

郑州市水务局文件

郑水〔2014〕200号

郑州市水务局 关于印发《郑州市深化水利改革总体实施方案》的通知

局机关各处室、局属各单位、各县（市）水务局、各区农经委：

为深入贯彻落实党的十八届三中全会以及市委十届八次全会精神，全面落实中央和市委市政府关于深化改革的决策部署，我局研究制定了《郑州市深化水利改革总体实施方案》，现予印发。各单位要高度重视水利改革工作，切实加强组织领导，抓紧制定实施方案，明确责任分工，健全工作机制，确保各项改革措施取得扎实成效。请各单位在试行过程中不断探索，在探索中改革，在改革中完善，及时总结经验，有关建议和经验反馈局改革办。

郑州市深化水利改革实施方案

郑州市水务局

为深入贯彻落实党的十八大和十八届三中全会以及市委十届八次全会精神，全面落实中央和市委市政府关于深化改革的决策部署，推动全市水利重要领域和关键环节改革攻坚，现制定总体实施方案如下。

一、总体思路

（一）指导思想。高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十八大和十八届三中全会、市委十届八次全会精神，按照中央和市委市政府关于加快水利改革发展的总体部署，紧紧围绕“四化”协调同步科学发展、全面建成小康社会和全面深化改革的宏伟目标，立足我市基本市情水情，着眼实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，解放思想、实事求是，攻坚克难、锐意创新，坚决破除制约水利发展的体制机制弊端，着力构建有利于水利科学发展的体制机制，为加快郑州发展提供坚强的水利支撑和保障。

（二）总体要求。深化水利改革，必须坚持社会主义市场经济改革方向，按照“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的原则，尊重自然规律，充分考虑水利的公益性、基础性、战略性行业特点，处理好政府与市场的关系，坚持政府主导办水利，合理划分市、县水利事权，更大程度更广范围发挥市场机制作用。处理好顶层设计与实践探索的关系，科学制定水利改革方案，突出水利重点领域和关键环节的改革，充分发

挥基层和群众的创造性，鼓励县（市）、区先行先试。处理好整体推进与分类指导的关系，统筹推进各项水利改革，强化改革的综合配套和保障措施，加强不同区域不同情况的分类指导，增强改革措施的针对性和有效性。处理好改革发展稳定的关系，通过改革解决制约水利发展的深层次矛盾和体制性问题，把握好水利改革任务的轻重缓急和社会承受程度，广泛凝聚共识，提高改革决策的科学性。

（三）总体目标。我市深化水利改革的目标是构建有利于增强水利保障能力、提升水利社会管理和公共服务水平、加快水生态文明建设的科学完善的现代水利体系。对已有工作基础、具备职责权限和实践条件的改革事项，到 2015 年基本完成；对已具备一定条件的改革事项，抓紧开展试点，到 2017 年完成试点并全面推广；对需要先行探索研究的改革事项，抓紧调查研究，总结经验，搞好顶层设计，分步实施，到 2020 年在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成市委市政府确定的各项水利改革任务。

二、全面深化水利改革重点领域

（一）加快水行政管理职能转变。适应社会主义市场经济体制的要求，加快水行政职能转变，建立事权清晰、权责一致、规范高效、监管到位的水行政管理体制，激发市场、社会的活力和创造力，进一步提高水行政管理效率和质量。

1. 深化水行政审批制度改革。结合即将进行的政府机构改革和新一轮行政审批改革，进一步简政放权，对我们目前承担的 9 项审批事项进一步优化，将 2 个从未进行过审批的事项撤

销，积极调查论证，对能够下放到县区审批的事项下放到县区审批，对能够备案的不再许可或审批，对能够采用事后监督能够解决的事项不再进行审批，所有审批事项归口局行政审批办公室办理，并按照市政府要求进驻郑州市行政审批服务中心。水利资质资格认定适合行业组织承担的逐步交由行业组织自律管理。推进水工程建设规划同意书、建设项目水资源论证、洪水影响评价、水土保持方案、涉河建设项目、水利基建前期工作等审查审批项目分类合并实施。水行政主管部门主要通过制定和实施水利规划、行业政策、技术标准等，加强水利社会管理和公共服务。

2. 进一步完善水行政审批和监管方式。保留的水行政审批事项，一律列入政府目录清单，简化审批程序，完成“两集中、两到位”，实行一个窗口对外，建立完善新的行政审批工作机制。强化行业指导和事中事后监管问责，制订监管、考核评估办法。明确水行政审批事项受理、办理时限，公开办理流程及承办单位等相关信息，并向社会公布。

3. 合理划分水利事权。协调各业务处室积极和省水利厅业务处室对接，承接好省下放我市的水利事权，积极进行调查研究，研究专项实施方案，同时按照要求划分好我市同县区的水利事权，逐步理顺事权关系。

4. 创新水利公共服务提供方式。一是适合市场、社会组织承担的水利公共服务，引入竞争机制，通过合同、委托等方式交给市场和社会组织承担。二是逐步推行工程建设管理、运行管理、维修养护、技术服务等水利公共服务向社会力量购买，

推动水利公共服务承接主体和提供方式多元化。三是研究制定政府购买水利公共服务的指导性目录，明确购买服务的种类、性质和内容，以及承接主体的要求和绩效评价标准。四是积极培育水利公共服务市场，建立市场监管机制。

5. 稳步推进水利事业单位和社团改革。按照国家和省市的要求，积极稳妥地推进事业单位分类改革，在前两年摸底和分类的基础上，结合政府机构改革，逐步对事业单位中行使的行政职能逐步剥离，积极推动事业单位去行政化。探索建立水利事业单位法人治理结构，推进有条件的事业单位转为企业，当前重点做好市水利建筑工程处企业改制。研究制定水利学会等社会组织与行政机关脱钩实施方案，根据实际确定水利行业学会与行政机关脱钩。

（二）推进水资源管理体制改革。全面落实最严格的水资源管理制度，健全事权清晰、分工明确、运转协调的水资源管理体制，推进城乡涉水事务统一管理。

6. 落实和完善最严格水资源管理制度。建立覆盖县(市)的水资源管理“三条红线”控制指标体系，制定实行最严格水资源管理制度考核工作实施方案，建立最严格的水资源管理制度考核体系，在全行政区域内实现水资源管理目标政绩考核。强化用水总量、用水效率、水功能区限制纳污控制红线管理，实现以水资源的可持续利用保障郑州经济社会的可持续发展。

7. 推动建立水资源资产产权制度。开展水资源使用权确权登记，形成归属清晰、权责明确、监管有效的水资源资产产权制度。积极探索水权交易模式，研究采用市场手段解决南水

北调通水后郑州用水不足的问题,努力提高水资源利用效率与效益。

(三) 建立健全水价机制。发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用,逐步完善水价形成机制,培育和规范水市场,提高水资源利用效率与效益。

8. 建立符合市场导向的水价形成机制。建立反映水资源的稀缺性和市场供求关系的定价机制,促进节约用水,保障水利工程良性运行。积极推进农业综合水价改革,加快落实农业灌排工程运行管理费用由财政适当补助政策,科学合理核定农业用水价格,探索实行定额内用水优惠,超定额用水累进加价制度。加快推进非居民用水超计划、超定额累进加价,提高透明度,接受社会监督。

(四) 加强水生态文明制度建设。加快推进水生态文明建设,是在更深层次、更广范围、更高水平上推动民生水利新发展的重要任务,是生态文明建设的重要内容。必须健全水生态文明制度体系,促进和保障水生态系统保护与修复,实现人水和谐。

9. 推进水生态文明建设。要加大力度,创新举措,进一步发挥水行政主管部门的水生态工程建设、水生态治理保护与监督管理职能,积极探索具有郑州特色的水生态建设模式,把生态文明的理念融入到水利建设与管理各个环节,突出水资源的需求管理和节约利用,强化城乡水资源统一管理。

10. 完善水土保持预防监督和治理机制。依法划定水土流失重点预防区和重点治理区。严格执行建设项目水土保持“三

同时”制度，明确生产建设项目水土流失防治责任，坚持谁开发利用谁负责保护、谁造成水土流失谁负责治理和补偿的原则，进一步强化生产建设项目水土保持监督执法。严格执行国家和省水土保持补偿费征收使用管理办法，探索建立资源开发利用水土保持补偿机制。建立健全地方人民政府水土流失防治目标责任制，将水土保持工作纳入政府及部门目标考核体系，实行定期考核制度。推行以户承包、联户承包、拍卖治理、股份合作、农村新型主体参与等水土流失治理模式。

（五）建立严格的河湖管理制度。河湖具有重要的资源功能和生态功能。加强和创新河湖管理是提高科学治水管水能力的重要途径。必须加快完善河湖管理体系，健全工作机制，改进管理方式，规范涉水活动，促进河湖健康。

11. 健全河湖规划约束机制。尽快完善河道等级划分。实施河道实行按区域分级管理的体制，明确河道分级管理职责，切实加强河道管理保护，健全河湖管理体制。实行河湖水域岸线、河道采砂、水能资源等河湖开发利用和保护分区管理，明确河湖开发利用和保护要求，合理利用河湖资源，有序推进河湖休养生息。

12. 强化河湖管理与保护。依法划定河湖管理和保护范围，形成归属清晰、权责明确、监管有效的空间管理制度。开展河湖水域岸线登记，制定河湖水域岸线登记办法，保障水域岸线登记工作统一标准、统一平台、统一发证。按照分级管理的原则，落实河湖管护主体、责任和经费，完善河湖管护标准体系和监督考核机制。创新河湖管理模式，推行区域政府行政首长

负责的“河长制”，对河湖的生命健康负总责。

（六）完善水利投入稳定增长机制。水利投入是加快水利基础设施建设的重要保障。必须坚持政府主导，健全公共财政水利投入稳定增长机制；必须进一步发挥市场作用，鼓励和吸引社会资本更多投入水利。

13. 建立健全公共财政为主导的水利投入机制

积极争取各级财政加大对水利的投入，严格执行从土地出让收益中计提农田水利建设资金完全用于我市水利示范化乡镇建设及小型农田水利工程建设，严格落实《河南省水利建设基金筹集和使用管理办法》，统筹安排使用，并纳入政府性基金预算管理。

14. 落实金融支持水利相关政策。一是推动建立水利中长期、低成本政策性贷款机制，积极争取财政贴息贷款政策，降低贷款成本，扩大贷款规模，支持公益性水利工程建设。二是按照国家政策规定，积极协调金融监管机构，在确保水利资产安全完整的前提下，探索以水利、水电、供排水等经营性资产及其收益权作为还款来源和合法抵(质)押担保物的可行性。三是加强水利投融资平台建设，支持水利投融资公司做大做强。将适宜项目资金作为资本金注入水利投融资公司并专项用于水利项目建设。支持水利投融资公司开展土地综合开发，开发增值部分用于弥补投资不足和公益性水利工程维护管理的资金缺口，并享有其他相应优惠政策。四是探索建立洪涝干旱灾害保险制度。

15. 鼓励和吸引社会资本投入水利建设。一是在鼓励和引

导民间资本投入农田水利和水土保持的基础上,进一步研究把引调水工程、水源工程建设等作为吸引社会资本的重要领域。二是积极发展 BOT (建设-经营-转交)、TOT (转让经营权)、BT (建设-转交)、PPP (公私合作) 等新型水利项目融资模式。三是对于准公益性水利工程,制定政府补贴机制,鼓励和引导企业、个人等符合条件的投资主体,以合资、独资、特许经营等方式投入水利工程建设。

16. 改进水利投资监督管理。一是适应财政转移支付政策调整,积极承接财政转移支付项目。改进小型水利项目投资管理,实行项目审批、计划下达、建设管理责任制度,确保项目科学、有序、规范实施,发挥最大效益。二是加强水利投资使用监管,完善水利重大项目稽察、水利投资项目后评价和绩效评价制度,对投资项目实施全过程监管,提高投资管理水平和投资效益。三是研究创新水利扶贫工作机制。

(七) 深化水利工程建设和管理体制改革的。提高水利工程建设和管理水平,保障工程质量和安全,充分发挥水利工程效益,必须创新水利工程建设和管理体制,推动水利工程建设和运行管理专业化、市场化和社会化发展。

17. 创新水利工程建设管理模式。完善相关制度,按照水利工程建设类型,因地制宜推行水利工程设计施工总承包、代建制等模式,实行专业化社会化建设管理。对中小型水利工程建设,整合建设管理资源,实行集中建设管理模式,鼓励按县域或项目类型集中组建一个项目法人,并由项目法人组建现场管理机构具体实施建设管理工作,构建“民主决策、和谐建设、

自主管理、良性运行、持续发展”的创新型小型水利工程建设管理模式。

18. 强化水利工程质量安全与市场监管。一是实行工程质量终身责任制。强化工程项目实施期间参建单位质量管理台账建立制度,建立工程建设参建单位质量责任人作为档案永久保存制度,推行工程建设期间质量公示和工程建成后工程质量永久公示牌制度。二是强化质量与安全监管。加强市、县两级水利工程质量监督管理机构与安全监督机构和能力建设,确保每项工程都得到有效监督。三是实行质量监督分级实施。按照“谁组建项目法人,谁负责质量监督”以及事权划分的原则确定工程建设质量监督主体,提升基层水利工程质量监督能力,落实质量监督责任。四是提高质量监督管理的针对性和有效性。按照监督管理责任加强对中、小型水利工程项目建设参建单位、从业人员的质量行为及工程实体质量进行监督检查。推行质量分类监督和差别化监督,突出对重点工程和民生工程的监督,突出对质量管理薄弱项目的监督,突出对质量行为不规范和社会信用较差的责任主体的监督。五是加强工程实体质量巡检。积极推行在全市范围内开展水利工程实体质量巡检工作,确保工程实体质量受控。六是加强工程质量检测管理。推进项目法人委托有相应资质的水利工程质量检测单位对工程质量进行全过程检测,实行项目法人委托工程质量检测单位须经竣工验收主持单位同意制度。加强检测质量管理。实行由项目法人制定检测计划,报竣工验收主持单位或其委托的单位审定制度。七是加快推进各类水利建设项目招投标进入公共资源交易中

心进场交易，加强水利建设市场监督管理。八是积极推进水利工程建设领域项目信息公开和诚信体系建设。进一步完善我市水利工程建设的守信激励和失信惩戒机制，配合省水利厅研究制定将市场主体的招标投标活动表现、合同履行情况在招标投标活动、资质资格管理等方面紧密挂钩的政策规定，逐步形成失信惩戒机制。

19. 深化国有水利工程管理体制改革。配合省水利厅进一步健全市级水利工程管理单位，鼓励各县（市、区）建立健全相关机构，具体负责水工程、水域及其岸线的管理与保护。落实公益性、准公益性水利工程管理单位基本支出和维修养护经费。按照《水利工程管理体制改革实施意见》（国办发〔2002〕45号）要求，以及《河南省人民政府关于批转省水利厅河南省水利工程管理体制改革实施方案的通知》（豫政〔2004〕75号）等有关规定，尽快协调落实从各级水利建设基金中安排30%的比例用于水利工程维修养护，不足部分由地方财政给与安排。进一步推进管养分离，以政府购买服务方式由专业化队伍承担工程维修养护，规范维修养护公司资格管理，积极培育并逐步规范维修养护市场。推行水利工程物业化管理。

20. 加快小型水利工程管理体制改革。推进小型水利工程管理体制改革，明晰工程所有权和使用权，落实管护主体和责任，落实工程管护经费，探索工程管理模式，建立科学的管理体制和良性运行机制，保证工程安全运行和效益长久发挥。落实《河南省深化小型水利工程管理体制改革实施方案》要求，以县级为单位，完成深化小型水利工程管理体制改革实施方案

的编制；“十二五”期间，推进各类小型水利工程产权确认，明确主体，落实责任，健全制度。“十三五”期间，基本完成各类小型水利工程管理体制改革。

（八）创新农村水利发展机制。农村水利是农业增产、农民增收、农村发展的重要基础。必须适应农村经济社会结构和农业生产经营方式变革，创新农村水利体制机制，促进农村水利发展，保障国家粮食安全。

21. 创新农田水利组织发动和建设机制。落实农田水利建设地方行政首长负责制，健全部门分工协作制度，完善考核评价机制，充分发挥政府在农田水利建设中的主导作用。改进以奖代补、先建后补、项目扶持、信贷支持等政策措施，调动农民群众参与农田水利建设的积极性，鼓励农民用水合作组织和新型农业经营主体承担农田水利工程建设与管护。探索适合小型农田水利特点的建设管理模式，对比较分散的小型农田水利工程项目，在统一规划和建设标准的前提下，可由具备条件的乡镇、村级组织和农民用水合作组织等组织实施，县级水行政主管部门应加强指导和监管。继续开展农田水利基本建设“中州杯”竞赛评比，修改完善农田水利基本建设评比表彰办法，突出考评、表彰以自办工程为主要考核内容，更好地激发各地自力更生建设农田水利的积极性。

22. 加快农村小型水利工程产权制度改革。按照“谁投资、谁所有，谁受益，谁负担”的原则，明确小型水利工程所有权和使用权，落实管护主体、责任和经费。允许财政补助形成的小型农田水利设施资产由农民用水合作组织持有和管护。尽快

建立管护经费保障机制,小型水利工程的管护经费原则上由工程产权所有者负担,财政给予适当补助。针对不同类型工程特点,因地制宜采取群众管理和专业化、社会化管理等多种管护模式。

23. 改革郑州市农村饮水安全工程建设管理办法。实行农村饮水安全工程运行管理各级政府分级负责制,县、乡(镇)政府行政首长负责制。县级人民政府设立农村饮水安全工程维修养护基金,制定、完善维修基金的使用和管理办法,落实基金经费来源。

(九) 健全基层水利管理体制机制。提升基层水利管理能力是统筹城乡水利协调发展的迫切需要。必须大力推进基层水利服务体系建设,切实提高基层水利建设、管理与服务能力。

24. 健全基层水利服务机构。以乡镇为单元设立乡镇水利服务站,实行“条块结合、以条为主”的双重管理体制,负责辖区内的水利工作,参与、组织小型水利工程及村镇供水工程的规划、建设与管理,并提供技术服务。将基层服务机构编制内人员经费、公用经费等基本支出纳入财政预算,逐步加大办公条件、信息网络、设备购置、教育培训等方面的投入。推进基层水利服务机构标准化建设。

25. 加强农民用水合作组织和专业化服务队伍建设。重视发挥农民用水合作组织在小型农田水利建设和管理中的作用,鼓励其承担相关工程建设、运行维护、水费计收等事务。制定农民用水合作组织规范章程,健全农民用水合作组织内部管理制度,加强民主管理,实现财务公开。进一步探索财政适当补

助农民用水合作组织建设的机制，依据国家有关规定，制定农民用水合作组织建设实施意见。培育基层灌溉排水、村镇供水等专业化管理和服务组织，加快建立政府扶持和市场引导相结合的基层水利专业化服务体系。

26. 强化基层水利队伍建设。针对基层水利队伍规模庞大，人员众多，专业人才断档、人才结构不合理、知识老化等问题，按照建立健全职能明确、布局合理、队伍精干、服务到位的基层水利服务体系，全面提高基层水利服务能力的要求，积极协调编办、财政、人力资源等部门，落实经费，充实基层水利服务队伍，建立水利人才培养长效机制，提高基层水利服务素质，通过分期分批、定点定时、脱产培训等方式，建立起长效的基层水利专业技术培训机制，利用 3—5 年的时间，对全系统技术骨干轮训一遍，为今后水利事业跨越式发展奠定坚实基础。

(十) 强化水利法治建设。水利法治建设和科技进步是建设法治中国和创新型国家的重要组成部分。必须依法治水，保障水利改革发展；必须依靠科技创新，驱动水利改革发展。

27. 全面加强水行政执法。依法治水，保障水利改革发展，根据实际情况及时修订《郑州市水资源管理条例》和《郑州市节约用水条例》，完善规章制度，规范执法行为。建立健全权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的水行政执法体制，强化专职水行政执法队伍和能力建设。积极组织所有执法岗位上的工作人员参加市法制办的法律培训，取得执法资格证。以专项执法检查 and 联动执法为业务载体，着力提升我市水政监察人员的素质，打造一支执法规范、作风过硬、行动迅速、保障

有力的水行政执法队伍，保障水利事业的发展。

28. 深化水利科技体制改革。加大对水利科研工作的资金投入，力争在我市水利重点领域、关键环节、核心技术上实现新突破。结合实施全民技能振兴工程，创新培养适应水利改革发展的高素质专业人才。逐步建立鼓励科研人员参与水利科研项目的竞争机制，提高水利科研人员对我市水利建设的参与水平。

三、保障措施

(一) 加强组织领导。全面深化水利改革是贯彻落实中央决策部署和市委市政府有关精神的迫切要求，是加快解决我市水问题的迫切要求，是加快我市水利发展、破解水利体制机制制约的迫切要求。全市各级水利部门要切实提高对深化水利改革重要性和紧迫性的认识，把水利改革工作摆在更加突出的位置，抓好工作部署，落实工作责任，及时研究和解决水利改革发展中的重大问题。市水务局成立深化水利改革领导小组，负责我市水利改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。各县（市）、区水利部门要切实承担起水利改革重任，成立相应组织机构，总体推进辖区内深化水利改革工作。

(二) 制定实施方案。市水务局对水利改革任务进行分解，各责任单位要制定具体实施方案，细化改革措施，明确改革的时间表、路线图和阶段性目标。各县（市）、区水利部门要根据本方案，结合本地实际，研究制订深化水利改革实施方案，并抓好组织实施。各县（市）、区深化水利改革实施方案报市水务局备案。

(三)健全工作机制。市水务局建立水利改革信息报送和动态跟踪机制,及时掌握各县(市)、区改革进展及存在的问题,加强改革任务统筹安排和综合协调,切实解决突出问题,确保改革工作顺利推进。各县(市)、区要密切配合、协同推进水利重点领域和关键环节的改革,及时报送改革进展情况。加强对改革工作的督促检查和考核评估,确保各项改革目标任务有效落实。

(四)推进改革试点。围绕水利改革重点任务,选择有代表性的地区,开展水利改革试点,及时总结经验,凝练有效模式,在全市范围内进行宣传推广,发挥示范带动作用。各县(市)、区要结合本地实际,在一些重点领域和关键环节大胆探索,勇于创新,为推动全市水利改革提供有益经验。

