

水利工程经营管理
文件选编

水利电力部编

水利电

7.96

编 者 的 话

为了方便各级水利部门学习贯彻国家有关水利工程经营管理的方针政策，出版了这本书。该书的主要内容是围绕水费改革、水利工程体制改革和开展综合经营问题，选编了近几年来国务院领导同志的讲话，国务院发布、批转的有关文件以及我部的有关通知、规定。钱正英同志在贯彻国务院关于水费和水利工程经营管理两个文件座谈会上的讲话，系统地阐明了两个文件的精神和基本原则，以及贯彻执行两个文件的必要性和紧迫性，有重要的指导意义，作为代前言列入本书的首篇。

水利工程经营管理文件选编

水利电力部编

水利电力出版社出版、发行

(北京三里河路6号)

军事科学院印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 4.625 印张 101 千字

1985年11月第一版 1985年11月北京第一次印刷

印数 00001 - 30320 册 定价1.10元

书号 15143 · 6141

代 前 言

钱正英同志在贯彻国务院 关于水费和水利工程经营管理 两个文件座谈会上的讲话

（一九八五年八月二十二日）

同志们：

我们这次座谈会就要结束了。大家一致感到这次会议开得很及时，也开得很好。这次座谈会的主题，就是讨论怎样抓紧时机贯彻国务院关于水费和水利工程经营管理的两个文件。因为我们想把会议开得早一点，开得快一点，所以只请九个省、市的同志参加。但是会议上所讨论的问题，在全国是有代表性的。因此，这次会议整理的《纪要》准备发到全国。会议所讨论的问题，都在《纪要》中反映了，等一会杨副部长将要就《纪要》中的问题，进一步作些说明，所以，我就不再重复《纪要》中所谈的问题，而着重谈一点思想认识问题。我想着重谈这几点意见：

一、要清醒地认识到贯彻两个文件的紧迫性。国务院在今年五月到七月这两个多月里，连续批发了水利管理方面两个文件，这对水利战线是个很大的鼓舞，更重要的是说明了

水利改革的紧迫性。我们回顾，从党的十一届三中全会以来，随着农村和全国形势的发展，水利工作已经到了非改革不可的形势。一九八一年，我们提出水利工作着重点要转移到管理上来。一九八三年，明确了水利工作的方针是“加强经营管理，讲究经济效益”。一九八四年，又进一步提出水利改革的方向是“全面服务，转轨变型”，并总结了水利管理中“两个支柱，一把钥匙”。可以说，从一九八一年以来，我们对水利工作的方向，对水利工作改革的认识，是逐步深化、逐步明确的。国务院这次发的两个文件，正是解决了我们的“两个支柱”的问题。可以说，这是我们水利改革迈出的第一个大步，也可以说，这是水利“转轨变型”的新的起点。从一九八一年开始提出问题，到今年，经过将近五年的调查、研究和酝酿讨论，才形成了这样两个纲领性的文件，这是来之不易的。而就目前的情况看，水利工程中的问题，也是越来越严重。昨天中午，我们放了江苏省水利厅的录象，它的题目叫做“水利现状不容忽视”。我们很多同志都看了这个录象，它反映了水利工程在建设二十多年以后，自然老化非常严重，许多工程急待大修、更新。江苏省的情况是这样子，别的省、市、区的情况怎样？从全国来讲，江苏水利工程的建设和管理都还是排在前列的。其他省、市、区的问题，不会比江苏少，可能很多地方比江苏的问题还要严重。请同志们把江苏的录象带回去，在你们水利厅（局）放一放，然后研究你们自己该怎么办。除了水利工程的自然老化以外，这些年来，由于种种的原因，特别是农村基层组织中间，当前存在的一些问题，以及我们各级领导对水利工作思想认识中间的一些问题，水利工程的一些人为的破坏也非常严重，甚至是公开的盗窃。在这方面我们有许多省都提供

了材料。例如，陕西省情况就非常严重。昨天，报导了吉林省伊通河的河道阻水，这种情况都不是个别的。我们准备汛期结束以后，在吉林、辽宁开个现场会议，请一些省、市到那里去看看，河道阻水造成什么后果。根据以上情况，如果我们再不及时地解决水利工程的管理维修和大修、更新改造的资金，不及时地加强这方面的工作，那么我们水利工程确实将无以为继。这是赵紫阳总理对我们说的。我们三十多年的水利建设成果将不能巩固。如果我们花了这样大的代价，得到的这样大的成果，遭到破坏的话，那将对国家和人民造成极大的损失，可以说这将是一种犯罪的行为。我认为，正是在这样的形势下，国务院才在当前财政还很困难的条件下，连续批转了我们这两个文件。因此，我们水利战线的各级领导，各个有关部门和单位，都要认识到问题的紧迫性，一定要抓紧时机来贯彻这两个文件，要努力做到在“七五”期间，经过我们的工作，使这两个文件发挥很大的威力，使我们的水利工作开创出一个新的局面。我们九个省、市是直接参加这个座谈会的，希望你们能够在全国带一个头，确实是时不我待。例如，国务院批发的文件规定了：对水利工程管理单位，从事生产性的经营和国家鼓励发展的产品，如种植、养殖和副业加工等，给予二至三年免征产品税、增值税的照顾，已经开展综合经营的水利管理单位从今年起在三年内免征所得税。对新建水利工程，也规定了从验收交付使用之日起，按上述税收减免原则和年限执行。如果三年没有做出成绩，我们自己就白白地错过时机了，已成的工程这个优惠就没有了。

二、两个文件的核心是巩固和发展现有水利工程的效益，这也是我们水利改革的大方向。我们讲，这两个文件的

意义究竟是什么？从文件的直接效果来讲，首先是扩大了水利管理资金的来源，搞活水利的经营管理，并且和职工的利益挂起钩来，等等。但是，这两个文件最核心的意义是什么？我想大家都会认识到，这两个文件最核心的意义是巩固和发展水利工程的效益。因为这个问题，是全国人民的重大利益，是全国人民对我们水利战线的要求。所以，我们水利战线的全体同志，一定要明确地认识到我们的改革必须紧紧地掌握这个大方向。只有在国家、人民的大利益之下，才能够谈到我们本单位的小利益，才能谈到改善我们职工的生活福利。如果我们掌握住了这个大方向，就是讲，我们主要的着眼点是为了巩固和发展水利工程的社会效益这个大方向，我们本单位的利益、我们职工的利益服从于它，也一定能够得到合理的解决。相反的，如果我们把小利益和大利益的关系没有摆正，那么我们的改革就会迷失方向，我们的改革将不能成功。在这个大方向之下，应当允许、鼓励我们各单位、各个地方去创新，创造各种好的经验。改革本身就是创新。现在有些同志有些害怕，感到看不准，政策是不是会变，会不会犯错误等等。我认为，这个问题辨别的标准也是很明确的，就是掌握住改革的大方向。全国的大方向就是“国家富强、人民富裕”，这是我们总书记讲的。为了要国家富强，人民富裕，对我们水利战线最大的要求就是巩固和发展水利工程的效益。我们的改革，我们的创新，只要是符合这个大方向的，就符合人民的最大利益，就能站得住脚，国家就会支持我们。如果不符合这个大方向，那么，我们的改革，就会走到邪路上去。我们可以清楚地看到，国务院的这两个文件，是围绕着一个共同核心的。因此，这两个文件是紧密相连的，以我们自己的语言讲，就是“两个支柱”，这两个支

柱是相辅相成的，是缺一不可的。我们可以具体地设想一下，对供水工程来讲，管理资金的首要来源应当是水费。但是按照国务院发布的《水费办法》，还不能够完全解决问题，这就是同志们所反映的有些工程已经很老了，而水费核订的原则又是很低的，折旧的年限已经基本到了，现在急需大修和更新改造，按现在的水费办法还不能解决已经老化了的工程的维修和更新改造问题。又例如：现在我们水利管理机构的人员过多，增加了管理的成本，这也不是水费所完全能够解决的。至于其它不是供水的一些工程，虽然《水费办法》规定受益范围明确的防洪、除涝等工程，应收养护管理费，但这些费用，更是有限的。因此，对水利工程来讲，必须要另外开辟一个资金来源，这个资金来源就是综合经营。在一九八四年的全国水利改革座谈会上，已经明确地指出，水利工程的综合经营，是水利工程效益的扩大。水利工程的综合经营，主要是指利用工程管理范围内的水、土资源，利用管理单位的技术、人力、装备的优势，来发展多种经营。大量的的是因地制宜地搞种植业、养殖业，并且在这个基础上进行深度加工。当然，也不排除一些有特殊条件之下的各种经营。开展这种综合经营，就可以解决水利管理机构现在人员过多的问题，把它分解出来，创造更多的就业机会，不仅安排了多余的职工，创造职工子女就业的机会，并且开拓新的生产领域，为国家 and 人民创造财富。所以，我们认为，水费和综合经营是水利工程管理的两大支柱，光靠综合经营不能解决问题，光靠水费也不能完全解决问题。在讨论中间，有的同志还有顾虑，即使是这两件事都开展起来，在目前条件下，还不能够完全解决问题，怎么办？我们认为，只要我们努力在这两方面都开展了，都做了工作，都尽量扩大资金

的来源，如果还不足以解决一些工程中的实际问题的话，国家当然会考虑从另外方面，例如从基本建设方面，或从事业费方面来补足这个需要的。如果早一些时候、早多少年把两个支柱的问题解决了，现在的问题就好办多了，有些问题就不成问题了。现在看来，两个支柱解决得晚了一些，因而，不少积累下来、遗留下来的问题还不好解决。但是，我们相信，只要我们照这个方向去做，今后的问题就比较好解决了，遗留的问题也就可以找出合理的解决方法。总的讲起来，我们自己认识一定要明确，在贯彻两个文件中，要围绕着一个核心，就是巩固和发展水利工程的效益。这两个文件本身应当作为一个整体来部署。我们的改革大方向，应当紧紧地围绕这个核心。我认为只要这个指导思想明确了，我们就一定能够有很多创造，一定能够找出很多好的办法，也一定不会犯大错误。

三、从当前看，贯彻这两个文件的关键是经营管理责任制。在一九八四年的全国水利改革座谈会上，我们总结出来“两个支柱，一把钥匙”，现在两个支柱是有了，关键要搞好这把钥匙，就是要搞好经营管理责任制。只有用好这把钥匙，才能把两个支柱真正地搞起来。根据现在的情况，我们要贯彻两个文件，就需要在各个水利管理单位，落实经营管理责任制。试想，如果在一个水利管理单位，经营管理责任制不落实，两个文件从哪里谈到贯彻？同样，也可以看到，按照当前的情况，要落实经营管理责任制，是有非常具体的内容，非常具体的要求的。落实经营管理责任制，它的具体内容，就是要认真贯彻执行这两个文件。对每一个水利工程管理单位，要具体按照这两个文件来算帐，究竟你这个工程固定资产该怎么算？固定资产的折旧、大修等等成本又该怎

么算？水费标准应该定多少？水费的收入能解决多少问题？你的综合经营应该搞什么？综合经营的收入怎么逐步增加，综合经营的收入怎么样来抵顶预算内的支出？最后就是按照文件所提的在国家近几年拨给总的水利的管理费用不减少的情况下，一个水利工程管理单位怎样执行经费包干和经营管理责任制？就是说，是包干了以后盈亏相抵，不上交也不补贴；还是定额补贴；还是定额上交，最后要落实到工程安全和效益上面来。例如，所有的收入能不能够满足工程大修和更新改造的需要，究竟能满足多少，有多少不能满足，也要算清楚。从我们各级领导讲，我们对自己所管的工程也需要胸中有数，这个数不仅是指坝多高，闸门多宽，流量多大，不仅是指这些技术指标，而且还要有经济指标。你这个工程究竟是亏损，还是盈余的，亏损是多少？水费收入是按照供水成本的，还是略有盈余的？还是要国家补贴的？如果农业供水成本每立方米5分，价钱比较高，现在还不能按成本收，那么，就只能补贴。这个补贴就要补在明处。我们各级领导都要在这方面胸中有数。这才是落实两个文件，这才是贯彻经营管理责任制，只有这样，才能够谈得上“讲究经济效益”。只有算清帐才能够讲经营管理，才能够有具体的方向，才能够经济效益上对我们过去的工作做出真正的评价；也才能够进一步指出我们今后工作的方向。例如会议过程中曾反映有的灌区，主要分布在山区，地形非常复杂，灌溉的面积很少，引水渠道却很长，建设的成本很高，这种工程一算，经济效益就很差了，供水成本是相当高的，水费收入是不能维护工程的。这种矛盾是知道好呢，还是回避好呢？当然是知道好。搞清楚了这个工程是不能维持的，如果要维持，国家要大量补贴的，或者用其它地方的水费，补贴这个工程。

在一般的情况下，这样的工程是不合理的，就要想办法了。一个办法是把灌溉面积的经济收入提高，即使要补贴，我们也得到这么一个教训：就是这种工程以后是不能再干的了。所以，我们说要搞经营管理责任制，从现在的情况来讲，就是要落实两个文件为具体内容。而要落实两个文件，就一定要算清帐。我们各级领导，要落实两个文件，就要把经营管理责任制贯彻到每一个工程管理单位。当然，应当分级布置，省水利厅就管省属的水利工程，县里也有县里的责任，省里对他们要检查督促。水电部有水电部的责任，我们要把部属的工程搞清楚。要搞好民主管理。我们贯彻经营管理责任制和开展民主管理，这是不矛盾的，是互相促进的。我们认真贯彻经营管理责任制，要以民主管理来监督。除了每一个水利工程管理单位内部要开展民主管理以外，对水利工程来讲，特别是一些灌区，应当发扬我们的好传统，要以灌区群众的民主管理来监督经营管理责任制。为什么有的地方农民很乐意交水费，而有的地方农民就不乐意交水费，我看过好多地方，你说是水费高他就不乐意交，水费低就乐意交吗？不是的。有的地方水费很高，农民还是很自觉自愿交的，有的地方水费并不高，甚至很低，农民并不乐意交。你说是穷的地方不乐意交，富的地方乐意交吧，也不一定。有的地方很穷，水费很高，群众还是乐意交。有的地方很富，水费也不高，群众不乐意交。这里边有一个很大的因素就是农民是不是把这个工程看成是他们自己的工程。他们如果把这个灌区，把这个水库真正看成是自己的工程，是跟自己的切身利益直接相关的，而且，管理工作是他们可以监督的，这个管理所的收支他们都清楚的，在这种情况下，农民是能够乐意交水费的。现在有的地方收水费困难，这确有两方面的原因，一

方面是有一些干部的思想认识有问题。干部思想认识的片面性，他们不懂得工程维持简单再生产还要花钱的，不知道国家对这个工程是在补贴钱的。这就是片面性。对这些问题，我们水利部门的同志是看得很清楚的。但是我们还应当看到另一方面的问题，就是应当承认我们自己工作中间也有一些问题，我们工作中的一个很大的问题就是开展民主管理不够，没有把情况通过一种方式向群众都讲清楚，我们的收支没有接受群众的监督，有的地方的农民就感觉到管理机构养着那么许多闲人，管理单位的开支有许多浪费的地方，他们不放心，不愿意交水费。我们这次在文件中提出来取之于民、用之于民，水利工程是为群众谋福利的。因此，我认为这个经营管理责任制同开展民主管理应当是相辅相成的。在落实经营管理责任制问题的同时，应当很好地加强民主管理。我们是有很好的传统的，有很多老灌区，多少年来都是有灌区代表会，灌区代表会选出管理委员会，灌区的大政方针都要在管委会上讨论的，讨论决定以后，大家都执行。这种形式应当很好地发扬。但是过去在“左”的思想影响之下，把这些民主管理的好形式，取消了，搞成行政包办，这样对我们的工作没有好处，失去了群众的监督，同时，资金的来源、工程的维修都得不到保障。这个问题希望引起同志们的注意。在会议上四川的同志谈到都江堰的情况。我们最近收到不少群众来信，反映都江堰的问题。都江堰管理本来是我国很成功的一个经验。都江堰这么一个灌区，两千年来，我说它是良性循环的。有时在战乱时候有些破坏，但总的说，两千年来，这个工程是维护得很好的，而且逐步发展的。没有靠政府出钱，就是靠灌区群众自己的水费，一直到十年动乱以前都是很好的。十年动乱以前，用都江堰灌区的水费扩

展了灌区灌溉面积，灌区扩大了不少，灌区的维修一直是很好的，一直能够保证灌溉。但是，这些年有所破坏，水费不能够维持开支，为什么？请农水司组织人员到四川去，和四川省水利厅共同调查，总结都江堰正反两方面的经验。我们不能说，我们过去的工程都没有良性循环，都江堰就是良性循环的，陕西有的老灌区也是良性循环的。这里边很重要的一个问题就是经营管理责任制加上民主管理。在讨论中和在纪要中也提出，计收水费也不要用一个框框，可以吸取我们过去的一些传统的好办法。水费就是要能解决工程的维护、大修和更新改造的问题，过去有许多灌区它的维护、大修是靠群众定期出义务工来解决，明确这种办法也是可以的，也是很好的。那就不用在水费供水成本中算这个项目。而把这个项目明确是由群众出工解决，这对于一些灌溉渠道、围堤等等，可能是更适用的办法。我们在南方水网地区的防洪圩堤也有很好的传统经验。过去长江两岸，那些圩区，在封建年代有董事会，它固然有的是给地主操纵，但是后来我们解放后，都变成民主管理的形式，一个圩区内有受益群众的一个民主管理委员会，它每年自己安排需要怎么维修等等，能很好地解决问题。问题是过去我们在很多地方很多情况之下，我们把原来群众的东西包下来了。这次大家反映水费工作有这样那样的困难，也值得研究一下，特别是农业水费应当很好地总结正反两方面的经验，可以用民主管理加上经营管理责任制，来解决问题。

四、从长远看，真正落实两个文件达到改革的目的，根本还在于提高队伍的素质。首先，要提高各级领导的经营管理水平，并充实加强有关的经济人材。刚才我们讲，从当前看，落实文件的关键在经营管理责任制。这里讲从长远看，

根本还在于提高我们队伍的素质，提高我们的经营管理水平，这是根本的，而这个正是我们水利队伍的弱点。我们水利队伍从领导骨干讲，过去基本上是由工程专业人才组成。我们的人才和我们的工作互相影响的，过去不讲经营管理，不讲经济效益，因此也就没有注意这方面的人才。而由于缺乏这方面的人才，反过来又影响到我们的经营管理，影响到我们的经济效益。应当认为，我们水利队伍一个突出的薄弱环节，就是缺少经济人才，缺少经营管理的知识。现在我们讲水利工作的方针是“加强经营管理，讲究经济效益”，这里有两个“经”字，而我们正是缺少这方面的人才。因此，我认为，从长远讲，根本的还是在于我们队伍的素质。如果我们这个队伍的经营管理水平不能提高，我们没有足够的经济人才，那么这两个文件的贯彻是有限的，水利方针真正的落实也是办不到的，我们就不能做到“加强经营管理，讲究经济效益”。为了要落实这两个文件，为了贯彻我们的方针，我们的队伍建设要有一个重要的补课，就是要有计划地培训干部，包括各级领导干部，从提高经济知识来提高经营管理水平，同时还要在我们队伍中间大大充实各方面的有关经济人才。我建议在这个干部培训问题上，就是在加强经济人才的培训上，我们要分级订出规划。我们一定要明确，从长远来讲，根本的在于提高队伍的素质，提高各级领导的经营管理水平，在《纪要》中间应当充实这个内容，而且我们水电部应当带头做出这个规划。没有人才，落实文件、落实方针都是空话，都是有限的，以我们现在水平做不出更大的成绩。

最后，要强调一下，国务院发布的水费的文件，我们电厂要带头执行。过去在计收工业水费中，有各种各样的分

歧，各方面都有一定的道理，工业用水最大的用水户是电厂，过去分歧突出的表现在电厂和水利部门方面。水电部经过整党，部党组对水费计收的办法统一了认识，提出了文件。现在，这个文件经过国务院批准发布了，过去的一些分歧应当认为都解决了。我们有关的方面，包括水利部门，各地的电业部门和电厂都应当以这个文件为准则，遵守这个文件。各个网局、各省的电业局、各地方的电厂应当带头执行，这次会后，请财务司代部拟个通知，通知各地电厂要带头执行这个文件。水电部由财务司负责督促检查这方面的工作。此外，在水费的办法中，还有些需要具体明确的问题，如折旧率、大修理率，部里即根据这次会上讨论的意见进行修改，待商请财政部后下达。还有贯流水、循环水分享效益如何计算的问题，部里安排水科院水资源所进行了较长时间的调查研究，已拟定出一个初稿，待研究审定后，也要很快下达，以利开展工作。对工业水费方面的计算问题，我们考虑尽可能规定得具体一些好。

最后，再次提出希望，总的就是希望大家抓紧时机，认真贯彻国务院两个文件，三年为期，一定要作出成绩来，在“七五”期间，一定要开创出水利工作、水利工程经营管理工作新局面。

目 录

代前言

钱正英同志在贯彻国务院关于水费和水利工程经营管理两个文件座谈会上的讲话

水利建设、旱作农业和节约用水问题

——赵紫阳同志在陕西省和一些同志的

座谈纪要..... 1

田纪云同志关于水利系统开展综合经营问题的

讲话..... 7

国务院批转水利部、财政部、国家水产总局关

于水库养鱼和开展综合经营的报告..... 9

国务院办公厅转发水利电力部关于改革水利工

程管理体制和开展综合经营问题报告的通知..... 17

附：水利电力部转发国务院办公厅转发水利电力部关于改革水利工程管

理体制和开展综合经营问题报告的通知

国务院关于发布《水利工程水费核订、计收和

管理办法》的通知..... 21

附：水利电力部贯彻执行国务院关于发布《水利工程水费核订、计收和

管理办法》的通知

国务院办公厅转发水利电力部关于加强农田水

利设施管理工作报告的通知..... 28

国家农委批转水利部《关于在全国加强农田水利工作责任制的报告》的通知.....	32
水利部关于开展水费调查的通知.....	40
水利电力部关于发送《水利工程供水水价讨论会综合简报》的通知.....	51
水利电力部关于水利工程供水调查财务成本资料的通知.....	
水利电力部关于转发《水费改革工作汇报会议纪要》的通知.....	68
全国水利改革座谈会纪要.....	75
水利电力部关于发送《国家管理灌区经营管理体制的改革意见》的通知.....	86
水利电力部转发财政部关于水利工程管理单位开展综合经营免税问题的通知.....	92
附:财政部税务总局关于水利单位开展综合经营征免税问题的补充通知	
水利电力部关于印发九省、直辖市水利(水电)厅(局)长座谈会纪要和钱正英同志的讲话的通知.....	95
附录 水利电力部关于颁发试行《水利经济计算规范》的通知.....	103
附件《水利经济计算规范》SD 139-85.....	104

水利建设、旱作农业和节约用水问题

赵紫阳同志在陕西省和一些同志的座谈纪要

(一九八三年三月二十五日~二十八日)

(一)

关于黄河中上游的水利工程，现在已经有了一些初步设想，如大柳树（或黑山峡）水库，万家寨水库，龙门水库，以及小浪底水库等等。这对改变农业生产基本条件，解决工业用水，以及根除黄河下游隐患，会有重要的作用。

现在的问题，是要用系统工程的方法，全面统筹，综合论证。第一要算水账，第二要算效益。水就那么多，这个水库浇了多少地，那个水库还能浇多少地？上中下游都要用，水到底够不够？如果不够，就要研究用到什么地方合算。反正就那么多水，是浇沙漠，浇丘陵，还是浇旱原？这就要论证，看哪些工程投资少、经济效益大。

过去我们在经济工作中，不大讲投入、产出，不大讲成本核算、经济效益。工业不讲，农业更不讲。今后要改过来。无论工业农业，都要树立经济效益的观点。搞农业，搞水利，同搞工业一样，也要进行决策论证，进行可行性研究，提几个方案，加以比较，选择最佳方案。这样，可以提高我们各级干部的领导水平，也不至于浪费农民的积极性。