

试论节约型社会建设的法律路径 ——以节能立法与节水立法比较研究为视角

陶 蕾

(河海大学 环境与资源法研究所,江苏 南京 210098)

摘 要: 节能与节水是节约型社会建设的两大重点。现有的节能立法和节水立法都在可持续发展理念的指引下,围绕资源节约利用的市场化运作和政府的调控、监督,进行了大量类似的制度建设,为节约型社会建设奠定了坚实的法律制度基础。然而,管理体制的不科学、不健全,社会公众参与途径的不明确,已经成为制约节能立法和节水立法实施效果的两大因素。未来节约型社会的法律制度建设不仅要进一步完善资源节约的市场化机制和政府调控机制,更需要在管理体制和社会公众参与两个方面有所突破。

关键词: 节能;节水;节约型社会;立法比较

中图分类号: D912.6

文献标识码: A

文章编号: 1671-4970(2008)03-0069-05

早在1977年,联合国水事会议就向全世界发出严正警告:“水将成为一个深刻的社会危机,继石油危机之后的下一个危机便是水危机”。这一警告既成为节水必要性的一个佐证,同时也昭示了水危机与石油危机、能源危机的某种关联。事实上,节水与节能已经成为今天中国节约型社会建设的两大重点^①。现行的节能立法和节水立法所共有的理念、原则和制度在一定程度上构筑了节约型社会的法律基础,而二者存在的共同问题则反映了未来资源节约型立法的发展出路。节能立法和节水立法的比较研究将有助于我们正确探寻节约型社会建设的法律路径:从何处来,应往何处去。

一、问题的提出

节水立法视野下的水资源是狭义的水资源,即大气降水参与水循环过程而剩余在陆地为人们经常取用并可以得到恢复和更新的淡水量;而能源,根据最新的《中华人民共和国节约能源法》(以下简称《节能法》)的定义,是指煤炭、石油、天然气、生物质能和电力、热力以及其他直接或者通过加工、转换而取得有用能的各种资源。二者同为关系国计民生的战略性资源,都具有资源属性,而且都是有限的。随着社会经济的飞速发展和生活水平的日益提高,对水资

源和能源的消费与需求急剧膨胀,而可资利用的清洁水资源和能源储量却相应地急剧减少。节水、节能已经成为当前世界各国应对水危机和能源危机的共同政策选择^[1]。

在美国、英国、日本等主要发达国家,自20世纪70年代石油危机爆发以来,制定了各种节能政策,逐渐形成稳定、系统的节能法律制度,对节能问题进行了全方位、深层次的规制和调整,并且不断因应新的能源形势对节能法律制度进行相应修改,使之保持充分的科学性、针对性和适应性。作为工业文明的后来者,我国面临着更为强大的能源瓶颈约束,能源安全问题更加严重。因此,我国历来重视节能工作,早在1980年就确立了开发与节约并重的能源工作方针和政策。1986年国务院制定发布了《节约能源管理暂行条例》。在此基础上,1990年开始了《节能法》的起草工作,并于1997年通过了《节能法》。《节能法》的颁布实施标志着我国节能工作步入了法制化轨道,对我国节能工作的规范开展、能源利用效率的不断提高以及社会经济的持续发展起到了很大的促进作用。2007年根据能源发展的需要,针对原有立法中存在的问题,对《节能法》又作了修订。

和节能立法的历史沿革相近,节水立法也是伴随水危机意识应运而生的。综观美国、德国、日本等

收稿日期:2008-08-19

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目(05JA820006)

作者简介:陶蕾(1977—),女,江苏连云港人,讲师,硕士,从事环境与资源保护法学研究。

① 参见2005年《国务院关于加快建设节约型社会近期重点工作的通知》。

发达国家 尽管没有专门的节水立法 ,但是节水作为水资源管理的一项重要内容已经融入取水、供水、排水、污水处理、回用等各个水资源管理环节 ,在全世界范围内得到广泛实施^[2]。我国一直重视节水问题。1979 年颁布的《中华人民共和国环境保护法(试行)》即在法律层面对节约工业用水、农业用水和生活用水做了原则性规定。1980 年国家城市建设总局颁布的《城市供水工作暂行规定》又对计划用水和节约用水问题作了较为全面和具体的规定 ,包括 : 节水管理机构的设置及主要职能 ,计划用水、定额用水、超额用水加价收费和审批制度 ,供水用水计量制度 ,节水“ 三同时 ”制度 ,节水政府奖励制度等。1988 年颁布的《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》) 明确将节约用水上升为水资源管理的基本原则 ,同年年底 ,建设部出台了关于节水的专门性立法《城市节约用水管理规定》。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、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 ,对节水实践发挥了良好的规范和促进作用^[3]。

水与能源都是人类社会生产、生活必不可少的重要资源。现代工业和城市生活对水与能源的大量消耗所导致的水危机和能源危机都可以纳入资源危机和环境危机的范畴之下。应运而生的节水立法和节能立法也可以相应地归并为“ 资源节约型立法 ”。作为这一新兴类型立法的先行者 ,节能立法经过十多年发展所积累的经验或教训都可以为节水立法提供有益的启示。在节能立法与节水立法的相互比较和借鉴中 ,借由二者之间所呈现的某些共性 ,我们还可以进一步判断资源节约型社会建设在立法上的路径选择。

二、节能和节水立法成果：

节约型社会建设的法律制度基础

2004 年《国务院办公厅关于开展资源节约活动的通知》曾明确指出建设节约型社会的政策意向及其现实背景。能源、原材料、水、土地等自然资源是人类赖以生存和发展的基础 ,是经济社会可持续发展

展的重要物质保障。我国人均资源占有量不足 ,耕地、淡水、森林、石油、天然气和煤炭等资源的人均占有量远低于世界平均水平 ,铁、铜、铝等重要矿产的国内保障程度低。资源供给不足已经成为经济社会发展的重要制约因素。同时 ,由于我国许多行业和地区资源利用效率低、浪费大、污染重 ,目前我国单位国内生产总值能源、原材料和水资源消耗大大高于世界平均水平。靠大量消耗资源支撑经济增长 ,不仅使资源约束矛盾更加突出 ,环境压力加大 ,也制约了经济增长质量和效益的进一步提高。在自然资源供给有限的前提下 ,为了既满足当代人的需要 ,又不对后代人满足其发展的能力构成危害 ,实现人类社会的可持续发展 ,节约利用是解决自然资源供不应求矛盾的必由之路 ,同时也是减少环境污染、减少对生态系统冲击的有效途径。

基于上述认识 ,我国的节能立法和节水立法得到了迅速发展。现行节能立法和节水立法以可持续发展为基本理念 ,确立了“ 坚持发展、合理利用、节约优先原则 ”^①、“ 政府主导和公众参与相结合原则 ”^②、以及“ 行政规制与经济激励相结合原则 ”^③。以这些共同的立法理念和法律原则为指导 ,节能立法和节水立法在制度设计层面表现出了更多的相同性和相似性。二者共有的如下法律制度及其蕴涵的法律理念不仅可以适用于水资源和能源管理领域 ,还可以适用于土地等其他资源管理领域 ,实质上奠定了节约型社会建设的法律制度基础：

1. 资源节约利用的规划制度

行政规划是一种基本的政府调控手段。资源节约利用的规划制度就是要发挥政府在资源节约利用中的主导作用 ,通过政府事前对各类资源供求形势的预测以及对能源安全、生态安全等因素的统筹考虑 ,对各类资源的基本供给和配置预先作出适当的安排^④。

2. 资源节约型产业指导制度

产业指导属于广义的行政指导的范畴 ,也是一种重要的政府调控手段 ,即由政府制定和实施有利于环境保护的产业政策 ,拟定并公布鼓励投资的资源节约型的项目名录和限制发展的资源高消耗的项目名录^⑤。

3. 资源节约标准制度

各级各类环境标准是实施环境管理的重要依

① 参见《节能法》第三条、第四条、《水法》第二十三条。
② 在《节能法》中 ,政府主导体现在关于节能的规划、监督管理、产业指导、财政扶持等诸多方面 ,而公众参与虽然没有具体的制度保障 ,但其第九条有明确的原则性规定 ,《水法》则将政府的节水责任和公众参与在第八条做了集中规定。
③ 在《节能法》、《水法》及其他节水立法中 ,都有关于节能和节水的规划、监督检查、许可、强制、处罚等行政规制的制度或规范 ,并且又都有关于税费、专项资金、财政补贴、信贷支持、政府采购等经济激励机制的规定。
④ 参见《节能法》第五条和《水法》第十四条。
⑤ 参见《节能法》第七条和《水法》第八条。

据。资源节约标准属于广义的环境标准的范畴,建立健全节能、节水方面等标准体系是实施资源节约管理的基本前提,是节约型社会法律制度建设的重要内容之一^①。

4. 投资项目资源节约论证制度

投资项目资源节约论证制度实质上是资源节约型产业指导制度在项目审批或审查环节的延伸,是宏观的环保产业政策在微观管理层面的具体落实。在评估和审查中确定不符合强制性资源节约标准的项目将不予批准或核准;已经建成的,不得投入生产、使用^②。

5. 落后产品、设备、工艺淘汰制度

以资源消耗高低作为判断落后与否的标准,落后产品、设备、工艺淘汰制度,实际上是由政府综合考虑经济、技术上的可行性和合理性,针对资源消耗相对高的产品、设备、工艺制定“黑名单”,谓之“明令淘汰的产品、设备、工艺名录”,凡列入其中的,生产者、销售者或者生产经营中的使用者应当在规定的时间内停止生产、销售或者使用^③。

6. 资源利用统计制度

准确而全面地统计资源利用状况是科学实施资源评估、规划与管理的前提和保证。因此,资源利用统计制度不仅为《节能法》第二十一条所确立,也为越来越多的地方节水立法所采纳。北京、天津、河南、深圳等地的地方节水立法中都有关供水、节水数据统计制度的规定。

7. 企业内部加强资源节约管理制度

企业是各类资源利用的主要主体,资源的节约利用主要依靠企业贯彻实施。因此,《节能法》第二十四条明确对企业内部的能源节约管理提出要求。我国全国性的节水立法没有关于企业内部加强节水管理制度的规定,但地方节水立法中有,例如《北京市节约用水办法》第二十七条就较为详细地规定了企业内部的节水责任制、节水责任的落实、节水管理的具体内容等。

8. 资源计量使用、有偿使用、禁止包费制度

资源计量使用、有偿使用、禁止包费制度是资源节约型立法中的核心制度,其重点是有偿使用,目的是通过有偿、付费的方式约束资源浪费行为。其中

计量既是实施有偿使用制度的需要,也是资源利用统计的需要,而禁止包费则是对有偿使用的进一步补充,是对变相无偿使用的抵制。该项制度在节能立法和节水立法中都得到了较为成熟的发展^④。河南、深圳等地的地方节水立法还明确规定禁止用水包费制。

9. 资源节约型技术推广制度

与通过收费抑制不合理资源消费需求的节约思路不同的是,推广资源节约型技术的节约思路旨在提高资源利用率。从长远看,是更为实用的资源节约管理手段。该项制度在节能立法和节水立法中都有明确的规定。

10. 资源节约财政扶持和奖励制度

基于环境资源的公共产品性质,资源的节约利用并不是完全由市场机制就可以调节的领域。在我国的管理领域,政府扮演着所有者和管理者双重角色,在整个节约型社会建设中势必需要发挥主导作用。因此,对于资源节约型的产业投资和技术开发和推广,相应的财政扶持和奖励制度建设是不可或缺的。对此,节能立法和节水立法也都有明确的回应^⑤。近年来不少地方节水立法在体例上就明确增加了“促进和保障措施”部分,天津、河南等地的节水立法都有设立节水专项资金、节水项目税费减免或财政贴息或信贷支持等方面的具体规定。

三、节能和节水立法的欠缺:

节约型社会法律制度建设的重点和难点

从时间上看,我国的节能立法和节水立法都历经了近30年的发展,但是从取得的社会实效看并不是很理想。以节能立法为例,根据《全国人大常委会执法检查组关于检查〈中华人民共和国节约能源法〉实施情况的报告》,自1998年1月1日《节能法》实行以来,国务院及其有关部门、各地和用能单位做了大量工作,取得了一定成效。但近年来单位国内生产总值能耗不降反升;“十五”期间的能源消费弹性系数(能源消费增长速度与经济增长速度之比)年均为1.04,是改革开放以来的最高值。如果今后15年能源消费弹性系数年均控制在1.0,到2020年我国一次能源消费将超过50亿吨标准煤,这是根本无法

① 参见《节能法》第十三条,节水立法领域,尽管中央和地方都没有明确将节水标准作为一项制度提出,但《全国节水规划纲要(2001-2010年)》第七部分促进与保障措施中明确提出要“建立节水型用水标准化体系,开展节水型社会建设”,有关节水的国家标准,包括用水节水基础标准,用水节水管理考核标准、设施与产品标准及节水技术规范等。

② 参见《节能法》第十五条和《水法》第二十三条。

③ 参见《节能法》第十六条、第十七条,《水法》第五十一条。

④ 参见《节能法》第二十七条、第二十八条、第三十八条、第四十九条,《水法》第四十八条、第四十九条、第五十五条。

⑤ 参见《节能法》第五十七条~第六十七条,《水法》第十一条。

承受的。可以说,节约优先的方针和《节能法》的许多制度没有得到落实,节能工作远不适应能源短缺的基本国情以及经济社会发展的基本要求^{4]}。2007年《节能法》修订前节能立法在制度层面存在的问题主要包括:节能工作管理体制不合理、不顺畅;节能具体管理制度不完善;市场化节能促进机制比较欠缺;监督与责任机制不够健全;社会公众参与制度尚未建立等。修订后的《节能法》在节能的政府调控和监管及其责任机制方面作了完善,但是有关节能管理体制和社会公众参与问题上仍然存在明显的不足。

《节能法》在修订前后的问题和不足在节水立法中表现得更为严重。尽管结合蓬勃发展的地方节水立法状况看,政府的节水调控、监督和节水市场机制的制度建设和节能立法一样,都取得了一定的进展,但同样在管理体制和社会公众参与方面的制度建设有待加强^{5]}。这两个方面既是未来资源节约型立法的重点,也是难点。

1. 资源节约管理体制问题

《节能法》修订前的第八条按照“统一管理、分工负责”的原则规定了我国节能工作的管理体制,主要内容是主管和分管相结合,即由国务院及县级以上地方政府管理节能工作的部门进行主管,国务院及县级以上地方政府有关部门在各自职责范围内进行分管。这一管理体制尽管主要是考虑到节能工作涉及面广、内容复杂的特点而做出的较为抽象和模糊的设计,但其不合理性相当明显,运行起来也很不顺畅。首先,没有明确国务院和地方各级政府中主管节能工作的主体究竟是哪个部门,究竟是计划部门还是经济部门;其次,未明确“有关部门”在节能方面各自的“职责范围”,也未明确具体的执法机构;再次,主管部门与分管部门之间的关系没能清晰界定,他们各自的权力义务如何配置、他们之间如何进行分工和协调都没有明确的规定。随着市场经济的发展和政府机构改革,行业主管部门被裁撤、合并,相应的行业节能管理基本上完全丧失,而各级政府主管节能工作的机构并未得到强化,甚至被进一步缩编、弱化甚至取消,导致政府节能管理和监督力量严重不足。一直没有基层的、有处罚权的执法队伍,是导致《节能法》无法有效执行的关键因素之一。为了推动节能工作,上海、甘肃等地成立了地方性的节能监察中心,负责节能行政执法。但由于《节能法》没有明确节能的监管主体,这些政府机构不得不面临

着法律地位不明的尴尬。修订后的《节能法》第十条与修订前的第八条相比,并未作实质性的变革,只增加了分管部门接受主管部门的指导这一规定。

现有的节水立法在节水管理体制问题上存在和节能立法类似的弊病。作为水资源管理领域的基本法《水法》第十三条规定:“国务院有关部门按照职责分工,负责水资源开发、利用、节约和保护的有关工作。县级以上地方人民政府有关部门按照职责分工,负责本行政区域内水资源开发、利用、节约和保护的有关工作。”根据该法“第五章水资源配置和节约使用”中第四十四条和第四十七条看,节水工作主要由发展计划主管部门和水行政主管部门负责。按照建设部1988年的《城市节约用水管理规定》第五条的规定:“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。”因此,从立法上看,节水管理体制和节能管理体制一样,都存在分工、协调不明的问题。

事实上,以前全国的节能工作由原国家计划与发展委员会以及原国家经济与贸易委员会共同负责,全国的节水工作由国家计划与发展委员会、水利部、建设部共同负责。目前,根据国务院机构的最新调整,节能和节水工作都由国家发展和改革委员会资源节约和环境保护司负责。但是,其职能局限于“研究提出资源节约相关的战略、政策,起草相关法规,组织编制规划,指导拟订相关标准”;“研究提出环境保护的政策,负责环境保护工作的综合协调,参与编制环境保护规划,组织编制环境保护和资源综合利用年度计划”;“组织实施资源节约和综合利用重大示范工程及新产品、新技术、新设备的推广应用”;以及相关的宣传、培训、国际交流与合作等^①,而具体的节能、节水立法的实施监督和执行主体并不明确。作为能源主管部门的国家能源局节能问题上只负责“推进能源可持续发展战略的实施,组织可再生能源和新能源的开发利用,组织指导能源行业的能源节约、能源综合利用和环境保护工作”^②,而不负责《节能法》的具体执法工作。作为水行政主管部门的水利部在节水方面的职能则是“拟定节约用水政策、编制节约用水规划,制定有关标准,组织、指导和监督节约用水工作”^③;住房和城乡建设部的职能则包括“指导城市供水节水”^④。多头管理、职能

① 参见国家发展和改革委员会资源节约和环境保护司网站关于其机构职能的介绍。

② 参见国家能源局网站关于其职能的介绍。

③ 参见水利部网站关于其职能的介绍。

④ 参见住房和城乡建设部网站关于其职能的介绍。

分割、互相推诿、交叉碰撞等管理体制不科学、不顺畅的问题不解决,资源节约型法律制度的实施效果势必大打折扣。因此,上述主体在节能、节水方面的职权应当如何配置和协调应当得到未来资源节约型立法的重视。

2. 社会公众参与问题

节约型社会建设是涉及政府、市场与社会的复杂系统工程,因此,仅仅由政府唱独角戏是不够的^[6]。《节能法》的修订在强化政府的监管与责任机制、完善市场化节能促进机制的同时,对公众参与虽然有所突破,但是仍然非常薄弱。在《节能法》修订前,有学者明确提出《节能法》修订中应明确其社会本位,建立具有实质意义的社会公众参与制度,利用全社会的力量来促进节能。首先应当加强对社会公众各主体进行节能宣传教育,强化其参与意识;其次是培育以促进节能、服务节能和监督节能等为宗旨的社会团体和其他中介机构,鼓励其参与到促进节能工作中来;在此基础上,还需构建起有关制度渠道来保障社会公众、社会团体和有关中介机构能有效参与,包括节能法律法规和节能政策制定的社会公众参与制度,节能标准确立的参与制度,监督节能工作运行的参与制度,提出有关节能的建议、意见或检举的参与制度,以及确立节能公益诉讼等。在相关参与制度的具体建构中,必须重视和明确社会公众参与的方式、途径和程序,真正做到鼓励社会公众参与,便利社会公众参与^[7]。然而,令人遗憾的是,修订后的《节能法》并未有体现上述建议的公众参与方面的规定。

综观各级各地的节水立法同样存在这样的问题。对于公众参与节水的问题,几乎都只笼统地规定“单位和个人有节约用水的义务”,或者“任何单位和个人都应当履行节约用水义务,有权检举浪费用

水的行为。”

节约型社会建设关系到社会整体的公共利益,涉及所有的社会主体的资源利用行为,是一项全社会的工作和任务。社会公众能否积极而充分地参与到资源节约利用及其监督中来,对节约型社会建设具有十分重大的意义。因此,有关公众参与自然资源节约利用的制度建设在资源节约型立法中显得格外重要。其主旨就是构建相应的渠道,使社会公众能够充分、有效和方便地参与资源节约利用的管理。社会公众参与制度一般包括参与资源节约型法律法规和政策的制定、参与资源节约标准的确立、监督资源节约工作的运行、提出有关资源节约的建议、意见或诉讼等。节约型社会应当真正从立法上创造条件,强化社会公众对资源节约的参与,以期实现从政府“一只手”管理资源的传统模式转向由市场、政府和社会分工协作;“三只手”共同作用的新模式。

参考文献:

[1] 杨志清. 21 世纪水资源展望[J]. 水资源保护, 2004(4): 66-68.
[2] 曾思育. 环境管理与环境社会科学研究方法[M]. 北京: 清华大学出版社, 2004: 55.
[3] 成红, 陶蕾. 我国节水立法的实证研究[J]. 河海大学学报: 哲学社会科学版, 2007(3): 45-47.
[4] 全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国节约能源法》实施情况的报告[R]. 全国人民代表大会常务委员会公报, 2006(7): 617-618.
[5] 赵娉婷, 胡继连, 徐光增. 我国水资源管理体制[J]. 水利经济, 2004(5): 1-3.
[6] 王明远. 我国能源法实施中的问题及解决方案: 以《节能法》和《可再生能源法》为例[J]. 法学, 2007(2): 129.
[7] 张梓太. 我国《节能法》修订的新思维: 在理念与制度层面的生成与展开[J]. 法学, 2007(2): 121.

全国中文核心期刊 中国科技核心期刊
全国水利系统优秀期刊 华东地区优秀期刊 江苏省优秀期刊

《水利水电科技进展》征订启事

(邮发代号 28-244, CN32-1439/TV, ISSN1006-7647, 双月刊, A4 开本)

《水利水电科技进展》由河海大学主办,是全国中文核心期刊,中国科技核心期刊,全国水利系统优秀期刊,华东地区优秀期刊,江苏省优秀期刊。主要刊登水科学、水工程、水资源、水环境、水管理方面的科技论文,主要栏目有水问题论坛、研究探讨、工程技术、水管理、专题综述、国外动态等,适合与水利、水电、水科学、水工程、水资源、水环境有关的科研、工程、管理人员以及大专院校师生阅读。

《水利水电科技进展》由邮局发行,邮发代号 28-244,2009 年每期定价 10 元,全年 6 期共计 60 元。可在全国各地邮局订阅,也可直接向编辑部订阅。

编辑部地址 210098 南京市西康路 1 号 河海大学《水利水电科技进展》编辑部

联系电话 (025) 83786335 传真 (025) 83786335 E-mail jz@hhu.edu.cn http://kkb.hhu.edu.cn