

# 保护水资源 让潺潺清流环绕

——河北灵寿县水生态环境调研报告

□ 陈成云 郭宇宸 张竹新

河北省灵寿县属于资源型缺水地区,水资源短缺等问题日益成为制约灵寿县发展的瓶颈问题。笔者通过对全县水生态环境情况开展专题调研,发现灵寿县人均水资源量在河北省范围内相对充沛,但季节性、区域性缺水问题突出。同时,伴随各行业需水量增长,水资源利用效率低、地下水超采等问题凸显,水资源供需矛盾突出;河流、水库养护和管理有待加强,污水处理能力与水质要求存在差距,水生态亟待改善。

## 水生态环境好于全省

根据《石家庄市第二次水资源评价》,灵寿县多年平均水资源总量为2.27亿 $m^3$ ,多年平均地表水资源量为1.78亿 $m^3$ ,地下水资源量为0.91亿 $m^3$ 。其中,人均水资源量为721 $m^3$ ,相当于全国的34.8%,河北省的2.35倍,石家庄市的3.32倍;亩均水资源量为580 $m^3$ ,相当于全国的27.2%,河北省的2.75倍,石家庄市的2.52倍。

尽管灵寿县水资源量在河北省和石家庄市的范围内比较充沛,但存在季节和空间分配不均的问题,季节性、区域性缺水问题仍较为突出。从区域来看,受地形影响,西北部山区年平均降水量最多(646.8毫米),水资源相对充足;中部丘陵次之(459.1毫米),南部平原最少(417.8毫米),用水严重依赖地下水。

此外,全县有省级河流1条(滹沱河);市级河流1条(磁河);县级河流3条(松阳河、渭水河、燕川河);乡级河流22条,分布在15个乡镇。全县有大中小型水库29座,总库容3.11亿 $m^3$ 。小型水库均属乡村集体管理的水利工程,分布在山区及丘陵地带的9个乡镇(镇)25村。

另外,全县十万亩以上灌区有2处(磁右灌区和灵正灌区),设计灌溉面积达到38.5万亩。其中磁右灌区设计灌溉面积26万亩,实际灌溉仅有8万亩。

特别需要强调的是,根据磁右灌区2012年~2017年农业灌溉引取的灌溉水量,平水年引用的水量在900万~2000万 $m^3$ 之间徘徊,干旱年引用的水量达到3000万 $m^3$ 。据测算,灌区在干旱年份可利用的地表水量为4000万 $m^3$ 以上,灌区的地表水资源还有很大的利用潜力。

## 供需矛盾日益突出

伴随着社会经济的发展和城市化、工业化进程的加快,灵寿县各行业用水量大幅增长,水资源供需矛盾日益突出。

河流上存在的主要问题:一是水域岸线管理有待加强,岸线被侵占问题严重。目前,河流岸线尚未完成全线划界竖桩;随着沿河地区经济的快速发展,岸线管理政策亟待进一步完善。河道部分滩地、河岸存在违法建筑,河道垃圾、淤积物等未得到及时清理。二是个别河段仍存在非法采砂活动。三是河流基本没有堤防,防洪能力普遍较低,影响行洪安全。四是河道断流现象普遍,水库修建在一定程度上也加剧了下游断流的问题。五是污水处理能力达不到水源保护区水质要求。

水库存在的主要问题:一是大部分水库坝坡存在杂草树木,放水洞启闭设备年久失修,水库上测压管无防护措施,个别水库无放水洞,万里上水库无溢洪道。二是由于缺乏资金,2007年对全县26座小型水库大坝进行安全鉴定后,至今未再做安全鉴定。三是经过几十年的运行,大部分水库存在淤积,库容减小,蓄水量减少。四是水库管理保障不到位,很多小水库已承包给个人经营,进行渔业养殖活动。

灌区存在的主要问题:一是灌区老化失修,工程设施陈旧落后,不仅影响农民灌溉质量,还给周边村庄造成巨大的安全隐患。二是灌区灌溉面积萎缩,地表水不能充分利用,地下水超采严重,造成灌区内水资源利用的恶

性循环。三是灌溉用水方式比较粗放,精细化程度不够。灌溉方式多以大水漫灌为主,收费方式为按亩收费,农户在浇灌过程中节水意识不强,造成水资源浪费。

地下水存在的主要问题:一是平原地区地下水超采问题较为严重,北洼、三圣院、牛城三个乡镇属于超采区,牛城、三圣院2010年~2017年地下水水位累计下降2米。二是地下水超采影响生态环境,并引起地面变形,使建筑物倾斜、墙体开裂,造成巨大经济损失。三是地下水超采治理难度增大,治理难度也逐渐增大。

## 节流优先治污为本

加强水生态环境建设是一项系统工程,要树立生态系统整体保护的基本理念,做到全流程统筹兼顾,生产、生活和生态用水综合平衡,坚持节流优先、治污为本、科学开源、综合利用。

全力恢复水生态平衡。抓紧研究制定全县流域水资源分配使用计划,关键做好两个方面的统筹。一方面,从长期来看,要统筹好地下水与地表水的使用平衡。另一方面,要加强全县流域水库调度,做好生态用水、农业用水、生活用水和工业用水的统筹平衡。同时,尽快对所有河道、水库开展整治,打通全县流域的水系,合理调配水流,确保所有河道不断流,增强全县水生态承载能力。此外,结合打造全域旅游,将水生态恢复保护融入旅游开发项目,引入社会资本,增强水生态恢复保护的经济保障。

构建“1+2+2”的生态格局。从全域来看,灵寿应以磁河为骨干,做好河道两岸的生态整治和绿化,打造贯穿全县的磁河生态轴;依托磁右灌区和灵正灌区,严格按照现代化建设规划和节水配套规划,确保水资源供给;着重做好西北五岳寨地区生物多样性保护与水源涵养区、中部横山岭水库水源涵养区的生态保护与建设工作,控制开发强度,打造全县的生态屏障。在“1+2+2”

的生态格局下,进行农业产业结构战略调整,合理布局科学确定粮食作物(特别是小麦等高耗水作物)、中药材、核桃、花生、薯类、城郊特色农作物以及观赏类植物的布局,适度减少耗水作物面积,增加高附加值耐旱作物面积,不断优化生态空间。

综合调度利用各类水资源。一是充分发挥灌区功能,恢复原有灌溉面积,合理调配横山岭水库和燕川水库的水资源,充分发掘灌区内小水库、小塘坝的水资源潜力;二是做好水利工程的科学设计和评估工作,停止新的加重水平衡失调的蓄水、引水和灌溉工程;三是合理控制地下水开采,切实加大立法执法力度,抓紧清理不合理的抽水设施,防止出现大面

积的地下漏斗和地表塌陷。对地下水限制开采区不再开凿新的取水井,或通过核减现有地下水取水量进行合理配置。

多措并举推进节水。一是建立高耗水项目管制制度,逐步调整高耗水产业,停止新上高耗水项目,确保流域生态用水;二是深入推进农业灌溉用水总量控制和定额管理,建立健全农业节水长效机制和政策体系;三是推广保护性耕作、农艺节水保墒、水肥一体化、滴灌等技术,加强节水灌溉工程与农艺、农机、生物、管理等措施的集成与融合;四是推进农业水价改革,推行节水超额的节水激励机制,增强农民节水意识;五是完善基层水利服务体系,加强乡镇水利站建设,并确

保节水技术下乡入户。

全面加强污水治理力度。一是加强对水源沿岸企业的监管,对于非法排污企业一律关停;二是加强污水管控,将重点河道、干支流污水排放和垃圾整治纳入重点监控范围,对倾倒垃圾和废物的行为根据情节轻重予以行政处罚;三是加快城市污水处理设施、垃圾集中处理设施建设,不断学习应用高效新型污水、垃圾处理技术。

因地制宜解决农村污水治理问题。对于没有城市污水处理设施的农村,可根据人口分布、经济发展水平、地形条件等,因地制宜确定生活污水治理技术路线和治理模式。在此基础上,加大农业面源污染控制力度,鼓励畜禽粪便资源化,确保养殖废水达标排放,严格控制氮肥、磷肥施用量;大力实施“厕所革命”,同步实施厕所粪污无害化处理、资源化利用;以“房前屋后”“河塘沟渠”为重点加强综合治理,逐步消除农村黑臭水体。

(作者系国家发改委价格司、就业司、人事司挂职干部)



## 广西钦州:中药材种植助推脱贫攻坚

广西钦州市钦南区那丽镇芦荻竹村是扶贫村。2017年6月,芦荻竹村成立了满昌中草药种植专业合作社,带动贫困户通过基地务工、土地入股、合作分红形式发展种植橘红、金钱草和五指毛桃等特色中草药材,助推当地贫困户脱贫致富增收。图为村民在种植中草药苗。

新华社记者 张爱林 摄

# 基层义务教育管理补短板迫在眉睫

——广西田东县义务教育现状调研

□ 刘焯

义务教育均衡发展,是推进基本公共服务均等化的重要内容和优先任务,对促进人口素质提升、增强经济发展动力具有长期的重要意义。自2012年国务院出台《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》以来,各地各级政府责任进一步明确,义务教育投入不断加大,义务教育设施条件显著改善。然而,通过调研,笔者发现由于人才、资金和管理等因素限制,基层的义务教育均衡发展仍然面临着突出困难。

## 全面实现“一个都不能少”目标

广西田东县是国家级贫困县,人口43万人,壮、瑶等少数民族人口占比超过95%。目前,全县义务教育阶段公办学校共计152所,包括小学143所(含完全小学42所,教学点101个),初中5所(含民办初中1所),九年一贯制学校3所,十二年一贯制学校1所。全县义务教育阶段在校生51,329人(小学生34,410人,初中16,919人),其中教学点在在校生5448人,占15.8%;全县义务教育学校有教职工3368人,其中小学2121人,初中1247人;全县九年义务教育巩固率94.6%、“三残”适龄儿童少年入学率88.05%。

为促进义务教育均衡发展,田东县开展了系列工作。

明确主体责任,将义务教育均衡发展列入县委、县政府重要议事日程;建立有效机制,形成推进义务教

育均衡发展工作联席会议制度,定期召开义务教育均衡发展联席会议,实行教育季度协调会,及时、有效解决推进工作中遇到的困难和问题;细化工作方案,编制印发《田东推进义务教育均衡发展工作实施方案》《田东县推进义务教育均衡发展攻坚工作实施方案的通知》等系列文件和工作实施方案;突出规划引领,明确“基础教育要上浮”“小学要集中在大村和乡镇办学,但要保留并办好必要的村小和教学点”的原则,基本形成“初中向县城集中,小学向乡镇集中,办好农村教学点”的格局;加大投入力度,义务教育预算内经费拨款、生均预算内公用经费等,3年来均保持在两位数增速,依法足额征收的教育费附加和地方教育费全部用于义务教育,农村税费改革转移支付资金加大对教育领域倾斜力度,比例达到74%;清晰问责机制,把推进义务教育均衡发展攻坚工作成效与相关单位、相关责任人年度考核、绩效工资、评优评先挂钩,对因工作敷衍塞责、拖拉推诿造成严重后果的责任人,严格执行问责。

统计显示,全县投入67,503.86万元完成义务教育学校标准化建设,投入8870万元补充图书、教学仪器和信息装备,补充招聘中小学教师593人,落实乡村教师支持计划各项政策,划拨乡村教师生活补助,开展乡村教师健康体检等。同时,全县扎实开展“控辍保学”,细化分解责任到各乡镇,强化力量调度,全面实现“一个都不能少”的目标。

## 义务教育均衡发展管理短板突出

调研发现,作为国家级贫困县,田东县长期面临基础教育投入不足,农村地区中小学校设施条件落后,办学水平不高的突出困难,尤其是管理水平明显滞后于硬件设施建设。此外,城乡二元结构和就业人口外流现象进一步加剧了农村“空心化”问题,留守儿童、困难学生问题也较为突出。

办学管理不够到位。通过调研发现,由于教学、住宿、餐饮等房屋普遍是近年新建的,故田东县农村地区中小学校普遍基础设施良好,但校园环境卫生、校园文化建设、教学设施管理、学生日常管理等方面均存在明显缺失。校务工作责任不清,部分校长只管基础设施建设,对日常管理工作不管不问,有的校长缺少一线教学管理经验,对日常教学工作不了解,不能主动发现问题解决问题。

办学缺乏长期规划。有的农村小学生源少,全村适龄入学儿童不足50人,每个年级不过10来人,导致学校领导和教师不够重视教学工作,没有开展教学评价工作。教师上课照本宣科问题普遍且严重,学生厌学、逃学现象突出,但学校没有任何应对措施。部分日常教学工作开展较好的学校,也普遍缺乏办学规划,校领导对未来办学方向没有明确认识。

师资队伍建设不足。田东县近年来整合教育资源,开办滨江学校,整合了江城、印茶等6个偏远乡镇的中学,“控辍保学”等工作取得突出成效。但

农村地区义务教育主要体现在小学阶段,农村小学师资力量薄弱问题进一步凸显。多数小学存在教师缺编问题,音乐、美术等课程专业教师严重不足。此外,由于师资力量不足,学校对困难学生、留守儿童等特殊群体关注不足,教师对学生心理问题无从下手。

绩效考核流于形式。目前全县义务教育均衡发展的重点主要在基础设施和配套设施改善方面,对教学管理方面的重视不够,现有农村中小学校教学质量、学校管理水平绩效考核流于形式,校领导直接决定绩效评价结果,县级教育部门尚未建立定期巡查教学成果和深入学生、教师群体开展调查研究的工作机制,对农村学校办学存在的问题难以及时发现和解决。

## “趁热打铁”提高基层义务教育管理水平

当前以及未来一段时期,是基层义务教育基础条件全面改善的时期,也是提高管理水平的关键时期,应当“趁热打铁”,推进基层义务教育管理体制创新,激发基层义务教育管理者和从业者的工作积极性,提升基层义务教育质量。

大力推进校长负责制。现行《教育法》《义务教育法》等法规和政策对中小学校长负责制有一定规定,但对校长法律地位和权、责、利认定不清晰。未来,应在国家层面结合地方实践深入研究,破解中小学校长负责制落地的法律困境。同时,在日常运行机制方面,由于目前农村中小学校缺乏实质上调动校内外资源的抓手和

能力,县级教育部门应在坚持党领导的基础上,赋予校长完全的决策权、指挥权、人事权和财务权,配套适当的考核和监管机制,确保校长在校务管理中真正发挥核心作用。

创新校领导选用机制。学校领导直接决定了一所学校的办学思路和办学水平,其中校长又是重中之重,有一个好校长,往往就有一所好学校,在教学资源有限的农村地区,拥有一个认真负责、敢于担当的好校长更加难得。调研中笔者深刻感受到,农村地区的教师队伍中不乏热爱教育、实绩突出、善于管理的教育者,但现行的校领导任命制往往难以把这样的人才选拔到校领导特别是校长的岗位上,有的校长是从其他部门调整过来“过度”的,甚至是“养老”的,有的校长嘴上功夫好、实际能力不强。因此,有必要在农村中小学中引入民主选拔机制,建立校领导选聘制,鼓励拥有丰富教育教学经验的教师通过全校师生大会竞聘本校校领导,县级教育部门进行必要的任职资格审查工作即可。同时,可推进实施校长任期制,明确任期内工作目标,开展离任审计和考核评估。

加大基层教师补贴水平。基层教师的待遇水平,直接决定了他们的工作积极性。在推进义务教育均衡发展的过程中,常常伴随着中小学整合撤

并等必要动作,而在这一过程中要特别注意保障教师的合法权益。例如田东县新办的滨江学校整合了边远乡镇的中学,这些被合并的中学教师不少人最终都拒绝到滨江学校继续任职,其中一个重要的原因就是到位于县城的滨江学校工作后,他们将失去每个月1000元左右的补贴。考虑到基层环境艰苦,基层教师面对的都是来自农村地区的学生,尽管教学环境可能发生变化,但教育教学工作本身存在的困难不仅不会减少,一些新的衍生问题还需要教师花费更多精力来应对。因此,在推进基层义务教育均衡发展的过程中,对由于学校整合撤并产生的教师补贴政策可保留若干年的延续适用。

构建真实有效的绩效考核。基层义务教育均衡发展,归根结底要看教育教学质量的均衡发展,从这个角度来看,及时高效地解决农村中小学办学中存在的困难和问题,才是检验基层义务教育均衡发展的标准。因此,要建立有效的绩效考核机制,县级教育部门要组织考核组定期实地检查、不定期开展抽查,深入校园内与校领导、教师、学生开展座谈、问卷调查,对学生培养、毕业去向开展跟踪调研,综合考核一所学校的办学水平。同时,绩效考核要明确“以核促建”的正面激励思路,不仅要提出问题,更要与学校和师生开展共同研究,不仅要给出绩效考核结果,还要给出解决问题的思路和具体建议,并帮助学校争取上级的政策支持。

(作者系国家发改委社会司挂职干部)

