

论

建立水利五大体系

董文虎 著



中国水利水电出版社

论建立水利五大体系

董文虎 著



内 容 提 要

本书是从当前水利改革的主体——水利经济改革的角度，去理解和揭示水利部所提出的“水利五大体系”之间的联系和逻辑关系、内涵和实质。书中对建立良性水利运行机制的根本、基础、关键和保障，作了重点分析和学术性探讨，从理论上提出了一些水利经济的新观点，并对水利体制改革的目标——优质、高效的服务体系，作了深层次的论述。本书可作为水利行业的政研、经济、财务工作者以及各级领导学习参考读物。

图书在版编目 (CIP) 数据

论建立水利五大体系/董文虎著. —北京: 中国水利水电出版社, 1996. 3

ISBN 7-80124-148-7

I. 论… II. 董… III. 水利经济-经济体制改革-研究-中国 IV. F426.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 04502 号

书 名	论建立水利五大体系
作 者	董文虎 著
出版、发行	中国水利水电出版社(北京市三里河路 6 号 100044)
经 售	全国各地新华书店
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市京东印刷厂
规 格	787×1092 毫米 16 开本 5.875 印张 129 千字
版 次	1996 年 3 月第一版 1996 年 3 月北京第一次印刷
印 数	0001—3100 册
定 价	8.50 元

序 一

党的十四届三中全会作出了在我国建立社会主义市场经济体制的决定后，水利部党组及时地提出建立水利五大体系和“行业脱贫、职工致富”的奋斗目标，为“逐步建立适应社会主义市场经济的水利新体制及相应的运行机制”指明了改革的方向。水利作为国民经济的基础产业和基础设施，水利行业原有的管理体制和运行机制，已不能适应国民经济发展的要求。对水利行业贫困知之者多，但对水利行业为什么贫困研究者少；对水利工程技术研究者众，但对水利经济研究者寡。如何使水利走出困境，建立适应社会主义市场经济的运行机制？一个长期从事基层水利工作的同志，能晨起三更，悉心研究水利经济，运用水利财务和水利工程知识，探索水利经济五大体系的内涵、外延和本质联系，对水利行业的经济属性进行重分类，阐述水利行业行为必然市场化的道理。作者提出的一些水利经济和水利改革理论上的新观点，如水利产业类属、水利经济含义、水利设施产权资本化、农民投劳折资是一种特殊的水利资本金、商品化市场模式等，尽管有些观点还待完善，还可斟酌，但它对水利经济的研究起到了抛砖引玉的作用。作者还对其所述内容作了图表性的归纳，增强了其可读性。

这本书是作者花了近三年业余时间钻研的成果，表现出

一个水利工作者致力于行业脱贫工作所作的可贵努力，我希望广大水利工作者不仅要研究技术，还要花一点时间去研究水利经济，使水利经济能和水利工程技术发展的速度一样，得到同步发展，使我们的行业早日脱贫，职工早日致富。



1995年11月

(朱登铨：水利部副部长)

序 二

长期以来，由于传统思想和习惯做法的影响，水利一直被界定在农业和农村的范畴内，致使水利发展路子越走越窄。进入 90 年代后，党中央、国务院明确地提出，水利不仅是农业的命脉，也是国民经济的基础设施和基础产业，并把水利摆到了与交通、能源、原材料同等重要的位置。这一全新的观点和重大决策，是对水利在理论认识上的新飞跃和在工作实践上的新突破。历史发展过程，特别是新中国成立以后，我国国民经济发展和社会进步的实践反复证明，中华民族之所以能够繁衍发展，现在我国之所以能够以占世界 7% 的耕地养活了占世界 22% 的人口，水利建设起了至关重要的作用。如果没有水利事业的发展，我国农业不可能取得今天这样大的成就，我们国家也不可能有今天这样稳定的局面。因此，兴修水利直接关系到治国安邦和民族兴衰，应始终放在重要的战略位置。

为了全面地贯彻党中央、国务院关于水利是国民经济基础设施和基础产业的决策，水利部近几年提出了建立水利五大体系的目标，这是创建水利基础产业的重大改革方案，是具有战略眼光的发展方略。在探索建立五大体系的实践中，我厅党组首先引导全系统广大干部职工解放思想，转变观念，增强改革的紧迫感，提高改革的自觉性。在统一思想、转变观

念的基础上，我们又从转换机制入手，按照社会主义市场经济体制的需要深化各个领域的改革，从而使全省水利行业初步建起了多元化的投入机制，水利有偿服务机制，建设、管理、经营、开发、服务一体化机制和用人用工上的激励竞争机制。整个“八五”期间，我们坚持一手抓水利建设，一手抓水利经济，江苏省水利工作出现了四大突破：一是突破重建设、轻管理、不经营的运行方式，全面实施“建设、管理、经营、开发、服务一体化”方略，水利产业正逐步走上讲究投入产出的良性运行轨道；二是突破公益型水利设施只靠国家、不讲补偿和效益回归的思维定式，加强政策性收费，水利建设出现了投资补偿和效益回归的新局面；三是突破全社会喝“大锅水”的传统习惯，征收工程水费，发展供水实体，水已开始走上市场，按价值规律流动；四是突破“家有两行，必有一荒”的观念，多层次、全方位发展水利综合经营，水利产业实力不断增强，行业兴旺、职工致富的目标正在奋力实现。实践证明，改革是发展水利的动力，不改革，水利没有出路，行业没有生路，职工也没有脱贫致富的门路。

对深化水利改革、建立水利五大体系，我省水利行业的广大职工积极参与，献计献策，勇于进取，也创造了不少好的经验和办法。扬州市水利局董文虎同志撰写的“论建立水利五大体系”这本书就是一个生动范例。这本书从建立适应社会主义市场经济的水利运行新机制出发，较为全面地论述了建立水利五大体系的由来和发展及其相互之间的联系，提出了一系列重大的理论问题，有一些观点读后令人耳目一新。

当然，由于是作者业余创作，加之时间仓促，可能也有不足之处和值得商榷的地方。愿这本书出版以后，能引起水利行业广大职工广泛开展对建立水利五大体系的讨论，深化对创建水利基础产业的认识，从而推动水利工作在新的历史时期开创新的局面。

翟浩辉

1995年9月

（翟浩辉：江苏省水利厅厅长）

前 言

1993年10月8日水利部部长钮茂生代表水利部党组在全国水利工作会议上提出90年代我国水利改革的指导思想是：“坚定不移地贯彻党的基本路线，按照建立社会主义市场经济体制和国家产业政策的要求，改革束缚水利发展的旧体制，建立起良性运行的新机制”，并进一步明确指出：“要完成水利任务、促进水利发展，从根本上说，依靠深化水利改革，而水利改革的目标，又是逐步建立适应社会主义市场经济的水利新体制及相应的运行机制。当前着重抓好五个体系的建设。第一是建立科学的完善的水利固定资产经营管理体系；第二是建立多元化、多渠道、多层次的水利投资体系；第三是建立完整的、合理的价格管理和收费体系；第四是建立完善的水利法制体系；第五是建立优质高效的服务体系”。水利五大体系建设是针对在我国建立社会主义市场经济体制的新形势下，具有深远战略眼光的水利改革新方略。水利五大体系是一组科学而完整的水利行业体系结构，它们之间有着严密的有机的内在联系和逻辑关系。五大体系的建设是从水利行业的运行机制及其运作方向、运作动力、运作原理和水利机构的设置及其管理事权的划分两个侧面去实现水利改革目标的重大举措，是我们每个水利工作者和水利部门当前必须深入研究和努力实践的大课题。

作 者

1995 年

目 录

序一		
序二		
前言		
第一章	了解社会主义市场经济, 以便建立与之相适应的水利经济	1
第一节	什么叫市场经济	2
第二节	社会主义市场经济的特征	3
第三节	社会主义市场经济的功能	6
第四节	社会主义市场经济与资本主义市场经济的区别	8
第二章	水利行业的经济属性及行为功能的市场化	12
第一节	水的属性及其分类	12
第二节	水利工程功能、产业类属及其与国民经济之间的关系	14
第三节	按经济特征对水利工程管理单位的分类	16
第四节	水利工程管理单位的行为功能必然逐步市场化	17
第三章	水利五大体系建设的提出、内涵及相互联系	21
第一节	水利五大体系的提出	21
第二节	什么是体系、体制和运行机制	22
第三节	水利五大体系的内涵	22
第四节	水利五大体系的相互关系	24
第四章	水利经济与水利经济主要载体的经济运行机制	26

第一节	水利改革的实质是水利经济的改革	26
第二节	什么是水利经济	27
第三节	水利经济的主要载体——水管单位的经济 运行机制	30
第五章	适应社会主义市场经济的需求, 形成 良性的水利经济运行机制	39
第一节	建立多元化、多渠道、多层次的水利投资体系 是建立水利经济良性运行机制的根本	39
第二节	建立水利资产经营管理体系是建立水利经济 良性运行机制的基础	74
第三节	建立完整的价格管理和收费体系是形成水利 经济良性运行机制的关键	107
第六章	建立完善的水利法制体系是实现水利经济 良性运行机制的保障	136
第一节	几个法学名词的释义	137
第二节	了解水法调整对象, 加强水利经济法规的研究	139
第三节	了解水利法制的内涵, 强化水利法制体系建设	141
第四节	了解政策与法律的异同, 上溯下延水利法制 体系的功能	150
第七章	建立优质高效的服务体系是水利体制改革 的主要内容	154
第一节	水利体制的建设必须服从服务范围和服务 内容的变化	154
第二节	水利体制改革必须重新划分水利机构的事权	156
第三节	优质、高效是对水利行业三大服务体系行为功能 统一的质量要求	170
参考文献		174
后记		175

第一章 了解社会主义市场经济，以便 建立与之相适应的水利经济

党的十一届三中全会作出了在我国建立社会主义市场经济新体制的决定，是对马克思主义的科学社会主义理论的创造、继承和发展，以大无畏的气魄开创了人类历史上前所未有的事业。中国选择市场经济体制，是社会主义的本质特征和根本任务所决定的。社会主义的本质特征和根本任务就是解放和发展社会生产力，消灭剥削、消除两极分化，最终达到共同富裕。社会主义生产的目的，就是不断满足人民日益增长的物质和文化生活需要。社会主义只有创造出更高的劳动生产率，才能最终战胜资本主义。我国建国以来一直实行着计划经济体制，虽然在建国初期曾经取得了瞩目的成果，但随着社会化生产的发展，建设规模的扩大，其不适应性明显地暴露出来了，资源配置的紊乱、效益低下，严重地影响了综合国力的提高。世界经济发展史和各个社会主义国家实践证明，计划经济体制造成了社会主义的衰败和蜕化，在社会生产力还没有发展到马克思所设想的全部生产资料归社会所有，取消商品与货币关系，并建立与之相应的计划经济体制和运行机制之前，要实现社会资源的优化配置，促进生产力的发展是不可能的。无疑只有选择让商品充分发展和以价值规律为基础的市场经济体制和运行机制，才能较好地实现社会资源优化配置和促进生产力发展。我们党洞察了我国计划经济的弊端和总结了十多年我国改革开放的实践，果断地选

择了在我国建立社会主义市场经济体制的正确道路。我们水利行业要建立适应社会主义市场经济的新体制和运行机制，首先必须认识市场经济。

第一节 什么叫市场经济

什么叫市场经济？市场经济是商品经济的一种形态。市场经济与商品经济是紧密联系在一起，市场经济属商品经济的范畴，商品经济则是市场经济的基础。所谓商品经济，就是在社会分工基础上形成的一种以交换为目的的经济形式，包括商品生产和商品交换。有社会分工，就必然有市场。列宁认为：哪里有社会分工，哪里有商品生产，哪里就有市场，社会分工和商品生产发展到什么程度，市场就发展到什么程度。

商品经济可以是计划的商品经济，也可以是市场的商品经济，前者按计划的要求产销商品，配置资源，后者按市场的要求产销商品，配置资源。

商品经济及其价值规律是通过价格、供求、竞争、工资、利率等市场机制来运行的，而市场经济的根本涵义是以价格、供求、竞争等市场机制为基础的资源配置方式。例如，价格，它是市场机制的核心要素，通过价格供求双方的利益得以联结，商品价值得以实现；同时也通过价格随供求变化围绕价值上下波动，来实现社会资源和劳动时间的合理配置。

随着商品经济的不断发展，市场的范围必然扩大，这就不仅存在着商品市场，而且必然存在资金、技术、劳务、土地等生产要素市场，从而形成一个完整的市场体系。

社会主义社会，作为高于资本主义社会形态的社会，由于其是建立在社会化大生产的基础上，而且存在着商品生产

和商品交换，存在着日益完备的各类生产要素市场，所以说社会主义的商品经济，实际上就是社会主义的市场经济。

社会主义条件下和资本主义条件下都存在着市场经济，在这两种社会制度下的市场经济体制既有共同的属性和规律，又有其功能和特征的区别。我们必须按照毛泽东同志所指出的“对于物质的每一种运动形式，必须注意它和其它各种运动形式的共同点。但是，尤其重要的，成为我们认识事物基础的东西，则是必须注意它的特殊点，就是说，注意它和其它运动形式的质的区别”（《毛泽东选集》第1卷第308页）。因此，我们应该认真研究和了解社会主义市场经济的特殊性。

第二节 社会主义市场经济的特征

社会主义市场经济的特征主要表现在：市场导向、企业自主、政府干预、社会保障、法律监督等几个方面。

一、市场导向

市场导向即生产经营单位根据市场需求组织生产经营，市场需要什么就生产什么。各类生产经营单位，不分所有制形式，不分规模的大小，生产经营所需要的要素从市场取得，即通过商品交换而取得；其产品或劳务（服务）到市场推销，通过商品交换实现其价值，各种生产经营活动及其成果受市场检验、评价，而不是由政府机构去评比、评价的。

市场导向也就是使经济活动市场化。一切经济活动实际上都直接或间接地处于市场关系的覆盖之中，各项经济活动必然地遵循价值规律和适应供求关系的变化，通过价格杠杆

和竞争机制的功能，资源也必然地向较好的环节中流动；市场也必然给生产经营单位（企业）以压力和动力，实现优胜劣汰；一切商品、劳务和生产要素都能够在完整有序、开放、竞争的市场体系中实现自由流动。

二、企业自主

企业自主即让企业作为利益主体单位成为市场的主体，具备了生产经营的自主权。企业依照社会主义的法律、法规可以自主地从事生产经营活动和再投资活动，自主调整产品结构和企业组织结构，自主设置内部管理机构，自主确定内部分配办法等。在市场经济体制下对企业应实行所有权与经营权分离、实行政企分开。

企业自主才能体现市场竞争公平化。所有参与市场经济活动的企业，生产经营单位和个人，都有可能和必须按照公平、规范、统一的市场竞争规则平等地参与竞争。这些参与市场活动的主体，都是一些能够自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产者和经营者（即独立的法人实体），他们应独立于政府机构之外而存在，形成经济主体独立化。

三、政府干预

政府干预即政府依照法律、法规，对企业的生产经营和再投资活动进行工商行政、税务、海关等方面的监督，规范市场交易环境和秩序；根据指导性计划和宏观经济发展战略采取制定经济政策、运用经济杠杆和控制经济运行，引导经济结构的调整。形成政府调控市场，市场引导企业。成为以宏观调控间接化，市场行为规范化的政府干预程式。

政府干预主要手段在宏观调控，社会主义市场经济必须

具有健全的宏观调控体系，国家通过宏观调控干预和影响市场后，才能克服市场调节天然存在的某些自发性、盲目性和滞后性，才能保证国民经济的协调运行和健康发展。

对市场经济的宏观调控，主要任务是保持总需求和总供给的平衡；调整和优化经济结构；反垄断和保护公平竞争；兼顾公平与效率；在经济发展中保护自然与社会环境等等。

社会主义市场经济将以快捷的速度在较短的时间内实现规范化、法制化的健康有序的现代市场经济，客观上更要求加强宏观调控。一是公有制经济的存在（主要指国有经济），国家仍然以其为依托，要集中力量完成关系生产力布局的重大工程以及其他事项，这就需要宏观经济的计划性；二是共同富裕是社会主义的本质要求，其公平关系必然更要依靠国家制定政策来解决；三是我国作为一个比较落后的工农业国家向现代化过渡，不能走资本主义那种自发的长期的市场经济的发展历程，国家必须发挥更大的调控作用。

四、社会保障

社会保障是指社会主义市场经济运行的支撑、保障系统。社会保障包括社会保险、社会补助和救济。在政府对宏观经济实行间接调控的前提下，各类企业的生产经济活动放开面向市场，进入市场、参与竞争，加速了生产要素的流动和结构调整，提高了经济效益。这些自由驰骋在市场经济环境里的生产者、经营者（独立的法人实体）也会因决策失误，经营不善，用人不当，硬环境的变化，软环境的调整和一些突发情况发生而难以支撑，发生如企业的破产、职工的失业、天灾、人祸等风险，这就需要通过社会保障系统实施社会保障，确保安全过渡，确保劳动者重新就业和失业期间的基本生活，

确保社会的安定和稳定。

五、法律监督

法律监督是社会主义市场经济正常运转的保证。无论是市场导向、企业自主、政府干预、社会保障，都要有一系列相互配套的具体明确的法律、法规作为依据，也都要置于相应的法律、法规的监督和保障之下。我们知道，没有法律法规来规范、约束和引导各种经济行为的主体，社会主义市场经济就必然缺乏坚实的基础，只有建立好良好的法制基础，市场经济才会有序有效地运行，宏观调控也才能有序有效地实行。

社会主义市场经济法律体系的内容非常广泛，应包含的法律、法规较多，就其基本框架而言，主要有如下几个方面：一是规范市场经济活动主体行为的法律，如公司法、个体合伙企业法、合作社法等；二是规范市场运行秩序的法律，如反垄断法、反不正当竞争法、证券法、房地产法、票据法、经济仲裁法、消费者权益保护法等；三是规范政府宏观经济管理的法律，如预算法、税法、银行法、计划法、外贸法等；四是维护社会保障方面的法律，如劳动法、保险法、社会保障法等；五是政府依法行政的法律，如公务员法、政府机构组织法、国家赔偿法等。

第三节 社会主义市场经济的功能

市场是社会活动中资源配置的重要经济机制，建立社会主义市场经济就是要充分发挥市场机制对社会经济活动的调节作用。市场机制对社会经济活动的调节作用，或者说就是