

水利战略管理丛书

流域水利投资战略

——以太湖流域为例

吴凤平摇韩绪军摇林泽新摇编著

河海大学出版社

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 概述	员
员 基本概念	圆
员 流域水利投资行为的内涵	圆
员 流域水利投资战略的内涵	圆
员 流域水利投资战略在流域水利战略中的 地位	猿
员 太湖流域水利投资现状及其评价	缘
员 太湖流域投资状况	缘
员 太湖流域水利投资管理评价	苑
员 太湖流域水利投资战略研究的基本思路	圆
圆 相关研究进展.....	源
圆 国外水资源管理模式	缘
圆 美国田纳西流域管理	缘
圆 英国水资源管理	苑
圆 法国水资源管理	苑
圆 日本水资源管理	愿
圆 投资管理理论与应用研究进展	怨
圆 西方投资决策理论研究进展	圆
圆 国内投资管理理论与应用研究进展	圆
圆 战略管理相关理论研究进展	圆
圆 环境评估理论	圆
圆 战略分析理论	圆
圆 战略控制理论	圆

CONTENTS



圆源瑶财务战略相关理论研究进展	圆愿
圆源源瑶三种不同类型的财务战略	圆愿
圆源园瑶环境变化对财务战略选择的影响	猿园
圆源园瑶非盈利组织财务战略的特殊性	猿园
圆缘瑶水利投资管理研究进展	猿猿
圆缘源瑶水利投融资政策研究	猿猿
圆缘园瑶水利项目资金筹措的原则和渠道研究	猿缘
圆缘园瑶国内部分地区水利投融资的经验	猿远
圆远瑶流域治理投资管理研究进展	猿愿
圆远源瑶流域治理的战略地位和目标	猿愿
圆远园瑶流域机构在执行流域水利投资 管理中的作用分析	源园
圆远园瑶流域水利投资的改革思路	源园
猿瑶流域水利投资战略环境分析	源猿
猿源瑶国家宏观经济社会的发展	源源
猿源源瑶近十多年来我国经济社会的发展状况	源源
猿源园瑶圆园园年国民经济和社会发展状况	源源
猿园瑶太湖流域的自然概况和经济社会发展状况	源愿
猿园源瑶自然概况	源愿
猿园园瑶经济社会发展	缘
猿猿瑶长江三角洲区域经济社会发展状况	缘
猿猿源瑶区域状况	缘
猿猿园瑶区域的基本经济状况	缘
猿猿园瑶区域的城市化状况	远
猿源瑶国家和地方对水利投资的有关政策	远
猿源源瑶水利建设基金的筹集和管理	远
猿源园瑶水利项目前期工作投资计划管理	远
猿源园瑶其他与水利投资相关的政策	远
猿缘瑶太湖流域水利发展的战略思路	远
猿缘源瑶建设适合区域城市化发展的水利	远
猿缘园瑶建设适合区域经济一体化发展的水利	远



源瑶建设适合区域现代化发展的水利	源
源瑶流域水利投资战略目标	源
源瑶投资战略的一般类型	源
源瑶扩张型投资战略	源
源瑶稳健型投资战略	源
源瑶防御收缩型投资战略	源
源瑶影响流域水利投资战略目标的主要因素分析	源
源瑶影响流域水利投资战略目标的有利条件	源
源瑶影响流域水利投资战略目标的制约因素	源
源瑶制定流域水利投资战略目标的指导思想与	
基本原则	源
源瑶指导思想	源
源瑶基本原则	源
源瑶太湖流域水利投资战略目标的基本内容	源
缘瑶流域水利投资战略主体	源
缘瑶水利工程的分类	源
缘瑶纯公共产品和准公共产品	源
缘瑶水利工程的分类	源
缘瑶流域水利工程的类型	源
缘瑶流域水利投资战略主体	源
缘瑶投资主体的概念及其分类	源
缘瑶流域水利投资战略主体	源
缘瑶太湖流域水利投资战略主体的确定	源
缘瑶加大国家(中央和地方政府)投资主体的	
投资力度	源
缘瑶充分调动社会投资主体的积极性	源
缘瑶积极利用外国资本	源
远瑶太湖流域水利投资决策	源
远瑶水利投资多属性决策模型	源
远瑶多属性决策问题求解方法评述	源



远期	水利投资多属性决策步骤和分析方法	远缘
远期	水利投资评价因素分析	远缘
远期	影响水利投资的环境因素分析	远缘
远期	水利投资的财务分析	远缘
远期	水利投资效益评价	远缘
远期	太湖流域水利投资多属性风险决策模型	远缘
远期	水利投资环境评价指标体系的构建	远缘
远期	水利投资财务评价	远缘
远期	水利投资效益评价	远缘
远期	水利投资多属性风险决策	远缘
远期	太湖流域水利投资项目决策	远缘
远期	太湖流域水利投资项目简介	远缘
远期	太湖流域水利投资环境模糊综合评价	远缘
远期	太湖流域水利投资财务评价	远缘
远期	太湖流域水利投资效益模糊综合评价	远缘
远期	太湖流域水利投资多属性决策	远缘
苑期	流域水利投资战略实施与控制	远缘
苑期	流域水利投资战略的实施	远缘
苑期	流域水利投资战略实施的基本步骤	远缘
苑期	流域水利投资战略实施的基本保障	远缘
苑期	太湖流域水利投资战略的控制	远缘
苑期	投资战略控制的作用	远缘
苑期	流域水利投资战略控制的内容	远缘
苑期	流域水利投资战略控制的基本方法	远缘
愿期	结论与展望	远缘
愿期	主要结论	远缘
愿期	展望	远缘
愿期	理论研究方面	远缘
愿期	应用研究方面	远缘
后记	远缘
参考文献	远缘



摇摇

概摇摇述

由于流域水利投资往往具有较高的社会效益,因而流域水利投资问题一直是全社会普遍关注的问题。但流域水利投资回报率比较低的问题决定了流域水利投资的来源会受到一定的限制。因此,从战略角度研究流域水利的投资目标、投资主体和投资决策问题,将有助于提高流域水利投资的效率与效益。本章提出流域水利投资战略的有关概念,并总结太湖流域的基本概况,以便为结合太湖流域来深入研究流域水利投资战略问题打下基础。



1 第1

基本概念

1.1 流域水利投资行为的内涵

流域水利投资行为是对流域水资源进行勘测、保护、开发、利用、经营、管理以及在洪涝、干旱灾害防治过程中各种投资活动的总和。

流域水利投资行为具有以下特征：

① 影响的广泛性。流域水利工程对流域国民经济这个大系统中的其他子系统的影响越来越大，其地位的基础性和广泛性也日益显著。

② 效益的公益性。流域水利投资行为主要表现为对流域整个国民经济与社会发展服务的公益方面的影响。

③ 建设的艰巨性。流域水利工程较多地受限于自然条件，其工程量大、建设周期长。

④ 规划的超前性。由于流域水利建设是流域经济社会发展的重要基础，因而其规划必须具有超前性。

1.2 流域水利投资战略的内涵

投资战略是指组织（如企业、行业部门等）在一定时期内，在充分评估影响组织长期发展的内外部环境各种因素及其变化的基础上，根据组织的总体发展战略，对组织的长期投资所做出的总体筹划与部署^①。它一般包括明确投资目标、安排筹划投资内容及其实施步骤与保障，从总体上对投资活动的全过程进行客观而又科学的概括与描述。

流域水利投资战略是将流域投资的主要目标、政策和行动方案综合而成的整

^① 孙希有《竞争战略分析方法》北京：中国金融出版社，1998年。



体谋划或计划。流域水利投资战略为流域水利的投资行为提供一个长期而持续的依据和方向,以确保各项投资活动沿着预期方向发展。

流域水利投资战略,包括确定投资战略的目标、投资主体、投资决策程序以及投资战略的实施和控制方案等。

流域水利投资战略具有以下特征:

① 投资目标的全局性。流域水利投资战略必须通过对防洪、供水、水资源保护等各种不同项目的投资行为来统筹解决流域中存在的水问题。投资战略要切实解决好上下游、左右岸及近远期之间的关系,处理好流域、区域与城市各层次之间的关系,处理好水利部门与供水、航运、环保等各部门间的关系,处理好水资源开发、利用、配置、节约、保护和管理之间的关系。因此,流域水利投资战略目标应是全局性的。

② 投资主体的多样性。流域水利投资的来源有国家财政拨款、地方财政拨款、企业和集体的集资、群众个人自筹资金和投劳折资、社会集资、银行贷款、发行各种债券、外资及国际间的无偿援助等多种形式,投资主体具有多样性。

③ 投资决策的科学性。流域水利投资项目必须通过严格的程序和科学的方法予以确定。流域投资决策的主要内容有投资规模决策、投资布局决策、投资结构决策等。其中投资结构决策包括项目结构决策和时序结构决策等。

④ 战略实施的连续性。投资实施的连续性直接与投资效益有关,高度的连续性是社会大生产的客观要求。由于流域经济社会活动的连续性要求流域必须具有连续的水利安全保障,流域中不断出现的水问题也需要用连续的工程措施和非工程措施予以解决,这就决定了流域水利投资战略实施应具有连续性。

⑤ 战略控制的动态性。由于流域水利投资项目主要是基于“过去”的基础资料,而对流域“未来”情况的预期难以准确把握,这就决定了流域水利投资过程具有一定的波动性。因此,投资战略实施过程应具有灵活性,要用动态管理的思想控制投资战略的执行过程。

1 援 援 流域水利投资战略在流域水利战略中的地位

流域水利投资是流域水利建设的瓶颈问题

水利工程具有除害兴利、社会效益显著、投资规模大、建设周期长、财务收益低



以及难以聚集足够的社会资金进行建设的特点。由于我国流域水利基础设施建设的步伐严重滞后于流域经济发展的要求,加上大量易于实施的水利工程已相继开发建设,未来治水工程的成本越来越高,所涉及的社会、经济、技术、环境等问题也越来越复杂,投资问题已成为流域水利建设的瓶颈问题。

(丙) 水利行业融资能力弱,资产运营能力低。

近几年全国每年基建规模达 1 万多亿元,其中绝大部分通过市场融资方式来实现,水利部门所占份额微乎其微。由于流域水利投资收益率较低,流域水利投资的来源受到一定限制。1985 年开始实行的中央水利基金不但总量比较低,而且到位率低,远不能填补水利建设的资金缺口。近几年全国发行企业债券 1 万多亿元,水利行业仅有几千万元,所占比例还不到 1%。

(丁) 流域水利投资机制尚不健全。

流域水利建设是一项投入大、涉及面广的基础设施工程,区域和流域条块分割,各地区、各职能部门都从各自管理角度上争项目、各自筹资、各自干事,有限的投入被分散使用,形不成全局性的建设合力,降低了投资的社会、经济和环境效益,投资不能按照轻重缓急的原则统筹计划、统筹安排。

1984 年以前,流域水利投资方式主要是国家投资、群众投劳这种国家包干的方式。这种方式是和我国当时高度统一的计划经济体制和财政体制相适应的。20 世纪 80 年代以后,随着经济体制改革的进行,国家财政制度也进行了相应改革,即财政上已形成国家、地方分灶的形式。与国家经济体制改革相适应,水利投入也逐步向多渠道、多层次投资方式演变。这是经济发展和经济体制改革产生的必然结果。然而,从水利投资现状来分析,资金来源的扩大,层次的增多,固然有利于水利投资强度的加大,但是一旦国家水利投资有所减弱,势必使整个水利投资大幅度下滑。因此,解决流域投资这一瓶颈问题的关键是要建立完善的水利投资机制,把投入与利益紧密地结合起来,以国家投资为主导,调动地方和群众投资的积极性。

流域水利投资战略在流域发展战略中处于核心地位

(戊) 流域水利投资战略决定了流域发展战略能否顺利实施。

流域水利发展战略是流域全局性的战略,它包括防洪战略、供水战略、水资源保护战略、投资战略、人才战略等。而投资战略与其他一切战略密切相关,其他一切战略都需要通过落实相应的投资方案才得以实现,因此投资战略是其他一切战略实施的基础。