

水利改革

翊

●九十年代●

主编 张林祥
副主编 张学俭

83

改革出版社

九十年代水利改革潮

主 编 张林祥

副主编 张学俭 赵 伟

改 革 出 版 社

(京)新登字 053 号

Z166/5025

责任编辑 郭永胜 陈明忠

封面设计 潘 征

九十年代水利改革潮

主 编 张林祥

副主编 张学剑 赵 伟

*

改革出版社出版发行

(北京东城安德里北街 23 号)

北京太和印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32 开本 14.25 印张 370 千字

1993 年 6 月第 1 版 1993 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—5000 册

ISBN 7-80072-463-8/F·265

定价 10 元

抓住机遇
改革开放
勤奋务实
发展水利

楊振懷

序 言

随着我国改革开放,经济发展和人民生活水平的不断提高,对水的需求和对防洪安全保障的要求将愈来愈高。而只有深化水利改革,才能不断促进水利发展。九十年代的关键就是搞好水利改革,以水利改革为核心,推动水利事业前进。水利改革的关键在于机制的转变。机制的转变关键在于思想认识转变。在改革大潮面前,许多长期束缚水利队伍的旧观念,急需克服和破除。没有思想认识观念的转变,就不会有行动,不会有机制的转变。小平同志南巡讲话以后,特别是党的十四大以后,一个改革开放的高潮在全国兴起,我们如果思想观念跟不上,前进的步伐跟不上,就要落后。这在过去不是没有教训的。八十年代初期,当农村兴起家庭联产承包责任制为中心的改革高潮时,有的地方没有跟上步伐,结果水利设施被瓜分掉,引起生产力的某些破坏。在这次改革大潮中,一定要趁潮而上。就象逆水行舟一样,不进则退。要掌握大潮的规律,必须投身到改革大潮中去,在实践中学习,在实践中不断总结经验教训。

江泽民总书记在党的十四大报告上讲得很清楚:我们社会主义改革的核心就是建立有中国特色的社会主义市场经济体制。在这个大的前提下,如何适应这一变革,确立水利方面符合社会主义市场经济特色的机制,这是一个改革的大课题,是每一个水利工作者,各级水利领导十分关心的大事情。

水利除了具有一般的社会主义市场经济的特点外,还有一个特点就是水利的流域自然规律。要把水利行业的特性和社会主义市场经济的特性结合起来。要以流域为单元,适当淡化行政区域的界限,按流域统筹上中下游、左右岸、各部门的利益,综合开发利用和保护水资源,组织流域的经济管理实体。这就提出一个问题,我

们现有的机制,现有的机构能不能适应?福建省晋江流域水利水电综合开发公司的模式是以晋江流域为单元,以骨干水利水电工程为龙头,组建流域的水利经济实体,很值得研究探索。深化水利改革,要探索在社会主义市场经济条件下水利发展的目标模式,大力提倡建立以流域为单元、骨干工程为龙头的流域经济实体。由各级政府授权,既有行政管理职能,又有经营的机制和经济实力。国外早就出现了如美国田纳西流域管理局、英国泰晤士河管理局、法国罗纳河流域管理等成功的水利模式,我们可以借鉴。《水法》规定,开发利用水资源应按流域进行,我们应该依法办事,强化流域的统一管理、治理、综合开发利用和保护。在建立流域经济实体,加强流域的统一治理开发上,要百折不挠,向既定目标前进。国家从政策、资金上先给予扶持,等经济实力达到一定程度时,就可以按企业来经营。流域经济实体要管关键性水利枢纽工程,流域开发就可以滚动发展起来。

建立流域经济实体,大、中、小流域都要搞。然后,组成联合体,成立水利集团公司。联合起来力量大。水利遍及全国,按流域成立集团,区域的、地方的参加进来,队伍大,实力强,发展大有希望。一盘散沙,各干各的,在市场竞争中都无法立足。将来,各流域经济实体发展壮大后,可建立全国性水利集团。水利经济实体进入社会主义市场经济体制中去,水利局面会大改观,将出现一个声势浩大、波澜壮阔的水利大发展的局面。

在改革的大潮中,各地水利部门解放思想进行了勇敢的探索和实践,创造了很多成功的经验。编辑出版《九十年代水利改革潮》,就在于总结交流各地水利改革的经验,发挥各方面的集体智慧,共同探索改革的道路。让我们进一步解放思想,实事求是,在探索中前进,把水利改革不断引向深入。

杨振怀

1993年3月9日

目 录

序言	(1)
走向市场的轨道——14年水利事业改革的回顾与思考 人民日报记者 凌志军 黄彩忠	(1)
深化改革,走向市场——全国水利改革联络员会议发言纪要 经济参考报记者 万征 肖德木	(6)
从不吃“皇粮”说起——北京市水利局十年改革的壮举 北京市水利局 王真琛	(10)
北京市水利综合经营的实践与成效 北京市水利局 丁维荣	(16)
积极引进外资,促进首都水利外向型经济的发展 北京市水利局外经处	(22)
上海水利在浦东开发中的新起点 上海市水利局 蔡恭杰	(26)
抓住机遇,城郊一体,努力实现全方位管理的转变 上海市水利局 吴树福	(32)
以城市供水为突破口建立水利基础产业 天津市水利局 侯忠润 施庆镛	(39)
深化改革,转换机制,走向市场 天津市水利局 于立新	(45)
发展外向型企业,拓宽水利经营市场 天津市宝坻县 刘连清	(53)
改革抗旱经费管理使用办法,建立社会化的抗旱服务组织	

..... 河北省水利厅	李豁然	程春荣	(58)
拍卖“四荒”实行股份制,多方集资办水利			
..... 山西省水利厅	刘改元		(63)
山西省户包治理小流域成绩斐然			
..... 山西省水利厅	刘改元		(67)
强化统一管理,缓解水资源紧缺			
..... 山西省水利厅	刘振纲	刘改元	(71)
深化水利改革,加快牧区水利建设			
..... 内蒙古自治区水利局	尚晓静	刘剑军	(77)
水费改革促进水利经济良性循环			
..... 内蒙古自治区磴口扬水管理局	高瑞峰		(82)
加强农村水利服务体系建设			
..... 辽宁省水电厅	路日顺		(86)
以骨干工程为龙头,建立辽河流域水利联合体			
..... 辽宁省水电厅	王稼枢		(90)
沈阳市建立水利发展新机制			
..... 沈阳市水利局	罗乃斌		(93)
跳出“小圈子”,步入大市场			
..... 大连市水利局	刘长令		(97)
江西镇水利自我发展壮大之路			
..... 大连市水利局	刘畅	曲燕	(99)
九年巨变,得益改革	大连市水利局	刘长令	(103)
一支受农民欢迎的水利维修服务队			
..... 大连市水利局	连水		(107)
五君子投资办水利	大连市水利局	连水	(109)
龙塘镇巧用农建积累工开发果树生产			
..... 大连市水利局	连水		(111)
围绕发展基础产业,构筑新的运行机制			
..... 吉林省水利厅	孙国桢		(113)

发展城乡供水,提高水利地位

..... 长春市水利局 井绪荣 王成田 (117)

建立稳定可靠的投入机制,加快水利建设步伐

..... 黑龙江省水利厅 刘自武 (123)

利用地域优势,兴办经济实体

..... 黑龙江省水利厅 高砚 (129)

广泛筹措资金,加速水利建设

..... 哈尔滨市水利局 王明奎 (131)

发展壮大水利经济,强化基础产业地位

..... 哈尔滨市水利局 马廷林 (134)

水利为社会,社会办水利

..... 江苏省水利厅 王铭 (137)

江苏省农村水利服务体系建设取得新进展

..... 江苏省水利厅 周长全 王铭 葛书龙 (143)

改革水利投入机制,多方集资办水利

..... 南京市水利局 周裕云 (148)

盛泽人的水意识

..... 江苏省苏州市 贡瑞金 薛金林 祖苏 (152)

浙江省推行标准海塘保险的实践

..... 浙江省水利厅 姚年新 陈龙 潘田明 (157)

抓综合经营,促水利建设

..... 浙江省水利厅 姚年新 潘田明 陈龙 (161)

改革促进了新昌水电大发展

..... 浙江省水利厅 姚年新 陈龙 潘田明 (164)

引入市场机制,发行债券建水库

..... 浙江省水利厅 姚年新 潘田明 陈龙 (169)

发展商品生产,壮大基础产业

..... 宁波市水利局 (172)

收好堤防工程维护管理费,加强河道堤防管理维护

..... 安徽省水利厅	王景	(175)
淮溪县水利局面向市场办实体		
..... 安徽省水利厅	书源	(179)
加快改革步伐,促进晋江流域开发		
..... 福建省泉州市水利局		(184)
加强水利基础设施建设,为改革开放服务		
..... 福建省福清市	关文长 陈天赐	(188)
深化改革增强活力,建立水利良性运行机制		
..... 福建省泰宁县水电局		(192)
发展综合经营,巩固乡镇水利站		
..... 福建省石狮市永宁镇水利工作站		(199)
综合利用水库资源,立体开发初见成效		
..... 江西省宜春地区水电局		(203)
推行站队结合,深化水文改革		
..... 山东省水文总站	王子安	(209)
发展城镇供水,开拓服务新领域		
..... 青岛市水利局	高云凤	(212)
依法行使河道采砂管理权		
..... 青岛市水利局	张志秋 高云凤	(217)
潍坊市水利改革见成效		
..... 山东省潍坊市	王广义	(221)
搞好乡镇供水,使水利走向市场		
..... 山东省淄博市淄川区	司志栋	(228)
荣城市水利综合经营跨出国门		
..... 山东省荣城市	高成民	(233)
健全农村社会化水利服务体系		
..... 山东省桓台县	田茂才 张广栋	(238)
以奖代补的激励机制促进了水利发展		
..... 河南省水利厅	徐贵年	(244)

河南省水利综合经营措施得力,成效显著	河南省水利厅	宋德海	(249)
调整水利产业结构,大力发展城镇供水	湖北省水利厅	江正海	(253)
拓宽水利资金渠道	湖北省水利厅	李利善	(258)
湖北省解决水利经费不足的几点做法	湖北省水利厅	曹小江	(263)
转换企业经营机制,深化三项制度改革	湖北省水利厅	蔡继权	(266)
湖北省水文综合改革初见成效	湖北省水文总站	帅移海	(270)
抓住机遇,拓展新领域,真抓实干跃上新台阶	武汉市水利局	徐木生	(274)
长沙县加强基层水利服务体系建设	湖南省水电厅办公室		(278)
治水与开发相结合,增强自我发展的能力	广东省水电厅	杨敏仪	(281)
流溪河统一开发整治进入新阶段	广州市水电局	梁新桂	(285)
征收防洪工程维护费,加快水利工程达标步伐	广州市水电局		(290)
以改革促发展,为特区建设服务	深圳市水利局	谢月如	(295)
股份化办水利的尝试	深圳市水利局		(301)
以“五水”为主,全方位开展水利综合经营	广西壮族自治区玉林市	李青山 杨平方 梁运梅	(304)
走与农业结合综合发展的道路,做好移民搬迁安置工作	四川省水电厅	杨文龙	(307)
供水产业,天地广阔			

..... 成都市水电局	陈渭忠	(311)
股份制推动了地方电力企业的发展		
..... 四川省乐山市	袁新辉	(314)
双流县水利建设中的投入机制		
..... 四川省双流县	苏羽传	(319)
新兴的云南水利边贸		
..... 云南省水电厅	蒋大文	(324)
以改革精神搞好西藏一江两河开发建设		
..... 水利部松辽水利委员会	冯明祥	(326)
转换机制天地宽		
..... 陕西省水利水保厅	孙润民	(330)
解放思想,走向市场,大胆探索经营管理新机制		
..... 陕西省水电工程局	宋安岭	忽国旗 (334)
坚持以法治河,加强采砂管理		
..... 西安市灞桥区水电局		(339)
转变职能,发展服务,围绕水利,兴办实体		
..... 陕西省长安县水电局		(342)
西干渠灌区承包经营后的经济效益		
..... 甘肃省张掖市西干渠水利管理处		(347)
宁夏的“黄河经济战略”		
..... 宁夏水利厅	尚德福	(351)
做好水资源规划,发展工矿供水产业		
..... 新疆维吾尔自治区水利厅	赵鸿斌	王向东 (355)
兴办经济实体,搞好机关改革		
..... 新疆维吾尔自治区水利厅	赵洪萍	曹泽鸿 (360)
结合勘测行业特点,积极开展综合经营		
..... 水利部长江水利委员会	肖士杰	(366)
转换机制,多种经营,促进水利良性循环		
..... 水利部长江水利委员会	彭翰鼎	(370)

潘家口走向大市场

..... 水利部海河水利委员会 单既云 曹建民 (375)

城镇供水在市场经济中发展

..... 水利部淮河水利委员会 石京魁 (379)

加大改革开放步伐,开创水利建设新路子

..... 水利部珠江水利委员会 (383)

转换经营机制给丹江局注入新的活力

..... 水利部丹江水利枢纽管理局 高敏智 (389)

坚持改革,推进大型水利企业的发展

..... 水利部三门峡水利枢纽管理局 (394)

报纸文摘..... (400)

后记..... (439)

走向市场的轨道

——14 年水利事业改革的回顾与思考

人民日报记者 凌志军 黄彩忠

今天,中国对于水的认识与决策终于有了一个极大的进步,这就是,走向市场经济的轨道。这个进步的实现,涉及 14 年水利事业改革的全部历程。

水的分量在今天格外沉重,她已走出农业,牵涉着国家的发展。最新的认识可以用一句话来概括:水利是国民经济的基础产业。

对于中国的水利事业来说,1992 年是一个真正的黄金年。

水在人们的话题中,分量格外地沉重起来:水,不仅是农业和农村的命脉,也是工业的命脉、城市的命脉、整个国民经济的基础产业和社会发展的命脉。她已经成为中国经济与社会发展总体战略的一部分。对于她的重要价值的阐述,一年多来层出不尽,见之于“国民经济和社会发展十年规划和八五计划纲要”,见之于党的十三届八中全会的决定,见之于七届人大的四次和五次次会议,见之于 1992 年 5 月全国水利改革会议,也见之于同年 10 月的全国城市水利改革会议。

新的认识导致新的行动。这一年里,“除水害、兴水利”的高潮已不是季节性的突击,也不仅是限在局部地区。自 1991 年秋冬至 1992 年春夏,又由春夏再至秋冬,在从南到北的城乡,高潮几

乎无时无处不在涌动。淮河工程，太湖工程，杭嘉湖工程，凉水河工程，洞庭、鄱阳两湖的大规模治理拉开序幕。还有更大的行动：黄河小浪底准备工程展开；长江三峡水利枢纽移民加快；南水北调的筹划……与此同时，农田水利工地上，每天多至 8000 万人，这意味着，全中国大约每 15 个人中即有一个在水利工地上。

可以说，1992 年，中国的水利事业登上 14 年以来的最高峰。

但是，高峰并不是突然崛起。在水利建设的思路，中国经历了一个漫长的曲折过程。从 50 年代到 70 年代，水利曾有过她辉煌的时期。80 年代开始的改革造就了新的形势，把治水当作政治、当作福利，国家包、大呼隆的老路明显地不能继续。大形势中，孕育着发展水利事业的新动力：经济加速，对水利的需求也加速膨胀起来，农业要水，工业要水，能源要水，城市要水。经济繁荣，对水患也增添了更多的警惕。可以说，今日中国无处不在呼唤水的问题，而全局范围的改革开放，为水利的更快发展开辟了新的道路。今天，水利走出农业，成为整个国民经济的基础产业，这结论正是反思与探索的结果。

水是商品！没有经济效益，不会有长远的社会效益和生态效益。水利作为一个产业，必须建立市场经济的新机制。

有一件事在水利部广为流传：世界银行主动为中国改善人畜饮水的工程提供了一笔贷款，水利部门谢绝了。

人人皆知水利需要钱，增加投入的呼唤震天响。为什么送到眼前的钱却又不接受？政府部门说，还不起，谁敢借！

水利本是一个巨大的产业，全世界几乎每一个国家都在靠水赚钱。可中国是一个例外：水是福利，不是商品。

应当说，水利事业在中国所产生的效益是巨大的：防洪体系令黄河 40 余年安澜无害；水电工程产出全国 20% 的电力；灌溉系统使全国不到半数的土地生产出 2/3 的粮食和 3/5 的经济作物；水土保持减少了数百亿吨土壤的流失……

我们投入了大约 800 亿元的资金，而直接的经济效益至少达

到 8000 亿元。以一换十！

但是，好事只是造福于社会。水利事业本身在为人作嫁的同时却造就着自己的困境：工程损坏而不得修复，老化而不得更新；江河湖泊，堤坝待修，淤积待清；8 万水库，十损其四；井渠闸涵，或超期服役，或报废遗弃；灌溉设施，新增不抵减少。

增加投入的呼声日高，行政的办法也不算少，为何收效甚微？投入减少的背后缺少利益的驱动。创造效益与占有效益不相协调。这个拥有 1200 亿元资产和 2000 多万亩土地的庞大事业，同时也是中国最大的亏损户，以至不少水利工作人员不能按时领取工资。

一个事业如果要让她出钱、出力的人吃亏受穷，又怎么能有长远发展的动力！

用行政办法集中人力和财力的老路，近期看，事倍功半；长期看，越来越窄。中国必须彻底调整水利建设的指导思想，以适应经济市场化的大潮流。“一业为主，多种经营”、“以水养水”、“以副养水”、“以电养水”……十多年间相继实行的这一系列方针中，孕育着一种全新的观念：水是商品，是产业！得不到足够经济补偿的水利，不会有长远的社会效益和生态效益。1992 年 5 月，全国水利改革会议上，把这个认识概括为，建立水利事业发展的新的机制。到了 10 月，党的十四大会议之后，这个认识更进一步地被表述为，必须把水利事业纳入社会主义市场经济的轨道。

如今，水利在相当多的地方已经成为有着巨大利益的产业。在青岛，水利系统去年经营获 1002 万元利润；在深圳，仅水管单位年总收入即达 1 亿元。广东北部贫困的山区，有一个小县，叫阳山，水电资源丰富，过去几十年少有开发，因为没有人掏钱。近两年，开发水电在这里成了最热门的投资，发电自给有余还可以并到大电网上去。为什么发展得这么快？因为广东有了一项新政策：电价随行就市，这里上网电价高于其他地方两倍多。仅此一举，开发水电成了有利可图之事。于是，政府投资，集体投资，个人也投资。主观动机主要是得到利润，客观结果是加快了水利事

业的发展。

中国今天所面临的旱涝夹攻之势没有缓和甚至更烈。最紧迫的问题在于，水制度的不合理使极为短缺的水资源变得更为短缺。

当 90 年代开始的时候，中国水利史上发生了两件意味深长的事。

第一件，1991 年南方大涝，其所造成的危害，至今犹在人们眼前。

第二件，1992 年北方大旱，各地告急电报纷纷涌到北京。黄河下游断流 70 余天。水利部急令上游龙羊峡水库超常放水，然而沿黄各地均逢大旱，都把眼睛盯着黄河。水利部派出 8 个工作组分赴黄河，任务只有一个：把住水口，严禁截水，确保黄河水流到河口的胜利油田。

这两件事证明，在数十年的努力之后，中国今天所面临的旱涝夹攻之势，不仅没有缓和，甚至更烈。近几十年间，平均起来，大灾三年一次，小灾年年都有，甚至一年数次。这使得中国的农业每年有 29% 的耕地受害，至少减收 200 亿公斤粮食。

然而更严重的损失是在人们并不十分注意的地方。这就是水资源的严重短缺。这里所说的短缺，并不是指天灾，而是指正常气候以及正常供水条件下，水资源的供不应求之势。到了 1992 年，全国 467 个城市中，已有 300 多个缺水，每天缺水 1600 万吨，全年因供水不足使得工业减收上千亿元，使得数百个经济开发区不能正常地运转，14 个沿海开放城市，无一不因缺水叫苦连天。此外，中国至少还有 8000 万农民在旱季吃不到足够的水，有数亿人吃不到清洁的水。

这个世界把这么多的人安排在我们这块土地上，却没有给予我们相应多的水。中国人多水贫，以人均的占有量来计，仅为世界平均数的 1/4。

然而对于中国的水利事业，最紧迫的问题还在于治水用水的制度不合理。