

新发展阶段全面实施农村供水保障工程的战略意义和路径

王跃国¹，赵 翠^{2,3}，宋家骏^{2,3}

(1. 安徽省农村饮水管理总站, 安徽 合肥 230022; 2. 中国水利水电科学研究院 水利研究所, 北京 100048; 3. 国家节水灌溉北京工程技术研究中心, 北京 100048)

摘 要: 农村供水保障工作是一项重要的普惠性民生工作, 为了明确其在新发展阶段的目标、方向、任务, 十分必要结合国家宏观发展战略与最新要求进行顶层设计与全景式分析。文章主要结合我国“两个一百年”、党的十九届五中全会、“十四五”国民经济和社会发展规划等的宏观要求, 从战略、战术和路径实现上, 分析农村供水保障工作和农村供水保障工程在其中所起的重要作用、体现的重大意义, 并分别从政策环境、经济支撑与技术实现方面对未来农村供水保障工程的建设实施与良性运转提出建议。

关键词: 新发展阶段; 农村供水保障; 发展战略; 实现路径; 农村饮水安全

doi: 10.13928/j.cnki.wrdr.2021.04.009

中图分类号: S27

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2021)04-0032-04

农村饮水安全巩固提升工作是“十三五”时期我国完成脱贫攻坚, 实现“两不愁三保障”的重要支撑^[1]。过去5年, 各地推进的农村饮水安全巩固提升工程对脱贫攻坚这一阶段性目标的实现起到了重要作用, 解决了1 710万名建档立卡贫困人口的饮水安全问题。2021年开始, 我国脱贫攻坚战全面转向乡村振兴阶段, 经济社会发展进入新发展阶段, 农村供水的发展历程也由农村饮水安全巩固提升进入到农村供水保障阶段, 农村供水发展战略目标也演变为“吃上水—喝好水—安全水—幸福水”。在新发展阶段如何全面实现农村供水行业新的战略发展目标, 则需要重点讨论农村供水保障工作在新发展阶段下的战略价值和定位^[2]。

1 战略——正确认识农村供水保障工作的新发展阶段

“两个一百年”奋斗目标以及党的十九届五中全会和“十四五”规划制定的近期发展目标围绕的核心就是人民, 以满足不同阶段人民的美好生活

需求为目的。农村供水保障工作作为一项直接的民生工作, 对不同阶段我们党和国家的战略目标的落实都将起到重要的作用, 具有关键的战略意义。

1.1 农村供水保障工作对于实现“两个一百年”战略目标的重要意义

党的十八大报告提出了“两个一百年”奋斗目标: 第一个一百年, 是到中国共产党成立100年时(2021年)全面建成小康社会; 第二个一百年, 是到新中国成立100年时(2049年)建成富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国。

2021年将是第一个一百年奋斗目标的实现元

收稿日期: 2021-01-13

基金项目: 国家重点研发计划项目(2018YFC0408000, 2018YFC0408004, 2018YFC0408100, 2018YFC0408102); 国家自然科学基金青年基金项目(51809285)

作者简介: 王跃国(1969—), 男, 高级工程师。

通信作者: 赵 翠(1983—), 女, 高级工程师。

年,从小康社会的深层次内涵解读,围绕脱贫攻坚,打好农村饮水安全战役,集中全力巩固提升农村饮水安全,强化工程运行管理,推进集中供水和城镇管网延伸,不断提高群众满意度,增强群众获得感是题中应有之义。从新中国成立初期到饮水解困阶段,农村供水工作主要解决了“喝上水”的问题;从实施农村饮水安全工程到巩固提升全面脱贫攻坚后,农村供水工作已经完成了全民“吃好水”任务。未来以农村供水保障工程为抓手进一步落实农村供水工作发展战略目标,对实现第一个一百年目标具有重要意义。

第二个一百年目标,内涵更广更深,这一阶段对涉及民生的基础设施完善程度要求更多,对涉及广大人民群众具体生活的民生工作要求更高。农村供水保障工作由于地域、群体的特殊性,在进入农村供水保障阶段后,对标第二个一百年奋斗目标,无论从常规保障上还是技术先进上,都需要进一步提升、深化。农村供水保障工作的提升、深化是确保我国顺利实现第二个一百年目标的前提之一,也是巩固第一个一百年奋斗目标的基础。

1.2 农村供水保障工作对于实现党的十九届五中全会战略目标的基础价值

党的十九届五中全会提出的战略目标是站在“两个一百年”奋斗目标基础上,对新发展阶段国民经济各领域战略目标的具体化。党的十九届五中全会明确提出了要加强公益性、基础性服务业供给;推进新型基础设施、新型城镇化、交通水利等重大工程建设,支持有利于城乡区域协调发展的重大项目建设。并提出要以乡村振兴为切入点,实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接。还展望性地提出了推进产业数字化、推动数字经济和实体经济深度融合,以及用水权等相对前沿的概念。

从党的十九届五中全会有关水利等基础设施的目标要求看,中央采取的是保基础之上的科技引领、前沿引领,本质上是对脱贫攻坚战中形成的一系列供水保障措施的进一步强化,在此基础上,以前沿科技及新的政策理念对这个重要的民生工作,尤其是这类重要的民生基础设施进行引领。而中央的上述设想能否成功很大程度上需要依靠之前农村供水保障工作的基础以及之后对农村供水保障工作的重视,可以说,农村供水保障工作对于整个党的

十九届五中全会确定的相关领域的战略目标的实现具有十分重要的基础价值。

1.3 农村供水保障工作对于实现国民经济“十四五”规划战略目标的核心作用

从目前的政策导向来看,国民经济社会发展“十四五”规划目标进一步强调了以人民为中心、全面提升人民福祉,而便利用水、安全用水、幸福用水关乎全民健康,也是人民福祉的核心要义。同时,作为农村基础设施的重要组成部分,农村供水保障工程对于“十四五”规划全面推进乡村振兴是个基础性、先决性条件,水安全问题不解决则乡村振兴将是一个伪命题。因此,从这两个方面看,农村供水保障工作对于全面实现国民经济“十四五”规划战略目标具有核心作用,进一步深入推进农村供水保障工作决定了“十四五”时期有关工作的基础。

2 战术——全面实施农村供水保障工程

从战略目标看,“十三五”时期到“十四五”时期,再展望至更远期的2035年,农村供水保障工作的主要目标可以概括为保障涉及9亿多人口的广大农村地区“喝好水—安全水—幸福水”,而农村供水保障工程的建设、运营是实现这一目标的具体战术手段。从发展阶段看,经过“十三五”时期的全面脱贫攻坚战和农村饮水安全巩固提升工程的建设,基本实现了农村地区“喝好水”目标,“十四五”时期要通过农村供水保障工作实现“安全水”的全覆盖,在此基础上,经过更高层次的发展,最终实现全民畅饮“幸福水”的终极目标。因此,新发展阶段要进一步全面保障农村供水保障工程的建设、交付、运营,工程建设是供水保障工作的最主要抓手,也是最终实现从源头到龙头便利、安全、幸福用水的基础。

2.1 农村供水保障工程是巩固“十三五”时期“喝好水”阶段性目标的重要基础

据统计,“十三五”期间通过实施农村饮水安全巩固提升工程,各地累计完成投资1155亿元,其中中央投资143亿元,受益人口1.64亿人。这组数字背后是一系列水利惠民工程,中央政策领衔,各级政府投入,市县负责落实,最终在农村供水领域实现了全民脱贫,也使千家万户实现了“喝好水”,可以说,这个过程中农村饮水安全巩固提

升工程是重要的基础，未来农村供水保障工程建设也是进一步巩固这一目标的保障。

2.2 农村供水保障工程是落实“十四五”时期“安全水”发展目标的重要路径

“十四五”时期农村供水保障工作要把“安全水”实现全覆盖，为实现这一目标，中央层面将巩固脱贫攻坚成果作为“十四五”时期农村供水保障工作的基本原则，这里巩固的是从实施饮水解困到饮水安全再到巩固提升的成果，从实践来看，就是要保障现有的农村供水工程有效运行，提升的是“十四五”时期的农村供水工程效果，比如：强调稳定水源工程建设、提高水源水量和水质保障水平；提高饮用水的深度处理技术，对各地存在的典型水质超标等用水不安全问题进行深层次的解决，提升供水水质保障水平；加强信息化在农村供水工作中的应用，以数字政府为导向强化数字农村饮水安全，提升运行管理水平。这些提升工作均要以农村供水保障工程的建设完善与提档升级为路径，技术和发展理念均要依托工程实践来实现。

2.3 农村供水保障工程是建设更远期“幸福水”战略目标的重要举措

“幸福水”应该是农村供水保障工作的终极目标，所谓“幸福水”至少应包括3个层次的概念：首先是便利可直接获取，其次是对人体安全有益健康，再次是生态绿色。从实践来看，“十三五”时期主要是围绕农村地区基本用水保障布局开展相关工程建设，一方面是规模化水厂建设，另一方面是较偏远地区的集中供水工程建设，通过集中联建使农村地区饮水安全得到了全覆盖，在脱贫攻坚战的两年后针对氟超标等水质问题各省进行了点状的工程布局。从“十四五”农村供水保障工作的规划来看，针对水源工程建设以及针对供水安全及便利性的信息化建设已经被提上日程，供水工程规划是从源头到龙头，工程实践过程中，又以问题为导向进行具体的农村供水保障工程布局，整体农村供水保障工作的阶段性目标都是以具体的工程为举措，通过城乡供水一体化工程、区域供水规模化工程和小型集中供水规范化工程的建设，形成完备工程体系，最终实现全民共饮“幸福水”的战略目标，某种程度上讲“全民共饮幸福水”关系到中华民族永续的问题。

3 路径——新发展阶段农村供水保障工程的实现基础

新发展阶段面临着新的战略任务，如果以“幸福水”为农村供水保障工作的终极目标，那么，当下“十四五”阶段伊始应该是这项涉及全民基本生命健康重点工作的战略际遇。从推动工作的角度看，至少应从政策、资金、技术三个层次进行顶层设计，以政策为抓手，以资金作保障，以技术作支撑，才能真正地使农村供水保障工程为实现新发展阶段下的“中国梦”助力。

3.1 新发展阶段农村供水保障工程全面实施的政策基础

中央统筹、省级负责、市县落实是“十四五”阶段农村供水保障工作的总基调，从这个布局来看，农村供水保障工作重心在地方，但是中央政策引导是不可少的，而且农村饮水安全作为民生中的民生，政策基调更是极为重要。结合“十四五”时期乃至更远期的工作，农村供水保障工作的政策基础应从以下3个层次发力：一是中央政策应偏重引导性。农村供水保障工作在基层，成效也在基层，而且作为实施乡村建设行动的重要组成部分，从中央到市县，对这项工作均有极为严格的督导与考核，进入新发展阶段，针对农村供水保障工作中中央政策应偏重鼓励和引导，从工作方向上对各省工作进行分类，针对各省特点通过倡导新技术、新方案进行实际支撑。二是省级政策应偏重保障性。省级负责决定了未来农村供水保障工作的主要压力在省级政府，作为责任主体，从省级层面出发，除提具体要求外，其政策设计更应偏重保障性，农村供水保障工程作为民生工程，从建设到运营都需要大量的资金和技术要素，省级政策的定性很大程度上能决定这些有效要素偏向这项工作的力度，进而决定了实际的工作成效。三是市县级政策应偏重实操性。具体到市县级政府，作为工程实施主体，其政策设计上更应体现出因地制宜，应在中央引导和省级保障的基础上，充分结合本地区内的农村供水保障工作实际，以及地域特点、财力状况进行工程设计和实施，政策考量应充分体现出针对农村供水保障工作目标财力尽其用、工程尽其事、技术尽其能，从而用最合适的工程成本换取最明显的工作效果。从农村供水保障工作以及具体的工程特点出

发,新发展阶段这种分层次的政策设计思路才能最终把农村供水保障工作导向“幸福水”的目标。

3.2 新发展阶段农村供水保障工程全面实施的经济支撑

从民生工作的基本特点看,政策设计之后应是经济要素考量,具体到农村供水保障工程,“十四五”时期乃至更远期,在经济支撑和资金支持方面,除依靠公共财政外,更应在资金筹措中充分考虑并体现出其“公益性基础设施且有一定的收益”特点。随着水价政策的逐步完善以及水费收缴工作的强制性乃至法制化进展,其特点更加明显,这个特点的强化实际上为农村供水保障工程提供了更多的融资渠道,政策性银行的低息资金将会更易获取,收益用于偿还本息也将为未来更大规模、更高层次的工程建设提供资金支持^[3]。从具体的融资路径来看,“十四五”时期,应统筹整合相关资源,谋划包装投资规模较大、统筹力度较强、经营水平较高的城乡供水一体化和区域规模化供水工程项目,变过去的单个项目立项、依靠自身“小平衡”的模式为统筹立项、整体或区域“大平衡”的模式,通过将有收益的和无收益的项目整合打包实现“肥瘦搭配、以丰补歉”,跨越式提高农村供水项目对金融资金尤其是政策性贷款资金的吸引力度。

3.3 新发展阶段农村供水保障工程全面实施的技术要素

在“十三五”时期完成农村饮水安全巩固提升工程建设后,新发展阶段下的农村供水保障工程建设将更为精细,技术要素在工程主体中所占比例也会更大,这也是从最初的“吃上水”到最高的“幸福水”不同发展阶段目标逐步深化的必然逻辑结果。从技术要素分析,新发展阶段农村供水保障工程的技术支撑应具备以下特点:一是技术应系统化。随着数字技术的全面普及、数字政府的全面推广,数字农村饮水安全^[4]必将在“十四五”期间得到逐步建设和完善,数字化和信息化的应用也将为工程运

行带来效率和效益的双提升,因此,从工程特点来看,应充分重视相关领域技术的系统集成优势,在有条件地区充分地体现出基于“幸福水”的农村供水保障工程的信息化、数字化与智能化特点。二是技术应深度化。伴随着脱贫攻坚的全面完成和饮水型氟超标、苦咸水问题的深化解决,我国全域内饮用水的安全问题得到了解决。下一步,应从健康供水、生态供水的层面,倡导对升级版净水工艺、水源地原位修复等技术的应用与实践化,将技术深度化与工程建设精细化结合起来,用技术支撑农村供水保障工程,从而使其发挥更大、更长远的作用。

4 结 语

宏观到国民经济社会发展,具体到农村供水保障工作,都即将进入新发展阶段,对于这个新发展阶段,我们需要从政策到经济到技术结合本领域工作目标予以重新定位。鉴于此,恰值“十四五”规划元年,结合未来不同阶段的国民经济社会发展目标,对农村供水保障工作的战略、战术、路径进行探讨和分析,特别对农村供水保障工程这一最重要抓手进行政策、经济、技术3个层面的解读,对于更好地支撑农村供水保障工作的开展实施,以及更远期“两个一百年”战略目标的实现将具有十分重要的价值和意义。

参考文献:

- [1] 李连香,李奎海,王海涛,等.加强农村供水行业监管工作的探索与实践[J].中国水利,2020(5):15-17.
- [2] 王跃国,赵翠,宋家骏.农村供水中长期发展战略研究:以安徽省为例[J].中国水利,2020(11):38-40.
- [3] 刘昆鹏.农村供水投融资体制机制探析[J].水利发展研究,2019,19(2):14-17+32.
- [4] 王跃国,赵翠,高奇奇.“十四五”时期的农村供水数字化战略分析与应用[J].中国水利,2021(5):50-51.

(责任编辑 陈海燕)