

DOI: 10.3969/j.issn.1004-4701.2019.03-10

小型水库实施标准化管理的对策措施

黎凤赓, 彭月平, 万思源, 唐少龙

(江西省水利科学研究院, 江西 南昌 330029; 江西省大坝安全管理中心, 江西 南昌 330029)

摘 要: 为有效解决小型水库标准化管理中存在的体制机制不顺、管理粗放、经费不足等突出问题, 本文提出明确管护责任、落实管护资金、健全管护制度、加强管护培训、推行专业化管护、加强考核评价等小型水库标准化管理对策措施, 为水库长效安全运行, 效益持续发挥提供借鉴。

关键词: 小型水库; 标准化管理; 对策措施

中图分类号: TV698 **文献标识码:** C **文章编号:** 1004-4701(2019)03-0202-03

0 引 言

江西省是水库大省, 水库数量在全国位居第二。截止 2018 年底, 全省在江西省大坝安全管理中心注册水库共 10 687 座, 其中大型 30 座, 中型 253 座, 小型 10 404 座(小(1)型 1 468 座, 小(2)型 8 936 座), 小型水库占全省水库总数的 97.35%。水库工程已成为全省防洪工程体系和供水体系的重要组成部分, 对促进全省经济社会发展, 提高人民生活水平, 保障社会稳定作出了突出贡献。

水库工程涉及国家公共安全, 事关广大人民群众生命财产安全和社会稳定。做好水库特别是量大面广的小型水库安全管理, 确保安全运行, 是水库管理最基础、最重要的工作内容。2017 年, 江西省人民政府印发《江西省人民政府办公厅关于全面推行水利工程标准化管理的意见》, 在全省水库、水闸、堤防等九类工程中全面推行标准化管理, 2018 年完成试点工作, 取得明显成效, 2019 年开始在全省全面推行水利工程标准化管理。小型水库作为标准化管理主要工程, 因其数量多, 问题突出, 能否达到标准化管理目标要求, 事关全省水利工程标准化管理成败, 做好全省小型水库标准化管理,

任务艰巨, 责任重大。

1 现状及问题

(1) 管理体制不顺, 人员素质偏低, 是影响标准化管理顺利推行的关键。小型水库要实行标准化管理, 关键在人, 必须要有懂管理、责任心强、有一定文化水平的人员来实施, 而江西省绝大部分小型水库由乡镇人民政府或村委负责管理, 无独立管理机构, 目前实行的是巡查管护人员(安全员)管理制度, 由乡镇人民政府按照每座小(1)型水库 2 名、小(2)型水库 1 名标准聘用巡查管护人员, 所聘用巡查管护人员均为水库所在地村民。巡查管护人员主要职责是按照要求进行巡查检查、运行观测、简易维护及汛期报汛等。全省小型水库普遍存在产权不够明晰, 管护责任不够明确; 聘用巡查管护人员整体素质较低, 管护水平不高, 业务能力不足等问题, 难以适应标准化管理要求。

(2) 基础条件相对较差, 病险问题突出, 是影响标准化管理顺利推行的最大短板。自 2008 年以来, 全省开展了大规模小型病险水库除险加固, 全省列入规划的小型病险水库共 10 122 座, 占标准化管理名录内小

收稿日期: 2019-05-23

作者简介: 黎凤赓(1963-), 男, 大学本科, 高级工程师。

型水库总座数的99.87%。截至2018年底,已有8680座水库完成加固任务,占规划的85.75%,其余1434座水库正在实施,计划2020年完成。通过除险加固,小型水库安全状况有了极大改善,形象面貌有了很大提高。但规划中由地方资金承担的部分小型水库,由于资金不到位,病险问题没有得到彻底消除,全省仍有约2000余座小型水库存在重大安全隐患,影响工程安全运行。此外,全省小型水库因没有稳定的资金来源,不能得到及时维护,已完成加固的小型水库因管护不到位,部分水库形象面貌较差,与标准化管理要求差距明显,不付出艰苦努力,很难达到规定的等级标准。

(3) 管护资金短缺,资金来源不稳定,是影响标准化管理顺利推行的主要因素。2017年之前,江西省级财政除对每座小(1)、小(2)型水库聘用巡查管护人员分别补助1000元与600元外,对工程的日常维护没有相关资金补助政策,地方财政也基本没有资金投入。2017年之后,省级财政对巡查管护人员补助资金提高至每人每年补助5000元,并对每座小型水库给予一定的维修养护资金补助,但因大部分市县财力有限,地方维修养护资金到位率低,仅靠省级补助资金难以满足工程实际需要,有的市县甚至省级下达的补助资金亦没有全部用于小型水库管护上,其中被扶贫项目整合资金的不在少数,资金来源不稳定,严重影响标准化管理工作顺利推行^[1]。

(4) 管理方式粗放,制度标准不完善,是影响标准化管理顺利推行的主要原因。全省小型水库多数地处偏远地区,条件艰苦,大多无正规的管理机构,安全管理制度不健全,操作流程没有形成统一的规范标准,加上聘用巡查管护人员均为水库所在地村民,整体素质较低,管护水平不高,业务能力不足,水库主管部门对聘用巡查管护人员考核评价工作不到位,未形成有效的奖惩激励机制,导致小型水库运行观测、巡查检查、维修养护等工作无标准可循,大部分小型水库管护工作不到位,记录不规范,有的甚至没有记录,严重影响工程安全运行。

2 对策措施

(1) 落实管护责任,解决管理体制机制不顺问题,为标准化管理提供组织保障。针对小型水库管理体制

机制不顺等问题,建议依据《水利部、财政部关于印发〈关于深化小型水利工程管理体制改革的指导意见〉的通知》的有关规定,按照“谁投资、谁所有、谁受益、谁负担”的原则,逐座明晰小型水库工程产权,颁发产权证书。工程产权所有者即为工程的管护主体。管护主体应按照国家标准化管理要求,健全管护制度,明确防汛及安全管理责任人,落实专职巡查管护人员,加强运行观测、巡查检查和维修养护。各级水利部门和基层水利服务机构应加强对小型水库的监管和技术指导,督促责任主体和巡查管护人员切实履行管理责任,保障工程安全长效运行^[2]。

(2) 开展专项整治,解决除险加固遗留安全隐患,为标准化管理提供基础保障。针对小型水库存在的安全问题,建议依据《水利部办公厅关于开展病险水库除险加固遗留问题专项整治行动的通知》的要求,以问题为导向,对全省规划内小型病险水库除险加固工程逐座进行排查,查找除险加固存在的突出问题,提出整改方案,按照整改方案进行有效整改,确保限期整改到位。通过整改,重点解决小型病险水库除险加固责任落实不到位、除险加固资金不到位、未全部按照设计批复完成除险加固内容、未按规定完成竣工验收等遗留问题,彻底消除安全隐患,为推行标准化管理提供良好的基础条件^[3]。

(3) 落实管护资金,解决管护资金不到位问题,为标准化管理提供资金保障。针对小型水库标准化管理存在的资金问题,建议在稳定现有小型水库维修养护省级以上补助资金来源渠道,发挥省级以上维修养护补助资金作用的同时,要求地方积极落实维修养护资金,确保每一座小型水库有稳定的管护资金来源,并及时足额到位。为保证有限的资金用在刀刃上,确保资金使用安全,建议在保证巡查管护人员规定的劳动报酬基础上,其余管护资金由县级水利部门统筹安排,集中用于小型水库维修养护,确保工程达到标准化管理要求。

(4) 健全规章制度,解决管护标准不统一等问题,为标准化管理提供制度保障。为解决小型水库管理制度不健全,操作流程无统一规范标准等突出问题,在现有《江西省小型水库标准化管理评价标准》的基础上,建议尽早编制全省《江西省小型水库防汛和安全管理手册》,对小型水库责任落实、运行观测、巡查检查、运行调度、维修养护、问题报告、管理考核等

各项管理活动建立统一的管护标准,保证每个管理事项有明确的运行流程、作业方法和操作步骤,管护记录有统一的标准格式。小型水库巡查管护人员应按照《江西省小型水库防汛和安全管理手册》及标准化管理要求,常态化做好水库运行观测、巡查检查、维修养护等管护工作,保证水库管理范围内长效整洁美观,建筑物及时得到维护,安全监测设施完好,金属结构运行正常,防汛物料堆放整齐,标示标牌齐全,真正建立起长效规范的运行管护机制。

(5) 加强业务培训,解决管护能力不足问题,为标准化管理提供技术保障。针对小型水库巡查管护人员管护水平不高等问题,建议按照《水利部办公厅关于全面加强小型水库巡查管护人员业务培训的通知》的要求,在切实加强小型水库巡查管护人员现场业务培训的基础上,充分利用互联网平台,开发与“学习强国”相类似的全省统一的水利工程安全管理教育培训网络平台,全面推行远程教育,弥补县乡培训能力不足问题,实现培训数据共享和培训质量全程监控,有效提高小型水库巡查管护人员业务培训网络化、规模化、规范化水平。培训内容应以《江西省小型水库标准化管理评价标准》、《江西省小型水库防汛和安全管理手册》、小型水库安全管理有关法规制度、安全责任、运行观测、巡查检查、维修养护、防汛抢险、隐患处置及应急管理为重点,坚持理论与实际相结合,做到简单明了,通俗易懂,具有针对性、实用性和可操作性,确保培训取得实效,全面提升小型水库标准化管理人员的能力和水平。

(6) 推行社会化管理,解决管护方式粗放等问题,为标准化管理提供专业化保障。针对小型水库管护方式粗放等问题,建议积极探索水行政主管部门或基层水利服务机构管理、政府购买服务和社会化管理等多种管理模式,力争每座小型水库都有管理机构、配备必要的巡查管护人员。积极推行管养分离等多种服务形式,推进社会化、专业化维修养护服务。积极实行政府购买服务的模式,将小型水库管理或维修养护交由具备条件的社会力量或企事业单位承担。实行社会化专业化服务的小型水库,应切实加强合同管理和绩效考核,真正实行管养分离,保证工程按照标准化管理要求长效安全运行。实行社会化专业化服务的小型水库,其大坝安全管理责任和防汛安全责任仍由相关责任单位和责任人承担^[4]。

(7) 加强考核评价,解决奖惩激励不到位等问题,为标准化管理提供监管保障。考核评价是标准化管理工作中的重要抓手,通过考核评价可以反观推行标准化管理过程中既定的管理事项是否清晰、管理标准是否合理、工作程序是否规范、合理定岗是否科学、奖惩激励是否有效,最终检验标准化管理工作成效是否显著。针对小型水库标准化管理考核评价工作不到位,未形成有效的奖惩激励机制等问题,建议县级水利部门和乡镇人民政府应按照《江西省小型水库和小型堤防安全员考核办法》有关要求,加强对小型水库巡查管护人员日常监管和考核,将考核结果与巡查管护人员劳动报酬挂钩,形成“有岗、有责、有考核、有奖惩”的奖惩机制,做到奖罚分明。各级水利部门应按照《江西省水利工程标准化管理评价验收办法》规定,加强对小型水库标准化管理评价验收工作,建立评价验收结果与补助资金安排挂钩等正向激励机制,对标准化管理成效显著的通报表彰,并予以一定的维修养护经费补助。

3 结 语

在全省小型水库中推行标准化管理是小型水库安全管理的主要目标,有效解决小型水库标准化管理存在的问题,为水库安全运行提供保障,为其它工程推行标准化管理积累经验,提供指导与帮助。

参考文献:

- [1] 孙继昌. 中国的水库大坝安全管理[J]. 中国水利, 2008(20): 10~14.
- [2] 杨正华. 大坝安全法规与标准综述 [J]. 中国水利, 2008(20): 61~63.
- [3] 郭强, 李国正, 陆洋. 转变水利“重建轻管”的思考[J]. 中国水利, 2012(12): 9~13.
- [4] 陈龙. 浙江省水利工程标准化管理的探索与实践[J]. 中国水利, 2017(6): 51~54.

编辑: 张绍付

(下转第 210 页)