

# 珠江流域片“十五五”水安全保障规划 总体思路对策

吴小龙

(水利部珠江水利委员会, 510611, 广州)

**摘要:**珠江流域在地理区位和发展格局上具有独特优势,是推进粤港澳大湾区建设等国家重大战略实施的承载地。面对新阶段高质量发展要求和气候变化加剧的挑战,科学编制流域“十五五”水安全保障规划至关重要。在梳理珠江流域“十四五”时期保护治理成效的基础上,从“基础更牢固、保障更有力、功能更优化、形态更高级”四个方面,深入分析了“十五五”时期珠江水利高质量发展的基本态势,围绕“推动高质量发展,保障珠江水安全”流域水利工作总体目标,系统阐述“坚持流域治理和区域发展相结合、坚持目标导向和问题导向相结合、坚持五年目标和长期目标相结合、坚持全面规划和突出重点相结合”规划思路,以及着力破解四大挑战、注重提升四种能力、强化实施六条路径的规划重点,为高标准、高质量编制好珠江流域片“十五五”水安全保障规划提供参考。

**关键词:**珠江;水利;高质量发展;“十五五”规划;水安全保障;规划编制;流域治理

**Overall ideas and countermeasures for the 15th Five-Year Plan for water security in the Pearl River basin//WU Xiaolong**

**Abstract:** The Pearl River basin has unique advantages in geographical location and development pattern, and serves as a key area for implementing major national strategies such as the construction of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. In the face of new-stage requirements for high-quality development and the challenges of intensified climate change, it is essential to scientifically formulate the 15th Five-Year Plan for water security in the basin. On the basis of reviewing the achievements in protecting and managing the Pearl River basin during the 14th Five-Year Plan period, the overall trend of high-quality water conservancy development in the Pearl River basin during the 15th Five-Year Plan period is analyzed from four aspects: more consolidated foundations, stronger guarantees, more optimized functions, and more advanced forms. Centering on the overall goal of “promoting high-quality development and safeguarding water security in the Pearl River”, this study systematically elaborates the planning ideas of integrating basin governance with regional development, combining goal orientation with problem orientation, coordinating five-year targets with long-term objectives, and balancing comprehensive planning with prioritized tasks. The plan focuses on addressing four major challenges, enhancing four key capabilities, and strengthening six implementation pathways, thereby providing reference for the high-standard and high-quality preparation of the 15th Five-Year Plan for water security in the Pearl River basin.

**Keywords:** the Pearl River; water conservancy; high-quality development; 15th Five-Year Plan; water security; planning compilation; basin governance

中图分类号: TV212 文献标识码: B 文章编号: 1000-1123(2025)17-0004-06

DOI: 10.3969/j.issn.1000-1123.2025.17.002

收稿日期: 2025-08-08

作者简介: 吴小龙, 党组书记、主任。

珠江流域片涉及云南、贵州、广西、广东、湖南、江西、福建、海南等8省(自治区)以及香港、澳门特别行政区,总面积65.43万km<sup>2</sup>。流域地理位置优越,上中游与越南、老挝接壤,是我国通往东南亚最重要的战略通道;下游坐拥粤港澳大湾区,是我国经济发展的重要引擎和改革开放前沿地带,在国家发展大局中具有重要战略地位。2024年流域片总人口约2.2亿人,约占全国的15%;地区生产总值超22万亿元,约占全国的17%;其中,粤港澳大湾区总人口约8600万人,地区生产总值14.5万亿元。保障珠江安澜,事关流域亿万人民福祉,更关乎国家高质量发展全局与高水平安全。

## 一、珠江流域“十四五”保护治理成效和“十五五”水利高质量发展基本态势

### 1.“十四五”时期主要成效

“十四五”以来,水利部珠江水利委员会积极践行习近平总书记“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,锚定推动水利高质量发展六条实施路径,强化流域治理管理“四个统一”,围绕“推动高质量发展,保障珠江水安全”流域水利工作总体目标,防御大洪水、规划大水网、推进大项目、实施大治理、谋划大发展,为流域经济社会发展提供了坚实的水安全保障。

强化流域统一规划,率先全面建立较为完善的流域综合规划体系,并加强规划实施,全面提升流域水旱灾害防御能力、水资源节约集约利用能力、水资源优化配置能力、江河湖泊生态保护治理能力。

强化流域统一治理,大藤峡、高陂、迈湾等水利枢纽主体工程和潯江蓄滞洪区主体工程全面完工,珠江三角洲水资源配置工程建成通水,环北部湾水资源配置、滇中引水二期、昌化江水资源配置、琼西北供水等工程加快建设,流域防洪工程体系进一步完善,水资源配置总体布局不断优化。

强化流域统一调度,持续拓展流域联合调度广度和深度,成功战胜2022年6月、2024年4月北江特大洪水和2024年6月韩江特大洪水,以及东江、韩江近60年来最严重旱情,有力保障了人民群众生命财产安全;连续多年实施珠江“压咸补淡”应急水量调度,筑牢流域梯次供水保障“三道防线”,保障香港、澳门特别行政区等地的供水安全,为“一国两制”行稳致远作出积极贡献。

强化流域统一管理,严格落实水资源刚性约束制

度,实施国家节水行动方案,流域率先完成跨省江河水量分配工作,全面建立重点河湖生态流量保障体系,流域省界及重要控制断面生态流量达标率均在90%以上,大力发展水利新质生产力,建成珠江水旱灾害防御“四预”平台,大藤峡建成测雨雷达并组网运用,成功举办现代化水库运行管理矩阵现场会,建设“天空地水工”一体化监测感知体系,为提升珠江水安全保障能力提供科技支撑。

### 2.“十五五”时期面临态势

“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯坚实基础、全面发力的关键时期。珠江流域片作为我国经济最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一,必须完整、准确、全面贯彻新发展理念,统筹高质量发展和高水平安全,深入践行习近平总书记治水思路,科学审视未来流域水利高质量发展基本态势。

#### (1)水利基础设施将迈向“系统强韧”新阶段

聚焦“基础更牢固”。推动水利建设提质升级,改进以往零散、单点式水利工程建设方式,着力构建系统性、网络化的现代化水利基础设施体系,有效提升整体运行效能,坚持“硬投资”与“软建设”有机结合,以更高标准建设水利基础设施,确保水利工程长期稳定可靠,精准适配高质量发展对水安全的高要求。从发展阶段看,需秉持系统思维,更好地解决流域上下游、左右岸、干支流以及多目标协同治理等问题;从建设条件看,珠江流域拥有得天独厚的河湖水网本底,具有由点向网建设高质量水利基础设施网络的禀赋优势;从建设标准看,粤港澳大湾区要加速建设国际一流湾区和世界级城市群,迫切需要水利工程建管标准、智能调度水平达到国际先进水平,驱动基础设施向更高形态跃升。

#### (2)水安全风险防控将迈入“主动应对”新境界

突出“保障更有力”。要求在发展过程中统筹好发展和安全的关系,提高干支流调蓄能力和水利工程建设标准,增强应对极端天气和水旱灾害的能力。随着流域人口增长、经济集聚、城市化加速,叠加气候变化影响,暴雨洪水、干旱等极端事件呈现趋多、趋广、趋频、趋强态势,水旱灾害风险显著加剧(如近年北江“22·6”“24·4”、桂江“24·6”、都柳江“25·6”等特大洪水,珠江河口近30年最高潮位平均升高0.62m;东江、韩江及粤东诸河、西江上游发生特大干旱等)。这要求我们必须强化底线思维和极限思维,从被动应对转向主动防控,确保在面临水旱灾害挑战时,能有效保

障人民生命财产安全和社会稳定。

### (3) 水利公共服务将实现“多元融合”新升级

注重“功能更优化”。突破过去水利工程单一功能的局限，向水利服务多元化和综合化转型，向水灾害防治、水资源保障、水生态修复、水环境改善等多目标协同治理转变，与现代化农业、航运交通、能源供给等产业深度融合。不仅要保障基本水安全，更要提升服务质量、效率和水平；不仅要发挥基础功能，更要注重功能拓展融合，满足社会对防洪安全、供水保障、生态修复、休闲娱乐、文化传承等的多元化、高层次需求，让水利发展成果更公平、更广泛地惠及流域各地区、各群体、各行业。

### (4) 水利发展模式将呈现“绿色智能”新形态

实现“形态更高级”。注重在水利发展中融入绿色与智能元素，强化水资源刚性约束，抑制不合理用水需求，通过技术创新减少水利工程对生态环境的不利影响，利用数字化手段提升水旱灾害防御水平、水资源管理效率等。要转变资源利用方式，从“以需定供”转变为“以水定需”，依据水资源承载能力逐步优化调整经济社会发展规模和结构，促进水资源与人口经济布局相均衡。同时，通过发展水利新质生产力引入新技术、新模式，促进水资源在各领域深度节约与高效循环利用，实现水利高质量发展与高水平保护的协同并进。

## 二、珠江流域“十五五”水安全保障规划思路

“十五五”时期，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二中、三中全会精神，坚持习近平总书记治水思路，全面加强党对水利工作的领导，胸怀“国之大者”，深入实施国家“江河战略”，全面贯彻落实《关于全面推进江河保护治理的意见》，以前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局，整体性推进流域治水工作，紧密对接国家区域重大战略，坚持“重在保护、要在治理”，以流域为单元，统筹推进水灾害、水资源、水生态、水环境治理，传承弘扬珠江水文化，健全江河保护治理制度，形成江河哺育人民、人民守护江河、人水和谐共生的珠江保护治理格局。

### 1. 坚持流域治理和区域发展相结合，强化系统治理

尊重流域自然规律和系统性、整体性、协同性，科学把握水底特征、发展需求与保护要求，妥善处理需要

与可能、除害与兴利、开发与保护、上下游、左右岸、干支流、近远期等多重关系。同时，充分考虑流域内不同区域的发展定位、资源禀赋，围绕国家重大战略，为区域高质量发展提供差异化、精准化的水安全保障方案，做到流域和区域相匹配、骨干和配套相衔接、治理和保护相统筹，实现流域整体效益最大化。

### 2. 坚持目标导向和问题导向相结合，实现精准施策

紧盯流域水安全保障存在的突出问题和短板弱项，远近结合设定科学合理的水利发展目标。

聚焦防洪薄弱环节。针对近年流域连续发生的特大洪水所暴露出的问题，对流域防洪规划确定的防洪控制性工程、堤防达标建设、河道整治、蓄滞洪区等作出合理安排，统筹干支流防洪体系建设，提升适应气候变化能力，增强应对极端暴雨洪水的韧性。

聚焦水资源供需矛盾。针对流域水资源时空分布与生产力布局不匹配、优质水资源供需矛盾等突出问题，强化水资源刚性约束，全方位提升节水效能，充分挖掘现有水源调蓄工程供水潜力，加快推进已列入国家规划的骨干水源工程建设，并深化战略储备水源等研究。

聚焦水生态环境改善。针对流域部分区域水生态环境与人民群众向往期盼尚有差距等问题，要加强重点区域水生态环境保护，高品质建设幸福河湖。

聚焦改革创新深化。总结流域各地区水利改革探索的经验，纵深推进水利行业自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革，深化水生态产品价值实现。

### 3. 坚持五年目标和长期目标相结合，确保规划连续

珠江“十五五”水安全保障规划，要在总结评估“十四五”规划实施效果基础上，对标上一轮目标任务，对存在重大制约因素无法实施或需要调整的项目充分论证，确定结转至“十五五”规划继续实施的在建和拟建项目。要加强与区域水网建设规划、流域综合规划、水资源规划、防洪规划、水土保持规划等成果衔接协调，谋划好2030年的目标任务，解决好当期突出问题。同时深入研究长远发展的重大战略性问题，与2035年基本实现社会主义现代化目标相衔接。

### 4. 坚持全面规划和突出重点相结合，推动整体协同

立足流域全局，将已批水利规划确定的重大工程、重大任务有序纳入“十五五”规划滚动实施，系统谋划

防洪减灾、水资源配置、水生态保护修复、数字孪生水利建设、体制机制改革、水利科技创新、自身能力建设等各板块规划任务,构建完整的水安全保障规划体系。同时,在统筹规划的基础上,必须关注重点领域和核心区域,要聚焦粤港澳大湾区“新发展格局的战略支点、高质量发展的示范地、中国式现代化的引领地”新定位,坚持流域“一盘棋”思想,全面推进江河保护治理,显著提升大湾区等重点区域的水安全保障能力,以重点突破带动流域整体提升。

### 三、珠江流域“十五五”水安全保障规划重点

高质量编制“十五五”珠江水安全保障规划,必须适应新形势新变化,按照高质量发展要求,科学谋篇布局,精准把握关键问题,科学设定目标体系,系统谋划重点任务,确保规划编制始终与国家重大战略同频共振,与流域发展需求高效对接。

#### 1. 精准把握关键问题,着力破解四大挑战

##### (1) 破解极端水旱灾害难题

要在有限的调蓄库容基础上有效防御可能发生的超历史特大洪水,同时应对极端干旱导致的水资源极度紧缺,特别是保障粤港澳大湾区等重点区域极端条件下的水安全。

##### (2) 破解水资源时空不均矛盾

要在深化节水基础上通过实施重大水资源配置工程、开展精细化联合调度管理、加强非常规水源配置利用等措施,破解流域尤其是粤港澳大湾区、北部湾城市群等重点地区枯水期缺水与咸潮上溯威胁,并关注滇桂黔石漠化区等地区的工程性缺水问题。

##### (3) 破解发展与保护失衡问题

要在支撑流域经济社会高质量发展的同时,严格河湖库管理,加强重要饮用水水源地保护、水源涵养和水土保持,持续改善河湖水域生态环境,保障已建水利水电工程和河湖重要断面生态流量。

##### (4) 破解水利治理能力短板

要按照流域管理和区域管理相结合、统一管理和分级管理相结合,强化流域统一规划、统一治理、统一调度、统一管理,探索制度化、智能化路径,破解跨区域、跨部门协同治理难题。

#### 2. 科学设定目标体系,注重提升四种能力

##### (1) 提升水旱灾害防御能力

遵循“以泄为主、泄蓄兼施、洪潮共治、科学调控”的方略,以有效提升流域骨干河道泄洪能力、流

域洪水调蓄能力、沿海城市防御洪潮能力为目标,加快构筑安全可靠的防洪工程体系、系统完备的雨水情监测预报体系、科学高效的洪涝灾害防御工作体系,可设置新增防洪库容、堤防达标率、监测预报精度等指标。

##### (2) 提升水资源节约集约利用能力

坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”的原则,按照城乡供水能力稳步提升、有效灌溉面积进一步扩大、水资源节约集约安全利用水平进一步提高的目标,可设置用水总量控制、万元GDP用水量下降率、万元工业增加值用水量下降率、农田灌溉水有效利用系数等指标。

##### (3) 提升水资源优化配置能力

根据“流域整体协调与重大战略有力支撑”的思路,按照充分挖掘现有水源调蓄工程供水潜力,加快推进一批骨干水源工程建设和应急备用水源工程建设,形成多水源、高保障供水格局的目标,可设置区域水网覆盖范围、水利工程综合供水能力、水资源承载力匹配度、农村自来水普及率、规模化供水工程覆盖农村人口比例等指标。

##### (4) 提升江河湖泊生态保护治理能力

把握“整体提升流域生态系统质量和稳定性”的目标,按照河湖水域岸线空间得到有效保护,水土流失得到有效治理,生态流量(水量、水位)得到有效保障,重要河湖生态环境显著改善,人民群众的获得感、幸福感、安全感不断提高的目标,可设置水土保持率、重点河湖基本生态流量达标率、集中式饮用水水源水质达标率等指标。

#### 3. 系统谋划重点任务,强化实施六条路径

##### (1) 加快完善水旱灾害防御体系

按照新一轮防洪规划确定的流域防洪总体布局,加快建设完善流域八大防洪工程体系、雨水情监测预报体系和水旱灾害防御工作体系,构建以堤防为基础,防洪控制性枢纽为骨干,干支流水库、蓄滞洪区、分洪水道、河道整治等工程措施和非工程措施相结合的流域防洪减灾体系。

重点推进广西龙滩水库防洪能力提升、洋溪水利枢纽等流域控制性防洪工程立项及建设,有序推进西江北江东江干流堤防达标、粤港澳大湾区堤防巩固提升、主要支流和中小河流治理、重要海堤建设,开展浔江蓄滞洪区前期研究和立项建设;加强雨水情监测预报“三道防线”和防洪工情险情灾情监测能力建设。

## (2) 构建流域水网工程体系

锚定“系统完备、安全可靠,集约高效、绿色智能,循环通畅、调控有序”水网建设目标要求,以联网、补网、强链为重点,坚持区域协同和流域“一盘棋”,统筹“平急两用”水利公共基础设施建设,实施一批重大引调水、水源调蓄、灌溉供水保障等工程,提高水资源调配能力。

重点推进南盘江—郁江引水、闽西南水资源配置等项目前期论证和开工建设,加快环北部湾、昌化江等水资源配置工程建设,大力推进黑水河、邕北、雷州半岛等灌溉供水工程建设,力争开工建设清水河、忠诚、美女山等水库工程,逐步完善流域供水基础设施网络。

## (3) 完善复苏河湖生态环境治理体系

依托珠江水量丰、水质好、生态优的有利条件,从生态整体性和流域系统性出发,按照山水林田湖草沙一体化保护和系统治理要求,统筹水资源与水域岸线空间,统筹地表水和地下水,维护珠江健康生命,实现河湖功能永续利用。

重点推进高原湖泊保护治理和江河源头水生态保护修复,持续开展珠江“压咸补淡”应急水量调度,实施北部湾重点区域地下水超采动态预警和海南地下水超采治理,开展流域河湖健康评价、河湖水域岸线空间分区分类管控等,深化省级河湖联防联控联治,严格生态流量泄放管理,深化水生态产品价值实现。

## (4) 完善数字孪生水利体系

强化科技创新顶层设计,系统谋划水利科技发展布局,持续推进信息化基础设施建设,加快完善流域“天空地水工”一体化监测感知体系,打造具有预报、预警、预演、预案功能的数字孪生珠江流域、数字孪生水网、数字孪生工程。

重点推进珠江水网调度分中心和数据中心建设,建立完善水利智能业务应用体系、水利网络安全体系、智慧水利保障体系,打造高效联动的数字孪生珠江平台,推动珠江河口深圳河湾试验模型、水文现代化智能化升级等项目建设。

## (5) 建立健全节水制度政策体系

以实施水资源刚性约束制度为主线,依法依规开展水资源论证,严格取用水管理,严守珠江水资源开发利用上限。

重点推进健全初始水权分配,加强水资源监测体系建设,建立健全节水制度政策,精打细算用好水资源,从严从细管好水资源,提高水资源节约集约安全利

用水水平,推进成立粤港澳大湾区节水产业联盟。

## (6) 完善水治理体制机制法治体系

全面落实流域治理管理“四个统一”要求,完善流域水利规划体系,加强规划实施评估,不断完善流域水法规及制度建设。

重点推进出台珠江水网调度管理办法,深化流域水行政执法与刑事司法衔接、与检察公益诉讼协作;推进构建多元化、多层次、多渠道的水利投融资体系等关键环节改革,深入挖掘流域治水历史文化,扎实做好水文化展示宣传,为推动流域水利高质量发展提供有力保障。

## 四、结语

“十五五”时期是珠江水利高质量发展蓄势聚力的关键五年,珠江水安全保障工作必须聚焦水灾害、水资源、水生态、水环境“四大水问题”,提升水旱灾害防御能力、水资源节约集约利用能力、水资源优化配置能力、江河湖泊生态保护治理能力“四种能力”,确保防洪安全、供水安全、粮食安全、生态安全“四个安全”,做到坚持习近平总书记治水思路、坚持问题导向、坚持底线思维、坚持预防为主、坚持系统观念、坚持创新发展“六个坚持”,实施完善水旱灾害防御体系、实施国家水网重大工程、复苏河湖生态环境、推进数字孪生水利建设、建立健全节水制度政策、强化体制机制法治管理“六条路径”,抓好标准、规划、项目、立项、建设、评价“六个环节”,全面推进江河保护治理,为奋力推动流域经济社会高质量发展和实现中国式现代化提供有力的水安全保障。

## 参考文献:

- [1] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于治水论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2024.
- [2] 中共中央, 国务院. 国家水网建设规划纲要[A]. 2023.
- [3] 李国英. 推动水利高质量发展 保障我国水安全——写在2025年“世界水日”和“中国水周”之际[N]. 人民日报, 2025-03-21(12).
- [4] 李国英. 进一步全面深化水利改革 为推动水利高质量发展、保障我国水安全作出新的贡献[N]. 中国水利报, 2025-01-18(1).
- [5] 李国英. 新时代治水的强大思想武器和科学行动指南——学习《习近平关于治水论述摘编》[N]. 学习时报, 2024-11-11(1).
- [6] 李国英. 以中国式现代化全面推进强国建设、民

- 族复兴伟业提供有力的水安全保障——写在2024年“世界水日”和“中国水周”之际[N].人民日报, 2024-03-22(15).
- [7] 李国英.促进人水和谐 建设幸福江河[J].求是, 2024(3):42-47.
- [8] 李国英.为以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴提供有力的水安全保障[N].人民日报, 2023-07-26(11).
- [9] 李国英.强化依法治水 携手共护母亲河——写在黄河保护法施行和2023年“世界水日”“中国水周”之际[N].人民日报, 2023-03-22(16).
- [10] 李国英.坚持系统观念 强化流域治理管理[N].人民日报, 2022-06-28(10).
- [11] 李国英.加快建设数字孪生流域 提升国家水安全保障能力[N].光明日报, 2022-08-10(4).
- [12] 李国英.新时代水利事业的历史性成就和历史性变革[N].学习时报, 2022-10-12(1).
- [13] 李国英.建设数字孪生流域 推动新阶段水利高质量发展[N].学习时报, 2022-06-29(1).
- [14] 李国英.确立六项重点水利任务 全面提升国家水安全保障能力 实施国家水网重大工程 抓好“纲、目、结”谋篇布局[J].社会治理, 2022(4):12.
- [15] 李国英.推动新阶段水利高质量发展 全面提升国家水安全保障能力——写在2022年“世界水日”和“中国水周”之际[N].人民日报, 2022-03-22(14).
- [16] 王宝恩.强化跨省河流水资源统一调度 扎实推动新阶段珠江水利高质量发展[J].水利发展研究, 2024, 24(1):46-50.
- [17] 王宝恩.全面贯彻落实党的二十大精神 凝心聚力、奋楫争先、真抓实干 扎实推动新阶段珠江水利高质量发展[J].人民珠江, 2023, 44(2):1-11.
- [18] 王宝恩.强化流域治理管理 推动新阶段珠江水利高质量发展[J].人民珠江, 2022, 43(3):1-9.
- [19] 汪安南.“十四五”国家水安全保障规划思路的几点思考[J].中国水利, 2020(17):1-3+10.
- [20] 王浩.为中国式现代化提供坚实水安全保障[N].人民日报, 2023-05-26(3).
- [21] 李原园, 赵钟楠, 刘震.新时代全面提升国家水安全保障能力的战略思路和重要举措[J].中国水利, 2023(4):1-5.
- [22] 李原园.党的十八大以来我国水利规划理念创新和实践[J].中国水利, 2022(19):37-39.
- [23] 张宜清, 杨晓茹, 黄火键, 等.新时期中小河流系统治理思路和对策[J].中国水利, 2023(16):26-29.
- [24] 郑栅洁.加快经济社会发展全面绿色转型[J].求是, 2024(21):28-32.
- [25] 郑栅洁.聚焦中心工作和首要任务 全面推进中国式现代化建设[J].旗帜, 2024(4):12-14.

责任编辑 王 慧