

关于规范节水灌溉市场的思考

龙海游, 刘思若

(中国灌溉排水发展中心, 北京 100000)

摘要: 政府机构改革进一步明确水利部负责节约用水、指导节水灌溉有关工作的职能。水利部党组提出当前和今后一个时期水利改革发展的总基调是“水利工程补短板, 水利行业强监管”。随着我国节水灌溉的快速发展, 节水灌溉市场不断壮大。规范节水灌溉市场行为、加强节水灌溉行业监管是促进我国节水灌溉事业又好又快发展的必然要求。文章分析了我国节水灌溉市场分类及当前规范节水灌溉市场的一些措施, 提出了进一步加强监管、促进节水灌溉市场健康发展的设想和举措, 以期为指导节水灌溉科学发展提供参考。

关键词: 节水灌溉; 市场; 监管; 规范

doi: 10. 13928/j. cnki. wrdr. 2019. 08. 010

中图分类号: S27

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2019)08-0037-03

1 市场分类及其生产环节

20世纪70—80年代,我国从国外引进了喷微灌等高效节水灌溉技术,与传统的渠道防渗、低压管道输水灌溉等节水灌溉工程技术衔接,形成了我国的节水灌溉工程体系。随着我国水资源供需矛盾的日益突出,发展农业节水已经成为保持经济社会持续健康发展的战略选择。在国家投入大幅增加、现代农业迅速发展双重作用下,我国节水灌溉市场呈现出前所未有的繁荣景象。当前我国节水灌溉市场大体可以分成三类:一类是节水灌溉产品销售市场。以节水灌溉产品销售企业为主体,其生产经营活动涉及节水灌溉产品的生产、销售和售后服务三个环节。二类是节水灌溉工程建设市场,以开展节水灌溉工程设计、施工的各类企业为主体,该类企业主要涉及了节水灌溉工程建成过程中的前期规划设计、产品采购、工程施工以及运行维护等环节。三类是节水灌溉工程运行维护市场。以专业的灌溉服务公司和工程、设备的运行维护公司为主体,这类市场主体当前数量还不多,正处在探索和培育阶段。三种类型的市场主体大多数独立开展相关业务,部分有交叉,基本形成了完整的节水

灌溉市场。

除第三类市场正在培育和发展之外,第一类和第二类节水灌溉市场,加上内部运行维护机制的建立,基本覆盖了节水灌溉工程建设的全过程。

2 当前在市场规范方面已开展的工作

当前,规范节水灌溉市场主要有政府监管引导和行业自律两条途径,二者互为补充,从不同的角度开展了卓有成效的工作,共同促进节水灌溉市场健康发展。

在政府监管引导方面,一是针对产品的生产环节和工程建设前期规划设计全部环节,制定颁布相关的标准与规程规范,对产品生产的用料、工艺、产品质量,规划设计的内容、标准、程序,工程建设及验收等进行规范,如制定颁布的《节水灌溉工程技术规范》《喷灌工程技术规范》《微灌工程技术规范》《灌溉用塑料管基本参数及技术条件》等;二是建立约束机制,通过工程建设项目法人责任制、工程建设监理制和招投标等制度建设,以制度控制

收稿日期: 2019-03-29

作者简介: 龙海游(1978—),男,高级工程师。

工程建设的关键环节,确保工程质量;三是制定覆盖项目前期立项、工程建设、工程验收及运行维护等环节的建设管理规章制度。在近些年政府大力实施的灌区续建配套与节水改造项目、小型农田水利项目、区域规模化高效节水灌溉项目、农业综合开发等节水灌溉项目建设,均有比较完善的建设管理制度,用以规范项目建设行为。另外,政府监管还采取了节水产品质量抽查、产品强制认证、监察稽查等行政手段保障节水灌溉产品质量。

在行业企业自律方面,一是行业协会开展的灌溉企业分级制度,主要涉及节水灌溉工程施工企业,对入会并提出申请的企业按不同的标准分级,拉开企业间差别,鼓励业界向信誉好、实力强的企业看齐。截至目前,已有400家左右企业取得不同等级的灌溉企业级别。多个省份以灌溉企业等级作为工程建设准入条件。二是通过节水灌溉认证企业(机构)对节水灌溉材料设备质量进行认证,主要有喷、微灌产品、塑料管材等。据了解,目前已有600多家企业的多个系列节水灌溉产品通过水利部两家节水产品认证企业认证。认证结果也得到了较好的认可,湖南、新疆等多个省区要求在项目实施中优先采用经过认证的节水灌溉产品。从实施效果看,产品认证起到了一定的前置把关作用。三是企业通行的ISO 9000系列的质量认证体系对企业自身质量管理的要求,这在部分发展较好的企业均有开展。

3 未来规范市场的体系建设

节水灌溉工程形成涉及到产品生产与工程建设两方面的多个环节,节水灌溉市场的规范必须在尊重市场规律的基础上,厘清政府、企业与行业自身的责任与义务,建立完善的节水灌溉市场规范体系,保证节水灌溉的健康发展。一是严肃科学的节水灌溉法规体系。一方面是基于《水法》《农田水利条例》等法律法规,从水资源总量、水资源利用效率等方面进行宏观调控,制定实施细则,为整个节水灌溉的发展保驾护航;另一方面是从节水灌溉产品生产的原材料、成品质量以及各类节水灌溉工程的技术规范、验收规程、直接的效益指标等都要有明确的规范依据,以此指导行业行为。二是节水灌溉市场监管体系,重点是政府对行业的监管规范,包括质量抽查、推行工程建设三项制度、市场准入以及政府主导建立的企业及产品信誉制度等。三是

节水灌溉行业自律体系,包括推行的国际质量管理体系、产品质量认证、行业从业资质管理等,加强企业自身内功修炼,自动淘汰质量差、信誉低的产品及企业。四是节水灌溉工程建后服务体系,包括企业的售后服务、工程运行维护体制机制等,是保障工程长期发挥效益的关键环节。

4 规范市场当前宜采取的措施

总体来说,规范节水灌溉市场工作需要把握几个原则,一是有收有放,该放到市场上的坚决放,该政府监管的坚决管起来并管出成效;二是企业自律与政府监管相结合,市场化的企业自律、行业自律要与政府的质量抽查、法律法规等形成互动,各负其责,有所为有所不为;三是奖优罚劣相结合,对质量优、服务好的产品和企业要大加鼓励,对质量不合格、服务不到位的要坚决查处,并建立信用制度;四是提升完善与适宜补缺相结合,对节水灌溉市场的规范,有些环节需要加强,进一步沟通信息,完善制度,对于规范市场需要而当前还没有建立的制度,要进一步创造条件,尽快建立并逐步完善。当前规范节水灌溉市场行为,应重点抓好以下几方面:

一是梳理并完善节水灌溉技术规范体系。在水利标准体系中进一步梳理完善节水灌溉工程标准体系,从深度和广度上扩展延伸,以覆盖整个节水灌溉工作。重点是对包括产品材料、规格、品质要求等质量标准进行补充完善,对工程验收标准进行细化,明确验收要求,严格技术管理。

二是规范节水灌溉市场准入。对节水灌溉产品生产、工程建设设定一定的门槛,规范管理。由于部分节水灌溉产品生产工艺水平要求不高、前期投入低、风险小等因素,市场上投机资本较多,一定程度上扰乱了市场秩序。在节水灌溉工程建设方面,没有专门的资质等级制度要求,一般所采用的水利行业资质等级,针对的是大型水利水电工程,对农村水利量大、面广、单位工程小的特点缺乏针对性,在资源配置上有“大材小用”的情形。加强节水灌溉市场准入,让更多有实力的企业参与节水灌溉工程建设,才能从源头上把好节水灌溉工程质量关,让市场逐步有序完善。

三是加强节水灌溉监管。充分发挥政府在市场竞争中的裁判作用,建立企业信用制度,奖优罚

劣,对质量好、信誉度高的企业采取鼓励措施,加强税收及其他政策方面的优惠;对质量差、问题多的企业建立黑名单制度,不准从事相关生产活动,并逐步从市场中清除,培育良好的市场环境。

四是建立社会监督机制。社会监督是政府和相关部门监管外维持市场秩序的一支重要力量,可以贯穿节水灌溉产品生产到工程建成与消亡的全过程。考虑到社会监督的手段和可行性,其监督的重点应放在工程建成后的使用及运行维护阶段。通过完善问题反馈机制,与政府监管部门形成合力,做

好问题查处和责任追究,从而促进市场健康发展。

参考文献:

- [1] 高本虎. 浅析我国节水灌溉产品质量技术监督的有效性[J]. 节水灌溉, 2004(3): 41-45.
- [2] 王爱国. 因地制宜 多措并举 全力推进节水灌溉新发展[J]. 水利发展研究, 2014, 14(1): 27-31.
- [3] 许复初. 中国灌溉市场的公平竞争与中国灌溉企业的等级评定[J]. 节水灌溉, 2007(3): 67-69.

(责任编辑 尹美娥)

(上接第6页)

部门立即做出响应,责令停止作业立即整改,并视情节给予经济处罚、强制关停、吊销采砂许可证等处罚,情节严重的追究采砂企业负责人的责任。

对有河砂资源的河道定点安装高清视频监控系系统,或利用无人机航拍巡逻、卫星图片对比等先进科技手段,增加对河道采砂监控的时间和空间覆盖面,建立采砂监管人员明察暗访巡逻制度,还可设立有奖举报热线,鼓励沿岸人民群众对非法采砂进行监督举报,对举报线索经过查实的根据情况给予相应奖励等,进一步消除监管死角。

通过建立水利、生态环境、交通、自然资源、公安、检察等有关部门联合执法机制,不定期开展打击非法采砂多部门联合执法监察,或针对“人防+技防”发现的非法采砂线索,迅速启动联合执法机制,严厉打击非法采砂行为。

7 积极推进非法采砂入刑的司法实践

结合当前水利行业强监管的总基调,建立行政执法与司法机关信息报送及非法采砂入刑的司法监督机制,积极推进非法采砂入刑的司法实践。加强与公检法机关的沟通与合作,对已查获的非法采砂案件和拟开展的打击非法采砂行动,严格按照《中华人民共和国刑法》有关条款,对非法采砂者具备违反刑法构成要件的,严格追究违法行为人的刑事责任,实现罚当其罪。加大非法采砂违法成本,遏制非法采砂行为。同时加大非法采砂入刑的普法宣传教育力度,让非法采砂入刑的刑律家喻户晓,形成对非法采砂的震慑氛围。同时,建立健全非法采砂线索纪律审查和监察调查机制,对非法采砂或违规作业的,一经发现就对相关人员进行顺藤摸瓜审

查调查,严厉打击非法采砂行为,严肃追究相关公职人员的监管责任,对官商勾结涉嫌犯罪的移送司法机关处理,严厉打击非法采砂保护伞。

面对砂石资源日益紧缺的现实和生态保护需要,治理河道非法采砂还需要逐步优化外部环境。政府有关部门应引导建材企业合理开发人工砂、机制砂,以满足市场刚需,缓解供求矛盾,同时加强对砂石销售市场监管和价格监管,防止价格垄断和价格暴涨,压缩河道非法采砂的暴利空间,降低非法采砂的市场诱因。考虑到河砂是一种特殊资源,还是现成的商品,河道采砂一本万利,但砂石资源属于国家,不能无序开采,建议政府有关部门研究探索砂石资源国家专营体制,进一步保障国家建设需要、保证国家利益不受侵害、维护山水林田湖草健康生态。

参考文献:

- [1] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于全面推行河长制的意见[Z/OL]. (2016-12-11). http://www.mwr.gov.cn/ztpd/gzdt/hzz/zyjs/201708/t20170811_973312.html.
- [2] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于在湖泊实施湖长制的指导意见[Z/OL]. (2018-01-04). http://www.xinhuanet.com/politics/2018-01/04/c_1122211887.htm.
- [3] 水利部. 水利部关于河道采砂管理工作的指导意见[Z/OL]. (2019-02-22). http://www.mwr.gov.cn/zw/tzgg/tzgs/201902/t20190222_1108248.html.
- [4] 刘丽华, 王小农. 加大刑事打击非法河道采砂的路径分析[J]. 水利发展研究, 2014, 14(12): 15-19.
- [5] 王金生. 关于河道采砂管理制度设计的思考: 长江河道采砂管理实践的启示[J]. 水利发展研究, 2013, 13(4): 30-33.
- [6] 范小伟, 刘颖. 对河道采砂管理供给侧改革的思考[J]. 中国水利, 2018(8): 11-13.

(责任编辑 陈海燕)