

泗洪县创建节水型社会制度建设探讨

陈康宁¹, 董增川¹, 蔡 继¹, 杨树云², 李大勇¹, 缪萍萍¹

(1. 河海大学水文水资源与水利工程科学国家重点实验室, 江苏 南京 210098; 2. 江苏省泗洪县水务局, 江苏 泗洪 223900)

摘要 泗洪县是江苏省首批节水型社会建设试点之一, 尽管该地区水资源相对丰沛, 但仍存在诸如用水浪费、水质恶化、缺乏科学有效的统一管理等问题。针对上述问题, 以《江苏省节水型社会建设规划纲要》为指导思想, 分析了当地水资源开发利用现状及存在的主要问题, 提出了泗洪县节水型社会制度建设的目标。

关键词 泗洪县; 节水型社会; 制度建设

中图分类号: TV213

文献标识码: A

文章编号: 1003-9511(2008)04-0058-03

建设节水型社会是贯彻科学发展观, 构建社会主义和谐社会, 促进人与自然和谐发展的必然要求, 是建设资源节约型、环境友好型社会的重要组成部分, 是解决我国水资源问题的根本出路, 而节水型社会建设的核心是制度建设^[1-4]。本文根据《江苏省节水型社会建设规划纲要》^[5], 针对泗洪县水资源开发利用现状及存在的主要问题, 提出了泗洪县节水型社会制度建设的目标, 从而为该地区节水型社会创建工作提供了决策依据。

1 泗洪县水资源概况

泗洪县位于江苏境内, 地处淮河中游, 历史上素有“洪水走廊”之称, 过境水资源量非常丰富, 过境水的来量与本地径流的产生基本上是同步的^[6]。泗洪县境内河网密布, 几乎所有河流均与洪泽湖相通, 本地径流与过境水混合为一。泗洪县多年平均水资源总量为 8.60 亿 m³, 其中地表水资源量 8.15 亿 m³, 地下水资源量 0.45 亿 m³。中等干旱年(75%)年均水资源总量为 6.37 亿 m³, 其中地表水资源量 5.92 亿 m³。目前, 泗洪县存在着工程型、水质型缺水的问题。随着人口的增长、经济的发展和城镇化速度的加快, 该县的水资源不足问题将日益突出^[7]。

2 节水型社会建设存在的问题

a. 工程体系建设存在的问题。 农业方面, 采用喷、滴灌的农田面积非常有限。目前, 泗洪县节水灌溉面积为 1.36 万 hm², 农作物综合灌溉毛定额为

6 000 m³/hm², 灌溉水利用系数为 0.5。要达到节水型社会的要求, 泗洪县必须加大渠道防渗的改造力度, 重视管道输水工程建设, 试点并推广喷灌、滴灌节水工程, 力争 2020 年灌溉水利用系数提高到 0.65, 农作物综合灌溉毛定额下降到 4 500 m³/hm², 节水灌溉面积扩大到 4.67 万 hm²。工业方面, 水的重复利用水平较低, 必须加强工业节水项目的改造, 做到节水“三同时”管理(建设项目的主体工程与节水措施同时设计、同时施工、同时投入使用), 力争 2020 年水的重复利用率从目前的 40% 提高到 65%, 万元工业增加值用水量从目前的 98 m³ 下降到 30 m³。此外, 城市节水器具的普及率还很低, 城镇管网建设滞后, 管网漏失率偏高。必须加大管网改造, 提高节水器具的普及率, 力争 2020 年水的管网漏失率下降到 10%, 节水器具普及率提高到 65%。

b. 制度体系建设存在的问题。 由于缺乏统一的宏观管理, 农水工程缺乏有效的管理和监督, 节水工作缺乏相应的推动力。有关节水方面的政策法规尚不完善配套, 节约用水的法规亟待健全。节水缺乏激励机制, 再生水回用缺乏制度保障。尚未形成合理的水价形成机制, 水资源费占水价的比重较小。有偿使用等制度不完善, 地表水、供水企业水井和自备井等经营性用水仍未完全开征水资源费。水价偏低, 不合理的水价体制使供水部门丧失发展能力, 使用水者失去了节水的动力。节水技术的开发与推广应用不够, 下列几方面的节水技术还有待提高: ①水资源的合理开发、收集和优化利用技术; ②在用水过

程中,通过各种各样的工程技术手段、管理手段,达到节水目的的技术;③使用后的废水回收再循环技术;④对恶劣水质的水进行改造,改变其功能,使之成为可用水的技术。节水技术的科技转化进展不快,同时还存在成本过高、节水设备在质量及产品系列等方面不能满足生产发展需要的问题。技术投资回收期长,对节水技术的作用意义宣传不够,节水技术难以得到应有的支持。由于推广经费缺乏,大量行之有效的节水技术成果没有得到大范围推广应用。

c. 产业结构和产业布局存在的问题。由于经济结构偏重和粗放型经济增长方式导致了粗放式用水,再加上节水投入严重不足,节水建设工作明显滞后于经济发展。目前,节水产业的发展还十分薄弱,缺乏有利于节水技术、产品和设施推广应用的环境和条件。许多节水工程的直接经济效益有限,其效益更多地体现在社会效益和生态效益方面,对缓解水资源供需矛盾有一定的作用,而国家又缺乏优惠发展政策,发展节水产业的资金支持不够。此外,从事节水产业的企业多为小型或乡镇企业,技术力量薄弱、加工能力差、管理水平低、运作不规范、规模小,很难具有较强的市场竞争能力。

d. 社会行为规范体系建设存在的问题。人们的节水意识不强,浪费水资源现象普遍存在,水资源管理粗放,信息化水平低;人们水法制意识不强,擅自取水现象屡禁不止。

3 节水型社会制度建设的目标

a. 完善水资源管理体制。在水务一体化管理改革的基础上,将水务的公共管理和经营管理职能相分离,进一步强化水务的公共管理和社会管理职能,扎实做好水资源、水环境、饮用水和节约用水等方面的管理工作,实现水资源的统一规划、统一配置和统一调度,统一管理地表水和地下水、水量和水质。于2008年成立泗洪县节水办公室,明确机构职能和编制,择优选聘工作人员;同时,结合乡镇机构改革,拓展水务站现有职能,强化节水管理,配备专职人员。这样,就可以形成一个完整的县乡节水管理网络,有效推动全县节水管理工作。

b. 建立包括政府调控、市场引导、公众参与三个方面的节水型社会管理体系。首先,政府调控是推动节水型社会建设的关键。一方面,充分发挥地方政府的组织、协调、管理职能,做好经济社会发展近期和长远规划、水资源优化配置方案,搞好总量控制和定额管理、水市场交易等制度体系建设,计划2008年完成《泗洪县水资源管理实施细则》、《泗洪

县地下水管理办法》和《泗洪县供水管理办法》的制定和修订工作,2010年完成《泗洪县节约用水管理办法》的制定工作;另一方面,层层落实行政领导责任制,通过政府强制措施,实施各项节水规划、方案和规则,逐步实现政府宏观调控的目标,计划在2010年前完成水资源管理等信息系统建设、实现水资源管理机构办公自动化,2020年前完成水资源监测项目建设。其次,要把市场引导机制引入水资源管理中,形成与社会主义市场经济体制相适应的水资源管理运行机制,通过政府和市场双重调控、市场引导、市场交易,激发人们树立水资源商品观念,以形成节水动力。同时,积极探索建立政府“水银行”路子,回购无交易条件的生活、生产节约水量,并通过政府“水银行”进行二次水权配置,实现农业、生活节约水量向工业和第三产业流转,弥补政府回购水量的成本,调节水量时空余缺,促进水资源向高效益的产业流转。再次,要把民主政治的思想贯穿于水资源管理配置的全过程,充分发挥社会各个层面参与管理的作用。参与层次主要包括高层面的区域间用水协商制度和直接层面的用水者协会组织。高层面的参与主要是协调和促进水资源宏观指标体系的落实,直接层面的参与主要是确保微观指标体系的实现。需要在实践中进一步探索的是农民用水者协会和村委会之间的关系,协会与村干部相互兼职容易产生“搭车收费”问题,相互分开不利于调动村干部的积极性。

c. 建立用水总量控制和定额管理制度。统筹生产、生活和生态用水,统筹上下游、左右岸,特别是行政区域之间的关系,协调城市和农村、工业和农业之间的关系。在水资源综合规划的基础上,按照上级下达的年度用水计划,确定各个乡镇行政区域的取用水量,县、乡两级负责向用水户配置水资源,确定各区域的取水指标。建立和完善区域水资源分配、用水总量控制和定额管理指标体系,实现地表水和地下水用水总量控制。县技术监督部门和水务部门要建立健全用水定额编制与修订机制,定额修订每3~5年进行一次,要扩大定额的覆盖范围,提高定额的科学性。对用水户实行总量控制和定额管理相结合的基本管理制度,把用水定额作为用水计划和节水考核的重要依据,加强计划用水和节约用水管理。建设计量监控和实时调度系统等硬件基础设施,用水者协会参与水价的制定、水量的分配、管理和监督。以上级下达的用水计划和县用水计划作为控制指标,逐步扩大用水计划的实施范围。对非农用水,全部根据行业用水定额和批准的取水许可水量下达用水计划,并跟踪考核计划执行情况,对农业

用水,在节水型社会建设的全面推进阶段适时下达用水计划。这样,就可以保证合理用水,抑制用水不合理的需求,促进节约用水。

d. 完善取水许可制度。水行政主管部门要认真贯彻执行2006年国务院发布的《取水许可和水资源费征收管理条例》和1996年水利部发布的《取水许可监督管理办法》,严格取水申请受理、审查决定的管理程序,加强取用水的监督管理和行政执法。同时,还要根据经济社会发展对水的需求,积极探索和实践取水权的有偿转让。对关系到水资源配置格局的有关规划,开展水资源论证工作;对产业发展政策、产业结构及产业和城镇布局等有关的规划,应根据水资源和水环境承载能力分析进行水资源论证,结合水资源条件和水环境状况提出水资源和水环境的规划目标和规划内容。对于建设项目,要按规定全面推行水资源论证制度,把水资源论证结果作为取水许可的直接依据。

e. 建立健全入河排污许可和节水减排制度。根据2004年水利部发布的《入河排污口监督管理办法》,加强对入河排污口的设置审批和监督管理,对已设的入河排污口实行登记制度,对新建、改建、扩建入河排污口要进行严格论证,从严审批。制定《泗洪县水功能区管理办法》,实行河流纳污总量控制,根据水资源保护目标,核定水域纳污能力,依法提出县内有关河流及相应区域限制排污总量意见。根据排污总量控制意见,细化分解排污企业的排污口污染物允许排放量,并加强检测和考核。划定地下水功能区,制定地下水保护规划,完善地下水管理办法,加强监督管理,逐步封填城区地下水源井,确保泗洪县不出现超采区。科学划定饮用水水源保护区,切实加强饮用水水源保护。

f. 完善水资源有偿使用制度。完善水价形成机制,以节水和合理配置水资源、提高用水效率为核心,积极推进水价改革,使水价能够反映水资源保护、开发利用的成本,补偿供水、污水处理的合理成本,对不同水源和不同类型用水实行差别水价,适当拉开高用水行业与其他行业用水的差价。逐步推进水利工程供水两部制水价、城镇居民生活用水阶梯式计量水价、生产用水超定额超计划累进加价。综合考虑农业供水成本、农民承受能力和粮食安全等因素,按照上级规定的收费标准,积极推进农业用水计量收费。要按规定尽快将污水处理费征收标准提高到弥补污水处理设施运行成本、合理赢利的水平,并按规定的范围全面开征自备水源污水处理费。

g. 完善用水计量和节水管理制度。取用水实行计量管理,对非农取水,要求全部安装水表,并采

取有效措施保证完好率;对自来水用户,要加大一户一表改造力度,切实推进抄表到户工作;对农业用水,要推广使用成套量水技术和系列化田间量水设备,中型以上灌区支渠以上实现计量供水,小型灌区实现渠首计量供水,并加快按方、按户收费工作的进程。逐步建立水资源消耗核算制度和节水考核指标体系,将用水、节水统计纳入国民经济统计体系,定期向社会公布有关用水、节水指标。

h. 建立节水产品认证和市场准入制度,鼓励和推广节水器具。按上级规定和部署,县质量技术监督局、工商局、水务局及节水办公室应加强节水设施、节水器具、计量设施、计量设备生产质量的监督,加强节水产品标识管理,对节水产品实行产品认证和市场准入制度。凡没有节水认证的产品,不得在当地范围内生产与销售。推广节水型生活器具,在新建小区全面推行节水型器具。对新建和改扩建的公共和民用建筑,都不得继续使用国家明令淘汰的用水器具;凡达不到节水标准的,经政府批准可不予供水。争取早日出台节水生活器具补助政策,鼓励和引导单位和居民尽快更换现有建筑中不符合节水要求的用水器具。建设部门要在工业与民用建筑的设计与施工中强行推行节水生活器具,力争2020年泗洪县节水器具推广率达到65%。

i. 建立节水奖惩制度。严格执行水利部与有关部委联合制定的《关于加强工业节水工作的意见》中“工业企业节水改造国产设备投资的40%抵减当年新增所得税,对于以废水为原料生产的产品,减免所得税5年”以及其他文件规定的节水优惠政策^[6],并结合泗洪县实际,建立健全节水型社会考核指标体系,建立节水奖惩制度,对较大和有影响的节水技术改造投入适当予以补助,对在节水型社会载体建设上通过验收的给予一定的奖励,对在节水工作中做出成绩的单位和个人给予表彰,对工作不力的、考核达不到要求的按规定给予批评和惩处。2010年前,泗洪县计划投入至少100万元用于开展节水型企业创建活动。

4 结 语

建设节水型社会是解决我国水资源问题的重要举措,而节水型社会建设的核心是制度建设。泗洪县作为江苏省首批省级节水型社会建设试点,应积极推进水资源管理体制、机制建设,逐步形成有利于节约用水和水资源高效利用与有效保护的水管理体制及机制,同时应加大节水技术的应用力度以及节水资金的投入,增强全社会的节水意识。这样,才有可能实现提高全社会用水效率的目标(下转第68页)

补带给他们的损失,从而尽快恢复他们生态建设的能力,恢复和改善生态系统功能。大隆水利枢纽工程的资金补偿主要以补贴、减免税收等方式进行。

4.4 技术补偿

当地政府和隆水利枢纽工程建设者,对生态移民及因保护生态环境而受到损失者无偿提供技术咨询和援助,指导他们科学种植瓜、果、菜等,提高他们的科学文化素质和生产技能,使他们具备开展生态农业生产的技术能力,并运用现代科学技术搞好生态保护与建设。

5 结 语

通过对为保护隆水库库区及其周边生态环境而受到损失者进行一定的生态补偿,促进他们积极投身于生态环境保护中去,从而把由于水利水电开发而对生态环境造成的破坏降到最低程度。隆水利枢纽工程建立起了较完善的生态补偿机制,较好地解决了对保护者、受损者和受损地区进行利益补

(上接第 39 页)方向正好相反,违背了设计两部制水价想要解决问题的初衷。因此,笔者认为,两部制水价已经按设计水量计算基本(容量)水费,不必再与另一水量挂钩。

4 结 语

科学合理的两部制水价的制度是保证南水北调工程建成后良性运行的关键。南水北调工程两部制水价的制定应综合考虑建立稳定的成本补偿机制,兼顾供水双方利益,合理分担供水双方风险,鼓励受水区用水户充分利用南水北调供水能力,确保

(上接第 60 页)以水资源的可持续利用支撑经济社会的可持续发展,使泗洪县节水型社会试点建设取得明显成效。

参考文献:

[1] 褚俊英,王浩,秦大庸,等.我国节水型社会建设的主要经验、问题与发展方向[J].中国农村水利水电,2007(1):11-15 21.
[2] 汪恕诚.建设节水型社会工作要点[J].水利发展研究,2003(11):6-7.
[3] 王治.制度创新是建设节水型社会的关键[J].水利发

展研究,2005(7):9-13.
[4] 中共张掖市委,张掖市人民政府.突出制度建设推进机制创新积极探索建设节水型社会的途径[J].中国水利,2004(2):15-17.
[5] 江苏省水利厅.江苏省节水型社会建设规划纲要[R].南京:江苏省水利厅,2006.
[6] 泗洪县水利局.江苏省泗洪县水资源开发利用现状分析报告[R].泗洪:泗洪县水利局,1996.
[7] 泗洪县统计局.泗洪国民经济和社会发展统计年鉴[R].泗洪:泗洪县统计局,2005.

(收稿日期 2008-01-03 编辑 张志琴)

参考文献:

[1] 彭绍云,潘云,胡红.隆水库移民搬迁与扶贫工作相结合[J].水利水电技术,2005,36(12):70-72.
[2] 王金南,庄国泰.生态补偿机制与政策设计[M].北京:中国环境科学出版社,2006.
[3] 魏珊.一个工程性移民安置规模的确定模型[J].水利经济,2005,23(5):65-68.
[4] 中国生态补偿机制与政策研究课题组.中国生态补偿机制与政策研究[M].北京:科学出版社,2007.
[5] 周祖光.海南岛水生态系统服务功能价值评价[J].水利经济,2005,23(5):11-13.
[6] 吴涤宇,陈晓龙.我国水电开发生态补偿机制研究[J].东北水利水电,2007,25(5):60-63.

(收稿日期 2008-01-15 编辑 彭桃英)

南水北调工程的良性运行。

参考文献:

[1] 沈大军,梁瑞驹,王浩,等.水价理论与实践[M].北京:科学出版社,1999.
[2] 郑通汉,任宪韶.水利工程供水两部制水价制度研究[M].北京:科学出版社,2006.
[3] 张军,王华,董温荣,等.南水北调供水西部制水价模型探讨[J].水利经济,2006,24(3):34-35.
[4] 刘传武,史红笛.水利工程供水实行西部制水价的探讨[J].水利经济,2003,21(2):30-31.

(收稿日期 2008-04-06 编辑 张志琴)