

水利管理与执法实务全书

大型水利工程 (一)

卢炳瑞 主编

中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

水利管理与执法实务全书/卢炳瑞主编.

—北京:中国言实出版社,2004.9

ISBN 7-80128-320-8

I. 水…

II. 卢…

III. 水利管理—法规—中国—汇编

IV. D922.669

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 103280 号

中国言实出版社出版发行

(北京市西城区府右街 2 号 邮政编码 100017)

中铁十六局印刷厂

787×1092 32 418.25 印张

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月第 1 次印刷

印数:1~1 000 册

定价:1440.00 元(本卷 16.00 元)

目 录

◎温家宝副总理在全国水利厅局长会议上的讲话	1
◎认清形势 深化改革 加强管理推进水利事业的发展	6
◎努力开创我国治水事业的新局面	47
◎水利新曙光——从上海看 21 世纪中国水利现代化	55
◎加强水利人才资源开发 大力培养水利技能人才	67
◎总结经验 明确任务 开创水利行业职业技能鉴定工作 新局面	81
◎温家宝：把太湖流域治理推向新阶段	95
◎淮河和太湖流域排放重点水污染物许可证管理 办法(试行)	100
◎我国“十五”将加大太湖治污力度	108
◎8 部委核查表明：太湖部分实现 2000 年治污目标	109
◎推进太湖综合整治深入展开 江苏实施十大工程	110
◎江浙沪已投入 120 多亿治理太湖水污染	112
◎水利部副部长索丽生在第 29 届国际水利学大会开 幕式上的讲话	113
◎中国水利学会理事长朱尔明在会上作报告	117
◎国家计委 水利部农村人畜饮水项目建设管理办法	130
◎水利部关于实施农村饮水解困工程的意见	136
◎太湖流域治理开发	143

◎长江流域水土保持	154
◎长江中下游河道整治规划及整治工程	167
◎长江流域灌溉与规划	184
◎长江航运规划	194

◎温家宝副总理在全国水利厅局长会议上的讲话

这次全国水利厅局长会议，贯彻落实党的十五届三中全会、中央经济工作会议和农村工作会议精神，研究部署 1999 年的水利工作，很及时，很重要。在过去的一年，我国部分地区遭受了严重的洪涝灾害，长江和嫩江、松花江流域发生了历史罕见的大洪水，给灾区人民生命财产和国民经济发展带来了较大的影响。在党中央、国务院正确领导下，经过全国军民包括水利战线广大干部职工团结奋战、顽强拼搏，我们夺取了抗洪斗争的全面胜利。

在这场惊心动魄的抗洪斗争中，形成了伟大的抗洪精神，也积累了宝贵的抗洪抢险经验。我们要认真总结，系统地整理 1998 年的气象、洪水、防洪设施以及抗洪抢险的决策、措施等基础资料，并用科学的态度和方法全面客观地进行分析研究，形成一些带规律性的认识，以利于指导今后的工作。要认真总结 1998 年的工作，分析当前存在的问题，认清形势，明确任务，统一思想，扎实工作，把水利建设工作提高到一个新水平。党中央、国务院历来对水利工作十分重视。经过去年的抗洪斗争，全党全国人民对加强水利建设的认识高度统一。十五届三中全会《决定》系

统地提出了水利建设的方针和任务，党中央、国务院《关于灾后重建、整治江湖、兴修水利的若干意见》对水利建设作出了总体部署，制定了具体的政策措施，江泽民、李鹏、朱 基等中央领导同志最近一个时期对水利建设作出了一系列重要指示。

这些都为水利工作指明了方向。我理解，中央关于水利建设的指导思想和方针，概括起来主要有以下十条：

第一，坚持把兴修水利摆在国民经济发展的一个重要位置。水利是农业的命脉，是国民经济发展的基础设施，也是社会安定的重要保障。由于我国特殊的气候和地理条件，洪涝灾害历来是中华民族的心腹大患，水资源短缺越来越成为我国农业和经济社会发展的制约因素。全党全社会必须增强水利观念和水患意识，把兴修水利这件安民兴邦的大事抓好。要把水利建设摆到基础设施建设的重要位置，切实加强以水利为重点的农业基本建设，确保实现国民经济和社会发展跨世纪的目标。

第二，坚持兴利除害结合，开源节流并重，防洪抗旱并举。要从我国的国情出发，确立正确的治水思路。我国旱涝灾害频繁，而且常常是旱涝灾害交替发生、同时发生，因此，必须坚持防洪抗旱两手抓，既

要提高防洪标准，又要增强抗旱能力。要因害设防，因势利导，变水害为水利。我国水资源短缺，同时浪费又十分严重。因此，一方面要兴修水利工程，增加供水量；一方面又要在全社会大力提倡节约用水，大幅度提高水资源的利用率。

第三，坚持全面规划，统筹兼顾，标本兼治，综合治理。水利建设是涉及全局的系统工程，必须制定整体规划，要正确处理上下游、左右岸、城市和乡村、当前和长远的关系，统筹考虑防洪和抗旱、水资源的开发利用和保护、防止水土流失等问题。实行工程措施和生物措施结合，大中小工程配套。

第四，坚持重大水利工程从长计议，全面考虑，科学选比，周密计划，确保工程质量。水利工程特别是重大水利工程，关系到人口、资源、生态，关系到经济建设的总体安排。工程的立项必须从实际出发，从全局着眼。设计方案必须充分论证，反复比较。水利工程关系国家和人民生命财产安全，关系子孙后代的利益，百年大计，质量第一。各级政府和水利部门都要把水利工程质量摆到十分重要的位置。工程建设要实行项目法人责任制，招标承包制，建设监理制，精心设计，精心施工，加强项目稽查、审计和验收，从设计到施工进行全过程的严格监督。

水利规划必须充分考虑人口、资源、环境等要素，适应国民经济和社会发展规划的要求，适应生产力发展水平，并且要有一定的超前性。要全流域一盘棋，全国一盘棋。要统筹兼顾，把兴利与除害、治标与治本、防洪与抗旱、水量与水质、人与自然的关系到处理好。要重视规划的审批，规划批准后，就要严格执行。要使规划的思路、原则和主要规划结论，让全社会知道，尤其是要让各级领导知道，让有关部门知道。

三、抓住重点，分步实施。

必须根据国家的计划和财力，按照规划要求，抓住重点，分步实施。当前，从全国看，水利建设的重点是把中央15号文件提出的三年目标任务落到实处，抓好这三年；这三年建设的重点是防洪，防洪的重点是堤防，堤防的重点是质量，质量的重点是基础处理和堤身防渗。从各条江河、各个地区看，又有各自的工作重点。各级水利部门都应该根据实际情况，确定自己的工作重点，坚持不懈地抓下去，就一定会取得成效。

四、建立多元化、多层次、多渠道的水利投资体系。

水利是基础设施，政府的财政投入非常重要，但

国家财力有限，因此，必须建立多元化、多层次、多渠道的水利投资体系。多渠道筹集资金，主要包括：募集捐赠资金、中央财政资金、地方水利投入、国家特种国债、国际金融组织的长期优惠贷款和以工代赈等。随着市场经济的发展，贷款应成为水利建设的重要资金来源之一。要敢于用贷款，善于用贷款，加快水利事业的发展。

五、加强经济政策研究。

随着经济的发展和市场经济体制的逐步建立和完善，水利建设管理中，建立相应、配套的经济政策非常重要，目前有大量的经济政策问题亟待研究解决。如蓄滞洪区的建设与使用是技术问题，是社会问题，也是经济问题。又如，河湖的清淤疏浚，如何采用市场手段来组织挖泥船生产，又如何按照市场经济规律来完成清淤疏浚任务。再如，要将推广节水灌溉作为一项革命性措施来抓，怎么调动社会和广大农民的积极性，又如何利用水价这个经济杠杆促进节水，等等。这些问题不研究解决，事业就难以发展。

六、依法治水，科学治水。

必须加快水利立法步伐，尽快修改《水法》，加强《防洪法》的配套法规建设，加强对流域管理、节约用水、水资源综合利用等立法研究，制订有关地方

法规和行政规章。加大水利执法力度，加强水利执法队伍建设。做好普法宣传工作。做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。新的水利建设高潮，必须进行一次新的水利技术革命。为吸取 1998 年洪水的经验教训，水利部正在研究启动“988”科技计划。主要包括：现代防洪减灾保障体系，长江三峡工程、黄河小浪底工程建成后中下游水沙及河势变化和防洪对策等重大宏观、战略问题的研究；堤防防渗、加固、堵口，险情快速探测等关键技术的开发研究；土工布等实用新材料、新工艺、新技术的推广应用；水利建设和管理的技术标准和规程规范的修订完善等。在水利科研中，要加大水利科研体制改革的力度，建立适应市场经济的科研体制，调整分工和布局，坚持科研与生产实践相结合，使科研工作真正服务于治水实践。

◎认清形势 深化改革 加强管理推进水利事业的发展

——水利部汪恕诚部长在全国水利厅局长会议上的讲话

关于会议的讨论情况，我听了办公厅同志的情况介绍，总的看大家讨论的非常热烈，几乎参加会的所有同志都发了言，大家也提出了比较关心的一些问

题。首先我就大家关心的问题讲点意见。

在起草工作报告中，我们比较强调了一条，就是要突出重点。因为这段时间，党中央国务院领导同志也反复强调一些重点，比如对堤防建设问题、对水利工程的质量问题、对三边工程的问题、对层层分包的问题等等，对这些问题不断的有批示。中央重视的问题，也一定是我们要抓好的问题。去年 1000 亿元债券，水利安排了 218 亿元，如果把移民建镇资金都算在内的话，几乎占了全国拉动经济增长 8% 的投资的四分之一。今年又安排了 250 亿元。我们的工作一定要对得起党中央，对得起国务院，对得起全国人民，因为这个钱是财政的钱，是全国纳税人交来的。这些钱花不好，我们就是严重的失职。

会议的工作报告正因为突出了一些工作重点，从另一个角度来讲全面性就不够，有些工作该点到的没能点到，请代表们谅解。但是我想，作为一次会议，能够突出重点，明确一两个思路，这个会议就是成功的。如果部署工作都是面面俱到，没有重点，我看这个会议就是失败的。从全国来看，我们强调一下工作重点，但是并不见得每个单位，每个部门，每个省都是这个重点，有的省没有大江大河，就不能把大江大河的治理作为重点。希望大家能够辩证地理解会议精

神。同样要求你们的工作也要抓重点。重点是什么有所区别，但抓重点的工作方法是必须要采用的。

今天下午，我讲话的内容包括两个方面，一个是关于改革，一个是关于水电问题或者讲农电问题。这也是大家比较关心的问题。大家关心的所有问题，实际上就是一件事情，就是关心我们的水利事业下步怎么发展。我讲话的主题是谈未来，内容一个是改革，一个是管理。

一、关于水利改革

到目前为止。我到水利部上班还不到 70 天，因此，让我谈这个题目有点为难我，这是说实在的。但处在我这个位置，不谈这个问题就有点失职。现在全国改革形势发展很快，尤其是朱镕基同志担任总理以后，各项改革的力度很大，说干就干。在这种情况下，如果把这个内容留到明年再讲，耽误了一年，可能问题会更多。因此我想这个问题必须讲，但难免有片面的地方或者和水利的实际情况结合得不够的地方，希望大家能够理解。大家有不同的意见也可以提出来，因为改革从来就是一种探索，而探索从来就不是先有结论的。

(一)计划管理的改革。

对于一个水利工程项目，怎么来思考这个项目的

成立、开工、建设以及将来的经营管理呢？我觉得这是一个非常重要的问题。从我到水利部上班至今，有不少省长、水利厅厅长来谈工作，一方面是认识一下，一方面是介绍一些项目。在交谈中间，我发现他们一些人在思考这些问题的时候离市场经济的要求差距太大，往往是只谈这个项目一共需要多少投资，概算大概是多少，要求中央给多少，省里能出多少。而我问他中央到底该支持多少，他就回答不出来，反正给我的概念就是越多越好，多多亦善。这就反映了一个问题，就是水利工程的资金筹措是按照经济规律来办事呢，还是按照原来计划经济的思路来思考问题？

在计划经济条件下，资源配置是靠计划来实现的。在市场经济情况下，资源配置是按经济效益来配置的，按照市场的需要来配置的。对水利来讲，其自身是不可能建立市场经济体制的，但是很重要的一条，水利建设要适应我们国家市场经济体制改革的大环境。比如说万家寨工程，它有供水功能、发电功能、防洪功能等，之所以为水利工程，是因为它具有综合效益，要不然就叫水电工程了。这个工程怎么筹措资金呢？应该怎么来思考呢？如果这个工程是纯发电的，没有防洪功能，没有其它功能，按照国家计委的规定要设置资本金，电力工业资本金设置是 20%。意

思是建这个工程，要先拿出 20% 的资金作为资本金，其它 80% 的资金向银行贷款，作为融资，将来从你的经济效益里面，从电费收入里面来偿还这 80%。现在，我国水电大体上是一千瓦一万块钱投资，电价水平是 4 毛到 5 毛，这个电价水平，大体上与我们现在电网能够承受的电价差不多，也就是说，20% 的资本金在经济运作中是可行的。这是纯水电工程。

对于水利工程，发电或者供水只是它全部功能的一部分，怎么来考虑资本金呢？这要倒过来算帐，就是说，万家寨工程发电以后，每年能发多少电，按照那个时候的上网电价的水平，一年能够有多少电费收入；万家寨工程一年能供多少水，那个时候的水价水平大概是什么情况，一年又能收到多少水费，然后把能够收到的电费和水电费加起来，来一并考虑可以向银行贷款多少款。反过来说，银行给你贷款也需要评估，就是评估你将来的收益能不能偿还银行的贷款。这就是商业银行的行为。当你把银行贷款的这部分钱算出来以后，其它的部分就只能作为资本金来设置了。

比如说小浪底，小浪底工程也是个水利工程，原来的资本金设置是 30%，70% 是融资。如果按照这个结构去计算将来的上网电价，那电价肯定是高得不能接受。在这种情况下，小浪底工程建设后，这个公

司的经理非倒霉不可，因为它的经济收入偿还不了银行的贷款，甚至只能够偿还利息，这不就成了不良资产了吗？后来国家计委陈同海同志将小浪底的资本金调整为 70%，只有 30% 是融资，这对小浪底就非常有利了。现在小浪底的上网电价为四毛四，这个水平就差不多了。小浪底建成以后，通过电费的收入，是可以偿还银行贷款的。当把银行贷款偿还完了以后，电费收入就是企业的利润了，就是自有资金了，就可以拿这个自有资金继续去发展水利事业。

我跟计划司的同志讲，以后的水利项目立项，首先要算好经济帐。这样做至少有三个好处：第一，可以扩大资金来源渠道。水利资金靠拨款总是有限的，因此，能够向银行融资的部分，我们就向银行贷款。这就扩大了水利的建设规模，拓宽了资金来源。第二，可以建立良性运行的机制。用这种方式去构思水利建设的管理体制，就会出现业主单位，而业主有偿还资金的责任。因此，在工程建设管理中，业主就会比计划经济条件下指挥部式的管理要管的好，对工程建设的三要素，质量、工期和投资控制就会比自营工程要好的多。第三，这是更为重要的一条，就是可以使建成的水利工程都成为良性资产，不会再出现建成一个就增加一个包袱的局面。现在我国已经进入建立社会

市场经济的历史阶段，我们搞的水利工程不能再出现建成一个就增加一个包袱，不能成为不良资产。因此，在项目建设中，首要的就是要牢牢抓住计划管理这个关键环节。

再讲得深入一点，对于万家寨工程，这是一个三家出资建设的工程，比例是内蒙古电力公司三分之一，山西引黄局三分之一，水利部万家寨有限公司三分之一。这个结构很不科学，既不是绝对控股，也不是相对控股。我一听就感到不好办，你哪怕是有一家出 34% 也好办呀，也是相对控股呀。不相对控股，都是三分之一，谁当董事长啊！还好水利部有个优势，就是内蒙想当头，山西也想当头，双方争执不下的情况下，那就只好由水利部当头吧，无非是这个优势。但是话说回来，部政企分开，水利部不能再当出资人代表的时候，我们让黄委会当出资人代表的时候，那时候黄委会和山西、内蒙古又是平起平坐，股份关系搞不好很可能又要吵架。江垭工程也是如此，长江委和湖南省也是各 50% 的股份，这又不好办了。因此，以后我们设置股份的时候，一定要注意，要么绝对控股，要么相对控股，一定不能平起平坐。

由各方出资人共同组建的有限责任公司，就是工程建设的业主单位。业主单位要完成资金流动或资金

运作的四个过程。

第一，资金筹集。包括筹集资本金，向银行贷款等。

第二，工程建设。

第三，经营管理。

第四，还贷。就是向银行还本付息。通过这四个阶段运作，这个工程的资产就是业主的。

在基本建设过程中，为什么要坚持业主责任制呢？因为现在搞基本建设，有一部分钱要向银行贷款，以后还要还本付息。业主向银行贷款，工程建成后由业主来经营，经营的好坏决定了它能不能还贷款。因此，在建设过程中，业主是十分注重质量的，如果质量不好，就会影响到将来的经营管理，就影响它的还贷。

对于水利工程，比如堤防建设，我们一般不称业主责任制，而称为项目法人责任制。有什么区别呢，业主要完成上述资金运作的四个过程，而项目法人对堤防的建设没有还贷问题，它只有中间两个环节。谁当项目法人呢？应该是这个堤防将来归谁管理，就由谁来负责建设。如果建设不好，将来管理出了事情仍然由你负责。这一条非常重要。

对小浪底工程、万家寨工程、江垭工程等，准确