

全国“星火计划”丛书

灌区改革的成功之路

——试论灌区承包经营责任制

陶善生 著

0.2

水利电力出版社

《全国“星火计划”丛书》编委会

主任委员

杨 浚

副主任委员（以姓氏笔划为序）

卢鸣谷 罗见龙 徐 简

委员（以姓氏笔划为序）

王晓方	向华明	米景九	应曰琰
张志强	张崇高	金耀明	赵汝霖
俞福良	柴淑敏	徐 骏	高承增

序

经党中央、国务院批准实施的“星火计划”，其目的是把科学技术引向农村，以振兴农村经济，促进农村经济结构的改革，意义深远。

实施“星火计划”的目标之一是，在农村知识青年中培训一批技术骨干和乡镇企业骨干，使之掌握一、二门先进的适用技术或基本的乡镇企业管理知识。为此，亟需出版《全国“星火计划”丛书》，以保证教学质量。

中国出版工作者协会科技出版工作委员会主动提出愿意组织全国各科技出版社共同协作用出版《全国“星火计划”丛书》，为“星火计划”服务。据此，国家科委决定委托中国出版工作者协会科技出版工作委员会组织出版《全国“星火计划”丛书》，并要求出版物科学性、针对性强，覆盖面广，理论联系实际，文字通俗易懂。

愿《全国“星火计划”丛书》的出版能促进科技的“星火”在广大农村逐渐形成“燎原”之势。同时，我们也希望广大读者对《全国“星火计划”丛书》的不足之处乃至缺点、错误提出批评和建议，以便不断改进提高。

《全国“星火计划”丛书》编委会

1987年4月28日

探索灌区改革之路，
是今后水利发展中的
一个重大课题。

钟子英
一九九三年三月廿三日

前 言

奉献给读者的这本小册子，既不是一本内容完整的理论教科书，也不是一部思维独特的学术专著，而是两篇来自承包经营试点灌区的报告。

自从党的十一届三中全会以来，在神州大地上掀起的改革大潮，正在呼唤着千百万关心国家命运和前途的志士仁人进行勇敢的探索，寻求适应我国国情的生产管理模式。在继农村包产到户之后，我国工业战线又率先推行了承包经营责任制。几年来的实践证明，承包经营这种新的经营管理制度是适应我国目前的生产力发展水平的。它既坚持了社会主义公有制的大方向，又体现了社会主义按劳分配的原则；既能充分发挥国家资金、设备与技术力量的优势，又能充分调动企业及生产者个人的积极性，并发挥其主动性与创造性。凡是认认真真地，而不是马马虎虎地按照党的有关方针政策推行承包经营责任制的企业，经济效益都有明显的提高。

那么，对于既非工业企业，又非农业经济实体的灌区管理单位，能否推行承包经营责任制呢？怎样推行承包经营责任制呢？这是摆在我们农村水利部门面前的一个重大课题。

毛泽东同志指出：“实践的观点是辩证唯物论的认识论之第一的和基本的观点。”“通过实践而发现真理，又通过实践而证实真理和发展真理。”近年来，我们农村水利部门的广大理论工作者和实际工作者，怀着崇高的历史使命感，纷纷深入到基层进行调查研究，摸索进一步深化农村水利体制改革的新路子，并提出了很多有价值的理论和见解，对深化我

国农村水利体制改革起了较大的推动作用。特别是近年来，少数由国家管理的大、中型灌区，把国营工业企业推行承包经营责任制的一套原则和方法移用到灌区管理工作中，即按照所有权与经营权相分离的原则，并引入竞争机制，实行招标承包，已取得了明显的社会及经济效益，从而为进一步深化灌区经营体制改革找到了一条新的途径，并提供了良好的范例。本书介绍的河北省邯郸地区漳滏河灌区和甘肃省张掖市西干渠灌区，就是两个比较突出的实例。

1988年春，笔者有幸参加了甘肃省张掖市西干渠灌区的承包经营试点工作，历时4个多月，不仅参与了灌区一级承包方案的制定工作，并主持了灌区二级承包方案的制定工作，以后又多次到该灌区进行蹲点调查和考察，从而使我对灌区承包经营有了一些初步的认识和体会。

1990年初，水利部农村水利水土保持司下达给我一项“关于灌区经营管理的调查与研究”的课题任务，先后去吉林（东北）、四川（西南）、河北（华北）、广东（华南）以及甘肃省内（西北）的一些典型灌区进行调查考察。在此期间内，我特地慕名前往河北省邯郸地区漳滏河灌区进行了实地调查。漳滏河灌区是我国最早实行招标承包责任制的大型灌区。早在1986年，当企业改革的春风吹进邯郸市，招标承包责任制如雨后春笋般地在邯郸市各国营企业蓬勃兴起之时，邯郸地区水利局的领导便决定借鉴国营工业企业的经验，在水利工程管理单位推行承包经营责任制。他们经过一段时间的调查研究，最后决定以漳滏河作为灌区承包经营的试点，于1988年1月份进行了招标承包。经过三年的实践，已取得了明显的社会及经济效益。我这次去调查，曾先后同邯郸地区水利局、漳滏河灌区管理处的领导进行了座谈，并深入到几个基层水

管所，与所里的领导以及一般职工进行了座谈，同时还调查了几个农业用水户。所到之处，人们都有一个共同的感觉：承包经营责任制好。

为了和全国同行以及关心我国农田水利事业的人们共同探讨我国灌区体制改革的新途径，以促进我国农田水利事业的迅速发展。现特将河北省邯郸地区漳滏河灌区和甘肃省张掖市西干渠灌区推行承包经营责任制的情况以及我本人对灌区承包经营责任制的一些认识和体会编成这本小册子，供读者参考。

这两个灌区推行承包经营责任制的方法和步骤基本类似，都是参照国务院颁布的《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》的有关规定去进行。但也有其不同的特点。具体说来，我认为甘肃省张掖市西干渠灌区的特点是：首先，紧密结合灌区工作的实际，明确提出了“确保社会效益，包死收入基数，核定费用支出，超收节支留用，欠收超支不补”的承包经营原则；其次，在制定内部承包经营方案时层次比较清楚，人与人之间的关系以及每个职工的责、权、利规定得比较明确，考核办法也比较具体细致而又科学合理。漳滏河灌区的特点是：由于它地处经济文化比较发达的京广铁路沿线，改革开放的风气比较浓厚，特别是由于受邯郸市工业企业承包经营的影响比较深，所以领导态度积极，职工思想解放，改革比较彻底。特别是工资制度的改革，突破了原来的旧框框，真正做到了工资与效益挂钩。其次，在改革内部经营机制方面，注意建立和完善各项规章制度，特别是注意加强民主管理，充分发挥工会、职代会的作用，增强职工的主人翁责任感。为了使读者对这两个灌区推行承包经营责任制的一些具体作法有更进一步的了解，在这本小册子中，

除了将这两个灌区推行承包经营责任制的情况作了一般性的介绍之外，并将这两个灌区在承包经营过程中所制定的一些有参考价值的文件或资料作为附录选编于后，以便于读者对此有更为具体的了解。

这两个承包经营试点灌区虽然在改革工作中迈出了可喜的一步，但由于承包经营责任制在我们农村水利部门还是一个新课题，没有比较成熟的经验可资借鉴；而且迄今为止，国家还没有对一直作为事业单位看待的灌区管理单位的承包经营问题作出具体的规定，加上来自社会各方面的阻力和干扰，致使试点经验还不够完善，仍然存在着这样那样的一些问题。特别是由于作者本人理论水平和认识水平的限制，对一些问题的看法也不一定正确，所以本书无论在内容和观点上都必然存在着不少缺点和错误。本人编写此书的目的，只是想以此作为引玉之砖，借助这两个承包经营试点灌区的经验，能够一花引来万花香，希望全国各地涌现出更多更好的灌区承包经营的先进典型，让改革的春风吹送到农田水利战线的各个角落，吹遍祖国的大地。

近年来，本人在实际工作中得到了水利部农村水利水土保持司的大力支持，为我提供了良好的调查研究机会，特别是朱树人同志对初稿做了字斟句酌的审查和修改，从而促成了本书的问世。本书完稿后，承蒙全国政协副主席钱正英同志亲笔题字予以首肯，更是对作者的最大鼓励与鞭策。作者愿借此机会向有关领导和同志们表示感谢和敬意。并希望在农村水利水土保持司的继续关怀和指导下，为我国的农田水利事业作出更多的贡献。

作者

1991年12月

目 录

前 言

来自两个承包经营试点灌区的报告

改革增强了灌区活力,承包提高了经济效益

——来自河北省邯郸地区漳滏河灌区的报告…… 3

实行承包经营,取得显著效果

——来自甘肃省张掖市西干渠灌区的报告…… 20

关于灌区承包经营责任制若干问题的探讨

从两个承包经营试点灌区看灌区经营体制改革

的方向…… 41

推行灌区承包经营责任制必须注意的几个问题…… 48

如何深化灌区内部经营机制的改革…… 59

以落实和完善灌区承包经营责任制为中心,有

步骤地进行投资、财政、计划、物资

供应等多方面管理体制的配套改革…… 67

附 录

附录一 邯郸地区行政公署水利局与漳滏河灌区管

理处关于资产承包合同书…… 82

附录二 漳滏河管理处机关百分计奖条件及浮动

工资评比奖励办法…… 90

附录三 张掖市西干渠灌区一级承包方案…… 95

附录四 张掖市西干渠灌区二级承包方案.....	109
附录五 张掖市西干渠灌区小河口乡管理站 三级承包方案.....	121
参考文献.....	128

来自两个承包经营试点 灌区的报告

改革增强了灌区活力，承包提高了经济效益

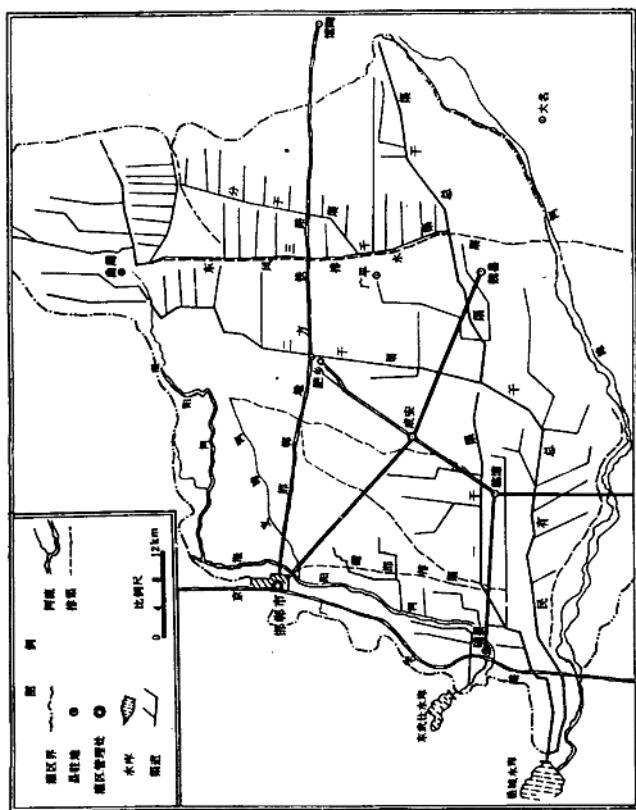
——来自河北省邯郸地区漳滏河

灌区的报告

(一)

河北省邯郸地区漳滏河灌区是由民有渠、滏阳河两大灌区合并组成的大型灌区。控制着邯郸地区10县1市的179个乡镇1939个村。人口约208万，总耕地面积404.3万亩，设计灌溉面积240万亩，有效灌溉面积227万亩。现有干渠6条，长430 km；支渠190条，长936 km；干、支渠建筑物3094座。水源主要由漳河的岳城和滏阳河的东武仕两个水库供水（图1）。工程总投资10368万元，形成固定资产总值9642万元。灌区管理处共有国家正式职工268人，合同工50人。处内设4个职能科，下辖两个工程服务队、1个科技站、15个管理所。不仅承担着邯郸地区一百多万亩可灌地的灌溉任务，而且承担着邯郸市电力、钢铁、化肥、纺织等8个大型企业和50万居民的生产及生活用水，同时还肩负着河道管理及防汛任务。对邯郸地区及邯郸市国民经济的发展起着举足轻重的作用。

邯郸地区位于华北平原南部、太行山东侧，北纬 $36^{\circ}\sim 37^{\circ}$ 、东经 $113^{\circ}\sim 116^{\circ}$ 之间，海拔35~130 m，属温带大陆性季风气候区，四季分明：春季干燥多风沙，夏季炎热多雨，秋季晴爽，冬季寒冷干燥。多年平均气温 13°C ，最低气温（1月份） -20°C ，最高气温（7月份） 42.6°C 。多年平均降雨量530 mm，无霜期一般为200~210天，适于农作物生长。主要农



作物有小麦、玉米、花生、大豆、甘薯、棉花等。京广铁路
穿境而过，交通方便，经济发展潜力很大。

进入 80 年代以来，河北省南部连年干旱，水源缺乏日趋
严重。而旧的管理体制却严重制约着灌区管理单位的生机和
活力，影响水利工程效益的发挥。首先，由于水费标准太低，
水管单位入不敷出，维修资金严重不足，造成工程老化失
修，毁坏严重，效益逐年衰减。其次，由于分配制度上的“大
锅饭”与“铁饭碗”，用人制度上的论资排辈与“铁交椅”，严
重挫伤了职工的积极性。造成机关人浮于事，工作效率低；
闸所居住分散，纪律松弛，职工情绪低落。有的职工想调离
水管单位，到其它地方去工作。民有渠 7 个闸所，因长期没
水，无水费收入，又未开展综合经营，出现了“平时闸所留一
人，秋收种麦锁大门”的严重局面，每年向上级伸手要经费
30 万元，才能勉强维持当年工程的运行管理。

上述问题的存在对邯郸地区国民经济的发展造成了严重
的威胁。如何才能解决邯郸地区水资源短缺、水量供不应求
的问题呢？邯郸地区的领导深刻地认识到，近期最现实可行
的途径就是加强对现有水利工程的管理，充分发挥工程效
益，使有限的水资源得到最充分的利用。而要想达到这一目
的，首先必须从改革入手，革除旧的管理体制中的种种弊
端，增强灌区管理单位的活力。

1986 年，企业改革的春风吹进了邯郸地区各国营工业
企业。具有鲜明特色的招标承包责任制在邯郸地区各大、中
型国营工业企业普遍推行。它象一股强烈的冲击波，荡涤着
旧的管理体制的种种弊端，企业活力明显增强，经济效益显
著增长。面对着这一派大好的改革形势，邯郸地区水利部门
的领导在认真地思索：能不能将工业企业实行招标承包责任

制的一套办法运用到水利工程管理单位？他们首先在一般中、小型水利工程管理单位进行试验，摸索经验。通过广泛的调查研究和试验，认为招标承包责任制在水利工程管理单位不仅可行，而且势在必行。所以最后决定以漳滏河灌区作为重点，推行招标承包经营责任制。

(二)

漳滏河灌区的承包经营是从1988年1月正式开始的。在此之前，邯郸地区水利局曾派出了一个工作组，对灌区情况进行了深入细致的调查。通过调查研究，首先确定了承包经营的内容及指标。然后，由地区水利局向全地区水利系统发出了招标公告。由于整个邯郸地区工业企业招标承包的带动，群众发动得比较充分，气氛比较热烈。所以，当地区水利局发出招标公告以后，立即得到了水利系统广大职工的积极响应。当时共有15人投标，后来，有4人退出答辩，只向11人发出了标书。然后，由地区水利局党组主持召开了招标大会。参加招标大会的，除地区水利局的有关负责同志外，还有地区农办、人事局和财政局等单位的代表参加，共同组成招标评审委员会。漳滏河灌区管理局的职工作为基本群众参加了招标大会。

开始，由投标者宣读个人标书，介绍自己的承包方案。接着，由群众提问，投标者进行公开答辩。然后，由全处职工根据投标者宣讲的承包方案及其答辩情况，以无记名的方式对投标者投信任票。最后，由招标评审委员会根据群众的投票结果，对投标者进行评议，确定灌区承包经营者，并报地区水利局党组审批。

根据群众的投票结果，一位早年毕业于河北省水利学校，曾经担任过水利技术员、公社党委副书记，后来担任漳滏河灌区管理处副处长兼工程师的中年人赵海森同志，赢得了76%的信任票，在11名投标者中票数最多，从而一举中标。邯郸地区水利局党组根据投票情况及评审委员会的评议结果，决定由赵海森同志担任漳滏河灌区的承包人。1988年2月8日，赵海森同志与地区水利局局长分别代表承包方与发包方签订了为期3年的承包经营合同。按照合同规定，承包人在承包期内为当然的灌区管理处处长，在签字仪式上，由地区水利局向赵海森同志颁发了处长聘任书。

(三)

赵海森同志担任灌区承包经营者以后，首先抓了灌区内部经营体制的改革。主要作了以下几方面的工作。

1. 把竞争机制引入管理处内部，按照公开、平等、竞争、择优的原则选聘了处级领导班子和科、所长，把受群众信赖的德才兼备的人安排到领导岗位，从而保证了领导班子的坚强有力。处长及受聘的2名副处长、1名主任工程师和由群众选举产生的工会主席等5名处级领导，有4名具有中级技术职称，1名是有丰富工作经验的原处级老同志，形成了以处长为中心地位、党总支为核心领导、职工参与民主管理为基本内容的三者协调配合的领导体制。26名科、所长中，有2/3以上具备了中级技术职称，并有2/3是共产党员。大部分所长具有初中以上文化程度，年龄都在50岁以下，年富力强，既具有良好的政治素质，又具有一定的业务能力和丰富的工作经验。由于认真加强了领导班子的思想建设、组织建设和