

公共水利管理体制研究与阐述

汤 华

(湖南省沅江市南洞庭水利管理站, 湖南 沅江 413100)

摘要: 本文主要针对公共水利管理体制展开研究, 先提出公共管理体制和水利管理体制的含义和关系, 然后以公共水利管理体制中存在的不足之处作为研究依据, 重点阐述了几点公共水利管理体制的实施建议, 主要包括设置水利管理体制改革领导小组、加强管理信息机制的构建、注重公共财政的积极投入、不断强化公共服务职能、加大运行管理力度、明确产权关系、不断强化激励约束机制, 旨在进一步完善公共水利管理体制, 提高为社会服务的能力与水平。

关键词: 公共水利; 管理体制; 实施建议

中图分类号: F426

文献标识码: A

DOI: 10.12230/j.issn.2095-6657.2021.47.026

针对我国的淡水资源, 在环球总量中的占比并不高, 目前, 在工业经济不断发展过程中, 缺水紧张状况越来越严重, 在水资源消耗、水资源浪费等现象的影响下, 公共水利管理问题, 已经成为我国社会各个领域内共同关注的焦点话题之一, 使得公共水利建设, 备受政府部门的高度重视。对我国公共水利管理体制的发展现状进行分析, 应制定出切实可行的改进建议, 进一步完善公共水利管理体制, 将水利行业的发展提升到新的高度和深度。

一、公共管理体制和水利管理体制的含义和关系

(一) 含义

首先, 公共管理体制。针对公共管理体制的形成, 主要得益于社会多元管理的主体和主体间, 借助公共部门和私有部门, 积极承担社会公共事务管理责任, 而且该体制的目标, 主要集中在公益这一方面。此外, 公共管理的完成, 对于公民的介入具有一定的要求。其次, 水利管理体制。在水利管理体制的原则中, 必须要正确处理权责利之间的关系, 旨在进一步完善水利管理体制。对各单位之间的相互关系进行高度明确化, 实现水利管理体制的顺利构建, 做好水利管理单位运行体制的规划工作, 借助市场化等手段, 确保水利管理体制得到不断完善, 不断朝着我国公共水利管理体制建设的目标迈进^[1]。基于我国实际国情, 加强水利工程管理和运行体制的构建, 可以为和谐社会水环境的构建奠定良好的基础。通常来说, 公共水利管理单位建设的类型有着明显的差异性, 我国水利管理单位性质和相关管理体制的差异性显然比较大。

(二) 关系

在公共管理中, 水利管理占据着至关重要的地位, 水利管理和公共管理之间的联系密切, 所以为了确保公共水利水平的稳步提升, 应做到以下几点: 首先, 应将水利行政主管部门管理力度提升上来, 有效落实工作部署和任务, 基于以人为本角度, 对服务理念进行合理设定, 从而不断统一服务和管理之间的关系。其次, 加强法律手段的应用, 使得水利行为得到有效

规范, 有效协调各方之间的利益关系, 借助监督和法律建设, 给予水利管理法治化强有力的保证。最后, 将水利基层的服务作用发挥出来, 基于多方参与和配合管理, 将其在水利服务的理念中体现出来。

二、公共水利管理体制中存在的不足之处

(一) 与社会现状存在一定的脱节现象

在社会经济不断发展过程中, 我国水利管理体制并不符合社会实际情况。基于社会主义市场经济体制的角度, 我国水利管理部门的市场定位的明确性不足, 在市场竞争的激励作用下, 一些管理部门对于行政体制的自身建设阶段过于重视, 缺少对于市场改革的高度关注, 所以使得国内水利管理的缺陷越来越显著。

(二) 思想观念比较传统化

现阶段, 我国社会管理体制的革新思路并不凸显, 在政府职能转变的同时, 新型公共服务体制应运而生。在旧体制转变为新体制过程中, 基于高度一元化传统社会体制依赖因素, 政府和企事业单位尚未高度明确自身职能定位。在传统管理体制因素的影响下^[2], 严重威胁到各地水利管理体制的创新, 使得水利部门管理职能的错位等现象经常出现。同时, 由于市场经济制度的完善性不足, 很难充分发挥出市场机制的作用, 而且公共产品和管理的泛市场化等现象也愈发明显。在此环境下, 严重制约到了我国水利管理单位管理职能。

(三) 体制调整比较滞缓

目前, 我国经济建设的发展速度比较快, 但是水利管理政策体制调整比较滞缓。现阶段, 相关水利管理方面的法律法规中, 旧经济发展方式的特征仍然比较凸显, 与效力优先和统筹公允原则差距较大。在我国水利管理体制中, 如果该类法律规范没有及时进行调整, 难免会影响到水利部门的公共服务水平, 从而不利于政府公信力的提升。

(四) 运行管理力度不足

第一, 在水价的调整方面。在公共水利工程建设中, 用水

问题的解决为重中之重,而要想不断增强水利工程建设水平,必须要高度统一水价成本的测算和收费,如低廉的水价,很难使水资源成本的亏空问题得到改善和处理,也很难维护诸多水利管理工作职工的生计,一些地方的水价补贴落实力度不足,极容易导致水资源供求紧张局势愈发明显,所以亏损现象不容忽视。

第二,水费的计收问题。在水费的征收方面,对于行政手段具有较强的依赖性,在市场经济不断发展过程中,水费的征收主体的错位现象不容懈怠,一些违规操作行为经常出现,这样做,不仅加剧了财政工作的难度性,而且也会导致水利管理单位压力的上涨。同时,在水资源计量方面,标准的统一性不足,尤其在农业用水和工业用水等方面,其用水量和用水价格的核定的准确性难以保证。

(五) 水利工程产权的清晰度不够

为了有效避免水旱灾害的出现,国家高度重视水利工程建设。但是在实际上,公共水利管理体制中的产权的清晰度明显不足,由于以往无偿用水观念比较强烈,对于部分地区的影响极为凸显^[3]。首先,对于水利工程的使用权和收益权等,使用的随意性现象比较严重。其次,没有积极承担水利工程的管理和维修费用。分析这些问题发生的原因,与水利工程产权的清晰度不够有着密切的联系。

(六) 水利管理体制绩效水平并不高

现如今,在水利管理体制的考核指标体系中,对于水利管理单位的考核指标体系,要求重点考察经济社会的发展。同时对于水利管理单位的党政领导的考核的指标系统,以此来考查领导自身。一直以来,水利管理部门绩效评价主要以“政府本位”为主,使得地方水利管理部门对于政绩过于重视,缺少对于社会公众意见和基本诉求的高度重视,导致民众的意见和评价很难在绩效考核中得到准确反馈,这与“民众本位”的价值取向是严重不符的。此外,为了不断提高绩效管理,应从地方水利部门大众性的素质属性出发,凸显出重塑公共价值的基础性地位,确保大众利益的需求得到满足与实现。

三、公共水利管理体制的改善建议

(一) 设置水利管理体制改革领导小组

1. 创新水利管理体制

在水利管理体制革新方面,必须要注重水利管理领导和配合,针对水利管理体制的革新,作为系统化工程之一,具有较强的政策性特点^[4]。各级人民政府应将重视程度提升上来,加大组织协调力度,将相应改革工作落实下去,并根据实施方案,从本地实际情况出发,确保改革方案的可行性。同时,各级相关部门应确保良好的配合度,并将指导和督促力度提升上来,深入研究分析改革过程中的潜在问题,并加强可行的解决措施的制定,从而给予改革的落实强有力的支持。此外,对于各级水利行政主管部门和水利管理单位来说,应确保改革方案的准确落地,深入学习和宣传改革方案,促进职工思想工作的顺利

开展。

2. 加强环境保护和安全管理

要想不断提高水利工程建设水平,必须要提高对环境监控的高度重视,有效预防环境污染现象。在开展水利工作的建设和管理中,应对相关法律法规进行深入分析,整个工程建设必须要满足水资源的可持续利用原则。在实际操作方面,对于水利管理单位来说^[5],应将水利工程所在地的水土保持工作予以落实,并借助有效的工作方案,确保工程所在地上下游的生态用水需求得到满足。所以水利工程安全管理是必不可少的,将安全问题的地位在当前水利事宜中体现出来。

(二) 加强管理信息机制的构建

首先,构建水利工程管理信息沟通机制。目前,水利工程管理的社会影响力越来越显著,所以必须要加强信息沟通机制的构建。基于水利工程组织者角度,应对现有建制进行充分考虑,不断完善新闻发布制度,加强现代技术手段的应用,提高对互联网信息交流的参与度。在互联网平台的作用下,会将水利工程管理的最新动向发送给公众,借助邮箱和即时通讯平台的应用,将与公众互动的实时性优势展现出来,使得公众的知情权得到准确落实。

其次,加强水利建设档案资料信息化管理。借助水利建设项目档案资料信息化,可以有效推进建设监理单位的管理水平。在计算机网络的支持下,对于水利建设档案资料网络化管理目标的实现具有极大的帮助。对于建设监理单位来说,借助网络,可以为施工单位档案资料管理制度的执行情况的检查、监督提供极大的便捷。此外,为了不断提高水利建设项目档案资料管理工作水平^[6],应对传统的管理方法进行改善,从档案信息化发展要求出发,加强现代化水利建设项目档案资料管理模式的探索,不断拉近水利建设项目档案资料管理制度与科学化目标之间的距离。

(三) 注重公共财政的积极投入

基于公共管理视角,水利的公益性和社会性特点突出,所以这对于水利管理中公共财政投入具有一定的决定性作用。在社会经济不断发展的今天,我国应将公共财政的投入力度提升上来,但是应对投入的方式进行深入分析。首先,在投入方向中,应高度关注水利工程基础设施。其次,应确保配套资金的准确落实,以免对水利管理和水利工程建设造成任何影响,并维护好水利投入和产出之间的关系。此外,在水利资金的安排方面,应确保重点水利工程项目配套资金的及时补足,同时借助一系列形式,给予个体和集体正确的鼓励,如加强银行贷款的应用,使得公共财政的不足得到有效完善与优化。

(四) 不断强化公共服务职能

在水利管理机制中,既要注重水资源调动,也要将一系列公共服务作用发挥出来,特别对于水利保护、农业灌溉等。基于此,对于水利部门来说,应注重服务公共能力的提升,具体做法主要包括:首先,吸引资金。基于水利部门角度,应加强

水资源这一手段的应用,通过财政扶持^[7],达到吸引资金的目的,同时也要确保融资渠道构建的高度稳定性,给予资金流动性一定的保证,使公共服务为优化水利管理助益。其次,加强绩效考核,其中,凭借完善的奖惩机制,将员工的工作热情充分调动出来。再次,水利部门相关分配制度的构建也是至关重要的,从员工的生产效率和产能价值出发,为工资分配提供合理的依据,切忌对于部门自身效益过于重视,最后,水利部门应注重先进经验的大力引进,以此来推动部门管理水平的提升,同时也要提高对市场的关注度,基于市场机制发挥出对于水利管理公共服务建设的促进作用。

(五) 加大运行管理力度

首先,加强水务一体化管理。目前,水资源的供需矛盾越来越严重化,要想不断提高水资源的利用效率,水务一体化管理的实施非常有必要,其中,对于水资源管理单位来说,应加强水资源开发和利用的系统化管理,加强水资源管理体系的积极构建,确保水利管理效能的稳步提升^[8],使得多头管理的效率低下问题得到有效处理,确保水资源的优化配置水平,满足水资源利用的节约化需求。实现开放式的水务投资机制的顺利构建。此外,其他部门应对水利管理职能进行不断调整,对其在管理体制中的职责予以高度明确化,确保其高度的独立性。

其次,妥善处理水利行政部门和水利管理单位之间的关系。在职责范围内,水利行政部门应将水利行政执法和灌溉管理等工作落实下去,切忌对水管单位的经营予以过渡的干扰。同时水管部门也要严格遵循相关制度法规,将自身的水资源作用发挥出来,为开发和利用助益,同时也要积极防护公益性水资产,给予国有资产的保值增效有力的扶持。

最后,处理水利工程基础设施建设和经营管理的关系。通过分析水利工程建设重点,基础设施在水利工程运行方面发挥着重要的作用和优势。对此应积极整治水利工程的防汛除险工作,对于水管单位而言,应从各地的水利工程实际建设情况出发,借助自身的经营与管理,独立化分离水利工程的产权和经营权等,基于多种形式不断增强水利工程的经营和建设水平,从而在根本上有效改善水管单位的财务状况。

(六) 明确产权关系

基于公共经济学原理视角,水利工程与广大人民群众生命安全之间的联系尤为紧密,同时也是生活必需品中不可或缺的一部分。基于此,在水利工程体制改革方面,基于政府视角,应对公共产品水利工程建设管理工作予以准确定位,正确认识到水资源属于全人类所有,同时政府应彰显出自身的职能角色,尤其在纯公益性的水利工程方面,实现管理资金的高效利用^[9],加强财政支出方式的应用。此外,在准公益性水利工程建设中,借助合同转让部分收益权,为换取公共产品的所需供给创造有利条件。

(七) 不断强化激励约束机制

在未来的水利工程管理的绩效管理方面,应不断优化绩效管理制度和绩效管理信息化,所以在水利工程管理的绩效方面,对于延续深化改革提出了明确的要求,对扶植绩效办理的机制进行不断完善化,不断增强绩效管理机制的建设水平。同时,在完善水利工程管理绩效管理机制方面,信息化技术也具有较高的应用价值,贯彻落实好精细化管理原则,将其渗透到水利工程的绩效管理的方方面面,为绩效管理可持续性目标的实现创造有利条件,形成对绩效管理间断性问题的有效预防作用。

四、结束语

根据本文的分析可以发现,就目前而言,我国公共水利管理体制的问题较多,从当前发展情况出发,应与公共管理体制和水利管理体制的相关理论进行密切融合,深入分析其存在的问题,然后制定行之有效的解决对策,如设置水利管理体制改革领导小组、加强管理信息机制的构建、注重公共财政的积极投入、不断强化公共服务职能、加大运行管理力度等,旨在推动水利工程企业走向可持续发展的道路。

参考文献:

- [1] 贺骥,张闻笛.生态环境、自然资源等领域监督管理体制现状及经验借鉴[J].水利发展研究,2020,20(04):7-10.
- [2] 水利部关于印发水利部重点实验室建设与运行管理办法的通知[J].中华人民共和国水利部公报,2020(03):13-15.
- [3] 田飞飞,钟小彦,田翔.水利工程管理体制模式创新分析研究[C]//2020万知科学发展论坛论文集(智慧工程二).[出版者不详],2020:830-836.
- [4] 马颖卓,王慧,唐忠辉.在法治轨道上推动新阶段水利高质量发展——访水利部政策法规司司长张祥伟[J].中国水利,2021(24):4-5.
- [5] 玉苏普·谢木西丁,木沙·艾合买提沙雅县水利局.农田水利管理体制深化改革困境探究[J].科学大众:科技创新,2020(05):1.
- [6] 杨发栋.EPC总承包模式及在水利水电工程项目管理体制中应用[J].河南水利与南水北调,2020,49(01):75-76.
- [7] 袁海艳.试述在财政税收体制改革背景下如何加强水利行业预算约束和绩效管理办法[J].今商圈,2021(06):3.
- [8] 伍攀攀,罗永席,管芙蓉.水利施工企业体制改革及管理模式探讨[J].水利建设与管理,2020,40(12):79-82.
- [9] 罗琳,李冲,李香云,樊霖.小浪底水利枢纽工程运行管理的经验和启示[J].水利发展研究,2021,21(11):96-99.

作者简介:汤华(1970-),男,湖南沅江人,湖南省沅江市南洞庭水利管理站,从事乡镇水利管理及工程技术研究。