南水北调东线江苏水源有限公司组织设计初探

黄海田,乔　玻

(江苏省苏北供水局,江苏 南京　210029)

[摘要] 分析南水北调江苏境内工程江苏水源公司运营管理的特点:混合式体制、准市场机制、综合性管理,基于这些特点,提出公司组织设计方案和总体构想,即设立纵向管理体制和横向管理体制。

[关键词] 南水北调;水源公司;组织设计

[中图分类号] F276　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1003-9511(2005)04-0036-03

2002 年,国家决定建设南水北调工程。其中,东线工程是在江苏江水北调工程基础上扩大规模和向北延伸,一期工程可向安徽省的部分地区、山东省的鲁西南、黄河以北地区,以及经与黄河平行的胶东送水干线向青岛、烟台、威海等市供水。

为了适应社会主义市场经济体制和跨流域水资源配置体制改革的需要,建立有效的南水北调工程国有资产管理、监督和营运体系,提高国有资产的运营效益,提高供水的可靠性,经国务院南水北调工程建设委员会批复和江苏省人民政府批准,在南水北调工程江苏境内设立南水北调东线江苏水源有限责任公司(以下简称水源公司)。

1　水源公司组织机构设立的外部环境分析

1.1　南水北调东线工程的特点

1.1.1　社会公益性

南水北调工程是跨区域、跨流域的水资源配置工程。就实施主体而言,只有政府有权利、有能力实现这种资源配置;就资源配置的对象而言,水资源是不可或缺、不可替代的一种资源,拥有适量的水资源是生存权的基本要求,政府有责任为缺水地区提供基本的水资源保障[1]。

1.1.2　工程的非独立性

由于江苏省境内江水北调工程是在现有防洪、排涝、灌溉工程体系上进行建设的,从工程体系上讲,在江水北调工程基础上建设的南水北调工程也就'天然'地与其他防洪、排涝、灌溉工程具有密切的联系;同时,从水资源配置的角度讲,需要长江水与淮河水、本地区水与外来水、洪涝水与供水综合利用、合理调度。因此,江苏南水北调工程体系不像高速公路网、电网、信息网那样有独立性,也不像南水北调中线工程由于是新修筑的渠系具有相对独立性[1]。

1.1.3　需求的不可预测性

对于南水北调工程受水区而言,首先是使用本地水资源,在本地水资源不足时,调外地水补充,而本地水资源量由其自身所在流域上游来水量和本地降水量而定。由于上游来水和本地降水在中长期时限内是不可预测的,因此,需要通过南水北调调入的水量也是不可预测的[1]。

1.1.4　经济上的高风险性

远距离调水由于输水距离长、速度慢,不可能做到调水和用水同步,一般都需要超前调水、适量储备。如果遇到本地来水较多时,调入的水将会变成弃水[1]。

1.2　水源公司管理体制的特点

1.2.1　混合式体制

水源公司的资产由中央政府、省政府、有关市政府履行出资人代表资格,实行江苏水源公司、市供水公司两级管理体系。江苏水源公司是带有一定行政事业职能的公司,具体业务范围和职能为:在江苏省防汛防旱指挥部领导下,负责南水北调供水工程的运行管理;对各市供水公司的供水工作进行协调;负责供水区内供水成本核算、水价测算,水费收取、使用和管理;负责供水工程的防洪、排涝等公益性工作。各市供水公司既是江苏水源公司的分公司,又是独立的法人。各市供水公司负责过境水的管理和本行政区域的供水业务,并根据江苏水源公司的调度指令,具体负责区域内供水调度工作。同时参与分水断面的水量计量工作,负责区域内供水水费的计收、使用和管理[2]。

[作者简介]黄海田(1962—),男,江苏通州人,高级工程师,主要从事调水工程的规划和管理。

1.2.2 准市场机制

由于水市场是一个市场机制不完备的准市场，不能完全由市场来调节供求关系和价格。在公司运行的初期，甚至在一个相当长的时期内，公司主要依靠政府的宏观管理、公共财政的转移支付、国家定价基础上的水价形成机制的建立等外部环境，维持良性运行。而公司本身的主要职责是按照公司机制，实现有效的人员管理、计划管理、成本管理、效率管理和可靠性管理。江苏南水北调的主要供水对象是农业，农业用水在一定时期内难以达到按成本定价供水的要求。因此，要保持现有由江苏省财政支付运行费用政策和优惠电价政策。当农业用水具备按成本定价的条件后，江苏省内供水才能实现市场化运作。省外供水主要是城市生活、环境和工业用水，基本具备市场运作的条件。由于供水量在年际间的显著差异性，必须实行 2 部制水价（容量水价、计量水价），以保证不供水年度的人员和维修的基本支出。跨省调水的定价权在中央政府，当所定价格不足以弥补成本时，应由定价的政府予以补偿。当国家为解决一省的用水需求而减少某省的用水量时，国家和受益者需对因减少用水量而造成的损失予以补偿[2]。

1.2.3 综合型管理

水源公司作为工程的新型经营管理者，关键是实现从传统的安全型管理，向效益型管理转变；从传统的封闭型管理，向开放型管理转变；从传统的事业型管理，向企业型管理转变。①工程管理。工程的实物管理采用物业管理的形式，实行所有权与管理权的分离。由江苏水源公司与工程管理单位或水利工程物业管理公司签订工程委托管理合同，其核心是最大限度地提高工程的运行效率和运行可靠性。②计划管理。供水计划经江苏省政府批准后，由江苏水源公司和各市供水公司组织实施。江苏省外供水在国家有关机构的协调下，与北方公司签订供水合同，由江苏水源公司组织实施。③调度管理。苏北的水利工程是一个整体，需由江苏省防汛防旱指挥部统一调度。南水北调向江苏省外供水时，调度工作必须与省外用水相衔接[2]。

2 水源公司组织机构设立的理论依据分析

南水北调东线工程江苏段管理体制要实现科学合理性与现实可行性的有机结合，必须对相应管理体制设置的理论基础和作用机理进行研究。

2.1 市场机制对资源优化配置具有不可限量的作用

南水北调工程是在市场经济条件下，通过跨流域、跨地区调配水资源，实现南北水资源互济、大范围水资源优化配置的战略性工程。根据市场经济理论，在完善的、充分发育的市场条件下，市场机制通过价格的经济杠杆作用发挥对资源优化配置的作用，这种作用不仅体现在价格机制对供给主体和需求主体的市场行为进行双向调节，而且由于价格机制作为直接经济利益调节器，能够使供需双方自觉根据市场价格的变化对自己的生产或消费行为做出相应的调整，这种不断调整的过程就是资源渐趋优化配置的过程。

2.2 水资源的特殊性限制了市场机制作用的充分发挥

水资源是人们生产生活必需的、不可替代的自然资源，其使用的广泛性和影响的深远性是其他任何商品所无法比拟的，因此，水价格的变动牵涉到国民经济各行各业和千家万户，其经济的外部性和公益性特征明显。另外，水资源受自然条件限制，在供给上呈现明显的区域性，在生产经营上形成自然垄断，使水商品的供需市场呈现几乎完全是供方市场的特点。此外，由于水资源商品的生产和销售具有范围大、战线长、管理难度大、控制手段差、执法权限和执法力度有限等方面的不利因素，使水市场的形成、发育和完善都不可能一蹴而就。所有这些，使市场机制在水产业的生产和运行过程中无法充分发挥作用，从而也就限制了市场机制对水资源优化配置和水产业可持续发展的调节作用。

2.3 政府调控在水资源管理中具有不可忽视的作用

市场机制的基本问题之一是无法周密地考虑效益的外部性和社会公益性，而水利供水业由于其涉及面广、影响深远，使其经营管理的目标不是单纯地追求经济效益，而更多的是与实现国家和地区的经济发展目标相联系。水利供水，尤其是像南水北调这样的大型水资源配置的战略性工程，其效益的外部性和社会公益性十分显著。另外，水资源的自然垄断属性使市场机制作为一种调节手段并不可靠。因此，在我国目前市场经济尚不发达，水市场发育状况不佳的条件下，对南水北调东线工程江苏段水资源管理体制实行计划机制与市场机制相结合的管理体制，是符合经济发展阶段性对管理体制客观要求的[3]。

3 水源公司组织机构设立的构想

南水北调工程的出资人情况复杂，同时有许多资产的出资人不明确，出资人的利益追求也各不相同；工程的体系复杂，工程运用的制约因素多；水利

工程盈利空间相当有限,通过提高水费来平衡水利设施运行的收支行不通,吸纳民间和社会投资的能力很弱。好的组织设计,不仅要能从体系上保证工程的顺利建设和运行,更重要的是,组织体系设计必须为与'水'相关的各种利益群体提供参与管理、决策,分享利益,分担风险的渠道。

3.1 纵向管理体制

第一层次:江苏省政府成立南水北调工程领导小组,负责制定南水北调工程建设、运行的有关方针和政策,协调解决工程建设与管理过程中的重大问题。领导小组下设办公室,办公室设在水利厅,负责南水北调工程建设管理的日常工作。各市成立相应的机构。第二层次:组建南水北调东线江苏水源公司,具体负责主体工程的筹资、建设和运行管理工作。公司为国有独资公司,由中央政府、省政府、各市政府履行出资人职责,公司对出资人和用水户负责。第三层次:组建各市供水公司,既是江苏水源公司的分公司,又是独立的法人,负责过境水的管理和本行政区域的供水业务。第四层次:以县为单位,组建民间性质的用水户协会,参与市供水公司乃至江苏水源公司的业务活动,保护用水户的利益,自律用水户的行为[4]。

在具体的公司法人治理结构的设计上,要重视和强化公司董事会和监事会,弱化董事长、总经理的权力,充分尊重和反映利益各方的意志和要求。要特别体现用水户的利益,在保障社会效益的同时,适度追求经济利益[5]。

3.2 横向管理体制

在上述框架基础上,根据国务院《水利工程管理体制改革实施意见》和南水北调工程管理需要,以南水北调工程为主线,自南向北优化和适度重组南水北调沿线的现行水利工程管理单位。其中泵站管理直属江苏水源公司,是江苏水源公司的核心成员。防洪工程管理单位尽量剥离出来,形成单独的管理体系。个别难以剥离的防洪工程可实行一套班子、两块牌子、两种机制的管理方式。

沿线各市供水公司负责南水北调过境水的管理和本行政区域的供水业务。就供水而言,市供水公司与江苏水源公司之间是买卖水关系。在过境水的管理上,江苏水源公司委托市供水公司负责。

[参考文献]

[1] 黄海田,仇宝云,莫岳平.南水北调东线工程江苏段管理改革设计[J].扬州大学学报,2003(2):60~64.

[2] 黄海田,仇宝云,陆一忠.浅析南水北调江苏供水公司的建立和运营[J].中国水利,2003(7):22~23.

[3] 萧木华.创建政府与市场联手开发水资源的新形式——兼谈水市场与南水北调工程[J].水利经济,2002(2):21~24.

[4] 林家彬.日本水资源管理体系考察与借鉴[J].水资源保护,2002(4):55~59.

[5] 李新安,施国庆,吴玲.江水北调工程管理体制探讨及对南水北调的经验借鉴[J].水利经济,2003(2):54~58.

(收稿日期:2004-12-10 编辑:方宇彤)

(上接第 27 页)条件,大力发展节水型现代农业,增加农业职工收入,加快垦区建设小康社会的进程。

5 垦区发展地表水灌溉工程生态效益分析

由于自流灌溉面积的发展,将缓解地下水紧张的矛盾,可大大减少地下水的开采量,避免出现因水位下降可能造成的表土干化、植被减少、出现大面积土地沙化的危险,减少土壤盐碱化和水的铁离子含量。同时水田相对于旱田是一种人造湿地,具有改善小气候功能。因此,开发水田就是对湿地的恢复和补遗,可有效地改善生态环境[4]。灌区可在非灌溉期对湿地进行补水,通过农业灌溉的节水,合理配置生态用水,为生态用水腾出水量并提高用水保证率,促进生态环境的改善[5],生态环境的改善又可以增加蓄水和地表径流。另外,地表水有机质含量高,利用地表水灌溉可减少农作物化肥施用量,有效地改善水环境和生态环境。

[参考文献]

[1] 胡征宇.国民经济评价要与财务评价并重[J].中国工程咨询,2004(1):38~42.

[2] 包钢,许成.试论灌区改造工程国民经济评价中的费用和效益计算方法[J].水利经济,2004(3):19~22.

[3] SL72—94,水利建设项目经济评价规范[S].

[4] 李寿颐.强化灌区管理提高抗灾能力[J].水利水电科技进展,1997(1):36~41.

[5] 康百赢,马向东,魏永霞.三江平原湿地补水与发展地表水灌溉的初步研究[J].农业系统科学与研究,2003(2):31~34.

(收稿日期:2005-01-14 编辑:梁志建)