

# 以“四水四定”为内核 推动实现水安全导向型发展

新时代治水方略的战略转型

吴浓娣

水利部发展研究中心/中国水利经济研究会

2026年6月

# 新时代治水方略的战略转型

我国是一个水资源严重短缺且时空分布极不均衡的国家。长期以来，“节约用水”是应对水危机的主要社会共识。进入新发展阶段，面对高质量发展和高水平安全的双重需求，治水方略正从被动的资源管控，转向主动的安全保障与价值创造的深刻变革。

**核心要义：**这一转型的核心，体现在“四水四定”的刚性约束与“WOD”（水安全保障导向的开发模式）的战略引领二者的辩证统一上，构建起“量”与“质”并重的水治理新格局。



## “四水四定”：量变管控的底线思维

解决“有多少汤泡多少馍”的问题，通过以水定城、定地、定人、定产，划定水资源利用的红线，是严控过程、保障供需平衡的关键手段。



## “WOD模式”：质变安全的战略引领

回答如何“泡出更营养、更美味的馍”，通过系统化的水安全保障体系，在资源约束下最大化创造生态、经济与社会价值，实现从“保供”到“创优”的跃升。

# 目录 CONTENTS

01

## “四水四定”

深刻理解水资源管理的刚性约束核心，以量的管控为基础，筑牢水资源可持续利用的底线思维。

02

## “WOD” 模式

以水安全保障为战略目标，实现水治理从被动应对到主动保障的质变安全升级。

03

## 内在逻辑

解析从量变管控到质变安全的辩证统一关系，揭示两者深层联系。

04

## “WOD” 怎么做

思路同心、政策同频、规划同步，推动实现治水要良治。

# 01 “四水四定”：水资源管理的刚性约束

“四水四定”是习近平总书记提出的重大治水方略，其核心内涵是“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”。深刻揭示了经济社会发展必须与水资源承载能力相适应的客观规律，是从源头把控水资源利用的根本性思路。

## 以水定城

城市发展规模、布局和功能定位必须严格依据当地水资源禀赋，科学规划建设，坚决防止脱离水资源条件的“摊大饼”式无序扩张。

## 以水定地

优化农业生产结构和土地利用方式，因地制宜推进适水种植、量水生产，大力压减高耗水作物，提升水土资源利用效率。

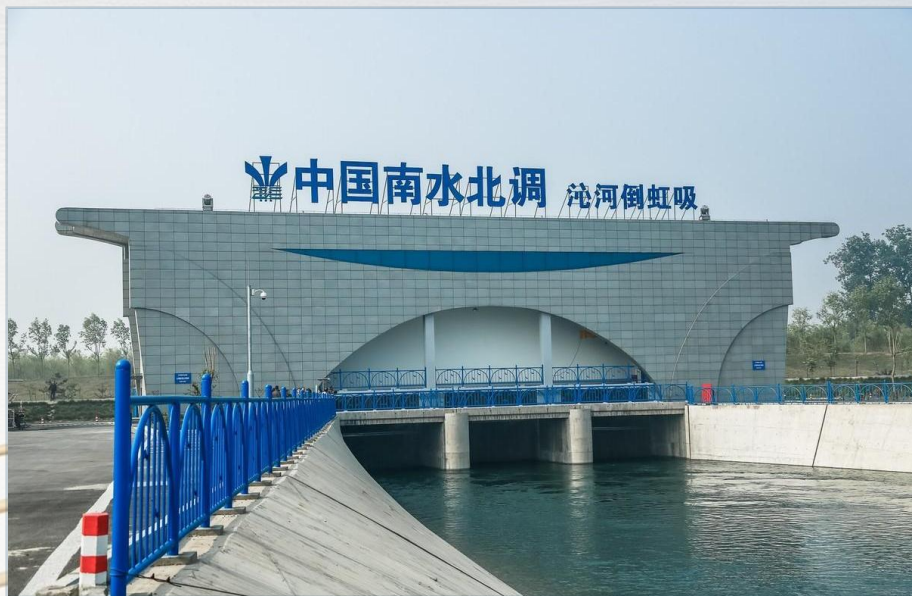
## 以水定人

人口集聚和城镇化进程需充分考虑水资源的承载与保障能力，引导人口向水资源条件优越的区域合理分布，避免人口过载。

## 以水定产

产业布局和结构调整必须与水资源条件相匹配，严格限制高耗水、低产出的产业项目，推动产业向节水高效型转型升级。

# 关键词解读之一：刚性约束



南水北调工程是水资源刚性约束下的跨流域配置典范。通过宏大的水利工程体系，将水资源输送到缺水地区，在满足区域发展刚性用水需求的同时，也严格遵循了水资源总量控制的原则。

“四水四定”的本质是**强化水资源刚性约束**。它绝非可松可紧的软约束，而是经济社会发展必须严格遵守的硬指标和不可逾越的生命线。

## 国家层面的制度安排

该原则明确写入《“十四五”水安全保障规划》及中办、国办重要文件，确立了其在水治理体系中的核心地位，为各地用水管理提供了根本遵循。

### 双控管理

建立省市县三级用水总量和强度指标体系，坚决抑制不合理用水需求，把水资源作为最大的刚性约束。

### 严格许可

推行规划水资源论证，严控取水许可审批。在水资源超载地区，依法暂停新增取水许可，严守红线。

### 考核问责

将落实情况纳入最严格水资源管理制度考核，作为地方政府政绩考核的重要内容，倒逼责任落实。

# 关键词解读之二：工具路径

“四水四定”的落地需要具体的制度和工具作为支撑。宁夏作为全国首个全域推进“四水四定”的试点省份，创造性探索出“水预算管理”模式，将财政预算理念引入水资源配置，实现了用水权的精细化配置与闭环管理，为全国提供了宝贵的实践路径。



智慧水利管理中心利用大数据与可视化技术，实现对水资源的实时监控与科学调度，为“水预算管理”提供技术支撑。

## 01 总量核定

立足区域水资源禀赋，科学测算可利用总量，明确水资源开发利用的“天花板”，为后续配置提供基础依据。

## 02 额度分配

将用水指标层层分解，逐级下达到市、县、乡镇直至具体用水户，把水资源的“总盘子”细化为可执行的“明细账”。

## 03 动态调整

建立健全水权交易机制，允许节余水量跨区域、跨行业流转，通过市场手段优化水资源配置效率，激发节水内生动力。

## 04 全程监管

依托智慧水利平台，对取水、用水、排水全过程实施动态监控和效果评估，确保每一份水资源都在可控范围内高效利用。

# 关键词解读之三：量变管控



宁夏盐池县黄花菜种植基地通过高效节水灌溉技术，实现了水资源的精细化利用。这正是“四水四定”理念在农业生产中落地生根的生动实践，用实实在在的**量变**成果筑牢了区域水安全根基。

## 01. 用水效率显著提升 (截至2024年)

17.7%

万元GDP用水量  
较2020年下降

23.6%

万元工业增加值  
用水量较2020年下降

0.58

农田灌溉水有效  
利用系数提升至

## 02. 用水结构持续优化

6.38亿亩 全国节水灌溉面积稳步扩大，农业用水方式加快转变。

251亿m<sup>3</sup> 非常规水利用量大幅提升，有效补充了水资源供给总量。

## 02 “WOD” 模式：水安全保障的战略目标

### 核心定义：XOD模式的水安全创新实践

---

WOD（Water-security Oriented Development），即水安全保障导向的开发模式。它脱胎于TOD、EOD等成熟的XOD发展范式，是在水安全治理领域的深度延伸与实践升级，将单一的水利建设拓展为系统化的区域发展解决方案。

### 核心思想：以水为核，驱动全域价值提升

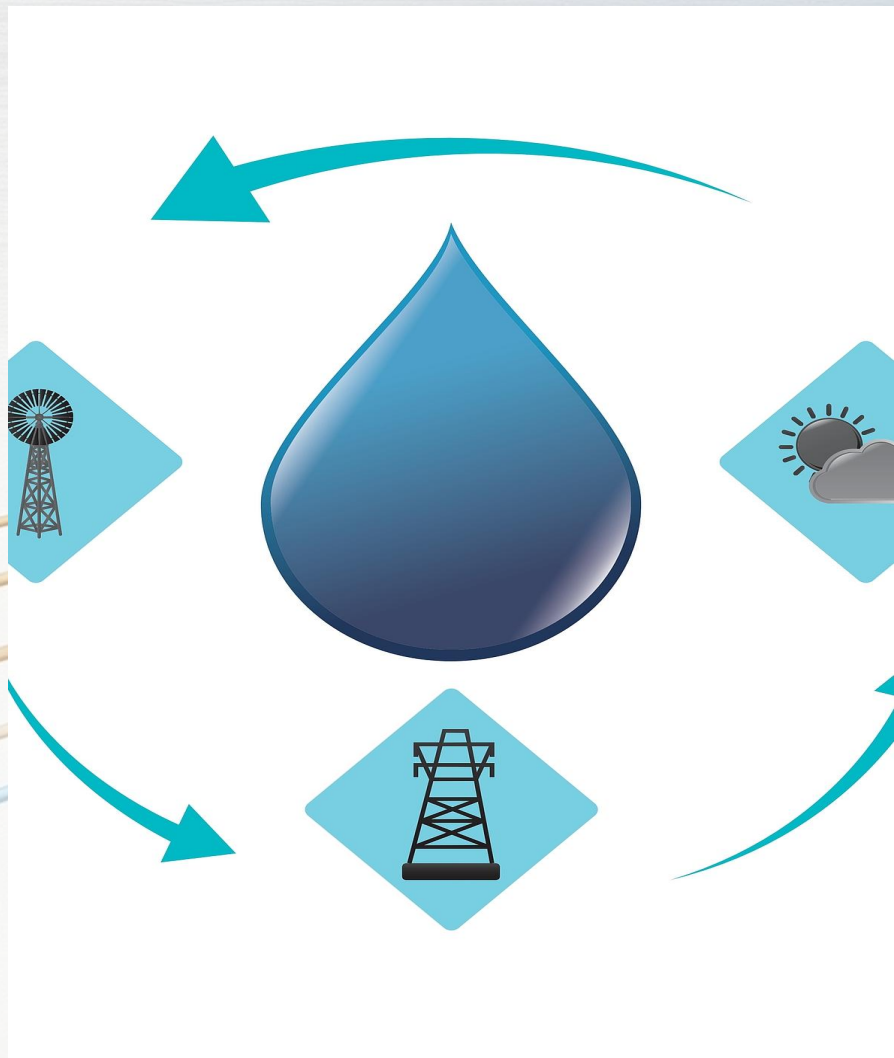
---

将水安全保障置于区域发展的战略引领地位，通过系统的水资源治理、保护与开发，串联关联产业，激活土地与生态价值。它超越传统水利工程的功能定位，把水作为核心战略资源，实现经济发展、生态保护与水安全保障的有机统一。



通过“水岸共治、产业融合、价值转化”三大路径，完成从传统“治水”向现代“兴水”的关键跨越，构建可持续的水安全发展新格局。

# WOD的核心要义：双向安全



## 水为经济社会发展提供安全保障

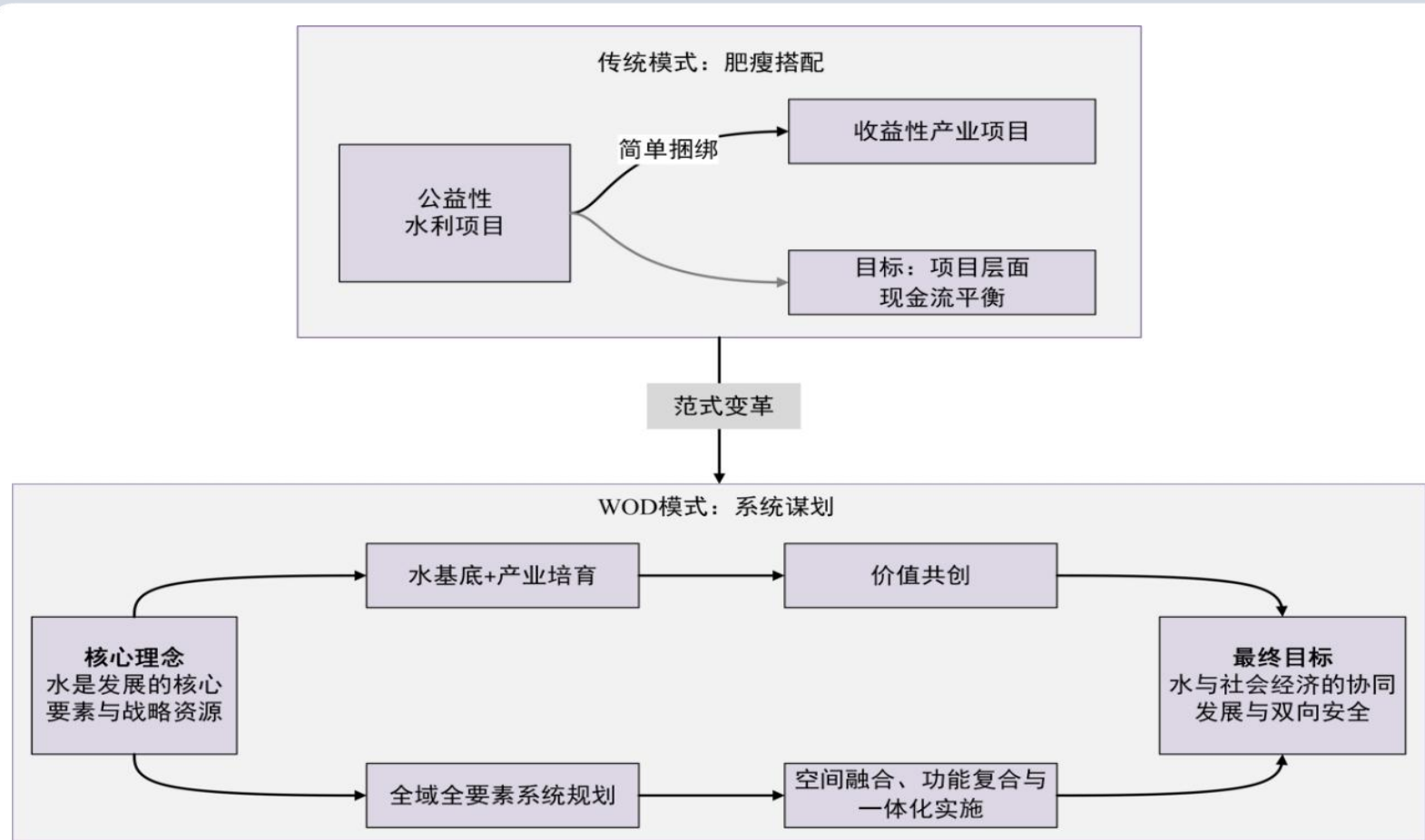
以提升水资源基底和水安全保障条件为目标，促进区域整体安全水平的提升。

## 经济社会发展为水提供安全保障

关联产业（如文旅、生态农业等）保障水安全投入，实现造血功能。

# WOD的核心要义：范式变革

WOD模式超越了传统项目层面的“肥瘦搭配”，将水安全保障视为驱动区域发展的核心引擎，实现了从单一工程思维到系统治理思维的深刻转变。



# 关键词解读之一：战略目标



WOD模式的战略目标远不止于保障基础安全，而是追求更高层次的**综合性、系统性水安全**，并以此为核心驱动力，赋能区域空间重塑与经济社会的高质量发展。



## 保障高水平水安全

构建“系统完备、安全可靠、集约高效、绿色智能”的现代化水网体系，筑牢区域发展的水安全根基，提升水旱灾害防御与水资源保障能力。



## 引领区域综合开发

以水资源优化配置和生态修复为先导，激活土地潜在价值，科学引导产业空间布局，持续改善城乡人居环境，实现人水和谐的宜居城市建设。



## 实现可持续发展

建立健全水资源生态产品价值实现机制，通过生态优势转化为经济优势，形成“以水养水、以水兴业”的良性循环，确保水资源的永续利用。

# 关键词解读之二：价值内核

## 创新投融资机制，破解水利困境

WOD模式的核心价值在于构建了“肥瘦搭配”（增肥哺瘦）的运作逻辑，将难以直接变现的公益性水利项目与优质经营性资源有机结合，从根本上解决公益项目融资难、运营难的行业痛点。

## 核心机制：一体化规划与实施

把社会效益显著但经济效益弱的“瘦”项目，与市场前景好、收益能力强的关联产业“肥”项目进行统一包装、统筹推进。通过资源整合实现“以肥养瘦、以点带面”，让商业价值反哺公益属性，形成可持续的闭环生态。



## 【案例实践】浙江三门县的成功探索

构建“政府引导+国企协同+市场化运作”机制，将水利项目与沿线土地、文旅产业捆绑。成功组建银团融资**15.7亿元**，不仅保障了水利工程落地，更带动了全域乡村振兴与产业升级，为WOD模式提供了鲜活样本。

# 关键词解读之三：质变安全

如果说“四水四定”解决的是水资源“量”的平衡问题，那么WOD模式则致力于实现水安全“质”的飞跃，完成从传统水利向现代水治理的根本性跨越。



## 从被动应对到主动塑造

不再被动适应水资源约束，而是通过系统性开发与治理，主动塑造更安全、优质、具价值的水生态环境，化“制约”为“机遇”，掌握水安全的主动权。



## 从单一功能到复合价值

水利工程突破防洪、供水的基础功能，融合生态、景观、文化与经济价值，成为驱动区域发展的“催化剂”与“价值引擎”，实现功能与效益的最大化。



## 从“工程水利”到“资源水利”

推动治水理念升级，将水资源视为核心战略资源进行综合管理与价值开发，超越单纯的工程建设，最终达成人水和谐共生的可持续发展最高境界。

## 03 内在逻辑：从量变到质变的辩证统一

“四水四定”与“WOD”并非孤立的两个概念，而是紧密关联、辩证统一的有机整体，共同构成了新时代治水方略的完整逻辑链条。二者相互依存、相互促进，在实践中形成了从基础管控到价值升华的完整闭环。

### “四水四定”：WOD模式的前提与基础

- 01. 刚性约束：**以水资源承载能力为刚性约束，严守水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污三条红线，保障战略目标的底线安全。
- 02. 工具路径：**通过总量控制、定额管理、精准配置等手段，为水资源的优化配置提供了可落地、可执行的工具抓手，确保价值内核有效转化。
- 03. 量变管控：**在日常管理中注重用水行为的规范与优化，通过持续的量变管控，奠定最终实现质变安全的坚实基础。

### “WOD”：“四水四定”的方向与升华

- 01. 战略目标：**从单纯的用水管控上升到“水定万物”的系统高度，为水资源的可持续利用提供了更宏观、更长远的战略指引与价值导向。
- 02. 价值内核：**将水资源管理融入经济社会发展全局，构建起人水和谐的可持续动力机制，赋予“四水四定”更深层的生态与发展内涵。
- 03. 质变安全：**通过系统的战略布局与价值引领，让水资源的安全保障从被动的底线防守，转化为主动的、可持续的质变安全状态。

# 逻辑关系图：从“约束”到“赋能”

## 四水四定：量变管控

以“刚性约束”划定用水红线，通过标准化的“工具路径”实施管理，核心在于对水资源使用进行严格的“量变管控”，解决水资源过度开发、无序利用的根本问题。

## WOD：质变安全

锚定可持续发展的“战略目标”，凝练生态优先的“价值内核”，最终达成水资源保障经济社会发展的“质变安全”，构建人水和谐的长效机制。

量变积累



实现从被动“约束”用水行为，到主动“赋能”绿色转型的关键转化过程。

“四水四定”是“破”，破除不合理的用水方式与传统发展路径依赖；“WOD”是“立”，立起人与自然和谐共生的高质量发展新格局。二者辩证统一，共同推动水资源管理的现代化跨越。

# 迈向人水和谐共生的新未来

以“四水四定”为内核，推动“WOD”模式，可以重构水资源管理的逻辑框架，推动我国水资源利用与治理进入更加科学、系统、可持续。

## 从被动适应到主动引领

治水方略从单纯的约束和节水，转向主动塑造水安全格局，以水资源的科学配置引领区域产业布局与经济社会的高质量发展。

## 从单一目标到多元价值

水资源管理目标从保障基础供水安全，全面拓展到生态保护、经济增效、社会公平等多重价值的统筹兼顾与综合实现。

## 从政府主导到多方共治

通过市场化机制引入社会资本与技术力量，打破传统治理边界，形成政府引导、企业运作、公众参与的协同治水新格局。

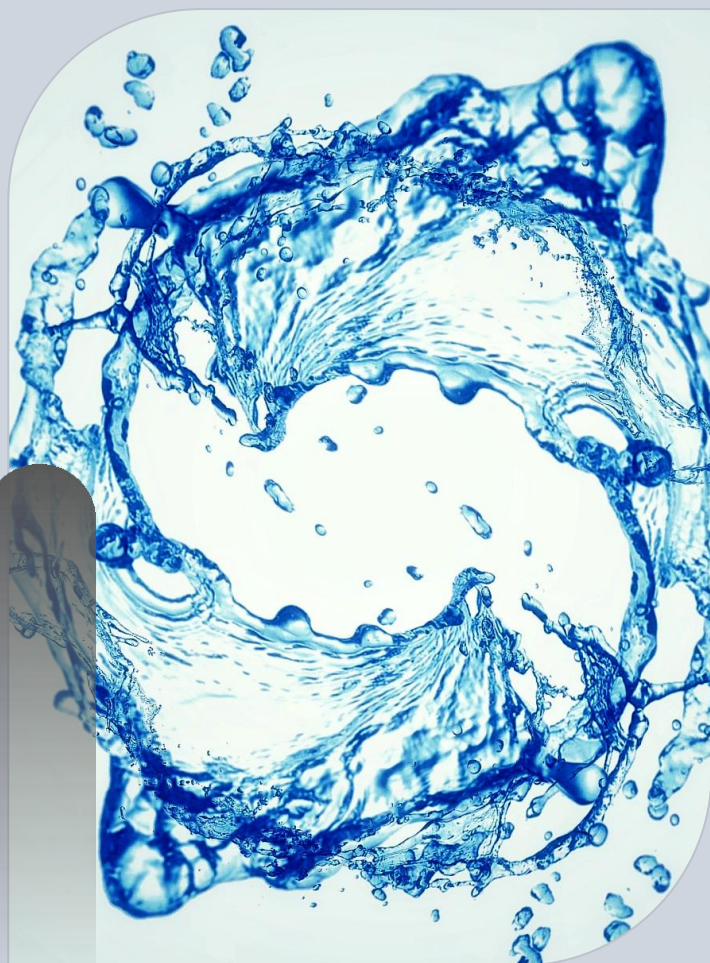
这一深刻转型，不仅是应对全球水危机与资源约束的现实需要，更是践行生态文明理念、实现人与自然和谐共生、建设美丽中国的必由之路。

## 04 “WOD” 怎么做



**利益共同体 or 利益博弈体**

# 从宏观到微观：各层级协同实施



## 宏观层面

以水资源承载力为区域发展基础约束，通过制度性安排将水资源管理要求深度融入区域发展战略。

## 中观层面

注重流域与区域的统筹协调，通过工程与非工程措施并举优化水资源空间配置。

## 微观层面

将水资源刚性约束条件转化为具体项目和片区的实施准则。

# 外部效益内部化——构建反哺闭环

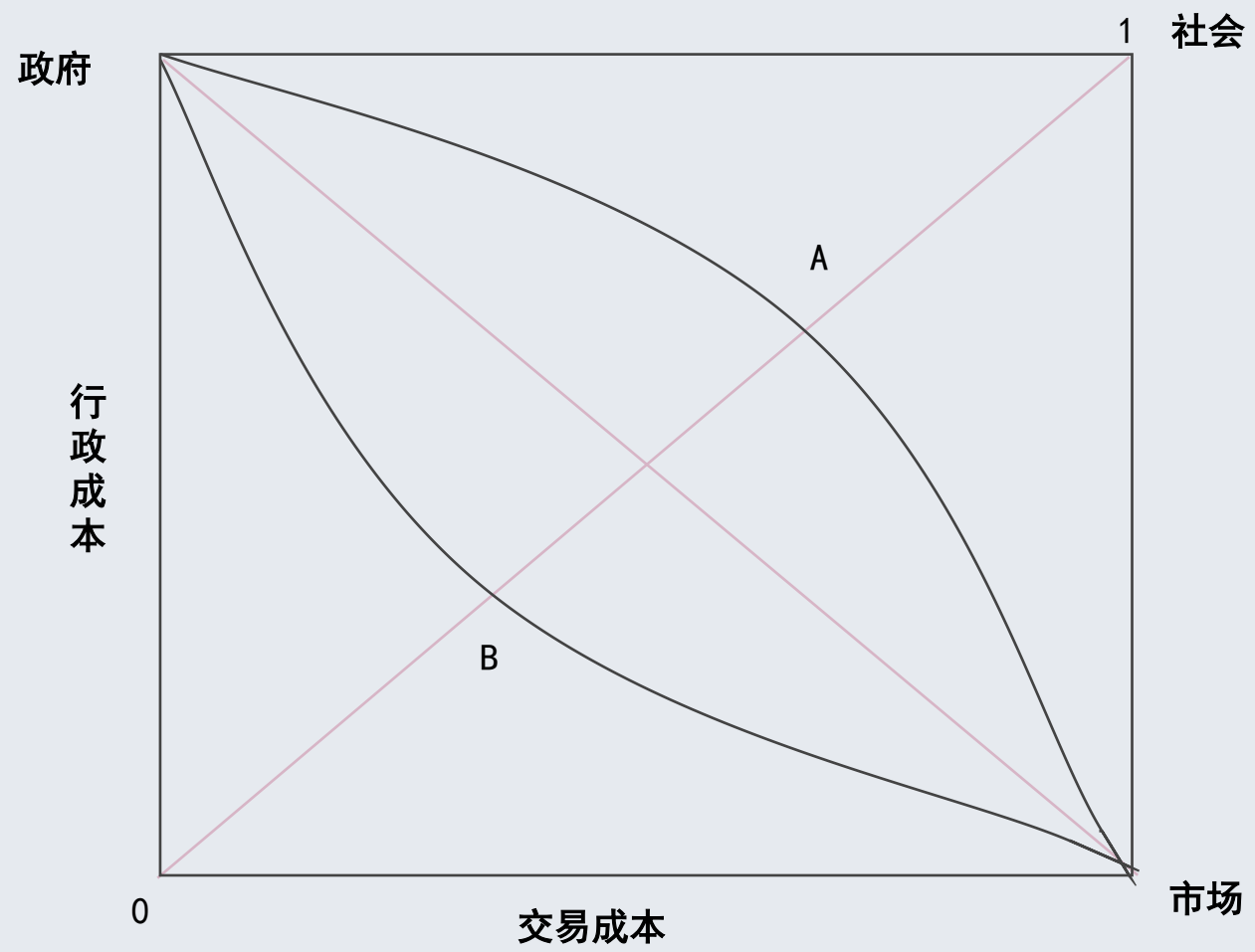
## 空间价值转化：

价值锚点打造；  
片区整体开发反哺；

## 经济收益共享：

税收增长分成；  
特许经营权配给；  
受益者差异化付费；

**“价值捕获—  
收益反馈”  
闭环反哺机制**



# 多方协同机制——实现治水良治



管理效能  
提升

The diagram consists of three circular nodes arranged in a triangle. The top node is dark blue and contains the text '管理效能提升'. The bottom-left node is grey and contains '生态效益显现'. The bottom-right node is pink and contains '经济效益激活'. Three arrows connect the nodes: a blue arrow from the top node to the bottom-right node, a pink arrow from the bottom-right node to the bottom-left node, and a grey arrow from the bottom-left node to the top node, forming a clockwise cycle.

生态效益  
显现

经济效益  
激活

多方协同机制——实现治水良治



**思路同心 政策同频 规划同步**



# 制度保障不可少，探索永远在路上

## 规划

- 部门联动联审
- 多规衔接
- 入库评审机制

## 确权

- 河湖、水库、岸线等确权登记实施细则
- 水生态产品价值核算及运用管理制度
- 水利存量资产盘活
- 特许经营准入管理

## 开发

- 配套经营性土地统筹管理办法
- 片区土地增值收益归集

# 制度保障不可少，探索永远在路上

## 投融资

- 财政资金、专项债适用制度
- 绿色信贷、政策性贷款贴息配套制度
- 社会资本合作模式

## 收益管理

- 专户封闭管理制度
- 水价改革
- 项目收益分配
- 反哺机制

## 风险管控

- 隐性债务防控管理制度
- 项目全生命周期绩效管理制度
- 国有资产运营管理与考核制度



*Thank you  
for your  
attention*