**昌吉回族自治州“十四五”水利发展**

**（水 安 全 保 障）规 划**

**二〇二二年一月**

**目 录**

[第一章 水利发展现状与形势 1](#_Toc13282)

[一、水利“十三五”发展主要成就 1](#_Toc6255)

[二、水利发展存在的主要问题 5](#_Toc6337)

[三、面临形势 7](#_Toc31502)

[第二章 总体思路 9](#_Toc8907)

[一、指导思想 9](#_Toc5715)

[二、基本原则 9](#_Toc14193)

[三、目标任务 11](#_Toc27944)

[四、总体布局 16](#_Toc7233)

[第三章 水资源供需分析与配置 17](#_Toc3049)

[一、水资源现状 18](#_Toc15629)

[二、用水总量控制方案 18](#_Toc1146)

[三、需水量预测 18](#_Toc19479)

[四、水资源配置方案 18](#_Toc20544)

[第四章 补齐短板，完善水利基础设施网络 20](#_Toc21686)

[一、实施防洪提升工程，保障防洪安全 20](#_Toc28339)

[二、强化节水和水资源合理配置，保障供水安全 22](#_Toc23572)

[三、加强水生态环境修复，维护河湖健康 23](#_Toc3483)

[四、加强水利信息化建设，提升水利智慧化水平 23](#_Toc18678)

[五、强化重大战略水安全保障，促进区域高质量发展 24](#_Toc12356)

[第五章 强化监管，提升涉水事务监管水平 25](#_Toc21166)

[一、完善监管法制体制机制，建立健全监管制度体系 25](#_Toc13601)

[二、强化河湖泊监管，推进兵地河（湖）长制一体化 26](#_Toc30883)

[三、强化水资源监管，促进水资源节约集约利用 28](#_Toc21945)

[四、强化水利工程监管，完善建管体制机制 30](#_Toc20245)

[五、强化水土保持监管，守护绿水青山碧草 33](#_Toc23254)

[六、加强水旱灾害防御监管，提高水安全保障能力 35](#_Toc4870)

[七、强化水安全风险管控，提高应急处置能力 36](#_Toc20298)

[八、加强水行政执法，强化河湖规范管理 36](#_Toc18035)

[九、提升水安全信息化监管能力 37](#_Toc3530)

[第六章 改革创新，激发水利发展内动力和活力 39](#_Toc24381)

[一、完善法律法规体系，提升水利法治化水平 39](#_Toc10925)

[二、深化价税改革，提高水资源利用效率和效益 39](#_Toc9842)

[三、推动工程产权改革，促进水利工程良性运行 40](#_Toc145)

[四、深化水利投融资机制改革，保障建设资金需求 40](#_Toc4830)

[五、加强创新引领，提升水利行业科技支撑能力 40](#_Toc7983)

[第七章 投资规模 41](#_Toc256)

[一、投资计划安排原则 41](#_Toc5618)

[二、投资规模 41](#_Toc31709)

[第八章 保障措施 42](#_Toc8195)

[一、加强组织领导 42](#_Toc9551)

[二、深化前期工作 42](#_Toc9699)

[三、加大投入力度 42](#_Toc432)

[四、逐级分解落实 42](#_Toc26842)

[五、社会参与 42](#_Toc18975)

# 第一章 水利发展现状与形势

## 一、水利“十三五”发展主要成就

“十三五”期间，昌吉州水利工作在州党委、人民政府的坚强领导下，自治区水利厅的悉心指导下，深入贯彻习近平总书记关于“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水方针，紧紧围绕“水利工程补短板、水利行业强监管”总基调，着力解决水利发展不平衡、不充分的突出问题。以最严格水资源管理制度为统领，打好节约用水、河湖管理、水生态环境保护、农村饮水安全巩固提升、水利脱贫等攻坚战，逐步实现由重工程建设向水资源管理、由农业节水向全社会节水、由传统水利管理向行业信息化全过程监管的转变，全面提升昌吉州水资源的引领力、支撑力和保障力，逐步构建起与全面建成小康社会相适应的水安全保障体系，为昌吉州经济社会高质量发展提供坚实的水利支撑。

### （一）最严格水资源管理制度全面落实

**一是**建立健全考核机制。昌吉州印发考核办法、成立领导小组、明确考核评分细则，构建起横向覆盖州直主要部门，纵向联系各县（市）和用水单位的责任分工体系。**二是**严控用水总量。根据昌吉州主体功能区规划和水资源承载能力，优化产业结构，实行最严格水资源管理考核制度，促进水资源合理开发利用和节约保护，保障经济社会可持续发展。**三是**严把用水效率关。严禁“三高”项目进昌吉，实施水资源消耗总量和强度双控。**四是**严控水功能区限制纳污。对全州入河排污口进行摸底调查和清理整顿，制定重要水源地保护措施，定期开展水质监测、扎实做好日常监管、形成长效管理机制，全部实现达标排放。

### （二）地下水超采治理持续推进

**一是**落实政策法规，完善制度建设。制定地下水超采区划定报告、治理方案，建立长效机制，激发和调动了群众举报违法线索的积极性，形成全社会积极参与地下水水资源管理与监督的良好格局。**二是**明确治理措施，狠抓责任落实，摸清机电井底数。建立机电井“身份证”，每眼机电井均经过“四级认定公示”。关停非法机电井，强化水行政执法、打击非法取水。机电井全部实现了“井电双控”、“在线监测”。严格水资源论证，各级工业（产业）园区编制规划水资源论证，开展规划和建设项目节水评价，依法规范建设项目水资源论证制度。规范取水许可，规范取水许可权限。规范机电井更新审批，加强用水监督管理，强化地下水动态监测分析，落实生态补水，分批次开展主要河湖生态基流与最低生态水位（面）确定，保持河湖对地下水的自然补充，不断修复水生态环境。

### （三）节水型社会全面推行

制定《昌吉州节水行动实施方案》，把节约用水贯穿于经济社会发展全过程各领域。科学制定用水计划，健全州、县、乡三级行政区域用水总量和强度双控体系，强化节水约束性指标管理。指导昌吉市率先通过全疆首批县域节水型社会达标建设，带动全州共创节水型社会，玛纳斯县、阜康市、奇台县启动节水型社会达标建设，全社会节水意识逐步提升。

### （四）农业水权水价综合改革有序推进

**一是**经过六年探索和实践，全州农业水价综合改革面积达709万亩，如期完成国家、自治区下达的改革任务。**二是**2020年全州农业水价已达到2015年运行维护水价。灌溉水有效利用系数由2015年的0.59提高到2020年的0.65，水资源支撑经济社会发展能力进一步提升。**三是**2019年全疆农业水价综合改革推进会在昌吉州召开，被自治区誉为“破冰之举”和新疆水利改革耀眼的亮点，被国家水利部誉为全国水权水价改革“昌吉样板”。

### （五）推动河（湖）长制“有名”“有实”

**一是**河（湖）长制全面建立。制定印发《自治州全面实施河长制工作方案》《自治州全面落实湖长制实施方案》，全州120条河流、84座水库、6个人工湖全部纳入河（湖）长制管理，建立四级河（湖）长制组织体系。**二是**体制机制不断完善。配套出台8项制度，在全疆首次开展了自然资源审计工作，为河湖生态环境保护提供了坚实的机制保障。**三是**河湖治理保护成效显著。全面开展河道采砂、“清四乱”、入河排污口清查等专项行动，河湖生态环境逐渐好转。**四是**率先启动河湖水域岸线及水利工程划界确权。**五是**生态基流逐步落实。重点河湖水生态环境自我修复能力逐步提升，河（湖）长制基本实现从“建机制”到“见成效”，从“有名”到“有实”的转变。

### （六）农村饮水安全取得新进展，民生水利发展惠及群众

**一是**建立健全管理责任体系。全面落实农村饮水安全管理“三个责任”、“三项制度”，全州建档立卡贫困户农村饮水水量、用水方便程度、供水保证率、水质四项指标全部达标。**二是**全力推进农村供水水价改革。全面完成农村供水水价改革任务，农村供水工程水费收缴率均达到90%以上。**三是**持续做好生态扶贫，全面完成了脱贫攻坚农村饮水安全各项工作任务。**四是**奇台县选派工作人员进驻博斯坦乡农村饮水工程管理站，负责博斯坦乡农村饮水工程运行管理工作

### （七）水旱灾害防御能力不断加强

**一是**对玛纳斯河玛纳斯段进行了系统治理，有效缓解了当地防洪压力；“十三五”期间，全州流域面积200～3000km2中小河流有17条得到有效治理，共实施中小河流治理项目26个，综合治理河长165.92km。全州塔西河、四工河、开垦河、木垒河等17条中小河流得到有效治理，防洪标准提高到10～20年一遇，质量达标、管理规范的防洪工程体系基本建成，重要河流和山洪沟得到有效防治，城市和防洪保护区防洪能力明显提高、防洪安全得到保证。**二是**建立“111843”管理机制，健全“三个责任人”与“河湖（库）长”相结合的防汛责任体系，设立“三个责任人”与“库长”公示牌。**三是**利用信息化技术手段实现预警预报，采用无人机开展巡河，实现无线传输技术在应急抢险中得到有效应用。**四是**在2020年春夏连旱、百年不遇的特大干旱情况下，争取抗旱主动权，科学合理调配用水定额，加强水库调度运行管理，推行“少量多次”灌溉用水，启动井河混灌区抗旱应急取水，有效保障粮食作物、林业及人畜饮水需求，为夺取农业丰产丰收奠定了坚实基础。

### （八）重大水利工程建设全面提速，水资源调控能力大幅提升

“十三五”期间，昌吉州续建完成中型水库2座，建成小（1）型水库2座，开工建设呼图壁县红山下水库；完成小型水库除险加固2座。先后组织实施奇台县河湖水系连通工程（一期）、努尔加水库周边提水工程等引调水工程。持续加快准东水利基础设施建设，实施完成准东经济开发区重点建设项目二级供水管网工程等，进一步健全了准东供水管网体系。重大水利工程的建设有效增强了水资源调控能力，提高了供水保证率和下游河道的防洪能力，为昌吉州社会稳定和长治久安、推动经济社会发展提供了有力的水资源支撑和保障。

### （九）农田水利建设稳步推进

“十三五”以来，实施了北六灌区、西大龙口灌区、木垒河灌区等14个大中型灌区续建配套与节水改造项目；对塔西河石建房渠首水闸、木垒县三眼泉渠首水闸等4座病险水闸进行了除险加固；实施高效节水示范县项目5个，现代化灌区示范区项目2个；实施牧区水利与渠道工程14个、小型农田水利工程58个。通过渠首水闸、灌区等工程建设，农田基础设施日趋完善，农牧民的生产、生活用水条件不断提升，为农村经济发展、农民收入增加、顺利实现脱贫攻坚提供了水利支撑。

### （十）水利工程建设管理取得新进展

**一是**项目法人全过程质量检测全面推行。自2019年起，河道治理、中型灌区等重点项目全部开展项目法人全过程质量检测，初步建立了施工单位自检、监理单位平行或跟踪检测、项目法人全过程检测和质量监督部门质量抽检的质量检测体系。**二是**自2019年9月起，全州水利建设项目实行全流程电子化招投标。**三是**全面梳理2011年以来项目建设情况，加快验收进程，确保工程效益发挥。**四是**在水利安全生产日常监管中，积极引入第三方安全生产咨询机构，在重要节点选取水库、河道、农村饮水安全、建设项目等进行安全生产隐患排查治理，有力确保了水利安全生产形势持续稳定。

### （十一）水利信息化管理不断提升

**一是**完成了昌吉州水利信息化综合平台建设项目（一期）工程建设，开发了井电双控、地下水监测、地表水计量、水库安全管理等七大业务系统。**二是**规范技术标准。

### （十二）依法治水工作得到加强

“十三五”期间，昌吉州不断完善水行政执法体制和制度，强化执法，保证水法的有效实施；完善水事纠纷预防和调处机制，保障水事秩序和谐有序；完善执法机制，开展兵地联合执法行动；加强水法规宣传教育培训，不断提升执法人员素质和执法水平。

## 二、水利发展存在的主要问题

### （一）水资源优化配置格局尚未完全形成,供水安全保障程度仍有待提高

昌吉州一批重点水资源调配工程控制性工程全面建成，昌吉州初步形成以河系为主、水库为骨干、外调水为补充、大中型灌区设施为支撑，渠道田间节水为基础的大、中、小相结合，蓄、引、调、灌相配套的水资源配置格局。昌吉市、昌吉国家农业科技园区每年需与昌吉州水利管理总站签订一次临时供水协议，无长期供水承诺，加之受水灌区仅昌吉市、昌吉国家农业科技园区建有部分引水工程，其他受水灌区无系统配套引水工程，农业供水价格相对偏高，致使昌吉州受水区用水量不高，调水工程效益未得到充分发挥。灌区供水保障程度有待提高。

### （二）防洪工程存在短板，防汛抗旱减灾体系仍不健全

昌吉州河流、山洪沟众多，治理的河段远远低于需要治理的险工险段，工程建设整体滞后，河流防洪体系不完善。塔西河、呼图壁河、水磨河、开垦河等重要河流防洪设施建设缓慢，已建防洪工程标准较低，部分河段河道不满足行洪要求，存在安全隐患；同时，20余条山洪沟中仅有昌吉市三工滩和阿苇滩等4条得到工程治理，远不能满足山洪灾害防御需求。主要河流和山洪灾害预警预报能力仍有待提升，水文测报体系尚不完善，水文应急监测能力薄弱，抗旱调度系统等有待完善。

### （三）水生态和水文化体系短板明显

昌吉州地下水位多年来持续下降，沿312国道两侧的冲洪积扇，地下水位普遍下降，是各县（市）地下水的主要超采区。地下水位持续下降，不但使平原泉水逐渐消失，还危及荒草地植被。受灌溉影响，河流引水量大，灌溉高峰期出现河道断流情况，影响水生态平衡。

### （四）水利信息化工作有待提高

近年来，昌吉州的水利信息化建设得到了长足的发展，已建成并投入使用的灌区信息化系统、地下水动态监测系统、水库自动化监测系统、山洪灾害监测预警系统等水利信息化系统，给全州水利业务工作提供了科技支撑。受技术条件、承建单位技术能力等多方因素的限制，现有的各个系统相对独立，共享困难、效能低下等问题极为突出。各业务系统在建设之初缺乏统一规划，建成后自成体系，在使用、管理、维护中造成了极大的不便，很难完全发挥系统的作用。

### （五）水利监管仍待加强

昌吉州水利工作存在监管不到位现象，如河湖监管缺位，“四乱”现象频发；水资源监管不实，最严格的水资源管理制度已建立，具体落实措施不到位，不能体现水资源管理“最严格”的要求；水利工程监管不全，重建设轻管理；水利资金监管不畅，只管申请资金，不管资金拨付；水土保持监管不强，对“未批先建”、水土保持设施“未验先投”等行为查处不够。现有水利信息化对行业强监管支持能力明显不足，基层水利人才十分匮乏，现有的技术人才力量无法满足加快水利工程建设的需要。

## 三、面临形势

### （一）全面建成小康社会，要求切实增强水资源供给能力，保障经济社会用水安全

经测算，2025年昌吉州总需水量为24.26亿m3，农业用水总体稳中有降，由于“十四五”期间用水总量逐年递减，农业节水量远不能满足其他业的发展需求。在二产、三产及生态用水方面，节水虽有潜力可挖，但节水量远小于新增发展用水需求。2025年农田灌溉水利用系数达0.67，农业节水已达极限，昌吉州现有水资源无法保障各业用水需求。为保障昌吉州经济社会可持续、高质量发展，“十四五”期间必须加快谋划推进一批重大水利工程，补齐水利基础设施短板，提升水资源供给保障能力。

### （二）保障国家和新疆重大战略实施及国家生态安全屏障

昌吉州是多民族聚居的地区，也是一个兵地共建地区，需要切实完善水利基础设施网络，要求水利基础设施更加注重高质量，更加关注绿色生态，统筹做好水灾害防治、水资源节约、水生态保护修复、水环境治理工作。推动高质量发展，做好天山北坡经济带建设，要求补齐水利基础设施短板，完善水资源优化配置格局。

为保障昌吉州生态环境可持续发展，必须科学配置水资源、全面节约、有效保护和综合管理，合理的确定生态保护区的范围、目标和需水总量，明晰生态用水，还水于生态。

### （三）新老水问题交织

**一是**州域境内主要河流主要依靠冰川和融雪补给，20世纪80年代中后期以来，新疆气候出现变暖趋势，气候变暖加速了冰川的消融，冰川和积雪的“固体水库”的调节减弱；**二是**水利基础设施分布不均衡不充分。

### （四）新时代治水理念及主要矛盾发生转变

当前我国治水的主要矛盾已经从人民群众对除水害兴水利的需求与水利工程能力不足之间的矛盾，转化为人民群众对水资源水生态水环境的需求与水利行业监管能力不足之间的矛盾，这一科学判断意义重大，深刻洞察了国情变化对水利改革发展的要求，具有鲜明的问题导向，必将对今后水利工作重心和重点任务产生重大影响。新的治水形势和治水理念转变给昌吉州水利工作提出了新要求和发展机遇。

### （五）推进治理体系和治理能力现代化

水治理体系与治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。现代化治理体系需不断提高水利治理手段和能力的精准化、精细化、精深化水平，加快完善监测、处理、决策、调控等水治理手段现代化建设。构建有利于实现水利创新、协调、绿色、开放、共享发展的现代化治水体系，完善水利管理与制度体系，保障水利行业的可持续发展。

# 第二章 总体思路

## 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，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，贯彻落实习近平总书记关于新疆工作的重要讲话和第三次中央新疆工作座谈会精神，贯彻落实新时代党的治疆方略和治疆方针，牢牢扭住新疆工作总目标，积极践行“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路，围绕“一个中心”（深入践行“水利工程补短板、水利行业强监管”总基调），抓好两个统筹（统筹蓄水节水调水，统筹生产生活生态用水），推进“三个转变”（由重工程建设向水资源管理、由农业节水向全社会节水、由传统水利管理向行业信息化全过程监管转变），谋划四项工程（重大水利工程、农村饮水安全巩固提升工程、现代化灌区建设工程、信息化建设工程），全力推进水利治理体系和治理能力现代化。

## 二、基本原则

### （一）节水优先，高效利用

针对昌吉州水资源特点，用水结构不合理、用水方式粗放的实际情况，大力推进节水型社会建设，把节约用水贯穿于昌吉州水利规划“十四五”全过程，强化结构节水、源头节水，严格用水总量控制，深挖农业节水潜力，推进产业结构调整。

新建、改建、扩建地下水取水工程，应当同时安装计量设施。落实地下水用水总量控制和地下水水位管控目标，遵守取水总量控制和定额管理要求，加强节水型社会建设，降低用水消耗，持续加大水行政处罚力度，逐步恢复水生态环境。

### （二）空间均衡，协调发展

结合昌吉州区域水资源分布情况，强化需求管理，以水定需、量水而行，合理引导产业布局和产业结构调整。统筹流域之间、城乡之间、区域之间，完善水资源配置工程格局，促进城乡协调发展，促进生态环境健康。

### （三）系统治理，绿色生态

牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持生态优先、绿色发展，将山水田林湖作为一个生命共同体，统筹推进山水林田湖草沙系统治理。坚持流域区域协调，统筹水灾害防治、水资源节约、水生态保护修复、水环境治理，综合布局，系统整治，有效保护。

### （四）两手发力，改革创新

深化水利改革，创新体制机制，从水的公共产品属性出发，充分发挥市场机制对水资源配置的决定性作用，调动全社会力量；完善政府宏观调控手段，着力推进水利重点领域和关键环节改革攻坚，形成政府主导的全社会协同治水兴水合力。

### （五）以人为本，保障民生

牢固树立以人民为中心的发展理念，把人民对美好生活的向往作为出发点和落脚点，加快解决民众最关心最直接最现实的饮水、防洪、生态环境等问题，提升水安全公共服务均等化水平，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

### （六）科技创新，智慧水利

充分利用互联网、云计算、大数据等先进技术，提升水利建设管理信息化水平，实现对水资源、河湖水域岸线、各类水利工程、水生态环境等涉水信息动态监测和全面感知，提升水利智慧化管理和服务水平。

### （七）完善机制，强化监管

建立健全水利行业强监管体系，完善监管机制，运用现代科技手段，从注重事后监管向事前、事情中、事后监督转变，做到事前要“堵住”、事中要“卡住”、事后要“查处”，保持整个监督过程首尾有机联系，从整体上提高监督效果，确保水利行业监管得到有效加强。

### （八）立足实际，适度超前

立足州情水情，以问题为导向，准确判断昌吉州水安全的现状水平，结合实际拟定可操作的行动方案。统筹考虑长远发展需求，科学谋划，超前部署，对昌吉州未来较长一段时期的水利发展进行统筹规划。

## 三、目标任务

立足昌吉州实际，着眼长远，以维护社会稳定和实现长治久安，满足各族人民日益增长的美好生活需要为目标，着眼于水利改革发展中不平衡不充分的矛盾和问题，着眼于供给侧结构性改革和高质量发展对水利基础设施网络建设需求，着眼于生态文明建设对水治理体系和治理能力建设需求，突出水利改革理念创新、水利发展战略创新、水生态保护路径创新，全面提升水安全保障能力，谋划昌吉州水利“十四五”发展布局。通过水利“十四五”规划的实施，节水型社会体系更加完善，水利设施能力和标准大幅提高，防洪抗旱减灾能力及水生态保护和修复能力进一步提高，城乡供水保障能力和应急抗旱能力明显增强，城乡饮水安全得到全面保障，水利基本公共服务均等化水平显著提高，初步建成现代水治理体系。

经过5年的努力，到2025年要努力实现以下发展目标：

### （一）节水

**——节水管理成效显著，水资源利用效率和效益大幅提升。**严格总量和强度双控，强化用水指标刚性约束、严格用水全过程管理。优化农业种植结构，推广畜牧渔业节水方式，推进农村生活节水。积极推行水循环梯级利用。推进工业节水改造，推动高耗水行业节水增效。深入推进节水型城市建设，大幅降低供水管网漏损，深入开展公共领域节水，严控高耗水服务业用水，鼓励使用非常规水源。以县域为单元，全面开展节水型社会达标建设，带动全州县域节水型社会全面发展。

### （二）工程补短板

**——防洪抗旱减灾能力全面提升。**加强病险水库除险加固、中小河流治理和山洪灾害防治，开展堤防加固、河道治理、控制性工程、蓄滞洪区等建设，提升水文监测预警能力，完善城镇防洪排涝基础设施，全面提升水旱灾害综合防治能力。中小河流重要河段防洪标准达到10～20年一遇，城市防洪标准达到20～50年一遇，山洪灾害重点区域基本形成非工程措施与工程措施相结合的综合防御体系。通过全州防洪工程“补短板”建设，结合建立预警预报信息化系统，初步构建“防+管+控+输”的防洪体系布局。

**——重大战略工程加快实施。**加快实施引调水工程，争取引调客水，逐步解决木垒县、奇台县、吉木萨尔县城市供水、二三产用水。实施一批中小型水库建设，实现供水能力的有效提升，有力解决水资源时空分布不均的“瓶颈”问题，实现水资源在空间上的合理配置。加快构建以“蓄水为基础、节水为关键、调水为补充”的水利工程布局。

**——城乡供水安全保障程度明显增强。**持续推进城乡供水一体化、农村供水规模化标准化建设，全面提高农村饮水安全保障水平，建立“从源头到龙头”的农村饮水安全工程建设和运行管护体系，进一步提高农村集中供水率、自来水普及率、供水保证率和水质达标率。

**——水生态状况明显改善。**水生态空间得到有效保护，河湖生态廊道加快建设，河湖生态水量有效保障，水生生物多样性逐步恢复。水土流失得到有效控制，使绿洲内和周边的局部区域人为水土流失基本得到遏制。地下水超采得到严格控制，超采区得到有效治理，城镇区域全面实现采补平衡。

**——水环境状况明显改善。**水功能区水质全部达标，饮用水水源地水质达标率达到100%。

**——水利信息化水平进一步提升。**以水利信息化带动水利现代化。依托现有水利信息化建设项目，优先推进防汛抗旱、水资源管理、大坝安全监测、河湖管理等智慧建设。

### （三）水利强监管

到2025年，按照“优化、协同、高效”的原则，理顺监督管理体制，重点抓好对河湖、水资源、水利工程、水旱灾害防御、水土流失等工作监管。

**1.加强水法规制度体系建设**

全面梳理涉水法律法规，修订完善系统完备的规章制度保障体系，构建科学有效的行业监管标准体系。推进水利综合执法改革，加强水行政执法,维护水法规权威。完善水行政执法制度，加快整合执法职能和执法力量。完善执法工作机制，推进综合执法，加强水行政执法能力建设。完善行政执法程序，提高执法人员素质，加强水法治队伍建设。

**2.加强水资源监管**

“十四五”期间，坚持“节水优先”，落实新疆节水行动实施方案，按照“把水资源作为最大的刚性约束”的要求，强化水资源监管。出台“强化地下水管控”规范性文件，实施用水统计调查制度，加快调整水文站网布局，强化水资源监测体系建设，组织做好水生态水环境监测评价，加强江河水量分水水文水资源监测与分析。

**3.强化河湖监管**

“十四五”期间，进一步强化河长湖长履职尽责，推动河长制湖长制从“有名”、“有实”向“有能”、“有效”提升，促进河湖治理体系和治理能力现代化，持续改善河湖面貌。遵照河湖岸线保护与利用及河道采砂管理规划，强化河湖岸线保护利用及河道采砂管理。持续开展河湖“四乱”问题清理整治，河湖“清四乱”工作实现规范化、常态化。加强河道综合整治，严厉打击非法采砂，未编制采砂规划的河道全面实行禁采。实行河湖最低生态基流和最低生态水位保障工作，维系河湖生态健康。

**4.加强水土保持监管**

“十四五”期间，全面落实生产建设项目水土保持“三同时”制度，健全水土保持方案承诺、区域评估等制度，制定生产建设项目水土保持监测“三色”评价管理办法，建立水土保持信用评价机制，实施联合惩戒;开展水土保持履职情况逐级督査，确保监管责任落实到位，切实履行生产建设活动监管责任，严肃查处人为水土流失违法违规行为;继续开展水土流失动态监测，推进监测点优化布局;抓好人为水土流失卫星遥感常态化监管，组织开展覆盖全区范围的生产建设活动卫星遥感监管，确保人为水土流失违法违规行为都能及时发现并依法查处。

**5.加强水利工程监管**

“十四五”期间，加强水利工程运行管理，全面落实小型水库防汛“三个责任人”和“三个重点环节”，做好水库专项督査发现问题整改;加强农村饮水工程运行管理，到2025年农村集中供水工程收费处数比例和水费收缴率均实现全覆盖;加强灌区末端运行管理;深入研究灌区“最后一公里”管理方面的难题。

**6.加强水早灾害防御监管**

“十四五”期间，加强工程调度监管，加强线上线下全方位监管；继续推进水工程防灾联合调度系统建设，修订完善水工程防洪抗旱联合调度及应急水量调度方案，开展防洪调度演练；抓好监测预报预警，确保山洪灾害监测预警平台运行正常；做好灾害防范应对，深入研究河流特大洪水致灾风险，提出现状防御体系下的应对措施。

**7.加强重点工程建设监管**

“十四五”期间，按照“部门指导，分级管理，分工负责”原则，切实加强对水利工程建设的监管，认真落实“项目法人负责、监理单位控制、施工单位保证、政府部门监督”四位一体的质量保证制度体系，强化质量、资金、安全督查、巡查，确保工程质量安全、资金安全、生产安全。

### （四）改革和管理

加快水利发展的体制改革和机制创新，到2025年，在农业水价综合改革、水利工程产权、水利投融资机制改革等方面取得突破性成果，加强政策引导，推动形成节水内生动力，加强创新引领，提升水利能力建设水平。

**深化价税改革。**深化农业水价综合改革,充分发水价杠杆作用,城乡生活用水实行阶梯式水价,农业用水实行超定额累进加价。

**推动产权改革。**探索研究水资源所有权、使用权及使用量，探索多种形式的水权交易。编制小型水利工程产权制度改革实施方案，2025年底前全面完成小型水利工程管理体制改革，建立健全管护制度，提升水利工程管理效能。

**深化水利投融资机制改革。**充分发挥公共财政资金的引导撬动和聚集放大作用,加大开发性金融支持力度,坚持公益性和经营性水利建设分离,创新水利建设投入机制,通过特许经营等方式,吸引企业和社会资金参与水利项目建设、管理、运营,引导经营性水利逐步走向市场,使水资源变成资本。

**加强节水管理。**将农业节水作为节水主战场。全面落实《新疆维吾尔自治区节水行动实施方案》,加强政策制度的推动作用、市场机制的创新作用,推动形成全社会节水内生动力，实现县级行政区“县域节水型社会达标建设”目标。

**加强创新,提升水利能力建设。**加强科技创新,健全水利科技发展体制机制,加强重大科技问题研究,增强水利能力建设动力;创新系统思维,加强水利重大战略问题、关键技术等研究,探索系统治水新途径,推动水治理管理、效率、动力变革,促进水利能力建设升级转型;加强水利信息化建设,驱动智慧水利，全面提升水利能力建设水平;建立健全水利科技人才培养和引进机制，完善人才队伍建设，保障水利能力水平提升。

昌吉州水利“十四五”发展目标体系表

表2.5-1

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **目标领域** | **序号** | **主要指标** | **2020年完成情况** | **“十四五”规划指标** | **备注** | **性质** |
| 水资源节约集约利用 | 1 | 用水总量（亿m3） | 25.48 | [24.26] | 　 | 约束性 |
| 2 | 地下水控制开采量（亿m3） | 9.39 | [7.64] | 　 |
| 3 | 万元GDP用水量（m3/万元） | 273.54 | 246.19 | “十四五”末较2020年下降10% |
| 4 | 万元工业增加值用水量（m3/万元） | 40.55 | 38.12 | “十四五”末较2020年下降6% |
| 5 | 农业灌溉水有效利用系数 | 0.65 | [0.67] | 　 |
| 6 | 农村自来水普及率（%） | 96 | 99.29 | 　 | 预期性 |
| 7 | 农村集中供水率（%） | 96 | 99.29 | 　 |
| 水资源与水生态保护 | 8 | 水功能区达标率（%） | 100 | [100] | 　 |
| 9 | 水土流失治理面积（km2) | 105 | 411.08 | 　 |
| 涉水事务监管 | 10 | 重点取用水户计量率（%） | - | [＞80] | 参考自治区“十四五”指标 |

**注：规划指标带[ ]为期末达到数，其余为五年累计数，现状为2020年底数据。**

## 四、总体布局

结合昌吉州河湖水系、水资源分布特点及空间需求特征，围绕生态保护和高质量发展战略，按照空间均衡，系统治理的要求，遵循把水资源作为产业发展、城镇建设的刚性约束的原则，加强水资源集约节约利用，协调经济社会开发利用与生态保护、水资源承载能力与经济产业布局、本区域水资源利用与外调水利用，按照优先发展节水、加大使用再生水、合理开发当地水、科学适当补充外调水的策略，在现有水资源配置工程基础上，构建昌吉州“十四五”水安全保障网络工程体系。

构建现代水利支撑体系，以水利工程及配套设施建设为重点，加快建设一批水利枢纽、水利骨干工程和大中型灌区续建配套与节水改造工程，重点推进水库工程等控制性水利枢纽工程以及引调水工程，构建以“蓄水为基础、节水为关键、调水为补充”的工程网络体系，切实解决工程性、结构性缺水问题，为昌吉州经济社会发展提供可靠的水资源安全保障。

结合昌吉州现有水利工程布局，“十四五”期间拟构建“4321”的水资源调配利用格局：

**“四”——实施四项重点工程，即重大水利工程、农村饮水安全巩固提升工程、现代化灌区建设工程、信息化建设工程。**

**推进重大水利工程建设。**昌吉州作为水资源严重短缺地区，“十四五”用水总量逐年递减，尽快启动引调水工程，夯实水资源要素支撑。

**加快农村饮水安全提升工程建设。**围绕乡村振兴战略，加快推进城乡供水一体化，建设一批重点供水工程，促进城乡供水同质、同量、同标、同服务。依托老旧工程改造，强化供水水源保护，有序推进各类村庄供水工程规模化发展。

**加快现代化灌区建设。**深入推进干支渠系管道化、自动化的建设工程，进一步提升用水效率、优化用水结构已成为必由之路。

**加快智慧水利平台建设。**加快水资源供水、用水全过程信息化建设，实现供水、用水全过程计量的全覆盖。初步建成覆盖整个昌吉州水利信息化系统工程，最终实现以“采集自动化、传输网络化、集成标准化、管控一体化、决策智能化”水利信息化总目标，进一步提升昌吉州水利业务管理的效率和效能。

**“三”—— 三大体系，即夯实昌吉州水安全保障基础设施网络、河湖生态健康安全保障、现代化的水治理能力与管理三大体系，**

**“二”—— 实现水利工程补短板、水利行业强监管两个目标。**

**“一”—— 构建一张水网，即地表水、地下水、非常规水、外调水四水共享。**

# 第三章 水资源供需分析与配置

## 一、水资源现状

截止2020年12月，我州实际用水总量25.48亿m3，其中：控制指标内用水总量23.84亿m3，引外调水1.64亿m3。一二三产用水比例约为87.76：5.00：7.24，计划2025年调整至85.08：7.48：7.44，2030年调整至82.49：9.08：8.43，须通过加快种植结构调整，优化产业布局，降低农业用水量，提高水资源利用效率，促进水资源合理开发利用和节约保护，可保障经济社会可持续发展。

## 二、用水总量控制方案

根据《新疆昌吉州用水总量控制方案》，按照自治区下达的昌吉州用水总量控制指标，结合昌吉州实际情况，对昌吉州各行政单位的用水总量控制指标进行了分解，最终确定昌吉州2025年用水总量指标是24.26亿m3，其中地表水16.06亿m3、地下水7.64亿m3、其他水源0.53亿m3。

## 三、需水量预测

社会经济需水量包括居民生活用水（包含建筑业、三产需水以及城镇绿化、城市道路浇洒等用水）、工业用水、农业灌溉用水、牲畜用水和渔业用水，本次需水预测采用一、二、三产业进行预测，其中第一产业用水包括农业灌溉用水和牲畜用水，第二产业用水包括工业用水以及火电用水，第三产业主要是居民生活用水（包含建筑业、三产需水以及城镇绿化、城市道路浇洒等用水）和渔业用水。

《昌吉州用水总量控制方案》将自治区下发的用水总量控制指标落实到各县（市），落实到地方乡级行政区，落实到供水水源，落实到年度计划安排，落实到水资源管理政策要求与保障措施，为今后一段时间内昌吉州生态文明建设和实行最严格水资源管理制度考核提供技术支撑。

## 四、水资源配置方案

在本次水资源配置工作中，严格按照“用水总量控制方案”执行。目前全国均按最严格水资源政策在实施，且按照制定的“用水总量控制方案”指标进行考核，因此在供水总量不变的情况，各县（市）只能通过内部节水，即减少需水量来解决缺水问题。

# 第四章 补齐短板，完善水利基础设施网络

## 一、实施防洪提升工程，保障防洪安全

“十四五”期间通过实施中小河流治理、山洪沟治理、病险水库及水闸除险加固、城市防洪防涝等工程59项，其中一类项目54项，二类项目5项。坚持工程措施和非工程措施相结合，全面提升防汛抗旱减灾能力。上游山区段兴建水库，拦蓄调节洪水，减轻防洪压力；下游河段以修筑堤防护岸河道疏浚为主，提高涉及的主要城镇、农田保护区防洪标准；建立永久性防洪体系，在全河段建立预警预报系统，提高预见性，做好防洪调度。

### （一）主要支流治理（流域面积3000km2以上河流）

规划实施主要支流治理项目7项，其中一类项目5项，二类项目2项。

### （二）中小河流治理（流域面积200-3000km2河流）

规划实施29项中小河流治理项目，均为一类项目，治理长度294.67km。治理河流涉及塔西河、库尔阿根河、白杨河、四工河、大龙口河、开垦河、木垒河等17条中小河流。中小河流治理工程措施主要为：在平原灌区的上、中游段修筑护岸防洪堤坝工程，稳定河岸提高河道过洪能力，保护沿岸城镇、农田、村庄、交通、水利工程安全；灌区下游主要是修筑堤防，防止淹没沿河农田村庄，结合引洪灌溉控制洪水，既保证水库蓄水又安排好洪水出路。

### （三）山洪沟治理

规划实施木垒县东城孙家沟、吉木萨尔县水溪沟、玛纳斯县玛纳斯镇泄洪沟治理等山洪沟治理项目3项，均为一类项目，新建防洪堤54.4km。

### （四）病险水库除险加固

规划对4座中小型水库进行除险加固，其中一类项目3项，二类项目1项。

### （五）中型病险渠首（水闸）除险加固

“十四五”期间规划对14座中型病险渠首（水闸）进行改建，均为一类项目。

### （六）城市防洪防涝能力建设

“十四五”期间规划实施城市防洪工程共计2项，均为二类项目。

## 二、强化节水和水资源合理配置，保障供水安全

### （一）中型水库

“十四五”期间，通过建设玛纳斯县塔西河红沙湾水库工程，实现供水能力的有效提升，有力解决现有水资源时空分布不均的“瓶颈”问题，进一步完善全州水资源优化配置体系。

### （二）小型水库

“十四五”期间，昌吉州拟续呼图壁县红山下水库，新建小型水库6座。

### （三）区域内引调水工程

“十四五”期间，昌吉州拟建区域内引调水工程共10项。

### （四）农村供水工程

“十四五”期间，昌吉州拟建农村供水工程共16项，均为一类项目。

### （五）大型灌区续建配套与现代化改造工程

“十四五”期间，昌吉州拟实施大型灌区与现代化改造工程1项，为一类项目。

### （六）中型灌区续建配套与节水改造工程

“十四五”期间，昌吉州拟实施中型灌区与现代化改造工程共15项，其中一类项目6项，二类项目9项。

### （七）牧区水利

“十四五”期间，昌吉州拟实施牧区水利项目共6项，均为二类项目。

## 三、加强水生态环境修复，维护河湖健康

### （一）小流域综合治理

**1.小流域综合治理工程**

“十四五”期间，昌吉州拟实施小流域综合治理项目18项，其中一类项目13项，二类项目5项。计划开展以小流域为单元的生态清洁小流域建设，通过有效保护使综合治理后的小流域实现山青、水秀、人富。

**2. 水土保持监测点布设**

结合昌吉州现状监测点情况，在现有监测站网的基础上，升级改造2处。新建2处。规划实施后，位于昌吉州的各级水土保持监测点将达到4个。按照监测点类型划分，2个水蚀监测点，1个风水复合监测点，1个风蚀监测点。

### （二）地下水超采综合治理

“十四五”期间，昌吉州严格执行地下水水量和水位双控制，强化地下水资源开发利用管理。

**1.“井电双控”计量设施升级改造**

“十四五”期间，计划对已实施的10867眼“井电双控”计量设施进行提升改造，更新通讯设备，提高信号的传输率，实现高效运行、精确计量、精准收费的目标。

**2.地下水动态监测站网建设**

对昌吉州399眼动态监测井进行改造升级。

## 四、加强水利信息化建设，提升水利智慧化水平

### （一）水利业务系统

“十四五”期间，昌吉州水利信息化建设分两个阶段实施，建成覆盖整个昌吉州的水利信息化系统工程，初步完成昌吉州水利信息现代化建设，实现水利与防洪基本信息采集规范化、自动化和数字化，实现预警预报准确、及时和智能化，实现防汛、水资源综合利用、水环境保护等决策调度指挥电子化和科学化，构建水资源、水安全、水工程、水生态、水环境、水文化的信息化体系，达到“采集自动化、传输网络化、集成标准化、管控一体化、决策智能化”的总体目标。

### （二）节水型社会达标建设

开展昌吉州县域节水型社会达标建设，坚持节水优先方针，把节水作为解决昌吉州水资源短缺问题的重要举措，贯穿到经济社会发展全过程和各领域。通过制定节水行动实施方案、推进节水型载体建设、完成供水水厂出厂水和售水的计量监测、加强节水宣传教育等措施，全面推进节水型社会建设，形成一批示范成果，为支撑经济社会高质量发展夯实水利基础。

## 五、强化重大战略水安全保障，促进区域高质量发展

“十四五”时期要统筹做好节水、蓄水、调水文章，从根本上优化全州水资源配置格局、提升水资源调蓄能力。用好“调水”这个补充。就是落实好空间均衡的要求，坚持以水定需，根据可开发利用的水资源量，合理确定经济社会发展结构和规模。从国家、自治区及昌吉州区域发展的大战略出发，在充分节水的前提下，兴建必要的引提调水工程。实现水资源联调联控、互通互补，形成合理配置和高效利用的水资源优化配置体系。

# 第五章 强化监管，提升涉水事务监管水平

坚持以问题为导向，以整改为目标，以问责为抓手，从法制、体制、机制入手，建立一整套务实高效管用的监管体系，从根本上让水利行业监管“强起来”，形成水利行业齐心协力、同频共振的监管格局。“十四五”期间，要重点完善监管法制体制机制，建立健全监管制度体系，全面强化江河湖泊、水资源、水利工程、水土保持四大重点领域监管制度实施，全面提升水事务监管水平，提升水安全保障能力，为生态文明建设和经济社会可持续发展提供支撑。

## 一、完善监管法制体制机制，建立健全监管制度体系

**（一）完善监管法制**

全面梳理涉水法律法规，修订完善系统完备的规章制度保障体系，构建科学有效的行业监管标准体系，推进各项工作有法可依、有规可守、有章可循。

**（二）加强监管制度和标准体系建设**

水资源管理方面，健全“总量+定额+清单”的水资源刚性约束制度、水资源监测计量和监督考核机制、水资源管理方面节水评价等制度。

河湖管理方面，在深入推行河（湖）长制、建立水生态空间管控制度基础上，逐步建立健全健康河湖标准、河流下泄生态水量标准、湖泊最低生态水位标准体系，完善河道建设项目管理制度、河道有关活动规范制度，建立生态水量保障机制。

水利工程运行管理方面，持续完善水库、大坝、水闸运行、水量应急调度等制度，逐步实现运行管理标准化。

水土保持方面，完善方案承诺、区域评估等制度等，为依法依规管水创造完善的保障体系。

**（三）理顺监管体制机制**

按照“优化、协同、高效”原则，理顺监督管理体系。以水资源统一管理体制为抓手，在补短板的基础上，建立不同层级重大水问题的区域水资源协调管理机制，保障流域和区域水资源的统筹调配。

**（四）加强水利综合执法**

逐步完善水行政执法制度，规范水行政执法行为，明晰水行政执法权责清单，加强各级水政监察队伍建设。

**（五）加强水行政执法能力建设**

落实行政执法责任制，压实执法责任主体，完善行政执法程序，提高执法人员素质，强化执法巡查监管，严格规范公正文明执法。加强水行政执法队伍建设，完善机构设置，配齐配强执法人员和和执法装备，提升水政监察队伍执法能力和执法水平。

## 二、强化河湖泊监管，推进兵地河（湖）长制一体化

强化河湖泊监管，推进兵地河（湖）长制一体化，加强兵地联防联治，建立兵地一体化河（湖）长制工作机制，强化兵地联席会议、信息共享等机制，加强统筹协调。全面推行河（湖）长制逐步从“有名”“有实”向“有能”“有效”提升。在完善河湖保护与利用规划基础上，健全河（湖）长制长效管理制度体系，推进河湖“清四乱”常态化、规范化。

**（一）夯实河湖基础工作，提升规划约束力**

**划定河湖管理范围，建立“一河一档”。**依法划定河道、湖泊管理范围，完成规模以上水利工程管理与保护范围划定，并将划界成果同步纳入全区国土空间规划基础信息平台和“多规合一”协同审批平台。逐步完善“一河一档”。

**根据修订河道管理条例，健全河湖规划体系。**围绕河流湖泊等水域空间、涵养水源的陆域空间等重要水生态空间的管控需求，进一步完善岸线保护与利用、河道采砂等规划。利用全国“水利一张图”及河湖遥感本底数据库，推进规划成果上图。

**深化“一河一策”，建设示范河湖。**科学编制“一河一策”，全面落实水资源保护、水污染防治、水环境治理、水域岸线管控、水生态修复、执法监管等河（湖）长制工作任务，打造一批示范河湖。

**强化生态基流保障。**以年径流量1亿立方米以上河流为重点，确定重点河流重点断面的多年平均下泄生态水量目标和天池湖正常蓄水位目标，开展重点河湖生态水量调度试点。编制完善重要河流重点断面和流域水系生态水量调度方案，完善生态水量调度制度，全面开展生态水量调度。

**加快完善河湖监测监控体系。**加强河流主要控制断面的生态流量（水量）、水质监测，加强对河湖的动态监测，及时掌握河湖水域岸线变化情况、河湖“四乱”实时动态，提高河湖监管信息化、现代化水平，推进智慧河湖建设。

**（二）健全完善河（湖）长制，从“有名”“有实”向“有能”“有效”提升**

**完善河（湖）长制工作体制机制。**进一步完善河（湖）长制组织体系、制度体系和责任体系，进一步细化相关工作制度，完善河（湖）长会议制度、信息共享和报送制度等。

**健全河湖长效管理。**建立河湖巡查、保洁、执法等日常管理制度，落实河湖管理保护责任主体、人员、设备和经费，实行河湖动态监控，加大河湖管理保护监管力度。

**落实专项行动，加强河湖监管。**常态化开展河道管理范围内乱占、乱采、乱堆、乱建“清四乱”专项行动。实行联防联治，推进多部门联合执法，推进完善河湖行政执法与刑事司法衔接机制，实现从“管得住”到“管得好”的转变。

**建立河（湖）长制督查机制。**建立全覆盖的河（湖）长制督查体系，采用明查暗访、飞行检查、交叉检查、随机抽査等方式，及时准确掌握各级河长履职和河湖管理保护的真实情况。

**完善履职考核与责任追究。**强化流域控制断面的生态流量（水量）、水质和功能区水质监测评价，监测结果作为评价河（湖）长制工作的重要依据。

### （三）建立兵地一体工作机制，加强联合执法

坚持自治区党委统一领导，统筹推进河（湖）长制工作，建立兵地一体化河（湖）长制工作机制。河湖最高级别河（湖）长是责任河湖治理保护的第一责任人，兵地共管的河湖，由相应地方党政领导担任最高级别河（湖）长，兵团对应党政领导担任副河（湖）长。

工作机制包括召开河（湖）长制联席工作会议、领导小组会议、开展联合巡河（湖）等形式。工作任务包括：贯彻落实中央、水利部关于河（湖）长制的重大决策部署；统一规范河（湖）长制组织体系、制度体系、任务落实、监督考核等；共享河（湖）长信息、河湖问题整改与反馈等。

### （四）严格涉水项目管理，保护河湖面貌

严格执行水资源论证、取水许可、水工程建设规划同意书、河道采砂许可、洪水影响评价、水土保持方案审批等制度，规范河道管理范围内建设项目和活动审批。全面强化对已批涉河项目的全过程监管，严格限制建设项目占用水域或执行占用补偿，防止水域面积衰减，督促建设单位严格按批复要求开展建设。

## 三、强化水资源监管，促进水资源节约集约利用

### （一）落实行动，全面节水

按照昌吉州用水总量控制和定额管理相结合的要求，重点抓好农业、工业、城镇节水，推进节水型社会建设。

**强化定额标准监管。**规范农业灌溉用水定额管理，执行国家、自治区和行业用水定额标准。

**执行水资源总量强度双控行动。**强化水资源消耗总量和强度指标刚性约束，实行流域与区域用水总量、灌溉用水总量与面积、地下水取水量与水位控制，建立年度用水计划管理和取用水计量与统计制度，全面推进农业、工业、城镇等领域节水，强化节水约束性指标管理，提高水资源利用效率。

**加强重点领域节水。**大力发展节水技术，围绕用水计量、灌溉高效、漏损防控等重点领域，加强节水产品技术、工艺装备研究，提高各行业用水的效率与效益。

**强化节水监督管理。**落实规划和建设项目节水评价制度，从严叫停节水评价不通过项目，从严执行节水评价落实情况的监督检查，推行水效标识、节水认证、水效领跑和合同节水管理。

**推进节水制度建设。**坚持以水定地、以水定需，推动建立兵地协调统一的节水法规制度体系。推进农业用水精准补贴制度。建立农业节水奖励机制，增强节约用水的内生动力。

### （二）稳定绿洲，合理分水

强化流域水资源统一调度管理，科学制定流域水量调度方案和调度计划。将重要生态敏感区控制断面、主要控制性水工程断面等作为河湖生态流量控制断面，以维系河流廊道功能确定有水期的生态水量目标。

**不断加强水资源配置基础。**将用水总量控制指标进一步细化到生活、工业、农业、生态等主要用水行业，分解到县、地块、用户，未经批准不得擅自改变水资源用途。

**强化生态用水需求分析与配置。**探索建立重点河湖生态用水指标体系，将生态需水分到河流湖泊、主要河段和重点断面。加强河流重点控制断面监测站点建设，强化水资源监管能力，实现水量分配、河湖生态流量（水位）监管、取用水监管一体化、智能化。

**严格水资源分配监管。**全面落实水量分配方案和用水总量分级控制指标体系，强化重要断面生态流量（水位）控制，严格年度水量调度计划实施和监督考核，完善生态补水调度机制，保障干流和源流生态用水；加强监督管理和责任追究，明确分级管理的权限和职责，落实流域管理与区域管理相结合的水资源管理制度，电调服从水调，稳定并改善绿洲生态。

**落实最严格水资源管理制度。**各县市、农业园区每年年初根据“三条红线”控制指标，按照“基本用水优先，降低农业用水、节约生活用水、保障生态用水”的原则，制定下达水量分配方案，将用水指标分解到乡镇、到村组（农场）、到单井，单独配置生态用水量，全力保障生态绿化用水。

**推动河湖生态流量保障制度研究。**开展季节性河流生态流量、生态调度、监管措施、检测预警等方面的科学研究。

（三）围绕目标，管好用水

以落实水资源开发利用用水总量控制、用水效率控制和水功能区限制纳污“三条红线”控制指标为目标，建立全覆盖的用水计量体系，严格用水全过程监督管理。

**强化取用水监管基础。**全面调查取水口、入河排污口，完善管理台账，实现动态管理，建立取水口动态更新机制、监测预警机制和取用水监管机制，切实加强取用水管理。

**严格取用水管控。**强化重点用水单位监控，制定监控单位名录，依托国家水资源信息管理系统，监控重点用水单位实际用水量，监管取水许可量、计划用水量执行情况。

**强化水资源论证。**严格执行规划和建设项目水资源论证，强化水资源在国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划、重点项目建设布局等的约束作用。

**加强水功能区监管。**建立河流档案，加强入河（湖）排污口管理，严格水功能区监督管理，实现水功能区监测全覆盖，实施水功能区达标评价制度、入河污染物总量控制制度，完善饮用水源地核准和安全评估制度。

**完善饮水工程水质监测与安全监管。**建设适度规模的集中式供水工程，划定水源保护区，建立县级水质检测中心，落实县级区域水质监测和巡检工作，完善规模化水厂水质化验室配备。

**推进农业面源污染控制监督性监测以及执法监管。**持续完善面源污染控制监测体系，强化监督性监测。

## 四、强化水利工程监管，完善建管体制机制

遵循“水利工程补短板、水利行业强监管”水利改革发展总基调，全面推进水利工程建设运行管理各项工作，进一步规范水利工程建设监管体系，优化水利工程调度运行管理，明晰工程产权、落实工程管护主体和责任、探索工程管理模式、落实工程管护经费等方面进行全面改革，确保水利工程建设质量与运行安全、工程效益充分发挥、管理效能显著提升。

（一）加强水利工程建设管理

**加强水利工程建设全过程管理。**做好项目储备，严格建设项目前期技术审查和行政审批。全面落实项目法人责任制、招标投标制、建设监理制、合同管理制等“四项制度”。严格执行项目建议书、可行性研究报告、初步设计、施工准备、建设实施、生产准备、竣工验收、后评价等水利基本建设程序。加强工程建设资金管理，严格审计监督。项目工程竣工验收后要及时进行资产移交，明确产权关系，落实管护主体、责任和经费，确保工程长期发挥效益。

**探索创新水利工程建管模式。**完善和规范大型、重要中型水利工程建设项目法人制，因地制宜深化完善工程代建制、设计施工总承包制、集中监理制等建设管理模式，鼓励BOT、TOT、BT等新型水利项目建设管理模式。

**加强水利工程招标投标监管。**继续完善水利工程建设项目招投标进入公共资源交易市场制度建设，积极推行电子招投标，实现异地远程评标。逐步推行“双随机、一公开”动态化监管模式，建立和完善水利建设市场信用动态监管机制，引导水利建设市场良性发展。

**加强水利工程质量安全监督管理。**建立完善昌吉州、县（市、区）两级质量安全监督管理机构，加强质量安全监管队伍建设，建立完善自查、抽查、稽察审计和社会监督并重的全方位监督检査机制，规范重点水利工程建设后评估制度，保证水利工程建设质量和安全。

### （二）优化水利工程运行管理

**完善水利工程运行管理制度体系。**贯彻落实水利部各类水利工程标准化管理体系，按照“先易后难、以点带面”的原则，积极开展水利工程标准化管理试点示范工作。

**加强工程调度监管。**加强水利工程防洪抗旱调度运用监督检查和汛限水位监督管理，强化水工程防洪、抗旱和应急水量调度线上线下全方位监管，重点监督各水库管理单位按照批准的度汛方案开展水库调度，强化水库汛限水位的执行。

**提升工程运行监管能力。**探索基于“互联网+大数据”的现代化信息手段，建立完善重要水利工程信息库，加强涉及水安全的重要水库、堤防、闸泵等工程安全实时监控，完善小型水库水雨情监测设施和大坝安全监测设施，全面提升小型水库安全管理水平。

### （三）加快小型水利工程产权制度改革

**明晰小型水利工程产权。**编制小型水利工程产权制度改革实施方案，按照“谁投资、谁所有、谁受益、谁负担、谁使用、谁管理”的原则，探索农村饮水工程、小型水库、节水灌溉配套工程等不同类型农村水利设施产权制度改革。

**加强督促检查、建立激励机制。**加强农村小型水利工程产权制度改革工作监督检查，全面完成小型水利工程管理体制改革。水利、财政等部门要研究制定农村小型水利工程产权制度改革与水利建设项目资金安排挂钩的奖补办法，以奖代补，先改后补，不改不补。

### （四）深化水利工程管护制度改革

明晰水利工程设施产权，产权所有者是工程的管护主体，负责建立健全管护制度，落实管护责任，确保工程正常运行。

**落实水利工程管护主体和责任。**使用财政投资或者以财政投资为主兴建的水利工程，实行分级管理，由各级政府或者水行政主管部门设置的水利工程管理单位根据各自职责范围实施管理。灌区末级渠系和小型农村水利工程可以交由农民用水合作组织管理，使用其他资金投资兴建的水利工程，由投资人负责管理和保护，接受县（市）以上水行政主管部门的监督，并服从水量统一调度。

**完善农民用水合作组织做为管护主体的运行机制。**积极推行水利工程管理单位加农民用水合作组织的基层水管模式，按照“政府引导、农民自愿、依法登记、规范运作”的原则，支持农民用水合作组织规范化建设，发挥其在村级水利工程项目申报、建设管理、供用水管理、水权流转等方面的作用。

**创新水利工程管护模式。**探索实施水管单位的管养分离改革，对于大中型水利工程管理单位，由所在地区的工程管理主管部门或者水管单位作为项目法人，通过采取公开招标或直接委托的方式将维修养护工作交由专业企业承担。对于小型水利工程，按照集中管理的原则，由工程管理主管部门采用集中打捆招标或委托的方式。

**健全基层水利管理服务体系。**按有关规定落实公益性人员编制、经费，加大对改善基层站（所）办公场所、办公设备等基础设施的投入。因地制宜搭建完善的基层水利专业化服务平台，加强农村水利服务队伍建设。

**完善管护资金保障机制，强化督查考核。**确定水利工程运行维护经费测算依据，落实公益性工程的人员经费和维修养护经费，保障水利工程良性运行。

## 五、强化水土保持监管，守护绿水青山碧草

为保护和合理利用水土资源，贯彻落实“预防为主、保护优先”的水土保持工作方针，全面提升水土保持监测与信息化能力，加强生产建设项目监督管理力度，靠法制、体制、机制科学地管理和治理水土流失。

### （一）健全完善水土保持规范化管理制度

**设立规划报告水土保持章节。**有关基础设施建设、矿产资源开发、城镇建设、工业园区建设、公共服务设施建设、农牧业生产及旅游开发等方面的规划，在实施过程中可能造成水土流失的，在规划中设立水土保持专门章节，提出水土流失预防和治理的对策和措施，并在规划报请审批前征求本级人民政府水行政主管部门的意见。

**加强水土流失严重、生态脆弱地区管理。**调查全州水土流失的分布、类型、面积、危害、变化趋势以及防治等情况，划定水土流失严重、生态脆弱地区。禁止非法开垦、开发等活动，实行生产建设活动管制，严格保护植被、沙壳、结皮以及戈壁等具有水土保持功能的原生地貌，防止水土流失。

**加强崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区管理。**县级以上人民政府应当组织国土资源、水利、住房和城乡建设、交通运输等主管部门划定禁止开垦的陡坡地范围、崩塌滑坡危险区和泥石流易发区，并予以公告。制定相应管理制度，对违法陡坡开垦、取土、挖砂、采石等可能造成水土流失的活动，依法开展监管和处罚。

**加强人为水土流失监管。**严格水土保持方案审批，对不符合水土保持法律法规、技术标准等要求的一律不予许可，严守生态红线。建立人为水土流失问题清单，分类明确行政处罚、信用惩戒等责任追究方式。

**落实水土保持补偿费征收工作。**县级以上人民政府应当多渠道筹集资金，用于水土流失防治，实施水土保持补偿。

**深化水土保持“放管服”改革。**持续深化简政放权，进一步简化优化水土保持方案审批方式和验收报备程序，实施水土保持方案分级审批制度和水土保持设施自主验收报备制度。

### （二）加强生产建设项目和治理工程水土保持监督检查

**落实生产建设项目水土保持“三权一方案”及“三同时”制度。**进一步加大生产建设项目水土保持监督执法力度，推动水土保持“三同时”制度落实。

**加强生产建设项目跟踪检查力度。**跟踪检查采取遥感监管、现场检查、书面检查、“互联网+监管”相结合的方式，实现在建项目全覆盖。对检查中发现的问题及时提出整改要求和解决方案，做好跟踪落实和技术指导。

**加强生产建设项目事中事后监管。**推进事中事后监管信息与政务服务相融合，加强信用监管，将生产建设活动造成的人为水土流失作为监管的重点, 依法采取行政处罚或行政措施，严控人为水土流失增量。

**加强生产建设项目水土保持设施自主验收监管。**严格水土保持设施自主验收监管，对核查中发现存在弄虚作假、不满足验收标准而通过验收的，严肃追究生产建设单位和相关技术服务机构及人员责任。

**加强水土保持重点工程监管。**严格水土保持重点工程项目前期工作论证及审查审批、建设管理、质量安全等，落实逐级督查和责任追究制度。基于遥感影像、无人机、移动终端等信息化手段对水土保持重点工程进行“图斑精细化”监管。

### （三）落实水土保持社会和行业监管职责

水土保持是一项公益性事业，政府有主体责任，相关部门有行政许可、监督检查、监测及重点工程管理等职责，企业和个人有水土流失预防和治理义务。

**严格落实水土保持目标责任考核。**建立水土保持监督管理权责清单，落实水土流失治理工程监管责任与措施，细化考核内容，优化考核指标，建立考核奖惩和激励机制。

**建立水土保持兵地间、部门间监督检查和行政执法协作机制。**建立水土保持日常监督管理与行政审批、行政执法的协作机制，水土保持方案审批部门要及时将审批决定及水土保持方案抄送监督检査部门。建立水土保持监督检查与行政综合执法的联动机制。

**建立水土保持监督执法专项行动长效机制。**通过梳理排查、现场核查、执法处理、暗访督查等，严格查处违法行为，形成强监管震慑。

### （四）提升水土保持监测与信息化能力

**加强水土流失动态监测。**按照国家水土流失动态监测“全覆盖”要求，建立健全水土保持监测网络体系，科学设置水土保持监测站点，逐步完成监测站点升级改造，实施监测站点标准化建设，完善水土保持监测技术标准体系。

**加强水土保持监测成果应用管理。**围绕强化水土保持监测支撑监管的目标，制定水土保持监测成果应用管理办法，明确监测机构与管理部门职责，规范监测成果的审核、报送、使用与发布。

**推进信息化应用和数据共享。**充分利用水土保持信息管理平台，做好信息库建设与更新维护，提升数据的解读、分析和评价水平；建立水土保持实验数据管理信息共享平台。

**加强监管能力建设。**加强水土保持执法督查机构和队伍建设，开展水土保持监督执法人员定期培训与考核，研究制定监管能力标准化建设方案，出台水土保持监督执法装备配置标准，逐步配备完善各级水土保持监督执法队伍，配备专业从事水土保持监测与信息化的技术人员。

## 六、加强水旱灾害防御监管，提高水安全保障能力

以水工程防洪抗旱调度为核心，全力做好水旱灾害防御工作，确保大河、重点中型水库防洪安全，全力保证中小河流和一般中小型水库安全度汛，切实保障人民群众生命安全和城乡居民生活用水安全，最大程度降低水旱灾害损失。

**（一）加强水工程(水库)安全度汛监管**

**安全度汛责任制落实情况监管。**每年汛前组织开展水工程(水库)安全度汛专项检查，对各地、各单位水库安全度汛“三个责任人”落实及责任人履职到位情况进行监督检查。

**水工程(水库)安全度汛备汛措施监管。**强化“三个方案”审批管理，督促昌吉州及各县（市）完成权限内水库“三个方案”审批；对水工程(水库)运行管理情况进行检查，主要检查水库管理单位运行管理及应急处置情况；对水工程(水库)大坝、泄水建筑物及闸门启闭等主要建筑物和重要设施运行情况进行检查；对水工程(水库)安全度汛应急设施(备)和防汛物资储备情况检查。

**（二）加强山洪灾害防御工作监管**

积极督促各县（市）及时开展山洪灾害监测预警预报设施检修、检查和运行维护，确保监测设施正常运行。加强山洪灾害监测预警系统实时监控，逐步健全完善山洪灾害监测系统运行管理机制。及时研究制定山洪灾害监测预警设施设备维修养护经费测算规定、山洪灾害防御工作指南等规范和制度。

**（三）加强水旱灾害防御行政类审批事项监管**

强化对水旱灾害防御方面审批事项的审批和执行情况监督管理，不定期重点对审批流程、技术审查、办理时限、批复管理、跟踪落实、后续监管等方面进行检查，确保水旱灾害防御行政类审批工作质量。

## 七、强化水安全风险管控，提高应急处置能力

“十四五”期间，建立强化源头防控机制，加强各类风险源排查，科学评估昌吉州各县（市）水资源安全风险，建立完善水安全风险识别和监测预警体系。推进山洪灾害监测预警系统和农村防汛预警预报体系建设，建立病险水库、堤防等水利工程安全隐患排查常态机制，强化流域水旱灾害防御统调度。

## 八、加强水行政执法，强化河湖规范管理

落实水利管理现代化建设，严格依法治水、依法管水，提升水利行业强监管能力建设，充分利用法律手段，加强水行政执法，维护水法规权威，为水安全保障提供强有力支持。

切实加强依法治水，严格执行国家相关法律法规，做强做实流域和地方水行政执法监察队伍，健全政府主导、水利部门牵头、公安等相关部门参与配合的河湖综合执法联合执法机制。

## 九、提升水安全信息化监管能力

建设昌吉州水利“一张网”、“一朵云”、“一张图”、“一中心”。按照“支撑监管，快速提升”的原则，围绕江河湖泊、水资源、水利工程、水土保持等重点监管领域，充分运用新一代信息技术，以已建信息系统为基础进行整合优化完善，快速提升强监管支撑能力。

### （一）构建水资源监测监控智能应用

完善监测体系，构建水文站网体系，加快实施国家地下水监测工程，实现对地表水、地下水动态有效监测。

### （二）构建水生态水环境智能应用

围绕河（湖）长制、水域岸线管理、河道采砂监管、水土保持监测监督治理等重点需求，运用高分遥感数据解译分析、图像智能分析、边缘计算等技术，构建水生态水环境智能应用，支撑河流湖泊、水土流失等业务。

**构建河湖保护与动态管控智能应用。**加快河湖重点控制断面的监测站点建设，建立生态水量、水质等生态环境要素监测信息化平台，相关水利基础设施和重要敏感保护对象全部纳入监管系统。

**构建水土保持监管智能应用。**依托全国水土保持监测信息系统，利用遥感、大数据等新技术，构建地面监测站点观测数据与遥感监测扰动图斑数据融合模型，拓展建设项目“天地一体化”监管，建设水土保持信息管理平台，为水土保持监管和决策提供技术支撑。

### （三）构建水灾害智能应用

围绕水情旱情监测预警、水工程防洪抗旱调度、应急水量调度等重点工作，从防汛抗旱监测预警、工程调度、抢险救灾三个阶段，细化水利部门的职责，落实责任和措施，及早抓紧修复水毁灾损工程、修订完善方案预案、抓好监测预警、抓好工程调度等工作，为安全度汛做足准备。

### （四）构建水工程风险识别与管控智能应用

围绕工程运行管理、工程运维、项目建设管理、建设市场监管等重点工作，强化运行全过程监管、推进建设全流程管理，构建水工程智能应用，支撑水利工程安全运行、水利工程建设等业务。

完善水库、堤防、水闸、灌区、泵站、农村水电站基础信息数据库，逐步掌控水利工程监测监控信息。对水库、堤防、水闸、灌区、泵站的责任制落实、注册登记、安全评价鉴定、隐患排查、除险加固等业务实现数字化管理。

# 第六章 改革创新，激发水利发展内动力和活力

“十四五”期间，推进水利改革创新，提升水利法治化水平。继续推进农业水价综合改革，完善资源水价、阶梯水价和超定额累进加价制度，解决农田水利工程“最后一公里”问题，为保障水安全、粮食安全提供根本性支撑。

## 一、完善法律法规体系，提升水利法治化水平

**加强综合执法。**全面推行水行政执法“三项制度”，健全完善流域与区域、兵团与地方、水利部门与其他部门联动协作执法机制，推进水行政执法与刑事司法有效衔接，发挥执法在强监管中的支撑作用。

**健全水法规体系。**研究起草《昌吉回族自治州水资源保护管理条例》，从调查与规划、节约与保护、超采治理、污染防治、监督管理等方面作出规定。

**依法做好水矛盾纠纷相关工作。**坚持预防为主，落实水事矛盾纠纷调处责任，健全和完善属地为主、条块结合的水事纠纷调处机制。研究探索运用裁决、仲裁等方式化解涉水矛盾，确保妥善解决水事矛盾纠纷。

**提升水政监察队伍能力建设。**高度重视水政监察队伍建设，加强水政监察人员教育培训，努力提升执法人员素质。自觉加强能力建设，提高执法水平，规范执法行为，推进水行政执法能力建设。

## 二、深化价税改革，提高水资源利用效率和效益

**继续推进农业水价综合改革。**“十四五”期间，强化组织领导，狠抓各项改革任务落实，加大力度推进农业水价综合改革。

**深化水价改革。**同一供水区域内工程状况、地理环境和水资源条件相近的水利工程，供水价格按区域统一核定。积极推行工农业用水超定额累进加价制度。全面实行城镇居民用水阶梯价格制度、非居民用水超计划定额累进加价制度。

**积极推进水资源税费改革。**落实水资源税改革政策措施，确保水资源税差别化税(费)率政策贯彻执行，加强水资源税(费)征管，促进水资源合理开发与利用。

## 三、推动工程产权改革，促进水利工程良性运行

全面开展小型水利工程产权改革，通过以奖代补、先建后补等政策措施，调动农民参与农田水利建设的积极性，鼓励村委会、农民用水合作组织和新型农业经济经营主体组织农民进行农田水利建设与管理，完善良性运行机制，实现工程有人用、有人管、有钱管、长受益，解决农田水利工程“最后一公里”问题。

## 四、深化水利投融资机制改革，保障建设资金需求

进一步探索重大水利工程投入实施机制，积极争取各级财政加大水利投入，研究建立重大水利工程成本共担、利益共享机制。强化投融资项目综合管理，加强项目库管理和项目推介，健全投融资引入机制。

## 五、加强创新引领，提升水利行业科技支撑能力

**系统思维创新，促进水利能力建设升级转型。**加强水利重大战略问题研究，针对昌吉州水利未来发展定位及经济社会发展的需求，在水资源开发与保护、保障水安全、水利基础设施网络建设等方面开展前瞻性、系统性的重大战略研究。

**创新驱动智慧水利，全面提升水利能力建设水平。**建立支撑河湖、水资源、水土保持等重点业务综合监管平台，推进部门间、区域间、兵地间信息资源共享交换，围绕水资源、水灾害、水环境、水生态、水工程、水监督、水行政等水利业务需求，全面监管涉水事务，提高水利行业强监管能力。

**完善人才队伍建设，保障水利能力水平提升。**加强高端拔尖人才引进，健全配套考核激励制度，优化人才管理和使用模式。积极引进高层次人才到昌吉州挂职锻炼和短期交流，输送基层水利人才到援疆省市交流学习，通过开展现场指导、集中授课等多种形式的培训，强化基层水利人才队伍建设。

# 第七章 投资规模

## 一、投资计划安排原则

**坚持合理安排、量力而行、实事求是的原则。**突出重点，分清轻重、缓急，合理安排，突出效益，避免求多、脱离实际。

**坚持工程措施与非工程措施结合的原则。**水利建设过程中，工程措施是硬件，非工程措施是软件，两者应有机地结合起来。

**总体规划，分步实施的原则。**按照轻重缓急原则，根据项目汇总排序，优先实施条件成熟的一类项目。

## 二、投资规模

昌吉州“十四五”水利发展规划，规划建设项目153项，估算总投资356.55亿元，其中一类项目108项，估算投资324.95亿元；二类项目45项，估算投资31.6亿元。

# 第八章 保障措施

## 一、加强组织领导

在昌吉州党委、人民政府的统一领导下，统筹推进水安全保障各项工作，水行政主管部门会同有关部门加强规划实施的技术指导，密切协作配合，形成工作合力。各县（市）水行政主管部门应认真履行职责，切实发挥主导作用，推动落实好本规划的各项任务。

## 二、深化前期工作

做好昌吉州重要流域综合规划编制及修编工作，结合昌吉州资源性缺水问题，持续推进区域水资源配置及外调水专题研究，完善防洪、节水、农村饮水等一系列水利专项规划。加快各类水利工程前期工作，加强项目论证，妥善解决好工作建设中的生态环境保护、移民征地、区域水量分配等问题，科学确定建设方案，做好项目储备，为水利工程立项建设奠定基础。

## 三、加大投入力度

建立政府主导、金融支持、市场推动、多元投入的机制，及时了解中央资金投向，做好前期工作，用足用好国家对新疆支持政策，积极争取中央资金倾斜支持。在争取中央资金、援疆资金的基础上，吸引社会资本，扩大融资渠道。充分发挥银行等金融机构作用，用好开发性金融优惠政策。

## 四、逐级分解落实

建立规划衔接协调机制，分解细化水利发展的目标任务，明确责任分工，细化工作方案，将规划目标任务纳入年度计划指标体系。建立目标责任制，逐级落实目标责任。各级水行政主管部门要切实增强使命感、责任感，认真履行职责，高标准、严要求，切实抓好水利发展的各项任务。

## 五、社会参与

加强国家、新疆已颁布的水安全相关法律法规宣传，提高各族群众法治观念，开展新形势下水情与水安全宣传教育，让全社会了解水利改革面临的繁重建设任务，了解水资源、水环境和水生态与昌吉州实现高质量发展的约束关系，增强各族群众的水患意识、节水意识、爱水意识和护水意识。积极完善公众参与机制，多渠道多形式广泛听取公众对水安全保障工作意见，形成政府主导、全社会协同治水兴水的良好局面。