

四川政报

国务院办公厅转发 国务院体改办关于水利工程管理 体制改革实施意见的通知

国办发[2002]45号 二〇〇二年九月十七日

国务院体改办关于《水利工程管理体制改革实施意见》已经国务院同意,现转发给你们,请认真贯彻执行。

水利工程管理体制改革实施意见

(国务院体改办 二〇〇二年九月三日)

为了保证水利工程的安全运行,充分发挥水利工程的效益,促进水资源的可持续利用,保障经济社会的可持续发展,现就水利工程管理体制改革(以下简称水管体制改革)提出以下实施意见。

一、水管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设施。50多年来,我国兴建了一大批水利工程,形成了数千亿元的水利固定资产,初步建成了防洪、排涝、灌溉、

供水、发电等工程体系,在抗御水旱灾害,保障经济社会安全,促进工农业生产持续稳定发展,保护水土资源和改善生态环境等方面发挥了重要作用。

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,水利工程管理单位(以下简称水管单位)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等。这些问题不仅导致大量水利工程得不到正常的维修养护,效益严重衰减,而且对国民经济和人民生命财产安全带来极大的隐患,如不尽快从根本上解决,国家近年来相继投入巨资新建的大量水利设施也将老化失修、积病成险。因此,推进水管体制改革势在必行。

二、水管体制改革的目标和原则

(一)水管体制改革的目标。

通过深化改革,力争在3至5年内,初步建立符合我国国情、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:

- 建立职能清晰、权责明确的水利工程管理体制;
- 建立管理科学、经营规范的水管单位运行机制;
- 建立市场化、专业化和社会化的水利工程维修养护体系;
- 建立合理的水价形成机制和有效的水费计收方式;
- 建立规范的资金投入、使用、管理与监督机制;
- 建立较为完善的政策、法律支撑体系。

(二)水管体制改革的原则。

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、水管体制改革的主要内容和措施

(一)明确权责,规范管理。

水行政主管部门对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。对国民经济有重大影响的水资源综合利用及跨流域(指全国七大流域)引水等水利工程,原则上由国务院水行政主管部门负责管理;一个流域内,跨省(自治区、直辖市)的骨干水利工程原则上由流域机构负责管理;一省(自治区、直辖市)内,跨行政区划的水利工程原则上由上一级水行政主管部门负责管理;同一行政区划内的水利工程,由当地水行政主管部门负责管理。各级水行政主管部门要按照政企分开、政事分开的原则,转变职能,改善管理方式,提高管理水平。

水管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。

水行政主管部门管理的水利工程出现安全事故的,要依法追究水行政主管部门、水管单位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,要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、水力发电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部门和水行政主管部门核定。实行水利工程运行管理与维修养护分离(以下简称管养分离)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务院水行政主管部门和财政部门共同制定的《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)全面推进水管单位改革,严格资产管理。

1. 根据水管单位的性质和特点,分类推进人事、劳动、工资等内部制度改革。事业性质的水管单位,要按

照精简、高效的原则,撤并不合理的管理机构,严格控制人员编制;全面实行聘用制,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,定期考评,实行优胜劣汰。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,把职工收入与工作责任和绩效紧密结合起来。

企业性质的水管单位,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;要积极推行以岗位工资为主的基本工资制度,明确职责,以岗定薪,合理拉开各类人员收入差距。

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管理水利工程。

2. 规范水管单位的经营活动,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、排涝等公益职能部门和承担供水、发电及多种经营职能部门进行严格划分,将经营部门转制为水管单位下属企业,做到事企分开、财务独立核算。事业性质的准公益性水管单位在核定的财政资金到位情况下,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。积极培育具有一定规模的国有或国有控股的企业集团,负责水利经营性项目的投资和运营,承担国有资产的保值增值责任。

(四)积极推行管养分离。

积极推行水利工程管养分离,精简管理机构,提高养护水平,降低运行成本。

在对水管单位科学定岗和核定管理人员编制基础上,将水利工程维修养护业务和养护人员从水管单位剥离出来,独立或联合组建专业化的养护企业,以后逐步通过招标方式择优确定维修养护企业。

为确保水利工程管养分离的顺利实施,各级财政部门应保证经核定的水利工程维修养护资金足额到位;国务院水行政主管部门要尽快制定水利工程维修养护企业的资质标准;各级政府和 water 行政主管部门及有关部门应当努力创造条件,培育维修养护市场主体,规范维修养护市场环境。

(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,供水价格要按照补偿成本、合理收益、节约用水、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(不含水力发电用水)价格在补偿供水成本、费用、计提合理利润的基础上确定。水价要根据水资源状况、供水成本及市场供求变化适时调整,分步到位。

除中央直属及跨省级水利工程供水价格由国务院价格主管部门管理外,地方水价制定和调整工作由省级价格主管部门直接负责,或由市县价格主管部门提出调整方案报省级价格主管部门批准。国务院价格主管部门要尽快出台《水利工程供水价格管理办法》。

2. 强化计收管理。要改进农业用水计量设施和方法,逐步推广按立方米计量。积极培育农民用水合作组织,改进收费办法,减少收费环节,提高缴费率。严格禁止乡村两级在代收水费中任意加码和截留。

供水经营者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,促进供水经营者降低供水成本。

(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的不同,采取不同的财政支付政策。纯公益性水管单位,其编制内在职人员经费、离退休人员经费、公用经费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维修养护经费等项支出,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资金由水管单位自行筹集,财政不予补贴。企业性质的水管单位要加强资金积累,提高抗风险能力,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。《水利工程维修养护定额标准》由国务院水行政主管部门会同财政部门共同制定。

2. 积极筹集水利工程维修养护岁修资金。为保障水管体制改革的顺利推进,各级政府要合理调整水利支出结构,积极筹集水利工程维修养护岁修资金。中

中央水利工程维修养护岁修资金来源为中央水利建设基金的30% (调整后的中央水利建设基金使用结构为: 55%用于水利工程建设, 30%用于水利工程维护, 15%用于应急度汛), 不足部分由中央财政给予安排。地方水利工程维修养护岁修资金来源为地方水利建设基金和河道工程修建维护管理费, 不足部分由地方财政给予安排。

中央维修养护岁修资金用于中央所属水利工程的维修养护。省级水利工程维修养护岁修资金主要用于省属水利工程的维修养护, 以及对贫困地区、县所属的非经营性水利工程的维修养护经费的补贴。

3. 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。经营性水管单位和准公益性水管单位所属企业必须按规定提取工程折旧。工程折旧资金、维修养护经费、更新改造经费要做到专款专用, 严禁挪作他用。各有关部门要加强对水管单位各项资金使用情况的审计和监督。

(七) 妥善安置分流人员, 落实社会保障政策。

1. 妥善安置分流人员。水行政主管部门和水管单位要在定编定岗的基础上, 广开渠道, 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, 特别是旅游、水产养殖、农林畜产和建筑施工等具有行业和自身优势的项目。利用水利工程的管理和保护区域内的水土资源进行生产或经营的企业, 要优先安排水管单位分流人员。在清理水管单位现有经营性项目的基础上, 要把部分经营性项目的剥离与分流人员的安置结合起来。

剥离水管单位兴办的社会职能机构, 水管单位所属的学校、医院原则上移交当地政府管理, 人员成建制划转。在分流人员的安置过程中, 各级政府和水利行政主管部门要积极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养老制度。

转制为中央企业的水管单位的基本养老保险, 可参照国家对转制科研机构、工程勘察设计单位的有关政策规定执行。各地应做好转制前后离退休人员养老保险待遇的衔接工作。

(八) 税收扶持政策。

在实行水利工程管理体制改革中, 为安置水管单位分流人员而兴办的多种经营企业, 符合国家有关税法规定的, 经税务部门核准, 执行相应的税收优惠政策。

(九) 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。全面实行建设项目法人责任制、招标投标制和工程监理制, 落实工程质量终身责任制, 确保工程质量。

要实现新建水利工程建设与管理的有机结合。在

制定建设方案的同时制定管理方案, 核算管理成本, 明确工程的管理体制、管理机构和运行管理费来源, 对没有管理方案的工程不予立项。要在工程建设过程中将管理设施与主体工程同步实施, 管理设施不健全的工程不予验收。

(十) 改革小型农村水利工程管理体制。

小型农村水利工程要明晰所有权, 探索建立以各种形式农村用水合作组织为主的管理体制, 因地制宜, 采用承包、租赁、拍卖、股份合作等灵活多样的经营方式和运行机制, 具体办法另行制定。

(十一) 加强水利工程的环境与安全管理。

1. 加强环境保护。水利工程的建设和管理要遵守国家环保法律法规, 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的防护林(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。环保部门要组织开展有关环境监测工作, 加强对水利工程及周边区域环境保护的监督管理。

2. 强化安全管理。水管单位要强化安全意识, 加强对水利工程的安全保卫工作。利用水利工程的管理和保护区域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。

原则上不得将水利工程作为主要交通通道; 大坝坝顶、河道堤顶或戕台确需兼作公路的, 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。

地方各级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的确权划界工作, 明确水利工程的管理和保护范围。

(十二) 加快法制建设, 严格依法行政。

要尽快修订《水库大坝安全管理条例》, 完善水利工程的有关法律、法规。各省、自治区、直辖市要加快制定相关的地方法规和实施细则。各级水行政主管部门要按照管理权限严格依法行政, 加大水行政执法的力度。

四、加强组织领导

水管体制改革的有关工作由国务院水利行政主管部门会同有关部门负责。各有关部门要高度重视, 统一思想, 密切配合。要加强对各地改革工作的指导, 选择典型进行跟踪调研。对改革中出现的问题, 要及时研究, 提出解决措施。

各省、自治区、直辖市人民政府要加强对水管体制改革工作的领导, 依据本实施意见, 结合本地实际, 制定具体实施方案并组织实施。

各级水利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, 确保水管体制改革的顺利进行和水利工程的安全运行。