

推进依法治水 守护“荆楚安澜”

——《湖北省水利工程管理条例》解读

湖北省人民代表大会法制委员会主任委员 叶贤林

湖北是长江径流里程最长省份和“千湖之省”，境内有三峡水利枢纽、葛洲坝水利枢纽、南水北调中线工程，共有5级以上堤防1.7万多公里，各类水库6921座，分蓄洪区48个，泵站4.8万座，涵闸2.2万座，大中型灌区534处，江河干堤长度、大型水库座数、大型排灌泵站

装机容量、分蓄洪区数量和容积均居全国首位，是名副其实的水利工程大省。2023年12月1日，省十四届人大常委会第六次会议表决通过了《湖北省水利工程管理条例》（以下简称条例），自2024年3月1日起施行。

一、开展水利工程管理立法的重要意义

（一）制定条例是贯彻落实习近平总书记关于治水的重要论述的具体体现。党的十八大以来，习近平总书记站在实现中华民族永续发展的战略高度谋划推动治水事业，提出了“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路。2023年10月，习近平总书记在主持召开进一步推动长江经济带高质量发展座谈会上强调，要强化流域水工程统一联合调度，加强跨区域水资源丰枯调剂，提升流域防灾减灾能力。为深入贯彻落实党的二十大精神，提高全省水利工程建设、运行、维护的法治化水平，不断增强水资源优化配置、流域防洪减灾、水生态保护治理能力，开展水利工程管理立法十分必要。

（二）制定条例是加强流域综合治理、推进“荆楚安澜”现代水网建设的有力举措。水是湖北最大的特点，治荆楚必先治水。水利工程是兴水利、除水害的物质基础和重要载体。近年来，省委出台流域综合治理和统筹发展规划纲要，加快推进“荆楚安澜”现代水网建设的实施意见等，围绕以流域综合治理为基础推动四化同步发展作出系列部署安排。开展水利工程管理立法是围绕省委中心工作、服务全省改革发展大局的生动实践，是充分发挥地方立法功能、筑牢水安全和环境安全底线、加快建设“荆楚安澜”现代水网的有力举措。

（三）制定条例是立足省情实际、回应人民新期待的必然选择。我省地处国家水网核心区，承担着保障国家防洪安全、供水安全、生态安全的重大责任。同时，我省水利管理体制机制不顺、重建设轻管理、运行维护保障能力不足、生态环境影响形势趋紧等短板亟需补齐加强。开展水利工程管理立法是提升

防洪排涝能力，优化水资源配置、提高城乡供水能力、强化水生态保护的必然选择。

二、条例的主要内容

条例共7章39条，包括总则、管理体制、工程建设、工程运行、工程保护、法律责任、附则，主要有以下内容：

（一）实现水利工程范围全覆盖。我省河湖众多，长度5公里以上的河流4200多条，列入省级名录湖泊755个。与之配套的水利工程量大面广、功能多样、类型丰富。从功能看，水利工程可以分为防洪、排涝、防渍、农业灌溉、供水、水土保持、水力发电、引调水、航运、景观、生态等，同一个水利工程可能兼具多种功能。从类型看，有堤防、水库（水电站）、水闸、泵站、渠道、航电枢纽、拦河坝、塘堰，以及灌区、蓄滞洪区工程和水文监测站（点）等。从公共属性看，可以分为公益性（防洪、生态等）、准公益性和经营性（如发电、旅游等）。为了明确具体适用范围，条例从“功能+类型”的角度，采取列举形式，在总则中对“水利工程”的概念予以明确，覆盖绝大多数水利工程类型，满足其法治化管理需求。

（二）理顺管理体制。我省水利工程涉及投资主体、运营主体、管理主体、监管部门多，管理体制有待理顺。特别是部分水利工程的监管部门和运行维护管理单位不明确、职责界定不清晰，“裁判员”和“运动员”身份容易混淆。为了进一步厘清管理体制，条例设置“管理体制”专章作出总体规定，并在其他章节作出细化规定。一是强化部门监管责任落实。按照统一和分级分类监管原则，由县级以上人民政府制定水利工程专业分类名录，明确所管辖水利工程的主管部门及其监管职责。二是强化水行政主管部门统一监管

职责。将规划编制、标准化管理、水资源调度、安全监管等纳入水行政主管部门监管范围，促进水利工程协同效益发挥。同时突出省级统筹，强化省人民政府及其水行政主管部门在水资源配置、水利工程规划及安全监管等方面的监督管理职责。三是明确水利工程管理职责。为了进一步提升管理效能，条例结合实际创设了水利工程管理这一概念，根据规模等级和投资模式区分为水利工程管理单位或者水利工程管理责任人。

（三）突出水生态环境保护。随着经济社会快速发展，各类水利工程数量持续增多，对河湖自然形态影响加大，水资源利用和水能梯次开发接近饱和，河湖水系割裂、水体流动性差，水域空间被挤占，河湖生态流量（水位）保障不足，生产生活用水与生态用水需求挤兑矛盾凸显，部分湖泊水生态功能退化、轻度富营养化、水质改善难度大，水环境压力大，水污染防治任务较重。为强化水生态环境保护力度，条例将相关要求落实落细、贯穿始终。一是强调建设水利工程应当符合生态环境保护规划，并依法开展环境影响评价。二是将环境影响纳入水利工程综合评估，并对问题突出的水利工程依法予以处理。三是建立常规生态调度机制，开展生态流量泄放和监测，保证河湖生态流量。四是生态环境等部门应当加强对水利工程管理范围、保护范围及其周边区域环境保护的监督管理，保障水环境和水生态安全。

（四）坚持水利工程全周期管理。条例坚持问题导向，从水利工程规划、建设、退出全生命周期的薄弱环节着手，补齐做好水利工程管理相关工作；水利工程管理单位履行六项职责；农村集体经济组织所有小型水库安全的主管部门职责，由所在地乡镇人民政府承担，县级以上人民政府水行政主管部门应当加强监督管理和业务指导。在明确水利工程管理上，规定七种水利工程应当明确专门的水利工程管理部门；县级以上人民政府可以按照流域或者行政区域确定水利工程管理单位；农村集体经济组织、企业、其他组织或者个人所有的水利工程，其所有者为水利工程管理责任人。在水利工程验收，水库大坝、水闸注册登记上，规定应当验收而未验收或者验收不合格的，不得投入使用；应当注册登记而未注册登记的，不得投入使用。在节约用水上，规定用水实行超定额、超计划累进加价制度，推行基本水价和计量水价相结合的两部制水价。在经费保障上，规定县级以上人民政府应当建立水利工程管理运行维护经费保障机制，采取多种方式按照定额标准落实资金；水利工程专业部分所需管理和运行维护经费列入财政预算，经营性部分所需管理和运行维护经费由水利工程管理单位承担。在水利工程划界确权上，规定水利工程应当依法划定管理范围和保护范围；对新建、改建或者扩建的水利工程，县级以上人民政府应当在竣工前完成工程管

理范围和保护范围的划界，并对管理范围并依法开展水资源论证、洪水影响评价等。二是突出完善制度，严把“过程关”。明确水利工程立项审批、建设施工、验收注册、档案管理、功能调整等各环节的要求，保障水利工程建设质量和安全。三是突出评估退出，严把“出口关”。建立健全水利工程综合评估制度和退出机制，对功能效益低、环境影响大、安全风险高、运行管理问题突出的水利工程依法予以处理。同时，加快推进水利信息化信息化建设。规定省人民政府组织水行政、发展改革等部门编制全省智慧水利建设规划，完善水利信息化管理平台；县级以上人民政府及其水行政等部门构建以数字孪生流域为核心的智慧水利体系，提升智能化管理水平。

（五）发挥水资源联合调度功效。水利工程主要通过调节水资源配置实现相关功能作用发挥。我省夏汛冬枯、南丰北旱，水资源时空分布不均、各水多、水资源刚性约束逐渐趋紧。为提高水资源统一调度、科学调度能力和水平，条例对水利工程管理单位和管理者分别作出规定。一是县级以上人民政府水行政主管部门加强流域、区域水资源统一调度和水利联合调度，科学调度水资源，优先满足城乡居民生活用水，保障基本生态用水，统筹农业、工业用水以及航运等需要。二是水利工程管理单位应当严格执行经批准的调度规程（方案）、调度运用计划和调度指令。对不按照规定执行的，设定了相应的法律责任。

（六）保护水利工程安全运行。我省水安全风险高，洪涝灾害防治形势严峻，筑牢水利工程安全底线责任重大。条例从工程安全和制度完善两个方面优化制度供给：一是实行水利工程分区保护。明确水利工程管理范围和保护范围的标准，划定方案制定、标识牌设立、划界确权等责

任主体和要求。二是规范水利工程合理利用。统筹水利工程保护和利用，对堤顶公路使用管护、水利工程拓展利用、水文化传承弘扬等作出规定。三是落实水利工程定期安全鉴定、安全评价制度，强化鉴定、评价结果运用。四是完善水利工程运行制度机制，对水利工程标准化管理、智慧水利建设、水量调度、防汛抢险等作出规定，保障水利工程安全运行。

（七）加强维修养护经费保障力度。我省有的中小型水利工程管护经费投入不足，造成老化失修、积病成险。为强化水利工程在防洪、供水、灌溉、生态保护等方面公共服务功能的有效发挥，突出公益属性，条例优化经费保障相关制度措施。一是省人民政府水行政主管部门会同财政等部门，制定水利工程维修养护定额标准。二是县级以上人民政府建立水利工程管理和运行维护经费保障机制，采取多种方式按照定额标准落实资金。三是对水利工程的公益性部分、经营性部分所需管理和运行维护经费分类规定，前者列入财政预算，后者由水利工程管理单位承担。

（八）健全信息公开和公众参与制度机制。公众参与是提升水利工程管理水平的的重要途径，需要通过信息公开，拓宽公众参与渠道，发挥社会监督的积极作用。对此，条例作出下列规定：一是明确县级以上人民政府及其有关部门应当加强水利工程的宣传教育和信息公开，完善公众参与程序，建立健全投诉举报和处理制度。二是鼓励和引导社会力量有序参与水利工程建设、运行和保护。三是水利工程原有功能需要取消或者调整的，应当征求所在地县级人民政府和利害关系人的意见。四是在水利工程综合评估工作中，或者依法利用水利工程开展相关活动，应当公开相关信息，并征求社会公众的意见。

认真贯彻实施《湖北省水利工程管理条例》 以法治力量保障水安全

湖北省水利厅党组书记、厅长 廖志伟

在省委、省人大、省政府的高度重视和各方面的关心支持下，《湖北省水利工程管理条例》（以下简称条例）已于2023年12月1日由湖北省第十四届人民代表大会常务委员会第六次会议通过，自2024年3月1日起施行。这部全省水利工程管理综合性法规的制定出台，是深入贯彻落实习近平生态文明思想、习近平法治

思想和党的二十大精神的实际行动，是落实省第十二次党代会部署、推进流域综合治理的重要立法成果，是提升全省水利工程管理效能、促进水利高质量发展的重要法治保障。全省水利系统将切实提高政治站位，依法履职尽责，积极担当作为，全力做好条例贯彻实施工作，推进条例落地见效。

一、提高认识，切实增强贯彻实施条例的责任感使命感

水利关系国计民生，在国家发展全局中具有基础性、战略性、先导性作用，中国现代化需要有力的现代化水利支撑保障体系，而水利工程是水利基础设施体系的骨干和关键。党的十八大以来，习近平总书记站在实现中华民族永续发展的战略高度谋划推动治水事业，提出了“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路。党的二十大部署“统筹水资源、水环境、水生态治理，推动重要江河湖库生态保护治理”。党中央、国务院印发《国家水网建设规划纲要》，加快构建国家水网。湖北是水利大省，水利工程量大面广，位于国家水网核心区，是长江大保护主战场和长江洪水主通道，是南水北调中线水源地，在全国确保“一江清水东流”“一库净水北送”和长江防洪保安大局中肩负着重大使命。省第十二次党代会要求“统筹发展和安全，坚决守住流域安全底线”。省委、省政府印发《湖北省流域综合治理和统筹发展规划纲要》和《关于加快推进“荆楚安澜”现代水网建设的实施意见》。制定出台条例，依法加强水利工程管理，对于保障水利工程安全和良性运行，充分发挥水利工程功能和效益，推进“荆楚安澜”现代水网建设，服务和保障国家水安全大局，促进全省经济社会高质量发展，保障和改善民生，具有重要意义。我们要站在胸怀“国之大者”、紧扣“省之要事”、顺应“民之所望”的政治高度，切实增强责任感使命感紧迫感，全力抓好条例贯彻实施。

二、认真学习，全面准确把握条例内容

条例以习近平新时代中国特色社会主义思想

为指导，深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻党中央、国务院决策部署和省委工作要求，坚持问题导向、目标导向和改革创新，紧扣湖北省情水情，具体细化水法、防洪法、长江保护法等上位法有关规定，有机衔接我省有关地方性法规规章，适应实际需要创设有关管理制度，系统性、针对性、操作性、创新性强。

一是系统性。条例内容涵盖了我省行政区域内各类水利工程管理、水利工程全生命周期（规划、建设、运行、保护、退出等）管理、水利工程全要素（管理体制、主体、职责、产权、资金、队伍、技术、监督等）管理。

二是针对性。条例适应我省水利工程管理新形势要求和补齐短板弱项需要作出相应针对性规定；针对水利工程建设管理中存在的“重建设轻管理”倾向，条例紧紧围绕“加强水利工程管理”进行章节框架和内容设计；针对管理体制有待理顺和职责不够清晰问题，条例设置“管理体制”专章作出总体规定，并在其他章节作出细化规定；针对严守我省水安全、水环境安全、粮食和能源安全、生态安全底线需要，条例对水利规划、水利工程建设管理、水资源统一调度和水利工程联合调度、防汛抗旱和应急抢险、水利工程运行维护、划界确权、安全鉴定和安全评价、水生态环境保护等作出规定；针对水利工程管理体制机制和管理能力现代化需要，条例作出了推行水利工程标准化管理，构建以数字孪生流域为核心的智慧水利体系和提升智能化管理水平，鼓励和支持研发、应用和推广先进适用技术和设施设备，加强水利工程的宣传教育和信息公开，完善公众参与程序，建立健全投诉举报和处理制度等规定。

三是操作性。条例相关规定具体明

确，形成刚性约束，可操作性强。比如，在管理职责上，规定县级以上水行政主管部门负责本行政区域内水利工程的统一监督管理工作，按照权限履行五项职责；相关水行政主管部门对所管辖水利工程依法履行监督管理职责，保障水利工程安全，并协助、支持水行政主管部门开展统一监督管理工作；其他有关部门按照各自职责做好水利工程管理相关工作；水利工程管理单位履行六项职责；农村集体经济组织所有小型水库安全的主管部门职责，由所在地乡镇人民政府承担，县级以上人民政府水行政主管部门应当加强监督管理和业务指导。在明确水利工程管理上，规定七种水利工程应当明确专门的水利工程管理部门；县级以上人民政府可以按照流域或者行政区域确定水利工程管理单位；农村集体经济组织、企业、其他组织或者个人所有的水利工程，其所有者为水利工程管理责任人。在水利工程验收，水库大坝、水闸注册登记上，规定应当验收而未验收或者验收不合格的，不得投入使用；应当注册登记而未注册登记的，不得投入使用。在节约用水上，规定用水实行超定额、超计划累进加价制度，推行基本水价和计量水价相结合的两部制水价。在经费保障上，规定县级以上人民政府应当建立水利工程管理运行维护经费保障机制，采取多种方式按照定额标准落实资金；水利工程专业部分所需管理和运行维护经费列入财政预算，经营性部分所需管理和运行维护经费由水利工程管理单位承担。在水利工程划界确权上，规定水利工程应当依法划定管理范围和保护范围；对新建、改建或者扩建的水利工程，县级以上人民政府应当在竣工前完成工程管

理范围和保护范围的划界，并对管理范围内的土地予以确权、颁证；水利工程管理范围内的土地和水域由水利工程管理单位依法进行管理，任何组织或者个人不得侵占。

四是创新性。条例着眼加大水利工程管理力度推进制度创新。比如：实行水利工程分级分类名录制度，规定县级以上人民政府应当根据水利工程规模等级、所在地区、受益地区或者受影响地区等，组织制定水利工程分级分类名录；建立水利工程综合评估制度，规定省人民政府水行政主管部门应当会同生态环境等部门，建立健全水利工程综合评估制度和退出机制。县级以上人民政府应当组织对所管辖水利工程的功能效益、环境影响、安全等级、运行情况进行综合评估，对功能效益低、环境影响大、安全风险高、运行管理问题突出的水利工程依法予以处理。

三、强化措施，全力推进条例落地见效

一是强化组织领导。全省各级水行政主管部门要在党委、政府的领导下，在人的指导监督下，在各方面的支持协同下，高度重视条例贯彻实施工作，依法履职，积极主动谋划、组织、协调、推动条例贯彻实施。要切实改进工作作风，加强工作督促指导，确保工作落实。

二是深入发动宣传。全省水利系统要迅速行动，通过召开新闻发布会和座谈会、举办培训班、发放宣传资料、运用网络新媒体等多种方式，广泛深入开展条例宣传，全面、准确解读条例内容。要超前谋划，精心组织在2024年“世界水日”“中国水周”期间，多层次、大规模开展条例集中宣传、培训活动，形成条例贯彻实施的浓厚氛围。要结合我省水利工程管理实际，运用正反典型案例，以案说“法”，增强宣传实效。

三是健全配套制度。省水利厅抓紧拟定条例贯彻实施方案，明确工作内容、工作责任、工作时限、组织领导、保障措施等。全省县级以上水行政主管部门要按照条例规定，积极依法履职，围绕建立健全制定水利工程名录、实行水利工程统一监督管理、编制相关水利规划、实施水利工程建设审批和管理、建立水利工程综合评估制度和退出机制、推行水利工程标准化管理、加强智慧水利建设、加强水资源统一调度和水利工程联合调度、提高防灾减灾救灾能力、加强节约用水、强化水利工程日常运行和安全管理、保障水利工程管理和运行维护经费、推进水利工程划界确权、开展水利工程安全鉴定和安全评价、加强水利工程环境保护监督管理、加强具有历史文化价值水利工程的管理和保护、强化水利工程管理执法监督等方面的配套制度，或者在各级政府组织下做好有关工作，或者组织和会同相关部门落实相关工作，或者配合有关部门推进相关工作，尽快形成系统全面、有机衔接、上下贯通、科学实用的水利工程管理法规制度体系。

四是加强监管执法。全省各级水行政主管部门是实施条例的重要主体，担负着水利工程统一监督管理职责，要严格依法加强监管，综合运用“互联网+监管”、“双随机一公开”监管、信用监管等多种方式和手段，推进监管规范化、法治化、现代化，提升监管效能。要强化水利工程管理执法，结合汛前水利工程执法检查、河湖安全保护专项执法等活动，加强对水利工程管理和保护范围内活动的巡查，对于各类违反水利工程管理法律法规的行为，及时严格依法予以查处，切实维护法律法规权威，保障条例实施到位。