

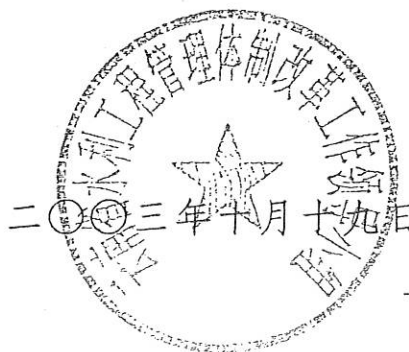
云南省水利工程管理体制改革文件 云南省改革工作领导小组

云水管改〔2003〕1号

云南省水利工程管理体制改革工作 领导小组关于印发《云南省水利工程管理 体制改革实施方案》的通知

各州、市人民政府,各地区行政公署,省直有关委、办、厅、局:

《云南省水利工程管理体制改革实施方案》已经省人民政府同意,现印发你们,请认真贯彻执行。



云南省水利工程管理体制改革的实施方案

建国以来,我省兴建了一大批水利工程,为全省社会经济发展、生态环境保护、抗御水旱灾害、维护社会稳定发挥了重要作用。但是,随着我省社会经济的发展和市场经济体制的逐步形成,水利工程管理中存在的问题也日趋突出: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(以下简称“水管单位”)事企不分、机制不活、管理粗放;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。这些问题导致我省投入巨资修建的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。因此,加快推进我省水利工程管理体制改革的(以下简称“水管体制改革”)势在必行。为保证我省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,保障社会经济的可持续发展,根据《国务院办公厅转发的国务院体改办关于水利工程管理体制改革的实施意见的通知》(国办发[2002]45号),结合我省实际,现就水管体制改革制定以下实施方案。

一、水管体制改革的指导思想、目标任务和原则

(一)指导思想

坚持解放思想,实事求是,与时俱进,按照社会主义市场经济的要求,积极探索各种有效措施,建立科学合理的水利工程管理体制和符合社会主义市场经济规律的水利工程运行机制,为确保水利工程的安全运行和效益的正常发挥,促进水资源可持续利用,保

障社会和经济的可持续发展,建立牢固的体制基础。

(二)改革的目标、任务和时间要求

从现在起用3年左右的时间,初步建立起符合省情、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。主要任务是:建立和完善职能清晰、权责明确的水利工程分级管理体制;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;建立保障有力、配套完善的政策、法律支撑体系。

全省水管体制改革,按国务院统一部署,根据云南的实际,分三步走:2003年为准备阶段。做好调查研究,完成经费测算,搞好试点,编制本地的改革实施方案并报经当地政府批准。2004-2005年为实施阶段。各地要认真贯彻、落实本实施方案,深化内部改革,初步建立起新的管理体制和运行机制,有条件的地区和水管单位较少的地、州、市、县可抓紧布署,提前完成。2006年为总结验收阶段。对改革工作进行全面总结,并进行检查验收。

(三)改革的原则

一是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。

二是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,加大水利工程管理的投入,建立稳定的投入机制,从根本上解决“重建轻管”问题。

三是正确处理责、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。

四是正确处理改革、发展与稳定的关系。既要从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。

五是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。

二、水管体制改革的范围、主要内容和措施

(一)改革的范围

水管体制改革的范围是:全省小型及其以上规模已建和在建的国有水利工程。对上述的水利工程至今仍未明确管理机构、落实管理人员和经费的,应按照本实施方案的有关规定,及时纳入此次水管体制改革的范围。

(二)明确权责,规范管理。

全省水利工程实行分级负责的管理体制。各级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,并负责监督检查水利工程的管理养护和安全运行,对直接管理的水利工程负有监督资金使用、资产管理、安全运行和干部任免责任。分级管理的划分原则是:跨县(市、区)级行政区划的水利工程,原则上由主要受益区水行政主管部门管理,特殊情况,可由上一级水行政主管部门管理。对同一县(市、区)级行政区划内的小(一)型水库及其以上规模

的水利工程由当地水行政主管部门负责管理；小(二)型水库及其以下规模的小型水利工程，可由各县(市、区)级水行政主管部门委托工程所在乡、镇负责管理，或由所在乡、镇直接管理。

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，改进管理方式，提高管理水平。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，要依法追究业主责任和水行政主管部门的行业管理责任。

(三)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情况，将水管单位分为纯公益性单位、准公益性单位和经营性单位三类。

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，界定为纯公益性水管单位，定性为事业单位。

第二类是指既承担有防洪、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，界定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，不具有防洪、排涝等公益性任务的水管单位，界定为经营性水管单位，定性为企业。

目前，我省一些既承担防洪、排涝等公益性任务，又有农业灌

溉任务,社会效益较好经济收益较少的水管单位,各地可视情况确定为纯公益性水管单位。

水管单位的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. 水管单位的定编定岗。

《云南省水利工程管理单位编制定员标准》由省编办会同省水利厅和省财政厅抓紧研究制定。在新标准未出台前,我省事业性质水管单位的编制可参照水利部《水利工程管理单位岗位设置标准》(征求意见稿)的规定,按照精简、高效的原则,结合工程管理任务和实际需要,由当地水行政主管部门专题报同级机构编制部门核定。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。各事业性质的水管单位要根据《水利工程管理单位岗位设置标准》,在核定的编制总额内,本着精干高效的原则合理定岗。

(四)推进水管单位内部改革,严格资产管理。

1. 分类实行人事、劳动、工资等项改革。

事业性质的水管单位,要根据《国务院办公厅转发人事部关于在事业单位试行人员聘用制度意见的通知》(国办发[2002]35号)和省人事厅《关于印发〈云南省事业单位聘用制度试行办法〉和〈云南省事业单位人事制度改革实施意见〉的通知》(云人[2000]42号)等有关规定,按照精简、高效的原则,根据各水管单位功能和职责,科学界定单位类型,撤并不合理的管理机构。在核定事业编制时,原则上按低限控制,各事业性质的水管单位,要通过严格的定

岗、定编,坚决压缩和分流超编人员,严格控制事业人员编制。在人事管理和分配制度上,要大胆创新,主动探索,着力改革和建立各种内部激励机制。破除干部职务终身制和固定用工制度,引入竞争机制,全面推行聘用制度,按岗聘人,竞争上岗,并建立严格的目标责任和绩效考核制度。事业性质的水管单位负责人由水行政主管部门按干部管理权限,通过竞争方式选拔聘任,定期考评。事业性质的水管单位,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,结合单位实际,把职工收入与管理责任和绩效紧密结合起来,搞活内部分配。

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。企业负责人由企业董事会或水行政主管部门依照相关规定聘任,并签订聘用合同。其他职工由水管单位择优聘用,由企业与企业职工签定劳动合同,依法实行劳动合同制度。在工资分配上,国家对企业工资总额实行宏观调控,企业内部分配时,要积极推进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。

2. 积极开展和认真规范水管单位的经营管理,严格水利资产管理。

为保障水利工程安全,改善生态环境,防止水土资源和水利设施的闲置和浪费,各级财政和水利部门,应鼓励水管单位在水利工程管理范围内,利用自身水土资源优势,采取多种方式积极开展水利经营活动,增强自身经济实力,减轻财政负担,为安置分流人员

创造有利条件。水管单位利用水利及相关设施开展创收,照章纳税后的收入必须纳入单位预算统一管理,并用于水利工程的维修养护。与此同时,各地要认真规范水管单位的经营活动,由财政拨款的纯公益性水管单位,原则上不得从事与水资源保护、开发和利用无关的经营活动。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,对承担防洪、排涝等公益性职能和承担供水、发电及多种经营职能进行严格划分。在不影响工程公益性功能发挥的前提下,经水行政主管部门批准,将经营部门转制为水管单位下属企业,做到事企分开,搞好财务核算。事业性质的准公益性水管单位所兴办的与水利工程无关的多种经营项目要限期脱钩;暂未脱钩的项目,其经营收益应纳入单位预算管理,专项用于水利工程养护支出;企业性质的准公益性水管单位和经营性水管单位的经营投资活动,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。各类水利事业单位要深化改革,以盘活存量资产入手,搞好水利经营管理工作。实行事改企的水管单位,享受国家、省级和各地规定的扶持政策。

水管单位要认真做好所有权、使用权、经营权分离的改革工作,加强国有水利资产的管理,明确国有资产出资人代表,分清水利资产使用权和经营权。与此同时,暂不具备自收自支条件的水管单位,要积极创造条件,努力实现自收自支。在有条件的地方,水管单位要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。

(五)积极推行管养分离。

水管单位要积极推动水利工程管理和维修养护分离,精简管理机构,提高养护水平,降低运行成本。在对水管单位核定管理人员编制和科学定岗基础上,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,独立或采取多个工程联合,组建专业化水利工程养护维修公司、实业公司或物业管理公司等专业化养护企业,承担水利工程维修养护工作。初期剥离且主要承担原单位相关工程及设备维修养护的,单位可视情况给予一定的启动资金。各水管单位要把水利工程的维修及养护工作逐步推向市场,实行公开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。为保证水利工程管养分离的顺利实施,各级财政部门要按照预算管理体制,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要努力创造条件,培育维修养护市场主体,规范维修养护市场环境。

(六)建立合理的水价形成机制,强化计收管理。

1. 逐步理顺水价。水利工程供水价格,采取统一政策分级管理,按照补偿成本、合理收益、节约用水、公平负担的原则制定。对农业灌溉用水和非农业灌溉用水要区别对待,分类定价。对农业灌溉用水水价按补偿供水成本的原则核定,不计税收、利润,逐步推进;对非农业灌溉用水价格在补偿供水成本、费用、税金、计提合理利润的基础上确定。目前,水利工程供水价格低于补偿成本的,各地可根据水资源状况、市场供求变化及当地社会和经济发展的

承受能力,适时调整,分步到位。超出补偿成本的供水价格的调整和制定,须按照国家和省发布的水利工程供水价格管理办法的规定执行。

2. 强化计收管理。改进农业用水计量设施和方法,逐步推行计量收费。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。收取水费时,要实行公示制,接受民主监督,规范收费行为。农业用水要安装计量设施,实行计量收费。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。

(七)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,实行不同的财政支付办法。纯公益性和准公益性水管单位,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,由同级财政承担。公益性工程的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;经营性工程的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执行事业单位财务规则和会计制度,其经营性资产收益和其它投资收益要纳入单位的预算。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,以便财政部门进行管理。

企业性质的水管单位,其所管理的水利工程的运行和日常维修保养资金,由水管单位自行筹集,财政不予补贴。水管单位应加强资金积累,提高抗风险的能力,确保水利工程维修保养资金足额到位,保证水利工程的安全运行。

水利工程日常维修保养经费数额,由同级财政部门会同水行政主管部门依据《水利工程维修保养定额标准》核定。

2. 积极筹集水利工程维修保养岁修资金,严格资金管理。各级要加强水利建设基金的征收工作,还未征收水利建设基金的地(州、市)、县(市、区),必须尽快实施水利建设基金的征收。为保障水管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,合理调整水利支出结构,积极筹集水利工程维修保养岁修资金。省、地(州、市)、县(市、区)水利工程维修保养岁修资金的来源,为同级水利建设基金的30%和同级财政年初预算安排的岁修费。各项水行政事业性收费,作为水行政主管部门和水管事业单位管护资金的来源,按“收支两条线”原则纳入同级财政,统筹安排、加强管理。对已纳入财政预算的水行政事业性收费,其相应的支出,同级财政部门应予以安排;对作为预算外管理的水行政事业性收费,实行专户管理,严格按照规定用途使用。各有关职能部门要加强对水管单位管理经费的落实情况和各项资金使用情况的审计和监督。

(八)妥善安置分流人员,落实社会保障政策。

1. 妥善安置分流人员是水管体制改革的重要任务。要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、建筑施工以及渠系维修养护等具有行业和自身优势的项目。利用水利工程和保护区域内的水土资源开展多种经营项目的企业,要优先安排水管单位分流人员。在理顺水管单位现有经营性项目的基础上,把部分经营项目的剥离与分流人员的安置结合起来。在水管体制改革过程中,明确为事业性质水管单位富余人员的安置,按照云南省事业单位人事制度改革的有关规定办理。符合提前退休政策规定的人员,可按照云南省事业单位人事制度改革的有关规定办理提前退休手续,同时鼓励其它富余人员自谋职业,从事非公有制经济;明确为企业性质和已转为企业的水管单位职工的分流和安置,按省有关政策规定执行。

2. 切实落实社会保障政策。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。在国家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,继续执行现行养老保险政策规定。有条件的水管单位要为职工建立各类补充保险。

改制为企业性质的水管单位,应按照有关政策规定,参加企业职工基本养老保险和其他社会保险。改革前已属企业性质的水管单位,未参加企业养老保险的应按规定参保并补缴养老保险费,已参保欠费的应按规定补缴;改革前属事业性质现改为企业的水管单位,不再补缴改革前的养老保险费用。单位及其职工按国务院《失业保险条例》的规定,从1999年1月起缴纳失业保险费或补缴完失业保险费的,原工龄视为缴费年限,职工失业时工龄合并计算失业保险待遇;单位及其职工未从1999年1月起缴纳失业保险费

的,从实际缴费时计算缴费年限,职工失业时以实际缴费年限计算失业保险待遇。职工的工伤、生育、医疗保险按现行规定执行。

(九)明确税收扶持政策。

水管单位用于防洪、排涝、灌溉等公益性支出,经主管税务机关审核,允许在企业所得税税前扣除。在实行水管体制改革中,为安置水管单位分流人员兴办的经济实体,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。

(十)完善新建水利工程管理体制。

进一步完善在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。纯公益性质的水利工程要组建全额拨款的事业单位(工程管理局、处、站或所)作为项目法人;准公益性质的水利工程,要按照本实施方案的要求,组建事业单位(工程管理局、处、站或所)作为项目法人;经营性质的水利工程,要组建有限责任公司作为项目业主。

实行新建水利工程建设与管理的有机结合,在编制水利工程项目建议书(大型水利工程)或可行性研究报告时,设计单位及项目业主必须认真制定管理方案,核算管理成本,明确工程的管理体制、管理机构(工程管理局、处、站或所)和运行经费来源。水行政主管部门要对工程性质提出审查意见,按有关规定办理相关手续。在工程建设过程中,管理机构、管理设施应与主体工程同步实施。管理设施、管理机构不健全的水利工程不予验收。

(十一)改革小型农村水利工程管理体制。

为了更好地保障小型农村水利工程的安全运行,使其充分发

挥效益,要积极探索小型农村水利工程管理体制的改革。对小型农村水利工程,要根据工程的不同情况采取相应的形式认真落实管理主体。一是可由乡、镇组建工程管理所负责管理,同时将工程安全、清淤维修、供水管理、水费征收、工程的日常管理 etc 任务下达给工程管理所,乡、镇水利管理站则负责督促检查各项管理制度和任务的落实。二是以受益户为基础,组建工程灌溉管理委员会(或受益户代表委员会)履行工程管理主体责任。日常管理由工程灌溉管理(受益户代表)委员会聘用专人负责。工程清淤、维护整治、水费征收由工程灌溉管理(受益户代表)委员会组织广大受益户共同落实,内部实行民主管理。三是对于受益范围小的微型水利工程可以明确由主要受益户所有,并负责日常管理。

无论是国有还是集体所有的小型农村水利工程,要因地制宜,因工程制宜,在明晰所有权的基础上,要积极探索以承包、租赁、拍卖、股份合作等灵活多样的经营方式和运行机制。小型农村水利工程管理和经营方式改革的收入所得,要全部用于农村水利工程的维修养护、病害整治、渠系配套和工程管理,严禁挪作它用。改制后要加强行业管理,完善管理措施,强化服务功能。

(十二)加强水利工程的环境、法规建设,强化安全管理。

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资源,防止对生态环境造成损坏。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. 严格依法行政。各级水行政主管部门和水管单位要严格执行有关水利工程管理的法律、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。

3. 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。利用水利工程及保护区内的水土资源开展旅游等经营项目,要在确保水利工程安全的前提下进行。不得将水利工程作为主要交通通道。大坝坝顶、河道堤顶确需兼作公路的,需经科学论证和水行政管理部门批准,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,要限期实行坝路分离,对堤防要限制交通流量。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。

三、加强组织领导,积极稳妥地推进改革

(一)加强组织领导。

省政府已成立云南省水利工程管理体制改革的领导小组,负责领导全省水管体制改革工作。各地(州、市)县(市、区)人民政府也要成立相应的领导机构,承担起对本地区水管体制改革工作的组织领导责任,同时依据本实施方案,结合当地实际,制定具体实施方案并组织实施。各地实施方案由同级政府审批,并报上一级政

府备案,同时抄送上一级水行政主管部门。

(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。要认真开展试点工作,省、地(州、市)、县(市、区)都应选择不同类型的典型,开展试点工作,以点带面,为全面推进改革积累经验。要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,要及时研究制定措施予以解决。

主题词: 水利 工程管理△ 改革△ 实施方案 通知

抄报: 国家发展和改革委员会, 水利部。

抄送: 省委办公厅, 省人大常委会办公厅, 省政府办公厅,
省政协办公厅。

(共印 750 份)

云南省水利工程管理体制改革工作领导小组办公室

2003年10月19日印发

印制: 省政府机关印刷厂

校对: 孟鸿龙