

DOI: 10.3969/j.issn.1004-4701.2021.03-03

常态化推进水库标准化管理的对策思考

傅琼华^{1,2}, 喻蔚然^{1,2}

(1. 江西省水利科学院, 江西 南昌, 330029; 2. 江西省水工安全工程技术研究中心, 江西 南昌, 330029)

摘 要: 江西省 1 万余座水库通过 3 年标准化创建管理工作, 基本达到标准化要求。为保持现有成果并逐渐提升工程管理水平, 有必要采取针对性的措施来常态化推进水库标准化。本文提出了建立标准化监管服务平台、培育社会化专业化技术服务市场、加大技术培训力度、健全落实激励机制等 4 个方面的具体对策措施, 具有较强的操作性和实用性, 可供各级管理人员参考借鉴。

关键词: 水库; 标准化; 常态化; 对策

中图分类号: TV851 **文献标识码:** C **文章编号:** 1004-4701(2021)03-0167-05

2017 年以来, 江西省政府和省水利厅在全省全面推行水利工程标准化, 解决长期以来水利工程“重建轻管”的现象^[1]。经过 2018 年试点和 2019、2020 年全面推行, 截至 2020 年底, 全省共有 1.3 万余座水利工程完成标准化创建目标, 工程形象面貌和管理水平得到了明显的提升。2021 年 2 月, 江西省水利厅印发了《关于深入推进水利工程标准化常态化的通知》, 要求“践行水利改革发展总基调, 坚持一体化推进、常态化保持, 纵深推进水利工程标准化常态化”。水库作为最重要的水利工程之一, 有必要针对现状存在的问题提出相应的对策措施, 落实常态化管理的要求。

1 水库标准化管理的现状

截至 2021 年 3 月底, 江西省注册登记水库为 10 594 座, 其中大型 30 座、中型 257 座、小(1)型 1 468 座、小(2)型 8 839 座。通过实施水库标准化创建, 水库管理单位(或责任主体)理清了管理事项, 明确了管理标准, 规范了管理程序, 绝大多数水库面貌有了崭新的变化, 标准化成效逐渐显现。

1.1 技术标准体系更加完善

省水利厅出台的《江西省水利工程标准化考核评价办法》及其评价标准多次进行了修改完善, 既能符合工程管理实际, 也能满足工程管理持续改进的要求。同时, 多项成熟的技术形成了地方标准, 《水利工程维修养护技术规范》、《水利工程标识标牌》、《水库大坝安全监测设施更新改造技术规程》已经省市场监督管理局批准发布, 《水利工程标准化规程第 1 部分: 大中型水库》已通过审定即将发布。这些标准的出台, 对指导和规范全省水利工程标准化具有重要意义, 填补了我省水利工程管理地方标准、规范欠缺的空白。

1.2 规章制度更加健全

通过水库标准化创建, 各工程管理单位在原有规章制度的基础上, 进一步按标准化要求进行补充完善。将管理制度分为三大类, 分别为日常工作制度、调度运行制度、监测维修制度。其中日常工作制度包括学习培训制度、日常巡视检查制度、档案管理制度、请示报告和工作总结制度、工程管理考核奖惩制度等, 调度运行制度包括防汛值班制度、防汛调度制度、

收稿日期: 2021-04-19

项目来源: 江西省水利厅科技项目(201922ZDKT03)。

作者简介: 傅琼华(1963-), 女, 大学本科, 教授级高级工程师。

闸门启闭机操作制度、防汛物资管理制度、应急管理制度等,监测维养制度包括水雨情观测制度、日常巡视检查制度、安全监测制度、工程维修养护制度等。日常工作制度侧重于人员的管理,调度运行制度和监测维养制度则侧重于水库日常管理事项的运行和操作。关键制度都能在办公室、管理房、启闭房等场所上墙公示,较好地规范了工程管理行为,实现了“以人管人”向“以制度管人”转变^[2]。

1.3 管理事项和流程更加清晰有序

大中型水库管理单位根据自身的人员、事项,制定了针对性较强的管理手册、操作手册,关键岗位还制定了口袋本。这些手册和口袋本理清了水库的管理事项,明确了具体的技术标准和工作标准,规范了工作流程和步骤,同时,通过制定“岗位-事项-人员”对应表,明确、细化各岗位具体职责,工作内容、工作流程也一目了然,实现了管理过程标准化、痕迹化、可追溯。针对小型水库无管理机构和人员的现状,省水利厅组织制定了《江西省小型水库防汛和安全管理手册》,重点就巡查、水位管理、维修养护、情况报告等事项提出了明确的工作标准,文字简洁明了,便于操作。

1.4 工程管护模式不断创新

长期以来,水库都由管理单位(或责任主体,以下统一简称“管理单位”)负责工程的管护,人员不足、素质不高、资金不够等因素影响了管护的效果。在推行标准化过程中,各地做了大量有益探索,积极创新工程管护模式,取得明显成效。峡江水利枢纽工程将设备的运行、工程巡查监测维养等具体事务全部委托专业公司承担。上饶、抚州、新余、赣州等地大力推进政府购买服务,将辖区内小型水库和小型堤防等工程管养交由具备条件的社会力量及企事业单位承担,“业主+安全员+专业队伍+智慧大脑”工程管护模式正在全省逐步推行。部分地方还探索出“以大带小”“小小联合”等管护模式^[2]。

2 存在的主要问题

经过三年多时间的试点和推广,1万余座水库基本上完成了标准化创建,其中,有50座水库达到一级标准,885座水库达到二级标准。在取得初步成效的同时,也反映出绝大多数水库达标标准不高,还存在不少问题,主要表现在:

2.1 技术力量严重不足

大中型水库基本都设有管理机构,人员编制数量不等,大多数为10~16人,其中工程技术管理人员仅2~3人,具有中级职称以上的人员更少。水库管理工作事项较为繁杂,人员少、工作难以调配的情况明显。在具体执行过程中,尽管流程、技术标准都很明确,但是很多工作完成不够彻底、不够精细,质量普遍不高。例如:巡查仅仅是走了一遍,很少能对照标准去发现问题,记录很简单,很多只有“正常”、“无”这样的字眼;安全观测结束后,不知道去对照之前的数据进行检查、复核,不知道去判断数据是否合理、工程是否安全。

小型水库基本由所在乡镇和村管理,具体工作则采取聘请安全员、委托物业化公司(或施工队)的方式开展。现今乡镇水管(务)站在机构改革中被撤销,水利工作并入综合服务中心,小型水库管理力量被削弱,而安全员普遍都是当地农民、物业化公司主要承担维养工作,专业素质都不高,标准化管理“最后一公里”堵点问题突出。

2.2 技术指导和监督管理难度大

在标准化创建阶段,省水利厅每年组织专家和技术人员多次进行现场技术指导,把标准化管理作为水利综合督查的重点内容进行了督查,还开展了小型水库标准化管理的专项检查。市、县各级水行政主管部门同样采取了大规模组织现场指导、督查检查的方式,具体指导各工程实现达标。可以说,1万余座水库顺利实现标准化管理达标是各级监督指导和工程管理单位、技术人员、安全员具体实施、共同努力的结果。

进入巩固提升阶段,省水利厅《关于深入推进水利工程标准化管理常态化的通知》要求,完成创建的工程要保证不降级。省、市、县各级水行政主管部门仍然会组织安排一定程度的技术指导和检查,但是面对1万余座水库这样庞大的数字,这种现场指导的方式无法做到全覆盖,且多数情况局限在工程外观检查。缺乏长期的有效的技术指导和监管,是常态化推进水利工程标准化管理的一大难题。

2.3 社会化专业化服务水平不高

目前省内从事社会化专业化技术服务的机构大体有三类:一是水利系统的设计、科研单位下属公司;二是县或乡镇的施工队伍;三是社会上从事物业化服务的公司。这些技术服务机构参与水利工程标准化管理的物业化服务时间不长,除了少数管理层具有一定的

知识水平和技术能力外,现场服务人员大多为当地的农民工,不仅技术水平有限,而且不具备成熟的物业化管理人员的职业素质。

从技术服务的项目来看,绝大多数为水库工程的日常检查和简易维护。这些项目可归属为劳动密集型,对人员的素质和技能要求不高,也不需要技术服务机构拥有专业的复杂的设施和设备。现阶段的水库物业化管理仅具有低层次的社会化属性,像安全监测、复杂设备操作运行等专业化强的技术服务在省内很少,仅有峡江、伦潭等极少数水库开展了部分的专业化服务。

2.4 激励机制的力度和作用不强

我省推进标准化管理过程中提出了“六步法”的工作路径,其中第五步就是建立激励机制。一方面要求管理单位制定单位内部考评奖惩办法,奖优罚劣;另一方面要求各级水行政主管部门对标准化管理优秀的管理单位进行奖励,以此来提高单位和人员的积极性。但是在实际工程管理中激励机制并没有真正得到落实,单位和个人的积极性都不高。

其一,各级水行政主管部门每年能用于奖励的资金非常有限,且奖励资金只能用于工程管护,不能直接奖励从事管理工作的个人。其二,大中型水库管理单位性质大多数属于公益类,经营性收入少,单位能用于奖励优秀职工的资金更少,甚至没有。小型水库归属乡镇管理,乡镇政府更没有经费用于奖励安全管理员。其三,提拔干部、优先评职称、评先进等作为激励的手段,名额太少,无法覆盖广大的一线管理人员。因此,尽管省水利厅多次强调要发挥激励机制的作用,但是总的来看,激励机制不论是力度还是作用都偏弱。

3 常态化推进标准化管理的对策思考

3.1 建立标准化管理监管和服务平台

水库标准化管理创建是短期的、基础性的工作,如果完成创建后仍然沿袭以往的管理方式,无法真正实现科学、规范的管理,则标准化管理创建的成果难以保持,水库无法实现安全运行、效益发挥、整洁美观的目标。在现阶段管理人员不足、社会化服务水平不高、激励机制作用不明显的情况下,单纯依靠管理单位、管理人员的自觉来常态化推进标准化管理是不够的,必须要建立全省统一的标准化管理监管和服务平台,覆盖全部的水库。

(1)平台的主要对象分为四个层级,分别为省、市、县各级水行政主管部门人员和水库管理人员。各级水行政主管部门人员使用平台可以监督各水库常态化推进标准化管理的进展,同时利用平台获取有关信息便于线下针对性地指导各水库开展标准化管理工作。水库管理人员使用平台可以清楚地明白具体的管理事项,针对性地开展,并把工作成果传输到平台中供检查指导。

(2)平台的主体架构包括基础信息、标准化管理事项和评价考核等三大模块。基础信息模块用于查询、填报、展示水库的注册登记信息。标准化管理事项是核心,大致分为安全管理、运行管理、养护管理、管理保障等四大类47个工作事项。评价考核模块是重要抓手,用于标准化管理的自查自评、分级评价和复核等工作^③。

(3)利用平台实现动态管理。对于巡视检查、安全观测、日常维护等日常管理事项,可以随时在线查看当天工作情况;对于非日常管理事项,可以定期安排和检查工作落实情况。检查结果可通过评价考核模块直接评分并进行展示,反映水库当天或某个时间段常态化推进标准化管理的工作情况,避免年底一次性考评的局限性,从而使标准化管理工作做到事事有落实、层层有把关。

3.2 培育和扩大社会化专业化技术服务市场

尽管目前我省各地探索水库新型管护模式取得了一定的成效,但是总体上看实施范围还不够广、数量还不够多、管护行为还不够规范、技术服务还不够专业。相对于传统的工程管理方式,社会化专业化技术服务已经成为未来的发展趋势。我省水库众多,真正从事水库管护活动的企业、单位、人员不多,缺口很大,亟待培育、扩大和规范这个市场。可以从以下几个方面入手:

(1)规范从业相关资格要求。目前我省各地对承接社会化专业化服务的单位并未规定资格要求,对从事具体管护工作的人员也没有提出数量、职称、证书等方面的要求,尽管有从业资格要求对工作有一定的积极意义,但是政策导向的不确定性,反而在一定程度上约束了市场主体参与技术服务的意愿。应出台相应的鼓励性的政策,对于日常简易的保洁和维护等工作,提出规范性的要求;对于专业性强的技术工作如大坝安全监测,应提出基础性人员的专业水平方面的要求。

(2)开展服务能力评价。现状技术服务单位的技术力量、管护水平参差不齐,可以从技术人员的水平、技术服务的质量、管护效果等方面制定若干指标,综合评价技术服务单位的能力,促进市场竞争性^[4]。

(3)建立优胜劣汰机制。目前市场鱼龙混杂,通过加强对技术服务市场监管,促进市场平稳、有序、健康发展是非常有必要的。根据监督结果可以委托更多的业务给技术能力强、管护效果好的技术服务单位,促进其发展,同时减少甚至取消管护效果差的技术服务单位承担的业务^[5]。

(4)形成统一的技术标准。水库开展社会化专业化服务的时间不长,各单位(企业)尚处于摸索阶段,在管护工作方面并未形成统一或相对一致的标准。综合全省各地管护的效果和有关规范要求,形成统一的技术标准,可以指导技术服务单位规范化操作,也便于提高水行政主管部门监督检查的针对性。

3.3 多种方式加大技术培训力度

常态化推进水库标准化管理,最终要落实到“人”。现阶段,不论是水库管理单位人员、乡镇水利技术员、聘请的安全员还是社会化服务单位人员,普遍对水库管理事项、管理流程、管理标准不够熟悉,即使对负责的具体工作,在具体的操作上、技术要求上,掌握得也不准确不全面。因此,加强技术培训是必须要开展的工作。

(1)培训的对象应全覆盖。以往组织的管理和技术培训,虽然各级水行政主管部门、水库管理单位、乡镇水务站等单位 and 部门都有派人参加,但是参加的人员经常是“老”面孔,年年参加、年年赶场子,实际上有一大批人没有机会或者很少有机会参加培训。水库管理不是一两个人的事,需要大家齐心协力,需要有后备力量,所以不仅是骨干人员需要培训,单位和部门的领导以及一般技术人员也要进行培训。

(2)培训的方式应多样。省、市、县级水行政主管部门、乡镇每年会组织技术培训,基本是以集中组织上课教学为主,较少采取其他方式。水利部在2019年提出要“创新培训模式,结合推行新型学徒制”等工作,综合采取课堂教学、现场实践、远程教学、经验交流等多种形式进行培训。目前省水利厅组织开发了APP软件,提供了远程教学的基础。各地均有一些标准化管理优秀的水库工程供现场教学。因此有条件开展多种形式的培训。

(3)培训的内容应“新”“老”结合。水库标准化管理的事项很多,在有限的培训时间内无法全部讲深讲透,因此可以每年选择部分工作事项进行重点培训,日常工作、重要工作,如巡查、观测、维护、防汛等,可以每年反复讲、多讲。具体内容可以结合当年水利部、省水利厅的最新要求和标准化管理的常规要求,做到既有新知识,又能巩固老知识。

3.4 健全和落实多种激励措施

水库工程标准化管理创建阶段,各地在人力、财力方面均提供了力所能及的支持,其中最主要的是明确了职责、编制了技术手册、整治了工程环境,为常态化推进标准化管理打下了良好的基础。进入巩固提升阶段,建筑物和管理设施等“硬件”需要维护,可以通过维修养护资金加以解决,但更重要的是履职能力、勤奋敬业等“软件”需要提升,应主要通过有效的激励机制加以解决。

激励的方式是多样的,大体包括薪酬激励、精神激励、工作激励、处罚等。从我省各地展现的方式来看,激励机制基本上都是体现为薪酬激励。例如省水利厅在分配维修养护经费时,一级达标的水库在原有基础上获得50%的奖励;县水利局(或乡镇)给予年度考核评价优秀的水库管理员20%的工资奖励,等等。尽管薪酬激励是最主要的激励方式,但在我省财政资金有限的情况下,作用不够明显,完善和落实多种激励方式,将有效提高单位和人员的积极性。

(1)必须将标准化管理考核评价结果与激励挂钩^[6]。省水利厅要将标准化管理评价结果与分配维养经费、评先评优挂钩,要奖励好的市县,更要对标准化管理工作不好的市县进行实实在在的惩罚。市县主管部门在下达有关资金、评先评优时同样要依据标准化管理工作情况,奖励好的管理单位,惩罚工作不到位的管理单位。管理单位则应根据对职工(安全员)的考核结果,在发放奖励、评先评优、职称评聘时严格落实奖惩,对工作表现差的职工(安全员)做出处分、解聘等措施。

(2)薪酬激励应体现一定的差距。尽管现阶段管理单位能用于发放给职工(安全员)的奖励金额不大,但是如果能公开展现这种差距,对管理人员的冲击效果可能大于实际金额的差距,其体现出来的激励效果不一定小。例如某单位每个月对职工工作进行考评,考评结果上墙公示,月度的绩效工资直接根据考评结果进行调整,调整幅度虽然不大,但单位内部形成了比学赶

超的氛围。

(3) 积极拓展精神激励和工作激励。精神激励通常是以表扬、奖状、勋章、荣誉称号、授权等作为手段;工作激励通常是职务职称晋升、安排更好更适合的工作岗位、赋予更高更多的工作权限等作为手段,这些都是满足职工对尊重、成就感、自我实现等的需要,而这种需要产生的效果往往高于薪酬激励。不论是水行政主管部门还是管理单位,都应寻求更多的途径、更多的方式给予管理人员精神激励和工作激励,而且真正要落实到位,要能让所有的管理人员看得到、摸得到、感受得到。

4 结语

至2020年底,江西水利工程标准化管理创建阶段已全面结束,取得了初步的成果,1万余座不同规模的水库获得了不同的达标等级,但有些问题依然突出,主要体现在水库管理单位的管理和技术人员数量、能力不足;参与水库管理的社会化专业化服务机构和人员水平不高;各级水行政主管部门面对数量庞大的水库进行技术指导和监管的难度越来越大;各地、各单位制定了很多激励机制,但落实不到位、力度不强、作用不明显。

2021年开始进入了常态化管理阶段,水库作为数量大、重要性强的基础设施,常态化推进标准化管理将是今后长期的重点工作,任务艰巨。常态化工作不同于短期化创建,需要开展更多基础性、支持性的工作,例如培育社会化专业化服务市场、加强技术培训、健全落实激励机制,更需要利用信息化技术建立信息平台来加强监管。只有持续改进、提质增效,才能逐渐实现工程安全运行、效益持续发挥、环境整洁美观三大总体目标。

参考文献:

- [1] 吴义泉. 江西省水利工程标准化管理的探索与思考[J]. 江西水利科技, 2019, 45(03): 199-201.
- [2] 彭月平, 黎凤赓. 江西水利工程标准化管理长效机制探讨[J]. 水利技术监督, 2020(04): 18-20.
- [3] 邱志章, 朱连伟, 顾文钰. 浙江省水利工程标准化管理监督与服务平台的设计与实现[J]. 浙江水利科技, 2020, 48(3): 67-71.
- [4] 曹飞凤, 刘刚, 金爱民. 浙江省水利管理与服务能力现代化发展水平评价[J]. 水利水电科技进展, 2017, 37(5): 41-45.
- [5] 罗林峰, 吕天伟. 水利工程社会化管理模式应用分析[J]. 水利发展研究, 2020(7): 36-39.
- [6] 黎凤赓, 周志维, 罗梓茗. 江西水利工程标准化管理的经验与思考[J]. 水利建设与管理, 2019, 39(12): 57-60.

编辑: 张绍付

The countermeasures for normalizing the standardization management of reservoir

FU Qionghua^{1,2}, YV weiran^{1,2}

(1. Jiangxi Academy of Water Science and Engineering, Nanchang 330029, China;

2. Jiangxi Provincial Research Center on Hydraulic Structure, Nanchang 330029, China)

Abstract: More than 10,000 reservoirs in Jiangxi Province have basically met the requirements of standardization management after three years of establishment. In order to maintain the existing achievements and gradually improve the level of project management, it is necessary to take targeted measures to normalize the standardization management of reservoir. This paper puts forward four specific countermeasures, including establishing standardized management supervision service platform, cultivating socialized and specialized technical service market, increasing technical training, and perfecting incentive mechanism. Those countermeasures have strong operability and practicability and can be used for reference by managers at all levels.

Key words: reservoir; standardization management; normalize; countermeasures

翻译: 傅琼华