

关于当前农村饮水安全 值得关注的三个观点

倪文进

(中国灌溉排水发展中心,100054,北京)

关键词:农村饮水安全;规划;评估

中图分类号:TU991

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2009)01-0034-02

2000年以来,国家加大了解决农村居民饮水问题的力度,国家发改委、水利部从实施农村饮水解困工程到农村饮水安全工程,从单纯的水量到水量、水质、保证率、方便程度一并考虑,在各级地方政府、相关部门和广大项目区农民的共同努力下,2000—2008年9年间,全国投入资金618亿元,其中中央投资311亿元,解决了1.6亿农村人口的饮水困难和不安全问题。2006—2008年3年间,农村饮水安全工程投入383亿元,解决9295万农村人口的饮水问题,其中中央投资188亿元。根据近期中国国际工程咨询公司完成的《全国农村饮水安全工程“十一五”规划》(以下简称规划)实施中期评估结果看,农村饮水安全工程建设总体进展顺利,工程建设质量良好,管理水平进一步提高,已建工程效果显著,深受广大受益农民的欢迎,被广大农民群众誉为“德政工程”“民心工程”。通过对近5万农户的问卷调查显示,96%以上的受访农户对工程建设和管理表示满意。最近,我国政府以对世界和广大人民负责的精神,加大以农田水利和农村饮水安全为重点的农业农村基础设施建设,农村饮水安全工程的投资强度明显加大,广大农村水利工作者在欢呼农村水利迎来春天的同时,也冷静、积极地思考着农村饮水事业的发展。

笔者结合近年的工作实践,提出三个观点供同行们讨论。

一、农村饮水安全工作将是一项长期而艰巨的工作

1.农村供水相对于城市供水更具特殊性,在实现城乡基本公共服务均等化的过程中,农村供水将要经过更长的历程

目前,农村饮水安全的概念已经为全社会所接受,几乎成为农村供水、村镇供水排水的代名词,将是一个时期围绕农村人饮的主要话题。从城市的视角看,新中国成立以来,包括县城在内的城市供水经历了大规模新建和几轮更新改造,但目前尚在不断编制规划,进行水源地保护、工程更新改造和运行机制改革,大部分未能实现盈利,更未能实现全行业良性运行。农村供水分散、规模小和农民承受能力有限等特点决定了该项事业将更加长久,任务将更加艰巨。

2.水质、工程标准都会不断提高,工程将面临更新改造

根据水利部、卫生部制定的《农村饮用水安全卫生评价指标体系》,水质符合《农村实施〈生活饮用水卫生标准〉准则》要求的为基本安全,但水质指标仅为23项,即使达到当时《生活饮用水卫生标准》的安全饮水人口,与2006年新修订的标准106

项指标相距甚远;每人每天可获得的水量不低于40~60L为安全,不低于20~40L为基本安全,随着人民生活水平的提高,这样的用水定额明显偏低,何况供水到集中供水点,与农民要求自来水入户有较大差距,更不用说像城市一样配套建设排水系统。因此,随着国力增强、农民生活质量改善,农村饮水工程的建设标准必将不断上新台阶,将引起原有工程的更新改造。

3.受多种因素的影响,农村饮水工程目前还未能建立良性运行机制,其自我更新过程不可能实现

农民相对于城市居民而言,用水量小,经济承受能力弱,安全用水意识淡薄,因此,农村供水工程一般只能执行运行成本水价,或者更低一些,工程折旧和大修理经费无法计提,造成工程使用寿命到期后无力更新。2004年年底在进行农村饮水安全现状调查时属于安全或基本安全的一批工程,现在有一些已经到了报废或需要更新改造期,面临着财政将进行新的投资,否则工程的原受益户将回复到饮水不安全状况。同样的理由,近年新建的工程也会面临同样命运,一般会二次投资。在农村供水工程良性运行机制还没有建立起来的形势下,农村供水工程可能面临重复投资建设。

收稿日期:2008-12-22

作者简介:倪文进(1968—),男,副主任,教授级高级工程师。

二、当前应该把农村饮水安全工程管理当作农村供水工作的头等大事来抓

1. 加强农村饮水工程意义重大

2000年 国家先后实施了农村饮水解困、农村饮水安全工程,共建设了几十万处集中和分散供水工程,这些工程分布分散、单个工程规模不大、管理难度较大,借鉴过去有关部门实施农村改水工程的经验,如果不能有效管理好这些工程,即使在工程使用寿命内都难保效益发挥,“民心工程”也许会变成“伤心工程”,加强工程建成后的运行管理迫在眉睫。

2. 工程前期工作、建设和运行管理要统筹考虑

在工程的设计、施工阶段就要为将来的运行管理创造必要的条件,如尽可能选择科学安全、经济合理、操作方便的处理工艺与设备,合理确定供水能力,建立必要的管理设施。特别提醒的是要确保勘测、设计经费和前期工作质量,否则不但工程质量无法保证,而且后期管理将更为困难。

3. 完善农村饮水工程水价政策

科学测算供水成本,合理确定水价,完善水费计收,要改变部分工程地方物价部门按运行成本核定水价的做法,充分考虑农民的经济承受能力和支付意愿,逐步实现按全成本收费。对不能按全成本收费的,应及时建立财政补偿机制,包括对运行、折旧及大修理费的补贴,或者直接建立以财政资金为主的农村供水工程基金,对工程进行大修或对到使用寿命后的工程进行更新改造。

4. 强化农村饮水工程专业管理与民主管理的结合

应该推行建设集中规模水厂,实行专业化管理,借鉴用水户参与灌溉管理的经验,对入村后的工程进行民主管理,可以组建农民供水协会,也可以进行承包、租赁等多形式管理。对目前单

村供水工程,地方政府和水行政主管部门要加强监管、指导,并给予适当扶持。

5. 加强农村供水工程的水源保护和水质检测

这两件事都很重要,但落到实处仅有制度和要求是远远不够的,必须抓紧研究政策。首先要落实责任和经费;其次要强制完善已建集中供水工程的消毒设施,并强化对人为破坏的防范;再次对集中式供水工程完善水质检测与监测制度,对分散式工程建立水质检测和监测的巡回检查制度。

6. 营造良好的舆论环境

如用水交费、参与管理等意识,供水管理单位应该在适当的范围内公开水费计收、使用和管理情况,赢得用水户的信任和支持。在水价不到位的情况下,一定要让地方政府和有关部门明白,要保障农民能较长久地安全饮水,要么建立基金对未来的折旧、大修进行补贴,要么就是承担工程使用寿命终结之时的新建费用。

三、提倡农村饮水安全工程市场化运作的提法要慎重

1. 必须辩证地看市场化机制在农村供水领域的应用

采用市场化的理念、做法,来提高包括农村饮水安全工程在内的农村水利工程的建设和管理效率和效益是应该提倡的,如多元化股份、公司制经营管理等等,山东、江苏、浙江和安徽等地近年积极引入市场机制,部分工程建设和管理效率有所提高。但是不能不从实现的条件、运行的背景和实际效果等全面分析,简单地说农村供水市场化运作,也不能借口解决农民安全饮水是政府的一项基本服务职能,而否定农村供水工程中借鉴市场化的理念、方法可以提高效率与效益。这两种绝对的和以偏概全的提法都是不准确的,也是有害的。

2. 农村供水工程中实行市场化是有条件的

由于农村供水工程一般规模小,

农村分散扩大供水规模成本较高,农民用水量太小(分散水源无法控制),工程管理难度大,受意识和经济承受能力的双重制约水价难以补偿全成本等,绝大多数农村供水工程仅能保证运行,无力计提折旧和大修理费用,更无盈利。现行农村供水工程中社会资本介入,一部分是社会各界特别是部分先富起来的群众对乡里的捐款,一部分是因为供水受益范围内有较大乡镇所在地或企业供水,并且这两部分中基本都是财政资金为主体,而且财政资金起平抑水价的作用,不计提折旧也不纳入水价成本测算,社会资本实际投入部分按市场化的方式运作,如果政府建立了农村供水基金对未来财政投入部分进行弥补,工程是可以持续的。

3. 提倡有专业背景的机构和个人从事农村供水工程运行管理

农村供水是一项公益性事业,尽管单纯的农村饮水安全应该由财政投入,但是在农村供水的管理上应该有一定的市场化运作的空间。在总结过去解决农村饮水解困工程建设和管理经验的基础上,农村饮水安全工程提倡适度的规模化,这也将是未来农村供水的发展方向。规模化的农村供水水厂,在管理上要求相对的专业化和市场化,不可能沿袭过去办事单位的模式管理。在加强政府监管和行业指导的前提下,农村供水工程的管理,可以组建专业化队伍或者聘请有一定专业背景的社会力量,采取市场化方式具体负责工程的运行管理。在市场化背景下,合理的水价是运行的基础,既要考虑维持工程的运行,也要考虑农民用水户的经济承受能力和支付意愿。在水价达不到全成本的情况下,供水管理单位一方面要充分挖掘供水能力,扩大供水范围,降低运行成本,另一方面需要政府财政投入部分的折旧、大修理费给予弥补,只有这样农村供水工程才能持续下去。

责任编辑 韦凤年