

# 中国水利学会成立 80 周年纪念大会

2011.10.11-12 北京

首页 >> 专题报道 >> 中国水利学会80周年庆典 >> 主旨及特邀报告

## 孙继昌：着力构建水利建设与管理良性机制

发布时间：2011-10-11



水利部建设与管理司司长 孙继昌

今年中央一号文件和中央水利工作会议，对水利改革发展做出了全面部署，掀开了治水兴水的新篇章。如何组织实施好大规模水利工程建设、切实加强工程管理，加快推进水利工程建设和管理体制改革，建立科学的管理体制和良性运行机制，保障工程建设进度、质量和运行安全，是水利建设与管理工作的重大而紧迫的任务。

### 一、水利建设与管理工作的进展情况

近年来，在部党组坚强领导下，我们坚持改革创新、建管并重，全面推进水利建设与管理工作的进展，病险水库除险加固、水管体制改革、大规模水利工程建设等各项工作有序推进，取得显著成效。

一是实施大规模病险水库除险加固，有效消除工程安全隐患。’98大水后，全面开展了病险水库除险加固，特别是2006年中央提出用3年时间完成全国大中型和重点小型病险水库除险加固目标任务。水利部会同发展改革委和财政部分别编制并启动实施了《全国大中型和重点小型病险水库除险加固专项规划》、《东部地区重点小型病险水库除险加固规划》，对7356座大中型和重点小型水库实施除险加固。这项任务时间之紧、任务之艰巨、责任之重大前所未有。水利部将其作为一项重要政治任务，举全部之力、全行业之力坚决打好这场硬仗。经不懈努力，至2010年底，纳入规划的7356座病险水库如期完成除险加固目标任务，向党中央、国务院交上了一份满意答卷。加上’98大水后实施的除险加固项目，到2010年底全国共完成9225座大中型和重点小型水库除险加固（其中大型289座、中型2136座、小型6800座）。通过加固，有效降低了水库病险率、消除了安全隐患，恢复防洪库容约134亿立方米，恢复兴利库容约188亿立方米，大大增强了防洪减灾和水资源调控能力，为建立水库工程良性运行机制创造了条件。此外，2010年7月启动实施了新一轮5400座小（1）型病险水库除险加固；2011年4月12日启动实施了42589座全国小（2）型病险水库除险加固，其中15891座重点小（2）型水库除险加固资金全部由中央负担。编制完成了《全国大中型病险水闸除险加固专项规划》，为下一步做好病险水闸除险加固工作奠定了基础。

二是开展大规模水利工程建设，水利工程体系不断完善。“十一五”期间，全国水利建设投资达7000多亿元，是“十五”的1.93倍。长江干堤加固工程全面达标，28个项目全部通过竣工验收，黄河标准化堤防建设顺利实施，治淮19项骨干工程、治太11项骨干工程全面建设完成，新一轮治淮、治太工程启动实施；三峡工程建成并成功实现175米试验性蓄水，黄河小浪底、西霞院、宁夏沙坡头、青海黑泉、新疆乌鲁瓦提、海南大隆等水库通过竣工验收；西藏旁多、贵州黔中、海南红岭、黄河海勃湾等工程开工建设。一大批涉及国计民生的骨干工程相继建成并投入使用。截至2010年底，我国已建成各类型水库87873座，总库容7162亿立方米，建成江河堤防29.41万公里，建成各类水闸43300座、机电井533.7万眼、机电抽水泵站46.9万处，七大江河干流可防御新中国成立以来最大洪水，全国水利工程年供水量达到

5998亿立方米，农田有效灌溉面积60348千公顷，水电气装机容量达2.1亿千瓦，初步形成了防洪、排涝、灌溉、供水、发电等水利工程体系，为经济社会发展提供了可靠的防洪安全、供水安全、生态安全和粮食安全保障。

三是全面推进水利工程管理体制改革，取得明显成效。以2002年9月17日国务院办公厅转发《水利工程管理体制改革实施意见》（国办发〔2002〕45号，以下简称《实施意见》）为标志，全国水管体制改革正式启动。经过7年不懈努力，截至2010年底，涉及全国11400多个国有水管单位的改革任务基本完成。落实两项经费134.15亿元，落实率89%，其中落实公益性人员基本支出80.96亿元，落实率94%，落实公益性工程维修养护经费53.19亿元，落实率81%。通过改革，理顺了管理体制，增加了管养经费，增强了水管单位活力，推行了管养分离，稳定了职工队伍，提高了管理水平，为建立符合我国国情、水情和社会主义市场经济要求的水利工程管理体制和运行机制奠定了坚实基础。2009年底，水利部向国务院报告了水管体制改革工作进展情况，国务院领导对改革成效给予了充分肯定。

四是加强工程安全运行管理，充分发挥工程作用和效益。依托现有水利工程体系，实施科学调度，充分发挥水利工程功能和效益。长江三峡和丹江口水库联合调度，有效抵御了2010年和2011年的长江和汉江洪水，确保了防洪安全；小浪底等工程实施联合调度，保障了黄河下游10年不断流；淮河通过科学调度水库、堤防、蓄滞洪区，有效防御了2007年流域性大洪水；珠江通过联合运用上游水库应急调水、压咸补淡，保障了珠海、澳门等地供水安全；太湖实施引江济太，以丰补枯、以动治静、以清释污，有效改善了太湖水质和河网水环境。另外，通过水库除险加固和不断推进水利工程管理规范化、现代化建设，加强安全运行管理，全国水库垮坝及人员伤亡事故逐年下降（1983~2007年共溃坝388座，年均15.5座；2008—2011年仅15座小型水库溃坝，远低于世界公认的0.2%的低溃坝率水平。

五是加强河湖管理，维护河湖健康生命。为加强河湖管理，水利部组织修订了《河道管理条例》，制定了《长江河道采砂管理条例》；制定了《河道采砂规划编制规程》，组织编制了《河道（湖泊）水域岸线利用管理规划》、《全国江河重要河道采砂管理规划》，修订了《长江干流中下游河道采砂规划》等，为河湖管理提供了法规制度保障和科学依据；建立了流域机构河道管理范围内建设项目审查通报制度，涉河建设项目审查日趋规范；大力开展河道采砂专项整治行动，2009年4月，水利部、交通运输部签署《加强长江河道采砂管理合作备忘录》，建立起两部合作机制，联合成功开展“春雷行动”、“猎鹰行动”等5次大规模专项整治行动，长江干流涉砂船舶专项整治与执法行动，切实维护了长江干流河势稳定、防洪安全和通航安全。2010年，水利部组织开展了全国河道采砂执法检查。今年以来，针对淮河非法采砂问题，组织召开淮河流域四省河道采砂专项整治工作会议，部署开展了为期三个月的淮河流域河道采砂专项打击行动，取得明显成效。

六是深入开展水利工程建设领域突出问题专项治理。2009年7月，中央作出关于开展工程建设领域突出问题专项治理工作的决策部署，水利部党组高度重视，陈雷部长亲自担任部领导小组组长，矫勇副部长和董力组长靠前指挥。先后组织召开了全国专项治理工作视频会议和七次领导小组会议，印发了《水利工程建设领域突出问题专项治理工作方案》等多个重要文件。对全国23171个水利项目进行了排查，发现问题10915个，大部分问题已得到整改。由中央专项治理领导小组确定的水利工程项目信息公开和诚信体系建设试点工作圆满完成，建立了信用信息管理平台，开通了专栏，公布各类信息11万多条。在专项治理工作中，水利部共出台法规制度21件，占中央部委总数的近1/4。今年以来，为深入推进专项治理工作和贯彻落实中央一号文件精神，水利部与监察部建立起联合监督检查机制，加强对大规模水利建设的监督检查。水利工程建设领域突出问题专项治理工作和诚信体系建设试点工作的深入开展，有效促进了水利工程建设工程安全、资金安全、干部安全和生产安全，得到中央专项治理领导小组的充分肯定。

## 二、建设与管理工作的形势和挑战

今年中央一号文件和中央水利工作会议，全面部署了水利改革发展的目标任务，明确提出，力争通过5年到10年努力，从根本上扭转水利建设明显滞后的局面，到2020年基本建成防洪抗旱减灾体系、水资源合理配置和高效利用体系、水资源保护和河湖健康保障体系、有利于水利科学发展的体制机制和制度体系等四大体系。“十二五”时期，是贯彻落实中央1号文件和中央水利工作会议精神、加强水利重点薄弱环节建设、加快民生水利发展的攻坚时期。加强水利建设与管理，事关经济社会发展大局和水利改革发展全局，意义重大而深远。

新形势下，水利建设与管理面临着四个方面的挑战：

一是水利建设强度更大。中央一号文件提出了今后5到10年水利改革发展的目标任务，把水利作为国家基础设施建设的优先领域，要求大幅度增加投入，着力推进水利薄弱环节和水利基础设施建设等十项建设任务。特别是为解决目前存在的病险水库、水闸等工程安全隐患问题，“十二五”时期在继续做好大江大河治理、重点枢纽工程建设的同时，还要完成4万多座小型病险水库和2700多座大中型病险水闸的除险加固，实施约5000条中小河流治理等防洪薄弱环节建设。如何组织好、实施好大规模水利建设，是摆在我们面前的一项异常艰巨的任务。

二是行业监管要求更高。新形势下，大规模水利建设以中小型民生工程为主，实施主体基层化、管理力量薄弱的特点十分突出，从体制机制、监管措施、管理力量等诸多方面凸显了建设管理的难度。如何确保工程安全、资金安全、干部安全、生产安全，建设与管理面临重大挑战。中央一号文件对加强工程管理，确保工程运行安全，实施工程科学调度，推进现代化管理提出了更高要求，但目前水利工程病险问题多，安全隐患突出，管理手段、队伍素质和管理水平亟待进一步提高。如何创新监管机制，保证大规模工程建设进度、质量和安全，保证水利工程安全运行，充分发挥效益，任务艰巨，责任重大。

三是深化改革任务更重。目前，推进改革工作面临诸如面广量大的小型水利工程管护问题、中西部地区两项经费落实问题、中小型工程项目法人责任制落实问题、民生水利工程建设管理配套制度问题等，均存在较大难度，需要下大力气予以解决。同时，经济社会的发展又带来一些新情况、新问题，如水利工程投资模式的多元化、建设有形市场的统一整合等，都需要我们进一步深化水利建设与管理体制改革，不断推进体制创新、机制创新、制度创新和管理创新。

四是社会管理形势更复杂。大规模水利建设要求进一步加大对水利建设市场主体的培育力度，也要求进一步严格市场准入，规范市场秩序，保障水利建设健康发展，维护社会公平正义。这对强化水利建设市场监管提出了更高要求。另一方面，目前无序开发、非法挤占河道和围垦水域、非法采砂等现象仍然存在，随着经济社会发展和城镇化进程加快，河湖管理与保护将面临更加严峻的挑战。

破解上述难题，必须坚持以改革为动力，加大改革攻坚力度，不断破除制约发展的体制机制障碍，着力构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的水利建设与管理体制和良性机制，为新时期水利建设与管理工作的顺利推进和水利事业的跨越发展提供更加有力的保障。

### 三、改革创新，建管并重，构建水利建设与管理良性机制

新时期水利建设与管理工作的要以科学发展观为指导，全面贯彻落实中央一号文件和中央水利工作会议精神，积极践行可持续发展治水思路，坚持改革创新、建管并重，深入推进水利工程建设和管理体制改革，着力构建制度完善、监管有效、市场规范的水利工程建设机制，着力构建权责明确、管理科学、运行安全的水利工程管理机制，着力构建法规完备、监管有力、注重保护的河湖管理机制，以科学的管理体制和良性运行机制，保障水利建设与管理工作的顺利进行，促进新时期水利事业的跨越式发展。

水利建设与管理必须突出抓好两项改革，即水利工程建设体制改革和水利工程管理体制，和三项管理，即工程建设管理、运行管理和河湖的社会管理，努力实现水利工程建设与工程运行管理并重，实现河湖治理与保护的统一，促进水利事业全面、协调、健康发展。

#### （一）强化监督，深入推进水利工程建设管理体制改革

为适应大规模水利工程建设，必须不断创新建设管理机制，进一步强化监督管理，保障工程建设质量、安全和进度。

一是认真落实三项制度。全面落实以项目法人责任制为核心的“三项”制度，严格基本建设程序。根据大规模水利工程建设的特点，着重规范中小型水利工程项目法人组建，按“一县（市）一法人”的原则，优化整合当地建设管理力量，由县（市）级人民政府统一组建专业的水利工程建设项目法人，实行集中建设管理，保障大规模工程建设的组织实施。强化招标投标行政监督，对招标投标活动进行全过程监督，严肃查处围标串标、借用资质投标等违法行为；出台水利工程进入有形建设市场交易的指导意见，稳步推进水利工程项目按照属地原则进入有形市场交易，促进工程项目招投标阳光操作。加强水利工程建设监理、造价和质量检测市场准入管理，结合市场信用体系建设，健全市场主体退出机制，积极推进行业自律管理。

二是创新建设管理模式，推行“先建机制再建工程”。结合水利建设实际，积极创新建设管理模式，有序推进设计施工总承包和BOT模式，试点推行代建制，积极探索BT模式。在大规模水利建设中，严格执行管理设施与主体工程“三同时”制度，积极推行“先建机制、再建工程”的模式，把管理贯穿于规划实施的全过程。在项目建设的同时就考虑工程建成后的运行管理问题，为工程管理创造必要的管理条件和手段，在项目立项审批、工程前期设计时就注意完善运行管理设施，建立运行管理机制，落实运行管理经费。

三是加强质量和安全管理。研究建立施工图审查制度，强化政府对工程实施过程质量的监管；进一步健全质量保证体系，特别是推进市（县）一级质量监督体系建设，强化项目法人、施工单位的质量责任和监理管理责任；加强质量检测，强化第三方检测，实行质量抽检和“飞检”制。实行“政府统一领导、行政主管部门依法监管、项目法人负责、企业全面保证、群众监督参与”的安全生产管理体系，落实水利工程建设安全生产监督管理制度，坚决防止发生安全责任事故。

四是推进建设项目信息公开和诚信体系建设。按照《水利工程建设领域项目信息公开和诚信体系建设实施方案》，加强信息报送与发布，健全水利建设市场主体信用信息库。加大水利建设市场主体不良行为记录公告力度，逐步实现全国范围内水利工程项目信息和信用信息互联互通、互认共享。开展信用评价工作，研究建立市场主体信用等级与市场准入、资质管理、投标资格管理挂钩与奖惩机制。

五是加强水利工程建设监督检查。按照监察部、水利部开展联合监督检查的部署和要求，进一步完善有效联动、密切监控的监督检查机制，把监督检查贯穿于水利工程建设全过程。扎实做好加快转变经济发展方式监督检查、建设领域突出问题专项治理监督检查和2011年中央一号文件贯彻落实情况监督检查。深入检查水利建设项目立项审批、招标投标、建设实施、质量安全管理、资金使用安排等重点环节存在的突出问题，强化整改落实。加大对水利建设工程的审计、稽察、专项检查、行政督察力度，确保工程安全、资金安全、干部安全、生产安全。

#### （二）规范管理，深化水利工程管理体制

水利工程是保障防洪安全、供水安全、粮食安全、生态安全、支撑经济社会发展的重要基础和手段。必须坚持科学调度、规范管理，加快推进水利工程管理体制，建立水利工程良性运行机制，保障工程安全运行和充分发挥效益。

一是深化国有水管单位改革。出台《关于进一步加强水利建设与管理工作的指导意见》，指导督促各地建立稳定的经费渠道，足额落实公益性、准公益性水管单位“两项经费”。研究建立中央财政对中西部地区、贫困地区公益性工程维修养护经费转移支付补助机制。同时，加快水管单位内部人事和分配制度改革，积极推行管养分离，妥善解决水管单位分流人员社保问题。

二是加快小型水利工程管理体制。针对面广量大的小型水利工程产权不清、管理主体缺位、老化失修、效益衰减、安全隐患突出等问题，必须加快推进小型水利工程管理体制。在改革中，要坚持政府主导与发挥市场机制作用相结合，坚持责权利相统一，坚持分类指导、因地制宜，坚持统筹兼顾的原则，以落实工程管护主体和责任为核心，以明确工程所有权和使用权为抓手，以落实财政补助和创新工程管理模式为重点，以确保工程安全运行和充分发挥效益为目标，着力建立归属清晰、权责明确的小型水利工程产权制度，按照“谁投资、谁所有”的原则，明确小型水利工程的所有权，落实管护责任主体，积极落实公益性小型水利工程管护经费财政补助政策，建立健全水利工程管理的良性运行机制。

三是创新水利工程管理模式。结合所有权、管理权和使用权分离等方式，创新水利工程管理模式。针对不同类型小型水利工程特别是小型水库的特点，因地制宜采用县（市）、乡集中管理、国有水管单位专业化管理和社会化管理等多种方式，逐个落实工程安全管理责任，明确责任主体，划定工程管理范围和保护范围，落实管理机构或专职管护人员，落实公益性工程管护经费。积极引入市场竞争机制，

推进水利工程管养分离，促进水利工程维修养护的市场化、集约化、专业化和社会化。

四是推行水利工程规范化管理。加强水利工程管理考核和水库运行管理督察，以考核为抓手，不断提高水利工程管理的规范化水平；进一步落实水库大坝安全管理责任制，指导水库管理单位编制完善水库调度规程；完成水库、水闸注册登记工作，不断推进确权划界、安全鉴定和降等报废工作；建立风险管理和应急管理机制，制定水利工程安全管理应急预案，有效预防和妥善应对突发事件；建立健全各项管理制度和操作规程，将水利工程管理考核纳入日常管理，严格执行调度指令，在保证工程安全的前提下，统筹水利工程防洪、供水、发电、航运、生态等各种功能和作用，充分发挥工程综合效益。

五是推进水利工程管理现代化。借鉴国内外先进管理经验，创新管理理念，健全管理制度，着力构建职能清晰、权责明确、人员精干、技术先进、科学规范、安全高效的现代化水利工程管理体系；充分吸收和应用当代信息、通信、预测、决策等方面的先进技术，改进管理手段，加强水雨情测报、安全监测、通信预警和远程控制等系统建设，促进信息化与管理、调度、运行等各个环节的深度融合，实现自动监测、远程控制、优化调度等，不断提高水利工程管理信息化、自动化水平，促进水利工程管理的现代化。

### （三）强化河湖管理，促进永续利用

河道和湖泊是水资源的载体，是行洪的通道和调蓄洪水的场所，是生态的屏障，是水利工作的根基和立足点。要树立河湖、水域、岸线的资源意识、责任主体意识、依法行政意识、可持续发展意识、人与自然和谐相处的意识，采取有效措施，切实加强河湖管理，努力做到河湖不萎缩、功能不衰退、污染不超标、生态不恶化，维护河湖健康生命。

一是加强法规制度建设。加快《河道管理条例》修订工作，继续推动《河道采砂管理条例》、《洪水影响评价条例》制订工作；研究制定中小河流管理办法；开展河道等级划分标准研究，研究制定河湖健康指标体系；建立健全建设项目占用水利设施和水域补偿制度，切实保障河道（湖泊）岸线滩涂资源的有效保护和合理利用。

二是科学编制规划。坚持开发与保护并重、当前与长远结合、人与自然和谐相处的原则，加快河道（湖泊）岸线利用与保护规划、全国江河重要河道采砂管理规划、全国河口海岸滩涂开发治理管理规划等规划的编制，为加强涉河建设项目审批监管、有效利用保护河湖水域岸线资源提供科学依据。

三是严格涉河建设项目管理。严格审查审批河道管理范围内建设项目，对涉河建设项目要强化现场监督管理，严禁不按批准的建设方案组织工程建设；加强对中小河流治理工作的指导；坚决防止非法侵占河道的违法违规行为发生。

四是强化采砂监管。加快建立并逐级落实地方行政首长负责制和水行政主管部门牵头负责、各相关部门配合的采砂管理工作体制，注重建立河道采砂管理长效机制，充分发挥交通运输、公安等相关部门职能优势，加大河道采砂监管力度。继续深化水利部、交通运输部长江河道采砂管理合作机制，巩固长江河道采砂管理成果。按照采砂规划划定禁采区和禁采期，严格采砂许可审批管理，合理有序利用河道砂石资源。坚持日常监督检查与集中专项打击结合，保持高压严打态势，坚决遏制非法采砂，确保河势稳定、防洪安全、堤防安全和重要基础设施安全。

五是加强日常管理和监督执法。加强领导，落实责任，强化管理，推广河长制管理模式；划定河湖管理范围、管理红线和功能分区，对重点河段、重要区域和关键时段要加强日常管理；要建立监督检查机制，以非法侵占河道和涉河项目建设为重点，对河湖侵占情况进行专项评估和执法检查，严厉查处违法侵占、围垦河湖等行为，当前特别要做好全国河湖管理执法大检查工作。

报告人简介：孙继昌，1956年出生，现任水利部建设与管理司司长兼质量与安全监督总站站长、水利部稽察办主任，教授级高级工程师。中国水利工程协会副理事长，中国水利学会、中国建筑业协会、中国海洋工程咨询协会常务理事。长期从事防洪、水文、流域管理和水利建设与管理的工作，对水文情报预报、防洪指挥调度、流域管理、水利工程建设与运行管理等有深入研究。出版《长江1998暴雨洪水》、《松花江暴雨洪水》等著作；发表了“关注河湖，永续利用”、“人水和谐，科学发展”、“太湖流域水问题及对策”、“太湖节水（防污）型社会建设探讨”、“系统视角的流域水利现代化内涵探讨”、“黄河断流形势分析及对策”等多篇论文。作为项目主持人，分别获得水利大禹科技奖一、二、三等奖。