

节水型社会核心制度体系的结构及建设

陆益龙

(中国人民大学社会学理论与方法研究中心 北京 100872)

摘 要 建设节水型社会是中国解决水资源短缺问题的重要战略选择。节水型社会通过法律、制度、市场和社会的机制与力量,形成人们自觉将节约、保护和可持续作为用水基本原则的社会状态。实现节水型社会,需要从文化、法律、政策和操作 4 个层面加强节水核心制度体系的建设。建设核心制度体系,就是完善和强化节水制度的实际效力,使各种制度间形成协调一致的作用。

关键词 节水型社会 核心制度体系 制度结构 制度建设

中图分类号 :C913.33

文献标识码 :A

文章编号 :1671-4970(2009)03-0045-05

中国属于水资源短缺国家,2007 年水资源总量 25255.2 亿 m^3 ,全国总供水量和用水量均为 5818.7 亿 m^3 ,用水耗水量 3022 亿 m^3 ,用水消耗率 52%^[1]。随着中国经济的快速增长,用水需求的扩张,水资源短缺对发展和社会生活的瓶颈作用将会越来越凸显出来。因此,水利部在“十一五”规划中,明确提出建设节水型社会是中国解决水资源短缺问题最根本、最有效的战略举措,也是促进经济增长方式转变的重要手段和基本途径^[2]。那么,究竟什么是节水型社会?如何建设节水型社会?节水型社会建设需要怎样的制度体系?笔者旨在对这些问题作初步的理论探讨。

一、节水型社会与制度建设的内涵

节水型社会是指在系统的节水法律和制度规则引导和规制下,社会成员形成以节约使用为原则的用水行为,社会系统在使用水资源方面具有遵循节约和可持续原则,从而使有限水资源得以高效利用和可持续发展。节水型社会的基本特征主要表现为水资源开发和利用中的效率、效力、协调和可持续^[3]。

建设节水型社会理念的提出,并将其作为中国近期及未来解决水资源短缺问题和可持续发展的根本策略,蕴含了水资源观念或治水观念的根本转变,那就是从工程主导的水利观念迈向社会取向的水资源观念。在这种新的水资源观念中,包含了人们对水与社会的关系以及水资源问题有了新的理解和认识。这些理解主要包括:第一,水是有限的、稀缺的资源;第二,水问题的产生不仅仅是自然因素决定的,社会人为因素的影响越来越突出;第三,解决水

资源与发展的关系问题,工程技术路径只能治标,唯有从社会行动控制系统的角度处理人与水的关系,才能治本;第四,社会治水方略的根本就是要在全社会形成遵循节约、保护、可持续的用水原则。

新的水利观念并不会自动转换为新型社会行动和社会现实,因为社会成员在已有的制度框架和旧的观念系统支配下,已经形成了某些较为定势的行为模式或习惯。如果要改变这些社会行动方式,让人们接受并按照新的观念去实践,仅靠观念和意识的力量显然是不够的。在没有新的约束条件下,人们按照习惯去行动会比按新的方式去行动更为节省个人成本。因此,如果要防止个人将自己的行动成本向外转移,即变为外部成本,那么就必须要设置一套规则或制度来约束个人成本外部化的行为。由此看来,在一个社会形成自觉按照节约、保护和可持续原则来对待和使用水资源的风气和行为倾向,就离不开相应的、与节水密切相关的制度建设。

所谓制度,也就是这些成套的规则,不仅自成体系,而且相互交叉。我们的活动经常同时受好几种制度的约束。将可持续性标准与其他更普通的经济、环境和社会的标准联系在一起考虑,可能会对我们提出让我们改变开发和使用资源的方式的要求。任何涉及变化的过程,都要求我们改变制度——也就是我们活动所遵循的规则^[4]。制度建设就是要根据所要达到的社会目标,建立起规范社会行为、引导行动方向的规则系统。

制度建设对于节水型社会来说之所以是必要的,是因为一个社会的节水目标的实现,离不开对社

会成员的过多用水和无效耗水行为加以调节和控制,以此达到节约和保护有限水资源的目标。

在调节和制约过多用水行为方面,节水型社会必须满足3个条件:一是总量控制,二是节约使用,三是公平合理配置。要达到这3个目标,通过制度来约束和引导用水行为是必要的。首先,要实现社会的用水总量在一定控制范围之内,让人们有节制地开发和使用水资源,使人类用水行为与自然资源的状况保持和谐关系,避免人与自然、人与资源之间的矛盾,就需要有相应的法律或制度来控制无限量和超量开发、利用水资源的行为。

其次,要使人们在用水过程中自觉遵循节约原则,也需要通过规范或规则的设计,建立一套规范、一种选择集,制约人们按照节约的方式使用水,例如,生产用水中的节水技术标准,对不符合节水标准的生产线、产业、行为实行制约和规制,从而使人们按照制度所设定的节水目标去使用水,而不是在生产计划中,毫不考虑水资源的状况;在生活用水方面,节水制度可以根据科学测算,满足人均日基本用水量,设定过度奢侈用水和浪费标准,对这类行为实行制度性和技术性制约。此外,通过节水制度的设计,也能在社会中引导一种节约用水偏好或选择倾向,那就是激励人们节约。制度安排为人们的用水行为提供一种选择集,节约使用可得到奖励,超额使用或过多使用则要支付更高成本,这样制度就会引导人们的用水趋向节约。

最后,节水型社会还包含水资源在区域、部门和水使用者之间达到均衡、合理、有效的配置和使用。因为,不合理的资源配置首先可能会加剧需求与有限资源之间的矛盾。例如,首先在水资源有限的前提下,如果分配给非必需用水的额度超过其理应分配份额,那么它将多占生活必需的用水份额,而生活必需用水事实上不能缺少,这就迫使人们为满足基本需要而不得不去超采水资源。其次,不合理的配置可能会影响水资源的使用效率。一方面,保护有限的水资源固然重要,另一方面,如何发挥有限水资源的使用效率也很重要。使用效率的提高,意味着有限水资源能够给人类社会带来更多的福利和收益。但是,衡量水资源的使用效率并不仅仅是经济学意义上的效率,而是综合性的社会效用。提高水资源的使用效率,同样依靠制度规则来科学合理地配置资源。如水权制度和水市场制度安排,可以对有限水资源进行水权的明确界定,同时通过市场机制的设置,使得水权得以流通、转让,从而让使用效率高的用水者能够通过水权市场获得用水权。水权转让和水市场机制的形成,让市场来自动调节水在高效部门的配置,从而解决了水资源的稀缺性与使用效

率之间均衡问题,同时也有助于预防水资源的过度使用或滥用问题。此外,公平合理配置还可以通过行政性的定额管理制度的设立,使得必要的、合理的用水需求得到保障,同时又能限制次要的、不合理的滥用行为。例如,定额制度通过确立基本生活用水、必要农业灌溉用水、生态用水、基本生产经营用水、扩大生产用水、奢侈消费用水等不同需求重要性的先后次序,然后在科学测算基础上建立定额标准,由此确保水的社会效用达到最大化,即最必需的基本需求得到尽量广泛的满足,不重要用水需求和滥用行为则受到行政性的遏制。

节水型社会建设不仅需要调节和引导人们的用水行为趋向节约,而且更要防止无效耗水行为。所谓无效耗水,就是在消耗水资源时并没有发挥水资源的使用价值或使用效率极低。无效耗水行为对水资源的浪费极大,因而是危及节水型社会的重要因素。最突出的无效耗水行为就是水污染,水污染是水资源可持续发展的最危险的因素,水污染不仅对缺水地区,而且对非缺水地区都会造成水资源的极大浪费和缺水问题。水污染包括对地表水和地下水的污染,污染源主要来自于向江河和地下直接排放污水,以及向水源排放的工农业生产废料和生活垃圾。随着工农业生产的快速增长,水污染问题越来越突出。水污染不仅造成生态环境的恶化,更为严重的是它加剧了水资源的供需压力。人们虽已经意识到水污染的危害性,但是,为何水污染防不胜防呢?究竟是制度问题还是人的问题呢?从理论上讲,最为核心的乃是在制度方面。因为要管住人的污染行为,最可靠的途径还是法律制度,必须有一套有效法律制度体系,既能直接遏制人的随意排污和水污染行为,又能引导和促进管理者实施有效监督,从而把社会行为规制在非污染的轨道之内。所谓有效的法律制度体系,不是仅指一些法律或制度、规章条文或文本,而是指能真正发挥制约或遏制作用的制度规范系统,这个系统既应包含制约和引导人们行为的规则条文,更需要有将这些条文付诸实施并发挥作用的保障体系。

作为新的理念和新的水资源开发、使用和管理方式,节水型社会建设既需要观念的转变,也需要有行为方式的转换。这些转型在很大程度上取决于制度安排,即必须通过制度体系所提供的选择集和奖惩机制,来影响、引导和约束人们的用水行为,形成以节约、保护和可持续为主导的用水行为模式。

二、节水核心制度体系的结构与功能

事实上,我们的社会并不缺乏与节约用水的相关制度或规则。那么,这些制度为何不能成为节水

型社会的基础呢？建设节水型社会究竟还需要建立哪些制度呢？对于这些问题 ,或许我们需要从新的视角去加以思考。目前确实已有与节水相关的一些具体法律和单项制度。这些制度在社会节水中会发挥一定作用 ,但还不足以支撑起节水型社会 ,因为他们还没有形成一个核心的制度体系。节水型社会的核心制度体系是指能对节约、保护和可持续利用水资源的社会系统行为产生效力或发挥实际作用的核心制度和规则构成的相互联系和相互作用的体系。核心制度体系既不是单项制度 ,也不是有的学者提出的由政府调控、市场调节和公众参与的水资源社会管理体制^[5]。因为这些我们现在都不缺 ,关键是缺乏能真正发挥核心作用的制度系统。那么 ,怎样建设起有效的节水制度体系呢？

如果从制度体系的结构来看 ,一套行之有效的制度体系应由文化层次的规则、法律层次的规则、行政执法层次的规则和操作层次上的规则构成(见图 1)。

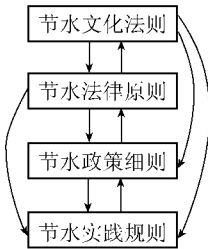


图 1 节水核心制度体系的结构

要建立节水型社会 ,必须在每个层次形成相互衔接、协同作用的规则或制度体系 ,而且各个层次上的制度、规则都对节水目标的实现起到关键性或核心的作用(见表 1)。

表 1 节水型社会核心制度体系的构成及功能

制度层次	制度结构	制度功能
文化系统	节水文化教育行动计划	形成节水文化
	节水意识宣传行动计划	增强节水意识
法律系统	《水法》及实施细则	规范用水行为
	《水污染防治法》及实施细则	保护水资源
	《节水法》及实施细则	促进节约用水
政策系统	取水许可与水资源费征收条例	控制用水行为
	水资源规划与定额管理条例	控制用水总量
	水资源评估与论证条例	调控社会与水的关系
操作系统	流域管理体制	保障法律、制度实施
	水权及水市场体制	调节稀缺与效率的关系
	节水技术推广和应用条例	为节水提供技术和激励

就文化层次而言 ,其核心规则的作用最为重要 ,也最为根本。但是 ,文化层次的规则又是最难改变的、新的规则也是最难形成的。如果能在文化层次上形成与节水型社会相一致的行动法则 ,那么节水型社会就已经建构起来。文化虽然很抽象 ,但实际又非常具体和现实。我们的各种行动从根本上说都受文化法则的支配 ,文化的动因是一切行动的最根

本驱动力。因为在文化中养成的行为习惯决定着我们的行动方式 ,且当我们作出行动决策的那一霎间 ,不需要任何思考和权衡 ,而是按照惯常的方式去做 ,这就是文化的作用 ,其影响甚至先于理性选择。文化是指在一定环境中形成道德、价值观念、意识以及习俗或行为习惯等因素构成的观念系统。文化观念一旦形成 ,就会产生深刻的、惯性的作用 ,而且文化观念系统和行为习惯的改变 ,则是一个渐进过程 ,因为观念和习惯变迁通常要滞后于社会经济的变迁。

从节水文化制度建设角度来看 ,最为关键的或核心的任务是要实现用水文化的转型。目前 ,人们关于水资源的观念 ,以及用水习惯等都是建立在以往的社会经济运行模式基础上 ,具体地说 ,就是以农业为主的社会经济系统。农业文明在漫长的发展过程中 ,已经形成了一套相应的用水观念和用水习惯 ,例如 ,与生态和资源相适应的耕作制度和种植结构 ,以及生活方式。但是 ,随着社会经济的转型 ,工业化和现代科学技术的发展 ,使得人与自然、人与资源的关系发生了巨大变迁 ,人类的活动随着生产能力的提高也对自然环境和生态产生了更大的影响 ,过去人对自然、人对资源的负面影响主要属于机械性增长所造成的危机 ,而如今则属于技术性扩张带来的可持续发展问题。现代科学技术的发展给人类带来了先进的生产力 ,但同时也意味着人类破坏生态环境的能力提高了。如果人类不能与时俱进 ,在科学技术进步和生产力不断提高的同时 ,培养一种保护自然资源和可持续发展的文化系统 ,来抑制人类活动对自然环境的不可逆转的破坏 ,那么 ,人类在收获高度发达的生产力带来的丰裕物质成果时 ,也将断送未来发展的前途。

制度建设在文化层面上就是建立起节水文化法则 ,实现水文化的转型和重构。在这一过程中 ,需要通过具体的行动计划 ,去改变人们关于人与自然的对立观念、改变人定胜天的狂想。培养和树立人类要适应自然、保护自然、节约使用、循环利用和可持续发展的理念。

在法律层次上 ,制度的意义在于确立具有普遍约束力的一般原则 ,这些原则就是对权利与义务、特权与无权利、权力与责任、豁免权与无权力 4 种法律关系的明确界定。

现代社会 ,由于人与人之间的联系趋于多元化、复杂化 ,因此仅仅依靠道德规范已经不能调节更为广泛、更为复杂的社会关系和社会行为。在众多领域里 ,法律原则和规范对维护合理、有序的社会互动起着极为重要的作用 ,给人们的行为提供了一种基本框架或规范体系 ,从而使社会行动得以规范和制约。法律制度体系包括确立法律关系原则的规章条

例,以及保证这些规章条例内容得以执行的实施细则,两者的相互结合才能发挥效力。一般情况下,法律效力取决于对违反规章条例的行为进行惩罚的可能性大小。如果对违法行为处罚概率越高,法律规章条文的效力越高,相反,法律的效力将会降低。

构建节水型社会的法律制度建设,要围绕两种与水相关的社会行为,确立相应的法律关系,一是有有效用水行为,二是无效耗水行为。针对有效用水行为的立法,中国目前已经具备《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》)及其实施细则,基本构成了相对完备的法律体系。《水法》和《水法实施细则》确立了个人或团体用水行为的基本原则和规范,对有效用水行为具有普遍性和权威性的约束。

针对无效耗水行为,中国也已经制订了《水污染防治法》及其《实施细则》。这一套法律制度规定了对污染源导致无效消耗水资源的行为加以预防、制约和惩治的基本原则,同时也确立了对无效耗水行为加以控制、约束和处罚的具体方法、措施。

在政策层面上,有3项节水政策和节水管理制度对节水核心制度体系来说是必要的,它们是:①水资源总量控制和定额管理制度;②取水许可和水资源费征收制度;③水资源评估与论证制度。这3项制度或政策是水资源主管行政机关和专业管理机构发挥管理作用,规范和制约有效用水行为的制度依据,也是非常有效的管理工具。

之所以将水资源规划和定额管理制度、取水许可和水资源费征收制度、水资源评估与论证制度作为构建节水型社会政策层面的核心制度,是因为这3项制度都从宏观层面对用水行为提供整体性控制的框架。通过整体性控制,可以实现用水总量控制以及用水的规范化、合理化,也就是根据水资源的承载力来开发和利用水资源,而不是盲目发展导致用水需求的无节制扩张。例如,通过实施水资源规划和定额管理制度,将会有效控制超采超用水资源问题的发生,也会抑制用水需求的不断膨胀问题。此外,取水许可和水资源论证制度,能够从取水环节控制水资源的开采和使用行为,对预防水资源过度开发而导致的水资源枯竭问题,具有关键性的作用。

在操作层次上,具有核心作用的制度主要包括3种管理机制:一是流域管理机制;二是水权及水市场体制;三是节水技术推广和应用机制。操作层次上的制度设计和建设内容,实际上包含组织机构的设置和机构运行模式的设计。把流域管理机制纳入节水核心制度体系,是考虑到在水资源管理实践中,传统的管理模式较为倾向于区域化的行政管理体制,而这种体制难以解决跨区域的水资源管理问题,也不能够很好地协调区域之间的用水关系。而水资

源的属性又具有跨区域的特征,同一个河流湖泊流域内的用水者之间的相互影响、相互作用更显重要,因此,确立流域管理机制对于提高水资源管理效率有着极其重要的意义。此外,流域管理机制通过专业化和跨区域化管理,可以弥补区域行政管理的地方利益保护主义的不足,为实现节水整体目标提供有效的协调机制。

从制度经济学的角度来看,产权的明晰界定是确立资源专用性和排他性的关键之处,也是避免公共资源枯竭悲剧的有效途径。产权的界定是市场交易的前提,市场机制又是使稀缺资源达到最优配置和高效使用的机制。所以,在构建节水型社会过程中,除了进一步完善水行政主管部门的主导性和管制性作用之外,明确界定水权、建立水权市场,对于调节水资源需求、缓解供需压力,以及实现有限水资源的高效配置,具有非常积极的意义。

节水技术推广机制既包括推广机构的设计和安排,也包括节水技术推广的激励措施的设计和安排。通过机构和激励措施的设计和安排,才能驱动更多的个人或团体去推广和应用各种先进的节水设施和技术,从技术层面上进一步提高节水效率。

三、节水核心制度体系的建设策略

虽然制度建设对构建节水型社会的作用已经为人所意识,但究竟如何才能建设起节水核心制度体系呢?如何才能让制度真正对社会节水行为产生核心的作用呢?这就涉及节水核心制度体系建设的策略或路径问题。

首先,从节水文化与制度建设层面来看,核心制度体系建设不光是制订几项制度或规则,而是要培育一种新型的节水文化,也就是支撑节水型社会的文化系统,需要给社会成员提供一个可以习得节水价值、观念和行为的环境或氛围。根据文化习得机制,要使社会成员具有某种观念,养成某种行为习惯,就必须通过教育,使相应规则成为核心价值体系的构成要素。文化教育的途径有两种:一是正规学校教育,二是大众宣传教育。学校教育是文化培育的最基本、最有效的途径。目前,中国基础教育的应试导向使得文化培育和核心价值的培养受到一定程度的削弱,较多学校过于注重应试知识和技巧的训练,而对传播新型文化观念和价值则没有给予足够的重视,学校更多注重现代科学知识的传授,而轻视现代文化的传播以及现代人的培育。在构建节水型社会的文化建设方面,需要加强学校对节约资源、保护自然环境的文化观念 and 价值的教育和传播。在大众宣传教育方面,就是要通过大众传播途径,向公众灌输节水意识、节约观念和可持续发展理念,通过倡

导新型的价值、道德准则和行事方式,形成一种有利于节约用水、水资源可持续发展的氛围。

节水文化是在日常生活中形成的,文化法则与人们日常生活中的相互交往、相互作用的行动有着密切的关联。因此,发挥综合的力量,包括舆论的、市场的和社区组织的力量,积极倡导和建立起有节水取向的生活方式。

其次,推进节水型社会的法制建设,一方面需要完善与节约、保护和可持续用水相关的法律制度;另一方面需要加强和提高法律的效力,即要让已有的法律制度体系在现实中真正对人们的行为起到引导、惩戒和规制作用。

法律是用来调节社会行为、具有一般性和普遍性的原则,对具体的、特殊情形中的关系和行为规则,可能不会加以更为细致地规定。为完善法律制度,需要针对法律规章和条例中的一般原则,进一步制订更加详细的实施细则,使一般法律原则落实到具体行动上,以此构成相互衔接和相互协调法律体系,形成一种合力。提高法律的执行力度、加强对法律实施的监督是节水法制建设的又一重点。通过加大法律制度实施和执行的能力建设,来增强法律规则对现实社会行为的约束力。

再次,由于法律体系所提供的只是社会行动的基本框架或基本准则,而社会现实中会存在各种各样的具体问题,要处理或调节这些具体问题,法律原则只能作为一种指导性规则,更为具体解决问题的方法和策略仍尤为重要。因此,要使法律原则和制度得以落实或执行,必须有相应的行政力量去推动。也就是说,在节水核心制度体系中,针对法律执行、政策实施和具体管理的政策性制度建设,需要确立更为具体、更为详细和更具约束力的条例规则,对制度执行者和管理者的行为要产生较为明确的约束力和引导力,使水资源管理系统中的行为走向节约、保护和可持续发展目标。

最后,就操作层面的节水制度建设策略来说,关键的问题在于两个方面:一是建立起具有效率的水资源管理机构或组织;二是发展能够满足节水条件的管理技术手段和工具技术。建立有效率的管理组织是落实有效水权、提高水资源利用效率、缓解因水资源稀缺而产生的用水矛盾、促进水资源可持续发展的组织保障。与此同时,通过管理技术和节水技术的创新,可以为节水制度建设提供物质的或技术性的保障。

总之,节水型社会核心制度体系的建设,并非简单的制度或规则的设置,而是要构建不同层面的制度、规则能够相互协调,产生一致的、核心作用,使各种节水原则、法律、制度、政策、体制和技术能够对社

会行动产生实际的作用。

四、结 语

中国水资源的客观条件和社会经济快速发展的现实需求,意味着水资源问题将具有重要战略意义,处理和解决发展中的水资源开发、利用和保护问题,直接关系到发展的可持续性。从战略高度将建设节水型社会作为策解中国水资源问题的根本途径,正是基于水资源的稀缺性和利用率低下这一基本现实而作出的。

作为一种新的水利理念,节水型社会就是依靠文化的、法律的、制度的和社会的力量,推动整个社会的用水行为走向节约、保护和可持续,社会中各种用水者能够按照自律的原则选择节约用水和保护水资源。

如果要节水型社会变为现实,也就是在中国建设起节水型社会,则是一个系统的、复杂的工程。完成此项工程,规划、设计和建设系统的制度是尤为必要的。目前,中国虽并不缺少节水相关的法律或制度,但满足节水型社会建设基本条件的核心制度体系则并不完善。核心的制度体系是指能在社会实际中真正发挥效力或核心作用的制度规则所构成的系统,这个系统包含了文化、法律、政策和操作4个基本层次,4个层面的节水制度相互关联起来,形成能制约和引导人们节水行为的合力。

在建设节水型社会核心制度体系过程中,不同层面的制度建设具有不同特征和要求,因而需要采取不同策略。在文化层面,建设的重点在于节水的大众教育行动和节水生活方式的建构;在法律层面,关键在于进一步完善节水法律体系,以及提高执法和法律实施的能力,使节水法律发挥实际效力;在节水政策方面,需要进一步使节水法律具体化、可操作化,将法律原则转化为管理细则;至于操作层面的制度建设,重点是要建设起有效率的水资源管理组织和促进提高节水效率的技术创新。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国水利部. 2007 年中国水资源公报[EB/OL].[2008-10-13]. <http://www.mwr.gov.cn/>.
- [2] 汪恕诚. 2006. 转变用水观念,创新发展模式[EB/OL].[2006-03-21]. <http://www.mwr.gov.cn>.
- [3] 褚俊英,王建华. 我国建设节水型社会的模式研究[J]. 中国水利, 2008(23): 36-39.
- [4] LOUCKS D, GLADWELL J. 水资源系统的可持续性标准[M]. 王建龙,译. 北京:清华大学出版社, 2003: 193.
- [5] 刘丹. 长江流域节水型社会制度建设框架体系研究[J]. 节水灌溉, 2008(12): 27-33.