

# 浅谈水利工程项目组织管理体系创新

乐 瑞<sup>1</sup>, 陈 伟<sup>2</sup>

(1.江西省东乡县水务局,江西 东乡 331800;2.江西省东乡县林业科学研究所,江西 东乡 331800)

**摘 要:** 水利工程项目组织管理是水利事业的重要内容,是发挥水利工程价值的重要保障.水利工程项目组织管理体系并非一成不变,它受外界环境的变化而变化.当前我国水资源现状、现代项目管理理论、可持续发展观都对水利工程项目管理提出新的要求,水利工程项目组织管理体系必须进行相应的改革创新.本文首先通过分析当前我国水利工程管理体制及模式,结合我国水利工程项目组织管理体系中的问题,探讨水利工程项目组织管理体系创新对策.

**关键词:** 改革创新;管理体系;项目组织;水利工程

**中图分类号:** TV      **文献标识码:** C      **文章编号:** 1004-4701(2015)06-0401-04

## 0 引言

新中国成立以来,经过数代水利工作者的艰苦探索和顽强拼搏,我国水利事业取得了举世瞩目的成就,积累了无数珍贵的历史经验,为我国经济发展、社会稳定、人民生活改善做出了重大贡献.科学有效的水利工程项目管理体制以及高效的运行机制是我国水利事业取得巨大成就的重要保障,也是水利工程发挥综合效益的重要保障<sup>[1]</sup>.但是,我国社会发生了巨大变革,社会历史背景、管理体制、水资源现状及水利工程发展

水平都与之前不同,因此,我国的水资源管理体系也需要随之做出相应变化<sup>[2]</sup>.

## 1 我国水利工程管理体制及模式分析

### 1.1 国家水利管理体制

我国国家水利管理体制组织结构见图 1<sup>[3]</sup>.国家水利管理体制以及国务院水行政部门负责统一管理水资源,国务院其它部门根据相应的职责协同国务院水行政部门管理水资源.流域机构属于水利部直属机构,根据相关职责规定执行相应的权力和履行相应的义务.

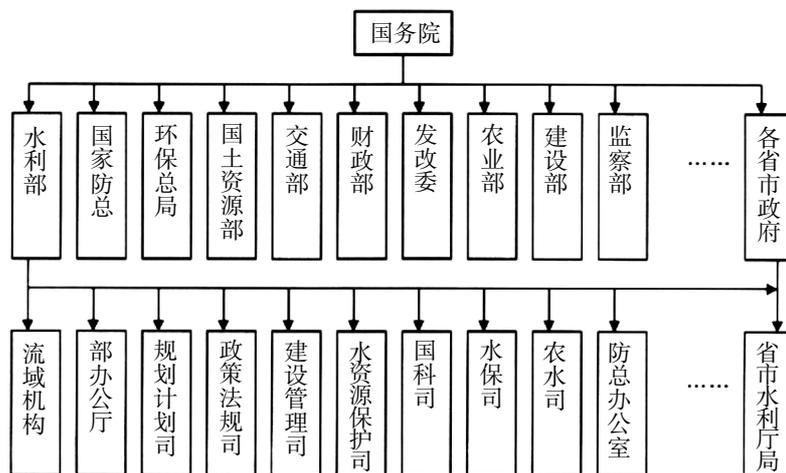


图 1 国家水利管理体制组织结构

收稿日期: 2015-09-09

作者简介: 乐 瑞(1962-),男,大学本科,高级工程师.

各个省市下设水利厅局,受省市市政府及水利部共同领导,履行流域内的责任。以各级水利部门之间的隶属关系,水利管理机构可划分为中央直属、省部直属和地方管理三层。中央直属水利机构包括水利部、国家防汛抗旱总指挥部、国土资源部、国家发展和改革委员会等;省部直属水利机构包括各省市市区水利局、建设厅、农业厅、七大流域机构等;地方管理水利机构包括各市县市政府、水利局和环保局等。

### 1.2 水利工程管理单位管理模式

根据水利工程服务对象,水利工程可分为防洪工程、排灌工程、水力发电工程、航道港口工程、城镇供排水工程以及综合性水利工程。工程类型的多样性也导致水利工程单位管理内容存在很大的差异。但是,水利工程管理模式却多为“大而全”“小而全”的管理结构。这种管理结构导致管理机构设置细致全面、机构分工明确,但是结构设置过多且复杂,容易出现机构职责交

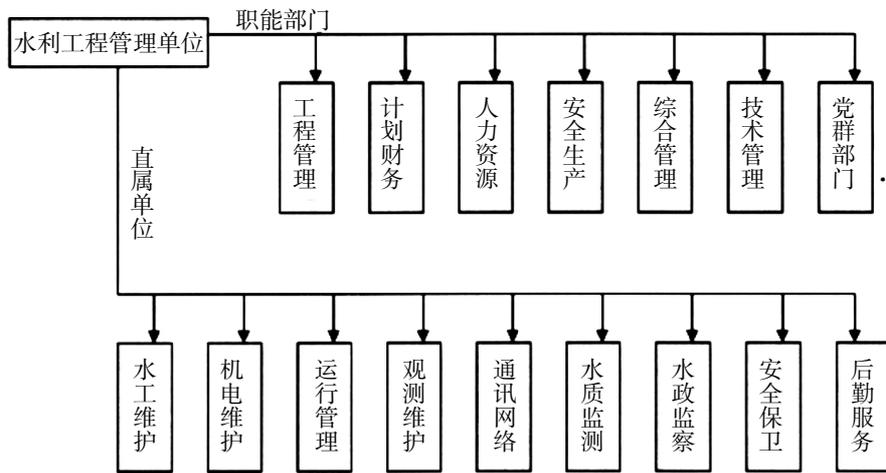


图 2 水利工程管理单位管理结构图

叉情况。水利工程管理单位管理结构见图 2<sup>[4]</sup>。

## 2 水利工程管理单位现状

我国水利建设与管理存在重建设、轻管理的思想,在多种因素的影响下,水利工程管理单位长期存在体制不顺畅、机制不灵活、经费不充裕等问题,在我国市场经济体制不断完善的大环境下,水利工程管理问题与社会发展对水利工程要求之间的矛盾越来越突出。

### 2.1 管理单位与管理体制的矛盾

水利工程单位管理性质经历了多个变化,始终未得到科学、客观的定位。水利工程兼具公益性和经营性两个属性,会造成管理单位的界限不清,对工程管理和单位发展都带来不利影响,界定管理单位的性质对加强管理的意义重大。但是我国兴建大批水利工程,并形成了多经营性功能要素的、分布广泛的水利工程体系。行政和业务相分离,形成条块分割、政企不分、政事交叉的管理体制,经常造成执法权和管理权错位,导致水利工程管理机构与工程管理养护、水费计收体制等诸多方

面存在突出矛盾。在水利工程管理单位发展过程中,体制问题对管理单位发展产生致命的持续性影响,也是理顺管理体制面临的重大难题。

### 2.2 运行机制与经费管理的矛盾

在计划经济时代,依据计划经济管理模式建立管理制度对强化水资源调度、实现水资源与经济发展有效配置发挥了很大作用。而随着社会主义市场经济不断完善,市场规律起主要支配作用。而基层水利管理单位仍严重沿用计划经济时代管理体制,思想观念停滞,对上级行政命令严重依赖,人事管理和分配制度仍属于计划经济做法,未考虑经济效益和社会效益。管理单位内部缺乏积极的监督和约束机制,员工待遇差,工作积极性和活力不足。在经费管理上,我国属于农业大国,农业也是我国弱势产业,需国家扶持,因而水商品价格无法落实,我国也不补偿管理单位在防洪、灌溉管理中耗费的人力、物力和财力,造成管理单位经济入不敷出。据相关调查统计,67.7%的水利工程管理单位无拨款,纯公益性水利工程管理单位为各级财政全额拨款。部分管理单位虽然有拨款,但远远不能满足管理和人员工资需求。

### 2.3 管理与经济效益的矛盾

多数管理单位资产和财务管理薄弱,内部制度不健全,规范化管理差。低水平管理,效率低,成本高,影响工程正常运行。一方面水价和电价作为管理单位主要收入来源,水电价格偏低及水费收取困难造成管理单位收入低。另一方面,管理单位自身缺乏优势,也缺少行业依托,未能利用自身优势开展多种经营。我国多数水利工程建设时间久远,设计、施工均存在问题,水利工程老化失修、水毁损坏严重,水利工程存在严重的安全隐患。虽然数十年来政府通过发行国债加大了水利基础设施投入,加固了病危工程。但从长远看,仍需要建立良性运行管理机制,才能保证水利工程安全良性运行,充分发挥水利工程的效益。

### 3 水利工程项目组织管理体系创新设计

#### 3.1 基于现代管理理论的水利工程组织管理体系

##### 3.1.1 确立工作目标

水利工程管理单位的工作目标需要以科学发展观为原则,以符合水利工程管理单位自身情况为出发点,制定全面、科学、超前的管理目标,以提升管理单位规范化、制度化管理水平,实现管理单位长远发展。因此,管理目标需要以科学发展观为指导,充分发挥水利工程的经济和社会功能,完善工作程序和工作标准,建立灵活的工作制度和运行机制,提升人员素质和水平,形成科学管理、顺畅的运行机制、规章制度和岗位;明确工作职责,实现人才优化配置,提升工程防洪减灾、供水保障和水生态环境保护的作用,实现水资源可持续利用。

##### 3.1.2 工作机构设置

水利工程管理单位规模差异较大,管理人员配置悬殊,不同管理单位的工作机构设置方式应有所区别。原则上规模小、人员少的管理单位可采取直线制、职能制或直线—职能制等组织结构模式。对于规模大、人员多、工作复杂的管理单位,则可采用矩阵制、事业部制等现代组织管理模式。无论选用哪种模式,都必须充分考虑管理幅度和管理层次两个要素,实现有效管理。

##### 3.1.3 明确工作职能

水利工程管理单位可借鉴 WBS 管理理念,将 WBS 管理理念用于单位管理流程再造与创新。具体操作:将全局工作逐一分解,以某项工作任务作为项目管理生命周期,分阶段进行 WBS 分解,建立工作流程图,明确工作岗位职责,明确各个节点工作要求,提高管理质量和效率。分解工作任务中应重视创建 WBS 的过程,也

需注意创建 WBS 应最多使用 20 个层次,小项目仅需创建 4-6 层即可。

#### 3.2 水利工程项目组织管理体系总体设计方案

##### 3.2.1 企事业分离

(1)明确水利工程管理单位性质。根据水利工程管理单位的任务和收益情况,明确划分工程管理单位的类别和性质。第一,防洪排涝等水利工程运行维护的公益性水利工程管理单位应定性为财政全额拨款事业单位;第二,对于既具备公益性任务的水利工程管理单位,又具备供水发电等经营性水利工程运行维护管理单位属于准公益性水利工程管理单位。对于不具备收支条件的管理单位,可定性为事业单位,并由财政全额拨款。而对于具备收支条件的管理单位,可定性为企业。如具备收支条件且已转职为企业的管理单位,应维持其企业性质不变。第三,负责城镇供水发电的水利工程管理单位,因其具备较强的收支能力,属于经营性管理单位,可直接定性为企业。

(2)改革内部制度。属于企业性质的水利工程管理单位需要根据现代企业制度相关原则建立现代企业制度,建立法人治理结构,企业自主经营、自负盈亏。水利工程管理单位主要负责人由上级机构直接聘任,单位其他人员则根据聘任制及合同制度聘用,签订劳动合同。实行以岗位为主的薪资制度,明确各个岗位的职责和薪酬,完善企业工资结构。属于公益性质的水利工程管理单位首先需要严格编订岗位及其编制,制定岗位及编制后由统计财政部门及水行政主管部门负责审核。管养分离后的维修养护人员、实行水利工程运行管理和维修养护分离准公益性水利工程管理单位中从事经营性资产运营和其他经营活动的人员不能再核定编制。同时根据《水利工程管理单位定岗标准》合理定岗。水利工程管理单位需要根据精简高效原则撤消不合理机构、控制编制人员。实施聘任制度,建立岗位责任制,根据岗位招聘人员,实现竞争上岗。事业性水利工程管理部门的主要领导人应该由主管部门选任,并通过竞争机制择优选择。建立领导人绩效考核制度,定期考评领导人工作业绩。工作人员的工资标准实行国家统一的事业单位工资制度。允许在符合国家相关政策的前提下,适当引进市场机制,将职工收入与工作绩效挂钩。

(3)加强资产管理。具有企业性质的公益性水利工程管理单位的投资经营活动不得脱离水利工程,保证管理单位具备充足的水利工程日常养护经费,加强水利管理部门的资产管理,明确资产出资代表人。取得国

有或国有控股水利管理企业的支持,形成大型国有或国有控股企业集团,负责经营性水利工程项目投资管理,实现国有资产增值或保值。纯公益性水利工程单位必须严格限制其活动,不允许从事经营性活动。而不具备收支能力的水利工程管理单位则需要明确公益性和经营性资产界限,明确划分公益职能部门和经营职能部门,分离公益职能部门和经营职能部门,做到事企分开和财务分开。

### 3.2.2 分离管理和养护职责

(1)完善机构设置。科学定岗及核定人员编制后,还需要将水利工程养护人员及养护业务从水利工程内分离出来,建立独立的专业化养护企业,通过招标方式选择最优的养护企业承担水利工程养护业务,财务部门需要及时提供充足的水利工程养护资金,满足水利工程日常养护工作需要。建立专业化养护企业后,政府还需建立养护企业资质标准,规范水利工程养护行业,提高养护企业的养护水平。最后,各级政府及其它管理部门需要创造良好的市场环境,促进市场主体发展,规范市场秩序,维护市场稳定<sup>[9]</sup>。

(2)建立水价管理体系。水利工程供水税费为经营性收费,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;对于不同用途的水价,需要区分对待,根据用水性质分类定价。如农业用水的水价需要根据补偿供水成本的原则核定价格,不计利润,而非农业用水的价格需要在补充供水成本、费用、集体合理利润的基础上确定水价。同时,水价还需要根据供需变化、水资源状况的因素不断调整。在供水价格上,中

央直属水利工程供水价格以及跨省水利工程供水价格应由国务院直接负责,地方水利工程供水价格应由省级价格管理部门直接管理,或者地方价格管理部门提出水价调整方案,再经省级价格管理部门审核通过。在价格制定标准上,国务院还需要出台相关法律,规范水价制定方法。

## 4 结语

改革是国家和社会发展的内在动力,也是推动水利工程管理不断发展和完善的力量源泉。当前我国水利事业正处于新的起点,推进水利工程项目管理体系改革创新,建立符合我国基本国情的水利工程项目组织管理体系势在必行。在水利改革的道路上虽然面临许多障碍,但是我们需要坚定改革的信念,坚信管理体系改革创新,建立充满生机与活力的水利工程管理体制和运行机制,让未来的水利事业更加光明。

### 参考文献:

- [1] 罗显文. 水利工程项目施工管理创新研究 [J]. 中国新技术新产品, 2012,(11).
- [2] 徐贵发. 浅析水利工程项目组织管理体系的创新[J]. 才智,2012,(16).
- [3] 郭忠亮. 浅论水利工程项目组织管理体系改革[J]. 才智,2011,(12).
- [4] 王占杰. 关于我国水利工程项目组织管理体系创新的探析 [J]. 才智, 2011,(26).
- [5] 王延树. 项目管理与项目组织研究结构与分析 [J]. 盐城工学院学报 (自然科学版),2010,(03).

## Innovation of project organization and management system for water conservancy

LE Rui<sup>1</sup>, CHEN Wei<sup>2</sup>

(1. Dongxiang County Water Affair Bureau of Jiangxi Province, Dongxiang 331800, China;

2. Forestry Science Institute of Dongxiang County of Jiangxi Province, Dongxiang 331800, China.)

**Abstract:** Organization and management of water conservancy projects is an important content and guarantee of water resources, and changed with external environment. Higher requirements is required due to three red line in water resource management, modern theory in project management, sustainable development theory in water conservancy, it is necessary to reform and innovation for organization and management system of water conservancy projects. Present water conservancy engineering management system is analyzed, and innovation countermeasures are discussed combining with the current problems in project organization and management system.

**Key words:** Reform and innovation; Project organization; Management system; Water conservancy project

编辑:张绍付