

开封市“五水综改”工作方案

(征求意见稿)

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，深入贯彻习近平总书记“绿水青山就是金山银山”的生态文明思想，积极践行习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神、河南省第十一次党代会和开封市第十五届人大四次会议精神，按照《河南省“五水综改”工作方案》的布置，开封市统筹推进水源、水权、水利、水工、水务综合改革，加快构建现代水利保障体系，推进全市治水体系和治水能力现代化，努力开创水利事业新局面，为全市高质量发展提供坚实水支撑水保障。

二、基本原则

以水而定，量水而行。把水资源作为最大的刚性约束，坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产“四水四定”原则，合理规划人口、城市和产业发展，留住天上水、用好地表水、严控地下水、循环再生水，推进水资源节约集约利用。

政府主导，规划引领。强化规划引领作用，围绕全市水安全及水资源配置要求，坚持生态优先、保护优先，做好涉水事务相关规划，强化顶层设计，创新体制机制，优化营商环境，规范市场行为，推动治水体系和治水能力现代化。

改革创新，两手发力。研究涉水体制创新、政策创新、管理创新、投融资创新、法治创新等重大改革措施，加大水利重点领域改革攻坚力度，着力构建系统完备、科学规范、运行有效的水治理制度体系，以改革创新破解发展难题。科学划定财政事权，明确支出责任，坚持政府和市场协同发力，以市场化、法治化的思路，充分发挥市场主体作用，激发市场投资潜力和创新活力，拓宽投资渠道，吸引社会资本，建立投融资长效机制。

部门协同，形成合力。“五水综改”涉及发改、工业和信息化、财政、自然资源、林业、生态环境、住建、城管、水利、农业农村、金融监管等多个部门，要破除体制性障碍、打通机制性梗阻，充分发挥部门职能作用，科学配置资源，统筹涉水资金，形成共建共管、流转顺畅的体制机制，实现涉水事务业务整合、资产整合、人才整合，形成齐抓共管合力。

循序渐进，试点先行。坚持试点先行、逐步推开，先易后难、循序渐进的原则。有计划地推进改革，正在推进的事项要加快进度，容易突破和条件成熟的事项要率先实施，对工作难点要合力攻坚、稳妥推进。加强试点培育，大胆探索，示范引路，促进整体工作开展。

三、改革目标

到2025年，改革成效初步显现。水资源配置格局进一步优化，节水型生产和生活方式基本形成，水资源与人口经济均衡协调发展格局进一步完善。全市用水总量控制在16.16

亿 m³，农田灌溉水有效利用系数提高到 0.63；全市水土流失防治面积达到 260.51km²，国、省、市控断面水质基本消除劣 V 类；全市地下水开采控制总量 7.83 亿 m³，压采地下水总量约 2.47 亿 m³，地下水监控管理体系基本建立，全面实施居民阶梯水价制度，全面推行城镇非居民用水超定额累进加价制度，完成农业水价综合改革面积 281 万亩。

建立政府与市场协同发力的水治理体制，现代化治水兴水体系不断健全，各级政府涉水事权更加清晰，行政管理效率更加高效，水利财政事权与支出责任划分清晰，水利资金投入渠道更加宽泛，水利投融资多元化格局更加完善。

适度超前的运行设施体系基本建成，水工设施创新管理水平进一步提升。政府对水利工程各项工作的指导和监督更加强，水工队伍素质能力得到极大提升。

城乡一体、供排一体的水务一体化模式进一步优化。市属水务企业组建完成，服务全市高质量发展和生态文明建设的战略性功能初步发挥。农村集中供水率和自来水普及率均达到 100%。

到 2035 年，基本建成全市域集约高效的水资源配置体系，形成用好地表水、保障生态水、涵养地下水、多用再生水的有序用水新局面。政府和市场协同发力，形成政府主导、多元投入、市场运作、社会参与的治水格局。基本建成系统完备、丰枯调剂、循环畅通、安全高效、绿色智能的现代水网，水治理体系和治理能力现代化基本实现。

四、重点任务

全面推进水源、水权、水利、水工、水务改革。水源是前提，水权是基础，水利是根本，水工是支柱，水务是主业。

（一）水源改革

落实“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”要求，强化水资源刚性约束制度，加强水生态保护，持续深入贯彻落实水资源税价改革。通过水源改革，进一步强化水资源保护，加快构建全市域集约高效的水资源配置体系，保护人民群众用水安全。

1.强化水资源刚性约束。

坚持节水优先，深入贯彻落实《开封市发展和改革委员会 开封市水利局 开封市节水行动实施方案》（汴发改环资【2020】529号），大力推进农业、工业、城镇等重点领域节水。推进农业节水增效，重点实施黑岗口灌区等大中型灌区配套与现代化改造项目，实施高效节水灌溉，优化农业种植结构，推进农业生活节水；开展工业节水减排，实施工业节水技术改造及再生水回用改造，促进高耗水企业加强废水深度处理和达标再利用，严格控制新建、改建、扩建高耗水项目；实施城镇节水降损，提高城市节水工作系统性，将节水落实到城市规划、建设、管理各个环节，实现优水优用、循环循序利用，推进开封市海绵城市建设，促进节水服务产业发展，加快县域节水型社会达标建设步伐。

坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”，

促进经济社会发展与水资源条件相适应，深入落实最严格水资源管理制度和“放管服”改革要求，推进落实规划水资源论证制度，加强建设项目水资源论证。进一步发挥水资源在相关规划和项目建设布局中的刚性约束作用，摸清我市水资源家底、算清水帐，明确全市及各县（区）可用水量，促进经济社会发展与水资源承载能力相协调，推动生态保护和高质量发展。

优化配置当地水、外调水、地下水、地表水、非常规水，合理分配跨县（区）主要河流湖泊水量。率先完成我市贾鲁河、涡河、惠济河等河流水量分配任务，将水量指标逐级分配到区、县，尽可能细化落实到用水户，以解决水资源分配不均的问题，提高水资源利用效率，实现水资源可持续利用。

研究成立开封市水资源监测调度管理中心，负责全市水资源调查、统计、分析、评价工作，并对全市主要河流和重要引调水工程进行统筹调节、控制和分配，明确调度职能，规范调度行为，促进空间均衡。

全面加强水资源开发、利用、保护、配置、调度等各环节的监管，完善地下水监测站网建设和水资源监控监测能力建设。加强对各行业、各领域取用水行为监管，纠正无序取用水、超量取用水、超采地下水、无计量取用水等行为，持续推进水资源监控系统、取水许可系统等已建信息系统的管理和运用。

2.加强水生态保护。

打好碧水保卫战，深入推进黑臭水体治理，巩固黑臭水体治理成效，建立防止返黑返臭的长效机制，努力实现“长制久清”；加强水生态保护与修复，开展河流湖泊生态缓冲带、湿地水生态修复和生物多样性保护，健全水体生态系统功能，全面加强水源涵养工作和水土流失防治工作。

研究落实水资源节约保护奖补激励措施，对水资源保护、计划用水、节约用水先进单位、先进个人进行奖励。

推进实施地下水超采综合治理。深入落实《河南省地下水超采综合治理实施意见》，加快推进《开封市地下水超采治理规划》，编制《开封市地下水开发利用规划》，开展地下水现状调查及超采区评价、地下水超采区节水潜力评价、地下水超采区供需平衡分析与合理配置工作，针对我市地下水回补条件良好的现状，合理确定地下水开采方式及规模；持续推进地下水压采，完成水源置换、自备井封停年度计划；优化区域、流域水源配置，配合推进农村供水规模化、市场化、水源地表化、城乡一体化试点。

研究建立生态流量保障长效机制，明确河湖生态流量底线要求，制定重点河湖生态流量保障方案，重点保障贾鲁河、涡河、惠济河等河流的生态流量，探索完善具有可操作性的水生态补偿机制。

3.持续深入落实水资源税价改革。

持续深入贯彻落实《河南省水资源税改革试点实施办法》，严格执行地下水、地表水以及地下水严重超采区、超采区和非超采区的水资源税差异化税额标准。

优化水价形成机制，落实河南省水利工程供水价格管理办法、城镇供水价格管理实施细则，建立有利于节约用水、充分反映供水成本、激励提升供水质量的价格形成和动态调整机制。加快实施居民阶梯水价制度，全面落实城镇非居民用水超定额累进加价制度；进一步理顺各类用水价格，逐步形成再生水、地表水、南水北调水、地下水供水价格梯度提高的价格运行机制，促进各类水源有序利用。

4.推进水资源管理法治建设。

深入贯彻落实《地下水管理条例》、《河南省取水许可管理办法》和《河南省地下水管理办法》，完善开封市地下水相关管理制度和地下水水位变化通报机制。

（二）水权改革

开展水资源使用确权登记，通过明晰水资源的所有权、取水权、交易权、管理权等水利有关的其他权益，完善水权制度，构建权属清晰、权责明确、监管有效、流转顺畅的水权体系，形成与开封水资源禀赋相适应的水权交易市场，促进水资源优化配置。

1.探索做好水资源确权登记工作，推进区域确权、用水户确权。

以区域用水总量控制指标为红线，以全市水资源配置方案和重要河流水量分配指标为依据，结合区域经济社会发展战略布局，科学核定城镇生活用水、生态用水、农业用水、工业用水等控制指标和分配比例，对地表水、地下水进行确权，南水北调水配水指标实行动态调整。对利用取水工程或设施直接从河流、地下取用水资源的单位和个人，依法实行取水许可管理。对灌区供水范围内的非农业用水户，以取水许可审批主管部门颁发的取水许可证作为其确权依据；对现有取用水户以及具有自备水源的“既取又用”的工业取用水户，严格核定许可水量，超出用水定额标准的部分水量无偿收回；对地下水超采区取用地下水的，暂不确权。

2.推行水资源使用权有偿转让，研究确定试点区域，先行推行工业、服务业水资源使用从“无偿取得、有偿使用”向“有偿取得、有偿使用”转变。

遵循公开、公平、公正的原则，采取招标、拍卖、挂牌等方式，制定水资源使用权转让管理办法，推行水资源使用权有偿转让。水资源使用权有偿转让期限暂定为 5-10 年，有效期满后，用水户需要延续使用的，应当按照水行政主管部门重新核定的水资源使用权，继续缴纳转让金；水资源使用权有偿转让收益纳入政府预算，优先用于取水工程的改扩建、贷款本息偿还和维修养护，其余用于水资源开发利用和管理保护。

3.引导多种形式的水权交易，推动水权回购，健全水权

交易价格形成机制，鼓励以市场化方式开展水权收储与处置业务。

开展市内区域间水权交易。以县级以上政府或其授权部门、单位为主，以河流水量分配指标为标的，在市域内具备条件的主要河流上下游区域之间引导开展水权交易；开展取水权交易。获得取水权的单位和个人，在取水许可有效期和取水限额内向符合条件的其它单位和个人有偿转让取水权；开展农业和工业间水权交易。通过水权交易平台，工业企业购买农业节水省下的用水指标，保证工业发展；开展灌溉用水户水权交易。

推动水权回购，健全水权交易价格形成机制。水权交易价格根据补偿节约水资源成本、合理收益的原则，综合考虑输水工程建设、节水投资、计量监测设施费用等因素确定。

鼓励以市场化方式开展水权收储与处置业务。水资源使用权收储与处置须通过水权交易平台进行，用户间具备直接交易条件的，可不进行收储。

4.探索水权绿色金融，合理调配金融资源，全面改进和加强用水权金融支持和服务。

选定相关金融机构在商业可持续和风险可控的前提下，探索将用水权收益作为合格抵（质）押物，联合开发水权收益权绿色债券产品和服务模式，探索供水工程水权资产证券化、取水权抵押、水权入股等方式，拓展企业绿色融资渠道。

5.扩大水权交易试点范围，解决南水北调用水问题，开

展黄河供水区水权交易。

与南水北调中线工程受水区内的其它地市签订水权交易协议或意向，开封市做为受水区与其组织开展水权交易，解决新增南水北调用水问题，加快南水北调水量指标的消纳，扩大南水北调供水范围。以黑岗口灌区为试点，探索取水权、灌溉用水户水权等多种类型的水权交易，在黑岗口供水范围内引导开展水权交易。在我市黄河供水区开展区域间、行业间、用水户间水权交易试点，加快消纳分配我市的引黄指标。推广开展县级水权交易试点。巩固和扩大水权交易试点工作成果，以点带面，不断开拓转让和受让区域。

6.加强水权交易监管。

加强对水权交易活动的监督管理，强化水资源用途管制，防止以水权交易为名套取取水指标，变相挤占生活、生态和合理农业用水。水资源超载地区水权不得向区域外交易，地下水超采区的地下水取水户配水指标不得交易，生活、生态分配的水权不得交易，不得与国家限制类产业用户交易，对公共利益、生态环境和第三方可能造成重大影响的不得交易。严格水资源用途变更监管，确需变更用途，须由原审批机关按程序批准。

（三）水利改革

以创新水利投融资机制为牵引，破解公益性项目建设的资金筹措难题。通过水利改革，厘清政府与市场关系，合理规划市、县政府事权，建立政府主导、企业主体、社会公众

共同参与的现代化治水兴水体系，加快全市水利工程建设，为全市生活、生产、生态用水提供坚强保障。

1.强化水利规划的引领和约束作用，不断完善水利规划体系。

编制《开封市“十四五”水安全保障规划》，科学确定目标任务和工程布局，充分发挥规划在理念引领、战略导向和目标约束方面的作用。推进黄河流域生态保护和高质量发展等国家重大战略水利规划的编制与实施。对接国土空间规划，推进《开封市水利基础设施空间布局规划》的编制，做好水利规划与国土空间规划之间的衔接，力争将涉水空间纳入国土空间“一张图”，确保规划的前瞻性和可达性。

2.深入贯彻落实《河南省人民政府办公厅关于深化水利工程投融资体制改革的若干意见》。

完善政府投入保障机制，创新政府投资安排方式，积极争取中央资金支持，盘活存量水利资产，做大做强水利投资平台；拓宽市场化融资渠道，提高市场化投融资能力，引导社会资本参与水治理，支持其采取股权合作、股权认购、特许经营、政府与社会资本合作（PPP）、资产收购等方式参与水利工程建设运营，建立多元化、多渠道投融资机制，统筹推进水利工程建设。

3.制定水利财政事权与支出责任划分办法，合理划分市县两级水利财政事权，确定支出责任。

按照权责对等、分类分档、公开透明、动态调整原则，完善水利领域市县两级财政事权和支出责任划分办法，合理划分市、县水利财政事权，建立事权清晰、责权一致、各负其责、协同推进的政府投入体系。按照“谁的财政事权，谁承担支出责任”的原则，合理确定支出责任，实现责、权、利对等。

在一个市县范围内对当地经济社会发展有一定影响的水利基础设施建设、水生态修复与保护、水利前期工作和工程运行管理维护、水利综合管理与能力建设确定为市县事权。市县事权由市县承担除中央投入及省级补助以外的支出责任。

（四）水工改革

在巩固我市水利工程管理体制改革成果的基础上，进一步优化水利工程运行管理体制，大力推行水利工程管理创新，提高现代化管理和运营水平，实现水利工程综合效益最大化。通过水工改革，强化政府对水利工程的水资源调度、防洪减灾、应急调水、抗旱调水工作的指导、监督和监管，加快提升水工队伍素质能力，支持水利企业做强做大，增强市场竞争力。

1.巩固我市以往水利工程管理体制改革成果，深化水利工程建管体制度改革，做强做优市属水管单位。加强水利工程标准化管理，提高管理水平。

参考我市水管体制改革运行管理的成熟经验，通过保障水

利工程设施设备完好及正常运行、强化水利工程安全管理、规范水利工程运行管理、落实职责清晰的管理主体责任、建立标准化管理的评价与考核机制等措施，健全完善水利工程管理标准、技术标准和工作标准，逐步提水利工程规范化、信息化、标准化管理水平。

制定并深入执行《开封市河湖保护管理条例》，加强河湖保护与管理，提高河湖标准化管理水平；合理划分水管单位类别及性质，严格定编定岗；规范水管单位的经营活动，严格资产管理；积极推行管养分离，加大人才引进，提高养护水平。

2.构建市域集约化管理体系。进一步强化市水利部门水管职能，通过委托、授权等方式，统筹协调市域内主要河流上下游及左右岸防洪安全、水资源调配、水生态调度和地下水超采等，实现水资源集约高效利用。

3.做大做强做优市级水务公司。

加快推进市属水管单位企业化改革，建立市场化运营机制，建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度，完善法人治理结构，做到自主经营、自负盈亏、平等竞争、自我发展，做大做强做优市级水务公司。积极推进从事相同或相近生产经营活动的如水利工程勘测、设计、监理、施工、运行管理、投融资等相关企事业单位资源及资产整合，发挥资源资产、专业技术和完整产业链优势，提高行业竞争力和市场占有率，向市场化、规范化的现代企业转变。

（五）水务改革

积极探索水务管理改革新模式，坚持把农村饮水安全提档升级作为乡村振兴的重大举措，科学谋划推进农村供水规模化、市场化、水源地表化、城乡一体化。持续做大做强水务产业，促进城乡水务提质增效。

1.强力推进城乡供水一体化，开展饮用水地表化和城乡供水一体化试点，统筹推进农村供水“四化”。

因地制宜布局城乡供水体系，扩大城乡供水覆盖范围，使城镇供水管网尽可能向周边地区延伸，实现城乡供水“同网、同质、同价、同服务”；确定城乡供水实施主体，规范城乡供水工程的建设和运营，提升供水精细化管理水平，持续落实好供水工程长效运行管护机制，让供水工程不仅“建得好”，还要“用得好”，使供水工程发挥长期效益，群众长期受益；以脱贫村和动态监测户为重点，全面落实《河南省农村供水保障行动方案》，统筹推进农村供水“规模化、市场化、水源地表化、城乡一体化”，全力提升乡村振兴饮水安全保障水平。

2.探索推进水务市场化改革，形成规范的水务产业市场。

在不改变现有行政机构职能划分前提下，以市场手段推进城乡水务一体化，形成合理管制、有序竞争的水务产业市场，打造从原水、供水、排污处理到中水回用的水务产业链，合理配置水源和管理、技术力量，实现互补互济、按需供水、优水优用。

3.合理制定水务供排一体化方案，推进水务供排一体化。

加强总体设计，打破行政区划壁垒和城乡供水二元化的格局，兼顾近期目标和长远利益、经济效益和社会效益，充分考虑各县区实际情况，统筹制定各县区水务供排一体化方案，合力推进水务供排一体化。

五、保障措施

（一）加强组织领导。市委、市政府成立“五水综改”工作领导小组，统筹部署全市“五水综改”工作，健全完善相关政策，协调解决有关问题，督促指导工作落实等。将“五水综改”列入全市重大改革事项，各级各部门强化政治责任和使命担当，坚持从全市、全流域大局出发，密切配合、协同作战。建立部门联席会议制度，高位推动，全面实施，构建领导有力、责任清晰、协同联动的工作推进体系。

（二）强化行业监管。发改、财政、水利、住建、城管、金融监管等相关部门，依据自身职责，在政策引导、资金使用、项目推进、金融风险防控等方面，通过制定相关制度、开展行政执法等方式，强化行业监管，提升综合管理水平，确保“五水综改”深入推进、行稳致远。

（三）严格督导奖惩。严格按照“16136”工作思路，建立监督考核制度和问责机制，将“五水综改”任务完成情况纳入党委、政府目标绩效考核体系，用好督查督办“一张网”，发挥绩效考核“指挥棒”作用，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。

（四）营造改革氛围。把“五水综改”工作有关内容纳

入公益性宣传范围，充分利用报纸、广播、电视、网络等多种形势，广泛宣传“五水综改”的政策措施、工作进展和取得的成效，做好政策解读，及时推广先进经验、典型做法。广泛动员全社会力量形成关心改革、支持改革、参与改革的良好氛围，推动“五水综改”工作取得实效。