

文章编号:1007-2284(2009)06-0022-03

浅议农村饮水安全工程可持续发展

姚 彬¹, 王一球²

(1. 中国灌溉排水发展中心, 北京 100054; 2. 江苏省淮阴第二抽水站管理所, 江苏 淮安 223003)

摘 要:论述农村饮水工作取得的成效, 分析工程建设和管理工程中存在的问题。面对当前农村饮水安全工程建设的繁重任务, 在调研的基础上进行分析研究, 为促进当前农村饮水安全工程可持续发展提出了建设性的意见和建议。

关键词:可持续发展; 农村饮水; 饮水安全

中图分类号:TV93

文献标识码:B

党的十七大报告指出“解决好农业、农村、农民问题, 事关全面建设小康社会大局, 必须始终作为全党工作的重中之重”。

2009 年中央一号文件阐述了今后农业和农村工作的总体要求。提出“大幅度增加国家对农村基础设施建设和社会事业发展的投入, 大幅度增加对中西部地区农村公益性建设项目的投入, 2009 年起国家在中西部地区安排的病险水库除险加固、生态建设、农村饮水安全、大中型灌区配套改造等公益性建设项目, 取消县及县以下资金配套”。

农村饮水安全是群众最基本的生活需求, 作为八大民生水利之一, 与农民身心健康息息相关。在新农村建设推进过程中, 如何全面推动饮水安全工程建设, 确保饮水安全工程建得成, 用得起, 管得好, 长受益, 是摆在我们面前一个现实的课题。

1 农村饮水工作取得的成效

1.1 农村饮水工程取得的成果

我国政府非常重视农村饮水工作, 建国初期就逐步开展了以灌溉排水为重点的农村水利基本建设, 结合蓄、引、提等灌溉工程建设, 解决了一些农民的饮水困难问题; 20 世纪 70、80 年代, 解决农村饮水问题正式列入政府工作议事日程, 采取以工代赈方式和在小型农田水利补助经费中安排专项资金等措施解决农村饮水困难问题; 20 世纪 90 年代, 解决农村饮水困难开始纳入国家规划实施, 截至 2004 年年底基本解决了全国农村饮水困难问题; 2005 年《2005 - 2006 年农村饮水安全应急工程规划》的批准标志着农村饮水工作实现了从饮水解困到饮水安全的转变; 2006 年《全国农村饮水安全工程“十一五”规划》的实施, 标志着全国农村饮水安全工作全面展开。

截止 2008 年年底, 据统计全国逐步累计解决农村饮水困难和农村饮水安全人口达 3.93 亿人, 目前全国农村仍有饮水不安全人口 2 亿多人。

1.2 农村饮水工程建设主要做法与经验

(1) 中央高度重视、各级党委政府责任落实。党中央、国务院一直对农村饮水工作高度重视, 尤其是近年来针对农村饮水安全工作, 胡锦涛总书记更是作过多次重要批示, 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。党的十七届三中全会对农村饮水安全工作做出进一步部署, 要求在 2013 年以前全部解决农村饮水不安全问题。

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。多数省(区、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。

(2) 部门相互配合、积极协作。水利部门积极组织、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。

(3) 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, 将人数落实到村组及农户。因地制宜地选择水源, 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。

(4) 严格管理、完善制度。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。

为规范农村饮水安全工程的建设和管理, 保障工程顺利实

收稿日期: 2009-05-17

作者简介: 姚 彬(1973-), 男, 高级工程师。

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》等。

2 当前农村饮水安全工程建设存在的主要问题

2.1 部分省市人均实际投资高,市、县两级财政配套困难

现行的人均投资标准是以 2005 年为价格水平年测算的,工程实施三年来物价连续上涨,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幅度提高,许多工程项目因此而难以实施。

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,“十一五”期间计划投资 655 亿元,中央财政、地方配套、受益农民自筹分别占总投资的 49%、41%和 10%。因各地区经济实力差异较大,市县资金配套的到位率也差别很大,从调研数据统计分析,全国市、县两级配套资金约占地方应配套资金的 21.2%,不足应配套资金的一半;全国平均群众自筹资金比例约为 26%,远高于建设要求的 10%。

2.2 前期经费不足,技术力量薄弱,工程建设困难大

根据统计,各省实际前期工作经费仅占工程总投资的 1.5%,与实际需求相差较大。除北京、浙江、广东较高外,其他各省在 0.2%~3.1%间,小于、等于 1.0%的省约占 1/2 以上。

全国 2/3 的省级水利部门具体从事农村饮水安全工作人员仅 1~2 人,县级水利部门技术人员更少,力量更是薄弱,对工程建设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。

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方面经费和技术力量的不足,给工程建设带来一定困难。

2.3 部分工程尚未建立良性运行长效机制

大部分地区群众安全饮水意识不强,加上经济承受能力不高,除饮用外,农民仍然使用原有不安全的自备水源,导致农民人均用水量远低于规范中的用水量,加上农村水厂供水规模小,运行成本较大,规模效益发挥不充分。同时,由于征地、电费、水质检测费以及营业税、工商管理费等税费的取费标准较高,再加上村镇供水工程人均管长度相对较长、水损大等因素,建设和运行成本普遍偏高。考虑到农民的承受能力和支付意愿,各地物价部门在核定供水水价时,一般按运行成本适当核减,加上水费实收率不足 90%,部分工程难以维持简单再生产。大部分工程不能计提折旧及大修基金,给工程长效运行留下隐患。

同时农村饮水工程量面广,产权不清,工程建设管理主体“缺位”,管理责任不落实;部分集中供水工程,由于受自然、经济条件、农民卫生用水意识等影响,水价制定、水费征收、设备维护、水厂运行等难度加大。此外,农村饮水工程股权多元

化,如何规范各类资产管理,建立良性运行机制,缺乏明确的政策规范;用水户参与供水协会发展缓慢;部分私营水厂急功近利,亟待规范管理;工程建设和管理人员专业培训缺乏,水厂管理水平有待提高等。所有这些因素严重影响了农村饮水工程运行长效机制的建立。

2.4 水源保护和水质监测亟需加强

部分工程建设标准低,有的没有配备消毒设备;卫生部门由于缺乏专项经费,无力履行农村水质监测职能;工程管理部门为节省开支,定期化验和检测频率明显偏低,化验项目少;特殊水质处理如高氟水处理设施运行过程中问题严重。另外,工业及农村面源污染问题较为严重,对农村饮水水源安全构成极大威胁,如何有效遏制水源污染,落实监管措施,加强水资源保护迫在眉睫。

2.5 缺乏相关优惠政策

全国大部分农村饮水安全工程供水要靠电力提取,目前电费占水厂的运行成本一般占 1/3 至 2/3,部分扬程较高的工程甚至高达 70%以上。部分省份仍执行普通工业用电电价,如四川省、辽宁省等地农村水厂用电均按工业用电计价,电价高达 0.92~0.97 元/kWh,一些高扬程供水工程电费支出超过运行成本的 50%,普遍高于城乡生活用电电价,缺乏相关优惠政策。

3 推动农村饮水安全工程可持续发展的若干建议

几年来农村饮水安全工程建设取得了显著成效,但也存在不少亟待解决的问题,后续工程项目任务繁重,而且十七届三中全会还提出了“五年内解决农村饮水安全”的目标,即 2013 年全部解决农村饮水安全问题,任务将更加艰巨。面对如此艰巨的任务,必须坚持以人为本、全面协调可持续,坚持统筹兼顾、和谐发展。

3.1 坚持以人为本,优先解决影响生活和身体健康的重大饮水安全问题

水是人类生存最基本的条件,获得安全饮用水是人类的基本需求,事关群众的身心健康和正常生活。面对当前仍有 2.2 亿农村饮水不安全人口,工作中应坚持以人为本,从实际出发,进一步强调继续优先解决对农民生活和身体健康影响较大的饮水安全问题:重点解决饮水中氟大于 2 mg/L、砷大于 0.05 mg/L、溶解性总固体大于 2 g/L、耗氧量(CODMn)大于 6 mg/L、致病微生物和铁、锰严重超标的水质问题,以及水量不足、水源保证率低、取水极不方便的问题。优先安排解决人口较少民族、水库移民、血吸虫疫区、涉水重病区、农村学校和华侨农场的饮水安全问题。

3.2 坚持全面协调可持续发展,确保工程长久发挥效益

(1) 农村饮水安全工程建设必须加强前期工作。农村饮水安全工程的前期工作分为规划、可研报告、实施方案或初步设计等阶段,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,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,以加快工程的建设进度。同时提高设计单位资质标准,提高设计质量。

(2)农村饮水安全工程建设必须加强农村饮用水水源保护。地方各级政府和有关部门应以保障饮用水水源安全为重点,进一步加大水资源保护和水污染防治力度,合理划定饮用水水源保护区,加强水源地保护。考虑到农村饮用水水源点多、面广、分散,对难以划定保护区的水源,尽快研究采取相关办法予以保护。同时,有必要根据农村发展情况,结合新农村建设,规范农村污水水排放,及农村环境整治。

(3)农村饮水安全工程建设必须强化水质检测和监测工作。有关部门要通过宣传提高农村群众的水质安全意识,做好农村饮水安全工程的水质检测工作,规模较大的工程可配备相关水质检验人员和检测设备。卫生等部门应认真落实《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,将农村饮水常规水质监测作为公共卫生体系建设的重要内容,纳入疾病预防控制的常规工作,建立长效监测机制,及时准确地掌握水质状况,保证水质达标。

(4)农村饮水安全工程建设必须研究建立工程良性运行机制。工程应该按照《村镇供水单位资质标准》和《村镇供水站岗标准》要求,配置精简高效的管理人员,建立健全管理规章制度,努力降低运行成本。按照全成本合理计算“理论水价”,制定水费时考虑用水户的承受能力,合理确定水价并计量收费。

对水费收入确实不能维持正常运行的农村饮水安全工程,建议给予补贴,列入当地的财政预算。

(5)农村饮水安全工程建设必须加强机构和能力建设。应加强农村饮水安全工作的组织和领导,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。

适当增加管理经费,充实技术力量,配备必要的管理设备,提高实施机构的管理水平和服务质量,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。

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及存在的问题,以及相关的数字,为工程建设又好又快地进行提供决策依据。

(6)农村饮水安全工程建设必须加强行政规划建设。农村饮水安全工程关系到几亿农民的生活健康和生存条件,其建设和长效运行都需要法律法规的保障。近年来国家发改委、水利部、卫生部和财政部等部门先后制定了一系列规程、规范和管理办法,对规范农村饮水安全工程的实施起到了重要的作用。

但这些规章制度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的建设顺利进行和工程的长效持续运行。

4 坚持统筹兼顾,重点处理好三个方面的关系

4.1 处理好中央投入与地方配套资金比例关系

调研资料显示,全国部分市、县两级财政困难,配套资金难以落实,群众自筹压力大。很多工程因市县配套资金不到位而降低建设标准,给供水工程正常运行和效益发挥留有隐患,严重影响安全饮水目标的实现。

建议饮水工作从实际出发,分析地区差异,正视部分市、县两级财政困难,配套资金难以落实,群众自筹压力大的现实,提高工程建设投资补助比例,降低地方配套资金比例,贯彻落实免除县级及以下单位配套资金政策。

4.2 处理好工程预算标准与建设成本逐步增加的关系

因物价连续上涨,原预算标准偏低等原因,工程实施几年来工程建设成本远高于预算标准,造成许多工程难以实施,各省对此问题反映较强烈。建议中央政府考虑物价上涨、项目建设标准提高、建设难度加大以及已建项目的前期工作费用和项目管理经费取值偏低等因素,适当提高人均投资标准。建议根据各省实际完成工程人均投资情况,按适当的比例幅度提高。

4.3 处理好工程建设管理部门与其他相关部门利益关系

根据调研情况分析,目前全国农村饮水安全工程运行成本中电费占相当大比重,如大部分农村饮水安全工程中电费占运行成本的1/3至2/3,部分扬程较高的工程甚至高达70%以上。并且多数省份执行普通工业电价,远高于城乡生活用电电价。建议水利部门综合研究农村饮水安全工程用电问题,上报国务院协调电力部门,降低农村饮水工程用电价格,降低运行成本。

同时建议与国土资源、税务等部门协调,除给城镇和工业供水的工程外,其他工程用地按照农业用地取费并予以优先安排;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;对农村供水企业的税费实行减免等;并制定相关优惠的政策,积极创造有利于农村饮水安全工程良性运行的外部条件。 □

欢迎投稿 欢迎订阅 欢迎刊登广告