

水利经济丛书

水利工程经营管理

方一新 主编

水利电力出版社

《水利经济丛书》出版说明

为贯彻执行党中央提出的注意提高各项工作经济效益的方针，经中国水利经济研究会第一届理事会倡议并由水利部决定编写《水利经济丛书》，以作为提高水利建设经济效益的一项措施。

1981年4月，该会成立了“水利经济丛书编辑组”负责丛书编写的组织协调工作。编辑组由原水电部所属有关单位派出的九位同志组成，即叶永毅、陈家琦、张志乐、刘善健、陈清濂、徐泳九、牛运光、陈效华和鲁学仁，并由叶永毅任组长，刘善健、牛运光任副组长。

《水利经济丛书》包括：

- (1) 水利经济学概论；
- (2) 水利土木工程系统分析方法；
- (3) 水资源系统分析；
- (4) 综合利用水库调度；
- (5) 水利工程经营管理。

此外，还组织翻译和推荐了下列三册国外水利经济专著供阅读参考：

- (1) 水利经济学〔苏〕；
- (2) 水资源规划经济学〔美〕；
- (3) 水资源科学分配〔美〕。

本丛书可作为水利经济技术干部的培训教材，作为高等院校教学参考用书，也可供工程技术人员参考。

前 言

随着水利工程不断兴建,在水利工程经营管理方面,应着重研究工程的投入产出,讲经济核算,讲经济效益。但水利工程管理部门的干部多数对经营管理缺乏应有的知识,还不能适应当前水利工程经营管理工作的需要。因此,在水利工程管理干部队伍中,需要大力进行培训,不断提高干部队伍素质,使水利工程管理人员认识经营管理的重要意义,提高决策、组织、协调和控制能力,理论联系实际,提高管理水平,讲究经济效益。为满足广大水利工程管理干部的需要,水利部和中国水利经济研究会组织编写《水利工程经营管理》一书,内容主要从经营管理的一般原理和基本职能出发,研究水利工程经营管理的基础知识、经济计算和管理方法。

1981年5月,水利部和中国水利经济研究会委托福建省水利电力厅和辽宁省水利局编写本书。在编写过程中,委托单位先后组织两次审稿,并由作者进行了修改补充。嗣后,又在水利部工程管理培训中心举办了研究班。在广泛征求意见的基础上,最后写成本书稿。近年来,在水利部工程管理培训中心举办的培训班和福建、河北、湖北等省举办的培训班均使用此稿,效果良好。

本书可供省、地、市水利管理干部和大、中型水利工程领导干部的培训教材,也可作为水利管理职工大学的参考教材和水利工程管理单位的技术、管理干部的自学读物。

全书由福建省水利电力厅方一新和辽宁省清河水库谢庆国编写,参加修改工作的有福建水利科学研究所吴锦明和水利部工程管理培训中心田致君,由方一新统编定稿。

在编写过程中,承《水利经济丛书》编辑组叶永毅、水利部牛运光、柯礼丹、陈效华及有关部门的同志提供了宝贵意见。并得到福建省水利电力厅和水利部工程管理培训中心大力支持,在此表示感谢。在编写中,由于调查研究不够,同时限于理论水平和实际经验缺乏,书中还存在不少缺点和错误,热忱地希望读者批评指正。

编 者

1988年12月

目 录

前 言

第一章 绪论	1
第一节 水利工程经营管理的重要意义	1
第二节 经营管理的指导思想与发展方向	6
第二章 经营管理基础知识	10
第一节 社会主义基本经济规律	10
第二节 企业与企业经营管理	14
第三节 经营管理的职能	20
第四节 供水商品性质	25
第五节 水利系统经济效益	31
第六节 指标与指标管理	37
第三章 水费	44
第一节 制定水费管理办法的意义	44
第二节 计算供水成本的步骤与方法	47
第三节 分摊共用固定资金	50
第四节 折旧费和大修理费	58
第五节 运行管理费	60
第六节 成本计算	63
第七节 如何测算水费标准	68
第八节 农业水费	72
第九节 工业、城镇、发电水费	78
第四章 人事劳动管理	85
第一节 组织管理	86
第二节 民主管理	95
第三节 法制管理	99
第四节 劳动管理	103
第五章 生产经营管理	114
第一节 计划管理	114
第二节 决策方法	121
第三节 供水经营	129
第四节 水帐结算与收水费方式	135
第五节 设备与物资管理	142

第六节 综合经营管理.....	148
第六章 经济管理	154
第一节 财务管理.....	154
第二节 成本管理.....	163
第三节 经济核算.....	170
第四节 经济活动分析.....	173
第五节 经费包干与经营承包责任制.....	178
附录一 关于水利工程管理单位水利工程供水部分固定资产基本折旧率和大修理费率表的几点说明	186
附录二 综合利用水利工程经营管理考核指标（试行）	189
附录三 灌区管理技术经济指标（试行）	201
附录四 国营机电排灌站技术经济指标说明	206

第一章 绪 论

第一节 水利工程经营管理的重要意义

水利工程经营管理是一门介于自然科学和社会科学之间的边缘学科,是研究如何对管理单位的全部生产和经营活动,进行计划、组织指挥、控制和调节,使全体职工的行动统一到经营目标上来,以达到发挥工程设施的效能,充分利用水资源的使用价值,提高经济效益,为保障防洪安全和国民经济建设服务。

水利事业是国民经济的基础结构,在物质文明和精神文明的建设中承担着重要任务。水利工程经营管理必须遵循自然规律和社会经济规律,研究国内外水利工程经营管理的经验,从我国的国情出发,建立起适应社会化大生产和符合社会主义制度的经营方针、管理体制和方法,藉以发展水利工程的生产力,完善生产关系,从而建立具有中国特色的水利工程经营管理科学。

一、我国水资源特点

我国处于欧亚大陆的东南部,濒临太平洋,在地形上,西部高,东部低,山脉、平原、丘陵、盆地相互交错,形成江河和湖泊众多,据统计,大小江河总长度约42万km,其中流域面积在1000km²以上的河流有1500多条;全国湖泊总面积约75600多km²,其中面积大于100km²的湖泊有130个。这种地理条件决定了我国的气候有明显的季风性质,复杂多变,来自西伯利亚——蒙古高原寒冷干燥的大陆季风,和来自太平洋、印度洋上温暖湿润的海洋季风,在国土上空往复交替。因此,降雨的随机性很大,在时间分配上不均匀,季节性强;在地区分布上不平衡,相差悬殊;经常出现局部性暴雨和连续干旱。我国的水利资源有如下特点。

1. 降雨的时空分布不均匀

在年内分配上,随着副热带高压北移,江南地区在4、5月份进入梅雨季节,北方地区要到夏秋之间才进入汛期;沿海地区经常受台风登陆的影响,造成大范围内的暴雨,大量降雨集中在6~9月份;在年际之间的分配也很不均匀,江南地区相差2~3倍,淮河以北地区相差5~20倍。

我国多年平均降雨量约630mm,但是在地区分布上很不平衡,东南沿海正常年份都在1500mm以上,淮河、秦岭以南大于800mm,华北和东北地区在400~800mm之间,西北地区在250mm以下,新疆塔里木盆地只有10mm左右。从全国范围来看,少雨地区约占全国总面积的一半。

2. 水资源总量多,人均占量少

我国年平均降水总量约6万亿m³,水资源总量约27210亿m³(其中河川径流量26380

亿 m^3 、地下水补给量7718亿 m^3 ，河川及地下水重复量6888亿 m^3 ，相当于全球年径流总量47万亿 m^3 的5.6%，在全世界居第6位（仅次于巴西、苏联、加拿大、美国、印度尼西亚）。但如果按人均占有水资源统计，每人只有2700 m^3 ，居世界的第84位。华北、东北地区人口密集，人均占有水资源量就更少。

3. 水资源的供需不平衡

我国水资源的分布情况与国民经济各部门对水资源的需求量很不平衡。

（1）水资源与耕地布局极不相宜。南方四大系（长江、珠江、闽台诸河、西南诸河）的水资源量约占全国的80%，而耕地面积只占全国的37.8%；北方六大系（黄河、海滦河、淮河、辽河、黑龙江、额尔齐斯河和内陆诸河）的水资源量约占全国的20%，而耕地面积占全国的62.2%。北方地区水资源紧缺已影响到灌溉农业的迅速发展。

（2）水资源与矿藏资源布局不相适应。我国的煤炭、石油、铁矿等矿藏资源，大多数位于华北、东北、西北等水资源贫乏地区，由于缺水，将给我国的重工业（特别是开采工业）发展带来困难。

（3）水资源的开发利用难度大。由于水资源在时空分布上不均匀，年内降雨大多数集中在雨季，因此必须修建蓄水工程。水资源供需不平衡，必须修建长距离的跨流域调水工程。兴建蓄水工程，会受到地质条件和移民困难的制约，调水工程要占大片耕地，在经济上投资较大。建国以来，开发条件较好的水资源基本上都已开发，今后的工程项目，交通条件、投资费用、施工条件都比已建工程难度大。

二、供水的使用价值

供水是物质生产，供水有多方面的使用价值。

1. 水是生命的起源

从微观上看，水是二氢一氧的无机化合物。地球上的生命是有了水，才能够生存、延续、进化。从藻类发展到各种植物，从微生物进化到人类，人从哇哇坠地到生命结束，时刻都离不开水，所以水是一切生物赖以生存和延续的必要物质。

2. 水是国民经济建设和社会发展的命脉

从宏观上看，就是从地球上、国土上、一个流域、一处水利工程来研究水，这种宏观的水具有社会属性。由于人们认识到水具有水力、水量、水能、水域、水温、水质和水利环境等多种物理的、化学的特性，经过人类对水资源进行控制、开发、利用、管理和保护，就能够发挥防洪、除涝、治碱、灌溉、工业供水、冷却、发电、航运、人畜饮用、养殖和旅游等多种使用价值。

三、水利在国民经济建设和社会发展中的地位与作用

我国是发展中的社会主义国家，土地辽阔、资源丰富、人口众多、经济基础薄弱，要实现中国式的社会主义现代化，必须从国情出发，发展水利事业。建国以来，在党和政府的领导下，依靠全国人民的共同努力，修建了大量水利工程，在国民经济建设中发挥了重要的作用。

1. 防御洪水, 保障人民生命财产

建国以来, 整治、整修、新修江河、湖泊、圩垸、海塘等堤防17万km; 开辟了海河、淮河的排洪河道和大量防洪工程, 这些工程设施是保障城乡国民经济各部门和人民生命财产免遭或减轻洪水灾害的物质基础, 能够初步控制普通的洪涝灾害。解放前, 黄河三年两决口, 解放后已安然渡汛42年, 主要江河和重要城市也多次战胜洪水灾害。全国水灾成灾率已由56%下降到40%, 全国易涝面积3.6亿亩, 已初步治理2.7亿亩, 占3/4。

2. 为发展农业生产创造了条件

建国以来建设水库8.6万多座, 塘坝600多万座, 水闸2.4万多座, 机电排灌站8070×7355kW, 机井240万眼, 建成万亩以上大中型灌区5300多处。这些水利工程设施为发展农业生产创造了条件, 每年提供灌溉水量约4200亿m³, 全国灌溉面积由解放初期的2.4亿亩增加到7.4亿亩, 其中水稻播种面积由3.4亿亩增至5亿亩。旱作物水浇地由0.5亿亩增至3.4亿亩, 旱灾成灾率由34%下降为28%。北方盐碱地1.1亿亩已治理0.7亿亩。南方冷浸、烂泥、锈水等低产田1.1亿亩已改造0.5亿亩。解决牧区缺水草原供水面积2亿亩, 发展草原灌溉994万亩。这些效益为我国粮食生产突破8000亿斤、农业产量年平均递增3.6%起了很大作用。灌区的面积不到全国耕地面积的一半, 粮食产量却占了2/3, 其它经济作物也由于有了灌溉条件而持续增产。

3. 为城镇、工业、牧区供水

建国以来, 我国城镇人民生活用水量和工业用水量由年均30亿m³增加到552亿m³; 改善了牧区和缺水地区7500万人的饮水困难条件, 解决了牧区2500多万头牲畜的饮水困难。

4. 水力发电、航运和水产养殖

全国至1989年已建成大中小水电站总装机容量3200万kW。1989年底, 全国已建成单站容量在1.2万kW以下的小水电, 总装机容量1261万kW, 年发电量360亿kW·h, 小水电已成为农业、乡镇工业、照明的主要能源。河道和库区的航运事业发展很快, 全国水库共有水面面积2500万亩, 大多数水库已养鱼, 年提供鲜鱼28万t。

四、水利管理现状

1. 水旱灾害频繁, 管理任务繁重

由于自然地理条件的影响, 降雨时空分布不均, 国土上经常出现暴雨, 影响范围较大, 也经常出现连年干旱, 持续时间较长。据公元前206~1949年的历史记载, 在2155年中间发生较大水灾1092次, 较大旱灾1056次。建国30多年来, 也发生过1954年的长江洪水, 1975年的河南暴雨, 1980~1981年的华北大旱, 1985年淮辽河洪水等, 比较严重的水旱灾害平均每3年发生1次。

由于降雨在时间、空间、强度上分布演变的复杂性, 决定了水利工程要承担极其繁重的防洪和供水任务。

2. 工程数量大, 分布范围广

建国以来, 兴建了大批水利工程, 分布在辽阔的国土上, 就类型来分有防洪、防潮工程, 农田灌溉工程, 水力发电工程, 排水、防渍、治碱工程, 为城市、工业输水工程, 就

作用来分有引水工程、蓄水工程、提水工程、输水工程、调水工程和泄水工程等,就规模来分有水利枢纽、大型、中型、小型工程,就所有制来分有全民所有制国营工程和集体所有制工程,由于各类工程的性质和作用不同,各个不同地区对水利的需求不同,各类工程的管理体制和方法不同,这就决定了水利管理的复杂性。

3. 工程质量低、配套不全、管理不善,经济效益没有充分发挥

已建成的水利工程在国民经济中发挥了很大作用,但是也有不少工程,由于缺乏全面规划,设计不够合理,施工忽视质量,没有全面配套,因此防洪标准低,布局不合理,难以发挥应有效益,给管理工作带来很大困难,还需要做大量工作才能达到设计指标,有的工程因遭受破坏或设备老化,效益日益下降。

长期以来,由于缺乏经验和认识不足,水利工作重建轻管,不重视科学管理,不讲究经济效益,对管理体制、经营方针和管理制度缺乏研究,没有一套完整系统的管理办法,工程管理单位人才缺乏,素质不高,特别是缺乏有管理才能的领导人员。因此,不能适应社会化大生产对水利管理工作的需要。

水利工程一方面担负着城乡防洪安全的社会义务;另一方面又必须为灌溉、供水、发电、水产、航运等提供产品和劳务,在提高社会宏观经济效益的同时增加管理单位的经济收入,以维持简单再生产,但是,由于受部门所有制的影响,单纯依靠行政手段管水利,收费标准低,管理不善,造成了水资源的浪费。经济效益不能充分发挥。

4. 水利管理有广泛的群众性

水利工程的经营管理,直接关系到国民经济各部门和千家万户的经济利益,关系到环境保护工作。我国是发展中的社会主义国家,经济基础薄弱。发展农业是战略重点,目前我国农业的劳动生产率和商品率很低,抗御自然灾害的能力很低,人多地少的矛盾越来越突出,要在有限的耕地上提供更多的商品。水利工程设施的防灾和供水是重要的制约条件,发展工业和建设中小城镇都需要水利工程提供优质足量的供水。因此水利管理有广泛的群众性。水利工程管理的重点在农村,必须依靠地方政府的领导和广大群众的支持,走群众路线,做好水利管理工作。

五、到本世纪末,社会需水情况预测

水利工作的战略目标之一是:到本世纪末,为实现工农业总产值翻两番提供防洪安全和供水保证。经济建设和社会发展,对供水在数量上、质量上、时间上的需求提出了更高的要求。本世纪以来,世界用水量急剧增加,农业用水增长7倍,工业用水增长20倍,城市生活用水增长12倍。我国自建国以来年供水总量由建国初期的1031亿 m^3 (其中农业1001亿 m^3 、工业24亿 m^3 、城市生活6亿 m^3)增长到4767亿 m^3 (其中农业4195亿 m^3 、工业523亿 m^3 、城市生活49亿 m^3)。

随着国民经济建设和社会发展,供水能否保证是关系工业生产持续,稳定发展的重要条件。有关部门预测,到本世纪末,全国年用水量将达到6500~7500亿 m^3 (其中农业5300~6000亿 m^3 、工业和城镇生活用水1200~1500亿 m^3)。

1. 发展农业要解决灌溉、排涝、治碱问题

农业是国民经济的基础，粮食是基础的基础。我国的耕地面积占全世界的7%，解决了占全世界22%人口的温饱问题，的确是一件了不起的事。目前，粮食已经自给，棉花自给有余，水利工作的作用很大。今后，在“绝不放松粮食生产，积极开展多种经营”的方针指导下，农业内部结构将向农、林、牧、渔，乡镇工商业全面发展，到本世纪末人均占有粮食400kg，则全国需要生产粮食5000亿kg。据推算，每增产1t谷物需水1500m³，生产1t肉类需水31500m³。要解决农业抗御自然灾害获得持续稳产高产，对供水的保证率、水质、供水时间和方式，用户将提出更高的要求。

2. 工业发展，城镇建设需水量很大

建国以来，我国的工业建设发展很快，工业用水量30年中增长了21倍，由于供水具有冷却、洗涤、充当原料等使用价值，重工业、轻工业都离不开水。目前，我国北方地区一些城市和工矿区，缺水已成为制约工业发展的重要因素。据调查，炼1t钢需水30m³，开采1t石油需水40m³，造1t纸需水400m³，生产1t人造纤维需水1800m³。我国平均每万元工业产值约需水500~700m³。同时用水的质量和保证率的要求比农业用水更高。

随着物质文明和精神文明建设的发展，我国将建设更多的中、小集镇，城镇人口的增加，对生活用水和公共用水的数量和质量要求都会提高。目前，城镇人口每人年平均用水量80~120m³，城镇的绿化、卫生、美化等用水也急剧增加。

3. 水力发电和综合经营

能源建设是国家的战略之一。水电是永续性能源，比火电具有原料充裕、环境清洁、调节方便等优势。目前全国水电能源只占能源总量的5%左右，在水能资源丰富的地区能够综合利用供水工程，小水电的发展前途很大。水上航运比陆地运输具有载运量大，道路宽敞，不占地、耗能省、运费低等优势。目前我国内河货运量只占总运量的18%左右，还有很大潜力。水库养殖业是为社会提供水产品的基地，目前我国人年均吃鱼量仅6kg，如果2500万亩的水库、池塘水面都养鱼，亩产50kg，人年均淡水鱼供应量将增加12.5kg。

六、加强经营管理的重要意义

1981年5月召开的全国水利管理会议，决定把水利工作着重点移转到管理上来。1983年6月召开的全国水利工作会议，确定了水利工作的方针：加强经营管理，讲究经济效益。现有水利工程已经有相当规模，有一定基础，有很大潜力，只要努力提高管理单位素质，调动广大职工和灌区群众的积极性，就能够较快地提高经济效益，因此，加强经营管理有重要意义。

1. 确保工程安全，利国利民

目前，我国江河的防洪标准很低，再加上人为的河道设障，影响行洪能力。水利工程设施的防洪标准低，施工质量差。如果不认真管理，万一失事，将给国家和人民造成重大损失，威胁到国计民生。因此，尽速完成险病工程的加固处理。努力消除潜在的隐患，使各类工程达到设计的防洪标准。同时，水利工程管理单位要认真做好防汛工作，进行洪水预报，做好防洪调度，尽量避免或减轻洪涝灾害程度，在设计洪水标准的条件下，保证工程安全，保护城市、工农业生产、交通运输和人民财产的安全。

2. 发挥工程效益，为国民经济建设服务

建设物质文明和精神文明，需要水利工程充分发挥效益，利用水的多种使用价值，为国民经济各部门服务。20世纪以来，全世界的农业水量增加7倍，工业用水量增加20倍，城市人口每人一年需用水 120m^3 。据有关部门计算，建国以来，全国年用水量增长了4倍。到本世纪末，全国工农业年总产值要在1980年的基础上翻两番，农业灌溉、城市和工业用水量将迅速增加，要满足工农业生产和人民生活对供水的需求，除了新建一些水利工程外，主要依靠发挥现有工程的潜力，加强科学管理，以内涵为主提高生产力，一方面从提高水资源的利用程度以增加供水量和发挥水的多种使用价值；另一方面采取节水措施以减少水的浪费。从生产、流通、消费等环节加强经营管理，就能够为社会提供优质的水、电产品和劳动服务，促进工农业生产。

3. 开展综合经营，为社会提供物质财富

水利工程设施有丰富的水土资源，管理单位有技术、设备、劳动力的潜力，能够在管好用好工程的前提下积极开展综合经营，各地可以根据自己的条件，从水源开发、水能利用、水土保持、水面养殖、水域航运，水利环境利用等方面综合规划，以水为本，择优经营投资省、见效快、效益高的项目，为社会提供商品和劳务，给管理单位增加收入，为改善职工生活和社会就业创造条件。最近几年，全国国营水利工程管理单位的综合经营发展很快，产值每年递增2亿多万元，按此增长速度，到本世纪末，可以达到占水利管理单位总收入的一半左右。

4. 增加管理单位的经济收入，发展水利事业

加强经营管理可以在提高社会效益的同时，从增收和节支来积累资金。目前，有很多工程管理单位因为缺乏资金，没有能力对工程设备进行修理改造，影响了效益，近年来，各地重视了工程的配套工作。努力提高供水供电能力，认真地对供水进行了成本核算。合理地调整了水费、电费标准，开展综合经营，收入逐年增加，职工工资和工程维修经费实现自给，有的单位还提取了折旧和大修理基金，工程管理单位能够维持简单再生产，同时，依靠逐年的积累的生产发展基金和折旧基金，在国家的支持下，对工程进行技术改造，逐步扩大再生产能力。

5. 调动职工的积极性和创造性，培养管理人才

经营管理工作要实行民主集中制，要激发全体职工的主人翁思想，要依靠发挥全体职工的集体智慧和能力。通过实行责、权、利相结合的管理责任制，调动管理职工的积极性和创造性，从实践工作中锻炼和提高职工的技术水平和管理水平。有计划有组织地对职工进行全员培训，能够尽快提高职工的素质，使他们适应日益繁重的经营管理工作。

第二节 经营管理的指导思想与发展方向

水利工程经营管理，关系到国家巨额固定资产的投资效果，影响着国民经济发展和人民安全幸福。在优越的社会主义制度下，依靠各级政府和广大人民群众的支持，认真总结经验，立志改革创新，将逐步创立具有中国特色的水利工程管理科学，为管好用好水利工程，促

进水利生产力的发展做出新贡献。

一、水利工作的战略目标

到本世纪末，实现工农业年总产值翻两番是国家经济建设的战略目标。水利工作必须适应国家建设目标和人民生活水平提高的需要，为经济体制改革创造良好的经济环境和社会环境服务，提出水利工作的战略目标。这就是：到本世纪末，为实现工农业年总产值翻两番提供防洪安全和水资源保证。为此，必须做好如下工作。

1. 坚决贯彻水利工作方针

水利工作的方针是：“加强经营管理，讲究经济效益”。水利管理工作要确保工程安全，充分发挥效益，积极开展综合经营。

2. 确保战略重点

水利工作的重点是主要江河的防洪；保证城市工业供水；努力增加灌溉面积，提高除涝标准；抓紧小水电建设。当前水利发展的重点应放在商品粮和经济作物基地上。水利工程的重点应当首先是抓现有工程的挖潜配套，以充分发挥现有水利设施的效益。

3. 主要措施

为了实现战略目标，保证战略重点，应采取综合措施有以下几点：

（1）坚决贯彻《中华人民共和国水法》和原水利电力部颁发的《水利水电工程管理条例》，并结合各地情况制定实施细则。

（2）确保主要江河、大中城市和大中水库的防汛安全。

（3）进行以节水、节能、增产为中心的技术改造，加强技术管理。

（4）灌区要积极完善田间排灌配套工程，大力开展渠道衬砌防渗，进行机电设备和建筑物的更新改造，改进灌水技术，实行计划用水和节约用水。

（5）水库要做好调度运用，使水资源发挥最大的综合效益。

（6）在保证工程安全，充分发挥效益的前提下，因地制宜，大力开展综合经营。

（7）加强经营管理，对工程的安全、效益和综合经营都应建立经费包干和经营承包责任制。

二、水利工程经营管理的指导思想

水利工程经营管理必须遵循客观规律，讲究经济效益。以取得全社会最大的经济效益为出发点，努力增加管理单位的经济收入，发展和壮大水利管理事业。

1. 改革管理体制

管理体制属于生产关系范畴，体制改革必须遵循生产关系要适合生产力发展的经济规律。对于带全局性关系到国计民生的枢纽工程，要加强国家的集中统一领导，对于某一地区范围内的水利工程，可以按水系和行政区域实行分级管理，给予必要的自主权，同时要扩大管理职工的民主权。改革单纯靠行政手段管理水利的做法，把经济手段和行政手段结合起来。注意运用经济杠杆和经济法规来管理工程。

2. 水利管理的改革方向

中共中央关于经济体制改革的决定公布后，1984年12月，原水利电力部在北京召开全国水利改革座谈会，提出了“适应形势，全面服务，转轨变型，搞活经济”的水利改革方向。

(1) 从以农业服务为主转移到进一步扩大为国民经济和社会发展服务；

(2) 从不重视投入产出，转移到以提高经济效益为中心的轨道；

(3) 从单一生产型转到综合经营型。

当前，水利管理工作应该依靠两个支柱（水费改革和综合经营），一把钥匙（经费包干和经营承包责任制）来推动水利管理的改革工作。

3. 认真研究经营管理的理论

如何提高水利工程的经济效益，从理论上要认识遵循自然规律和经济规律的必要性和重要性。将经济学、管理学的一般原理运用到经营管理工作中，管理的自然属性和社会属性的二重性是生产力和生产关系对立统一关系的具体表现。科学技术管理侧重解决提高生产力问题；经营管理侧重研究生产关系问题，采用什么形式的生产关系能够适应和促进水利管理的生产力，采用哪些科学的管理方法才能够做到以最少的社会劳动消耗获得最好的社会物质文化的需要的满足，是研究经营管理的首要课题。

4. 要有战略目标和务实精神

在经营方针指导下确定工程管理单位的发展方向和战略目标，从中国的国情出发，从当地国民经济发展的需要出发，兼顾宏观经济效益和微观经济效益，兼顾长期效益和近期效益，研究经营管理的综合措施，包括经济体制、组织管理、民主管理、法制管理、技术管理、经济管理。迅速发展生产力，不断改革和完善生产关系，及时调整上层建筑，以促进水利管理事业的全面发展。

5. 努力提高工程管理单位的素质

水利工程管理单位的素质是搞好经营管理的先决条件。随着科学技术的日益进步，社会化大生产赋予管理单位的任务日益繁重，要适应新形势下的各种新的工作，就要努力提高工程管理单位的素质，发扬勇于改革立志创新的精神，大胆破除和改革阻碍经营管理发展的老框框、老套套，认真探索和采用新的科学管理方法。要采取各种措施提高管理职工的政治素质、技术素质和管理素质，使管理单位具备竞争能力和发展能力。

三、水利工程经营管理的发展方向

实现水利工作的战略目标，应该从现有管理水平出发，分两步走，积极创造条件，建设具有中国特色的水利管理现代化。

第一步，在1995年以前，通过调整、整顿、改革和提高，实现科学管理。其主要标志是：

(1) 全面技术管理：包括对设备进行改造和研究新的技术操作方法两个方面，做到标准化、系列化、规范化，以促进水利生产力的迅速发展。

(2) 全面计划管理：用计划来组织、指挥、监督、控制全部生产经营活动，使全体职工围绕着经营目标进行有组织、有纪律、有秩序、有成效的劳动，提高工作效率和经济

效益。

(3) 全面经济核算：研究投入和产出的比例关系，讲究增加生产，厉行节约，从创造使用价值和价值两方面来检验经营效果，从定额、指标的完成情况来检验管理水平。

(4) 全面人事劳动管理：大力培养人才，合理使用人才，充分调动全体职工的积极性和创造性，使大家热爱水利管理事业，成为有理想、有道德、有文化、有纪律的新型管理职工。

第二步，到本世纪末的后五年，随着国民经济有较大幅度的增长，能够将当代先进的技术科学和管理科学应用到水利管理上，水利工程的经济效益将有明显的提高，逐步实现中国式的水利管理现代化。

现代化的标志是管理思想现代化，经营决策最优化，管理组织系统化，管理技术与手段现代化，管理方法科学化，管理方式民主化，管理人员专业化。其中管理思想是核心，管理组织是保证，管理方法是手段，管理方式是前提，管理人员是条件。

进入90年代，水利工程的经营管理将有较快速度的发展，生产力将迅速提高，生产关系进一步完善，主要技术经济指标达到或接近世界先进水平：

(1) 劳动机构是精干而有效能的。领导人员精明能干，有权威和决策能力，管理人员有当代专业管理知识，生产和工作效率达到世界先进水平。

(2) 劳动资料现代化，工程设施的建筑物和各种设备采用新型的材料、构件，机械化、自动化的程度较高，有当代先进的仪表、仪器，采用电子计算机遥测、遥控。

(3) 管理手段现代化、在经营管理活动中应用信息科学、技术经济学、环境科学的新成果、广泛采用运筹学、系统工程学等现代化的技术手段和方法，进行数据处理、信息加工和严密的监督，对生产运行过程进行最有效的控制和调节，使水资源的使用价值得到充分的发挥。

(4) 管理职工的物质和精神生活水平有较大幅度的提高。

实现水利管理现代化，要符合我国的国情。建设具有中国特色的水利管理现代化有两条途径，一是积极学习国外的水利管理经验，藉以增长知识，开阔眼界，扩大思路，认真地经过鉴别，通过试验，努力吸取有益的科学技术和管理办法，即技术上先进，经济上合理。国情条件许可的管理科学，加以改进推广。二是在国内开展水利管理的科学研究，从生产管理实践中提出科研课题，组织科研、教学、生产单位三结合，联合攻关；建立全国性和流域性的水利管理情报网，总结和推广国内的先进管理技术和管理经验。

事在人为，只要我们坚持四项基本原则，解放思想、实事求是，敢于探索，勇于创新，艰苦奋斗，就一定能够认识和掌握水利工程经营管理的客观规律，尽快提高生产水平、技术水平和科学管理水平，建立中国式的水利管理科学体系，为祖国为人民做出更大贡献。

第二章 经营管理基础知识

第一节 社会主义基本经济规律

一、经济规律

经济规律是社会经济发展过程中经济事物的内在的、本质的、必然的联系，而不是错综复杂的经济现象。任何经济事物都有其现象和本质。现象是外部表现形态，本质是内在必然联系。经济规律是通过对经济现象的外部表现的观察和研究，用科学的方法来揭示其内在的本质的必然的联系。

经济规律是不以人们意志为转移的客观过程。它与自然规律不同的是：多数经济规律不是长久不变的，它随着社会经济条件的变化而变化，并逐渐消失而退出历史舞台，它必然通过人们的活动才能发挥作用；并且同人们的经济利益密切相关。因此，在阶级社会中，对经济规律的利用往往有阶级背景。

经济规律有三种类型：

（1）普遍经济规律：在一切社会经济形态中都起作用的经济规律，例如生产关系一定要适合生产力性质的规律。生产力是人们征服自然，改造自然的能力，由两个因素构成，一个是具有一定生产经验和劳动技能的人，一个是生产工具，劳动者通过劳动资料作用于劳动对象才能进行生产；生产关系是社会生产过程中人与人的关系，决定生产关系包括互相联系和互相影响的三个方面，即生产资料所有制的形式，不同社会集团在生产中的地位及相互关系，产品的分配形式。生产力是最活跃最革命的因素，它的发展引起生产关系的根本变革。在资本主义社会以前的社会形态中，生产力和生产关系表现为对抗矛盾。在社会主义社会条件下，政权属于人民，人民政府可以根据生产力的发展情况，不断地、自觉地改善生产关系中的某些环节，使其适应、推动生产力的发展。由于社会主义生产关系的发展并不存在一套固有的模式，我们任务是要根据我国生产力发展的要求，在每一个阶段上创造出与之相适应的生产关系的具体形式。

（2）共有经济规律：在几个社会经济形态中都起作用的经济规律，例如商品经济的基本规律——价值规律。即商品的价值量由生产这个商品的社会必要劳动时间决定的规律。这个规律要求商品交换必须以价值为基础，遵循等价交换的原则。

价值规律在私有制商品经济条件下，盲目地调节商品生产和流通，自发地刺激商品生产者改进生产技术和提高劳动生产率。在由剩余价值规律支配的资本主义商品经济中，价值规律获得了最为广阔的市场，导致资本主义社会科学技术和生产力的发展。在社会主义社会相当长阶段里，仍然存在着商品生产和商品交换，价值规律也就必然存在并发挥作用。如：在一定程度上调节社会劳动在不同生产部门的分配推动企业加强经济核算，改善经营管理和改进生产技术提高劳动生产率调节购销活动，活跃农贸市场。但是，社会主义

生产是比资本主义生产社会化程度更高的大生产。价值规律不再是社会生产的唯一调节，而是与国民经济有计划按比例发展规律一起，在一定程度和一定范围内起调节作用。

(3) 特有经济规律：是在某一特定社会形态中起作用的规律。例如，在资本主义社会中，由于生产资料私有制和资本家以攫取最大利润为生产目的，剩余价值规律便成为其特有规律。而社会主义社会正好相反，生产资料社会主义公有制的建立，把国民经济各部门、各地区、各企业连接成一个整体，要求国家根据一定的计划按比例分配生产资料和劳动力，把社会主义经济发展速度和经济效益统一起来，使社会主义生产目的完满地得到实现。所以，国民经济有计划按比例发展规律，是社会主义特有的经济规律。它的主要要求是：社会主义经济的发展，要按照国民经济各部门之间客观存在的比例关系，根据社会需要，有计划地分配和调节社会劳动，使社会生产和社会需要以及整个国民经济自觉地经常地保持协调发展。在讲求经济效益的前提下，争取持续地、稳定地协调地发展国民经济。同样，各尽所能按劳分配的规律，也是社会主义社会所特有的经济规律。

二、社会主义基本经济规律

任何一个社会经济形态中都有一些经济规律在同时发生作用，但是其中有一个是基本经济规律，它是决定社会本质和社会经济发展根本方向的规律。在经济规律体系中，它处于主要地位，起决定作用，其它的经济规律都受其支配和制约。社会主义社会也同样如此。

斯大林根据马克思主义的原理和苏联社会主义建设的实践指出：社会主义基本经济规律的主要特点和要求，可以大致表述如下：“用在高度技术基础上使社会主义生产不断增长和完善的办法，来保证最大限度地满足整个社会经常增长的物质和文化的需要。”●概括地说就是“发展生产，满足需要”。

社会主义基本经济规律是社会主义经济中起主导作用的规律，它决定着社会主义生产发展的一切主要方面和主要过程，表明社会主义社会生产的实质和发展动力，是一切经济工作的基本出发点和制定路线、方针、政策的重要依据。社会主义社会中的其它经济规律都要受其支配和制约。因此，正确认识和运用这条基本经济规律，对于坚持社会主义道路，充分发挥社会主义制度的优越性，建设具有中国特色的社会主义社会都有十分重要的意义。

社会主义基本经济规律是由社会主义生产的目的和达到这一目的的手段所组成，具体阐述如下：

(1) 社会主义生产的目的是满足人民的需要。社会主义生产的目的是社会主义经济的基本特征，也是社会主义制度优越性的具体体现。在社会主义制度下，由于生产资料公有制，劳动者是生产资料的主人，他们根据社会需要，为了整个社会的利益而自觉地创造性地进行劳动，劳动产品归劳动者共同所有，用来满足全体人民不断增长的物质和文化生产的需要。

● 《斯大林选集》下卷，569页。

斯大林曾经指出：“如果以为社会主义能够在贫困的基础上，在缩减个人需要和把人们的生活水平降低到穷人生活水平的基础上建成，那就愚蠢了。……马克思主义的社会主义，不是要缩减个人需要，而是要竭力扩大和发展个人需要，不是要限制或拒绝满足这些需要，而是要全面地充分地满足有高度文化的劳动人民的一切需要。”^①我们党的“八大”通过的党章也指出：“党的一切工作的根本目的，是最大限度地满足人民的物质生活和文化生活的需要。”^②这些需要是多方面的，可以概括为两大方面，即劳动者个人的需要和劳动人民集体的公共的需要。

劳动者个人经常增长的物质生活和文化生活的需要，包括劳动者为了生存和延续后代而对吃、穿、用、住、行的物质生活资料的需要，简称生存需要；劳动者为了摆脱旧社会分工的束缚和影响，使自己适应社会生产力的发展，有使自己的体力和智力获得充分地自由地发展和运用的需要，简称发展需要；劳动者作为社会的主人，有享受有益于身心健康的物质和文化艺术成果的需要。所有这些需要，都不是固定不变的，而是日益增长的。这就要求社会提供充裕的并且日益丰富的消费资料，有日益扩大的消费服务，有科学、文化教育事业的日益迅速发展，还要在从事劳动之余，有更多的“可以自由支配的时间”进行文化、娱乐、体育活动。劳动者的需要提出多大要求和可能满足到何种程度，则是由社会生产力发展的水平决定的。

劳动人民集体的公共的需要，主要指社会主义国家和集体发展文化、教育、卫生事业和社会福利事业的需要。它们是劳动人民物质、文化生活的重要组成部分。此外，还有国家行政管理和国防的需要，援外的需要等。

（2）实现社会主义生产目的的手段。要实现社会主义生产的目的，只能是“在高度技术基础上，使社会主义生产不断增长和不断完善”，只能是合理分配社会劳动和不断提高劳动生产率。在物质生产部门内部，要合理分配生产资料生产和消费资料生产的社会劳动量，要以满足劳动者的物质文化生活需要作为出发点和归宿点并考虑到生产发展过程中两大部类相互依存的关系。考虑到技术进步和劳动生产率提高的要求。同时，随着生产社会化的发展，人们的生活也向社会化发展，满足劳动者消费需要所必要的消费服务也越来越多。因此，合理分配社会劳动，必须重视消费服务在满足劳动者需要和国民经济中的地位 and 作用，使社会主义生产不断完善。

要使社会主义生产不断完善，除了合理分配社会劳动，还必须提高劳动生产率，充分利用劳动力资源。劳动生产率是指人们在生产中的劳动效率，是通过劳动者所生产的产品量和所消费的劳动时间量的对比来表示的。劳动生产率是社会生产力发展水平的重要标志，是衡量社会经济效益的重要依据，提高劳动生产率是实现社会主义生产目的的主要手段。由于我国有丰富的劳动力资源，可以充分利用，在资金不足的情况下，尽可能采取少增加技术装备的办法来提高劳动生产率，采用不同水平的技术装备，形成合理的技术结构，大力发展劳动密集型行业。允许各种经济成分同时存在，控制人口增长，增加社会产

① 《斯大林选集》下卷，338～339页；

② 《中国共产党第八次全国代表大会文献》，822页，人民出版社，1957年。