

# 农村饮用水水源保护经验和启示

王亦宁<sup>1</sup>, 卞磊<sup>2</sup>

(1. 水利部发展研究中心, 北京 100038; 2. 湖北省水利水电规划勘测设计院, 湖北 武汉 430064)

**摘要:** 农村饮用水水源保护直接关乎几亿农民的饮水安全, 是目前农村水利发展的薄弱环节。《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》明确提出要“加强农村水环境治理和农村饮用水水源保护”。文章从强化责任落实、健全奖惩机制、严格水源保护区保护措施、完善分类推进和补偿政策、健全水质监测机制、树立工作标杆、完善群众监督机制等方面, 总结了湖南省临澧县在开展农村水源保护方面的经验做法, 并提出了国家层面进一步推动农村饮用水水源保护的建议。

**关键词:** 农村饮用水水源; 水源保护; 河长制; 湖南省临澧县

**doi:** 10.13928/j.cnki.wrd.2018.07.012

中图分类号: S27(264)

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2018)07-0034-04

当前, 我国在基本解决农村饮水安全问题的基础上, 农村饮水工作确立了巩固提升的总方向。提升农村饮用水水源质量是今后一个时期农村饮水巩固提升工作的重中之重, 也是落实基层河长制和加强农村生态文明建设的一项艰巨而重要的任务。本文调研的湖南省临澧县, 在开展农村饮用水水源保护方面探索了一系列富有特色的经验做法, 措施力度大, 效果突出, 具有启发意义。

## 1 临澧县农村饮用水水源基本情况

临澧县地处湘西北洞庭湖尾间, 全县总面积 1 203 km<sup>2</sup>, 辖 10 个乡镇、149 个村(居), 总人口 46 万人。境内山、丘、岗、平交错分布, 以丘陵为主, 澧水及其一级支流道水横贯县境。

临澧县共有中、小水库 151 座(中型水库 5 座、小(1)型水库 28 座、小(2)型水库 118 座)、7 条河流(澧水、道水临澧段及大溪河、沙溪河、朱伦河、朱家河、澧水)、1 座湖泊纳入农村饮用水水源保护范围。其中, 农村集中供水工程 23 处, 包括水库型 19 座(5 座中型、14 座小型)、河道型 4 座, 供水能力合计 4 万 t/d, 供水覆盖率

达到 98.8%; 在集中供水工程中, 有 18 个饮用水源地被湖南省环保厅划定为省级饮用水水源保护区。

## 2 临澧县农村饮用水水源保护主要做法

近年来, 临澧县委县政府把农村饮用水水源保护作为民生水利的突出重点, 强领导、增投入、出实招, 全县农村饮用水水源保护成效显著, 从 2011—2016 年, 连续 6 年在常德市处于领先地位。

### 2.1 强化责任落实, 实行“一票否决”

临澧县每年配强县、乡饮用水水源保护管理工作领导小组, 召开全县农村饮用水水源专题会议, 下发年度工作方案。把饮用水水源保护工作责任分解到饮用水水源保护区所涉及各乡镇, 与各乡镇政府签订责任状, 明确水库水质在规定期限内达不到标准的, 农业农村工作一票否决, 第一责任人及直接责任人年内不得评先评优。在各乡镇设立饮用水水源保护工作办公室, 制定饮用水水

收稿日期: 2018-06-20

作者简介: 王亦宁(1982—), 男, 高级工程师。

源保护方案,明确联系乡镇的县级领导对所联系乡镇的水库、河道饮用水水源保护负总责。形成上下齐抓共管、整体联动、协调推进的工作格局。县领导小组坚持每季度进行一次检查监督、召开一次专题调度会,重点狠抓全县 151 座水库和澧水、道水流域的周边环境、投肥养殖、合同解除、面源污染、超标排放等情况的督查整改,促进各项措施的落实。

## 2.2 设立饮用水水源保护专项奖励基金,健全奖惩机制

临澧县财政每年安排 30 万元经费设立专项奖励基金,凡当年完成目标任务的乡镇,除对完成目标任务的乡镇给予奖励外,还对第一责任人和直接责任人给予重奖;凡是水库水质在规定期限内达不到标准的,中型水库收回上年度财政补贴资金,且小(1)型水库每座罚款 2 万元,纳入重点保护的小(2)型水库每座罚款 1 万元,做到既让乡镇有压力,也让乡镇有动力。2010—2016 年,临澧县共安排农村饮用水水源保护工作专项经费 150 万元,各乡镇落实工作经费,保障水库“禁投”和河道保洁顺利进行。

## 2.3 严格划定水源保护区,所有集中式水源全部“禁投”

临澧县对千人以上集中式饮用水水源地进行调查摸底,制定了《临澧县集中式饮用水水源地保护区划定及整治工作方案》,依法划定了 18 处饮用水水源地保护区,配套建设了标识标牌,安装了防护栅栏。在此基础上,坚决实施“禁投”措施。2008 年开始,临澧县把全县 33 座中型、小(1)型水库解除养殖合同、禁止投肥养鱼,水环境恶化的势头得到有效遏制。到 2010 年,将全县 151 座水库、道水及部分骨干塘全部纳入“禁投”范围,一律无条件解除投肥养殖合同,实行人放天养,并收回了小(2)型以上水库的使用权,归口基层水管单位统一管理。加强农村水源保护区养殖业监督管理,禁止在水库保护范围内新建养殖基地,对影响水质的养殖场所污染源进行无害化处理,推进生态养殖零排放。

## 2.4 完善分类推进和补偿政策,稳步解除水面养殖合同

为配合“禁投”政策,对水库养殖合同实施分类处理。第一类,对水库范围内已签订养鱼承包

合同且即将到期的,不再续签承包合同。第二类,未到期的,对合同进行修改,在合同中明确增加禁止投肥养鱼的条款和水质保护责任状,由管理单位和承包人再次协商水域承包金额。如牛头水库(小(1)型)承包养殖合同期 20 年,还有 15 年的合同期未履行,通过对承包者耐心细致的宣讲,全部退还了未到期的承包款,并对承包者给予了 20 万元的补偿,并允许养殖户在不投放肥料和商品鱼饲料的前提下继续养殖 10 年。所有修改和新签订的合同报送常德市水利局备案。

为保证合同解除工作顺利推进,临澧县先后兑付补偿金 407 万元,其中,5 座中型水库补偿 85 万元、28 座小(1)型水库补偿 86 万元,118 座小(2)型水库补偿 236 万元;共退还未到期承包款 130 多万元。截至 2016 年 5 月,上述水库全部解除承包养殖合同。对众多水库承包者,所在乡镇党委书记和水库管理人员上门面对面宣讲政策,做了大量耐心细致的沟通工作,有力防范了矛盾发生。

## 2.5 完善水质监测机制,水质监测结果全部向社会公开

临澧县每年安排足额水质监测工作经费,对具有农村安全饮水功能的水源地,每季度监测一次,监测结果及时向社会公布,对各乡镇的工作起到很好的倒逼作用,确保全县水源保护工作齐头并进。常德市水环境监测中心和临澧县环境监测站多次取样监测结果显示,全县具有农村安全饮水功能的水源地水质全部达到《地表水环境质量标准》Ⅲ类标准,水质达标率连续 5 年为 100%。

## 2.6 开展水源保护示范乡镇试点建设,树立工作“标杆”

临澧县把安福镇确定为全县水源保护示范乡镇试点,由分管副县长挂帅,县水利局、财政局、畜牧局等相关部门合力办点。试点开展农村环境整治大行动,加强对水源周边厂矿企业的排污监管,督促畜禽养殖户采取综合措施,有效减轻面源污染。对承担澧北 12 万人供水的官亭水库水源地进行水源保护综合治理,治理了水库周边 1 291 亩精养库叉和精养鱼塘。定期对水库保护范围及周边环境进行监督检查,及时督促相关单位及时清理垃圾和白色污染物。通过示范试点

建设,确立了水源保护工作“标杆”,带动其他乡镇迅速实施水源保护措施。

## 2.7 设立水源保护监督员和监督台账,完善群众监督机制

临澧县对全县重点保护水源,全部设立“四禁”警示牌,聘请人大代表或政协委员为水源保护监督员,发放专门的水库水源保护监督员工作台账,对禁止投肥养殖定期监督、登记上册;县农村水源保护工作领导小组办公室建立总账,实行一月一汇总。同时,强化举报奖励制度,设立公布群众举报电话,凡第一时间举报且属实的,对举报者一次性奖励300~1000元。近年来,共接到群众投肥养殖举报5次,发放奖励资金2500元。

## 3 经验启示

一是决心大,措施有力度。临澧县委县政府对农村饮用水水源保护高度重视,以非抓不可的态度,出实招、出硬招,明确水库水质在定期限内达不到标准的,乡镇农业农村工作一票否决,全县151座水库全部纳入“禁投”范围,一律无条件解除投肥养殖合同,显示了搞好饮用水水源保护的坚强决心和超强力度。

二是责任清,工作成体系。临澧县成立县、乡两级饮用水水源保护管理工作领导小组,把饮用水水源保护工作责任分解到饮用水水源保护区所涉及各乡镇,水利、环保、畜牧等部门及有关乡镇整体联动,并且明确联系乡镇的县级领导对所联系乡镇的饮用水水源保护负总责,从而形成上下齐抓共管、整体联动、协调推进的工作格局。

三是政策实,实施有保障。临澧县推动水源保护注重统筹兼顾,一方面上硬措施,一方面提供经济激励。每年安排一定经费设立专项奖励基金,对完成水质目标任务的乡镇给予奖励;先后投入数百万元,对解除养殖合同的养殖户给予经济补偿,推动“禁投”工作顺利开展。

四是参与广,监督能落实。临澧县广泛发动社会监督,重点保护饮用水水源全部设立警示牌,聘请水源保护监督员,设立监督工作台账;强化举报奖励制度,对举报者给予经济奖励;每次的水质监测结果全部向社会公布。广泛发动社

会力量,确保监督无死角,令水源破坏行为无遁形之处。

## 4 几点建议

### 4.1 充分利用河长制,强化农村饮用水水源保护

当前国家全面推行河长制,建立省、市、县、乡四级河长体系。乡、村级河道主要是农村河道。临澧县在开展工作中,明确了联系乡镇的县级领导对所联系乡镇的水库、河道水源保护负总责。这条经验正是河长制工作思路的一种体现。应当充分利用河长制工作机制,提升地方领导对农村水源保护和水环境治理的思想认识和重视程度,强化各方面资源动员能力,增大投入力度。

建议在全国层面尽快开展若干农村饮用水水源保护试点,特别是选取人口稠密地区、基本农田地区、生态脆弱地区等问题突出、影响广泛的地区开展试点集中整治,解决紧迫问题,并发挥示范作用。在这一过程中,及时总结项目实施情况和各地治理经验,不断创新治理模式,进而推广扩大,实现全面整治。整治过程中,以县级人民政府作为实施主体,以河长为统筹,加强农村水源保护和治理过程中的统筹规划。建立政府部门联动机制,落实政策、投入,开展目标考核,推动工作有序实施。乡镇政府为农村水源保护治理各项任务的落实主体,要强化机构、技术、人员等各方面能力建设,保证各项整治任务按期完成。

### 4.2 按照“中央支持、省级统筹、县级负责”的原则,健全农村饮用水水源保护治理投入机制

临澧县在设置奖励基金和对养殖合同解除进行补偿方面都投入了大量经费,确保治理工作顺利推动。而临澧县也反映,进一步深化治理工作的突出难点在于资金筹措压力比较大。

建议水利部近期利用好中小河流整治资金、生态清洁小流域治理资金、农村饮水安全资金等现有投入渠道,推动工作,不断积累经验。中远期应联合环保、住建、农业、林业、扶贫等部门,出台规范性意见,鼓励地方编制综合性的农村水源保护和治理规划,将各部门的相关资金渠道进行整合,探索性地开展“农村水源保护和综合治

(下转第59页)

(产品)应用评估,推进技术(产品)系列化。二是在推广模式方面,按照“试点、示范、推广”路径,积极采用“集中连片”推广应用、送科技下乡和基层信息服务相结合的综合推广模式。三是在服务基层方面,进一步强化基层服务的广度和深度,梳理各地最关心最直接最现实的技术需求和问题,通过举办科技展览、科技培训、技术交流会、产品推介会、专家指导服务等多种方式,多方位、多渠道提高水利技术推广服务的精准度。

#### 4.3 协同攻关,为基层技术应用提供一站式服务

通过调研了解和科学评估,挑选一批技术实力强、信誉度高的技术(产品)持有单位、设计单位、施工单位、管理单位,倡议组建科技协同创新联盟,促进产学研用合作创新。协同创新联盟成员单位定期召开专题会议,围绕基层水利新技术应用的重点难点问题协同攻关,发挥各自专长,为基层水利建设和管理技术应用提供一站式整体解

决方案。

#### 4.4 强化宣传,提高各地对新技术应用的认识

围绕有关科技创新、科技成果转化以及科技发展规划等有关新政策、新要求,积极与各市县沟通协调,及时为各地提供信息服务。联合有关县(市、区),充分利用报纸、网络等各种宣传手段,加强对技术推广成效明显的典型案例宣传,发挥辐射带动效应,促进相互学习和交流,不断提高基层对新技术应用的认识水平。

#### 参考文献:

- [1] 陈梁攀. 对水利技术推广“两手发力”的思考[J]. 中国水利, 2016(3): 62-64.
- [2] 金旭浩, 沙颖. 科技体制改革形势下水利技术推广工作探讨[J]. 水利技术监督, 2018(1): 7-9.
- [3] 张清明, 裴瑶. 水利技术推广存在问题及对策探讨[J]. 中国水利, 2014(9): 63-64.

(责任编辑 尹美娥)

~~~~~

(上接第36页)

理”试点。省级层面主管部门应根据各县农村治理的工程量、难度和财力情况,出台差异化补助标准,使每个县能按照大致相同的标准开展整治工作,从而带动实力较弱的地区顺利开展工作,实现治理工作的平衡。县级部门自身也应加大投入,推动开展治理工作。

#### 4.3 发挥基层政府和农民群众两方面作用,健全农村饮用水水源保护监督体系

农村水源“点散面广”的局面,决定了保护工作不可能完全依赖行政管理部门和水厂管理单位,必须发挥农民和社会监督的作用。临澧县经验充分证明,推动农民群众广泛参与监督不可缺少,关系到农村饮用水水源保护工作效果和群众认可度。

因此,要发挥基层政府和农民群众两方面作用,加强二者良性互动,完善农村饮用水水源保护监督体系。第一,借鉴村规民约,健全农村饮用水水源保护规范。我国广大农村地区存在很多保护水源的村规民约,其形成在很大程度上体现了农村社区的特殊性。建议在制定统一的农村饮用水水源保护法律规定的基础上,鼓励各地发挥村规民约的作

用,制定更具体、更结合实际的措施。第二,基层政府加强对群众参与的引导和鼓励。健全水质信息公开制度,确保农村居民的知情权,扩宽和畅通群众举报投诉渠道;充分利用多种媒介加大宣传,促进公众对相关工作和措施的了解,传播生态文明理念。第三,因地制宜探索农村饮用水水源日常管护模式,比如可由市、县补助,乡镇或村集体适当出资,组建专门队伍负责一些专业化要求较高的养护任务,如污水处理、垃圾清运、河道保洁等。第四,加强技术指导,对于一些与饮用水水源保护相关的工程治理活动,如河道清淤、水生生态修复、沼气开发、人工湿地建设以及有机种植和环保农业等活动,基层政府应对其进行必要的技术指导。

#### 参考文献:

- [1] 水利部发展研究中心. 农村水环境保护治理对策研究: 农村饮用水水源保护机制研究[R]//水利部政策法规与制度建设项目研究报告, 2016.
- [2] 李仰斌,等. 农村饮用水水源保护及污染防控技术[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2010.

(责任编辑 韩丽宇)