

试谈加强农村供水行业监管的几个问题

徐 佳

(中国灌溉排水发展中心 水利部农村饮水安全中心,100054,北京)

摘 要:在全面分析农村供水行业监管工作面临的新形势、新要求和薄弱环节的基础上,针对狠抓重点提出了加强农村供水监管体系的对策措施,即进一步强化监管主体的责任,明确监管对象和监管法规政策依据,细化监管内容,细化和强化监管措施,充实与增强监管手段。从健全农村供水法律法规、理顺农村供水监管管理体制、创新农村供水监管运维模式三个方面给出了强化行业监管工作的建议。

关键词:农村供水;行业监管;饮水安全保障;长效运行

Several issues relate to supervision of rural water supply utilities//Xu Jia

Abstract: With comprehensive analysis of new situation, supervision needs and weak links of water supply in rural areas, and focusing on the key link, concrete measures are proposed to further clarify responsibility of supervisors, supervision object and consolidate policy framework for detailing contents, measures and enriching of supervision devices. Suggestions are given from three aspects of perfecting laws and regulations, supervision and management system, and innovating operation and maintenance mode for rural water supply supervision.

Keywords: rural water supply; industry supervision; drinking water security; long-term operation

中图分类号:TU991

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2020)09-0055-03

自2005年我国启动农村饮水安全工程建设以来,已建成农村集中供水工程77.5万处,供水人口约7.38亿人。“十三五”以来,我国农村饮水安全发展已从大规模工程建设,逐步向提升供水服务质量和工程运行管理水平转变。农村饮水安全的主要矛盾已从“有水喝”向“喝好水”转变。目前,农村供水行业监管相对薄弱,农村居民还未能喝上干净放心水,数以十万计的农村供水工程长效运行面临很大风险,为此有必要加强农村供水行业监管。

一、农村供水行业监管面临的新要求

1. 全面建成小康社会、实施乡村振兴战略、健康中国行动对农村供水行业监管提出了新的更高要求

获得干净的饮用水是公民基本

权利。农村供水工程是广大农村地区重要的公共基础设施,党中央高度重视农村饮水安全保障工作,将其列为全面建成小康社会的“一票否决”考核指标。同时,作为国家实施乡村振兴战略和城乡融合发展基础性支撑,农村饮水安全保障的重要程度日益提升。随着农村饮水安全巩固提升工程建设不断推进,越来越多农村居民的饮水条件得到持续改善,工程能否正常运行,能否长期可持续,已成为农村饮水安全保障的关键,必须通过强化行业监管激发内生动力,才能不断提升工程运行管理水平。

2. 新时代水利改革发展总基调对农村供水行业监管提出了新的更高要求

在全面认真学习贯彻落实中央治水方针和习近平总书记“3·14”讲话

的基础上,水利部党组提出了“水利工程补短板、水利行业强监管”水利改革发展总基调。农村供水工程作为重要的水利工程,关乎农村经济社会可持续发展和人民健康,关乎社会稳定。在水利行业强监管的大背景下,保障农民群众喝上放心水,就要监督约束农村供水单位经营行为,保障工程供水安全和长效运行。

3. 社会资本参与和企业化运营对农村供水行业监管提出了新的更高要求

“十三五”以来,在国家政策鼓励支持下,金融信贷和社会资本积极参与农村饮水安全建设,社会资本投入从“十二五”年均不足10亿元升至2016年的72.1亿元,增幅达621%,并呈逐年上升态势。同时,越来越多的涉水企业进入城乡供水一体化和

收稿日期:2019-12-17 修回日期:2020-04-17

作者简介:徐佳,高级工程师,工学博士,从事农村供水工程建设与管理工作。

基金项目:国家重大水专项“乡镇供水系统过滤/消毒运行管理关键技术评估与标准(2017ZX07501-002-08)”。

规模化集中连片供水工程的建设和运营管理领域。企业往往追求效益最大化,因此需要通过农村供水强监管,规范企业的经营行为,确保企业履行保障饮水安全的义务,保障用水户的合法权益。

二、农村供水行业监管存在的薄弱环节

1.“重建轻管”思想尚未彻底转变

“十三五”以来,农村饮水安全进入巩固提升的新阶段,然而一些地方固有的单纯以工程建设解决饮水问题的观念尚未转变,对工程建后管护工作重视不够,导致工程带病运行,未达使用寿命年限就濒临报废的现象较多,甚至一些“十二五”初期建成的工程被列入“十三五”巩固提升工程,形成重复建设的恶性循环。

2.农村供水行业监管主体责任定位尚未落实

目前,各地初步建立了以县级水利局及其所属单位组成的农村供水行业监管体系。然而,行业主管部门长期从事工程建设的组织管理工作,对于向强监管的“裁判员”角色和行业技术指导的“教练员”角色转变不够;有的既作“运动员”,又作“裁判员”。多数地方处于长期大规模推进农村饮水安全工程建设的巨大惯性中,尚未意识到水利部门作为行业监管主体的责任,没有理清农村供水行业监管的部门定位。

3.农村供水行业监管手段和监管队伍能力不足

当前,全国 77.5 万处集中供水工程中,千吨万人以上规模供水工程仅 1.4 万处,其中配备在线监测和自动化控制等现代化手段的工程占比不足 10%。数量众多且运行管理水平不高的工程,给行业监管带来不小的难度。目前,县级水利部门人少事多,行业监管力量严重不足,不仅不能实现对域内工程日常监管的全覆盖,而且

也不同程度地存在监管内容不系统、监管工作不规范等问题。

三、抓住健全农村供水监管体系的突出重要环节

1.进一步强化监管主体的责任

自“十二五”以来,农村饮水安全保障实行地方行政首长负责制,并已明确农村饮水安全属中央和地方共同事权,地方政府对农村饮水安全保障承担主体责任,水利、发展改革、财政、卫生健康、生态环境、住房城乡建设、税务、电力等部门各司其职,共同做好相关工作。这其中,水行政主管部门作为农村供水行业主管部门的职责和地位需进一步予以确认,监管内容和工作任务需进一步得到明确。尤其是在操作层面,县级水行政主管部门作为直接对工程实施监管的责任主体,应调动流域水管站、县乡镇水利站,将监管职能进一步延伸,并发挥县级水质检测中心的作用,为水质安全监管提供技术支撑。

2.进一步明确监管对象和监管法规政策依据

在工程建设阶段,重点是监管规划设计、工程施工、器材设备安装、项目监理等,监管对象较多。其中比较难监管的是施工和监理,由于各地普遍要求工程在当年建成通水,施工期被大幅度压缩,不同程度地存在凭经验施工、粗放建设、疏于监理和“赶工期”现象;在工程建成后发挥效益阶段,监管重点是供水单位的运营管理行为。农村供水单位数量众多且形式多样,不仅包括水利部门管理的单位,还包括供水企业、村集体和用水户协会,由于国家层面上农村供水尚未立法,各地缺乏对供水单位实施监管的法律依据,行业监管部门难以对运营管理不合规的供水单位进行查处并提出整改要求。

3.进一步细化监管内容

除了工程建设阶段保障建设质量的监管外,农村供水行业监管内容

更多的是工程运营管理,包括供水服务质量是否达标,运营管理制度是否健全并落实到位,工程运行工况是否正常,水费收缴是否满足工程经济上可持续运行等。在操作层面主要体现在以下四个方面。

(1)水压达标

水压达标直接关乎“能不能喝上水”的问题,是饮水安全保障最基础的要求。用户水龙头的水压达标,体现了“水源—输水—制水—配水”全流程的规划设计、工程建设和运行管理水平,是评价《农村饮水安全评价准则》中规定的对水量和保证率是否达标的综合性考核指标。在操作层面上,应按照《村镇供水工程技术规范》(SL 310)中明确的用户接管点的最小服务水头不低于 10 m 进行测压,结合向用水户询问了解的情况做综合评判。

(2)水质合格

水质合格关乎用水户饮水健康,是饮水安全的核心内容,反映了从水源到水龙头的水质管理状况,涵盖了水源保护、水厂净化消毒、管网二次消毒是否达标的综合性绩效指标。《生活饮用水卫生标准》(GB 5749)明确了出厂水和末梢水的水质要求。同时,《地表水环境质量标准》(GB 3838)、《地下水质量标准》(GB/T 14848)、《生活饮用水水源水质标准》(CJ 3020)等规定了水源水质标准。

(3)收支平衡

农村饮用水管理应建立使用者付费制度,行业主管部门应切实用好《国务院办公厅关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见》(国办发[2017]17号)顶层制度设计的政策效力,执行“补偿成本、合理盈利”定价原则,实行有偿服务、计量收费。要发挥中央资金引导作用,贯彻落实《水利部、财政部关于做好中央财政补助农村饮水工程维修养护经费安排使用的指导意见》(水财务[2019]157号)中落实地方配套补贴资金的要求,构建政府批复水价与财政补贴水价

权责统一的保障机制,保障工程经济上的可持续运行。

(4) 国有资产保值

相关制度中应明确农村供水工程国有资产管理的委托管理、租赁、盘点、处置等环节中的重要事项和有关要求,落实国有资产管护责任,完善农村供水设施国有资产管理体制,探索国有资本授权经营体制改革,保障国有资产运行和管理处于良好水平。

4. 进一步细化和强化监管措施

坚持“问题导向,问责抓手”的工作方式,实行清单式管理,重点抓好“查、认、帮、改、罚”五个关键环节,促进农村供水行业各项工作持续推进。

(1) 查找问题

作为对监管对象实施监督的基础性工作,“查找问题”的关键在于拉近监管者与实际情况的距离,畅通监管者了解实际情况的通道。一是开展暗访。飞检、“四不两直”督查是能够查出真问题、看到“原生态”的检查方式,具有很强的针对性、实效性和威慑效力。二是设置举报热线和邮箱。畅通用户问题反馈通道,随时反映供水服务问题和合理诉求。三是水质检测。通过区域水质检测中心定期巡检、定向抽检等方式,查找水源保护、水厂净水消毒等环节的问题,并及时反馈给水行政主管部门;涉及因水源污染导致水质不达标问题,反馈给生态环境部门。四是信息化监测。通过布设水压、水质、视频等探测设备,实时监控工程运行状况。

(2) 认定问题

对发现的问题进行分析判定。一是判断严重程度。根据问题造成的影响、法规政策、技术标准,判断问题严重程度,并采取相应措施加以应对。二是分析原因。从法制、体制、机制等方面,查找顶层设计、政策执行等层面存在的问题。三是划分责任。与相关部门座谈,反馈并交换意见,明确责任单位和责任人。

(3) 帮扶指导

针对当前工程规模整体偏小、运维管护能力偏低的现状,水行政主管部门要加大技术政策帮扶力度,指导供水单位健全长效机制,提高服务水平。尤其是由乡镇、村管理的中小型工程,要加大人员培训力度,保障管护人员切实掌握工程运行基本技能。

(4) 整改问题

要求供水单位即查即改。对于不能及时整改的问题,要制定限期整改计划。要做到举一反三,防止同一问题在不同时间、不同地域、不同工程反复发生;要从体制机制上研究,从根子上整改。同时,定期开展回头看,对供水单位整改情况进行评估,确保问题整改到位。

(5) 追究责任

根据问题的性质和严重程度,分清责任,追究到单位和具体责任人,并追溯上级主管单位责任。追责的关键在于执行力。有错必查,有责必追,不能含糊懈怠,要让法规制度“长牙”“带电”,将问责转化为厉行整改的动力,“纠正人的错误行为”。

5. 进一步充实与增强监管手段

大力推进农村供水信息化建设,逐步配套安装水压、水量、水质等在线监测设备,充分利用互联网和大数据发展成果,提升工程运营状况监测水平,实现监测数据的实时统计、记录、上传、预警,将监管全面升级,以信息化监测替代传统的人工监管,以解决农村供水行业监管中存在的技术力量薄弱、队伍能力不足、监管资金短缺、监管时效滞后等问题。

四、当前农村供水行业强监管要重点抓好的几项工作

1. 健全农村供水法律法规

(1) 研究出台政策法规

在已出台的省级农村供水法律法规的基础上,抓紧研究制定国家层

面的农村供水法律,针对当前农村供水法律法规中行业监管依据不够充分、过分依赖行政力量、使用行政方法实施行业监督力度有限的现状,研究健全农村供水行业强监管的法制体系顶层设计,明确行业监管的法律授权;同时,围绕行业强监管的要求,健全县级农村供水管理办法、工程运行管理办法等规章制度。

(2) 加大政策法规执行力度

做到有法必依,强化约束机制,加强责任追溯,用好水污染防治法等已出法规政策,强化取水许可证、卫生许可证、工商企业经营登记等行政许可的管理,形成对农村供水单位及相关责任主体的倒逼机制,提升规范运行管理的行动自觉性。

2. 理顺农村供水监管管理体制

(1) 理顺监管主体与监管对象之间的关系

进一步理顺地方政府的饮水安全保障责任与行业主管部门监管之间的权责关系,针对当前监管管理体制不顺,行业主管部门在工程运行管理中既当“运动员”又作“裁判员”带来的监管弱化问题,处理好“运动员”与“裁判员”的关系,加大对供水单位运营的强帮扶指导力度,在饮水安全工作暗访中,做到“帮扶指导”与“整改问题”相结合,当好“教练员”。要落实基层的责任制体系,将政府主体责任延伸至镇、村,落实镇、村责任,充分发挥镇、村两级在水源保护、工程管护、水费收缴、安全饮水宣传等工作中的主体作用。发挥党员、干部在涉水事务中的带头作用。

(2) 理顺工程产权主体和管护主体之间的关系

产权主体是工程管护的实施者,也是管护主体的监督者,对工程运行负总责。管护主体是工程运行的具体实施者。未实行产权主体与管护主体分离的工程,产权主体同时也是管护主体;实行产权主体与管护主体分离的工程,产权主体(下转第 64 页)

测全覆盖,建成全天候的监测体系。

(2) 水工程联合调度运用

主要问题:水库调度以单库或局部梯级联合调度为主,不能充分发挥流域区域水工程体系的整体调洪能力,难以兼顾兴利、航运、水生态等功能。

主要对策:以防洪、水资源、水生态环境的控制性要求为协同指标,统筹流域区域生产、生活、生态对水位、水量、水质的要求,在更大范围、更大区域实施水资源时空调节,通过洪水、水资源、生态、发电、航运等各类调度事项的协同,提升水利工程运用效率,使流域水工程实现长期整体综合效益最大化。

3. 动力提升

主要问题:主要依靠现场督查,水利监管整体宽松软,表现为上级监管偏远、同级监管偏软,用水浪费、过度开发、超标排放、侵占河湖等错误行为未被及时叫停。

主要对策:掌握人的涉水活动规

律,发现问题多发、频发、重发的地方,并施加相应的监管措施和手段。在掌握人的涉水行为方面,利用互联网、大数据等技术,掌握河道管理范围内人员活动情况,包括人员数量、时间分布以及相应河段的水问题,通过典型区域分析涉水活动规律与水问题之间的联系,例如上游河道管理范围垃圾随意倾倒与垃圾围坝事件,从而发现高风险流域区域。在监管措施和手段方面,主要是针对这些高风险流域区域,综合利用各类信息技术,开展监测监督并及时预警。

四、结语

高质量发展是经济增长速度与质量的协调,是短期利益与长期利益的平衡,是不可逆转的趋势,是当前我国经济发展的主旋律。水作为基础性自然资源、战略性经济资源和生态环境控制性要素,事关国计民生,水资源的开发、利用、保护、管理和水旱

灾害防御,需要按照高质量发展的要求,在质量、效率、动力三方面进一步找准着力点,寻求突破,推动水利治理体系和治理能力现代化。 ■

参考文献:

- [1] 何立峰.大力推动高质量发展积极建设现代化经济体系[J].宏观经济管理,2018(7).
- [2] 李善奎.国内外高质量发展经验借鉴[J].山东经济战略研究,2018(9).
- [4] 蔡阳.智慧水利建设现状分析与发展思考[J].水利信息化,2018(4).
- [5] 邓淑珍,李建章,张智吾.高度重视水库大坝安全管理工作——访水利部副部长矫勇[J].中国水利,2008(20).
- [6] 方子杰,唐燕飏,夏玉立.对新时代推进水利高质量发展的思考[J].水利发展研究,2019(18).
- [7] 矫勇.大坝水库与和谐发展——中国的探索与实践[J].中国水利,2009(12).
- [8] 王晨,等.北京市河流干涸断流遥感监测分析[J].环境与可持续发展,2016(4).

责任编辑 安天杭

(上接第57页)虽不直接运营工程,但仍有责任监管管护主体的经营行为,掌握供水设施运行和资产保值情况。要构建并强化产权和管护主体约束机制,强化颁发产权证书、鉴定管护协议、委托合同等文件的法律效力,明确饮水安全保障和工程管护的责任,以及接受行业主管部门指导和监督的义务,以完善的法律性约定和法律追诉权,夯实行业监管基础。

(3) 着力夯实县级农村供水行业监管根基

要健全县级农村供水行业监管体制机制,将县级农村饮水运行管理机构作为强化行业监管的前沿阵地,突出县级水行政主管部门在日常监管中的直接性、经常性、持续性作用,抓紧明确县级监管内容、要求、范围和频次;用好流域水利站和乡镇水管站,实现监管职能向基层延伸;运行好县级水质检测中心,构建水质

结果反馈和多部门共享机制;积极探索购买服务委托监管模式,实现域内工程日常监管全覆盖。支持水行政主管部门对供水单位实施监管考核,鼓励供水单位对管护人员实行绩效考核。

3. 创新农村供水监管运维模式

(1) 探索向社会购买服务

针对基层监管力量不足的现状,可尝试将行业监管任务委托第三方实施,明确委托合同任务目标和工作要求,严格按照监管内容、要求和频次进行巡查,借力实现域内工程日常监管全覆盖。同时,可将专业性强的药剂和消毒剂投加、机电设备运行维护等工作,以购买服务的方式,专项委托具备相应资质的机构,实行“物业化”管理,让专业的人做专业的事。

(2) 加快信息化建设步伐

根据农村供水行业强监管的需

求,配套安装原水水质、出厂水水质、管网末梢水水质水压实时监测和远传设施,实现互联网数据共享储备备案,升级信息系统报警功能,加大信息共享公示力度,提高行业监管效率。 ■

参考文献:

- [1] 王松春.努力将“水利行业强监管”落实落地[J].中国水利,2018(24).
- [2] 冯广志,等.村镇水厂运行管理[M].北京:中国水利水电出版社,2014.
- [3] 水利部.水利监督规定(试行)[Z].2019.
- [4] 中国灌溉排水发展中心(水利部农村饮水安全中心).提高农村供水工程运营管理水平对策措施调研报告[R].2017.
- [5] 国务院办公厅.关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见[Z].2017.
- [6] 中国灌溉排水发展中心(水利部农村饮水安全中心).全国农村饮水工程现状与需求调查报告[R].2015.

责任编辑 张金慧