新一轮流域综合规划修编思路和工作要求

流域综合规划修编工作领导小组办公室

二〇〇七年十二月

提　　纲

一、规划修编的重要性和紧迫性

二、规划修编的总体思路和安排

三、主要任务与工作内容

四、七大江河流域规划修编重点

五、规划修编工作要求

一、规划修编的重要性和紧迫性

- 长江等主要江河上一轮综合规划在上世纪80年代末至90年代初完成，大部分规划水平年已过，总体与现状形势要求不适应。

一、规划修编的重要性和紧迫性

- 改革开放近30年来，我国经济社会快速发展，流域治理开发和保护管理面临着许多新情况、新问题，作为指导流域治理开发和保护管理的纲领性文件，流域综合规划所面临的外部环境和规划对象都发生了很大变化，流域综合规划相对滞后，必须及时修编，才能应对各个方面的变化，才能保障流域的可持续发展。

一、规划修编的重要性和紧迫性

- 我国的发展阶段发生了深刻变化
  - GDP快速增加、人口增加、工业化、城镇化快速发展
  - 城乡发展差距大、区域发展不协调、资源环境问题突出

一、规划修编的重要性和紧迫性

❖我国的发展阶段发生了深刻变化

我国经济社会发展进入“发展机遇与矛盾凸现并存”的新阶段，主要特征之一是长期积累的结构性矛盾与粗放型经济增长方式尚未根本改变，能源、资源、环境、技术的瓶颈问题日益突出。经济社会发展进入经济体制深刻变化、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化 的关键时期。

一、规划修编的重要性和紧迫性

- 国家的政策环境发生了深刻变化

为了应对国家经济社会发展进程中出现的新情况、新问题，党的十六大之后中央做出了一系列重大政策调整，十七大进一步提出了明确要求：

一、规划修编的重要性和紧迫性

- 国家的政策环境发生了深刻变化
  - 深入贯彻落实科学发展观
  - 构建社会主义和谐社会
  - 建设资源节约型和环境友好型社会
  - 建设生态文明
  - 建设社会主义新农村
  - 重视民生问题
  - 建设创新型国家

一、规划修编的重要性和紧迫性

❖流域状况发生了深刻变化

经济社会快速发展极大地影响和改变了流域状况，主要表现在：

- 水资源开发利用程度有较大幅度提高，北方许多河流水资源开发利用超过了允许的上限，已远远超过上一轮流域综合规划确定的目标。

一、规划修编的重要性和紧迫性

- 流域状况发生了深刻变化
  - 河流水质严重恶化。
  - 流域的下垫面发生了重大变化。
  - 部分流域降水和水资源的转换规律发生变化，在北方地区尤其突出。
  - 流域的生态与环境普遍恶化。

一、规划修编的重要性和紧迫性

❖流域综合规划相对滞后

上述三个方面的变化，表明现有的流域综合规划是严重滞后的，必须及时修编，以应对这些变化，解决流域经济社会发展过程中面临的**流域性重大水问题**，维护河流健康，促进流域经济社会可持续发展。流域综合规划滞后主要表现在两个方面：

一、规划修编的重要性和紧迫性

- 流域综合规划相对滞后
  - 整体缺位。有些流域没有流域综合规划，不能有效指导水电、航运等专业规划的编制，难以规范涉水涉河行为
  - 内容缺位。有些流域虽有流域综合规划，但规划内容不能满足新形势下的要求

二、规划修编的总体思路和安排

❖总体思路

- ➢以人水和谐为重点
- ➢以促进流域可持续发展为本质要求
- ➢着重研究提出防洪减灾、水资源开发利用、水生态与环境保护的限制条件和控制性指标
- ➢更加重视生态环境保护和综合管理，着重合理界定河流（河段）的功能定位，规范流域空间开发秩序

二、规划修编的总体思路和安排

❖指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以科学发展观为统领，按照全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会、推进社会主义新农村建设的要求，坚持科学治水、依法管水，坚持全面规划、统筹兼顾、标本兼治、综合治理，以建设资源节约型和环境友好型社会、促进人与自然和谐相处、维护河流健康为主线，对我国主要江河流域的治理、开发和保护进行战略性、全局性、前瞻性的规划和部署，着力提高流域综合防洪减灾、水资源配置、生态环境保护、水资源综合利用和综合管理能力，实现水资源的优化配置、全面节约、有效保护和综合利用，以水资源的可持续利用支撑经济社会又好又快发展。

二、规划修编的总体思路和安排

❖基本原则

- 坚持以人为本、人与自然和谐相处。把保障人民群众的切身利益作为规划修编的出发点和落脚点，优先解决人民群众最关心、最直接、最现实的饮水安全、防洪安全等问题；遵循自然规律、市场规律和发展规律，维护河流健康，促进人与水的和谐。

二、规划修编的总体思路和安排

❖基本原则

- 坚持统筹协调、开发与保护并重。统筹考虑流域经济社会发展需要和水资源与水环境承载能力，统筹安排流域防洪、供水、发电、航运、生态环境保护等任务，正确处理流域与区域、上下游、左右岸以及行业之间的关系，兼顾经济、社会和生态效益。

二、规划修编的总体思路和安排

❖基本原则

- ➢坚持综合治理、强化管理。合理安排流域治理、开发和保护的重大布局，研究制定流域综合管理的政策措施，强化水资源的统一管理和统一调度。

二、规划修编的总体思路和安排

❖基本原则

- ➢坚持因地制宜、远近结合。根据流域自然条件、经济社会发展水平以及水资源开发利用程度，抓住流域治理和水资源开发利用与保护的主要矛盾，结合流域特色，按照轻重缓急，合理确定近期与远期的规划目标、任务、重点和实施方案。

二、规划修编的总体思路和安排

❖工作安排

全国流域综合规划修编工作分两个层次开展工作，一是力争用3年左右的时间，重点完成长江、黄河等七大流域综合规划的修编工作；二是用5年时间，基本完成其他重要跨省支流和跨国界河流，以及省（自治区、直辖市）范围内的主要河流综合规划，建立起较为完善的流域综合规划体系。

规划基准年为2005年，近期水平年为2020年，远期水平年为2030年。

二、规划修编的总体思路和安排

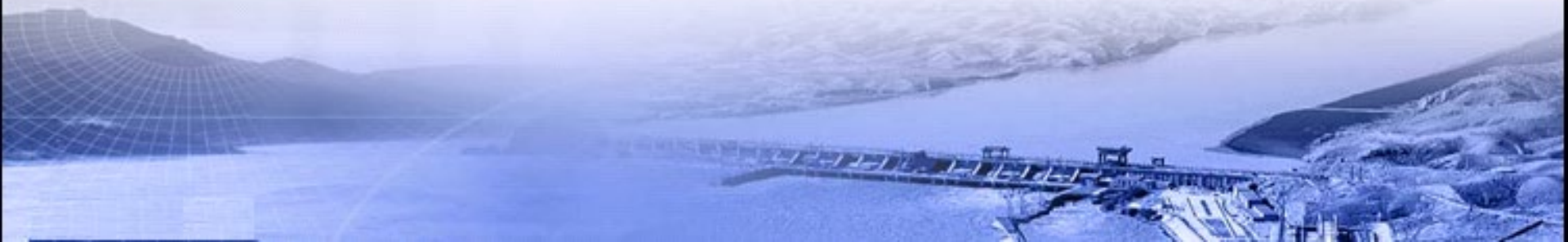
❖重点范围

- 国家确定的重要江河、湖泊及其重要支流，跨国界河流以及其他跨省、自治区、直辖市的重要河流；
- 水资源短缺严重、水旱灾害频发、生态环境脆弱、水土流失严重的河流；
- 水(能)资源开发过度、无序的河流。

二、规划修编的总体思路和安排

❖责任主体

- 七大流域综合规划由我部会同国务院有关部门和相关省、自治区、直辖市人民政府编制，流域管理机构具体负责，相关省、自治区、直辖市水行政主管部门及有关部门配合。
- 跨省（自治区、直辖市）的其他江河、湖泊的流域综合规划，具体由有关流域机构会同相关省（自治区、直辖市）水行政主管部门和有关部门编制。
- 其他江河、湖泊的流域综合规划编制工作，由省级水行政主管部门，按照省级人民政府规定的权限组织开展。



三、主要任务与工作内容

❖主要任务

- （一）系统分析全球气候变化和流域下垫面条件改变对流域洪水、干旱、水资源、生态环境以及河流情势的影响，深入分析流域水资源开发利用现状， 以满足流域水资源可持续利用、维护河流健康为前提，科学分析流域水资源和水环境对经济社会发展的承载能力。

三、主要任务与工作内容

❖主要任务

- （二）科学论证和统筹协调兴利与除害、开发与保护、整体与局部、近期与长远的关系，以实现开发与保护并重、整体与局部双赢、近期与长远兼顾为目标，明确流域治理、开发与保护的优先领域和顺序，充分发挥河流的多种功能和综合利用效益。对生态良好的流域，要协调好流域开发和保护的关系；对生态严重恶化的流域，要提出有效遏制流域生态恶化的修复与保护措施。

三、主要任务与工作内容

❖主要任务

- （三）按照保护流域生态环境、促进流域经济社会可持续发展的要求，合理确定水资源开发利用、水生态环境保护、水能开发、河流岸线利用等方面的控制性指标，制订流域防洪、水资源利用和保护、节水、灌溉、水能开发、河流生态、水土保持、航运等规划目标，拟定流域各类河流河段的功能区划，明确不同河流河段治理、开发和保护的功能定位及其目标和任务。

三、主要任务与工作内容

❖主要任务

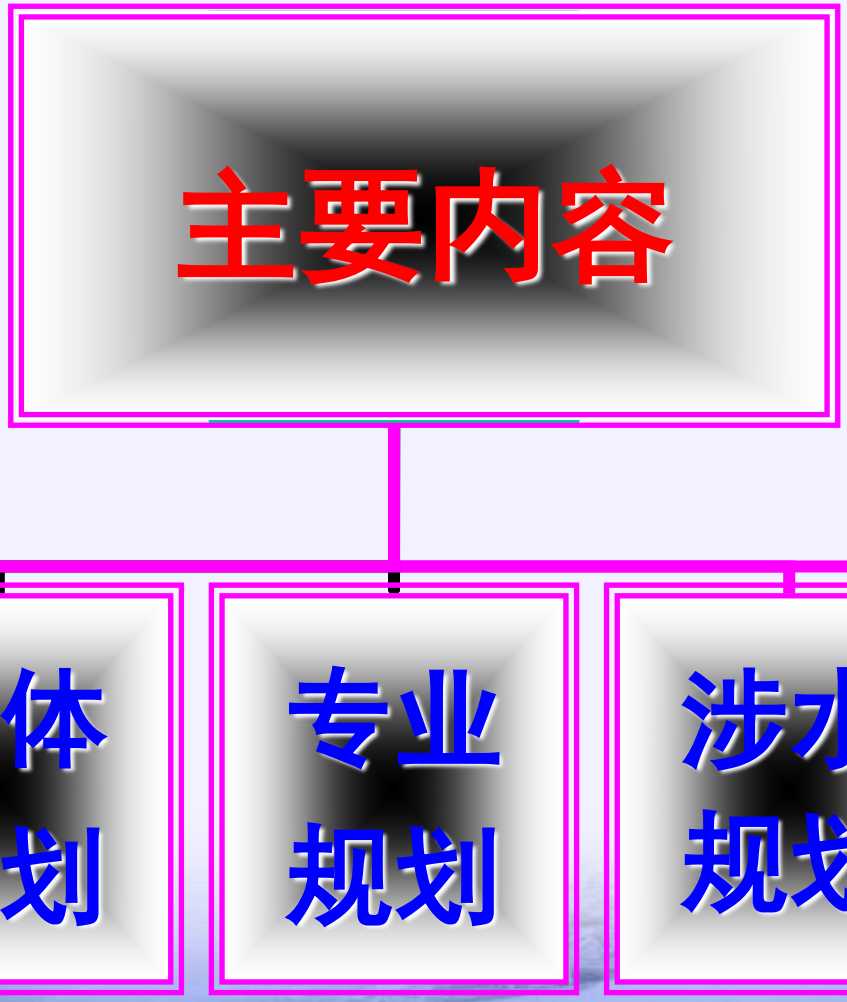
- （四）根据流域治理、开发与保护的目标，研究提出新形势下流域综合规划方案和各专业规划方案，分别对各流域到2020年和2030年的水资源开发、利用、节约、保护和水旱灾害防治工作做出总体部署，科学确定流域防洪减灾的总体布置，合理安排水资源开发、利用与保护等方面的重大工程布局。

三、主要任务与工作内容

❖主要任务

- （五）合理估算流域综合规划实施的投资需求，科学评价规划实施对环境的影响，综合分析规划实施的经济效益、社会效益和生态效益。
- （六）根据流域各类河流河段的功能区划和规划方案，按照维护河流健康、保障水资源可持续利用、履行政府社会管理职能的要求，研究提出保障河流功能有效发挥、加强流域管理的政策措施。

三、主要任务与工作内容



三、主要任务与工作内容

❖主要工作内容

主要工作内容包括：基础工作、总体规划方案、重要专业规划、涉水行业规划意见以及流域综合管理等五个方面

三、主要任务与工作内容

❖主要工作内容

➢ 基础工作

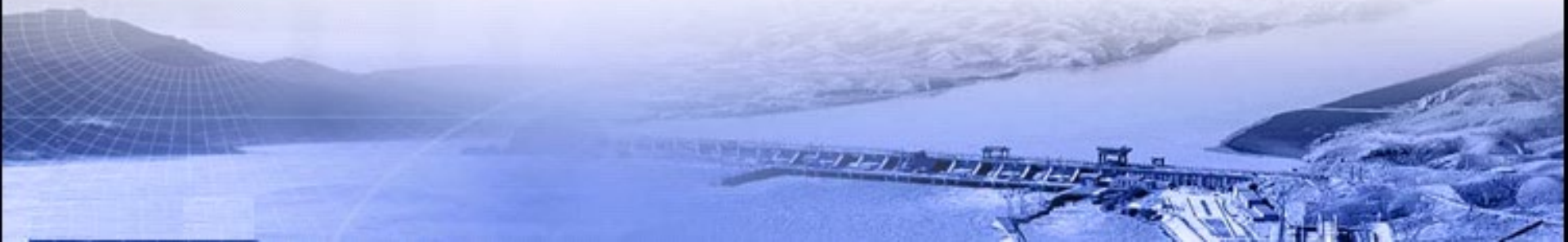
重点是对已有的专业规划及行业规划等相关规划成果和资料进行分析、整理、协调与衔接；原则上不安排流域综合规划修编的外业勘察工作，必要时进行少量的补充收集和调查。

三、主要任务与工作内容

❖主要工作内容

➢总体规划方案

重点分析全球气候变暖和下垫面变化对水资源、防洪的影响，提出相应的对策措施；从促进流域可持续发展的目标出发，研究制定流域水资源开发利用与节约用水、水生态修复与环境保护、水能资源开发、河流岸线利用等方面的控制性指标，明确河流河段的功能定位，提出符合流域可持续发展要求的总体规划方案。



三、主要任务与工作内容

❖ 主要工作内容

➢ 重要专业规划

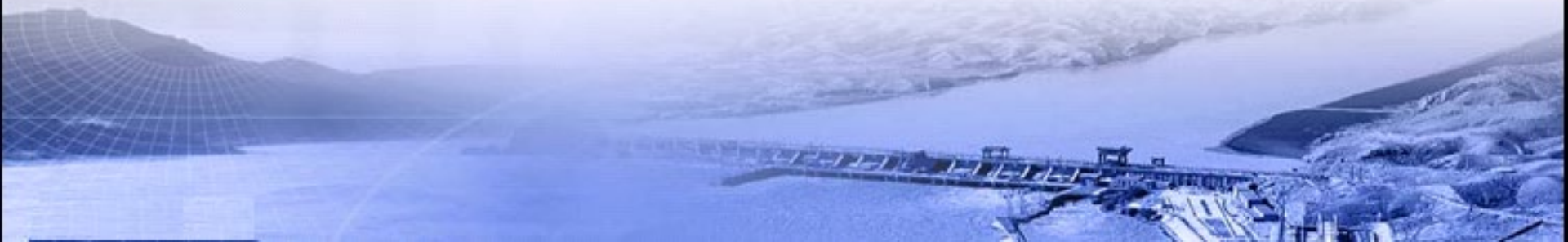
- ◆ 防洪、水资源、灌溉、供水、水资源保护等重要专业规划：立足于已有的防洪规划，或即将完成的水资源综合规划、水资源保护等相关规划成果，个别地方进行必要的复核，提出合理的发展规模，总体布局、主要控制性指标和水功能区划。
- ◆ 地下水开发利用与保护、岸线利用与管理等重要专业规划：在已有的地下水功能区划等部分成果基础上，新开展相关工作。主要研究提出地下水限采等控制性指标，以及地下水保护、岸线利用等功能区划。

三、主要任务与工作内容

❖ 主要工作内容

➢ 涉水行业规划

水能资源开发利用、航运等涉水行业规划：主要根据流域综合利用和加强流域综合管理的要求，对相关行业规划成果进行必要的复核，提出有关的规划意见和河流、河段的功能定位。



三、主要任务与工作内容

❖主要工作内容

➢流域综合管理

根据流域水资源承载能力和水环境承载能力，以及不同河流河段的功能定位和目标任务，研究提出有效实施流域综合管理的制度、政策措施和数字流域建设等。

三、主要任务与工作内容

主要工作内容体系

四、七大江河流域规划修编重点

根据各流域存在的突出问题，各流域规划修编工作的重点为：

长江流域突出以下五个方面内容：

- 一是研究制定三峡工程建成后中下游防洪面临的形势和对策，完善近、远期流域防洪减灾总体布局方案。
- 二是根据水资源与水环境的承载能力，分区划定水资源可持续利用的控制性指标，合理开发利用和配置水资源。

四、七大江河流域规划修编重点

长江流域突出以下五个方面内容：

- 三是划分流域内各类河流河段功能区，提出各功能区的开发利用限定条件。研究江湖关系，提出洞庭湖、鄱阳湖水生态保护的方案。
- 四是研究提出流域综合和各专业规划方案，研究极端气候条件下防洪和水资源应急供给保障体系。
- 五是提出保障不同功能区功能有效发挥以及加强水电开发管理的政策措施

四、七大江河流域规划修编重点

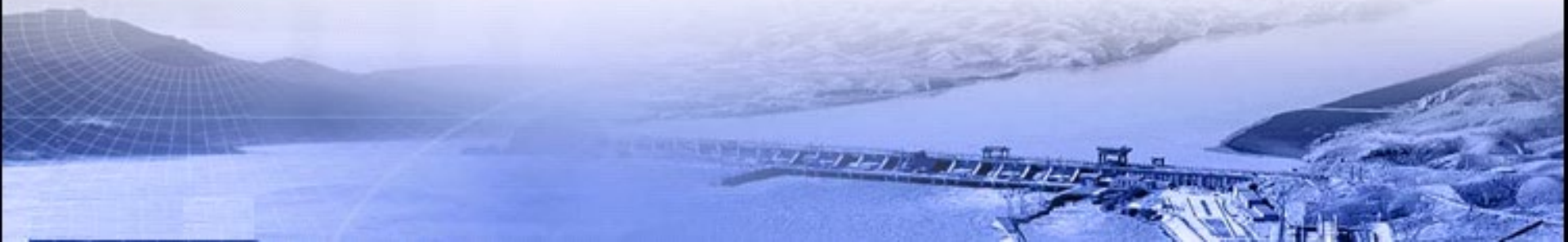
黄河流域突出以下六个方面：

- **一是以缓解黄河水资源供需矛盾、减少入黄泥沙特别是粗泥沙、协调水沙关系为目标，研究增水、减沙、黄河水沙调控体系的总体布局。**
- **二是研究提出黄河泥沙处理和利用的总体布局，研究提出黄河下游滩区功能定位、治理方案等。**
- **三是提出各省、区、市黄河水资源配置方案，以及节水型社会建设意见；研究提出外流域调水入黄的新水源规划方案。**

四、七大江河流域规划修编重点

黄河流域突出以下六个方面：

- 四是根据减少入黄泥沙、促进当地经济社会发展、改善生态环境等要求，研究提出各类型区水土保持总体布局方案。
- 五是进一步复核水功能区划，核定水域纳污能力，制定入河污染物总量控制方案和水资源保护措施。
- 六是研究提出完善流域综合管理的制度、政策和措施意见。



四、七大江河流域规划修编重点

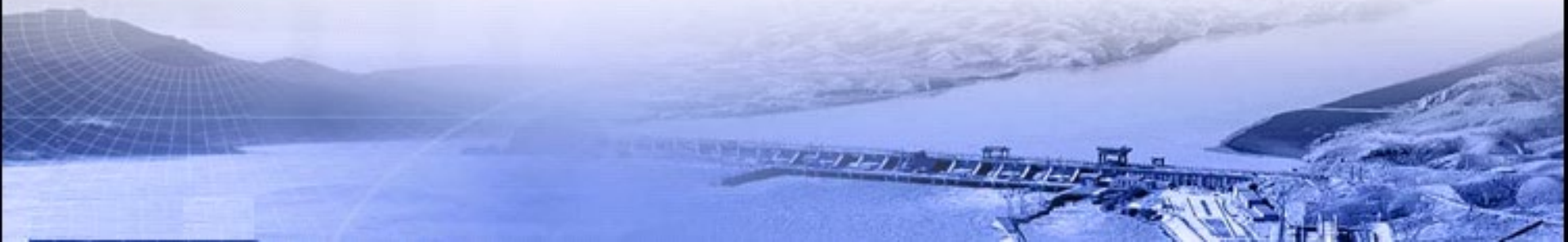
淮河流域突出以下四个方面：

- 一是重点研究治淮19项骨干工程完成后行蓄洪区、平原低洼地区除涝和中等洪水出路等突出问题，研究增加上游拦蓄能力和巩固、扩大下游入江入海安全泄量的措施和布局。
- 二是根据流域水资源和水环境承载能力，研究提出分区水资源开发利用程度控制指标，完善南水北调等跨流域调水与流域内水系之间水资源配置方案。根据社会主义新农村建设的要求，提出粮食主产区保证粮食安全的水资源配置方案。

四、七大江河流域规划修编重点

淮河流域突出以下四个方面：

- 三是以淮河干流及主要支流、南水北调调水线路为重点，进一步完善水功能区和保护目标以及入河污染物总量控制，提出水资源保护的对策措施和饮用水水源地保护的要求；根据水利工程条件，研究提出生态调度规划方案。
- 四是研究提出流域综合管理的对策措施。



四、七大江河流域规划修编重点

海河流域突出以下四个方面：

- 一是制定省际河流水量分配规划方案；以建设节水型社会为核心，完善南水北调工程通水后流域生活、生产和生态间与区域间水资源配置方案，重点保障京津冀都市圈的供水安全。
- 二是划定地下水功能区和地下水压采方案，分区提出地下水可开采量控制性指标和保护措施，稳定或恢复地下水水位；研究提出河流生态水量指标；在水功能区划基础上，提出入河污染物总量控制方案，重点是重要城市饮用水水源地保护。

四、七大江河流域规划修编重点

海河流域突出以下四个方面：

- 三是以防洪规划为基础，进一步完善流域防洪减灾体系，重点是河系沟通、河口治理方案以及蓄滞洪区安全建设与管理方案；制定岸线利用与管理措施。
- 四是以建立流域初始水权制度、入河污染物总量控制制度和防洪区风险管理制度为基础，研究提出建立起与社会发展需求适应的流域管理体系框架。

四、七大江河流域规划修编重点

珠江流域突出以下五个方面：

- **一是科学合理安排洪水出路，划定行洪控制线、治导线等保障行洪的控制性措施，复核大藤峡水利枢纽、蓄滞洪区、江海堤防等防洪工程的任务与规模。**
- **二是确定主要江河开发利用的控制性指标，完善水资源配置格局，保障城乡饮水安全，保障港澳及珠江三角洲、环北部湾等重要经济区及重要城镇供水安全。**

四、七大江河流域规划修编重点

珠江流域突出以下五个方面：

- 三是提出流域上游水电开发控制条件和总体布局，规范水能资源开发。
- 四是在水功能区划基础上，研究提出入河污染物总量等控制性指标，提出省界以及主要控制断面水质目标；提出珠江上游石漠化、崩岗区和重要水源区水土保持生态建设方案。
- 五是以建立流域骨干水库防洪与水资源调度管理、入河污染物总量控制、采砂控制及岸线管理等制度为基础，完善流域管理与区域管理相结合的体制与机制。

四、七大江河流域规划修编重点

松花江流域突出以下四方面：

- 一是以防洪规划、水资源综合规划为基础，以保障流域供水安全为重点，研究提出完善流域防洪减灾、水资源配置和生态环境保护总体方案和骨干工程布局。
- 二是研究提出各分区水资源开发利用的目标、原则与限制条件；以松花江流域商品粮基地建设为重点，确定三江平原、松嫩平原水土资源开发合理规模，并对城镇和产业布局提出建议和意见。

四、七大江河流域规划修编重点

松花江流域突出以下四方面：

- 三是提出松花江河流治理、开发和利用的限制条件和管理措施，提出航运、水电等行业涉水活动应当遵循的基本准则和限制条件。
- 四是研究提出流域与区域管理事权的划分意见，流域节水型社会建设规划方案以及相配套的水资源管理制度，以及流域综合管理政策措施。

四、七大江河流域规划修编重点

辽河流域突出以下五个方面：

- 一是提出流域防洪减灾、水资源配置和生态环境保护目标，完善流域开发、治理、保护的总体方案、优先领域和顺序。
- 二是拟定辽河流域重点河流、湖泊功能区划，提出河流治理、开发和利用的限制条件和管理措施。

四、七大江河流域规划修编重点

辽河流域突出以下五个方面：

- 三是以西辽河为典型区域，研究分析流域生态环境变化与水资源条件之间的关系，提出遏制生态环境恶化或改善生态环境必须具备的水资源条件；制订辽河流域水生态环境分期修复目标，复核水功能区纳污能力，研究提出入河污染物总量控制指标和水资源保护措施。
- 四是对辽河流域水土流失进行类型分区，提出水土流失综合治理、预防保护目标、方案和措施。
- 五是重点提出流域节水防污型社会建设规划方案以及相配套的管理制度。

四、七大江河流域规划修编重点

太湖流域突出以下六个方面：

- **一是划分重点河湖功能区划，明确综合治理、开发和保护的功能定位及相适应控制性指标。研究提出综合利用总体布局方案。**
- **二是复核流域防洪工程方案，进一步完善流域防洪减灾体系，重点提出对城市、区域防洪布局的指导性意见。**
- **三是研究提出流域水资源配置方案；以保证入太湖水量水质为重点，完善加强流域重点供水河道调控的措施，以及流域河网现代化调度方案。**

四、七大江河流域规划修编重点

太湖流域突出以下六个方面：

- 四是研究提出削减入河污染物总量等控制性指标。研究提出太湖等重要水源地、骨干供水河道水资源保护措施。研究提出重点湖泊生态修复目标，以及生态修复的对策措施。
- 五是研究提出指导区域河湖水系整治、圩区建设等综合治理、开发和管理的意见；统筹流域内各相关行业的发展目标和要求，研究提出行业涉水相关规划意见。
- 六是研究提出加强流域综合管理的制度、政策和措施意见。

五、规划修编的工作要求

- **要深入研究流域治理、开发和保护中的重大问题。**

  要根据流域经济社会发展的需要、水资源开发利用条件的变化、以及生态与环境保护的要求，认真梳理流域存在的主要问题以及未来的演变，有针对性地研究流域治理、开发和保护中急需解决，并且经过努力能够解决的重大问题和政策措施。对于一时难以协调一致或者难以得出明确结论的复杂技术问题，可在今后继续深入研究。

五、规划修编的工作要求

- **要充分利用已有的相关成果。**现有流域综合规划是开展本次流域综合规划修编工作的重要基础，已完成报批或基本完成的流域防洪、水资源等规划为流域综合规划修编奠定了良好基础。要认真总结、评估现有流域综合规划实施情况，充分利用已编制完成和正在开展的相关规划，防止一切从头来的做法。对于已经完成的有关专业规划，要按照防洪、水资源配置、水资源保护和生态环境保护的要求进行复核，符合要求的可直接纳入综合规划，不符合要求的应结合流域实际进行必要的调整。

五、规划修编的工作要求

- **要突出综合规划的综合性、全局性和战略性。**处理好流域综合规划与专业规划、区域规划之间的关系，流域综合规划是流域治理、开发和保护的总体部署，要体现规划的综合性、全局性和战略性，专业规划、区域规划是在综合规划指导下的深化，分别履行不同类型规划的功能和作用。对于流域综合规划中还未编制的专业规划，其规划深度应该是提出相关专业规划的目标、规模和宏观布局等相关条件或控制性指标，满足流域综合管理的要求，并指导今后专业规划的编制。

五、规划修编的工作要求

- **要做好与相关规划的协调衔接。流域综合规划要与区域国民经济社会发展规划、土地利用总体规划、城镇体系规划和城市总体规划、生态建设和环境保护规划等规划相协调，与水电、航运等其他专业规划相衔接。要做好与“十一五”规划的衔接，及时利用“十一五”期间流域新的水情、工情以及经济社会变化的新资料，研究相关行业提出的要求。**

五、规划修编的工作要求

- **要合理分工加强协作。根据事权划分确定各类河流的规划主体，合理分工，充分发挥中央和地方的积极性；要充分发挥流域综合规划修编协调机制的作用，协调好省区之间、行业之间的关系；各部门、各地区、各规划编制单位之间要分工协作、密切沟通，按要求完成流域综合规划的修编工作。**

五、规划修编的工作要求

- **要坚持科学性和民主性。**要按照政府组织、部门合作、专家咨询、公众参与的要求，建立健全规划修编工作体系。要完善专家论证和咨询审查机制，充分发挥专家的作用，加强对规划论证、评估等环节的技术把关，推进科学民主决策。采取多种形式，广泛听取有关部门和单位的意见，增加规划修编工作的公开性和透明度。要积极采用新技术和新方法，勇于创新，提高规划修编的质量和效率。

谢谢！！