

开封市人民政府文件

汴政〔2019〕20号

开封市人民政府 关于实施四水同治加快推进新时代 水利现代化的意见

各县、区人民政府，市人民政府各部门：

为深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，加快实施水资源、水生态、水环境、水灾害统筹治理，全面开启新时代我市水利现代化建设新征程，现提出以下意见，请认真贯彻落实。

一、重大意义

水是生命之源、生产之要、生态之基。兴水利、除水害，事

关人类生存、经济发展、社会进步。新中国成立以来，特别是党的十八大以来，我市水利事业快速发展，为保障水安全、改善水生态、促进经济社会可持续发展做出了突出贡献。但必须认识到，人多水少、时空分布不均、水资源自然分布与经济社会发展空间布局不相匹配是我市的基本市情水情。同时，我市地表水污染、地下水超采、湿地萎缩、河湖断流等水环境、水生态问题突出，水利基础设施网络不完善，水资源统筹调配能力不强，部分区域水资源过度开发，治水兴水法规、体制、机制、政策、制度不健全。水源不够、水量不足、水质不优、水工程不多等问题已成为制约我市经济高质量发展的“水瓶颈”。

当前，中国特色社会主义进入新时代，治水兴水迎来了难得的战略新机遇。全市上下必须站在贯彻落实习近平生态文明思想、践行新发展理念的高度，充分认识统筹解决水资源、水生态、水环境、水灾害问题的紧迫性、重要性，积极回应人民群众所思所想所盼，加快实施四水同治，推进水利现代化，为开封更加出彩提供坚实的水安全保障。

二、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，深入落实“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水方针和水资源、

水生态、水环境、水灾害统筹治理的治水新思路，以着力解决水资源保护开发利用不平衡不充分问题为主线，以全面保障水安全为目标，以“三大流域四大灌区”水资源均衡配置为总体布局，以全面深化改革和科技创新为动力，扎实推进河长制湖长制落实，实行最严格水资源管理制度，实施国家节水行动，加快重点水利工程建设，持续提升水资源配置、水生态修复、水环境治理、水灾害防治能力，以水资源的可持续高效利用助推全市经济高质量发展。

（二）总体目标。到 2020 年，水资源利用效率和效益明显提升，地下水超采得到进一步控制，河湖保护和监管明显加强，综合防灾减灾救灾能力显著提高。全市供水能力达到 15.25 亿立方米，高效节水灌溉面积达到 165 万亩，农田灌溉水有效利用系数提高到 0.616，万元工业增加值用水量较 2015 年降低 25%，水环境质量：贾鲁河扶沟摆渡口、涡河通许邸阁断面水质达到地表水Ⅲ类标准，杜庄河杞县阳堎断面达到地表水Ⅳ类标准，惠济河睢县板桥、小蒋河睢县章岗断面水质达到地表水Ⅴ类标准。农村居民集中供水率达到 92%，全面解决贫困人口饮水安全问题。

到 2025 年，节水型社会基本建立，地下水开发利用基本实现采补平衡，水环境质量持续提升，美丽河湖目标基本实现，现代化水治理体系和治理能力显著提升，水安全保障能力进一步增强。年供水能力达到 15.8 亿立方米，高效节水灌溉面积达到 240

万亩，农田灌溉水有效利用系数提高到 0.63，万元工业增加值用水量较 2020 年降低 10%，农村集中供水率达到 95%。

到 2035 年，全市水资源、水生态、水环境、水灾害问题得到系统解决，节水型社会全面建立，城乡供水得到可靠保障，水生态得到有效保护，水环境质量优良，防灾减灾救灾体系科学完备，基本形成系统完善、丰枯调剂、循环畅通、多源互补、安全高效、清水绿岸的现代水利基础设施网络，水治理体系和治理能力现代化基本实现。

三、基本原则

（一）坚持高效利用水资源。坚持节水优先，将集约节约用水贯穿水资源开发利用、优化配置、管理保护的全过程。坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，把水资源承载能力作为刚性约束，坚持水资源用途管制，统筹当地水、过境水、外调水，科学配置生活、生产、生态用水。

（二）坚持系统修复水生态。牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持保护优先、自然恢复为主，实施水林田湖草系统治理。统筹自然生态各要素，扩大森林、湖泊、湿地面积，涵养水源，加强地下水超采综合治理，还给老百姓清水绿岸、鱼翔浅底的景象，让良好的水生态成为提高人民群众获得感的新增长点。

（三）坚持综合治理水环境。坚持污染减排和生态扩容两手

发力，标本兼治、综合施策、系统治理，全面巩固和提升水环境治理成效。围绕百城建设提质工程，做好“以水润城”文章，建设水生态文明城市。严格水功能区监管，实施入河污染物减排限排，创新水污染治理和水环境保护体制机制。以建设美丽宜居村庄为导向，综合整治农村人居环境，为老百姓留住鸟语花香田园风光。

（四）坚持科学防治水灾害。贯彻落实“两个坚持、三个转变”防灾减灾救灾新理念，坚持各级党委和政府的领导和主导地位，落实责任、完善体系、整合资源、统筹力量，加快补齐防汛抗旱短板，全面提升抵御水旱灾害的综合防范能力，实现防汛工作“一个确保、三个不发生”目标。

四、重点任务

以雨水洪水中水资源化、黄河引水调蓄系统化、水资源配置均衡化为重点，加快形成“三大流域四大灌区”调水、全市配水、分县区供水的复合型调配供水格局。

（一）实施国家节水行动

1. 强化水资源刚性约束。建立规划水资源论证制度，编制国民经济和社会发展规划以及城镇总体规划、重大建设项目规划必须开展规划水资源论证，确保与当地水资源条件和防洪要求相适应。加快水资源环境承载能力预警机制建设，全面实施水资源消耗总量和强度“双控”行动。

2. 加强节水宣传教育和健全节水奖惩机制。积极推动市情、水情、节水宣传教育进学校、进机关、进社区、进企业、进乡村，增强公众水安全、水忧患、水文化意识。加强对节水技术、节水设施改造的政策资金支持。研究制定节水型城市创建及节水载体创建奖补政策。开展水效领跑者引领行动，推进合同节水。将节水成效、节水创建作为文明单位创建的重要内容。

3. 开展农业节水行动。推进大中型灌区续建配套及节水改造，普及高效节水灌溉技术，实施区域化、规模化高效节水灌溉。优化农业种植结构，严控高耗水作物的种植面积。坚持先建机制、后建工程的原则，建立健全农业水价形成机制、农业水价精准补贴机制。

4. 开展城镇和工业节水行动。推进节水型社会达标建设，实施城市供水管网漏损改造。推广绿色建筑，新建公共建筑应安装中水设施。在生态脆弱区、严重缺水区、地下水超采区，实行负面清单管理，严控新上或扩建高耗水、高污染项目。引导和促进工业结构和布局科学调整，加快淘汰落后产能。新建、改扩建项目要严格落实节水设施“三同时”制度。开展水效对标达标改造，促进废水循环利用和综合利用，实现废水减量化。

（二）扎实推进河湖管理与保护

1. 严格河湖水域岸线管理保护。强化涉河建设项目管理，规范各类涉水行为。加快河湖、水利工程划界确权，逐步建立水流

产权制度。开展河湖水域岸线综合整治行动，严格水生态空间管控。开展河道采砂整治行动，建立完善河道采砂管理长效机制。

2. 加强水环境治理。深入实施碧水工程，打好水污染防治攻坚战。实施入河排污口整治，优化入河排污口布局。开展集中式饮用水水源地环境保护专项行动，加强城市备用水源建设，保障饮水安全。加大城乡水环境治理力度，实现城乡河湖环境整洁优美、水清岸绿。

3. 加快水生态修复。开展河流湖泊湿地水生态修复和生物多样性保护。推进黄河沿线天然湿地保护。在有条件的湖泊、季节性河道和河（湖）口、入河排污口、污水处理厂尾水排放口等，因地制宜规划建设人工湿地。科学确定重要河湖生态流量水量，完善河湖联合调度机制，保障河湖生态流量水量。建设黄河沿河游园湿地和沿岸生态廊道。建设生态清洁小流域、水源涵养林、水土保持防护林、经济林，全面推进水源涵养和水土保持工作。

（三）全面提升引黄供配水能力

1. 加快引黄工程建设。实施引黄涵闸设施提质改造，建设一批移动提水泵站，疏浚滩区引水干渠，加快引黄调蓄工程建设。

2. 完善引黄管理机制。优化完善引黄调度方案，加强引黄水量统一调度和精细化管理。

（四）加快推进重点水利工程建设

1. 加快重点骨干工程建设。按照“十三五”规划、防洪规划

等有关规划确定的防洪标准，继续实施贾鲁河、涡河、惠济河三条重要支流治理。

2. 加快水系连通工程建设。对“三大流域四大灌区”，进行互联互通建设、拦蓄工程建设，提高雨洪资源和中水利用率。加快建设运粮河调蓄工程、引黄入杞工程、马家河综合治理等工程。

（五）实施地下水超采区综合治理

1. 压减地下水开采总量。按照国家华北地下水超采治理的总体部署，落实开封市“十三五”水资源消耗总量和强度“双控”方案，优化地下水超采区经济发展规模、布局与结构，严控高耗水产业和种植业。实施公共供水管网覆盖范围内地下水井的压采和封停行动。

2. 加快水源置换工程建设。在开封精细化工园区利用西湖供水替代地下水。加快南水北调入汴工程建设，充分利用南水北调水，压减地下水开采。加快引黄调蓄工程建设，压减乡村地下水开采。

3. 严格地下水监管。严格地热水、矿泉水以及地热能开发项目取水许可，依法规范取用地下水项目的审批监管。实行严格的地下水禁限采管理制度，地下水禁限采区一律不准新增地下水开采量，确有必要新增的必须实施等量置换。实施国家和省市级地下水监测工程。

（六）加强水灾害防治

1. 强化防洪薄弱环节建设。持续实施涡河、惠济河、贾鲁河三条重要支流、中小河流治理和城市防洪基础设施建设，实施惠济河平原洼地治理。加快推进黄河滩区居民迁建。

2. 强化防汛抗旱能力建设。推进基层防汛预报预警体系和群策群防体系建设，健全防汛抗旱预案体系和应急管理机制，完善防汛抗旱指挥系统。加快城乡抗旱应急水源工程建设。建立“天一空一地”一体水旱灾害监测预报预警网络。加强多层次应急救援力量，提升抢险救灾队伍、物资和装备统筹保障能力。

（七）强化乡村水利基础设施建设

1. 实施农村人居环境整治三年行动。推进农村生活污水治理，开展乡村生态清洁小流域建设，实施农村清洁河道行动。整修村前屋后废旧坑塘、小泵站、小水渠、路边沟，改善农业生产条件和农村人居环境。

2. 有序发展规模化集中供水。2020 年完成农村饮水安全巩固提升工程。推进农村供水工程提档升级、配套改造、联通并网，建设规模化供水工程。建设农村供水备用水源工程。健全工程管理机构，完善工程良性运行体制机制，探索政府、企业、社会多元化运营管理模式。

3. 持续加强农田水利建设管理。明晰小型水利设施产权，明确管护主体，健全基层水利服务体系，以田间工程配套、雨水集蓄利用为重点，加快灌区末级渠系改造，打通农田水利“最后一

公里”，实现乡乡通黄水，村村能灌溉。

（八）科学调配水资源

1. 完善水资源调度体系。完善以引黄灌区为重点的水利工程、水网运行调度方案和应急水量调度预案。建立水资源监测预警评估体系，全面提升水资源监测预警能力。建立健全天上水、地表水、地下水“三水”联合调度长效机制。

2. 雨水洪水中水资源化。推进水系连通河湖调蓄等工程建设，拦蓄洪水。加快海绵城市、湿地建设，充分利用水保工程、自然洼地、水池等集蓄雨水。增强城乡污水深度处理能力，提升中水等非常规水资源化利用水平。

（九）加快智慧水利建设

利用物联网、卫星遥感、无人机、视频监控等技术和手段，持续完善监测网络，构建水文水资源、河湖水域岸线、水土流失、水工程、水生态、水环境等涉水信息全要素动态感知的监测监控体系。利用互联网、云计算、大数据等先进技术，整合各类涉水信息管理平台，建设现代化的水利信息网络。优先推进防汛抗旱、水资源管理、农村水利、水土保持、河湖管理等智慧水利建设。新建水利工程要把智慧水利建设内容纳入设计方案和投资概算，已建水利工程要加快智慧化升级改造。

五、保障措施

（一）加强领导，协同联动。四水同治事关开封更加出彩，

各级、各部门必须扛起四水同治的政治责任和使命担当。市成立由主要领导挂帅，分管领导主抓，相关部门主要负责同志参与的领导机构，高位推动，全面实施。实行四水同治市、县（区）长负责制，建立政府推动、部门联动的领导机制。细化明确各级政府和各有关部门责任，构建领导有力、责任清晰、协同联动的工作推进体系。

（二）依法治水，强化监管。完善水法规、规章和制度体系，全面加强水事综合执法，为四水同治提供良好的法治环境。加快修订地方性水法规，研究制定水资源管理条例、地下水管理办法等地方性法规、规章，建立完善防汛抗旱、水土保持、农田水利、水利工程建设、河道采砂管理、水权交易等制度体系。探索部门之间联合监督检查、联合执法机制，加大日常执法巡查和现场执法力度，严厉打击非法取水、非法排污、非法采砂、违法设障、侵占河湖水域岸线等破坏水环境、危害水生态、影响水安全的水事违法行为，用法律、法规、体制、制度保障和推进水利现代化。

（三）深化改革，促进发展。全面推行河长制湖长制。落实最严格水资源管理制度，把以水定需作为经济社会发展不可逾越的红线。完善水价水权水市场机制，让市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府对市场的宏观调控和市场监管作用。按照谁污染、谁补偿的原则，推动建立河湖生态补偿机制。建立健全市场化、专业化和社会化的水利工程建设管理体系。全面深化改

革，推进四水同治体制机制制度创新，加快构建系统完备、科学规范、运转高效、立体多元的水治理体系。

（四）科技创新，规划引领。加强水利基础研究，推广水利先进技术应用，强化政府引导、推动和支持，建立以企业为主体、市场为导向、推动水利技术创新体系，促进水利科技成果转化和推广。充分发挥规划的引领和约束作用，编制与空间规划衔接融合的总体规划及相关专项规划，形成四水同治规划体系。各县、区要编制本行政区实施方案，建立健全推进机制，加快项目实施。落实用地政策，加强土地保障。

（五）创新融资，加大投入。市直相关部门要积极争取国家政策和资金支持。各级政府要研究制定支持实施四水同治投资政策，加大公共财政支持和投入力度，基本建设资金、财政专项资金、地方政府债券要向四水同治工程项目倾斜。出台市级及以下水利领域财政事权和支出责任划分办法，构建事权清晰、权责一致的水利基础设施投入责任体系。创新投融资模式，鼓励和支持社会资本投入水利建设与运营，多渠道筹措建管资金。

（六）加强督导，严格考核。建立督导督查制度和问责机制，对主动作为、成效显著的予以表彰激励，对措施不力，消极等待、进度缓慢的通报批评，视情节依纪依规问责追责，并与农田水利基本建设“红旗渠精神杯”评比挂钩，实行一票否决。将最严格水资源管理制度和四水同治任务完成情况纳入政府绩效考评体

系，对考核结果予以通报并向社会公布，同时作为领导班子和领导干部奖惩的重要依据。

2019年4月29日

主办：市政府办公室三科

督办：市政府办公室三科

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室。

开封市人民政府办公室

2019年5月14日印发

