

水利部水文局 编著

水文计划管理 工作实用手册

长江出版社

水文计划管理工作实用手册

SHUIWEN JIHUA GUANLI GONGZUO SHIYONG SHOUC

水利部水文局 编著

长江出版社

图书在版编目(CIP)数据

水文计划管理工作实用手册/水利部水文局编著.

武汉:长江出版社,2004.8

ISBN 7-80708-003-5

I. 水… II. 水… III. 水文—计划管理
—工作—手册 IV. P33-62

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第082596号

水文计划管理工作实用手册

水利部水文局编著

责任编辑:高伟 贾茜

技术编辑:王秀忠

装帧设计:刘斯佳 徐莹

责任校对:李海振

出版发行:长江出版社

地 址:武汉市解放大道1863号

邮 编:430010

E-mail: cjpub@vip.sina.com

电 话:(027)82927763(总编室)

(027)82926806(市场营销部)

经 销:各地新华书店

印 刷:湖北省通山县印刷厂

规 格:880mm×1230mm 1/32 4.625印张 118千字

版 次:2004年8月第1版 2004年8月第1次印刷

印 数:0001—1000册

ISBN 7-80708-003-5/P·1

定 价:18.00元

(版权所有 翻版必究 印装有误 负责调换)

水文计划管理工作实用手册

编纂委员会

主任委员 刘雅鸣

副主任委员 蔡建元 牛玉国 宋志宏

王 俊 张红月

编 委 刘雅鸣 蔡建元 牛玉国 宋志宏

王 俊 张红月 张文胜 齐 晶

陈 宝 戴 甦 曹卫平 钱名开

水文计划管理工作实用手册

主要编纂人员

主 编 张文胜 陈显维

副主编 田水利 朱传保 王 辉 魏广修

蒋 蓉 陈晓敏

编 者 (按姓氏笔画排序)

王天友 付海波 卢满生 叶 新

由 雯 刘邦勋 刘增明 张云英

张桂云 李明慧 李 松 李晓云

陈 涛 徐志龙 郭继民 高云明

傅贤胜 蒋昕晖 颜恩祝

前 言

为进一步规范水文计划管理工作,提高管理水平,我们编辑出版了《水文计划管理工作实用手册》一书,以便于水文系统计划管理人员学习、查阅,以及各级领导和有关部门的同志参考。

本书从计划管理的基本原理出发,结合实际工作,概括并系统地介绍了计划工作的一般性原理、基本建设投资计划管理和水文基本建设计划管理工作,并汇集了现行的与水文基本建设规划计划管理工作关系比较密切的规章及办法。内容丰富、翔实,既注重理论性,更注重可操作性,具有较强的知识性和实用性。

由于编写时间仓促,加之我们的水平和掌握的资料有限,不足之处在所难免,敬请读者批评指正。

编 者

2004年7月

目 录

第 1 章 计划工作的一般性原理	1
1 计划工作的概念和种类	1
2 计划工作的任务和性质	3
3 计划工作的程序和方法	4
4 计划工作的原理	7
第 2 章 基本建设投资计划管理	10
1 基本建设概念	10
2 基本建设程序	11
3 前期工作阶段	13
4 投资计划编制	15
5 投资计划执行	15
6 建设管理阶段	16
7 建成投产阶段	17
8 检查投资计划执行情况	17

第3章 水文基本建设计划管理	19
1 水文基本建设特点	19
2 水文基本建设前期工作	19
3 水文年度投资计划管理	23
附录:水文基本建设规划计划管理办法选编	26
1 规划及前期工作管理办法	26
• 水利前期工作项目计划管理办法 (1994年12月7日水利部水规计[1994]544号印发)	26
• 水利行业利用外资项目前期工作管理办法 (1996年8月21日水利部水规计[1996]376号印发)	33
• 水利规划及基础工作项目任务书编制规范 (1999年5月18日水利部水规计[1999]259号印发)	42
• 水利前期工作投资计划管理办法 (1999年6月24日水利部水规计[1999]333号印发)	46
• 水利规划及重大专题研究项目投资计划管理办法(试行) (2000年10月18日水利部水规计[2000]473号印发)	49
• 水利规划编制工作费用计算办法(试行) (2002年8月30日水利部水规计[2002]371号印发)	53
• 水利前期工作项目经费计划管理办法(试行) (2002年8月13日水利部水规计[2002]341号印发)	61
• 水文水资源工程项目建议书编制暂行规定	

(2004年3月4日水利部水文计[2004]34号印发)	64
• 水文水资源工程可行性研究报告编制暂行规定	
(2004年6月14日水利部水文计[2004]95号印发)	75
• 水文水资源工程初步设计报告编制暂行规定	
(2004年6月14日水利部水文计[2004]94号印发)	84
2 基本建设计划管理办法	98
• 水利工程建设程序管理暂行规定	
(1998年1月7日水利部水规计[1998]16号印发)	98
• 水利部水文基本建设投资计划管理办法	
(2002年10月15日水利部水规计[2002]430号印发)	105
• 水利基本建设投资计划管理暂行办法	
(2003年7月30日水利部水规计[2003]344号印发)	111
• 水利部直属单位基础设施建设投资计划管理暂行办法	
(2004年2月9日水利部水规计[2004]29号印发)	124
• 关于进一步加强水文基本建设计划管理工作的通知	
(2003年12月10日水利部水文计[2003]178号印发)	130
3 项目管理办法	132
• 中央财政预算内专项资金国际河流水文站网	
建设项目管理办法	
(2001年11月30日水利部水规计[2001]547号印发)	132

- 工程建设项目招标范围和规模标准规定
 (2000年4月4日国务院批准 2000年5月1日
 国家发展计划委员会令第3号发布) 136
- 参考资料 139

第1章 计划工作的一般性原理

本章简要介绍了计划工作的概念、种类、任务和性质,系统论述了计划工作的程序、方法和原理。

1 计划工作的概念和种类

1.1 计划工作的概念

计划工作有广义和狭义之分。广义的计划工作是指制定计划、执行计划和检查计划执行情况三个紧密衔接的工作过程。狭义的计划工作则是指制定计划,也就是说,根据实际情况,通过科学的预测,权衡客观的需要和主观的可能,提出在未来一定时期内要达到的目标以及实现目标的途径。

1.2 计划的种类

计划是一个组织对未来行动的事先安排。计划的种类很多,可以按不同的标准进行分类。主要分类标准有:按形式进行分类、按职能进行分类和按计划期限进行分类。不同的分类方法有助于我们全面地了解计划的各种类型。

1.2.1 按计划的形式分类

按照不同的表现形式,可以将计划分为宗旨、目标、战略、政策、规则、程序、规划和预算等几种类型。

(1)宗旨。宗旨表明组织是干什么的,应该干什么。

(2) 目标。一定时期的目标或各项具体目标是在宗旨指导下提出的。它具体规定了组织及其各个部门的活动在一定时期要达到的具体成果。

(3) 战略。战略是为实现组织长远目标所选择的发展方向、所确定的行动方针以及资源分配方针和方案的总纲。战略是指导全局和长远发展的方针,指明了方向、重点和资源分配的优先次序。

(4) 政策。政策是组织在决策或处理问题时用来指导和沟通思想与行动的明文规定。政策有助于将一些问题事先确定下来,避免重复分析,并给其他派生的计划一个全局性的概貌,从而使主管人员能够控制全局。制定政策还有助于主管人员把职权授予下级。

(5) 程序。程序也是一种计划,规定了处理那些重复发生的例行问题的标准方法。程序的实质是对所要进行的活动规定时间顺序。因此,程序也是一种工作步骤。程序通常还是一种经过优化的计划,是对大量日常工作过程及工作方法的提炼和规范。

(6) 规则。规则是在具体场合和具体情况下,对允许或不允许采取某种特定行动的规定。

(7) 规划。规划是为了实施既定方针所必需的目标、政策、程序、规则、任务分配、执行步骤、使用的资源等而制定的综合性计划。

(8) 预算。预算作为一种计划,是以数字表示预期结果的一种报告书,可称之为“数字化”的计划。

1.2.2 按计划的时间分类

按照计划延续的时间不同,可以将计划分为长期计划、中期计划和短期计划。

(1) 长期计划。长期计划是预测性、方向性的战略计划,对拟建项目的建设方案、投资使用、资源安排、控制性进度作出原则安排。

(2) 中期计划。中期计划是指导性计划,是长期计划的补充和深化,根据总体控制性计划目标的要求,分析当前的经济形势,比较正确地规定建设计划期内的建设任务。

(3) 短期计划。短期计划的计划期一般不超过1年,属于实施性计划,如年度投资计划、进度计划、作业计划等。短期计划还表现为季度计划、月计划、旬计划等多种形式。

2 计划工作的任务和性质

2.1 计划工作的任务

计划工作的任务,就是根据社会的需要以及组织的自身能力,确定出组织在一定时期内的奋斗目标;通过计划的编制、执行和检查,协调和合理安排组织中各方面的经营和管理活动,有效地利用组织的人力、物力和财力等资源,取得最佳的经济效益和社会效益。

2.2 计划工作的性质

计划工作的性质可以概括为目的性、普遍性、效率性和创新性。

(1) 目的性。每一个计划及其派生计划都是旨在促使企业或各类组织的总目标和一定时期目标的实现。计划工作是最明白地显示出管理的基本特征的主要职能活动。

(2) 普遍性。虽然计划工作的特点和范围随各级主管人员职权的不同而不同,但计划工作却是各级主管人员的一个共同职能。

(3) 效率性。计划工作的任务,不仅要确保实现目标,而且要从众多方案中选择最优的资源配置方案,达到合理利用资源和提高效率的目的。

(4) 创新性。计划工作总是针对需要解决的新问题和可能发生的新变化、新机会而作出决定,因而它是一个创造性的管理过程。

计划工作是一项指导性、预测性、科学性和创造性很强的管理活动,同时又是一项复杂而又艰难的工作。当前,我国水文事业正在加快发展,稳步推进水文现代化,要求我们迅速提高宏观和微观的管理水平。加强计划工作,提高计划工作的科学性是全面提高管理水平的前提和关键。

3 计划工作的程序和方法

3.1 计划工作的程序

任何计划工作的程序,即工作的步骤都是相似的,依次包括以下内容:估量机会,制订目标,确定计划工作的前提条件,拟订可供选择的方案,评价各种备选方案,选择方案,拟订派生计划,通过预算使计划数字化。

3.1.1 估量机会

对机会的估量,要在实际的计划工作开始之前就着手进行。它虽然不是计划的一个组成部分,但却是计划工作的真正起点。其内容包括:对未来可能出现变化和预示的机会进行初步分析,形成判断;列举主要的不确定因素,分析其发生的可能性和影响程度;在反复斟酌的基础上,扬长避短。

3.1.2 制订目标

计划工作的第一步,是在估量机会的基础上,为组织及其所属的下级单位确定计划工作的目标。要说明基本的方针和要达到的目标,说明制订战略、政策、程序、规划和预算的任务,指出工作的重点。

3.1.3 确定前提条件

计划工作的第二步是确定一些关键性的计划前提条件,并使设计人员对此达成共识。所谓计划工作的前提条件就是计划工作的假设条件,即计划实施时的预期环境。

按照组织的内外环境,可以将计划工作的前提条件分为外部前提条件和内部前提条件;还可以按可控程度,将计划工作的前提条件分为不可控的、部分可控的和可控的3种。前述的外部前提条件多为不可控的和部分可控的,而内部前提条件大多是可控的。不可控的前提条件越多,不确定性越大,就越需要通过预测工作确定其

发生的概率和影响程度的大小。

3.1.4 拟订可供选择的方案

计划工作的第三步是调查和设想可供选择的行动方案。通常，最显眼的方案不一定就是最好的方案，在过去的计划方案上稍加修改和略加推演也不会得到最好的方案。这一步工作需要发挥创造性。此外，方案不是越多越好。即使我们可以采用数学方法和借助计算机的手段，还是要对候选方案的数量加以限制，以使用主要精力集中分析少数最有希望的方案。

3.1.5 评价各种备选方案

计划工作的第四步是按照前提和目标来权衡各种因素，比较各个方案的利弊，对各个方案进行评价。评价事实上是一种价值判断。它一方面取决于评价者所采用的标准，另一方面取决于评价者对各个标准所赋予的权数。显然，确定目标和确定计划前提条件的工作质量，直接影响到对方案的评价。在评价方法方面，可以采用运筹学中较为成熟的矩阵评价法、层次分析法以及在条件许可的情况下采用多目标评价方法。

3.1.6 选择方案

计划工作的第五步是选择方案。这是在前四步工作的基础上做出的关键一步，也是决策的实质性阶段——决策阶段。可能遇到的情况是，有时会发现同时有两个可取的方案。在这种情况下，必须确定首先采用哪个方案，同时将另一个方案也进行细化和完善，并作为后备方案。

3.1.7 拟订派生计划

派生计划就是总计划下的分计划。总计划要靠派生计划来保证，派生计划是总计划的基础。

3.1.8 编制预算

计划工作的最后一步是把计划转化成预算，使之数字化。预算

实质上是资源的分配计划。预算工作做好了,可以成为汇总和综合平衡各类计划的一种工具,也可以成为衡量计划完成进度的重要标准。

3.2 计划工作的方法

计划工作的方法很多,这里仅简要介绍3种常用的有效方法,即运筹学方法、滚动计划方法和计划—规划—预算方法。

3.2.1 运筹学方法

该方法是计划工作最全面的分析方法之一,是“管理科学”理论的基础。就内容讲,运筹学又是一种分析的、实验的和定量的科学方法,用于研究在物质条件(人、财、物)一定的情况下,为了达到一定的目的,如何统筹兼顾整个活动所有环节之间的关系,为选择一个最好的方案提出数量上的依据,以便能为最经济、最有效地使用人、财、物作出综合性的合理安排,取得最好的效果。

3.2.2 滚动式计划方法

该方法是一种具有灵活性的、能够适应环境变化的长期计划方法。其编制方法是:在已编制出的计划的基础上,每经过一段固定的时期(例如1年或1个季度,这段固定的时期被称为滚动期),便根据变化了的环境条件和计划的实际执行情况,从确保实现计划目标出发对原计划进行调整。每次调整时,保持原计划期限不变,而将计划期限顺序向前推进一个滚动期。

由于长期计划的计划期较长,很难准确地预测到各种影响因素的变化,因而很难确保长期计划的成功实施。而采用滚动式计划方法,就可以根据环境条件变化和实际完成情况,定期地对计划进行修订,使组织始终有一个较为切合实际的长期计划作指导,并使长期计划能够始终与短期计划紧密衔接在一起。

3.2.3 计划—规划—预算方法

该方法完全是从目标出发编制预算的。计划开始时,首先,由

最高主管部门提出组织的总目标和战略,并确定实现目标的项目;其次,分别按每一个项目的实施阶段所需的资源数量进行测算和规划,并排出项目的优先次序;再次,在编制预算时,从目标出发按优先次序和项目的实际需要分配资源,但资源有限时,应保证排在前面的项目的需要;最后,根据各部门在实施项目中的职责和承担的工作量将预算落实到部门。

4 计划工作的原理

原理通常是指某一领域、部门或学科中具有普遍意义的基本规律。据此,管理原理就是对管理过程基本规律的一种理论概括,使之成为概念,用以指导日常的管理工作。对原理的运用应结合当时当地的实际情况。计划工作作为一种基本的管理职能活动,也有自己的规律,自然也有自己的原理。计划工作的主要原理有:限定因素原理、许诺原理、灵活性原理和改变航道原理。

4.1 限定因素原理

所谓限定因素,是指妨碍组织目标实现的因素,也就是说,在其他因素不变的情况下,仅仅改变这些因素,就可以影响组织目标的实现程度。限定因素的原理可以描述如下:主管人员越能够了解对达到目标起主要限制作用的因素,就越能够有针对性地、有效地拟订各种行动方案。限定因素原理有时又被形象地称作“木桶原理”。其含义是木桶能盛多少水,取决于桶壁上最短的那块木板条。限定因素原理表明,主管人员在制订计划时,必须全力找出影响计划目标实现的主要限定因素或战略因素,有针对性地采取得力措施。

4.2 许诺原理

在计划工作中选择合理的期限应当有某些规律可循。许诺原理可以表述为:任何一项计划都是对完成各项工作所作出的许诺,因而,许诺越大,实现许诺的时间就越长,实现许诺的可能性就越