

水管理概念界定

戴 薇¹ 张 阳¹ 何似龙¹

(河海大学商学院, 江苏 南京 210098)

摘要 :在经济、社会和环境可持续发展的总体要求下,为满足指导水管理实践的需要,在对已有水管理概念辨析与评述的基础上,把对人的管理作为管理的基本形式,明确水管理就是一种对从事水经营活动的人的管理。在此基础上以“目的、任务、手段”为基本结构,对水管理概念进行了重新界定,并提出建立水管理理论一些急切需要讨论的问题。

关键词 水管理;水经营;可持续发展

中图分类号 :C939 文献标识码 :A 文章编号 :1003-9511(2008)02-0011-03

自 20 世纪下半叶至今,水管理理论研究颇受人们重视,但由于未能得到管理理论界的支持,这方面研究尚处于初级阶段。为此,本文把水管理研究纳入管理学新领域开拓的视野,在对现有水管理概念辨析与评述的基础上,重新界定了水管理概念。

1 水管理概念辨析与评述

管理领域的开拓,就其本义应指一种新职业、新专业的建立。20 世纪初,为适应西方现代工商企业管理的实际需要,法约尔^[1]把企业全部经营活动分解成技术、商业、财务、会计、安全和管理 6 项活动。管理与其他经营活动相区分,为当时管理的职业化奠定了理论基础。法约尔主张建立有关管理的一般理论,用管理的专业知识指导管理实践而实现管理的专业化。自此以后,管理职业化与专业化已成为带有真理性的常识而得到人们的认同。

任何学科的建立都意味着一种专业学科话语的创造,特别是基本概念的界定。由于在实践与理论上均难以对兴利之水与除害之水、资源之水与非资源之水进行严格区分,所以本文中的水管理为各种涉水事务管理的统称,且把水的开发、利用、配置、治理、节约和保护总称为水经营。为了重新界定水管理概念,首先需要对已有概念进行辨析与评述。

1.1 辨析资料

选择以下 3 条定义作为辨析资料:

a. 水资源管理的定义是:为支持实现可持续发展战略目标,在水资源及水环境的开发、治理、保护、

利用过程中,所进行的统筹规划、政策指导、组织实施、协调控制、监督检查等一系列规范性活动的总称,就是水资源持续利用管理。^[2]

b. 水利管理是运用、保护和经营已开发的水源、水域和水利工程设施的工作:水利管理的目标是:保护水源、水域和水利工程,合理使用,确保安全,消除水害,增加水利效益,验证水利设施的正确性。为了实现这一目标,需要在工作中采取各种技术、经济、行政、法律措施。随着水利事业的发展和科学技术的进步,水利管理已逐步采用先进的科学技术和现代化管理手段。^[3]

c. 水管理是人类社会及其政府对适应、利用、开发、保护水资源与防治水害活动的动态管理以及对水资源的权属管理,包括政府与水、社会与水、政府与人以及人与人之间的事关系。^[4]

1.2 辨析与评述

a. 以上 3 条定义均将水管理看成是对水经营活动的管理。但是,一方面,它们没有把水经营与水管理活动严格区分;另一方面,在谈及水经营、水管理时,仅停留在实践内容的罗列,而缺少从这些内容抽象、概括而得出水管理的本质属性。所以无法把它们看成是水管理的科学定义。从水管理领域开发的“职业化+专业化”要求来看,这些定义反映了水管理理论研究还停留在初级、低水平阶段。

b. 以上定义对管理概念没有深究,它们均未能自觉地接受“管理的基本形式是对人的管理”之观点。定义忽略对人的思考,致使水管理研究难获得

现代管理理论的支持。

c. 以上定义没有从水经营是多主体联合行动角度展开深入的属性分析,不能反映水管理中各主体之间关系的多元性,也就难以超出现有管理理论而进行水管理理论创新。

管理的基本形式是“对人的管理”,这一观点源自20世纪60~70年代苏联、东欧的社会管理理论。前苏联学者奥马罗夫^[5]把社会管理定义为:管理主体对社会系统的有科学依据的影响,为的是使系统实现它面临的目标和任务。他从承认人是社会系统的主要组成部分和第一对象出发,提出了对人的管理就是社会管理的基本形式的观点。

在西方,无论是泰罗所主张的“确切地知道要别人干什么,并使他人用最好、最经济的方法去干”的“管理技术”的定义,还是法约尔称“管理职能只是作为社会组织的手段和工具……管理职能只是对人起作用”,抑或德鲁克把“关心他人”和“关心工作”整合到一起,构筑出完整的“对人的管理”思想^[6],都把对人的管理作为管理的基本形式。因此,首当其冲是把水管理界定为对从事水经营的人的管理。作为对已有水管理定义的辨析标准,也作为对水管理概念的开发原型,使用定义:管理就是在特定的人群中,通过管理主体对他人施加影响,促使人们规范、协调地工作,以高效地实现既定目标或使命的过程。

定义中的“影响”是指,A存在某种意图 x ,倘若A通过“一定方式”促使B为实现 x 而行为,便称A在其意图 x 上对B存在影响,或说B在意图 x 上接受A的影响。称A为影响主体,B为影响客体。其中A,B可以是个人、群体或组织。管理主体对他人施加影响就是本文“对人的管理”的基本含义。或者说,仅在这种意义下使用“管理的基本形式是对人的管理”观点。

2 背景说明

为对水管理概念重新界定,需要一些背景说明,它们作为理论研究前提将直接影响水管理概念的重新界定。

背景1 水管理面临水环境恶化、水资源短缺的严峻局面和难以破解的4大难题:洪涝灾害、干旱缺水、水土流失和水污染严重,即水多、水少、水浑、水污^[7]。

人类今天所面临的是全球气候变化加剧、人口压力增强和资源争夺激烈而造成水环境严重恶化、水资源严重短缺的局面。这个局面反映到人与水的关系上,产生了难以破解的4大水问题。今天4大水问题中又加进了山洪、泥石流、山体滑坡等组成的

山洪灾难内容^[8]。人们终于认识到,长期以来人类对水资源无节制掠夺和对水环境的放纵式破坏所造成的恶果已严重威胁人类自身的生存、发展。面对如此严峻的局面和难以破解的水问题,人类或者对自身命运施加影响,或者无所作为而陷于停顿和倒退。人类为了自身的永续生存,在开展水利与经营水的活动时,急切需要一种能把众多个人、群体、组织的行为整合成联合行动,以解决自由放纵行为所产生的水问题,促使水可持续利用机制的形成。这就产生了水管理领域开拓与构建水管理理论的要求。

背景2 水管理接受可持续发展理论指导,并以人与水、人与自然和谐作为根本指导原则。

1987年世界环境与发展委员会发表了《我们共同的未来》^[9],该报告在“从一个地球走向一个世界”总的观点指导下,从人口、资源、环境、食品安全、生态系统、物种、能源、工业、城市化、机制、活动、和平、安全与发展方面比较系统地分析和研究了可持续发展问题的各个方面。该报告第一次明确提出“可持续发展是既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展。”此概念已被国际社会广泛接受而应用于各个领域。1996年联合国教科文组织(UNESCO)国际水文计划工程组将可持续水资源管理定义为:支撑从现代到未来社会及其福利而不破坏它们赖以生存的水文循环及生态系统完整性的水的管理与使用。

这个理论已被中国水利界所接受。为适应可持续水管理需要,汪恕诚^[7]把人与自然和谐相处作为破解中国水问题的核心理念。按他所述,人与自然的关系,从原始社会人依附于自然的“天人合一”原始和谐状态开始,经过近现代工业社会在“人定胜天”观念下人向大自然的无节制索取、掠夺阶段,人在反思自身放任行为所造成恶果基础上,终于提出了人与自然和谐的新观念。事实上,人与水和谐、人与自然和谐的理念已成为水可持续发展、人类生存繁衍永续的根本指导原则了。

背景3 水管理服务于拓展了范围的水经营。

汉语中“经营”一词,除有经管办理经济事务之意外,尚可引申为对某种事业的筹备、规划、创新、办理之意。本文中,经营将取其引申之意。“水经营”一词是在把水利、水资源视为一种事业基础上提出来的。众所周知,水利一词为汉语所独有,其现代意义可解释成“使水有利于人的事业”。而“水资源”原本被解释成地球的自然资源。“但随水资源问题的日益重要,对水资源属性的认识,逐渐从一种单独的自然资源又扩展成为一种业务或行业的代称。”^[10]

但是,当人们把水资源理解成一种造福于人类、且与“水利”相通的事业后,它们关注的对象已越出了仅被界定为资源的水了。所以,与其把水利、水资源理解为对一种事业的经营,还不如直接使用“水经营”术语更好。注意到水管理所面临的危机与挑战,无论为了水持续利用和人类生存繁衍永续之最终目的,还是为了满足破解4大水问题的迫切需要,都必须克服简单的水的兴利除害和水资源开发利用的局限,开阔视野走向以水的开发、利用、配置、治理、节约和保护为内容的水经营之路。

3 水管理概念重新界定

水管理被看作是人类的一种自觉有意识行为,笔者将从这种行为所蕴涵的目的、任务、手段逻辑结构探究其本质属性,以求水管理概念的重新界定。

a. 考察水管理的目的。作为对从事水经营的人的管理,水管理除了把水经营所希图实现的总体性目的作为自身的目的外,不应该存在其他目的。接受可持续发展理论指导,这个目的就是实现水经营的可持续发展。具体地说,水管理希望实现的是“促使水经营(即水的开发、利用、配置、治理、节约和保护)事业实现“既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害”的发展。

b. 考察水管理的任务。现实世界中不存在脱离尘世的水管理,有的仅是服务于一定时间、空间范围内具体水经营内容的水管理。例如,三峡水利枢纽建设管理、黄河中上游水土保持管理、南水北调东线工程建设管理、南京市污水治理、宁夏节水灌溉管理等。它们都存在着实现水经营可持续发展总体性目的下的具体目标,因此,高效地实现水经营具体目标自然成为与此相应水管理的任务。

c. 考察水管理的手段。西方现代管理理论中,管理主要是已建官僚制组织中,严格区分管理主、客体基础上,由管理主体所实施的单边控制(即带有强制性的影响)。这种手段面对水经营多主体联合行动的管理已不够用。事实上,参与水经营联合行动的有多种主体。无论是大中型水利工程建设,还是流域水资源优化配置,抑或城市污水治理,山区退耕还林,缺水地区的节水灌溉等水经营活动,它们所涉及的个人、群体、组织,几乎都可能是或分属于中央、地方政府的行政机构,业主公司,规划、设计、施工、监理和审计等业务单位,投融资单位,农村、城市社区和公民群体等。它们本不存在必然的组织联系,虽因水经营项目联系在一起,但未必形成正式的经济-社会组织,也不存在正式组织中管理主客体之间的控制-被控制关系。对于这样一些平等主体来说,

它们形成一种有效的联合行动,既需要解决它们之间权、责、利划分与协调的宏观管理机制,同时还需要各主体内部的微观管理机制。这两种管理机制表现为影响时,虽不乏官僚制组织中的单边控制,但更多则是通过平等主体间的合作、协商、讨价还价,确立认同和共同目标等方式的影响。所以水管理的手段至少需要在原有影响概念中加进相互影响的含义:A存在意图 x ,B在意图 x 上接受A的影响,是以A在B所存在的某种意图 y 上接受B的影响作为交换条件。称A、B之间存在相互影响,或说A与B之间存在着双向影响。

综上所述,可得基本定义:所谓水管理,是指对从事某种具体水经营活动的人的管理。水管理以水经营的可持续发展作为出发点和落脚点,在参与水经营的个人、群体和组织所组成的特定人群中,依靠有科学根据的影响,促使人们规范协调地工作,高效率地实现水经营的既定目标或使命。水管理作为一种专门管理,其专门规定性如下:

a. 谈及水管理,就意味着一定时空范围内有着具体经营内容和参与主体的水经营项目的确定。

b. 水管理蕴涵以下的“手段、任务、目的”逻辑结构:手段——特定人群中有科学根据的影响;任务——促使人们规范、协调地工作,实现水经营既定的目标或使命;目的——达成水经营可持续发展。

c. 水经营是一种多主体联合行动,参与经营的各主体(诸如政府行政机构、业主公司、业务单位、社区和公民群体)都以平等地位参与水管理。

水管理中的“影响”离不开官僚制组织内部依靠组织权威,通过发号施令、制定和执行政策所实施的单边控制,然而存在于不同主体间的更多的则是通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同目的等方式实现的相互影响。

d. 在水管理中,“有科学根据影响”指影响不是人治式的为所欲为,而应符合社会进步的规律,首要的是遵循社会可持续发展所必需的人与水、人与自然和谐的根本原则。

4 结 语

水管理概念的重新定义向理论界提出了诸多迫切需要开展研究的问题,择其要点,列举如下:

a. 水管理作为对多主体联合行动的管理,需要建立由宏观治理与微观管理相匹配的水管理管治结构。

b. 水所具有的资源属性,使水经营组织需要融进市场经济,因此需要建立水经营组织的内部和谐状态与外部竞争优势相统一的组织态势。(下转第21页)

化的、有序的制度环境。对于宁夏的水权转换实践而言,上述水权制度建设进程应当集中于为确立水权流转真实主体而完成初始水权分配,即对灌区的初始水权分配,并且这种初始分配最终必须通过农民用水户协会这样的组织体现为灌区农民水权。

3.2 当前我国水权制度建设的主要任务

如案例分析所表明的,从初始水权分配进一步深化和最终完成的要求出发,从水权转换最终实现节约用水和优化水资源配置的要求出发,目前围绕流域水量分配和有限规模水权转换的相关制度实践在取得一定成就的同时,还需要针对下一阶段的工作有所调整。调整的核心任务是不断深化制度建设,直至用水户层面的初始水权得以确立。因此,着眼我国水权制度建设的大局,目前制度建设的重点是在已经开展初始水权分配的部分流域努力完成全部的水权分配工作。在流域水平上,运用行政力量推动流域向省区的初始水权分配;在省区水平上,初步确立省区内部总量约束之后,推动具有自发性的水权转换和用水结构调整;在基层,完成对社会用水户的水权分配。

3.2.1 规范地区的水权配置权

在继续维护流域机构为完成流域管理基本目标和流域水量分配基本目标所需要的权威性的同时,稳妥地推动地方继续逐级向下分配水权。为此,在流域以下的地方层面,建立流域和区域相结合的平衡的水资源管理行政架构,分割流域机构和地方政府的水资源管理权限,明确地方政府对地方水权的配置权,地方政府对非流域水平水资源管理事务的

完整管理权。2007年底,水利部颁布的《水量分配暂行办法》^[3],已经对流域、省(自治区、直辖市)及其以下跨行政区域的水量分配提出初步规范。实质上这就是对区域水权即水权配置权的初步明确。

3.2.2 推动向社会用水户包括农民分配初始水权

通过对宁夏水权转换模式的分析,规范和可持续的水权转换模式或水市场模式(这是水权制度推动节水和优化水资源配置的主要形式)只有在用水户层面初始水权的基础上才能最后形成。为此,必须在初步完成流域向行政区域分配初始水权之后,尽早推动向社会用水户分配初始水权,并建立保障基层用水者尤其是农民水权的制度,推动其组织形成和参与协商管理,并成为各种水权转换行为和水市场交易行为的主体。

3.2.3 催生水市场机制

必须更加广泛地尽快发展各种水市场机制,培育地区、部门、组织和个人之间的谈判和交易渠道,发展中介组织,确立相应的市场规则,全面建设水市场。

参考文献:

- [1] 邓大才. 强制性制度变迁方式转换的时机选择[J]. 社会科学 2004(10):71-78.
- [2] 邓大才. 强制性制度变迁的条件和制度环境分析[J]. 云南财贸学院学报 2002(5):58-60.
- [3] 中华人民共和国水利部. 水量分配暂行办法[N]. 中国水利报 2007-12-27(4).

(收稿日期 2007-12-10 编辑 徐广生)

(上接第13页)

c. 水管理需要新的水文化,需要建立以新的水文化为基础的人文关怀与科学影响相统一的水管理模式。

水经营的可持续发展提出了建立水管理学的迫切需要,上述问题为建立水管理学提供了研究方向。

参考文献:

- [1] 法约尔. 工业管理与一般管理[M]. 周安华,译. 北京:中国社会科学出版社,1998:2.
- [2] 冯尚友. 水资源持续利用与管理导论[M]. 北京:科学出版社 2000:112.
- [3] 姜文来,唐曲,雷波. 水资源管理学导论[M]. 北京:化学工业出版社 2005:15.

- [4] 柯礼聘. 中国水法与水管理[M]. 北京:中国水利水电出版社,1998.
- [5] 奥马罗夫·A·M. 社会管理[M]. 王思斌,译. 杭州:浙江人民出版社,1987:27.
- [6] 何似龙,施祖留. 转型时代管理学导论[M]. 南京:河海大学出版社,2001:28.
- [7] 汪恕诚. 再谈人与自然和谐相处:兼论大坝与生态[J]. 中国水利 2004(8):6-9.
- [8] 陈雷. 以人为本关爱生命全面推进我国山洪灾害防御工作[J]. 中国水利 2007(14):6-10.
- [9] 世界环境与发展委员会. 我们共同的未来[M]. 王之佳,译. 吉林:吉林人民出版社,1997:52.
- [10] 陈家琦,王浩. 水资源学概论[M]. 北京:中国水利水电出版社,1995:4-13.

(收稿日期 2008-01-08 编辑 张志琴)