

经验交流：水利工程管理体制改革思考（一）注册建筑师考试 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/555/2021_2022__E7_BB_8F_E9_AA_8C_E4_BA_A4_E6_c57_555739.htm

摘要：本文在水利工程管理体制的改革中，分析了存在的主要问题及产生的原因，研究了体制改革的重点和难点，提出了实施改革的相关建议。从观念、体制、机制、资产、定位等方面研究了今后工作的措施，为深化水利工程管理体制改革，实现水资源的可持续利用和水管单位走向良性循环做了有益的探索。

关键字：改革 水利工程 管理体制 思考 水利工程是我国国民经济和社会发展的重要物质基础。长期以来，水利工程在防洪、排涝、防灾、减灾等方面对国民经济的发展做出了重大的贡献，同时在工业生产、农业灌溉、居民生活、生态环境等生产经营管理中发挥了巨大的作用。在人类社会跨入新世纪的今天，我国的社会经济形势和结构已经发生了重大的变革，计划经济体制正在被社会主义市场经济所取代，国际经济一体化正在深入到国民经济体系的每一个环节中，传统水利正在变革为现代水利。因此，加快水利工程管理体制改革的步伐，分析体制改革中存在的主要问题，研究解决这些问题的措施，促进水利工程管理单位的健康发展，实现水资源的可持续利用，则是我们水利人义不容辞的责任和义务。

一、水利工程管理体制改革中存在的主要问题。

1、传统观念和管理方式的问题 建国以来，水利工程管理单位按照计划经济的管理模式建立了一系列的管理程序和规范。这在当时的历史条件下，对强化水资源调度，实现水资源与社会经济发展的有效配置是有效的，极大的促进了国民经济的顺利发展。党

的十四大作出了建立社会主义市场经济体制的决定后，历时十年，我国的社会经济状况发生了翻天覆地的变革。市场经济的合理配置资源、优胜劣汰、价值规律、市场竞争机制已经深入人心。但在水利系统中，特别是处于基层的水利工程管理机构，却在很大程度上停滞在原有的思维观念中，习惯于商品生产和工程建设严重依赖上级的行政命令，沿用粗放的管理方式，单位职工吃“大锅饭”、喝“大锅水”、工作效率低、经济效益不高、职工收入差、水土资源的综合经济收益率非常低、注重社会效益的发挥而忽视了自身经济效益的壮大等现象仍然普遍存在。究其原因主要在于：（1）国家水利产业政策滞后，没有在政策上即时调整、引导水利产业发展的相关政策规范，对水利工程管理如何进入市场研究不深、不透。（2）几千年历史所形成的无偿用水观念根深蒂固。全社会无偿用水或低价用水观念的转变速度缓慢。

（3）国家重视了农业产业的发展 and 稳定，在商品水的价格上严加限制，将农业产业的商品水支出中的很大一部分转嫁给了水利工程管理机构承担。（4）将应由地方政府负担的防洪、排涝等公益性支出转嫁给了水利工程管理机构负担。以上各方面的原因，导致了水利系统职工的思想观念陈旧，缺乏适应形势发展的新思想、新观念、新作风，缺乏发展水利工程的新的管理模式。

2、管理体制的问题

长期以来，我国兴建了一大批水利工程，形成了四十七万多户水利工程管理机构，并拥有数千亿元的固定资产。初步形成了具有防洪、排涝、灌溉、供水、发电、养殖、种植、旅游等功能要素的，蓄引提结合、大中小并举、地域分布广泛的水利工程体系，为国民经济的高速发展发挥了巨大的基础作用和支撑作用

。在水利工程的这些不同的功能要素中，从总体上划分为社会公益型和生产经营型两大类。在水利工程的管理体制中又分为中央管理和地方管理，即按行政管理区域划分又按流域（或灌区）划分。地方管理的水利工程管理单位的行政管理权属地方各级人民政府的水行政主管部门，业务管理权属地方灌区管理部门或跨行政区域的共同的上一级灌区管理部门。由于行政主体和业务主体的分离，形成了条块分割、政企不分、政事交叉、各自为阵、职责不清的管理体制。经常出现对水资源的统一管理权、水政渔政的执法权和管理权、防洪安全的执法权和管理权等工作的错位或缺位，以及在水利工程管理机构和编制、灌区输供水时空分布、灌区水价核定、水费计收体制、水利工程管理或养护、供水收益分配等方面的诸多矛盾。由于管理体制的不顺，造成行政主体和业务主体之间的责权利不清，出现有利益时大家争着管，有问题时互相推诿谁都不愿意管的局面。在水利工程管理单位的发展过程中，体顺不顺带来的影响是长期的，危害也是致命的，而理顺管理体制的难度也是最大的。因此，这是水利工程管理体制改革的重点。

3、运行管理机制的问题。

由于水利工程管理单位自身具有多种功能要素的特殊性，决定了在运行管理中的各种运行机制。主要表现为：（1）水价的运行机制。按照国务院《水利产业政策》的要求，各水利工程管理单位均按照政策规定并结合自身实际，实施了水价成本测算。实施六年来，绝大多数水管单位均不能按照测算审批的成本水价计收水费，普遍的实收水价只占成本价的百分之四十左右。虽然水管单位所供的水是商品，其中凝结着商品生产者巨大的物化劳动和活劳动，但却不能从低廉的收费价格

中获得合理的补偿，不能维持简单再生产的正常进行，必然导致水管单位职工的生活贫困和职工队伍的不稳定。水价的审批是由国家各级价格管理部门严格控制的，既不能按照商品的价值规律和供求关系定价，又不能得到政府的价格补贴，这实际是政府转嫁了水商品成本支出的负担。因此，目前全国水管单位的巨大亏损，其主要原因均是政策性亏损。

（2）水费的计收机制。多年来，水费的征收都是由地方各级政府以“实物计量、货币结算”的方式实施的，在九十年代后期改为“按亩计量、货币征收”的方式。这在计划经济时期，依靠行政手段征收水费是可行的，但在市场经济时期就出现了许多矛盾。第一是征收主体的错位：由于水具有商品的属性，就不能回避市场经济规律，回避买卖双方直接见面的供需服务关系。近年来，许多地方政府普遍出现入不敷出、财政严重赤字状况，必然将广大农户所解交的水费用于发放工资、奖金、建办公楼、修学校及地方社会公益设施等支出。因此，普遍出现了地方各级政府特别是乡镇挤占、挪用、截留水费等违纪违规的现象，导致一些水利工程管理单位的欠收水费高达几千万元的严重后果。第二是计量标准的失衡：在计量收费的方式上，长期沿用按设计灌面或八十年代初定的灌面，将田土面积折合为标准亩计收水费。近二十年来，我国的社会经济结构发生了巨大的变化，特别是农村产业结构调整、乡镇城市化的建设，使田土的比例和各类经济作物的用水量与原有核定的标准严重背离。所以，传统的水费计征方式已经不能适应形势的发展。

（3）水利资产收益划分的机制。在水利工程的单项或单位工程资产中，同一类固定资产往往同时发挥出两种不同的功能效益，如水

库工程中的大坝、溢洪道、放水设施、放空设施等项目，既为防洪保安发挥作用，又为蓄水、养殖、发电、旅游等发挥作用。因此，公益性资产和经营性资产各自所发挥的效益就很难用准确的数据进行价值定量，区分其社会效益和自身经济效益。（4）水利工程的管理和养护机制。我国的大中型水利工程或灌区大多数都是在上世纪五十至七十年代建成的，主要是通过大搞群众运动的方式建设，加之受当时技术、资金条件的限制，普遍存在设计要求低、建设标准低、施工质量不高、渠道防渗不配套等问题。经过几十年的运行，造成水利工程老化失修、跨塌水毁严重、水的利用率低、水资源损失浪费惊人，并且存在重大的水利工程安全隐患。近年来，我国大江大河的堤坝和各类水库的防洪抢险任务十分艰巨，水库跨坝、渠道跨塌等事故时有发生。这是由于水利工程管理和养护维修机制不顺所造成的后果。由于水利工程管理运行机制中的问题涉及面广、内容多、情况复杂，因此，这是水利工程管理体制改革的难点。

4、运行管理经费的问题。

水管单位在防洪、排涝管理和商品生产经营活动的过程中，必然要耗费大量的人力、物力、财力，而这些支出的补偿主要来自于水费收入。由于我国是一个农业大国，长期以来受到“以粮为纲”，“无粮不稳”和“水是天上掉的，无价无偿的”观念的影响，加之我国的农业是弱势产业，需要国家大力扶持和政策保护，所以，水商品的价格一直不到位，而国家对公益性支出不予补偿，导致水管单位的运行管理经费十分短缺。另外，按照国家政策规定，每年的复员转业退伍军人的安置，大中专毕业生的分配，又形成水管单位人员增多、机构臃肿、素质低下，根本无法实行水资源和人力

资源的优化配置。许多大中型水利工程管理单位由于没有经费，长期以来，没有加入养老保险、医疗保险、失业保险、住房公积金等社会保障体系，大量职工退休、下岗、待岗后，基本生活没有保障，单位和个人的后顾之忧非常严重，特别是在我国的西部落后地区和基层水管单位尤为突出。

5、水管单位性质问题。水管单位的性质经历了“事业单位、企业管理”、“生产型事业单位”的过程，长期实行“自收自支”、“以收抵支”的预算管理形式，没有得到科学、客观、合理的准确定位。究其原因主要在于历史的局限性和国家经济不发达所致。水利工程既是国民经济的基础设施，社会发展的基本保证，又是社会经济发展和安定团结的基础。因此，理应得到国家的重点扶持和财力的支撑。由于水管单位管理的内容比较复杂，因此，结合实际界定单位性质就非常必要。光靠水管单位的经营性收入来补偿公益性和经营性的支出是不合理的，也是补偿不了的。就全国水管单位一九九五年新财会制度改革后每年出现的巨大亏损来看，再过一段时期，很可能出现“所有者权益”的全面赤字，多年积累的“实收资本”、“资本公积”等将被巨大的“未分配利润”赤字所冲抵殆尽。这都是由于水管单位的性质错位和补偿缺位所造成的结果。

把建筑师站点加入收藏夹 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com