

对江西省农村饮水群众反映突出问题情况的调研分析

饶奇磊¹，杨丕龙¹，钟应林¹，钱荣明¹，黄志勇²

(1. 江西省水利厅，江西 南昌 330009; 2. 江西省农村水利水电局，江西 南昌 330009)

摘要：文章通过对江西省莲花县、兴国县农村饮水运行管护情况进行现场调研，结合江西省面上农村饮水群众反映突出问题，深入分析当前江西省农村饮水群众反映突出问题的类型、存在主要原因，提出下一步改进工作的思路和对策措施，对江西省农村饮水工作开展进行了有益探索。

关键词：农村饮水；调研分析；江西省

doi：10.13928/j.cnki.wrdr.2019.10.011

中图分类号：S27(256)

文献标识码：B

文章编号：1671-1408(2019)10-0049-05

为了解全省农村饮水群众反映突出问题情况，2019年7月1—4日，江西省水利厅组成调研组，赴农村饮水群众反映问题比较突出的莲花县、兴国县开展调研。调研组实地查看了两县部分乡镇集中供水工程现场，查看工程运行管理现状，现场与农户、乡村干部交谈，并与县领导和有关部门座谈，交流农村饮水运行管理工作情况。在此基础上，调研组结合江西省农村饮水面上情况，整理农村饮水群众反映突出问题类别，深入分析产生问题原因，结合实际提出解决问题对策，为下一步全省农村饮水工作开展进行探索。

1 基本情况

按照国务院的部署，江西省在“十二五”末已经全部解决农村饮水安全问题。“十三五”以来，主要以巩固提升为主，以脱贫攻坚为首要任务，通过改造、配套、联网、升级等方式，进一步提升农村供水保障能力。截至2018年底，全省农村集中供水率87.7%，自来水普及率82.4%。已建成农村集中式供水工程1.97万处，其中日供水1000t以上914处、占4.6%，100t以上1954处、占9.9%。大量小型供水工程的建设和非专业化管理，

给工程长效运行管理带来很大考验。

2018年以来，全省通过媒体曝光、群众反映、人大代表政协委员建议提案、上级部门以及省扶贫专项明察暗访等渠道反映农村饮水方面的问题有26县次，涉及110多处农饮工程。

2 群众反映的突出问题

归纳梳理2019年以来省水利厅收到群众、媒体、基层反映一些农村饮水工程的突出问题，主要有以下几方面。

2.1 龙头不出水

“国家投资建了厂，自家出钱安了管，可是用着用着水龙头就出水了，且一停就是好几年”。调研了解到，有的地方农村饮水工程设备正常，但是部分老百姓却用不到水。4月18日江西二套曝光宁都县长胜镇大岭背村“自来水断水4年多，村民无奈挑水喝”；5月10日江西二套等媒体反映铅山县紫溪乡坑口村铁路新村小组17户移民安装了自来水，但是没有水用；6月8日，江西二套记者

收稿日期：2019-08-06

作者简介：饶奇磊(1984—)，男，主任科员。

采访莲花县神泉乡坪田村村民彭来友反映,“2013年家里装了自来水,供了一个月就停了,至今也没通”;珊田村村民颜中林反映:自家自来水经常断水,有时水量也不足。

2.2 水厂晒太阳

“投资几百万,辛苦建好厂,通水没几天,长期晒太阳”。主要表现在水厂建成后因一些人为的原因导致无法运行,有的运行一段时间后又停运,且有的水厂停运时间很长。兴国县兴江乡千吨万人供水工程自2013年8月建成后通水没几天就停运,至今已达6年之久;莲花县神泉乡千吨万人自来水厂,2013年建成就通了一个月的水,目前还处在停运阶段,时间长达5年;兴国县杰村乡含田村百吨千人饮水工程,自2011年11月建成后,移交给含田村委会运行管理,由于水源被污染、高位水池漏水、取水泵房缺少配套供电设施等一系列问题,处于完全停运状态;瑞金市九堡镇沿岗村2010年立项建设的农村饮水工程,由于运行管理不善,自2012年5月开始停运至今。

2.3 水质不放心

饮水安全的关键在“安全”,水质不好就称不上解决了饮水安全问题。调研了解到,有相当一部分群众对水源地或自来水的水质不放心,有的认为水源地的水被污染了,有的认为自来水没山泉水好,山泉水存放几天无味而自来水会有味道,从而弃用或少用自来水。莲花县神泉乡自来水水源设计时选在楼梯磴水库(中型),但村民对楼梯磴水库水质有顾虑,以致现在村民还是购买桶装水或接山泉水作为饮用水,导致当地现在不得不将水源改为群众认可的棋盘山村取水点(山泉水);兴国县兴江乡供水工程水源地为桐林水库,因库区承包养鱼,当地村民认为其水质不能满足饮用水水源的要求,拒绝使用自来水,停运6年后不得不另选水源;宁都县长胜镇大岭背村每家每户压水井里的水烧开后有水垢,虽然经过化验是合格的、可以饮用的,但村民不敢饮用,只用来洗衣服等,饮用水还是到村边的水井里挑水喝。

2.4 收费没按量

城市自来水“按使用量收费,天经地义,妇孺皆知”。但农村自来水有它的特性,为了保障工程良性运行,江西省部分水厂根据实际情况,采取了两部制水价,即基本水价加计量水价。对此相当一

部分村民不理解、不接受,部分常年在外打工的村民认为自家只是逢年过节回家用水,或者只是淘米洗菜用自来水,一年到头用的水量很少,却要交保底水费,多则几十上百元,认为吃亏了。铅山县紫溪乡自来水厂向用户收取每月5 t水(1元/t)保底费用,部分村民不接受、拒交水费,造成水厂对用户采取停水现象;进贤县三里乡农民电话向省水利厅反映,三里乡自来水厂不按水表收费,每户每年收120元(每月10元),超过120元按水表数实收,有许多家庭外出打工,一年到头没用多少水,也要交120元水费,感觉不合理。

2.5 初装难商谈

“政府铺网进村,村民自筹入户”。由于项目投资只设计考虑了主管网,而从主管网到入户这部分材料费用需由受益户或企业经营者承担,通常称为初装费,从全省的实践来看,这部分费用从500~3000元不等。但部分群众觉得这部分费用应全部或部分由政府承担,从而不愿意交,以致无法接入自来水。2017年由瑞金市润泉公司实施的九堡镇集中供水管网延伸工程,按公司规定每家需缴纳800元管网分摊费(贫困户免费)。由此大部分非贫困户不愿缴纳这部分费用,宁愿继续用自家压水井,导致目前自来水入户率低;宁都县长胜镇大岭背村自来水工程,2006年建成以来,大部分村民不愿缴纳1200元管网分摊费,而继续使用压水井;莲花县神泉乡在这次整改中召集村民开会征求意见,会上大部分村民明确表示,若要交初装费,就不装自来水,除非政府全部负担。

3 原因分析

近年来,为做好农村饮水工作,江西省采取了很多措施,如将农村饮水水源保护工作列入“环保赣江行”活动中;将农村饮水工作纳入年度水利改革发展考核,列入水利综合督查;主动与省扶贫办、生态环境厅、住建厅、卫健委等单位沟通推进农村饮水安全工作;按水利部要求落实农村饮水“三个责任”“三项制度”,并在江西日报、水利厅网站等媒体公示;强化培训宣传,每年举办全省农村饮水管理技术培训班,省水利、扶贫、卫健三部门联合印制《农村饮水安全须知》发放各地,向扶贫干部和群众宣传农村饮水安全标准和如何安全饮水等。水利部门虽然做了大量工作,但农村饮水工

作还是存在不少问题。通过认真分析,主要存在以下几个方面原因。

3.1 设计保守,水厂“大马拉小车”

调研中发现很多水厂实际供水量远小于设计供水规模,水厂运行“大马拉小车”。这是造成很多水厂不能良性运行,甚至停运的根本原因。据莲花县良坊镇集中供水工程运行管理人员介绍,该水厂设计日供水规模1400t,实际平均日供水仅270t,只占设计供水规模的19.3%,这种“大马拉小车”现象,变相造成收缴的水费更加低于运行成本,而使水厂难以持续运行。

造成这种现象的主要原因:一是村民实际用自来水量远低于国家定额标准。农村饮水工程按规范设计人均用水定额约 $100\text{ L}/(\text{d}\cdot\text{人})$,而江西省为南方丰水地区,一般每户都有几套用水设施,农村有节约的习惯,他们为了节省水费,习惯用自家免费的压水井洗澡、洗衣服等,只在做饭、烧开水的时候才用自来水,实际人均用水可能仅为 $10\sim 20\text{ L}/(\text{d}\cdot\text{人})$ 。如莲花县神泉乡珊田村村民颜中林,家中共有3套供水设施,一套是最早建的机井,第二套是与同村的几位近邻共同筹资引山泉入户,第三套是乡政府在2018年前后建的农村饮水工程入户自来水。颜中林老婆说,家中用水看情况:洗衣洗菜等就用山泉水,自家机井因为用电要花钱。只有山泉水不足和房子2、3楼要洗漱时才用,政府建的饮水工程,听说要收费,目前只做备用。二是农村平时常住人口少。水厂规模的确定,是按照覆盖区域户籍人口计算的,而这些年来农村青壮年基本在外打工或创业,留在农村的大部分是老人和小孩,常住人口是户籍人口的 $1/2$,甚至是 $1/3$,导致平时用水量太少。三是开户率低,一些农户考虑到开户费高、不需要用水等情况,工程设计覆盖区域的部分农户,长时间没有接入自来水的意愿,开户率远不到预期。如宁都县长胜镇大岭背村两个村民小组205户只有26户开通自来水,入户率不到13%。

3.2 检测管理不规范,水质“好”变“差”

“安全不安全,科学说了算,水质行不行,数据是证明”。水质检测的数据是水质安全不安全的唯一证据。但调研了解到,很多地方的老百姓之所以不用水,很大一部分是因为对水质有疑虑不放心。莲花县神泉乡珊田村村民颜中林老婆说,家里喝的水一般都到村头的神泉上接取,认为水质好,

还是“神泉”。

造成这种现象的主要原因:一是水质检测不到位。以县划分片区,水厂的水质检测,有的县将水质检测中心放在卫生健康部门(疾控中心),有的县放在县城自来水厂,它们在进行水质检测的时候,布点范围不能覆盖所有地方、检测频次不一定能满足相关标准,造成水质检测不到位,检测结果也不公开,用户不知情。二是加药管理不规范。很多地方的水厂运行管理人员在专业素质、业务水平方面还比较差,尤其是加药管理环节,不够精细,随意性大,导致好水变差,出厂水质不合格。三是科普宣传不深入。老百姓对水质合格标准不清楚,尤其对硬水指标不清楚,只是凭感觉判断。如宁都长胜镇大岭背村民以为有水垢就一定不安全,实际检测结果是符合国家标准的。加上一些推销净水器的误导(宁都县长胜镇大岭背村、莲花县神泉乡珊田村都存在推销净水器的故意误导,让老百姓认同自来水不干净而花钱买他们的净水器),更是让老百姓对自己用的水质存疑虑。

3.3 农村供水属性模糊,价低费难收

农村饮水安全是民生事项,公益属性毋庸置疑,但整个农村供水是否具有公益属性,目前还比较模糊。是该由政府管理或者市场化运作,各地不尽一致。全省有相当一部分农村供水工程是市场化运作,但水价低,水费难收,政府没有补贴,导致运行艰难。

造成这种现象的主要原因:一是农村供水难以实现成本水价。当前全省农村饮水水价普遍低于城市水价,一般只有1元/t左右,而一般农村饮水工程运行成本水价都达到 $1.5\sim 2.5\text{ 元}/\text{t}$,甚至更高。如莲花县水价普遍较低,物价部门尚未对农村水厂进行定价,基本是由村里协商确定,价格只有象征性的 $0.5\sim 1.0\text{ 元}/\text{t}$ 。而农村供水运行成本却远高于城市水厂,过低的水价注定了水厂自身难以维持正常运行。二是老百姓期望享受用水福利。喝“福利水”的思想在农民中大量存在,大大增加了水费收缴难度。莲花县神泉乡谭坊村,居民饮用自来水不装表不收费;兴国县百吨千人工程基本上由村民协商自主运行,水费收入还承担不了管理人员的工资,全县百吨以下集中工程收缴水费的比例只占29%。莲花县全县只有48处工程实行水费收缴制度,只占全县集中供水工程总数的32%。三是

相关部门定价不够合理。各地在核定水价的时候过于考虑农民的“承受能力”，最后往往是“目标导向”，价格多少“顾客说了算”，农民觉得多少价格合适就定多少水价。如调研的兴国县物价部门在对7个建制镇的千吨万人集中供水工程定价时，采取简单的一刀切方法，一律1.8元/t，没有体现差异性。兴国县自来水公司对农村的管网延伸工程，按照实际测算的成本，申报价格是2.50元/t，但物价局最后批复还是1.8元/t。

3.4 运行维护负担重，费用无着落

运行管理费用，维修保养费用，是构成水厂成本的主要部分，这些费用落实与否是保证水厂正常运行的关键。经测算江西省农村饮水工程维养经费总需求为每年5.17亿元，而水费收入，加上各级财政的补贴，还远远保证不了工程的正常需要。兴国县长冈乡千吨万人集中供水工程，水厂经营者李小树告诉调研组，水厂平均每月运行成本约为3.88万元，而平均每月应收尽收的水费仅为2.64万元，入不敷出。像李小树经营的这个水厂，水价达到1.8元/t，能力发挥出2/3，全省为数还不多，有的水厂为了经营下去，就靠发展新用水户，收取初装费来弥补缺口。

造成这种现象的主要原因：一是小型工程太多。这些工程建设标准低、工程分布散，维护费用相对高，“麻雀虽小五脏俱全”，很多费用大小水厂基本一致；二是散小工程太旧。江西省2010年以前，建设了大量“户户通”工程和小型单村或联村工程，早期建设的工程供水管网大部分采用PVC管，管网老化现象严重，经过十来年的运行，寿命即将终结，维护改造量大。三是抗灾能力太差，这些小型农村饮水工程大多引地表（山泉）水，水源工程主要为拦水坝，调蓄能力差，水源不稳定，一旦遇到轻度的灾害，就直接影响正常供水，需要经费立即维护。

2.5 农村供水法律缺位，部门法定职责不明

迄今为止，国家层面还没有出台一部关于农村供水的法律法规，而江西省同样也没有一部相关的地方性法规，而农村饮水工作是本世纪以来新的一项工作，涉及多个行业多个部门，由于没有法律法规遵循，相关的部门法定职责也不明。

造成这种现象的主要原因：一是长期以来水利部门只管项目建设，项目建成后，移交给地方自行

管理，无立法需要。二是长期以来地方政府招商引资，扶贫专项，农民集资自建，建成了大量的小型供水工程，无主管部门，也就无呼吁立法的主声音。

4 改进工作的思路和对策措施

4.1 加快立法进度，解决法律缺位问题

加快推进农村饮水立法，从法律层面上规范农村饮水建设、管理、运营各方面程序和标准，明确各级政府和部门的职责，压实农村饮水运行管理三个责任、健全三项制度；明确农村供水工程公益性部分，处理好公益性和经营性的关系，对于公益部分，政府各级财政部门应予以补贴，切实承担起政府该负的责任；对于水费收入低于工程运维成本的水厂，推行两部制水价，明确财政给予补助；加大对农村饮水违法行为的处罚力度，保障农村饮水工程正常运行。

4.2 统筹城乡发展，大力推进城乡供水一体化

大力发展规模化供水工程，提高供水保障水平；规模化发展、标准化建设、专业化管理，优先推进集约化程度高、净水措施完备的规模化水厂建设；依托稳定水源，规模化水厂能扩则扩、能并则并，管网能延则延、能伸则伸；以县为单位，明确一个专业化的经营主体，统一管理统一服务，实行以城补乡以工补农，达到全域覆盖全员覆盖，彻底长效地解决农村供水问题。争取以省政府名义印发《关于推进城乡供水一体化提升农村饮水安全保障水平的指导意见》，大力推进城乡供水一体化，推进农村饮水工程长效管理。

4.3 研究制定符合地方实际的农村饮水安全标准

根据《生活饮用水卫生标准》(GB 5749—2006)、《农村饮水安全评价准则》(T/CHES 18—2018)等相关规定标准，因地制宜制定农村饮水安全标准，作为考核评价的依据。尤其是在水质检测标准方面需要进一步细化、实化，明确可减少检测的指标。如引山泉水的小型供水工程，以地下水为水源的工程，如果当地老百姓有烧水喝习惯，明确大肠杆菌等微生物可以不纳入检测范围。

4.4 主动加强横向对接，形成工作合力

水利部门需切实担负起农村安全饮水工作的主管部门职责，彻底解决好农村饮水工作部门之间配合不够的问题，省水利厅主动加强与省扶贫办、卫

(下转第71页)

段为亚健康外,其余河段评价结果均为不健康,不健康的原因除水体自净功能的欠缺、河道景观娱乐价值的不足外,临潼断面及以下河段还主要表现为排洪能力减弱导致的对防洪安全的威胁。

综上所述,从整体的、全面的角度看,陕西省渭河流域河流系统健康状态应为不健康,河流健康生命已受到威胁,开展河流健康维护工作势在必行。

5 结论

通过对陕西省渭河流域河流系统进行健康评价,可知评价结果与渭河现状健康状况基本相符。针对不同河段存在的健康问题,下一步相关管理部门应有针对性地开展治理保护工作。随着河长制的

实施,河流的治理需要多部门的联合,共同治理保护,才能对河流的健康起到显著作用,另外需要国家、省对河流保护提供政策和财力的支持,使河流健康具有持久性。

参考文献:

- [1] 赵彦伟,杨志峰.城市河流生态系统健康评价初探[J].水科学进展,2005,16(3):349-355.
- [2] 李春晖,崔巍,庞爱萍,等.流域生态健康评价理论与方法研究进展[J].地理科学进展,2008,27(1):9-17.
- [3] 杨文慧,严忠民,吴建华.河流健康评价的研究进展[J].河海大学学报,2005,33(6):607-610.

(责任编辑 韩丽宇)

(上接第24页)

5.2 进一步加强技术扶贫

解决好贫困山区山洪灾害形势严峻、农村饮用水水质不达标、水利工程运行管理人员技术和能力不足、山水林田湖草治理各自为政等问题,建议进一步加强对贫困地区的技術扶贫,根据不同区域特点和需求,从中小河流防洪减灾适用技术、农村饮水安全工程水质处理适用技术、山水林田湖草统筹规划治理适用技术、运管人员技术与能力提升等领域提供技术支持和指导。

5.3 创新小型水利工程长效管理机制

建议从资金、人才队伍以及市场化等方面创新小型水利工程长效运行管理机制,一是明确与民生息息相关的小型水利工程公益性,提高工程管护财政补助力度,并积极探索以奖代补机制;二是设立公益性岗位,充分调动地方政府及各级水利部门退

休人员积极性,发挥其专业及管理专长,参与地方小型水利工程运行管理以及对年轻管护人员的引导与培训,逐步培育专业管护队伍;三是明确市场参与民生水利工程运行管理的主要方式、手段和保障措施,鼓励社会力量参与水利基础设施运行管理。

5.4 结合“乡村振兴战略”巩固脱贫成果

为巩固脱贫成果,实现全民小康,未来应更加注重稳增长、调结构、转方式,将抓重点与补短板有机结合。注重培养产业带头人,吸引本土人才回乡,建设“不走”的工作队。建议充分利用市场手段进一步激励社会资本参与扶贫,继续发挥水利对地区特色农业发展、休闲旅游观光产业等的基础性支撑作用,巩固提升水利扶贫成效。将水利改革攻坚和推进乡村振兴战略结合起来,使贫困地区水利建设绩效最大化和持久化,以全面实现脱贫攻坚目标。

(责任编辑 韩丽宇)

(上接第52页)

健委、住建厅、生态环境厅、发改委等部门的沟通协调,达成共识,形成固定的工作机制,明确各部门在贫困人口饮水保障、水源地保护、水质监测、水价核定、城乡供水一体化等方面职责,相互衔接,共同发力。

参考文献:

- [1] 国家发展改革委,水利部,国家卫计委,环保部,财政部.

农村饮水安全工程建设管理办法(发改农经(2013)2673号)[Z].2013.

- [2] 中国水利学会. T/CHES 18—2018: 饮水安全评价准则[S].2018.
- [3] 水利部. 水利部关于建立农村饮水安全管理责任体系的通知(水农(2019)2号)[Z].2019.
- [4] 水利部. 水利部关于推进农村供水工程规范化建设的指导意见(水农(2019)150号)[Z].2019.

(责任编辑 尹美娥)