

浅谈湖北农村饮水安全工程的准公益属性及对策

陈楚珍

(湖北省水利厅, 430071, 武汉)

摘 要:农村饮水安全工程纳入准公益性项目进行建设和管理,对确保工程“建得成、管得好、用得起、长受益”起着至关重要的作用。阐述了农村饮水安全工程的准公益属性,分析、研究了目前湖北省农村饮水安全工程未纳入准公益性项目管理而面临的一些问题,提出了相应的对策与建议。

关键词:农村饮水安全;准公益性;问题;对策

Discussion on the social public welfare attribute of rural drinking water safety engineering in Hubei province and corresponding measures //Chen Chuzhen

Abstract: The rural drinking water safety engineering was brought into social public welfare project to construct and manage, which plays crucial role to ensure the project's construction, management, available, and long-term benefit. It describes the social public welfare attribute of rural drinking water safety engineering, analyzes the problems existing in Hubei Province, which cannot bring rural drinking water safety engineering into social public welfare project totally. Also, some measure and advice are given at the end.

Key words: rural drinking water safety; public welfare; problem; countermeasure

中图分类号: TU991

文献标识码: B

文章编号: 1000-1123(2010)13-0046-03

一、农村饮水安全的本质属性为准公益性

农村饮水安全是广大人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,是事关农民群众身心健康、农村社会长治久安的大事,也是各级党委政府最忧虑、最关心的要事。但如何使农村饮水安全工程“建得成、管得好、用得起、长受益”,这是摆在各级政府及其水行政主管部门面前不可回避的问题。而要有效解决这一问题,必须明确和落实农村饮水安全工程的准公益性。何为准公益性?从公共物品理论的角度来看,准公益性就是具有此性质的单位供给的准公共产品,是具有有限的非竞争性或有限的非排他性的准公共产品,介于纯公益性单

位供给的纯公共产品和经营性单位供给的私人产品之间。准公共产品的范围较宽,如教育、广播、医院、农林技术推广等事业单位,其向社会提供的属于准公共产品。此外,实行企业核算的城市自来水、供电、邮政等,也属于准公共产品的范围。简而言之,准公益性就是既具有公益性目标,又兼有经营性功能。

那么农村饮水安全工程是否属准公益性项目?

第一,从农村饮水安全工程所承担的任务来看。农村饮水安全工程主要是解决农村群众饮用水安全问题,是以提高他们的生活质量、保障农村居民身心健康、促进社会和谐、维护社会稳定为目的。它所提供的社会服务对象是农业、农村、农

民;它所提供的社会服务功能是满足人们最基本的生存需求;它所追求的是社会公众效益,并不以盈利为主要目的。因而无论是从工程的社会服务对象、社会服务功能,还是从工程建设的目的来看,都具有典型的准公益特征。

第二,从农村饮水安全工程投资、建设的形式来看,它是政府主导、公众参与,在政府扶持之下,依靠国家财力建成。湖北省“十一五”农村饮水安全规划实施以来,共投入资金 45.78 亿元,建成集中供水工程 5 100 多处。其中,中央和省级财政共投入 31.29 亿元,占总投资的 69%;市县以下各类投入 14.49 亿元,只占总投资的 31%。由此看来,政府投入占据了主导地位,符合准公益事业

收稿日期:2010-05-26

作者简介:陈楚珍(1955—),男,厅党组成员,湖北省农村饮水安全工程建设管理办公室主任,武汉大学教授。

投入特征。

第三,从农村饮水安全工程生产的产品产供特性来看,供水事业属于国家特许的带有垄断性的项目,具有供用双方特别约定、市场定向、利益共同的产供特性,不像其他商品,可以易地销售,或者换一个供应商供给。

第四,从农村饮水安全工程必然存在的政策性亏损来看,农村与城市自来水供水市场有两个显著的差别,一是人口密度差别,二是人均实际用水量的差别。人口密度上的显著差别,决定了农村供水工程相对于城市的来说,人均一次性投资、人均年运行费用更高一些;用水定额上的显著差别,决定了农村供水工程相对于城市的来说,市场容量更低一些;加之农村供水工程的规模远小于城市的,在规模效益上也远不如城市供水工程。因此,农村供水工程比城市供水工程的投资效果要差得多,农村供水水价应当高于城市供水水价才符合市场经济定价原则。然而为了照顾农民利益,并体现党和政府的关心、爱护,农村水价往往按照低于城市水价来确定,而不是根据水价成本核算确定,从宏观上讲农村供水工程必然存在政策性亏损。

第五,从供水工程的总体属性来看,城市供水工程具有准公益性质,农村饮水安全工程则更具有准公益性质。我国城市供水工程一直作为城市公共基础设施对待,其定价原则为保本微利,未作为纯经营性项目对待。在构建和谐社会、统筹城乡发展、工业反哺农业、城市支援乡村的今天,农村饮水安全工程更具有准公益性质。

第六,从农村饮水安全工程的运营实践来看,尽管工程建设的目的是保障农村饮水安全,但要使工程长效运行,让供用水双方珍惜和节约水资源,工程的经营管理必须走企业化的路子,工程供水必须实行有偿收费。工程的企业化经营决定了必须追求一定的经济效益。因此,农村饮水安

全工程是以公益性目标为主、盈利性目标为辅的准公益性项目。

由此可见,农村饮水安全工程不仅具有典型的准公益性质,更有一种社会政治责任。解决农村饮水安全问题是政府职责,是执政为民的具体体现。工程所体现的是社会效益,追求的不是利润最大化。它是政府主导、公众参与,只有把农村饮水安全工程作为政府特许经营的准公益性项目看待,并给予必要的优惠政策和公共财政支持,才能保障其长效运行。

二、湖北省农村饮水安全工作与其准公益属性不相称的几个问题

1.建设目标未能满足全体农村群众的饮水安全要求

据2005年调查,湖北省有近3000万农村人口存在饮水安全问题,但拟定在“十一五”解决的人口只有1609.6万人。湖北省在全面完成“十一五”建设目标后,农村自来水普及率为56%。实施饮水安全项目的群众,自然感激党和政府,但未实施饮水安全项目的群众,意见大,迫切要求政府解决。如果不抓紧解决,将不利于构建和谐社会,不符合准公益性项目的公众性和公平性原则。

2.经营监管机制不完善

属农村公共事业的农村饮水安全,政府必须实施强有力的监管,但目前湖北省运营监管机制还很不完善。一是监管机构不健全。湖北省尽管明确各级水行政主管部门为农村饮水安全的行政主管部门,但多数县市还没有专门机构、专门人员从事农村饮水安全工作,省饮水办也仅是经省编委批复的临时机构。这不利于对农村饮水安全的正常监管。同时,城市水厂向农村供水,在城乡水务分割的现状下,水利部门没有对城市水厂实施监管的权力。二是监管制度不完

善。湖北省目前还没有非常完善的监管制度。在目前状况下,若检查发现水厂经营管理问题水利部门尚无强有力的手段进行处理以确保农村饮水安全。

3.多数工程处于亏损状态,长效运行存在困难

农村水厂点多面广战线长,投资大,管理维护任务重,加之农户的用水量过少,用电价格又太高,造成农村水厂普遍存在亏损,若不合理解决,工程将难以长效运行。2009年5月,湖北省饮水办在全省选取了400处典型工程进行调查。调查结果是:单方水成本1.37元,实际平均水价1.19元,水费收入仅占成本的88%,其中有246处工程存在亏损,亏损面达62%。

4.工程运营缺少必要的财政支持

农村饮水安全作为准公益性事业,其运行管理维护经费除通过收取水费解决一部分外,财政应给予一定的支持。目前,尽管湖北省多数工程处于亏损状态,但省里还没有明确的财政补贴政策,这不利于工程长效运行,不利于农民长期受益。

三、对策与建议

既然农村饮水安全属准公益性事业,那么,农村饮水安全工程项目从规划设计、投资建设、水价制定,直到运营管理,都应体现工程的准公益性。总体来讲,工程的建设与管理,应遵循政府管“网”、市场管“水”、政策引导、企业主体的原则。

1.应尽快实施“村村通自来水”建设,让党的政策温暖全体农民

让全省人民都喝上安全、放心的自来水,既是解决民生问题、构建和谐社会的重要内容,也是公益性事业的必然要求。因此,湖北省应像山东、山西、江苏、浙江等省那样,确立“村村通自来水”建设思路,做到一次规划、分期建设,尽早让全省农民喝上卫生、方便、可靠的自来水。

2. 工程建设必须坚持政府主导、社会参与、农民自愿的原则

首先,项目前期规划、可行性研究和工程初步设计,必须继续由政府部门组织,这样,才能保证工程规划设计合理。其次,在投资上,必须以政府投资为主导,并尽可能地吸取社会投资和引导农民自愿出资。属准公益性的农村饮水安全问题,若没有政府的投资主导,是难以解决的。在政府主导下,尽可能地引进社会投资和引导农民自愿出资,既可减轻政府财政压力,又有利于建立长效运行机制。

3. 工程的运营管理应朝规模化、企业化、专业化方向发展

应尽可能地建设供水规模较大的水厂,或者一个县域内的水厂委托给一个专业公司运营管理,这个公司无论是水利部门管理的,还是城建部门管理的,无论是国有的,还是民营的,均应实行企业化管理。从公益性上讲,各县市最好成立一个隶属于水行政主管部门的国有供水公司,统一经营管理农村水厂,政府对供水公司实行定员定编,企业化管理,并对公益性亏损给予必要的财政补贴,这样更有利于工程长效运行,确保供水水质达标。

4. 水价制定既要有利于工程的长效运行和促进节约用水,又要考虑农民的经济承受能力

一是必须坚持政府定价或政府

指导价格下的供、用双方协商定价。二是必须坚持以供水成本为基础定价,并适当考虑用水户的经济承受能力。水价核定中,农民出资部分不应计提折旧。同时,对于供水成本过高、水价难以到达成本的,可以考虑国家投资部分暂不计提折旧。三是必须让社会投资获得合理利润。只有社会投资获得合理利润,才能保护投资者的投资积极性,以利于发展农村饮水事业。但国家投资部分作为对农民安全饮水的补贴,不应取得利润。四是推行包含基本用水量的基本水价和计量水价结合的两部制水价制度。在湖北水资源相对丰富、目前农民使用安全水量不多的情况下,通过实施两部制水价,按基本用水量收取基本水费,以促使农民使用必要的安全水量和维持工程正常运转是非常必要的。

5. 应在水行政主管部门内部成立专门的饮水安全管理机构,加强对农村饮水安全的监管工作

随着农村饮水安全工程建设的不断推进,农村水厂的数量和涉及的人数越来越多,要确保每个工程都能长效运行,全体公众都能饮上放心水,政府的监管是不能缺位的。因此,水行政主管部门应尽快成立专门的饮水安全管理机构,政府给予固定的人员编制和专项经费,并制定相应的监管制度,以加强对农村饮水安全的监管工作。同时,随着城乡供水一体化的发

展,城乡供水应实行统一监管。

6. 应给予工程运营必要的优惠政策

目前,属准公益性的农村饮水安全工程大多处于亏损状态,但水价又不宜涨幅太大。要扭亏,重要的是降低成本。如何降低成本,笔者认为,应从公益性角度和照顾“三农”角度,对农村水厂免征增值税、营业税、水资源费和其他税费,同时,明确将农村水厂用电纳入农村排灌用电范畴收取电费,从而大大地降低运行成本。目前,农村水厂运行电费大约占成本的20%~30%,多数是按工业用电价格(每千瓦时0.8元以上)计收电费,也有少数水厂执行居民生活用电和农业排灌用电价格,若能降低用电价格,运行成本将大大降低。

7. 政府应提供公共财政支持

基于农村饮水安全工程的准公益性质,农村饮水安全工程供水水价核订中所存在的政策性亏损,农村饮水安全工程符合公共财政支持范围,应纳入政府公共财政支持体系,加大支持力度。因此,对于农村水厂的政策亏损部分,公共财政应给予必要的财政补贴。

参考文献:

[1] 刘可.黄河公益性水利工程管理与养护体制研究[D].南京:河海大学,2005.

责任编辑 张金慧

(上接第30页)以及入河(湖、库)排污总量的监控;加强农业用水和取排水口的计量监测管理;强化饮用水水源区保护和监测,完善突发供水安全应急预案;严格地下水开发利用总量控制和地下水环境质量监测,维持地下水合理水位,防止地下水超采引发生态环境问题。

参考文献:

[1] 陈雷.实行最严格的水资源管理制度[J].人民论坛,2009(6).

[2] 陈雷.实行最严格的水资源管理制度,促进人与湖泊和谐发展[R].第十三届世界湖泊大会,2009.

[3] 陈雷.实行最严格的水资源管理制度,保障经济社会可持续发展[J].中国水利,2009(5).

[4] 王忠法.王忠法谈严格管理水资源[N].湖北日报,2009-3-23.

[5] 杨娜,吴永民.中国水资源管理的制度分析及对策选择[J].//中美公共管理论文集.北京:中国人民大学出版社,

2007.

[6] 周刚炎.中美流域水资源管理机制的比较[J].中国三峡建设,2007(3).

[7] 世界银行.解决中国的水稀缺:关于水资源管理若干问题的建议[R].2009.

[8] 邵琛霞.我国水资源管理问题的对策研究[D].武汉:武汉大学,2003.

[9] 郑汉通.中国水危机—制度分析与对策[M].北京:中国水利水电出版社,2006.

实习编辑 张瑜洪