

# 北京市基层水务管理浅析

唐丽,单军

(北京市水利水电技术中心,北京 100073)

**摘要:**近年来,北京市基层水务管理取得长足发展。介绍了北京市基层水务管理体制变革过程,阐述了基层水务管理的内容、做法和取得的成绩,最后指出基层水务发展存在的问题和解决措施。

**关键词:**基层水务;体制改革;管理;做法

**中图分类号:**TV213.4;S274 **文献标识码:**B

随着北京市经济、人口和城市化进程的飞速发展,城市用水结构不断调整,工业和生活用水持续增加,以及其所要求的高保证率和高水质,对供水的安全保障产生巨大的压力,导致城区大量地从农村地区取用水资源,致使大量的原农业供水转变供水目标,向城市地区供水,影响了郊区农业用水。同时,由于城区人口和经济活动密集、排污量大,通过河流系统,大量未经处理的污水流向农村地区,导致农村地区的水环境严重污染<sup>[1]</sup>。城乡之间水的问题和水管理的关联性越来越高,必然要求改变以往的水管理方式,以适应新形势的要求。2004年5月,北京市政府正式组建水务局作为负责北京市水行政管理的市政府组成部门,实现了涉水政务、事务、业务的统一管理,为水务一体化这种新的管理模式奠定了基础。

## 1 基层水务管理体制变革过程

基层水务管理体制变革过程是伴随着整个北京市水务管理体制变革过程进行的。在没有实行城乡水务一体化管理改革前,水务管理的职能分布在水利、建设、环保等部门,由于在部门层次上不存在直接或有效的水平信息联接,使得各部门任务之间的互补性和协调性不强,在水管理方面表现为法规不统一、政令不统一、信息不统一、管水水平低、用水效率低等问题,面对1999年北京开始的连续干旱,这种水资源管理的体制障碍更显突出。从20世纪80年代初期,理顺水管理体制已被列入议程,经过多年不断的努力,2004年北京市水务局成立,把水资源保护、防洪、蓄水、供水、节水、排水、污水处理、再生水利用纳入统一管理的体制下,实现对全市城乡一切水事行为集中统一管理,做到统一行政主体、统一政策法规、统一规划计划、统一组织实施,统一管理水资源的新体制开始正式运行。

随着大改革的进行,基层水务管理也进行着体制改革。20

世纪80年代,按照以乡镇设站的原则,北京市成立了306个乡镇水管站,编制1363人,主要负责组织当地群众开展抗旱灌溉和农田除涝工程等小型农田水利工程建设。20世纪90年代,在郊区并乡设站的背景下,为发展、规范基层水务管理体制,积极组建了中心水管站,集中人力、财力、基础设施的优势,探索对水资源实行统管的能力。截至2000年底,全市共建立乡镇水管站212个,编制2058人。21世纪初,伴随着深化机构改革和水务管理一体化的指导思想,在原来乡镇水管站的基础上,按照流域与区域相结合,以流域为主的原则,通过撤并成立了114个基层水务站<sup>[2]</sup>,承担乡镇或流域范围内水资源统一管理的职能。2006年根据市水务局等部门共同制定的《关于建立本市农村水务建设与管理新机制意见》,按照“建立一个机制、实行两项公开、执行三项职能、履行四个民主”的方式完成了125个在册的农民用水协会和3927个村分会建设。同时,按照报名、推荐、考试、确定候选人、公示、培训上岗、签约等7步程序,全市选聘10800名水管员,在农民用水协会领导下开展工作。初步形成了市水务局-区县水务局-基层水务站-农民用水协会及农村水管员的“4级”水务管理体系,基层水务站和农民用水协会及农村水管员就是基层水务管理组织。

## 2 基层水务管理的内容及做法

### 2.1 基层水务管理的主要内容

基层水务管理的主要内容涉及北京郊区水务建设的5大体系的前4项。一是建设农民安全饮水保障体系,实现郊区329万农民安全饮水。建设内容主要包括农村改水工程建设、农村饮水工程建设、集中供水工程建设、联村供水工程建设4个方面。二是建设农业高效实用节水体系。通过喷灌、微灌、管灌、渠道衬砌等工程措施基本实现农田节水灌溉,达到农业用水总量控制、定额管理、计量用水。建设内容主要包括综合节水工程建设和再生水利用工程建设2大方面。三是建设水环境保护体系。以水源区保护为重点,构筑3道防线,建设清

收稿日期:2008-12-13

作者简介:唐丽(1981-),女,助理工程师,主要从事农田水利与农村水务管理。

洁小流域,消除水污染,保护水源。建设内容主要包括治污工程建设、水源地保护工程和水土保持工程建设3个方面。四是建设郊区防洪减灾保障体系,郊区14个卫星城,33个中心镇达到国家规定的防洪标准。建设内容主要包括小城镇防洪和泥石流防治2个方面<sup>[3-4]</sup>。这些工程建设的方方面面都涉及到村级末端涉水事务的管理,也是基层水务管理的主要内容和重点。

## 2.2 基层水务管理的主要做法

(1) 指导镇村编制水务综合规划。根据市、区级水务相关规划,基层水务站和农民用水协会根据镇村的自然地理等条件指导镇村编制农村水务综合规划,加强镇村级水务工程统筹管理,避免重复建设、盲目建设和无序建设。

(2) 组织农民参与农村水务工程建设。由于农村水务工程建设地点一般在农村,涉及面广、覆盖范围大,建设过程中矛盾较多,基层水务站和农民用水协会按照“一事一议”的方式,组织农民参与农村水务工程设计、施工及管理。

(3) 加强技术学习和培训。为全面提高基层水务管理水平,建立一支稳定、高效的基层水务管理队伍,建立了集中培训与分批培训相结合、工作例会与相互交流相结合、学习与参观相结合、授课与自学相结合、考试与考核相结合的培训制度。培训内容主要涉及农村水务建设与管理新机制的相关政策、新农村循环水务建设典型案例、农村用水月统月报与计量管理、安全饮水、节水灌溉、水源保护、电脑技能等专业技能方面。目前,已有一部分农村管水员获得了灌排工程资格证书或计算机系统操作资格证书。

(4) 推进信息化管理手段。积极推进基层水务信息化建设,应用计算机技术、网络技术、3S技术,建立基层水务管理信息系统,改善信息采集手段,增加基层水务服务能力和管理水平。基层水务信息系统包括水务站管理、农民用水协会管理、水利工程管理、水资源管理、节水管理、防汛抗旱管理、供排水管理、水费管理和水环境管理9大模块。

(5) 完善基层水务硬件设施。为了加强基层水务的监督和应急管理,2006年,为基层水务站配备了112套浊度仪、比色计、电化学设备等水质监测设备;112套全站仪、水准仪、经纬仪等测量仪器;5350套机井技术设施及供水车、发电机等应急抢修设备。

(6) 加强公益性水务管理和政策宣传。各水务站定期全面调查辖区内农民安全饮水、农业节水灌溉、水土保持、污水处理、水环境等水务设施状况,重点排查饮水设施安全隐患。向辖区内农民发放了《北京市农民用水水资源费征收管理宣传画》、《农民安全饮水宣传画》等政策宣传文件。

## 3 基层水务管理取得的成绩

基层水务站的改革和农民用水协会及农村管水员的建立与发展,实现了农村水务工程从“建管脱节”到“先建机制,后建工程”的有人建、有人管。农民用水从“吃大锅水”到“定额管理、以量计征”,农村水资源从“用水单一”到“多水联合运用、循环利用”,有效地解决了农村水务管理的缺位问题,促进了新农村循环水务建设的健康发展。

(1) 解决了农村水利工程管理“主体”缺位问题。多年来,农村水利工程主要由国家、集体投资建设,农民共同来使用,由于管理主体不明确,责任、权力、义务界定不清,造成工程建成后有人用,无人管,效率和效益发挥不理想的问题。农民用水协会的建立,使村级末端水务工程的管理有了实实在在的管理主体,农民用水协会代村民行使管理权。

(2) 保障了农村水务管理的健康发展。农民用水协会在水务站的指导下,参与水务工程的建设管理。一是保障了水源安全。密云水库、官厅水库、怀柔水库上游等重要水源地及平谷、房山、昌平等地下水源地区域内,水务站和协会组织辖区内管水员,定期巡视村内排水管网、河道,及时处理潜在污染源,维护污水处理设施正常运行。二是确保了农民安全饮水工程规范管理,良性运行。工程建成后,协会自我管理、核定和征收水费,供水设施得到及时的维护。三是落实科学灌溉制度,确保灌溉工程高效节水。农民用水协会根据墒情监测数据,统一组织农户适时适量灌溉,组织农户按计划进行轮灌,缩短了灌溉周期,减少了灌溉水量,提高了灌水的效率,同时解决了因灌溉引起的水事纠纷。四是保障郊区水环境安全。水务站通过合同方式将雨洪利用工程移交给农民用水协会,协会再将辖区内雨洪利用工程、沟渠设施、污水处理设施及排水管道全部落实到专人,确保设施正常运行。

(3) 推动了郊区节水型农村建设。农业和农村的节水潜力巨大,也是水务工作的难点,农民用水协会在节水工作中发挥了巨大作用,解决了节水动机和机制问题,使农村节水工作有了突破点。一是建立“总量控制、定额管理”的制度,根据市里下达的用水指标,协会落实指标控制,指导村民执行科学灌溉,使农业用水量逐年减少。二是村级水务工程建设全部实施取水许可和水资源论证制度。三是用水计量到户制度。农民安全饮水工程全部安装水表,计量到户;农业节水工程的设施农业温室、大棚装表,其他方式用水表和水电关系折算水量。四是推动建立农业水资源费征收制度。明确由村分会负责统计水量,对超限额水量代征农业水资源费。

(4) 增加了郊区农民收入。一是通过基层水务站和协会组织农民对水务工程投工投劳“一事一议”,在建设过程中,调动农民的积极性,充分体现农民的主体地位,引导农民投工投劳。2007年,累计完成投工投劳83万多个工日,为农民创收8800多万元。二是解决农村部分劳动力的就业问题。通过招聘10800名管水员,为农民年增收6480万元。三是协会积极推行水资源统一管理,执行科学灌溉,为农民创收。如大兴区南李渠村,全村共有132户,510人,总面积87hm<sup>2</sup>,耕地67hm<sup>2</sup>,设施农业占80%。农民用水协会2006年成立,发动会员建设设施农业滴灌工程,通过协会“一事一议”核定水价,实现计划用水、总量控制、定额管理、以量计征,发展雨水利用工程,并执行水费公开,取得了显著的效益。农业灌溉用水量年减少5万m<sup>3</sup>,灌溉水利用系数提高到0.95,人均年增收150元。

## 4 基层水务管理存在的问题及发展对策

### 4.1 基层水务管理存在的问题

基层水务体制运行3年多,基层水务管理取得了长足发

展,但是,基层水务管理体制还存在一些问题。

(1)部分基层体制不顺。全市114个水务站中有49个由乡镇政府管理,经常被安排一些与水务无关的工作,致使机井管理、水环境管理等日常水务管理工作不能落实到位。同时,还有协会没有完全和村委会脱离,一套人马2块牌子依然存在,协会流于形式,村干部行使协会职权,使协会的运行不能完全民主化<sup>[5]</sup>。

(2)职能不明确,沟通不顺畅。一是部分水务站是在原来乡镇水管站基础上翻牌成立的,成立水务局后划入的供水、治污、排水等新职能没有重新明确,造成工作推诿扯皮。二是水务站与协会成员的沟通少、指导少、宣传少,致使有些协会认识不明确,运行不太规范,新的水利政策、信息、技术不能及时传递到协会成员中,使其难掌握运用。

(3)基层管理人员工资无保障,人员素质低。57个差额拨款、30个自收自支的水务站,为维护水务站正常运转,将主要精力放在工程建设和多种经营上,使工作偏离主业,水务站整日为工资犯愁,影响了基层水务站的管理服务工作<sup>[6]</sup>。再者,协会组成人员的整体素质不高,高科技、高效益的农业知识和节水灌溉技术无法及时掌握,不能用来指导农村水务工作<sup>[7]</sup>。

#### 4.2 基层水务管理发展对策

(1)注重思想基础工作。要以“三个代表”重要思想为指导,全面落实科学发展观,以理顺和健全基层水务管理体制为最终目标,以发挥农民用水协会和管水员作用为着力点,做好基层水务管理体制改革的宣传思想工作。

(2)加强引导与监督,完善各项政策。上级主管部门要制定基层水务发展规划,根据社会经济发展趋势,特别是新生涉水事务的出现,制定规范标准和政策措施,加强引导。水务站对用水协会及管水员的工作职责要进行监督,做到组织引导而不发号施令,主动服务而不越权干预。

(3)加大农民用水协会建设宗旨的宣传力度。农民用水协会对农民来讲是一个新生事物,广大农民对此还存在一个认识和理解的问题,如果认识不到位,农民不可能从心底完全接受,基层水务管理体制改革的宣传思想工作就难以向前推进。因此,应通过广播、电视、报纸、宣传车等各种方式把协会的建设宗旨、组建原则、组建程序、组织建设等内容以农民易于接受和理解的方式广泛宣传。特别是对涉及思想观念转变的建设,更要反复不断地进行宣传,增强农民参与改革的意识,充分调动其积极性。

(4)加强基层水务管理能力建设。现在已经进入学习型社会和科技信息时代,不学习就跟不上时代发展。一是组织基层水务管理人员到管理先进的地方进行观摩、学习,亲身感受其成果。二是通过对水务站管理人员进行培训,提高其涉水事务管理的政策和业务水平。三是加强协会的能力建设,包括组织能力建设、领导能力建设、管理能力和协调能力建设。同时,要围绕着安全饮水、节水灌溉、河道治理等方面的先进技术对协会会员进行定期培训。

## 5 结语

通过几年来的探索与实践,农民参与的基层水务管理在北京市发展势头良好,成效显著。虽然在提高基层水务管理质量、促进可持续发展等方面还存在一些需要研究解决的问题,但是,随着北京市水务管理整体进一步更新观念,北京市基层水务管理定会又好又快的发展。

#### 参考文献:

- [1] 沈大军,姜素梅.城乡水务一体化管理的制度分析[J].水利学报,2005,36(9):1143-1146.
- [2] 毕小刚,杨进怀,王志丹,等.北京市农村水务投入政策与运行管理机制[J].中国水利,2008,(1):41-42.
- [3] 北京市水务局.建设循环水务推进北京郊区水利现代化[J].中国水利,2005,(15):25-27.
- [4] 北京市水务局.北京市郊区水利现代化规划与研究[M].北京:中国水利水电出版社,2004.
- [5] 周良臣,肖华,秦丽娜.北京农民用水协会运行成效及发展趋势分析[J].灌溉排水学报,2006,25(5)B:148-149.
- [6] 陈瑜,许其宽.面向社会强服务 走向市场发展[J].水利发展研究,2005,(5):50-53.
- [7] 周良臣,秦丽娜,肖华.密云县农民用水者协会运行经验初探[J].灌溉排水学报,2005,24(6)B:19-21.
- [8] 刘静森,桑保良,吴景社.上海市郊区基层水务管理体制改革的若干问题的探讨[J].中国农村水利水电,2008,(8):8-9.
- [9] 由金玉,汪志农,李瑛.农民用水协会在组建及运行中的若干问题分析[J].节水灌溉,2007,(3):76-87.
- [10] 董宏纪,张宁.小型水利工程农户参与式管理的激励机制设计——理论模型与实证分析[J].中国农村水利水电,2008,(10):50-53.

(上接第81页)

- [2] 赵人俊.流域水文模拟——新安江模型和陕北模型[M].北京:水利电力出版社,1984:1-20.
- [3] 李致家,孔祥光,张初旺.对新安江模型的改进[J].水文,1998,(4):19-23.
- [4] 张小琴,包为民.新安江模型与水动力学模型结合的区间入流动态修正研究[J].中国农村水利水电,2008,(6):37-41.
- [5] 杨朝晖,李兰.新安江模型中实时校正技术的比较研究[J].中国农村水利水电,2008,(8):18-21.
- [6] 金鑫,杨国范,古健,等.新安江模型在浑河流域上的应用[J].节水灌溉,2008,(11):40-42.
- [7] Liang G C, Nash J E. Linear models for river flow routing on

- large catchments [J]. Journal of Hydrology, 1988,(103):153-188.
- [8] 文康,梁庚辰.总径流线性响应模型与线性扰动模型[J].水利学报,1986,(6):1-10.
- [9] 何少华.总径流线性响应模型的应用改进[J].水电能源科学,1998,16(4):59-62.
- [10] Muftuoglu R F. Monthly runoff generation by nonlinear models [J]. Journal of Hydrology, 1991,(125):277-291.
- [11] Nash J E, Sutcliffe J V. River flow forecasting through conceptual models [J]. Journal of Hydrology, 1970,(10):282-290.
- [12] SL 250-2000,水情预报规范[S].北京:水利水电出版社,2000:13-15.