

# 加强农村供水行业 监管工作的探索与实践

李连香<sup>1,2</sup>, 李奎海<sup>1,2</sup>, 王海涛<sup>1,3</sup>, 孙皓<sup>4</sup>, 徐楠楠<sup>1,3</sup>, 包严方<sup>5</sup>

(1.水利部农村水利水电司,100053,北京;2.中国灌溉排水发展中心,100054,北京;

3.中国水利水电科学研究院,100048,北京;4.水利部综合事业局,100053,北京;5.湖北省水利厅,430064,武汉)

**摘要:**21世纪以来,我国开展了大规模农村供水工程建设,农村供水“硬件”得到有效解决,但仍存在不少问题。2019年,水利部党组明确提出“水利工程补短板、水利行业强监管”水利改革发展总基调,农村供水领域在强监管方面进行了积极探索和实践,采取大规模暗访检查、流域管理机构分片包干联系、靶向核查、“一对一”扶贫核查等措施,初步建立了上下贯通的常态化行业监管体系。梳理了农村供水行业监管的主要做法和实践,并提出了相关建议。

**关键词:**农村供水;行业监管;暗访;“靶向”核查

**Strengthening monitoring and supervision of water supply utilities in rural areas: research and practices//**

Li Lianxiang, Li Kuihai, Wang Haitao, Sun Hao, Xu Nannan, Bao Yanfang

**Abstract:** Since the 21st Century, a great number of waterworks have been constructed in China, which greatly improve the “hardware” for water supply in rural areas. But problems remain here. In 2019, the Ministry of Water Resources put forward the keynote for water development and reform, to “make up the shortfall of water works, reinforce supervision of the water sector”. A monitoring and supervision system has been established for routine inspection of water utilities at different levels, including whole sector monitoring and supervision, investigation in secret, “targeted” inspections and poverty alleviation verification. Recommendations are made based on review of best practices of water sector monitoring and supervision.

**Keywords:** rural water supply; sector monitoring and supervision; investigate in secret; “targeted” inspection

中图分类号:TV674

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2020)05-0015-03

农村饮水安全事关亿万农民福祉。习近平总书记明确指出要让农村人口喝上放心水,不能把饮水不安全问题带入小康社会。李克强总理在2019年《政府工作报告》和国务院常务会议上提出,要加快实施农村饮水安全巩固提升工程,今明两年要解决好饮水困难人口的饮水安全问题,提高6000万农村人口供水保障水平。2019年年初,中央明确脱贫攻坚“两不愁、三保障”包括饮水安全,把饮水安全和教育、医疗、住房安全保障并

列为“3+1”突出问题,纳入脱贫攻坚考核范畴。

由于我国农村具有自然环境特殊性和经济社会发展不均衡性等突出特点,农村供水发展呈现出明显区域性和阶段性特征。新中国成立以来,从最初的依水而居、挑水担水、掘井取水,到解决人畜饮水困难,再到实施饮水安全和饮水安全巩固提升工程,我国农村供水设施缺乏问题得到有效解决,城乡供水差距明显缩小。

当前我国农村供水仍存在不少问题,主要有三方面:一是个别地区水量不足,尤其干旱季节、春节等用水高峰期,缺水问题更显突出;二是部分地区水质不好,主要是由于水源保护不到位、水源水质本底条件差而引起的;三是部分地区小型工程难以持续运转,水费和财政补助经费不足以支撑工程持续正常运行。经深入分析,产生这些问题的主要原因是“先天建设不足”和“后天管养不够”,其中“后天管养不够”是主要矛盾,根源

收稿日期:2019-12-12

作者简介:李连香,高级工程师,从事农村供水相关研究。

基金项目:国家水体污染控制与治理科技重大专项“乡镇供水系统过滤/消毒运行管理关键技术评估与标准化”(2017ZX07501-002-08)。

在于行业监管力度不足,农村饮水安全保障地方主体责任落实不到位,缺乏合理的水费计收机制,工程运行管护经费不足等。

按照水利部党组确定的“水利工程补短板、水利行业强监管”水利改革发展总基调,坚持以问题为导向,农村供水行业监管开展了积极探索与实践,初步建立了上下贯通的常态化行业监管体系。

## 一、农村供水现状及监管背景

党中央、国务院历来高度重视农村饮水安全工作。改革开放以来,通过农田水利基本建设、以工代赈等方式,实施了人畜饮水、防病改水等项目。特别是“十一五”“十二五”期间实施农村饮水安全工程,工程建设投资稳步上升;“十三五”期间,实施农村饮水安全巩固提升工程,建设资金落实以地方为主,中央重点对贫困地区予以适当补助。截至2018年年底,全国共建成1100多万处农村供水工程,供水服务人口达9.4亿人,形成比较完善的农村供水工程体系,集中供水率达86%,自来水普及率达81%,部分地区率先实现城乡供水一体化,农民群众祖祖辈辈渴望喝上自来水的梦想得以实现。

受多方面因素所限,仅部分地区开展了长效运行机制初步探索,大多数地区依然处于以工程建设为主的单维度解决农村饮水问题的阶段,“重建轻管”现象普遍存在。因此,必须加大对农村供水行业监管力度,促进各地加强管理管护,建立长效运行机制,确保工程建得成、管得好、长受益,确保到2020年年底完成全面解决贫困人口饮水安全问题、提升6000万农村人口供水保障水平的目标任务。

## 二、主要做法

按照“水利工程补短板、水利

行业强监管”水利改革发展总基调,坚持“信任不能代替监督”“动员千遍,不如问责一次”等新时代监督检查理念,综合施策,强化农村供水行业监管,及时发现并督促整改工程建设管理中存在的问题,系统总结并推广应用各地建设管理中的经验做法,不断提升农村供水保障水平。

### 1. 建立管理责任体系

为进一步建立农村供水工程长效管理机制,2019年年初,水利部发文明确要求各地全面推动建立健全农村饮水安全管理责任体系,以县为单元,落实农村饮水安全管理地方人民政府的主体责任、水行政主管部门的行业监管责任、供水单位的运行管理责任“三个责任”,建立健全县级农村饮水工程运行管理机构、运行管理办法和运行管理费“三项制度”。通过月调度、简报通报等方式督促各地落实“三个责任”“三项制度”。截至2019年9月底,“三个责任”已全面建立,“三项制度”正在加快推进。

### 2. 暗访检查

2018年9月至2019年5月,水利部组织1000多人次,历时9个月,对全国28个省份的200多个县3000多个行政村和11000多个用水户的饮水状况开展了大规模暗访核查,主要采取“四不两直”方式,直奔基层一线,走村入户进行暗访,确保看到真情况、查出真问题。

结合农村供水行业特点,明确了农村饮水安全暗访工作流程:第一步,在确定暗访县基础上,根据信息系统或地图,按照地域均衡分布原则选择暗访村,入村后直接选择3~5户村民家庭入户了解饮水状况,重点了解有没有水喝、水量够不够、水质好不好、水费贵不贵等情况,依据《农村饮水安全评价准则》初步研判用水户能不能喝上放心水;第二步,先与村委会座谈了解面上情况,再追根溯源

查看供水工程,了解供水概况、供水保证率、水质安全保障能力、工程长效运行能力等情况;第三步,视具体情况确定是否需对水源地现场进行实地调查;第四步,针对暗访数据,按照能不能喝上放心水、工程能不能正常运行、能不能可持续运行等3个“能不能”开展综合评价;第五步,对暗访发现问题进行甄别后,提出可查实、有依据、能整改的具体意见清单,以“一省一单”形式印发各地,要求限期整改到位,同时举一反三,全面排查整改。

### 3. 靶向核查

为了解各地上报数据的真实情况,水利部组织各流域管理机构和有关单位,对各地2019年已解决饮水问题的贫困人口随机抽取一定比例进行常态化“靶向”核查,督促各地将农村饮水安全脱贫攻坚工作做细、做实、做好。同时,充分利用“一对一”水利扶贫监督检查工作机制,组织22个司局对口22个贫困地区开展“靶向”核查。

“靶向”核查工作流程:第一步,电话问询,根据建档立卡贫困人口基本信息,电话了解已解决饮水问题的贫困户饮水状况,问询户主是否满意,据此作出是否已解决的初步评价;第二步,现场核查,经电话问询评价为未解决的,特别是水量水质得不到基本保障或受访人反映强烈的,由核查单位派工作人员赴现场实地核查,走访了解用水户、相应农村供水工程和水源地,据此作出是否解决的最终评价;第三步,现场督办,对于最终评价为未解决的,印发“一省一单”,限期整改。

### 4. 建立流域机构分片包干联系制度

为打赢农村饮水安全脱贫攻坚战,以832个贫困县和山东、福建、辽宁3个省存在饮水问题的贫困人口为对象,贫困地区以县为单元,非贫困地区以省为单元,按照地理分布,

建立流域管理机构农村饮水安全脱贫攻坚分片包干联系制度。各流域管理机构根据分片包干联系分工方案和联系省份农村供水特点,精准对接,加大技术帮扶和培训力度。建立暗访工作机制,不定期对包干县(市、区)进行暗访,发现问题印发“一省一单”,紧盯整改落实。

### 5. 规范农村供水工程监督检查管理办法

为确保农村供水行业监督工作有章可循,在梳理国家相关法律法规及技术标准基础上,广泛征求各省、相关单位和专家意见,组织制定《农村供水工程监督检查管理办法(试行)》。《办法》坚持问题导向,重点抓住水源、取水、输配水、净水和运行管理等关键环节,按照不同工程规模,分类建立了农村供水问题清单,明确了监督检查、问题认定、问题整改及责任追究等环节的主体、对象、职责和要求。通过对照问题清单开展农村供水工程监督检查,有效避免了核查人员明查暗访尺度不一等问题。

### 6. 畅通群众举报渠道

为畅通群众举报和社会监督渠道,有效推动各类供水问题解决,2019年3月底水利部正式开通了农村饮水监督电话(010—63207778/7779)和电子邮箱(ysjd@mwr.gov.cn),全国30个省份(上海没有农村饮水)和新疆生产建设兵团具有农村饮水安全建设管理任务的337个市、2739个县(市、区)也开通了农村饮水监督电话和电子邮箱。对举报问题建立台账,按照分级负责、属地管理原则,推动整改落实,逐项销号。2019年12月底,水利部开通了12314监督举报服务平台,接收水利部职责范围内涉水问题的监督举报,其中对于农村饮水安全问题的监督举报也将逐步通过这一平台受理办理。

### 7. 建立问题清单和整改清单

对媒体曝光、暗访核查、群众举

报等各种渠道发现的问题,建立问题清单和工作台账,及时印发“一省一单”,要求各地逐项整改,及时报送进展。必要时开展暗访问题“回头看”检查,紧盯落实,确保件件有落实,事事有回音。同时,将在解决贫困人口饮水安全、加大对“三区三州”深度贫困地区支持力度、解决农村供水设施正常使用和日常维修保养等方面存在的问题纳入中央纪委国家监委牵头的漠视侵害群众利益问题专项整治内容,以问题为导向,聚焦重点,扎实整改,接受群众监督,确保取得明显成效。截至目前,各类渠道发现的问题整改率达2/3左右,剩余问题正逐项推进整改。

### 8. 设立农村饮水安全“红黑榜”

农村供水行业监管决不能止于发现问题。问题得到解决,监管才有成效。为进一步督促问题整改到位,推广整改成效,并防止同类问题在不同时间、不同地域反复发生,水利部网站开设了农村饮水安全“红黑榜”专栏,一方面积极推广各地成熟做法和典型经验,另一方面主动曝光问题,发挥警示震慑作用,进一步推动问题整改。

## 三、建议

### 1. 加强部门协作,落实主体责任

农村供水是一项系统工程,工程建设运营涉及水源、水处理、供水管网、末端用水户及运行监管等多个环节,监管涉及发展改革、财政、水利、生态环境、卫生健康等多个部门。当前国家重大战略部署均对农村饮水安全提出了更高要求,因此必须加强部门协作,根据职责分工协同推进,共同落实好农村供水工程建设资金、维修保养资金、建设和管理、水源保护、水厂卫生监督和水质监测等方面的行业监管责任,进一步落实地方各级政府的主体责任,并延伸至村委会,确保农村供水有人管、有钱管、管得好。

### 2. 提高行业监管信息化水平

农村供水行业监管需要更加注重运用信息化手段。一是丰富监督检查信息化手段,充分利用移动终端、APP等形式,开展暗访或核查数据填报,尤其是按照《农村供水工程监督检查管理办法(试行)》问题清单选项,逐一填报;同时建立农村饮水安全评价体系并开发评价系统,对暗访核查数据进行评价,确保统一标准、统一尺度。二是进一步完善农村供水信息管理系统,完善数据,核准底数,进一步支撑行业管理。三是加强行业信息化自动化建设,通过建立县级集中监控室,对水厂和管网中的水质、水量、压力等关键数据实现自动采集、实时监控,实时在线了解农村供水状况,确保出现问题及时预警。

### 3. 加强农村供水行业能力建设

行业监管不仅仅是监督检查,更要注重能力建设与人才培养,提高基层管理人员和技术人员业务水平,从而提高行业管理水平。一是加大培训力度,针对农村供水特点及基层技术力量薄弱的实际,对管理、水处理设施运行维护、水质检测等关键岗位人员,开展多层次、多形式、多方位的培训,全面提高管理和技术人员的工作能力和业务水平。二是加大宣传力度,综合利用多种方式,全面开展饮水安全、水价水费、环境卫生、健康教育宣传,普及农村饮水安全知识,提高全社会对农村饮水安全重要性的认识,增强用水户水费缴纳意识。 ■

### 参考文献:

- [1] 闫冠宇,张汉松,张玉欣,等. 为中国农村饮水安全发展做好扎实的技术和管理支撑[J]. 中国农村水利水电, 2015(12).
- [2] 努力将“水利行业强监管”落实落地——访水利部监督司司长王松春[J]. 中国水利, 2018(24).

责任编辑 轩 玮