

对推进水利系统机构改革工作的思考

江苏省水利厅机构改革课题调研组

(江苏省水利厅, 江苏 南京 210029)

摘要: 深入推进机构改革是当前全省水利系统的一项重点工作, 文章分析了党和国家机构改革背景下水利发展面临的机遇和挑战, 根据水利职能调整的新情况, 围绕水利发展的重点领域和关键环节, 提出了改革的总体思路、职能和机构设置方案, 并对推进改革提出措施和建议。

关键词: 水利; 机构改革; 水治理能力; 体制改革

中图分类号: T-2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1007-7839 (2018) 11-0001-08

Thoughts on promoting the institutional reform of water conservancy system

Institutional reform research group of Jiangsu Provincial Water Resources Department

(Water Resources Department of Jiangsu Province, Nanjing 210029, Jiangsu)

Abstract: Deeply promoting the institutional reform is a key task of whole provincial water conservancy system at present. The opportunities and challenges faced by the development of water conservancy under the background of the institutional reform of the Party and state were analyzed. The overall idea, function and institution setting scheme of the reform were put forward focusing on key fields and key links of water conservancy development according to the new situation of the functional adjustment of water conservancy. In addition, measures and suggestions for promoting reform were put forward.

Key words: water conservancy; institutional reform; water management capability; system reform

机构和职能体系是国家治理体系的重要组成部分, 是治国理政的重要保障。党的十九届三中全会作出了深化党和国家机构改革的决定, 审议通过了深化党和国家机构改革的方案, 提出了构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系的总要求。中共中央办公厅国务院办公厅印发了《水利部职能配置、内设机构和人员编制规定》, 明确了水利部的 15 项职责。《江苏省机构改革方案》已经中央批准, 全省机构改革工作已全面展开。深入贯彻习近平总书记关于深化党和

国家机构改革的重要论述, 充分认识做好这次机构改革工作的重大意义, 围绕水利发展的重点领域和关键环节, 完善水治理顶层设计, 科学谋划水利机构和职能设置, 着力解决事关长远发展的体制机制问题, 对推动新时代水利事业健康发展具有十分重要的意义。

1 深刻认识水利发展面临的时代背景和机遇挑战

本次党和国家机构改革是在新的时代背景下

开展的一次重大而深刻的变革,对水利事业的发展影响深远,必须从战略全局和长远发展的高度来认识推动这场变革的必要性,从经济社会发展大局和宏观政策层面深刻认识改革大背景下水利发展面临的机遇和挑战。

1.1 推进水治理体系和治理能力现代化是改革的总体目标

全面深化改革的总目标是推进国家治理体系和治理能力现代化,深化党和国家机构改革是全面深化改革的重要内容,是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革。水治理是国家治理的重要组成部分,水治理现代化是国家治理现代化的必然要求。党的十八大以来,全省水利改革不断深化,在重要领域和关键环节取得了突破性进展,有效提升了水治理能力。但是,应当看到,面对新形势新任务新要求,水治理体系和治理能力仍有诸多不足,政策、法规、规划、标准等水治理的顶层设计仍待进一步完善,水利管理能力仍待进一步提升,社会治理新体制仍待进一步培育。要从根本上解决这些深层次的矛盾和问题,必须将改革深入到机构层面,有效解决水利机构设置和职责划分不够科学,职责缺位和效能不高等问题,科学配置水利机构职能,完善水利发展体制机制,为水利各方面的改革提供体制支撑和保障,加快推进水治理体系和治理能力现代化。

1.2 贯彻习近平新时期治水思想是改革的实践路径

党的十八大以来,习近平总书记多次就治水发表重要论述,深刻回答了水治理中的重大理论和现实问题,形成了新时期我国治水兴水的重要战略思想。他指出,保障水安全,关键要转变治水思路,按照“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的方针治水。习近平新时期治水思想来自于对我国国情水情和水安全现实的准确把握,来自于对传统水利发展方向和发展方式的深刻反思,为做好新时代水利工作提供了科学的思想武器和行动指南。本次党和国家机构改革中提出的改革自然资源和生态环境管理体制,就是习近平治水思想的实践体现。深刻领会并实践习近平治水思想,是下一步水利工作的方向和重点。要坚持节水优先,落实最严格的水资源管理制度,实施国家节水行动。坚持人口经济与资源环境相均衡的原则,加强需水管理,把水资源、水生态、水环境承载力作为刚性约束,守住水资源三条红线,守住河湖生态红线。坚持系统治理,全面实施《江苏省生态河湖行动计划》,采用系统治水措施,推动流域

整体治理。坚持两手发力,研究水利高质量发展的对策措施,研究促进市场在资源配置中发挥作用的机制,动员全社会力量共同参与水治理。围绕水利工作的方向和重点,优化水利机构和职能设置,是贯彻习近平治水思想,夯实江苏治水新实践基础的重要措施,是提升水治理能力的重要途径。

1.3 落实江苏经济社会发展对水利工作的新要求是改革的重要内容

进入新时代,省委省政府提出了深入推进“两聚一高”新实践,把“强富美高”新江苏建设不断推向前进的奋斗目标。立足高质量发展走在全国前列的目标定位,提出了经济发展、改革开放、城乡建设、文化建设、生态环境、人民生活六个方面的高质量发展目标。围绕现代化经济体系建设,全面对接“一带一路”、长江经济带、长三角区域发展一体化等重大国家战略,积极推进扬子江城市群、江淮生态经济区、沿海经济带和淮海经济区中心城市等重点功能区建设。围绕生态文明建设,提出要全面实施生态河湖行动计划,系统推进治水,夯实河长职责,水环境整治和连通水系一起抓。这些新目标新任务新要求,都迫切要求水利部门对传统水利治理、管理和保护方式作出全面的审视和反观,明确治水的新内涵、新要求、新任务。要在继续巩固提高防洪保安、水资源供给能力的同时,更加重视扩大生态空间,突出生态保障能力的提升。在继续推进水利基础设施网络建设的同时,更加重视水资源与河湖资源的管理保护。在继续加强水利公共服务的同时,更加重视水利社会管理与市场监管。优化机构和职能设置,完善上层建筑设计,是做好水利工作的基础,更是推动水利发展的强大动力,借本次机构改革之机,水利部门应当进一步明确水利服务经济社会发展的主攻方向,从机构和职能上优化配置,推动和促进水利事业更好地为江苏经济社会发展服务。

2 正确处理好改革过程中的几个关系

根据《江苏省机构改革方案》,本次机构改革涉及到省水利厅职责划出的事项主要有5项:水资源调查和确权登记管理职责划入省自然资源厅;编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责划入省生态环境厅;农田水利建设项目管理职责划入省农业农村厅;水旱灾害防治相关职责划入省应急管理厅;水利风景区管理职责划入省林业局。相关职责划出后,水利部门的职责需

要重新定位, 与其他部门的职责边界需要厘清, 在具体职责确定中应当重点处理好以下关系。

2.1 水资源所有权和管理权的关系

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明中指出“国有自然资源资产所有权人和国家自然资源管理者相互独立、相互配合、相互监督”。水资源调查和确权登记管理职责划出后, 自然资源部门和水利部门对水资源的管理职责, 分别相当于国有自然资源资产所有者和国家自然资源管理者的角色, 二者之间的关系是所有者和管理者的关系。自然资源部门侧重于水资源调查和确权登记管理。水利部门侧重于水资源的具体管理, 包括组织编制水资源战略规划, 组织实施最严格水资源管理制度, 实施水资源的统一监督管理, 拟订水中长期供求规划、水量分配方案并监督实施。负责重要流域、区域以及重大调水工程的水资源调度。组织实施取水许可、水资源论证, 指导开展水资源有偿使用工作。

2.2 水量和水质的关系

编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责划出后, 水利部门应当更加注重做好对水资源量的管理。充分利用已有的水利工程体系, 科学实施江河湖库水系连通, 实现跨流域、跨区域互调互济, 加强水资源合理配置与水利工程优化调度, 优化供水结构, 提高供水保障水平, 构建布局合理、水源可靠的供水安全保障体系。加强河湖生态流量水量管理, 开展河湖生态保护与修复。根据职责, 水利部门应当继续做好水资源保护的相关工作, 组织编制并实施水资源保护规划, 指导饮用水水源保护有关工作, 指导地下水开发利用和地下水资源管理保护, 组织指导地下水超采区综合治理。

2.3 用水总量和用水定额的关系

水资源调查和确权登记管理职责划出后, 水利部门应当更加注重水资源的科学合理开发利用和节约用水管理, 要全面落实节水优先战略, 加强水量分配管理和节约用水措施落实, 拟订节约用水政策, 组织编制节约用水规划并监督实施, 组织制定有关标准, 组织实施用水总量控制、用水效率控制、计划用水和定额管理制度, 指导和推动节水型社会建设工作。

2.4 日常管理和应急管理的关系

水旱灾害防治职责划出后, 应急管理部门和水利部门的职责分工应当是应急管理和日常管理的关系。应急管理部门侧重于指导各类突发事件

和综合防灾减灾工作, 统筹协调自然灾害等突发事件应急救援。水利部门侧重于水旱灾害防治的日常管理工作, 负责落实综合防灾减灾规划相关要求, 组织编制洪水干旱灾害防治规划和防护标准并指导实施。承担水情旱情监测预警工作。组织编制重要江河湖泊和重要水工程的防御洪水抗御旱灾调度及应急水量调度方案, 按程序报批并组织实施。承担防御洪水应急抢险的技术支撑工作。承担台风防御期间重要水工程调度工作。

2.5 骨干工程和田间工程的关系

农田水利建设项目等管理职责划出后, 水利部门和农业农村部门的职责分工应当是水利骨干工程建设管理和农村田间水利工程建设管理的关系。水利部门具体负责大中型灌排工程建设与改造和乡级以上(含乡级)河道的建设管理工作, 乡级以下河道、塘坝及小型农田水利工程可以由农业农村部门管理。乡镇水利站继续作为县级水利部门的派出机构, 具体职责为负责乡级河道的建设管理、防汛抗旱、水资源管理、农村饮水安全管理、河长制基层管理工作等。

2.6 水利和水务的关系

目前全省已有 4 个设区市水利局和部分县(市、区)水利局增挂水务局牌子, 实行水务一体化管理。在水利管理职能的基础上, 增加城市供水排水、节约用水、污水处理、河道管理、城市防洪、水环境治理等职能。水务一体化管理实现了城市和农村、地下水与地表水、水量与水质、供水与排水、用水与节水等涉水事务的一体化管理, 符合习近平总书记提出的“统筹水的全过程治理”要求, 推动了“水利进城”, 在当前城镇化进程加快, 城乡不断融合的新形势下, 为水利事业拓展发展空间创造了实践经验。借本次机构改革之机, 各地应当认真按照系统治水的要求, 总结借鉴相关地区水务一体化管理的成功经验, 推动水务一体化管理改革向纵深迈进, 争取全省所有县(市、区)都实行水务一体化管理。

2.7 水生态保护修复和水污染防治的关系

编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责划出后, 水污染防治工作更多在生态环境部门, 水利部门应当重点做好河湖生态保护与修复工作, 要以江河湖库水系连通、退圩还湖、河湖生态用水安排、恢复水域面积、清洁小流域建设、水土保持等工作为抓手, 加大工作力度, 全力打造生态河湖带、生态样板河道、生态湖泊和生态水库。

3 科学谋划机构职能优化设置的思路框架

在进一步明确新时代江苏水利发展方向、布局和任务的基础上,围绕水利发展的重点领域和关键环节,完善水治理顶层设计,科学谋划水利机构和职能设置,健全机构职能体系,着力解决事关长远发展的体制机制问题,为水利各项工作攻坚克难、持续深化提供支撑和保障。

3.1 总体思路

以贯彻习近平新时期治水思想和提升水治理体系和治理能力现代化水平为目标,紧密结合经济社会发展对水利工作的新要求,以新时代水利工作新目标新任务的全面落实为出发点,以推进机构职能优化协同高效为着力点,推进重点领域和关键环节的职能优化和调整,构建议事协调平台,科学设置内设机构,实现机构优化、职能优化、干部优化,保证秩序不乱、工作不乱、队伍不乱,形成有利于推动新时代水利事业健康发展的机构职能体系。

3.2 强化重点领域和关键环节职能

围绕中央河长制湖长制战略部署的全面落实,节水优先战略实施,生态河湖建设,水资源和河湖资源管理,长江、太湖、洪泽湖、大运河生态大保护等水利发展的重要领域和关键环节,水行政主管部门应当进一步强化以下职能:

河湖长制推进督查职能。当前,全省省市县乡村5级河长体系已全部建立,相关制度已全部出台。但是,在具体工作推进中,仍存在部分地区积极性主动性不高,水利部门唱独角戏,一些地方对河湖管理保护问题研究不够,解决问题的措施不扎实等问题。大力开展河湖长制推进督查,是推动各地河长制湖长制工作深入开展的有效措施,必须强化相关职能,进一步建立健全评估考核、进展通报、资金奖补等机制,加强工作计划编制、考核目标制订、工作任务落实情况检查督促考核和责任追究等职能,充分发挥河湖长制在压实河湖管理保护责任方面的优势,推动河湖长制落地生根,取得实效,有效提升河湖管理保护水平。

水资源节约利用管理职能。水资源节约利用是解决水资源短缺、水生态损害、水环境污染等水安全问题的治本之策,是水利工作的首要任务。当前我省农业用水效率不高,高效节水灌溉面积规模偏小,工业用水重复利用率与国际先进水平有较大差距,高耗水、高污染工业企业比例仍较高,

全社会节水意识和节水管理仍较薄弱,在严控用水总量、优化用水结构、抑制不合理用水需求等方面的工作力度还有待进一步加大。为此,必须强化水资源节约利用管理职能,以落实最严格的水资源管理制度为统领,强化水资源配置、计划用水、取水许可;水资源有偿使用、节约用水政策制定、节约用水规划;年度用水计划编制、行业用水标准拟订和监督实施;指导节水型社会建设;指导水利行业供水、排水、污水处理;指导再生水等非传统水资源开发利用;指导地下水开发利用和城市规划区地下水资源管理等职能。

生态河湖建设职能。省政府印发江苏省生态河湖行动计划,确立以全面推行河长制为契机,实施水安全保障、水资源保护、水污染防治、水环境治理、水生态修复、水文化建设、水工程管护、水制度创新等8大行动,全省生态河湖建设已经起步并取得了初步成效,但是,总体上来看,工作仍较薄弱,基础研究、投入、监测评价体系等工作仍待加强。必须以全面实施生态河湖行动计划为抓手,以维护河湖健康生态为目标,强化江河湖库连通体系建设、水生态空间管护、涉水生态保护红线划定、湖泊网格化管理、河湖管理范围划定、退圩还湖、河湖生态流量和生态水位控制、河湖健康监测评价等职能,下大力度推进生态河湖建设。

河湖资源管理职能。长期以来,水利部门在河湖管理方面,偏重于防洪和水利工程管理,对水域、岸线、砂石等河湖资源的管理相对薄弱,造成了河湖水域被侵占、资源开发利用无序、河湖库污染普遍等突出问题,严重影响河湖生态环境和资源的可持续利用。为此,必须强化对河湖岸线、水域、砂石等资源的管理职能,加强对渔业、旅游和其他开发利用活动的监督职能,促进河湖资源有序、合理利用,维护河湖健康生命。

长江、太湖、洪泽湖、大运河管理和保护职能。深入贯彻落实习近平总书记提出的长江“共抓大保护、不搞大开发”战略,加强洪泽湖管理保护,推动江淮生态经济区建设,落实习近平总书记对大运河文化带建设的指示批示,系统谋划推进长江、太湖、洪泽湖、大运河等江河湖库的管理和保护工作。立足法律法规赋予水行政主管部门的管理职责,充分利用河长制湖长制协调工作平台,强化规划管理、岸线管理和保护、水资源管理保护、采砂管理、水行政执法等职能,协调检查督促涉河涉湖相关部门工作,推动长江、太湖、洪泽湖、大运河等大江大河综合治理和保护。

乡镇水利(务)站职能。乡镇水利(务)站是县水利(务)局派驻乡镇的公益性事业单位,是最基层的水利单位,长期以来,在加强农村水利建设、促进农村经济社会发展、保障国家粮食安全等方面发挥了重要作用。在当前水利建设和管理任务日益繁重的新形势下,健全完善的基层水利服务体系是支撑水利事业发展的重要基础单元,因此,在本次机构改革中要稳慎推进乡镇水利(务)站的改革,将之继续作为县级水利部门的派出机构,根据改革后农村水利管理职责调整,相应调整其职责,具体职责为负责乡级河道的建设管理、防汛抗旱、水资源管理、农村饮水安全管理、河长制基层管理工作等。

3.3 构建协同高效议事协调机构

本次改革,国家防汛抗旱总指挥部的职责划入应急管理部,多年来,各级防汛防旱指挥部办公室设在水利部门,作为防汛指挥协调机构,在统筹各成员单位力量,解决防汛防旱和水利工作重大问题方面发挥了积极有效的作用。改革后,水利部门应当系统谋划,科学创建新的议事协调机构,通过高层次工作平台的建立和有效运转,促进水利发展中重大问题的统筹解决。

强化河长制工作领导小组办公室职责。河长制湖长制是中央加强河湖管理保护的重大决策部署,是破解多龙治水困局,推进河湖综合治理和系统管理的制度创新,有助于统筹治水各部门力量,促进复杂水问题的有效解决。建议强化河长制工作领导小组办公室职能,充分运用河长制湖长制工作平台,促进河长湖长履职,建立涉河涉湖管理部门协调联动机制。

成立节约用水办公室。以节约用水办公室作为工作平台,统筹各部门力量,全面落实节水优先战略,强化对节约用水的管理。拟订节约用水政策,组织编制节约用水规划并监督实施,组织制定有关标准。组织指导计划用水、节约用水工作。组织实施用水总量控制、用水效率控制、计划用水和定额管理等制度,指导和推动节水型社会建设工作。指导城市污水处理回用等非常规水源开发利用工作。

4 切实保障机构改革的有序推进

水利机构职能的优化设置是一项系统工程,牵涉面广,任务艰巨复杂,组织实施难度大,必须统

一思想,凝聚共识,坚持稳中求进,稳妥解决突出矛盾和问题,做到既把改革的各项要求落到实处,又能处理好改革发展稳定的关系,促进水利事业健康发展。

4.1 全面加强党的领导

充分发挥各级水利部门党组(委)的领导核心作用,以党的坚强有力领导来推进和落实改革工作。各级党组织(委)中心组应当坚决执行党和国家的决策部署,动员并带领全体干部职工,把思想统一到习近平新时代中国特色社会主义思想上来,统一到中央的大政方针上来,确保既定的改革方案在本部门不折不扣地落实到位。深入研究改革中出现的矛盾和问题,科学谋划工作方案,坚持统筹协调、整体推进、分步落实。成立专门的领导小组,主要领导要亲自负责,履行主体责任。

4.2 科学制定改革方案

各地应当组建强有力的改革工作班子,抽调精干力量,完善改革顶层设计,细化落实各项改革任务。开展广泛深入的调查研究,认清形势、摸清现状,明确任务,确立改革的思路和框架体系。对明确划出的职能坚决执行,同时,系统谋划行业发展,研究梳理出需强化的职能。充分考虑省级和地方实际,做到既和中央保持一致,又能因地制宜、积极探索,制定出符合实际、促进发展、操作性强的改革方案。

4.3 推动改革方案有序落实

蹄疾步稳地落实改革方案是机构改革的重中之重,也是改革成败的关键所在。应当依法推动改革,改革过程中需要制定或修改法规的,及时启动相关程序,通过法规制度建设将改革成果固化、制度化,加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。严格组织纪律,本着对党和国家事业高度负责的精神,严肃、规范地推动改革方案全面落实,任何部门任何个人,都不允许搞变通,搞特殊化。自觉服从组织安排,不得以任何理由拖延、阻碍改革进程。

4.4 做细做实思想政治工作

改革涉及权力和利益调整,涉及干部职工的切身利益,应当做好思想政治工作,教育引导广大干部职工讲政治、讲大局,自觉服从组织安排。主动协调解决改革中出现的突出问题,定纷止争,化解矛盾,营造良好的改革氛围。

(本课题组成员为韩全林、黄良勇、曹东平、尹宏伟、游益华、陈浩。)