

我国节水立法的实证研究

成红陶 蕾

(河海大学法学院,江苏南京 210098)

摘要 通过对我国节水立法历史和现状的分析、评述,总结出当前我国节水立法面临的三大主要问题,进而从立法位阶、立法体例、立法结构以及节水法律原则、法律制度和措施、法律责任等方面,对我国未来全国性节水立法提出积极建议。

关键词 :节水;节水型社会;节水立法《水法》

中图分类号 :D922.66

文献标识码 :A

文章编号 :1671-4970(2007)03-0044-04

我国是水资源短缺国家,水资源人均占有量低,时空分布不均衡。一方面,部分地区严重缺水,水体污染加剧,饮用水安全受到威胁;另一方面,水资源利用方式粗放,用水成本偏低、用水效率不高、节水意识不强、供水管理体制不合理等问题突出^[1]。随着经济社会发展和城镇化速度的加快,我国水资源形势日益严峻,水资源短缺将严重制约可持续发展。节水型社会建设是解决我国缺水问题的最根本、最有效的战略举措,也是建设资源节约型、环境友好型社会的题中应有之意。然而,节水绝非简单的减少用水。我国节水目标的设立与实现应从多方面入手,以水资源可持续利用方式为指导,走内涵式发展道路^[2],以实现全社会生产、消费的高效用水,提高水资源的社会、经济和生态效益。

总之,节水型社会有别于传统的主要依靠行政措施推动节水的社会,其建设离不开节水立法,需要通过立法建立以水权、水市场理论为基础的促进节水的制度和机制,充分发挥市场机制在水资源配置中的导向作用,以提高水资源的利用效率和效益^[3]。

一、我国节水立法的进程

节水主要涉及两大问题,一是水资源的利用,二是资源的节约利用。就前者看,节水立法从属于水法范畴;就后者看,节水立法从属于节约资源法范畴,可以和节能法并列。1949年至今,我国尚无统一的关于自然资源节约利用的专门立法,有关节水的规定在法律层面上集中于《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》)之中。有鉴于此,对我国节水立

法进程的研究可以以1949年后两部《水法》的颁布为界限,具体分为如下三个历史阶段。

1. 节水立法的初始阶段(1949年后至1988年《水法》颁布前)

1949年后,最早规定节约用水的是1977年2月16日铁道部颁布的《铁路运输给水规则》。其第46条规定了用水收费标准和用水计量方法,第47条简明扼要地规定了节约用水的宣传、管理、监督、奖励和惩戒。1979年颁布的《中华人民共和国环境保护法(试行)》率先在法律层面对节约工业用水、农业用水和生活用水作了原则性规定。

1980年9月23日国家城市建设总局颁布的《城市供水工作暂行规定》则成为这一时期具有代表性的节水立法,其第六部分对计划用水和节约用水问题作了较为全面和具体的规定:明确指出实行计划用水、提倡节约用水对国家、企业、个人都有重要的经济意义;规定了节水管理机构的设置及主要职能;规定了计划用水、定额用水、超额用水加价收费和审批制度;规定了供水用水计量制度;规定了节水“三同时”制度;指出了节水思路和方法;规定对节约用水成绩突出的单位和个人由政府给予奖励。

以《城市供水工作暂行规定》这一全国性节水立法为指导,在1988年《水法》颁布前,山西省、陕西省、广西壮族自治区、广州市、厦门市陆续出台了关于城镇或城市计划用水和节约用水的地方性立法,北京市还专门制定了《北京市城镇节约用水奖励办法》。

这一时期的节水立法实际上是伴随“文革”结束后生产生活恢复常态、用水供求矛盾日益显现应运

而生的,其所反映的是综合运用政府调控手段和市场价格机制的最基本的节水制度,但缺乏具体的奖励和惩戒规定,立法者对于开源与节流关系的认识基本停留在两者并重的阶段^①。这一时期农业用水供求矛盾已经存在,针对这一矛盾,国家较早开始了农业节水技术的研究、应用和推广^②,但农业节水立法则显得相对滞后。

2. 节水立法的蓬勃发展阶段(1988年《水法》颁布后至2002年修订前)

1988年颁布的《水法》首次将节约用水及其奖励提高到了基本法律原则和制度的高度。该法第二章“(水资源)开发利用”部分有关水资源开发利用综合科学考察和调查评价制度、水资源开发利用的规划制度、在水源不足地区限制城市规模和耗水量大的工农业发展的规定以及第四章“用水管理”部分规定的水长期供求计划制度、取水许可制度、水资源费制度、供水工程收费制度等,客观上对厉行节约用水的原则起到了贯彻和推动作用,其第15条在规范农业水资源利用方面还明确规定:“在水源不足地区,应当采取节约用水的灌溉方式”。

1988年年底,建设部出台的《城市节约用水管理规定》成为这一时期节水立法的代表,也成为迄今为止我国唯一一部关于节水的专门性立法。该规章在1980年《城市供水工作暂行规定》的基础上,进一步明确了城市节水的主管机关,充实了相关的节水制度,配套增设了具体的法律责任条款。根据该规章,国务院城市建设行政主管部门主管全国的城市节约用水工作,业务上受国务院水行政主管部门指导;国务院其他有关部门按照国务院规定的职责分工,负责本行业的节约用水管理工作;省、自治区人民政府和县级以上城市人民政府城市建设行政主管部门和其他有关行业主管部门,按照同级人民政府规定的职责分工,负责城市节约用水管理工作。在节水制度方面,该规章增设了城市节水统计制度、城市节水发展规划制度、行业节水发展规划制度、节水年度计划制度,扩充了多层次的计划用水制度,完善了用水定额制度,重申了超计划用水加价收费制度;强化了用水计量制度。与先前的节水立法相比,该

规章还新设了一系列节水措施,并针对违背节水原则和制度的行为设定了具体的法律责任。

为了配合《城市节约用水管理规定》的具体实施,化工部、建设部、水利部、国家计委分别颁布了相关规定、办法。国务院于1993年颁布了《取水许可制度实施办法》,增设了新建、改建、扩建项目取水许可的预申请制度,1994年颁布了《城市供水条例》。以上相关规定客观上对水资源的节约利用起到了促进作用。除了水资源立法以外,1995年的《中华人民共和国电力法》和2001年的《中华人民共和国防沙治沙法》也对节水问题做了原则性规定,2002年颁布的《中华人民共和国清洁生产促进法》第23条和第24条第1款则附带从服务性企业和建筑工程两方面对节水做了相对具体的规定。在以上全国性节水立法的指导下,这一时期各地方的城市节水立法纷纷出台,并产生了一批将节约用水和计划用水或供水问题合并进行专项立法的地方立法例^③。

总体来说,这一时期的节水立法有两个显著特征:第一,节水立法位阶低,在法律、行政法规层面显得单薄,地方节水立法则蓬勃发展。全国性的节水立法成果主要体现在《城市节约用水管理规定》之中,地方性节水立法不仅全部继受了全国性节水立法的制度成果,而且在立法结构、立法内容,特别是节水制度和法律责任的完善方面,对全国性节水立法作了很好的补充,提供了宝贵的立法经验;第二,城市节水立法相对成熟和完备,农业节水立法未能受到应有的重视。在全国范围内,只有1992年的《北京市农村节约用水管理规定》和2001年的《内蒙古自治区农业节水灌溉条例》这两个专门性农村或农业地方节水立法以及1998年的《河北省全社会节约用水若干规定》对农业节水问题做了较为具体的规定。

3. 节水立法的完善阶段(2002年《水法》修订后至今)

相较于1988年颁布的旧《水法》而言,2002年修订后的新《水法》将节水理念全面贯彻于立法目的、适用范围、法律原则、法律制度、法律措施和法律责任等规定中,不仅在水资源的规划、开发利用、保护、

^①参见1981年11月9日广州市人民政府颁布的《实行计划供水和节约用水的试行办法》、1982年9月27日城乡建设环境保护部等关于印发《二十五个城市用水会议纪要》的通知等法律文件。

^②为了提高农业用水效率,20世纪50~60年代我国就开展节水灌溉技术研究,70年代初重点对自流灌区土质渠道进行防渗衬砌,70年代中期开始,试验推广喷灌、滴灌等节水灌溉技术,80年代对机电泵站和机井灌区推行节水节能技术改造。参见全国节约用水办公室2002年8月20日公布的《全国节水规划纲要(2001—2010)》。

^③这一时期,北京和上海的地方节水立法相较于其他地方而言较为完备。除了专门的城市节水基本立法以外,北京市于1988年出台了《北京市建设项目节约用水设施与主体工程同时建设管理办法》(现已失效),1990年出台了《北京市节约用水措施专项基金有偿使用管理办法》(现已失效);上海市则于2002年《水法》修订前出台了《上海市国家节水标志使用管理办法(试行)》。

执法等方面都有关于节水的规定,而且还设专章对水资源的节约利用做了集中具体规定,一方面突出强调了节约用水的重要性,另一方面也通过增设的若干节水制度,将此前有关节水立法的一些重要内容提升到法律层面,使之具有更高的权威性和确定性。修订后的新《水法》内容更加完善,真正成为我国节水基本法。

新《水法》颁布后,2002年年底修订的《中华人民共和国农业法》也对节约用水、发展节水型农业做了笼统规定。除此之外,在全国性节水立法层面,还有国务院的《取水许可和水资源费征收管理条例》、建设部的国家标准《城市居民生活用水量标准》、国家发改委和水利部的《水利工程供水价格管理办法》以及建设部和国家发改委的《节水型城市申报与考核办法》、《节水型城市考核标准》。这一时期,地方节水立法呈现出以下发展趋势,即城市节水立法和农村节水立法由原先的双轨制逐渐走向单轨制,地方规章或地方性法规开始对农村节水、农业节水、城市节水进行统一规定。

从整体上看,2002年《水法》颁布至今,我国节水立法日益完善,节水相关立法位阶逐步提升,节水法律原则、法律制度、法律措施、法律责任相对定型,城市节水和农村节水渐趋统一,全国统一的节水专门立法的出台时机已经成熟。

二、我国节水立法面临的主要问题

综观1949年以来我国节水立法的发展轨迹,可以肯定,到目前为止,我国已积累了丰富的节水立法经验,取得了丰硕的节水立法成果,但节水立法在宏观和微观层面仍面临以下诸多问题,有待进一步改进。

1. 节水法律文件繁多,节水立法规范繁琐

与国外的节水立法相比,我国节水立法属于典型的政府主导型,节水立法演进的实质内容不仅体现在如前所述为数众多的节水法律、行政法规、部门规章、地方性法规和地方规章之中,还体现在数量庞大、对节水立法影响深远的各级政府规划、指导意见、工作通知等法律文件中,如国务院全国节约用水办公室2002年发布的《全国节水规划纲要(2001—2010年)》就包含了大量的指导或引导节约用水的经济政策、技术政策以及保障节水立法实施的配套措施。这些法律文件虽属非正式节水立法,却是贯彻执行节水立法必不可少的,但其中相当一部分内容尚待节水立法的确认。

政府主导型节水立法的长期发展使得我国节水法律文件数量繁多、节水立法规范繁琐且大量重复,

正式的节水立法分散在为数众多的法律、行政法规、部门规章、地方性法规和规章之中,全国性的专门节水立法只有建设部颁布的《城市节约用水管理规定》,而其调整范围局限于城市节水立法,立法效力位阶仅止于部门规章。鉴于我国整体上节水立法的适用存在权威性不够、查询不便等实际问题,有必要尽快制定全国统一的专门性的节水法律或行政法规,提高节水立法效力位阶。

2. 重城市节水立法,轻农村节水立法

综观我国现行节水立法,在法律层面上,2002年新《水法》只有第8条、第23条和第50条明确提到农村节水和农业节水问题,并且只是原则性规定发展节水型农业、限制耗水量大的农业项目,在行政法规层面上《取水许可和水资源费征收管理条例》对农业取水许可和水资源费做了较为详细的规定,对农业节水可以起到一定的促进作用;但是在部门规章层面上,作为全国唯一的专门性节水立法《城市节约用水管理规定》却将农村和农业节水问题排除在外,而绝大多数地方节水立法也没有关于农村和农业节水的规定。我国节水立法对城市节水的重视和对农村节水的忽视由此可见一斑。

《全国节水规划纲要(2001—2010年)》明确指出,我国农业节水技术的研究、推广和应用开始得较早,也颇有成效。但是,节水并不是单纯依靠技术研发和推广就能完全解决的,农业水中长期供求计划、农业节约用水规划、农业用水计划、跨区域资源配置、用水总量控制、取水许可、用水计量收费、农业节水项目优先立项等制度同样可以有效促进和保障节水型农村和农业的发展。有鉴于此,农村和农业节水立法应当得到与城市节水同样的重视。未来的全国统一的专门性节水立法应当采纳河北、山东、山西、河南、北京、天津等地的做法,将城市节水立法和农村节水立法并轨,在立法体例上采取单轨制,统一规范城市节水和农村节水。

3. 重节水原则和节水制度宣示,轻法律后果设定

重行为规则设定、轻法律责任设定是我国立法普遍存在的现象,节水立法也不例外。1980年国家城市建设总局颁布的《城市供水工作暂行规定》规定了计划用水制度、用水计量收费制度、节水“三同时制度”等,但没有规定任何明确的法律责任条款。1988年《水法》规定了节约用水原则,但没有规定专门性的节水制度和措施,节水法律责任条款完全空白。1988年《城市节约用水管理规定》在《城市供水工作暂行规定》的基础上增设了城市节水统计制度、多层次的节水规划和计划制度,完善了用水定额制度,强化了用水计量制度,还增加了加强供水设施的

维修管理、减少水的漏损量的节水义务,但是只有三个条款针对三种违反节水规定的行为规定了法律责任条款,并笼统规定了罚款。2002年《水法》用较大篇幅规定了节水法律原则、制度和措施,但也只有三个条款设定了节水法律责任,即针对三种行为设置了罚则。

相比较而言,在全国性节水立法所宣示的节水原则和制度基础上,新《水法》出台后的地方节水立法提出了较为详尽的节水措施和节水法律责任条款,如针对景观用水、绿化用水、洗车业用水、洗浴业用水、游泳池用水、娱乐用水等用水项目分别提出的节水措施,针对水行政工作人员违反节水法律规定行为的法律责任设置,未来的全国性节水立法可借鉴地方节水立法经验,完善我国节水法律责任体系。

三、对我国未来节水立法的建议

《全国节水规划纲要(2001—2010年)》明确指出,法律监督机制不健全是我国节水工作存在的主要问题之一。除《城市节约用水管理规定》外,我国全面节水管理还没有法律依据,监督力度更无从谈起。可见,如欲促进、保障节水事业,必先健全节水立法体系。具体而言,应依据《水法》尽快制定《全国节约用水管理条例》,明确规定有利于节水事业和节水产业发展的制度和政策。与此同时,节水主管部门应与有关部门会商,提出一些有利于促进节水的优惠规定,各地也应根据本地实际制定节水管理规定。

鉴于我国目前节水立法现状,笔者谨就全国性节水立法提出以下建议。

1. 关于节水立法位阶、立法体例和法律原则

为了提高节水立法的权威、加大节水法律监督力度、更有效地保障节水原则和节水制度的贯彻和推广,未来的全国性节水立法位阶应当不低于行政法规。为了全面推进节水型社会建设、将城市行之有效的节水制度向农村和农业节水领域推广,应遵循单轨制节水立法体例,将农村、农业节水和城市、工业、服务业节水纳入统一的节水法制体系。未来的节水立法在法律原则方面可以全面继受2002年《水法》所确立的基本原则和精神,至少应包括节流优先原则、生活用水优先原则、公众参与原则、政府最终负责原则等四项原则。

2. 关于节水法律制度、节水措施和节水法律责任

法律制度、措施和责任三者之间存在紧密的对应关系,共同构成立法的主干内容。节水法律制度和措施可以分为两大类,即管制性的和促进性的。

不论是节水主管机关还是单位或个人用水户,其对管制性节水法律制度和措施的违反都将导致节

水法秩序的破坏或水资源的浪费,因此对该类制度和措施应当按照严格的一一对应的关系设置法律责任条款。目前,为各级节水立法广为采纳的管制性节水法律制度主要有节约用水规划制度、计划用水制度、节水统计制度等。与之相配套的节水措施也很多,如针对各行业分别设置的提高用水效率的义务,针对污水再利用所设置的规划、设施建设和使用的义务,凡此种种,不一而足。

促进性节水法律制度和措施在设置目的和实施效果上与管制性节水法律制度和措施明显不同。对于节水主管机关及其工作人员而言,不论是对用水户依法进行监督、管理、惩戒,还是依法为用水户提供措施保障、资金扶持、信息服务、优惠政策,或者对节水贡献突出者给予奖励,都是其职责所在,违反该职责都应承担相应法律责任。对于用水户或其他主体而言,促进性节水制度和措施意味着优惠、奖励、支持或扶持而非强制^[4]。有关此类制度和措施,地方节水立法已有诸多有益尝试,值得全国性节水立法借鉴。

3. 关于节水立法结构

在节水立法结构上,按照立法内容和性质的不同,无论是否划分章节,都必须包含以下内容:一是总则,规定立法目的、立法依据、适用范围、基本原则、基本制度、机构设置;二是计划用水或用水管理,规定各级各类节水规划和计划的编制,各级各类用水量、用水指标、用水定额的确定,水资源论证制度、取水许可制度、水资源费制度的配套措施等;三是节约用水,以专项节水制度为指导,针对各个行业设置具体节水措施;四是促进和奖励节水,规定政府为推动节水所给予的资金扶持、产业政策、财政税收政策等各类优惠以及具体的奖励对象、办法等;五是法律责任,根据管制性节水制度和措施相应设置不利法律后果,最后是附则,规定立法生效条款及其他需要备注说明的问题。

参考文献:

- [1] 全国水价改革与节水工作电视电话会议召开——曾培炎强调统一思想,深化改革,全面建设节水型社会[N]. 人民日报, 2005-04-30(2).
- [2] 孙雪涛. 水权管理是节水的关键[N]. 人民日报, 2005-06-13(13).
- [3] 汪恕诚. 建设节水型社会保障经济社会可持续发展[EB/OL]. [2006-05-23]. http://www.gov.cn/jjzg/2006_05/content_288081.htm?guonnewsid=204.
- [4] 国华. 节水立法:重罚之下应辅以激励[EB/OL]. [2004-07-22]. <http://www.people.com.cn/GB/guardian/1033/2656923.html>.