

水利战略管理丛书

流域水利战略管理

——以海河流域为例

卞艺杰摇梁摇斌摇康富贵摇编著

河海大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

流域水利战略管理：以海河流域为例 韩艺杰 梁斌，
康富贵编著—南京：河海大学出版社 2015.12
（水利战略管理丛书 张阳主编）
ISBN 978-7-312-03412-1

I ①流... II ①韩...②梁...③康... III ①海河—
流域—水利建设—发展战略—研究 IV ①X62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 234100 号

书名 流域水利战略管理

书号 978-7-312-03412-1

责任编辑 史虹 潘仲华

特约编辑 刘德友

责任校对 董保英 巫苏宁

封面设计 翰清堂

出版 河海大学出版社

地址 南京西康路 1 号 (邮编：210029)

电话 025-83792000 (总编室) 025-83792001 (发行部)

经销 江苏省新华书店

印刷 南京工大印务有限公司

开本 787 毫米 × 1092 毫米 32 开 印张 12.5 千字

版次 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

定价 45.00 元

水利战略管理丛书编委会

摇摇摇摇摇摇主摇编：张摇阳

副主编：许长新

编摇委：(按姓氏笔划为序)

王济干摇王慧敏摇卞艺杰摇许长新

刘春生摇孙继昌摇张摇阳摇张摇斌

张新玉摇吴凤平摇汪摇群摇金摇旻

周海炜摇林泽新摇徐雪红摇梁摇斌

康富贵摇韩绪军



序

水是中国文化之源,水利与中国传统管理思想的形成与发展具有非常密切的关系。大禹治水是家喻户晓的故事,正是大禹治水的年代产生了中国最早的国家,中国传统的管理思想由此留下了治水的印迹。水利活动需要聚集国家大量的人力和物力,是一种具有悠久历史的庞大的管理活动,它有力地促进了管理思想的形成与发展。因此,中国早期的思想家就从治水之中来领悟治国的道理。在历史上,治水与治国常常相提并论,古代社会结构、政治制度和统治方法的形成与治水活动有着相当密切的关系。《管子·水地》对水与社会的关系加以阐述之后认为,“是以圣人之化世也,其解在水”,“是以圣人之治于世也,不人告也,不户说也,其枢在水”。也就是说,圣人教化、治理天下的根本原则与治水是相通的,是同一道理。

正因为如此,对中国现代水利管理活动的研究就显得非常重要,不仅对及时总结水利管理实践、形成水利管理理论具有意义,而且对传统管理思想的现代化、对当今东方管理思想的总结也有独特的意义。

我对东方管理思想常常用“以人为本,以德为先,人为为人”的“三为”思想来加以概括。东方管理非常强调“人为为人”,也就是说,“人为”即要求每一个人首先要注重自身的行为修养,“正人必先正己”,然后从“为人”的角度出发来调整和控制自己的行为,创造良好的人际关系和激励环境,使管理者和被管理者都能够持久地处于激发状态下工作,充分发挥能动性。“人为”与“为人”二者具有辩证关系,它们互相联系并且可以相互转化。这一转化过程体现在家庭、企业、行业、国家一切方面的管理之中。水利管理是对“水”的管理,更是对“人”的管理,先人对治水与治世相通的认识也将对今天的水利管理以深刻的启示,“以人为本”已经成为今天水利管理的一个基本原则,很高兴看到这套水利战略管理丛书在内容上能够将这一思想加以发挥。

东方管理思想中另一重要的思想即“和”的思想也与治水密不可分,中国历史上最伟大的水利工程之一都江堰就是祖先对于这一思想最好的诠释。“和”的思



想已经深入到中国社会的方方面面,可以说它是东方管理思想中的一个核心命题,贯穿在中国人对社会与自然的认识之中。《中庸》上说:“致中和,天地位焉,万物育焉。”如今,“和”的思想正重新彰显于当代,现代水利事业开始倡导走可持续发展之路,其中难道不可以从东方管理思想中获得更多的管理资源吗?

战略管理是目前管理学术界非常关注的一个新方向,发展非常迅速。本丛书涉及到很宽的领域,然而以水利管理为重点,取战略视角来审视水利事业的发展,其中贯穿着系统的思维与和谐的价值观念,又辅以管理学、经济学和社会学等多学科的研究方法。该丛书的研究内容既包含水利战略管理的理论与方法的研究,也包含水利投资、流域水利战略、流域水利现代化等许多理论与应用相结合的成果,理论与实证相结合,既具有理论深度,又具有创新性。这样一系列对水利管理全方位的研究,无论对于管理研究还是对于水利发展的现实都具有重要意义。

总之,本丛书的作者们紧紧跟随水利管理发展的大趋势,用自己的辛勤工作开创了一个水利战略管理的新领域,值得赞许和关注。

苏东水

复旦大学首席教授

东方管理研究中心主任

圆年 愿月 愿日



前摇摇言

水资源问题已经成为中国社会经济发展的一个战略性问题,水利是国民经济和社会持续稳定发展的基础保障,水利的发展直接关系到中国未来现代化的实现,因此,越来越多的人认识到必须从战略角度来思考水利发展的许多问题。

经过几代人的不懈努力,中国的水利事业取得了巨大的发展,从早期各大流域的大规模水利工程建设,到今天的三峡工程和南水北调工程,水利建设的成就举世瞩目,同时,一个比较完整而富有特色的水利管理体系已经建立起来,它有力地保障了国民经济的持续发展。然而,我们必须认识到,我国的社会经济改革已经步入一个新的阶段,水利事业面临着不同于以往的复杂而变化的新环境,具有悠久历史的水利事业正面临着巨大的社会转型的挑战,一个新的富于挑战性的水利战略管理时代正在来临。

对战略问题的关注一般源于组织的变革和环境的变化,战略管理起源于企业经营管理工作的发展,企业对管理有效性和对发展问题的关注促使了这一领域的诞生与发展。但是,战略管理的理论与方法对于其他组织也有很大的借鉴作用,事实上,战略管理正拓展到其他许多领域。

长期以来,中国的水利管理一直以保障工程建设为导向,这种状况在当前的市场经济体制改革中已经逐渐不能满足水利事业发展的需要。水利不仅需要关注经济、社会、环境、资源条件等各个方面对它的影响,也需要在一个日益开放的战略环境下来思考自己的发展问题,水利管理在中国的历史上更是涉及到社会管理的方方面面。因此,对水利发展战略的关注便成为从中央到地方各级水利部门的重要课题。许多水利部门已经对水利发展战略进行了探索,取得了许多成果,对此,有必要对相关的水利管理实践和研究成果进行总结,对水利战略管理的相关理论与方法加以深入研究。

水利发展的战略研究属于一种宏观层面的水利管理研究,结合中国水利管理的基本特征,可以将这种宏观层面的研究定位在对某个水利组织、流域水利系统乃



至整个水利系统的发展战略研究上。随着中国社会经济改革的深入与发展,这些组织或系统都面临着复杂的战略环境,需要从长远的、整体的、系统的视角思考各自的管理问题。水利战略管理研究目前尚没有一个比较明确的领域边界,它不仅涉及到水利战略管理的基本理论与方法的探索,也涉及到水资源管理、水利投资、水利各项业务的发展、水利管理职能等各个方面。

本丛书不仅包括了水利战略管理的理论与方法、水利战略形态、水利投资、水资源配置等方面的研究成果,也从流域层面涉及到流域水利战略管理、流域水利战略重点、流域水利投资战略、流域水利现代化等方面的研究成果。这些成果来自于对中国水利发展深入的调查、思考和研究,也是近年来河海大学商学院在水利战略研究工作上的一个重要成果总结。

《水利战略管理理论与方法》将水利管理与战略管理理论、系统论方法相结合,提出了面对社会转型的水利战略环境、水利和谐管理、放大的水利组织系统等水利战略管理的基本理论预设,并在此基础上对中国的水利组织系统、水利战略管理方法、水利战略管理过程、水利战略的业务体系和支撑体系、水利战略的绩效和动态管理等进行了系统的研究。这些研究充分体现了多学科交叉的特点,将水利事业作为一个庞大的管理系统,以管理有效性为基础,直接面对中国水利事业发展中的诸多复杂因素和矛盾,为解决水利战略问题提出了一个基本的理论构架。

和谐作为一种基本的价值观和管理方法,对水利事业发展具有极其重要的指导意义。《战略管理视角下的水资源和谐配置》将和谐理论运用到水资源配置研究中,通过对系统和谐性深刻内涵的分析,研究水资源配置的和谐发展、和谐主题、和谐机制、和谐预警和和谐度,进而提出和研究水资源和谐配置,揭示水资源配置的规律,建立符合客观要求的配置观念和方法;又从战略管理的角度出发,对水资源开发管理、水资源的战略规划、水资源管理战略措施和水资源配置等加以研究,为实现水资源的可持续利用提供实现机制。

《水利战略形态》将水利战略放在中国社会转型和水利管理转型的背景之下,提出水利战略需要针对战略环境的变化进行动态的管理。战略的动态管理是战略管理领域中的新课题,水利战略的动态管理研究同时突出了水利管理的特征,结合中国水利事业的发展历史,对水利战略形态进行了划分,通过对这些战略形态的转换及其关键因素的分析,提出了中国水利战略动态管理的基本模式。

水利投资是水利战略管理中的重要内容,当前中国的水利事业发展正处于一个战略变革阶段,各方面对水利投资绩效问题给予了高度关注。《水利投资绩效评



价》对这一课题进行了深入研究,进行了水利投资绩效评价的本质、特点、方法和基本理论框架的研究,提出并分析了水利投资绩效评价的层次结构体系和评价模型的选择,同时,对“九五”水利投资绩效评价还进行了实证分析。

《流域水利战略管理》以海河流域的水利管理为基本原型,对流域水利可持续发展战略研究的基本理论与方法进行了研究,提出了海河流域水利发展战略规划体系、重点战略与战略推进。海河流域位于京津唐区域,是中国的政治与文化中心,在中国的社会经济发展中居于重要地位。海河流域水利可持续发展战略的研究涉及到流域水利的战略环境分析、战略使命与目标的制定、水利业务与职能的发展,以及流域水利战略管理过程等方面的探讨。

《流域水利管理战略重点》结合太湖流域的水利管理现实,将重点聚焦在流域水利管理战略重点制定的理论和方法上,提出了太湖流域水利管理未来的战略重点。太湖流域地处我国经济最发达的长江三角洲地区,流域水利管理与社会经济发展存在密切的互动关系。太湖流域水利管理战略重点需要认真分析其宏观战略环境、区域战略环境,以及太湖流域自身所面临的复杂的主体关系,水利管理的业务特征、能力特征等,其中,流域水利管理战略重点研究的理论性框架和操作性的分析方法对我国其他各大流域水利管理战略重点的制定具有方法上的指导意义。

《流域水利投资战略》同样结合了太湖流域水利投资管理问题,研究了流域水利投资战略的基本概念和内涵,建立了包括投资战略目标、投资主体、投资项目决策以及投资战略的实施和控制等在内的流域水利投资战略的理论框架,为针对不同的流域确定具体的流域水利投资战略提供了基础。在太湖流域水利投资战略研究中,分析和总结了太湖流域水利投资管理的现状、经验和存在的问题,并就加大国家投资主体的投资力度,充分调动社会投资主体的积极性,积极利用外国资本,提高投资估算的准确性,合理确定投资结构,提高投资项目决策的科学性,保证建设资金及时到位等投资管理策略进行了具体的探索。

水利现代化是未来中国水利事业所要面对的一个重要的挑战,水利现代化的建设必须首先解决许多战略问题。《流域水利现代化战略》主要从流域层面来研究水利现代化的战略问题,将流域水利现代化的实现放在了一个独特的国家、区域和行业的战略环境之中来加以思考,关注各流域经济、文化、生态等特征,关注流域的社会现代化以及自身的水资源、水利管理特征,对流域水利现代化战略的理论基础、流域水利现代化战略体系、流域水利现代化战略进程及其管理进行了研究。

总之,水利战略管理是一个非常具有挑战性的领域,它的研究需要多学科的协



同。水利发展战略的制定、实施也是当前中国水利发展中比较突出的现实问题,需要实践探索与理论探索的良好互动,具有非常好的研究价值。本丛书包含了许多经济、管理、水利科学等理论研究的成果,也包含了大量的水利战略、水利投资评价、水利现代化、流域水利管理等应用性咨询研究成果,虽然内容各异,但都紧紧围绕着水利战略发展这一主题,同时也体现了宏观性、多学科性的特点。

可以预期,随着中国社会经济的发展,具有悠久历史的中国的水利事业将进入一个新的阶段,水利现代化将与国家的现代化相互促进,成为一个全面的水利现代化。人无远虑,必有近忧。不谋全局,不足以谋一域。我们必须用战略眼光来对待未来的发展,这已经成为整个水利行业、各级流域管理机构、各个水利组织共同面对的课题。现实的要求必将推动水利战略研究的深入,希望本丛书能够起到抛砖引玉的作用,使这一研究领域在未来产出更加丰硕的成果。

丛书编委会
二〇一〇年 圆月



目 录

序.....	员
前言	员
员 绪论.....	员
员 流域水利战略管理概述	圆
员 中国水利管理的特点	圆
员 流域水利战略管理特点	愿
员 流域水利战略管理	员
员 战略、战略管理、流域水利发展战略	员
员 流域水利战略管理理论	员
员 流域水利战略管理方法	愿
员 流域水利战略管理过程	圆
员 海河流域水利战略管理概述	圆
员 海河流域水利战略管理指导思想	圆
员 海河流域水利战略管理基本原则	圆
员 海河流域水利战略管理的过程	猿
圆 海河水利战略管理外部环境分析	猿
圆 海河流域社会环境	猿
圆 社会发展目标与政治法规体系	猿
圆 人口对海河流域水利可持续发展的影响	猿
圆 城市化对海河流域水利可持续发展的影响	源
圆 贫困对海河流域水利可持续发展的影响	缘
圆 文化生活方式对海河流域水利可持 发展的影响	缘
圆 海河流域经济环境	缘
圆 国家经济发展趋势	缘
圆 海河流域经济总体发展趋势	远

CONTENTS



圆园园	海河流域农业发展	远
圆园园	海河流域工业发展趋势及其对水利的影响 ...	苑
圆园园	海河流域第三产业的发展	苑
圆园园	环渤海经济圈的发展及其对水利的要求 ...	苑
圆园园	经济发展对水环境的影响	愿
圆园园	科学技术对海河流域水利战略管理的影响	愿
圆园园	科学技术在水利建设中具有重要的作用 ...	愿
圆园园	科技战略重点	愿
圆园园	科技政策措施	愿
圆园园	水资源的开发利用技术	怨
圆园园	水资源管理信息系统	怨
圆园园	南水北调对海河流域水利战略管理的影响	员
圆园园	南水北调工程建设的必要性	员
圆园园	南水北调工程总体规划布局	员
圆园园	南水北调工程对海河流域的战略作用	员
圆园园	西部大开发对海河流域水利战略管理的影响	员
圆园园	海河流域西部的基本情况	员
圆园园	西部大开发八大战略工程	员
圆园园	西部大开发对水利的影响	员
猿园园	海河流域自然状况及水资源特性	员
猿园园	自然地理概况及特点	员
猿园园	概述	员
猿园园	河流特点	员
猿园园	水资源特点	员
猿园园	海河流域水资源情势分析	员
猿园园	水资源开发利用现状分析	员
猿园园	水资源基本评价	员
猿园园	未来水资源情势	员
猿园园	海河流域洪涝灾害情势分析	员
猿园园	现有防洪体系	员
猿园园	洪涝灾害防范形势严峻	员
猿园园	圆世纪流域防洪形势变化分析	员

Content



猎源水环境与水污染情势分析	员源
猎源水环境现状	员源
猎源水环境评价	员源
猎源未来水土保持情势分析	员源
猎源海河水利发展存在的问题	员源
猎源洪水管理形势严峻	员源
猎源水资源短缺	员源
猎源水环境恶化	员源
猎源水资源管理	员源
源海河流域管理状况分析	员源
源海河流域管理状况概述	员源
源海河流域管理机构	员源
源海河流域区域管理机构	员源
源人力资源管理中存在的主要问题分析	员源
源人力资源管理体制转换仍然滞后	员源
源人力资源开发任务非常艰巨	员源
源制约海河水利经济发展的主要因素分析	员源
源水利资金投向集中、单一	员源
源水资源的自然属性影响其融资环境	员源
源现行水价不合理,管理机制不健全 制约着水利经济的进一步发展	员源
源水资源产权配置不合理,制约了水利 相关产业的发展	员源
源海委管理体制存在问题分析	员源
源现行管理体制不利于水资源科学利用	员源
源流域机构责权利不对等,效率低下	员源
源政府机构急需改革	员源
缘海河流域水利战略管理的使命和目标	员源
缘战略使命	员源
缘战略使命制定原则	员源
缘战略使命制定依据	员源
缘海河流域水利发展战略使命	员源



缘瑶战略目标	员缘
缘瑶战略目标与组织系统	员缘
缘瑶战略目标与战略使命	员缘
缘瑶海河流域水利战略管理阶段	员远
缘瑶海河流域水利可持续发展的战略总目标	员远
缘瑶海河流域水利发展战略目标体系	员苑
远瑶海河流域水利战略管理体系	员怨
远瑶业务战略	员园
远瑶洪水管理战略	员园
远瑶供需平衡战略	员园
远瑶水污染防治战略	员缘
远瑶水土保持战略	员怨
远瑶组织战略	员员
远瑶流域的组织结构分析	员员
远瑶组织战略的目标	员源
远瑶战略措施	员缘
远瑶人力资源战略	员怨
远瑶人力资源战略的使命	员怨
远瑶人力资源工作战略目标	员怨
远瑶战略措施	员园
远瑶财务战略	员园
远瑶海河水利可持续发展财务战略目标	员猿
远瑶财务战略措施	员猿
苑瑶重大战略工程	员愿
苑瑶调水工程	员怨
苑瑶调水工程势在必行	员怨
苑瑶调水工程战略目标	员园
苑瑶相应的战略措施	员员
苑瑶流域信息化——金水工程的重要内容	员圆
苑瑶海河流域信息化的必要性	员猿
苑瑶海河流域信息化建设概况	员缘

Contents



海河流域信息化的目标	1
海河流域信息化建设原则	2
海河流域信息化建设主要内容	3
海河流域信息化建设主要措施	4
水环境改善工程	5
水环境改善工程的必要性	6
水环境改善工程的战略目标	7
水环境改善工程的战略措施	8
海河流域水利战略管理保障	9
法规政策	10
已有的法规政策	11
法规政策需求	12
水权管理	13
水权理论	14
水价的实践	15
水市场	16
水市场体系	17
水价格管理	18
水行政管理	19
管理体系	20
组织结构	21
水利投融资管理	22
规模管理	23
效益管理	24
人才开发	25
技术创新	26
工程技术的开发与创新	27
管理技术的创新	28
后记	29
参考书目	30



摇摇

绪 论

水利是国民经济的命脉,是国民经济和社会发展的基础设施和基础产业,是国民经济和社会持续稳定发展的重要保障。水利建设工作和水资源的开发利用在国民经济和社会发展中起着不可替代的重要作用。目前,我国社会经济改革进入新的阶段,社会转型逐渐向纵深展开,水利管理面临着新的挑战 and 机遇,提升水利管理的层次,谋求长远的发展,成为水利战略管理的紧迫课题。水利战略管理是战略管理和系统方法在水利管理工作中的综合应用。流域水利战略管理方法是综合运用水利管理、战略管理和系统方法所形成的一种关于流域战略管理目标分析、制定、实施、控制、评价的方法体系。

以海河流域作为研究对象,是因为海河流域在我国北方水系中具有重要的战略地位,即该流域既要保证华北地区的生活用水和工业用水,又要保证北京、天津等重要城市防洪安全万无一失。然而,海河流域是我国水资源最紧缺的流域,其年缺水量达 100 多亿 m³。同时该流域水污染程度也相当严重。因此,海河流域水利战略管理既是海河水利可持续发展的基础,也是海河流域水利建设工作的关键。



1 第1章

流域水利战略管理概述

1.1.1 中国水利管理的特点

水资源是自然资源中一种重要的资源,但目前对水资源还没有一个明确的定义。《中国大百科全书》“大气科学·海洋科学·水文科学”卷中关于水资源的定义是“地球表层可供人类利用的水”。因此可以认为,水资源是能够被人类开发利用并给人类带来福利、舒适或价值的各种形态的天然水体。^①

水利一词,中国最早见于《吕氏春秋·孝行览·长攻》中叙述舜的“以其徒属掘地财,取水利,编蒲苇,结果网,……”但此处“取水利”指捕鱼之利。汉司马迁通过考察许多河流和治河、引水工程,总结出当时黄河瓠子决口与堵口的经验。他在所作的《史记·河渠书》中写道:“甚哉,水之为利害也”,“自是之后,用事者争言水利。”此处提到的水利内容:“穿渠”,即开挖灌溉排水沟渠及运河;“溉田”,即灌溉农田;“堵口”,即修复遭洪水毁坏的堤防。司马迁指出了人与水的关系,分析了水的“利”与“害”的两个方面,首次给予“水利”一词以兴利除害的完整概念。从此,“水利”一词沿用至今。

一般认为,水利是使水有利于人类的事业,是采取各种人工措施对自然界的水进行控制、调节、治导、开发、管理和保护,以减轻和免除水、旱、污灾害,并利用水资源来满足人类生产和生活需要的活动。^②

水利是国民经济的命脉,是国民经济和社会发展的基础设施和基础产业,是国民经济和社会持续稳定发展的重要保障。水资源既是宝贵的经济资源,也是重要的战略资源和生态资源。水利在国民经济和社会发展中具有不可替代的重要作用。

① 卞艺杰编《中国水利可持续发展理论与方法》北京:中国科学文化出版社 2004年12月

② 卞艺杰编《中国水利可持续发展理论与方法》北京:中国科学文化出版社 2004年12月



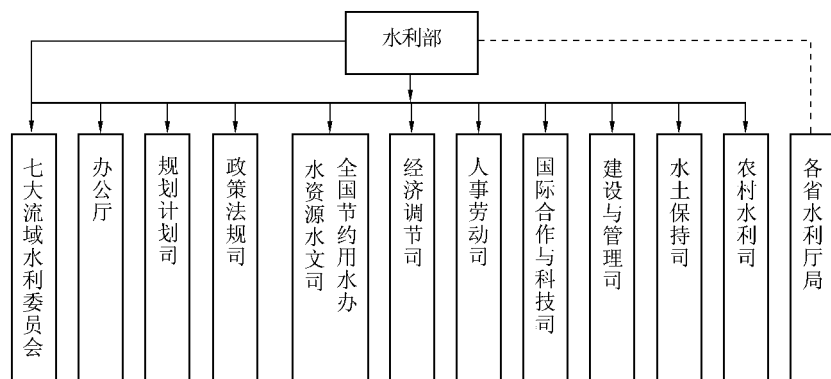
新中国成立缘多年来,水利建设取得了辉煌的成就,已建工程在防洪除涝、兴利除害、水资源开发利用与节约保护方面,发挥了巨大的效益。我国以占全球约远豫的可更新水资源量和怨豫的耕地,支持了占全球圆豫人口的温饱和经济发展。但是,我国频繁的水旱灾害、愈加脆弱的水生态环境以及水资源短缺,仍是水利面临的三大问题。这对实现圆员世纪我国发展的战略目标,形成了巨大挑战。

我国水利管理历史悠久,特别是经过缘多年的水利建设实践,一个比较完整的水利管理体系已经建立,并在我国社会经济发展中发挥着重要作用。但是,随着我国社会经济改革新的阶段的开始,社会转型会逐渐向纵深展开,水利管理也同样面临着新的挑战。因此,提升水利管理层面并谋求长远发展,是水利战略管理的紧迫课题。

水利管理是随着水资源利用和水害防治的不断深入提出来的,而且随着时间的推移,水利管理会越来越受到人们的重视,其作用也会越来越大。新中国建立后,水利管理工作得到了迅速发展。例如:成立了完整的水利管理机构;明确了水利机构的职责;逐步制定和完善了相关的水利法律法规和条例,等等。

员-员-员 水利管理机构

目前,水利部为国务院水行政主管部门,负责全国水资源的统一管理工作;而国务院的其他有关部门按照国务院规定的职责分工,协同国务院水行政主管部门,负责有关水资源的管理工作。水利部目前的组织结构如图员-员所示。



图员-员 国家水利管理体制结构