

# 省政府办公厅转发省体改办省水利厅省财政厅 关于我省水利工程管理体制改革的 实施意见的通知

苏政办发〔2003〕3号 2003年1月24日

各市、县人民政府，省各委、办、厅、局，省各直属单位：

省体改办、水利厅、财政厅《关于我省水利工程管理体制改革的实施意见》已经省人民政府批准，现转发给你们，请结合当地实际，认真贯彻执行。

特此通知。

## 关于我省水利工程管理体制改革的实施意见

(省体改办 水利厅 财政厅 二〇〇二年十一月)

为加快建立与社会主义市场经济相适应的水利工程管理体制和运行机制，确保水利工程的安全运行，充分发挥水利工程的效益，保障经济社会的可持续发展，根据国务院办公厅转发的《关于水利工程管理体制改革的实施意见》(国办发〔2002〕45号)，结合我省实际，现提出如下实施意见。

### 一、水利工程管理体制改革的必要性和紧迫性

水利工程是国民经济和社会发展的基础基础设施。新中国成立以来，我省兴建了一大批水利工程，初步建成了防洪挡潮、除涝、灌溉、降渍、调水五大水利工程体系，为全省经济和社会发展提供了防洪安全保障和水资源供给保证，发挥了巨大的社会和经济效益。但是，水利工程管理中存在的问题也日趋突出。主要是水利工程管理体制不顺、职能不清、权责不明；水利工程管理单位事企不分、机制不活；水利工程运行管理和维修养护经费不足；供水价格形成机制不合理；国有水利经营性资产管理运营体制不完善。这些问题导致了大量水利工程老化失修，效益衰减，影响了水利工程的安全运行和效益的发挥。加快推进水利工程管理体制改革的势在必行。

### 二、水利工程管理体制改革的的目标和原则

#### (一)改革的目标。

通过3到5年的努力，初步建立符合省情、水情和社会主义市场经济要求的水利工程管理体制和运行机制，达到体制理顺、机制搞活、机构合理、人员精干、服务优质、环境优美、运行高效。

#### 1.建立职能清晰、权责明确的水利工程管理体制；

制；

2.建立管理科学、经营规范的水管单位运行机制；

3.建立市场化、专业化和社会化的水利工程维修养护体系；

4.建立合理的水价形成机制和有效的水费计收方式；

5.建立规范的资金投入、使用、管理与监督机制；

6.建立较为完善的政策、法律支撑体系。

#### (二)改革的原则。

1.正确处理水利工程的社会效益与经济效益的关系。既要确保水利工程社会效益的充分发挥，又要引入市场竞争机制，降低水利工程的运行管理成本，提高管理水平和经济效益。

2.正确处理水利工程建设与管理的关系。既要重视水利工程建设，又要重视水利工程管理，在加大工程建设投资的同时，加大工程管理的投入，从根本上解决“重建轻管”问题。

3.正确处理责、权、利的关系。既要明确政府各有关部门和水管单位的权利和责任，又要在水管单位内部建立有效的约束和激励机制，使管理责任、工作绩效和职工的切身利益紧密挂钩。

4.正确处理改革、发展与稳定的关系。既要从小水利行业的实际出发，大胆探索，勇于创新，又要积极稳妥，充分考虑各方面的承受能力，把握好改革的时机与步骤，确保改革顺利进行。

5.正确处理近期目标与长远发展的关系。既要

努力实现水管体制改革的近期目标,又要确保新的管理体制有利于水资源的可持续利用和生态环境的协调发展。

### 三、水利工程管理体制改革的主要内容和措施

#### (一)明确权责,规范管理。

1.水利工程实行统一管理与分级管理相结合。流域性水利枢纽和跨流域调水控制工程,由省水行政主管部门负责统一管理。流域性河道堤防、湖泊(湖荡),实施统一管理与分级管理相结合,省负责对其管理范围内建设项目占用堤防、岸线、水域进行审查,检查监督工程管理状况,对防汛岁修以及重点工程除险加固给予一定的经费补助;按照属地管理原则,由市、县水行政主管部门分段实施具体管理。受益和影响在两个县(市)以上、一个市范围内的水利工程,由市水行政主管部门负责管理。受益和影响在两个乡(镇)以上、一个县(市)范围内的水利工程,由县(市)水行政主管部门负责管理。

2.明确水行政主管部门和水管单位的管理责任。各级人民政府应依法保障本行政区域内水利工程的安全,限期消除险情。水行政主管部门对辖区内各类水利工程负有行业管理责任,负责监督检查水利工程的管理养护和安全运行,对其直接管理的水利工程负有监督资金使用和资产管理责任。各级水行政主管部门要按照政事分开、政企分开的原则,转变职能,改善管理方式,提高管理水平。水利工程管理单位具体负责水利工程的管理、运行和维护,保证工程安全和发挥效益。受益和影响在一个乡(镇)范围内跨村的且无水管单位的公益性工程,受县(市)水行政主管部门委托,由乡(镇)水利站负责管理。

3.完善责任追究制度。水行政主管部门管理的水利工程出现安全事故的,依法追究水管单位、水行政主管部门和当地政府负责人的责任;其他单位管理的水利工程出现安全事故的,依法追究业主责任和水行政主管部门的行业管理责任。

(二)划分水管单位类别和性质,严格定编定岗。

1.划分水管单位类别和性质。根据水管单位承担的任务和收益状况,将现有水管单位分为三类:

第一类是指承担防洪、排涝等水利工程管理运行维护任务的水管单位,称为纯公益性水管单位,定性为事业单位。

第二类是指承担既有防洪、排涝等公益性任务,又有供水等经营性功能的水利工程管理运行

维护任务的水管单位,称为准公益性水管单位。准公益性水管单位依其经营收益情况确定性质,不具备自收自支条件的,定性为事业单位;具备自收自支条件的,定性为企业。目前已转制为企业的,维持企业性质不变。

第三类是指承担城市供水、水力发电等水利工程管理运行维护任务的水管单位,称为经营性水管单位,定性为企业。

水管单位的具体性质由机构编制部门会同同级财政和水行政主管部门按有关规定负责确定。

2.严格定编定岗。事业性质的水管单位,其编制由机构编制部门会同同级财政和水行政主管部门核定。实行管养分离后的维修养护人员、准公益性水管单位中从事经营性资产运营和其他经营活动的人员,不再核定编制。各水管单位要根据国家制定的《水利工程管理单位定岗标准》,在批准的编制总额内合理定岗。

(三)深化水管单位内部改革,加强水利工程管理。

1.根据水管单位的特点,分类推进人事、劳动、分配等相关制度改革。事业性质的水管单位,要按照精简高效的原则,科学设置管理机构,严格控制人员编制,在按需设岗的基础上,全面实行人员聘用制度,按岗聘人,职工竞争上岗,并建立严格的目标责任制度;水管单位负责人由主管部门通过竞争方式选任。事业性质的水管单位仍执行国家统一的事业单位工资制度,同时鼓励在国家政策指导下,探索符合市场经济规则、灵活多样的分配机制,把职工收入与工作职责和绩效紧密结合起来,根据生产特点、人员构成、经费来源等实际情况,实行档案工资与实际收入相分离的分配制度,使内部分配向生产一线、关键岗位、优秀人才和有突出贡献的人员倾斜。

定性为企业的水管单位,要按照产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的原则建立现代企业制度,构建有效的法人治理结构,做到自主经营,自我约束,自负盈亏,自我发展。水管单位可吸收国有法人资本、社会法人资本、自然人资本和外商资本积极参与企业改制。水管单位负责人由企业董事会或上级机构依照相关规定聘任;其他职工由水管单位择优聘用,并依法实行劳动合同制度,与职工签订劳动合同。在工资分配上,按照工资总额增长幅度低于经济效益增长幅度、职工平均工资增长幅度低于劳动生产率增长幅度的原则,由企业自主确定工资分配办法和水平。

要努力探索多样化的水利工程管理模式,逐步实行社会化和市场化。对于新建工程,应积极探索通过市场方式,委托符合条件的单位进行管理。

2.规范水管单位的经营管理,严格资产管理。由财政全额拨款的纯公益性水管单位不得从事经营性活动。准公益性水管单位要在科学划分公益性和经营性资产的基础上,对内部承担防洪、排涝等公益性职能部门和承担供水等与水利工程有关的多种经营职能部门进行严格划分,做到事企分开,将经营部门转制为水管单位下属企业。事业性质的准公益性水管单位在核定的财政资金到位的情况下,不得兴办与水利工程无关的多种经营项目,已经兴办的要限期脱钩。企业性质的准公益性水管单位和经营性水管单位的投资经营活动,原则上应围绕与水利工程相关的项目进行,并保证水利工程日常维修养护经费的足额到位。

加强国有水利资产管理,明确国有资产出资人代表。对定性为企业的水管单位现有存量经营资产,由政府授权资产经营公司(或省水利厅)负责管理和运营,承担国有资产的保值增值责任。

3.强化水利工程目标管理。全面推行水利工程目标管理,严格按照考核标准,加强水利工程目标管理考核评定工作,规范管理工作,提高管理水平,确保工程完好。

#### (四)积极推行管养分离。

实行水利工程的管理与维修养护分离,精干管理机构,提高养护水平,降低运行成本。推行管养分离一般可分三步走:第一步,在水管单位内部实行管理与维修养护机构、人员、经费分离。即将工程维修养护业务从所属水管单位中剥离出来,把从事大修理、机电安装等专业性强、技术要求高的工作人员和相关专业设备集中到一起,独立或者联合组建维修公司、实业公司或水利工程物业管理公司等专业化养护企业,主要承担原单位或其他相关工程及设备的维修养护。维修养护人员的工资费用逐步过渡到按维修养护工作量和定额标准,不按人员编制拨款。对维修养护人员落实项目责任制,实行合同管理;对管理运行人员落实岗位责任制,实行目标管理。第二步,将维修养护部门与水管单位分离,但仍以承担原单位的养护任务为主。第三步,将工程维修养护业务从所属水管单位彻底剥离出来,水管单位通过招标方式择优确定维修养护企业,使水利工程维修养护走上社会化、市场化和专业化的道路。有条件的地方也可以一步到位,彻底分离。为确保水利工程管养分离

的顺利实施,各级财政应保证经核定的水利工程维修养护资金足额到位。各级政府和水利行政主管部门以及有关部门应当努力创造条件,培育维修养护市场主体,规范维修养护市场秩序。

(五)建立合理的水价形成机制,强化计收管理。

1.逐步理顺水价。水利工程供水水费为经营性收费,按照补偿成本、合理收益、优质优价、公平负担的原则核定。对农业用水和非农业用水要区别对待,分类定价。农业用水水价按补偿供水成本的原则核定,不计利润;非农业用水价格在补偿供水成本、费用、计提合理利润和依法计税的基础上确定。省属及省指定翻水站执行贫困县农业灌溉电价。根据水资源有偿使用要求,逐步提高水资源费征收标准。水价要逐步理顺,分步到位,并根据水资源状况、供水成本以及市场供求变化适时调整。水价实行政府定价,按《江苏省定价目录》规定执行。尽快出台《江苏省水利工程供水价格管理办法》。

2.理顺供水体制,建立健全供(排)水管理机构。

3.强化计收管理。水利工程水费逐步实行计量收费。农业供水尚未实行计量收费的,要改进计量设施和方法,逐步推行计量收费。积极培育农村用水户合作组织。非农业用水必须安装计量设施,无计量设施的要限期安装。改进水费收费办法,减少收费环节,逐步实行水费自收,提高缴费率。收取农业水费时,要实行公示制,接受民主监督,规范收费行为。严格禁止乡村两级在代收水费中任意加码和截留。实行计划用水、节约用水,用水户超定额用水实行累进加价。供水单位与用水户要通过签订供水合同,规范双方的责任和权利。要充分发挥用水户的监督作用,促进供水降低供水成本。

(六)规范财政支付范围和方式,严格资金管理。

1.根据水管单位的类别和性质,采取不同的财政补助政策和拨款方式。纯公益性水管单位,在严格水管单位人员编制管理的基础上,其编制内在职人员经费、离退休人员经费、公用经费以及工程日常运行维修养护等基本支出由同级财政负担。工程日常维修养护经费在水利工程维修养护岁修资金中列支。工程更新改造费用纳入基本建设投资计划,由计划主管部门在非经营性资金中安排。

事业性质的准公益性水管单位,其编制内承担公益性任务的在职人员经费、离退休人员经费、公用经费等基本支出以及公益性部分的工程日常

运行、维修养护等项支出由同级财政负担,更新改造费用纳入基本建设投资计划,由计划部门在非经营性资金中安排;经营性部分的工程日常维修养护经费由企业负担,更新改造费用在折旧资金中列支,不足部分由计划部门在非经营性资金中安排。事业性质的准公益性水管单位的经营性资产收益和其他投资收益要纳入单位的经费预算。各级水行政主管部门应及时向同级财政部门报告该类水管单位各种收益的变化情况,以便财政部门实行动态核算,并适时调整财政补贴额度。

企业性质的水管单位,其所管理的水利工程的运行、管理和日常维修养护等资金一般由水管单位自行筹集。企业性质的水管单位应加强资金积累,提高抗风险的能力,确保水利工程维修养护资金的足额到位,保证水利工程的安全运行。

水利工程日常维修养护经费数额,由财政部门会同同级水行政主管部门依据《水利工程维修养护定额标准》确定。

2.积极筹集水利工程维修养护岁修资金。为保障水利工程管理体制改革的顺利实施,各级政府要增加对水利工程管理的投入,适当调整水利支出结构,积极筹集水利工程维修养护岁修资金。各级水利工程维修养护岁修资金来源为:各级财政预算资金;水利建设基金的20-30%;防洪保安资金的10%-20%。省级维修养护岁修资金主要用于省属水利工程的维修养护以及流域性水利工程维修养护经费的补助。市级维修养护岁修资金主要用于市属水利工程的维修养护以及流域性水利工程维修养护经费的补助。

3.改革财政拨款方式。在严格水管单位人员编制管理和科学制定维修养护定额标准的基础上,要积极有序地对财政拨款方式加以改革,逐步将现行的按水管单位人员编制数拨款,转变为按水管单位人员机构经费和工程维修养护定额拨款。

4.严格资金管理。所有水利行政事业性收费均实行“收支两条线”管理。各地要建立健全水费收支管理财务规章制度,切实加强水费征收、使用的监督管理。有关加强对水费监管的具体办法,由省水利厅、财政厅另行制定下发。准公益性水管单位必须按财政部颁发的《水管单位财务会计制度》规定提取工程折旧。要加强对防汛抗旱经费、工程维修养护经费、更新改造经费及准公益性水管单位提取的工程折旧资金的管理,做到专款专用,严禁挪作他用。经营性水管单位要按照水管单位财务制度规定提取工程折旧,专款专用,保证工程的更

新改造。各有关部门要加强对水利工程管理经费的落实情况、水管单位各项资金使用情况的审计和监督检查。

(七)妥善安置分流人员,落实社会保障政策。

1.水行政主管部门和水管单位要在定编定岗的基础上,广开就业渠道,妥善安置分流人员。支持和鼓励分流人员大力开展多种经营,特别是与水利工程相关的旅游、水产养殖、农林畜产和建筑施工等具有行业自身优势的项目。利用水利工程的管理和保护区域内的水土资源进行生产经营的企业,要优先安排水管单位分流人员。在清理水管单位现有经营项目的基础上,要把经营性项目的剥离与安置分流人员结合起来。在分流人员的安置过程中,各级政府和水利行政主管部门、财政、劳动、人事部门要做好统筹安排和协调工作。

2.落实社会保障政策。各类水管单位应按照有关法律、法规和政策参加所在地的基本养老医疗、失业、工伤、生育等社会保险。在全国统一的事业单位养老保险改革方案出台前,保留事业性质的水管单位仍维持现行退休制度。转制单位有关养老保险的政策,比照《省政府办公厅转发省建设厅等部门关于全省工程勘察设计单位体制改革的实施意见的通知》(苏政办发[2002]55号)文件执行。

(八)税收扶持政策。

实行管养分离后从水管单位中分离出来的维修养护企业,以及为安置水管单位分流人员而兴办的多种经营企业,符合规定条件的,可享受相关税收优惠政策。

(九)积极推进水利工程产权制度改革。

水管单位拥有土地、林木、水面等自然资源,以及工程设备、房屋等固定资产。要按照立足自身、发挥优势、深入挖掘、广培财力的思路,通过规范的产权制度改革,下大气力将这些资源、资产优势转化为经济优势。对兴利项目,可采取“股份、承包、租赁、拍卖”等多种改革形式。其中,水利工程供水、发电、旅游等项目可组建股份公司;土地、林木、水面、房产、设备可由个人或集体租赁或承包经营;部分资源或资产在一定期限内的使用权可公开有偿出让。对相近或同一流域的水利工程,应积极鼓励其在供水、供电、旅游等项目上,实行多种形式的联合经营,以发挥规模效益。

改革小型农村水利工程管理体制。小型农村水利工程要按照落实管理主体、明确管理责任、提高管理效益的总体目标要求,明晰所有权,搞活经营权,探索建立多种形式的农村用水合作组织,推

行竞价承包、竞价租赁、竞价拍卖等灵活多样的经营方式和运行机制。要加强改制回收资金的管理,专款用于发展农村水利,实行滚动发展。完善管理措施,强化服务功能,加强改制后的行业管理。

(十)完善新建水利工程管理体制。

进一步完善新建水利工程建设管理体制。全面实行项目法人责任制、招标投标制和建设监理制,落实工程质量终身责任制,确保工程质量。新建水利工程要实行建设与管理的有机结合,在编制可研报告时要制定管理方案,核算管理成本,明确工程的管理体制、管理机构和管理运行经费来源,对没有管理方案的可研报告不予审批。在工程建设过程中,管理设施与主体工程要同步实施。工程竣工前,要完成确权划界工作。

(十一)加强水利工程的环境与安全管理。

1.加强环境保护。水利工程建设与管理要遵循国家环保法律法规,符合环保要求,着眼于水资源的可持续利用。进行水利工程建设,要严格执行环境影响评价制度和环境保护“三同时”制度。水管单位要做好水利工程管理范围内防护林(草)建设和水土保持工作,并采取有效措施,保障下游生态用水需要。水管单位开展多种经营活动应当避免污染水源和破坏生态环境。水管单位可受水行政主管部门委托,按水功能区划进行排污口管理,发现水质未达到水域使用功能时,应当及时报告水行政主管部门转报有关人民政府和相关部门,采取治理措施。

2.强化安全管理。水管单位要强化安全意识,严格规范操作,并加强对水利工程的安全保卫工作,确保安全运行。利用水利工程管理和保护区内的水土资源开展的旅游等经营项目,要在确保水利工程安全的前提下进行。水利工程原则上不得作为主要交通通道;大坝坝顶、河道堤防堤顶或者戽台确需兼做公路的,需经科学论证和有关主管部门批准,并采取相应的安全维护措施;未经批准,已作为主要交通通道的,对大坝要限期实行坝路分离,对堤防要限制交通流量。

各级地方政府要按照国家有关规定,支持水管单位尽快完成水利工程用地的确权划界工作,明确水利工程的土地权属和管理保护范围。

(十二)加快政策法规建设,严格依法管理。

加快制定和完善水利工程管理的有关政策法规,为水利工程管理体制的改革提供保障。各级水行政主管部门和水利工程管理单位要严格执行各项水法律、法规,坚持依法行政,依法管理,加大执

法力度,做到有法必依、执法必严、违法必究。依法维持水事秩序,维护水利工程的安全。

四、加强组织领导,积极稳妥地推进改革

(一)加强组织领导。省成立水利工程管理体制改革的领导小组,负责全省水管体制改革工作。领导小组下设办公室,负责日常工作。各有关部门要坚持按照各自的职责分工,确保各项措施到位,保障水管体制改革的顺利进行。各市、县水管单位体制改革工作应在市、县人民政府的统一领导下进行。各级人民政府要切实加强对水利工程管理体制改革的领导,依据本实施方案,结合本地实际,制定具体的实施方案,并认真组织实施。省属水管单位的体制改革工作由省水利厅具体负责,省有关部门、水管单位所在地政府及有关部门要积极做好配合工作。各级水行政主管部门和水管单位要认真组织落实改革方案,并做好职工的思想政治工作,积极稳妥进行改革,确保水管体制改革的顺利进行和水利工程安全运行。

(二)精心组织实施。各地要在认真制定改革实施方案的基础上,按照工作步骤,制定周密的工作计划,完善工作程序,规范工作制度,有计划、有步骤地推进改革。要积极开展试点工作,以点带面,全面推进。省确定的改革试点单位要在2003年6月底前全面完成。各市也应选择不同类型的典型,开展试点工作,进行跟踪调研,为全面推进改革提供经验。坚持一切从实际出发的原则,既要大胆借鉴事业单位和国有企业改革的成功经验,又要立足于水利行业和本单位的实际。根据各水管单位所承担的任务和人员、资产的现状,实行分类指导。对改革中出现的问题,要及时研究,提出解决措施。

(三)时间要求及工作步骤。全省水管体制改革工作要求在2003年年底完成工程性质分类确定、定岗定编、经费测算和单位内部改革工作,苏南等有条件的地区各项财政性资金落实到位;2004年进一步深化内部改革,各项财政性资金全部落实到位;2005年进行完善和总结。改革工作一般可分为三个阶段进行:

1.组织准备阶段。主要任务是宣传发动,组建领导机构,开展调查摸底及试点工作。

2.具体实施阶段。主要任务是制定改革计划,全面落实实施方案。

3.验收总结阶段。主要任务是组织验收,全面总结。

以上意见,如无不妥,请批转各地各有关部门执行。