

论我国节水工作的制度性缺陷及其克服路径

王福波

(重庆大学 法学院,重庆市 400045)

摘要:开展节水工作,制度建设是关键。当前,我国水资源管理体制相对混乱,水资源产权虚置,水权交易制度不健全,水价制定机制缺乏科学依据以及公众参与节水缺乏体制性渠道等,已经成为节水工作深入进行的“瓶颈”。为此,我们需要进行相应的制度设计,以促进上述问题的解决。

关键词:节水工作;制度性缺陷;水权;公众参与节水;完善路径;节水型社会

中图分类号:D922.66 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2011)03-0093-05

引言

水是人类社会最重要的一种基础性自然资源,是生态环境的控制性要素。我国总体上属于贫水国家,人均水资源量仅为世界平均值的四分之一,但同时,我国又是用水最奢侈、最浪费的国度之一,尤其是全国近几年出现的大面积干旱,使我们更加深刻认识到加强水资源的节约,建设节水型社会,已经是时代发展的必然选择。然而,节水口号喊了多年,我国仍没有能够有效地缓解缺水和水环境恶化等问题,节水工作与经济社会发展要求仍相距甚远。《中国可持续发展水资源战略研究报告》认为:提高用水效率不单纯是水资源本身的问题,更是一场涉及生产力和生产关系的革命,需要“观念革命、管理革命、透明革命、参与革命”,归根到底需要“制度革命”。建设节水型社会本质上是从浪费水的旧体制转向高效和节约用水的新体制,需要大规模的制度变迁和制度创新,因而建设节水型社会归根到底是一次社会体制和社会制度的革命。^[1]为此,要推进节水工作的深入进行,我们需要认真思考当前节水工作在制度建设方面还存在哪些缺陷,哪些制度还需要我们进一步完善。

一、节水“瓶颈”:我国节水工作的制度性缺陷

新制度经济学认为,任何资源的配置都是一定制度安排及其机制运行的结果,制度可以“塑造人们的思维与行为方式,提供并在某种程度上创造和扩散信息”,促成“社会共识或一般性的认识基础,减少不确定性和风险,帮助人们估计其他人可能的行为,进而矫正自己的行为”。^[2]只有有了健全制度要素,资金、劳动力、技术等要素才能有效发挥其功能。水资源管理制度是水资源优化配置和节约用水的关键问题。而当前,我国在节水工作的制度建设方面相对薄弱,已经严重影响了我国节水的效果,成为开展节水工作的“瓶颈”。

(一)水资源管理体制的缺陷

水资源的循环性和流动性决定了地表水和地下水、供水和污水、城市用水和农村用水、水质与水量是相互联系、相互转化的,因而对水进行统一管理是节水型社会建设所必需的。水资源管理体制是政府通过公共权力的方式从宏观上来解决水资源问题,实现水资源的可持续利用的社会制度。《中华人民共和国水

* 收稿日期:2010-06-11

作者简介:王福波(1981-),男,山东济宁人,重庆大学法学院,博士研究生,主要研究经济与生态法律保障。

基金项目:中央高校基本科研业务费资助项目“法治发展与基本权利保障”(DJXS10082219),项目负责人:徐信贵、王福波。

法》第12条规定：“国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制。”这是一种“统一管理与分级、分部门管理相结合”的管理体制，实质上就是一种“统一管理与分散管理相结合”或“流域管理与部门管理和行政区域管理相结合”的管理体制^[3]，但这种管理体制存在较大缺陷，并不利于节水工作的开展。表现在：第一，“多龙治水”，难以统一管理。节约用水关涉到整个水资源管理效率，而体制上存在的各自为政的情况对节约用水造成一定的负面影响。管水的部门包括水利、环保、交通、城建等部门，由于认识不统一，利益不一致，工作有交叉，职责分不清，具体工作中难免出现科学规划难、同步建设难、统一调度难、管理协调难的问题，进而引起部门之间的利益冲突，这种体制上的相互矛盾必然减弱政府对水问题的治理，使节约用水事倍功半。第二，流域管理机构的权限和功能地位过低。中国已经在重大的江河湖泊设立了流域管理机构，如长江水利委员会、黄河水利委员会、淮河水利委员会、珠江水利委员会等，来推进流域水资源的综合管理。但是，流域管理机构更多的职责在于专业设计、政策咨询等具体事务，在协调利益关系和行使水资源管理方面缺乏相应的权限，不能制定对流域全局性的宏观决策、政策法规。“此消彼长”，流域内各地方政府仍会按照各自的利益需求来做出行为选择，出现“以地方行政区域管理为中心”的分割管理状态，难以从制度上预防水资源开发利用中的外部性问题，造成水资源的统一使用比较困难。

（二）水资源产权虚置

目前我国的节水只是从道德和伦理的角度出发来要求全民节水，并不是建立在明晰的产权制度上，严格讲，这不是真正意义上的节水。产权是由物的存在及关于它们的使用所引起的人们之间相互认可的行为关系。产权对资源配置发挥有效作用，必须保证其排他性和可让渡性。排他性是指决定谁在一个特定的方式下使用一种稀缺资源的权利。可让渡性则是指将财产权再度安排给其他人的权利。排他性给人们提供了自我效用最大化的激励，可让渡性则使得将财产权配置到最有价值的地方成为可能。^[4]任何模糊及残缺都会导致财产权的削弱，“会影响所有者对他所投入的使用的预期，也会影响资产对所有者及其他人的价值，以及作为其结果的交易形式”^[4]，从而影响整个社会的资源配置效率。目前，我国水权制度实际上处于虚置状态。根据我国法律规定，水资源归国家所有，从理论上讲，这种公有权也具有排他性。但由于缺乏具体的资源所有权主体代表，制度上也没有明确中央政府、地方政府、部门以及所在地居民的权利义务，水产权模糊不清，致使各种开发者为争夺水资源开发权益而不顾自然资源的持续发展，演绎了一出出水资源使用的“公共地悲剧”。而如果水资源的使用被置于“公共领域”，人们可以随意取用时，就会刺激经济主体无限制地使用水资源，导致水资源利用的低效率，直至水资源的枯竭。此外，我国水资源使用权的可让渡性差，由于水资源的公有性及所有权与使用权的分离，水资源的初次分配权掌握在行政管理部门手中，而行政管理部门缺乏有效的水使用权的宏观配置制度以及相应的民主协商制度，水资源配置权实际上往往成为行政权的附庸，不仅起不到产权应有的节约激励作用，还会沦为资源行政部门设租和寻租的工具，从而严重扭曲水资源的配置。

（三）水权交易制度的缺陷

水权交易即作为财产的水资源在不同所有者之间的转移。水资源对于不同的使用主体，可能存在不同的使用方式，因而会产生不同的收益。水权拥有者可以通过转让水权将节约的水转让给有更高效益用途的用户，从而形成促进用水户提高水的有效利用率、实现高效用水的节水激励机制和从宏观上优化用水结构、促使水资源从低效益的用途向高效益用途转移的流动机制^[5]。当前，在我国的水权交易实践中，已经出现了变相的、临时的、规则不明的水权交易。例如，1999年浙江慈溪市和邻县余姚市达成水权转让交易，从余姚的水库引水供应慈溪，河南、山东等地也试行“水银行”制。这些现象表明，水权市场的建立已经有了客观需要和一定基础，但是我国水权交易制度还十分不完善，表现在：第一，没有建立起统一的水权交易体系。理想的水权交易应该是通过较大范围的转让，实现有水地区与缺水地区的用水平衡，从而解决社会、经济、生态的发展问题，但这种转让需要完美的渠道作保证。而发生在我国境内的水权交易都是交易双方自觉自愿的行为，他们的这种行为并没有被纳入一个统一的体系，没有相应的管理机构或者管理平台来支撑，从而也不能大规模、正常地进行。第二，水权交易法律法规不健全。《中华人民共和国水法》以及《取水许可和水资源费征收管理条例》关于水权交易的条文比较原则，不少条文难以直接操作。伴随着水资源稀缺程度的加剧和经济价值的提高，现行的一些法规已经不能适应水权交易的要求。为此，我们必须

对我国《水法》做出相应的调整,明确水权交易的合法性,同时作出有利于水权交易的制度安排。第三,政府角色定位不明确。在我国水权交易的初步实施中,政府往往直接参与交易,既当运动员,又当裁判员,容易引发水事纠纷。换言之,政府不应当是水权交易的直接经营者,而应当是水权交易的促进者、协调者和公共利益保卫者。

(四)水价形成机制缺乏科学依据

经济学理论认为,价格是调节供应、调节需求和调节竞争的杠杆,并影响着企业的成本和经营风险。Hanke认为,在水的供给管理中,通过价格政策对水需求进行管理是常规水供给管理的一个手段,价格是节约用水的重要参数。Rolfe Eberhard认为,提高水价与消费量有直接关系,水价能够促进提高用水效率。^[6]就我国水价而言,水资源价格偏低,水价制定机制缺乏科学依据,不能真实地反映水资源的稀缺程度、供求关系以及环境损害成本,这在一定程度上加剧了水资源的过度开发和浪费,表现在:第一,水价构成不合理。水权问题最终体现在水市场中水的价格上,完整意义上的水价包括三部分:资源水价,即资源费或水权费;工程水价,即生产成本;环境水价,即水污染处理费。而我国对水资源问题长期存在一种认识误区,认为没有投入劳动的天然水资源不是商品,不应有价格。基于这种观念,政府和物价部门在审批水价时,更多地考虑了居民对水价的承受能力,忽视了水的商品性,忽视了供水企业的成本、资源水价和环境水价,既不能使水资源价值得到足额补偿,也助长了人们对水资源的无限制取用。第二,水价体系不能充分反映不同性质的用水特征。合理的水价体系的一个重要标志就是水价应该反映不同地区、不同行业、不同时期的水资源的价值,具有可调节性和差异性,如此方可调节水的用量,增强人们的节水意识。目前,我国政府制定的水价缺少差异性,比如,不同用水量单位水价差别不大,没有制定超定额用水加价制度,起不到调节用水量、促进节约用水的作用。同时,地区差价、季节差价也不明显,水多水少一个价,有水无水一个价,不仅唤不醒人们对水资源的珍惜之意,也在一定程度上加剧了水资源的供需矛盾。

(五)公众参与节水缺乏体制性渠道

全民参与节水型社会的创建,不仅是应当的,而且还是必需的。如上文所述,在我国水资源的使用中存在着“公共地悲剧”,人们往往追求个人利益的最大化,并由社会个体的非理性导致集体无理性^[5],从而使水资源面临枯竭的可能。面对水资源使用过程中出现的“公共地悲剧”,美国著名经济学家奥尔森在其名著《集体行动的逻辑》中认为,解决之道应当是“集体行动,而非个体行动;是合作,而不是孤立;是奉献,而不是索取”。^[7]长期以来,我国的节水管理,往往强化政府权力,而忽视民事权利的确立和保护,公众参与节水缺乏政策性鼓励和制度性引导。表现在:第一,现行用水制度缺乏公众参与节水的制度性设计。在我国现行的节约用水制度中,公众参与节水往往以末端参与为主,关于节水制度的讨论、制定等则更少,渠道、形式比较单一。有些关于公众参与的条款往往过于原则和抽象,缺乏可实施性。如《中华人民共和国水污染防治法》第13条规定:“环境影响报告中,应当有该建设项目所在地单位和居民的意见。”但却缺乏相关的途径、形式和程序的规定来加以实施,与节约用水制度对公众参与的期望值有着很大差距。第二,公众参与节水的社会中介制度严重缺乏。社会中介组织是节水型社会建设的重要参与者,肩负着节水型社会建设中水资源禀赋的评价、水量的核定、水价调整的听证、交易价格的评估等重要职责。在发达国家中,社会中介组织是环境保护的一支重要力量。目前,我国的水资源节约基本上以行政推动为主,民间团体组织的数量不多,特别是专业化的参与节水的团体组织数量更少,无法像国外环保组织那样广泛参与到水资源节约中去。并且,有时民间团体组织代表的环境利益与当地普通居民的利益存在差距,影响有限,造成了水资源节约政策运行的低效率。

二、路径探寻:我国节水制度建设的完善举措

制度建设方面的缺陷是我们节水工作的软肋,也是我们深入推进节水工作的重心所在。针对上述存在的问题,笔者认为,必须适应经济社会发展的要求,进一步完善管理体制,充分发挥市场机制的作用,不断拓宽公民参与渠道,以此促进节水体制的转变和节水效益的提高。

(一)建立水资源统一管理体制,不断提高科学管理水平

当前存在的管理体制既不能充分地实施宏观调控和水资源的统一监管,也容易造成区域管理机构

与流域管理机构职责、权力的混乱,从而会破坏水资源的统一性和整体生态性,不利于节水工作的深入进行。为此,我们一要成立集中管理机构,推行水务一体化管理。在国家层面,可以考虑建立国家水资源监督管理委员会(简称水监会),全面统一行使对全国水资源的监督管理,努力使水资源从分散型管理向集中统一管理转变。而从目前行政体制改革的形势上看,推行集中管理也是大势所趋。同时,从地方政府层面,要积极推行水务一体化管理体制。例如,甘肃张掖市打破城乡分割的管理体制,实行地表水与地下水统一管理、供水与排水统一管理、城市与农村统一管理,实现了水资源的合理开发和全面节约。二要明确流域机构的法律地位,进一步增强其管理职能。针对流域机构存在的独立性差等问题,国家应专门制定《流域管理保护法》,明确流域管理机构拥有对本流域水资源独立的管理自主权。关于流域水资源规划、配置、调度等流域管理工作中带全局性的工作,都应由流域管理机构来主持。此外,还需要建立和完善流域信息通报机制、联合会商机制等,以进一步减少流域内各利益主体的协商交易成本,促进水资源的节约。

(二)进一步完善水权,建立明晰的产权制度

社会财产中的产权越明晰,经济主体浪费资源和逃脱成本的几率就越小。^[8]只有建立在产权明晰基础上的资源节约才是真正有效的;如果财产关系不明确,资源归属不清晰,资源节约就无从谈起。德姆塞茨认为:“产权的配置是使确定资产价值的分散化的、决定价格的市场能形成的前提条件,而该市场能反映真实的需求和供给状况,并促进经济当事人之间从事对社会有利的资源交换。如果没有产权界定清晰下的完全的市场信号,在经济条件变化时,资源也不能自然、顺畅地流向更有价值的用途。”^[9]水权制度是实现水资源市场化配置的重心所在,水产权的明晰将在很大程度上促进水资源的节约和高效利用。为此,必须按照资源资产化、资产产权化的思路,建立起产权明晰、权责明确的水资源产权制度。一要进一步明晰水权的种类、内容。水权(由于水资源是国家所有,这里的水权主要指水资源使用权)作为一种新型的用益物权,根据物权法定原则,水权的类型及内容应该由法律予以严格的规定。但考虑水使用的复杂性和广泛性,由立法来将水资源的每一种利用方式和内容都规定为一种相应的水权,难免挂一漏万。为此,转变物权的着力点,将“法定”的内涵由种类固定转化为程序固定,即通过对公示的强制要求,设计出民事主体,创制水权。这样的设计,一方面照顾了对公示的强制性要求,使对抗第三人的物权效力与公示链接;另一方面,也为形成新的水权种类提供了开放型的法律结构,使水法适应水资源的开发利用不断发展的时代节奏。^[10]因此,水权的种类在水资源所有权人与水使用权人之间的合同约定基础上,可以根据需要设定饮水权、养殖权、捕捞权、通航权等等。但须明确的是,物权设定的公示性程序必须严格遵循,否则物权的法律效力会大打折扣。二要不断完善水权分配的宏观配置与民主协商制度。实现省际水量分配、跨流域调水以及水污染防治,需要强化国家对水资源使用权的宏观管理,建立相应的总量控制制度,保证水资源的可持续利用。为此,首先要合理制定水权分配方案,结合可以配置的水资源总量和水资源需求规划,综合考虑人口、经济、生态环境等多方面因素,确定下一层次行政区域的水量分配方案。其次要建立水权分配的民主协商制度,认真考虑水资源量的动态变化情况,并加强政府与用户间的沟通,从而促进节水政策的制定以及节水管理的改进。

(三)不断完善水权交易制度,促进水权的正常转移

水权交易制度作为水资源管理制度的重要组成部分,可以改变每个用户所面临的需求曲线,促使用水户探索不同客观条件下节水的新方法,从而降低节水成本,激励有限资源的有效利用,实现节水行为的价值,使节水型社会建设走上良性发展的道路。对此,我们一要设立固定的水权交易机构。针对目前我国缺少正规水权交易市场致使水权交易无法大规模进行的状况,我们可以参照土地交易机构的模式,依法设立固定场所进行水权交易,我们称之为水权交易所。水权交易所的主要职责可以设定为组织水权交易、审核交易主体的资格和条件;监督交易双方交割的程序和内容;审核交易合同,出具交易凭证;统计交易情况并向主管部门报告;制定会员自律性管理的规章制度等。^[11]二要健全水权交易的法律法规。应该尽快在新《水法》中增加有关水权交易的内容,包括不同类别水权转让的条件、审批程序、内容、方式以及对水权转让与其他市场行为关系的界定等。三是政府要进行必要的管理和协调。市场的正常有序运行以及健康发展,离不开政府的有效监督和管理。当前,政府应从具体的交易经营者角色退出

来,开展必要的协调与监督工作,如建立市场准入制度,制定水权交易参与者的资格认定标准并实行登记制度;制定市场主体行为规范,对市场主体行为进行严格管理;等等。

(四)进一步完善价格形成机制,充分发挥水价在节水工作中的作用

实践证明,提高水价是节约用水的有效措施。一些国家的经验和统计资料表明:水价提高10%,用水量下降5%;水价提高40%,用水量下降20%。针对我国水价普遍较低的情况,我们要建立科学合理的水价形成机制,进一步健全水价体系,使水价能够起到节约和高效利用水资源的作用。为此,一要建立科学的水价制定机制。只有按照科学依据制定出来的水价,才能符合市场经济的发展规律。概括起来,制定水价应当考虑以下四个因素:一是水权因素,按照水权因素制定的水价是水市场价的基准价,其他因素是影响水价上下波动的直接原因;二是水污染因素,即考虑水污染治理要耗费的大量人力、物力与财力;三是水务企业的经济效益因素,即考虑水务企业的运行成本和经济效益;四是工程水价因素,即考虑供水工程的实际运行成本,比如修建成本和一定的管理费等。二要构建节水型水价体系。价格是一种显著提高用水效率的工具,但是这种作用取决于水需求的价格弹性。针对我国水价制定缺乏弹性的状况,我们可实行计划用水,对超计划用水实行加价制度。我们要在科学核定各类用户需水量的基础上,完善和推广合同用水,并对超计划用水或浪费水资源的,作加价处理,以刺激用户节约用水。此外,要制定合理的地区和季节差价,在水资源充足与水资源短缺地区的水价之间保持合理的地区差价,在流域丰水期和枯水期的水价之间保持合理的季节差价,进一步体现水资源的供求关系,充分发挥价格杠杆对水资源节约的调节作用。

(五)健全公众参与机制,充分调动公民参与节水的积极性

节约用水事关每一个人,从一定意义上说,节约用水是一场人民战争,如果没有全民参与,是不可能打赢的。“从来没有,也永远不可能有一个万能的政府孤立地(撇开群众)实现对社会(包括对水事务)的管理;而且国家权力(权利)也只有受到公众的监督,才不至于背离设置该国家权力(权利)的初衷。”^[12]积极有效的公众参与机制是推进节水工作的根本途径之一,为此,应该逐步从制度上明确公民参与节水的权利和渠道。一要制定必要的公众参与节水的法律法规。公众参与是个系统工程,它涉及生活的方方面面,目前应加强公众参与有关法规问题的研究,对公众参与过程的组织、运行、决策各环节进行立法规范,如制定《公众参与节水管理法》、《水资源节约使用公益诉讼制度》等,为公众参与节水提供法律保障。同时,要拟定《水资源节约使用信息公开条例》,推行政务公开,实行节约用水立法公示、用水大户水量公开、水浪费有奖举报等等,扩大公众的节约用水的知情权,营造节约用水、保护水资源的良好社会氛围。二要进一步完善公民参与节水的中介制度。公众参与节约用水较有效的办法是组织成立由各方面用水户代表组成的用水协会,使其在水资源分配、水价确定、节水技术推广等节约用水的关键环节上发挥积极作用。这既能使供水公司、用水户与政府三者就节约用水问题构成平衡制约机制,又能调动用水户节约用水的积极性,提高节约用水的效率。同时,还要加强协会内部的规范化管理,真正实现民主决策、民主管理、民主监督,从制度上落实用水户参与节水的权利,促进水资源节约管理水平的提高。

参考文献:

- [1] 胡鞍钢,王亚华. 中国如何建设节水型社会[DB/OL]. <http://www.hwcc.com.cn>,水信息网,2003-10-20.
- [2] 谭崇台. 发展经济学的新发展[M]. 武汉:武汉大学出版社,1999:232.
- [3] 王树义. 流域管理体制研究[J]. 长江流域资源与环境,2000(9):419-423.
- [4] H. 登姆塞茨. 一个研究所有制的框架[M]//(美)R. 科斯. 财产权利与制度变迁. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994:192-206.
- [5] 甘满堂,黄河. 创建节水型社会的社会学分析[J]. 内蒙古社会科学,2004(1):141-144.
- [6] 马向瑜. 山西晋城市节水型社会建设研究[D]. 雅安:四川农业大学硕士论文,2007:4.
- [7] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 上海:上海人民出版社,1995.
- [8] 陈德敏. 节约型社会法律保障论[M]. 北京:人民出版社,2008:178.
- [9] (美)加里·D. 利贝卡普. 产权的缔约分析[M]. 陈宇东,等译. 北京:中国社会科学出版社,2001:15.
- [10] 潘忠文. 我国水权制度重构[D]. 哈尔滨:东北林业大学硕士论文,2003:36-37.
- [11] 何文章,冯慧. 我国水资源市场化制度分析[J]. 企业家天地,2007(7):92-93.
- [12] 牛忠志. 健全完善的水法律体系 推进我国水事法治[J]. 水利发展研究,2004(5):18-21.