

烟台市牟平区全面实施城乡水务统一管理的经验

尹廷成, 曲 闽

(烟台市牟平区水务局, 山东 烟台 264100)

摘要 介绍了牟平区水务局近年来深化改革、转换机制、全面实施城乡水务统一管理的成功经验。在经过多年的深化改革后,取得了明显成效,促进了水资源的合理开发利用、有效地改善了水环境、缓解了水资源供需矛盾,实施了“三库联网、一河开发”的总体规划。

关键词 水资源管理,水环境,烟台市

中图分类号 TV213.4

文献标识码 B

文章编号 1004-693X(2004)03-0066-03

烟台市牟平区地处胶东半岛东北部,总面积 1 589 km²,共辖 10 镇 3 个办事处,608 个自然村,总人口 50 万,耕地面积 4 万 hm²。多年平均降雨量 765 mm,多年平均水资源量 4.9 亿 m³,人均占有水资源量 990 m³,仅为全国人均水资源量的 44%。特定的自然地理条件决定了牟平区水资源具有年内分配不均、年际变化大、地区分布不平衡的特点。特别是随着人口的不断增长、工农业生产的迅速发展、居民生活水平的不断提高,水污染日益严重,生态环境不断破坏,加之近年来连续发生的特大干旱,严重影响了工农业生产和居民生活用水,水资源供需矛盾不断加剧,严重制约了牟平区经济发展和社会稳定。

实践使我们体会到,要实现水资源的可持续利用支持经济社会的可持续发展,就必须建立统一、高效、有序的水资源管理体制,实施城乡水务统一管理。

近年来,牟平区水务区按照中央和水利部关于“改革水的管理体制”的有关指示精神,借鉴先进单位的成功经验,结合牟平区的实际情况,在实践中探索城乡水务统一管理的新体制,不断开创了牟平区水资源管理工作的新局面。

1 实施城乡水务统一管理的主要做法

1.1 提高思想认识是前提

首先,从自身观念上“转变”。从“水利是国民经济和社会发展的基础设施和基本产业”的战略高度出发,教育水利系统的广大干部职工确立由工程水利向资源水利,由传统水利向现代水利、可持续发展水利转变的工作思路,在自身素质建设上适应城乡水务统一管理的改革需要。其次,从舆论环境上“营

造”。每年利用“世界水日”和“中国水周”的有利时机,利用多种途径,向全社会宣传水务改革的政策要求和实际需要。从 2000 年开始,常年在区电视台开辟“水法规知识专栏”,通过公益广告、宣传标语和剖析典型案例等多种方法,向广大干部群众宣传“惜水”、“节水”的紧迫性,在舆论环境上营造水务改革的强大攻势。第三,从领导认识上“进谏”。利用向区委、区政府领导汇报工作、下乡检查水利、举办培训班、召开座谈会等有利机会,不失时机地宣传国内水务管理的成功经验,讲解建立水务管理体制的紧迫性和必要性,使领导干部的认识有新的飞跃,加深各级领导对建立水务管理体制的理解和支持,为积极稳妥地开展水务管理体制改革的改革夯实了思想认识基础。

1.2 理顺机构关系是基础

1993 年以前,牟平区的供水总公司归区建委管辖,城区供水与水利部门毫无关系。当时,城区用水仅靠城东沁水河建的日供水 5 000 m³ 的一水厂提供,根本满足不了实际需要。为缓解用水矛盾,区政府在区建委的建议下,投资 1 500 多万元在城西建设了二水厂。由于该水厂仅距海岸线 3 km,过量抽用地下水势必会引起海水的入侵倒灌,在水利部门的建议下,除限制二水厂抽取地下水外,又联合投资 1 250 万元,从距城区 15 km 外的高陵水库引水至二水厂加工处理后使用。实践使区级领导看到,要办好、管好水利事业,就必须一龙管水,只有这样,才能避免工作中的盲目性。因此,在 1993 年 10 月的区级机构改革中,区委、区政府在全省率先将供水总公司划归当时的水利局实行归口管理。运作一段时间后,于 1996 年下半年将供水总公司由归口改为辖

作者简介:尹廷成(1957—),男,山东烟台人,政工师,从事行政管理工作。

属,供水总公司经理先后挂任水务局党委委员和副局长,实现了水资源的真正统管。区水资源管理办公室 1996 年以前只是区“水资源管理委员会”设置在水利局的一个内部科室,工作力度及工作范围均受到限制。区委、区政府发现这个问题后,以改革的精神,在全市率先将“水资办”升格为副科级全额拨款事业单位,一次定编 8 人,并于 1999 年增挂了区“节水办”的牌子。镇水利站 1997 年也上划至水利局直接管理,以便于统一调配,平衡使用。理顺上述 3 个机构后,为牟平区实施水务统一管理奠定了基础。2001 年区级机构改革时,“水利局”改为“水务局”,形成了水源与供水、供水与排水、用水与节水、排水与治污、治污与回收利用统一管理的新格局,使水务体制改革迈出了可喜的一步。

1.3 加大工作力度是关键

1.3.1 做好“管水”文章

牟平城东工业区用水量大,地下水水位严重下降,加之离海较近,出现了地下水降落漏斗区和海水入侵区,极大地破坏了生态环境。为此,牟平区水务局通过调查研究和实地勘测,向区委、区政府提出了“三库联网、一河开发”,合理利用地表水资源的总体规划。“三库联网”就是利用该区 4 座中型水库中的 3 座,在高陵水库已向城区引水的基础上,将龙泉水库和瓦善水库与城区供水并网。“一河开发”就是对座落在城东的沁水河进行梯级开发,通过建闸蓄水,涵养水源,补充超采的地下水,增加了城区供水量,达到保护生态环境的目的。经过近 5 年的艰苦努力,先后完成投资 2 100 多万元,其中河道护岸 3 200 多米,新建溢洪闸一个,开通引水隧洞 1 700 多米,新建拦河桥闸两处,橡胶拦河坝两处,一次性可蓄水 300 万 m^3 以上,年可调节水量 1350 多万 m^3 ,彻底解决了牟平城区缺水和城东工业区的地下水回灌补源问题。1998 年至 2000 年秋,牟平区连续遭遇了百年不遇的特大干旱,全区累计降雨较常年减少 791.6 mm,全区地下水水位平均下降 4 m,城区平均下降 7 m,最严重的地方下降达 20 m。在这种严峻形势下,牟平水务局充分发挥水资源统管优势,配合区委、区政府采取果断措施,把保障城区供水当成头等大事来抓:①从政策上限制开采地下水,提高自备井水资源费征收标准和超计划用水加价收费,先后以区政府的名义颁布了《关于限制开采地下水资源的通告》、《关于调整城区自备井水资源费征收标准和超计划用水加价收费的通知》,有效遏制了滥采地下水资源的混乱局面,使有限的水资源发挥了最大的效能。②筹资 200 多万元,在城区适当位置新钻深井 15 眼,同时将 14 眼符合饮水标准的单位自备井

并入自来水管网统一使用,日增供水 8 000 多 m^3 。③组织水利专家考察论证,开发新富水带一处,铺设管路 5 000 多米向城区供水。采取上述措施后,城区供水在大旱之年得到有效保障。对镇、村的供水管理,区政府 1997 年 6 月就印发了《烟台市牟平区产业化供水实施意见》,始终坚持做到“六统一”:即统一规划设计建设、统一建立供水档案、统一技术指导与业务培训、统一核定水价、统一水质水量、统一发票管理、统一征收水资源费。目前,全区统一供水的村庄达 425 个,占总数的 70%。

1.3.2 做好“护水”文章

几年来,依据有关法律法规,先后制定了《烟台市牟平区水资源管理规定》、《烟台市牟平区水资源费征收与使用实施细则》、《烟台市牟平区水土保持暂行规定》、《烟台市牟平区河道管理办法》等规范性文件,配套了水利执法的 22 项制度,使水行政执法工作日趋完善、日臻规范。沁水河是牟平城区的饮用水水源地,多年来,一些单位和个人长期在沁水河流域内非法从事采砂、取土、淘金、打井、葬坟、排放工业废渣和乱倒垃圾等。为有效保护饮用水水源地,区政府出台了《关于沁水河水源地管理保护办法》,并多次召开依法加强沁水河水源地集中整治协调会议,成立了联合工作领导小组,依法对沁水河内乱采、乱挖、乱排放的单位和个人进行了统一清理整治,有效打击了破坏饮用水水源地的违法行为,净化了饮用水水源地环境,维护了河道的正常管理秩序。2001 年秋,牟平水务局根据省政府《关于加强计划用水、节约用水的通知》的要求,针对城区地下水环境日趋恶化的实际,本着“节流优先、治污为本、科学开源、综合利用”的原则,在全市率先实施了封闭城区自备井的重大决策,依法对全区 200 多眼自备井进行了陆续封闭,极大地维护了水环境,保护了地下水资源。

1.3.3 做好“节水”文章

牟平区水务局一直把节约用水作为促进经济发展的一项战略性措施来抓,取得了显著成效。在工业节水方面,水务局根据各企业生产计划,按季度下达相应的用水指标,对超标单位加倍收费,对造成污染的依法收取排污费;对区内 10 多个用水大户,通过进行水平衡测试等系统工作,指导其杜绝跑、冒、滴、漏现象;投资 3.5 万元在牟平区热电厂、酒厂等取水大户中一次性安装了微机自动控制给水系统,极大地降低了耗水定额,实现了“先交费,后用水”的管理目标,纠正了滞交水资源费的弊端。该区造纸厂年用水量高达 96 万 t,其中 73 万 t 废水被排放到大海,造成严重污染。为此,牟平水务局同厂方研究

对策,先后投资 80 多万元建成了一座污水回收工程,水的重复利用率达到了 70%,年节约资金 10 多万元。截至 2002 年底,全区共完成节水技改项目 22 个,年节水可达 950 万 m^3 。在农业节水方面,先后从全国各地引进了各种节水新设备,在全区因地制宜地推广喷灌、微灌、管道输水灌溉等节水新技术,积极推广使用 FA 旱地龙等抗旱剂,千方百计增加科技含量,扩大灌溉面积,不断提高水的利用率,加快发展高效节水农业。3 年来,把大窑镇国家级节水示范项目建设当成重点来抓,共完成投资 370 万元,发展节水灌溉面积 340 hm^2 。截止 2002 年底,全区累计投资 8 710 万元,发展节水灌溉面积 15 533 hm^2 ,占有效灌溉面积的 62%,年节水 2 120 万 m^3 。

1.3.4 做好“治污”文章

近年来,水务局一直把水环境污染治理作为水资源管理工作的重中之重来抓。一是清理整顿沁水河污染源。对坝内坟墓、闸坝附近的养鸡厂、养猪场、养牛全部搬迁,共清运河道内垃圾 8 000 m^3 ,并封闭了外贸冷藏厂、烟台朝日啤酒二分厂和新建铁厂的入河排污口,减少了入河污水 1 600 m^3/d ,督促山东九发食用菌公司建成日处理能力 1 000 m^3 的污水处理厂,使其排放污水经处理达标后排向河道。与此同时,水务局对在河道内倾倒垃圾,在拦河闸坝附近洗衣服、游泳、钓鱼等影响水质的活动明令禁止,每天加强巡逻检查,落实专人负责管理,发现问题及时纠正。二是加快对城区污水进行集中处理的步伐。水务局已与美国郎泰克公司达成投资 2 600 万美元,建设日处理能力 2 万 t 的污水处理厂意向。并结合牟平实际,及时起草完成了《牟平区污水处理费征收使用管理办法》、《牟平区中水利用管理办法》等规范性文件,以保证污水处理厂建成后的正常运转。

2 取得明显成效

2.1 提高了水务部门的社会地位

水务局通过加大执法力度、加强工程建设、发展城乡供水等有效措施,水务工作越来越引起社会的广泛关注,抗旱防汛、农田水利、工程管理、水土保持、淡水养殖等传统水利工作得以加强,完善的水资源管理体制初步建成。

2.2 促进了水资源的合理开发利用

在资源水利的大框架下,牟平区的水资源管理工作由原来的多头管水、各自为政的混乱局面变成“一龙管水”的良好格局,全区水资源实现了统一规划、统一开发、统一利用、统一治理、统一保护、统一

配置的“六统一”管理目标,大大提高了水资源的开发利用效率。同时水资源保护工作得到进一步加强,水源地水质得到明显改善,主要河道排污口基本得到控制。

2.3 有效改善了水环境

水务局作为科学用水的主管部门,制定出台了《牟平区城乡供水工程管理办法》,制定了供水计划申请、超额用水累进加价等制度,并实行从供水到用水、从收费到维修的“一条龙”服务承诺制,加大城区供水管网的改造力度,既提高了水的利用率,又节约了有限的水资源。据调查,城区供水管网的漏失率由原来的 30% 下降到 18%,年节约资金 150 万元。

2.4 缓解了水资源供需矛盾

牟平区水务局对全区的水资源状况和需水状况进行了一次综合平衡分析,实施了“三库联网、一河开发”的总体规划。近年来水务局先后完成投资 3 100 多万元兴建了瓦善水库和高陵水库向城区供水工程,投资 1 600 多万元对沁水河进行了梯级开发,初步形成以 3 座中型水库为主、沁水河为辅的地表水和地下水互为补充的城区供水网络,强化了水资源的优化配置,城区日供水量由原来的 2.9 万 t 提高到目前的 3.9 万 t,日供水能力达到 10 万 t,基本满足了牟平城区中长期供水需求。改革前,城区供水主要水源依靠地下水,而现状利用全部为地表水源,年降低供水成本约 300 万元。

3 存在问题

a. 管理体制和运行机制不规范。“各有特色”、“独居千秋”的问题比较严重,相应的配套政策法规也需完善。

b. 行政职能还需强化。虽然牟平区实施了城乡水务统一管理,但是真正实现由原来“水源地管到水龙头”到现在“水源地管到排污口”的要求还需做大量细致工作,有关行政职能有待强化和细化。

c. 投融资渠道还不畅通。虽然现在基层管理体制理顺了,但在城市供水、污水处理等多方面投融资渠道还不畅通,多项管理职能在上层建设主管部门。

d. 干部职工素质有待提高。实行水务统一管理后,出现了许多新情况、新问题,现有干部职工队伍的整体素质还不能适应水务工作的新要求,自身素质有待于进一步提高。

(收稿日期 2002-11-11 编辑 高渭文)