

淮安市“十五五”水安全保障规划

(征求意见稿)

淮安市水利局

二〇二六年六月

目 录

一、基本情况	1
二、发展成就	2
(一) 水旱灾害防御能力显著提升	2
(二) 河湖生态保护治理能力显著提升	3
(三) 农村水利服务能力显著提升	3
(四) 水资源优化配置能力显著提升	4
(五) 水利体制机制管理能力显著提升	4
三、面临形势	5
(一) 保障战略发展，需进一步加快现代化水网建设	6
(二) 抵御气候风险，需进一步强化水旱灾害防控能力 ..	6
(三) 科技快速发展，需进一步提升水利治理能力	7
四、指导思想	7
五、规划目标	8
六、主要任务	9
(一) 全域建设现代化水网	10
(二) 筑牢水旱灾害防线	12
(三) 改善河湖生态环境	12

(四) 夯实农村水利基础	13
(五) 提高水资源节约集约利用水平	14
(六) 健全水利体制机制法治建设	15
七、实施保障	17
(一) 加强组织领导	17
(二) 完善制度保障	17
(三) 强化要素支撑	18
附件一 《淮南市“十五五”塘坝除险加固规划》	
附件二 《淮南市“十五五”水土保持发展规划》	
附件三 《淮南市生态清洁小流域建设规划（2025-2030年）》	

淮安市地处淮河流域中下游，位于中国南北地理分界线、国家水网“四横三纵”中一横（淮河）、一纵（南水北调东线）的交汇点上，境内“八河汇聚、五湖镶嵌、百库星列”，是淮河流域重要防洪城市、淮河下游治理的主战场，也是淮河流域下游水资源调配中枢。淮安水利必须推进现代水网、水旱灾害防御、河湖生态保护治理、农村水利服务、水资源优化配置与节约集约利用、水利体制机制法治管理建设，为中国式现代化淮安新实践提供坚实的水安全保障。本规划根据《中共淮安市委关于制定淮安市国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》及相关规划制定，主要阐明“十五五”时期水安全保障规划的总体思路、主要目标、主要任务等，是今后五年全市水安全保障的行动纲领。

一、基本情况

淮安市是江苏省北部中心城市，有 2200 多年建城史，享有“中国运河之都”的美誉，是长三角北部地区重要的水陆交通枢纽，北接连云港市，东毗盐城市，南连扬州市和安徽省滁州市，西邻宿迁市。境内水系发达，构成连通湖泊与海洋的水运网络。

全市国土面积为 10030 平方千米，境内河湖众多，水网密布，水域及水利设施面积 2796.60 平方千米，下辖清江浦、淮阴、淮安、洪泽 4 个区和涟水、盱眙、金湖 3 个县，2025 年末全市常住人口 449.34 万人，全年实现地区生产总值 5630.11 亿元，人均地区生产总值 12.49 万元。

境内淮河干流、淮河入江水道、淮河入海水道等 9 条流域性河道，洪泽湖、白马湖、高邮湖、宝应湖和里下河湖荡 5 座重要湖泊，127 座中小型水库，8 条区域性河道，17 条跨县重要河道，以及 27 条县域重要河道构成淮安水网骨架，2700 多条县乡级河道形成“大湖连水道，水道通江海”的水网网络。经近八十年的水利基础设施建设，淮安市已基本建成“布局合理、蓄泄兼筹、多源互济”的防洪除涝、水资源配置体系。

二、发展成就

“十四五”以来，全市水利系统坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，认真贯彻落实党中央、国务院及省委、省政府决策部署，在水旱灾害防御、水生态保护、农村水利服务、水资源配置、水管理能力等方面持续发力，为全市经济社会高质量发展提供了坚实的水利支撑，也为“十五五”时期加快水利高质量发展奠定了较好基础，基本完成“十四五”水利发展目标。

（一）水旱灾害防御能力显著提升

流域防洪工程方面，加快现代水网建设，实施淮河入海水道二期、洪泽湖周边滞洪区近期、淮河行蓄洪区及淮干滩区居民迁建等重点工程，完成苏北灌溉总渠堤防加固、黄河故道险工治理，积极推进淮干浮山以下段行洪区调整和建设工程前期工作。区域治理工程方面，推进汪木排河等中小河流治理，实施朱码闸等病险涵闸改建或除险加固，开展淮河

流域重点平原洼地治理，深入研究渠北区等区域治理方案，提升区域防洪排涝能力。城市水利工程方面，以“不淹不涝”城市建设为抓手，实施主城区河道轮浚、城区泵站改造提升等多项工程，稳步提高城市防洪排涝水平。持续完善防汛指挥系统，严格落实防汛抗旱应急会商机制，压紧压实防御责任，不断提升决策支持和调度指挥能力。有效应对 38 轮强降雨和 7 次台风侵袭，成功防御淮河 2020 年第 1 号、2024 年第 1 号两次洪水。

（二）河湖生态保护治理能力显著提升

河湖长制持续提档升级，创新推行“一河长两助理”机制及“河长+检长+警长”联合执法模式，强化涉水问题整治，其“实名、压责、赋能、提效”八字工作法获水利部全国推广，2020 年、2023 年获省政府督查激励，2022 年获国务院督查激励通报表扬。河湖空间管控持续强化，重点河湖“两违三乱清四乱”问题全部销号验收。幸福河湖建设成效显著，截至 2025 年底累计建成 281 条（个、段、片），4 个河段获评淮河流域幸福河湖。生态修复稳步推进，完成洪泽湖等退圩还湖还湿，整治各类船舶，安置无房船民；以“生态碧水三年行动”为抓手，保障重点河湖生态水位，创成省级以上水利风景区 17 家（其中国家级 10 家）。

（三）农村水利服务能力显著提升

大中型灌区节水改造成绩斐然，实施淮涟、渠北、清水坝、临湖、运西、官滩等大中型灌区节水改造工程，提升灌溉水利用系数至 0.620，淮涟、周桥等 10 个灌区被评为国家

级节水型灌区，周桥灌区创成全国首批灌区水效领跑者，全省唯一。农村供水保障能力提升显著，编制农村供水高质量发展规划，实施多项农村供水保障工程，最大程度夯实城乡供水同源、同网、同质、同监管、同服务。农村生态河道建设持续推进，水土保持治理力度继续加大，依托美丽乡村、乡村旅游和乡土文化等优势条件，提升小流域整体品质。

（四）水资源优化配置能力显著提升

水资源刚性约束持续加强，继续加快落实水资源刚性约束制度及最严格水资源管理制度，加强用水总量和强度管控，完成省级下达各项指标任务。节水型社会建设成效显著，出台《淮安市节约用水管理办法》，7个县区均创成节水型社会达标县（区），实现县域节水型社会达标建设全覆盖。地下水保护管理精准施策，已实现地下水超采区“摘帽”，地下水位稳定回升；开展地下水动态监测，建成64处地下水自动监测站点。饮用水源地建设持续推进，建成金湖县入江水道黎城湖、涟水县古淮河涟水湖、涟水县古淮河保滩水源地，全市12个已建在用集中式饮用水水源地已全面完成水源地规范化建设。水资源调配能力明显提高，进一步强化水资源调度体系建设，科学实施调水保水，全力做好江水北调保障工作，严格计划用水和调度指令执行，协同省级跨流域调水超300亿立方米，有力保障了人民群众生产生活用水安全。

（五）水利体制机制管理能力显著提升

编制完成《淮安市现代水网建设规划（2023~2035）》《淮安市城市防洪排涝规划（2023~2035年）》等规划获市政府

批复。修订《淮安市水利工程管理实施办法》，调整黄河故道、大运河、里运河及盐河城区段等河道管理范围。水利工程运管水平不断提升，累计创成省级水管单位 31 个、规范化小水库 91 座，全省领先；盱眙县桂五水库被列为水利部现代化运行管理矩阵建设试点水库，其经验为全省苏北地区水库管理提升提供了可复制的“淮安样板”。创成省精细化管理一级工程 16 座、省精细化管理二级工程 34 座，数量全省领先。探索水资源权益融资、信用管理等机制，清江浦区试点用水权交易，金湖县宝应湖退圩还湖入选省首批生态产品价值实现机制典型案例；持续深化“放管服”改革、重大项目服务帮办，“多评合一”为企业涉水审批降本增效，小微涉河项目审批制度改革经验在全省获得推广。

总体来看，“十四五”期间基本完成规划各项指标及任务，淮安水安全综合保障能力显著提升，有力支撑了淮安市经济社会发展。

三、面临形势

“十五五”时期是基本实现社会主义现代化、夯实基础、全面发力的关键时期，是江苏在推进中国式现代化中走在前、做示范的关键时期，也是淮安乘势而上、强势奋进的关键时期。必须落实国家、省“十五五”水安全保障规划对淮安水利的部署以及市“十五五”国民经济和社会发展对水利的要求，全面推进现代化水网建设，提升水安全保障能力，为奋力开创淮安现代化建设新局面提供坚实的水安全保障基础。

（一）保障战略发展，需进一步加快现代化水网建设

从国家战略布局层面看，长三角一体化、大运河文化带、淮河生态经济带多重国家战略在淮安交汇叠加，习近平总书记赋予淮安“把周总理的家乡建设好，很有象征意义”的重大使命，淮安水利必须在流域综合治理、大运河文化保护、南水北调水源保护等领域主动扛责、积极作为。从全省发展目标看，江苏肩负着“经济大省要挑大梁、为全国大局作贡献”的重大责任，对全域现代化水网构建、高标准水安全保障体系建设提出新要求，淮安水利必须持续筑牢水安全根基，全面增强水旱灾害综合防御水平，为实现“强富美高”新江苏现代化建设贡献淮安力量。从全市“十五五”经济社会发展目标看，围绕打造长三角北部现代化中心城市、奋力谱写中国式现代化淮安新篇章的目标愿景，必须统筹推进现代化水网建设，加大河湖生态环境复苏力度、加强农村水利基础设施建设、提高水资源调配和供给能力，为国家水网落地、全省水网贯通、市县水网融合筑牢关键支点，努力探索契合淮安实际的水利高质量发展路径。

（二）抵御气候风险，需进一步强化水旱灾害防控能力

随着全球气候变暖、极端天气频发，水旱灾害风险加大，水安全形势更趋严峻复杂。洪泽湖上游来水变化加剧，流域性大洪水、区域性强降雨、局部内涝叠加风险突出；干旱年份河湖水位偏低、水体自净能力减弱、蓝藻防控压力增大、城乡供水保障难度上升，水资源供需矛盾阶段性凸显。同时，全市人口密集、产业集聚、水网交织，现有监测预警、应急

调度、联防联控能力仍有待提升。需树牢底线思维、极限思维，全面增强水安全风险识别、预警、处置能力。更加注重工程调度运用、河湖管理保护、隐患排查整治、水情监测预警应急能力建设、联动调度指挥，加快水利治理体系和治理能力现代化，牢牢守住水旱灾害防御底线，确保人民群众生命财产安全和社会大局稳定。

（三）科技快速发展，需进一步提升水利治理能力

坚持把科技创新作为发展水利新质生产力的突破口，是践行水利高质量发展理念的内在要求，也是提升新时代水利治理能力的核心着力点。经过多年持续治理，淮安水利基础设施已形成完整体系，但在涉水事务管理、水利改革创新、基层管理、水文化传承弘扬等方面仍需提升。需严格对标国家、省水利现代化建设总体部署，紧跟全省水利高质量发展步伐，抢抓新一轮科技革命和数字技术革新的重大机遇，加快发展水利新质生产力、推动传统水利全面转型升级，持续深化水利重点领域体制机制改革，健全水利体制机制法治建设，充分释放水利发展动力与创新活力，以水利治理现代化支撑全市经济社会高质量发展，助力全省水利事业走在前、做示范。

四、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，认真学习贯彻习近平总书记对江苏工作重要讲话精神、对淮安殷切嘱托，坚定不移践行习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手

发力”治水思路和关于治水重要论述精神，完整准确全面贯彻新发展理念，以推动高质量发展为主题，以水利改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，以全面从严治党为根本保障，全面推进现代化水网、水旱灾害防御、河湖生态保护治理、农村水利服务、水资源优化配置与节约集约利用、水利体制机制法治管理建设，加快构建与中国式现代化淮安新实践相适应的水安全保障体系，为长三角北部现代化中心城市建设取得突破性进展提供重要支撑。

五、规划目标

到 2030 年，以全市现代化水网建设为主线，以水旱灾害防御、水生态复苏、农村水利建设、水资源配置优化、水管理能力提升为抓手，基本建成保障有力的防洪减灾体系，河湖健康的水生态治理保护体系，功能健全的农村水利灌排体系，节约集约安全的水资源利用体系，规范高效的水利管理服务体系，水安全保障能力显著增强。

水旱灾害防御能力进一步增强。全市洪涝风险防控、应急调度、监测预警水平显著提高，水旱灾害防御“三大体系”更加完善。继续巩固 100 年一遇流域防洪标准，推动洪泽湖防洪标准基本达到 300 年一遇；区域防洪标准 20 年一遇，排涝标准 10 年一遇；城市防洪标准 100 年一遇，排涝标准 20 年一遇。

河湖生态环境持续复苏。一以贯之强化河湖长制，河湖空间岸线管控能力更强，幸福河湖建成率及标准更高，重点

河湖生态流量（水位）保障更有效，人民群众对河湖生态治理成果满意度显著提高。

农村水利基础设施更加健全。畅通高效的农村灌排水系基本建成，灌溉水利用效率进一步提高；农村水利基础设施完好率、配套率明显提升；农村水生态环境持续改善，城乡供水保障能力显著提升。

水资源配置利用更加均衡集约。持续强化水资源刚性约束，高质量完成省级下达的全市用水量、万元 GDP 用水量下降率及万元工业增加值用水量下降率任务，全市水资源配置能力进一步提高、网络更加畅通，地下水管理更加严格，社会节水意识增强。

水利治理管理能力进一步提升。水法规体系更加健全，管理体制机制更加完善，水工程建设运行管理更加高效，基层水利站所管理能力与社会经济发展更相适应，科技创新能力不断提升。

六、主要任务

为全面落实“十五五”水安全保障规划总体布局，实现“十五五”水安全保障目标，系统推进现代水网、水旱灾害防御、河湖生态保护治理、农村水利服务、水资源优化配置与节约集约利用、水利体制机制法治管理建设，通过强化工程体系、创新驱动和治理能力提升，形成系统完备、协同高效的水安全保障新格局，为基本实现水利现代化提供坚实支撑。

（一）全域建设现代化水网

按照国家、省级现代化水网建设总体部署与规划安排，围绕“一进五出、一调五蓄举纲，六区防治、千里河渠织目，梯级利用、万闸调控系结”的淮安市现代化水网总体布局，全面推进现代化水网建设，进一步完善骨干水网，织密市县水网，持续提升防洪除涝能力和水资源配置能力，推动水网现代化升级改造，提升水网综合保障能力和安全韧性。

1.完善骨干水网

充分发挥淮安在国家水网建设中的地理位置优势，加快完善骨干水网。基本完成淮河入海水道二期工程，洪泽湖防洪标准基本达到 300 年一遇。加快实施淮河干流浮山以下段行洪区调整和建设工程，开展工程实施的影响研究，推进三河越闸及入江水道中下段治理、洪泽湖周边滞洪区后续治理前期工作，扩大淮河下游洪水入江入海能力，降低洪泽湖周边滞洪区启用几率，推动洪泽湖周边滞洪区分区布局优化。推进里运河等重要堤防提质改造工程，加固流域性河道堤防薄弱环节，逐步消除堤防闸坝险工隐患。研究盱眙县城根滩保庄圩建设工程。做好南水北调东线水源安全保障，协助推进南水北调东线二期工程建设。

2.织密市县水网

以骨干水网大动脉为基础，织密市县水网，畅通末梢水系。加快推进淮河流域运河沿线区、里下河腹部区等区

域治理，推动草泽河、一帆河、塘河、温山河等中小河流治理，加强水库、闸站除险加固与能力提升，因地制宜推进中小型水库清淤，持续实施库区和移民安置区基础设施建设，配合盐河航道扩容改造推进盐河区域防洪除涝综合治理。持续加强“不淹不涝”城市建设，有序推进城市河道轮浚清淤、城区排涝闸站更新改造及提质升级工程，系统优化主城区及各县城区水系水网格局，严格保护城市现有水域面积、河湖水系及洪涝调蓄空间，科学盘活水域生态调蓄功能，持续改善城区河道水体连通性与水动力循环条件。深入研判城区涝水外排瓶颈制约，系统谋划工程与非工程综合解决方案，畅通城市涝水外排骨干通道。

3.建设数字水网

以科技赋能构建智慧水利体系、提升水利管理效能。持续强化科技驱动，加大水利科研投入，聚焦水旱灾害防御、水生态保护修复、水资源高效利用、水利工程建管等重点领域。全面深化数字赋能，搭建“天空地水工”一体化监测感知体系，实现水资源、水工程、水环境、水生态全要素动态感知；统筹整合水利数据资源，健全数据汇聚共享体系，依托淮安市城东片区水灾害防御预警预报建设基础，有序推进主城区、灌区、河湖、水库及泵涵闸站数字孪生建设，强化水利工程“四预”数智化能力，为防洪调度、水资源优化调配提供坚实决策支撑。

（二）筑牢水旱灾害防线

深入落实“两个坚持、三个转变”防灾减灾救灾新理念，锚定“人员不伤亡、水库不垮坝、重要堤防不决口、重要基础设施不受冲击”目标，坚持系统观念、强化底线思维，着力完善三大体系，筑牢水旱灾害防御坚固防线，保障人民生命财产安全。完善水旱灾害防御工程体系，统筹流域、区域、城市防洪减灾关系，优化全域防洪减灾布局，加快河道综合治理，加固重点河段堤防，整治低洼易涝及防洪薄弱片区，完善城镇防洪排涝格局，严格行蓄洪区及河湖滞蓄空间管控。构建雨水情监测预报体系，依托各类水利工程，打造雨量站、水文站“三道防线”，完善自动化监测设施，扩大实时在线监测范围，运用多元技术提升数据处理传输效率，健全洪水调度预警及叫应机制。健全水旱灾害防御工作体系，加强市县防汛抗旱指挥机构建设，完善协同联动和信息共享机制，落实防汛责任；完善调度体系，优化调度方案，强化联合调度；强化应急体系，修订应急预案，建强应急力量，常态化开展演练培训。加强风险防控，复核骨干河道行洪能力，排查整治险工险段，健全巡查联动机制，储备抢险物资，确保水旱灾害防御体系高效高能、守住安全底线。

（三）改善河湖生态环境

充分发挥河湖长制优势，以高品质河湖生态环境支撑经济社会高质量发展，加快推进人与自然和谐共生的现代化，统筹实现生产发展、生活富裕、生态良好，着力满足人民日益增长的美好生活需要。以淮安市河湖水系为脉络，推进全

域幸福河湖建设，推进省骨干河道、重要湖泊建设，推行河湖健康评估，健全预警评价机制，打造“河安湖晏、水清鱼跃”的幸福河湖。实施重点生态修复工程，优化河湖管理范围，推进洪泽湖、高邮湖退圩还湖，按自然恢复为主原则改善水体质量，构建江淮湖群生态绿心。结合平原水乡特质加强水系连通，推进清江浦区、涟水县、金湖县相关河道整治工程，促进水体流动、提升自净能力，支撑生物多样性保护。立足河湖密布禀赋，系统推进水系连通与清淤疏浚，严守生态用水底线，深入实施母亲河（湖）复苏行动，健全生态流量常态化管控与监测调度体系，稳定合理生态水位，筑牢水生态安全屏障，构建人水和谐共生新格局。

（四）夯实农村水利基础

为锚定农业强市目标，加强全市农村水利基础设施建设，打通水网“最后一公里”，改善农田引排条件，为乡村全面振兴、粮食安全保障和宜居宜业和美乡村建设贡献水利力量。推进大中型灌区现代化改造，按照“节水高效、设施完善、管理科学、生态良好”要求，实施三墩等灌区改造，推进渠南、周桥等灌区改造前期工作，推动灌排工程体系升级，补齐短板、协同推进“硬投资”与“软建设”，夯实粮食安全水利基础。实施农村供水保障工程，围绕农村供水高质量发展体系建设，通过水厂改扩建、管网更新、水质提升等措施，深化县域统管成果，推动供水全流程提质，构建优质高效的农村供水格局。实施水土保持工程，坚持既定工作方针，统筹生态建设，优化监测网络，聚焦丘陵山区和平原沙土区重点治理，推广

生态清洁小流域建设，健全生态产品价值实现机制，实现水土流失系统治理，助力和美乡村建设。推进塘坝除险加固，全面排查整治存量安全隐患，提升塘坝防洪调蓄和灌溉能力，结合相关工作改善周边水系与生态环境，健全运维管理制度，整合设施功能，打造复合型水利设施，夯实乡村水利和农业稳产增收基础。

（五）提高水资源节约集约利用水平

以强化水资源刚性约束作用为主线，严格取用水监督管理，加强重点领域节水，强化地下水保护治理，推进饮用水源地建设，推动水资源节约集约安全利用，支撑保障高质量发展。落实水资源刚性约束制度，将水资源开发利用控制在承载能力范围内，健全“四水四定”优化调整机制，规范取水许可全过程监管，强化计划用水和定额管理，推进节水型社会建设，加大雨洪水资源化等非常规水源利用，严格地下水取水总量和水位双控制度。强化重点领域节水，统筹各行业水量配置，抑制不合理用水需求，推进农业易旱地区抗旱应急水源工程建设，推动工业高耗水行业节水改造，加快城镇供水管网改造，提升非常规水源规模化利用水平。推进饮用水水源地建设，完善水源地达标和备用水源地建设，推进相关县区供水工程及水源地调整建设，实现常用和应急双源供水全覆盖，落实集中式饮用水水源地长效管护机制。加强地下水保护与管理，健全管控指标体系，强化“四个一”管理，完善地下水监测和污染防控体系，推进地下水分区管理，强

化重点区域地下水污染风险管控，加快构建土壤和地下水一体化监测预警网络。

（六）健全水利体制机制法治建设

完善涉水事务管理。坚持依法治水管水，结合淮安实际完善水法、防洪法配套管理条例，强化法规宣贯与监管队伍建设，健全排查巡查、应急处置机制，推进公益诉讼，严厉打击重大水事违法事件，优化涉河建设项目审批，落实“多评合一”，持续优化营商环境。严格河湖空间管控，衔接各类空间规划，坚守水域面积不减少底线，强化水域岸线功能分区、准入管理与动态监测，严控开发利用、优化功能布局。强化工程建设管理，严格落实“四制”“四全五统”机制，聚焦关键工序开展常态化质量安全监督，压实各方责任。健全工程运行管护长效机制，推动重点水利工程标准化精细化管理，依托统一管理平台提升专业化水平，落实移民后扶政策。加强水利规划全流程管理，深化规划衔接，健全实施与监督机制，确保规划落地见效。

深化水利改革创新。持续强化河湖长制，优化“三个清单”管理，推进责任清单化、任务项目化、管护常态化，压实各级河湖长责任，强化部门联动，加快跨界河湖联防联控，凝聚共管合力。深化水利投融资改革，用足超长期特别国债、地方政府专项债等政策，探索管护体制改革，鼓励社会资本参与，激发市场活力。推动河湖生态产品价值转化，构建闭环制度体系，培育交易市场，实现生态产品转化增值。健全水权交易制度，规范流程、推进初始分配，完善平台体系，

深化盱眙县水权收储探索，推广“水权贷”。落实水资源税改革试点要求，加强部门协作，完善会商共享机制，做好取用水计量与减免税认定工作。加强水利人才队伍建设，优化人员结构，培育专业人才，完善选拔考核机制，强化基层水利站建设，发挥“传帮带”作用，提升队伍专业化能力。

提升基层管理能力。管理机制上，规范基层水管单位组织架构，整合基层水利站、配齐工作人员，推动管理专业化、集中化；落实小型水利工程“产权明晰、管护主体明确”长效机制，完善管护制度与农民用水者协会制度，构建良性用水格局。资金与政策保障上，积极争取国家和省级资金支持，解决县区财力不足问题；规范基层水利专项资金使用，专款专用、明确定额标准，确保资金精准拨付。统筹协调与技术支持上，加强与县区及相关部门对接，完成农田水利工程确权划界，推动水利建设与农田提质衔接；推进田间水系连通与灌排设施整合，推广节水灌溉技术，配齐各类管理与防汛设备，全面提升水利保障能力。

保护传承弘扬水文化。立足淮安水文化禀赋，以世界级运河文化遗产廊道建设为牵引，深挖古清口枢纽、古末口遗址等核心资源，构建水文化保护传承弘扬一体化体系。系统保护漕运档案、治水典籍等史料，推进数字化建档与动态数据库建设，联动文旅发展推动水文化融入民生。整合水利工程、河湖水域与科普场馆资源，构建多层次水情教育基地网络，融合研学、科普活动，普及水利知识。依托“世界水日”“中国水周”等节点，丰富宣传载体，开发文创产品、编制读本、

修编水利志，纳入公共文化资源配送；引导公众参与水生态治理，厚植人水和谐理念，打造水文化保护利用示范样板，支撑淮安水安全保障与高质量发展。

七、实施保障

（一）加强组织领导

坚持党的领导，将党的领导贯穿于淮安水利改革发展全过程、各方面，深入贯彻习近平总书记关于治水重要论述精神，确保思想统一、步调一致、指挥顺畅、协同有力。各级各部门须切实提高政治站位，深刻认识水安全对经济社会发展的基础性、战略性意义，自觉将思想和行动统一到规划部署上来。建立健全跨部门协同机制，整合水利、发展改革、财政、应急等各方力量，构建齐抓共管的工作格局。严格落实属地责任与部门职责，确保政令畅通、执行到位。完善统一高效的指挥协调与应急响应体系，为规划落地实施提供坚强组织保障。

（二）完善制度保障

坚持法治引领、制度为本，构建权责明晰、运行高效的工作体系。加快完善水利领域法规制度的配套细则，细化各级管理权责清单，确保各项工作于法有据、有章可循。常态化开展水安全政策宣传与普法教育，提升全社会水安全意识和法治观念。着力优化跨区域、跨部门协同管理机制，破除行政壁垒，统筹推进防洪排涝、水资源配置、水生态修复等重点任务，为规划落实提供坚实制度支撑。

（三）强化要素支撑

优化财政资金支出结构，完善水利投融资政策，创新水利投融资机制，鼓励社会资本通过政府和社会资本合作模式参与水利建设。强化项目用地保障，加强水利基础设施建设布局与国土空间总体规划的有效衔接，将其纳入规划体系统筹考虑，优化用地审批流程，保障项目顺利落地。加强人才队伍建设，优化管理人员结构，建立健全人才培养、引进和激励机制，营造良好的人才发展环境，为水利高质量发展提供坚实的人才支撑。

附件一

淮安市“十五五”塘坝除险加固规划

淮安市水利局

二〇二六年六月

一、基本情况

淮安市地处黄淮平原与江淮平原结合部，以平原为主，西南部为丘陵山区，其中山丘区占 18.9%、平原洼地占 69.7%、湖泊水域占 11.4%，基本上为“二山一水七分田”。全市境内整体地势平坦，自西北向东南和缓倾斜，地面平均坡降约万分之三，一般高程 50~100m 之间。淮安市塘坝主要分布在金湖县西部及盱眙县的丘陵山区。

盱眙县境内地势为西南高，多丘陵低山，山顶高程 50~200m，最高海拔 231.0m；东北低，多平原，以老子山—伏窝一线为界，东部多为岗地、平原，东北部为地势平坦的江淮平原，最低海拔 7.5m；北部为洪泽湖。

金湖县境内地势西高东低，分缓坡丘陵、平原和湖沼滩地三大部分，丘陵地区分布于境内与盱眙、天长两县接壤的西和西南部地区，地面高程在 6.5m~36.0m 之间。

二、塘坝概况

淮安市共有塘坝 912 座，其中金湖县 4 座，盱眙县 908 座，功能为防洪、灌溉，主要分布在金湖县戴楼街道，盱眙县太和街道、古桑街道、盱城街道、鲍集镇、管仲镇、桂五镇、河桥镇、黄花塘镇、穆店镇、天泉湖镇、马坝镇、官滩镇。库容 5~10 万 m^3 且坝高 3m 以上的塘坝 29 座，其中盱眙县 26 座，金湖县 3 座。

三、规划范围

市域内库容 5~10 万 m^3 且坝高 3m 以上的 29 座塘坝。

四、总体要求

（一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，深入学习习近平总书记关于治水重要论述，完整准确全面贯彻新发展理念，学习运用“千万工程”经验，牢固树立生态优先、绿色发展理念，消除塘坝安全隐患、恢复塘坝功能、提高水安全保障能力、改善水生态环境状况，实施塘坝清淤、坝体加固、大坝防渗处理等改造工程。按照坚持以人为本，保障安全、坚持分批消减，突出重点、坚持分类施策，合理布局、坚持建管并重，良性运行原则进行规划，达到“需求牵引、升格管理，底线保证、全面消险，体制支撑、长效管护”的目标。

（二）规划原则

1.坚持以人为本，保障安全

塘坝建设以保障人民群众生命财产安全为首要任务，最大限度地减轻洪涝灾害损失，改善人民群众生产、生活条件和人居环境，维护社会稳定，为经济社会可持续发展提供可靠的防洪安全保障。

2.坚持分批消减，突出重点

围绕提高防灾减灾能力、夯实农业生产基础、推进乡村绿色发展目标，将加快塘坝综合整治与农田水利建设、农村水环境治理和农村产业结构调整等有机结合起来，做好乡村全面振兴的水文章。按照分步实施、分批消减、稳步推进的原则，对病险重、库容大、水头高、危害严重的病险塘坝先期实施除险加固。

3.坚持分类施策，合理布局

根据地区水资源条件和经济社会发展要求分类进行塘坝建设，注重水资源合理配置，防止因上游过量用水而导致下游缺水、断流和生态环境恶化等问题。

4.坚持建管并重，良性运行

压实塘坝管理各方责任，建立健全体制机制，强化部门监管，按照有关规定，明晰产权，理顺管理体制，落实管理职责和管理经费，保障工程良性运行，充分发挥工程效益。

（三）规划目标

根据轻重缓急原则对淮安市境内库容 5~10 万 m³ 且坝高 3m 以上塘坝按需进行加固改造；对于已除险加固、目前暂无安全风险塘坝暂不实施；对于后期经安全鉴定，有病险状况的再逐步升级改造。同时健全塘坝运行管护机制，实行专业化管护。

（四）规划标准

1.工程等级

根据《防洪标准》（GB50201-2014）和《水利水电工程等级划分及洪水标准》（SL252-2017），塘坝工程等别为V等，主、次要和临时建筑物级别均为5级。

2.防洪标准

按照《防洪标准》（GB50201-2014）和《水利水电工程等级划分及洪水标准》（SL252-2017），塘坝采用20年一遇设计、200年一遇校核标准。

3.灌溉标准

水量：农田灌溉供水保证率达到 80%以上。水质：农田灌溉用水水质应符合《农田灌溉水质标准》（GB5084）的规定要求。

4.管理标准

建立健全完善的工程管理体制，明确管理单位，落实管理人员和管护经费；积极推行精细化管理，加强塘坝控制运用、巡视检查、安全监测、维修养护、险情处置等工作，保持工程完整完好；积极培育管护市场，发展专业化管护单位，提升塘坝管理能力和水平。

五、重点任务

对陆港大坝、张北小坝等 26 座塘坝进行风险评估，按照轻重缓急原则，根据资金安排及实际需要逐步实施塘坝清淤、坝体加固等工程，必要时配备管理房、管理道路、水尺等观测设施，提升塘坝防洪、灌溉能力，改善水生态环境，提高塘坝管理水平。

六、工程管理

工程建设管理方面，规范项目前期工作，筑牢工程建设基础；严格执行各项制度，强化工程建设监管；建立长效管理机制，保障工程长期安全。运行管理方面，在充分尊重人民群众主体地位基础上，建立产权清晰、主体明确、责任到位、政策落实的运行管理机制。

七、资金筹措

积极与地方财政、发改、农业农村等部门沟通，结合各类专项资金予以统筹。除上级奖补、地方财政外，积极创新

投融资机制，多渠道筹集资金，落实好相关金融支持政策，鼓励社会资本参与工程建设和管护，主动争取国债、专项债等其他项目资金。

八、环境影响评价

规划立足淮安塘坝禀赋条件，统筹协调主要塘坝防洪、灌溉生态功能恢复与开发治理的关系，为促进地区社会经济发展，生态环境保护夯实水利基础。对社会经济和人群健康等社会因素具有显著的有利影响；对生态环境、水资源利用等环境要素具有较显著的有利影响；对改善水土流失、水文情况，水环境和水生态等的现状，具有一定的有利影响。规划实施的不利影响，主要体现在塘坝除险加固工程的建设施工期间。通过严格落实规划和建设项目环境影响评价制度，采取相应的对策措施后，规划实施产生的不利环境影响总体可控，从环境保护角度分析，规划方案总体合理可行。

九、实施效果分析

本规划实施后，在防洪减灾、水资源保障、生态环境保护、促进社会经济发展等方面有显著效果。有效提升坝体防洪及拦蓄汛期洪水能力，减少漫坝溃坝风险，缓解塘坝下游防洪压力，为地区经济社会的高质量发展创造有利条件。显著提升水资源保障能力，提升农业灌溉用水效率，缓解枯水期水资源短缺，减少水资源浪费，改善下游农田灌溉条件，为农业灌溉、城乡生活、工业生产及生态用水提供稳定支撑，保障粮食安全。改善塘坝及周边生态环境，提升生物多样性，实现“工程安全—生态保护”协同发展，为流域生态文明建设

提供支撑。另外，塘坝除险加固工程建设可产生就业带动、景观提升等效果，为乡村全面振兴、宜居宜业和美乡村建设注入动力，改善村民生活品质。

十、保障措施

加强组织领导，构建分级分层的组织领导体系，明确责任主体。多渠道筹措资金，统筹各类专项资金，积极争取上级资金和社会资本参与工程建设和管护。实行专业化管理，通过整合资源、引入专业力量，建立权责清晰、流程规范、技术先进、保障有力的管护体系，实现塘坝管护的标准化、精细化、信息化，全面提升管护效率与工程使用寿命。

附件二

淮安市“十五五”水土保持发展规划

淮安市水利局

二〇二六年六月

水是生命之源，土是万物之本，水土资源是人类赖以生存和发展的基础性资源，水土流失对农业生产、生态可持续发展、防洪安全及水质安全有着重要影响。水土保持是江河保护治理的根本措施，是生态文明建设的必然要求。党的二十大提出“必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，站在人与自然和谐共生的高度谋划发展”，党的二十届四中全会强调“加快经济社会发展全面绿色转型，建设美丽中国，筑牢生态安全屏障，增强绿色发展动能”，这对水土保持工作提出了更高要求。及时组织编制《淮安市“十五五”水土保持发展规划》，对全面贯彻落实党中央国务院、省委省政府、市委市政府决策部署，更好地谋划未来五年全市水土保持工作有着重大而深远的意义。

一、基本情况

（一）水土流失状况

淮安市水土流失类型以水力侵蚀为主，表现形式主要为面蚀和沟蚀，主要分布在丘陵岗地、平原沙土区。根据《江苏省水土保持监测年报 2024》中的统计数据，淮安市现状水土流失面积 230.84km²，约占总国土面积的 2.30%。其中：丘陵山区水土流失面积为 213.48km²，占全市水土流失面积的 92.48%；平原沙土区水土流失面积为 17.36km²，占全市水土流失面积的 7.52%。

（二）发展现状

1. 制度建设

淮安市水利局组织编制了《淮安市“十四五”水土保持发

展规划》，指导“十四五”期间全市水土保持工作。市水利局印发了《关于建立生产建设项目水土保持方案行政许可提醒制度的通知》，健全生产建设项目水土保持联动审批机制。通过“双随机、一公开”抽查平台对水土保持项目进行不定期抽查，进一步加强生产建设项目监督管理。市（县、区）水利部门进一步深化“放管服”改革，重点聚焦涉水项目建设行政审批中涉及的评估评审事项，打造水利系统内部“多评合一”机制，简化审批流程。盱眙县人民政府发布了《关于划定盱眙县二十五度以上禁垦区域范围的公告》，要求加大对坡地及禁垦区的预防保护。

2. 综合治理

在重大水利建设方面，水利部门实施了老三河、洪泽湖大堤水土保持、淮河入海水道二期等重大水利工程，显著改善了河湖沿岸的水土保持能力；实施了高邮湖退圩还湖、洪泽湖北片区退圩还湖等工程，推动湖泊生态功能恢复与可持续发展；实施了淮涟灌区、官滩灌区等大中型灌区续建配套与节水改造工程，推动“节水生态型”灌溉渠道建设；大力推进农村生态河道建设；建成涟水湖备用水源地，完成白马湖南闸水源地达标建设，有效改善了区域生态环境质量。“十四五”期间，实施 10 项国家水土保持重点工程，累计建成生态清洁小流域 116 条。

3. 监督管理

淮安市高度重视水土保持监督管理工作，严格落实生产建设项目水土保持“三同时”制度，持续推动水土保持“双提双

减”专项行动，建立完善联动审批机制，大力推行水土保持区域评估。常态化开展生产建设项目监督检查工作，通过遥感解译图斑复核、加强重点区域监管、强化部门协同监管，不断提高全过程全链条监管服务水平，人为水土流失得到有效管控，全社会水土保持意识明显增强。

4. 监测评价与信息化

依托江苏省水土保持监测与管理信息系统及省、市水土保持监测站点，基本建成水土保持数据库体系和数据更新维护机制，实现信息资源的充分共享和开发利用，实现监管全流程信息化与社会化服务信息化。淮安市樱花园水土保持科技示范园被评定为“全国水土保持科普教育基地”。

二、目标与任务

（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，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，全面贯彻习近平生态文明思想，完整、准确、全面贯彻新发展理念，深入践行习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”新时期治水方针和对江苏工作重要讲话重要指示精神，认真贯彻落实中办国办《关于加强新时代水土保持工作的意见》和江苏省《关于加强新时代水土保持工作的实施意见》，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，以推动高质量发展为主题，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，空间管控区域差别化预防保护，加快优质生态产品价值转化，以提升水土保持率、增强生态系统水土保持功能为目标，科

学谋划水土保持发展新格局，构建部门协同、全社会共同参与的水土保持工作格局，全面提升水土保持功能和生态产品供给能力，助力“美丽淮安”和“绿色高地、枢纽新城”建设。

（二）规划原则

（1）坚持生态优先，绿色发展

以水土流失预防为核心，严控生产建设活动，强化水土保持设施保护，落实差异化空间管控，将开发建设活动管控在资源环境承载范围内，最大限度减少人为水土流失。

（2）坚持因地制宜，系统治理

立足淮安市水土保持区划与地貌、水土流失特征，分区制定防治策略，依托小流域功能定位统筹城乡、开发与保护发展，系统构建科学完善的水土保持治理体系。

（3）坚持政府主导，协同推进

压实政府主体责任，健全部门联动、联合执法工作机制，从规划、政策、资金、监管等方面强化保障，持续提升水土保持监管能力与公共服务水平。

（4）坚持创新发展，示范引领

夯实水土保持基础数据工作，强化科研创新、技术落地与示范推广，以科技赋能全面提升区域水土流失综合防治质效。

（三）规划目标

到 2030 年，实现区域水土流失面积、强度持续“双下降”，生态系统水土保持功能显著增强，建成与淮安市经济社会发展相适应的水土流失综合防治体系，完善水土保持监督管理

体系，进一步提升科技支撑力，实现水土保持工作制度化、规范化，丘陵山区和平原沙土区水土流失得到有效治理。

三、预防保护

聚焦水土保持与生态提质，推行差别化预防保护举措，强化重点区域生态治理，筑牢全域生态安全屏障。根据《中华人民共和国水土保持法》《江苏省水土保持条例》等法律法规，科学划定并依法公告陡坡耕地禁止开垦区，通过科学整地、布局生态与经济林种、政策扶持及宣传引导，严控陡坡水土流失。推进水源涵养林建设、滨水植被带打造、小流域综合治理，升级水土保持设施，削减入河湖面源污染，保障饮水安全。规范生产建设项目水土保持监管，明确基建、矿产开发等项目防治标准，规范农林开发与林木采伐行为，健全监督评估机制，动态优化治理方案。全市落实各级生态保护红线与生态空间管控区域规划，针对性开展湿地保育、水源地涵养林提升、水环境整治等专项工程。系统推进张福河、黄河故道、入海水道等重点河道生态修复，实施生态护坡、岸坡整治、植被补种、堤防加固等工程，治理河道水土流失。推进城市公园绿地提质升级，修复退化绿地、养护古树名木、优化植被景观，提升城市生态自我修复能力，构建全域协同的水土保持生态保护格局。

四、综合治理

按照国家和江苏省水土保持规划，以小流域为单元，以治理水土流失、改善农业生产条件和生态环境为目标，人工治理与生态自我修复相结合，实施“山水林田湖草沙”综合防

治，推进水土保持重点工程建设。大力推进建设生态清洁小流域建设，以“山青、水净、村美、民富”为目标，以水系、村庄和城镇周边为重点，推动小流域综合治理与提高农业综合生产能力、发展特色产业、改善农村人居环境等有机结合，提供更多更优蕴含水土保持功能的生态产品。推进实施河道治理、生态灌区、高标准农田、宜居宜业和美乡村等综合治理工程。

五、监督管理

完善水土保持政策体系制度，依据《中华人民共和国水土保持法》《江苏省水土保持条例》等法律法规，健全水土保持方案制度、生产建设项目全链条全过程监管制度、监管信息共享、违法信息互联、案件通报移送制度、信用监管制度等。结合淮安市自然地理条件、水土流失现状及生态功能定位，针对不同项目类型，不同行业特点，实行水土保持分区、分类差异化监督管理。规范全链条全流程监管，建立项目事前事中事后全过程监管机制。持续深化遥感监管，持续做好水利部及省水利厅下发的疑似风险图斑复核工作，加强农林开发活动的监管，加快发现问题整改销号。严格水土保持方案论证，加强项目审批、区域评估、承诺制管理，项目选址选线合理性审查、弃渣资源化综合利用、方案变更审查、加强方案质量管理等。全面实施水土保持信用评价，进一步发挥信用监管在水土保持强监管中的作用，督促生产建设项目水土保持市场主体依法依规履行法定义务，切实将水土保持信用监管作为落实强监管的重要抓手。

六、能力建设

持续完善水土保持监测评价、信息化管控、生态价值转化与科技推广体系，全面夯实水土保持高质量发展支撑基础。依托省级水土保持信息平台，完成生产建设项目资料归档、利用遥感图斑开展疑似扰动区域复核、现场核查与违规项目查处，实现水土保持全流程数字化动态监管，提升信息共享与综合治理效能。严格落实生态产品价值实现相关政策，通过培育水土保持生态产品、精准对接供需、创新转化模式，推动生态产业化与产业生态化发展。深化与科研院所、高校合作，聚焦水土流失防治重难点开展技术研发，健全行业管理制度与科创体系。依托各类水土保持示范载体搭建技术推广网络，加快科研成果落地转化，全面提升区域水土保持科学化治理水平。

七、资金筹措

积极申请省级及以上水土保持专项资金，并增加市、区（县）级政府的财政投入，支持水土保持治理重点工程项目。利用现有投资渠道积极争取加大投入，并加强与农业农村、林业、乡村全面振兴、发改等部门的协同配合，推动生态清洁小流域建设与中小河流治理、农村人居环境整治提升行动、国土绿化行动等有效衔接。建立完善水土保持生态补偿制度，坚持“谁占用破坏，谁恢复补偿”的原则，建立完善生产建设项目水土保持补偿费征收和使用管理制度，全额征收水土保持补偿费并定向用于治理工程。探索碳汇交易等生态产品价值实现路径，形成“治理—收益—再治理”的良性循环机制。

八、效益分析

（一）蓄水保土效益

通过实施规划的各项水土保持措施，构建了水土流失综合防护体系，不仅控制土壤侵蚀，保护土地资源，也能改变地表径流状况，削减洪峰，调节径流，提高了防洪抗旱能力和雨水径流的利用效率，将取得良好的蓄水保土效益。

（二）生态效益

水土保持各项措施的实施对改善生态环境、保持生态平衡具有积极作用。水土保持工程实施区域，林草面积显著增加，不仅能蓄水保土、涵养水源，还可增加生物多样性，促进生态环境的良性、健康发展；实施规划后，林草覆盖率显著提高，森林蓄水保土，涵养水源，美化环境等效益全面发挥，对于改善自然、气候条件，对农业的高产、稳产及人民生活环境的改观都起着不可替代的作用。

（三）经济效益

水土保持措施的直接经济效益是通过水土资源保护与保护性农业发展，增产的粮食、果品、木材和枝条等直接作为商品出售，或转化成商品出售产生的经济效益。坡耕地改造实施后，增强水源涵养能力，减少水土流失，改善土壤养分，种植农作物单产提高。

（四）社会效益

规划实施后各项水土保持措施蓄水保土效益的稳步发挥，将减少河湖的泥沙淤积，提高水利工程的防洪减灾能力，有效减轻各项自然灾害危害，对保护农田、基础设施和人民

群众生命财产安全起到积极作用。通过开展高标准农田建设，可保护和改善耕地，提高土地质量，极大地改善农业生产条件，为农业增产农民增收创造有利条件。通过水土保持综合治理和生态建设，能有效提升农业生产条件，为建设高产、优质、高效的生态农业奠定基础；规划通过加强自然修复，建设生态清洁型小流域，有效保护和恢复林草植被，改善村容村貌和生活环境，推动水美乡村建设和生态旅游的发展。

九、保障措施

加强组织领导，深入贯彻落实《江苏省水土保持条例》，全面加强党对水土保持工作的组织领导、监管督查责任。完善政策保障措施，强化对水土保持违法案件的查处，确保生产建设项目全面落实水土保持“三同时”制度，加强监督执法能力建设。加大水土保持财政投入，支持水土保持治理重点工程项目。创新宣传教育形式，构建全媒体宣传矩阵，采取多种形式广泛开展水土保持宣传教育，普及水土保持法律法规和相关政策。加强科技保障，做好水土保持技术示范、推广以及技术开发工作，引进应用先进技术、推广普及实用技术，加强交流与合作，提高水土保持工程建设水平和效果。

附件三

淮安市生态清洁小流域建设规划（2025-2030年）

淮安市水利局

二〇二六年六月

一、规划背景

水土保持是江河保护治理的根本措施，是生态文明建设的必然要求。生态清洁小流域建设是小流域综合治理的深化与发展，是落实习近平生态文明思想和“美丽江苏”建设的具体做法，是把水土流失防治与美丽中国、乡村全面振兴有机结合的重要举措。开展生态清洁小流域建设对保护涵养水源、复苏河湖生态环境、科学开展大规模国土绿化行动、建设宜居宜业和美乡村具有重要作用。

根据江苏省水利厅小流域划分成果，淮安市共有 331 条小流域。根据《江苏省生态清洁小流域建设规划（2016-2020 年）》《江苏省生态清洁型小流域建设管理办法（试行）》等规定和要求，淮安市积极开展生态清洁型小流域创建工作，截至 2024 年底，淮安市已建成生态清洁小流域 102 条。盱眙县铁山寺小流域、新华小流域、马桥村小流域等 19 条小流域被评为省级生态清洁小流域。

二、指导思想与目标任务

（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，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，全面落实习近平生态文明思想，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，深入践行习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”新时期治水方针和对江苏工作重要讲话重要指示精神，紧紧围绕国家和省关于加强新时代水土保持工作的决策部署，对照水利部、农业农村部国家林业和草原局、国家乡

村全面振兴局《关于加快推进生态清洁小流域建设的指导意见》，以助力“美丽江苏”和“绿色高地、枢纽新城”建设为目标，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，山水林田路村统一规划，统筹治山保水、治河疏水、治污洁水、以水兴业，以小流域为单元，强化部门协作，整合资源项目，全力推进生态清洁小流域建设，加快培育水土保持生态产品，促进水土保持生态产品价值转化交易，建立水土保持生态产品交易反哺机制和水土流失治理投入循环机制，实现山青、水净、村美、民富的目标，为促进人与自然和谐共生提供有力支撑。

（二）规划原则

1.推进全面规划，做到统筹兼顾

衔接国土空间、农业农村、林业、生态环境、产业发展、乡村全面振兴等相关规划，全面落实生态文明建设要求，推动绿色高质量发展，在充分考虑水土流失现状和建设需求的基础上，从生态系统整体性和流域系统性出发，以流域为单元，统筹规划淮安市生态清洁小流域建设。

2.强化部门协同，加强综合监管

持续加大公共财政投入保障力度，在当地党委和政府领导下，坚持山水林田湖草沙生命共同体理念，构建水利部门牵头协调、相关部门联动配合、社会广泛参与的工作格局。进一步强化政府社会管理和公共服务能力，健全共建共享的管理机制。

3.突出问题导向，注重系统治理

深入分析小流域内存在的水土流失、面源污染、生态退化等突出问题，结合淮安市自然条件、经济社会发展水平，因地制宜制定治理措施。坚持山水林田湖草沙系统治理，统筹推进水土保持、水源涵养、面源污染防治、生态修复等工作。结合小流域内自然、人文资源禀赋条件和经济社会发展潜力，将小流域建设按水源保护型、生态宜居型、休闲旅游型、绿色产业型，有侧重地开展建设工作。

4.坚持因地制宜，突出特色亮点

根据淮安市区域自然资源禀赋、生态功能、水土流失特征、农村基础条件等因素，分区域分类型确定建设重点与内容，统筹推进治山保水、治河疏水、治污洁水、人居环境改善、乡村产业发展等，探索不同类型生态清洁小流域建设要求，挖掘特色，使生态清洁小流域建设成效与区域特色相适应。

（三）规划范围

本次规划范围是淮安市适宜建设生态清洁小流域的水土保持小流域，共 302 条小流域。根据小流域划分成果，淮安市共划分为 331 条小流域，其中适宜建设生态清洁小流域 302 条。截至 2024 年底，已建成生态清洁小流域 102 条。

（四）规划目标

到 2030 年，全市形成推进生态清洁小流域建设的工作格局，基本建成与区域经济社会发展相适应的水土流失综合防治体系，区域水土流失得到基本控制。

到 2035 年，全面建成与区域经济社会发展相适应的水

土流失综合防治体系，治理后的小流域内水土资源得到有效保护，流域水系通畅洁净，人居环境显著改善，水土资源利用与区域经济社会发展更相适配，乡村特色产业得到培育和发展，农村生态环境根本好转，美丽宜居乡村基本实现，“山青、水净、村美、民富”的目标基本实现。丘陵山区适宜区域全面建成生态清洁小流域。

三、建设布局与类型

（一）总体布局

在淮安市水土保持区划布局基础上进行规划布局。在江苏省水土保持区划中，根据淮安市自然地理条件、社会经济发展现状和生态清洁小流域建设需要，以淮河入江水道、中运河—黄河故道为界，自南向北划分为盱眙丘陵岗地农田防护土壤保持区、盐淮扬平原农田防护水质维护区和宿淮盐黄河故道平原农田防护水质维护区。

盱眙丘陵岗地农田防护土壤保持区：该区主要在盱眙县境内，以及洪泽区、金湖县的部分地区，其水土保持的主导基础功能为农田防护和土壤保持。该区建设重点为因地制宜开展坡耕地改造、修筑梯田，开展沟道整治，配套丘陵地区小型拦蓄水源工程发展灌溉，建设水土保持林、水源涵养林和农田林网，保持土壤资源；强化坡耕地和沟道治理、河库塘水环境治理、村庄生态环境综合整治。宜构建以生态宜居为主，绿色产业、水源保护为辅的生态清洁小流域。

盐淮扬平原农田防护水质维护区：该区主要涉及清江浦区、淮安区、洪泽区、金湖县、淮阴区等区域，其水土保持

主导基础功能均为农田防护和水质维护。该区建设重点为加强水源地保护、饮水安全保护；加强农田林网建设和水利设施建设，推行面源污染防治措施；加强生态河道、河湖湿地建设，加强村庄生态环境综合整治，维护水质安全。宜构建以水源保护为主，生态宜居、绿色产业、休闲旅游为辅的生态清洁小流域。

宿淮盐黄河故道平原农田防护水质维护区：该区主要涉及淮阴区、涟水县、淮安区等区域，其水土保持主导基础功能均为农田防护和水质维护。该区建设重点为推进平原沙土区沟、河、渠岸坡防护工程建设，防治岸坡冲刷和坍塌；开展黄河故道的综合治理与保护，防治沿线岸坡及滩地水土流失；加强农田防护和土壤保持能力，加强农田林网建设、农林复合产业发展以及河沟路渠边坡的防护，改善农村人居环境，控制农业面源污染，维护水质安全。宜构建以生态宜居为主，水源保护为辅的生态清洁小流域。

（二）建设类型及治理模式

根据小流域所处区域功能定位、资源禀赋，因地制宜分类进行生态清洁小流域建设，淮安市生态清洁小流域分为水源保护型、生态宜居型、休闲旅游型和绿色产业型四种类型。针对不同建设类型的生态清洁小流域，应根据小流域所属的地形特征，结合流域特点、存在问题、功能定位及需求，合理配置各项措施。

四、防治体系与措施配置

（一）水土保持

实施治山保水，守护绿水青山。在人类活动较少、林草植被较好的区域，以封育保护为主，依靠自然恢复防治水土流失。在水土流失较为严重、林草植被稀疏的区域，因地制宜采取封禁、补植补种以及截、蓄、排等坡面水土保持工程措施。在农林等生产活动较为频繁的区域，加强人为水土流失监管，实施保护性耕作、地埂植物带、农田防护林建设等配套措施。加强坡耕地、侵蚀沟等水土流失重点地块综合治理。开展退化林修复，加强林下水土流失防治，提升区域生态系统质量和稳定性。

（二）河湖治理

实施治河疏水，实现河畅景美。围绕保护修复流域河湖水生态系统，复苏河湖生态环境，实施河道、沟道等水系综合整治。紧密结合中小河流治理、水系连通及水美乡村建设、幸福河湖建设，推进河道清障、清淤疏浚、岸坡整治、水源涵养、水土保持、河湖管护以及生物过滤带、河岸绿化等。推广生态高效水生植物，提升河湖及其周边生物多样性，维护河流健康生命，打造安全畅通的河湖水系和亲水宜人的水美景观。

（三）污染防治

统筹治污洁水，改善人居环境。推广测土配方配肥等科学施肥技术，禁止使用高毒高残留农药。在农田毗邻坑塘和河沟的地方，建设植物缓冲带、生态沟（塘），通过吸收转化，有效减少氮、磷等营养物质进入水体。结合实施农村人居环境整治提升行动，推进流域内水污染治理、生活污水和

农村生活垃圾治理、农业面源污染防治和乡村绿化美化。因地制宜推进农村厕所革命，加强畜禽养殖粪污治理、厕所粪污无害化处理与资源化利用。开展村庄荒地、裸地、“四旁”（村旁、宅旁、路旁、水旁）绿化美化，宜林则林、宜草则草，尽量采用乡土树种草种进行植被建设。不搞大拆大建，保留乡土气息，建设美丽宜居村落。

（四）治理成效

推进以水兴业，助力乡村全面振兴。按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，依托绿水青山、田园风光和乡土文化等优势条件，实施“小流域+”，因地制宜打造水源保护型、生态宜居型、休闲旅游型、绿色产业型特色小流域产业综合体。

五、建设管理

（一）建设机制

推行“政府主导、规划引领，水保搭台、部门协作、公众参与”的工作模式，水利部门联合多部门依托现有平台建立定期会商机制，厘清各方职责，打造上下联动、协同共治的工作格局。同时统筹整合各类专项资金，提升资金使用效益，并依托相关激励政策，创新建设模式，引导社会资本与群众参与项目建设、运营及管护。

（二）过程管理

严格生态清洁小流域项目全流程管理，依规编制、审批实施方案，规范投资与建设环节，严把工程质量。落实项目法人、监理、招投标、施工承包等制度，遵循建设程序逐级

审批、施工、验收，并按照“谁审批、谁验收”原则完成验收归档，保障项目长效发挥效益。

（三）后期评价

制定科学合理的评价指标体系。生态清洁小流域建成后，应按规定程序开展评价，评价达标后才能认定为生态清洁小流域。按照水土保持、河湖治理、污染防治、治理成效等4项一级指标，水土保持率、水质状况、生活污水处理率、小流域管护等15项二级评价指标进行评价。

（四）建后管护

依据“谁使用、谁管护、谁受益、谁负责”原则完善管护机制，确立政府主导、群众参与的管理模式。项目前期明确产权与各级管护职责，水利部门制定统一管护标准；区分公益与经营性项目落实对应管护主体，工程验收后及时完成移交，保障设施长效稳定运行。

六、资金筹措

由于生态清洁小流域建设涉及部门和措施内容较多，按照相关领域资金管理办法，统筹水利、农业农村、林业等部门现有投资渠道支持项目建设；多渠道筹集生态清洁小流域建设资金，积极争取中央、省级相关财政资金补助，市、县结合地方财政状况配套建设，争取将生态清洁小流域纳入地方政府债券支持范围；积极鼓励和吸引社会资本投资，多渠道筹集资金，共同建设。

七、效益分析

（一）生态效益

通过系统实施水土保持综合治理，生态治理综合成效全面凸显。依托生态护坡、沟头防护、植被绿化、土地整治、保土耕作等措施，构建起立体综合防治体系，有效遏制土壤侵蚀、减少泥沙入河，优化地表径流、提升防洪抗旱能力，同时改良土壤质地、提升土地肥力与农业产能，区域蓄水保土能力显著增强。通过农村人居环境整治、生活污染治理、化肥农药减量，搭配生态沟渠、人工湿地、塘库净化设施建设，建成“源头减量、过程拦截、末端净化”的污染防控体系，大幅削减氮磷及有机污染物，结合河道生态修复与水生植被培育，有效提升水体自净能力，持续改善水环境质量。同时，依托生态清洁小流域建设，区域林草植被持续增加，水源涵养、水土保持碳汇能力稳步提升，生物多样性与生态系统稳定性不断增强，推动区域生态环境良性循环、生态服务功能持续提质。

（二）社会效益

生态清洁小流域建设打造出水清岸绿的滨水景观，完善垃圾、污水治理设施，拓展生态休闲空间，有效改善城乡人居环境，提升群众幸福感，引导形成绿色生活方式。同时，工程联动乡村全面振兴，助力生态农业、乡村旅游发展，集聚各类资源，拓宽农民增收渠道、增加就业岗位，推动乡村产业发展。此外，依托跨区域协同治理机制，统筹开展生态修复与污染防治，打破行政壁垒，实现生态共建共享，全面提升区域生态质量与发展可持续性。

（三）经济效益

生态清洁小流域建设有效赋能区域发展，推动生态农业、生态旅游发展，拉长产业链、提升产品附加值，培育经济新增长点，助力产业结构优化与绿色发展。项目同步推广节水灌溉、水资源循环利用技术，提升用水效率、降低农业用水成本，实现生态保护与农业发展协同推进。此外，当地积极探索生态产品价值实现路径，依托优质生态资源打造特色产品，借助市场交易、生态补偿等方式转化生态优势，为后续深挖生态价值、拓展发展空间筑牢基础。

八、保障措施

强化组织领导，将工作纳入各类发展规划，由水利部门牵头制定方案、细化分工，依托河长制建立调度机制，统筹各方力量协同推进。深化部门联动，多部门搭建会商平台、共享信息、整合项目资金，同时尊重群众意愿，引导村民参与建设。拓宽资金渠道，健全财政投入增长机制，统筹各类专项经费，积极争取专项债券、用好水土保持补偿费，并完善激励政策，吸引社会资本与群众参与，健全利益共享机制。此外，加大宣传力度，普及政策法规，加强相关技术研发推广，做好成效监测评估，总结推广优秀经验与案例，营造良好氛围。