

索引号:	11220000013544357T/2003-00098	分类:	经济体制改革;其他
发文机关:	吉林省人民政府办公厅	成文日期:	2003 年 11 月 27 日
标题:	吉林省人民政府办公厅关于转发吉林省水利工程管理体制改革的实施方案的通知		
发文字号:	吉政办发〔2003〕63 号	发布日期:	2003 年 11 月 27 日

吉林省人民政府办公厅关于转发吉林省水利工程管理体制改革的实施方案的通知

吉政办发〔2003〕63 号

各市州、县(市)人民政府,省政府各厅委、各直属机构:

省体改办制定的《吉林省水利工程管理体制改革的实施方案》已经省政府同意,现转发给你们,请认真贯彻落实。

二〇〇三年十一月二十七日

吉林省水利工程管理体制改革的实施方案

(省体改办 二〇〇三年十一月六日)

为贯彻落实《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的实施意见的通知》(国办发〔2002〕45 号)精神,建立健全与社会主义市场经济体制相适应的水利工程管理体制,结合我省实际,制定本实施方案。

一、水利工程管理体制改革的势在必行

水利工程是国民经济和社会发展的基础设施。新中国成立以来,我省兴建了一大批水利工程,初步形成了防洪除涝、灌溉抗旱、供水发电、水产养殖等工程体系,在保障防洪安全、促进工农业生产发展、提高人民生活质量以及保护和改善生态环境等方面发挥了巨大的作用。

但随着经济和社会的发展,我省水利工程管理(以下简称水管)中存在的问题日益突出,主要是:水管体制不顺、权责不明;水管单位性质不清、机制不活、难以维系;水管和维修养护经费不足,公益性支出没有补偿来源;供水价格与价值相背离;国有水利经营性资产运营体制不完善等。这些问题造成大量的水利工程得不到正常的维修和养护,不仅效益严重衰减,而且安全隐患逐年加大,给国民经济和人民生命财产安全带来极大的潜在威胁。如不尽快从根本上加以解决,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任务

力争在 3 至 5 年内,初步建立符合省情、水情和社会主义市场经济要求的水管体制和运行机制。通过改革达到体制理顺、机制灵活、人员精干、管理科学、服务优质、运转高效的目标。

——建立职能清晰、权责明确的水管体制。进一步明确政府、水行政主管部门和水管单位承担的相应责任。

——建立科学、规范的水管单位运行机制。实行政企分开、政事分开、管养分离和劳动、人事、分配制度改革,积极探索多样化的水管模式,大力推进水管的科学化、规范化和现代化。

——建立市场化、专业化和社会化的水利工程维修养护体系。

——建立规范的资金投入、使用、管理与监督机制。

——建立合理的水价形成机制和有效的水费计收方式。

——建立较为完善的政策、法律支撑体系,为水管体制改革创造宽松的环境。

在水管体制改革中,要正确处理水利工程的社会效益与经济效益的关系,水利工程建设与管理的关系,各级、各类水管主体的责、权、利关系,近期目标与长远发展的关系,保证改革目标如期实现。

三、水管体制改革的主要内容和措施

(一)明确责任,实行水利工程分级管理。

各级政府对所管辖水利工程的安全运行负有领导责任,要扶持水管单位深化改革。

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。

水管单位(主要指河道堤防管理单位、水闸管理单位、水库管理单位及灌区管理单位、泵站管理单位等)具体负责水利工程的管理、运行和维护,要保证工程安全和正常发挥效益。

省内水利工程(主要指 4 级以上堤防、大中小型水库、国管灌区、有独立管理单位的水闸及泵站),跨行政区域的,原则上由上一级水行政主管部门管理;本行政区域内的,由当地水行政主管部门负责管理。

现有省内水利工程,其管理部门不符合上述要求的,在核清债权债务、固定资产和人员等情况的基础上,由接收水利工程的当地政府协调,2004 年 6 月底前完成工程管理权的移交工作,移交材料同时报上一级水行政主管部门备案。

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、水管单位和地方政府负责人的责任;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,分类进行改革。

1.划分类别,确定性质。根据水管单位承担的任务、收益状况,将水管单位划分为三类:

第一类是指承担防洪、排涝等水利工程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财政部门和水行政主管部门核定,并吸收社保部门参与。实行水利工程运行管理与维修养护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。企业性质的水管单位人员编制不再核定。各水管单位要根据国家《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。3.根据水管单位的性质和特点,分类推进人事、劳动、分配等内部制度改革。水管单位要根据自身性质和特点,制定内部改革方案,经主管部门批准后实施。

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。要科学合理设置岗位,通过考试、考核和双向选择等方式确定人员,实行全员聘用制。要建立起严格的目标责任制和岗位责任制,对每个管理岗位的责任制完成情况进行年度考评;水管单位负责人由主管部门通过竞争方式招聘或任命,定期考评,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,要按照产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学的原则建立现代企业制度,组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,并实行劳动、人事和工资制度的改革。水管单位经营管理者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,以岗定薪,合理拉开各类人员的收入差距。4.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性活

动。准公益性水管单位在科学划分公益性和经营性资产的基础上,严格划分承担防洪、排涝等公益性的职能部门和承担供水、发电、旅游、养殖等综合经营的职能部门,将经营部门转制为下属企业,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的情况下,不得兴办与水利工程无关的经营项目,已经兴办的要限期脱钩。

加强国有水利资产管理,明确国有资本出资人代表。积极培育具有一定规模的国有或国有控股企业或企业集团,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。

(三) 积极推行管养分离,提高养护水平,降低运行成本。

管养分离是建立市场化、专业化和社会化的水管体制的前提。要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。分步实施管养分离: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。将工程维修养护业务从所属的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,独立或联合组建专业化养护部门,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要逐步过渡到按维修养护工作量和定额标准发放。对维修养护人员,要从项目责任管理和合同管理,向岗位责任管理和目标管理过渡。第二步,将维修养护部门与水管单位分离,组建独立法人,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的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。已经具备条件的水管单位要一步到位,全面实施管养分离。

为确保水利工程管养分离的顺利实施,各级财政部门要保证经核定的水利工程维修养护资金足额到位。各级政府和相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。

(四) 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,是水管单位的主要收入来源。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。

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。各地水价的制定和调整由省价格主管部门会同省水行政主管部门审核、审批,或由市县价格主管部门商水行政主管部门提出调整方案,报省级价格主管部门批准。2. 强化计收管理。要改进农业用水计量设施和方法,逐步推广实施支渠口以下按立方米计量收费,培育并建立农民用水监管组织,以实际供水量作为计收水费的依据。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。

(五)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方式。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,根据财力情况,逐步列入财政预算。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(主要指挡水建筑物、泄洪建筑物、排涝建筑物及观测、监测、通讯、交通、办公场所等管理设施)日常维修养护经费等项支出,由同级财政负担,根据财力情况,逐步列入财政预算。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本单位负担,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准公益性水管单位的各种收益变化情况,以便财政部门实行动态核算,适时调整财政补贴额度。

企业性质的经营性水管单位,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国家即将出台的《水利工程维修养护定额标准》确定。2. 积极筹措水利工程维修养护岁修资金。为了保障水管体制改革的顺利进行,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。省级水利建设基金用于水利工程维修养护岁修的比例不低于省级水利建设基金年收入总额的 30%。具体使用办法由省财政部门和省水行政主管部门另行制定。

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。

(六)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,如旅游、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,确保改革稳妥进行。

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。

鼓励分流人员自谋职业。自谋职业者从事个体经营可享受《吉林省人民政府办公厅转发国务院办公厅关于下岗失业人员从事个体经营有关收费优惠政策的通知》(吉政办发〔2002〕55号)中的有关优惠政策。水管单位与自谋职业者办理解聘手续,解除劳动关系,按规定发给经济补偿金。

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。

中央直属事业单位转制企业,按照国办发〔2002〕45号执行;地方事业单位转制企业,按照省政府即将出台的有关文件执行。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。

(七) 税收扶持政策。

对水管单位分流人员自谋职业新办的个体工商户、水管单位兴办的安置本单位分流人员的经济实体以及安置水管单位分流人员的企业,按国家有关规定,执行相应的税收优惠政策。

(八) 完善新建、续建水管体制。

进一步完善新建水利工程建设体制。全面实行建设项目法人责任制、招标投标制、工程监理制和合同制,落实工程质量终身责任制,确保工程质量。新建水利工程在制定建设方案的同时,要制定出管理方案,明确工程的管理体制、管理机构和运行经费的来源,对没有管理方案的工程不予立项。要在工程建设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。新建水利工程,应积极探索通过市场方式,委托符合条件的单位进行管理。

续建水利工程在建设的同时,应按照设计配备必要的管理设施、观测监测设施、交通设施、通讯设施,与主体工程同步实施,及时验收并投入使用。

现有水利工程要加快管理手段现代化建设,广泛应用现代科学技术和信息化等管理手段,建立管理信息系统,提高水利工程管理的效率和水平。

(九) 加强水利工程的安全管理。

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。利用水利工程保护区域内的水土资源开发的旅游等经营项目,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要道;大坝坝顶、河道堤顶或戕台确需作为公路的,需经科学论证和河道主管部门批准,并采取相应的安全维护措施;未经批准,已作为主要交通要道的,对大坝要限期实行坝路分离,对堤防要限制交通流量。

依法划定和保护水利工程管理范围。现有水利工程没有按照《中华人民共和国防洪法》、《水库大坝安全管理条例》和《吉林省河道管理条例》规定划定管理保护范围的,各级政府要抓紧划定,并办理确权发证手续。河道管理范围及护堤地已经划定但达不到法规要求标准的要尽快复核,补齐缺额并办理确权发证手续。继续做好水库、灌区管理范围的土地确权发证工作,明确划定工程管理范围和标准,依法搞好管理范围和淹没区土地的确权发证工作,手续不健全的要迅速补办。利用水域、滩涂从事养殖生产的单位,要搞好规划,到当地渔业行政主管部门申请并领取养殖使用证。禁止在水库库区土地围垦耕种,鼓励植树种草,改善植被,防治水土流失,减少水库淤积。

建立河道堤防运行维护机制。对省内 4 级以上河道堤防和城市防洪工程的管理,采取专业管理与群众管理相结合的方式进行,切实把河道堤防工程管护起来。在全省范围内组建群众护堤员队伍。各地可根据本地实际情况,具体确定每人负担的堤防长度和养护费标准。

严格执行水库调度运用规程。大型水库动用渔业生产所需的最低水位线以下库容,要经过省水行政主管部门审批;中型水库动用渔业生产所需的最低水位线以下库容,要经过市州水行政主管部门审批;小型水库动用渔业生产所需的最低水位线以下库容,要经过县(市、区)水行政主管部门审批。

(十)大力开展水利综合经营。

要探索采取股份合作、租赁、承包、股份制等方式,发挥水土资源的优势,搞好水管单位的经营活动。水管单位的经营活动优先安排本单位职工。把经营性项目的剥离与分流人员的安置结合起来。应注意合理确定承包费、租赁费,避免水管单位国有资产流失。有条件的地方要采取竞价招标承包、租赁的办法,盘活水利经营资产。实行产权拍卖的小型水利工程,必须报上一级水行政主管部门审批。不管采取何种经营形式或所有制,都必须由水行政主管部门行使防洪调度权。

四、加强组织领导,积极稳妥地推进改革

为保证水管体制改革的顺利实施,省政府建立部门联席会议制度,联席会议召集人由省政府领导同志担任,联席会议成员由体改、水利、计划、财政、人事、税务、物价、编制、劳动、社保等部门负责同志组成。日常工作由省体改办和省水利厅负责。各市州、县(市、区)人民政府也要从实际出发,建立相应组织机构,加强对改革工作的指导,依据本方案,协调相关部门,制定具体实施方案并组织实施。

省水管体制改革的有关工作由省水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。同时,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,提出解决办法。

各级政府和有关部门要把握好改革的方式和步骤,按照积极推动、稳步实施的原则推进改革。要做好宣传动员、界定性质、明确权责、定编定岗、落实经

费等工作。在国家《水利工程管理单位定岗标准》和《水利工程维修养护定额标准》正式下发前,各水管单位人员编制测算工作可暂按省有关编制管理的规定以及中央、省有关财政预算编制和财务管理的现有规定进行,待国家文件下发后再作调整。要认真组织实施改革方案,确保水管体制改革的顺利进行和水利工程的安全运行。

全省水管体制改革工作从 2003 年开始实施,进行工程性质分类确定、定编定岗和经费测算等工作;2004 年至 2005 年上半年进一步深化内部改革,落实各项资金;2005 年下半年至 2006 年进行完善和总结。