

“十二五”国家级专项规划汇编

(第二辑)

国家发展和改革委员会 编

 人 民 出 版 社

“十二五”国家级专项规划汇编

(第二辑)

国家发展和改革委员会 编

组 稿:张振明
责任编辑:刘彦青 郑 治
装帧设计:东昌文化
责任校对:赵立新

图书在版编目(CIP)数据

“十二五”国家级专项规划汇编(第二辑)/国家发展和改革委员会 编. —北京:人民出版社,2012.12
ISBN 978-7-01-011586-3

I. ①十… II. ①国… III. ①经济规划-汇编-中国—2011~2015 IV. ①F123

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 306323 号

审图号:GS(2012)2518 号

“十二五”国家级专项规划汇编

SHIERWU GUOJIA JI ZHUANXIANG GUIHUA HUIBIAN
(第二辑)

国家发展和改革委员会 编

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:889 毫米×1194 毫米 1/16 印张:51.75

字数:1320 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-011586-3 定价:180.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

出版说明

国家“十二五”规划《纲要》颁布实施以来,国务院各有关部门围绕《纲要》提出的目标任务,组织编制并报请国务院批准实施了一批国家级专项规划。这些规划的批准实施,对于有效促进《纲要》的贯彻落实、加强和改善宏观调控发挥了重要作用。

为加强宣传、增进共识,进一步发挥规划对经济社会发展的引领作用,我们将陆续组织出版《“十二五”国家级专项规划汇编》丛书。本书是丛书第二辑,收录了近年来国务院批准实施的45个涉及“十二五”时期的国家级专项规划,包括农业农村、产业发展、基础设施、资源环境、科技教育、社会发展等领域。汇编过程中,根据需要对部分规划进行了适当删节。

希望丛书的陆续出版发行,能够为各级政府部门提供决策参考的依据,为科研中介机构提供研究咨询的素材,为社会各界提供增进发展共识的途径,引导各有关方面努力将“十二五”经济社会发展宏伟蓝图变为现实。

本书汇编和出版过程中,得到了国务院各有关部门的大力协助,在此一并表示感谢。

编 者

2012年12月

一、农业农村

- 3 全国农村饮水安全工程“十二五”规划
- 46 国家粮食安全中长期规划纲要(2008—2020 年)
- 60 保护性耕作工程建设规划(2009—2015 年)
- 80 全国蔬菜产业发展规划(2011—2020 年)
- 102 农村残疾人扶贫开发纲要(2011—2020 年)
- 109 全国造林绿化规划纲要(2011—2020 年)
- 124 全国抗旱规划(2011—2020 年)

二、产业发展

- 145 节能与新能源汽车产业发展规划(2012—2020 年)
- 152 “十二五”节能环保产业发展规划

三、基础设施

- 165 综合交通网中长期发展规划
- 180 全国沿海港口布局规划
- 187 全国民用机场布局规划
- 194 珠江流域防洪规划(简本)
- 211 海河流域防洪规划(简本)
- 237 辽河流域防洪规划(简本)



252 淮河流域防洪规划(简本)

276 黄河流域防洪规划(简本)

四、资源环境

303 重点流域水污染防治规划(2011—2015年)

346 太湖流域水环境综合治理总体方案

416 “十二五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划

429 “十二五”全国城镇污水处理及再生利用设施建设规划

443 全国水资源综合规划(2010—2030年)

530 全国地下水污染防治规划(2011—2020年)

540 全国地质灾害防治“十二五”规划

557 黄土高原地区综合治理规划大纲(2010—2030年)

587 全国地面沉降防治规划(2011—2020年)

600 国家气象灾害防御规划(2009—2020年)

五、科技教育

613 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)

637 国家引进国外智力“十二五”规划

647 “十二五”国家政务信息化工程建设规划

六、社会发展

659 中国妇女发展纲要(2011—2020年)

672 中国儿童发展纲要(2011—2020年)

684 少数民族事业“十二五”规划

695 中国残疾人事业“十二五”发展纲要

- 712 扶持人口较少民族发展规划(2011—2015 年)
- 727 社会保障“十二五”规划纲要
- 738 促进就业规划(2011—2015 年)
- 747 社区服务体系建设规划(2011—2015 年)
- 755 “十二五”期间深化医药卫生体制改革规划暨实施方案
- 765 国家药品安全“十二五”规划
- 772 中国遏制与防治艾滋病“十二五”行动计划
- 780 国家食品安全监管体系“十二五”规划
- 793 全民健身计划(2011—2015 年)
- 799 安全生产“十二五”规划

七、其 他

- 813 电子口岸发展“十二五”规划



一、农业农村

全国农村饮水安全工程“十二五”规划

前 言

农村饮水安全工程是一项重大的民生工程。饮水安全事关亿万农民的切身利益,是农村群众最关心、最直接、最现实的利益问题,是加快社会主义新农村建设和推进基本公共服务均等化的重要内容。党中央、国务院高度重视此项工作,新中国成立以来,投入了大量财力、物力和人力帮助解决农村群众饮水问题。特别是近年来,各级政府不断加大投入和工作力度,加快农村饮水安全问题解决步伐,取得了显著成效。“十一五”期间,国家累计安排投资 1009 亿元。其中,中央预算内投资 590 亿元,解决了 2.1 亿农村居民的饮水安全问题,超额完成规划任务。国家发展改革、水利、卫生、财政、国土、环保、住房城乡建设、农业、林业等各有关部门明确职责,密切配合,共同推动开展农村饮水安全工程规划设计、工程建设和运行管理、水质检测、水源保护等工作,推进落实相关优惠政策,有效提高了农村饮水安全保障水平,改善了农村生产生活环境和卫生条件。

尽管农村饮水安全工作取得了很大成绩,但由于我国农村人口众多,自然地理条件复杂,地区间经济社会发展不平衡,目前农村不少地方的饮水不安全问题依然突出。按照党的十七届三中全会决定、国家“十二五”规划纲要和 2011 年中央 1 号文件、中央水利工作会议的有关要求,为加快解决农村饮水安全问题,2008 年 12 月以来,国家发展改革委、水利部、卫生部(以下简称“三部委”)联合部署了新一轮农村饮水安全工程规划编制工作。为全面、真实、准确地确定规划人数,在规划编制过程中,各地以县为单元全面开展了农村饮水不安全人口调查复核工作。对地方上报的调查结果,三部委组织专家进行了逐县内业数据分析、逐省现场复核评估和部分省重点现场复核,同时分别与教育部、农业部、国家林业局对农村学校和国有农林场饮水不安全人口进行了复核,在与地方多轮沟通协调和确认的基础上,核定了全国农村饮水不安全人口,并据此组织编制了《全国农村饮水安全工程“十二五”规划》(以下简称《规划》)。同时,为进一步切实加强农村饮用水水源保护和水污染防治工作,严格环境监管执法,合力建设清洁水源,着力建立从“源头”到“龙

头”的全过程饮用水安全保障体系,提升农村饮水安全保障水平,后期增加环境保护部作为《规划》编制和实施指导监督的主要部门之一,对《规划》内容作了进一步充实。2011年11月,国家发展改革委、水利部、卫生部、环境保护部在京组织召开了《规划》专家论证会,并正式征求了各有关部门意见,根据专家论证和部门等各方面意见,对《规划》作了进一步修改完善,形成了《规划》(送审稿)。2012年3月21日,国务院常务会议原则同意《规划》,根据会议提出的意见,国家发展改革委、水利部、卫生部、环境保护部对《规划》又进行了修改完善并报请国务院审定,2012年6月,国务院以国函[2012]52号文批复《规划》。

《规划》提出了“十二五”时期农村饮水安全工程建设的指导思想、基本原则、技术路线、目标任务、建设管理重点和保障措施。“十二五”规划解决全国2.98亿农村人口(含国有农林场)的饮水安全问题和11.4万所农村学校师生的饮水安全问题,使全国农村集中式供水人口比例提高到80%左右,供水质量和工程管理水平显著提高。《规划》实施和农村饮水安全工程建设将显著改善项目区农村居民和学校师生的生活和卫生条件,提高健康水平,促进社会主义新农村建设,促进和谐社会健康发展,社会经济效益显著。

一、农村饮水安全现状

农村饮水安全,是指农村居民能够及时、方便地获得足量、洁净、负担得起的生活饮用水。我国是一个人口众多的发展中国家,受自然、地理、经济和社会等条件的制约,农村饮水困难和饮水不安全问题突出。特别是占国土面积72%的山丘区,地形复杂,农民居住分散,很多地区缺乏水源或取水困难,不少地区受水文地质条件、污染以及开矿等人类活动的影响,地下水中氟、砷、铁、锰等含量以及氨、氮、硝酸盐、重金属等指标超标,必须经过净化处理或寻找优质水源才能满足饮水卫生安全要求。

新中国成立以来,党和政府高度重视解决农民饮水问题,不断加大投入和工作力度,已累计解决了4亿多农村人口的饮水困难和饮水不安全问题,其中“十一五”期间解决了2.1亿农村人口的饮水安全问题,在提高农民健康水平、改善农村生产生活条件、解放农村劳动力、增加农民收入、推动基本公共服务均等化、密切党群干群关系、促进农村社会和谐等方面取得了明显成效。

(一)“十一五”农村饮水安全工程建设进展和成效

1.“十一五”规划重点

2007年5月,国务院批准了《全国农村饮水安全工程“十一五”规划》,要求“十一五”期间解决1.6亿农村人口的饮水安全问题,使集中式供水受益人口比例由40%提高到55%,供水质量和服务水平要有较大提高。其中,优先解决对农民生活和身体健康影响较大的饮水安全问题。重点是饮用水中氟大于2毫克/升、砷大于0.05毫克/升、溶解性总固体大于2克/升、耗氧量(COD_{Mn})大于6毫克/升、致病微生物和铁、锰严重超标的水质问题,以及水量不足、水源保证率低、取水极不方便的问题。优先安排解决人口较少民族、水库移民、血吸虫疫区、涉水重病区村、华侨农场和项目区农村学校的饮水安全问题。到“十一五”期末,使现已查明的中重度氟病区村、砷病区村、血吸虫疫区、其他涉水重病区村以及人口较少民族、水库移民、华侨农场以及项目区农村学校的饮水安全问题全部得到解决。

2.“十一五”规划任务完成情况

2006—2010年,国家累计下达农村饮水安全工程建设投资计划1009亿元。其中,中央投资590亿元,计划解决20956万农村人口的饮水安全问题。实际完成总投资1053亿元。其中,中央投资590亿元,地方政府投资和群众自筹439亿元,社会融资24亿元,解决了19万个行政村、21208万农村人口的饮水安全问题。其中,新建集中式供水工程(供水受益人口在20人以上)22.1万处,新增集中供水能力2628万立方米/日,受益人口2.02亿,集中式供水人口受益比例由2005年底的40%提高到2010年底的58%;同时新建分散式供水工程66.1万处,受益人口1040万人。

《“十一五”规划》实施情况见表1-1。

表1-1 《“十一五”规划》实施完成情况表

单位:亿元、万人

地区	总投资	中央投资	地方投资及群众自筹	解决人数
全国	1053	590	439	21208
东部	244	68	164	5013
中部	400	227	168	8450
西部	409	295	107	7745

到2010年底,“十一五”规划确定的砷病区村、血吸虫疫区村的饮水安全问题全部得到解决,已查明的中重度氟病区村以及其他涉水重病区村的饮水安全问题基本得到解决;人口较少民族、水库移民和华侨农场的饮水安全问题全部得到解决。

3.取得的成效

农村饮水安全工程建设,取得了巨大的社会效益和经济效益,深受农民的欢迎,被誉为“德政工程”、“民心工程”。2009年中国国际工程咨询公司组织对农村饮水安全工程“十一五”规划实施进行了中期评估,调查了5万户农户。结果显示,农民满意率达96%。2010年审计署对19个省农村饮水安全工作的审计调查认为,农村饮水安全工程建设总体进展顺利,工程建设取得了明显成效:促进了社会和谐,密切了党群、干群关系;改善了农民生活条件,提高了农民健康水平;解放农村劳动生产力,促进了农村经济发展;加强了民族团结,维护了社会稳定。

(1)改善了农民生活条件,提高了农民健康水平

实施农村饮水安全工程后,砷病区村、血吸虫疫区村的饮水安全问题全部得到解决,已查明的中重度氟病区村以及其他涉水重病区村的饮水安全问题基本得到解决。广大农民用上了清洁卫生的自来水,减少了介水疾病传播风险,提高了健康水平,从而节省了大量的医疗费用。据新疆维吾尔自治区调查,农村饮水安全工程的实施有效遏制了介水传染疾病和水质地方病的传播,项目区肠道传染病、伤寒等发病率明显降低。据宁夏回族自治区和浙江省义乌、温岭、平阳等项目区测算,项目实施后,项目区群众年户均节约医疗费开支100—250元。湖南、湖北等省调查结果也表明,实施农村饮水工程有效地改善了环境卫生,遏制了血吸虫病的传播。

(2)提高了供水保障率,增强了抗旱防灾能力

实施农村饮水安全工程,大力发展集中式供水工程建设,新增日供水能力2628万立方米,有效地提高了供水保证率,大幅度提高了抗旱减灾能力,在抗旱中发挥了巨大的作用。2009年我国北方15省发生的严重春旱,受旱面积是2002年的近两倍,但发生饮水困难的人数只有2002年的1/4,充分表明了农村饮水安全工程发挥的重大作用。

到“十一五”期末,全国农村集中供水受益率达到58%,比2005年提高了18个百分点,供水保证率大幅度提高。此外,集中供水入户后,农民群众不仅喝上了洁净卫生的自来水,而且极大地改善了环境卫生条件,出现了灶台清洁、居室整洁、厕所干净、庭院绿荫的新景象。

(3) 解放了农村劳动力,促进了农民增收

饮水条件的改善,不仅使农村劳动力从以前找水、拉水、背水中解放出来,很多农民通过外出打工增加了经济收入,而且为农副产品加工、畜牧业的发展提供了条件,增加了就业机会,为当地农民发展生产创造了基础条件。据重庆市估算,每年可解放用于挑水的工日2833万个,按每个劳动工日20元计算,每年可产生5.67亿元的经济效益。据测算,通过实施饮水安全工程,项目区户均年节省53个挑水工日。

农村饮水安全工程总投资的2/3用于供水管道、水泥、钢筋、水处理设备等材料设备购置和施工,直接拉动了内需;自来水到户的地方,近一半的农户购置了洗衣机、太阳能热水器等家用电器,间接拉动了内需。各地按照新农村建设的总体规划和要求,结合修建垃圾池、沼气池,整修乡村道路、排水沟,房前屋后绿化等,形成了良好的人居环境。北京、浙江、江苏等经济较发达地区,在实施农村饮水安全工程的同时,统筹解决了农村生活污水排放和污水处理问题,农村环境卫生有了明显好转,加快了社会主义新农村建设,缩小了城乡差距。

(4) 密切了党群干群关系,提高了党和政府的威信

农村饮水安全工程受益范围广、受益人口多,让亿万农民群众和农村学校以及农村公共事业单位用上了与城里人一样清洁、卫生的水,缩小了城乡差距,使广大农民实实在在地分享到了改革开放与经济成果,充分感受到了党和政府的温暖,有力推进了农村地区社会事业发展,彰显了党和政府以人为本的治国理念,提高了党和政府的凝聚力和号召力,密切了党群和干群关系。同时,在农村饮水安全工程建设和管理中,通过组建用水合作组织等形式引导受益农户全过程参与,使农村群众的参与意识、民主意识不断增强。

(5) 增进了民族团结,维护了社会和谐稳定

“十一五”期间,对老、少、边、穷地区在农村饮水安全项目安排、资金投入等方面给予倾斜政策,特别是向边疆地区、少数民族地区重点倾斜,不仅极大地改善了少数民族地区的生活条件,而且有效地减少了群众因争水而引发的纠纷,维护了社会和谐稳定,有力推动了这些地区经济发展,促进了民族间交流与团结。通上自来水的村寨,干群关系密切,民族关系和谐,社会稳定,农村各项事业全面发展。在边疆地区解决农村群众饮水安全问题的同时,还改善了部分边防哨所的饮水条件,提高了军民身体健康水平,有利于巩固边防。

4. 主要做法和经验

(1) 中央高度重视,地方狠抓落实

胡锦涛总书记多次对饮水安全工作作出重要批示,明确提出“要把切实保护好饮用水源,让群众喝上放心水作为首要任务。科学规划,落实措施,统筹考虑城乡饮水,统筹考虑水量水质,重点解决一些地方存在的高氟水、高砷水、苦咸水等饮用水水质不达标的问题以及局部地区饮用水严重不足的问题”。温家宝总理在2005年《政府工作报告》中指出:“我们的奋斗目标是,让人民群众喝上干净的水、呼吸清新的空气,有更好的工作和生活环境。”^①近年的每年中央1号文件和国务院政府

^① 《十六大以来重要文献选编》中,中央文献出版社2006年版,第779—780页。

工作报告都对农村饮水安全工作提出了增加工程建设投入、加强饮水水源保护、让农民尽快喝上放心水等明确要求。2006年全国人大通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，把实施农村饮水安全工程作为社会主义新农村建设的重点内容之一。

地方各级政府把农村饮水安全工程建设作为民生工程，摆在各项工作的突出位置，落实责任并实行目标管理。多数省（区、市）将农村饮水安全工程建设列入省级政府政绩考核的重要指标，或列入为民办实事的重要内容，成立了由省级主管领导为组长，发展改革、水利、卫生、财政、国土、环保、住房城乡建设、农业、林业等多部门参加的农村饮水安全工作领导小组，市、县也成立了相应的机构。多数省（区、市）政府与市、县政府逐级签订了目标责任书。不少省（区、市）政府专门制定了农村饮水安全工作的实施意见或管理办法，规范了建设和管理行为，为项目顺利实施提供了制度保障。

（2）有关部门密切协作，共同推进

在政府的统一领导和部署下，发展改革部门商有关部门负责农村饮水安全工程规划编制报批、项目审批、投资计划审核下达和建设管理监督等工作。水利部门商卫生等部门做好工程规划、可行性研究报告、初步设计或实施方案编制等工作，具体组织和指导项目的实施及运行管理。卫生部门负责项目建成前后的水质检测、监测，并提出饮水型砷中毒、饮水型氟中毒病区、血吸虫疫区需要解决农村饮水安全问题的范围。环保部门会同有关部门加强对农村饮用水水源地环境状况的调查评估和监管，制定实施了相关技术规范和指导性文件，协调利用中央财政农村环境保护专项资金支持开展饮用水源地保护等农村环境综合整治工作。教育部门负责提出农村饮水安全规划范围内农村学校饮水工程建设的建议，与有关部门配合做好工程项目的实施。住房城乡建设部门积极推进统筹区域城乡供水，在有条件地区将城区供水服务延伸到农村。具体工作中，在编制规划时，国家发展改革、水利、卫生三个部门联合编制，并充分吸收教育、农业、林业、环保等部门意见；在政策制定方面，发展改革、水利、卫生三个部门协商配合先后出台了《关于加强农村饮水安全工程建设和运行管理工作的通知》、《关于加强农村饮水安全工程卫生学评价和水质卫生监测工作的通知》、《关于进一步加强农村饮水安全工程水质保障工作的通知》等一系列政策性文件；在计划管理和工程建设方面，国家发展改革委会同水利部协商一致后下达工程投资计划，共同制定项目管理办法，并根据实际情况不断完善；在供水水质保障方面，卫生部、水利部密切合作，通过建立健全工程水质卫生监测制度，有效提高地方各级政府和有关部门对供水水质卫生安全重要性的认识，水质卫生合格率逐年提高；在资金管理上，财政部和水利部联合印发了《农村饮水安全项目建设资金管理办法》，明确各级财政部门负责审核下达预算、拨付资金、监督管理资金、审批项目竣工财务决算等工作，各级水行政主管部门会同有关部门负责编制年度项目计划、审查项目实施方案、监督工程招投标过程和组织竣工验收等工作。科技部和水利部安排开展了“十一五”时期农村饮水安全科技支撑项目研究，对农村饮水安全特殊水质处理技术、消毒技术、管网优化设计与标准化信息化技术集成进行科技攻关，并组织推广。

（3）因地制宜，探索适宜的工程建设与管理模式

为探索与不同自然地理、水源状况、经济发展等条件相适应的农村供水工程建设与管理模式，国家发展改革委和水利部在全国安排了100个农村饮水安全工程示范县建设，在辽宁、浙江、安徽、江西、山东、河南、广西、重庆、四川、甘肃、宁夏11个省（区、市）的26个县开展了农村饮水安全项目建设管理改革试点工作。通过示范和试点探索总结出了一些成功的经验和模式：如在离城镇较

近的乡村,兴建城镇管网延伸工程;在人口稠密的乡村,结合村镇发展规划,兴建跨村镇联片集中供水工程;在居民点分散、水源规模较小的乡村,兴建单村集中供水工程;在缺乏优质淡水水源,特别是高氟、高砷、苦咸水等水处理成本较高的地区,实行分质供水。

在工程建设管理方面,重庆市把年度饮水安全建设任务完成情况作为区县党政领导班子任期考核和年度政绩考核的重要指标,对年度排名倒数第一的区县党政主要负责人进行诫勉谈话,督促各区县落实“一把手”负总责的责任制,为项目实施提供了组织保证。甘肃省针对干旱少雨、水资源短缺、地形地貌复杂的情况,坚持“寻找稳定水源,以水源定工程,按水量定规模,总体规划工程,一次统一设计,分期分步实施”,大力发展集中供水工程,合理利用当地有限的水源,尽量兴建集中连片、有一定规模的骨干供水工程,实现整乡、整片地解决农村饮水安全,提高了供水保证率和入户率。江苏省把农村饮水安全建设与区域供水、水源地保护、新农村建设相结合,把解决饮水不安全人口与改善其他人口饮水条件相结合,把水利部门实施农村饮水安全工程与城建部门实施的区域供水相结合,捆绑使用农村饮水安全工程建设专项资金、区域供水工程建设资金、社会融资和银行贷款等资金,推进全省统筹区域城乡供水。四川省建立了项目实施全过程社会公示与群众参与、政府督办与群众测评、专业审计与社会监督、政策宣传与群众诉求、问题整改与机制创新相结合的“五个结合”监督约束机制,充分调动受益群众投工投劳参与工程建设和管理,充分发挥审计、监察等有关方面的监督作用,规范项目建设管理行为,确保工程建设质量和效益。

在饮用水水源和供水水质检测与监测方面,陕西省积极创造条件,争取财政资金 2000 多万元,在全省以县为单位建立农村饮水安全水质检测中心,配备能够满足检测 21 项指标的水质检测设备及取样车辆,对水质检验人员进行专业技能培训,规范源水、出厂水及管网末梢水的检测,确保群众喝放心水。广西壮族自治区针对供水工程水质合格率较低状况,水利、卫生部门联合研究制定农村供水工程水质消毒卫生达标方案,争取自治区财政资金 1600 万元,采取“以奖代补”方式,给所有集中式供水工程配备了消毒设施。浙江省编制了水源保护规划和水资源配置实施方案,以加强饮用水水源保护为重点,合理划定水源保护区,财政安排专项生态资金补偿关停并转污染企业;组织实施以改善农村水环境为主要内容的“千村示范,万村整治”行动,加强面源污染防治。

在运行管理方面,河南在全省以县为单位建立农村饮水安全工程维修基金(县财政每年按 10 万—30 万元的数额拨付,另外按每吨水 0.1—0.2 元的标准从供水工程水费中提取),基金实行专户存储,逐年积累,由县水利局监督使用,基本解决了农村饮水安全工程缺乏日常维护费和大修费问题。截至 2010 年底,全国已有 27% 的县建立了维修养护基金,积累资金 2.29 亿元。吉林省应用信息技术对水源地、供水工程和受益村镇等信息实时监管,提高了行业管理水平和效率。

在机构能力建设方面,全国有 8 个省(区)水利厅设置了专门机构,负责农村饮水安全工作。湖北省政府成立了“湖北省农村饮水安全工程领导小组”,下设由省发展改革委、财政厅、水利厅组成的副厅级“省农村饮水安全工程建设管理办公室”,专门负责全省农村饮水安全工作。同时,各市、县也相应成立了相应机构。山西省水利厅成立了供水排水处、贵州省水利厅成立了饮水安全处、陕西省水利厅成立了供水处,均为正处级建制。截至 2010 年底,全国共有 30 个省(区、市)69% 的县成立了县级农村饮水安全管理机构,有力地保障了农村饮水安全工程运行管理。水利部有关单位先后组织培训基层技术和管理人员 8000 多人次。

(4) 加强制度建设,规范工程建设管理

国家发展改革委、水利部和卫生部高度重视农村饮水安全工程建设与管理的制度建设,在认真

调查研究和广泛征求有关部门意见的基础上,先后制定了一系列政策措施。主要有:《关于进一步做好农村饮水安全工程建设工作的通知》、《农村饮水安全项目建设管理办法》、《关于对农村饮水安全项目进行社会公示的通知》、《关于加强农村饮水安全工程建设和运行管理工作通知》、《关于印发〈农村饮水安全项目建设资金管理办法〉的通知》、《关于加强农村饮水安全工程卫生学评价和水质卫生监测工作的通知》、《关于改进中央补助地方小型水利项目投资管理方式的通知》、《关于进一步加强农村饮水安全工程水质保障工作的通知》等政策性文件。

各省(区、市)也结合实际出台了配套政策措施。如陕西省2008年颁布了《陕西省城乡供水用水条例》,对规划建设、水源与水质、设施管理与维护、供水与用水、法律责任作出了详细规定;山东省2009年以政府令发布了《山东省农村公共供水管理办法》;内蒙古自治区制定了《内蒙古自治区农村牧区饮用水供水条例》;湖北省人民政府出台了《关于加强农村饮水安全工程建设和管理的意见》;江苏省政府办公厅印发了《江苏省农村饮水安全项目建设管理实施细则》;海南省人民政府出台了《关于加强农村饮水安全工作的意见》;广西壮族自治区人民政府出台了《农村饮水安全工程运行管理办法》;浙江省财政厅、水利厅印发了《浙江省农村饮用水工程长效管理达标考核办法(试行)》等。

各地在实践中积极探索总结符合农村实际情况的建设和管理方式,对规模较大的集中式供水工程,严格执行“四制”;对于小型供水工程,则推广“六制”,即规划建卡制、社会公示制、资金报账制、材料设备集中采购和招投标制、工程监理和受益农户跟班监督制、明确工程管理责任和水价制度。

(5) 提高项目决策透明度,接受社会特别是农民的监督

为提高农村饮水安全项目决策的透明度,农村饮水安全工程推行社会公示制,接受全社会的监督。水利部要求各地对国家安排的农村饮水安全工程项目全部在当地新闻媒体进行公示,省级年度计划在省级报刊上进行公示,公示内容包括项目县(或工程项目)名称、工程类型及处数、主要建设内容、工程投资、受益范围和人数、责任人等。县级年度计划在项目所在地进行公示,公示内容包括工程建设地点、建设方案、资金筹集、水价、受益人口等,接受当地群众的监督。目前,各省都能做到建设项目公示,绝大多数县也做到了公示,对规范农村饮水安全工程建设管理起到了很好的监督和约束作用。如重庆市对农村饮水安全工程建设实行“三公示”制度(工程开工、竣工和违纪违规查处情况公示),打造“阳光工程”。重点公示项目建设内容、投资构成、建设工期、质量要求、行政和技术责任人、举报电话等,为群众参与、媒体介入、政府核查的公开监督创造了条件。浙江省每年将农村饮水项目的建设内容、工程投资、受益人口等在《浙江日报》、浙江水利网等媒体上公示,接受社会监督,同时委托会计师事务所等中介机构对工程项目资金使用情况抽样审计检查,发现问题及时整改。

(6) 积极引导农民参与工程建设管理,推行用水户全过程参与

推行用水户全过程参与,赋予用水户知情权、参与权和监督权,增强用水户的责任感。工程建设前广泛听取用水户对工程建设方案、资金筹集、管理体制和供水价格的意见;工程建设中由用水户选举代表参与工程建设的监督;工程建成后吸收用水户代表参加管理,充分调动用水户的积极性。如四川省坚持群众参与的原则,尊重群众的知情权、参与权、管理权和监督权,饮水安全工程建设实行民主参与、民主评议、民主决策、民主管理和民主公开,把缺水对象、国家政策、设计方案、建设管理过程、财务决算、干部责任等进行全程公示,增强工程建设透明度,调动了农民参与工程建设

管理的积极性。

(二)存在的主要困难和问题

尽管农村饮水安全工作取得了很大成就,但农村供水设施总体上依然薄弱,解决农村饮水安全问题任务依然十分艰巨。

1.饮水安全工程建设任务仍然繁重。截至2010年底,全国还有4亿多农村人口的生活饮用水采取直接从水源取水、未经任何设施或仅有简易设施的分散供水方式,占全国农村供水人口的42%,其中8572万人无供水设施,直接从河、溪、坑塘取水。除原农村饮水安全现状调查评估核定剩余饮水不安全人口外,由于饮用水水质标准提高、农村水源变化、水污染以及早期建设的工程标准过低、老化报废、移民搬迁、国有农林场新纳入规划等原因,还有大量新增饮水不安全人口需要纳入规划解决,农村饮水安全工程建设任务仍然繁重。

2.工程长效运行机制尚不完善。受农村人口居住分散、地形地质条件复杂、农民经济承受能力低、支付意愿不强等因素制约,农村供水工程规模小、供水成本高、水价不到位,难以实现专业化管理,建立农村饮水安全工程良性运行机制难度很大。截至2010年底,全国已建的52万处农村集中式供水工程,平均每处日供水能力154立方米,受益人口1061人。在集中供水工程中,有90%是单村供水工程,平均每处日供水能力仅50立方米,受益人口仅522人;全国农村饮水安全工程平均水价为1.63元/吨,运行成本为1.45元/吨(仅考虑电费、人员工资和日常维修费),全成本平均为2.3元/吨。因此,目前绝大多数农村饮水安全工程只能维持日常运行,无法足额提取工程折旧和大修费,不具备大修和更新改造的能力。另外,一些地方农村饮水安全工程因电价偏高、税费多等因素又增大了运行成本。与城市供水相比,农村饮水安全工程的长效运行机制有待完善。

3.部分地区现行工程建设人均投资标准偏低。由于近年来建筑材料和人工费持续上涨,各地农村饮水安全工程建设投资增加较多,现行人均投资标准难以满足工程实际需求。特别是内蒙古、吉林、黑龙江等东北地区和青海、甘肃、新疆、新疆生产建设兵团等西北高寒、高海拔、偏远山丘区、牧区,建设条件差,施工难度大,工程投资高,现行补助标准明显偏低;广西、贵州等大石山区、喀斯特地貌区,山高坡陡,地表蓄不住水,只能兴建分散的水柜、水池,人均工程投资高出全国平均投资的数倍,现行补助标准与实际需求差距较大。

4.水源保护和水质保障工作薄弱。农村饮用水水源类型复杂、点多面广,保护难度大,加之目前农业面源污染以及生活污水、工业废水不达标排放问题严重,进一步加大了水源地保护的难度,甚至南方部分水资源相对丰富的地区也很难找到合格水源。农村饮用水源保护工作涉及地方政府多个部门以及群众切身利益,涉及面广、解决难度大,特别是受现阶段农村经济发展水平和地方财力状况等因素制约,水源地保护措施难以落实。目前部分农村供水工程,特别是先期建设的单村供水工程存在设计时未考虑水质处理和消毒设施,或者设计了但未按要求配备,配备了但不能正常使用等现象,造成部分工程的供水水质不能完全达标。由于缺乏专项经费,一些地方缺乏水质检测设备和专业技术人员,水质检测工作十分薄弱。

5.部分地区项目前期工作深度不够。由于一些地方对前期工作重视不够,投入的技术力量不足,前期工作与项目管理经费不落实,部分地区缺少科学合理的县级供水总体规划,有的地方虽然也编制了总体规划,但与建设、扶贫、卫生等部门的专项规划缺乏衔接,造成有的工程水源可靠性论证不充分,部分工程设计规模不合理,一些地方存在低水平重复建设以及因移民搬迁而废弃现象,不少工程供水水质难以得到保证,良性运行难以实现。