

湖北农村饮水安全工程管护体制机制调查与对策建议

陈协清¹, 姚玲²

(1.湖北省水利厅, 430071, 武汉; 2.湖北省水利水电科学研究院, 430072, 武汉)

摘要:通过对湖北省农村饮水安全工程建设管理基本情况开展的全面调查和典型调查,分析了农村饮水安全工程管护体制机制方面存在的主要问题及原因,提出了应加大中央和省级对农村饮水安全工程投入力度、出台供水条例、因地制宜创新农村供水工程经营管理体系、完善水价机制和规范化管理等对策建议。

关键词:湖北省;农村饮水安全工程;管护机制

Investigations and measures for operation and maintenance mechanism of drinking water safety projects in rural areas of Hubei Province//Chen Xieqing, Yao Ling

Abstract:Based on general survey and typical investigations on operation and maintenance mechanism of drinking water safety projects in rural areas of Hubei Province, main challenges and problems are examined. It is suggested to increase investment at central and provincial levels, promulgate regulations for water supply management, innovate water supply system in line with local conditions and perfect water pricing system and standardize management.

Key words: Hubei Province; rural safe drinking water project; operation and maintenance mechanism

中图分类号: TU991

文献标识码: B

文章编号: 1000-1123(2019)07-0012-04

一、基本情况

2006年以来,湖北省围绕“建得成、管得好、用得起、长受益”十六字方针,全力推进历史上最大规模的农村饮水安全工程建设,同步探索和构建农村饮水安全工程长效运行管护机制,成效显著。

1. 已形成规模供水为主体的农村供水新格局

湖北省各地在广泛调查研究、认真总结实践经验教训的基础上,及时调整思路,科学布局,打破区划界限和城乡壁垒,有效优化水资源配置,依托大水源,建大水厂,铺大管网,大力发展“千吨万人”以上规模的城乡一体化、规模化供水工程,全力构建“城乡联网、区域联供、集中为主、分散为辅、质效双提、全域安饮”的新型

农村供水格局,让水源、水质、运行管理更加可靠,农村饮水安全更有保障。截至2018年年底,全省已建成农村集中式供水工程1.96万处,供水人口4 018.08万,占农村供水总人口的94.34%。其中,供水到户3 865.38万人,占比90.76%;“千吨万人”以上规模工程776处,供水人口3 092万人,占农村供水总人口的72.59%。平原地区已基本实现规模水厂供水全域覆盖。分散式供水工程33.36万处,受益人口240.97万人,占农村供水总人口的5.57%。

供水城乡统筹、规模化发展势头强劲。武汉、鄂州、仙桃、大冶等20多个县市在城乡供水一体化建设中迈出了坚实的步伐,基本实现了同城、同网、同质、同价。武汉市农村自来水普及率达100%,全面形成了城乡供

水一体化的格局。鄂州实现“城乡一张网、管理一条线、收费一个价、运营一个主体、服务一个标准”的全新供水管理服务并重构供水格局。“十三五”时期,湖北省无论是平原、丘陵,还是山区,都有县市在谋划兴建大水厂。2017年,大冶市以王英水库水为水源,建成供水能力达20万t/d的殷祖水厂,全市近百万城乡居民同饮一库水。2018年,位于鄂西山区的来凤县,采用PPP模式筹资建成27个水厂,让全县27.55万农村人口的99%,吃上了自来水。2018年,全省新增“千吨万人”以上水厂28处,受益人口达122万。其中,江陵、公安各建成1座万吨级水厂,供水规模分别达5万t/d和3万t/d,惠及农村人口都在15万人以上。还有一些县市完成大水厂的初步设计与审批,准备开工建设。

收稿日期: 2019-03-18

作者简介: 陈协清,湖北省农村饮水安全工程建设管理办公室副主任兼综合组组长。

2.已初步构建农村饮水工程管护机制

(1)所建工程都落实了经营管理人员

规模较大的集中式供水工程,都成立了专门的管理机构;村组内小型集中式供水工程,也都委托、指定了专门机构或专人管理。管理中,各地坚持因地制宜地探索农村供水工程长效管护机制。对农村供水工程实行统一运营管理,区域性、专业化供水管理组织呈发展壮大之势。恩施州各县市成立了县级供水公司,将集镇和联村供水工程全部纳入统一管理。如宣恩县将惠及500人以上的集中供水工程纳入县晶源城乡供水有限公司管理。宜昌市水利局争取市人民政府办公室印发加快推进农村饮水公司化改革的通知,各县(市、区)按照要求,纷纷以县、乡镇、村3种模式组建供水公司,统一管理农村水厂,实践效果明显。十堰市郧西、房县等县市也成立了县级供水公司,统一管理全县集镇水厂。针对村级供水管网以及小型集中和分散供水工程管护难问题,不少县市也在积极寻求破解之策。枝江市筹资2000万元(市财政1000万元、乡镇财政800万元、水厂水费返还200万元),支持全市9个乡镇198个村建立了村管水员、保洁员、道路养护员“三员合一”制度,合力管护,既提高效率,又减少支出。郧西县采取以奖代补方式,县财政按每块入户水表15~20元的标准给予补助,鼓励村级小型供水工程落实管水员,装表计量收费。

(2)运行管理制度日趋完善

各市政府出台了贯彻落实《湖北省农村供水管理办法》(省政府360号令)和《省人民政府关于巩固提升农村饮水安全工作的意见》(鄂政发[2016]63号)的实施办法。对于初具规模的农村水厂制定了水源巡查、安全生产、应急管理、制水管理、供水管理、水质检测、管道维修、财务管理、水费计收等比较完善的经营管理制度。

(3)水价机制已基本形成

依规定价,计量收费。除个别村组管理的小型集中式供水工程外,都实现了装表计量收费。其中有80多个县市实施了基本水费和计量收费相结合的两部制水价制度。新建入户工程大多安装了智能水表,方便群众用水交费,减少抄表收费人工成本。落实税费减免优惠。各县市基本上都落实了农村供水经营税收减免、供水用电价格执行生活电价、农村居民供水免征水资源费等优惠政策。落实财政补贴,建立县级农村饮水安全维修养护基金制度。全省已有84个县落实2018年农村饮水安全工程维修养护资金,仅2018年就落实农村饮水安全工程维修养护资金1.42亿元。其中武汉、鄂州、仙桃、潜江、天门按农村人口数人均3元计算,其他市州按2元计算;武汉市新洲区2016年按2元、2017—2018年按3元,累计落实财政补助资金582万元;应城市落实维修养护基金326万元(按国家专项投资总额的2%,向农村水厂收取水费提留合计163万元,市财政再按1:1的比例配套163万元)。其中有76个县以县级政府、政府办或财政、水利联合出台维修养护资金办法。

3.农村供水规范化管理取得阶段性成果

农村饮水安全工程三分靠建、七分靠管,科学管理是长效运行的关键一环。近两年,湖北省水利厅组织开展的农村供水工程规范化管理建设活动,已取得阶段性成果。

(1)管理意识普遍增强

绝大多数地方积极践行以人民为中心的发展思想,强化从水龙头抓起的服务理念,认识到农村供水工程标准化、规范化、专业化管理的重要性、紧迫性,县级水行政主管部门较好地担起了对农村供水的行业主管职责,供水单位扛起了对供水工程的维护管理和服务保障职责。一些地方单位的主要领导亲自抓,分管领导具

体抓,做到工作有部署、实施有方案、推进有措施、活动有台账、平时有检查、考核有奖惩。特别是按照“一厂一策”的要求,主动对照标准找差距,下真功,出实招,不断补齐管理中的短板。武汉市将示范水厂建设纳入对各区水务局的年度绩效考核,及时组织外出考察学习,有效地推动了全市农村供水工程规范化管理工作。荆州市抓农村供水工程规范化管理力度大,江陵县通过抓管理,一些供水工程单位面貌大为改观。洪湖市将全市20个农村水厂全部划给市梦源水务有限公司,实施“一盘棋”管理,全员参加规范化管理建设活动,每个水厂从厂容厂貌、管理制度、制水管理到工程维护、供水服务,与过去相比都有很大的改善或提升。

(2)一些短板持续补齐

不少县市的水厂以农村供水工程规范化管理建设活动为契机,对照标准,查找问题,硬化措施,做到缺什么补什么。有的配套完善了净化、消毒设施和水质化验室。潜江市22处农村水厂全部配置了水质化验室。崇阳县按要求完善了龙泉、台山、铜钟等8个农村水厂的净化设施。蕲春县对长林岗、狮子堰、张榜等25处农村水厂更换或增添了消毒设施。有的修订完善了管理制度。孝南区组织杨店、肖港等5个农村水厂重新修订完善了各类管理制度,做到用制度管人管事。还有的在智慧供水、安全生产、能力建设、服务体系、水费计收、厂区环境整治等方面补齐短板。

(3)规范化管理水厂不断涌现

通过持续加强农村供水管理规范化建设,全省先后有公安县麻豪口、大冶市殷祖、浠水县白莲河、鄂州市葛华、石首市二水厂、枝江市胡家畈、武汉市新洲区刘集和阳逻、洪湖市峰口等36个农村水厂的亮点,在《中国水利报》宣传展示,起到了很好的示范、辐射和带动作用。这些水厂既有共性特点,如供水设施完备、管理制度健全、水质安全保障程

度高、工程维修及时、供水服务质好、供水价格合理、厂区环境整洁、老百姓用水满意率较高,又有个性特色,如有的水厂坚持精细管理、注重长效管护,有的水厂将管理责任融入饮水安全保障工作的每一个环节,施行标准化管理。

(4)水质保障能力不断增强

持续加大农村饮用水水源保护力度,积极推进分类水源保护区和保护范围的划定工作,落实水源巡查制度。黄冈市继 2016 年出台《黄冈市饮用水水源地保护条例》后,2017 年又印发了《全市重要饮用水水源地名录》,将全市 232 个千人以上集中式饮用水水源地纳入重要饮用水水源地名录管理。全省 776 处“千吨万人”以上工程(含城镇自来水厂管网延伸工程)中有 764 处划定水源保护区,占比 98.5%;1 251 处千人以上供水工程中有 1 161 处划定水源保护区,占比 93%。“千吨万人”以上规模化水厂大部分已建立水质化验室,开展日常监测工作;86 个农村饮水安全区域水质检测中心对辖区内水厂进行全面巡检,并与卫生疾控部门密切配合,强化水质抽检工作。湖北省已形成水厂自检、区域水质中心巡检、卫生疾控部门抽检为一体的农村供水水质检测体系,水质达标率不断提升。

4.从局部到覆盖全域的全民安全饮水格局即将形成

经过不断探索和艰辛努力,湖北省农村饮水安全事业已呈燎原发展之势,从平原湖区到丘陵山区,从局部到全域,饮水安全覆盖面不断拓展,正在形成全省农村居民共享安全饮水的局面。

2000 年以来,湖北省用 3 年时间实施农村饮水解困工程,解决了 200 多万人饮水困难问题。从 2005 年开始,国家实施农村饮水安全工程。“十一五”“十二五”10 年间,湖北省共解决 3 150 万农村居民和 368 万农村师生饮水安全问题。特别是“十一五”时

期,解决了纳入国家两个五年总体规划的 1 609.6 万人农村饮水安全问题,创造了“十年任务五年完成”的湖北速度。“十三五”期间,湖北省大力实施农村饮水安全巩固提升工程,已解决新增 588 万多农村居民饮水安全问题。目前,湖北省农村自来水普及率已由 2005 年的 15%提升到 83.66%,农村供水保证率达到 95.9%。到 2019 年年底,湖北省可实现国家现行评价标准下饮水安全全覆盖。

二、存在的主要问题

1.部分县市举债兴建大水厂,后还债压力大

“十三五”期间,各地按照“城乡一体、规模发展、全民安饮”的目标,推进农村饮水安全巩固提升及精准扶贫建设,全省投资将达 200 亿元以上,远远超出省规划的 88 亿元。仅仙桃饮水安全巩固提升规划投资就达 26 亿元,目前已投入 21 亿元,其中举债约 18 亿元。近 3 年,恩施、宜昌、十堰的一些山区贫困县,投入的资金普遍达到 2 亿~3 亿元。近 3 年,来凤县农村饮水安全建设共投入 5 亿元,其中贷款 2 亿多元,每年偿还的利息就要 1 000 多万元。英山县计划投资 2.59 亿元,其中贷款 1.26 亿元。

2.山区农村饮水水源保障条件较差

调查中,恩施、宜昌、十堰的一些山区县市普遍反映,兴建集中供水工程苦于没有大水源。一些水源小又缺乏备用水源的供水工程难以抵御特大旱灾。特别是易地搬迁集中安置点,因受水源限制,所建集中供水工程的供水保证率相当差。保康县打深井 400 m 取用高氟水解决易地搬迁集中安置点的饮水问题,尽管采用了除氟技术,但还是存在较大风险。

3.城乡供水行业管理体制不顺,少数乡镇集镇水厂的行业监管责任难以压实到位

2015 年颁布的《湖北省城镇供水

条例》规定:“省人民政府住房和城乡建设主管部门负责全省城镇供水、用水管理工作。市、州、县人民政府确定的城镇供水主管部门负责本行政区域内城镇供水、用水管理工作”。按此规定,如果县级政府没有明确授权,水利部门是无权监管县城和建制镇集镇水厂的,这将造成少数县市对建制镇集镇水厂的监管不明确,水利、住建两个部门职责不清影响城乡供水统筹发展。

4.部分由乡镇、村组管理特别是转让或承包给个人经营的农村水厂,供水保障不容乐观

从调查的情况看,转让或承包给个人经营的农村水厂,其管理比国有单位、公司制或股份制大企业要薄弱得多。个人经营小水厂,管理人手少、专业水平差,水厂管理极不规范,水质保障比较差,抵抗风险的能力弱,水厂更易年久失修。对这类水厂,水利部门缺乏强有力的监管手段。近两年,群众投诉、媒体曝光的多为这类水厂。

5.农村供水服务能力普遍不足

一是专业人才普遍缺乏。特别是规模较小的单村水厂,因地理位置偏,收入低,经营管理者大多文化程度不高,经验不足,难以准确掌握水质净化消毒技术。二是管理手段比较落后。只有部分“千吨万人”以上规模水厂建有厂区监测和控制系统,极少数水厂建有管网在线监测系统,遇到破管问题很难及时发现。绝大多数用户仍使用老式水表,需要人工抄表计费,用户交费不方便。三是水源保障不足。普遍缺乏备用水源。

6.部分农村水厂供水价格难以补偿供水成本

与城市相比,农村供水点多面广,供水人口分散,工业用水少,平时外出打工人口多,水厂供水量少,单位供水投资大,所需管护维修费用多,单位供水成本高,水价普遍低于供水成本。2018 年调查显示,全省 68 个县市区

192处农村水厂,在按现行规定计算应提折旧的情况下,51个盈利,占比26.6%;5个盈亏持平,占比2.6%;136个亏损,占比70.8%。这192个农村水厂平均供水成本为2.341元/m³。其中,原水费及水资源费0.082元/m³,占35%;人员工资0.525元/m³,占22.4%;动力费0.274元/m³,占11.7%;药剂费0.078元/m³,占3.3%;应提折旧费0.939元/m³,占40%;修理费0.147元/m³,占6.3%;水质检测监测费0.012元/m³,占0.5%;管理费用0.12元/m³,占5.1%;销售费用0.059元/m³,占2.5%;税金及附加0.033元/m³,占1.4%;其他支出0.072元/m³,占3.1%。这192个农村水厂按年水费收入、销售水量计算的综合水价为1.58元/m³,水价仅占成本的68%。由于亏损,这192个农村水厂实际提取折旧费仅占应提金额的4%,其中102个水厂完全未提取折旧费。若按实提折旧算账,这192个农村水厂平均供水成本仅为1.38元/m³。造成水价低于成本的原因:一是农民的经济承受能力和心理承受能力比较差,水价不宜定得过高。因湖北水资源比较丰富,如果水价定高了,农民就会更加少用甚至不用水厂供应的安全水,自己直接取用地表水或地下水,水价虽然高了,但用水量更加少了,既增加不了水厂收入,也不能有效地保障农村饮水安全。二是部分县市市政府不同意农村水价高于城市水价。有部分县市参考城市居民用水水价来确定农村饮用水价格,因不少县市城市水价本身低于其供水成本,造成高于城市供水成本的农村供水,其水价低于成本,从而产生政策性亏损。

三、对策与建议

①中央和省级应加大对农村饮水安全投入力度。一些县市,特别是一些贫困县市,因实施农村饮水安全巩固提升工程而背上的巨额债务,靠地方财政还贷有困难,靠收水费还贷更

是困难大。因此,建议中央和省级财政加大对农村饮水安全建设的投入力度。

②研究出台“城乡供水条例”。目前,城市供水、农村供水分属住房城乡建设、水利部门管理,集镇供水管理职责不明、边界不清,城市和农村供水二元分割,不利于城乡供水一体化建设。因此,建议研究出台“城乡供水条例”,为城乡供水一体化保驾护航。

③因地制宜创新农村供水工程经营管理体制。从调查的情况看,以县级为单元,对县域内的供水工程无论是城市水厂还是农村水厂,从取水、制水、配水到用户水表,从城市用水到农村用水,实行统一的、专业的经营管理,即城乡供水经营一体化,更有利于工程的长效运行,更有利于农村饮水安全。对单个小型农村水厂来讲,由水库等水源工程或乡镇水利站经营管理,比转让、租赁或承包给个人经营要好。对于村级供水管网和村级小型供水工程可以学习借鉴枝江市做法,采取财政扶持方式,支持建立村管水员、保洁员、道路养护员“三员合一”制度,行使管护职责。

④完善水价机制,促进良性运行。一是出台水价管理办法,规范水价管理。研究出台《农村供水工程水价管理办法》,将《湖北省农村供水管理办法》(省政府360号令)中有关水价的条款进一步明晰,加大依规定价和两部制水价的落实力度。二是建立水价实时调整制度。妥善解决好水价严重低于成本、水厂经营严重亏损的问题。三是进一步落实扶持政策。深入贯彻2011年中央1号文件精神,参照陕西等省做法,将37个贫困县农村供水用电价格,由执行生活电价调整为执行农业排灌用电价格,进一步降低农村供水成本。无限期减免农村供水经营税收。真正建立水费提留和财政补助“两条腿走路”的县级农村饮水安全维修养护基金制度,解决好

目前单一的财政补贴制,并形成积累,确保多年后有一定的积累用于工程的大修维修。同时中央和省级财政给予一定的维修养护补助。

⑤狠抓农村供水工程规范化管理,提升农村供水服务质效。深入开展农村供水工程管理规范化建设,继续选取树立一批可学、可复制的典型,以此带动提升农村供水工程标准化、规范化、专业化管理水平。一要强化责任抓管理。要认真贯彻水利部关于建立农村饮水安全工程管理责任体系的通知要求,进一步落实农村供水管理县级政府的主体责任、水行政主管部门的行业监管责任,强化供水单位的运行管护责任,明确责任人,同时,落实管理机构、管理办法和运行维护经费“三项制度”。二要突出重点抓管理。要突出服务宗旨,以人民为中心,让人民群众饮用安全水,增强安全感、获得感和幸福感。要突出安全核心,抓好工程安全、生产安全和水质安全“三个安全”。要突出机制关键,继续因地制宜地探索一些能管长远的管护机制,切切实实地做到每处工程有人管事,有制度管人,有收入支撑运转。要突出能力支撑,通过信息化、自动化、智能化建设,提高农村供水服务的科技含量,通过采取走出去、请进来、老带新等办法,加强对水质消毒等关键岗位人员的技术培训,提升业务水平。三要精益求精抓管理。农村供水管理需要落小落细,功在平时,不能忽视看起来微不足道的小事和细节。要大力倡导和弘扬“精益求精,追求卓越”的工匠精神和“甘守清贫,任劳任怨”的奉献精神。

参考文献:

- [1] 廖中华.农村饮水安全工程运行管理长效机制建设探析[J].中国水利,2017(14).
- [2] 陈楚珍,廖霞林.湖北农村饮水安全长效机制建设的实践和思考[J].中国水利,2013(19).

责任编辑 韦凤年