水利建设管理体制改革的路径分析

黄　政

浙江南太湖控股集团有限公司　浙江　湖州　313000

摘　要：本文立足水利建设管理体制的核心内涵与理论、政策基础，系统剖析我国水利建设管理的发展现状、突出问题及成因，聚焦权责划分、运行机制、资金保障、监督考核四大关键维度，设计科学可行的改革路径与实施策略，旨在破解政企不分、效率偏低、资金不足等难题，推动水利建设管理向专业化、规范化、市场化转型，保障水利工程安全运行，助力水资源可持续利用与水利事业高质量发展。

关键词：水利建设管理；体制改革；路径

引言：水安全是国家长治久安的重要保障，水利建设管理体制是支撑水利事业发展的核心支撑。当前，我国水利建设管理虽取得阶段性成效，但仍存在权责模糊、机制僵化、资金短缺等突出问题，难以适配新时代水利高质量发展需求。基于此，本文结合相关理论与政策，深入分析改革痛点及成因，探索切实可行的改革路径，为深化水利建设管理体制改革、强化水安全保障提供理论与实践参考。

1 水利建设管理体制的核心内涵与改革理论基础

1.1 水利建设管理体制的核心内涵

（1）水利建设管理的界定与范围：界定为围绕水利工程建设全流程开展的管理活动，涵盖项目立项、勘察设计、施工建设、质量监管、竣工验收等环节，范围包括防洪、排涝、灌溉、供水等各类水利工程，兼顾公益属性与工程管理实效，覆盖国家、地方各级水利建设项目。（2）水利建设管理体制的核心构成要素：主要包括管理主体（各级水行政主管部门、项目法人等）、管理机制（决策、执行、监督机制）、管理规范（法律法规、技术标准），三者相互衔接，保障水利建设有序推进，破解“重建轻管”等突出问题。（3）水利建设管理体制的功能定位：核心是保障水利工程安全运行、充分发挥工程效益，兼顾水资源合理配置、生态保护，同时规范建设流程、控制建设成本，衔接公益服务与市场化管理，助力水资源可持续利用[1]。

1.2 水利建设管理体制改革的理论支撑

（1）公共利益理论：水利工程多为公益性项目，核心服务于公共利益，该理论为改革提供导向，确保改革始终围绕保障公众用水安全、生态安全等公共需求，平衡公益属性与管理效率。（2）委托代理理论：解决水利建设中政府与代建单位、施工单位等的信息不对称问题，指导完善激励约束机制，规范委托代理关系，防范道德风险，提升管理效能。（3）绩效管理理论：推动水利建设管理从“重投入”向“重效益”转变，通过建立全方位绩效体系，强化资金使用、工程质量等方面的考核，提升水利建设管理的科学化水平。

1.3 水利建设管理体制改革的政策依据

（1）国家层面水利改革发展政策导向：以中央治水新方针为指引，依托水利工程管理体制改革相关意见，明确改革目标，推动构建职能清晰、权责明确的管理体制。（2）地方层面水利建设管理改革实践政策：各地结合区域水情，制定配套管理办法，推行代建制、总承包等模式，完善地方水利建设市场监管机制，落实改革举措。（3）政策实施对改革的支撑作用：通过完善政策体系、强化政策执行，明确各主体权责，规范管理流程，为改革提供制度保障，推动水利建设管理体制持续优化。

2 我国水利建设管理体制的现状、问题及成因分析

2.1 我国水利建设管理体制的发展现状

（1）水利建设管理体制的发展历程回顾：我国水利建设管理体制历经多阶段演进，从建国初期的集中统一管理，逐步过渡到市场化导向改革，先后建立完善项目法人责任制、招标投标制、建设监理制等，打破计划经济管理壁垒，向专业化、规范化、市场化推进，适配不同时期水利建设需求。（2）当前水利建设管理的主要模式：目前形成三种核心模式，一是政府主导型，由各级水行政主管部门负责公益类水利工程建设管理；二是代建制，委托专业代建单位负责项目全过程管理，提升专业化水平；三是市场化运营模式，对具备经营属性的工

程，引入社会资本参与建设管理，实现多元共治。（3）现有体制取得的阶段性成效：经过多年改革，水利建设管理规范化水平显著提升，项目质量与安全得到有效保障，建成一大批防洪、灌溉、供水等重点工程，破解了区域水资源短缺、洪涝灾害频发等问题；市场化机制初步建立，社会资本参与度提高，水利工程管护能力有所增强。

2.2 我国水利建设管理体制存在的突出问题

（1）管理权责划分不清晰，政企政事不分：部分地区水行政主管部门与水利工程管理单位、企业职责交叉，兼具行政管理与工程运营职能，导致权责边界模糊，出现推诿扯皮、效率低下等问题，难以形成权责明确、分工合理的管理体系。（2）运行机制不灵活，管理效率偏低：部分水利工程管理单位沿用传统模式，缺乏市场化运营意识，内部机制僵化、人员结构不合理，且无有效激励约束机制，导致工程管护、运营效率偏低，无法适应新时代水利建设发展需求。（3）资金投入机制不完善，保障力度不足：水利工程建设与管护主要依赖财政投入，社会资本参与门槛高、渠道窄，资金来源单一；部分地方财政投入不足，尤其基层管护资金短缺，导致工程老化、维修养护不到位，影响工程效益发挥。（4）监督考核机制不健全，激励约束不足：监督体系不完善，存在事前缺位、事中不严、事后流于形式的问题；考核指标侧重建设进度，忽视质量、效益与生态保护，且考核结果与奖惩脱节，难以调动管理主体积极性。

2.3 水利建设管理体制问题产生的成因分析

（1）体制层面：传统管理模式的路径依赖：长期以来，我国水利建设管理受计划经济体制影响较深，传统集中管理模式的思维定式难以彻底转变，部分地区仍习惯于行政主导的管理方式，对市场化改革的接受度不高，制约了体制机制的创新。（2）政策层面：配套制度建设滞后：水利建设管理相关法律法规与配套政策不完善，部分政策针对性、可操作性不强，对权责划分、资金保障、监督考核等关键环节的规定不够明确，导致改革举措难以落地见效，制度支撑力度不足[2]。（3）实践层面：管理能力与技术水平不足：基层水利管理单位人员专业素养偏低，缺乏专业的工程管理、市场化运营人才；同时，水利建设管理的信息化、智能化水平不高，技术装备落后，难以满足现代化水利管理的需求，进一步加剧了管理效率偏低等问题。

3 水利建设管理体制改革的路径设计与实施策略

3.1 明确权责划分，推进政企政事分开

（1）界定政府、水管单位与市场主体的权责边界：明确政府在水利建设中的监管、规划、政策引导和公益保障职责，聚焦宏观调控和公共服务，退出直接参与工程建设运营的具体事务；明确水管单位的公益服务定位，主要承担水利工程运行管护、水资源调度等公益职能；清晰划分市场主体的经营权责，鼓励其参与具备经营属性的水利工程建设、运营和管护，形成“政府监管、单位履职、市场运作”的权责体系，杜绝权责交叉、推诿扯皮。（2）推进水管单位分类改革，实现管养分离：按照水利工程公益属性与经营属性，将水管单位划分为公益一类、公益二类和经营类，分类施策推进改革。对公益一类水管单位，强化财政保障，聚焦公益服务；对公益二类和经营类水管单位，逐步推向市场，自主经营、自负盈亏。同时，推行管养分离模式，将工程维修养护等事务剥离，通过市场化招标引入专业养护企业，提升管护专业化水平，减轻水管单位负担[3]。（3）完善跨区域、跨部门协同管理机制：针对跨流域、跨区域水利工程管理难题，建立跨区域协同管理联席会议制度，统筹协调不同区域、不同部门的管理职责，打破行政壁垒；加强水行政主管部门与发改、财政、自然资源等部门的协同配合，明确各部门在水利建设规划、资金投入、项目审批等环节的职责分工，形成工作合力，提升跨区域、跨部门水利建设管理的协同效能。

3.2 创新运行机制，提升管理效率

（1）推行市场化运作模式，引入社会资本参与：打破政府单一投入和管理模式，对供水、水力发电等具备经营属性的水利工程，通过特许经营、PPP 等模式，降低社会资本参与门槛，引导社会资本参与工程建设、运营和管护。同时，规范市场准入和退出机制，加强对社会资本的监管，保障工程质量和公共利益，实现政府与社会资本双赢。（2）优化水管单位内部管理机制，推进人事薪酬改革：深化水管单位内部改革，建立权责清晰、运转高效的内部管理体系，精简冗余机构和人员，优化人员结构；推进人事薪酬制度改革，打破“铁饭碗”，实行岗位聘任制和绩效工资制，将工作实绩、工程管护效益与薪酬待遇挂钩，健全激励约束机制，调动工作人员的积极性和主动性。（3）加快数字化转型，提升智能化管理水平：依托大数据、物联网、人工智能等技术，构建水利建设管理数字化平台，实现水利工程勘察设计、施工建设、运行管护、水资源调度等全流程数字化管控；推进水利工程智能化监测，对工程安全、水质水量等进行实时监测和预警，提升应急处置能力；推动数

字化技术与管理流程深度融合，减少人工干预，提高管理效率和精准度[4]。

3.3 完善资金保障机制，强化投入支撑

（1）建立稳定的政府投入增长机制：将水利建设资金纳入各级财政预算，建立与经济社会发展水平相适应的财政投入增长机制，加大对公益类水利工程、基层水利设施建设和管护的财政投入力度；优化财政资金配置，重点向防洪抗旱、水资源节约保护、生态修复等领域倾斜，提高资金使用的针对性和实效性。（2）拓宽多元化融资渠道，规范社会资本参与方式：除财政投入外，积极争取国家专项债券、政策性贷款支持，鼓励金融机构创新水利金融产品，为水利建设提供资金保障；规范社会资本参与水利建设的流程和方式，明确社会资本的权益和责任，完善风险分担机制，降低社会资本参与风险，吸引更多社会资本投入水利领域。（3）完善水价形成机制，提高资金使用效益：按照“补偿成本、合理收益、优质优价、公平负担”的原则，完善居民生活用水、工业用水、农业用水等各类水价形成机制，合理调整水价标准，发挥水价杠杆作用，促进水资源节约利用；加强水价监管，规范水价收取和使用，确保资金专项用于水利工程建设和管护，提高资金使用效益。

3.4 健全监督考核机制，强化激励约束

（1）构建全方位监督体系，强化内外监督联动：建立政府监管、社会监督、企业自律、公众参与的全方位监督体系，加强对水利工程建设质量、资金使用、工程管护等环节的监督检查；强化内部监督，健全水管单位内部监督机制，规范权力运行；畅通社会监督渠道，鼓励公众、媒体参与监督，及时曝光违法违规行为，形成监督合力。（2）建立科学的绩效考核指标体系：结合水利建设管理实际，构建涵盖工程质量、运营效率、水资源利用、生态保护、公益服务等多维度的绩效考核指标体系，摒弃单一以建设进度为核心的考核模式；针对不同类型的水管单位和项目，设置差异化考核指标，确保考核科学合理、贴合实际，全面反映水利建设管理成效[5]。（3）完善激励约束机制，推动改革落地见效：将绩效考核结果与水管单位经费保障、负责人任免、工作人员薪酬待遇挂钩，对考核优秀的单位和个人给予表彰奖励，对考核不合格的进行约谈、问责，强化约束作用；建立改革容错纠错机制，鼓励各地、各单位结合实际探索创新改革举措，破解改革难题，推动水利建设管理体制改革各项举措落地生根、取得实效。

结束语

水利建设管理体制改革是一项长期系统工程，关乎水资源合理配置、生态安全与经济社会可持续发展。本文提出的权责明晰、机制创新、资金多元、监督有力的改革路径，为破解当前管理困境提供了可行方案。未来需持续强化政策支撑、优化实施策略，破解改革难点，推动各项举措落地见效，持续提升水利建设管理效能，为保障国家水安全、推动水利事业高质量发展筑牢制度根基。

参考文献

[1] 廖文俊, 李析男, 潘燕. 贵州省水利建设对区域经济拉动作用及发展措施研究 [J]. 水利水电快报,2022,43(06):99-104.

[2] 马龙驰. 农田水利建设对生态环境的影响及保护对策探讨 [J]. 河南农业,2022,5(14):34-36.

[3] 洪学燕. 新时期水利工程建设管理体制改革问题分析 [J]. 农业科技与信息,2023,10(02):20-23.

[4] 田强, 马英杰. 新疆生产建设兵团第六师水利工程管理体制改革研究 [J]. 工程建设与设计,2022,36(04):271-274.

[5] 季秀霞. 喀左县小型水利工程建设管理体制改革现状对策研究 [J]. 黑龙江水利科技,2020,48(04):243-245.