

# 会泽县农村饮水安全建设探讨

邱连逵

(云南省曲靖农业学校, 云南 曲靖 655000)

**摘要:** 会泽县饮水安全建设滞后, 资金投入短缺, 水资源利用率低。从3方面提出了解决饮水安全的途径, 即改进工作作风, 形成干群互动互助环境; 构建保障农村饮水安全的水资源管理体系; 公平分配水资源, 改善人居环境, 共建生态文明。

**关键词:** 饮水安全; 水资源; 可持续发展; 会泽县

**中图分类号:** S273      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1003-9511(2012)01-0048-03

会泽县地处长江流域, 属金沙江水系, 是云南省国家重点扶持的73个贫困县之一。全县国土面积5854 km<sup>2</sup>, 山区面积占95.7%, 坝区面积占4.3%。最高海拔4017.3 m, 最低海拔695 m, 集深山区、石漠化区、冷凉地区、干热河谷地区于一体, 具有特殊的地形、地质、地貌, 地理条件差异大。全县水资源总量24.64亿 m<sup>3</sup>, 其中地表水12.38亿 m<sup>3</sup>, 占50.3%, 地下水12.26亿 m<sup>3</sup>, 占49.7%, 人均水资源量2632 m<sup>3</sup>。至2010年底已开发利用水资源7.85亿 m<sup>3</sup>[1]。会泽县核定不安全饮水人口36.01万人, 其中水质不安全饮水人口21.14万人, 水源保证率不达标饮水人口14.87万人。

## 1 会泽县农村饮水安全建设成效

### 1.1 建设成绩

自农村饮水安全项目实施以来, 截至2010年底, 全县共投资建设资金8875.61万元, 建设集镇供水工程213项、净水厂12座、管引工程917项、集雨水窖721个, 安装管道4351.47 km, 解决了19.71万人、21.14万头(只)牲畜的安全饮用水问题。饮水不安全人口仍有16.30万人, 不安全人口涉及21个乡镇297个行政村, 占农村总人口的19.3%。通过健全建设机制和各方支持, 预计到2015年可顺利完成全县农村饮水安全建设任务。

### 1.2 建设动力

创新建设机制, 激发群众建设热情。农村饮水

安全建设, 可能损害部分群众的林权、土地使用权和管理权等方面的利益, 有大量工作需要协调。为确保工程建设顺利进行, 努力转变群众的思想观念, 变“要我干”为“我要干”。一是实行了“三项建设机制”(群众投工承诺制、群众参与规划制、工程建设公示制)[2], 激发群众建设热情; 二是建立了工程回访制度和工程质量追究制度, 作为项目建设的保障, 总结项目得失与责任追究, 加强技术储备与改进, 增强责任心, 提高群众满意率。

### 1.3 供水模式

会泽县农村安全饮水供水模式主要有城乡一体化供水、农村连片集中供水和农户分散供水模式。城乡一体化供水主要是金钟自来水厂城乡联网供水和者海工业小区水厂城镇管网延伸供水。农村集中连片供水主要是利用自流引水, 一是全县21个供水厂中有10个乡镇12个自来水厂已建立完备的供水设备, 二是集中村落引泉自流蓄积供水, 三是农户分散供水, 主要是集雨水窖供水和小流量引泉自流供水[3]。

### 1.4 运行管理模式

a. 集中经营管理, 建立农村饮水社会化服务体系。为合理配置水资源, 2010年, 会泽县把县水务系统的21个乡镇(镇)自来水厂、一家渔业开发公司、一个水轮泵站合并组成了会泽县城乡供水总厂, 总厂为独立企业法人, 21个乡镇(镇)水厂和小乌龙水轮泵站为总厂的经营网点, 建立了城乡安全饮水社会

化服务体系,实行水务一体化管理。建立了政府、市场、用户统一、高效的联动机制,从而实现规模化发展、标准化建设、专业化管理。总厂围绕“管理一处水厂、落实一处责任、服务一方群众”的目标,切实做到规划、责任、措施、监管四到位,走“农村供水城市化、城乡供水一体化、供水经营规模化、供水管理企业化、供水服务专业化”的新路子,促进城乡供水事业健康发展。在水费收缴上,以管电表的模式来管理水表,实现了城乡供水管理的规范化、制度化,真正实现“以水养水”。

b. 分散经营管理。对集镇供水工程、跨村工程、单村工程,分别由乡镇水厂负责经营管理,自负盈亏,水价由会泽县发展计划与改革委员会根据用水量和用途核定。

c. 协会经营管理。村组集中供水工程,由受益范围内的用水户协会经营管理,遵守协会章程,协会自定水价(0.2~0.5元/m<sup>3</sup>),竞争管理,收取水费用于工程运行维护和劳务报酬。

d. 融资经营管理。由融资修建的供水工程,按融资比例进行管理。

e. 自主管理。如农户自建的水窖,实行“自建、自有、自管、自用”。国家扶持建设的水窖,由县人民政府发放产权证,明确产权关系。

## 2 会泽县农村饮水安全建设滞后原因

### 2.1 地方配套资金短缺,资金投入具有片面性

国家坚持“规划先行、注重实效、分步实施”的原则,公共财政对农村饮水安全建设资金投入占主导地位,地方财政按比例分摊,受益户自筹,形成资金的“三点”(国家出一点,地方配套一点,群众自筹一点)构成模式,但地方财政“吃紧”,地方配套资金缺失,尤其在市县级尤显突出,严重制约农村饮水安全建设资金投入。农村水利公共设施的供给机制长期以来形成“自上而下的制度外公共产品决策程序”,即农村安全饮水设施供给数量、范围、地区、品种一定程度上受到决策者人为因素干扰,不能完全体现用水者的实际需求,资金投入分配不合理<sup>[4]</sup>。

### 2.2 群众居住和发展环境差异大,支出意愿不同

会泽县地理条件差异大,居住条件各异,区位优势不同,收入差距大。山区、半山区以第一产业为主的农户,经济收入增长缓慢,大部分比较贫穷落后,经济承受能力脆弱,群众筹资困难,缺乏投资能力。思想意识程度不同,在思维、观念、意识、远见、信息等方面存在差异,富余劳力向二、三产业转移或种植养殖适应市场调整的农户相对较少,居住环境改善

能力参差不齐,对安全饮水工程设施投资偏好程度不同。农村长期以来的“自给自足”生活习惯,导致行为、生活方式固定化,习惯于“人背、马驮、肩挑”的用水习惯。

### 2.3 生态环境恶化,水资源利用率低

随着人口增长和生活水平的提高,牺牲生态环境的代价愈大,降雨时空分布变化频繁,工程建设对水资源利用方式不协调,改变自然能力有限。地表水赋存量不均,水源量变化大,季节性缺水表现突出。从节水角度看,循环水利用仅限于生活用水后的畜禽用水。从污染角度看,生活污水、人(畜、禽)粪尿和农业生产污染缩小了有效水资源利用空间。

## 3 会泽县农村饮水安全建设的途径

### 3.1 改进工作作风,实现干群互动互助

尊重客观,各尽其能,继承和转变观念,形成干群互动互助的良好建设环境,解决“投入不公,地方配套资金缺失”问题。

a. 改进工作作风,促进资金投入公正分配。加强干部职工作作风建设,端正工作态度,弘扬亲民为民的新风正气。大兴调查研究之风,深入基层,深入群众,多与群众交往,多了解群众心声,顺应时代发展变化的愿望、要求、期待,把“群众利益无小事”的工作作风贯穿于生活、工作中。大兴求真务实之风,反对形式主义、官僚主义,提倡讲实话、办实事、求实效,多做群众急需和群众受益的事,多做打基础和利长远的事,自觉地把精力和智慧全部投入到服务群众中去。大兴艰苦奋斗之风,坚持勤俭节约,反对铺张浪费,始终保持同人民群众的血肉联系,广泛听取和积极采纳群众合理意见和建议。通过勤奋敬业、真实诚信、与人为善、平等待人、健康向上的工作、生活热情来指导日常行为;助人者人恒助之,敬人者人恒敬之,爱人者人恒爱之”。

b. 加强群众思想观念教育,树立用水者自立自强意识。应发扬革命老区的红色精神;“自力更生、艰苦奋斗”克服“等、靠、要”思想。加强宣传教育,培养群众树立正确的用水观念,改变群众不良的用水行为和习惯,改善饮水安全建设环境;完善“民办公助”投入机制和村组“一事一议”筹资投劳政策。应高度重视地方配套资金缺失问题,以政府为指导,适应市场需求,扩展产业结构调整 and 增收致富途径,争取各方面的理解、支持、配合;对改革进程中遇到的新情况、新问题,通过深入调查研究,提出行之有效的解决办法并付诸行动。

c. 建立水利财政资金绩效评价机制。完善不

同层级政府间的事权与财权配比机制及转移支付制度,扩大地方资金配套力度。把农村饮水安全工程建设收益指标纳入地方政府绩效量化考核,强化群众利益指标,提升政府各服务部门的服务职能和约束力,完善相关部门决策支撑系统,加强能力建设,增强服务职能。扩大公众对水利投入、效益的监督力度,避免“肥肉上添膘”和重复投资,扩大受益范围。

### 3.2 构建保障农村饮水安全的水资源管理体系

以水资源可持续利用和农村饮用水安全为目标,建立农村水资源管理体系,确保农村饮水安全。强化水资源统一规划、统一配置、统一调度,统筹水量、水质的管理和保护。统筹城乡水资源评价、规划、配置、调度、节约、保护。强化水源地建设、供水、用水、排水、污水处理等工作。

a. 搞好水资源规划。水资源规划在水资源管理体系中起到导向和约束作用,需强调水资源论证、配置和用水定额,以《会泽县农村饮水安全规划》为依据,兼顾生态、生产、生活综合效益。水资源规划要结合实际,真正选好水源、选好工程型式、确定合理规模、优化工程布局,确保“建得成、用得起、管得好、长受益”。水资源论证是落实以水定产、以水定发展规模、以水选择项目的具体措施,其关键环节是来水量和可供水量分析。新建蓄水工程或延伸管网进行水资源配置,对于无条件建设骨干蓄水工程的地方,大力兴建雨水利用工程,完善山区、半山区“五小”水利工程,加大水资源蓄积量,充分发挥水资源的有效性、可控性和可再生性<sup>[1]</sup>。确定用水定额,规范用水,合理进行水资源配置、调度,引导群众提高用水效益,进而实现水资源的可持续利用。

b. 明晰产权和建立可转让的水权,培育水市场,加强供水管理。在水权主体的框架内,明确用水者产权,确保用水者的利益,促进节约用水的产权机制。按照“明晰所有权、放开建设权、让渡使用权、搞活经营权”的农村小型水利设施产权制度改革的基本方向,形成“自建、自有、自用、自管”的小微型饮水工程,所有权个人所有。受益范围明确且有直接经济效益的经营性饮水工程,可通过发放水资源许可证或引导组建法人实体,实行企业化运作,进行产权交易。以水利部2003年颁发的《关于加强村镇供水工程管理的意见》为准则,计量收费、市场运作,确保农村饮水安全工程长期发挥效益。分散式供水适宜自主管理和“用水户协会+用水户”管理模式,集中式供水适宜“水管理单位+用水户协会+用水户”管理模式,真正实现“以水养水”,确保工程运行长久。

c. 积极进行污染防治。生活污水、人粪尿和垃

圾是农村生活污染的主要来源。继续实施沼气建设项目,沼气建设可解决农村部分燃料和“烟锅厕、咳嗽厕”的问题<sup>[5]</sup>,对有机废物资源化处理和综合利用,改变农村生活习惯和人居环境具有重要作用。建立村庄保洁机制,对农村生产、生活垃圾定点堆放和贮存,进行无害化处理和利用,推广“村收集、乡镇运输、县处理”的垃圾处理模式。建立生态补偿机制,奖励农业无害化生产,限制生活含磷洗涤剂的使用等。节水应坚持循环经济的“3R”原则,即减量化(Reduce)、再利用(Reuse)、再循环(Recycle)。

### 3.3 水资源共享,共建生态文明

a. 水资源占有公平与互助。水资源是保障人类生存和发展所需的基本条件。应从机制和利益分配上统筹做好水资源平衡和保护,协调各方利益,给予未占有水资源者或者提供了水资源环境而未享有者一定经济补偿,惩罚破坏水资源的行为,真正形成“以工促农,以城带乡”的良好态势。

b. 继续实施易地搬迁。对生存条件恶劣,经济难以发展的部分山区,就近实施易地搬迁,创造适宜的人居环境。同时可提高植被覆盖率,加大植树造林和退耕还林力度,特别是水保林建设,提高涵养水源的能力,改善生态环境;会泽县人均耕地面积 $0.053\text{ hm}^2$ ,依靠土地增收具有普遍的局限性,应增强劳动技能的培养,促进富余劳动力向二、三产业转移,建立长效稳定增收途径,稳步提高农村经济收入,改善人居环境。

c. 积极推行参与式模式。会泽县农村饮水安全建设实践总结的“三项建设机制”,沿袭和继承了“民办公助”和村级“一事一议”筹资投劳政策,可称之为参与式模式,群众有决策权、实施权、管理权。“五小”(小坝塘、小管引、小水窖、水水沟、小泵站)水利工程是解决农村饮水安全建设的普遍工程措施,虽点多面广,但技术简单,资金和劳力投入较少,而农村有大量剩余劳力,通过国家扶持给予必要的材料费用,群众自愿投工建设,可加快安全饮水建设进程。

## 4 目标与展望

会泽县多年来安全饮水建设经历了从解决人畜饮水困难以提高覆盖度的驱动效应到实施安全饮水需求响应的递进式过程,从农村取水-用水-排水简单环节到城镇取水-给水处理-配水-用水-污水收集-污水处理-排水复杂环节,其目标是在保障全县水资源可持续发展需求的同时,维持自然界的良好生态环境,发展人与自然和谐相处的生态文明。会泽县农村饮水安全建设通过建设资金投入(下转第55页)

向政府争取到多的补偿和扶持资金,顺势来发展俺们村。”

在移民安置过程中,迁移的推动力主要来自政府,而且经常是强制的,政府为了顺利实现迁移目标,往往采取组织化方式,并充分利用政府权威的强制性和责任性强化这种方式。移民面对信息输入和利益损失时很可能会成为“沉默的大多数”。因此,让移民中有较高素质的精英、能人在村委中担任适当的职务,使其发挥组织移民连接政府的功能,既能“上情下达”也能“下情上表”,成为移民利益的代言人,为移民争取更多有效的资源、创造更多发展的机会。

### 3 结 语

移民工程中存在着种种困境,在硬件上有安置区的环境容量有限、可利用的自然资源短缺、公共基础设施问题等;在软件上则有生活方式、风俗习惯、社会融入、就业机会等问题,要解决以上问题,一方面需要政府对其进行人力、物力和财力的投入以及政策支持;另一方面则要挖掘移民自身的潜力,实现外源“输血”和内源“造血”并进,共同促进移民社会的可持续发展。根据以往移民工作所反馈的不足和遗留问题,应该促使更长远、更深层次地分析移民及移民社区的需求。目前,后期扶持日益成为丹江口水库移民工作的重心,移民能力建设亦随之被逐渐

的提上日程,移民能力建设的过程既是政府对移民工作的负责态度,秉持以人为本理念的显现,也是移民逐渐摆脱移民标签,融入新生活的能动过程。

### 参考文献:

- [1] 杨云彦,程广帅. 迁移预期、社会支持与能力建设:基于丹江口库区待迁移民的调查分析[J]. 黄河文明与可持续发展, 2007, (2): 60-70.
- [2] 迈克尔·M·塞尼. 移民与发展[M]. 水库移民经济研究中心,译. 南京: 河海大学出版社, 1996.
- [3] 孙中良,施国庆. 水库建设对移民社会资本影响及其重构路径[J]. 云南民族大学学报, 2009(2): 38-41.
- [4] 阿马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 任贇,于真,译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [5] 西奥多·W·舒尔茨. 改造传统农业[M]. 梁小民译. 北京: 商务印书馆, 2006.
- [6] 费孝通. 乡土社会[M]. 北京: 三联书店, 1985.
- [7] 格兰若维特. 弱关系的力量[J]. 张文宏,译. 国外社会学, 1998(2): 67-69.
- [8] 徐晓军,张华. 下岗职工再就业中的弱关系运用:强关系失效下的替代选择[J]. 社会保障研究, 2010(2): 103-108.
- [9] 赵延东. 社会资本理论述评[J]. 国外社会科学, 2003(3): 54-59.
- [10] 林南. 社会资本:关于社会结构和行动的理论[M]. 张磊,译. 上海: 上海人民出版社, 2005.

(收稿日期 2011-11-15 编辑 张志琴)

(上接第 50 页)

改善民生基础,促进农民增收,提高水资源利用效率和效益,逐步解决会泽县所剩余的农村饮水安全建设任务。随着增收途径的逐步改善和中央水利工作会议对水利投入加大,以及社会保障体系的完善,预计到 2015 年“十二五”结束,可全部完成全县饮水安全建设。届时,农村生态环境将大为改观,生态文明得以巩固和加强。

### 参考文献:

- [1] 范美师,何向英. 会泽县水资源状况及利用途径[J]. 云南水力发电, 2010(4): 1-2.
- [2] 范美师,何向英. 浅谈会泽县人畜饮水项目的实践[J]. 中国农村水利水电, 2006(11): 133-134.
- [3] 何向英,范美师. 会泽县水窖建设现状及效益[J]. 中国水土保持, 2006(7): 27.
- [4] 刘欣. 农村水利公共设施的供给与需求分析[J]. 中国农村水利水电, 2007(7): 131-132.

- [5] 范美师,姜正作. 建设社会主义新农村的探讨[J]. 中国水利, 2006(5): 31-32.

(收稿日期 2011-10-11 编辑 陈玉国)

