

# 农村供水工程的特征及投入政策分析

高振陆 (安徽省·水利部淮委水利科学研究院, 水利水资源安徽省重点实验室, 安徽蚌埠 233000)

**摘要** 从农村供水工程的特征出发, 分析当前农村供水工程投资政策中存在的主要问题, 并提出有利于农村供水工程发展的投入政策。

**关键词** 农村供水工程; 属性; 投入政策; 分析

**中图分类号** S274 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)36-14127-02

农村供水工程是指以提供农村居民生活用水为主兼顾生产用水而兴建的各类供水设施。近年来, 农村供水工程的投资主要以政府投入为主, 并取得了很好的效果。据统计, 仅在“十一五”期间, 全国就累计下达资金 1 009 亿元, 新建集中式供水工程 22.1 万处, 新增受益人口 2.02 亿人。虽然已经取得极大效益, 但农村供水工程投资政策仍存在一些问題, 因此, 笔者从农村供水工程的特征出发, 分析存在的主要问题, 提出有利于农村供水工程发展的投入政策。

## 1 农村供水工程特征分析

**1.1 公共物品特征** 公共物品最早由著名经济学家萨缪尔森于 1954 年提出, 即每个人对这种物品的消费都不会导致其他人对该物品消费的减少。近年来, 也有其他学者进行了跟进研究, 对公共物品的内容进行了补充和深化, 虽然在表述上存在细微差别, 但总体上对于公共物品的理解都大同小异。同私人物品相比, 公共物品总体具有以下特征。

(1) 非竞争性。即一个人使用一种物品不会减少其他人对该物品的使用。

(2) 非排他性。即一个物品不可以阻止一个人使用该物品, 任何人都能够使用, 一个人使用该物品时不能排除其他人同时使用。

(3) 不可分割性。即公共物品的效用不可分割, 在公共物品的效用覆盖范围和区域内, 其效用为整个范围和区域内所有成员所共享, 不能将其分割成若干部分, 分别归属单个成员所独享<sup>[1]</sup>。

对于农村供水工程而言, 当工程建成后, 在其设计供水规模范围内, 所有覆盖人口均可受益, 增加单个供水人口, 不会影响对其他人的供水。但工程设计规模是有限的, 达到或超过其供水人口上限后, 就意味着增加一个人的供水会减少其他人的供水效用。因此, 从整体看, 农村供水工程具有一定的非竞争性。从政府的角度看, 为了让更多的农村居民能够享受到国家公共财政的福利, 作为重要的农村基础设施, 农村供水工程应该是非排他的, 而从工程管理者角度来看, 对于经济承受能力较差, 无法足额缴纳水费, 或者是有能力但恶意欠费的单个用水户, 管理者为管理效率需要, 是可以有针对性的停止供水的, 此时, 农村供水工程就具有一定的排他性。同时农村供水工程虽然是由不同的构筑物、管

网、机电设施等组成, 但是效益的发挥需要组成部分共同发挥作用, 单独某个部分显然不能完成供水, 当然也存在一些辅助设施, 比如水厂景观的亮化工程, 对于实际供水几乎不产生影响。因此, 综合来看, 农村供水工程是一项具有非竞争性、不可分割性和非排他性成分的准公共物品, 其作为准公共物品, 决定了政府在农村供水的供给中发挥主导作用, 承担起农村供水工程的建设及相关服务责任。

**1.2 公益性特征** 公益性是由公共物品衍生而来的一个概念, 具有为广大公众服务, 且不以营利为目的的特征。公益, 体现其非营利性。具有公益性的物品与具有私利性的物品的区别, 就在于是否以营利为目的, 是否为公众服务, 当为更好地服务公众, 需要收取一定费用时, 其价格是否等于或者小于成本。如果一件物品或者服务收取了超过其实际成本的价格, 或者服务对象局限于特定的个体, 那么这件物品就不具备“公”的特点。公益, 体现其价值性。公益性与无益品的区别, 就体现在其提供的公共物品的价值和作用是否达到了其本应达到的预期水平<sup>[2]</sup>。

对于农村供水工程而言, 其服务对象为广大农民群众, 其目的是提高农民生活质量, 保障其身心健康, 促进社会和谐, 维护社会稳定。它所提供的社会服务功能是满足人们最基本的生存需求, 追求的是社会公众效益, 并不是经济利益。根据《中华人民共和国公益事业捐赠法》总则第 3 条的规定: “公益事业是指非营利的下列事项: ①救助灾害、救济贫困、扶助残疾人等困难的社会群体和个人的活动; ②教育、科学、文化、卫生、体育事业; ③环境保护、社会公共设施建设; ④促进社会发展和进步的其他社会公共和福利事业”。对应该法规定, 农村供水工程应当基本符合第 4 项的表述。尽管农村供水工程为实现长期运行需要走企业化经营的路子, 实行有偿收费, 但当这种收费不是以营利为目的, 而是为了维持工程运行, 更好地为广大农民群众服务, 此时农村供水工程就应该属于公益性项目。而当以营利为目的时, 农村供水工程就应界定为非公益性项目。

## 2 当前投入政策中存在的主要问题

**2.1 资金安排缺少区分度** 当前国家对于农村供水工程的投资政策是不予区分的, 先在国家层面根据全国计划总人口划分各省年度任务, 省级再根据国家下达的总人口划分具体县级目标任务, 并以全省统一的人均投资标准拨付资金。这种方式有利于计划管理与统计, 但也存在一定的缺陷, 如没有考虑到农村供水工程的多样性和复杂性, 不同类型的工程

建设方式不同,不同地区的工程建设难易程度也不尽相同。投资规模也存在较大差别,规模化水厂的人均投资低,而相对较小的小型供水工程人均投资较大,这就造成在相同的目标任务下,有的地区建设资金有缺口,而有的地区建设资金却有结余。

**2.2 资金使用喜易畏难** 由于规模化水厂有盈利能力,效益较好,有利于运行管理,这就造成目前很多地区在安排项目时将资金集中于易于实施的规模化水厂,而忽略建设难度较大,但实际迫切需要解决饮水问题的偏远、欠发展地区,虽然从效率的角度来看,这种方式是符合经济规律的,但是,对于农村供水工程这种特殊的物品,国家公共财政不是以经济效益最大化为主要目的,而是偏重其社会效益,以追求社会公平。显然将资金集中于点状工程,偏离了国家广泛开展农村供水工程建设,惠及全体农村居民的初衷。

**2.3 政府参与过多** 目前,政府在农村供水工程的建设管理中依然存在包干到底的现象。从工程立项、建设、运行等都由政府亲力亲为显然不是一个好的方式,毕竟国家机关工作人员有限,管理精力也很有限,面对大量的农村供水工程以及繁杂的管理事务,政府不可能做到面面俱到。

### 3 农村供水工程投入政策建议

**3.1 突出重点,分类投入** 目前,农村供水工程逐渐分化为两大类,一类是供水规模达到1 000 t以上,称之为规模化水厂,另一类是供水规模在1 000 t以下,称之为小型集中供水工程。规模化水厂大多分布在乡镇、集镇地区,单项工程供水规模较大,受益人口较多,经济自立能力较强,除了提供生活用水外,还可以根据所处地区的工业发展状况,提供一定量的生产用水。在市场经济条件下,具有这些有利特征,很容易吸引社会资金的参与。而对于数量很多的小型集中供水工程,其受益人口较少且居住分散,经济生活水平一般不高,主要以生活用水为主,很少有生产用水,经济自立能力较差,大多仅能勉强维持供水成本的收支平衡,无法回收固定成本,有的甚至连日常运行都很困难,在这种情况下,社会资金的参与度基本为零,只能靠政府投入。在国家现有公共财政总量无法满足所有工程建设需要的情况下,以突出社会公平为重点,对于有营利能力,靠市场规律就可以解决供水问题的地区,就交由市场来处理,并将有限的资金用于小型集中供水工程。

**3.2 改变资金拨付方式,提高资金利用率** 农村地区经济

发展水平不同,地理环境、投资环境也存在差别,工程的实施需要符合当地的实际,不能简单的通过上级下达建设任务加以限制。在目前报账制普遍实行的情况下,可以采取先干后补的方式,工程建设过程中所发生的资金可通过报账制适时予以解决。为掌握总体进度,保持适度规模,可以省为单位,每年划定年度总体资金额度,各地在该额度内先干先得,当年度实际发生金额少于预定规模时,剩余资金自动转入下一年度使用,当年度实际发生金额超过预定规模时,暂停报账,待下一年度总体资金额度明确后,优先使用。如此,既可以满足各地区实际需要,又可以大大提高资金利用率。

**3.3 财政补贴,维持运行** 限于自身条件,一些偏远、欠发展地区本身从经济的角度并不适宜建设供水工程,政府为满足社会公平的需要,不仅要投入资金建设供水工程,还要对工程建后的运行给予补贴,在不考虑回收成本的情况下,达到收支平衡,维持正常运行。能够让农村居民使用的供水工程才能真正体现出国家公共财政的惠及性。当然财政补贴应是合理补贴,需分析工程运行状况,对于真实存在运行困难的才给予补贴。

**3.4 做好服务,加强监管** 首先,对于社会资金进入的农村供水市场,政府应当加以鼓励,通过制定优惠政策予以扶持,如在用地、用电、用水以及税收等方面给予支持,以做好服务的心态对待社会资金。其次,将具体的日常管理事务转交给第三方管理,政府将主要精力用于行业监管上。一是对包括社会资金兴建工程在内的所有工程进行监督,确保按标准进行供水。二是加强对项目建设内容的评估,对于公共财政资金投入部分,做到工程与资金一一合理对应,防止套取国家资金。三是加强运行补贴基金的使用管理。补贴资金一般为运行电费、药剂费以及管理人员工资,没有对应实物容易导致虚报、多报,对此,严格资金管理显得尤为重要。最后,在监管方式上,考虑到农村供水工程点多面广,无法全部覆盖,具体操作时可采取随机抽样的方式,以样本点的结果作为代表。对于不符合规定的可实行严格处罚制度,根据责任主体的不同,相应取消优惠政策、减免在建工程的补助资金,退回违规资金等,必要时可追究当事人的刑事责任。

### 参考文献

- [1] 胡其昌,万坤扬.农村饮水经济特征及财政扶持必要性分析[J].节水灌溉,2007(8):12-13.
- [2] 张祺瑞.农产品批发市场经济性质评价及公益性优化路径研究[D].兰州:兰州大学,2012.

## 科技论文写作规范——引言

扼要地概述研究工作的目的、范围、相关领域的前人工作和知识空白、理论基础和分析、研究设想、研究方法和实验设计、预期结果和意义等。一般文字不宜太长,不需作详尽的文献综述。在最后引出文章的目的及试验设计等。“引言”两字省略。