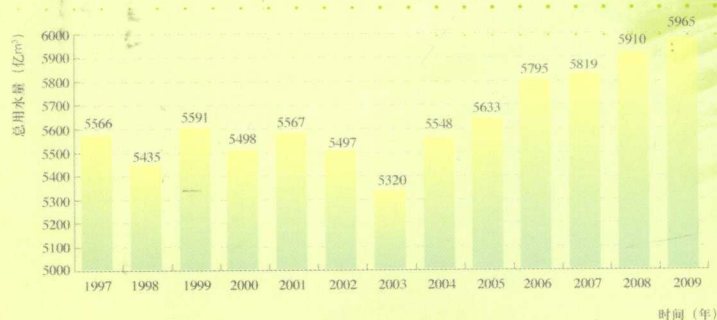


第一次全国水利普查培训教材之七

水利行业能力建设 情况普查

国务院第一次全国水利普查领导小组办公室 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn



第一次全国水利普查培训教材之七

水利行业能力建设 情况普查

国务院第一次全国水利普查领导小组办公室 编著



1087689



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

1143458

3本

内 容 提 要

本教材是第一次全国水利普查中关于行业能力建设情况普查的培训教材，分为四部分，共8章。第一部分对应第1章内容，是水利行业能力建设情况普查概述；第二部分对应第2章内容，对水利行业能力建设情况普查的清查登记进行总体阐述；第三部分对应第3章至第7章内容，对不同普查对象的普查表填报分别进行介绍和阐释；第四部分对应第8章内容，对普查表汇总上报方法和程序进行说明。

本教材可作为各级水利普查机构开展普查培训的教材，也可作为各级水利普查人员和普查单位相关人员的参考书。

图书在版编目（CIP）数据

水利行业能力建设情况普查 / 国务院第一次全国水利普查领导小组办公室编著. — 北京：中国水利水电出版社，2010.11

第一次全国水利普查培训教材

ISBN 978-7-5084-8105-0

I. ①水… II. ①国… III. ①水利调查—技术培训—教材 IV. ①TV211

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第223798号

责任编辑 李金玲

书 名	第一次全国水利普查培训教材之七 水利行业能力建设情况普查
作 者	国务院第一次全国水利普查领导小组办公室 编著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市兴怀印刷厂
规 格	184mm×260mm 16开本 14.75印张 273千字
版 次	2010年11月第1版 2011年1月第8次印刷
印 数	50201—58200册
定 价	18.00元

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

序

国务院于今年1月下发了《关于开展第一次全国水利普查的通知》，决定用3年时间在我国开展水利普查，这是新中国成立60多年来首次开展全国性水利普查。第一次全国水利普查，是一次重大的国情国力调查，是国家资源环境调查的重要组成部分，是事关经济社会可持续发展的一件大事。

第一次全国水利普查是综合性、全方位的普查，涉及范围广、参与部门多、技术要求高、工作难度大，在我国水利发展史上是空前的，在统计调查史上也是少有的。组建一支素质高、业务精的普查工作队伍，是水利普查能否顺利实施的重要保障。而能否组建这样一支队伍，培训是关键。普查所需人员的选用和培训，直接关系到这次普查的成败。为此，国务院第一次全国水利普查领导小组办公室组织制定了详细的培训工作方案及实施方案，通过大规模的分级分类培训来全面提高水利普查人员的业务素质和工作能力，确保水利普查顺利实施。

为了提高培训效果，使广大水利普查工作者易于理解水利普查实施方案，规范普查数据的采集方法，确保水利普查数据质量，国务院水利普查办精心策划，组织水利专家和部分高校教师，围绕第一次全国水利普查实施方案，群策群力，编制完成了第一次全国水利普查培训教材。参与这次水利普查培训教材编制工作的人员众多，既有水利系统的领导干部，又有水利相关高校的教授学者，既有水利水电专家，又有参与普查试点工作的普查人员。他们既要详细研究吃透实施方案，又要收集整理资料、补充案例；既要体现专业水准，又要满足通俗易懂的需求，为此付出了大量辛勤劳动。教

材凝聚了所有编制人员的心血和智慧，在此，谨向所有参编人员表示由衷的敬意和诚挚的感谢！

纵观全书，这套培训教材在内容和形式上具有以下几个方面的特色。

一是体系完整、内容全面。丛书包括1本普查总体方案培训教材，8本专业培训教材、2本数据处理培训教材、2本工具书及多媒体教材。各教材既独立成册，又相互补充，相得益彰。二是通俗易懂，操作性强。教材以好学、易懂、操作性强为原则，简明扼要、浅显易懂地阐述了普查的内容、技术和方法，尽量避免了学术化和理论化表述。三是图文并茂、例证鲜活。教材针对普查内容专业性较强的特点，将普查内容、流程、步骤利用图表和文字清晰表达出来，对于一些难点问题教材中引用了实例进行阐释，做到以直接服务普查员和普查指导员为目的，突出了实用性。四是标准统一、特色鲜明。各教材在章节结构、格式体例、出版风格上标准统一，内容又各具特色、完整准确。

培训教材是水利普查培训的权威工具书，是各级普查人员的重要参考书，是社会公众了解水利普查的窗口。希望广大的水利普查工作人员用好教材，准确地把握普查的内容和要求。水利普查培训教材编写是第一次，难免有不当之处，敬请广大读者批评指正，以便我们及时勘误。

水利普查是促进水利科学发展的基础性工作。让我们齐心协力，扎实做好各项工作，全面完成水利普查任务，为促进经济社会可持续发展做出更大的贡献！

是为序。

水利部 副部长
国务院水利普查办主任



二〇一〇年十一月

前言



为贯彻落实科学发展观,全面摸清水利发展状况,提高水利服务经济社会发展的能力,实现水资源可持续开发、利用和保护,国务院决定于2010年至2012年开展第一次全国水利普查。

全国水利普查是一项重大的国情国力调查,是国家资源环境调查的重要组成部分。开展全国水利普查是为了全面查清我国江河湖泊的基本情况,掌握水资源开发利用保护现状,摸清经济社会发展对水资源的需求,了解水利行业能力建设状况,建立国家基础水信息平台,为国家经济社会发展提供可靠的基础水信息支撑和保障。

水利普查涉及内容多、专业性强,为保证普查工作的顺利进行,必须对各级普查机构的行政负责人、技术负责人以及各级水利普查人员、技术人员进行培训。为保证培训质量,提高培训效果,国务院第一次全国水利普查领导小组办公室组织有关技术单位专家和相关水利院校老师,编制了水利普查培训系列教材。专门成立了培训教材编制委员会,由水利部副部长、国务院第一次全国水利普查领导小组办公室副主任矫勇担任编制委员会主任,由周学文、庞进武、吴强、黄河、李原园、蔡阳、蔡建元、牛崇桓担任编制委员会副主任,委员由营幼峰、韩振中、朱跃龙、徐建新、谈广鸣、杜国志、黄火键、王瑜、刘耀祥、乔根平、陈青生、康迎宾组成。组织编制了《第一次全国水利普查培训教材》共13本,分别为《水利普查总体方案》《河湖基本情况普查》《水利工程基本情况普查》《经济社会用水情况调查》《河湖开发治理保护情况普查》《水土保

持情况普查》《水利行业能力建设情况普查》《灌区专项普查》《地下水取水井专项普查》《水利普查数据处理与软件使用》《水利普查空间数据采集及处理》《水利普查工作手册》《水利普查 500 问》。

水利行业能力建设情况普查是第一次全国水利普查的一项重要内容，是对各类水利单位和机构的调查活动。通过开展水利行业能力建设情况普查，可以全面查清水利行业单位的数量及分布、从业人员数量及结构、资产规模及运营状况等，为分析水利行业对我国经济社会发展的支撑与保障能力、科学制定水利及国民经济发展规划提供基础支撑，为深化水利管理体制改革的，增强水利行业公共服务能力提供参考依据。

本教材是在《水利行业能力建设情况普查实施方案》的基础上，为满足本次普查的培训要求编制而成的。本书强调实用性，突出操作性，力求既能反映水利行业能力建设情况普查的共性，亦能体现不同区域的特点。全书结构清晰明了、内容通俗易懂，对开展水利行业能力建设情况普查工作具有很强的指导性。另外，教材中一些概念、定义的界定都是为满足本次普查的要求而提出的，与专业性科普读物的相关内容的界定可能存在一定的出入，只限于在本次水利行业能力建设情况普查中应用。

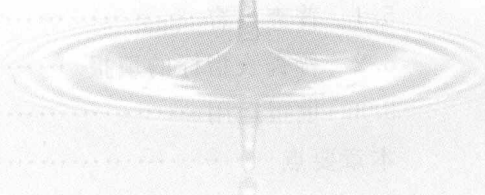
本教材由水利部发展研究中心黄河任主编，水利部发展研究中心乔根平、河海大学黄涛珍任副主编，水利部发展研究中心常河、张岚、徐波以及河海大学曹海林、张鑫、姚峰、毛绵逵参与教材编写工作。全书由黄河、乔根平、黄涛珍统稿。在教材编写过程中，很多水利行业的专家给予了高度的关心和悉心的指导，对教材的结构、内容等提出了很多宝贵的意见和建议，在此表示衷心的感谢！

由于教材编写人员水平所限，材料取舍不一定完全妥当，书中难免有疏漏和不妥之处，敬请读者批评指正。

编写组

2010 年 11 月

目 录



序

前言

第1章 概述	1
1.1 主要概念	1
1.2 普查目标和意义	3
1.3 普查对象、范围、方式、时点及内容	4
1.4 普查工作步骤	5
1.5 普查依据的法律法规与标准	8
本章要点	18
第2章 清查登记	19
2.1 清查的作用和目的	19
2.2 清查对象	19
2.3 清查流程	25
2.4 清查表填报	28
2.5 清查表审核和普查单位目录的确定	35
本章要点	37
第3章 水利行政机关普查表填报	38
3.1 普查内容	39
3.2 普查指标	44
3.3 填报运用	62
本章要点	66
第4章 水利事业单位普查表填报	67
4.1 普查内容	67

4.2 普查指标	74
4.3 填报运用	109
本章要点	115
第5章 水利企业普查表填报	116
5.1 普查内容	116
5.2 普查表指标的填报	124
5.3 填报运用	161
本章要点	167
第6章 水利社会团体普查表填报	168
6.1 普查内容	168
6.2 普查指标	172
6.3 填报运用	181
本章要点	183
第7章 乡镇水利管理单位普查	184
7.1 普查内容	184
7.2 普查指标	189
7.3 填报运用	201
本章要点	203
第8章 成果汇总及上报	204
8.1 汇总内容及要求	204
8.2 汇总表分类及说明	215
8.3 汇总及审核上报流程	216
本章要点	219
附录1 水利活动认定表	220
附录2 水利单位信息名录	221
附录3 单位清查底册	222
附录4 行业能力建设普查单位目录	223
附录5 社会团体21项主要业务活动详细解释	224

第 1 章 概 述

本章导读：本章主要对水利行业能力建设情况普查作总体性说明和介绍。主要内容包括：水利行业与水利行业能力两个主要概念的内涵界定、普查目标和意义、普查对象和范围、普查内容和工作步骤，以及普查依据的法律法规与标准等。

1.1 主要概念

1.1.1 水利行业

我国现阶段划分单位所属行业的唯一标准是《国民经济行业分类》。《国民经济行业分类》在确定单位行业类别时，是将从事同一种经济活动的单位划分为一个行业。通俗地讲，在行业分类的每一个类别中，经济活动的性质是相同的。可以说经济活动是判断一个单位行业性质的唯一依据，而单位的名称、隶属关系、会计制度、规模等都不能作为判断单位行业性质的依据。按照此原则，《国民经济行业分类》将社会上的所有经济活动分为门类、大类、中类和小类四个层次，共 20 个门类、95 个大类、396 个中类和 913 个小类，即 20 个门类行业、95 个大类行业、396 个中类行业和 913 个小类行业。

根据《国民经济行业分类》划分行业的原则，我们要准确界定水利行业的具体范畴，就需要首先对水利活动进行定义。但到现在为止，对水利活动并没有一个准确的、符合相关标准的界定，水利的内涵正随着经济社会的不断发展不断发生变化。1933 年，中国水利工程学会第三届年会的决议中就曾明确指出：水利范围应包括防洪、排水、灌溉、水力、水道、给水、污渠、港工这八种工程在内。其中的“水力”指水能利用，“污渠”指城镇排水。20 世纪后半叶，又增加了水土保持、水资源保护、环境水利和水利渔业等新内容。

有鉴于此为了满足本次普查工作的实际需要，我们规定水利活动是指：从事开发、利用、节约、保护、管理水资源，防治水害的活动，以及为以上活动提供技术支持和管理服务的相关活动（具体水利活动规定见附录 1）。凡从事上述活动的单位都属于水利行业。

1.1.2 水利行业能力

能力通常是指个体或组织完成某种活动所必备的主观或客观条件,是直接影响活动效率,并使活动顺利完成的前提条件。行业能力特指某种行业完成行业活动任务、达至行业运行目标的基本条件,包括行业内组织或机构的基本情况、业务能力、组织能力、协调能力、机构管理、机构创新能力、机构可持续性等,是行业组织体系运行状况的总体反映。反映行业能力所需要考察的具体内容和指标也是多方面的,如人力资源指标、财务指标、办公环境、行政级别、机构制度建设、机构文化氛围、管理方式、机构联系网络、机构学习能力,等等。

鉴于行业能力的复杂性,总体上可以将反映行业能力的具体内容分为如下两种类型。

(1) 按照行业能力的类别分。行业能力不仅包括行业组织单位的硬件能力,而且还包括行业组织单位的软件能力。行业组织单位的硬件能力主要包括行业组织单位的基础设施、办公条件、资产资金等,软件能力则由从业人员、知识结构、文化观念、社会关系、制度法规等方面组成。

(2) 按照行业能力的功能分。行业能力包含两大方面内容:一是行业自身的发展能力;二是行业对经济社会发展的支撑能力。行业自身的发展能力指行业单位自身所具有的能促进可持续发展的主客观条件,行业对经济社会发展的支撑能力则指行业在运行活动中能为经济社会发展提供必要的资源及其他所需条件。

显然,以上划分存在一定交叉,无论行业能力的类型特质还是行业能力的功能范围都与行业活动的运行交织在一起。

按照行业能力概念和内涵的界定,水利行业能力特指组成水利行业的单位完成水利活动任务、达到水利运行目标的基本条件及可能性,不仅指水利行业单位的运行情况,还包括水利行业单位的运行效率状况。如水利行业单位的基础设施、资产资金、财务及信息化状况的分析是判断水利行业硬件实力的主要指标;对水利工程供水量数据的分析,可以衡量水利行业对经济社会发展的支撑保障能力;对各类行业能力活动单位的性质、从业人员数量与结构、知识结构、文化观念和制度法规状况等进行的统计分析,可以衡量水利行业自身发展的软件能力等。

鉴于衡量水利行业能力建设情况的指标错综复杂,有些指标数据比较容易获得,而有些指标数据则难以收集、获取。加之我国幅员辽阔、地区间的差异性又比较明显,水利行业能力的衡量指标也相应存在较大差异,水利行业能力

建设情况普查不可能对所有相应指标进行全方位普查。因此,按照国务院水利普查领导小组办公室总体方案的要求,本次水利行业能力建设情况普查涉及的主要调查内容包括以下几项。

(1) 水利活动单位或部门的性质,包括行政区划、机构规格、隶属关系等。这部分内容主要反映我国水利行业单位在体制转型过程中的变革情况及分布状态。

(2) 从业人员数量与结构。这部分内容的普查主要反映我国水利行业在市场化改革中的人力资本状况。

(3) 资产财务和信息化状况。这部分内容可以了解我国水利行业目前的业务活动能力及现代办公条件。

本次水利行业能力建设情况普查在涉及行业能力建设的众多指标体系中筛选上述普查内容的主要理由是,这些内容和关键指标是反映所有被普查单位能力建设情况的核心内容,是所有不同类型的水利单位共有的指标,另外这些指标数据的采集方法相对来说也较为容易。

综上所述,结合国务院关于第一次全国水利普查总体方案的要求,本次水利普查以水利行业单位性质(包括行政区划、机构规格、隶属关系等),从业人员数量与结构,资产,财务和信息化状况等方面作为水利行业能力建设情况普查的主要指标。

1.2 普查目标和意义

1.2.1 普查目标

普查目标是普查活动所期望达到的预期成果,是整个普查活动顺利开展的行动方向与指南,也是制定普查实施方案的基础依据。普查目标的设定要体现现实性、精确性、可测量性、被理解性的基本原则,普查目标体现了普查活动的价值指向。

水利行业能力建设情况普查的目标,是通过对各类水利单位和机构的调查,全面查清水利行业单位的数量及分布、从业人员数量及结构、资产规模及运营状况等,以反映我国水利行业能力建设的基本情况。

1.2.2 普查意义

《国务院关于开展第一次全国水利普查的通知》(国发〔2010〕4号)指出,水利普查是一项重大的国情国力调查,是国家资源环境调查的重要组成部分,水利行业能力建设情况普查是第一次全国水利普查的一项主要内容。开展

水利行业能力建设情况普查，有利于了解水利行业能力建设状况，有利于深化水管体制改革，增强水利公共服务能力等。具体意义有以下几点。

(1) 水利行业能力建设情况普查为其他水利专题普查提供工程管理单位情况和信息，以便各项普查合理确定普查对象。

(2) 查清水利行业能力建设情况，有利于谋划水利长远发展思路，为科学制定国家经济社会可持续发展战略提供基础支撑。

(3) 查清水利行业能力建设情况，可为分析水利行业及其活动对我国经济社会发展的支撑与保障能力、科学制定水利及国民经济发展规划提供基础支撑。

(4) 查清水利行业能力建设情况，有利于为深化水利管理体制改革的，增强水利行业公共服务能力提供参考依据。

1.3 普查对象、范围、方式、时点及内容

1.3.1 普查对象和范围

本次水利行业能力建设情况的普查对象和范围是我国境内（未包含香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省）以下 3 类单位：一是主要从事水利活动的法人单位；二是水行政主管部门或其所属单位管理的从事非水利活动的法人单位；三是乡镇水利管理单位。其中，普查的法人单位类型包括：机关、事业单位、企业和社会团体 4 种类型。

【注意事项】

本次普查中，从事乡镇一级水利综合管理及服务工作的相关机构，统称为乡镇水利管理单位。

1.3.2 普查方式

(1) 普查对象按“在地原则”进行清查和普查登记。

(2) 普查表的填报单位为法人单位。

(3) 不同普查对象的普查方式不同。水行政主管部门或其所属单位管理的法人单位、乡镇水利管理单位发表调查；其他普查对象从第二次全国经济普查等资料中提取相关指标数据。

(4) 报送方式按照“县→地（市）→省（自治区、直辖市）→中央”逐级报送方式进行。

1.3.3 普查时点

第一次全国水利普查的时点为 2011 年 12 月 31 日 24 时, 时期为 2011 年度。凡是 2011 年年末资料, 如“2011 年年末单位人员”等数据, 均以普查时点数据为准。

1.3.4 普查内容

行业能力建设情况普查的主要内容包括: 单位类型、数量及分布, 机构人员情况, 资产财务状况, 资质情况, 信息化情况等。不同普查对象的具体普查内容如下。

(1) 水利行政机关: 单位数量及分布, 隶属关系, 从业人员数量及结构, 资产财务状况, 信息化状况等。

(2) 水利事业单位: 单位类型、数量及分布, 隶属关系, 从业人员数量及结构, 资产财务状况, 主要业务活动, 信息化状况, 资质情况, 科研情况等。

(3) 水利企业: 单位类型、数量及分布, 从业人员数量及结构, 资产财务状况, 主要业务活动, 资质情况等。

(4) 水利社会团体: 单位数量及分布, 从业人员数量及结构, 资产财务状况等。

(5) 乡镇水利管理单位: 单位类型、数量及分布, 从业人员数量及结构, 资产财务状况, 信息化状况等。

【注意事项】

因我国地域辽阔, 不同地区的水利活动有一定差别, 而从事水利活动的单位、部门或组织结构系统及其功能也存在一定差异。各地区原则上不要扩充水利行业能力建设情况的普查内容, 如确有需要增加指标和内容, 不得影响全国普查方案的完整性与准确性, 不得变更全国普查指标的名称、解释和编码。有以下问题要特别注意: ①各地区新增加的普查指标和内容应单独设置; ②各地区新增普查指标和内容不纳入国家普查成果汇总体系。

1.4 普查工作步骤

本次水利行业能力建设情况普查的工作共分为 3 个阶段, 一是清查登记, 二是填表上报, 三是成果发布。各阶段具体工作步骤如下。

1.4.1 清查登记阶段

清查登记是准确确定普查对象总体, 规范各类普查报表实施范围, 保证普查工作顺利实施的关键。清查登记具体步骤如下(图 1-1)。

(1) 国务院第一次全国水利普查领导小组办公室通过对国家统计局提供的第二次经济普查、农业普查和相关最新统计资料，以及水利部门提供的统计资料进行分析整理，生成《水利单位信息名录》。

(2) 逐级下发《水利单位信息名录》，各级水利普查机构利用本级民政、工商、税务、统计等部门的资料，对《水利单位信息名录》进行补充和完善，最后由县级水利普查机构将补充和完善后的《水利单位信息名录》转换成《单位清查底册》。

(3) 由普查员携带《单位清查底册》，对在册单位进行实地清查、核对，判别其是否为本次普查的对象，并将清查结果生成《县级行业能力建设普查单位目录》。经层层上报审核，形成全国统一的《国家级行业能力建设普查单位目录》。

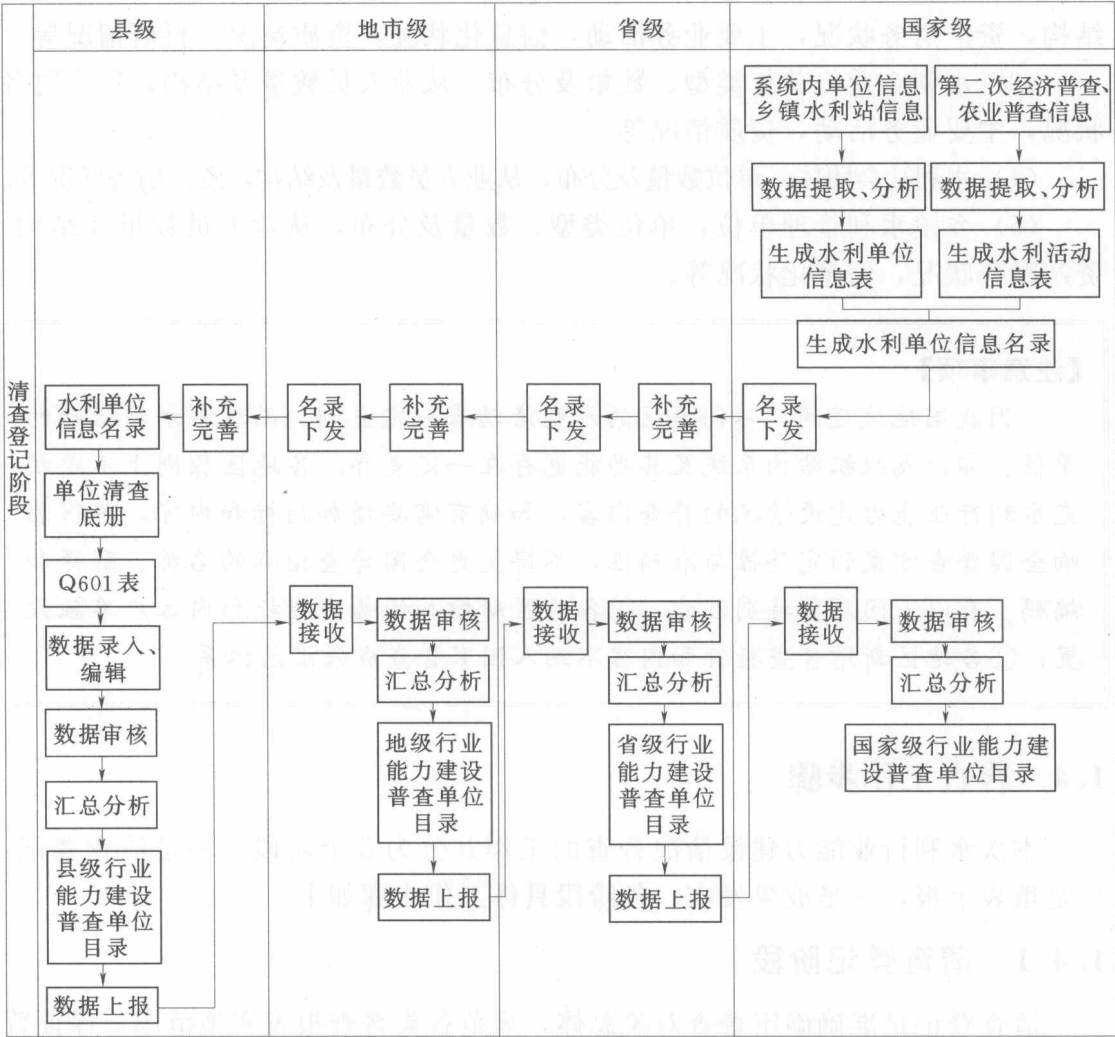


图 1-1 清查登记阶段工作步骤

1.4.2 填表上报阶段

填表上报阶段的总体要求：水利行业能力建设情况普查以县级行政区为基本普查区，并由县级水利普查机构具体负责普查的组织实施。县级水利普查机构要在规定的时间内完成普查登记工作，普查登记工作完成后，县级水利普查机构要对普查结果进行检查和审核，然后逐级报送到国务院第一次全国水利普查领导小组办公室。各级水利普查机构在对下级上报的普查成果进行汇总、审核、验收时，要严格按照相应的质量控制要求执行。具体步骤如下(图1-2)。

- (1) 普查员根据不同普查对象分发普查表。
- (2) 各普查单位在普查员指导下按要求填写普查表。
- (3) 普查员和普查指导员对普查表数据进行核对检查与抽查，对不符合要求的普查表返回重新填写。
- (4) 县级普查机构对调查和上报数据进行全面校验、分析协调。
- (5) 县级普查机构将符合要求的普查数据进行整理后逐级上报。
- (6) 各级水利普查机构对下级上报的普查数据进行及时汇总、审核、验收。

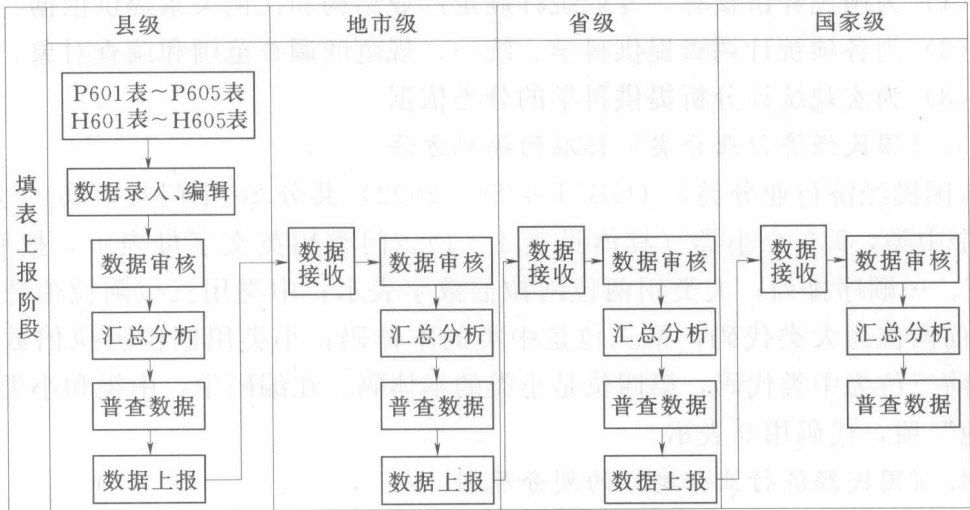


图 1-2 填表上报步骤

1.4.3 成果发布阶段

国务院第一次全国水利普查领导小组办公室对普查资料进行最后的分析整理汇编、普查数据管理和空间数据库建设、普查成果验收和宣传发布等。

1.5 普查依据的法律法规与标准

1.5.1 对行业类别和业务类型进行划分依据的相关法律法规及标准

1.5.1.1 概述

行业分类代码和主要业务活动是辨别被清查单位是否为普查对象的重要标准之一。其中,行业分类代码也是水利行业能力建设情况普查的重要分组标识,对于摸清水利系统内单位的产业结构起到了至关重要的作用。为准确填写行业分类代码和主要业务活动这两项内容,就有必要了解一下我国现阶段的行业划分标准。当前,《国民经济行业分类》(GB/T 4754—2002)是我国行业划分的唯一标准,下面将对国民经济行业分类的概念、作用、划分原则等方面的内容作详细介绍。

1. 什么是《国民经济行业分类》

《国民经济行业分类》就是按照一定的原则和分类方法,对全社会的社会经济活动进行划分。它是反映全社会经济活动的标准基础分类。简单地说,是对所有机关、事业、企业等单位所从事的经济活动进行分类。

2. 《国民经济行业分类》的作用

- (1) 为国民经济核算,专业统计确定产业结构和比例关系提供依据。
- (2) 为各项统计调查提供科学、统一、规范的调查范围和调查对象。
- (3) 为宏观统计分析提供科学的分类依据。

3. 《国民经济行业分类》标准的编码方法

《国民经济行业分类》(GB/T 4754—2002)共分20个门类,95个大类,396个中类,913个小类(具体见表1-1)。门类用英文字母表示,按照A、B、C、…顺序排列;大类用两位阿拉伯数字表示;中类用三位阿拉伯数字表示,前两位为大类代码,第三位是中类的本体码;小类用四位阿拉伯数字表示,前三位为中类代码,第四位是小类的本体码。在编码中,中类和小类设有“其他”项,代码用9表示。

4. 《国民经济行业分类》的划分原则

(1) 行业类别的划分原则。《国民经济行业分类》是以经济活动的同质性确定每个行业的类别,也叫同质性原则。通俗地讲:在行业分类的每一个类别中,经济活动的性质是相同的。

(2) 确定单位行业性质的原则。在确定单位行业性质时,依据的是单位从事的主要经济活动。就是说,主要经济活动是判断一个单位行业性质的唯一依据,单位的名称、隶属关系、会计制度、规模等都不能作为判断单位行业性质