

建立农村饮水安全工程维修基金的 实践与思考

韩益民, 刘洪先

(水利部发展研究中心, 北京 100038)

摘要: 建立农村饮水安全工程维修基金是农饮工程良性运行的重要保证。近年来, 我国一些地区在建立农村饮水安全工程维修基金方面进行了一些探索, 取得了一定成效, 但也存在一些问题亟待解决。本文通过对这些地区在建立农村饮水安全工程维修基金方面一些做法的研究, 分析了农村饮水安全工程维修基金建立的主要成效以及使用管理中存在的主要问题, 提出了针对农村饮水安全工程维修基金的相关政策建议。

关键词: 农村饮水; 饮水安全; 工程; 维修基金

中图分类号: S27 文献标识码: B 文章编号: 1671-1408(2011)06-0024-03

自 2006 年农村饮水安全工作启动以来, 我国建成了一大批农村饮水安全工程, 这些工程对于改善农村居民生活环境、提高农村居民生活质量和健康水平、促进农村经济社会发展等起到了积极作用。工程效益持久发挥, 维修养护是关键。农村居民作为农村饮水安全工程的主要服务对象, 由于收入水平不高, 水价承受能力低, 工程维修养护所需资金很难从水价中提取。为了保证工程的良性运行, 有必要建立农村饮水安全工程维修基金。近年来, 我国一些地区在建立农村饮水安全工程维修基金方面进行了一些探索, 取得了一定成效, 但也存在一些问题亟待解决。本文通过对这些地区在建立农村饮水安全工程维修基金方面一些做法的研究, 分析了农村饮水安全工程维修基金建立和使用管理中存在的主要问题, 提出了针对农村饮水安全工程维修基金的相关政策建议。

1 农村饮水安全工程维修基金建立的总体情况

据水利部最新调查统计 (不完全统计), 截至目前, 在全国 2 853 个县 (市、区) 中, 已建立县级

维修基金的县 (市、区) 有 757 个, 维修基金建立率为 26.5%, 维修基金总额 22 929.85 万元。其中, 山东省 128 个县 (市、区) 维修基金建立率达 100%, 维修基金总额 2 980 万元; 河南省 158 个县 (市、区) 维修基金建立率达 98%, 维修基金总额 3 468 万元; 此外, 安徽、浙江、陕西等省的维修基金建立率也都在 50% 左右。其他省 (自治区、直辖市) 维修基金建立率相对较低, 有几个省份甚至还没有建立维修基金的县。

2 建立农村饮水安全工程维修基金的具体做法与主要成效

2.1 具体做法

2.1.1 积极开展试点, 逐步积累经验, 实现以点带面

从对河南省、重庆市、浙江省等地区调研的情况看, 维修基金的建立, 最初都是从起步较早、做得较好的地区开始, 探索模式, 积累经验, 树立典型, 并以国家相关政策变化作为机遇, 逐步向全省

收稿日期: 2011-03-07

作者简介: 韩益民, 男, 高级工程师。

(市)推开。如河南省从推广舞钢经验开始,重庆从设立璧山、綦江等县(区)试点开始,浙江从将永康、余姚等作为长效管理经费试点县开始,发挥典型示范作用,以点带面,带动全地区维修基金的建立。

2.1.2 立足财政支持,广泛开源,实现资金渠道的多元化

从各地情况看,农村饮水安全维修基金的来源一般是县(市、区)财政拨款和供水厂(站)水费提取,另外也有部分是农村饮水安全工程承包、拍卖、租赁获得的资金(河南),或者是从征收的“水保”两费或水资源费中安排部分资金(重庆)。在维修基金的构成中,财政拨款是维修基金的主要来源。县(市、区)财政每年拿出一部分资金列入预算,额度一般至少在10万元以上,逐年积累。由于绝大部分地区农村饮水安全工程水费还没有执行真正意义上的全成本收费,加之农民用水量很小,依靠水费收取所提的维修基金数额非常有限。

2.1.3 建立专门帐户,专户储存,专款专用

维修基金由县(市、区)农村饮水安全行政主管部门或水行政主管部门负责收取和管理,建立基金专门帐户,专户储存,专帐管理。维修基金专项用于农村饮水安全工程的维护、维修及更新改造。凡按照规定及时足额交纳水费以及按时交纳维修基金的供水厂(站),均列入维修基金补助范围,给予工程维修补助。

2.1.4 制定使用标准,严格申请程序

农村饮水安全工程需要维修时,凡维修费用超过一定数额(河南是200元,重庆是500元)的维修项目,都可申请使用维修基金。使用维修基金的一般申请程序是:一是申报。供水工程向基金管理单位申报,包括维修实施方案、用款申请和计划。二是批复。基金管理单位严格进行审批,同意后方可动用维修基金。三是资金的划拨。维修结束,经验收合格后,凭审批表和验收表方可划拨资金。对应急维修项目,可以电话或口头向基金管理单位报告,管理单位迅速组织人员到现场核实,报批后先行实施工程维修,再按实际核算费用,补办手续,划拨资金。

2.1.5 加强维修基金建设和使用管理的监管,保证资金安全

目前,河南舞钢、重庆璧山等部分区县,已经

由当地政府正式印发了农村饮水安全维修基金管理办法,管理办法对维修基金的建立、提取、使用与管理都进行了明确的规定。此外,维修基金的使用和管理,还需要接受财政、审计部门以及用水户和社会的监督。各供水工程管理机构实行公示制度,定期对运营过程中的水质状况、水费计收和大修基金等进行公示,接受水利(水务)、卫生、物价、审计等部门的监督检查。

2.1.6 创新激励机制,激发建立农村饮水安全工程维修基金的积极性

为了推动和督促各县(市、区)尽快建立农村饮水安全维修基金,部分地方还采取了一些激励措施。如河南省采取“三挂钩”措施推动维修基金的全面建立,取得了较好的效果。一是与农村饮水安全工程年度计划挂钩,二是与全省“红旗渠精神杯”竞赛活动挂钩,三是与农村水利工程建设投资规模挂钩。这一措施有力促进了全省农村饮水安全工程维修基金的建立。

2.2 主要成效

从已经建立维修基金并开始投入使用的地区看,维修基金的设立已初步显示出良好的效果。

2.2.1 有效解决了饮水工程维修资金不足的问题

据了解,目前河南省县级维修基金最多的已达100万元,少的也有10万元,可以说有足够的资金对已建工程进行及时的维修。这样,政府以较少的投入,有力地保证了众多供水厂(站)的正常运行,极大地提高了县级水利部门对农村饮水安全工程的调控能力。

2.2.2 大大缩短了工程维修时间

河南省西华县聂堆水厂于2005年建成,2010年3月水源井变频设备损坏,该县供水总站接到水厂申请后,组织技术人员现场查勘,确定维修方案后,立即进行抢修,在不到一天的时间内维修完成,保证了群众正常用水。此次维修共动用维修基金2.4万元,其中县财政维修基金1.44万元,供水站维修积累金0.86万元。如果按照以前由群众开展“一事一议”集资维修的方法,需要5~10d的时间才能够筹集到足够的资金进行工程维修。

2.2.3 带动了县级应急维护机制的建立

通过基金的调控,使工程维修资金得到保证,为建立以县为单位的应急维护队伍和工作机制打下

了坚实基础。维修基金设立后,成立了工程维修队,面向社会公开承诺,随叫随到,随到随修,一个电话解决问题,有力提高了各县农村饮水安全工程特别是小型工程抗御风险的能力和服务质量。

3 当前农村饮水安全工程维修基金建立、使用与管理中存在的主要问题

目前,各地维修基金的建立、使用和管理总体上处于探索尝试阶段,由于缺少国家层面的政策引导和指导,各地在维修基金的建立、使用和管理过程中还面临不少问题。

3.1 地方政府对建立农村饮水安全工程维修基金的重要性和紧迫性认识不足

一些地方政府对当前农村饮水安全工程建后管理面临的形势和存在的问题缺乏清醒的认识,“重建设,轻管理”的思想根深蒂固,对农村饮水安全工程维修基金建立不能给予足够的重视,导致工程维修基金建立的资金渠道难以落实。

3.2 体制不顺导致建后维修经费无着落

目前,一些县(市、区)对于农村饮水安全工程仍存在“多头管理”的现象,部门间由于职责不明、权限不清,使得农村饮水安全工程运行维护经费的筹措难以落实,更谈不上建立长效的维修基金。

3.3 部门间协调难度大

由于缺乏有关政策依据,地方上水行政部门与发改委、财政部门就维修基金的建立、数额等问题的认识仍不尽一致,协调难度较大。

3.4 维修基金的建立尚缺乏国家层面的政策支持

目前,虽然个别省份的县级政府部门出台实施了农村饮水安全工程维修基金管理使用办法,在一定程度上促进了农村饮水安全工程维修基金的建立和使用管理,但在国家层面,尚缺乏相关的指导性、引导性、鼓励性和规范性政策。

3.5 维修基金规模相对较小

相对于庞大的已建工程数量,维修基金的总额与实际需求还有很大差距。政府财政是维修基金的主要来源,但目前只是由县级财政拿钱,而县级财政的财力和拿出的资金还非常有限。

3.6 多数地区的维修基金使用和管理制度尚不完善

目前大多数地区维修基金的建立才刚刚起步或尚未起步,大都尚未使用过维修基金开展工程维修,

对于农村饮水安全工程维修基金的建立、使用和管理,这些地区尚缺乏相应的制度加以规范和完善。

4 加强农村饮水安全工程维修基金建立和使用管理的有关建议

4.1 设立国家农村饮水安全工程维修基金,制订出台“关于农村饮水安全工程维修基金建立和使用管理的意见”

根据全国各省农村饮水安全已建工程总量和投资额度,由中央财政出资,按固定资产的3%设立国家农村饮水安全工程维修基金,专项用于农村饮水安全工程建后的运行维护,重点对困难地区给予补助,省及县(市、区)政府按一定比例进行配套(如考虑中央:省:县(市、区)为4:3:3)。由发改委、财政部、水利部联合研究制定“关于农村饮水安全工程维修基金建立和使用管理的意见”,明确中央及地方各级政府在农村饮水安全工程维修基金建立和使用管理中的职责,同时对维修基金的管理、使用、监督等作出规定,使维修基金出之有名、建之有据、用之有法。

4.2 落实2011年中央一号文件,完善农村饮水安全的各项配套优惠政策

积极探索制订农村供水财政补贴政策,将农村供水工程建设用地作为公益性项目建设用地,给予优先安排、减免各种税费;用电执行农灌用电的优惠价格;减免农村居民生活用水的水资源费、原水费、污水处理费等;对农村居民生活用水实行水费直补。

4.3 尽快出台“农村饮水安全工程供水价格管理办法”

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,针对不同地区、不同发展水平、不同用途以及不同用户对象,分别确定合理的供水价格水平。在此基础上,实行有偿供水、计量收费,强化水费征收和使用的监管。

4.4 广泛开展试点,扩大维修基金的覆盖面

各地区应根据经济社会发展水平和区域特点,选取不同类型具有代表性的地区作为维修基金建设试点,从基金来源、使用管理及监督、政策优惠、水价改革、保障机制等方面进行探索实践,及时评价效果,总结经验,典型示范,在此基础上向其他地区加以推广。

(责任编辑 尹美娥)