

编者按:农村饮水安全工程是关系我国几亿农民生活健康和生存条件的民生工程。2006年8月,国务院常务会议审议并原则通过的《全国农村饮水安全工程“十一五”规划》(以下简称规划)明确提出“十一五”期间要解决1.6亿农村人口饮水安全问题。2008年是规划实施的第三年。为了总结农村饮水安全工作的成绩和经验,分析存在的问题及原因,研究改进工作的政策措施,推动“十一五”规划后续工程又好又快地进行,国家发展和改革委员会、水利部和卫生部联合委托中国国际工程咨询公司开展了中期评估工作。评估项目范围为规划期前半段(2006年1月1日至2008年6月30日)已安排的中央投资项目。

中国国际工程咨询公司本着“独立、公正、科学、可靠”的评估原则,组织90多位专家深入全国30个省(自治区、直辖市)及新疆生产建设兵团98个项目县,实地考察典型工程247处,召开由当地政府部门、运行管理单位、受益农户等参加的各种座谈会102次,走访受益农户665户,掌握了大量第一手资料,完成现场调研报告30份;采用现代咨询理念和方法,对各省提供的资料和调研了解的大量信息,进行分析整理,对全国农村饮水安全工作进行了全面评估。评估认为,规划实施进展基本顺利,目标及任务基本能按时完成。

总结过去,探讨对策,是为了更好地迎接挑战,加快发展。虽然农村饮水安全成效突出,但要看到当前是机遇与挑战并存。2008年10月召开的党的十七届三中全会对推进新时期的农村改革发展作出了全面部署,明确提出要到2013年年底解决农村饮水安全问题,即5年内解决农村饮水安全问题,比原定目标提前了2年;2008年11月,中央又作出了扩大内需促进经济平稳较快发展的决策部署;2008年12月27—28日,中央农村工作会议召开,全面部署2009年农业和农村工作,把农村饮水安全作为“发展公共事业,改善农村民生”的五件实事之首,明确提出要解决6000万人的饮水安全问题。面对新形势、新要求,在时间紧、任务重的情况下,必须在全面总结前一阶段饮水安全工作成效和做法的基础上,切实加大工作力度,充分利用评估的成果,为下一步农村饮水安全工作提供政策指导和技术支持,确保农村饮水安全工作目标任务如期实现。

全国农村饮水安全工程“十一五” 规划实施中期评估报告(摘要)

中国国际工程咨询公司

一、规划实施情况评估

规划实施情况的评估主要包括以下几方面:目标和任务完成情况、前期工作、项目建设管理、投资执行情况、运行管理体制、水价及水费计收、水质检测和监测等。

1. 目标和任务完成情况

(1) 规划目标和任务

规划确定“十一五”期间计划解决全国1.6亿农村人口的饮水安全问题(约涉及15万多个行政村),其中解决氟、砷超标4039.1万人,苦咸水2260.9万人,血吸虫病疫区832.2万

人,其他饮水不安全人口8867.8万人。

(2) 全国完成情况

规划实施两年多来,共下达了2006年、2007年和2008年3年的投资计划,安排解决9255万农村人口的饮水安全问题。截至2008年6月30日,2006年、2007年项目基本完成;国家于2008年3月下达了2008年项目计划,各省基本上处于准备阶段,除少数已完成或正在实施外,大部分尚未实施。

从各省级自评报告实际完成数据统计,自2006年1月1日至2008年6月30日,全国累计已解决

6754.5万人的饮水安全问题,占规划目标人口数的42.2%,其中解决氟、砷超标1634.2万人,苦咸水875.4万人,血吸虫病疫区446.8万人,其他饮水不安全人口3798.0万人,分别占规划目标人口数的40.5%、38.7%、53.7%、42.8%。

(3) 东部、中部、西部完成情况

按国家东部、中部、西部3个分区统计,东部、中部和西部分别完成规划目标人口数的34.1%、42.7%和46.1%。

中期评估认为,中部和西部进展正常,但东部进展较慢,需加快实施

(4) 各省完成情况

北京、甘肃等5个省(直辖市)已完成规划任务的60%以上,天津、安徽、陕西等18个省(直辖市)在60%~40%之间,广东等8个省份完成不到40%,其中最慢的仅完成3.4%。详见表1。

评估认为,由于中央和地方各级领导高度重视,“十一五”农村饮水安全工程总体进展基本顺利,已建工程成效明显,预计大部分省(自治区、直辖市)可按计划完成规划任务,部分可提前完成任务,但个别完成较少的省份尚需克服困难,加快速度。

2. 前期工作情况

前期工作是确保饮水安全工程建设顺利进行的关键,也是保证工程建设质量的基础。水利项目一般分为规划、项目建议书、可研报告、初步设计、施工图设计等5个勘测设计阶段。农村饮水安全工程属于小型或者微型水利项目,目前《农村饮水安全项目建设管理办法》将前期工作简化为规划、可研报告(可打捆)、实施方案(可打捆)或初步设计。其中,日供水1000m³(或供水人口1万人)以上的单项工程编制初步设计,其他工程编制实施方案。评估认为,以上对前期工作程序的简化是必要的和合理的。

各省(自治区、直辖市)在农村饮水安全工程的前期工作中按照规划要求开展前期工作,认真编制了省级“十一五”规划,坚持以饮水安全调查为基础,将规划人数分解到县、

落实到具体乡镇、村或工程。工程规划、可研报告、初步设计(或实施方案)内容和深度基本满足项目建设要求。

目前农村饮水安全工程项目前期工作经费不足问题比较突出,再加上工程点多面广量大,部分省(自治区、直辖市)存在设计滞后和前期工作深度不足等问题,需认真分析问题,落实前期工作经费,调动设计单位积极性,提高前期工作质量;提早安排前期工作,应在投资计划下达前基本完成。

3. 项目建设管理情况

(1) “四制”执行情况

按照《农村饮水安全项目建设管理办法》,各省对日供水千吨或万人的工程实行“四制”,制定了相应的实施意见,规范了工程的建设行为。

在规划实施中,各县(市)明确了农村饮水安全办公室作为本地区饮水安全建设的法人,并任命了法人代表;对工程建设按有关程序进行公开招标采购,设备和管材集中公开招标采购;对规模较大的工程或集中连片的小型工程建立健全了工程监理制度;施工队伍的选择、监理队伍的选定、主要设备和材料的采购等都采用合同管理制。

(2) “六制”执行情况

规划“六制”包括规划建卡、社会公示、集中采购、设立资金专用账户、监理和建后管理六个方面。从中期评估调研情况来看,基本按照规定执行。

4. 投资执行情况

(1) 规划投资

规划投资估算,是按2005年价格水平,根据以往工程投资情况和典型工程,估算出各省工程的人均投资,按照各省要解决的农村饮水不安全人数,确定全国“十一五”期间综合平均人均投资为409元,计划解决1.6亿农村人口饮水安全问题,总投资655亿元。

规划资金来源渠道,是按照中央补助投资比例,西部平均为68%,中部为45%,东部为16%测算,中央投资320亿元,占总投资的49%;地方投入270亿元,占总投资的41%;受益农民自筹资金65亿元,占总投资的10%。

(2) 规划投资完成情况

截至2008年6月30日,全国共下达2006—2008年共3年的农村饮水安全工程投资计划381亿元。实际完成投资317.2亿元,解决6754.5万人饮水安全问题。全国已完成工程人均投资455元(北京市情况特殊,不参与人均投资的计算分析),各省已完成工程人均投资在376~857元之间。

从区域分布情况看,青海、宁夏、新疆、新疆生产建设兵团、吉林、黑龙江等西北、东北省份,由于水资源条件较差,气候寒冷施工期短、管道埋深大等原因,人均投资相对较高,在600元左右;云、贵、川、渝西南4省、华中、华东、华南等区水资源条件较好,气候温暖可常年施工,人均投资相对较低,在400元左右;青藏高原特殊,人均投资是内地的2倍以上。

评估认为,以上人均投资情况基本合理。

(3) 资金筹措情况

在已下达资金计划中,中央预算内专项资金187亿元,地方配套资金194亿元。

在已完成工程总投资317.2亿元中,中央投资140.5亿元,占总投资的44.3%;省级配套资金50.2亿元,占总投资的15.8%;市县级配套资金37.1

表1 各省完成规划人数百分比统计表

区域	>60%	60%~40%	<40%
东部	北京	天津、浙江、山东、江苏	广东、福建
中部		安徽、河北、山西、吉林、海南、湖北、江西、湖南	河南、辽宁、黑龙江
西部	甘肃、青海、西藏、新疆生产建设兵团	陕西、重庆、内蒙古、宁夏、贵州、四川	广西、新疆、云南
数量	5	18	8
进度评价	超额完成任务	完成任务	进度滞后

亿元,占总投资的 11.7%;群众自筹资金 83.7 亿元,占总投资的 26.4%;其他资金 5.7 亿元,占总投资的 1.8%。

规划确定的资金筹措方法和各级投资比例在执行中,中央投资足额到位,省级配套投资基本到位,市、县配套投资筹措困难,难以落实,相应增加了群众自筹资金比例,据现有资料统计,群众自筹资金是规划要求比例(10%)的两倍以上,群众负担相对较重。建议适当增加中央和省级对贫困市、县的投资比例,减少市、县级配套资金比例,减轻群众自筹的负担。

5. 运行管理体制执行情况

各省按照本地颁布实施的管理办法,根据各工程的特点,分别确定其相应运行管理模式。现有运行管理模式大约可以归纳为以下 5 种:城镇自来水厂管理、县(区)水利部门专业管理、乡镇管理、村集体管理、私人管理。

评估认为,以上根据实际情况确定的管理模式是合适的,基本可以满足管理需要。但管理人员的专业知识不高、待遇低,需要加强管理人员培训,提高收入水平,以利于运行管理队伍稳定。

6. 水价及水费计收

目前已建成的工程中,存在多种计量收费办法:大部分工程都做到水管入户,按表计量;部分工程未装水表,按人头收费;部分工程还未计收水费或由村集体补贴,喝福利水。水价以村为主的由村集体决定,供水规模较大的由物价部门决定。

因不同地区、不同工程类型的差别,单项工程供水成本差别较大。大多数农村供水水价在 1~2 元/m³ 左右,极个别工程水价在 5 元/m³ 左右,入户调查农户表示目前水价基本可以接受。总体上看,现行水价大多数低于全成本水价,仅一成左右达到全成本水价要求,大部分水价仅能满足简单运行要求;少数地方群众对计收水费还存在抵触情绪,认为“水是天

上下的,地上流的,工程是国家出钱修的,不应收取水费”;有些自流引山溪水的村庄,甚至还没有计收水费。目前水费计收不到位,造成工程难以良性运行。

本次中期评估和调研资料表明,按全成本核定水价对农民承受力来讲偏高。偏高的原因主要是:①西北、西南地区居住分散,工程投资大,折旧费高;②北方以地下水为水源的平原地区,扬程高,电费高;③劣质水处理费用高。为适应农民的承受能力,大部分工程只能按运行成本核定水价,执行水价甚至低于运行成本,有的省份水费收缴率只有 50%。

计量收费制度对促进节约用水起到了明显的作用。为了节约开支,在有条件的地方,生活杂用水还利用现有手压井或河渠等劣质水,例如在陕西闫良区、洛川、安塞现场调研,3~4 口之家月用水量约 1.5~2 m³。节约用水对水资源可持续利用、节省开支起到了积极作用,但工程实际供水量与设计供水能力相差较大,一般工程实际用水量只占设计供水能力的很小一部分,水费收入少给工程良性运行带来困难。

建议出台优惠政策,以减轻群众负担。随着农村经济的逐步发展,可适当调整水价,促进工程良性运行。

7. 水质检测和监测

各省在项目前期工作阶段,一般都对水源水质进行检验,水质不符合要求的另觅新水源。

大多数省在运行阶段,管网延伸工程由自来水公司统一管理,水质定期检测制度执行较好;乡镇及跨村集中供水工程大部分由卫生部门定期抽检;单村集中供水工程和分散式供水工程因管理和经费问题,水质检验情况不理想。有的单村供水工程,运行以来还未进行过水质检测。

调研发现,由于资金限制或设计深度原因,小型集中供水工程尤其是分散式供水工程,普遍缺少消毒设

备,应采取补救措施。部分乡镇或村管供水工程,没有消毒工艺或直接将未经处理的地表水输入管网供给用户。为保证供水水质,需要强化消毒和水质检测工作。建议按照《关于加强农村饮水安全工程卫生学评价和水质卫生监测工作的通知》(卫疾控发[2008]3 号)要求,明确责任,落实工作经费,认真开展卫生学评价,进行验收性水质卫生检测和日常卫生监测工作。

二、可持续性评估

可持续性评估主要包括水源水量、水质、水价三方面。

1. 水源水量评估

据调查,各地在选择水源时,普遍都把水源选择作为农村饮水的首要问题和关键环节来抓,考虑了各种因素对水源的影响,前期工作中大部分饮水工程注意了对水源水量进行比较和论证,水源选择比较合理。饮水水源大致分为引提江河水、水库水、山溪水、岩溶水和地下水等,其水量保证程度有一定差异。

①引提江河水源。这类水源主要分布在降雨多、水资源丰富的南方和西南地区,是集中供水工程的主要水源,这些水源的水资源资料较齐,水源水量论证有较好的基本资料依据,饮水工程水源可以满足要求。

②水库供水水源。利用水库水作为水源,大多数工程水量有保证,为农村饮水安全工程取水水源创造了良好条件。少数小型水库和塘坝,目前供水保证程度缺乏具体论证,需要进一步分析。

③山区溪水、泉水水源。利用山区溪水和泉水作为水源,水质良好,并且不容易被污染。目前是山区小型分散、村管饮水工程的较好水源。这类水源水量基本稳定,但要注意连续枯水年和特大干旱年,水量衰减对供水带来可能的影响。

④地下水水源。北方、西北地区

降雨量少,主要利用地下水为水源。目前有些地方农村饮水与农业用水开采同一含水层,长期抽取地下水后,水位逐年下降,水质恶化,吊泵现象时有发生,增加了工程设备更新和运行费用;还有些地方开采的地下水水源基本上无补给,长期运行可能出现出水量不足,工程可持续运行存在问题。

2.水质评估

(1)水源保护

水源保护对农村饮水安全工程十分重要。目前,各省普遍按照《饮用水水源保护区污染防治管理规定》、水功能区划、环境保护条例等相关法律、法规要求,加强水源地周边环境的保护、防止污染。划定了水源保护区范围,制定了保护措施,地下水水源保护范围根据水文地质、开采方式、污染源分布等条件确定,且单井保护半径不小于 50~100 m;地表水水源保护范围为取水点上游 1 000 m 至下游 100 m 的水域及其沿岸,并严格控制上游污染物排放量等。这些措施对水源保护具有重要促进作用。但各地执行情况与要求还有较大差距,必须加大水源保护力度,加强水源巡视和水质检测,及时处理影响农村饮水安全的问题。

(2)特殊水处理措施尚不成熟,有待进一步研究

在高氟水、高砷水、苦咸水严重地区,难以找到良好水源,大多采用特殊水处理措施,目前特殊水处理存在耗电量大、成本高、寿命短、效果不理想等缺点。

建议加强高氟水、苦咸水地区可持续供水模式的研究,筛选出降氟效果明显、易管理、造价低、水处理能力强的降氟除盐技术和设备,更好地解决农村高氟水、苦咸水地区的农村饮水安全问题。

3.水价可持续性评估

本次调查情况表明,大部分地区农村饮水安全工程不能按全成本核定水价,现行水价普遍低于全成本水

价。考虑到群众承受能力,大部分工程只能按照运行成本水价计收水费,低成本水价难以保证工程持续运行。为使工程能够持续运行,必须实行有偿供水,在群众承受能力允许的条件下,加强水费计收力度,并强化水费管理。

总之,无论是从水源水量保证程度、供水水质可靠性方面评估,还是从水费计收方面评估,农村饮水安全工程可持续性都存在一些问题,需要在今后的工作中设法解决。

三、效益评价

规划实施两年半来,全国共解决了 6 754.5 万人的饮水安全问题,占规划目标人口数的 42.2%。农村饮水安全工程让老百姓真正得到了实惠,深受广大群众的欢迎,被广大农民群众誉为“德政工程”“民心工程”,是以人为本、统筹城乡发展,解决“三农”问题的具体体现。通过对近 5 万农户问卷调查表明,96%以上的受访农户对工程建设和管理表示满意。不少地方供水工程通水时,农民像过年一样,敲锣打鼓放鞭炮。藏区群众为水龙头系上洁白的哈达,身着盛装,围着水龙头载歌载舞。“饮水思源谢党恩,民心工程暖人心”“为民送甘泉,恩德大如天”,表达了农民群众对党和政府的感激之情。农村饮水安全工程的效益主要体现在以下五个方面:

1.减少疾病,提高了农民的健康水平

实施农村饮水安全工程后,农民饮用上了清洁卫生的自来水,提高了健康水平,减少了疾病,从而节省了大量的医疗费用。宁夏回族自治区测算,项目实施后,项目区群众年均节约医疗费开支 250 元。从浙江义乌、温岭、平阳等项目区的调查情况来看,受益区农民的医疗费支出年均减少 424 元。湖南、湖北等省份饮水工程建成后,有效地改善了环境卫生,遏制了血吸虫病的传播。

2.解放了生产力,提高了农民的收入

过去缺水地区靠挑水解决饮水问题,实施农村饮水安全工程后减轻了农民负担。据重庆市估算,每年可解放用于挑水的劳动工日 2 833 万个,按每个劳动工日 20 元计算,每年可产生 5.67 亿元的经济效益。中西部省份普遍反映,过去农村大量的青壮年劳动力被束缚在解决吃水问题上。随着饮水工程的实施,这部分劳动力从以前找水、拉水、背水中解放出来,能够外出打工或发展庭院经济,增加了农民的收入,同时也更新了观念。

3.改善了农村环境卫生,促进了新农村建设

自来水入户后,广大农民群众不仅喝上了洁净卫生的水,而且极大地改善了环境卫生条件,出现了灶台清洁、浴室整洁、厕所干净、庭院绿荫的新景象。据调查,自来水到户的地方,近一半的农户购置了洗衣机,90%以上的农户生活用水量增加。各地按照新农村建设的总体规划和要求,结合修建垃圾池、沼气池,整修乡村道路、排水沟,房前屋后绿化等,形成了良好的人居环境。北京、浙江、江苏等经济较发达地区,在实施农村饮水安全工程的同时,统筹解决了农村生活污水排放和污水处理问题,农村环境卫生大有好转,促进了社会主义新农村建设,缩小了城乡差距。

4.增进了农村社会和谐,促进了农村经济社会的全面发展

各级党委、政府把解决农村居民饮水问题作为落实科学发展观,统筹城乡发展的具体举措。农村供水工程建设后,促进了学校、卫生院、敬老院等社会事业的发展,促进了农村产品加工业、畜牧业的发展,让广大群众实实在在分享到改革开放的成果。同时,通过组建用水户协会等方式,引导受益农户参与供水工程建设和管理,使农民群众的参与意识、民主意识不断增强。

5.促进了民族团结,维护了社会稳定

在农村饮水安全工程的实施中,各地优先解决少数民族地区群众的饮水困难问题,在投资上给予重点支持,在政策上给予大力扶持。近两年来,优先解决了人口较少民族近300万人的饮水安全问题。通上自来水的村寨,干群关系更密切,民族关系更和谐,社会更稳定,农村各项事业得以全面发展。特别是处于边疆地区的少数民族,饮水安全问题解决后,生产生活条件得到了改善,群众身体健康水平有所提高,从而可为保卫国家做出贡献。

四、规划实施的主要经验及存在的问题

1.主要经验

规划实施以来,各地高度重视农村饮水安全工作,认真贯彻落实中央领导的重要批示,以科学发展观为指导,把解决农村饮水安全问题作为政府的重要职责纳入议事日程,各级发改、水利、卫生部门的广大干部职工克服时间紧、任务重、资金不足等各种困难,做了大量工作,取得了显著的成绩。规划期前两年半工作进展基本顺利,部分省超额完成了计划下达任务,主要有以下经验:

一是中央高度重视。胡锦涛总书记对解决好农村饮水安全问题作过多次重要批示,明确提出要把“切实保护好饮用水源,让群众喝上放心水”作为首要任务。温家宝总理在政府工作报告中提出了“让人民群众喝上干净的水、呼吸清新的空气,有更好的工作和生活环境”的工作目标,还在国务院批准《全国农村饮水安全工程“十一五”规划》时,再次要求“加强工作,注重落实,做好宣传,接受监督”。2004年以来,连续5年的中央一号文件都把饮水安全作为水利工作尤其是农村水利工作的重中之重。2005年8月,国务院专门下发了《关

于加强饮用水安全保障工作的通知》,对全面做好饮水安全保障工作提出了明确要求。2008年的中央一号文件还提出了要通过财政补贴等优惠政策来解决那些成本较高地区的工程运行问题。党的十七届三中全会对农村饮水安全工作作出进一步部署,要求在2013年以前全部解决农村饮水安全问题。

二是地方各级党委政府把农村饮水安全作为民生工程,摆在各项工作的突出位置,落实责任并实行目标管理。近一半的省(自治区、直辖市)要求加快建设步伐,在本届政府任期内基本解决饮水安全问题,提前完成建设任务。多数省(自治区、直辖市)政府与市、县政府逐级签订了目标责任书。全国有24个省级政府专门制定了农村饮水安全工作的相关意见或办法。

三是各级政府相关部门相互配合、积极协作。水利部门把保障饮水安全作为水利工作的重要任务,广大水利干部职工积极组织、协调和指导工作,帮助解决实际问题。发展改革部门认真做好规划编制报批、项目审批、投资计划下达工作。财政部门积极筹措建设资金、及时拨付资金并对资金进行有效监管。卫生部门加强了水质监测等工作。

四是制度建设逐步完善。为规范农村饮水安全工程的建设和管理,保障工程顺利实施,国家发改委、水利部、卫生部和财政部等部门先后制定了《关于加强农村饮水安全工程建设和运行管理的通知》《农村饮水安全项目建设管理办法》《农村饮水安全项目建设资金管理办法》《村镇供水工程施工验收规范》和《村镇供水工程管理条例》,编辑出版了《村镇供水工程设计图集》,组织开展了《农村饮用水管理条例》立法调研和起草工作。

五是科学规划、因地制宜合理确定供水形式。在对农村饮水不安全人口普查的基础上,各地按照规划的要

求,进行登记建卡,开展地方规划,把需要解决饮水困难问题的人口数落实到村组和农户。因地制宜地选择地表水、地下水或雨水集蓄为供水水源,采用集中式或分散式供水方式,满足农村饮水安全的用水要求。

六是严格规范管理。按照“四制”“六制”的要求,切实加强建设和施工质量管理,严把“设计关、资金关、材料关、施工关和验收关”等,实行工程建设的规范化管理。

2.存在的困难和问题

规划实施两年多来,总体进展顺利,成效显著。但在调研中,从各地反映和专家调研情况发现,工程建设和运行管理中还存在一些实际困难和亟待解决的问题。

(1)工程投资与资金筹措方面的问题

①部分省(自治区)人均投资远高于规划投资

规划中人均投资是以2005年为价格水平年测算的,工程实施几年来物价连续上涨,特别是2007年下半年以来物价水平上涨过快,造成工程建设人均投资有较大提高,许多工程项目因此而难以实施。从各省实际完成工程的人均投资情况看,河北、吉林、黑龙江、安徽、青海、新疆等省(自治区)和新疆生产建设兵团问题较突出,其人均实际投资远高于规划人均投资,增幅为18%~84%。

工程建设费用的增加给农村饮水安全工程建设带来较大困难,致使一些地方存在增加群众自筹、降低建设标准以及拖欠工程款等现象。

②部分市县两级财政困难,配套资金难以落实,群众自筹压力大

从各省自评估报告分析,自2006年以来各地省级配套资金基本落实到位。由于各地经济实力差异较大,市县资金配套的到位率差别很大。经济实力强的县市能够足额到位,经济实力较差的市县则落实困难,配套比例很低,甚至根本没有配套。中西部

老少边地区,大多为国家扶贫重点地区,市县两级财政相当部分依靠转移支付。

从各省自评报告上报数据统计分析,全国市、县两级配套资金约占地方应配套资金的21.2%,不到规划要求应配套资金的一半;从各省已完成工程群众自筹资金的比例来看,多数省份群众自筹资金比例过高,全国平均约为26%,远高于规划要求的10%,群众负担加重。配套资金不到位导致工程难以开工和按时完成。

(2)建设和管理存在薄弱环节

①前期工作经费和项目管理经费不足

规划强调,做好前期工作是确保饮水安全工程建设顺利进行的关键,也是保证工程建设质量的基础,并明确前期工作费用由地方各级政府筹措。调研中发现,不少省地方财政困难,自筹能力低,前期工作经费难以落实到位,全国实际前期工作经费仅占工程总投资的1.5%,有的省仅占总投资的0.2%,不能满足前期工作经费要求。

全国农村饮水安全工程整体规模大,项目数量多,广泛分布在山丘区、平原区的广大农村,各项目区的地形、地质条件不同,工程的前期工作任务重,而前期工作经费不足且到位迟,在一定程度上影响了前期勘察设计工作的进度和质量。目前大多数工程由县级设计单位承担,难以适应这样大规模开展工程建设的需要。

在技术咨询、人员培训、前期工作组织、项目评审评估以及检查验收等管理方面,也存在经费不足问题。项目管理经费不足给农村饮水安全工程顺利建设带来了一定的困难。

②机构能力建设有待加强

农村饮水安全工程建设项目点多、面广、量大,时间紧、任务重,建设期的管理工作非常重要。目前各省都成立了由省主管领导为组长,发展改革、水利等多部门参加的农村饮水安

全工作领导小组或实行联席会议制度,日常办事机构一般设在省水利厅,具体工作由省水利厅农水处办理。从饮水解困到饮水安全,工作任务与要求发生了很大的变化,“十一五”工程建设任务是“十五”期间的3倍多,多数省份技术和管理人员没有增加。全国2/3的省级水利部门具体从事农村饮水安全工作的人员也只有1~2人。县级农村饮水安全工程管理一般由县(市)水利部门负责。县级水利部门人员编制有限,技术人员少,力量薄弱,工作负荷重且经费不足,对工程建设的进度和质量产生一定的影响。另一方面,农村供水工程管理人员待遇低,难以留住较高素质人员。机构能力建设有待加强。

③农村饮用水水源保护亟待加强

尽管各地在工程建设时注重了供水水源的选择,并出台了相应的水源保护规定。但从评估和调研资料看,除规模较大的集中式供水工程外,小型集中式供水工程特别是分散式供水工程,水源保护措施基本没有落实,水源保护亟待加强。

农村饮水安全工程水源受到生活污水、农业面源污染、城市污水和工业废水的污染威胁,同时还有气候和水文地质条件变化的影响,对此应引起关注。

④水质检测不到位,监测面亟待拓宽

规划要求供水单位要建立以水质为核心的质量管理体系,建立严格的取样、检测制度,完善农村饮水安全监测体系,加强对饮用水水源、水厂供水和用水点的水质监测。但评估发现,目前相当一部分的农村供水工程,特别是单村供水工程缺乏专业检测人员和必要的水质检测设备,水质检测频次少,导致部分工程水质难以保证。

究其原因,一是目前多数工程运行管理方尚未重视水质检测工作;二

是水质检测费用高,一个农村饮水安全工程的年水质检测费用需数千元,许多工程难以负担;三是验收性水质卫生检测未纳入项目建设管理费中,难以保障供水水质合格;四是水质监测成本较高,国家投入水质监测经费不足,监测面较窄,不能完全保障饮水工程长期达标运转。

⑤部分工程的良性运行机制尚待建立

评估发现,部分工程运行维护费用严重不足,难以维持良性运行。大部分工程水价不到位,折旧费未能提取。规划要求水价应当按照“计量供水、补偿成本、合理收益、优质优价、公平负担”的原则合理确定,并要求建立严格的工程折旧费、维修养护费管理制度。评估发现,大多数农村饮水安全工程由于供水规模小,农民承受能力有限和支付意愿不强,地方物价部门批准的水价普遍低于供水成本,一般不计提折旧费和大修理费。因电价偏高等因素增加运行成本,目前多数工程亏损经营,难以为继,规划关于运行管理的要求难以落实。

⑥部分地区按人均分配补助投资不尽合理

现行项目管理办法规定,在不突破中央补助投资总规模的前提下,各地可根据不同地区、不同项目的实际情况,分区域、分项目核定各工程总投资及政府补助投资。在调研中发现,有些省不管山区、丘陵、平原和工程难易程度,实行全省统一的人均投资标准,造成一些工程实施困难,基层反映强烈。

(3)缺乏电价等优惠政策

全国大部分农村饮水安全工程供水要靠电力提取,北方主要以提取地下水为主,南方以提取地表水为主,均涉及用电问题。从各省自评报告反映和专家现场调研听到的意见,目前电费占水厂运行成本的比例一般为1/3至2/3,部分扬程较高的工

程甚至高达 70% 以上。目前部分省份的电价执行的是普通工业用电, 高于城乡生活用电电价。不少省对电价问题反应较强烈, 希望降低农村饮水安全工程电价, 以降低工程运行成本。

(4) 占地费和税费

农村饮水安全工程是为广大农民提供饮水安全的准公益性建设项目, 规模较大的集中式供水工程涉及工程占地和营运税费问题, 各地普遍要求享受建设用地和营运税费优惠政策。

五、主要评估结论和建议

1. 规划实施进展基本顺利, 目标及任务基本能按时完成

各级政府高度重视规划的实施工作, 认真贯彻落实中央领导的重要批示, 以科学发展观为指导, 把解决农村饮水安全问题作为政府的重要职责并纳入重要议事日程。已实施的工程深受广大农民群众欢迎, 受益群众十分感谢党和政府的关怀。规划实施以来, 全国共下达 2006—2008 年 3 年投资计划, 拟解决饮水不安全人口 9 255 万人。至 2008 年 6 月 30 日全国累计已解决 6 754.5 万人的饮水安全问题, 占规划目标人口数的 42.2%, 占下达计划的 73%。

评估认为, “十一五”农村饮水安全工程总体进展基本顺利, 但也存在一些亟待解决的问题, 完成后续工程项目建设任务还有较大难度, 如再考虑加快建设进度, 提前解决全国农村饮水安全问题, 任务将更加艰巨。建议认真总结规划实施以来的经验和教训, 完善相关的政策, 对工作进行必要的改进, 督促落后省份加快进度, 预计规划提出的目标任务在“十一五”期间基本可以完成。

2. 加大国家投入, 落实配套资金及前期工作经费

规划中人均投资是以 2005 年为价格水平年测算的, 工程实施以来物价上涨较多, 造成项目人均投资

有较大提高, 各省要求增加人均投资的呼声较高, 河北、吉林、黑龙江、安徽、青海、新疆等省(自治区)和新疆生产建设兵团问题较突出, 其已完成工程人均实际投资比规划人均投资增加了 18%~84%。建议在中期评估各省实际完成工程项目人均投资的基础上, 根据各省具体情况提高人均投资标准, 可按 10%~25% 的比例控制。

评估认为, 各省普遍反映的市县两级财政配套困难、群众自筹压力大的情况属实, 建议进一步提高农村饮水安全工程建设的投资补助比例, 免除中西部地区县及其以下的配套资金, 由中央和省级财政负担。

中期评估发现, 规划实施中的前期工作费和项目管理费不落实, 影响前期工作进度和项目设计质量。建议地方各级政府加大项目的前期工作经费的投入力度, 要足额落实, 以保证勘测设计等工作需要。建议中央投资中考虑一定比例的项目管理费, 项目管理经费可按 1.5% 安排。

3. 工程建设和运行管理

前期工作是确保饮水安全工程建设顺利进行的关键, 也是保证工程建设质量的基础。建议积极落实前期工作经费, 并在投资计划下达前基本做好农村饮水安全工程的前期工作, 以加快工程建设进度; 宜吸纳设计资质较高的设计单位参加农村饮水安全工程前期设计工作, 以提高设计质量。

评估发现, 目前农村饮水安全工程水质的检测和监测工作有待加强, 建议有关部门认真落实《关于加强农村饮水安全工程卫生学评价和水质卫生监测工作的通知》(卫疾控发〔2008〕3 号)精神, 做好农村饮水安全工程的卫生学评价工作, 实行工程建设过程卫生学风险评估, 做好农村饮水安全工程验收性水质卫生检测工作, 以确保供水水质合格; 切实做好运行工程的供水水质卫生监测工作,

进一步强化政府对饮水工程供水水质的管理, 及时掌握农村饮水水质卫生状况

农村饮水安全工程建设项目点多、面广、量大, 时间紧、任务重, 项目的管理工作非常重要。但各级项目执行机构普遍存在技术力量薄弱, 工作负荷重且经费不足等问题, 对工程建设的进度和质量产生一定的影响, 建议加强农村饮水安全工作的组织和领导, 充分发挥各职能部门的作用, 增加项目管理经费, 充实技术力量, 加快信息系统建设, 提高管理水平和服务质量。

4. 制定相关的优惠政策

农村饮水安全工程是为广大农民提供饮水安全的准公益性建设项目, 农民水费承受能力有限, 按全成本收取水费基本上难以实施, 因此需想方设法降低工程造价和运行成本, 建议在运行用电、建设用地、税费减免等方面采取优惠政策, 积极创造有利于农村饮水安全工程良性运行的外部条件。如在用电价格上, 采取城乡同价或电费补贴的方法, 降低用水成本; 在建设用地上, 按照农业用地对待并给予优先安排; 在税费方面实行减免等。

农村饮水安全工程是关系我国几亿农民生活健康和生存条件的民生工程, 其建设和长效运行都需要法律法规的保障。目前国家有关部门已制定了《农村饮水安全项目建设管理办法》《农村饮水安全项目建设资金管理办法》等 5 个规章制度, 对规范农村饮水安全工程的实施起到了重要的作用, 但还不能较好地解决当前农村饮水安全工程面临的管理体制不顺、产权不清、工程运行困难等问题, 迫切需要制定和颁布相关的国家行政法规, 建议国务院尽快颁布相关条例, 以保障农村饮水安全工程建设的顺利进行和工程的长效持续运行。

责任编辑 韦凤年