

探索“六化”模式 破解农村饮水“重建轻管” 难题

—安徽省定远县农村饮水工程建设管理的主要做法

定远县农村供水工程管理总站 余和俊

目 录

一、前 言

二、概 况

三、“六化”模式

（一）全域化布局 （二）市场化运作 （三）项目化建设

（四）企业化管理 （五）规范化运行 （六）公益化服务

四、成立供水协会 加强行业自律

五、提前谋划“十三五”，提质增效保质量

六、结 束 语

一、前言

2000年至2003年，国家实施农村人口饮水解困工程，当时的标准是每人270元，主要实施的内容是给农村打大口井或建设小型水厂；按照当时的规定，稍大一点的工程交由乡镇政府管理，稍小的集中供水工程由当地群众代表组建用水管理委员会管理。因为人饮解困工程主要是公益性质，几乎不盈利，至2006年底，乡村集中饮水工程由于供水工程规模小、缺乏标准的水处理和水质监测设施，供水水量不能保证，水质安全不能保证，生存发展及其艰难，绝大多数呈瘫痪状态，极少数承包给私人之后勉强在维持。

2005年国家开始实施农村人口饮水安全工程，当时的标准为每人390元，中央要求的建设模式基本与实施人饮解困时类似，即要求组建县级项目法人，实行“六制”，实际上还是主要由水务部门组织建设和管理。但是我们不想再重复过去的教训，不再建设小水厂，规划建设规模较大的自来水厂来解决农村饮水安全，从根本上解决水厂长期生存的问题，让老百姓长收益。

二、概 况

安徽省定远县地处江淮分水岭，地势岗冲交错，属丘陵地区，是缺水易旱多发县,全县总人口**96.7**万人，其中农村人口**82.9**万人。

定远县实施农村饮水安全工程面临的困难：一是人口多且分散。全县土地面积**2998**平方公里，居安徽省第三，**82.9**万农村人口分散在**5361**个村民组中。二是水资源少且分布不均。定远县地处江淮分水岭，降水相对少，大部分水资源集中在**18**个中型水库，其余地方不仅水资源少，而且存在苦咸、矿物质超标等问题，不少地方大旱年份没有水吃。三是财力弱。是农业大县，财政穷县，**2013**年全县地方财政收入不到**14**亿元，绝大部分乡镇为农业乡镇，定远县结合实际，确立了建设**15**处适度规模的自来水厂、实行集中供水的总思路，实现自来水进村入户全覆盖的总目标，本着“建得好、伸得开、用得起、推得广、管得住”的建管思路，积极探索“六化”模式，走出了一条农村饮水安全工程建设的新路。

15处水厂



105名
管理人员



1300万元
(2013年度)



国家投入2亿元
个人投入1亿元
(截止2013年底)



三、“六化”模式

(一) 全域化布局

国家实施农村饮水安全工程，主要是解决农村饮水不安全的问题；但定远县在实施饮水安全工程时统筹考虑全县城乡供水，规划全域化供水目标，明确提出“以服务农村人口饮水为主，兼顾城镇供水。根据地形地貌和水资源集中在中型水库、其他地方水资源贫乏的情况，规划了15个适度规模的自来水厂，规划水厂时一次性到位，分期实施，不搞重复投资，建设规模较大的自来水厂来解决农村人口饮水安全，同时向城镇供水，从而实现城乡供水一体化”。规划总设计日供水能力16.6万吨（目前已具有11.2万吨的供水能力），设计供水人口96.7万，可覆盖全县22个乡镇、279个行政村及社区。从根本上解决了水源、水质、供水保证率和方便程度等问题。



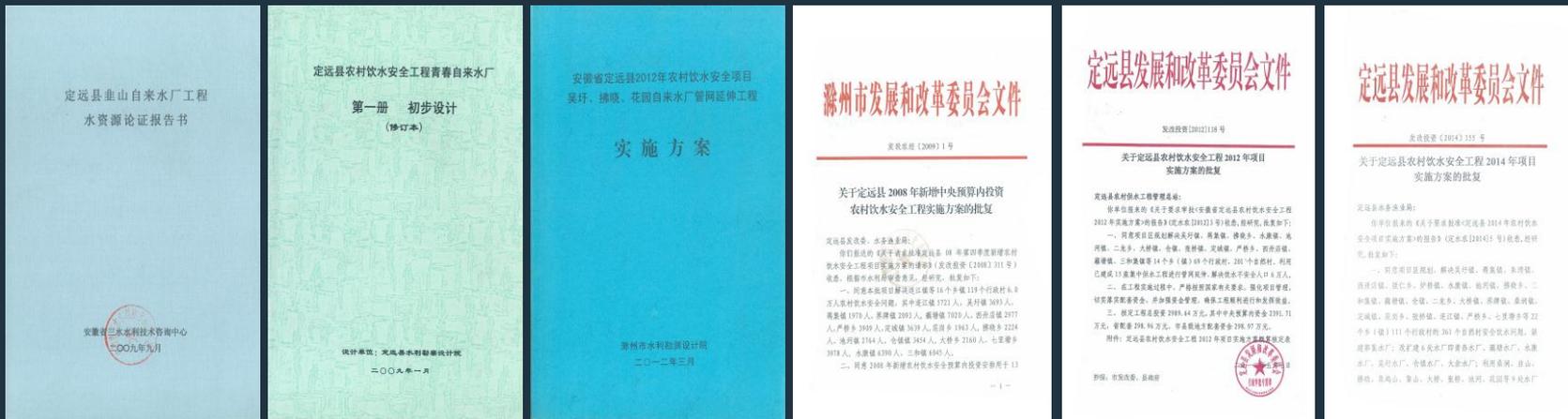
(二) 市场化运作

定远县农村饮水安全工程总体规划需要解决没有被列入国家计划的人口，光靠国家项目资金是不够的，且国家项目是按年度实施的。为了解决资金不足的问题，我县出台了各种优惠政策，通过市场化运作方式，利用国家项目资金来吸引、撬动社会资金共同投资兴建股份制水厂。我们在水厂建设之初即考虑水厂今后的生存问题，所有规划的农村自来水厂设计日供水能力最小都在3000吨以上，每个水厂都划定了供水范围（供水户数均在5000户以上）且明文规定只准建设一个水厂，物价部门充分考虑投资者的投资回报及相应的利润空间，在政策方面保证投资者的风险最小化，政府各部门全力做好服务工作，使自来水厂能够长期运行并可持续发展。



(三) 项目化建设

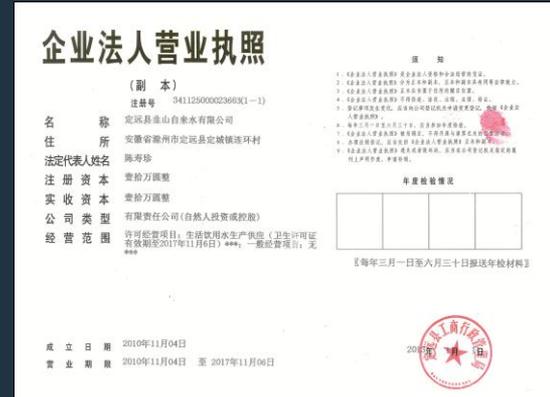
所有水厂在建设前，必须做好水资源论证，初步设计、实施方案等，对材料、设备、工艺等提出明确要求，做到工程设计标准化；所有设备和管材必须取得卫生部门颁发的批件，所有供应商都要入围水利部涉水产品商家名录。在工程管理上，严格执行项目法人负责制、工程招投标制、集中采购制、建设监理制、资金报账制和竣工验收制等“六制”要求。县供水总站为项目总法人，建设项目统一实行招投标，管材、消毒和水处理设备等由政府集中采购，建设过程由招标确定的资质监理单位全程监督。所有工程由市县两级水利、发改、卫生、财政等部门联合验收。通过标准化建设，有效保证了农村饮水安全工程的建设质量。



(四) 企业化经营

1、落实管理主体：全县所有的农村饮水安全工程在建设前必须落实好管理主体，否则工程不能开工建设。2007年9月定远县机构编制委员会批准成立独立的事业法人单位定远县农村供水工程管理总站，由县政府批复作为定远县农村饮水安全工程的建设法人（一级项目法人），与各级政府招商引资引入的投资者以股份制形式合作投资，组建15个自来水厂项目法人（二级项目法人），建设自来水厂，二级项目法人在工程建设完成后即负责本工程的日常经营管理。

2、明晰产权:定远县水务渔业局作为主管部门委托社会中介机构对已经建设的水厂实行动态跟踪审计，水厂建成后以最终审计数作为工程的总投资，国家和私人投资者的股份在水厂中所占有的比例相应明确，其产权按比例分别拥有。目前十五个自来水厂已按照有关规定在工商管理部门正式注册为股份制供水企业，这些水厂已经完全按企业运行模式进入管理阶段，自主经营、自负盈亏。



3、控股管理：《定远县农村供水工程运行管理办法》第八条规定，以国家、企业和个人共同投资兴建的农村供水工程，组建的股份制公司，国家股份必须占50%以上，以便在具有公益性质的农村供水股份制公司中控股管理；企业或个人投资需达到工程总造价30%以上的，方可获得经营管理权。国家投资部分以国有股参与农村供水股份制企业管理，由县农村供水工程管理总站行使股东管理权力，国有股主要管理国有资产安全和防止自来水厂作为垄断企业而丧失国有资金所体现的公益性。为了让老百姓享受到和城里人一样的供水服务，《定远县农村供水工程运行管理办法》第二十五条明确规定，国有资产控股的股份制水厂必须保证国有资产股份在水厂中的主导地位，农村供水工程经营者必须确保饮用水安全和社会公共安全。各农村自来水厂如果出现故意供应水质不合格饮水，消极怠工、恶意间断供水，明显转移、偷卖、破坏水厂资产设施，管理混乱、经营不善导致年终账面固定资产净值减少等情况，水行政主管部门应责令农村供水工程经营者限期整改，如超过期限仍不能整改到位，国有资产股股东可以接管企业经营管理权；期间涉及违法犯罪的，移交司法机关处理。

（六）公益化服务

农村饮水安全工程是国家实施的民生工程，公益化服务必须得到体现；如何做到公益与效率的有机统一是各级政府和水利行政主管部门的重要职责，由于农村饮水安全工程是民生工程，不同于一般的股份制企业，所以定远县农村供水工程管理总站作为国家投资方，在股份公司中只管理国家资产，不参与水厂具体经营活动，不参与公司盈利和分红，国有股收益部分主要是降低老百姓的入户施工材料费和水费。为了防止社会资本控股后不断要求涨价，政府持股普遍在50-60%。由于国家投资部分所占有的股份不参与公司盈利和分红，因而物价部门在核定水价和入户施工材料费时，就可以不考虑国家资产的成本，县物价、财政、水务等部门在充分调研的基础上，规定农村入户施工材料费每户只准收取400元，由于农村水厂用水户分散、点多面广，用水量少，管网较长，维护成本高，我县水费实行两部制水价，实行年预收水费100元，可用60吨水，超过部分按吨计量水费（每吨1.6元）。即降低了水厂运行成本，又保证了水厂正常运转。定远县还规定各自来水厂除免费将供水管道接至农村中小学校、敬老院外，对孤寡老人、五保户、残疾家庭、贫困户免除入户施工材料费，要让社会最弱勢的群体都能够吃上安全卫生的自来水；在保障农民利益的同时，我们还兼顾水厂合理的利润，我们倡导农村饮水安全工程向城镇居住群体和企业供水，利用农村饮水安全工程高质量、高标准、城市化的供水服务，让农村饮水安全工程的德政效应进一步放大，惠及全县所有的老百姓。让公益与效率达到有机的统一，实现农村饮水安全工程的可持续发展，让老百姓长受益。

四、成立供水协会 加强行业自律

为加强行业自律，2009年我县由水务渔业局牵头，成立了由15个水厂、水政执法大队、食品安全卫生执法大队、物价执法大队、农村供水工程管理总站等单位和相关人员参加的定远县农村饮水安全工程供水协会，制定协会章程，维护市场秩序，创造一个公正、合理、稳定的供水市场。由协会组织统一印发宣传资料、供水合同、供水管理日志台账，在合适的墙壁喷刷农村饮水安全宣传口号，水厂厂区必须为花园式标准等；从而达到“建设一座水厂，造福一方百姓，留下一处风景”的目标，为规范、推动农村饮水安全起了积极的作用。



六、结束语

“定远模式”实现了“四个”突破：突破城乡供水不统筹的发展壁垒，突破政府投入不足瓶颈，突破水源不足的制约，突破建管分离的管理弊端。

经过几年来的努力，定远县集中供水工程取得了明显成效，实现了“三赢”，即老百姓满意、企业满意、政府满意；实现了经济效益、社会效益和政治效益的共同丰收。

饮水思源，更需思“远”。投入巨资建设的农村饮水安全工程，必须建立和完善“从源头到龙头”全流程的农村饮水安全保障体系，建立符合农村供水工程特点的“供水安全、产权明晰、权责明确、政府引导、群众参与、管理到位、制度健全”的长效管理体制和运行机制，达到工程良性运行，长期发挥效益；实现国有资产的保值、增值。



2010年3月水利部陈雷部长视察我县农村饮水工程



2011年7月水利部李国英副部长来我县调研农村饮水工程



2014年6月水利部蔡其华副部长来我县检查农村饮水工程

谢 谢！