

民族地区农村饮水安全问题分析及建议

阿说日吉

(四川省普格县党校 四川 普格 615300)

摘要 针对我国民族地区农村普遍吃不上干净的自来水,人身健康面临着饮水不安全的严重威胁的情况,通过对四川凉山地区的调查、分析,得出农村饮水不安全问题主要原因在于农村饮用水资源缺乏,零散型供水模式及工程建设、运作机制、监管机制存在严重缺陷。通过分析研究,提出组建农村民营自来水公司、创新农村供水机制和管理机制,切实解决民族地区饮水安全问题的建议。

关键词 民族地区;农村饮水安全;供水机制;管理机制

中图分类号:TV697.4

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2008)03-0036-04

水是生命之源,健康之本。让老百姓吃上放心、干净的自来水,不仅是关注民生为重点的社会建设和乡村治理的基本任务,同时也是全面建设小康社会的重要内容。笔者以四川凉山彝族农村为例,对我国民族地区的农村饮水安全问题进行探讨。

1 民族地区农村饮水安全形势十分严峻

十一届三中全会以来,在国家的专项资金支持和重点帮助下,凉山彝族地区的农村供水事业取得了较大的发展。从 1980~2005 年初,只有 14 万人的凉山州普格县,累计解决了占总人口 74.8% 的人群饮水困难问题^[1]。但是,普格县的农村饮水不安全人数还有 6.24 万人,特别是血吸虫片区饮水不安全的人口多达 3.315 9 万人,占普格县总人口的 1/5^[1]。当前,在大量的民族地区农村,部分人口的饮水困难问题还没有切实得到解决,同时最为严重的是大量农村人口饮用水水质达不到卫生标准,很多农村面临着“饮水安全”这一关系生命健康的普遍性问题。

1.1 缺乏饮用水源

凉山地区农村缺乏饮用水源的主要原因有:一是因为没有水源或缺少水源而导致的水源性缺水;二是虽有充足的水源,但水源不适合饮用而造成的水质性缺水;三是水源性和水质性两者兼缺而造成的短缺。

1.1.1 水蕴藏量丰富依然吃水难

凉山地区素以水蕴藏量丰富而著称,但吃水困

难。造成这一悖理的原因在于:一是这些河流流经的区域大多土地肥沃、灌溉方便,是当地农村主要的农作物生产区,但由于河流时常泛滥等原因,彝族农民大都离江避河、依山而居,造成取水距离较远、成本较高,只能望水兴叹的状况。二是流经乡村的河水因农用灌溉、居民生活废水、畜禽粪便排放,水体普遍富营养化等,致使河水浑浊度和细菌含量较高,特别在雨季,河水泥沙含量很高、细菌含量剧增,长期呈现有不同程度的污染,即使部分农民邻水而居、或引水入村,也因为缺少相应的净化设备,农民也只能“对水喊渴”。

1.1.2 守着丰富的地下水,仍没水喝

山间小溪流通常是农民饮用水水源的首选,但小溪流量一般不大,水质因地形、地质情况差异很大。小溪流源头或距离源头较近的地方,水质清澈,但随着流径的延长,加上流域的自然污染和人畜、农业生产等污染,水质通常劣化,不能直接饮用。长期以来,农村一般选择山中小溪流源头或离源头较近的地方,修筑水塘,铺设管道,输水入村,但这些饮水系统较简陋,不仅水质没有保障,而且因为季节性的流量锐减或水源枯竭,时常造成农民无水可喝的现象。凉山地区地下水蕴藏量较为丰富,但因村民生活废水、畜禽粪便、农药等污染,采出的地下水时常有异味,混浊度高,不能直接饮用;同时由于打深井成本高、费时费力,所以造成守着丰富的地下水却没水喝的饮水问题。而居住在高寒山区的农民,因地表水(小溪流)和地下水资源分布较少,缺水问题尤

为严重,更兼居住分散、不能集中供水等原因,还存在着靠人背马驮、人工蓄积雨水或融雪以炊的原始民生现象。

1.2 农村饮用水资源的争夺

1.2.1 灌溉用水与居民生活用水之争

每年的冬春两季和初夏,正是凉山地区的枯水季节,而此时正是农业生产用水高峰期,这一矛盾时常导致农村生产灌溉用水与居民生活用水之间的冲突,自来水采水口被截流,输水管道被破坏,打架斗殴甚至闹出人命等现象时有发生。

1.2.2 村落之间或农民群体之间的争水冲突

长期以来,人们只看重承包田和林地的使用权,而水权意识比较淡泊,导致了农村水资源使用权的权属不明现象。这种水权不明现象实际上是默认任何人都可以在不经任何批准授权的情况下,取用沿自然河道流动的地表水,以满足人畜饮用的需要。这种默认的“规则”正与农民“不花钱的只有水”的传统认识相耦合,这在无形中助长了农民争水的习气,导致村民或村组之间相互争夺、侵占水资源的使用权,时常诱发村民间的争水冲突甚至群体性械斗事件。激烈的农村水资源争夺现象,不仅导致了农村水资源使用开发的无序和浪费,而且还严重地影响了农村社区的稳定与和谐。

1.3 经常断流的农村自来水

在四川凉山地区,除县城及个别乡镇政府周边的居民能得到较好的城镇供水之外,大部分农村都普遍存在自来水经常不来水的现象,而导致这种现象的原因是多方面的。

1.3.1 农村供水系统保障功能低

造成供水保障功能低的原因有:①农村人畜饮水工程建设中,因为农村资金筹集困难,国家扶持资金相对有限,因而通常造成了工程的简约性;②有些人畜饮水工程是通过水利水电、扶贫等相关部门立项修建的,普遍缺少严格的工程监督和验收标准,往往造成偷工减料、设施简陋、工程质量不高等现象,埋下了使用寿命短和质量不高的隐患;③饮用水水源流量较小、开发能力较弱,只能通过建设零散型的供水工程来解决大量人口的饮水问题,但往往造成低水平重复建设,出现工程分散、管道纵横交错、水资源整合性差、供水保证率低等现象。

1.3.2 农村供水系统缺乏有效的维护管理

农村零散型的供水系统因为管道交错,使用人口少,而农户分摊的管护成本相对较高,兼之农民缺乏共管共饮意识,经常出现管道堵塞、水塔淤泥堵塞、水管老化,人畜破坏,泥石流、洪水等自然损坏,

或压强大爆裂等现象。出现这些故障后,农民很少及时组织维修,经常出现自来水不来水,而谁也不管的现象。

1.3.3 缺乏相应的用水制度

农村饮水工程大多为政府扶持建设的,用水都是免费的,农民除家庭生活饮用水外,还有畜禽饮水、洗涤衣物等,用水量较浪费,而又普遍缺乏节水意识,忘记关水龙头或水龙头损坏了也不修理的现象普遍存在,时常造成自来水白白流失,而上游地区的人们又无水可饮的现象。特别是在枯水季节,上游地区的人们在长时间无水可饮的情况下就挖出主输水管道,断开水管接水,造成下游地区无水可喝的现象。用水的无序和浪费,使村民之间相互怨气加大,有的农民甚至因为喝不上水就去破坏水管,造成大家都无水可喝的局面,最终使供水系统全面瘫痪报废。

1.4 令人不放心的农村自来水

农民吃上自来水是农民生存质量的一大提高,但农村自来水长期缺少必要的水质监测机制和净化措施,农民一直饮用着不放心的自来水。

1.4.1 水源选择缺乏水质检测

在供水工程建设中,农村无能力配置输送动力系统,通常是依靠水库的自然落差压力把自来水送到农户家庭,这就要求水源的海拔相对要高,加上凉山地区地势陡峭、沟壑相间、引水困难等多重因素,使农村可供选择的水源更加稀少。在这样的条件下,人们以吃上自来水为最大目标,无暇考虑水质安全问题,更没有能力顾及水质检测。

1.4.2 自来水缺少净化措施

农村现有的自来水供水设施大多数供水规模较小,无净水设施,无水质检测设备。这样的直供水,由于水源污染、水库渗漏、管道污染等原因,每到雨季,自来水水质浑浊,水中含有泥沙等杂质,有的村落的自来水时常有青蛙、小蛇死尸堵塞管道,有的农户家庭的水龙头时有水蛭、小虫流出,饮用水水质无法保证,饮水安全问题较为突出。

1.4.3 缺乏安全饮水监管机制

长期以来,因为地方政府财政困难造成了农村饮用水安全工作管理弱化,长期缺乏安全饮水监管机制,致使农村饮水安全问题成为民族地区长期以来走不出的困境。

2 解决民族地区农村饮水安全问题是历史和时代所赋予的迫切任务

当前凉山地区由过去的“吃不上自来水”发展到

了“吃不上干净的自来水”阶段。要从“吃不上干净的自来水”发展到“吃上干净的自来水”，这是一场“饮水革命”，是一项重要的民生建设工程，其意义是非常深远的。

2.1 解决民族地区农村饮水安全问题是全面落实科学发展观的具体体现

据统计，在发展中国家 80% 的疾病是由不卫生的水和恶劣的卫生条件造成的，妇女儿童受危害最严重。要减少疾病、拯救生命，最行之有效的措施就是使所有人得到安全的饮用水^[2]。我国是世界上最贫水的 13 个国家之一，饮用水安全保障形势仍然严峻^[3]。长期以来，很多民族地区的农民普遍吃着不太干净的自来水，特别是凉山彝族地区，由于彝族农民通常不喝开水，有直接饮用自来水的习惯，近年来，患水质性地方病和水质性传染病（如结石病、肝炎、血吸虫病）的人增多，饮水安全问题给农民的健康带来了严重的威胁。科学发展观的要义是发展，核心是以人为本。这就要求我们必须把发展战略和发展目标从“以国为本”、“以经济发展为本”、“为发展而发展”转向“以人为本”、“民生为本”上来。饮水安全是人类生存健康的基本需要，是当前广大民族地区最紧迫的民生需求，我们必须切实解决好民族地区人民群众的饮水安全问题。

2.2 解决民族地区农村饮水安全问题是我国新时期的任务

我国现在还有 3 亿农村人口饮水困难问题还没得到解决^[4]，而民族地区因为经济社会发展落后等多方面原因，饮水困难和饮水安全问题更为突出。党中央一贯高度重视农村饮水事业的发展。胡锦涛主席强调：“要着眼于人民喝上干净的水、呼吸清洁的空气、吃上放心的食物，在良好的环境中生产生活”。一是要加强供水工程建设，提高对水资源在时间和空间上的调控能力；二是要积极建设节水型社会^[5]。我国的“十一五”规划纲要提出：“要着力加强农民最急需的生产生活设施建设。加快实施农村饮水安全工程^[6]”。2007 年的中共中央 1 号文件进一步提出：“‘十一五’时期，要解决 1.6 亿农村人口的饮水安全问题，优先解决人口较少民族、水库移民、血吸虫病区和农村学校的安全饮水，争取到 2015 年基本实现农村人口安全饮水目标，有条件的地方可加快步伐^[7]”。党中央明确部署了发展农村供水事业、确保农村饮水安全问题的任务，民族地区的广大

干部群众必须高度认识这一任务的必要性和艰巨性，要努力从民族地区的实际出发，切实按照党中央的要求和部署，按照科学发展的要求，又好又快地解决这一关系国计民生的重要问题。

3 解决民族地区农村饮水安全问题的建议

在现有的农村供水模式缺失农村饮水安全功能保障的情况下，我们要以改革的精神，努力通过体制创新、管理创新，有效整合农村有限的饮用水资源，规范运作，实现农村供水事业的科学发展，确保广大的民族地区群众喝上干净的自来水。

3.1 实现农村水资源所有权与使用权的剥离，明晰使用权

党中央在 2007 年 1 号文件中提出了“深化农村综合改革，积极搞好水权制度改革，探索建立水权分配、登记、转让等各项管理制度^[7]”的要求。为了科学利用民族地区有限的水资源，解决人民群众饮水安全问题，我们需要推进农村水权改革。一是全面开展县域范围内的各种水资源的普查、梳理、整理、登记工作，确认、明晰县域范围内所有水资源的国家或集体的所有权属性。二是把水资源的所有权和使用权剥离开来，从制度上保证水资源使用权的合理配置，确保国家、集体、农户等各领域的依法、合理用水，实现依法登记，依法发给水资源使用权证。三是进一步探索和制定水资源使用权的承包、转让、拍卖机制。通过这些措施，做到水资源所有权和使用权权属明晰、以利于农村供水事业的组建与发展。

3.2 组建、培育和发展农村民营自来水公司

3.2.1 打破行政区划，组建农村民营自来水公司

开展包括县水利部门、卫生、环保等单位组织的以行政村或自然村落为单位，以饮用水资源分布、供水方式、饮水安全程度等为内容的摸底调查。在全面掌握县域内供水事业各种资料的基础上，根据县域各地不同的水源条件、居住环境特点等，以实现大规模集中供水为目标，打破行政区划，合理规划水厂分布、输水管道线路、工程规模和数量等，作出指导性目录。并根据所作的指导性目录，采取招商引资、挂牌出让、民间资本入股等方式，解决农村供水融资难的问题，按形成一定规模的要求组建农村自来水公司，通过规模经营，科学管理，实现规模效益。有条件 and 能力的地区，组建县级自来水公司，统一管理和经营分布在全县领域内的各个水厂，以利于集中

管理、规模经营、科学运作、降低成本、优质服务。

3.2.2 创立农村民营自来水公司

农村自来水公司的运行管理要坚持‘谁投入、谁所有、谁受益’的产权与受益政策,实行有偿供水,以水养水的企业化运作方式。由于农村自来水公司回报周期长、利润相对有限,而其本身又是一项公益性事业,政府应当对农村民营自来水公司的建设提供必要的政策扶持,给予适当的公共财政补贴与奖励,有效保障自来水公司(水厂)的良性运作和企业利益的实现。同时,积极鼓励和支持农村民营自来水公司兼营电力开发、农业灌溉甚至其他行业,不断把公司做强做大,使其在农村供水服务中保持旺盛的生命力。

3.3 实现农村民营自来水公司‘集中处理’与‘分质供水’的管理

为了确保农村饮水安全,农村民营自来水公司要以水厂为单位,建立水质化验室,采用物理的、化学的各种方法,集中处理水源,保证出厂水质达到直接饮用标准,并通过优质网管输送到户,确保农民饮水的安全。针对农村水资源有限、农户用水量大、农民用水支出高的情况,可采取分质供水的方法,即双系统供水:一套系统直接供应一般生活用水;另一套系统将深度处理后符合直接饮用标准的自来水,通过优质输水管道输送用户,用于生活饮用。在双系统投资较大的情况下,也可以形成农民饮用水由公司网管供给,一般生活用水由农民个体或群体通过简易水网或沟渠解决的模式。通过这些措施,一方面起到保证群众饮水安全、减少开支;另一方面分类使用,把饮水和用水分开,达到饮用水的节约和永续使用的目的。个别不能覆盖集中供水网管的边远、分散的零星农户,当地政府可委托自来水公司,帮其选择好优质水源,供给必要的净化和消毒设施和物品,并经常性地做好饮水方面的指导工作,确保其饮水安全。

3.4 加强农村民营自来水监管,确保农村饮水安全

3.4.1 饮用水源的保护

保障饮水安全,重在保护饮用水源。要对饮用水源实行水源功能区划分,制定饮用水水源保护措施,将专人负责和农民自觉保护结合起来。严禁在水源保护区内堆放有损水质的物资,禁止向水源保护区内排放工业、生活污水。同时建立水系水质分析档案,对源水定期进行水质检测和全面分析,确保

水源水质良好。

3.4.2 加强农村自来水公司的水质保障工作

各供水公司要确定和建立农村饮用水的安全保障机制,认真按照饮水安全标准,建立应急抢险机制、水质净化机制、水质定期监测机制,特别要做好出厂水和管网末梢水的水质检测工作,确保出厂水符合国家饮用水卫生标准。

3.4.3 加强用户监督工作

农民是农村自来水的直接使用者,是用水的主体,是最有发言权、最有利害关系、最有条件实施直接监督的主体。要形成合理的用户监管、投诉、受理制度,让用户直接对自来水公司进行日常监督,确保饮用水的安全。

3.4.4 抓好政府部门联合监管

卫生、防疫、环保、建委、水利、工商等部门和乡镇政府要形成农村饮水安全监督工作机制,做好部门协调联动,定期进行农村自来水水质监测和检查,督促自来水公司(水厂)及时排除饮水安全隐患,确保农民喝上干净、卫生的自来水。

现在很多民族地区的农民都普遍用上了高质量、性能稳定的农网电力,但却依然还在饮水量和水质都不能保证的零散型供给的自来水。诚然,建立统一、规范、具有一定规模的各种类型的农村民营自来水公司,把优质的自来水送进千家万户,确保民族地区广大人民群众的饮水安全,无论从制度设计、公司组建、人力物力投资上,还是在管理、监督上都显得较为艰巨复杂,但不失为解决广大民族地区农民饮水安全问题的一个有利的选择。

参考文献:

- [1] 普格县人民政府.四川省普格县(2005~2020年)农村安全饮水工程总体规划[R].普格:普格县人民政府,2005.
- [2] 乌裕尔.建设新农村部委在行动评述之八:水利部的农村饮水安全工程[N].经济日报,2006-09-03(A2).
- [3] 谢然浩.从资源约束看可持续发展[N].经济日报,2004-08-03(1).
- [4] 蔡玉高,谭剑著.水有病,人知否?[J].半月谈,2007(9):7.
- [5] 胡锦涛.做好新世纪新阶段的人口资源环境工作[N].人民日报,2004-03-10(1).
- [6] 国务院.中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要[N].人民日报,2006-03-17(1).
- [7] 国务院.关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建议若干意见[N].四川农村日报,2007-01-31(3-4).

(收稿日期:2008-01-06 编辑:徐广生)