

# 政研通讯

第三期

总第 253 期

江西省水利发展研究中心

2022 年 6 月 21 日

## 【本期文章】

- 水利工程生态化建设改造的思考与建议
- 水资源管理考核对江西省落实最严格水资源管理制度的思考与建议



# 水利工程生态化建设改造的思考与建议

温春云 刘毅生 刘聚涛 付莎莎 张磊

建国以来，历经江西几代水利人的不懈努力，水利建设取得了巨大成就。已兴建各类水利工程 160 万余座(处)，其中：堤防 1.3 万 km，水库 1.08 万座、水电站 4121 座，大中型灌区 315 处，集中供水工程 2.9 万处，全省总灌溉面积 3142 万亩，除涝面积 607 万亩，综合治理水土流失面积 5.6 万 km<sup>2</sup>，初步形成了具有防洪、灌溉、排涝、航运、发电和城乡供水等综合效益的水利工程体系。然而，21 世纪的现代水利事业将从传统的工程水利发展成为兼顾环境保护和生态平衡的生态水利。2018 年 12 月，省委办公厅、省政府办公厅印发了《关于推进生态鄱阳湖流域建设行动计划的实施意见》，要求结合防洪减灾工程建设、生态型灌区建设等工程开展水利工程生态化改造，将水利工程打造为生态水工程。

本文在开展实地调研的基础上，梳理了江西省水利工程生态化建设改造的现状 & 主要成效，分析了存在的主要问题。并对进一步推进江西省水利工程生态化提出对策建议，供实际工作参考。

## 一、水利工程生态化建设改造

### 1. 生态理念融入建设改造实践

在生态文明和水生态文明建设的背景下，江西省先后下发《江西省水利厅关于用生态文明理念指导中小河流治理的通知（赣水建管字[2017]27 号）》《江西省关于推进生态鄱阳湖流域建设行动计划的实施意见》等文件，要求将生态理念融入到中小

河流治理，大力推进生态水工程建设和水利工程生态化改造。萍乡、抚州等地区依托中小河流治理、五河治理防洪工程、农村水系综合整治工程、流域生态综合治理工程等项目，将生态理念运用到河道整治等水利工程建设中。部分河流岸坡治理开始采用干砌石、格宾石笼、生态混凝土、预制混凝土六角空心块、框格草皮、生态砌块、草坪砖等材料构筑的生态护岸型式。

在实施过程中，更加注重河道蜿蜒、急流缓流相间的天然形态，减少了过去裁弯取直、占河占滩、束窄河道的传统做法，“渠化、硬化、白化”的现象普遍减少。此外，抚州市制定了《抚河流域生态河道建设规范》等技术性文件，指导水利工程生态建设，极大推动了江西省水利工程生态化建设进程。

## **2. 水利工程生态化改造**

生态化改造工作主要集中在农村小水电生态化改造、水库水环境整治、灌区生态化改造、河道整治工程生态化改造等方面。

### **(1) 农村小水电生态化改造**

根据 2018 年国家审计署关于江西省长江经济带生态环境保护情况审计报告，截止 2017 年底，江西省有 2028 座小水电无生态流量泄放设施，已建设生态流量泄放设施的 1927 座农村水电站，均未实现流量在线监测。大量小水电站未建设相应的生态流量泄放设施，导致了下游厂坝间出现减脱水段，对下游生态环境和居民用水产生影响。为此，在国家大力开展长江经济带小水电清理整改的背景下，江西省于 2019 年 1 月 31 日印发了《江西省小水电清理整改工作方案》，开启了江西省小水电全面清理整改工作，其中改造生态流量泄放设施和监测设施是重要工作内

容之一。截止 2020 年 12 月，全省 4121 座农村水电站全面完成整改销号，位于自然保护区核心区、缓冲区的 51 座农村水电站全部解网退出，有生态流量泄放要求的 2552 座农村水电站改造完成，增加生态流量泄放设施和流量监测设施，保障了下游河道生态用水，修复减脱水河段 1306 km。

## **(2) 水库水环境整治**

2014 年，江西省水利厅印发的《江西省水库水环境专项整治实施方案》明确提出开展水库水环境专项整治，确保到 2015 年底，全省饮用水源保护区内小（二）型及以上水库水质全面达到《地表水环境质量标准》（GB3838—2002）水域功能Ⅲ类以上标准。全省上下积极部署，采取退出承包养殖、实行人放天养及生态养殖等措施，开展专项整治，全省水库水质得到明显改善。截至 2016 年 6 月底，全省 10819 座水库中，有 9698 座水库退出承包养殖，实行人放天养或生态养殖，水质达到Ⅲ类水标准，水质达标率为 89.6%，比整治前提高 47.9%。其中饮用水水源区 560 座水库水质全部达到Ⅲ类水标准，比整治前增加 110 座，水质达标率为 100%，比整治前增加 17.7%；非饮用水水源区 10259 座水库有 9138 座水质达到Ⅲ类水标准，水质达标率为 89.1%，比整治前增加 49.8%。2015 年底，我省启动实施了河长制，并覆盖全省所有水库，各级“河长”进一步加大对水库水环境整治与保护特别是整改工作力度，其余水库水环境陆续得到有效整治。

## **(3) 灌区生态化改造**

江西省现有大中型灌区 315 处，其中省管灌区 3 个，过去灌区输水渠道主要采用无砂砼护坡、浆砌石护坡、砼框架护坡、预

制块护坡、现浇砼护坡等护坡形式，虽然节水效果明显，但生态效果较差。近年来，依托灌区灌排骨干工程改造和田间灌溉工程建设，按照生态灌区建设要求，江西省潦河灌区等部分大型灌区开展了生态型灌区建设，对灌区渠道进行生态恢复工程，对硬质化护岸进行生态化改造，建立了完善生态灌排系统，构建科学合理、生态健康的现代化灌区。

#### **（4）河道整治工程生态化改造**

近年来，在生态文明理念的指导下，江西省一些县区（市）依托流域生态综合治理等项目，在开展河道生态化建设的同时，也对部分河段原有的硬质岸坡进行了生态化改造、对部分被束窄河道退还河流生态空间。例如，湘东区萍水河流域生态综合治理中，通过将城区原有的直立式防洪墙改造为游步道、拆除沿岸侵占河道岸线的违规建筑等措施进行了生态化改造，不仅提升了河道生态景观效果，也为市民提供了亲水空间；宜黄县结合百花洲湿地公园建设将原有的单一岸线型式改造为三个层次的岸线空间体系，形成复合式、宽浅式断面型式，不仅实现防洪达标，同时丰富场地的高差变化，增进人与水的互动关系；宜黄县曹水生态清洁小流域治理中，在直立式挡墙临水一侧种植芦竹等水生植物，形成植物缓冲带，缓和挡墙硬化程度，丰富了水生动物的栖息地。

## **二、存在的问题**

### **1. 改造尚处于试点阶段，建设和改造标准缺失**

目前，全省仅水库工程和小水电站开展了生态化改造，基本实现了水库生态养殖和小水电站生态流量下泄，降低了水库养殖、

小水电站运营对生态环境的不利影响。但是针对水库工程消落带治理、河道整治工程、堤防工程等水利工程的生态化改造尚处于局部试点阶段。尤其是河道整治工程，多集中在新工程的生态建设，对于已有传统水利工程的生态化改造还不多见，“渠化、硬化、非连续化”的河道仍然存在。

技术标准是工程建设与改造的重要基础。虽然，我国在水利工程生态技术应用层面已有部分单项技术规范，如《水利水电工程鱼道设计导则》《河湖生态保护与修复规划导则》《河湖生态环境需水计算规范》《陆生野生动物廊道设计技术规程》《水电工程鱼类增殖放流站设计规范》《水电工程陡边坡植被混凝土生态修复技术规范》《河湖生态系统保护与修复工程技术导则》等，为河湖生态系统保护与修复提供了技术指导。但是，由于水利工程类型多，生态问题复杂且存在差异，已有的相关技术无法系统地规范水利工程的生态建设。特别是针对水利工程生态化改造的标准尚未出台，导致各地生态建设与改造标准不一。致使设计人员不敢放开手脚，担心审核通不过。

## **2. 忽视河道自然形态的恢复，生态理念及技术滞后**

我国自 20 世纪以来，在减缓水利工程不利影响方面做了大量的努力，但是规划设计人员的生态理念仍然普遍缺乏。水利工程建设在开发任务和规模上主要关注需求侧，对供给侧生态保护考虑不足；在建设工艺上，仅关注安全性和经济性，环境友好型建设方案和施工工艺的创新性较弱。

在水利工程生态化建设或改造中，大部分河道工程只关注堤岸设计、岸坡绿化和景观建设，认为生态化建设或改造就是恢复

岸坡植被和景观建设，忽视了河道自然形态空间的恢复，对恢复生物栖息地多样性起不到明显作用。主要表现在：一是坡面采用生态护坡，但与水生生物息息相关的堤脚仍然采用硬质化材料，阻断了水陆交换和横向连通性，破坏了鱼类等生物栖息地；二是忽视了对河道蜿蜒性、深潭-浅滩交错、河床高低起伏等自然形态的恢复和保护，生物赖以生存的栖息地未得到有效恢复和保护；三是人为营造大水面景观的倾向严重，这种做法虽然保障了上游生态流量，但破坏了河道的纵向连通性。

另外，水利工程生态化改造措施技术尚不成熟，如渠道化、硬质化河道的改造技术较缺乏，鱼道、集运鱼设施、升鱼机等设计方案适应性亟待验证，生物栖息地修复等一些重大环境保护对策措施还有待深入研究。

### **3. 基础工作相对薄弱，工程措施存在盲目性**

生态水利工程建设的基础工作相对薄弱，水利工程生态化改造措施效果无法评估。监测与跟踪评估机制、生态保障预警机制与公众监督机制尚未形成。水利工程管理人员不具备项目生态管理等技能，无法满足多功能的水利工程管理。

在水利工程生态建设前期，仅仅对各项规划、水文水资源、地质条件等涉及水利工程建设相关的现状进行调查，忽视了对河流及其所在流域水生态、水环境、水文化、河湖地貌、生物状况等基本内容的调查与评价。缺乏对河流生态敏感区、珍稀保护物种、古树、古建筑、水文化遗址等的掌握，导致水利工程生态建设缺乏目标，生态工程措施存在盲目性。

### **4. 缺乏专项资金，改造的内生动力不足**

生态水利工程是一项综合性工程，不仅要满足人们对水的各种需求，也要兼顾生态系统的可持续发展的需求。因此，开展水利工程生态化建设或改造相比传统水利工程投资更大。然而，目前各级政府的相关财政政策支持力度仍然明显不足，对生态水利工程的建设资金支持仍然按照传统水利工程资金拨付办法和使用要求管理，针对传统水利工程的生态化改造则更是缺少资金。

2017年江西省水利厅下发的《关于用生态文明理念指导中小河流治理的通知》和2018年省委办公厅、省政府办公厅印发的《关于推进生态鄱阳湖流域建设行动计划的实施意见》对推动水利工程生态化建设起到了积极作用，生态文明理念开始在新建水利工程中得到运用。但是缺少针对已建传统水利工程的生态化改造的相关指导意见和文件。一些县区（市）在开展流域生态综合整治过程中，常常忽视对已建工程的生态化改造，内生动力不足。

### **三、建议**

#### **1. 科学制定标准体系**

按照生态文明建设的理念和要求，在现有水利工程规划设计建设标准体系的基础上，科学制定水利工程生态建设标准、水利工程生态化改造技术指南、河道（水库）管养技术标准、水利工程生态功能评价和认定机制工作实施办法等标准规范，把生态理念融入到规划设计、施工、运行维护、评价等水利工程建设全过程，系统指导水利工程生态化建设和改造。

增强标准规范支撑作用，加快环境友好的新工艺、新材料研发，推广新设备、新技术的管理运用。加强生态、水利等跨学科人才的培养，提升水利管理人员生态理念和生态保护专业知识，

统筹管理生态水利工程建设 and 运行中的各项工作。推动互联网、云计算、大数据处理及数据融合，提高水利工程管理的智能化、信息化水平。

## **2. 加紧制定配套政策**

尽快制定已建水利工程生态化改造的指导意见，科学深入评估已建水利工程与生态环境保护需求之间的差距，突出问题导向，在修复受损生态系统的基础上，按照“确有需要、因地制宜、量力而行、分步实施”的原则，科学有序推进已建水利工程生态化改造；研究制定水利工程生态功能修复、提升改造的分类标准，依据标准将已建工程按无需改造、生态化改造、拆除等类别进行划分。

## **3. 积极拓宽资金来源**

整合使用各类与山水林田湖草保护修复相关的资金，合力推进水利工程生态改造资金的落实。建立完善与河湖水系保护相关的生态补偿机制，将水利工程生态化改造和建设同生态农业、生态旅游、景观文化、休闲娱乐相结合，探索推进水生态价值转换，提高水利工程生态化改造自我“造血”机能，保障水利工程生态化改造长效运行。

## **4. 构建生态化建设体制机制**

强化以流域水务综合管理为核心的现代水利管理体制建设。在流域管理机构的统一领导下，协调住建、生态环境、林业、文旅等多部门，将水利工程生态化改造与城市建设、休闲公园、湿地保护、园林绿化、文化提升、旅游开发等方面有机结合，实现水利工程生态化改造价值最大化。

建立水利工程生态功能评价体系和认定机制，制定水利工程

生态监测与跟踪评估办法，加强监测与跟踪评估，开展生态保护效果跟踪评估。

### **5. 强化生态理念宣传引导**

通过技术培训会、不同形式的宣传活动，宣传引导包括设计、施工、管理在内的水利工作者、普通民众等社会大众强化生态理念意识，进而转变传统的水利工程建设思路，实现全民支持生态水利建设的目标。

供稿：江西省水利科学院 江西省水利发展研究中心

# 水资源管理考核对江西省落实最严格水资源管理制度的思考与建议

邓坤 杨小帆 刘念

2011年中央一号文件、2012年国务院三号文件要求建立水资源管理责任和考核制度。根据2013年国办出台《实行最严格水资源管理制度考核办法》(国办发〔2013〕2号)规定,水利部联合相关部门成立考核工作组,对县级以上各人民政府实施最严格水资源管理制度考核。考核内容为用水总量、万元工业增加值用水量比2010年下降率、农田灌溉水有效利用系数、重要江河湖泊水功能区水质达标率等4项最严格水资源管理制度目标完成情况,并明确将考核结果纳入领导干部综合考核评价。通过不断优化最严格水资源管理制度考核内容和指标,目前陆续完成了“十二五”“十三五”期间考核,并已开始“十四五”考核指标设置及评分方法、编制考核方案等工作。

## 一、考核工作实施情况

### 1. 考核工作实施概况

2013年1月国务院办公厅出台《实行最严格水资源管理制度考核办法》(国办发〔2013〕2号)(以下简称《考核办法》),明确国务院对各省区市落实最严格水资源管理制度情况进行考核,《考核办法》规定实行最严格水资源管理制度的责任主体为各省、自治区、直辖市人民政府。

此后,各省区市人民政府出台了实行最严格水资源管理制度

的意见及相关配套文件，并均实施了对地市级政府的水资源管理相关考核工作，建立了由政府主要负责人负总责的最严格水资源管理制度及行政首长负责制和各部门参与的考核工作机制，实现责任到人，省、市、县三级控制指标体系基本完成构建。

截止目前，国家已经完成对各省区市“十二五”期间3年的考核和“十三五”期间的考核。实行最严格水资源管理制度考核以来，各地实行最严格水资源管理制度体系进一步加强，各项水资源管理措施加快落实，用水总量控制取得成效，用水效率控制继续加强，水功能区限制纳污更加严格，制度建设更加完善。

## **2. 考核工作成效**

**国家方面。**用实施最严格水资源管理制度考核以来，截止“十三五”期末（2020年），全国“三条红线”目标数据与“十二五”期末（2015年）相比，全国用水总量上升势头得到遏制，稳中回落；农田灌溉水有效利用系数稳步上升，万元工业增加值用水量下降率和水功能区水质达标率提升明显。

具体来看，到“十三五期末”，全国用水总量均低于2015年，其中2020年受新冠疫情、降水偏丰等因素影响，较2019年减少208.3亿 $m^3$ ，较2015年降幅达4.76%；农田灌溉水有效利用系数稳步上升，较2015年提升5.41%，万元工业增加值用水量下降率和水功能区达标率均有大幅提升，上升幅度分别达到23.86%和25.56%。

**江西省方面。**实施最严格水资源管理制度考核后，“十三五”期末（2020年），江西省“三条红线”目标数据与“十二五期末”（2015年）相比，用水总量除2019年呈增长势头外，农田灌溉水有效

利用系数稳步提升；水功能区水质达标率超过全国平均水平。

具体来看，到“十三五”期末，江西省与 2015 年相比，用水总量总体有提升，到 2019 年涨幅达 3.06%，2020 年受新冠疫情、降水偏丰等因素影响，用水总量恢复到“十二五”期末水平；万元工业增加值用水量下降率保持较高速平稳增长，较 2015 年提升 36.4%；农田灌溉水有效利用系数平稳增长，较 2015 年提升 5.10%；水功能区达标率保持较高水平，近年有下降趋势，较 2015 年增长 1.69%。

## 二、考核指标体系和方法

### 1. 考核指标体系

#### (1) 国考考核指标变化

“十三五”期间，随着国家社会经济的迅猛发展以及水利政策要求，水资源管理工作重点也发生转变，由强调水利服务保障功能向突出水利约束引导功能转变；由强调水资源开源节流并重向全面落实“节水优先”理念转变；由粗放式管理向规范化、精细化、智能化管理转变。在此背景下，充分考虑考核所处的时期，根据水资源管理工作所处的阶段，删除过时考核指标，并结合国家对水资源管理工作的要求，及时增加相关考核指标，逐步形成一套水资源管理日常考核指标体系和重点工作任务考核指标体系。

“目标完成情况”的变化。2015-2020 年目标完成情况考核指标变化涉及到用水效率和水功能区限制纳污指标两方面。“十三五”目标完成情况考核指标在“十二五”基础上增加万元国内生产总值用水量降幅和重要水功能区污染物总量减排量指标，万元工业增加值用水量指标改为万元工业增加值用水量降幅。

“制度建设与措施落实情况”的变化。“十三五”期间是实行最严格水资源管理制度考核的第二个考核期，在“十二五”的基础上，各项制度基本建立，部分措施逐步落实，考核指标体系在“十二五”指标体系的基础上进一步优化；最严格水资源管理制度考核指标体系更加贴合新时期水资源管理工作。在指标分数设置方面，分数设置形式更加多样化，一是考虑不同考核期水资源管理工作重点的不同，及时调整各部分考核内容的分数比重；二是增加用水效率指标奖励分值和创新奖励及其他加分，通过额外的奖励加分激励水资源管理工作能力的提升；三是充分考虑南北方水资源管理的特点，“地下水管理和保护制度”“用水定额、计划用水和节水管理制度”“水功能区划及相关管理制度”“入河排污口监督管理”“水功能区监管”等指标分值设置体现南北差异。

## （2）江西省考考核指标变化

“目标完成情况”的变化。“十二五”期间，根据各年度省水利改革发展考核评价工作安排，江西省最严格水资源管理制度考核内容中目标完成情况包括用水总量、万元工业增加值用水量、农田灌溉水有效利用系数和水功能区水质达标率。

“十三五”期间，2016-2018年江西省考核指标除以上4项指标外，根据国家下达的红线控制指标要求，考核指标增加了万元GDP用水量降幅、万元GDP用水量、万元工业增加值用水量降幅、县级及以上污水处理厂主要污染物入河总量等指标等4项指标。

2019年始，江西省对水资源管理考核指标进行了大量的简化，由于水功能区限制纳污方面的工作已移交给生态环境部门，目标

完成情况仅考核用水总量、万元 GDP 用水量降幅、万元工业增加值用水量降幅、农田灌溉水有效利用系数四个指标。

“**制度建设和措施落实情况**”的变化。2016 年度省考考核指标由 2015 年度的 26 项精简为 18 项，其中与 2015 年度相同的指标有 13 项，新增 5 项。2016 年新增积极推进水资源承载能力监测预警机制工作指标、按照要求完成年度试点工作任务或正式出台工作方案指标和水资源“双控”与水效领跑者行动相关制度指标。

2017 年省考指标相对当年国考做了大幅度的精简，仅有 24 项。一是将市、县层面的扣分指标或工作纳入进来，如城镇非居民用水超定额超计划累进加价制度、规范开展节水载体建设和计划用水管理工作、饮用水水源地达标建设等指标。二是重点将全面落实河长制、开展县域节水型社会达标建设、水资源承载能力监测预警机制建立等内容纳入年度考核指标。三是将积极开展企业和灌区等取用水户水效领跑者引领行动、规范用水总量调查统计台帐录入更新工作等内容纳入考核指标。四是将水资源常规性管理工作、长江经济带“两口一源”布局规划、2016 年省考反馈问题的整改情况等内容作为水资源专项检查内容，检查结果作为年底考核评分依据之一。

2018 年度省考核指标由 2017 年度的 24 项继续精简为 21 项，其中与 2017 年度相同的指标有 17 项，新增 4 项。根据 2018 年水利重点工作内容，2018 年省考相对 2017 年仅增加了取用水户取水计量设施健全、完成大中型灌区取水许可发证年度工作任务、积极推进城市应急备用水源建设和完成大中型灌区水质监测和评价年度工作任务等考核内容。

2019年度省考核指标由2018年度的21项继续精简为10项，其中与2018年度相同的指标有8项，新增2项。一项为水资源年报的编制工作，另一项为取水工程（设施）核查登记工作。

2020年是“十三五”期末年，省考核指标根据国考指标针对过去五年考核进行综合评价，共设立4大项17小项，包括加强节水管理、规范水资源管理、严格水资源保护、推进水资源管理改革创新4个方面，其中与2019年相同的有7项，新增项如地下水管理、积极推进水权交易试点、多节点多渠道开展节水宣传教育等。

## **2. 考核方法**

**现行主要考核方法。**2020年度国考采用日常考核与终期考核相结合的方式，终期考核将根据日常考核与核查情况进行年度考核结果评定，考核结果由水利部等9部门联合上报国务院审定。2020年度江西省省考也采用日常考核与终期考核相结合的方式，终期考核将根据日常考核与终期核查情况进行年度考核结果评定。

**考核方法的发展过程。**从2014年实行最严格水资源管理制度考核以来，至2018年期间，考核一直采用报告、核查的方法，2019年首次将日常考核与终期考核相结合。“事先不发通知、不打招呼、不听汇报、不用陪同和接待，直奔基层、直插现场”，进行突击检查、随机抽查，使暗访“落地”，将更好地避免或杜绝基层安全工作检查上的做秀、应付、搞假，从而确保安全检查的实效性。

## **三、考核流程情况**

## 1. 现行考核流程

国家和江西省实行最严格水资源管理制度考核分别始于2013年和2014年，考核是一项内容繁多、规模大且涉及面广的工作，为更有针对性的指导各地方按要求做好考核工作，高效保质保量的完成各级考核工作任务，经过这几年考核工作的具体实施，通过逐年的经验积累和不断的分析总结，逐步将考核工作流程进行优化。

目前，国考考核流程包括发布年度考核工作通知、确定年度目标和工作计划、省级政府自查、核查和抽查、形成考核报告五个阶段。省考考核流程主要为发布年度考核工作通知、各市上报年度目标和工作计划、市级政府自查、内业核查和现场检查、形成考核报告五个阶段。其中自查阶段要求形成自查报告，主要包括概述、目标完成情况、制度建设和措施落实情况、成效及经验、存在问题及整改措施、自评结果六部分内容。

## 2. 考核流程的发展趋势

国考和省考的手段更趋于信息化，比如水质水量在线监测系统数据将成为考核的基本依据、省考内业核查只需报送电子版材料。国家对各省级行政区的考核逐年从制度建设逐渐向措施落实方向过渡，且措施落实更注重的是取得的成效。为加强对上年度考核发现的问题整改措施的督促落实，日常监督检查显得尤为重要，日常检查工作针对性不断提高。因此，年中的日常监督检查占年终考核的比重也逐年提高，也正是如此，省考部分指标直接采用日常监督检查的结果作为评分依据。2019年是党中央提出的“基层减负年”，2019年和2020年省考指标已在2018年考核指标

的基础上进行了大幅精简，考核流程和方式也更简易可靠，操作性和指导性亦更强。

#### 四、问题与建议

##### 1. 水资源管理工作存在的问题

**(1) 考核责任问题。**各级最严格水资源管理制度考核方案都明确规定将考核结果交由干部主管部门，作为政府相关领导干部和相关企业负责人综合考核评价的重要依据，对于考核不合格的地区和指标突破红线的地区要采取一定的惩罚措施。但在实际操作中却出现了考核责任偏弱，规范和约束性不强的现象，易将考核流于形式。而在公布考核结果后，发现考核责任最后仍然落在水行政主管部门具体负责人身上，造成了“水利”考“水利”的现象。

**(2) 能力建设问题。**水资源监控能力能够有效为实施最严格水资源管理考核提供技术支撑，但目前全国各省市监控能力基础薄弱，进展缓慢，与最严格水资源管理制度考核的要求有一定差距，而建成的监控能力项目如何得到有效的运行维护则是未来面临的另一大问题。此外，县区级水资源管理的机构配置和人员配备基础较为薄弱，大学生不愿进入基层、待遇低、工作环境较艰苦等因素造成基层人才不济的局面，县市区的专职水资源管理人员偏少，大部分县区仅2~3人，而且水资源相关专业技术人员不足，例如九江市、赣州市部分县区水资源股工作人员仅有1~2人。基层的水资源管理队伍一直在缺装备、缺专业人才、缺综合素质等情况下负重前行，严重制约了水资源管理工作的有效开展。

**(3) 沟通协作问题。**最严格水资源管理制度考核涉及 10 个部门，反映出水资源管理职能部门分割、职能交叉等问题。水资源管理的水源、供水、排水、污水处理等职能分散于多个部门，导致水资源管理责任不明、主体不清，没有形成部门联动协作机制，缺少共同研究探讨水污染防治和水资源保护的平台，造成在制定考核方案时不能有的放矢。

**(4) 结果应用效力较弱。**虽然考核结果由考核工作组向社会公告并由水利部人事司报送中组部，并以部函要求各省限期提出改进措施和落实方案。但在实际工作中，对于各省相关问题的整改落实情况执行效力偏弱，考核结果对地方政府的监督及考核目的尚未完全达到，也未能体现出是否作为综合考核评价的重要依据。另外对于弄虚作假行为、超过指标红线、未按水资源调度指令调度等情况，缺乏追究责任或一票否决的硬性约束。

## **2. 推动水资源管理工作的建议**

**(1) 明确工作责任，强化结果运用。**各级人民政府作为考核的责任主体，应建立目标责任制，签订责任书。充分发挥“三条红线”的约束作用，要真正做到奖惩分明，奖罚到位。完善问责制度建设，尽快出台相关问责制度机制的法律法规、使得问责行为有法可依、有制可循。同时，要妥善处理地方政府与水行政主管部门的关系，真正将工作责任落实到地方政府。

**(2) 强化工作支撑，提高能力建设。**各地要落实国家水资源监控能力项目建设和省级水资源监控能力建设规划的实施工作，组织编制市级监控能力建设规划，推动水资源信息化平台建设。加强对水资源监控能力建设项目的监督管理，配合做好相关

运行维护工作。要提高基层管理能力建设，通过考核促进政府对水资源管理工作的重视程度，尽快解决水资源管理人员的编制和待遇问题，建立长效、稳定的水资源管理投入机制，提高工作条件、经费保障和管理人员的专业素质。

**(3) 加强部门沟通，建立协作机制。**为避免工作领域交叉，造成不必要的浪费，应整合水利、环保、国土、气象、水文、地质系统监测资源，分别在天上、地面、地下立体空间里实施监测，统一发布水资源信息，建立起完善的监控体系，实现水资源信息的互联互通、资源共享。强化政府在考核工作中的组织领导作用，深化水资源管理体制改革，强化流域统一管理和水务一体化管理，建立横向和纵向联动机制，建立“一龙治水、合力治水”的管理体制，统筹各项工作，实现对水资源全方位、全领域、全过程的统一管理。

### **3. 优化水资源管理考核模式的建议**

**(1) 合理确定指标，完善考核制度。**动态合理地调整考核目标值，确保真正发挥考核促发展的作用。建议提早发布考核方案或及早布置年度工作，年度考核内容应考虑不同地区的经济基础和发展水平以及水资源管理水平，考核方案内容应不超出年度开展工作的范围，同时考虑不同地区的实际情况，尽量提高考核指标的公平性。通过建立最严格水资源管理制度考核社会参与机制，搭建水资源管理网上互动平台，逐步将公众评价纳入最严格水资源管理制度考核中来。

**(2) 优化考核方法，强化考核支撑。**建立更科学有效的指标评估和核查方法，针对年度重点工作和新增考核内容指标的设

置，建议明确工作推进的时间节点和要达到的效果，分阶段设置指标评分标准，增加考核结果的区分度；建议考核工作通过与水资源监控系统建立起关联性，构建各年度、各项指标的数据库，便于形成长系列数据链及其内在的因果性。逐步提高国家水资源管理系统和全国用水统计调查直报管理系统的数据库支撑指标核查力度，实时掌握各地水资源开发、利用、管理和保护情况，更多的依靠平时掌握的信息进行考核，为考核提供更加权威、可靠的统计数据支撑。

**（3）丰富考核方式，健全考核机制。**进一步扩展考核手段和方式，设置网络平台、热线电话、电子邮箱等线上线下多种方式接受群众举报，发会公众监督作用；更多利用“四不两直”“双随机”等方式核实或检查最严格水资源管理制度落实情况，检查出的问题反映到考核结果；进一步发挥部门间数据和行业内数据支撑考核作用，提升考核指标直接采用掌握数据考核的比例。

供稿：江西省水利科学院 江西省水利发展研究中心  
南昌工程学院

---

送 水利部办公厅、政策法规司、发展研究中心；长江水利委员会政策法规局；厅领导，总工程师，二级巡视员，驻厅纪检监察组，各设区市、直管试点县（市）水利局，厅机关各处室，厅直各单位，省鄱建办

---

主 编：刘毅生、王敬斌、张磊                      编 辑：吴礼玲  
投稿信箱：[jxsslzyjzx@163.com](mailto:jxsslzyjzx@163.com)

共印 90 份