

DOI :10.3969/j.issn.1003-9511.2010.06.001

采用“三段九步”过程研究 我国节水型社会建设的战略规划(下)——战略分析

杨小柳,徐健,赵瑞娜

(北京大学城市与环境学院,北京 100871)

摘要:在分析我国节水型社会建设的内外部战略环境的基础上,进行了我国节水型社会建设的战略分析。结果表明:今后 10~20 年必须以立法为龙头,从 9 个方面入手,处理好节水与用水以及自觉与制度两个关系;发挥好缓解、优化和铸造 3 项功能;使用好定额、政策、规划、经济、法治和道德 6 项约束;本着先易后难等原则,主次有序地部署中期和长期节水战略任务。

关键词:节水型社会;战略分析;“三段九步”过程;战略问题;战略目标;战略任务

中图分类号:F407.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-9511(2010)06-0001-03

参考有关研究^[1],借鉴非盈利部门^[2,4]和其他行业^[5-7]战略规划的经验,以未来 10~20 年为时间段,依次进行:①综合分析战略环境;②提炼战略问题;③确立战略目标;④制定战略对策;⑤部署战略任务。

1 综合分析战略环境

综合分析战略环境是对前面完成的内部和外部分析的交叉、对比、渗透和提炼,意在得出对节水型社会建设的综合性认识、思考、推测和判断。从 3 方面思考节水型社会的建设:①节水型社会难以由市场自然形成;②节水意识和节水行为是社会文明的标志;③建设节水型社会就是进行社会改革。节水型社会建设有两个物质需求:①国家绿色财政支持;②科技进步支持。节水型社会建设有 3 个理论需求:①法律保障需求;②新的经济发展理论需求;③新的哲学思想需求。

2 提炼战略问题

战略问题是指那些对节水型社会发展有重大影响的内部或外部问题,它们可以是即将出现的问题,也可以是已经存在和发现的问题。找出这类问题是战略规划的核心工作之一。笔者认为,我国节水型社会建设存在 5 个战略问题,概括为“1 个缺位和 4 个不均衡”。

1 个缺位是指法律制度的缺位。我国节水型社会建设,遭遇了来自制度供给不足,尤其是法律缺位的“瓶颈”制约。原因有 3:①《中华人民共和国水法》未能确立节水型社会的概念和原则,这对我国节水单行法的制订十分不利,也造成了实践中水资源掠夺性开发和浪费的现象;②促进节水型社会建设的基本法尚未制订出台,致使节水型社会的建设缺少必要的法律规范和法律依据;③现有的节水相关法律还很不完善,《中华人民共和国水环境保护法》《中华人民共和国水土保持法》等,虽然能够对节水起到一定作用,但法律规定过于笼统,离节水型社会建设要求实现的节水目标、最低限度地利用水资源的目标还相差甚远,须加以完善。

4 个不均衡是指:①内部利益与外部利益不均衡。由于我国节水制度的约束力不强,若企业或公共部门节水职责的履行差强人意,其节水成本则因向外部转嫁而低,如果节水职责履行得好,其节水成本则因内部承担而高,导致与节水型社会建设发展方向相悖的利益失衡。②局部利益与全局利益不均衡。由于资源和环境具有影响空间的广泛性、科学管理的整体性以及物权和损益的公共性,因此,建设节水型社会的效益往往是通过全局体现。而在社会化大生产的市场经济中,各经济主体独立而分散地按照价值规律经营,地方政府也容易以本地经济利益为重,而漠视对节水要素实行全面、科学和高效地

占用和管理,因此其局部的得失往往与全局的利益相左。③当前利益与长远利益不均衡。市场经济制度鼓励以最少的成本投入获得最多、最快的投资效益,而发展社会化的节水项目往往投入较大、收效期长,令投资者望而却步。④个人利益与公众利益不均衡。由于资源和环境具有广泛的公共性和社会性,但社会成员个体利益与价值观的差异性使得个人的利益与选择难以与全体社会成员的利益与选择相统一,节水型社会建设就难以推广和维持。

3 确立战略目标

战略目标是建设节水型社会过程中所追求的长期结果的具体化。节水型社会建设战略目标的制定遵循3个原则:①宏观性。对节水型社会建设的总体进行设想,从宏观角度设定节水型社会建设的未来。②长期性。着眼未来和长远,对节水型社会建设起根本性的推动作用。③可检验性。

制订战略目标的指导思想是:以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以科学发展观统领全局,紧密围绕国家经济发展、和谐社会建设与节水型社会建设由点到面、由小到大的战略需求,以提高自主创新能力为中心,坚持服务国家目标、政府积极推动、社会广泛参与、统筹规划协同的指导思想,持续突破立法难题,提高监管效率,以点带面,以城市带动农村,以工业带动农业,逐步实现节水型社会建设的整体性突破和跨越式发展。

根据上述原则,确定节水型社会建设的战略目标如图1所示,从法律体系、管理制度、节水设施、资源利用、生态环境、日常运行、经济效益、公众满意、监督体系9个方面,为今后的节水型社会建设确定了战略目标。

4 制定战略对策

战略对策包括方针和策略,它指导节水型社会建设在战略期内合理分配资源,有效达到既定目标。本研究在制定战略对策的过程中,充分注意针对性和完整性。针对性是针对上一步骤得出的指导思想和战略目标,完整性是为下一步任务部署提供完整的理论依据。制定节水型社会建设战略对策要处理好2个关系,发挥3项功能,用好6个约束。

a. 处理好2个关系。①处理好节水和用水的关系,树立科学的用水观和节水理念,使用水行为与节水举措相辅相成。这不仅是当前乃至今后全国人民的一项战略任务,更是加速节水型社会建设的重要前提。②处理好自觉性节水与制度性节水的关系。一方面,节水主要靠每个人的自觉,在日常工作

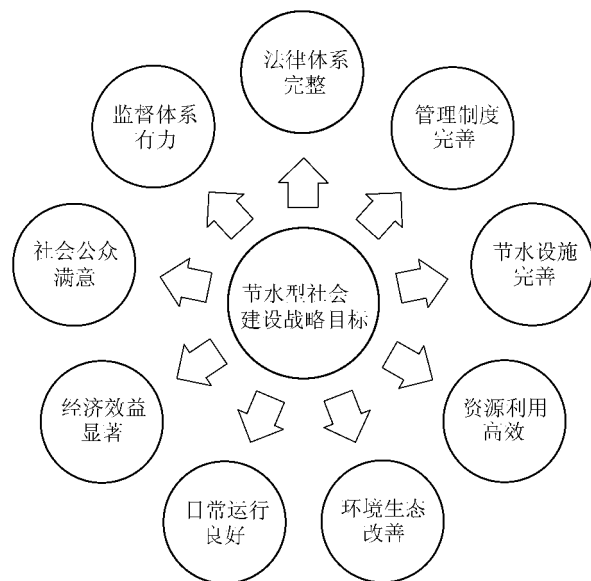


图1 节水型社会建设战略目标

和生活中人们的举手之劳就能节约用水;另一方面,建设节水型社会仅仅靠个人的自觉是远远不够的,为了加速节水型社会建设,强化制度性节水不仅十分必要而且势在必行。

b. 发挥3项功能。①发挥缓解功能。节水无疑是缓解水资源短缺最有效、最直接的途径之一,也是节水型社会的基本功能之一。②发挥优化功能。建设节水型社会降低对水资源的消耗,提高水资源使用效率,防范和控制高污染,有助于优化经济发展、社会发展和生态环境保护三者之间的关系,从而实现经济效益、社会效益和环境效益的有机统一。③发挥铸造功能。新文明观认为,人类与自然的关系应当是一种和睦的、平等的、协调发展的新型关系。建设节水型社会有利于人类新文明的铸造。

c. 用好6个约束。①用水约束。制定用水定额,完善定额管理体系。②政策约束。建立节水的政策体系,对浪费水的行为采取事后惩戒。③规划约束。对浪费行为采取事前控制,低成本地实现节水管理目标,促进节水管理的良性循环。④经济约束。通过投资、价格、税收、金融、产权、保险、补偿、激励等手段鼓励节水行为,有效缓解经济利益和生态利益的冲突,促进水资源的合理利用。⑤法制约束。发挥我国现有法律法规在节水型社会建设中的作用,促进我国节水促进法的立法,满足节水型社会建设的总体要求。⑥道德约束。管理的长效性在于社会成员的科学认知和自觉行动,因此,道德约束应是节水型社会建设的重要内容。通过加强教育,促使人们树立正确的节水观念,使节水成为公民的责任和义务。

5 部署战略任务

制定和部署战略任务的原则有:①全面性。节水型社会建设要求在现有的基础上着眼于未来,在兼顾局部的前提下着眼于全局。②阶段性。节水型社会建设任务在时间上分解为中期任务、长期任务和贯穿中长期任务。③区分本行业任务和跨行业任务。④先易后难,先点后面,先本行业后跨行业。节水型社会建设不同时期的战略任务部署情况见表1。

表1 节水型社会建设不同时期的战略任务部署

部门	中期 (现在至2020年)	长期 (2021~2030年)	贯穿中长期 (现在至2030年)
本部门	1. 建立监测、评估、监管体系 2. 从分割管理转向统一管理 3. 从工程建设转向宏观调控 4. 从排斥市场转向市场友好 5. 从封闭决策转向参与透明	建立公共参与机制	1. 完善法制建设 2. 建立多元化投融资环境 3. 建立人才脱颖而出的环境 4. 建立技术和信息标准化环境
跨部门	做好行业节水工作	1. 建立财税扶持机制 2. 建立市场调节机制 3. 建立绿色国民经济核算的考核问责机制 4. 建立区域跨行业的协调合作机制	以企业为核心的节水技术创新环境

注:1代表最高优先级,余逐次之。

6 结语

战略规划能力是政府管理创新能力的重要标

志。战略规划的优劣,直接影响到节水型社会建设能否在迅速变化的环境中取得更大的绩效。本研究聚焦节水型社会建设中的方向性及战略性问题,强化整体性思考,兼顾中期和长期目标之间的关系,有机整合总体利益和局部利益,旨在为进一步提高政府的节水型社会建设战略规划能力提供逻辑框架和可操作方法。

参考文献:

- [1] Asian Development Bank. Strategic options for the water sector-P. R. China[R]. Beijing: Asian Development Bank, 1996.
- [2] BRYSON J M. A strategic planning process for public and non-profit organizations[J]. Long Range Planning, 1988, 21(1): 73-81.
- [3] ALLISON M, KAYE J. Strategic planning for nonprofit organizations[M]. New York: John Wiley & Sons, 1997.
- [4] BRYSON J M. Strategic planning for public and non-profit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement[M]. New York: John Wiley & Sons, 2004.
- [5] KILGORE A M, HIBBARD M C, ELLEFSON V P. Comprehensive strategic planning for the use and management of forest resources: the experiences of state governments in the United States[J]. Forest Policy and Economics, 2006, 9(1): 42-49.
- [6] MOHDZAIN M B, WARD J M. A study of subsidiaries' views of information systems strategic planning in multinational organizations[J]. The Journal of Strategic Information Systems, 2007, 16(4): 324-352.
- [7] OBENG K, UGBORO I. Effective strategic planning in public transit systems[J]. Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review, 2008, 44(3): 420-439.

(收稿日期:2010-04-17 编辑:彭桃英)

《水利经济》征订启事

中国科技核心期刊 RCCSE 中国核心学术期刊
全国水利系统优秀期刊 全国农业系统优秀期刊

(邮发代号 28-252, CN32-1165/F, 双月刊)

《水利经济》是由河海大学与中国水利经济研究会共同主办的以技术性为主、兼顾学术性和管理性的科技期刊。《水利经济》于1983年创刊,是全国唯一的水利经济研究方面的专业性期刊。主要刊登内容:水经济学理论、水权、水市场与水价研究、水利工程建设中的经济效益、社会效益和环境效益评价与分析、水利工程经济评价和财务评价、水利工程资本运作与费用分摊研究、水利工程管理研究以及水利事业和水利建设的管理体制、改革研究、水库移民经济研究、水利旅游、农业经济与管理研究、生态与环境经济研究、生态建设领域中的水资源可持续发展研究等。主要读者对象:从事水经济、水利水电技术、经济管理、生态、环境、农业经济与管理工作的技术人员、科研人员、管理人员以及高等院校师生。

订阅办法:读者可通过邮局订阅,也可直接向编辑部订阅。每期定价6元,全年6期共计36元。

编辑部地址:南京市西康路1号 河海大学《水利经济》编辑部 邮政编码 210098。

电话/传真 025-83786350 E-mail: j@hhu.edu.cn 网址: http://kkb.hhu.edu.cn