

水利战略管理丛书

流域水利管理战略重点

——以太湖流域为例

周海炜摇汪摇群摇徐雪红摇编著

河海大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

流域水利管理战略重点：以太湖流域为例 顾海炜，汪群，徐雪红编著—南京：河海大学出版社，2005
水利战略管理丛书 顾长阳主编

陈晔苑—2005—2005—苑

I 流—II ①顾②汪③徐—III 流域—水利建设—发展战略—研究—中国—IV 202.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第000000号

书名 流域水利管理战略重点

书号 陈晔苑—2005—2005—苑—2005—000000

责任编辑 史虹

责任校对 顾苏宁 王怡

封面设计 顾清堂

出版 河海大学出版社

地址 南京西康路 1 号(邮编：210029)

电话 顾(025)83792000(总编室) 顾(025)83792000(发行部)

经销 江苏省新华书店

印刷 扬州市教育印刷厂

开本 32 毫米×16 毫米 印张 10 张 100 千字

版次 2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月第 1 次印刷

定价 10.00 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 圆日



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的不断发展,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 水利管理及其战略重点	员
员 处于变革之中的我国水利管理	圆
员 我国水利管理的总体概况	圆
员 我国流域水利管理的基本状况	源
员 水利管理面临的机遇和挑战	愿
员 水利管理及其战略	员
员 水利管理的界定	员
员 水利管理需要战略	员
员 战略重点	源
员 什么是战略重点	源
员 战略管理与战略重点	远
员 水利管理的战略重点	苑
员 寻找水利管理战略重点的意义	苑
员 流域层次水利管理战略重点研究的 特殊性	怨
圆 流域水利管理战略重点的研究方法	圆
圆 流域水利管理战略重点研究的理论基础	圆
圆 可持续发展理论与流域水利管理	圆
圆 水资源管理理论与流域水利管理	圆
圆 战略管理理论与流域水利管理	缘
圆 流域水利管理战略重点分析框架	愿
圆 分析框架概述	愿
圆 流域水利管理的主体	猿
圆 我国流域水利管理面临的战略环境	

CONTENTS



变化	源
太湖流域水利管理战略重点及其分析框架	源
太湖流域水利管理的基本状况	源
太湖流域水利管理的独特战略环境	源
太湖流域水利管理需要确立战略重点	源
太湖流域水利管理战略重点的分析 框架	源
太湖流域水利管理的宏观战略环境分析	源
国家基本发展格局的影响	源
国家总体发展战略及其对流域水利管理 的意义	源
国家发展的主要战略思路及其对流域水利 管理的影响	源
国家水利管理环境的变化	源
我国水资源状况的基本特征	源
水利业务调整与太湖流域的水利 业务重点	源
我国主要水利法律法规的影响分析	源
我国水利投资发展状况的影响分析	源
我国水利管理发展状况的影响分析	源
太湖流域水利管理在全国的定位	源
在区域现代化进程中的定位	源
在全国水利事业发展格局中的定位	源
太湖流域水利管理的区域战略环境分析	源
太湖流域的自然与地理特征	源
太湖流域与长江三角洲	源
太湖流域水自然环境与社会经济发展 关系密切	源
长江三角洲经济发展及其一体化的影响	源
长江三角洲社会经济发展状况	源
区域经济一体化对流域水利管理的 影响与支撑	源
长江三角洲城市化进程的影响	源

Content



缘源缘	流域机构的业务代理和协调中心的角色	员源
缘源缘	流域管理冲突解决的效率不理想	员源
缘源缘	加强流域机构的协作能力和主动地位	员源
缘源缘	流域机构的不可替代地位	员源
缘源缘	未来太湖流域水利管理主体关系展望	员源
缘源缘	加强统一管理 面向市场改革	员源
缘源缘	从整体利益出发构建流域管理的理想模式	员源
缘源缘	未来管理体制的构建与区域现代化	员源
远源	太湖流域水利管理的业务基本特征	员源
远源缘	业务范围与基本内容	员源
远源缘	主要业务工作	员源
远源缘	业务体系中存在的问题	员源
远源缘	业务工作重点	员源
远源缘	防洪排涝工作发展状况分析	员源
远源缘	治太工程的规划与建设	员源
远源缘	供水和水污染治理	员源
远源缘	治太后续工程和信息化工作	员源
远源缘	业务工作中主要关系分析	员源
远源缘	水利业务关系的复杂性分析	员源
远源缘	流域机构的协调中心作用	员源
远源缘	业务发展	员源
远源缘	太湖流域业务环境面临变革	员源
远源缘	加快建设现代水利管理的业务体系	员源
苑源	太湖流域水利管理的能力分析	员源
苑源缘	太湖流域水利管理的工程建设能力	员源
苑源缘	基本形成了完整的治太工程体系和能力体系	员源
苑源缘	从需求角度考虑能力的提升	员源
苑源缘	水利管理的组织能力与人力资源	员源
苑源缘	流域管理机构的组织能力	员源
苑源缘	水利管理的人力资源分析	员源

Contents



苑	财务管理能力分析	苑
苑	苑 工程建设的投、融资状况	苑
苑	苑 未来流域治理的投、融资改革	苑
苑	水利管理的能力发展	苑
愿	太湖流域水利管理的战略转型	愿
愿	愿 保障安全型模式与促进发展型模式	愿
愿	愿 保障安全型水利管理模式	愿
愿	愿 促进发展型水利管理模式	愿
愿	愿 流域水利管理的战略内容与定位	愿
愿	愿 面向转型的基本战略内容	愿
愿	愿 借鉴西方的流域管理经验	愿
愿	愿 战略转型中的主要战略问题	愿
愿	愿 现有业务及管理方式不能满足区域现代 化发展的要求	愿
愿	愿 关于流域管理总体发展思路的问题	愿
愿	愿 关于流域管理业务发展的问题	愿
愿	愿 关于流域整体管理能力发展的问题	愿
愿	太湖流域水利管理的战略重点分析	愿
愿	愿 战略重点辨析的基本原则	愿
愿	愿 符合流域管理转型的要求	愿
愿	愿 符合增强流域管理影响力的要求	愿
愿	愿 符合业务发展与管理建设相互促进的 要求	愿
愿	愿 考虑流域管理的历史基础与变革的 困难	愿
愿	愿 水利管理的影响力建设及其业务基础建设	愿
愿	愿 流域水利管理的权力性影响力	愿
愿	愿 流域水利管理的非权力性影响力	愿
愿	愿 流域水利管理的业务基础建设	愿
愿	愿 战略重点辨析矩阵	愿
愿	愿 流域水利管理战略重点辨析矩阵	愿
愿	愿 各个战略重点的基本含义	愿
愿	愿 战略重点辨析矩阵的运用	愿



流域水利管理战略重点

战略重点体系的分析说明	圆苑
环太湖流域水利协调机制建设	圆苑
都市圈洪水管理体系建设	圆猿
水质环境改善体系建设	圆苑
流域层次的供水平台建设	圆苑
亲水环境治理工程建设	圆愿
治水业务的产业化试点	圆猿
开放环境中的水安全危机处理机制	圆苑
流域管理新型能力体系建设	圆苑
参考文献	圆苑

Contents



员

摇摇

水利管理及其战略重点

由于人口、自然条件、社会条件以及历史原因，水利管理始终在我国的社会经济发展中占据着重要地位。随着我国各项事业的改革、社会经济的迅速发展，当前的水利管理已经进入了一个变革时期，如何适应外部环境的变化，实现水利管理的转型已经成为水利管理部门的重要任务。

环境的变化要求水利管理部门对水利管理未来的发展作出战略思考，也就是说，首先要在各种复杂的情况中认清形势，理清思路。不谋全局，难以谋一域，面对越来越复杂的外部环境和内部水利管理体系，对于水利管理部门来说必须确立水利管理中的战略重点。



1 第1

处于变革之中的我国水利管理

1.1.1 我国水利管理的总体概况

水利在中国的历史上一直占有重要地位。虽然,中国拥有广阔的国土和多样的自然资源,但是,由于水土资源分布不均,只有在除水害、兴水利的条件下,中国的土地资源才能得到有效的开发和利用。中国传统上以农业立国,在历史上,兴修水利是中华民族生存发展的首要条件,五千年来正是依靠水土资源的不断开发,中华民族才得以持续发展。近现代以来,庞大的人口和不断深入的工业化进程对水土资源形成了越来越大的压力,发展水利事业始终是国家的基本国策。

中国历史上的水利管理历来受到高度重视,被视为关系国家兴亡的头等大事,同时,几千年的水利管理历史已经积累了丰富的治水经验,人们将治水与治国相提并论,形成了具有中国文化特色的治水管理体系。今天的国家水利管理格局也是在继承这些经验的基础上逐渐形成的,因此,对水利管理的认识不能就事论事,而应该放在一个整体的、历史的与现实的环境之中。

中华人民共和国成立后,广泛兴修水利,大力整治江河,取得了举世瞩目的成就。通过水利基础设施的建设,初步控制了水旱灾害,开始了水资源的综合利用,主要江河初步形成了防洪体系。中国能够以占世界约7%的耕地养活了世界近1/4的人口,并逐步实现现代化,水利起了至关重要的作用。在大力兴修水利中,勘测、水文、规划、设计、施工、管理、科研、教育等方面都得到了相应发展,培养了大批水利人才,建设了一支有相当水平的水利队伍,一个比较完整的水利事业体系已经形成。

但是,由于人口膨胀,对水土资源过度和不合理的开发使得中国的江河治理虽取得了初步成就,但防洪标准不高,而江河湖海的自然演变和各地工业化进程的