DOI:10.16616/j.cnki.11-4446/TV.2017.010.014

山东省水管单位管理能力建设研究

刘　琳

（山东省水利工程管理局，山东 济南　250013）

【摘　要】 基层水管单位普遍存在人员队伍不稳定、年龄结构不合理、专业化人才缺失、管理设施薄弱等问题，是影响工程管理水平提升的重要制约因素。本文通过对山东省水利工程管理单位管理能力现状进行调研和分析，找出了制约工程管理发展的关键因素，并提出了有效的对策建议。

【关键词】 水管单位；能力建设；现状及建议；山东省

中图分类号：TV211.3　　文献标识码：B　　文章编号：1005-4774(2017)010-0057-05

Research on management capacity construction of water management units in Shandong Province

LIU Lin

(*Shandong Water Conservancy Engineering Authority*, *Ji' nan* 250013, *China*)

Abstract: The basic water management units have general problems of instable staff team, unreasonable age structure, deficient professional talents, weak management infrastructure, etc. It is an important restriction factor to affect the management level of the project. In the paper, the management ability status of water conservancy project management units in Shandong Province is studied and analyzed. Key factors restricting engineering management development are discovered. Effective countermeasures and suggestions are proposed.

Key words: water management unit; capacity-building; status and recommendations; Shandong Province

1　山东省国有水管单位管理能力现状

1.1　水管单位概况

截至2016年，山东省共有国有水管单位491个，其中按工程类型划分，水库管理单位231个，河道堤防管理单位94个，水闸管理单位52个，泵站管理单位37个，灌区管理单位75个，其他水管单位2个（单位类型分布如图1所示）；按单位性质划分，纯公益性水管单位296个，准公益性水管单位162个，自收自支水管单位33个。批复人员编制总数14714人，实际在岗人员总数13482人。

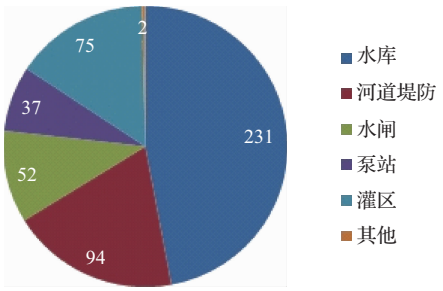

图1　全省国有水管单位概况

1.2 人员队伍情况

1.2.1 年龄结构

根据调查统计，山东省国有水管单位30岁以下、30~40岁、40~50岁、50岁以上人员分别占在岗人员总数的6%、25%、44%和25%（年龄结构情况如图2所示）。40岁以上工作人员占比接近70%，说明水管单位队伍存在年龄老化的趋势，年龄结构不合理。

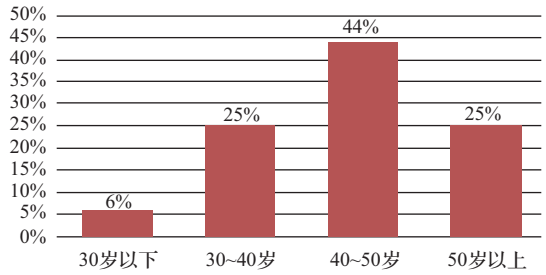

图2 年龄结构

1.2.2 学历结构

山东省国有水管单位大学本科及以上、专科、高中（中专）及以下工作人员占在岗人员总数的比例分别为28%、33%和39%（图3）；从学科专业角度看，水利专业人员总数仅占在岗人员总数的39%，其中在各学历结构中，水利专业人员占比分别为本科及以上62%、专科45%、高中（中专）及以下17%。综上可以看出，水管单位本科及以上高学历人员占比明显偏少，并且严重缺乏水利专业人员。

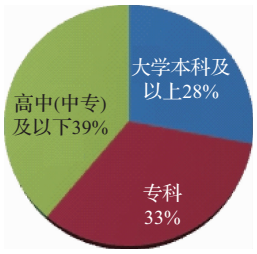

图3 学历结构

1.2.3 职称结构

专业技术岗位方面，山东省国有水管单位中取得高级、中级、初级专业技术职称人数占在岗人员总数的比例分别为5%、19%和25%（图4）；工勤技能岗位方面，取得高级工及以上、中级工、初级工及以下的人数占在岗人员总数的比例分别为18%、10%和10%（图5）。由此可见，基层水管单位职称选聘渠道还不顺畅，中高层次的专业技术人员严重匮乏。

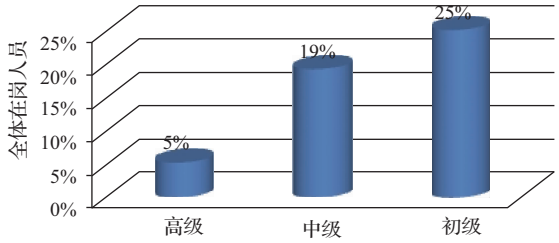

图4 专业技术岗位

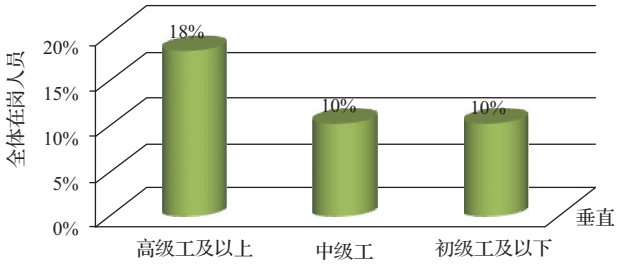

图5 工勤技能岗位

1.2.4 岗位结构

水管单位体制改革后，山东省国有水管单位共测算岗位16115个，目前实际在岗13482人，水管单位中电工、闸门运行工、土石维修工、水工监测工等与工程日常运行管护相关的关键岗位人数仅占实际在岗总人数的28%，其中持证上岗人数占比仅为40%。说明部分水管单位岗位设置仍不合理，实际操作运行的专业技术人员严重缺乏，培训力度不够。

1.3 管理基础设施情况

管理单位大都建有专门的管理用房，配备了必要的办公设施，在工程检查、监测、操作等方面配置了一些现代化的管理设备。山东省210个国有山丘区水库大都设置了水文观测预报站网，建立了雨量自动测报预报系统；在水位观测方面，一般都采取人工和自动相结合，但主要以人工观测为主；大坝测压管观测方面仅有66个水库安装了自动观测系统，其中能够正常运行的仅有31个；位移观测主要以人工自测为主，部分单位采取了委托观测的方式，自动化水平不高；大部分水库都未建立洪水自动预报调度系统，未开展溢洪闸闸

底扬压力观测。

1.4　向社会购买水利公共服务情况

调查发现,山东省国有水管单位普遍采取传统的管理模式,由水管单位职工根据职责分工进行日常的管理和维护,仅有部分单位采取了向社会购买公共服务的方式,占比偏小。购买服务的内容主要涉及日常保洁、草皮养护、工程观测、渠道清淤、治安保卫、机电设备维护等项目。由于水管单位的技术力量普遍不足,并且缺少相关仪器设备,对机电设备维护、工程观测等项目的购买意愿较大。

2　存在问题及原因分析

2.1　存在问题

a. 管理单位职工教育培训力度不够,学历层次和技术水平普遍不高。水利工程现代化管理需要大批业务能力强、懂管理的专业人才。但目前水管单位职工学历结构仍不合理,高学历、高技术水平的人员比例偏低,如:具有本科以上学历及中高级职称的人员仅占总人数的三成左右,远远不能满足现代化水利工程管理的需要。并且队伍知识老化现象严重,很多职工都缺少系统的职业技术培训和再教育,特别是一线技术岗位人员专业技能薄弱,有的甚至不能满足现任岗位要求,无证上岗现象比较普遍。

b. 管理单位人员年龄结构不合理,“青黄不接”现象突出。近年来,随着用人制度的改革,基层水管单位新录用人员偏少,特别是“80 后”“90 后”人才匮乏。目前山东省基层水管单位年龄结构总体偏于老化,随着各单位 50 岁以上人员的相继退休,下一步年龄断层现象将逐步显现,如果不及时招录补充年轻人员,一些水管单位将在几年以后出现“用工荒”,势必给工程管理工作的有效开展带来不利影响。

c. 管理单位专业技术人才匮乏,没有形成合理的人才成长梯队。水利工程管理单位承担着防洪、灌溉、供水、水资源管理等专业性较强的任务,需要各方面的专业技术人才。但目前山东省水管单位中水利专业人员明显偏少,仅占全部在岗人数的 39%,远远不能满足日常工程管理工作的需要。在岗位人员设置方面,与工程运行和日常管理相关的一线专业技术和工勤技能岗位人员不足半数,而且由于各方面条件限制,一线技术人员招聘难度较大,即使招到所需技术人才,有时因为条件艰苦、待遇低或寻求到更高的工作平台等原因也很难留住人才,造成水管单位的技术力量较薄弱。

d. 管养分离力度不够,工程管理的专业化水平不高。山东省实行管养分离的水管单位仅占总数的 63%,其中完全实行管养分离的单位不足总数的 30%,工程维修养护的社会化程度不高。在一线人员不足、技术人才短缺、年龄老化的条件下,大部分水管单位仍然沿用传统的工程管护模式,人员配备不合理,工作人员往往身兼数职,不能专心于工程管理工作,造成管理效率低下,人员队伍不稳定。

e. 管理基础设施薄弱,现代化水平不高。现代化的管理设施应用不够充分,部分工程监测手段和调度方式落后,与水利工程运行管理现代化要求还存在一定差距。已经建立的工程信息化管理系统、工程观测系统、监控系统存在产品规格不统一、性能不稳定、故障率高、系统性不强、共享性较差、信息平台不兼容、数据存在误差等问题,难以发挥效益。

2.2　原因分析

a. 人才培养重视程度不够。水管单位缺乏对人才引进、培养和配置的整体规划和宏观考量,缺少人员配置的前瞻性。工作中,往往对年度任务规划比较周密详细,但对完成任务的人员配备考虑的较少。对人员队伍常常是仅限于数据统计,缺乏对人员适应岗位能力的深度分析,容易出现人员配备方面的随意性和人才使用上的资源浪费。在职人员培训频次少、业务针对性不强、缺乏系统性,培训往往流于形式,对实际工作的提升作用不大。这些都是造成人员队伍结构不合理,甚至出现断层的重要原因。

b. 选人用人渠道不畅。水管单位大都为事业单位,人员招聘和调入必须严格符合事业单位人员招聘程序和相关要求,实行“凡进必考、公开招聘”。但目前市县人事部门一般对招考人员的学历等要求比较高

（一般为本科及以上），而水管单位由于地处基层，对高学历人才的吸引力比较低，往往出现无人报名或报名达不到规定人数的情况。有时即使招到所需人才，也因条件艰苦、工资水平低而留不住人才。基层水管单位意愿招录专业对口、较为适用的大专或中专毕业生，却因不符合人事部门的政策而难以实施。同时受编制数量的限制，一些水管单位还可能出现没有空编招录人员的情况。以上种种原因造成了水管单位选人用人机制不活、渠道不畅、人才短缺现象。

c. 基层水利工作环境艰苦。水管单位分散各地，大多地处偏僻地段、远离城市、条件艰苦，日常工作单调重复，文化生活极度匮乏，生活设施十分简陋。由于常年需要在管理单位工作和生活，很多职工在择偶、照顾家庭、子女上学、就医等方面遇到的问题比较突出，并且基层单位工资待遇整体偏低，这些原因都加大了水管单位吸引人才和稳定职工队伍的难度。

d. 水管单位经费不足。目前，山东省纯公益性水管单位仅占总数的6成，还有很大一部分是差额拨款或自收自支单位，山东省国有水管单位的“两项经费”（人员支出和维修养护经费）落实率分别为93%和67%，水管单位经费的筹集和使用，特别是维修养护经费方面还有很大缺口。随着经济社会的发展，工资收入标准和工程养护标准也将逐步提高，管理单位的经费支出缺口将越来越大。经费不足直接导致管理单位在完成工程管理主业之外，很大精力投放到开展综合经营，以此解决吃饭问题及维护队伍稳定。因此，在仅有的技术人才中还要抽离部分人员进行综合经营，进一步削弱了管理单位的队伍能力。同时，由于经费不足，水管单位在管理设施、设备的现代化更新改造方面也严重滞后，许多现代化的管理技术和手段难以有效应用，即使配置了一些现代化管理设施，但由于没有资金进行后续维护，故障频发无法充分发挥效益，这些都是工程管理专业化、社会化、现代化水平不高的重要原因。

3 建议

3.1 加强人才队伍建设

水利工程管理的多样性和复杂性决定了工程管理队伍必须由具备各种能力的人员组成，既要有懂管理的社会通用型人才，也要有懂技术的特殊专业型人才。要根据水利发展目标和现代化管理工作需要，科学制定人才发展规划，提前做好人才储备计划；要依托政策扶持，积极利用水利纳入全国“三支一扶”计划范围等政策优势，进一步优化招考门槛，积极引进技术人员，特别要注重水利专业技术人才的引进和招录；要加强与编制、人事部门的沟通协调，一方面对于编制不足的单位争取实行“退三进一、退二进一”的政策支持，另一方面适当降低招考门槛，逐步解决队伍力量不足的问题；要优化年龄结构，合理配置岗位，优先将中青年人才推向一线，提高实际操作技能，建设一支技术力量过硬的中青年带头人和技术骨干队伍；要加强水管单位文化建设，积极开展各种形式的宣传和教育，增强职工的认同感和归属感。

3.2 加强在职人员培训

水利工程管理单位作为基层单位，人员数量多，专业类型多，在培训过程中应该根据不同层次、不同岗位的需要，有针对性地确定培训的内容和重点，分层次、分类别开展内容丰富、形式灵活的培训，增强针对性和实效性。比如：针对干部培训侧重政治素养、党风廉政教育和综合管理能力，以坚定其政治信仰、自觉加强作风建设；针对工程管理技术骨干培训，侧重工程管理技术标准、信息化、自动化基础业务知识，提高其精细化、规范化管理水平；针对水库、闸门、泵站等运行管理人员培训，侧重于操作技能，积极参加各类岗位资质培训，实现持证上岗；针对新进人员，侧重岗前教育，以提高其职业道德素养和实际工作能力。

3.3 加强人才激励和保护

制定保护人才、开发人才的规章制度，在管理单位内部建立合理的竞争机制，打破各种条框限制和论资排辈的束缚，通过公开竞争上岗的办法选择优秀的骨干人才，实现用制度留人；创新人才激励机制，建立以绩效为主要依据的薪酬分配体系，在职务晋升或职称晋级方面形成向一线干部职工倾斜、向能力倾斜、向贡献倾斜的分配机制，实现用机制留人；针对管理单位的

长远目标和岗位发展需要，注重培养不同层次的人才，形成初、中、高不同层次人才分类开发、逐级提高的“塔式结构”，实现人才队伍的协调发展，实现用事业留人；注重改善水管单位办公和生活环境，关心职工工作和生活，帮助解决遇到的实际困难，解除职工的后顾之忧，实现用感情留人。

3.4　足额落实管护经费

一方面，着力改变重建轻管的思想，把水利工程管理作为水利基础设施建设的一个优先领域，严格执行国家有关规定，在积极争取中央资金支持的基础上，省和市县应进一步加大投入力度，将一定比例的水利建设基金用于水利工程维修养护，由各级财政统筹安排，确保经费落实到位。对于准公益性和自收自支管理单位，要在确保管理工作有效开展的情况下，充分利用自身的人才、技术、资源等优势开展综合经营，以弥补经费的不足，提高工程管护水平。另一方面，各级水行政主管部门要督促工程管理单位按规定开展工程检查和观测，详细记录工程损毁情况，认真做好水利工程维修养护经费测算等工作，并确保经费合理有效使用。

3.5　加强管理设施的建设和管理

以实现工程管理的集约化、规范化、现代化为目标，建立完善的管理基础设施和现代化的管理技术手段。一是加强水利工程安全监测设施自动化改造，实现对大中型水库、重要堤防及险工险段的全天候监测监视，提升应急处理能力，实现对水旱灾害、水环境控制等的有效预防和及时处置。二是加强防汛抗旱应急管理设施建设，实现对中小河流、中小水库、山洪灾害易发地区的预警预报，为防汛指挥决策提供支撑和保障。同时，健全防汛抗旱物资仓库，完善防汛抗旱物资储备机制，加强防汛机动抢险队伍建设。三是加强水利工程信息系统建设，依托水利基础数据和支撑环境，建设水利工程调度运行风险管理系统，提高对工程的实时调度运用水平。四是加强水管单位基础设施建设，改善办公自动化条件，完善监控、通信等管理设施，配备功能齐全的管理用房。

3.6　探索推行政府购买公共服务模式

要按照维修养护专业化和市场化的要求，结合工程管理单位的现实需要，在充分考虑水利公益属性的基础上，创新维修养护服务的提供方式。一是优先在工程保洁、观测、养护、机电设备维护等方面推行物业化管理，委托专门的维修养护公司开展相关工作，解决管理单位技术力量不足的难题。二是科学界定维修养护社会化服务的内容、价格体系、质量标准、考核要求等，实现购买公共服务的标准化和规范化。三是加强市场培育，一方面通过管养分离使更多的水利工程进入市场，另一方面出台引导和激励政策，为更多企业或社会组织进入市场创造条件。四是加强监管，根据地区实际出台技术标准文件，明确企业准入条件，规范具体的维修养护行为。五是加强考核评估，通过定期考核评价，保障公共服务的质量，确保维修养护到位，实现工程的良性运行。

4　结　语

“十二五”期间，山东省水利工程管理工作有了飞跃式发展，但随着现代水利的推进，水利工程管理单位的行业能力已经成为工程管理现代化的制约和瓶颈，各级水行政主管部门和水管单位必须高度重视。本文提出的建议意见，需要山东省上下共同努力，形成合力，共同推进水利工程管理现代化发展。

参考文献

[1]　孙峰. 水利工程管理单位职工队伍建设的思考与对策[J]. 中国水利，2011(22)：68.

[2]　陈虹瑾. 加强基层水利工程管理单位人才队伍建设的思考[J]. 江苏水利，2013(12)：44.

[3]　袁文亮，崔强，刘文晓，等. 浅谈水管单位实现良性发展的思路与措施[J]. 水利建设与管理，2006(1)：39.

[4]　郑金堂. 浅谈创建国家级水管单位的管理措施[J]. 水利建设与管理，2013(1)：9.