

Research and Practice on the System of Construction
and Management of South-to-North Water Diversion Project

南水北调工程建设管理体制
探索与实践

张基尧 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

南水北调工程建设管理体制

探索与实践

张基尧 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

图书在版编目 (CIP) 数据

南水北调工程建设管理体制探索与实践 / 张基尧著.
北京: 中国水利水电出版社, 2008
ISBN 978-7-5084-6212-7

I. 南… II. 张… III. 南水北调—水利工程—管理—研究—中国 IV. TV68

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第212466号

书 名	南水北调工程建设管理体制探索与实践
作 者	张基尧 著
出版发行	中国水利水电出版社(北京市三里河路6号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68367658 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心 (零售) 电话: (010) 88383994、63202643 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社装帧出版部
印 刷	北京中科印刷有限公司
规 格	160mm × 230mm 16开本 13.5印张 108千字
版 次	2008年11月第1版 2008年11月第1次印刷
印 数	0001—1000册
定 价	68.00元

凡购买我社图书, 如有缺页、倒页、脱页的, 本社营销中心负责调换
版权所有·侵权必究



张基尧 男，汉族，1945年5月生，山东省济南市人，1979年12月加入中国共产党，教授级高级工程师。1967年毕业于河海大学（原华东水利学院）河川系水工专业。1967～1970年在南京军区某农场参加劳动锻炼。1970～1992年在中国水利水电第十四工程局工作，先后任技术员、工程师、公司副经理、工程局副局长等职。1992～1996年任中国水利水电工程总公司总经理、党组书记。1996～2003年任水利部副部长、党组成员。2003年至今，任国务院南水北调工程建设委员会办公室主任、党组书记。中共十五大、十七大代表，中共十七届中央委员会候补委员。

张基尧长期致力于我国水利水电工程建设、运行管理、体制机制的改革和探索，先后直接参与组织和领导建设了鲁布革水电站、广州抽水蓄能电站、黄河小浪底水利枢纽工程、南水北调等大型水利水电工程，积累了丰富的工程建设管理经验。1992年，张基尧被建设部评为首批“全国优秀项目经理”；1993年被评为教授级高级工程师，享受国务院特殊津贴；1997年获国家科技进步二等奖、“全国优秀中青年专家”称号；2003年被国际工程项目管理合作联盟和中国建筑业协会联合授予“项目管理杰出领导者”荣誉称号。

体制创新是搞好南水北调工程的重要保证

南水北调工程是当今世界上最宏伟的跨流域调水工程，是有效缓解我国北方地区水资源严重短缺问题，构筑“四横三纵，南北调配，东西互济”的水资源总体格局，保证我国经济社会和生态环境协调发展的重大举措。南水北调工程的建设，对我国实现全面建设小康社会的奋斗目标、推进现代化进程具有十分重要的意义。

南水北调工程是一项兼有公益性和经营性的超大型项目集群，是在社会主义市场经济条件下，采取“政府宏观调控，准市场机制运作，现代企业管理，用水户参与”的方式进行建设的，其建设管理的艰巨性、复杂性和挑战性，都是其他工程建设中不曾遇到的。在工程建设中，如何实现有效管理、有序建设，是沿袭以往的建设管理模式，还是根据南水北调工程自身特点，按照社会主义市场经济体制改革的要求，创新观念，创新思路，创新体制，走一条符合南水北调工



2002年12月27日，南水北调工程开工典礼，北京人民大会堂主会场

程实际的建设管理之路，始终是摆在工程建设管理者面前的一个重要课题。

一

唯物辩证法认为，事物的发展是由自身的矛盾所决定的，认识事物的本质和规律，首先要把握该事物内部矛盾的特殊性。南水北调工程具有一般超大型水利工程的普遍性，更有其工程自身和建设环境的特殊性。这些特殊性，决定了南水北调工程建设管理自身的特点和要求。设计构建南水北调工程建设管理体制，首先必须研究分析南水北调工程自身的特点和工程建设所处的时代特征，深刻理解南水北调工程建设管理



管理结合起来，既要明确目标政策，更要解决工程建设中的实际问题；既注重过程控制，更注重结果体现，把实现工程目标放在第一位；工作中不仅注重程序、规范、制度，更注重时效；不仅要处理好人与人之间的关系，更要处理好人与事之间的关系；要特别注意减少工作层次和环节，避免形式主义，提高工作的效率。

（四）开拓创新，勇于探索，在实践中不断完善新体制新机制

在南水北调工程建设管理过程中，体制机制的创新是一个动态的、不断完善的过程。不能设想新的体制和机制一旦确立，就能一劳永逸。为了促进和保证工程建设的顺利实施。要不断研究新情况，解决新问题，随时改正与工程建设管理实际需要不相适应的习惯和做法，及时总结成熟的经验，规范成功的做法，不断为新体制、新机制的实践补充新的内容，以体制、机制的不断创新促进和保障工程建设任务的完成。

作者

2008年9月

的双重性质，去认识和分析矛盾的症结，找到正确解决问题的钥匙。

（二）明确定位，理顺关系，充分发挥项目法人在工程建设中的作用

在南水北调工程建设实践中，要按照党的十六届五中全会关于“转变发展观念，创新发展模式”的精神，不断加深对新体制、新机制的理解和认识，进一步在实践上进行新的探索，理顺管理体制，明确管理责任。要正确处理中央与地方，政企、政事、政资的关系，准确把握工程建设中的政府定位、法人定位、市场定位。要各负其责，各行其职，各得其所，既不能越位，也不能缺位。要充分重视和发挥项目法人在工程建设中的责任主体作用。项目法人要认真负起责任，加强与各有关方面的配合，增强工作的预见性和主动性，共同促进协调、有序、高效的建设管理体制和运作方式的巩固和完善。

（三）切实转变工作方式方法，实现项目管理的新突破

南水北调建设管理单位必须切实地转变传统的思维方式和工作方法，把工作的着力点从以往的行业管理、企业管理转到项目管理上来；把宏观控制和微观



并在工程建设管理中逐步形成共识。在今后的工作中，还应进一步把握好以下几个方面的问题：

（一）遵循社会主义市场经济要求，准确把握工程性质，进一步统一思想认识

认真理解和准确把握南水北调工程的性质，是做好南水北调工程建设管理工作的前提，也是准确理解南水北调工程建设管理体制和各项工作机制的基础。南水北调工程不仅是一个调水工程、水资源配置工程，更是一个促进节水、治污、改善生态、保护环境的生态工程，是一个关系到经济社会发展全局的战略性基础设施。南水北调工程公益性和经营性的双重功能，既是对北方地区用水安全的保障，又是对节约用水的约束，对生态环境的保护。决定了南水北调工程建设必须要考虑综合利用功能。在工程管理体制设计中，既要充分考虑其社会效益，政府投资在其中要起主导作用，还必须考虑工程的成本核算，通过自身的效益来还本付息，维持工程的良性运营。同时，通过市场运作，实现水资源的商品化，达到节约用水，促进节水型城市和节约型社会建设目标的实现。因此，在工程建设实践中，要始终不渝地牢牢把握好工程的这一性质和定位，始终保持清醒头脑，按照南水北调工程

从实现南水北调工程总体效益的大目标出发，从落实科学发展观、构建和谐社会、促进经济社会可持续发展的高度来认识和处理这些问题，协调这些碰撞。应正确认识和处理全局与局部、眼前与长远、中央与地方、政府部门与企业、调水区与受水区等若干重大关系；注重遵循经济社会发展和工程建设两个规律，按照有利于促进工程建设的需要来进行；必须遵循中央关于建立社会主义市场经济体制改革的要求，按照政企、政事、政资分开的原则，让政府和企业各自回归自己的本位；既要发挥政府的宏观调控作用，又要充分发挥市场主体在资源配置中的主导作用；适应改革、发展、稳定的要求，积极营造良好的工程建设环境。

四

党的十七大强调，要全面贯彻落实科学发展观，坚持以人为本，转变发展观念，创新发展模式，提高发展质量。南水北调工程确立的新体制、新机制，是中央关于经济体制改革的总体要求在南水北调工程建设管理工作中的具体落实；是在汲取以往大型水利工程建设成功经验的基础上，充分考虑南水北调工程的特点及建设环境所做出的正确选择。几年来的实践证明是符合南水北调工程建设管理的实际和需要的，



护工作中发挥了重要作用。实践证明，这一体制是符合南水北调工程实际的。但是，作为一种新的体制，有许多新的理论和实践问题，需要我们不断加深理解和认识，在实施过程中不断进行调整和完善。在新体制的运行过程中，必然出现与传统的管理体制的摩擦和碰撞，这是难以避免的。南水北调工程建设中，首先遇到的是观念上的碰撞，集中反映在对南水北调工程的性质定位，以及由此引起的对工程供水目标认识的不同。其次是体制上的碰撞，集中反映在市场经济体制条件下政府与企业的定位上。三是方法上的碰撞，突出反映在对行业管理和项目管理的认识上。四是利益上的碰撞，集中反映在调水区的利益补偿机制和受水区的价格形成机制，以及中央和地方的投资比例和项目安排上，等等。正确认识和处理这些矛盾与碰撞，是推进新体制、新机制走向深入和成熟的重要环节。客观上，南水北调工程在体制、机制的设计完成之后，需要在工程建设中加以实践和检验，在此之前许多同志产生一些疑惑是正常的。另外，在实践的过程中，还会出现一些事先未能估计到的新情况、新问题。对待这些情况和问题，不同的人、不同的单位站在不同角度去观察和分析，所得出的结论也将是有差异的，所提出解决问题的方式和方法也会是不同的。我们要

南水北调东线工程本省内的污染治理工作，并逐级签订治污工作责任书。国务院有关部门按照行政管理分工，分别负责各有关方面的政策协调、指导与监督工作。国务院批复的《南水北调东线工程治污规划实施意见》，明确了426项治污工程和中央投资为主的资金筹集渠道，在此基础上，南水北调工程建立了职责明确、项目支撑、资金保证、主管部门监督的治污保洁工作机制。

南水北调工程建设管理、征地搬迁、治污保洁管理机制具有不同的性质，形成既相互独立又密切联系的完整的机制保障体系。各种管理机制又有配套的多项制度构成的制度网络为支撑，从管理责任、管理内涵、管理保障、管理监督、管理协调、管理奖惩等多方面为管理体制的完善和管理效益的发挥提供保证。这种既适应工程建设规律，又符合社会发展规律的机制体制，极大地促进了南水北调工程建设和各项工作的顺利进展。

三

南水北调工程建设管理体制从研究探索，到创建和实施，是一个不断完善的过程。这一体制确立以来，在工程建设管理、征地移民、水污染治理与水环境保



（三）南水北调工程实行“建设委员会领导、省级人民政府负责、县为基础、项目法人参与”的征地移民管理体制

由南水北调办公室与有关省市政府签署委托管理责任书，由项目法人按不同建设项目与地方移民部门签订征地搬迁委托协议。这既体现了从中央到地方各级政府在征地移民工作中政府主导作用，也对新形势下项目法人在征地移民工作中的作用提出了新的要求。

我国的土地制度决定了征地补偿和移民安置工作属于政府行为。实践证明，必须依靠各级政府，才能做好征地移民工作。同时，南水北调工程投资多元性和准市场配置的特点，决定了在主要依靠各级政府组织实施征地移民工作的同时，需要项目法人代为履行投资人的义务，对征地移民安置资金进行筹集和安排，并参与资金使用的管理，体现投资人的权利和义务，有利于分清投资人和实施者的责任，有利于保护被征地农民和拆迁对象的权益。

（四）水污染治理、水环境保护是南水北调工程成败的关键，是工程建设的重要内容

为了加强对南水北调治污工作的领导，江苏、山东两省分别成立了治污工作领导小组，负责研究部署

设政府层面的重大问题。第二，南水北调工程建设全面实行项目法人责任制，由项目法人对主体工程建设的资金筹措、工程建设、运行管理、还贷保值负总责。第三，国务院成立南水北调工程建设委员会专家委员会，对南水北调工程建设中的重大技术、经济、管理及质量等问题进行咨询。

（二）建立以项目法人为主导，直接管理、委托管理和代建制相结合的建设管理新模式

南水北调工程建设管理在政府宏观调控下，严格实行项目法人责任制，同时建立项目法人主导的、直接管理与委托管理相结合，全面推行代建制管理的建设管理新模式。为了发挥沿线省（直辖市）的积极性，由项目法人以合同的方式将部分工程项目委托所在省（直辖市）建设管理机构组织建设。而对工程技术含量高、工期紧的跨河、跨路大型枢纽建筑物以及省际、市际边界工程，由项目法人直接管理，以利于控制关键节点工程的建设。不论是实行直接管理还是委托建设的项目，都积极推行代建制，以充分发挥社会管理资源在工程建设中的作用。代建制的推行，不仅有利于促进管理水平的提高，也为今后运行管理的资源配置预留了空间。



社会规律和价值规律，而要紧密结合工程本身的特点，充分考虑工程的建设环境条件，转变观念，探索创新，走出一条符合南水北调工程实际、实现科学管理、高效运作的建设管理路子。

二

南水北调工程开工建设以来，遵循国务院批复的《南水北调工程总体规划》确定的原则，紧密结合工程建设的实际，以强化项目管理为核心，以市场配置资源为手段，以提高管理水平，构建和谐社会，促进科学发展为目标，积极探索，开拓创新，提出了既具有时代特征，又适合工程建设要求的管理体系。

（一）南水北调工程建设管理体制的总体框架分为政府行政监管、工程建设管理和决策咨询三个方面

第一，国务院南水北调工程建设委员会作为工程建设的高层决策机构，决定南水北调工程建设的重大方针、政策、措施和其他重大问题。国务院南水北调办公室作为建设委员会的办事机构，主要负责对南水北调工程建设实施政府行政管理。工程沿线各省（直辖市）则分别成立南水北调工程建设领导小组（或称建设委员会），负责解决本辖区内有关南水北调工程建

调度，提高水资源利用水平。

南水北调工程是在我国社会主义市场经济条件下进行建设的，要求我们必须遵循社会主义市场经济规律。与此同时，南水北调工程建设正处在我国经济快速发展期和矛盾凸显期，各种利益格局多元而复杂。我们研究工程建设管理体制，不能沿用计划经济体制下“政府建设，用水户无偿用水”，造成大调水、大浪费、大污染，也不能忽视了水的社会属性，以及生态用水的公益性和农业用水的安全性，采用完全市场化的“市场配置”，而是要积极探索和逐步建立水的“准市场”配置机制和管理体制。我们既要科学比选，优化设计，精打细算，科学管理，努力降低工程成本，提高工程效益，又要充分保护地方和失地农民的利益，切实安置好他们的生产生活。这也要求我们在市场配置资源的前提下，在工程建设中充分发挥项目法人和地方政府及沿线群众等多方面的积极性，同时又严格实行政企分开、政事分开、政资分开。

上述南水北调工程的特点及其建设的背景，决定了南水北调工程建设管理模式的选择，不能照搬一般大型基础设施项目的模式，不能脱离社会主义市场经济条件的大背景，不能违背调水工程建设自然规律、



一特点要求在工程建设中必须实行统一管理，以利于统筹安排，合理配置，保证工程建设对投资的需要。第三是管理的开放性。南水北调工程建设的原则是先节水后调水，先治污后通水，先环保后用水。工程建设必须与节水、治污、征地搬迁、文物保护同步进行。项目法人对工程建设的管理与地方政府对治污保洁、征地搬迁的管理相互交融，需要一个庞大、缜密且高效的管理系统，既分工明确，又协调配合的开放性的科学管理。第四是区域的差异性。东、中线一期工程涉及七个省（直辖市），城乡差别大，经济发展不均衡。不同地区经济发展、政策法规、生活习惯、文化特点以及人们的思想观念都有较大差异，工程管理也必须充分考虑这些特点，既要继承也要创新。第五是技术的挑战性。如大坝加高、穿黄河隧洞、大型渡槽建设、大功率低扬程高效率水泵研制，以及冰期输水、长距离自动化控制等一系列设计、施工和管理中的前所未有的难题，都需要在工程建设中深入研究，妥善解决。第六是效益的综合性。南水北调工程既有经济效益，也有社会效益、生态效益；不仅要保证调水的水量，还要保证调水的水质，促进沿线治污水平的提高；不仅要保证调来水的有效利用，还要促进受水区的节水，通过减少受水区地下水的开采，实现区域水资源联合