

政研通讯

专刊

总第 246 期

江西省水利发展研究中心

2021 年 8 月 24 日

编者按：2021 年 6 月，江西省水利厅印发《江西省推进新时代水生态文明建设五年行动计划（2021-2025 年）的通知》，为关于做好“新 365 行动计划”的宣贯，本刊组织省水利厅相关领导、专家和参与撰稿的编写人员进行深入解读，为各地、各单位准确理解把握、贯彻落实“新 365 行动计划”提供参考，切实将“新 365 行动计划”落实落地。

建设人与自然和谐共生的水利现代化 ——《江西省推进新时代水生态文明建设五年 行动计划（2021-2025年）》解读

江西省水利厅

2021年8月

党的十八大以来，生态文明被纳入“五位一体”总体布局，习近平生态文明思想不断丰富发展。近几年，习近平总书记每到一个地方调研考察，都要强调生态文明建设，反复强调要“建设人与自然和谐共生的现代化”。人与自然和谐共生是中华文明的精粹，延续了“天人合一”“道法自然”的文明根脉。今年4月，习近平总书记在广西考察时强调：“推动经济高质量发展，既要深刻认识贯彻新发展理念、构建新发展格局对推动地方高质量发展的原则要求，又要准确把握本地区在服务和融入新发展格局中的比较优势，走出一条符合本地实际的高质量发展之路。”站在历史交汇点，深入贯彻习近平生态文明思想，全面落实习近平总书记视察江西重要讲话精神，今年6月底，省水利厅印发《江西省推进新时代水生态文明建设五年行动计划（2021-2025年）》（以下简称《行动计划》），明确了今后五年我省水生态文明建设的目标、思路和举措，对“十四五”时期高质量推进水利改革发展作出了系统谋划，为我省打造全国构建新发展格局重要战略支点提供水利支撑。

一、“十三五”时期水生态文明建设实践与成效

（一）以水生态文明建设为抓手助力打造美丽中国“江西样

板”。2015年，省水利厅深入贯彻“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路，研究出台《江西省水利厅关于加快推进水生态文明建设的指导意见》。《指导意见》提出两个阶段的目标，第一阶段目标是到2020年，治水管水理念根本转变，水利管理能力显著增强，防洪安全、供水安全、生态安全有效保障，水资源保护与河湖健康体系基本建成，水生态文明建设良性机制体制基本建立，水利改革发展成果惠及广大人民群众。第二阶段目标是到2030年，水安全保障有力、水资源配置合理、水生态环境优良、水管理体制科学的水生态文明建设格局全面形成，水生态文明理念深入人心。2016年初，又研究制定了《江西省水生态文明建设五年（2016-2020年）行动计划》，提出高举生态文明大旗，以水生态文明建设统筹水利改革发展，夯实“三大安全工程”，强化“六大管理”，深化“五大改革”，加快形成人水和谐发展新局面，简称“365行动计划”。为了全面提升防洪安全、供水安全、生态安全保障能力，行动计划将水生态文明理念融入到水利规划、建设、管理、改革的各环节和水资源开发、利用、治理、配置、节约、保护的各个方面，有力地促进了国家生态文明试验区（江西）建设、打造美丽中国“江西样板”。

（二）以水生态文明建设为主线答好江西改革发展考卷。“十三五”期间，全省水利系统以水生态文明建设为统领，持续深化水利改革，加快水利发展。全省累计落实水利投资1147亿元，年均约230亿元，比“十二五”增长29%。到2020年底，水生态文明建设五年行动计划取得良好成效。**水旱灾害防御卓有成效。**建成峡江、浯溪口等一批重大水利枢纽，加固整治了一批病险水

库、堤防，防洪安全保障能力明显增强。先后战胜历次大洪水，尤其是 2020 年鄱阳湖流域超历史大洪水，取得无一人伤亡的好成绩。**农村饮水安全得到有力保障。**全面推行城乡供水一体化，着力构建“全域全员全覆盖”的城乡供水一体化新模式。巩固提升农村饮水安全人口 1086 万人，全面解决 280 余万建档立卡贫困人口饮水安全问题。**水利工程管理改革见新成效。**理清水利工程管理事项、明确管理标准、规范管理程序、科学定员定岗、建立激励机制、严格考核评价，“六步法”取得良好成效，1.3 万余处工程实现标准化管理，星罗棋布的水利工程成为美丽乡村靓丽风景线。

（三）以水生态文明建设为支点铺展江西水美画卷。五年来，我们通过持续推进水生态文明建设，全省水生态环境越来越好，人民群众的获得感、幸福感、安全感显著增加。**河湖生态环境得到明显改善。**率先全面推行河长制，全面实施湖长制，开展生态鄱阳湖流域建设十大行动、清河行动、河湖“清四乱”、清理非法矮围等行动，影响河湖健康突出问题基本解决，圆满实现了省委省政府要求的“带着IV类及以上水进入小康社会”的目标。**美丽乡村建设提升幸福度。**全面推进流域生态综合治理，完成投资超 630 亿元。新增水土流失综合治理面积 6410 平方公里，创建水生态文明乡（镇）59 个、水生态文明村 607 个。打造了百里昌江、南昌赣江风光带、萍水河、孔目江等一批示范流域或河段，以及上犹园村、宜黄曹山村、分宜双林村等一批生态宜居的水美乡村。

二、持续推进水生态文明建设的重要意义

（一）生态文明建设是党中央治国理政重要内容。党的十八

大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设，将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，作出一系列顶层设计和决策部署，形成了习近平生态文明思想，为建设美丽中国提供了根本遵循。生态文明建设彰显新发展理念的内在规定性，是贯彻落实新发展理念的重要抓手，是实现中华民族伟大复兴中国梦不可或缺的重要组成部分。生态文明建设是经济发展过程中的一种社会形态，包括先进的生态伦理观念、发达的生态经济、完善的生态制度、可靠的生态安全、良好的生态环境。以习近平同志为核心的党中央不仅从政党理念角度深刻剖析生态文明建设的时代重要意义，而且从制度角度积极探索生态文明建设的现实路径。习近平生态文明思想科学概括了新时代推进生态文明建设的“八个坚持”，即坚持生态兴则文明兴；坚持人与自然和谐共生；坚持绿水青山就是金山银山；坚持良好生态环境是最普惠的民生福祉；坚持山水林田湖草是生命共同体；坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境；坚持建设美丽中国需要全民行动；坚持共谋全球生态文明建设之路。

（二）水生态是生态文明建设的重要组成部分。水是文明之源、生存之本。水资源是人类生存和发展不可或缺的宝贵资源，是经济社会可持续发展的重要基础。水生态系统是水资源形成、转化的主要载体，保护好水生态系统，建设水生态文明，是推动经济社会高质量发展的重要保障。党的十八大报告提出“尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念”，诠释了生态文明倡导尊重自然、顺应自然、保护自然、合理利用自然的内涵。党的十八大以来，习近平总书记多次就治水发表重要讲话、作出重要指示，

明确提出了“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，突出强调要从改变自然、征服自然转向调整人的行为、纠正人的错误行为。水利部坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，积极践行“十六字”治水思路，清醒认识我国水安全的严峻形势，主动适应治水主要矛盾的深刻变化，加快转变治水思路和方式。今年年初，李国英部长提出，“十四五”时期水利发展方向是优化水资源配置、加强水资源节约保护、实施水生态综合治理，保障水安全保障，实现人水和谐，这些都是水生态文明建设的重要内容。可见，水生态文明建设是生态文明建设的重要抓手和重要组成部分。

（三）水生态文明建设是江西绿色发展的有效途径。习近平总书记视察江西时强调，绿色生态是江西最大财富、最大优势、最大品牌。近几年，总书记每到一个地方调研考察，都一再强调生态文明建设。江西是生态大省，尤其水资源量多、水质优良、河网密布，并且拥有一个相对独立完整的鄱阳湖水系，水资源开发利用基本不受其他省份影响，对其他省份的影响也相对较小，以水为媒带动经济发展是我省可发挥的独特优势。江西省委、省政府从“两个维护”的高度，十分重视生态文明建设，积极探索生态与经济协调发展的新路子，努力把生态优势转化为发展优势，实现绿色崛起，为全国生态文明建设积累了经验、提供了示范。省水利厅深入贯彻习近平生态文明思想，立足省情水情，围绕生态优先、绿色发展，从2015年起提出以水生态文明建设统领水利改革发展，实施水生态文明建设“365行动计划”，即夯实“三大安全工程”、强化“六大管理”、深化“五大改革”。通过五

年多实践，我省水旱灾害防御能力不断提升，河湖生态面貌持续向好，民生水利成效喜获老百姓点赞，水利行业管理再上新台阶。实践证明，我省推进水生态文明建设的思路与举措符合中央精神，符合江西实际，对促进国家生态文明试验区（江西）建设、打造美丽中国“江西样板”发挥了巨大推动力，水生态文明建设这条路是正确的、科学的。

（四）持续推进水生态文明建设是水利高质量发展所需。高质量发展是新时代的主线。习近平总书记强调，现阶段，我国经济发展的基本特征是由高速增长阶段转向高质量发展阶段。实现高质量发展，是保持经济持续健康发展的必然要求，是适应我国社会主要矛盾变化和全面建设社会主义现代化国家的必然要求。随着从高速增长向高质量发展迈进，中国经济正在开启新的时代。当前，随着我国社会主要矛盾发展变化，人民对美好生活的向往更加强烈，对水安全、水资源、水生态、水环境的需求进一步增加。同时，水利发展不平衡不充分问题依然突出，短板弱项、隐患问题依然存在。实现高质量发展，需要我们立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，坚持以水生态文明建设为引领，进一步补齐短板，转型升级，开拓创新，努力探索生态与经济统筹发展的新路子。当前，我省“十四五”水安全保障规划即将印发，水网规划编制工作也已经启动。我们制定新一轮水生态文明建设五年行动计划，从工作实际来看，也是为了更好地推动水利规划的具体落实。

三、《行动计划》主要内容

与前一个五年行动计划相比，新的五年行动计划既有继承，

又有发展。在结构上与上一轮相同，仍以“365”的结构呈现，可简称为“新365行动计划”。其主要内容包括：

（一）坚持一条主线：即以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以人民为中心的发展思想，全面落实“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，统筹发展和安全，统筹山水林田湖草沙系统治理，以新时代水生态文明建设统领水利高质量发展为主线，着力构建持续水安澜、优质水资源、健康水生态、宜居水环境、先进水文化的水安全保障体系，建设造福人民的幸福河湖，建设人与自然和谐共生的水利现代化。

（二）确保三大安全：坚持保障防洪安全、供水安全、生态安全，实现人水和谐的水利改革发展总体目标，适应形势要求，提出了今后五年在防洪、供水、生态三大安全方面的阶段性目标，即到2025年，防洪减灾能力全面提升，鄱湖安澜百姓安居专项工程有效推进，存量病险水库安全风险全面消除。供水安全保障能力全面提升，水资源节约集约利用能力进一步提升，农业水价综合改革任务全面完成，城乡供水一体化体系基本建成。生态安全保障能力全面提升，河湖生态保护与修复治理取得明显成效，智慧水利有效推进，水治理体系与治理能力现代化持续提升，人民群众获得感、幸福感、安全感显著增强。

（三）加强六大管理：《行动计划》提出加强六大管理。一是加强水资源管理。深入实施国家节水行动，落实水资源刚性约束制度，严格取用水管理，强化生态流量管控。二是加强河湖管理。强化河湖长制，严格河湖水域岸线管理，开展河湖专项整治行动，强化河道采砂管理。三是加强水土保持管理。强化水土保

持监管，构建科学有效监测体系。四是加强水利建设管理。强化水利工程建设管理，强化水利建设市场监管。五是加强水利工程管理。推进水利工程标准化管理常态化，强化水利工程运行管理，加强水利水电工程移民管理。六是加强水利风险管理。加强洪旱风险管理，加强网络安全风险管理，强化安全隐患督查整改。

（四）提升五大能力：《行动计划》强调要提升五大能力，以支撑未来五年水利改革发展目标任务的顺利实现。一是按照“补短板、强基础、利长远”的思路，大力加强防洪工程、供水工程、生态工程等水利基础设施建设，全面提升水安全基础保障能力。二是按照“重创新、破障碍、激活力”的思路，深入推进水权水市场改革、农业水价综合改革，深化水利工程管理改革，探索推进水价值转换，全面提升水利创新发展能力。三是按照“强攻关、增智慧、促升级”的思路，加强科研平台建设，推进水利科研攻关，强化水利科研成果转化，推进智慧水利建设，全面提升水利科技引领能力。四是按照“强合作、引进来、重教育”的思路，加强水利人才教育、人才引进、人才培养、人才政策落实，全面提升水利人才支撑能力。五是按照“讲故事、凝人心、展形象”的思路，推进水文化传承发展，加强水情教育宣传，全面提升水文化发展能力。

（五）落实保障措施：《行动计划》是指导今后五年我省水生态文明建设的行动纲领。为确保水生态文明建设取得实效，《行动计划》提出要加强组织领导、突出规划引领、完善法治支撑、强化资金保障、优化政务服务等五大保障措施。要求各级水利部门坚持和加强党的全面领导，增强“四个意识”、坚定“四个自

信”、做到“两个维护”，从政治角度思考谋划和推进新时代水生态文明建设，确保行动计划顺利实施，取得预期成效。

四、“新 365”行动计划的特色与亮点

“新 365 行动计划”与上一轮 5 年行动计划是继承，更是发展，其“新”主要体现在三个方面：

1. 关于目标。为了实现 2015 年《指导意见》明确的到 2030 年实现人水和谐的远期目标，从防洪安全、供水安全、生态安全三个方面分阶段制定具体目标。上一轮 5 年行动计划“三大安全”是突出指向工程体系建设，以建设来强基础、保安全。新一轮 5 年行动计划将“三大安全”上升为目标，并作了拓展和延伸，从水利工程建设、管理、改革等各方面寻求突破，需要靠建设、管理、改革各个方面努力来实现，通过不断补齐水利基础设施短板，强化水利行业监督管理，推动水利体制机制创新，全面提升“三大安全”的保障能力，更加突显“三大安全”目标的导向和牵引作用，更加突显持续推进水生态文明建设的系统性和全局性，对推进江西水利高质量发展的指向性也更强。

2. 关于管理。近年来，随着水利投入的不断加大，我省抢抓机遇大干水利，新建、除险加固整治了一大批水利工程，这些工程在防汛抗旱、安全饮水、农田灌溉、生态保护等方面发挥了不可替代的作用。但一些小型水利工程建成后，因为管理不到位，两三年后便不能正常发挥作用，水利工程“重建轻管”的现象没有得到根本扭转。同时，长期以来我们对经济规律、自然规律、生态规律认识不够，发展中没有充分考虑水资源水生态水环境承载能力，造成水资源短缺、水生态损害、水环境污染的问题不断

累积、日益突出，已经成为常态问题。比如，有的地方无序开发水资源，侵占水域岸线，导致河道断流、湖泊萎缩，河湖生态功能明显下降。水资源水生态水环境方面的问题，主要是人类活动造成的，解决这些问题，必须依靠“强监管”来调整人的行为、纠正人的错误行为，促进人与自然和谐发展。因此，“新 365 行动计划”将管理摆在水利工作的优先位置。重点是要在水资源、河湖、水土保持、水利建设、水利工程、水利风险等六大领域强化管理，通过强督查、立规矩，使河湖监管长牙、带电、有威慑力。在六大管理中，水利风险管理是新面孔。人类在大自然面临是渺小的，正如习近平总书记所说，我们“既要讲人定胜天，也要讲人水和谐”。人类没有能力、不可能也不必要无限制地提高各类设施的防洪标准，要么经济上无法承受，要么技术上不可行。我省洪涝灾害频繁，洪水来是必然的，但成灾程度要力求最低；另一方面，雨洪在一定条件下也是一种资源，可以为人类所利用。因此，面对自然、面对洪涝灾害，要有风险意识，实施风险管理，以最经济的手段实现最大化的安全保障。所谓风险管理，追求的是适度与有限的管理目标，而不是过分强调“人定胜天”，相反要注重人水和谐的可持续发展。因此，要通过有效的洪水风险管理手段，将洪水风险控制在可承受范围之内，使人类社会与洪水间的恶劣关系趋于良性转变。总体而言，水利高质量发展的底线是安全，要统筹发展和安全，进一步加强风险防范意识，避免水利领域“黑犀牛”和“白天鹅”事件发生。

3. 关于能力提升。有两大亮点：一是探索推进水价值转换。过去，我们大兴水利主要是为了应对洪魔旱魃，水利工程的实用

功能相对单一，外观设计也相对简单，老百姓提到水库大坝大多数只会认为是用来防洪。随着时代变迁，人们的生活水平越来越好，生活品质也越来越高，水利保安全只是最基本的要求。为了更好地满足老百姓对幸福河湖的需求，我们提出探索推进水价值转换，这与当下我省推进生态文明建设，探索建立生态产品价值实现机制的步调一致、方向一致。在此之前，我省水利部门已经有了抚州市宜黄县颁发全省首张河道经营权证，建立“以河养河”长效管护机制试点的有效探索。同时，浙江省丽水市青田县的“GEP贷”、我省抚州市金溪县的“古村落金融贷”等试点模式也都为我们提供了很好的借鉴。“十四五”时期，我们将围绕“绿水青山就是金山银山”“山水林田湖草沙生命共同体”“人与自然和谐共生”等重要理念，主动作为，以水为媒，加快建立健全生态产品价值实现机制，推动生态要素向生产要素、生态财富向物质财富转变的积极探索。

二是水文化建设。习近平总书记在全面推动长江经济带发展座谈会上强调，要“统筹考虑水环境、水生态、水资源、水安全、水文化和岸线等多方面的有机联系”，明确将水文化纳入“五水共治”。因此，我们要从更新要求、更高标准，深入研究河流文化内涵，推动优秀传统文化创造性转化、创新性发展，这也是“文化自信”、建设文化强国的要求。要打造更有文化内涵的水利风景和幸福河湖，推动水利工程与水文化的深度融合，打造一批具有影响力的水文化品牌。同时，要持续加强水文化的挖掘与传承，加强教育宣传力度，切实提高水生态文明建设的“热度”与“持久度”，让水生态文明理念更加普及，让人类的各类涉水行为真正文明，营造人人参与共建共治共享人

水和谐美好生活的良好氛围。

再美好的愿景，都要靠人的奋斗去实现。各级水利部门要按照行动计划要求，从组织领导、内外协调、规划引领、法治支撑、资金保障、政务服务等方面强化保障措施，确保行动计划顺利实施。这里除了我们常说的在“要人、要钱、要制度”等客观方面加强保障，还应特别注意从内因加强保障，要积极响应习近平总书记“七一”重要讲话的号召，全面优化政务服务，坚持全面从严治党，加强作风建设，在风清气正的干事创业环境里践行共产党员的初心，不断续写水利人栉风沐雨、披荆斩棘的百年荣光，加快推进水利高质量发展，加快把江西打造成全国构建新发展格局的重要战略支点，为建设社会主义现代化强国作出贡献。

五、下一步打算

新时代水生态文明建设是一项系统工程，要树立底线思维和系统思维，充分认识以新时代水生态文明建设统领水利高质量发展的重要意义，准确把握“新 365 行动计划”的基本思路和内涵要求，大力宣传“新 365 行动计划”，立足实际思考、谋划和推动新时代水生态文明建设。《行动计划》正式印发只是第一步，下一步重点要抓好《行动计划》贯彻执行落地。

一是强化学习宣贯。在全省水利系统迅速掀起学习宣贯《行动计划》的高潮，认真学习《行动计划》的重要内容，领会持续推进水生态文明建设的重大意义，形成广泛共识，切实将思想和行动统一起来。通过领导带头宣讲、召开新闻发布会等多种形式，强化宣贯，向各级水利部门以及社会各界积极宣传《行动计划》，让更多人了解并积极参与水生态文明建设。

二是强化示范引领。加大行动自觉，在先行先试、勇作表率方面下功夫，结合各地实际，围绕水生态文明建设“新 365 行动计划”，因地制宜开展工作，通过树立标杆、典型引领，打造一些地方特点和亮点，形成一批可复制可推广的试点项目，助力我省生态文明建设。

三是强化督促考核。把水生态文明建设作为我省推进生态文明试验区建设、打造美丽中国“江西样板”的关键内容，将水生态文明建设纳入水利改革发展考核，把推进水生态文明建设力度、措施、成效作为考核的重要内容。

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；省委农办、政研室，省人大财经委、农委、环资委，省政府办公厅秘书一处，省政协农委、人资环委、社法委；厅领导、总工程师，驻厅纪检监察组，各设区市、省直管试点县（市）水利局，厅机关各处室，厅直各单位，省鄱建办

主 编：刘毅生、张磊

编 辑：吴礼玲

投稿邮箱：jxsslzyjzx@163.com

共印 140 份