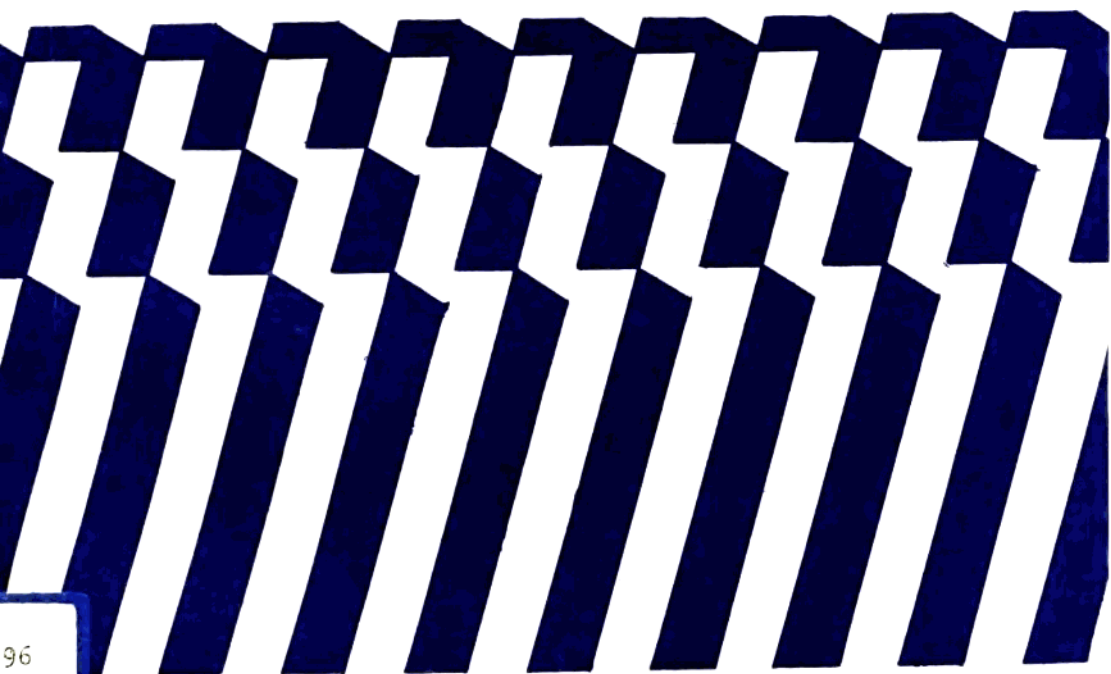


水利职工高等学校教材

管 理 原 理 与 组 织

田致君 编 著



96

武汉测绘科技大学出版社

92
F407.96
2
2

水利职工高等学校教材

管理原理与组织

田致君 编著

XAH63/24



3 0084 5191 0



武汉测绘科技大学出版社

R 832613

责任编辑：袁 丰
特约编辑：易克家
封面设计：石 平

水利职工高等学校教材

管理原理与组织

田致君 编著

武汉测绘科技大学出版社出版发行
水利部丹江口水利枢纽管理局印刷厂印刷

787×1092 1/16开本 12印张 293千字

1991年7月第一版 1991年7月第1次印刷

ISBN 7-81030-106-3/N·4

印数：1—2 000册 定价：5.30元

内 容 提 要

全书除引论外，共分概论、管理原理及其运用、领导体制、经营管理机制、管理组织、领导活动、劳动人事管理、职工物质利益、思想政治工作、管理基础工作等十章。书中密切联系我国社会主义经济体制改革和水利管理体制改革的实践，引用了1985年以来中共中央、全国人大常委会和国务院颁发的法规、条例和文件，以及企事业单位的改革成果。

本书针对性、实用性强，可作为水利系统管理干部岗位培训和职工高等学校经济管理类专业教材，亦可作为普通高校经济管理和水利经济类专业教材，并可供其他行业事业单位管理干部参考。

前 言

1978年以后，党中央制定了建设有中国特色的社会主义的基本路线，并着手进行经济体制改革，以发展社会生产力。

从1980年起，水利系统也开始了体制改革。改革内容之一，是规定了“国家预算管理的水利工程管理单位是实行独立经济核算的事业单位”，“对于有水费、电费和综合经营收入的水利工程管理单位，均应实行‘以收抵支，财务包干’的管理办法”。这就促使水利工程管理单位逐步向实行企业化管理过渡。

为了帮助广大管理干部适应这个转变，从1983年起，水利部水利管理司开始在水利部工程管理培训中心培训管理干部。我有幸先后承担了八期“水利工程经营管理培训班”的教学工作，逐步把其中的组织管理、领导科学和社会主义生产关系方面的内容梳理成册，定名为《管理原理与组织》。随后，在水利部丹江口工程管理职工大学对“水利工程经营管理专业”的学生系统讲授过三轮，又在1990年举办的“大型水库管理局长岗位职务培训班”上讲授一遍，均受到学员欢迎。学员普遍反映：该书紧紧围绕水利工程管理单位的特点来阐述管理理论、原则和技能，说理透彻，深入浅出，便于学习、掌握和应用，具有较高的实用价值。

在水利部科教司把本书列入“一九九〇年水利行业成人教育教材出版计划”之后，我又敬请河海大学周之豪教授（国家教委管理工程教材委员会技术经济组成员）和梁永庚副教授（管理干部学院副院长）对该书进行评审。承蒙二位学者字斟句酌，细心审订，给本书添色增辉。借此，向二位学者致敬！

但是，由于作者水平所限，难免有缺点、错误之处，还敬请读者批评、指正。

田敦君

1990年12月



目 录

引 言	(1)
第一章 概 论	(5)
第一节 水利工程管理单位的任务	(5)
一、水利工程经营管理的任务	(5)
二、从行政管理型向生产经营型转变	(7)
第二节 管理单位的劳动产品	(10)
一、我国水资源分布不均,需要人工措施调整供需关系	(10)
二、水利在国民经济中发挥了基础产业的作用	(11)
三、供水是劳动产品,具有商品属性	(11)
四、小水电产品尚有潜力	(13)
五、渔产品潜力巨大	(13)
六、发展综合经营,开发多种产品	(14)
第三节 管理职能与方法	(14)
一、管理特性	(14)
二、管理职能	(15)
三、管理方法	(16)
附:企业管理的产生及发展	(18)
第四节 事业单位企业化管理	(20)
一、企业化管理的含义	(20)
二、实现企业化管理的标志	(21)
三、实行企业化管理的关键	(24)
第二章 管理原理及其运用	(25)
第一节 系统原理	(25)
一、系统与系统原理	(25)
二、系统原理在管理中的运用	(27)
第二节 动态相关性原理	(29)
一、动态相关性原理的表述	(29)
二、动态相关的性质和种类	(29)
三、动态相关性原理的运用	(30)
第三节 时空变化性原理	(32)
一、时空变化性原理的内涵	(32)
二、时空变化性原理在管理中的运用	(33)
第四节 信息反馈原理	(35)
一、信息是现代管理的基础	(35)
二、信息反馈原理	(37)

三、建立信息反馈系统的原则和方法·····	(38)
第五节 整分合与封闭原理·····	(40)
一、整分合原理·····	(40)
二、封闭原理·····	(43)
第六节 激励原理·····	(45)
一、激励原理·····	(45)
二、激励的对象·····	(46)
三、激励原理的运用·····	(47)
第七节 经济效益原理·····	(50)
一、经济效益及经济效益原理·····	(50)
二、水利工程社会经济效益的评价原则·····	(52)
三、水利工程管理单位的经济效益·····	(54)
第三章 领导体制 ·····	(55)
第一节 局(厂)长负责制·····	(56)
一、实行局(厂)长负责制的必要性·····	(56)
二、局(厂)长的条件和任免·····	(56)
三、实行局(厂)长任期目标责任制·····	(57)
四、局(厂)长的职责·····	(58)
五、局(厂)长的职权·····	(58)
六、经营管理决策和生产指挥·····	(59)
七、奖励与处罚·····	(59)
第二节 党委工作制度·····	(60)
一、党委及其主要任务·····	(60)
二、党委的保证和监督职责·····	(61)
三、党组织建设·····	(61)
四、思想政治工作·····	(63)
五、党委与职代会、群众组织·····	(63)
第三节 职工代表大会制度·····	(63)
一、实行民主管理的必要性·····	(63)
二、职工代表大会的职权·····	(64)
三、职工代表的权利和义务·····	(65)
四、组织制度·····	(65)
五、工会委员会的工作·····	(66)
第四章 经济管理机制 ·····	(67)
第一节 概述·····	(67)
一、权力机制·····	(67)
二、决策机制·····	(68)
三、分配机制·····	(68)
四、利益机制·····	(69)

五、行为机制.....	(69)
六、生产要素运行机制.....	(70)
七、领导机制.....	(71)
八、竞争机制.....	(71)
第二节 所有权与经营权分离.....	(72)
一、两权分离的特点.....	(72)
二、两权分离的条件.....	(73)
三、两权分离的形式.....	(74)
四、优化经营者行为的约束机制.....	(75)
第三节 承包经营责任制.....	(77)
一、承包制的作用.....	(77)
二、实行承包制应注意的问题.....	(78)
三、承包制的形式 (及其他形式)	(79)
第五章 管理组织	(81)
第一节 组织理论.....	(81)
一、发展简述.....	(81)
二、构成管理组织的要素.....	(82)
三、管理组织的作用.....	(84)
第二节 组织结构设计.....	(85)
一、组织结构的设计原则.....	(85)
二、组织结构的设计程序.....	(86)
三、组织结构的形式.....	(86)
第三节 革新组织的方法与步骤.....	(89)
一、职工对革新组织的态度分析.....	(89)
二、怎样减少对革新的抵制.....	(90)
三、革新组织的步骤和程序.....	(92)
附：管理单位职能科室职责范围参考资料.....	(94)
第六章 领导活动	(97)
第一节 领导与领导结构.....	(97)
一、领导.....	(97)
二、领导结构.....	(99)
第二节 领导工作和领导方式.....	(101)
一、领导工作的内容.....	(101)
二、领导方式.....	(104)
第三节 领导者.....	(105)
一、功能.....	(105)
二、威信.....	(106)
三、素养.....	(106)
第四节 领导艺术.....	(110)

一、用人的艺术	(111)
二、决策的艺术	(111)
三、建立信服威信的艺术	(112)
四、运用职权的艺术	(113)
五、提高工作效率的艺术	(113)
六、适应领导岗位的艺术	(115)
第五节 接受领导的艺术	(115)
一、上下级关系	(115)
二、与上司良好配合的艺术	(116)
第七章 劳动人事管理	(120)
第一节 职工的招聘与管理	(120)
一、工人的招收与录用	(120)
二、干部的任免和招聘	(122)
三、职工的奖惩与离退休	(122)
四、妥善安置富余人员	(123)
第二节 职工教育	(124)
一、开展职工教育的意义	(124)
二、职工教育的任务和特点	(125)
三、制定教育计划	(126)
四、职工教育管理制度和教育基地建设	(127)
第三节 劳动人事制度改革	(127)
一、对干部分类管理	(128)
二、引入竞争机制,实行局(厂)长招标投标制和优化劳动组合	(128)
三、打破干部与工人的界限	(130)
四、用考试考核制度选拔领导者	(130)
五、实行全员岗位合同用工法	(131)
第八章 职工物质利益	(132)
第一节 工资制度与工资形式	(132)
一、工资制度	(132)
二、职工升级制度	(133)
三、工资形式	(134)
第二节 生活福利与劳动保险	(136)
一、生活福利	(136)
二、劳动保险	(137)
三、劳动保险制度的改革趋势	(138)
第三节 工资制度改革	(140)
一、社会主义初级阶段的分配原则	(140)
二、我国工资制度改革的回顾	(141)
三、对工资制度改革目标的设想	(143)

附：管理单位搞活内部分配作法综述	(144)
第九章 思想政治工作	(149)
第一节 概述	(149)
一、思想政治工作的必要性	(149)
二、思想政治工作的任务	(149)
三、思想政治教育的内容	(149)
四、思想政治工作的原则	(150)
五、思想政治工作的方法	(150)
第二节 思想政治工作的保证体系	(153)
一、党委对思想政治工作全面负责	(153)
二、局长也要对思想政治工作负责	(154)
三、建设专兼结合的思想政治工作队伍	(155)
四、形成令职工信服的政治工作环境	(156)
第三节 培育企事业精神	(157)
一、企事业精神	(157)
二、培育企事业精神的意义	(158)
三、培育企事业精神的途径	(159)
第十章 管理基础工作	(162)
第一节 标准化工作和定额工作	(163)
一、标准化工作	(163)
二、定额工作	(167)
第二节 信息工作	(168)
一、原始记录	(168)
二、统计资料	(169)
三、科技经济情报	(170)
四、科技经济档案	(171)
第三节 规章制度和计量工作	(172)
一、规章制度	(172)
二、计量工作	(175)
附录 参考文献与资料	(176)

引 言

水利工程管理正在从部门行政管理向以经济管理为主的综合管理转变。

经济管理是指为了达到不断满足人民物质与文化生活需要的目的，按照科学规律对社会经济活动进行的计划、组织、指导、监督和调节等实施活动的全过程。经济管理是社会分工和协作的客观要求，是促进社会生产力不断发展、巩固人民民主专政的重要手段，是提高各项社会经济活动的经济效益和社会效益的重要方法。

经济管理分宏观管理与微观管理。国民经济管理、行业或部门经济管理及地区经济管理都属于宏观管理，企业经营管理、水利管理单位^①经营管理都属于微观管理。

水利工程管理单位一般都是事业单位，实行企业管理。企业化管理就是将企业管理理论、原则和方法运用于事业单位的管理过程。**水利工程经营管理实质上就是指水利工程管理单位的企业化管理。**因此，研究水利工程经营管理就必须研究企业管理，并将其理论、原则和方法结合管理单位的生产经营特点融汇贯通，自成一脉。

企业管理是企业经营管理的简称，它包括企业经营和企业内部管理两部分。企业经营主要是指正确处理企业与外部关系的一系列有计划、有目标的实践活动，例如市场调查、预测、决策、采购、销售、协作、广告与宣传、技术服务以及老产品改造、新产品开发等。企业内部管理主要是指正确处理企业内部关系的一系列有计划、有目标的实践活动，例如生产活动的计划、组织、指挥、调节、控制、核算、劳动人事安排、职工培训等。

经营和管理是密切联系、不可分割的，二者统一于企业这个整体之中。经营是企业的对外职能，管理是企业的对内职能；经营是管理的主导，管理是经营的基础；经营决策是企业的最高决策，管理决策要服从于经营决策；但管理又反作用于经营，只有高效率的管理，才有经营决策的可靠基础。

企业经营管理的內容可以分为八大业务系统，十三项专业分工（见图0—1）。

水利工程管理单位的管理内容与上述内容基本相同。从这个意义上讲，水利工程经营管理的体系可基本上参照企业经营管理的体系。

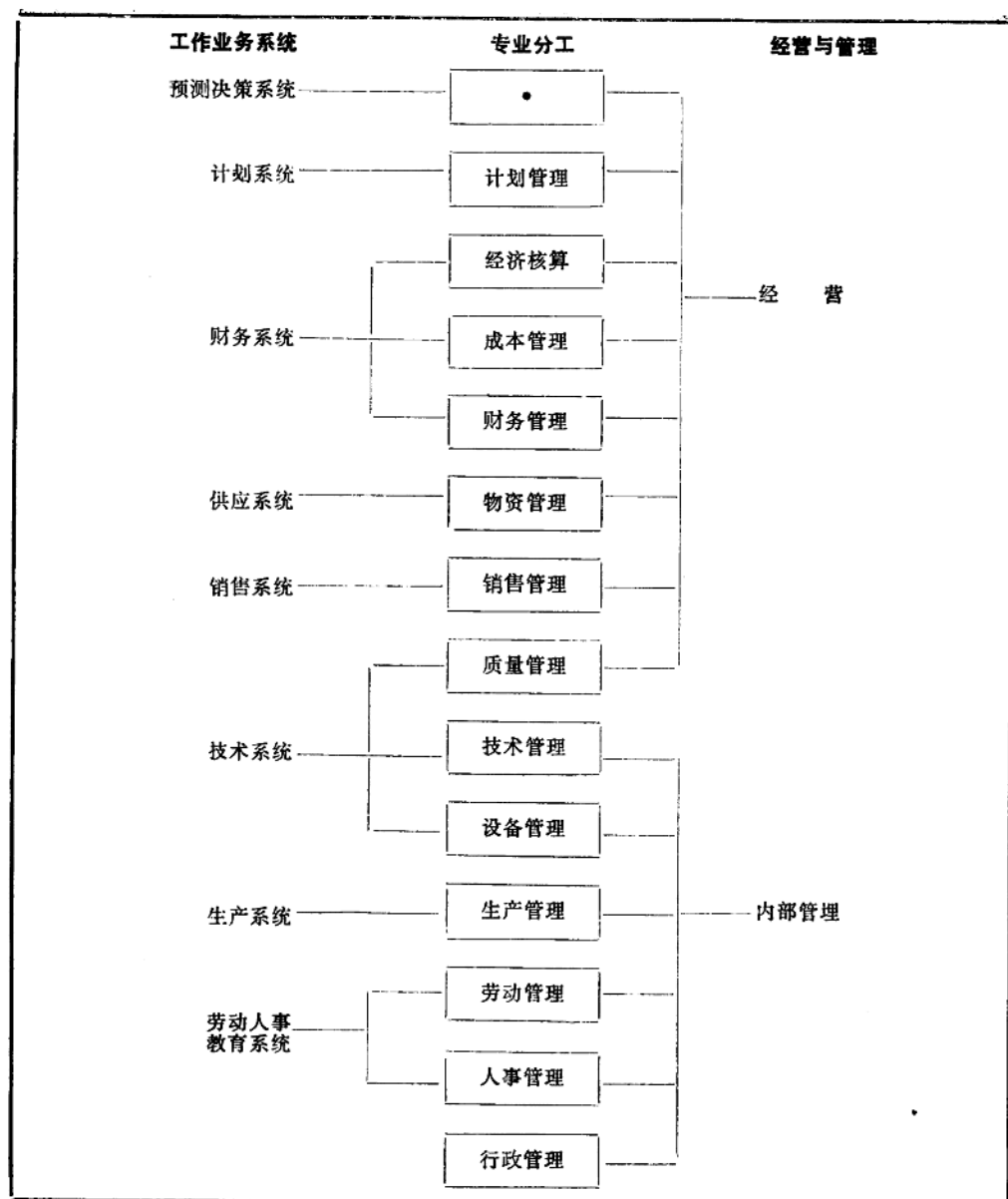
企业经营管理学是一门指导人们卓有成效地管理好社会主义企业生产经营活动的科学，是千百万人管理企业的实践活动在理论上的概括和反映，并且又反过来指导企业管理实践。它的任务是：研究如何按照社会需求科学地确定经营方向和经营目标，依据客观规律合理地组织生产力，不断地调整生产关系，完善管理组织，激发广大职工的积极性和主动性，以提高社会主义企业的经济效益。

企业经营管理的內容可归纳为：

（一）组织管理方面：包括现代管理原理、组织机构的设置原则、领导体制、领导集体的建设、劳动人事管理、规章制度、职工教育和思想政治工作等；

（二）社会主义生产关系方面：正确处理社会主义生产过程中企业与职工、与国家、与

^①本书所指的水利管理单位，包括水利工程管理单位、有生产经营活动的其它事业单位和企业单位三大类，又称企业事业单位。前两类简称管理单位，但在叙述上则以水利工程管理单位为主。



• 预测决策系统可不设置专门机构(如调研室、咨询部),只组织临时机构,进行专题决策研究,故未列入工作业务系统。

图 0—1

所在地区和外协企业之间的关系,研究企业的各种责任制和工资政策、奖惩制度等;

(三)科学组织生产力方面:工作场地的组织、产品生产过程的组织、产品技术标准、工艺规程和操作方法、劳动定额和物资消耗定额、质量管理、设备管理、劳动保护、安全生产、运筹学和电子计算机在生产中的应用等;

(四)经营管理方面:企业怎样从生产型向生产经营型转变、经营思想与经营方向的研究、企业内部条件与外部环境的研究、市场预测与分析、经营决策的原则与方法、竞争策

略、产品开发、销售策略、投资决策等；

(五) **财务管理方面**：财务管理体制、财务指标体系、财务预测和决策、财务计划编制、固定资产管理、流动资金管理、成本管理、销售收入管理、纯收入管理、专项资金管理等。

上述五大部分，在水利工程经营管理专业中分为“管理原理与组织”、“经营管理”、“生产管理”和“财务管理”四门课程讲授。“管理原理与组织”的主要内容是组织管理理论 and 社会主义生产关系准则在管理单位的运用。

水利工程经营管理学是一门横跨社会科学和自然科学的边缘性学科，其研究范围涉及生产力、生产关系、上层建筑和自然科学、技术科学诸方面，它具有社会科学和自然科学相互渗透的特点。由于经济现象的复杂性和多因素性，且客观因素有许多又是无法定量的，因此，在目前它还不能象工程技术学科那样，可以单纯用数学的方法求得最佳答案；也不能为管理者提供解决管理问题的具体模型；而只能教人们按照客观规律，从实际出发，运用唯物辩证法，去实行创造性的管理。

建国以来，我国的水利建设成绩很大，但浪费也很大。由于对水利工程一直重建轻管和实行单一的部门行政管理模式，管理效率很低。目前，工程数量、工程设备能力和工程效益都出现下降趋势；工程失修状况日益严重，水资源不能被科学合理地利用，浪费和污染都十分严重，水源不足已成为制约国民经济发展的的重要因素。不改革管理体制，不实行产业管理和企业化管理，水利工程管理将无法适应四化建设的需要。

水利管理单位生产力的发展，首先要靠国家改革管理体制和健全法制，给水利管理单位以相应的自主权，为管理单位具备发展的活力提供必要的保证条件；其次，还取决于管理单位领导者的经营管理能力和对外部环境的适应能力。领导者不可能超越国家为管理单位规定的政治经济环境而谋求生产力的发展和经济效益的提高，但可以而且能够在客观条件许可的范围内争取水利产业的发展和经济效益的提高。这里，一个决定性的因素是：领导者是否懂得和真正掌握经营管理学，是否善于运用经营管理的原则、方法和技巧。

管理也是生产力。在同样条件下，谁具有管理才能并正确发挥这种才能，谁所管的单位发展就快；反之，发展就慢，甚至萎缩。**提高管理水平，可以在不增一人一物的条件下提高劳动生产率**；而生产率愈高，愈要求提高管理水平。一个单位的领导者，必须是能驾驭本单位变化发展、善于开创新局面的管理专家。

在研究水利工程经营管理学时，必须注意以下几点：

(一) 坚持辩证唯物主义和历史唯物主义的观点

毛泽东同志曾经指出：“辩证唯物论的认识论把实践提到第一的地位，……，理论的基础是实践，又反过来为实践服务。判定认识或理论之是否真理，不是依主观上觉得如何而定，而是依客观上社会实践的结果如何而定。真理的标准只能是社会的实践。”^①研究经营管理学，必须坚持实事求是的科学态度，尊重群众的实践经验，深入调查、研究水利管理现状和我国的企业管理实践，特别是现代化建设对水利管理提出来的新要求，进行综合概括，不断修正管理原则和创新管理方法。

同时，还必须用全面的、历史的观点去观察和分析管理状况。水利管理单位只是社会经

^①《毛泽东选集》第一卷，第261页。

济体系中的一个基本单位，是国民经济的有机组成部分；它与主管部门和受益户有密切的纵向联系，与当地政府、群众、工农业生产单位有各种横向的经济联系和协作关系，这些联系是在多年的部门行政管理体制下形成的，管理环节上的每一项改革都受到相互制约和相互促进。在研究经营管理学时，一方面要注意理论的科学性、系统性和完整性，反映现代化管理水平；另一方面要注意其实践性和应用性，要注意到水利管理单位的特点和现状，使经营管理学在水利管理单位向企业化管理转变方面发挥指导作用。

（二）吸收和运用多种学科的知识

经营管理学是一门综合性的学科，为了更好地研究它，必须学习、掌握及运用同它有密切联系的许多学科知识，如哲学、政治经济学、管理心理学、行为科学、会计学 and 工程管理、水利经济、综合经营项目的生产技术、水环境保护及水污染防治等方面的知识。

（三）博采众长，自成一派

对水利工程经营管理学的研究，现在才刚刚开始。由于我们只有部门行政管理的经验，而没有经营管理的经验，即使有，也只是最近几年才出现的小规模的以承包或联产计酬形式的经济责任制管理经验（无疑，水利系统的经营管理应该从这里起步，但绝不能局限于此，它与适应社会化大生产的现代化管理相比，毕竟还有天壤之别），所以，我们必须广泛吸收现代科学管理的知识和技术，吸取我国工业企业管理实践的成功经验，结合水利管理单位虽属事业性质，但它提供的产品和劳务既为全社会服务又正在向商品化过渡这一特点，建立水利工程经营管理学。水利工程经营管理学应该是促进社会主义现代化建设，发扬我国水利管理的优良传统，适合管理单位所处地区的地理资源、历史、文化特点，既适应管理单位生产力发展水平，又能指导促进和管理单位生产力发展的新学科，并在实践中不断得到充实和提高。

思考题：

1. 水利工程经营管理学包括哪几方面内容？应在什么基点上研究水利工程经营管理学？
2. 水利工程经营管理与现代科学管理、企业经营管理和传统的水利管理有什么联系与区别？

第一章 概 论

第一节 水利工程管理单位的任务

一、水利工程经营管理的任务

“加强经营管理，讲究经济效益”，这是我国水利产业工作的总方针。水利工程的经济效益包括宏观经济效益和微观经济效益。宏观经济效益（又称社会经济效益）是指由于水利工程的兴建给社会带来的效益（即通常说的工程效益）与社会付出的劳动耗费和劳动占用的对比关系；微观经济效益是指水利工程管理单位出售劳动产品的经济收入和劳务收入与本单位付出的劳动耗费即总成本之间的对比关系。水利工程经营管理必须首先把着眼点放在提高宏观经济效益上，这是水利管理的根本宗旨。但也不能忽视提高微观经济效益，因为只有微观经济效益好，才能为引进先进技术，进一步提高宏观经济效益，积累资金，积聚人才。

我国水利产业的战略目标是：为实现本世纪末工农业年总产值翻两番提供防洪安全和供水保障。

围绕水利产业的战略目标和工作方针，水利工程经营管理的任务可以归纳为如下五个方面：

（一）防汛抗洪，保障人民生命财产安全

我国河流众多，流域面积1 000平方公里以上的河流有1 500多条，其中较大的有长江、黄河、淮河、海河、珠江、辽河及松花江等七大江河。这些江河的洪水灾害，严重地影响着中华民族的兴旺。所以，自古以来我国人民都十分重视水利事业及其发展。由于受季风的影响，我国降水量的地区分布极不均匀，年际和年内分配也相差悬殊，降雨又多以暴雨形式出现，形成旱涝交替或连旱连涝、灾害频繁的局面。据粗略统计，我国每年受旱面积约3亿亩，成灾1亿亩；受洪涝面积约1亿亩，成灾6 000万亩。每年因水旱灾害减产粮食约1 000万吨。我国约有100多万平方公里的面积位于江河两岸的平坦地势及三角洲地带，是土地最肥沃的地区，分布着100多个大中城市，居住着全国半数以上的人口，历来是我国政治、经济、文化的中心地区，有4.8亿亩农田和密集的工业，工农业总产值占全国的70%以上，却处在江河洪水位以下。这些地方一旦出现洪水灾害，将会使人民的生命财产遭受重大损失，打乱整个国民经济的部署。所以，经营管理者必须充分认识到：确保防洪安全是水利管理中具有最大宏观经济效益的一项工作，必须把这项工作摆在经营管理的首要位置上。例如，1985年汛期，辽河发生了三年一遇的洪水 $2\,000\text{m}^3/\text{s}$ ，险象环生，虽经30万大军奋力抢险，保住了大堤，损失仍达13.9亿元。下半年投资6 000万元进行了河道清障和水毁工程的修复。到1986年汛期，辽河虽然又出现了 $2\,680\text{m}^3/\text{s}$ 的洪峰，但造成的损失只有4亿元，减少损失近10亿元，效益相当于投资的17倍！

当然，防汛抗洪要动员全社会的力量才能取得最佳效果。但水利工作者位于江河防洪的

前哨,负有重大的岗位责任,其中保证上游控制工程和下游堤防工程的安全运行,做好河道清障、汛前调度和抢险准备工作,提供准确的洪水预报和科学、合理的调度方案,是经营管理者的直接责任;及时向政府反映河道设障、分洪区、滞洪区被占压情况及其可能造成的恶果,反映沿河流域砍伐山林、破坏植被、水土流失对生态环境和防洪造成的危害,建议政府采取有效措施加以制止和处理,是经营管理者责无旁贷的义务。

(二)为四化建设提供足够的用水

水是人民生活和社会主义建设不可须臾离开的物质。生产越发展,人民生活水平越高,用水量越大。而供水的水源基本上是由水利部门提供的,建国初期供水总量为1031亿 m^3 ,其中农业供水1001亿 m^3 ,工业供水24亿 m^3 ,城市生活供水6亿 m^3 。到1980年供水总量增长到4767亿 m^3 ,其中农业供水4195亿 m^3 ,工业供水523亿 m^3 ,城市生活供水49亿 m^3 。

当前,北方七省市的社会与经济发展已超过当地水资源的承受能力,全国约有180个城市平均日缺水1200万吨,尚有7500多万人和4560多万头牲畜的饮水问题未解决。

为了确保到2000年实现工农业总产值翻两番的经济建设战略目标,专家们预测,到本世纪末,水利部门的年供水量要达到6470~7428亿 m^3 ,其中农业供水5293~5953亿 m^3 ,工业供水1067~1365亿 m^3 ,城市生活供水110亿 m^3 ;总供水量需要按照1.54%~2.24%的年平均增长率递增,才能满足需水要求。这对水利产业是很大的压力。

为了增加供水,保证满足物质文明建设和精神文明建设的需要,经营管理者必须首先挖掘现有供水工程的潜力,加强供水的科学管理,提高用水效率;同时采取经济、行政和法律手段,促使用户节约用水,避免和防治水源污染。其次是利用国家投资、用户筹资和股份筹资,扩建原有工程和兴建新的蓄、引、提工程,满足用水增长的需要。

如何加强供水的科学管理,使每立方米供水产生的效益最大?在什么情况下扩建工程取得的经济效益最好?这里有技术管理问题,但更有经营管理问题。这正是需要经营管理者决策的问题。

(三)更新、完善水利工程设施,改进输水、灌水技术

我国的水利工程大多修建于50年代末即“大跃进”时期,由于当时不按基本建设程序办事,效益目标不明确,造成了多数工程质量不好、配套不全、实效不高的后果。就是这些工程,经过30多年的运行,也已经进入“老化”的高峰期。所以管理单位面临的工程管理问题是:

1. 水利工程退化、老化现象严重。据有关调查资料统计:全国已有14%的水利工程报废,有35%的机井不能继续使用,渠道老化也很严重,现有82937座大、中、小型水库中,有30%以上属于病险水库,需要进行除险加固处理。

2. 水利工程的配套进展十分缓慢。水库、引水枢纽或抽水站建成之后,输水和灌水系统长期不能配套,工程效益大多达不到设计指标。以全国水利管理做得较好的山东省为例,水利工程配套率仅为55%,还有1700万亩的土地属于设计灌溉范围却未得到灌溉。而全省每年用于灌溉工程配套的资金只够完成14万亩。从全国看,1980年以前平均每年净增灌溉面积1700万亩,而1981~1984年期间累计新增灌溉面积4136万亩,减少灌溉面积4867万亩,相抵之后,净减731万亩。这对于实现本世纪末要净增灌溉面积1亿亩的目标是个严重的挑战。

3. 输水、灌水技术亟待改进。我国大多数输水工程都采用土渠砌石渠道,渗漏损失严重,水的利用率仅在40%左右。灌溉方式大多采用畦灌,水量浪费很大。这与我国水资源短

缺的现状极不适应。必须采用防渗技术改善输水工程,有条件的应逐步实行输水管道化,同时改革灌溉技术。据统计分析,采用低压管道输水的利用系数可提高到0.95~0.97,喷灌比一般条件的地面灌溉方法省水30%左右,滴灌、渗灌方法更好,比一般条件的地面灌溉省水70%~80%。同时,这三种灌溉技术还具有适应性强、占地少、省工又增产的效果,有广阔的发展前景。

(四) 开展综合经营,为社会提供物资产品

水利工程管理单位一般位于农村或山区,与厂矿企业相比,人员素质与技术手段比较落后;但与周围农村乡镇相比,却具有人才优势和工程技术手段的优势。水利工程管理单位还有大量的水土资源,可以发展小水电、养殖业、种植业、加工业,开展水农工商游各业。这样,一方面可以利用管理工作淡季的富裕工时,可以安置职工子女就业,改善职工的福利条件,稳定职工队伍;另一方面又为社会生产商品,满足人民日益增长的物质生活和文化生活的需要。

(五) 积累资金,发展水利产业

我国正处在社会主义初级阶段,我国的经济是有计划的商品经济。经营管理者必须从单一的计生产观念转变为服从计划指导的商品生产观念。水利工作实行“加强经营管理,讲究经济效益”的指导方针,就是要求我们在供水、供电以及综合经营生产活动中,讲究投入与产出,实行经济核算,在提高社会效益的同时,从本单位的增收与节支措施中积累建设资金,维护水利工程保有量,提高工程完好率,进行技术改造和工程扩建。

二、从行政管理型向生产经营型转变

解放以来,水利产业一直实行部门行政管理,形成了一套不讲经济效益的管理模式。1978年以后,国家开始改革社会主义经济的计划体制、流通体制、价格管理体制和科技、教育体制,开放了生产资料市场、资金市场、劳务市场和技术市场,价值规律、市场调节机制和税收调节功能等开始发挥作用。在这种形势下,1985年,国务院决定对管理单位进行体制改革,走事业单位企业化的道路,从行政管理型逐渐向生产经营型转变。要完成这个转变过程,需要水利行政机关与管理单位共同努力,实现以下四方面的转变和改善。

(一) 观念转变

几十年的行政管理体制,使水利职工、尤其是各级管理人员已形成了计划经济观念。例如,水利是国家的事业,水利工作者作为国家工作人员,就应该由国家发工资;管理单位是水利主管机关的下属单位,工作等上级指示,工程维修、设备更新的资金靠财政拨款,物资靠上级调拨;从事技术工作高尚,从事经济管理低人一等。

在管理单位进行经济体制改革、实行经费包干和承包经营责任制之后,迫使水利工作者要转变观念;水利职工为国家水利产业的发展付出了辛勤的劳动,应该按照国家有关规定,从管理单位的水费收入以及其它收入中提取工资和奖金;管理单位在承包之后有了人、财、物的自主权,领导者从“等、靠、要”的被动工作状态变为必须主动作好工作,多方面筹资进行工程维修和设备更新,以及增收节支、增加职工的物质收入等;从事技术工作促进生产力发展是高尚的工作,从事经济管理、开拓水农工商游等新的生产领域的经营工作,也是促进生产力的发展,同样是高尚的。

再进一步 随着我国从产品经济向社会主义商品经济过渡,管理人员还必须树立一些新