

西藏经济研究丛书

白涛

主编

中国藏学出版社

# 西藏水利产业化



# 西藏水利产业化

白 涛 主编

西 藏 自 治 区 水 利 局

西藏自治区经济社会发展研究中心

合 编

中国藏学出版社

(京) 新登字058号

**西藏水利产业化**

白 涛 主 编

\*

中国藏学出版社出版

新华书店北京发行所发行

北京市海淀区东华印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 印张 11 字数 247千

1996年5月第1版第1次印刷 印数 1200

---

ISBN 7-80057-273-0/F·16 定价: 14.00元

# 励精图治 锐意改革

## 加快西藏水利建设步伐

(代序言)

泽仁桑珠

水利是农业的命脉，这是毛泽东同志五十年代就提出的著名论断。随着时代的发展和社会的进步，防治水旱灾害，兴水利除水害，不仅关系到农业的兴衰，也关系到国民经济和社会的发展以及人民生命财产的安全。因此，在加快改革开放和现代化建设的进程中，水利工作只能加强，不能削弱。党中央、国务院一再强调，要从人口、资源和环境的战略高度来认识水利问题。多次指出，水利不仅是农业的命脉，也是国民经济和社会发展的基础产业和基础设施，并决定把水利放到与能源、交通等基础产业同等重要的位置，作为国家确保优先发展的基础产业。

改革开放以来，特别是进入九十年代后，我区水利工作取得了很大发展。农田、草场水利条件得到改善，抗旱防汛能力提高，水电事业有了新的进步，水利基础产业的地位进一步加强。水利事业的发展，促进了农牧业以至整个国民经济和社会事业的发展，提高了人民生活水平，在一定程度上改善了生态环境条件。但是，必须清醒地看到，我区的水利工作与经济社会发展的实际需要还有很大差距，面临的困难

还很多。特别是在建立社会主义市场经济体制的新形势下如何加快水利的发展，还有许多问题需要我们去探索。总之，我区水利的发展水平依然是比较低的，还需要付出很大的努力。首先是要解决认识问题。目前，有的地方和部门对水利基础产业的地位还缺乏足够的认识，没有真正把水利作为基础性的产业对待，缺乏决心和信心，措施不力，甚至认为无关重要。这种认识十分有害，必须扭转。要看到水利与农牧业，与整个国民经济、生态环境、人民生活都有着十分密切的关系，是各项建设事业最基础的产业，是国民经济发展最基本的保证。所以，必须牢固坚持水利是基础产业和基础设施的思想，把它放在与交通、能源、通信同等重要的地位，丝毫不能动摇。二是开发力度与水利资源富有程度不相适应。虽然我区水利资源总量居全国第一，但开发利用难度很大，只开发了其中一小部分。因此，旱涝灾频繁、生态条件脆弱，加快我区水利的发展更有特殊的意义。三是水利改革与发展不相适应，水利的良性运行机制还没有建立起来，项目建的越多，国家包袱就越重的情况越来越严重，改革滞后已严重制约了发展。四是建设与管理不相适应，重建轻管、建管分离的现象十分突出。五是薄弱的水利基础设施与宏大的经济发展目标不相适应，要实现中央第三次西藏工作座谈会提出的本世纪末实现粮油基本自给和大多数群众达到小康水平的目标，水利建设滞后的矛盾已经突出地暴露出来。六是现有水利人才与水利大发展的需求不相适应，水利人才流失严重。七是水利体制与水利法制体系建设不相适应，多“龙”治水问题突出，国家已颁布了《水法》、《水土保持法》等二十多部水利法律、法规，自治区也出台了《实施〈水法〉办法》，但相应的执法体系、水管理工作体系、水行政部门

尚未建立起来，等等。都需要我们在深入研究的基础上，采取有力措施尽快予以解决。

根据我区国民经济和社会发展需要，在今后一个时期，我们要继续抓好以农田草场水利、小水电、抗旱防汛、人畜饮水等为主的水利建设。

我区农牧业基础比较薄弱，对水利的依赖程度很高，旱、涝又是我区农牧业生产的主要灾害，水利建设跟不上，相当一部分农牧业资源便得不到开发利用，严重制约了农牧业的发展。为了进一步加强农牧业的基础地位，确保农牧业持续、稳定的发展，我们要加快农田草场水利建设，不断扩大农田保灌面积，争取达到人均一亩旱涝保收田。有条件的地方要大力发展可灌溉的人工草场或半人工草场。通过水利建设，增强农牧业抗御自然灾害的能力，促进农牧业的稳定发展。同时要抓好防汛工程的建设，保证人民生命财产的安全。我区水利资源非常丰富，发展水电的条件非常好。目前县和乡村能源还比较短缺，是制约经济发展的主要因素。发展水电是我区能源建设的重点，我们要继续以发展小水电为突破口，解决县及乡村的能源短缺问题。要具有超前意识，注意研究解决城市工业和生活用水。要把解决农牧区人畜饮水问题摆到重要议事日程，开发藏北无水草场，切实解决好农牧区群众的生产生活用水问题。

长期以来，我区水利建设只讲投入、讲服务，强调社会效益，实行无偿供水、无偿服务，这无疑对促进经济发展和改善人民生活起了积极作用。但同时也造成水利收入甚微、投入严重短缺、水利设施数量不足、工程标准低、经济效益差、抗灾能力低、水利建设严重滞后等问题。要从根本上解决这些问题，必须根据十四届三中全会精神，逐步建立健

全适应社会主义市场经济的水利建设和管理体制，真正使水利成为国民经济的基础产业。一是深化投资体制改革，改变目前水利投资基本由国家投资的状况。大江大河的治理、重点流域的整治等比较大的工程由国家投资；小流域的治理、小范围的人畜饮水等小型工程应以群众投资为主。农田草场水利基本建设是为了改善生产条件，扩大再生产，符合农牧民的长远利益，这同额外增加农牧民负担完全是两回事，要区别清楚。国家从物资、技术上给予扶持，农牧民要发扬自力更生、艰苦奋斗的精神建立劳务积累制度，积极创造条件，在国家的扶持下建立水利专项建设基金。二是强化水利行业管理。按自然流域进行开发管理是水利建设的基本特点。继续坚持“五统一”的原则，即统一规划、统一调度、统一发放取水许可证、统一征收水资源费、统一管理水量和水质。各级水行政部门要当好政府的参谋，协调好各方面的关系。要以《水法》和《水土保持法》为依据，认真履行水利规划、协调、管理监督和服务职责，依法行使行业管理职能。三是逐步实行有偿服务，有步骤地做到“以水养水”。凡是有条件的地方都要实行有偿供水、有偿用水，收取适当费用，用于必要的维修和管理，实现水利建设、使用、管理的有机结合，建立“以水养水”良性循环的新机制。四是加强建设程序的管理。要坚持科学态度，搞好项目的审批立项工作。对于要建设的项目，一定要做好前期工作，认真开展可行性研究论证，把立项决策建立在可靠的前期工作基础上，做到万无一失。一旦决定立项，就要严把施工质量关，在保证质量的前提下以最短的工期建成投入运行。切实改变一些工程前期工作粗糙、仓促立项上马、工期久拖不决、工程质量差、效益低的状况。

对于农田草场水利基本建设主要强调四点。一是认真选项目。要求上的项目很多，一定要选那些前期工作成熟、预测效益明显、投资落实、把握性比较大的项目，否则不要急于立项。二是抓好续建工程，保证质量，按期完工，尽早发挥效益。三是对确定新上的项目一定要做好各项准备，保证项目建设的顺利进行。四是利用冬春农闲季节，组织群众开展水利建设，维修水毁工程，加固水库、水渠、堤防等，为农牧业生产做好准备。

我区水利工作能否有一个较快的发展，关键在领导。各级政府必须高度重视水利工作，将其摆到重要议事日程，真正把水利作为国民经济和社会发展的基础设施和基础产业来抓，使我区的水利工作有一个新的起色。首先要认真贯彻中央、国务院和自治区关于加快水利发展的方针政策，结合实际，制定有效措施，保证落到实处。第二要把水利纳入国民经济和社会发展计划，明确目标，采取正确而有效的措施，有计划有步骤地实施，逐步改变我区水利建设落后的局面。第三要加强水利队伍的建设。各级政府要关心水利干部职工的工作和生活条件，解决他们的实际困难，稳定水利队伍；要加强在岗职工技术培训，提高水利队伍的业务素质，适应水利建设的需要；要加强各级水利部门的领导班子建设和职工思想政治工作，两个文明建设一齐抓，建设一支能打硬仗的水利队伍。第四各级政府要经常听取水利部门的工作汇报，深入实际调查了解水利建设中的困难和问题，能解决的要及时解决，一时解决不了的要积极创造条件，不断推进本地区水利建设的发展。水利部门也要充分发挥参谋作用和行业管理的作用，把工作做得更有成效。

自治区开展对水利问题的研究已一年有余，由政策研究



部门和水行政主管部门携手，优势互补，发挥特长，经过长时间的调查和周密科学的研究分析，取得了大量的第一手资料，形成了一批有份量的调研报告，并起草了政策性文件代拟稿，为党委、政府提供了决策依据。

据我了解，对水利问题系统开展研究，我区在全国各省区中尚处于领先地位。因此，这项研究一开始就得到了党委、政府的支持，也引起了国家水利部的关注。

从研究的成果看，许多工作包括所得出的结论都有开创性，在理论上有所突破，在具体对策上也结合西藏实际提出了大胆设想。比如，课题组同志利用定量分析方法对我区水利投资效果进行了科学分析，从而使这一长期悬而未决的问题有了一个令人信服的答案。另外，课题组从调查取证开始，经过研究分析，一直到提出决策咨询稿，既有定性分析，又有定量分析，有理论推断，又有实证说明，这无疑是在软科学研究方面所应大力提倡的。

区经研中心和区水利局的同志将研究成果理论化、系统化，并汇集成《西藏水利产业化》一书，对我区的水利改革与发展具有重要的参考价值。我相信，本书的出版将对我区水利建设起到较大的促进作用。

1995年7月20日

# 目 录

## 序言

泽仁桑珠

|             |                         |         |
|-------------|-------------------------|---------|
| <b>第一部分</b> | <b>西藏水利产业化概论</b> ·····  | ( 1 )   |
| 一、          | 水利的地位与作用                | ( 1 )   |
| 二、          | 水利的经济效益                 | ( 16 )  |
| 三、          | 水资源概况                   | ( 38 )  |
| 四、          | 水利产业化面临的严峻形势            | ( 47 )  |
| 五、          | 水利产业化的基本途径              | ( 54 )  |
| <b>第二部分</b> | <b>西藏水利的产业构造</b> ·····  | ( 62 )  |
| 一、          | 水利资产经营管理体系              | ( 62 )  |
| 二、          | 水利投资体系                  | ( 78 )  |
| 三、          | 水利价格收费体系                | ( 92 )  |
| 四、          | 水法制体系                   | ( 107 ) |
| 五、          | 水利服务体系                  | ( 114 ) |
| <b>第三部分</b> | <b>西藏水利产业功能分述</b> ····· | ( 129 ) |
| 一、          | 农田、草场水利基本建设             | ( 129 ) |
| 二、          | 小水电与水能资源开发              | ( 146 ) |
| 三、          | 城镇及工业供水                 | ( 163 ) |
| 四、          | 农牧区人畜饮水                 | ( 177 ) |
| 五、          | 防洪与社会安全保障               | ( 189 ) |
| 六、          | 水利综合经营                  | ( 201 ) |
| 七、          | 水利扶贫                    | ( 211 ) |

|                                           |         |
|-------------------------------------------|---------|
| <b>第四部分 西藏水利产业化范例</b> .....               | ( 227 ) |
| 一、芒康县努力走水利产业化之路.....                      | ( 227 ) |
| 二、日喀则市、昌都县、波密县、八宿县<br>等市县的农田草场水利基本建设..... | ( 240 ) |
| 三、曲水、仁布、洛扎等县的水电企业化、<br>产业化.....           | ( 254 ) |
| 四、一个水利扶贫的样板.....                          | ( 265 ) |
| <b>附录 水利法律法规选编</b> .....                  | ( 272 ) |
| 一、中华人民共和国水法.....                          | ( 272 ) |
| 二、中华人民共和国水土保持法.....                       | ( 282 ) |
| 三、西藏自治区实施《中华人民共和国水法》<br>办法.....           | ( 290 ) |
| 四、中华人民共和国河道管理条例.....                      | ( 302 ) |
| 五、中华人民共和国防汛条例.....                        | ( 311 ) |
| 六、水利工程水费核订、计收和管理办法<br>.....               | ( 322 ) |
| 七、取水许可制度实施办法.....                         | ( 326 ) |
| 八、河道采砂收费管理办法.....                         | ( 334 ) |
| <b>后记</b> .....                           | ( 337 ) |

# 第一部分 西藏水利产业化概论

《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》中明确指出：“要把水利作为国民经济的基础产业，放在重要战略地位。”根据这个精神，《纲要》中把水利建设摆在了与农业和农村经济、能源工业、交通运输和邮电通讯业、原材料工业等基础产业同等重要的地位，这是党中央、国务院提出的并经第七届全国人民代表大会第四次会议批准的一项重大决策，将对我国水利事业的发展产生深远的影响。但是，真正体现这一重大决策，摆正水利基础产业的地位，发挥水利基础产业在国民经济和社会发展中的应有作用，还有待于我们从理论宣传、配套政策、体制改革等方面进行大量的工作。这一部分我们拟从产业经济学的理论出发，结合西藏水利发展实践，探讨水利在西藏国民经济和社会发展中的地位和作用，并从总体上论述在西藏特殊条件下水利产业化的基本途径。

## 一、水利的地位与作用

### （一）产业、基础产业和基础设施的概念及内涵

产业经济学是现代西方经济学中用以分析现实经济问题的应用经济理论，它以“产业”作为研究对象。我们研究产业经济学是为发展社会主义经济服务的，因此在学习和引进的同时，要紧密结合我国实际，在讨论产业、基础产业和基

基础设施概念时，也要充分注意到产业分析的“阶段性”和“实用性”。

**产业** 1985年出版的《简明不列颠百科全书》中定义为：“产业指各种制造或供应货物、劳务或收入来源的生产性企业或组织”。1990年7月出版的《技术经济手册》中是这样论述的：“关于产业的概念，学术界有不同的理解和表述。有的把产业完全限于物质生产领域，也有的把它规定在商品交换范围内，还有的把它扩展到一切社会领域，认为凡是社会经济文化生活所需要的行业或部门都属于产业。这些规定均有道理，但又不免失于偏颇。完整的概念是，产业是以社会的物质生产为中心，以社会分工和协作为基础，与物质生产有着内在的联系，进行内外的物质、能量和信息交流，并相对独立地运行和发展的活动体系。”我国国家计委产业政策司编的《产业政策手册》中提出：“产业是从从事国民经济中同一性质的生产或其它社会经济活动的企业、事业单位、机关团体和个人的总和。各产业之间有不同程度的联系，其总和构成国民经济整体。”由此可见，关于产业概念，有不同的理解和表述。我们可将其大体归纳为三种：第一种是把产业局限在生产性企业和组织，这是基本的产业定义，它的范围比较狭义；第二种是把产业扩大到从事经济活动的行业和部门，这是较广义的产业定义；第三种是把产业扩展到一切社会领域，这是更广义的产业定义。

由于对产业概念有不同的理解和表述，所以在分析有关产业经济学问题时，必须首先明确是在哪一种产业概念基础上分析问题的。

**产业分类** 产业分类是建立产业结构概念和进行产业结构研究的基础，所以产业分类应服务于产业结构的研究，由

于研究产业结构的角度和目的是多种多样的，因此形成了产业分类方法的多样性。在我国比较常见的有四种，即两部类法，农、轻、重法，五大产业法和三次产业法。其中三次产业法应用较为普遍。1988年8月出版的《中国大百科全书》对三次产业分类为：“第一次产业是指直接作用于自然界生产初级产品的产业，第二次产业是把初级产品加工成为满足人类生产生活进一步需要的物质资料的产业，第三次产业则是提供满足人类基本物质资料需要以外的进一步需要的产品和服务部门。”这种方法便于国际交流，对观察产业结构变动的长期趋势有重要意义。联合国为了统一世界各国产业分类，颁布过《全部经济活动的国际标准产业分类索引》（ISIC），把全部经济活动分为十大项，并逐级细分为大、中、小、细等4级。十大项中的第四大项为电力、煤气、供水业。1984年我国国务院参照联合国颁布的（ISIC）制定了我国的《国民经济行业分类和代码》，于1985年1月1日实施，共分13个门类。在13个门类中，第一类是农、林、牧、渔、水利业。1990年中共中央关于制定十年规划和“八五”计划的建议中指出：水利不仅关系到农业，而且关系到工业建设和人民生活，中央和地方都要充分重视和认真抓好。1991年国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要（草案）中指出：要把水利作为国民经济的基础产业，放在重要战略地位。从传统的行业分类到1991年的十年规划和“八五”计划纲要，实际上反映出了在认识上对水利产业属性的一个变化，即从认为水利是从属于农业的一个行业部门转变为是整个国民经济的一个基础产业，与能源工业、交通运输业等具有同等重要的地位。这其实也是产业划分阶段性和实用性的一个体现。

**基础产业** 基础产业是依据产业在社会经济发展中的作用而划分出的一类产业。它是指在国民经济中处于基础地位，对其他产业具有重要制约作用的产业，缺少了它，其它产业就不能进行正常的经济活动。基础产业一般有如下特点：1.存在的不可替代性和不可缺少性。这类产业的存在和发展决定着别的产业的存在和发展，没有别的产业能替代这类产业。例如我国人口众多，农业的发展便具有不可替代性；又如水利业，无论工业、农业、人民生活，缺少了水就无法进行正常生产和生活，甚至无法生存。2.发展的超前性。这类产业是别的产业发展的前提和基础。例如建设一个工业区，首先要建设好供水、供电、交通、通讯等设施。3.建设的长期性、艰巨性和连续性。例如交通运输业，不管是铁路、公路、航运、港口，往往工程浩大，建设时间长，投资高，工程艰巨，需要统一规划、统一管理。4.经营垄断性和收费的控制性。在同一地区、同一地段、同一管辖范围内只能一家经营，具有一定的垄断性，以避免竞争和干扰造成不良后果，影响其它产业的正常生产。如铁路、公路、港口、地铁等。正由于具有一定的垄断性，国家和各级政府对其收费标准严格控制，价格不进入市场调节，但要依据两条原则：(1)低税原则，西方国家对基础产业实行免税和低税率政策，以降低收费标准，减轻用户负担；(2)含利成本的原则，西方国家对基础产业经过各级政府法律批准，规定一个合理的资金利润率，一般在15%以下，以使基础产业部门有能力解决运行、维修、更新改造的资金来源，并有一定可靠的盈利，以鼓励发展，但不允许其超过限额规定，以免由于垄断而抬高价格。因此，电价、水价、铁路、地铁票价、公路养路费和港口进港费都受各级政府严格控制。

**基础设施** 向社会提供基本服务的部门叫基础设施。应该注意到，基础设施是在第一种产业概念基础上而产生的一个概念，因为若按第二或第三种产业概念分析，那么基础设施也是基础产业了。基础设施有如下特点：1.它是为各行各业提供服务的，也是社会经济活动的基础，所以从服务面广且处于基础地位来说，它和基础产业无本质区别。2.效益的间接性。基础设施对社会经济有很大贡献，但其效益往往不是直接“产出”的，而是间接的。3.投入/产出比很高。由于是服务性的，收益又具有间接性，所以其收费不可能太高，一般还要政府补贴。4.从投资性质来说，不属于直接的生产性投资，而属于间接的社会性投资。所以国外把社会性投资形成的资产叫做基础设施。这类部门多由国家、地方政府或公共事业机关来投资和管理。正是由于以上特点，基础设施所包括的范围，在不同的国家，不同的经济发展阶段或不同的具体国情条件下，有较大差别，且随社会经济的发展而有所变化。例如日本，其基础设施的范围就十分广泛，整个国家的财力（包括私人投资）57%用于生产性投资，43%用于基础设施的社会性投资。

**基础产业和基础设施的关系** 由于基础设施概念是在第一种产业概念前提下产生的，所以对基础产业和基础设施的关系的分析也必然是在第一种产业概念的基础上。基础产业和基础设施的共同点在于二者都具有规模较大、投资较多、建设周期较长、是现代社会经济活动的基础。二者的区别主要在于基础产业的企业性质和基础设施的事业性质。主要表现在：基础设施一般属社会性投资，投资由中央和地方政府拨款或筹资来实现，基础设施的运行和维护依靠低标准的收费或根本不收费依靠财政拨给，更新改造仍需依靠财政拨款



和筹资。而基础产业必须做到资金有偿使用，要靠自身的经营来维持简单再生产和一定程度的扩大再生产，要独立进行经营核算，要成为具有法人资格的经济实体。

## **(二) 水利在我国国民经济中的地位、作用及基础产业属性。**

水利是采用各种措施对自然界的水进行控制、调节、治导、开发、管理和保护，以减轻或免除水旱灾害，并供给人类生产活动和生活必需的水和水电。

### **1. 水利在国民经济中的地位和作用**

(1) 水利是农业的命脉，也是农村经济的基础之一。

我国水资源在地域上分布不均，年内、年际的变化也很大，因此，在我国发展农业离不开水利。新中国成立以来，灌溉面积由1600万公顷发展到5300万公顷，在2467万公顷易涝农田中初步治理了2000万公顷，在不到全国耕地一半的灌溉面积上，生产了全国三分之二的粮食、90%的经济作物和80%的蔬菜，充分体现了水利对农业的重要作用。随着农村经济的发展，不仅农业要上新台阶，农村其它各业包括乡镇企业——工业、商业、运输业等也要发展。农村任何一业的发展都离不开水利。如果不及时做好统一规划并按经济规律办好水利，将来势必形成百业争水，使农村经济陷入困境。

(2) 城市供水是城市经济发展和人民生活水平提高的重要前提。

由于城市的工业集中，人口众多，发展速度快，对水的需求增长也快。据1965—1975年11年的统计，农业用水增长速度平均每年为3.9%，而工业和城市生活用水则平均每年增长8—8.5%。近年来北方和沿海城市缺水越来越突出，全国有106个大中城市严重缺水，城市供水已成为缺水城市