

水利工程企业化管理原理

杜建明 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

水利工程企业化

管理原理

Theory of The Hydro-Engineering Administration as Corp

杜建明 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

以市场经济管理理论为指导,本书对水利工程的建后管理问题作了系统而理性研究。主要内容包括:水利工程管理组织的特殊法人性质分析及基本管理方式选择;规范化的管理体制、建管机制,以及内部治理结构和管理制度设计;水利工程市场化经营管理的机制、基本原理和方法。

本书主要供水利工程决策部门、水利工程经营管理,以及水利工程建设管理人员阅读。并适合作中高级管理人员的在职培训教材,也可供水利经济管理类专业的大专院校师生参考。

图书在版编目(C I P)数据

水利工程企业化管理原理 / 杜建明著. —北京:中国水利水电出版社, 2005

ISBN 7-5084-2740-8

I. 水… II. 杜… III. 水利工程—项目管理—理论 IV. TV512

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 018274 号

书 名	水利工程企业化管理原理
作 者	杜建明 著
出版、发行	中国水利水电出版社(北京市三里河路六号 100044) 网址:www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266(总机)、68331835(营销中心)
经 售	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
印 刷	北京市登峰印刷厂
规 格	850mm×1168mm 32 开本 12 印张 257 千字
版 次	2005 年 4 月第 1 版 2005 年 4 月北京第 1 次印刷
印 数	0001—3000 册
定 价	35. 00 元

凡是买我社图书,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

序

本书是作者多年来结合水利工程建设与管理工作实践，学习、研究、探索水利工程经营管理的心得体会与研究成果总结。书中考虑到水利工程管理基本原理、主要性质和特点，把企业经营方法运用到水利管理中的具体做法等进行了比较系统的论述，提出了一些作者自己的见解。在各地正在贯彻落实国务院《水利工程管理体制改革的实施意见》的今天，本书的出版有助于拓宽水利管理体制改革的思路，丰富水利工程经营管理内容和方法，值得大家阅读。

张广志

2005年4月

谨以此书献
给我正在工作与
生活的阿里和西
藏水利人！

作者

前 言

新中国成立以后，就我国水利事业的发展特点而论，大体上可分为两个时期：20 世纪 80 年代中期以前，水利事业属于由大量投资搞水利工程基础设施建设的时代；这以后，我国大部分地区就开始向水资源和水利工程的管理时代过渡，伴随着国家经济体制的改革，水利事业从此进入了一个痛苦而漫长的转轨时期。至今，我们依然还没有完全确立与社会主义市场经济相适应的水利工程的管理体制新模式。

我从 20 世纪 90 年代初开始从事水利工程管理事业，在这之前的 80 年代，一直在企业工作。水利工程与企业在内外部管理环境、特点以及管理性质方面的巨大差异，吸引着我一直在关注并思考着关于水利工程管理的课题。1997 年，国家颁布了著名的《水利产业政策》。为彻底弄通并全面掌握政策本质，我决然参加了工商管

理硕士的系统学习。有了理论作指导，全面而系统的研究水利工程管理就有了基础。而南水北调的前期研究工作，使我大大地拓宽了思路，开阔了眼界，掌握了大量的第一手实践资料。

真正促使我动笔写下此书的动力是阿里，是西藏。作为一名援藏的科技工作者，来到西藏以后，我发现这里大规模的水利事业才刚刚开始，大量投资建设水利工程项目如日中天。但是，水利工程建后的管理问题已经非常突出地摆在了水利人的面前。现实需要为从事水利工程的管理与经营提供一本辅导性教材。我决心以《水利工程管理体制改革的实施意见》（国办发[2002]45号）文件为指导，把自己这些年来积累的一些对水利工程管理方面的认识和研究成果，以及实践中遇到的一些问题整理成册。供阿里、西藏的有关领导和同志们参考，也可供内地水利领域的领导和同志们参考。

考虑到西方市场经济国家政府企业的管理体制还处于规范和改进之中，我国水利工程管理体制也还没有确定其最终地位，再加上本人

理论水平的限制，书中不足和谬误之处难免。所以，本书以“研究”的形式出版，以便有机会聆听各方面专家与读者的指导意见。

本书的出版得到了石家庄市水利局、河北省第四批援藏党支部、河北省水利厅、西藏自治区水利厅、阿里地区水利局、水利部小浪底水利枢纽管理局、水利界专家朱嘉英、郭宗信等同志的大力支持与帮助，在此一并致谢。

作者

2005年2月于西藏阿里

目 录

序

前 言

导 言1

第一章 水利工程管理概述9

第一节 水利.....9

第二节 水利工程16

第三节 水利工程管理23

第二章 水利工程管理的特殊法人性质.....34

第一节 特殊法人的基本性质35

第二节 特殊法人与一般法人41

第三节 特殊法人与一般法人的特殊形式45

第四节 特殊法人与政府的非经营机构49

第五节 特殊法人与非营利组织52

第三章 水利公营资产管理体制57

第一节 体制建立的基本原则58

第二节 立法规制的三个层次62

第三节 政府管辖方式的选择67

第四节 体制的规范性与选择性77

第四章 水利工程建设和公营企业设立82

第一节 水利工程建设和管理概述83

第二节 规范地规划与立法	91
第三节 资本金的来源与筹集	95
第四节 工程建设的一种模式——项目公司	105
第五节 公营企业的组织构建	113
第六节 政府运作的基本要求	117
第五章 水利工程管理的法人治理结构	122
第一节 董事会	122
第二节 总经理	131
第三节 职工代表大会	144
第四节 制衡和监督机制	146
第六章 公营企业的内部管理制度	150
第一节 经营决策制度	150
第二节 财务管理制度	156
第三节 审计监督制度	164
第四节 人事管理和岗位责任制度	167
第五节 工资报酬制度	175
第七章 水利工程经营管理新理念	187
第一节 经营新理念——营销理论的引入	187
第二节 市场营销的基本原理	194
第三节 了解消费者行为	204
第四节 目标市场分析	212
第五节 市场调研——获得与使用信息	219
第八章 水利工程经营机制和产品管理	225
第一节 水利工程经营特征	225
第二节 产品供给管理	232
第三节 产品创新管理	237

第四节 渠道和促销·····	251
第五节 社会营销概述·····	256
第九章 水利工程产品和服务定价·····	265
第一节 运营成本及其管理·····	266
第二节 垄断定价目标·····	273
第三节 选择定价策略·····	277
第四节 政府定价方式·····	281
第五节 特殊价格·····	285
第六节 价格补贴·····	289
第十章 水利公营企业绩效管理·····	293
第一节 绩效与绩效管理·····	293
第二节 绩效评估的发展与意义·····	298
第三节 绩效评估指标·····	304
第四节 绩效评估方法·····	310
第五节 社会服务承诺制度·····	313
第六节 水利公营企业的质量管理·····	319
第十一章 水利公营资产产权管理·····	325
第一节 产权及其转让·····	325
第二节 破产及其管理·····	336
第三节 集团化经营管理·····	344
第四节 国际化经营管理·····	352
第五节 民营化经营管理·····	360
主要参考文献·····	370



导 言

“重建轻管”，是总结我国水利事业发展的成败与得失，得出的最重要的基本经验教训之一。所谓“重建轻管”，有两层意识：一是指中华人民共和国成立初期，国家的水利等基础性设施和事业都处于百废待兴状态，所以，新中国成立的最初几十年时间里，水利事业整体上都处于一个全面的工程建设和开发阶段。在这之后，国家水利事业整体上就应处于一个全面的水事和水利工程管理阶段。目前，我国水利事业就处于这么一个重大的转折时期。二是指我国在水利事业的发展过程中，比较重视对水利工程建设阶段的管理，而对于水利工程建设后的经营管理就显得比较滞后和粗放。“轻管”，不仅表现在法律法规的建设跟不上，管理体制和管理实践粗放，就是水利工程管理的理论研究也还不十分深入。

—

20 世纪 80 年代以后，为了使我国水利事业跟上国民经济的发展和体制改革步伐，顺利实施从计划经济向市场经济的转轨，在水利工程建设管理领域，先后颁布了一系列法律法规，初步形成了比较科学规范的、能够适应转轨期经济体制要求的水利工程建设管理新体制，包括法人责任制、规范的招投标制、工程建设监理制、信用档案制度等。但是，在水利工程建成后的运营管理方面，除了引入改革开放初期的



承包责任制和以后开始实施的企业化管理模式以外,实际上至今仍然没有进一步的突破,其经营管理的粗放式和非良性循环的被动局面仍然没有得到根本改观。总之,水利工程运营管理体制的理论研究和改革实践都明显滞后于水利工程的建设管理环节,明显滞后于中国社会主义市场经济体制的整体推进步伐。

加入 WTO 以后,特别是党的十六大的召开,我国明显加快了市场经济体制的建设和完善步伐。可以肯定地说,随着我国市场经济的不断发展与完善,同国有企业和民营企业一样,水利工程的建后管理也要不断地进行体制和经营机制方面的改革,不断地走向现代化。在市场经济的新形势下,假如再延续过去的老一套做法,不思进取,那么,不用说水利工程的经营管理,就是国有企业或者民营企业也是难以生存的。

二

改革与发展水利工程的运营管理体制,必须首先要研究水利工程运营管理的特点和性质。目前,对这方面的理论研究还不是很深入。可以说,在过去的几十年里,经济和管理学家们对全民所有制国有企业的研究要远远多于对水利等公共基础设施领域管理的研究,这里面固然有水利等基础设施资产占有的比重很小,没有引起经济管理学家们足够重视的因素,但是,水利工程基础设施管理的两难选择(既属于公益性的非营利,又属于受益者收费的经营性质),恐怕也是一个重要的原因。正是因为没有理论作指导,才使得我国水利工程的运营管理在改革开放最初的二十多年里走过了一条曲折的道路。实际上,目前我国水利工程的经营与管理仍然还



处于十分粗放的阶段，远没有达到规范或者说科学的程度。

水利工程管理体制的研究应该从基础做起，从理论上做起，这并不只是政策层面的研究，如果没有理论做基础，那么水利工程管理事业发展问题的解决是很难找到正确出路的。我们必须承认过去在这方面研究的不足，而且更要看到弥补这方面研究的不足已是当前经济管理理论界和水利工作者的一项十分重要而紧迫的任务。

水利工程管理研究，特别是对建成后的运营和经营管理研究，除了外部环境问题以外，主要集中在两个方面：一是管理问题；二是经营问题。

三

在水利工程的运营管理方面，重点是研究科学的法人治理结构。改革开放以后，我国的水利工程管理普遍实行了受益者收费制度，在体制安排方面，则普遍推行了事业单位的企业化管理模式。我们认为，市场经济条件下的企业化管理模式，首先应当是企业化的规范的法人治理结构。虽然世界上各个国家对水利公共基础设施的管理模式不尽相同，但是，董事会式的公司制却是绝大多数国家普遍推行的做法。客观要求我们对各个国家的公共基础设施管理的法人治理结构进行归纳分析，从中提炼出一般性的规范要求。公共基础设施企业化管理的法人治理结构与一般的民营企业法人治理结构相比，有相同之处也有不同之处。各个国家的企业化管理可以有自己的特色，但是对于原则性的规定一定要遵守，不能留有余地或缺陷。我国要实行世界上普遍接受的市场经济，所以，我国的水利工程管理在主体方面，或者说绝



大部分水利工程的管理，不仅要推行企业化的管理模式，而且还要坚持规范化的法人治理结构，即董事会式的公司制管理模式。

水利工程作为国民经济的基础设施，其最大特点就是各级政府的出资占资产比重的全部或大部分（个别国家和个别类型的工程除外）。政府不仅大量投资于水利等基础设施领域，绝大部分情况下还要直接或间接地控制并管理着水利等基础设施工程。这一点与我国大量存在的国有企业资产不同。国有企业资产属于全民所有，以营利为主要目的，由政府以外的独立机构管理。水利工程管理也属企业，但它是政府企业（属于政府的公司制企业，又称公营企业），由政府控制，直接为政府的公共管理事业服务，而不以营利为主要目的。要注意：政府与国家是两个不同的概念，政府企业与国有企业同样应属于两类性质不同的企业。

这样，政府的权力和意志就要体现在水利工程的管理之中。一些国家由元首或相应级别的政府行政长官直接决定企业的董事会班子，也有一些国家由政府部门负责高级管理人员的人选，还有的国家是以监事会形式控制董事会的运作。这种多样性实际包含着一种既定的政府制度对政府企业治理结构的决定性，即无论是那一种治理结构，政府企业的管理总是要服从政府政治制度的安排，这是企业的最高主宰，是一般民营企业所不具有的。因而，这里面最重要的是水利工程管理的最高权力机构要受控于政府，至于政府选择那一种管理模式，这都是由政府根据水利工程的收费强度以及区域社会经济的发展情势来决定。

但是，从另一方面说，政府无论选择那一种管理模式，



则要求政府的主管部门对水利工程管理的范围都只限于产权管理，也就是通常要强调的所有权和经营权的适当分离。因为只有这样，一方面才能够摆脱政府投资水利事业而连带引发的无限责任以及大量的具体事务缠身；另一方面也能够保证水利工程正常稳定的市场化经营与管理，体现出政府企业的诚信与信誉，反映出政府管理社会经济的有序秩序。这一点，对于处于从计划经济无所不能无所不包的全能政府职能向市场经济的有限政府职能的转换尤为重要。

最后还要强调一点，过去无论是政府企业还是私营企业，在法人治理结构中都未强调员工利益的制度性安排。这在员工利益要求还未十分显著的情况下可以完全忽略，但是在今天，员工利益要求相当高的时期，再从制度上忽视员工的利益要求就显得不规范和落后，这对于我国要实行的社会主义市场经济也显得不相称。当今社会，员工实际上要求与股东共同对企业负责，这对于要实行公营企业模式的水利工程管理来说，既是一种优势，也是社会主义市场经济体制的创新。所以，从水利工程管理做起，将员工利益的组织权力纳入到企业的法人治理结构之中作统一安排，从制度整体上保障员工的应有利益，这应是新世纪水利工程管理发展在管理方面的突出贡献，是带动整个社会及民营企业管理方式变革的具有重要意义的举措。

四

在水利工程的经营管理方面，重点是研究水利公共资本的市场化运作问题。在以往和当今社会，许多从事与水利工程管理有关的工作人员，比较强调水利工程的专业技术性，



十分重视水利工程的建设作用,而对于水利工程的市场化经营和维护管理认识不清、重视不够,其工作的行政性大大高于企业性质,始终没有将水利工程管理的企业的性质的市场位置摆正。许多人还仍然停留在商品经济概念的时代,就像陶善生所著的《灌区企业化管理》一样(这是一部商品经济时代水利工程管理的代表作)。所以,对水利工程经营管理的研究是我们水利界一个重大而迫切的课题,必须要引起足够的重视。我们要用市场经济的观念重新诠释“水利工程的经营管理”,而不是仍然停留在用商品经济观念理解的“水利工程经营管理”阶段。

向市场经济过渡,搞市场化经营,若不懂什么是市场经济,那恐怕是不行的。市场经济有它特定的涵义,不能将其混同于商品经济。从人类社会经济形式的发展讲,首先是生存经济,其次是自然经济,然后接着是商品经济,最后才是市场经济。到目前为止,市场经济是处于最高发展阶段的。与自然经济相比,商品经济的产生是出现了商品市场,人们将自己的劳动产品通过商品市场交换而满足各自的需求,这是商品经济的特点。与商品经济相比,市场经济的发展是出现了生产要素市场,就现代的市场经济讲,它不同于商品经济的特点是非常显著的。生产要素市场不仅包括商品经济时代的商品市场,而且还包括生产资料市场、土地市场、人才技术信息市场,以及资产和金融市场等,并且具有高度价值化运行的资本市场是当今社会经济活动的主宰。作为政府企业的水利工程管理事业,必须要能够适应这一系列的市场要求,融入高度发达的市场之中,包括我们还不太熟悉的资本市场。水利工程属于公共基础设施和非竞争领域,但是,受