

# 大型水库管理单位与水行政主管部门的矛盾化解研究

韩小飞

新疆哈密市伊州区水管总站

DOI:10.32629/hwr.v3i8.2335

**[摘要]** 在政府机构改革的背景下,部分大型水库提高机构规格引发了与水行政主管部门之间的一系列矛盾和冲突,不利于其综合效益的有效发挥。文章首先阐述了大型水库管理单位与水行政主管部门的矛盾的外在表现,然后分析了造成这些矛盾的深层原因,并提出了矛盾化解的基本思路和主要途径。

**[关键词]** 大型水库; 管理单位; 水行政部门; 矛盾化解

我国的大型水库主要兴建于上世纪中后期,建成后主要根据水库的重要性、地理位置和行政区划分别由各级政府成立水库管理局等事业单位进行管理,其中属于中央和省级管理的级别最高,数量最少,属于县级管理的级别最低,但是数量最多<sup>[1]</sup>。随着我国社会经济的迅速发展,水资源的供需矛盾日渐突出,北方地区尤其如此。为了缓解水资源供需矛盾,中央适时提出了最严格水资源管理制度,并加大了对水库等水利工程的管理力度。大型水库作为规模大、功能性强的蓄水工程,日渐受到国家的重视。在我国的政治和社会管理体制下,事业单位的规格的提高,不仅代表着国家对相关工作的重视,同时也具有管理方面的诸多优势<sup>[2]</sup>。因此,为了更好的管理和使用有限的水资源,许多大型水库管理单位的规格相继得到提高。在这一背景下,部分大型水库的管理单位规格已经高于同级水利主管部门,但是在业务上接受水行政主管部门的指导,这必然导致水库管理机制上的诸多不顺,进而诱发两者之间的矛盾和冲突,不利于大型水库的安全管理和运行。因此,解决大型水库管理单位与同级水利部门之间的矛盾,对促进我国的水利改革,强化水资源管理具有重要的理论和现实意义。

## 1 大型水库管理单位与水行政主管部门的矛盾表现

在部分大型水库管理单位规格升级之后,由于其机构规格等同甚至高于水行政主管部门,进而造成水库管理部门和水行政主管部门之间的诸多矛盾,甚至到了难以调和的地步,给水利工程安全管理造成诸多不便,并主要表现在以下几个方面:

### 1.1 不利于水行政部门实施相关的管辖权

由于大型水库管理部门在升级后,往往其管理权直接隶属于各级政府,而同级政府的水行政主管部门在人事和财务方面并无管辖权,同时也就意味着失去对这些大型水库的行政管理权。例如,在新一轮的水利机构改革中,大批县属大型水库的管理单位升级,并市级机构编制委员会发文直属县政府,这也就意味着县水行政主管部门失去对这些水库的行政管理权,进而导致一系列的矛盾和问题<sup>[3]</sup>。

### 1.2 大型水库管理单位规格过高有悖于机构改革精神

在社会发展和政治体制改革稳步推进的背景下,机构改

革成为政府改革和服务型政府构建的重要途径和表现。中央编制委员会也多次发文强调,事业单位机构改革的主要目标是精简机构、提高效率。但是,部分事业单位的改革的过程成为机构膨胀、人员增多、规格提高、财政负担加重的过程,有悖于中央的初衷。在水利工程管理领域,部分大型水库管理机构伴随着机构改革一路升级,人为造成机构规格偏高、机构臃肿,不便于同级水行政主管部门管理的现状,这显然是严重违背中央关于事业单位机构改革的精神的。

## 2 大型水库管理单位与水行政主管部门的矛盾的归因分析

面对大型水库管理单位和同级水行政主管部门之间的矛盾,基于帕金森定律,以横向府际关系处理和权益之争的视角审视上述矛盾产生的深层原因,以期矛盾的化解提供支持。

### 2.1 部分领导仍旧秉承官本位的价值观

将大型水库管理单位进行升级,其背后是一连串的职务晋升,但是单位的管理范围、内容以及任务并没有发生比较明显的变化,而唯一发生变化的是一批干部得到提拔,可以满足部分人职务升迁需求。因此,上述问题产生的原因是部分领导者的官本位思想意识,是官僚主义在作怪。由于主要的关注点不是工作需要,而是政治业绩,最终必然导致越改越大,但是越改越不协调的问题。

### 2.2 地方政府的乱作为现象比较严重

县市水利局和省水利厅等各级水行政主管部门是同级人民政府设立的负责辖区内水利工作的政府机构,主要负责水资源管理、防汛抗旱和水利工程管理工作。根据我国政府机构设置的相关规定,水行政主管部门下属的水库管理局等水利工程管理部门的机构规格要更低,其目的就是便于同级水行政主管部门的统一调度和管理。但是,随着部分大型水库管理单位的升级,同级水行政主管部门认为有责任和义务对水库管理单位行使管理权,但是升级后的大型水库管理部门则认为自己的规格更高,不愿意接受领导,进而产生了不可调和的矛盾和问题。上述问题的出现,与地方政府的乱作为存在密切关系。中央编制委员会历来强调内设与下属机构的规格不得等同或高于其主管部门。但是,部分地方政府出于各

种目的,将部分大型水库的管理单位进行升级,造成快乐隶属和管理关系方面的不协调,这种不从工作实际出发,缺乏有效斟酌的做法值得进一步商榷。

### 3 大型水库管理单位与水行政主管部门的矛盾化解的思路与路径

#### 3.1 矛盾化解的基本思路

大型水库不论其管理单位的级别和权属如何,其本质都属于水利工程运行管理范畴,因此不能完全独立于当前的水利系统,均需要和水行政主管部门产生业务往来和联系,如果不能理清两者之间的关系,矛盾的化解和避免就是一句空话。

从大型水库的属性和定位来看,如下几个方面的性质不会随着水库管理单位的升级而改变:第一,大型水库的日常工作内容不会改变。大型水库管理单位的规格可以通过行政运作的方式获得升高,但是并不会影响水库工程本身的准公共产品属性,仍旧是具有防洪、供水、养殖、灌溉以及生态保护等诸多功能的公益性工程项目。因此,大型水库的管理单位仍旧需要将安全管理作为工作的中心任务;第二,大型水库的日常管理方式不会改变。大型水库管理单位的规格升级,必然会造成行政管理方面的诸多变化,但是并不会影响到日常工作的基本方式,在工程的巡视检查、安全监测、工程维护、年度考核等方面均不会发生变化;第三,大型水库对同级水行政主管部门的依附性不会改变。大型水库管理单位的规格升级,主要影响的是行政管辖权,但是,水行政主管部门对这些水库的业务指导权并不会变化,这是《防洪法》和《水库大坝安全管理条例》从法律层面的界定,其各类计划、规划、方案的制定和实施均需要水行政主管部门的审批;第四,大型水库无执法权的特征不会改变。大型水库管理单位行政级别的升级,并不会带给其行政执法权,对于发现的违法问题,仍需要向水行政主管部门汇报,由水行政主管部门进行执法。

#### 3.2 矛盾化解的具体路径

通过上文分析,要化解大型水库与水行政主管部门之间的矛盾和冲突,需要将两者之间的矛盾转化为水利系统的内部矛盾,通过管理机制的协调和理顺予以有效化解,基于上述思路,提出如下的矛盾化解具体路径:第一,将大型水库隶属同级水行政主管部门管理。该化解路径的具体思路为,将升级后的大型水库管理单位重新划归到同级的水行政部门

管理,作为其下属单位,明确领导关系。也就是说,不论大型水库管理单位行政级别的高低,均需要接受同级水行政主管部门的领导,并服从其调度和指挥,拥有对大型水库管理单位的人、财、物的管辖权。显然,这种模式是对水行政部门最有利的化解途径,对地方水利业务的正常开展具有重要帮助。第二,让同级水行政主管部门的负责人兼任大型水库管理单位负责人。采用这种方式处理,可以保持大型水库管理单位行政升级后的归属不变,而同级水行政主管部门的负责人和大型水库管理单位负责人为同一人,因此在处理两者之间的矛盾时会有所兼顾,有效避免厚此薄彼的情况发生,因此,这也是水行政主管部门最希望采取的方式。

### 4 结语

水利工程是国民经济和社会发展的基础设施,我国作为人均水资源数量明显不足的国家,大型水库在保障供水安全方面具有重要的意义和作用。因此,理顺大型水库的管理机制,不断提高管理水平,对最大限度发挥大型水库的综合效益,促进经济、社会和生态环境建设具有重要价值。针对我国大型水库管理的现状,理顺管理体制,应该将发力点置于大型水库管理单位的机构规格以及隶属关系上。从宏观层面来看,十九大以来,我国的政府机构改革步入深水区,刚刚闭幕的全国两会也进一步明确了机构改革的基本思路,“放、管、服”已经成为政府改革的新思路和新常态,这必将为理顺大水库的管理机制提供宏观政策环境和历史机遇。因此,大型水库管理改革要基于国家机构改革的宏观背景,通过理论研究和个案分析相结合,为水利部门的机构改革提供有针对性的政策建议。

#### [参考文献]

- [1]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,2019(04):271-272.
- [2]黄晓军.水利工程运行管理与水资源的可持续利用[J].中国标准化,2018(18):84-86.
- [3]葛子辉,王守国.长丰县创新水利工程管理体制改革的成效与措施[J].江淮水利科技,2017(05):8-9+48.

#### 作者简介:

韩小飞(1985--),男,山西省临汾市人,汉族,本科学历,中级工程师,研究方向:水库、管道等工程建设与运行管理。