

浙江省水利工程标准化管理的探索实践

陈 龙

(浙江省水利厅,310009,杭州)

关键词:水利工程;标准化;管理;探索

中图分类号:TV697

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2017)06-0015-03

多年来,在国家有关部门的大力支持下,浙江省各级党委和政府组织带领干部群众,持续不懈地开展水利建设,建成了一大批水利工程。特别是省委、省政府作出“五水共治”重大决策以来,水利投入连创新高,掀起了新一轮水利建设高潮。截至2015年年底,全省已建成大小型水库4324座,库容445亿 m^3 ,1万 m^3 以上山塘2万余座,一线海塘、主要堤防1.6万余km,水闸1.3万余座,泵站4.9万座,水电站3200多座,集中式农村供水工程3万余处。这些工程有效保障了人民群众生命财产安全、民生改善和经济社会发展。

随着水利工程的大量建成,工程管理的任务和责任也越来越重。近年,各级水利部门在强化水利工程管理方面作了不少探索和实践,但受观念、体制、基础条件等多重因素影响,“重建设轻管理”等问题仍较为普遍,水利工程管理总体水平不高。一些工程由于管理上存在问题,造成工程效益不能充分发挥,甚至出现运行安全隐患,已成为制约水利发展的突出“短板”。

一、水利工程管理中存在的问题

一是责任不够清晰,落实不够到

位。大中型水利工程管理存在省市县三级水行政主管部门的监管职责不明确、管理责任边界不清晰等问题。小型水利工程大多由乡(镇、街道)或村级集体所有,管理责任不落实的问题更加突出。镇、乡政府(街道)对监管对象、事项、内容不够明确,主要领导对自身应承担的监管职责认识模糊,“缺位”现象较为普遍;有的对监管内容的认识局限于工程运行管理过程,未将人员配置、经费的落实等要素保障纳入监管范围。

二是管理制度、标准不够完善,执行普遍缺乏刚性。尽管国家层面按工程部位、设备分类制定了一些技术标准和工作规范,但这些标准多为单一的技术标准或工作规范,没有涵盖水利工程运行管护各环节,无法全面系统支撑水利工程管理全过程。有些标准还过于原则,难以有效指导具体运行管理工作。同时仅有的这些制度、标准执行普遍缺乏刚性,监管部门和工程管理单位内部没有严格的考核制度,导致制度、标准执行不到位,甚至“形同虚设”。

三是管理力量普遍不足,人员素质参差不齐。浙江省大中型水利工程一般有管理单位,管理力量相对较强,但部分单位也存在岗位职责不清、工

作要求不明、管理考核不严等,导致人浮于事、管理粗放,极易发生失职风险;大量小型工程更是缺乏稳定管理团队,管理人员流动性大,人员数量和技能水平难以满足工程管理要求。基层水利工作条件较为艰苦,工资和福利待遇较低,许多县级以上水管单位和乡镇水利站人才引不进、留不住,人才结构断层,技能素质有待提高。

四是管理经费投入不足,不少工程管理缺少稳定经费保障。水利工程大部分为公益性工程,其管护经费投入主要依靠地方财政保障。限于地方财力以及地方政府对“建设”与“管理”投入的“选择性偏好”等因素,大部分地方对水利工程管理的投入不能满足工程管理的实际需求。这些年来,各地基本出台了水利工程管护资金保障政策,初步明确了补助范围和标准,但由于地方财力有限,重点补助对象是大中型工程,对面广量大的小型水利工程,一般补助较少或不予补助。

五是自动化信息化水平不高,管理效能低下。不少水利工程建于20世纪,限于当时的技术经济水平,没有采用自动化信息化管理。目前,浙江省水利工程管理总体仍处于以人管为主,管理手段落后,效能较低,与

收稿日期:2017-03-14

作者简介:陈龙,党组书记、厅长。

发达国家水利工程管理“无人值班、少人值守”“信息化控制、网络化监管”的差距较大。

针对水利工程管理中存在的突出问题,必须寻求有效手段,根治沉疴,全面提升水利工程管理能力和水平。

二、水利工程标准化管理的理论和实践基础

①实施水利工程标准化管理符合习近平总书记标准化重要思想。习近平总书记一直高度重视标准化工作,近十年来多次论及标准化,把标准化提到了事关经济社会发展全局的战略高度,形成了系统完整的标准化重要思想,对推进国家治理体系和治理能力现代化,促进经济持续健康发展和社会全面进步,具有重要的理论和实践意义。2006年,在时任浙江省委书记时做出重要批示:“加强标准化工作、实施标准化战略,是一项重要和紧迫的任务,对经济社会发展具有长远的意义。要加强领导,提高认识,积极推进,取得实效”。标准化工作不仅衡量技术高低和服务优劣,也衡量社会发展、政府服务、文化建设、公共安全及生态环保等各个方面。因此,实施水利工程标准化管理,是贯彻落实习总书记标准化思想的具体行动。

②实施水利工程标准化管理是“标准强省”战略的具体实践。浙江省委、省政府对标准化工作高度重视。省委书记夏宝龙在省委十三届五次全会部署“两美”浙江建设时指出:“全面实施标准化战略,以‘五水共治’系列标准为突破口,以‘美丽乡村’建设规范为基础,探索建立由工作标准、管理标准和技术标准共同组成的美丽浙江建设标准体系,以先进标准引领产业结构、生产方式和生活方式的转变,在更高起点上推进全国生态文明示范区和美丽中国先行区建设”。2007年、2014年,省政府先后出台了《关于加强标准化工作的若干

意见》《关于加快建设标准强省的意见》。这些年来,浙江省实施标准化战略取得了明显成效。2016年,浙江省被国务院确定为全国唯一的标准化综合改革试点省份,水利工程标准化管理已列入标准化综合试点第一阶段18项重点工作之一。

③实施水利工程标准化管理已具备一定的实践基础。近年,浙江省在水利工程安全生产管理方面,做了一些标准化管理的探索和实践。2014年,在全国率先开展农村水电站安全生产标准化创建试点工作,到2015年年底,全省完成450座1000kW以上水电站的标准化创建和评审。这些水电站标准化制度执行、设备运行操作、台账数据分析处理等都已形成标准化流程,安全生产水平基本达到了标准化管理要求。2011年开始,温州市水利部门开展了水库、海塘、水闸达标管理工作,并在2015年制定发布了中型水库、水闸、海塘、农村水电站等4个管理类地方标准。2011年,宁波市提出了水库“元素化管理”理念,把水库每项管理工作进行分级、细化,制定精细化管理标准,并利用信息化平台,实现了水库管理精细化、元素化、智慧化,有效提升了水库管理水平。

通过探索实践,浙江省在水利工程标准化管理方面积累了一定的经验。但是,这些探索和实践尚有一定的局限性,建立和执行的标准较为单一,所解决的问题不够全面、系统。

三、水利工程标准化管理的内涵和重点任务

1.水利工程标准化管理的内涵

前些年推行的农村水电站安全生产标准化管理和宁波水库“元素化”管理,本质上体现的是一种标准作业程序SOP(standard operation procedure)理念。SOP基本方法就是将某一事件的标准操作步骤和要求以统

一格式描述出来,用来指导和规范日常工作。水利工程特别是大中型水利工程管理包括安全评估、运行管理、维修养护、监督检查、隐患治理、应急管理、教育培训、制度建设等各个方面,涉及多专业、多领域,专业性强、刚性约束多。引入SOP的基本方法,全面梳理水利工程管理事项,确定标准流程和要求,细化和量化关键控制点,对于规范日常工作、破解管理粗放问题具有很强的指导意义。但是,要真正实现水利工程标准化管理,在规范工作程序与要求基础上,还需采取根本性、系统性的标准化解决方案。

标准化是一项活动,一个过程,其目的是在一定范围内获得最佳秩序,通过建立最佳秩序来实现利益最大化。这种最佳秩序既包括建立标准作业程序(SOP),也包括同时建立制度、风控、绩效等多体系,并以流程为基础实现多体系的统一管理,促进不同管理体系相互融合、协同改进,有效提升管理效能和水平。

结合浙江省水利工程管理实际,以标准化思想为指导,建立涵盖“最佳秩序”各个方面的综合性标准体系,既要通过梳理工程管理事项、明确工作程序和要求以规范工作,又要通过理清事权、落实责任来形成提升管理水平的内部动力,还要通过落实人员和经费建立外部保障机制。因此,水利工程管理综合性标准体系需涵盖并融合三个方面的标准:一是技术标准。水利工程运行管理的监测、试验、预报、计量、评定、鉴定等专业性强,必须满足国家相应规程规范要求并符合浙江省实际。二是工作标准。水利工程运行管护工作包括调度运行、日常管护、应急管理、维修养护等多个方面,应该在符合技术标准前提下,结合工程自身实际,明确具体工作标准,规范每项工作行为。三是管理标准。水利工程管理模式多样、责任组成复杂,应统一规定管理业务

(任务事项、职责、权限)、管理体系(组织架构、岗位设置)、管理程序和方法、要素(资金、人员)保障要求、绩效评价办法等。在标准实施中,要通过“定责、定标、定岗、定员、保障经费”,实现每个管理行为、环节“有人管、有钱管、依标管”,可有效形成水利工程管护的良性长效机制。

2. 水利工程标准化重点任务

①建立管理标准体系。在省级层面,要制定推荐性管理标准。由于水库、水闸、水电站、堤防等不同水利工程运行管护要求差异较大,需要分类制定管理标准。在各工程管理单位(责任主体)层面,要按照省出台的推荐性管理标准,根据每个工程组成、功能、特点、环境等情况,结合工程管护模式,编制工程标准化管理手册,将工程管理标准具体细化落实到每个岗位和人员,将工程管理任务和责任“元素化”地细化到岗位职责。

②落实管理责任主体。根据《浙江省水利工程安全管理条例》等法规、《国务院办公厅转发国务院体改办关于水利工程管理体制改革实施意见的通知》(国办发〔2002〕45号)等文件精神,进一步深化水利工程管理体制改革,理清工程管理事权,逐个梳理落实工程管理责任主体,明确主体责任。

③保障管护经费。公益性(含准公益性)工程管护经费应按照属地管理原则,纳入本级财政预算。国有大中型水利工程管理单位按照水利工程维修养护定额编制经费预算,并纳入本级财政预算;小型水利工程以财政补助和管理单位自筹相结合的方式落实管护经费,水利会同财政部门出台资金保障政策,明确资金补助范围和比例。经营性为主的水利工程管护经费由业主自行承担并按有关规定在其经营收入中计提,专款专用。

④落实管护人员。应当根据水利

工程管理单位定岗标准设置岗位,并相应配备符合要求的管护人员。大力推行“政府购买服务”的物业化管理,或因制宜采用“以大带小”“小小联合”“以点带片”“分片统管”等工程管理新模式,实现管理专业化、物业化。

⑤提升管理信息化水平。工程管理单位开发建设水利工程运行管理平台,将管理内容、程序、要求等通过信息化手段进行固化,使管理行为“留下痕迹”,发挥平台追溯功能。将移动巡查、视频监控、网上办公等信息化手段有机融入日常工作中,不断提升管理效能。同时,开发建设由省、市、县三级水行政主管部门共用的水利工程标准化管理监督与服务平台,实时掌握各类水利工程安全状态和管理动态,提升监管效能。

四、工作进展与认识

2015年11月,浙江省政府召开全省水利工作会议对推行水利工程标准化管理做出了全面部署,经过一年多的努力,实现了“四个全部”:省级层面管理标准规范全部出台,共制定了水库、水闸等11类工程12项管理规程,制定定岗定编等10余项管理制度、意见;各市、县(市、区)政府全部出台水利工程标准化管理实施方案;确定标准化管理工程名录(五年10700处),管理单位(责任主体)已全部落实并公布;公益性(含准公益性)水利工程管护经费保障政策已全部出台。2016年全省落实创建及管护经费14.8亿元,成立了具备水利工程维修养护能力的物业化管理公司432家,通过标准化管理考核评估工程1699个。这些工程的管理责任、事权进一步明晰,经费、人员更有保障,管理规范化、精细化水平显著提高,信息化水平明显提升,工程面貌大为改观,初步实现了工程管理的“制度化、专业化、信息化和景观化”,也有效防范了可能发生的失职渎职风险。

浙江省实施水利工程标准化管理,得到了省委、省政府和水利部主要领导的充分肯定。2016年7月7日,省长车俊在全省防汛防台视频会议讲话中指出:“实行水利工程标准化管理,是确保水利工程安全运行、发挥工程效益的重要基础工作,很有必要。各地要严格按照标准化管理要求,按规定落实必要的人员、经费等,加强管理人员培训,提高各类水利工程的管理水平”。水利部部长陈雷作出批示:“浙江在标准化管理方面思路新、举措实、力度大,他们的做法和经验值得研究和推广”。在2017年1月全国水利厅局长会议上,陈雷部长提出要“坚持建管并重,大力推进水利工程标准化管理”。

一年多来的探索和实践使我们有了以下深刻认识:

①需要各级政府高度重视,加强组织领导。水利工程大部分为公益性工程,涉及公共安全。实施水利工程标准化管理,是政府公共管理的创新,也是一项系统工程,需要各级政府高度重视,加强组织领导,着重协调落实管理经费、人员等保障要素。实施标准化管理,管理支出必然会有所增加,这也是弥补管理“欠账”的重要体现。公益性水利工程管护资金应坚持财政保障为主的原则,按测算标准列入本级财政预算,确保标准化管理的需要。

②需要水利部门加强督促指导,工程管理单位全力组织实施、全员参与。坚持“政府和部门监督引导、单位组织实施、职工全员参与”的原则,各级水行政主管部门要加强督促指导,以行政手段促进标准化管理的实施;工程管理单位是标准化管理的实施主体,要切实承担起主体责任,特别是要加强对员工的培训,增强责任意识,组织每一名员工熟悉(或参与编写)标准化管理手册,以进一步明确岗位职责,确保履职到位。

(下转第32页)

长相关培训、调整、协调等配套工作。

4. 电子化巡河

为推进河长制信息化管理,绍兴市“重构绍兴产业、重建绍兴水城”工作领导小组办公室(以下简称市水城办)联合中国移动通信集团浙江有限公司绍兴分公司,共同开发覆盖绍兴全市范围的河长制 APP 移动巡查终端系统。该系统包含用于手机端的“河长通”APP 和用于电脑 PC 端的“绍兴河长通管理平台”,各级河长巡河时须先点击“开始巡河”,巡河结束时再点击“结束巡河”。其间如果发现杂物漂浮、河岸坍塌、淤泥淤积等问题,河长可选择或填写问题类型并拍照上传。系统实时记录河长的巡河轨迹和情况,督促河长履职到位、精准巡河,保障了信息采集的全面性和信息传递的顺畅性,促使河长制成为推进绍兴治水的长效机制。

5. 社会化评价

在市级各主流媒体开设《当好河长》新闻栏目,市级河长带头针对各河道目前存在的短板,尤其是群众关注的热点、难点问题,畅谈河道治理的思路举措,并做出工作承诺,确保河长制落到实处,促进水环境持续改善,为“五水共治”做出积极贡献。在“绍兴河长”微信平台开设了《河长谈护河 你我来点赞》栏目,邀请各乡镇(街道)总河长来谈谈他们在护河治水方面的经

验和心得,树立工作典型,交流治水经验,营造了基层河长履职的良好氛围。

6. 全民化参与

除了市、县、镇、村四级河长各司其职外,绍兴市还有一批“民间河长”:包括“党员河长”“企业河长”“乡贤河长”“村嫂河长”等。在嵊州市,有 2 000 多支村嫂护水队,有万名义务监督员,村嫂们每天巡河,劝止危害河道的不文明行为,掀起了全民治水管水的热潮。2015 年以来,绍兴企业为治水工作捐款超过 3.4 亿元,还当起了“五水共治”的“养护者”和“管理者”。新昌县小将镇商会 34 家企业共捐赠护河资金 77.5 万元,认养河道 80 多 km。

三、抓工作保障,确保河长制落到实处

1. 强化河长履职保障

各地均制定了基层河长培训计划并组织实施,提高基层河长巡查履职能力。原则上新任河长要及时接受培训,基层河长两年内轮训一次。各有关部门要积极支持基层河长履职,及时将河道入河排污(水)口分布图、污染源清单、河道治理项目、河道水质等信息予以公布,为基层河长开展巡查工作创造条件。

2. 强化管理人员保障

市里设立河长制管理办公室,配备专职干部,专门负责协调、指导、督

促全市开展河长制管理工作。各地健全县、镇级河长制管理办公室,统筹协调本地区河长制工作,加强对河长制工作指导、协调和督查。

3. 强化工作考核保障

制订完善河长制工作考核办法,采用平时抽查和年终考核相结合的方式,对河长实行单独考核。各级河长对所负责河道的各项治理任务落实情况进行监督考核,考核采用定期考核、日常抽查和社会监督相结合的方式进行。考核结果纳入各级政府年度工作目标责任制内容,并与各责任主体行政负责人实绩挂钩。对工作成绩突出、成效明显的给予表扬;对考核不合格、整改不力的实行行政约谈、通报批评等措施,并作为干部选拔任免的重要依据。

四、结 语

目前,绍兴全市共设河长 5 120 名,同时建立一系列河长制工作机制,确保河长制落到实处,治水各项工作也取得了明显成效。但在实际工作中,还存在河长一人多岗等问题,需要通过强化制度设计、深化河长制管理等措施健全完善河长制的工作机制,更好地发挥河长制的制度优势,以及各级河长维护河湖健康生命的作用。

责任编辑 郑 爽

(上接第 17 页)

③需要着力推进管理技术手段和体制机制创新。在当前自动化信息化技术迅速发展、劳动力成本不断攀升的背景下,必须加快应用自动化、信息化管理手段,提升管理效能。要着力推进水利工程管理体制机制改革,创新水利工程管护模式,通过实现物业化、专业化管理,解决人员要素保障等问题。

④需要以最严格的监督检查措施来加强保障。水利是一个传统行

业,工程管理人员形成的思维定式、工作习惯必须依靠严格的监督检查形式来加以扭转。工程管理单位应充分利用信息化管理平台,进一步优化工作流程,让“每一名管理人员的每一项管管理行为留下痕迹”,并严格内部检查考核,及时纠正不符合标准化管理的行为。各级水行政主管部门要切实加强监督检查,对不严格按照标准化管理的必须严肃问责,确保真正依标准管理,确保水利工程安全运行并正常

发挥效益,确保工程管理中不出现失职渎职人员。

参考文献:

[1] 郭占恒.习近平标准化论述与浙江实践[N].浙江日报,2015-9-25.
 [2] 李春田.现代标准化方法——综合标准化[M].北京:中国标准出版社,2012.
 [3] 洪生伟.标准化管理(第六版)[M].北京:中国标准出版社,2014.
 [4] 胡孟.水利标准化理论与实践 [M].北京:中国水利水电出版社,2015.

责任编辑 李建章