工程管理区域内设置必要的工程简介牌、责任人公示牌、安全警示等标牌，内容准确清晰，设置合理	15	①工程简介、保护要求、宣传标识错乱、模糊，扣5分。 ②责任人公示牌内容不实、损坏模糊，扣5分。 ③安全警示标牌布局不合理、埋设不牢固，扣5分
(20分)	安全 管理 8. 注册登记	①按规定完成注册登记	按照《水闸注册登记管理办法》完成注册登记；登记信息完整准确，更新及时	30	①未按规定注册登记，此项不得分。 ②注册登记信息不完整、不准确，存在虚假或错误问题等，扣20分。 ③注册登记信息变更不及时，信息与工程实际存在差异，扣10分

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
	9. 工程划界	①工程管理范围完成划定，完成公告并设有界桩。 ②工程保护范围和保护要求明确	按照规定划定工程管理范围和保护范围，管理范围设有界桩（实地桩或电子桩）和公告牌，保护范围和保护要求明确；管理范围内土地使用权属明确	35	①未完成工程管理范围划定，此项不得分。 ②工程管理范围界桩和公告牌设置不合理、不齐全，扣10分。 ③工程保护范围划定率不足50%扣10分，未划定扣15分。 ④土地使用证领取率低于60%，每低10%扣2分，最高扣10分
二 安全管理 (230分)	10. 保护管理	①开展水事巡查工作，处置发现问题，做好巡查记录。 ②工程管理范围内无违规建设行为，工程保护范围内无危害工程运行安全的活动	依法开展工程管理范围和保护范围巡查，发现水事违法行为予以制止，并做好调查取证、及时上报、配合查处工作，工程管理范围内无违规建设行为，工程保护范围内无危害工程安全活动	25	①未有效开展水事巡查工作，巡查不到位、记录不规范，扣5分。 ②发现问题未及时有效制止，调查取证、报告投诉、配合查处不力，扣5分。 ③工程管理范围内存在违规建设行为或危害工程安全活动，扣10分；工程保护范围内存在危害工程安全活动，扣5分
	11. 安全鉴定	①按规定开展安全鉴定。 ②鉴定发现问题落实处理措施	按照《水闸安全鉴定管理办法》及《水闸安全评价导则》开展安全鉴定；鉴定成果用于指导水闸的安全运行管理和除险加固、更新改造	50	①未在规定期限内开展安全鉴定，此项不得分。 ②鉴定承担单位不符合规定，扣20分。 ③鉴定成果未用于指导水闸安全运行、更新改造和除险加固等，扣15分。 ④末次安全鉴定中存在的问题，整改不到位，有遗留问题未整改，扣15分

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
	12. 防汛管理	①有防汛抢险应急预案并演练。 ②有必要防汛物资。 ③预警、预报信息畅通	防汛组织体系健全；防汛责任制和防汛抢险应急预案落实并演练；按规定开展汛前检查；配备必要的抢险工具、器材设备，明确大宗防汛物资存放方式和调运线路，物资管理资料完备；预警、预报信息畅通	40	①防汛组织体系不健全，防汛责任制不落实，扣10分。 ②无防汛抢险应急预案，扣10分；防汛抢险应急预案编制质量差，可操作性不强，未开展演练，扣5分；防汛抢险队伍组织、人员、任务、培训未落实，扣5分。 ③未开展汛前检查，扣5分。 ④抢险工具、器材配备不完备、大宗防汛物资存放方式或调运线路不明确，扣3分；物资管理资料不完备，扣2分。 ⑤预警、报讯、调度体系不完善，扣5分
二 安全管理 (230分)	13. 安全生产	①落实安全生产责任制。 ②开展安全生产隐患排查治理，建立台账记录。 ③编制安全生产应急预案并开展演练。 ④1年内无较大及以上生产安全事故	安全生产责任制落实；定期开展安全隐患排查治理，排查治理记录规范；开展安全生产宣传和培训，安全设施及器具配备齐全并定期检验，安全警示标识、危险源辨识牌等设置规范；编制安全生产应急预案并完成报备，开展演练；1年内无较大及以上生产安全事故	50	①1年内发生较大及以上生产安全事故，此项不得分。 ②安全生产责任落实不到位，制度不健全，扣10分。 ③安全生产隐患排查不及时，隐患整改治理不彻底，台账记录不规范，扣10分。 ④安全设施及器具不齐全，未定期检验或不能正常使用，安全警示标识、危险源辨识牌设置不规范，扣5分。 ⑤安全生产应急预案未编制、未报备，扣5分。 ⑥未按要求开展安全生产宣传、培训和演练，扣5分。 ⑦3年内发生一般及以上生产安全事故，扣15分
三 运行维护 (240分)	14. 管理细则	①制订有关技术管理实施细则	结合工程具体情况，及时制订完善水闸技术管理实施细则（如工程巡视检查和安全监测制度、工程调度运用制度、闸门启闭机操作规程、工程维修保养制度等），内容清晰，要求明确	30	①未制定管理实施细则，此项不得分。 ②细则内容不完善，扣10分。 ③未及时修订技术管理实施细则，扣10分。 ④细则针对性、可操作性不强，扣10分

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
	15. 工程巡查	①开展工程巡查。 ②做好巡查记录,发现问题及时处理	按照《水闸技术管理规程》开展日常检查、定期检查和专项检查,巡查路线、频次和内容符合要求,记录规范,发现问题处理及时到位	40	①未开展工程巡查,此项不得分。 ②巡查不规范,巡查路线、频次和内容不符合规定,扣15分。 ③巡查记录不规范、不准确,扣10分。 ④巡查发现问题处理不及时到位,扣15分
	16. 安全监测	①开展安全监测。 ②做好监测数据记录、整编、分析工作	按照《水闸安全监测技术规范》要求开展安全监测,监测项目、频次符合要求;数据可靠,记录完整,资料整编分析有效;定期开展监测设备校验和比测	40	①未开展安全监测,此项不得分。 ②监测项目、频次、记录等不规范,扣15分。 ③缺测严重,数据可靠性差,整编分析不及时,扣15分。 ④监测设施考证资料缺失或不可靠,未定期开展监测设备校准,未定期对自动化监测项目进行人工比测,扣10分
三 运行管护 (240)	17. 维修养护	①开展工程维修养护。 ②有维修养护记录	按照有关规定开展维修养护,制定维修养护计划,实施过程规范,维修养护到位,工作记录完整;加强项目实施过程管理和验收,项目资料齐全	40	①未开展维修养护,此项不得分。 ②维修养护不及时、不到位,扣15分。 ③未制定维修养护计划,实施过程不规范,未按计划完成,扣10分。 ④维修养护工作验收标准不明确,过程管理不规范,扣5分。 ⑤大修项目无设计、无审批,验收不及时,扣5分。 ⑥维修养护记录缺失或混乱,扣5分
	18. 控制运用	①有按规定批复或备案的水闸控制运用计划或调度方案。 ②调度运行计划和指令执行到位。 ③有调度运用记录	有水闸控制运用计划或调度方案并按规定申请批复或备案;按控制运用计划或上级主管部门的指令组织实施,并做好记录	50	①无水闸控制运用计划或调度方案,此项不得分。 ②控制运用计划或调度方案未按规定报批或备案,扣15分;控制运用计划或调度方案编制质量差,调度原则、调度权限不清晰,扣5分;修订不及时,调度指标和调度方式变动未履行政序,扣10分。 ③未按计划或指令实施水闸控制运用,扣15分;调度

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
					过程记录不完整、不规范等，扣 5 分
	19. 操作运行	①有闸门及启闭设备操作规程，并明示。 ②操作流程规范，有操作记录	按照规定编制闸门及启闭设备操作规程，并明示；根据工程实际，编制详细的操作手册，内容应包括闸门启闭机、机电设备等操作流程等；严格按规程和调度指令操作运行，操作人员固定，定期培训；无人为事故；操作记录规范	40	①无闸门及启闭设备操作规程，此项不得分。 ②操作规程未明示，扣 5 分；未按规程进行操作，扣 15 分；操作人员不固定，不能定期培训，扣 5 分。 ③有记录不规范，无负责人签字或别人代签，扣 5 分；操作完成后，未按要求及时反馈操作结果，每发现一次扣 1 分，最高扣 5 分。 ④未编制详细操作手册，扣 5 分
四 (180分) 管理保障	20. 管理体制	①管理主体明确，责任落实到人。 ②岗位设置和人员满足运行管理需要	管理体制顺畅，权责明晰，责任落实；管养机制健全，岗位设置合理，人员满足工程管理需要；管理单位有职工培训计划并按计划落实	35	①管理体制不顺畅，扣 10 分。 ②管理机构不健全，岗位设置与职责不清晰，扣 10 分。 ③运行管护机制不健全，未实现管养分离，扣 10 分。 ④未开展业务培训，人员专业技能不足，扣 5 分
四 (180分) 管理保障	21. 标准化工作手册	①编制标准化管理工作手册，满足运行管理需要	按照有关标准及文件要求，编制标准化管理工作手册，细化到管理事项、管理程序和管理岗位，针对性和执行性强	20	①未编制标准化管理工作手册，此项不得分。 ②标准化管理工作手册编制质量差，不能满足相关标准及文件要求，扣 10 分。 ③标准化管理工作手册未细化，针对性和可操作性不强，扣 5 分。 ④未按标准化管理工作手册执行，扣 5 分
	22. 规章制度	①管理制度满足需要，明示关键制度和规程	建立健全并不断完善各项管理制度，内容完整，要求明确，按规定明示关键制度和规程	30	①管理制度不健全，扣 10 分。 ②管理制度针对性和操作性不强，落实或执行效果差，扣 10 分。 ③闸门操作等关键制度和规程未明示，扣 10 分

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
五 信 息 化 建 设 (100 分)	23. 经费保障	①工程运行管理经费和维修养护经费满足工程管护需要。 ②人员工资足额兑现	管理单位运行管理经费和工程维修养护经费及时足额保障，满足工程管护需要，来源渠道畅通稳定，财务管理规范；人员工资按时足额兑现，福利待遇不低于当地平均水平，按规定落实职工养老、医疗等社会保险	45	①运行管理、维修养护等费用不能及时足额到位，扣20分。 ②运行管理、维修养护等经费使用不规范，扣10分。 ③人员工资不能按时发放，福利待遇低于当地平均水平，扣10分。 ④未按规定落实职工养老、医疗等社会保险，扣5分
	24. 精神文明	①基层党建工作扎实，领导班子团结。 ②单位秩序良好，职工爱岗敬业	重视党建工作，注重精神文明和水文化建设，管理单位内部秩序良好，领导班子团结，职工爱岗敬业，文体活动丰富	20	①领导班子成员受到党纪政纪处分，且在影响期内，此项不得分。 ②上级主管部门对单位领导班子的年度考核结果不合格，扣10分。 ③单位秩序一般，精神文明和水文化建设不健全，扣10分
	25. 档案管理	①档案有集中存放场所，档案管理人员落实，档案设施完好。 ②档案资料规范齐全，存放管理有序	档案管理制度健全，配备档案管理人员；档案设施完好，各类档案分类清楚，存放有序，管理规范；档案管理信息化程度高	30	①档案管理制度不健全，管理不规范，设施不足，扣10分。 ②档案管理人员不明确，扣5分。 ③档案内容不完整、资料缺失，扣10分。 ④工程档案信息化程度低，扣5分
	26. 信息化平台建设	①应用工程信息化平台。 ②实现工程信息动态管理	建立工程管理信息化平台，实现工程在线监管和自动化控制；工程信息及时动态更新，与水利部相关平台实现信息融合共享、上下贯通	40	①未应用工程信息化平台，此项不得分。 ②未建立工程管理信息化平台，扣10分。 ③未实现在线监管或自动化控制，扣10分。 ④工程信息不全面、不准确，或未及时更新，扣10分。 ⑤工程信息未与水利部相关平台信息融合共享，扣10分

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
	27. 自动化监测预警	① 监测监控基本信息录入平台。 ② 监测监控出现异常时及时采取措施	雨水情、安全监测、视频监控等关键信息接入信息化平台，实现动态管理；监测监控数据异常时，能够自动识别险情，及时预报预警	30	① 雨水情、安全监测、视频监控等关键信息未接入信息化平台，扣 10 分。 ② 数据异常时，无法自动识别险情，扣 10 分。 ③ 出现险情时，无法及时预警预报，扣 10 分
	28. 网络安全管理	① 制定并落实网络平台管理制度	网络平台安全管理制度体系健全；网络安全防护措施完善	30	① 网络平台安全管理制度体系不健全，扣 10 分。 ② 网络安全防护措施存在漏洞，扣 20 分

- 说明：1. 本标准中“标准化基本要求”为省级制定标准化评价标准的基本要求，“水利部评价标准”为申报水利部标准化评价的标准。
2. 部级标准化评价，根据标准化评价内容及要求采用千分制考核，总分达到 920 分（含）以上，且工程状况、安全管理、运行管护、管理保障四个类别评价得分均不低于该类别总分 85% 的为合格。评价中若出现合理缺项，合理缺项评价得分计算方法为“合理缺项得分=[项目所在类别评价得分/（项目所在类别标准分-合理缺项标准分）]×合理缺项标准分”。
3. 表中扣分为评分要点的最高扣分值，评分时可依据具体情况在该分值范围内酌情扣分。

附件 5

堤防工程标准化管理评价标准

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
I 工程状况 (240分)	1. 堤身	①堤顶、堤肩完整平顺，无杂草、垃圾。 ②堤坡无明显凹陷、起伏等	堤身断面、护堤地宽度保持设计或竣工验收的尺度；堤肩线直、弧圆，堤坡平顺；堤身无裂缝、冲沟、无洞穴、无杂物垃圾堆放；护堤地边界明确	40	①堤身断面（高程、顶宽、堤坡）、护堤地（面积）未保持设计或竣工验收尺度，每项（处）扣5分，最高扣20分。 ②堤顶、堤肩线不顺畅，扣5分。 ③堤坡不平顺，有明显凹陷、起伏等，扣5分。 ④发现堤身裂缝、冲沟、洞穴、堆放杂物垃圾等情况，每处扣5分，最高扣10分
	2. 堤防道路	①堤防道路完整、平坦。 ②满足防汛抢险通车要求	堤防道路畅通，满足防汛抢险通车要求；堤顶（后戽、防汛路）路面完整、平坦，无坑、无明显凹陷和波状起伏，雨后无积水；上堤辅道与堤坡交线顺直、规整，未侵蚀堤身	30	①堤防道路路面不平，明显凹陷，雨后有积水，扣10分。 ②堤顶路面或上堤辅道路面有裂缝、坑洼等情况，扣10分。 ③上堤辅道与堤坡交线不规整，每处扣5分，最高扣10分
	3. 堤岸防护工程	①堤岸防护工程封顶严密。 ②表面无明显缺陷、洼坑及局部砌石松动变形或脱落等现象	堤岸防护工程（护坡、护岸、丁坝、护脚等）无缺损、无坍塌、无松动；堤面平整；护坡平顺；工程整洁美观	40	①工程有缺损、坍塌、松动，每处扣5分，最高扣15分。 ②堤面不平整，扣10分；护坡不平顺，扣10分。 ③工程上杂草丛生，脏、乱、差，扣5分
类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		

			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
1 工程状况 (240分)	4. 穿堤建筑物	①穿堤建筑物堤段无明显沉降、裂缝、空隙等重大缺陷和隐患	穿堤建筑物堤段无重大隐患；穿堤建筑物（桥梁、涵闸、各类管线等）符合安全运行要求；金属结构及启闭设备养护良好、运转灵活；混凝土无老化、破损现象；堤身与建筑物联结可靠，接合部无隐患、无不均匀沉降裂缝、空隙、渗漏现象；非直管穿堤建筑物情况清楚、责任明确、安全监管到位	40	①穿堤建筑物不符合安全运行要求，扣10分。 ②启闭机运转不灵活、金属构件严重锈蚀，扣5分。 ③混凝土老化、破损、裂缝，每处扣5分，最高扣10分。 ④发现明显沉降、渗漏等现象，扣10分。 ⑤非直管穿堤建筑物情况不清楚、责任不明确、安全监管不到位，扣5分
	5. 生物防护工程	①堤（坝）坡草皮整齐无缺失，无高杆杂草。 ②工程管理范围内，林木种类、布局符合《堤防工程管理设计规范》要求，宜绿化区域绿化率达80%以上	工程管理范围内树、草种植合理，宜植防护林的地段形成生物防护体系；堤（坝）坡草皮整齐，无高杆杂草；堤肩草皮（有堤肩边埂的除外）每侧宽0.5m以上；林木缺损率小于5%，无病虫害；有计划对林木进行间伐更新	30	①堤（坝）坡草皮不整齐、有高杆杂草等，扣5分。 ②宜植地段未形成生物防护体系，扣2分。 ③宜绿化区域绿化率达不到80%，扣3分。 ④堤肩草皮不满足要求，扣2分。 ⑤林木缺损率高于5%，每缺损5%扣5分，最高扣10分。 ⑥发现病虫害未及时处理或处理效果不好，扣5分。 ⑦林木间伐更新无计划，扣3分
	6. 工程排水系统	①排水设施齐全，系统完善。 ②堤防工程排水畅通	工程排水畅通；按规定各类工程排水沟、减压井、排渗沟齐全、畅通，沟内杂草、杂物清理及时，无堵塞、破损现象	20	①工程排水系统不完善，扣15分。 ②排水沟、减压井、排渗沟堵塞、破损，扣5分
类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		

			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
一 工程状况 (240分)	7. 办公设施和环境	①有必要的办公场所	管理用房及配套设施完善, 管理有序; 管理单位庭院整洁, 环境优美, 绿化程度高; 按《堤防工程管理设计规范》配备相应的管理设施设备	20	①管理用房及文体等配套设施不完善或管理混乱, 扣5分。 ②管理单位(包括基层站、所、段等)办公、生产、生活等环境较差, 扣5分。 ③环境绿化不足或存在乱放垃圾杂物现象, 扣5分。 ④未按规范配置相应的管理设施设备, 扣5分
	8. 标志标牌	①设置有工程简介牌。 ②设置有安全警示标牌	标志标牌设置合理; 按照《堤防工程管理设计规范》要求设置各类工程管理标志标牌, 标志标牌规范统一、布局合理、埋设牢固、齐全醒目	20	①标志标牌(里程桩、禁行杆、限速(重)牌、分界牌、险工险段及工程标牌、工程简介牌等)不规范、不统一, 扣10分。 ②标志标牌布局不醒目、不美观, 扣5分。 ③标志标牌布局不合理、埋设不牢固, 扣5分
二 安全管理 (340分)	9. 信息登记	①按规定完成堤防信息登记	开展堤防信息登记; 登记信息完整准确, 更新及时	30	①未开展信息登记, 此项不得分。 ②登记信息不完整、不准确, 扣10分。 ③登记信息更新不及时, 扣10分。 ④险工险段信息未及时上报更新, 扣10分
	10. 工程标准	①堤防工程达到设计防洪标准	堤防工程已完工或已达标加固, 堤身断面、堤顶(后戗、防汛道路)满足设计要求	20	①达不到设计防洪(或竣工验收)标准, 按长度计, 每10%扣5分, 最高扣20分
	11. 隐患排查治理及险工险段管理	①险点隐患记录清楚, 险工险段判别准确。 ②险点隐患及时处理。 ③险工险段落落实度汛措施和应急处置方案	按规定开展隐患排查和险工险段判别, 工程险点隐患和险工险段情况清楚; 险点隐患及时处理, 险工险段落落实度汛措施和应急处置方案; 根据需要及时开展安全评价	50	①工程险点隐患和险工险段情况不清楚, 扣15分。 ②险点隐患未及时处理, 险工险段未落实度汛措施和应急处置预案, 扣20分。 ③重点堤段或险工险段未按《堤防工程安全评价导则》要求开展堤防安全评价, 扣15分

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
二 安全管理 (340分)	12. 工程划界	①工程管理范围完成划定，完成公告并设有界桩。 ②工程保护范围和保护要求明确	按照规定划定工程管理范围和保护范围，管理范围设有界桩（实地桩或电子桩）和公告牌，保护范围和保护要求明确；管理范围内土地使用权属明确	35	①未完成工程管理范围划定，此项不得分。 ②工程管理范围界桩和公告牌设置不合理、不齐全，扣10分。 ③工程保护范围划定率不足50%扣10分，未划定扣15分。 ④土地使用证领取率低于60%，每低10%扣2分，最高扣10分
	13. 涉河建设项目和活动管理	①掌握河道管理范围内建设项目和活动情况，开展巡查	依法对涉河项目和活动开展巡查；河道滩地、岸线开发利用符合流域综合规划和有关规定；掌握河道管理范围内建设项目和活动情况；建设项目审查、审批及竣工验收资料齐全；发现违法违规建设项目和活动，及时制止、上报、配合查处工作	25	①违法违规利用岸线和滩地，扣10分。 ②对河道内建设项目和活动情况不掌握，扣5分。 ③日常巡查工作不力，扣5分。 ④建设项目资料不全，扣5分
	14. 河道清障	①对河道内阻水林木和高秆作物、阻水建筑物构筑物的基本情况清楚，并已采取相关措施	对河道内阻水林木和高秆作物、阻水建筑物构筑物的种类、规模、位置、设障单位等情况清楚；及时提出清障方案并督促完成清障任务；无违规设障现象	20	①对河道内阻水林木和高秆作物、阻水建筑物构筑物情况不清楚，扣10分。 ②无清障计划或方案，扣5分。 ③对违规设障制止不力，扣5分

	15. 保护管理	<p>①开展水事巡查，处置发现问题，做好巡查记录。</p> <p>②工程管理范围内无违规建设行为。</p> <p>③工程管理与保护范围内无危害工程运行安全的活动</p>	依法开展工程管理范围和保护范围巡查，发现水事违法行为予以制止并做好调查取证、及时上报、配合查处工作，工程管理范围内无违规建设行为；工程管理与保护范围内无危害工程运行安全的活动	30	<p>①未有效开展水事巡查工作，巡查不到位、记录不规范，扣5分。</p> <p>②发现问题未及时有效制止，扣5分；调查取证、报告投诉、配合查处不力，扣5分。</p> <p>③未开展必要的水法规宣传培训，扣5分。</p> <p>④工程管理范围内有违规建设行为，扣5分。</p> <p>⑤工程管理与保护范围内有危害工程运行安全的活动，扣5分</p>
类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
二 安全管理 (340分)	16. 防汛组织	<p>①建立防汛责任制。</p> <p>②防汛抢险队伍落实，职责明确</p>	防汛责任制落实，组织体系健全；防汛抢险队伍落实，职责清晰，任务明确，定期培训	20	<p>①防汛责任制不落实，组织体系不健全，扣10分。</p> <p>②防汛抢险队伍不落实，职责不清晰，任务不明确，扣5分。</p> <p>③防汛抢险队伍未开展培训，扣5分</p>
	17. 防汛准备	<p>①按要求编制所辖范围的防洪预案。</p> <p>②适时开展防汛演练</p>	按规定做好汛前防汛检查；根据防洪预案，落实各项度汛措施，开展防汛演练；基础资料齐全，图表（包括防汛指挥图、调度运用计划图表及险工险段等图表）准确规范；及时检修维护通信线路、设备，保障通信畅通	20	<p>①未开展汛前检查，扣5分。</p> <p>②防洪预案、度汛措施不落实，未开展防汛演练，扣5分。</p> <p>③基础资料不全、图表不规范，扣5分。</p> <p>④通信线路、设备检修不及时，通信系统运行不可靠，扣5分</p>

	18. 防汛物料	①有明确的防汛物料储备制度，落实管理人员。 ②防汛物料储备满足要求，管理有序	防汛物料储备制度健全，落实专人管理；物料储备满足要求，仓储规范，齐备完好，存放有序，建档立卡；抢险设备、器具完好；有防汛物资储备分布图或防汛物资抢险调运图，调运及时、方便	20	①防汛物料储备制度不健全，调用规则不明确，未落实专人管理，扣5分。 ②防汛物料储备不满足要求，存放不当，台账混乱，扣5分。 ③抢险设备、器具保障率低，扣5分。 ④无防汛物资储备分布图或防汛物资抢险调运图，扣5分
	19. 工程抢险	①及时发现险情，并且报告准确。 ②制定防汛抢险应急预案	制定防汛抢险应急预案；险情发现及时，报告准确；抢险方（预）案落实；险情抢护及时，措施得当	20	①无防汛抢险应急预案，或预案操作性不强，抢险方（预）案不落实，扣10分。 ②险情抢护不及时，措施不得当，扣10分
类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
二 安全管理 (340分)	20. 安全生产	①落实安全生产责任制。 ②开展安全生产隐患排查治理，建立台账记录。 ③编制安全生产应急预案并开展演练。 ④1年内无较大及以上生产安全事故	安全生产责任制落实；定期开展安全隐患排查治理，排查治理记录规范；开展安全生产宣传和培训，安全设施及器具配备齐全并定期检验，安全警示标识、危险源辨识牌等设置规范；编制安全生产应急预案并完成报备，开展演练；1年内无较大及以上生产安全事故	50	①1年内发生较大及以上生产安全事故，此项不得分。 ②安全生产责任落实不到位，制度不健全，扣10分。 ③安全生产隐患排查不及时，隐患整改治理不彻底，台账记录不规范，扣10分。 ④安全设施及器具不齐全，未定期检验或不能正常使用，安全警示标识、危险源辨识牌设置不规范，扣5分。 ⑤安全生产应急预案未编制、未报备，扣5分。 ⑥未按要求开展安全生产宣传、培训和演练，扣5分。 ⑦3年内发生一般及以上生产安全事故，扣15分

三 运行管护 (190分)	21. 工程巡查	①开展工程巡查工作。 ②做好检查记录, 发现问题及时处理	按照相关规程规定开展经常检查、定期检查和特别检查工作, 检查内容全面, 记录详细规范; 发现处理及时到位	50	①未开展工程巡查, 此项不得分。 ②巡查不规范, 巡查路线、频次和内容不符合规定, 扣 15 分。 ③巡查记录不规范、不准确, 扣 15 分。 ④巡查发现问题处理不及时到位, 扣 20 分
	22. 工程观测与监测	①对重点河段开展水位等观测。 ②观测设施完好	按要求对工程及河势水位进行观测; 观测资料及时分析, 整编成册; 观测设施完好率达 90% 以上; 按规定有计划的进行堤防隐患探查和河道防护工程根石探测; 对重要堤段、重点部位按规定开展安全监测, 沉降位移等监测项目、频次符合要求, 数据可靠, 记录完整, 资料整编分析及时, 定期开展设备校验和比测	40	①未开展观测或监测, 此项不得分。 ②观测频次不满足要求, 扣 5 分。 ③观测资料未分析, 或整编不规范, 扣 5 分。 ④观测设施完好率低于 90%, 每低 5% 扣 1 分, 最高扣 5 分。 ⑤未对堤防进行隐患探测和根石探测, 扣 5 分。 ⑥监测设施资料缺失或不可靠, 扣 5 分。 ⑦监测项目、记录等不符合要求, 缺测严重或可靠性差, 扣 5 分; 整编分析质量差, 扣 5 分。 ⑧未定期开展设备校准和比测, 扣 5 分
类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
三 运行管护 (190分)	23. 维修养护	①开展工程维修养护。 ②有维修养护记录	按照有关规定开展维修养护, 制定养护计划, 实施过程规范, 维修养护到位, 工作记录完整; 大修项目有设计和审批, 按计划完成; 加强项目实施过程管理和验收, 项目资料齐全	50	①未开展维修养护, 此项不得分。 ②维修养护不及时、不到位, 扣 15 分。 ③未制定维修养护计划, 实施过程不规范, 未按计划完成, 扣 10 分。 ④维修养护工作验收标准不明确, 过程管理不规范, 扣 10 分。 ⑤大修项目无设计、无审批, 验收不及时, 扣 10 分。 ⑥维修养护记录缺失或混乱, 扣 5 分

	24. 害堤动物防治	①对害堤动物基本情况清楚。 ②对害堤动物有防治措施	在害堤动物活动区有防治措施，防治效果好；无獾狐、白蚁等洞穴	30	①害堤动物防治措施不落实，或防治效果不好，扣15分。 ②发现獾狐、白蚁等洞穴未及时处理，每处扣5分，最高扣15分
	25. 河道供排水	①河道供排水功能发挥正常	制定河道（网、闸、站）供水计划，调度合理；供、排水能力达到设计要求；防洪、排涝实现联网调度	20	①河道供水计划不落实、调度不合理，扣10分。 ②供、排水能力未达到设计要求，扣5分。 ③防洪、排涝调度不合理，未实现联网调度，扣5分
四 管理保障（180分）	26. 管理体制	①管理主体明确，责任落实到人。 ②岗位设置和人员满足运行管理需要	管理体制顺畅，权责明晰，责任落实；管养机制健全，岗位设置合理，人员满足工程管理需要；单位有职工培训计划并按计划落实	35	①管理体制不顺，扣10分。 ②机构不健全，岗位设置与职责不清晰，扣10分。 ③管养机制不健全，未实现管养分离，扣10分。 ④未开展业务培训，人员专业技能不足，扣5分
	27. 标准化工作手册	①编制标准化管理工作手册，满足运行管理需要	按照有关标准及文件要求，编制标准化管理工作手册，细化到管理事项、管理程序和管理岗位，针对性和执行性强	20	①未编制标准化管理工作手册，此项不得分。 ②标准化管理工作手册编制质量差，不能满足相关标准及文件要求，扣10分。 ③标准化管理工作手册未细化，针对性和可操作性不强，扣5分。 ④未按标准化管理工作手册执行，扣5分

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
四 管理保障（180分）	28. 规章制度	①管理制度满足需要	建立健全并不断完善各项管理制度，内容完整，要求明确	30	①管理制度不健全，扣20分。 ②管理制度针对性和操作性不强，落实或执行效果差，扣10分
	29. 经费保障	①工程运行管理经费和维修养护经费满足工程管护需要。 ②人员工资足额兑现	管理单位运行管理经费和工程维修养护经费及时足额保障，满足工程管护需要，来源渠道畅通稳定，财务管理规范；人员工资按时足额兑现，福利待遇不低于当地平均水平，按规定落实职工养老、医疗等社会保险	45	①运行管理、维修养护等费用不能及时足额到位，扣20分。 ②运行管理、维修养护等经费使用不规范，扣10分。 ③人员工资不能按时发放，福利待遇低于当地平均水平，扣10分。 ④未按规定落实职工养老、医疗等社会保险，扣5分
	30. 精神文明	①基层党建工作扎实。 ②领导班子团结，职工爱岗敬业。 ③单位秩序良好	重视党建工作，注重精神文明和水文化建设，管理单位内部秩序良好，领导班子团结，职工爱岗敬业，文体活动丰富	20	①领导班子成员受到党纪政纪处分，且在影响期内，此项不得分。 ②上级主管部门对单位领导班子的年度考核结果不合格，扣10分。 ③单位秩序一般，精神文明和水文化建设不健全，扣10分
	31. 档案管理	①档案有集中存放场所，档案管理人员落实，档案设施完好。 ②档案资料规范齐全，存放管理有序	档案管理制度健全，配备档案管理人员；档案设施完好，各类档案分类清楚，存放有序，管理规范；档案管理信息化程度高	30	①档案管理制度不健全，管理不规范，设施不足，扣10分。 ②档案管理人员不明确，扣5分。 ③档案内容不完整、资料缺失，扣10分。 ④工程档案信息化程度低，扣5分

类别	项目	标准化基本要求	水利部评价标准		
			评价内容及要求	标准分	评价指标及赋分
五 信 息 化 建 设 (50分)	32. 信息化平台建设	①应用工程信息化平台。 ②实现工程信息动态管理	建立工程管理信息化平台，实现工程在线监管；工程信息及时动态更新，与水利部相关平台实现信息融合共享、上下贯通	20	①未应用工程信息化平台，此项不得分。 ②未建立工程管理信息化平台，扣5分。 ③未实现在线监管，扣5分。 ④工程信息不全面、不准确，或未及时更新，扣5分。 ⑤工程信息未与水利部相关平台信息融合共享，扣5分
	33. 自动化监测预警	①监测监控基本信息录入平台。 ②监测监控出现异常时及时采取措施	雨水情、安全监测、视频监控等关键信息接入信息化平台，实现动态管理；监测监控数据异常时，能够自动识别险情，及时预报预警	15	①雨水情、安全监测、视频监控等关键信息未接入信息化平台，扣5分。 ②数据异常时，无法自动识别险情，扣5分。 ③出现险情时，无法及时预警预报，扣5分
	34. 网络安全管理	①制定并落实网络平台管理制度	网络平台安全管理制度体系健全；网络安全防护措施完善	15	①网络平台安全管理制度体系不健全，扣5分。 ②网络安全防护措施存在漏洞，扣10分

说明：1. 本标准中“标准化基本要求”为省级制定标准化评价标准的基本要求，“水利部评价标准”为申报水利部标准化评价的标准。

2. 部级标准化评价，根据标准化评价内容及要求采用千分制考核，总分达到920分（含）以上，且工程状况、安全管理、运行管护、管理保障四个类别评价得分均不低于该类别总分85%的为合格。评价中若出现合理缺项，合理缺项评价得分计算方法为“合理缺项得分=[项目所在类别评价得分/(项目所在类别标准分-合理缺项标准分)]×合理缺项标准分”。

3. 表中扣分值评分要点的最高扣分值，评分时可依据具体情况在该分值范围内酌情扣分。

4. 原则上县域内同一法人单位管理的同一河流（湖泊）上的堤防工程视为同一个评价单元。

水利部关于实施黄河流域深度节水控水行动的意见

水节约〔2021〕263号

黄河水利委员会，山西省、内蒙古自治区、山东省、河南省、四川省、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区水利厅：

为深入贯彻习近平总书记关于黄河流域生态保护和高质量发展的重要讲话和指示批示精神，加快落实《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，全面实施黄河流域深度节水控水行动，深挖全流域节水潜力，大力提升全流域用水效率，现制定以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻黄河流域生态保护和高质量发展战略，落实《国家节水行动方案》，坚持量水而行、节水为重，把水资源作为最大的刚性约束，坚决抑制不合理用水需求，深度开展节水控水，降低水资源开发利用强度，加快形成节水型生产生活方式，实现黄河流域用水方式由粗放低效向节约集约的根本转变，以节约用水扩大发展空间。

（二）基本原则

严格管控、两手发力。立足全流域缺水水情，严格实行用水总量控制和定额管理，强化节水指标刚性约束，加强节水目标责

任考核和责任追究，发挥水价水权在促进节约用水方面的调节作用，推进水资源节约集约利用。

对标先进、全面提升。按照达到或接近国内外先进用水水平的原则，制定各领域节水标准和政策制度，健全节水体制机制，加快普及先进节水技术，全面提升全社会用水效率。

整体布局、突出重点。根据黄河流域上中下游不同水资源条件、产业结构和用水水平，统筹布局，综合施策，聚焦高耗水领域和重点用水单位，加快推进节水规范化和精细化管理。

统一部署、协同推进。水利部加强统一领导和部署，指导和推动有关省区落实责任，强化部门沟通协调，上下联动、紧密协作，共同推进行动见效。

（三）主要目标

到 2025 年，黄河流域建成行业用水定额体系，全面实行规模以上用水单位计划用水管理，全社会节水意识显著增强，节水型社会建设取得明显成效。万元 GDP 用水量比 2020 年下降 16%，万元工业增加值用水量比 2020 年下降 16%，农田灌溉水有效利用系数提高到 0.586，非常规水源利用量增加到 20 亿立方米，县（区）级行政区基本达到节水型社会标准。

到 2030 年，建成完善的节水政策法规和技术标准体系，形成健全的市场调节机制，节水护水惜水成为全社会自觉行动，流域内各区域用水效率达到国际类似地区先进水平，全面建成节水型社会。

二、强化用水总量强度控制

（一）严格用水总量指标约束

黄河流域要健全省、市、县三级行政区用水总量管控指标体系，将用水总量控制指标落实到地表水源和地下水源。完善流域跨行政区界断面、水量分配重要控制断面、地下水等监测体系。各地区取用的地表水总量，不得超过水量分配方案明确的地表水可用水量，主要控制断面下泄流量应满足基本生态流量要求；开采的地下水总量，不得超过地下水可用水量，并符合地下水水位控制要求。水资源超载地区按规定暂停新增取水许可。对涉及水资源开发利用的工程规划和重大产业、项目布局规划以及各类开发区（新区、工业园区）规划开展规划水资源论证，通过水资源刚性约束指标管控限制高耗水产业发展，坚决杜绝以引黄调蓄为名建设水景观项目。

（二）强化用水强度指标管控

健全省、市、县三级行政区用水强度控制指标体系。制定覆盖主要用水行业的省级用水定额。率先在火电行业开展用水定额对标达标，并逐步在其他行业领域开展。开展超定额用水核查行动，督促超用水定额的单位采取节水措施，限期达标。加强农业生产和城乡居民生活用水管理，逐步将水效控制在定额范围。2025年前，已建火电、钢铁、化工、建材等工业和机关、学校、宾馆等服务业用水单位用水水平全部达到国家定额通用值标准，新建项目全部达到国家定额先进值标准。

(三) 开展节水目标责任考核

建立健全节水目标责任制，完善监督考核工作机制。制定深度节水控水行动年度工作计划，并将具体工作纳入实行最严格水资源管理制度考核。积极协调相关部门把节约用水纳入当地国民经济和社会发展规划，将节水作为约束性指标纳入当地党政领导班子和领导干部政绩考核范围。节水考核结果与国务院督查激励工作挂钩，考核不合格的地区将不得列入水利部拟予激励的地方名单。

(四) 严把建设项目节水关

在取水项目取水许可阶段，要将节水评价作为水资源论证的重要内容，对项目节水水平进行严格审核把关，严格控制高耗水项目建设。已批准取水许可的项目，因用水工艺、技术、设备落后未达到现行节水标准的，要督促相关单位限期进行节水改造，改造后仍达不到现行节水标准的，延续取水许可时不予批准。加强节水评价后续监管，跟踪落实节水措施方案。新建、改建、扩建的取水项目，严格落实节水设施“三同时”制度。

三、深度实施农业节水增效

(一) 促进农业用水压减

坚持以水定地、以水定产，严格控制农业用水总量，合理减少作物非生育期灌溉水量。联合有关部门在宁蒙引黄灌区严格控制农业灌溉面积增长，优化种植结构，减少高耗水作物种植面积；在汾渭平原地下水超采灌区实施保护性耕作，推广轮作技术模式，

严控取用地下水灌溉，压减地下水开采；在鲁豫引黄灌区控制引黄规模，大力发展节水灌溉。在黄河上中游因水制宜推广旱作节水技术，发展旱作节水农业。

（二）推进大中型灌区续建配套和现代化改造

积极推动黄河上游甘肃黄河高抽灌区和宁蒙引黄灌区、中游汾渭灌区、下游引黄灌区等重点灌区续建配套和现代化改造，推进灌区用水量测设施配套建设，加强灌区用水管理，提高输配水效率。按照“成熟一批，建设一批”的原则，实施大中型灌区现代化建设。结合高标准农田建设，积极推广微灌、管灌、喷灌等高效节水灌溉技术。完善灌溉试验站网体系，科学收集灌溉基础数据，为推广适宜的节水灌溉制度和技术提供支撑。

（三）深化农业水价综合改革

加快推动完善农业水价形成机制，推动灌区供水成本核算和价格调整，建立农业用水精准补贴和节水奖励机制，引导社会资本参与灌区建设与运营管理，逐步扩大农业水价综合改革面积。到2025年，全面完成农业水价综合改革任务。

四、深度实施工业节水减排

（一）推动节水型企业和园区建设

建立促进节水型企业、节水型工业园区建设的激励政策，大力推动节水型企业和节水型工业园区建设，对照国家标准，引导工业企业实施节水技术改造，工业园区实行企业间串联用水、梯级用水、循环用水，促进工业废水“近零排放”，对达标企业、

园区组织开展抽查和复评。到 2025 年，火电、钢铁、化工行业规模以上企业全部建成节水型企业，建成一批节水型园区。

（二）推广先进工业节水技术装备

按照国家发布的高耗水工艺、技术、装备鼓励目录和淘汰目录，推动工业企业应用高效冷却、无水清洗、循环用水、废污水再生利用、高耗水生产工艺替代等节水工艺和技术，淘汰落后的技术装备。建立健全节水装备及产品的质量评级和市场准入制度。在火电、钢铁、化工等行业大力推广循环用水技术，到 2025 年工业用水重复利用率达到 98%以上。黄河上游新建火电机组全面采用空冷技术。

五、深度实施城乡生活节水

（一）推进城乡居民生活节水

研究制订节水器具推广补贴政策，引导消费者主动选购节水器具，提高节水器具普及率。完善农村集中供水和节水配套设施建设，逐步推行计量收费。制定节水型社区、节水型乡村建设标准，引导城乡居民形成节水型生活方式。

（二）强化服务业节水管理

对照节水型公共机构标准，推进政府机关、学校、医院等单位开展对标达标建设，示范引领全社会节水。到 2025 年，地级以上城市政府机构率先建成节水机关，普通高等院校力争全面建成节水高校。严控高耗水服务业用水，洗浴、洗车、宾馆等行业强制安装节水器具设备，提高水循环利用率。限期更换机场、车站、

高速公路服务区等公共建筑的非节水型用水器具。

六、加快非常规水源利用

(一) 积极开发利用再生水

将再生水纳入水资源统一配置，实行再生水配额管理，县级以上水行政主管部门应当逐步明确年度再生水最低利用额度。对再生水管网覆盖范围内、水量水质满足要求的工业和服务业项目，新建的要严格审批新增取水许可，已建的要核减用水计划。工业冷却、服务业非接触性用水、市政杂用和景观用水应优先使用再生水，农业灌溉鼓励使用水质符合条件的再生水。

(二) 优化利用矿井水

重要采矿区、重大涌水矿区应建设矿井水处理利用设施，矿区生产必须充分使用矿井水，矿区生活优先使用矿井水。在城市规划中推动将矿井水纳入地方供水规划，向周边城镇居民和工业企业供水。在办理取水许可时，优先考虑配置矿井水，对未合理利用矿井水的企业，应当督促其限期改正。

(三) 推进雨水集蓄利用

黄河流域新建小区、城市道路、公共绿地等要因地制宜配套建设雨水集蓄利用设施，加强雨水在旱作农业、工业生产、城市杂用、生态景观等方面的应用。总结雨水高效收集和利用模式，加强雨水集蓄利用技术创新与示范推广。

七、严格用水单位监督管理

(一) 全面实行计划用水管理

加强对规模以上单位用水总量指标的控制，将区域用水计划分解下达至用水单位，实现年用水量1万立方米以上的工业和服务业单位计划用水管理全覆盖。积极探索推进流域内农业计划用水管理工作，逐步明确灌区的年度计划用水量并分解到地。实施计划用水监督检查，规范计划用水的核定、下达和加价收费管理，督促未依据定额核定或未按规定下达用水计划的有关部门依法严格整改，推动落实超计划用水累进加价制度。

（二）加强各行业用水计量监控

加快农业用水计量设施建设，到2023年大中型灌区渠首取水口实现计量全覆盖，有条件的重要引、退水口门实现在线计量监测，小型灌区渠首用水计量率显著提升。对农业灌溉机井要积极采用IC卡、以电折水等多种方式完善用水计量。协调有关部门逐步推进工业和服务业用水智能计量。建立黄河流域节水信息化平台，采集分析各类用水单位的水量等信息，对纳入国家、省、市三级名录的重点监控用水单位逐步实现在线监控，提升智慧决策水平。

（三）积极开展用水审计

在年用水量10万立方米以上且年超计划用水10%以上的企事业单位开展用水审计，对照用水定额指标和有关标准对用水的各个环节进行剖析、审核，开展水平衡测试，分析水量平衡关系和用水效率情况，督促存在问题的单位采取措施挖掘节水潜力，引导用水单位水效达到定额标准。

八、广泛开展节水宣传教育

（一）加大节水宣传力度

加强流域水情教育，结合“世界水日”和“中国水周”等开展形式多样的节水宣传活动，向公众宣传水法规，解读节水政策，普及节水知识，提高公众对节约用水的认知度和认可度。完善公众参与机制，鼓励公众自觉参与节水行动，推动节水进企业、进校园、进机关、进社区、进家庭，引领全社会形成珍惜水、节约水和爱护水的良好风尚。

（二）创新节水宣传形式

积极探索宣传新模式，充分发挥传统媒体主渠道和新媒体生力军作用，提高节水宣传的吸引力和传播力。注重整合宣传教育资源，与文明办、普法办、共青团、妇联、工会等建立合作机制，扩大节水宣传影响力和覆盖面，切实提高节水宣传的针对性和有效性。

（三）深化节水教育培训

充分发挥重点水利工程、水情教育基地、水文化馆等平台作用，制作并向社会公众推介相关专题宣传片，组织开展各具特色的节水教育实践活动，引导公众特别是在校学生树立节水理念，养成节水习惯。针对不同类型用水主体和从事节水的基层工作人员，组织开展节水培训和讲座，提升用水管理水平。

九、保障措施

（一）加强组织领导。《黄河流域生态保护和高质量发展规

划纲要》规划范围内的各县级以上地方水行政主管部门要加强深度节水控水工作的组织领导，按照《国家节水行动方案》要求，积极协调有关部门推动建立节约用水工作部门协调机制，协调解决节水工作中的重点难点问题，统筹推进区域节水工作。各省级水行政主管部门要制定区域年度节水控水工作任务清单，加强指导，狠抓工作任务落实。水利部将加强监督检查，对工作落实不力的，依法依规严肃问责，确保节水控水落地见效。

（二）健全激励机制。研究拓宽节水投资渠道，建立节水支持政策，落实国家节水税收优惠措施。对推动黄河流域深度节水控水工作表现优秀的单位和个人可按有关规定予以表彰。在节水型单位中遴选发布水效领跑者，发挥节水先进标杆的示范引领作用。

（三）完善市场机制。在公共机构、公共领域、高耗水工业、高耗水服务业、农业灌溉等领域，进一步推行合同节水管理，发展节水服务产业。协调有关部门严格水效标识市场监管，规范节水产品生产和流通。加快推进水资源税改革，发挥水资源税对用水需求的调节作用。积极开展水权交易和水市场建设，鼓励和引导相关主体通过国家级水权交易平台转让节水量。

水利部

2021年8月30日

推动黄河流域水土保持高质量发展的指导意见

(2021年9月8日水利部水保〔2021〕278号印发)

搞好水土保持，防治水土流失是治水事业的一项根本措施，是改善区域生态环境的重要抓手，是推动流域生态保护和高质量发展的内在要求。党的十八大以来，黄河流域水土保持工作成效显著，水土流失面积和强度实现“双下降”，入黄河泥沙大幅减少，生态环境持续向好，有力支撑了流域省份经济社会可持续发展。但受其独特的自然禀赋和经济社会发展水平等因素制约，黄河流域依然是我国水土流失最严重、生态环境最脆弱的区域之一，水土流失综合防治体系不够完善、质量有待提高、成效尚不稳固。为深入贯彻黄河流域生态保护和高质量发展战略，推动黄河流域水土保持高质量发展，现提出以下意见。

一、总体要求

(一) 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记关于黄河流域生态保护和高质量发展的重要讲话和指示批示精神，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，坚持“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，坚持重在保护、要在治理，以推动高质量发展为主题，以提高水土保持生态服务价值为主线，以提升生态系统质量和稳

定性为目标，全面加强水土保持预防保护，科学推进水土流失综合治理，加快构建水土保持新格局，为实现黄河成为造福人民的幸福河提供支撑。

（二）基本原则

尊重自然，保护优先。牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，顺应自然、尊重规律，从过度干预、过度利用向自然修复、休养生息转变，逐步改变黄河流域生态脆弱现状。

系统治理，分类施策。按照山水林田湖草沙系统治理理念，充分考虑不同水土流失类型区特点，因地制宜采取工程措施、植物措施和耕作措施，实施精准治理，增强水土流失治理的针对性、系统性、有效性。

依法监管，精准发力。坚持源头严防、过程严管、违法严惩，进一步严格生产建设活动监管，及时发现、精准认定、依法查处水土保持违法违规行为，坚决遏制人为水土流失。

政府主导，多元共治。夯实地方政府主体责任，创新多元化投入和建设管理模式，强化宣传教育，建立健全政府主导、部门协同、社会广泛参与的长效机制。

创新驱动，高质量发展。依靠科技创新与技术进步，全面提升治理、监管、监测的信息化、智能化水平，强化科技成果转化和应用，引领水土保持高质量发展。

（三）主要目标

到 2025 年，流域水土流失治理水平稳步提高，上游水源涵养

能力明显提升，中游黄土高原水土流失得到重点治理，流域人为水土流失得到有效控制，水土流失面积和强度持续下降，水土保持功能和生态服务价值明显提升，黄河流域水土保持率提高到68%以上。到2030年，流域水土流失治理水平明显提高，上游水源涵养能力显著提升，中游黄土高原水土流失得到有效治理，流域人为水土流失得到全面控制，水土流失状况实现根本好转，水土保持功能和生态服务价值显著提升，黄河流域水土保持率提高到70%以上，为构筑生态安全屏障、形成人与自然和谐共生格局提供支撑。

二、全面强化水土保持预防保护

（四）加强重点区域封育保护。全面推进黄河源区、子午岭—六盘山林区、祁连山、秦岭北麓、贺兰山东麓以及渭河、汾河等重点支流源头区预防保护，以封育保护、自然修复为主，辅以必要的侵蚀沟综合治理和人工林草建设，提升水源涵养能力。结合退耕还林、退牧还草、三北防护林等重大工程实施，进一步加大对已退化草地轮封轮牧和封育保护力度。加大内蒙古高原南部、宁夏中部、陕西北部等水蚀风蚀交错区生态修复力度，实施封禁治理，加强植被保护，开展流动、半流动沙丘区水土流失综合治理。

（五）严格生产建设活动监管。以能源、化工、矿产资源开发、基础设施建设等生产建设项目为重点，持续强化水土保持监管，严格落实水土保持“三同时”制度，从严审批水土保持方案、

从严进行过程监管、从严开展验收核查。依法加强农林开发、土地整理和乡村道路建设等其他生产建设活动监管，各地应结合实际分类制定管理办法和防治标准。开展常态化遥感监管，及时精准发现并查处水土保持违法违规行。强化信用监管，加大失信惩处力度。完善水土保持执法与司法联动机制。

（六）加强水土流失源头管控。落实构建国土空间开发保护新格局要求，推进实施水土保持空间管控，分区分类明确生产建设项目水土保持审批和监管要求。有关基础设施建设、矿产资源开发、城镇建设、公共服务设施建设等方面的规划，在实施过程中可能造成水土流失的，规划的组织编制单位应当在规划中提出水土流失预防和治理的对策和措施，并在规划报请审批前征求同级水行政主管部门的意见。加强对崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区监管，依法禁止在该区从事取土、挖砂、采石等可能造成水土流失的活动。地方可根据当地实际情况，依法从严确定禁垦坡度，并严格实施禁垦。

三、科学推进水土流失综合治理

（七）坚持小流域综合治理。按照山水林田湖草沙系统治理理念，以小流域为单位，因地制宜，统一规划，采取工程措施、植物措施、耕作措施等各种措施相结合，坚持不懈地进行综合治理。围绕巩固脱贫攻坚成果，助力乡村振兴，创新小流域综合治理模式，打造生态产业型、生态宜居型、生态旅游型等“小流域+”，进一步巩固和提升治理成效。在陇东董志塬、晋西太德塬、陕北

洛川塬、关中渭北台塬等高塬沟壑区，开展黄土高原固沟保塬建设。以水系、村庄和城镇周边为重点，大力推进美丽乡村生态清洁小流域建设，改善农村人居环境。

（八）加强多沙粗沙区综合治理。在黄河中游多沙粗沙区，以减少入黄河泥沙为目标，实施淤地坝工程、小流域综合治理、坡耕地综合整治等水土保持重点工程，因地制宜营造沙棘林。突出抓好黄河中游右岸的皇甫川、清水川、孤山川、窟野河、秃尾河、佳芦河、无定河、清涧河、延河等9条主要支流的粗泥沙集中来源区综合治理，实施粗泥沙拦沙工程，配套建设坡面水土保持措施，构建拦截入黄河泥沙的第一道防线，有效减少黄河下游粗泥沙淤积。

（九）推进高标准淤地坝建设。在水土流失严重地区，特别是沟道重力侵蚀严重的多沙区，以多沙粗沙区为重点，优先选择建坝条件充分、群众需求迫切的地方，推广新技术新工艺新材料，建设一批工程安全可靠、配套设施齐全、整体环境美观、运行管护到位、综合效益显著的高标准淤地坝。对确有用水需求的地方，经省级水行政主管部门同意，在落实安全措施、确保淤地坝安全的前提下，非汛期可适当蓄水，缓解当地群众生产生活用水困难。实施老旧淤地坝提升改造工程，增设排洪沟渠，提高坝地利用和土地生产力。

（十）强化淤地坝安全运用管理。切实落实淤地坝安全运用管理主体责任，健全淤地坝登记销号、工程建设管理制度，划定

工程管理和保护范围，多渠道筹措淤地坝维修养护经费。加强淤地坝安全度汛管理，将淤地坝防汛纳入地方各级防汛责任体系，压实防汛“三个责任人”的责任。定期开展淤地坝风险隐患排查，实施病险淤地坝除险加固工程。加快安全监测监控设施建设，实现下游有居民点、学校、交通等重要设施的淤地坝动态监控和安全风险预警。建立跨区域淤地坝监管信息平台，统筹淤地坝安全运用监管。

（十一）大力开展旱作梯田建设。以黄土丘陵沟壑区、黄土高原沟壑区为重点，在多年平均降水量 400 毫米以上、水土流失严重、5~15 度坡耕地分布集中、人地矛盾突出的海东、陇中陇东、陕北、宁南、晋西北、蒙西南、豫西和鲁中等地区，按照近村、近路、近水的原则，建设高标准旱作梯田。积极推进老旧梯田提升改造。梯田建设应结合当地实际，完善田间道路、灌排沟渠、蓄水窖池、沟边防护、植物护埂等配套措施。

（十二）因地制宜实施植被建设。坚持“大保护、小治理”的原则，优先采取封育保护措施恢复植被。加强中幼龄林抚育和低质低效林改造，提高林分质量，推动由“浅绿”向“深绿”转变。充分考虑黄土高原地区干旱半干旱自然条件，特别是水资源条件，量水而行，以水定绿，遵循植被地带性分布规律，宜林则林、宜草则草，积极采用乡土树种草种进行植被建设。原则上多年平均降水量小于 200 毫米的地区以自然恢复为主，200~400 毫米的地区以灌草为主，大于 400 毫米的地区乔灌草相结合，做到

适地适树适草，提高林草植被成活率和保存率。不得违背自然规律，盲目营造高耗水景观林。

四、加快构建水土保持基础支撑体系

（十三）推进监测站网优化布局。优化流域水土保持监测站点布局，完善监测设施、设备建设，建成布局合理、运行有效、支撑有力的流域监测站网体系。推广应用自动化监测设备，提高监测数据高效采集、传输、汇交、处理的能力。开发粗泥沙拦沙工程监测信息平台，实现拦沙工程精细化运行管理，为研究黄河水沙关系、科学确定区域水土流失综合治理策略提供基础支撑。

（十四）加强监测评价和结果应用。持续开展水土流失动态监测，加强对水土流失集中分布区、主要支流流域重点监测。进一步完善农田、森林、草原和荒漠等生态系统水土流失监测评价指标和方法。开展淤地坝淤积情况专项调查。加强监测评价结果应用，为黄河流域生态保护和高质量发展、国家生态保护红线评价、美丽中国建设评估提供支撑。

（十五）推进流域智慧水保建设。以数字化、网络化、智能化为主线，以数字化场景、智慧化模拟、精准化决策为路径，结合流域水土保持业务管理实际需求，构建流域水土保持数字化场景，加快流域智慧水土保持应用体系建设，逐步实现流域水土流失动态监测智能分析评价、治理成效评价管理和生产建设活动人为水土流失监管风险预警。强化淤地坝预报预警预演预案措施，提高安全运行智能化监管水平。

（十六）加强理论和关键技术研究。聚焦黄土高原水土流失规律和机理、水土保持和水沙变化关系、水土保持生态价值、不同类型区治理模式，开展理论和关键技术研究。开展水土保持措施碳汇能力影响机制、生态系统质量与稳定性研究。深化黄土高原重力侵蚀机理、淤地坝相对平衡理论研究。加强黄土高原水土流失及防治规律试验观测。研究构建黄土高原土壤侵蚀模型、淤地坝安全风险预警模型。做好水土保持科技成果和新技术、新工艺、新材料示范和推广。

（十七）完善制度标准体系。围绕提高水土保持生态服务价值，探索研究水土保持生态产品价值核算、生态产品指标等标准规范。制定水土保持专用监测设备检测标准，建立监测设备检验检定等计量管理制度。进一步完善水土保持工程质量评定标准、不同类型区水土流失综合防治标准。

五、创新完善水土保持工作体制机制

（十八）完善联动协作机制。水利部门要充分发挥作为水土保持工作主管部门的牵头作用，加强与发展改革、财政、自然资源、生态环境、农业农村、林草等部门对接沟通，形成工作合力。充分发挥黄河水利委员会协调指导作用，强化省际间交流与合作，协同推进流域水土保持工作。

（十九）加大资金投入力度。各地要采取切实有效措施，多渠道筹集资金，统筹利用其他相关生态建设资金，用于水土流失综合治理。水土保持补偿费要依法专项用于水土流失综合防治。

各地要积极利用政府债券、信贷支持等政策，吸引社会资本参与水土流失综合防治。

（二十）加大政策支持力度。各地水利部门要加强与自然资源部门沟通，探索利用淤地坝淤出坝地垦造可以长期稳定利用的耕地，符合条件的按程序用于耕地占补平衡。对集中连片开展水土流失治理达到一定规模的经营主体，允许在符合法律法规、国家政策和有关规划的前提下，利用一定比例的治理面积从事经营性相关产业开发。同时积极推行水土保持以奖代补、先建后补、以工代赈等建设管理模式。

六、保障措施

（二十一）加强组织领导。落实中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制，构建责任明确、监管有效、落实有力的责任体系。黄河水利委员会要发挥好协调、监督、指导作用。地方各级水利部门要进一步提高政治站位，将加强水土保持工作作为推动黄河流域生态保护和高质量发展的重要任务，纳入重要议事日程，主动向同级人民政府汇报，及时研究解决工作中遇到的困难和问题，并争取支持，确保工作取得实效。省级水行政主管部门要把水土保持率逐级落实到市、县，纳入地方人民政府落实水土保持目标责任范围。

（二十二）强化责任落实。各地要进一步增强责任意识，围绕水土保持工作重点任务，细化实化工作举措，明确责任分工和时间安排，抓好各项任务落实。地方各级水行政主管部门要加强

国家水土保持重点工程建设管理，做细做实项目前期工作，按有关程序严把审查审批关，确保前期工作质量，加强项目投资计划执行和资金监管，做好工程验收和运行维护等，确保持续发挥效益。

（二十三）加强宣传引导。各地要通过报刊、广播、电视、互联网等渠道，全方位宣传水土保持工作的重要意义、主要做法、典型经验和实施效果等内容。注重以点带面、以案释法，提高各级领导干部和社会公众的水土保持法治意识和生态文明意识。要将水土保持科技示范园、示范工程作为普及水土保持知识、体现水土保持成效的重要阵地，积极营造全社会珍惜保护水土资源、保护生态的良好风气。

水利部 发展改革委 财政部

人力资源社会保障部 生态环境部

住房城乡建设部 农业农村部

卫生健康委 乡村振兴局

关于做好农村供水保障工作的指导意见

水农〔2021〕244号

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团水利(水务)厅(局)、发展改革委、财政厅(局)、人力资源社会保障厅(局)、生态环境厅(局)、住房城乡建设厅(局)、农业农村厅(局)、卫生健康委(局)、乡村振兴局:

农村供水工程是一项保民生、得民心、稳增长的惠民工程,是全面推进乡村振兴的一项重要内容。为贯彻落实《中共中央国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》和《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,提升农村供水工程建设和管理水平,顺应广大农村居民对美好生活的向往,全面推进乡村振兴,现提出以下意见。

一、总体要求

(一)指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想

为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻落实党中央、国务院关于全面推进乡村振兴的决策部署，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，坚持以人民为中心，稳步推进农村饮水安全向农村供水保障转变，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。坚持问题导向和目标导向相统一，以建设稳定水源为基础，实施规模化供水工程建设和小型工程标准化改造，不断提升农村供水保障能力，更好满足农村居民改厕、洗涤、环境卫生等用水需求。坚持建管并重，更加注重管理，强化水质保障和水费收缴，提升运行管理和服务水平，保证农村居民在共建共享发展中有更多获得感、幸福感和安全感。

（二）工作原则。

统一规划，持续提升。以县域为单元，按照全面推进乡村振兴战略的要求，优化农村供水工程布局，完善农村供水基础设施。稳步实施规模化供水工程建设，实现高质量发展。通过改造、新建、联网、并网和维修养护等措施，巩固拓展农村供水脱贫攻坚成果。

突出管理，完善机制。健全农村供水长效运行管理体制机制，积极推进专业化管理。明晰工程产权，落实工程管护主体，健全完善农村供水管水员队伍，提升信息化管理水平。强化水源保护和水质保障，建立合理水价机制，强化水费收缴，辅以必要的财政补助，确保工程发挥效益。

政府主导，两手发力。农村供水保障实行地方行政首长负责制，地方人民政府是农村供水保障的责任主体，工程建设、维修养护和水源保护资金来源由地方各级人民政府负责落实，对国家乡村振兴重点帮扶县予以倾斜支持。有条件的地区，充分发挥财政资金的引导作用，吸引银行贷款和社会资金投入，开展工程建设和管理。

广泛参与，社会监督。充分发挥乡镇人民政府、村集体、基层党组织和村民作用，参与农村供水工程项目规划、建设、运行维护和水源保护，合理分担供水设施建设和运行维护费用。充分尊重农民意愿，真正做到问需于民，问计于民。畅通各级举报监督电话，发挥社会监督作用。

（三）主要目标。按照全面推进乡村振兴的要求，适当提高农村供水标准，完善农村供水工程设施，稳步提升农村供水保障水平。到2025年，全国农村自来水普及率达到88%，提高规模化供水工程覆盖农村人口的比例；完善农村供水长效运行管理体制机制，提升工程运行管护水平；强化水源保护，完善水质净化消毒设施设备，不断提高水质达标率。到2035年，继续完善农村供水设施，提高运行管护水平，基本实现农村供水现代化。

二、做好农村供水脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接

（四）巩固拓展农村供水成果。地方水行政主管部门会同有关部门做好对供水薄弱地区、脱贫地区、脱贫人口和供水易

反复人群的饮水状况动态监测，加强摸排，找准农村供水存在的问题和风险隐患，建立问题台账。公布供水单位服务电话，畅通群众反映问题和举报监督通道，建立健全问题快速发现和响应机制，将农村供水问题解决纳入地方人民政府帮扶政策范围，及时化解农村供水风险和隐患，保持动态清零。强化工程管理管护，巩固维护好已建农村供水工程成果。加强与气象、水文等部门对接，做实应急供水方案，加强演练，必要时采取启动应急备用水源、凿井取水、应急调水、拉水送水等措施，防止出现规模性饮水不安全问题。

（五）分类推进农村供水发展。统筹考虑乡村振兴发展、实际用水需求、地方财力水平等因素，对于城郊融合类村庄和集聚提升类村庄，优先实施规模化供水工程建设，实现供水高质量发展；对于特色保护类村庄和规模化供水工程不能覆盖的区域，通过加强水源保护、小型工程规范化建设和改造，提升供水保障水平；对于搬迁撤并类村庄和暂不具备改造条件的分散供水工程，通过水源保护和维修养护，辅以必要的工程建设，保障饮水安全。

三、稳步推进农村供水工程建设

（六）实施稳定水源工程。综合考虑农村供水工程规模、村庄与人口变化、供水能力等因素，做好用水供需平衡分析，优先利用已建水库、引调水等骨干水源工程作为农村供水工程水源，因地制宜建设一批中小型水库等水源工程，加强水源调

度和优化配置，解决水源不稳定的问题。新建供水工程，强化水源论证，提高水源稳定性。人口分散地区，加强小水源和储水供水设施建设，辅以应急供水措施，解决季节性缺水问题。

（七）扎实推进农村供水工程建设。以县域为单元，统筹农村供水发展。有条件的地方，实施规模化供水工程建设。其他地区，更新改造老旧供水管网和设施，解决农村供水的“卡脖子”问题；实施小型工程标准化建设和改造，因地制宜、科学有效减少单纯依靠水柜水窖方式供水人口数量，提高农村供水保障水平。推进供水入户，提升农村自来水普及率。

（八）强化水质保障。在做好千吨万人供水工程（日供水人口超过 10000 人或日供水规模超过 1000 吨，简称千吨万人供水工程）水源保护的基础上，推进千人供水工程（日供水人口 1000 人至 9999 人，简称千人供水工程）水源保护。千吨万人供水工程全面配备净化消毒设施设备，以地表水或水质不稳定的地下水为水源的千人供水工程，配备净化设施设备；千人供水工程配备消毒设备。加强水质检测监测，不断提升水质保障水平。

四、健全完善农村供水管理体制机制

（九）创新工程管护机制。以县域为单元，稳步推进农村供水工程统一监管，提升运行管理和技术服务能力。明晰工程产权，明确并落实工程管护责任主体。千吨万人供水工程推行企业化经营、专业化管理和信息化监管。小型供水工程，可通

过政府购买服务、经营权承包、政府与社会资本合作等方式，探索专业化管护，提升管理服务水平。

（十）完善农村水价形成机制。制定或者调整农村集中供水水价，应当遵循“补偿成本、公平负担”的原则，并充分考虑农村居民的承受能力。单村供水工程水价及收费方式由村民委员会按照一事一议民主议事机制确定。对于供水规模利用率较低的工程，可实行“基本水价+计量水价”的两部制水价，并充分征求农村居民意见。创新水费收缴方式，便于用水户便捷缴费，提高水费收缴率。有条件的地区可安排一定的财政补助资金，对工程维修养护予以支持，促进工程正常运行。

（十一）提升信息化管理水平。以县域农村集中供水工程为对象，健全完善农村供水管理信息系统，提高信息化管理水平。加强对千吨万人供水工程的取用水水量、进出厂水水质、主要供水设施设备运行状态的自动化监控系统建设，增强预报、预警、预演、预案能力。对于水源取水口和加压泵站，加强远程控制，提升工作效率，降低供水成本。推进不同层级系统之间的信息共享，促进互联互通。

（十二）健全完善农村供水管水员制度。按照确有必要、按需配备、人事相宜的原则，健全完善农村供水工程管水员制度。有条件的地区可统筹利用现有公益性岗位，按规定聘用符合公益性岗位条件的人员担任农村供水管水员。在水费收缴的前提下，可通过村集体经营收益、光伏发电收入补贴等方式，

对农村供水管水员给予相应补贴。地方水行政主管部门要会同人力资源社会保障部门明确农村供水管水员的岗位职责，利用《农村供水管水员知识问答》等培训教材，采取适宜培训方式，提高农村供水管水员履职尽责能力。对履职不到位、工程管理不好、群众满意度低的管水员，进行岗位轮换或淘汰，切实发挥农村供水管水员作用。

五、保障措施

（十三）压实地方人民政府主体责任。农村供水保障实行中央统筹、省负总责、市县乡抓落实的工作机制，地方各级人民政府是农村供水保障的责任主体。把农村供水保障作为全面推进乡村振兴的一项重要任务，纳入对市县党政领导班子和领导干部推进乡村振兴实绩考核范围。做好最严格水资源管理制度中的农村供水考核工作。省级水行政主管部门要会同有关部门组织编制“十四五”农村供水保障规划，逐级分解农村供水保障任务，落实责任分工，层层传导压力，指导督促县级人民政府落实主体责任，并将小型供水工程的管理管护责任层层压实至乡镇人民政府。单村供水工程和村内供水设施要发挥好村级党组织和村委会以及村级管水组织的作用，确保每处工程都有管护单位和人员，保障工程正常运行。对脱贫地区、脱贫人口饮水安全状况监测不力、问题整改不彻底、工程管理不到位、漠视群众利益等工作作风不严不实的，出现整村连片停水断水或严重水质超标等突出供水问题，将对有关责任单位和人员进

行责任追究。

（十四）发挥政府投入引导作用。农村集中供水工程建设投资，由地方各级人民政府负责落实。对于中型水库等水源工程建设，可以结合现有投资渠道，争取中央预算内投资适当补助。对于农村供水工程维修养护和小型水库建设，中央财政通过现有转移支付渠道给予适当补助。地方要多渠道筹集工程建设资金，合理安排政府投入，用于农村供水工程建设和改造。将符合条件的农村供水工程建设和改造项目纳入地方政府专项债券支持范围。脱贫地区要统筹整合财政涉农资金，支持农村供水工程建设，并将农村供水工程建设纳入巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴项目库，有序安排实施。

（十五）积极发挥市场作用。在加大地方人民政府投资的同时，要发挥好政府资金的引导作用，积极探索利用市场化方式，吸引银行信贷资金和其他社会资本，开展农村供水工程建设。水行政主管部门要积极做好农村供水工程项目前期工作，发展改革、财政部门要支持发挥财政资金的引导作用，依法依规吸引社会资本参与农村供水工程建设和管理。各地要继续落实好用电、用地、税收等优惠政策，支持农村供水事业发展。

（十六）发挥部门合力。水行政主管部门负责组织做好农村供水项目前期工作、工程建设和运行管护，加强绩效管理和项目监督检查。发展改革部门负责农村供水工程建设的规划统筹。财政部门结合财力和实际需要统筹安排财政资金，会同相

关部门加强资金监管。生态环境部门会同有关部门监督管理饮用水水源地生态环境保护工作。卫生健康部门负责指导开展饮用水水质监测和卫生监督。住房城乡建设部门会同水行政主管部门负责指导地方推进供水入户。农业农村、乡村振兴部门配合水行政主管部门在全面实施乡村振兴战略和巩固拓展脱贫攻坚农村供水成果中推动农村供水有关政策落实。

（十七）强化技术指导。地方水行政主管部门要会同生态环境、卫生健康等部门，围绕水源保护、净化消毒、水质检测监测等技术，编写通俗易懂、图文并茂的教材，创新工作方法，加强专业技能培训，逐步实行经培训后持证上岗，提高工程管水人员的能力水平。研究推广农村供水水质保障、小型分散工程供水保障、冬季防冻等技术。

（十八）注重示范和宣传引导。地方水行政主管部门要会同有关部门因地制宜，打造一批规模化供水、小型工程标准化建设和改造、企业化运营、水质保障、计量收费、信息化管理等方面的农村供水工程示范样板，加强凝练总结，推广可复制的经验做法，发挥示范效应，促进对标达标。加强农村供水政策解读和饮水安全知识宣传，积极发挥村规民约及用水户协会作用，加强引导，提高用水户安全用水、节约用水和有偿用水意识，发挥社会参与和监督作用，营造良好的社会舆论发展氛围。

水利部
发展改革委
财政部
人力资源社会保障部
生态环境部
住房城乡建设部
农业农村部
卫生健康委
乡村振兴局
2021年8月10日

关于印发黄河流域水资源节约集约利用 实施方案的通知

发改环资〔2021〕1767号

山西省、内蒙古自治区、山东省、河南省、四川省、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区发展改革委、水利厅、住房和城乡建设厅、工业和信息化主管部门、农业农村（农牧）厅，水利部黄河水利委员会：

为深入贯彻习近平生态文明思想，落实习近平总书记关于推动黄河流域生态保护和高质量发展的重要讲话和指示批示精神，落实《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，打好黄河流域深度节水控水攻坚战，提升水资源节约集约利用水平，国家发展改革委、水利部、住房和城乡建设部、工业和信息化部、农业农村部制定了本方案，经推动黄河流域生态保护和高质量发展领导小组办公室衔接审核，现就有关要求通知如下。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平生态文明思想，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建新发展格局，坚定走生态优先、绿色低碳的高质量发展道路，坚持系统观念，把水资源作为最大的刚性约束，全方位贯彻“四水四定”，实施黄河流域

及引黄调水工程受水区深度节水控水，精打细算用好水资源，从严从细管好水资源，坚持政府和市场两手发力，大力推动全社会节水，加快形成水资源节约集约利用的产业结构、生产方式、生活方式、空间格局，以节约用水扩大发展空间，实现人与自然和谐共生，促进黄河流域生态保护和高质量发展。

（二）主要目标。到 2025 年，黄河流域万元 GDP 用水量控制在 47 立方米以下，比 2020 年下降 16%；农田灌溉水有效利用系数达到 0.58 以上；上游地级及以上缺水城市再生水利用率达到 25%以上，中下游力争达到 30%；城市公共供水管网漏损率控制在 9%以内。黄河流域水资源消耗总量和强度双控体系基本建立，流域水资源配置进一步优化，重点领域节水取得明显成效，非常规水源利用全面推进。

二、强化水资源刚性约束

（一）贯彻“四水四定”。坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”，以水资源刚性约束倒逼发展方式转变。优化国土空间格局，结合水资源禀赋，合理确定黄河流域经济、产业布局和城市发展规模，加大对重大生产力布局的统筹力度。强化城镇开发边界管控，城市群和都市圈要集约高效发展，不能盲目扩张。水资源短缺和超载地区，限制新建各类开发区和发展高耗水服务行业，不搞中小城镇“摊大饼发展”。从严控制建设引黄调蓄工程。坚决遏制“造湖大跃进”，黄河干支流严禁脱离实际建设人工湖、人造水景观。合理确定灌溉规模，引导适水种植、

量水生产，推进农牧业生产向水资源优势地区集中。水资源短缺和超载地区调整种植结构，压减高耗水作物规模。年均降雨量小于 400 毫米地区，严格限制大规模种树营造景观林。充分考虑水资源约束，科学引导人口流动。推进工业企业向园区集聚，沿黄重点地区拟建工业项目，一律按要求进入合规工业园区。严格控制高耗水项目盲目上马。

（二）严格用水指标管理。县级以上人民政府制定年度取水计划，年用水量 1 万立方米以上的工业和服务业单位实现计划用水全覆盖。健全省、市、县行政区用水总量和强度控制指标体系。推动将用水总量控制指标落实到具体河流和水源。分解落实并考核县级以上地方各级行政区万元 GDP 用水量、农田灌溉水有效利用系数、公共供水管网漏损率等指标。强化用水定额在规划编制、取水许可方面的刚性约束作用。水资源超载地区制定水资源超载治理方案。

（三）严格用水过程管理。严格取水许可管理，强化动态监管，全面推广取水许可电子证照应用。水资源超载地区按规定要求暂停新增取水许可。具备使用非常规水源条件但未有效利用的项目和采用已淘汰工艺、技术和装备的项目，不予批准取水许可。工业、生活和服务业取用地表水年许可水量 50 万立方米以上、取用地下水年许可水量 5 万立方米以上的取水单位或个人，调水工程及大中型灌区渠首取水口，应当安装取用水在线监测计量设施，并将监测计算结果实时传输到取水主管部门。严格实行计划用水

监督管理，开展重点地区、领域、行业、产品专项检查。落实用水统计管理要求，全面加强对农业、工业、生活、生态环境补水等用水量的统计管理。

三、优化流域水资源配置

（一）优化黄河分水方案。坚持生态优先，大稳定、小调整，优化细化《黄河可供水量分配方案》（黄河“八七”分水方案），下游地区更多使用南水北调供水，腾出适当水量用于增加生态流量和保障中上游省份生活等基本用水需求。确定重点河湖主要控制断面生态流量保障目标。按照优先保障基本生态用水原则，推进大通河、窟野河等跨省主要支流水量分配。推动省内黄河分水指标细化和跨市县河流水量分配。

（二）强化流域水资源调度。建立健全干流和主要支流生态流量监测预警机制，根据水资源本底条件、水文气象变化和社会经济发展情况等，统筹干支流水资源调度。做好与南水北调工程、大运河相关河段水资源调配工作的衔接。开展龙羊峡、刘家峡、三门峡等黄河干流骨干水库协调调度，推进渭河、汾河、湟水河、洮河等主要支流水量调度。强制推动将非常规水纳入统一配置，实行区域配额管理，逐年提高利用比例，并严格考核。

（三）做好地下水采补平衡。加强黄河流域地下水开发利用管控，实施重点区域地下水超采综合治理，加大中下游地下水超采漏斗治理力度。统筹考虑地下水、地表水联合配置与时空合理利用，有效控制、合理削减地下水开采量。加强超采地区地下水

监测，实行地下水取水总量和水位双控，实施节水工程、水源置换工程、地下水补源工程，推动实现地下水位回升。

四、推动重点领域节水

（一）强化农业节水。

推行节水灌溉。以甘肃黄河高抽灌区、宁蒙灌区、汾渭平原、下游引黄灌区为重点，实施节水改造，按规划开展高标准农田建设，推广喷灌、微灌、低压管灌等高效节水灌溉技术。深入开展节水型灌区创建工作。水资源短缺和超载地区原则上不再扩大灌溉面积和新增灌溉用水量，因国家战略确需新增的，严格进行水资源论证，并由相关流域管理机构审批取水许可。

发展旱作农业。黄河上中游地区发展高效旱作农业，推广玉米—豆类轮作、生态农业和农林牧复合模式，加快选育推广抗旱抗逆等节水品种，完善充分利用降水的垄沟覆膜栽培技术体系，扩大低耗水和耐旱作物种植比例。下游河南、山东等粮食主产区，加强小麦、玉米节水抗旱品种选育，推广测墒灌溉、保水剂应用、水肥一体化等节水措施。

开展畜牧渔业节水。稳步推进牧区高效节水灌溉饲草料地建设。引导畜禽规模养殖场节约场舍冲洗用水。发展节水渔业，积极推广水产养殖节水减排新技术，积极推广循环水养殖、稻渔综合种养等节水减排新技术，鼓励水产养殖尾水资源化利用。

（二）加强工业节水。

优化产业结构。大力发展战略性新兴产业，鼓励高产出低耗

水新型产业发展，培育壮大绿色发展动能。严把项目准入关，严格高耗水项目审批、备案和核准。不符合产业政策、规划环评、水耗等有关要求的工业项目严禁上马，已备案尚未开工的拟建高耗水项目开展重新评估，属于落后产能的已建高耗水项目坚决淘汰。

开展节水改造。引导企业水效对标达标，开展节水改造，提升用水效率。在钢铁、石化化工、建材、有色等行业开展重点用水企业水效领跑者引领行动。推广应用高效冷却、无水清洗、循环用水、废水资源化利用等技术工艺，提高用水重复利用率。

推广园区集约用水。鼓励工业园区内企业间分质串联用水，梯级用水。推广产城融合废水高效循环利用模式。兰州—西宁城市群、宁夏沿黄城市群、呼包鄂榆城市群、关中平原城市群、山西中部城市群等地区，新建园区应统筹供排水及循环利用设施建设，实现工业废水循环利用和分级回用。

（三）厉行生活节水。

建设节水型城市。充分发挥国家节水型城市示范带动作用，以建设节水型城市为抓手，系统提升城市节水水平。到2025年，黄河流域缺水城市全部达到国家节水型城市标准。加快推进县域节水型社会达标建设。新改扩建公共建筑必须采用节水器具，限期淘汰不符合水效标准要求的用水器具。

实行供水管网漏损控制。结合老旧小区、厂区、街区和城中村改造，加压调蓄设施改造和一户一表改造等，优先对超过合理

使用年限、材质落后或受损失修的供水管网进行更新改造。完善供水管网检漏制度，实施分区计量工程，开展智能化改造，对设施进行实时监测，精准识别管网漏损点位。建设一批供水管网漏损控制示范城市，实施供水管网漏损治理工程。

开展农村生活节水。完善农村集中供水和节水配套设施建设，有条件的地方实行计量收费。结合村镇生活供水设施及配套管网建设与改造、农村厕所革命等，推广普及农村生活节水器具。

五、推进非常规水源利用

（一）强化再生水利用。以现有污水处理厂为基础，合理布局污水再生利用设施，推广再生水用于工业生产、市政杂用和生态补水等。鼓励结合组团式城市发展，建设分布式污水处理及再生利用设施。推进区域污水资源化利用。开展污水资源化利用示范城市建设。高尔夫球场、人工滑雪场、洗车等特种行业优先使用再生水。鼓励工业园区与市政再生水生产运营单位合作，实施点对点供水。

（二）促进雨水利用。将海绵城市建设理念融入城市规划建设管理各环节，提升雨水资源涵养能力和综合利用水平。在城市公园、居住社区、建筑、绿地、道路广场等新改扩建过程中合理推广雨水渗滞、调蓄、利用等设施，减少雨水地表径流外排，推进就地消纳、就地利用。因地制宜推进新型雨水集蓄利用工程，建设屋顶绿化、植草沟、下沉式绿地、地下调蓄池等设施。鼓励黄河上游雨养旱作农业区通过雨水净化、集雨补灌等发展集雨增

效现代农业示范区。

（三）推动矿井水、苦咸水、海水淡化水利用。推进陇东、宁东、蒙西、陕北、晋西等能源基地的煤炭矿井水综合利用。在矿井疏干水质符合《农田灌溉水质标准》（GB5084—2021）前提下，具备条件地区可推广用于农业灌溉。到2025年，黄河流域矿井水利用率达到68%以上。根据当地苦咸水特点，采取适用的苦咸水淡化技术，解决部分城乡供水、工业生产、畜牧业和水产养殖的用水需求。在盐分指标符合要求的前提下，鼓励采用直接利用、咸淡混用和咸淡轮用等方式，将苦咸水用于农业灌溉和景观绿化。推动沿海缺水地区将海水淡化水作为生活补充水源、市政新增供水及重要应急备用水源，逐年提高海水淡化水在水资源配置中的占比。

六、推动减污降碳协同增效

在流域、区域和城市尺度上，构建健康的自然水循环和社会水循环，实现水城共融、人水和谐。坚持“节水即减排”“节水即治污”理念，在取水、用水、水处理、污水资源化利用等全过程中强化节水，减少新鲜水取用量、污水产生量和处理量，降低城市水系统运行过程中的能耗物耗等。探索“供—排—净—治”设施建设运维一体化改革，强化城市水系统管理体系化水平。示范推广资源能源标杆再生水厂，减少污水处理能源消耗和碳排放。鼓励具备条件的供水、水处理企业，因地制宜发展沼气发电、分布式光伏发电，推广区域热电冷联供。结合城市更新行动和新型

城市基础设施建设等，提升数字化智能化管理水平，推进水资源节约集约利用。

七、健全保障措施

（一）强化责任落实。坚持正确政绩观，准确把握保护和发展的关系，打好深度节水控水攻坚战，沿黄河开发建设必须严守资源特别是水资源开发利用上限。按照省级统筹、市县负责要求，系统谋划黄河流域水资源节约集约利用工作。黄河流域各省（区）合理明确本地区目标任务，各市县人民政府担负主体责任，将节水作为约束性指标纳入当地党政领导班子和领导干部政绩考核范围。完善基层节水载体（企业、单位、灌区等）、县（区）、市各级节水评价规范，健全主体责任指标体系和考核激励政策。

（二）健全政策措施。健全黄河流域节水法律法规，完善节水标准体系，严格执行高耗水用水定额和用水产品水效标准，推进节水认证。完善用水权交易制度，在建立健全统一的水权交易系统和开展集中交易的基础上，逐步纳入公共资源交易平台体系。强化水权交易监管，推进区域水权、取水权、灌区用水户用水权交易。用好财税杠杆、发挥价格机制作用，倒逼提升节水效果。建立健全充分反映供水成本、激励提升供水质量、促进节约用水的城镇供水价格形成机制，实行居民用水阶梯水价和非居民用水超定额累进加价制度。深入推进农业水价综合改革，建立健全农业用水精准补贴和节水奖励机制。合理制定特种用水价格政策。鼓励发展具有竞争力的第三方节水服务企业，推广合同节水管理

模式，拓展合同节水管理服务范围和深度。完善节水激励政策，引导社会资本积极参与，培育节水产业。

（三）加强宣传引导。结合世界水日、中国水周、全国城市节约用水宣传周等，加大节水宣传力度，普及节水知识，倡导节约用水。充分发挥水博物馆、水科技馆、水文化馆、重点水利工程等平台作用，组织开展各具特色的宣传实践。推进节水教育进校园、进社区、进企业、进机关，提高用水付费意识和节水支付意愿，引导广大群众增强水资源节约与保护的思想认识和行动自觉，形成全社会节约用水的良好氛围。

国家发展改革委

水利部

住房和城乡建设部

工业和信息化部

农业农村部

2021年12月6日