

河南省水利志

(第十二篇 水利工程管理)

(修改稿)

河南省水利厅

二〇一一年一月

河南省水利志

(第十二篇 水利工程管理)

(修改稿)

河南省水利厅

二〇一一年一月

河南省水利志编纂委员会

主任委员：王仕尧

副主任委员：王树山 李恩东 薛显林 庞汉英（女）
王建武 谷来勋 程志明 郭永平
刘正才 于合群 王小平 王新伟
刘汉东 郭 坡 邵新民 蒋 立
王国栋 秦群立 王 森 申季维
郭 良 李斌成

委 员：（按姓氏笔画为序）

马朝运	于存洋	于孟波	万汴京
王宪章	王长春	王天堂	王长忠
王延荣	王继新	王嘉永	江子蔚
刘 序	刘军祥	乔相鸣	吕志辉
闫苏南	李发祥	李武岭	李 颖
李国胜	李志铭	李献伟	李建法
李守强	何晓丹（女）	许全中	宋金山
张绍庆	张广田	张纯锋	杭 中
杨大勇	杨继成	陈松林	欧阳熙
项祥一	郭振旺	贾小平	原喜琴（女）
徐贵年	聂素芬（女）	翁启先	梁臣朝
曹丙寅	崔惠琴（女）	黄 明	常永智
靳跃军	鲁 慧（女）	翟渊军	燕国铭
燕国明			

主 编：王仕尧

副 主 编：王树山 李恩东 王新伟 蒋 立
李斌成 王延荣 于孟波 刘照渊

河南省水利志编纂专家组

专家组组长：申季维

成 员：司马寿龙 赵南松 鲁德政 许还平
陈守强 申福领 岳利军 薛友琴（女）
柳福元 蔡菊存 庞瑞宪 高兴荣

河南省水利志工作指导委员会

主任委员：李斌成

副主任委员：王延荣 于孟波 刘照渊

河南省水利志编纂办公室

主 任：鲁 肃

副 主 任：陈晓兰

编 辑：尹燕莉

目 录

概述.....	1
第一章.....	2
第一节.....	2
第二节.....	4
第三节.....	9
第二章.....	17
第一节.....	18
第二节.....	19
第三节.....	25
第三章.....	36
第一节.....	36
第二节.....	37
第三节.....	45
第四章.....	50
第一节.....	50
第二节.....	53
第三节.....	53
第五章.....	55
第六章.....	65
第一节.....	66
第二节.....	68
第三节.....	71
第七章.....	73
第一节.....	73
第二节.....	75

第十二篇 水利工程管理

概 述

河南省水利工程管理随着水利事业和社会发展的需要，逐步被人们所重视，特别是防洪、灌溉工程的管理得到了不断发展和提高。据史料记载，河南黄河在西汉时代，抢险、堵口和保护堤岸的“工程”已经出现，并设置“专官”负责黄河河务事宜，宋代已经有了简单的报讯方法和报讯制度。南阳地区在西汉时期修建的六门碣灌溉工程已有较完善的工程、灌溉管理制度，引沁等灌溉工程历代多有组织管理机构。

新中国成立后，在进行水利建设的同时，着手开展工程管理工作，逐步建立了管理机构，组建了管理队伍，制定完善了规章制度，水利管理工作不断加强。随着水利改革的发展，水利管理工作进一步强化，特别是 1981 年水利部提出水利工作的着重点转移到管理上来的重大决策以后，各级政府和水利部门从思想认识、组织机构、技术装备等方面加强了对管理工作的领导和支持，使管理工作进入了一个新的发展阶段，管理工作水平有较大提高。2002 年 9 月，国务院批转了《水利工程管理体制改革的实施意见》。这是加强水利工程管理的一个重要里程碑。按照国务院的要求，在省委、省政府领导下，经过各级政府和有关部门的共同努力下，到 2008 年底全省水

利工程改革任务基本完成，水利工程管理状况较前有了很大改善和进展。但是，由于长期形成的“重建轻管”的思想影响，不少工程遗留较大尾工和险工隐患；工程年久失修，老化严重；管理设施陈旧，技术手段落后；经费困难，管理维修费用尚未全部落实，直接影响着工程的安全运用和效益的发挥。这些问题有待今后认真加以解决。

第一章 水利工程管理发展过程

第一节 新中国成立前的水利工程管理情况

河南省水利工程管理历史悠久。据古籍记载，春秋战国时期，由于社会生产力的发展，黄河流域人口大量增加，城市增多，黄河下流出现了比较完整的堤防，“修堤防，通沟洫，安水臧，以时决塞”，治水之役日益频繁。当时各国除设“司空”负责治水事宜外，有的还设“水官”和“都匠水工”等职，专门主持开渠、治河、修堤、防洪等工作，治水管河机构得到了进一步的充实和加强。西汉以后，历代王朝对黄河河务管理都比较重视。汉武帝元光三年（公元前 132 年）黄河在夸瓜子（今濮阳西南）决口，震惊朝廷。汉武帝曾派人组织堵口未成，到元封二年（公元前 109 年），汉武帝发卒数万人，亲到河上督工，令群臣从官自将军以下都参加堵口工作，决口终于

堵复。到汉宣帝设置专官负责黄河河务事宜。东汉永平十二年（公元 69 年）河南境内在进行治河活动的同时，加强了堤防管理，并用多水口形式引水技术来处理多沙河流引水问题，使黄河来水来沙在相当长的历史时期达到冲淤相对平衡，对后世治黄事业带来深远的影响。北宋时期治河和管理技术又有了进一步发展，特别是埽埽技术、堵口技术、堤防整修与管理技术以及河流水文、泥沙技术，都比以前有许多创造和建树。元代至正十一年（公元 1351 年）河南境内由贾鲁主持的重大治黄活动，采用调动主流、船堤障水、先疏后塞等多种技术进行堵口的经验，在我国治黄史上占有重要地位。在治河管理机构上，自元代起，设置了河南、山东都水监主管河务工作。到明、清时期，河南的治黄专管机构，愈见完善。民国以后在继续加强黄河河务管理的同时，成立了河南省水利委员会，负责全省水利工作。

河南省的灌区管理历史悠久，秦朝引沁古渠建管相传，延续至今，历代多有组织管理机构。到北宋天圣初年，引沁渠首枋口堰废毁后，于嘉祐八年（公元 1063 年）兴复古千仓渠，分设甲头管理，掌管用心时辰、开关闸堰、处理纠纷等事务。经元代整修改建后，称广济渠，设立广济渠司负责管理事宜。明代广济渠管理人员有总管、老人、小甲，夫役有搬头、闸夫等，实行分级负责。清代至民国，广济渠设河务局，上有总管，下有堰长、小甲、搬头、闸夫直

至利户，总管由政府委派，分级管理，撇头直接管到户，管理 8 至 16 顷土地。西汉时期由南阳郡太守召信臣修建的六门碣一钳卢陂灌溉工程具有较早、较完善、较严格的工程、灌溉管理制度。据史料记载，南阳水利“为民作均水约束，刻石立于田畔，以防分争”，“分疆刊石，使有定分，公私同利，众庶赖之”。这项工程在中国史册上，是由于它首次建立了用水管理制度而著称，其创始人召信臣也因此被誉为中国用水管理之父。这一经验在诸代兴复水利中世代沿袭、发展，形成了重视管理的优良传统。

第二节 新中国成立后水利工程管理情况

一、工程管理发展过程

新中国成立后，工程管理进入了一个新的发展阶段。在二十世纪八十年代前，是在计划经济的指导下，从事以传统的工程技术管理为主要内容的管理，此后，随着改革开放的深入发展，逐步从单纯的工程管理转向全面经营管理。其发展过程大体上分为三个阶段：

（一）1949—1957 年

这一时期，由于重视调查研究，提倡实事求是，尊重客观规律，水利工程建设发展快，质量好，效果显著。随着水利工程的迅速增加，对工程管理的重要性、必要性有了进一步的认识。1953 年河南省水利局和河南省治淮总指挥部设置了主管水利工程管理的职能部门——工程管理处，把水利工程管理作为水利部门的一项基本业务。

同时，恢复建立漳卫河原有灌区管理单位。1956年4月全省第一次渠道管理工作会议提出了“建管并重”的指导思想，制定了《水渠管理局组织条例》，对旧渠管理机构进行了恢复、改善，对国家新建的工程建立了管理机构，配备了管理人员，制定了相应的管理制度。

（二）1958—1977年

1958年全省水利建设取得了巨大的成绩，但由于受“左”的思想影响，不少工程违反基本建设程序，单纯追求“高速度”，推行“边勘测、边设计、边施工”的三边办法，使许多工程留下了严重的后遗症。据统计，全省现有119座大中型水库中，有77座是1958—1958年动工兴建的，除险加固任务大，移民安置欠账多。与此同时，“重建轻管”的倾向更为突出。管理机构削减，人员下放，大型水库（含灌区）由省管理全部下放到地（市）管理，有的甚至下放到县和人民公社管理，中、小型水库及河道工程的管理更为混乱，致使工程损坏严重，工程效益不能正常发挥。

此后，水利建设根据中央“调整、巩固、充实、提高”八字方针，进行了卓有成效的整顿工作，水利工程管理也获得了较大的恢复和提高。1951年10月省委、省人民委员会召开了全省水利工作会议，把水利工程管理列为重要议题进行研究，并提出了加强管理的有关规定和办法。特别对水库的管理要求加强领导，采取保安措施，达到不垮坝、不死人。1963年3月省水利厅召开了全省水利工作会

议，研究部署了加强工程管理的措施和意见，同时对灌区的工程设施、组织管理、制度作用等六方面开展了“六查六整”。通过查整，对管理机构进行全面整顿，按照“国有国管，社有社管，队有队管”三级所有制的原则，恢复健全组织和制度，核实灌溉面积，分别由专、县、社、队管理。在这一时期，水利管理机构有所加强，管理制度有所健全，管理人员有所充实，管理业务建设也取得了显著成绩，技术管理水平也大为提高。

1966—1976 年“十年动乱”时期，各级水利部门和管理机构精简或被撤销，大部分管理人员被下放，科技力量受到了严重摧残，管理工作停顿，规章制度废弛，有些水利工程处于无人管理的状态。

“75·8”特大洪水造成板桥、石漫滩水库垮坝失事，其主要原因固然是由于遭遇了超标准暴雨洪水，但是，如果在水库建设和管理上能够尊重科学，按自然规律和经济规律办事，其洪灾损失是可能大大减轻的。

（三）1978 年—2005 年

中共十一届三中全会以来，河南省水利事业进入了一个新的发展时期。随着水利改革的不断深入，水利工程管理工作也发生了根本的变化。在中共中央“调整、改革、整顿、提高”方针指引下，克服了农村经济改革后，农田水利工程的管理未及时跟上，造成不少灌溉工程设施损坏，导致灌溉效益衰减的状况。同时全省认真贯

彻 1978 年水电部在湖南省桃源县召开的全国水利管理工作会议精神，揭开了整顿、加强水利管理工作的序幕。1981 年全国水利管理会议又明确提出了把水利工作的着重点转移到管理上来的重大决策，即由过去的重点抓建设转到重点抓管理上来，首先管好用好现有工程，发挥效益，提高经济效果，使水利工程管理工作走上稳步健康发展的道路。按照会议要求，全省对国有水利工程进行了“五查、五定”（水利部提出三查、三定，即查安全、定标准，查效益、定措施，查综合经营、定发展规划。省水利厅在此基础上又增加了查机构、定编制，查管理、定制度），从复核设计、补办验收、明确职责、确定机构、建立制度、审批计划六个方面，整顿加强管理工作。参加查定的国家管理的各类水利工程共 2664 座，工程管理单位有 892 个，1981 年底实有管理人员 20170 人，其中正式职工 8555 人（含技术干部 789 个）。此项工作于 1984 年底结束，历时 3 年半，参加人员达 2.6 万人，从而摸清了水利工程基本情况，为加强管理打下了基础。

1983 年在国务院“加强经营管理，讲究经济效益”的水利方针指导下，水利部又提出了水利工作要“全面服务，转轨变型”，即从以农业为主转到为社会经济全面服务的思想；从不讲投入产出转到以提高经济效益为中心的轨道，从单一生产型转到综合经营型；在水利工程管理中要推行“两个支柱，一把钥匙”，即以水费收入和综

合经营为两个支柱，以加强经济责任制为一把钥匙。按照上述指示精神，省水利厅、财政厅先后印发了《河南省水利工程管理单位财务包干试行办法》和《河南省水利事业单位实行经济责任制试行办法》，各水利工程管理单位普遍推行了经营管理责任制和目标管理责任制，以水价改革为突破口，不断加大水费管理力度。同时，大力开展综合经营，努力增加经济收入，逐步走上以提高经济效益为中心的经营管理轨道。

二、工程管理存在的主要问题

（一）不少工程标准低，险工隐患多，老化损坏严重

大部分河道的防洪标准仅 5—10 年一遇，部分河道低于 5 年一遇，全省有半数河道的排涝标准为 3—5 年一遇，近一年半低于 3 年一遇。金堤河、天然文岩渠等由于黄河河床淤积顶托，排水不畅。贾鲁河、卫河、惠济河等因水土流失、引黄退水淤积严重。有些河道由于年久失修和管理不善，提防、险工隐患加剧，河道阻水障碍严重，防洪排涝能力下降。据初步调查，全省主要防洪河道虽经近几年的清障，但仍有约 6000m³/s 的泄量没有恢复；尚有不少险工、险堤及险闸工程，亟待加固处理。在水库工程上，有一些病险水库尚未除险，尤其是病险小水库，数量多，险情大，一旦出事，将直接危及下游城镇及铁路交通安全。还有一些水库、水闸工程，由于老化失修，工程更新改造任务很大。自流灌区和提灌站工程由于设

计标准低、质量差，缺乏正常的养护维修，长期带病运行，致使工程老化损坏严重。

（二）工程管理经费严重不足

在计划经济时期，大中型水库、河道、灌溉工程的管理经费大部分是靠国家和各级财政拨款。改革开放以来，水库、河道工程虽保留一定的管理费用，但资金缺口很大，尤其是河道管理单位因系社会公益性质，没有固定收入，管理经费更为困难。灌溉工程的管理经费由原来的财政拨款变成了自收自支，水费成了主要经济来源，但由于现行的水费标准很低，加之不能足额收取，直接影响管理工作的需要。

（三）管理技术落后，管理队伍不稳定

长期以来，由于种种原因，管理设施（含通信、道路、交通、工程观测及办公生活等）欠帐太多，技术手段落后，管理条件很差，职工待遇低，同时，管理人员技术、业务素质差，特别是经营意识薄弱，加之管理运行机制不健全，致使管理队伍不稳，管理工作上不去。

第三节 水利工程管理体制及其改革

一、水利工程管理体制

河南省的水利工程管理体制是实行行业统一管理与行政区划分级管理相结合的模式。在水利工程宏观管理业务上，由省水利厅负

责行业统一管理，凡国家投资修建的水利工程，属全民所有，由国家按行政区划分级管理，民办公助或乡、村自筹资金修建的工程，属集体经济组织所有，由集体管理或乡、镇水利站统一管理。

国有水利工程，其分级管理的原则是：工程受益或影响范围在一乡、一县、一市的，由所在乡、县、市管理，跨越两个行政区域或位置重要、关系重大的工程，按流域设立管理机构或由上一级水利行政主管部门管理。据统计，全省有 91% 的国有水利工程为县级管理，有 7% 的工程由市级管理，只有少数涉及两个以上市级行政区域、关系重大的水利工程，如白龟山、陆浑、白沙水库灌溉工程、人民胜利渠灌区及沙颍河、惠济河分别由省水利厅直属的管理局管理。1993 年以来，随着水利改革的不断深化，一些小型水利工程通过实行拍卖、租赁、股份合作等方式，为水利工程的产权制度改革提供了新的经验。

二、水利工程管理体制改革

（一）改革的相关政策

2002 年 9 月，国务院办公厅转发了国务院体改办《水利工程管理体制改革的实施意见》（国办发[2002]45 号），以解决水利工程管理长期以来存在的管理体制不顺、机制不活、管养经费不足、供水价格不合理等问题，水管体制改革在全国开展。

2004 年 5 月，水利部、财政部印发了《水利工程管理单位定岗

标准（试行）》和《水利工程维修养护定额标准（试行）》（水办[2004]307号）（以下简称“两定标准”），为水管体制改革定员定岗和经费核定提供了依据。

2004年12月，为贯彻落实国务院文件精神，结合我省实际，省政府下发了《河南省人民政府关于批转省水利厅河南省水利工程管理体制改革的实施方案的通知》（豫政[2004]75号），对全省水利工程管理体制改革的指导思想、目标、原则、范围、主要内容、措施及组织领导等，提出了具体要求，明确了改革的目标和任务，即：力争在3年时间内，初步建立起“权责明晰化，管理规范化的投入多元化，经营市场化，服务社会化”，符合我省省情、水情和社会主义市场经济体制要求的水利工程管理体制和运行机制。具体来讲，主要是理顺分级管理体制，明确水管单位管理权责，实行水利工程安全行政责任追究；根据水管单位承担的任务和收益状况，分为纯公益性、准公益性和经营性三类，将水利工程公益性部分的人员基本支出经费和水利工程维修养护经费（以下简称“两费”）纳入公共财政支出范畴，为水利工程正常管理运行提供保障；建立新的良性运行机制，规范管理，充分发挥水利工程防洪、供水、发电等效益，努力实现国有资产保值增值。

（二）水管体制改革进展情况

2005年，是省政府颁布《河南省水利工程管理体制改革的实施方

案》实施的第一年，也是我省水管体制改革正式启动的第一年。在各级政府的重视和领导下，各级水行政主管部门和水管单位克服种种困难，做了大量调研、测算和沟通协调工作，有关部门密切配合，通力协作，使我省水管体制改革工作取得了新的进展。

按照水利部、财政部颁布的“两定标准”基本完成了人员和经费的测算工作，部分水管单位的改革方案已上报编办和财政部门。水利厅直属 8 个水管单位完成了改革方案的编制，白沙、三义寨两个试点单位的水管体制改革方案已报省编办和财政厅。漯河、许昌市已批复了部分水管单位的人员编制。漯河市泥河洼滞洪区管理所、橡胶坝管理所以及各县区的水管单位编制已经由编制部门批准；许昌市编委也于 2005 年 12 月 30 日，对市水利局直属的双泊河管理所、防汛通讯分站和颍汝灌溉管理局 3 个水管单位编制方案进行了批复。水利部安排我省的改革联系单位南阳市鸭河口灌区管理局和漯河市郾城县沙河修防段改革也取得较大进展。主要抓了以下几个方面的工作：

- 1、召开会议，及早安排部署。2005 年 2 月 21 日，省政府召开了全省水利工程管理体制改革的动员会，各市分管副市长、水利局长，省政府有关部门负责人参加了会议，省委常委、常务副省长王明义对全省水管体制改革工作进行了动员和全面部署。会后，各市都召开了水利系统水管体制改革动员会，其中三门峡、开封、漯河、商