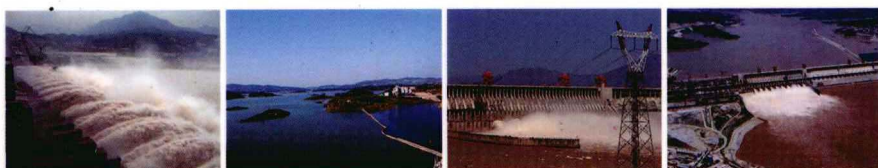


水管体制改革背景下的 水利工程维修养护 绩效考评指标体系建设研究

Research on the Construction of Performance Evaluation Index System
of Repair and Maintenance of Water Project
in the Context of Water Management System Reform

黄学超 盛明泉◎著



 经济科学出版社
Economic Science Press

水管体制改革背景下的 水利工程维修养护绩效 考评指标体系建设研究

黄学超 盛明泉 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

水管体制改革背景下的水利工程维修养护绩效考评指标
体系建设研究 / 黄学超, 盛明泉著. —北京: 经济科学
出版社, 2010. 11

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0045 - 7

I. ①水… II. ①黄…②盛… III. ①水资源管理 - 管理体
制 - 体制改革 - 研究 - 中国②水工建筑物 - 维修 - 研究 -
中国 IV. ①TV213. 4②TV698. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 210284 号

责任编辑: 黄双蓉

责任校对: 徐领柱

技术编辑: 潘泽新

**水管体制改革背景下的水利工程维修
养护绩效考评指标体系建设研究**

黄学超 盛明泉 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 14 印张 200000 字

2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷

印数: 0001—3000 册

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0045 - 7 定价: 28.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 言

2002年9月，国务院办公厅转发了由原国务院体改办会同有关部门制定的《水利工程管理体制改革的实施意见》（国办发〔2002〕45号，以下简称《实施意见》），在全国范围内启动实施了水管体制改革。7年来的实践证明，全国水管体制改革取得明显成效：一是理顺了管理体制。截至2009年3月，全国已完成分类定性的水管单位11360个，其中，纯公益性事业单位5165个，准公益性事业单位5255个，企业940个，分别占水管单位总数的45.5%、46.3%和8.2%。与此同时，各地按照《实施意见》分级管理和精简高效的原则，调整了一批水管单位的隶属关系，精简撤并了一批水管单位，其中国有水管单位由改革前的12928个精简到目前的11371个，精简率达12%，一个“横向三类”（纯公益性、准公益性、经营性）、“纵向四级”（中央、省、市、县）、职能清晰、权责明确的水利工程管理体制框架已经形成。二是增加了两项经费。截至2009年3月，全国纳入各级财政供养的水管单位10420个，约占水管单位总数的91.7%。已落实公益性工程人员经费75.7亿元，占应落实经费的92%；已落实维修养护经费50.1亿元，占应落实经费的79%。在已落实的经费中，财政资金为84.5亿元，是改革前的近4倍，约占已落实经费的67%。财政资金已成为公益性工程“两费”来源的主渠道。与此同时，各地积极推进水价改革，努力提高水费收入，增强水管单位自身造血功能，缓解了“两费”落实的财政压力。三是增强了水管单位活力。各地按照《实施意见》要求，严格编制管理，合理设置岗位，全面实行聘用制和竞争上岗，建立目标责任制和绩效考核制，推行收入分配制度和人事劳动制度改革，初步形成了干部能上能下、职工能进能出、收入能高

能低，管理科学、经营规范、充满活力的水管单位内部运行机制。截至2009年3月，共核定事业编制32.39万人，精简分流富余人员6.84万人，进一步优化了水管队伍结构。四是推行了管养分离。截至2009年3月，全国已有7493个水管单位实行了管养分离，占水管单位总数的65%，其中2107个实行了完全管养分离，5386个实行了内部管养分离。通过管养分离，精简了机构，降低了成本，推进了水利工程维修养护的市场化、社会化和专业化，水利工程“管”、“养”更加规范，水利工程面貌焕然一新。五是稳定了职工队伍。各地坚持以人为本，实行“有情操作”，采取各种措施，多渠道安置分流人员，积极落实各项社会保障措施，解除职工的后顾之忧，稳定了职工队伍。截至2009年3月，全国共安置分流人员6.84万人，落实社会保障政策33万人，未发生一起因水管体制改革导致的群体性上访事件，保持了社会稳定，保证了改革顺利进行。

自《实施意见》实施以来，特别是2004年10月水管单位体制改革试点经费到位以来，水利部准委按照《实施意见》，直管水利工程管理单位以“管养分离”为核心，调整和规范工程管理和维修养护的关系，强化工程管理，狠抓维修养护，规范资金使用，健全内部规章制度，初步形成了符合水利部准委直管工程管理实际和内部合同管理要求的水利工程管理体制和运行机制。改革也取得了以下几个方面的突出成效：一是科学的分类定性和定岗定责，使水管单位的职责进一步明确，职工的积极性和责任意识进一步增强；二是以“管养分离”为核心的新体制，管养双方职能清晰，权责明确，调整和规范了管养双方的关系，工程管理和维修养护水平有了明显提高；三是维修养护经费大幅度增加，工程老化、退化得到遏制，工程的完整和安全得到保证，工程面貌显著改善。

水利部准委在取得水管体制改革阶段性成效的同时，积极探索水利工程维修养护与绩效评价工作的有机结合，以水利工程维修养护绩效评价促进水管单位主要职责有效履行。水利工程维修养护任务是水利工程管理单位的主要职责，是对水利工程进行日常养护和及时修理，维持、恢复或局部改善原有工程面貌，以保持工程的设计功能，保证直管工程安全和效益发挥。对于维修养护项目的组织和实施，其目的是否明确、

管理体制与职责是否合理、预算与维修养护实施方案编制是否符合实际,项目实施过程是否规范,项目完成后管理效益、社会效益和经济效益如何,能否长期稳定发挥作用,项目管理、运行和维护中还存在哪些困难和问题;同时什么样的指标体系最能体现工程维修养护的绩效,水利工程维修养护绩效评价工作值得深入细致的研究。

本书的研究就是在上述背景和要求下,以进一步深入推进水利部准委水管体制改革、不断提高其直管水利工程维修养护绩效为目标,在总结取得的成果、分析存在的不足的基础之上,提出深化水管体制改革的对策和措施,并通过对考评指标体系的构建,为水利工程维修养护提供规范的引导和评价标准,对不断提高水利工程养护水平和管理绩效进行了有益的探索。本书首先通过总结目前水管体制改革实践中所取得的成绩和存在的不足,借鉴国内外相关经验,试图提出深化水管体制改革的对策和措施,并指出在深化水管体制改革过程中建立科学的水利工程维修养护绩效考评机制的必要性,在吸收国内外同行及国内其他行业考评指标建设的基础上,结合水利部门的特殊性,尝试建立一套逻辑严密、条理清晰、操作性比较强的维修养护绩效考评指标体系框架,并且改变以往人为地、机械地确定各个指标体系权重的做法,通过建立数学模型,借鉴自然科学和统数模型的方法来计算各个指标的权重,进而实现准委直管水利工程维修养护绩效的量化考评。归纳而言,主要体现在如下四点:

1. 提出了深化水管体制改革的对策和措施。通过总结目前水管体制改革实践中的经验和不足,分别从水管单位和维修养护公司这两个不同的视角,分析深层次的原因,提出深化水管体制改革的相应措施。

2. 构建了具有普遍意义的绩效考评指标体系的标准框架。通过对指标体系构建解析,提出一个跨行业限制的普遍性指标体系研究框架,从最一般意义上提炼出指标体系构建的共性原理。

3. 构建了水利部准委直管水利工程维修养护绩效考评指标体系。绩效考核是绩效管理过程中的关键环节,绩效考核指标是绩效考核内容、标准和考核评量的依据,是整个绩效管理工作的基础和前提。通过对准委直管水利工程维修养护的业务特性和实际情况的探究,提炼符合准委

直管水利工程特性的指标体系,建设针对性的个别指标体系,设计开发的维修养护绩效考核指标体系中合理设定了各个指标的权重,有助于建立科学规范的绩效考评。

4. 为淮委直管水利工程的绩效管理和维修养护绩效的考评提供理论依据与制度设计。在明晰指标体系的基础上,借鉴各相关学科理论为其提供科学依据,并结合实际情况,提出具有操作性的指标体系应用办法。

总之,通过指标体系的构建从而全面透彻衡量水利部淮委直管水利工程维修养护绩效,不仅对水利工程绩效考评具有突破性的意义,对公共职能绩效考评的推广也具有重要的参考价值。

本书是在横向课题研究基础上,由黄学超、盛明泉主笔完成(其中黄学超完成12万字),在研究过程中得到水利部淮委沂沭泗水利管理局、安徽财经大学的大力支持,以及安广实、蒋伟、李昊、赵新龙、鲍群等同志的无私帮助,在此一并表示感谢!本书由于成稿较为匆忙,难免存在错讹之处,这里先致歉意,文责由作者承担!

本书作者

二〇一〇年十月

目 录

CONTENTS

第一篇 导言	/ 1
第一章 导论	/ 3
一、研究背景和研究意义	/ 3
二、研究目标和研究思路	/ 9
三、研究方案和技术路线	/ 10
第二章 水管体制改革基本情况综述	/ 12
一、水管体制改革前工程管理状况	/ 12
二、水管体制改革总体进展情况	/ 13
三、水管体制改革的积极影响	/ 19
四、水管体制改革存在的问题	/ 20
第三章 概念界定与理论基础	/ 26
一、概念界定	/ 26
二、理论基础	/ 30
第四章 国内外绩效考评现状述评	/ 38
一、国外绩效考评现状述评	/ 38
二、国内绩效考评现状述评	/ 41
第二篇 水管体制改革影响分析	/ 45
第五章 深化水管体制改革的对策与措施	
——基于水管单位视角	/ 47
一、纯公益性水管单位发展对策措施	/ 48

二、准公益性水管单位发展对策措施	/ 50
三、水管单位改革的总体框架和系统关联	/ 54
四、基于系统框架的水管单位制度创新对策	/ 59
五、基于科层制的水管单位改革建议	/ 66
第六章 深化水管体制改革的对策与措施	

——基于维修养护公司视角	/ 75
一、维修养护公司市场化发展战略	/ 75
二、积极推进水利工程产权制度改革	/ 87
三、进一步完善人员安置的措施	/ 91
四、加强资金监管力度	/ 99
五、健全内部控制制度,规范企业成本归集、核算等基础工作	/ 107
六、落实公司资产,增强公司能力	/ 109
第七章 水管体制改革与水利工程维修养护绩效考评的交互作用	/ 111
一、水管体制改革必然要求实施水利工程维修养护绩效考评	/ 111
二、科学的水利工程维修养护绩效考评促进水管体制改革	/ 113

第三篇 水利工程维修养护绩效考评指标体系建设 / 115

第八章 维修养护绩效考评指标体系构建	/ 117
一、维修养护绩效考评指标体系构建依据与原则	/ 117
二、维修养护绩效考评指标体系内容与架构	/ 118
三、维修养护绩效考评总体指标设计	/ 120
四、维修养护资金绩效考评指标设计	/ 123
五、日常维修养护绩效考评指标设计	/ 127
六、专项维修养护绩效考评指标设计	/ 134
第九章 维修养护绩效考评模型与指标权重	/ 141

一、维修养护绩效考评模型构建	/	141
二、维修养护资金绩效考评指标权重	/	144
三、日常维修养护绩效考评指标权重	/	151
四、专项维修养护绩效考评指标权重	/	159
五、维修养护绩效综合考评权重	/	166
第十章 维修养护绩效考评方法与程序	/	172
一、维修养护绩效考评的方法	/	172
二、维修养护绩效考评的程序	/	181
第十一章 总结与展望	/	190
一、总结	/	190
二、展望	/	190
附件一 沂沭泗局直管工程维修养护绩效考评办法	/	192
附件二 淮委直管水利工程维修养护绩效考评指标计算表	/	198
附件三 淮委直管水利工程维修养护绩效考评考核表	/	206

目

录

第一篇

导言



第一章 导 论

一、研究背景和研究意义

(一) 研究背景

水利工程是国民经济和社会发展的重要基础设施。60 多年来,我国兴建了一大批水利工程,形成了数千亿元的水利固定资产,初步建成了防洪、排涝、灌溉、供水、发电等工程体系,在抗御水旱灾害,保障经济社会安全,促进工农业生产持续问鼎发展,保护水土资源和改善生态环境等方面发挥了重要作用。但是,水利工程管理中存在的问题也日趋突出,主要是:水利工程管理体制不顺,水管单位机制不活,水利工程运行管理和维修养护经费不足,供水价格形成机制不合理,国有水利经营性资产管理运营体制不完善等。这些问题不仅导致大量水利工程得不到正常的维修养护,效益严重衰退,而且对国民经济和人民生命财产安全带来极大的隐患,如不尽快从根本上解决,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。

为提高维修养护水平,降低管理成本,使工程管理和维修养护适应市场经济的要求,借鉴国内外其他行业的成功经验,在总结部分地区水利工程“管养分离”实践经验的基础上,积极推行水利工程管理和维修养护的分离,推进水管体制改革势在必行。

1. 水管体制改革是水管单位自身改革的需要

长期以来,水管单位管养一体,职责不清,机构臃肿,经费混用,形成了一支庞大的水管队伍,管理效率低下,工程运行成本较高。而“管理”与“养护”同属一个机构,又使管理资金与用于养护维修的资金界定不清,使用混乱,常常是各类支出挤占了本应用于养护维修的费用,遇到问题由于管养职责不清,责任不落实,无人负责,已造成水利工程

老化失修,影响了水利工程效益的发挥。水管体制改革实行“管养分离”是水管单位精简管理机构,降低运行成本,落实养护维修资金,提高养护水平,使工程得以正常运行、效益充分发挥,使水管单位得以生存和发展的根本措施,符合水管单位体制改革的要求。

2. 水管体制改革是公共财政制度的要求

公共财政制度要求,政府财政支出主要用于社会公益事业,水管单位绝大多数承担着公益性工程管理的任务,这部分管理运行经费应该由财政担负。过去由于定位不准,公益性支出难以落实,水管单位的公益性与经营性界定不清,水管单位财务困难,产生生存危机。因此,只有通过体制改革才可能按照公共财政制度,畅通维护养护经费和养护人员经费渠道,使公益性支出得到合理补偿。

3. 水管体制改革体现了水利部治水的新思路

改革开放以来,全国各行各业都在与时俱进,开拓进取,改革创新。水管单位的改革却停留在内部调整上,没有适应形势的改革措施,改革进程滞后于全国改革形势。水管体制改革是水管单位深化改革的重大举措之一,积极推行水利工程管养分离,在对水管单位科学定岗和核定管理人员编制基础上,将水利工程维修养护业务和养护人员从水管单位剥离出来,独立组建专业化的养护企业,提高养护水平,降低运行成本,是保证水利工程安全运行,充分发挥水利工程效益的一项重要举措,是水管体制改革的关键。这些举措正是体现了水利部治水的新思路:即要推动传统水利向现代水利、可持续发展水利转变,提高水资源利用效率和效益,建立节水防污型社会,促进人与水的和谐,以水资源的可持续利用支持经济社会的可持续发展,为实现全面建设小康社会目标提供水资源支撑与保障。

同依法治国精神一脉相承的是依法治水管水,加强流域和区域水资源管理,提高水资源和水环境承载能力,这是新的治水思路的重要内容。要依据新的《水法》,推进水行政工作的法制化进程,建立统一、权威、高效的水资源管理体系。从全面建设小康社会的总目标出发,按照确保饮水安全、防洪安全、粮食用水安全、经济发展用水安全和生态环境用

水安全的要求,对水资源进行合理开发、优化配置、科学管理、全面节约、有效保护。同时充分利用雨洪资源,开发非传统水资源,搞好污水处理和中水回用,提高水资源的利用效率和水环境的承载能力,满足全面建设小康社会的水资源需求。

4. 现有的改革实践已经证明水管体制改革的可行性

按照水利部关于水管单位实行“管养分离”的改革新思路,在几个流域机构、新疆生产建设兵团和广东省、上海市等地进行了水管单位“管养分离”改革试点工作。改革探索与实践充分证明,“管养分离”符合社会主义市场经济体制改革的方向,符合水利工程管理和维护的运行规律,对强化工程管理,降低工程运行成本,减轻政府负担等方面的作用巨大,是切实可行的。

2002年9月,国务院批转的《水利工程管理体制改革实施意见》,对解决水利工程存在的管理体制不顺、职责不清、工程老化失修、效益衰减等问题,促进水利工程管理,提高水利工程的社会、经济和生态效益具有十分重要的意义,是水利工程管理发展的重要里程碑。2004年,水利部、财政部联合颁发了《水利工程管理单位定岗标准(试点)》和《水利工程维修养护定额标准(试点)》,为水利工程管理单位科学定岗定员、合理核定公益性工程维修养护经费提供了标准和依据。此后,水利部印发了《水利部直属水利工程管理体制改革试点方案》,在水利部直属水管单位中选择了46个单位进行试点,按照“定岗标准”进行了定岗定员,按照“定额标准”全额下达了经费。在对试点工作总结、分析、验证的基础上,水利部于2006年出台了《水利部直属水利工程管理体制改革实施意见》,水管体制改革工作在水利部直属141个水管单位中全面推开。

根据国务院《水利工程管理体制改革实施意见》以及水利部有关规定,准水管体制改革的主要任务包括:(1)水管单位按照“管养分离”的模式,结合本单位工程及管理实际,制定具体的水利工程管理体制改革实施方案,合理进行岗位设置,明确岗位职责,确定人员分离方案,实行公开上岗、择优上岗。(2)将维修养护业务和人员从水管单位彻底

剥离出来，组建专业化的维修养护企业，承担水利工程维修养护业务。

(3) 按照“管养分离”的要求，明确管理单位和维修养护企业的职责、任务，制定和完善相关配套办法和内部管理制度，建立健全维修养护工作考核体系和质量保证体系，切实加强工程管理，提高维修养护水平。

(4) 水利工程维修养护经费实行预算管理，经水利部审核批准后，由水管单位与维修养护企业签订维修养护合同，完成水利工程的维修养护任务，水管单位应按照合同要求和相关的考核办法对维修养护作业进行监督检查和考核验收。

自2002年9月启动水管体制改革工作以来，淮委认真贯彻落实国务院《水利工程管理体制改革实施意见》精神；直管水利工程管理单位以“管养分离”为核心，调整和规范工程管理和维修养护的关系，强化工程管理，狠抓维修养护，规范资金使用，健全内部规章制度，初步形成了符合沂沭泗直管工程管理实际和社会主义市场经济要求的水利工程管理体制和运行机制。

改革取得了以下几个方面的成效：(1) 科学的分类定性和定岗定责，使水管单位的职责进一步明确，职工的积极性和责任意识进一步增强。(2) 以“管养分离”为核心的新体制，管养双方职能清晰，权责明确，调整和规范了管养双方的关系，工程管理和维修养护水平有了明显提高。(3) 维修养护经费大幅度增加，工程老化、退化得到遏制，工程的完整和安全得到保证，工程面貌显著改善。

淮委直属水管单位以水管体制改革为契机，结合工程管理考核评比等办法，大力强化工程管理主业。两年来，已有两个水管单位通过了国家二级水利工程管理单位考核验收，一个水管单位获得全国水利建设与管理先进集体，八座水闸的闸门及启闭机设备被评为一类等级，实现了历史性突破。

水利工程维修养护任务是对水利工程进行日常养护和及时修理，维持、恢复或局部改善原有工程面貌，以保持工程的设计功能，保证直管工程安全和效益发挥。对于维修养护项目的组织和实施，其目的是否明确、管理体制与职责是否合理、预算与维修养护实施方案编制是否符合

实际,项目实施过程是否规范,项目完成后管理效益、社会效益和经济效益如何,能否长期稳定发挥作用,项目管理、运行和维护中还存在哪些困难和问题,什么样的指标体系最能体现工程维修养护的绩效,需要予以深入细致的研究。

同时,20世纪90年代,绩效评价已成为各国财政改革的最新主题和通行做法。进入21世纪,随着我国社会主义市场经济体系的确立和公共财政框架的初步形成,财政改革已进入了以财政支出管理为重点的新阶段。2003年10月,第十六届三中全会明确提出了“建立预算绩效评价体系”的新要求后,如何实施财政支出绩效评价已成为全国引人注目的焦点和难题。

2004年11月,财政部就以财建[2004]404号文要求各地采取先行试点,由易到难、分步实施的原则,摸索经验,逐步推开,有效开展绩效考评工作,为规范绩效考评试点工作,财政部还研究制定了《中央部门预算支出绩效考评管理办法(暂行)》。

2005年水利部印发了《关于进一步加强预算项目成果管理和绩效考评的通知》(办财经[2005]153号),要求绩效考评试点应结合项目的立项目标,自行提出项目的绩效目标及其具体绩效指标或评价方法,对项目完成结果的绩效情况进行初步分析评价。

我国的绩效考评指标体系尚处于探索阶段,根据财政部《中央部门预算支出绩效考评管理办法(试行)》(财预[2005]86号文),绩效考评的主要内容包括:绩效目标的完成情况;为完成绩效目标安排的预算资金的使用情况和财务管理状况;部门为完成绩效目标采取的加强管理的制度、措施等及其他。财政部在《中央级教科文部门项目绩效考评规范》中,将考评指标分为共性和特性指标。共性考评指标分业务考评指标和财务考评指标两类12项。

从中央财政政策的导向看,推行绩效考评是未来发展的必然趋势。构建绩效指标体系则是绩效考评的重中之重,也因而成为绩效考评必须攻克的首要问题。本书在全面分析了深化水管体制改革的对策与措施的基础上,认识到在深入推进水管体制改革后建立科学的水利工程维修养