

农村供水中长期发展战略研究

——以安徽省为例

王跃国¹, 赵翠², 宋家骏²

(1.安徽省农村饮水管理总站,236500,合肥;2.中国水利水电科学研究院水利研究所 国家节水灌溉北京工程技术研究中心,100048,北京)

摘要:农村饮水安全是水利系统实施乡村振兴战略的底线任务。2020年是脱贫攻坚决战决胜之年,又适逢“十四五”规划编制阶段。如何进一步对农村供水工作进行顶层设计,明确其中长期发展的战略导向、实施路径及目标规划,是农村供水工作能否在“十四五”期间实现提档升级、助力乡村振兴的关键。以安徽省为例,分析农村供水工作的具体问题和长效管理机制创建,对“十四五”期间安徽省农村供水安全保障工作的目标任务确定提出了建议。

关键词:脱贫攻坚;农村供水;中长期发展战略;安徽

Study on medium and long term development strategies of rural water supply——An case study of Anhui Province//Wang Yueguo, Zhao Cui, Song Jiajun

Abstract: Rural drinking water safety is the basic task of implementing the strategy of Rural Revitalization. 2020 is the decisive year to win the battle against poverty and finalizing preparation of the 14th Five-Year Plan. To better off top-level design of rural water supply system, and provide guidelines for strategic direction, implementation path and target planning of long-term development shall be crucial for rural water supply utilities, in order to achieve further development during the 14th Five-Year Plan period and make contribution to the Rural Revitalization. Taking Anhui Province as an example, this paper analyzes the specific issues with rural water supply and establishment of long-term management mechanism, and puts forward suggestions on defining objectives and tasks for securing water supply in rural areas of Anhui Province during the 14th Five Year Plan period.

Keywords: poverty alleviation; rural water supply; medium and long-term development strategy; Anhui

中图分类号: TU991

文献标识码: B

文章编号: 1000-1123(2020)11-0038-03

作为国家脱贫攻坚战略的重要内容,农村饮水安全是整个水利行业及水利管理工作的重中之重,鄂竟平部长提出农村饮水安全是水利系统实施乡村振兴战略的底线任务。随着2020年脱贫攻坚任务的全面完成,农村供水进入安全保障阶段,如何在“十四五”期间发挥主观能动性,优化供水分区、提升水质、完善规划、规范工程建设,进一步惠民便民,是以“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路为总纲,巩固脱贫攻坚工作成效和实施国家乡村振兴战略的关键。当前适逢“十四

五”规划编制阶段,如何因地制宜推进农村供水工作的战略性开展成为亟须研究的问题。

一、战略——深刻理解十六字治水思路

习近平总书记提出的“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”十六字治水思路为新时代水利工作指明了方向,农村供水工作作为水利工作的重中之重,需要结合农村供水工作的情况及特点贯彻落实。

节水优先:从农村供水工作特点看,节水主要体现在工程设计和建设

层面,因此应从具体的农村供水工程角度分为三个层次理解,一是农村供水工程的规划设计,二是农村供水工程的单项工程建设,三是农村供水工程的运行管护。农村供水工作覆盖范围广、覆盖群体分散,因此合理的规划布局、高质量的工程建设、规范化的运行管理就是最大、最好、最有效的节水。

空间均衡:之于农村供水体系主要体现在供水分区,包括三个层次,一是水资源的时空分布,二是优化供水分区,三是合理确定供水规模。具体工作中,各地区要结合地貌及水资源条

收稿日期:2020-04-21

作者简介:王跃国,高级工程师。

基金项目:国家重点研发计划项目(2018YFC0408000, 2018YFC0408004);国家重点研发计划项目(2018YFC0408100, 2018YFC0408102);2017年江苏省“双创人才计划”项目。

件,合理划分供水分区,因地制宜建设水源工程,做好供需平衡。

系统治理:完善的治理体系是保障工程建设及运行管理正常推进的前提和关键,因此,结合农村供水工作的具体特点,可分为三个层次,一是法治体系,二是工程体系,三是技术体系。三个体系中工程体系(从“源头到龙头”的农村供水工程建设体系与工程管理体系)是关键,法治体系是工程体系的保障,技术体系是工程体系的支撑。

两手发力:实际体现出的是一种机制保障,结合农村供水工作的公益性和基础设施特点可分为三个层次,一是政府主导与市场化运营,二是公益属性与公共产品,三是工程建设与运行管护。具体来看,农村供水工程要参考其他基础设施建设与管护的模式,选择符合当地实际情况的建设与管护方式。

深入理解与把握十六字治水思路,结合农村供水工作的具体历史阶段进行深入剖析,以具体的供水规划分区和工程建设为抓手,层层布局,方能在“十四五”期间,在脱贫攻坚战的基础上,正确地把控好农村供水工作的战略导向。

二、路径——构建农村供水工作长效机制

从全国农村供水工作的实际情况看,各地在推进主要工程建设任务目标时普遍缺乏过程性长效机制对该项工作进行战略层面的指导,各地区基本上遵循“上有任务、下有服务”的工作模式,导致该项工作长期以来缺乏系统性推进策略。这方面,安徽省走在了全国前列。2019年安徽省结合自身农村供水工作特点及实际需求,出台了《关于加强农村饮水安全工程长效管理机制建设的指导意见》,在全国率先建立起农村饮水安全工作的长效保障机制,具有一定的代表意义。

安徽省农村供水长效管理机制的建立主要分为“一个体系、三个机制”,包括城乡统筹、设施完备的供水工程体系,责任明确、分工协作的监管责任机制,管理专业、运行规范的工程管理机制,财政扶持、要素支撑的政策保障机制。

安徽省农村供水长效管理机制的优势主要体现在规划目标确定的灵活性与原则性相结合上,要求以县(市、区)为单位,综合考虑自身所处发展阶段,结合补短板和高质量发展要求,因地制宜、实事求是,先建机制、后建工程,“十四五”农村供水规划发展目标、重点工作和投资规模要结合当地实际合理确定,分步实施,以全省总体目标为基础,突出地区特色。

县(市、区)根据各乡镇人口分布、总体规划,结合乡村振兴规划、国土空间规划等情况,考虑近、远期发展需要,合理确定供水规模;根据县域水资源规划、水功能区划,按照优水优用、优先地表水原则,选择供水水源,加强水资源保护;根据农村供水现状、水源情况,合理划分供水分区,优化规模水厂布局、供水管网布置,整合水源水质差、建设标准低、制水工艺落后、管理不完善的小水厂;实行建设管理一体化,推进统一运行、专业管理,远近结合,统筹兼顾,分期实施,建立县域农村供水服务体系。

三、问题——正确理解并把握农村供水工作的具体问题

1. 全国农村供水工作中的主要问题

截至“十三五”期末,就全国农村供水发展现状看,主要问题集中在以下三方面:

(1) 供水保障能力不足

受水资源短缺影响,许多作为农村饮用水水源地的水量不足,供水保证率不高。此外,部分早期农村供水工程建设标准较低,加上处于超期服

役状态,供水保障能力不足。

(2) 水质保障程度偏低

部分水源受本底条件差、水源保护不到位、水环境污染等因素影响,高氟水、硝酸盐、氨氮超标及有机物污染水等区域性水质问题复杂,再加上净化消毒设施设备不完善,水质保障水平仍有较大差距。

(3) 工程可持续性较差

农村供水工程点多量大面广,千人以下集中式供水工程数量众多,有1000多万处,占农村供水工程99%以上,服务人口占31%,部分工程水价机制不健全,近半数农村供水工程不收水费,再加上地方财政补贴困难,只能低标准简易运行。

2. 安徽农村供水工作中的主要问题

(1) 资金缺口较大

农村供水工作尤其是涉及工程建设管护的相关工作,所需资金巨大,随着近年中央、省等各级财政紧缩,农村供水资金投入逐渐成为制约该项工作的主要要素。具体到安徽省,截至2019年年底,全省农村供水人口5352.07万人,有农村集中式供水工程8396处,农村集中供水率为94.2%、自来水普及率为88.5%、规模化供水人口比例为84.4%(指城市管网延伸工程、千吨万人供水工程实际供水人口占农村供水人口的比例,下同)。预计到2020年年底,安徽省农村集中供水率达到95%以上、自来水普及率达到90%以上、规模化供水人口比例达到85%以上。但即便如此,安徽省农村供水工作仍面临较大的资金缺口,虽然省级财政在“十三五”期间共投入25亿元(是同期中央投入的2.3倍),各地财政及通过贷款等筹集资金约40亿元,但资金缺口仍然很大,投入不足仍是最突出的问题。

(2) 政策协同及前瞻性不足

由于地形地貌差异、各地经济发展水平不平衡,安徽省一些地区对农村供水工程规划和建设缺乏前瞻性、

系统性,有的只考虑近期需要,重点是完成上级下达的建设任务,缺少远近结合、区域统筹、建管一体等发展思路和理念。

(3) 专业技术人才缺乏

农村供水工程建设与管理涉及面比较广,工程建设、制水经营、水质检测、设施维护等都需要专业人员,但由于工作环境差、工作任务重、薪资待遇低等原因,难以吸引和留住专业人才,使得很多工程距标准化、规范化建设管理要求有较大差距。

通过十多年农村供水工程建设及运行管护,农村供水保障水平逐步提高,初步建成了比较完善的农村供水工程体系。但受国情、省情、水情和经济社会发展条件限制,截至目前农村供水现状与实施乡村振兴战略的要求和农村居民对美好生活的需求还不适应,还存在一些突出短板,尤其水源和蓄水工程成为“十四五”时期安徽乃至全国农村供水工作需要着重予以解决的问题。

四、目标——以城乡供水一体化为目标推动安徽“十四五”农村供水工作系统化建设

从农村供水工作的具体目标来看,其本质是要在推动工作的过程中实施城乡供水资源整合,结合引江济淮、淮水北调等重大引调水工程,对城市和农村供水实行统一规划、统一建设、统一管理、统一服务,形成以城市水厂为主的规模化供水格局,实现城乡供水同标准、同质量、同服务。实

际上,水利工作比较超前的省份,如江西,已经就城乡供水一体化发布了相关的指导意见,成为全国范围内的城乡供水一体化发展标兵。

结合安徽省的现实情况,对“十四五”期间安徽省农村供水安全保障工作的目标任务提出如下建议:

1. 以城乡供水一体化为目标分阶段推进实施

“十四五”期间以城乡供水一体化为具体战略目标,各县(市、区)应结合自然环境及自身经济社会发展条件,按照初、中、高的层次分三个阶段实施:初级发展阶段划定供水分区,中级发展阶段实现区域供水一体化,高级发展阶段实现同网、同质和同服务。

2. 根据不同发展阶段科学划定供水分区

应进一步重视供水分区的划定,供水分区的划定应严格按照区域农村供水发展阶段给予落实,这也是“十四五”时期进一步落实水利部、安徽省要求的技术路径。安徽省农村供水分区按水资源量、可开发利用情况、地形地貌、工程建设与管理状况,总体划分为淮北平原区、江淮丘陵区、沿江圩区、皖西大别山区和皖南山区。

3. 编制安徽省农村供水保障规划

安徽省以农村供水工作现状为基础,以2019年旱情为样本,提出了《安徽省农村供水保障规划》的编制要求。农村供水保障规划目标是解决农村供水保障工作存在的突出短板,推进城乡供水一体化,同时要求各地一定要结合实际推进城乡供水一体化,可一步到位,也可分阶段实施。安

徽省目前正在开展的“十四五”农村供水规划编制工作,将以农村供水保障规划为底本,进一步突出规划的战略导向性、操作可实施性、目标可实现性。

五、结语

进入“十四五”,意味着农村供水工作进入了新阶段,这个阶段将比脱贫攻坚时期的任务要求更高,本质上是要实现对广大农村地区持续性安全用水的全面保障。以安徽为例,按照阶段性目标,“十四五”期间要进一步优化农村供水格局,基本建立完善“从源头到龙头”的“一个体系、三个机制”,推进城乡供水一体化、规模化建设,不断提升供水质量与服务水平,实现农村供水工程良性可持续运行。规划总体目标是基本建立完善农村供水工程体系和管理体系,农村自来水普及率达到95%、规模化工程服务人口比例达到92%和万人供水工程水源保护区全面划定。这既是“十四五”规划期内的具体任务,也是农村供水保障工作的基础,因此,在规划初期,从战略布局角度重新定位农村供水工作的中期、远期发展目标,建立起一套完整的长效运行机制是重中之重。 ■

参考文献:

- [1] 安徽省人民政府办公厅.关于加强农村饮水安全工程长效管理机制建设的指导意见[Z].2019.
- [2] 张肖.安徽省“十四五”农村供水保障的思考[J].中国水利,2019(21).

责任编辑 张金慧

(上接第42页)

⑤按照专业化管理和属地管理相结合的原则,全面靠实各级管理责任,加强日常巡查和重点检查,充分发挥村级公益性岗位水管员和乡、村、社干部的作用,力求做到问题早发现、早报告、早处置。同时,要加强组织培训,组建抢险队伍,备足抢险

物资,努力提高农村供水各级管理人员的运行管理和应急处置能力。

⑥强化宣传教育,突出《甘肃省农村饮用水供水管理条例》和《定西市安定区农村供水管理办法(试行)》等的宣传教育,引导群众积极参与到供水工程的运行管理中来,确保供水工程安全长效运行。 ■

参考文献:

- [1] 甘肃省水利厅.甘肃省水资源综合规划[R].2012.
- [2] 甘肃省人民政府.甘肃省农村饮用水供水管理条例[Z].2015.
- [3] 甘肃发展年鉴编委会.甘肃发展年鉴(2016)[M].北京:中国统计出版社,2017.

责任编辑 吕彩霞