

落实《深化水利改革的指导意见》情况评析

俞昊良，陈金木

(水利部发展研究中心，北京 100038)

摘要：全面评述了《水利部关于深化水利改革的指导意见》明确的改革任务进展情况，深入分析了落实意见要求面临的问题和新形势，建议进一步强化改革顶层设计，研究出台新时代深化水利改革指导意见。

关键词：深化水利改革；顶层设计；指导意见；新时代

doi：10.13928/j.cnki.wrdr.2018.01.004

中图分类号：TV213.4

文献标识码：B

文章编号：1671-1408(2018)01-0012-04

为贯彻中央全面深化改革决策部署，2014年1月，水利部印发了《水利部关于深化水利改革的指导意见》(以下简称《意见》)，提出了10个方面32项水利改革任务，明确“到2020年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果”。到目前为止，《意见》实施已经“行程过半”。为进一步推进《意见》落实，谋划新时代深化水利改革工作，有必要全面总结评析《意见》实施进展情况，探寻存在的问题及原因。

1 《意见》落实进展超预期，主要任务基本完成

为落实《意见》，水利部印发了任务分工(办规计函〔2014〕122号)，将《意见》进一步细化为10个方面62条具体改革任务，明确了牵头司局和完成时限。62条具体改革任务中，有明确完成时限的改革任务共26项，明确为长期任务的共36项。截至目前，已有48.5项任务(占比78.2%)得到了较好落实，并且已有50余项具有标志性、支柱性的水利改革政策制度文件制定出台，如《全面推行河长制的意见》《关于推进农业水价综合改革的意见》等。总体上看，改革工作总体进展顺利，《意见》落实进展超预期，主要任务基本完成。

1.1 有明确完成时限的改革任务完成情况

截至目前，有明确完成时限的26项改革任务

中，17.5项任务已按时完成(“2015年12月前分别提出建立水资源开发利用监测预警机制和国家水资源督察制度的建议方案”任务仅部分完成，按0.5项计入)，并取得了关键成果，占比67%。主要体现在：(1)水行政管理职能转变方面，将6项投资项目涉水行政审批事项整合为2项执行，将水利资质资格认定从7项减少为2项。(2)推进水资源管理体制改革方面，建立了覆盖省市县三级的“三条红线”控制指标体系、水资源承载能力监测预警机制等。(3)水权水价水市场建设方面，推动出台了关于推进农业水价综合改革的意见，印发实施了水权交易管理办法暂行办法，成立了中国水权交易所，出台了关于加强水资源用途管制的指导意见等。(4)加强水生态文明建设方面，出台了水土保持补偿费征收使用管理办法，启动了水生态补偿试点工作等。(5)完善水利投入稳定增长机制方面，出台了关于鼓励和引导社会资本参与重大水利工程建设运营的实施意见等。(6)深化水利工程建设和管理体制改革方面，印发了关于进一步明确水利工程质量和安全监督责任的意见等。(7)健全基层水利管理体制方面，出台了鼓励和支持农民用水合作组织创新发展的指导

收稿日期：2017-11-21

作者简介：俞昊良(1987—)，男，工程师。

意见等。(8)完善水利法制建设方面，推动出台了《南水北调工程供用水管理条例》《农田水利条例》等。

除已经按时完成的任务外，仍有 8.5 项任务未能按期完成。经分析，原因主要有：

一是改革形势出现变化，导致原任务难以落实。以出台政府购买水利公共服务指导目录为例，由于国家在推进政府购买公共服务改革过程中一些地方出现了违规操作等问题，财政部已经发文严禁以政府购买服务名义违法违规融资，目前不适宜出台政府购买水利公共服务有关文件。

二是任务情况复杂、涉及面广，改革时机尚不成熟或难以短期内完成。以探索建立洪涝干旱灾害保险制度为例，从一些地区已开展的相关工作情况看，由于洪涝灾害损失严重、洪水保险风险大，导致出现保险公司对洪水灾害承保不足、保险覆盖面窄、灾害标准难以确定、赔付不足等情况，且存在部分民众对洪水风险和保险认识不足的问题，尚需深入研究解决问题后适时加以推动。又如划定主要河湖管理保护范围，由于河湖情况复杂且涉及土地权属等相关问题，工作量大，短时间内难以完成。

三是正在开展试点，出台全国性改革文件时机尚不成熟。以研究提出水资源使用权登记方案以及出台政府有偿出让水资源使用权指导意见为例，目前仅部分水权试点地区进行了探索，尚未形成可适用于全国的经验，因而尚难以出台全国性改革文件。

1.2 长期任务进展情况

截至目前，36 项长期任务中，已有 31 项任务取得了关键成果，占比 86%。一些重大改革任务已形成了决定性成果，包括全面推行河长制、农业水价综合改革、水行政审批“放管服”改革等。(1)全面推行河长制方面，2016 年 11 月，经中央深改组审议通过、国务院批准后，中办国办联合印发了《关于全面推行河长制的意见》。目前全面推行河长制工作进展顺利，31 个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团的省、市、县、乡四级工作方案已全部出台，明确河长达 31 万名。(2)农业水价综合改革方面，在开展 80 个农业水价综合改革试点的基础上，2016 年 1 月，经国务院同意，国办

印发了《关于推进农业水价综合改革的意见》。目前 31 个省、自治区、直辖市均建立了农业水价综合改革领导工作机制，制定了农业水价综合改革实施方案，排出了时间表、路线图。2017 年农业水价综合改革覆盖 883 个县、农田灌溉面积 4 155 万亩。(3)水行政审批“放管服”改革方面，《意见》印发以来，水行政审批事项由 48 项减少至 17 项，审批程序不断简化，审批权限有序下放，行业指导和事中事后监管持续增强，水行政审批受理中心和行政审批在线监管平台建成运行，对实现规范有序、公开透明、便民高效的水行政审批管理奠定了坚实基础。

在长期任务中，仍有 5 项任务尚未能取得明显进展。经分析，原因主要有：

一是水利改革任务需要根据国家总体部署开展。如加快水利事业单位分类改革和推进政社分开已完成了一些前期工作，尚需要按照国家事业单位改革和社团改革的总体部署加以推进。

二是改革任务涉及面广，难度很大，短期内难以有效推进。以推进流域综合管理为例，其涉及水利、发改、国土、环保、交通、农业等多个部门以及地方职能的整合以及流域综合管理职能的强化，需要在更高层面上统筹考虑，积极稳妥地加以推进。

2 新形势下《意见》的指导意义减弱

《意见》作为深化水利改革的纲领性文件，在指导过去四年水利改革方面发挥了极其重要的作用，深化水利改革取得的成就令人瞩目。同时，也要清醒认识到，与当前深化水利改革面临的形势和要求相比，《意见》的指导意义正在减弱。主要反映在以下四个方面。

2.1 从任务完成情况上看，能完成的任务已基本完成，需要加以更新

《意见》明确的改革任务中，已有超过四分之三的任务得到了较好落实，剩下的其他任务中，除若干因为改革形势发生变化而难以完成的以外，其余的正在持续稳步推进。总的来看，当前能完成的任务已基本完成，水利改革的政策框架已基本形成。在此背景下，《意见》对于指导今后一段时期深化水利改革的作用和影响将逐步减弱。为确保深化水利改革能够从“立梁架柱”平稳过渡到“内部装

修”，在改革的“施工高峰期”和“攻坚期”取得更多“决定性成果”，应当在加大力度推动各项改革任务全面落地落实的基础上，谋划提出新的改革任务和要求，不断健全和完善顶层设计，以持续发挥对深化水利改革的指导作用。

2.2 从改革形势上看，新的改革要求不断涌现，需要加以补充

党的十八届三中全会之后，中央先后提出了多项标志性、引领性的战略部署，如习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”新时期水利工作方针，长江经济带“共抓大保护，不搞大开发”发展战略，加快建设172项重大水利工程等。在中央全面深化改革领导小组的领导下，多项影响深远的改革方案相继出台实施，包括中共中央国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》等。这些新的战略部署和改革方案对深化水利改革提出了新的要求，包括创新节水管理体制机制、深化流域综合管理体制机制改革、强化重大水利工程建设质量和安全生产监管、建立健全包括水流在内的自然资源资产产权制度等。为深入贯彻落实全面深化改革的新精神和新要求，需要对《意见》进行补充完善，有针对性的将新的改革要求纳入深化水利改革的顶层设计。

2.3 落实十九大精神，要求水利改革顶层设计文件更具前瞻性和引领性

党的十九大报告作出了“中国特色社会主义进入了新时代”的重大判断，提出“中国面临的主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，把建设生态文明作为“中华民族永续发展的千年大计”，着力“建设美丽中国”“建设人与自然和谐共生的现代化”，到本世纪中叶全面建成“富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”。为了更好的担负起中国特色社会主义新时代赋予的历史使命，建设“美好生活”“美丽中国”，进一步深化水利改革应先从顶层设计着手，强化改革指导文件的定标和引领作用。在理念上，有必要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，准确把握人民日益增长的美好生活和优美生态环境需求，把生态文明建设放在更加突出的位置，谋划提出更具有时代影响力和支柱性的水利改革措施。在措施上，有必要把加快

推进水生态文明建设、加强水生态环境监管、实施国家节水行动、创造人与自然和谐共生的现代化作为深化水利改革的重要任务，加快推动国家水治理体系与水治理能力现代化，为夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利提供坚实的水利支撑和保障。

2.4 从改革推进上看，尚需更加关注和强化改革统筹，补齐改革短板

目前，《意见》落实中仍存在不平衡、不充分的现象，主要体现在一些相关联的改革任务落实进度不一、深度不齐。究其原因，一是未能完全理清改革任务间的关联，导致缺乏统筹，难以系统推进并形成合力。以水权、水价、吸引社会资本参与、水利工程建设管理体制等改革为例，这四项改革都与转变政府职能、发挥市场机制作用紧密相关，相互之间存在着紧密关联，如水权确权可以为实行基本水价、超定额累进加价、节水奖补等提供依据，提高水价可以增加社会资本盈利进而吸引社会资本参与水利工程建设运营，吸引社会资本参与则可以进一步倒逼水利工程建设和运行管理的市场化和规范化，理应相互协调、统筹推进，但在实际操作中仍存在割裂现象，未能有效衔接。二是改革受到主客观条件限制，存在短板现象。如在水利投融资改革方面，由于缺乏实践经验和规范指导，一些地方不清楚如何通过“风险共担、利益共享”实现PPP。由于缺乏民间资本最为关心的土地流转、税费减免等实质性配套政策措施，导致民间资本参与水利工程建设较少。又如在水权改革方面，受基层水资源管理能力不足、计量监控手段薄弱等制约，水权确权进展缓慢，水权交易开展难度很大。为确保水利改革任务落实能够更加平衡和充分，在顶层设计层面，有必要对水利改革进一步加强统筹谋划，强化协同推进，补齐改革短板，做好综合保障。

3 建议研究出台“新时代深化水利改革的指导意见”

为全面贯彻落实党的十九大精神和全面深化改革部署，推动水利重点领域和关键环节改革攻坚，形成更多具有决定性意义的成果，建议研究出台“新时代深化水利改革的指导意见”（以下简称“新意见”），指导未来一段时期内的深化水利

改革工作。

第一，“新意见”在指导思想上要进一步体现新时代精神，强化目标导向。“新意见”应以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，坚持人与自然和谐共生的理念，在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，着力破解水利改革发展中的不平衡、不充分问题，推进水治理体系和水治理能力现代化，并把为人民享受美好生活和建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国提供强有力的水利支撑和保障作为最高目标。

第二，“新意见”在主要内容上要更加体现建设美好生活、美丽中国要求，突出改革重点。“新意见”应围绕满足建设美好生活、美丽中国的要求，以及在资源配置中发挥市场的决定作用和更好发挥政府作用，把进一步加强水资源节约保护、水生态空间管护、水生态文明建设作为改革任务体系的核心内容，突出抓好实施国家节水行动、落实“节水优先”方针、全面推行河长制、创新流域综合管理体制机制、水生态文明城市建设、水流产权确权及生态保护补偿、水权水价水市场改革发展等重点改革任务，着力构建新时代全面深化水利改革的决定性成果体系。同时，深入研究谋划提出更多具有引领性和支柱性意义的重大水利改革举措，强化水利在社会发展的支撑保障作用。

第三，“新意见”在推动任务落实上要更加注重改革统筹、补好改革短板。“新意见”应注重发挥全面推行河长制、最严格水资源管理制度等决定性改革成果的抓手和平台作用，带动和引导包括水域岸线等水生态空间用途管制、加强流域综合管理、建立生态保护补偿机制等需要协同推进的“短板”改革任务加快落实，掌握改革主动权。强调充分利用高级别协调机制和联席会议平台，及时准确反映水利部在自然资源资产管理制度改革等重大综合改革事项中的意见和作用。进一步加强对统筹推进改革重大问题的研究，充分发挥水利智库的科研优势，探索研究系统推动改革落实的路径和方式。坚决补好保障短板，夯实水利工作基础，健全配套政策扶持体系，加强分类指导与试点经验提炼推广，为在新时代进一步深化水利改革筑牢根基。

参考文献：

- [1] 王俊杰, 林进文, 陈金木. 深化水利改革工作的进展与建议[J]. 水利发展研究, 2016, 16(9): 3-6, 40.
- [2] 陈雷. 全面贯彻中央重大决策部署 努力开创水利改革发展新局面: 在全国水利厅局长会议上的讲话[J]. 水利发展研究, 2014, 14(1): 1-9.
- [3] 水利部关于深化水利改革的指导意见[J]. 水利发展研究, 2014, 14(2): 1-5, 14.

(责任编辑 韩丽宇)

欢迎订阅《水利发展研究》(月刊)

《水利发展研究》是由水利部主管、水利部发展研究中心主办的综合性学术刊物。《水利发展研究》综合报道国家的水利发展战略、水利政策、法制建设、水利经济、水利管理、水利信息和工程建设等方面的方向政策、理论、技术和经验，为我国水利改革发展提供决策支撑。

《水利发展研究》主要面向从事水利相关工作的机关领导、科研人员、企事业单位的管理者、大专院校师生以及广大的基层水利工作者。《水利发展研究》已入选中华人民共和国新闻出版总署“中国期刊方阵”(双效期刊)，并被“中国科技期刊数据库(VIP)”、“中国期刊全文数据库(CNKI)”、“数据化期刊全文数据库(NLW)”、“中文电子

期刊服务数据库(CEPS)”收录。

《水利发展研究》为国内外公开发行，月刊，大16开，每月10日出版，每期定价12元，全年定价144元。

订阅办法：

1. 各地邮局均可订阅，邮发代号：2-784

2. 可直接向编辑部订阅：

地 址：北京玉渊潭南路3号《水利发展研究》编辑部

邮 编：100038

电 话：010-63205978, 010-63205499

传 真：010-63205498

联系人：郭春林，高 天