

全国农村饮水安全工程“十一五”规划实施中期评估报告解读

曲永会

(中国国际工程咨询公司,100044,北京)

受国家发展和改革委员会、水利部和卫生部三部委的联合委托,中国国际工程咨询公司对《全国农村饮水安全工程“十一五”规划》(简称规划)实施进行了中期评估。中期评估系统、全面地总结了规划实施以来农村饮水安全工作取得的成绩,客观反映了存在的问题,并提出了有针对性的建议,提交了全国农村饮水安全工程“十一五”规划实施中期评估总报告和政策、投资两个专题报告。

评估表明,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和纳入重要议事日程,取得了很大的成绩,深受广大农民群众的欢迎。

一、规划实施进展基本顺利,加快解决农村饮水安全问题目标的实现是有保证的

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)。规划实施两年多来,共安排解决9255万农村人口的饮水安全问题。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%,占下达计划的73%。

从各省完成情况看,大部分省(自治区、直辖市)按计划或超额完成任务,少部分省(自治区、直辖市)进

度滞后,“十一五”农村饮水安全工程总体进展基本顺利,取得了很大的成绩,但也面临一些亟待解决的问题,诸如人均投资标准偏低、地方配套资金不到位、前期工作经费偏低、水费计收困难、管理机构能力薄弱、缺少与农村饮水安全工程相关的国家行政法规等。这些问题都影响工程的顺利实施、建设质量和长效运行,因此完成规划后续工程项目建设任务还有较大难度。按照党的十七届三中全会加快农村饮水安全工程建设进度的新形势、新要求,需在2013年全面解决农村饮水安全问题,年建设任务将比现状增加一半以上,任务更重,顺利完成建设任务难度更大。

尽管完成规划目标和2013年全面解决农村饮水安全问题任务艰巨,但应该有充足的信心。首先,中央和各级政府都高度重视农村饮水安全工作,规划实施两年多来已经取得了宝贵经验,可为后续工程提供借鉴;其次,党的十七届三中全会决定加快农村饮水安全工作建设步伐,并加大了投资力度;再次,针对项目实施存在的实际问题,国家和地方都在采取有力措施加以解决。

为了保证农村饮水安全工作任务的顺利完成,建议有关部门和地方政府做好以下工作:认真总结规划实施以来的经验和教训,完善相关的政策,督促落后省份加快进度。我们相信,只要按照科学发展观的要求,采取切实有力的措施,实现加快解决农村

饮水安全问题的目标是有保证的。

二、适当提高人均投资标准是必要的

1.规划投资估算

规划农村饮水安全工程项目共67万处,解决1.6亿人的饮水安全问题,分布于全国30多个省(自治区、直辖市)的2000多个县。工程数量甚多,形式多样,规模不一。规划采用人均综合投资指标估算法,选择有代表性的103处典型工程,估算出每项典型工程投资和人均投资,并考虑以往饮水解困和应急规划实施工程的人均投资情况,按照2005年价格水平,估算出各省人均投资为389~869元,全国人均投资为409元。

2.已完工程人均投资情况

根据2008年10月9日前收到的各省(自治区、直辖市)自评估报告和专家现场调研报告,反复核对数据统计,截至2008年6月,实际已解决6802万人的饮水问题,共完成投资305.3亿元。

调研中了解到,对农村饮水安全工作各地都非常重视,作为政府的重要任务,想方设法,尽量节省开支,但有些合理的费用可能没有计入或计入偏低,如前期工作费,全国统计平均投入仅为总投资的1.5%,比水利行业规定低很多;又如很多省反映,群众投劳折资部分没有完全计入工程总投资中。

在评估过程中发现个别省自评

收稿日期:2008-12-24

作者简介:曲永会(1964—),男,高级工程师。

估报告中文字表述数据与附表数据不一致、自评估报告与专家现场调研报告数据不一致等问题。评估组将各省自评估报告的投资完成情况评估成果和上述有关问题向有关委托单位进行了汇报。有关省进行核实后重新上报,评估组对重新上报数据进行了复核修正。调整后,已完工程实际解决人口 6 754.5 万人,完成投资 317.2 亿元,人均投资 455 元(北京因情况特殊,人均投资不计)。

3. 影响规划后续工程投资的因素分析

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,人工费增加,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%。

规划确定的用水方便程度标准为:“集中式供水工程有条件的地方,供水到户,暂无条件做到供水到户时,分步实施。”并明确规定:“入户管道所需资金,根据农民意愿自筹。”在建设过程中,由于群众强烈要求,绝大多数的集中式供水工程均做到了供水入户,户内部分投资由农民自筹解决,相应增加了工程投资,尤其是在人口居住分散的东北和西北等地区。据有些省反映,入户投资中农民出资部分纳入了工程投资,投劳折资部分未完全纳入工程投资。

随着解决范围的扩大和工程的进一步实施,水质性、工程性缺水更加突出,剩余工程的建设难度有所增加,会造成工程投资增加。在评估期间,了解到各省已完成工程中,城市自来水管网延伸、规模较大的联村供水工程等由于人均投资较低、一次性解决人口多,加上群众收入较高而自

筹资金又相对较少,积极性高,所以实施比较顺利,也优先实施。而对于规模小的单村或分散式供水工程,由于受益人口少而且往往居住分散,工程实施难度较大,当地群众收入通常较低,筹资能力有限,造成实施较为困难,往往放到后面实施,也就相应造成后期实施工程造价升高。

在本次评估过程中,各省(自治区、直辖市)普遍反映人均投资指标偏低,重庆、江苏、黑龙江、甘肃、湖南等 22 个省(自治区、直辖市)在自评估和专家现场调研报告中提出了增加人均投资的要求。上述省(自治区、直辖市)要求将人均投资平均增加到 590 元,比规划确定的 409 元/人增加了 181 元,增加 44.3%;西部、中部、东部地区分别为 638 元/人、592 元/人、510 元/人,分别比规划确定的人均投资增加了 209 元、191 元和 120 元。

4. 对后续工程投资调整的意见

考虑近两年工程材料和人工费等物价上涨幅度过快、工程在实施过程中又增加了必要的人户管线费用、剩余工程难度加大、前期工作费和项目管理费需要调增等因素,适当提高人均投资标准,对规划后续工程人均投资进行调整是必要的。建议在规划原定人均投资基础上,结合各省实际完成工程项目人均投资情况,适当提高人均投资标准,按 10%~25% 的比例控制。

三、加大投入是保证任务完成的关键

1. 规划投资筹措安排

按照规划,农村饮水安全工程的投资由中央、地方和受益农户共同负担。中央资金、地方配套、受益农民自筹资金分别占总投资的 49%、41% 和 10%。在中央补助资金中,按照东、中、西部经济条件,中央补助比例分别为 16%、45% 和 68%。

2. 资金筹措情况

根据各省已完工程投资及资金

来源信息,全国已完工程总投资 317.2 亿元,其中: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 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%。

通过对有关资料进行分析,可以得出以下结论:

①中央投资按要求足额到位,执行较好。

②省级配套投资全国平均基本到位,但省间相差较大,约一半省份足额到位,执行较好,另有一半没有足额到位,执行相对较差。

③市、县配套投资筹措困难,难以落实,全国平均到位率仅占规划要求的一半左右,执行较差。由于各地经济实力状况差异较大,市县配套资金的到位率差别很大。经济实力强的县市能够足额到位,经济实力较差的市县则比较困难,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,市县两级财政收入较少,依赖转移支付。为了做好项目规划,设计等前期工作,县财政想方设法挤出一点费用,根本没有能力筹措配套资金。

④群众自筹情况。从各省已完工程群众自筹资金的比例来看,各地群众自筹资金比例过高,全国平均约为 26%,个别省份如黑龙江省群众自筹达到了总投资的一半以上,江西省的群众自筹也达到了总投资的四成左右,远高于规划要求的 10%。群众负担相对较重,其主要原因是地方配套资金不到位。

地方配套资金不到位影响整个工程的顺利实施和工程效益的发挥,加大投入是保证规划任务完成的关键,必须采取切实可行的措施加以解决。

3. 关于加大投入的措施建议

市县两级配套资金到位率低的问题是普遍的,主要原因是大多数地

方财政实力不强造成的。因此,解决这个问题,需要实施投资倾斜的政策,按照地区和城乡统筹发展的要求,加大中央和省级财政对农村饮水安全工程的投入。

①进一步提高对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县以下的配套资金,由中央和省级财政负担。

②根据工程难度设立人均补偿投资难度系数。部分省目前按照项目规划范围人头数下达资金,但各项目由于各地地形条件和工程难易程度不同,工程实施后受益人口人均投资相差较大,从而导致群众自筹资金的额度相差较大,基层反映强烈。建议各省在省内适当调整各工程的人均投资补助标准,在保证不突破中央补偿投资的前提下,根据工程难度设立人均补偿投资难度系数。如投资位于平均水平的工程,难度系数为1.0;人均投资较低、易实施的工程为0.7左右;很难的工程可高至2.0左右。这样可减少贫困山区人均投资较大项目的实施难度。

四、做好前期工作是保证工程建设质量的基础

1.前期工作程序

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、施工图设计等五个勘测设计阶段。农村饮水安全工程属于小型或者微型水利项目,目前《农村饮水安全项目管理办》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1000 m³(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,对小型及微型农村饮水安全工程可进一步简化前期工作。

由于经费等多种原因,目前大部分省(自治区、直辖市)工程可研、实施方案或初步设计工作是在投资计划批准后才开始的,导致工程跨年度实施,前期工作严重滞后于工程建设要求。建议适当增加前期工作经费,调动设计单位积极性,使前期工作在投资计划下达前基本做好,而不是在投资计划下达后才开始做设计工作。

2.项目前期工作经费偏低

规划明确提出,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。规划还明确勘察与规划设计费的取费费率按有关投资估算编制办法规定计取。中期评估调研中发现,前期工作经费不足,落实困难,导致前期工作滞后较为普遍。根据各省资料统计,实际前期工作经费4.43亿元,仅占2006—2008年6月底安排总投资的1.5%,有的省市县筹措的前期工作费仅占总投资的0.2%,与实际需求相差较大。

分省市看,除北京、浙江、广东略高外,其他省市为0.2%~3.1%,严重偏低,与实际要求相差较大。特别是前期工作费占投资比例低于1%的省份占45%以上,前期工作开展困难。

3.项目前期工作经费不落实,影响工程设计质量

规划强调前期工作的重要作用,明确了前期工作费用由地方各级政府筹措,不能使用中央国债资金。由于各级地方政府财政困难,自筹能力低,前期工作经费难以落实到位,为了减少对前期工作的影响,各级地方政府想方设法筹措一些资金作为前期工作费,但远不能满足前期工作经费要求。一些县不得不采取拖欠、挪用或挤占水利部门办公费用的方法,使一些水利部门负债,难以偿还。工作经费不落实是普遍现象。

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,工程的难易程度也不尽相同。特别是山丘区地形地貌复杂,起伏变化大,人口居住过于分散,交通不便,前期工作经费又低,开展前期工作十分困难。小型分散供水工程省级设计单位不愿承担设计任务,大多数是由县级设计单位承担,县级设计单位技术人员少,力量薄弱,难以适应这样大规模开展工程建设的需要,致使部分项目设计技术方案不尽合理。

4.有关建议

前期工作是保证工程建设质量的基础。为了做好前期工作,确保项目顺利实施,应想方设法落实前期工作经费,建议采取以下措施:

①进一步明确和落实农村饮水安全前期工作经费的来源,在省级资金中专门安排一定比例的前期工作经费。

②前期工作经费应及早安排,使之真正起到加强前期工作的作用,项目可研应在计划下达前完成,解决人口的数量应大于年度计划实施的规模,做好项目储备。

③在全国农村饮水安全管理办中,根据工程项目规模大小、难易程度等,分别明确前期工作费占投资比例的变化范围。

④加大饮水安全工程前期勘测、规划和设计工作的力度和深度,应吸纳资质较高的设计单位参加,以提高设计质量。

五、合理确定水价是保证工程良性运行的重要手段

1.规划水价的测算

为保证农村饮水安全工程能够长久有效运行,规划要求按照社会主义市场经济体制的要求,建立灵活有效的水价调整机制和水费计收管理制度。核定水价,要按照“计量供水、补偿成本、合理收益、优质优价、公平负担”的原则,根据供水成本、费用及市场供求的变化情况适时调整,同时

也要考虑到农民的承受能力和意愿支付水平。

规划分不同地区和自流引水、提水、分质供水三大类,进行水价测算。自流引水工程,运行费用一般在0.6~1.0元/m³,加上折旧费,制水成本一般在1.1~1.8元/m³。提水工程运行费用一般在0.9~1.5元/m³,加上折旧费,制水成本一般在1.3~2.5元/m³。分质供水主要用在平原高氟、高砷或苦咸水地区,多采用膜处理工艺,制水成本较高,一般运行费用在4.0~5.0元/m³,加上折旧费,制水成本大约在8.0~9.0元/m³。

2.水费计收情况

目前已建成的工程中,基本上都按照规划要求,建立了管理机构和水费计量收费制度,大部分工程都做到水管入户,户户装表,按表计量;有些地区实行按人头收费制度;少数地区仍在喝“大锅水、福利水”;部分工程在试行水费计收。

各地实际执行的水价规模较大的由当地物价部门批准后执行,以村为单位和分散式供水的水价由村集体决定。各地执行的水价差别较大,例如河北省为1.0~3.0元/m³,江西省为0.3~1.2元/m³,宁夏0.5~6.5元/m³,天津向用户提供桶装净水,每桶(19L)2元。总体上讲,现行水价基本上还不是全成本水价,工程不能提取折旧和大修理费用,不利于工程的良性运行。

经与受益农民座谈和调查,农民对目前的水价基本上是能够接受的,但进一步提高水价困难较大。一是农民的收入水平仍然比较低,二是与当地城市居民相比,他们执行的水价已经接近,有些地区甚至高于城市。为此,应当采取相应措施,使水价能够切实降下来,使农民用得起,用得舒心开心。

分析水价的构成,部分高水价的原因是:

一是电价问题,全国大部分农村饮水安全工程供水要靠电力。从各省自评估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,导致电费占运行成本的比重偏高,目前部分省份执行的是普通工业用电电价,高于城乡生活用电电价。不少省对电价问题反应较强烈,希望能够降低农村饮水安全工程电价,以降低工程运行成本,保证工程能够长效运行。

二是特殊水质处理,农村饮水安全工程涉及特殊水质(如氟超标、砷超标等)需要进行处理的,水价均较高。

三是供水规模小,规模效益低。

四是规模较大的跨乡镇供水企业存在缴纳各种税费使成本增大问题。

3.相关建议

合理确定水价是保证工程良性运行的重要手段。确定水价既要考虑工程运行管理的要求,又要考虑农民的承受能力和支付意愿,应积极创造有利于农村饮水安全工程良性运行的外部条件,建议在农村饮水安全工程运行用电、建设用地、税费减免等方面给予相关优惠政策。具体建议是:

①建议研究降低农村饮水安全工程用电价格,如采取城乡同价或电费补贴的方法,降低用水成本。

②建设用地除给城镇和工业供水外按照农业用地对待并给予优先安排。

③农村生活用水除自来水厂管网延伸工程外不收取水资源费、污水处理费等。

④对农村供水企业的税费实行减免等。

⑤对贫困地区和特困人口,超过水费负担能力的,适当给予财政补贴。

六、加强机构能力建设是项目顺利实施的重要保障

1.项目管理机构力量薄弱

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。

2.项目管理信息系统建设滞后

农村饮水安全信息管理系统也是项目管理建设的重要组成部分,其建设明显滞后,远远没有跟上农村饮水安全工程建设的步伐,不能满足项目管理的需要。例如,此次中期评估各省自评估报告中,部分省的重要统计数据如2006—2008年6月底实际解决饮水不安全人口数、实际完成投资等存在准确性问题,报告中同一统计项目出现多个不同数据,正文与附表数据不一致,附表中数据不完整。因此加强信息系统建设也是十分迫切的。

3.相关建议

①充实相关机构力量,增加项目管理经费,配备必要的管理设备,以适应农村饮水安全工程大规模实施对项目建设管理的要求。

②各级分管农村饮水安全工程的主管领导,要协调各有关部门的力量,充分发挥各职能部门的作用。

③加快农村饮水安全工程信息系统建设,以获取准确有用的项目建设完成情况、存在的问题以及相关的数据信息,为农村饮水安全工程建设又好又快地进行提供决策依据。 ■

责任编辑 韦凤年