

全面推进节水型社会建设的政策思考

王晶华¹，乔建华²

(1. 中国水利工程协会，北京 100038；2. 水利部发展研究中心，北京 100038)

【关键词】 节水型社会；制度创新；政策

中图分类号：TV213

文献标识码：B

文章编号：1671-1408(2006)11-0014-04

1 对节水型社会内涵的理解

水资源是人类赖以生存和发展的物质基础，也是构成生态环境的基本要素之一。近年来，随着我国经济社会的快速发展，水资源供求矛盾日益突出，尤其是北方的黄河、淮河、海河、辽河等流域，缺水严重，水资源开发利用率均超过50%，其中海河流域高达98%，地下水超采、河道断流、江河水质污染、生态破坏、城市供水告急，干旱和沙尘暴等自然灾害和恶劣气候频繁发生，已向人们敲响了警钟，节约用水、保护环境和可持续发展问题成为社会普遍关注的问题。过去，水资源供求矛盾还不突出，人们对这些问题的认识，较多地停留在开发利用和工程技术层面，即通过加大工程设施建设，增加水资源供给以满足不断增长的用水需求，表现为“以需定供”，对节约和保护重视不够。尽管也提倡节约用水，但从近20年的节水实践看，效果不是很显著，具体表现为用水效率不高，水资源短缺与用水浪费并存，水资源保护与水污染并存，节水的经济与社会机制没有真正形成。中国工程院《中国可持续发展水资源战略研究报告》指出：“根本原因是提高用水效率不单纯是水资源本身的问题，而是一场涉及生产力和生产关系的革命”。由此表明，干旱缺水问题的主要诱因不仅仅是受区域或更大范围自然环境变化的影响，可能更主要的是人的因素，问题的关键则取决于人们如何对待和处理人与自然、人与人以及现在和未来的关系，需要从经济学、社会学、政治学的

视野看待水资源短缺问题。2000年，中共中央在关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议中用较长篇幅阐述了水利发展问题，重点突出了节约用水，强调“水资源可持续利用是我国经济社会发展的战略问题，核心是提高用水效率，把节水放在突出位置。要加强水资源的规划与管理，搞好江河全流域水资源的合理配置，协调生活、生产和生态用水。城市建设与工农业生产布局要充分考虑水资源的承受能力。大力推行节约用水措施，发展节水型农业、工业和服务业，建立节水型社会”，第一次提出了建立节水型社会。2005年，党的十六届五中全会通过的中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议，强调要把节约资源作为基本国策，发展循环经济，保护生态环境，加快建设资源节约型、环境友好型社会，促进经济发展与人口、资源、环境相协调。这些都充分说明国家对水资源问题的认识已从单一的工程技术问题或经济问题提升为涉及人们的行动、组织和制度的社会问题，需要从技术、经济和社会等多方面因素中寻找合适的路径和策略。

马克思主义认为，社会在本质上是生产关系的总和，它是以共同的物质生产活动为基础而相互联系的人们的有机总体。社会是人类活动的共同体，人是社会系统最基本的要素，社会是以人们的物质生产活动为基础，以人与人的交往为纽带，社会是

收稿日期：2006-07-14

作者简介：王晶华(1966—)，女，安徽阜阳人，工程师。

有文化、有组织的系统，社会具有整合的功能、导向的功能、交流的功能和继承发展的功能。那么，我们可以把节水型社会理解为：以节水为显著特征的一种社会运行状态，即以节水为核心，以全民为主体，以组织为基础，以运行机制为保障，在全社会建立起节水的管理体制和以经济手段为主的节水运行机制，形成节水的动力机制、整合机制、激励机制、控制机制、保障机制等，从而在水资源开发利用的各个环节上，实现对水资源的优化配置、节约和保护，不断提高水资源的利用效率和效益，最终实现以水资源的可持续利用支持社会经济可持续发展，其内涵如下。

(1)以节水为核心。指节水型社会的主题是节水，在节水型社会中，节水要成为人们乃至整个社会的基本生存和发展方式，全面、全过程节水已经成为社会主体的自觉行动。人们对待节水已从无意识到有意识，从被动到主动，从短期行为到长期的自觉行动。

(2)以全民为主体。指人们在生活和生产过程中，在水资源开发利用的各个环节，始终贯穿对水资源的节约和保护，节水型社会成员的范围覆盖全民。在节水型社会成员中，要建立一个人人节水、时时节水、处处节水，即全面全过程节水的社会道德风尚。

(3)以组织为基础。指节水型社会的节水组织机构，要以节水型组织为基础。目前，我国先后提出的建设节水型城市、节水型社区、节水型家庭等都是节水型社会的基本组织形式，是个体节水行为整体涌现的基本组织单元。

(4)以运行机制为保障。指节水型社会的正常、持续运转需要相应的保障措施，要从节水的管理体制和促进节水的动力机制、整合机制、激励机制、控制机制、保障机制等方面，建立节水型社会运行的配套机制。

因此，节水型社会的本质特征是建立以水权、水市场理论为基础的水资源管理体制，充分发挥市场在资源配置中的导向作用，形成以经济手段为主的节水机制，不断提高水资源的利用效率和效益。从水资源的开发利用方式看，节水型社会是把水资源的粗放式开发利用转变为集约型、效率和效益型开发利用的社会，是一种水资源消耗低、利用效率高的社会运行状态；从管理

体制和运行机制看，节水型社会是建立以水权管理制度为核心的水资源管理体制，形成“政府宏观调控、市场引导和用水户参与”的运行模式；从社会产业结构转型上看，节水型社会又涉及到节水型农业、节水型工业、节水型服务业等具体内容，是由一系列相关产业组成的节水型社会产业体系；从社会组织单位看，节水型社会又涵盖节水型城市、节水型社区、节水型企业、节水型灌区、节水型家庭等组织单位，是由社会基本单位组成的社会体系；从建设的主体看，节水型社会建设需要政府的大力推动和社会的广泛参与、支持。充分发挥政府在节水型社会建设中的主导作用，加强组织协调和政策、资金支持，做好经济社会发展规划、水资源优化配置方案、总量控制和定额管理、水市场交易规则等制度体系建设，并通过法律手段和行政措施予以落实，为节水型社会建设提供体制和机制保障。要切实保障公民特别是弱势群体的基本生活用水权利和用水安全，保障生态用水和环境用水，鼓励公众广泛参与水资源管理，促进节水的社会化。

2 节水型社会制度创新分析

“十五”期间，水利部先后在甘肃张掖、四川绵阳、辽宁大连、陕西西安等城市开展了节水型社会建设试点，随后又根据各省(自治区、直辖市)的情况确定了99个省级试点城市。从各地的试点情况看，地方党委、政府对节水型社会建设高度重视，采取切实可行措施，调动全社会力量，参与节水型社会建设。如改革城市水务管理体制，上海、北京等大中城市先后组建了水务局，理顺水资源管理关系，整合政府涉水管理资源；为建立和完善节水政策法规体系，国务院颁布了《取水许可和水资源费征收管理条例》；探索利用市场机制配置水资源，通过初始水权分配或水量分配，明晰水资源使用权，并利用水价杠杆调节水资源供需关系；积极开发非常规水源，采取海水淡化、污水处理回用、集雨工程等措施，增加非常规水源供给；鼓励民营资本参与节水及相关产业运作和经营；积极推动节水文化宣传活动的广泛开展。通过这些措施，增强了社会的节水观念，提高了水资源利用效率和效益，保障了试点地区经济社会的发展。但是，应该看到各地在节水型社会建设中，还普遍存在着节水

型社会建设资金渠道不畅，部门间协调难度大，政策法规不完备，水资源计量与监测设施不足等突出问题，一定程度地制约着节水型社会建设的进一步深入开展。分析这些问题存在的根本原因，主要是制度安排问题。

建立节水型社会是一场深刻的社会变革，核心是建立有效的管理体制、机制和制度安排，保证全社会整体目标的实现。节水型社会建立的过程就是打破旧有的用水粗放的水管理体制、建立起新的用水高效的水管理体制的过程，一般表现为政府主导下的强制性制度变迁过程。新制度经济学认为，制度变迁是制度的替代、转换与交易的过程，是通过不断的制度创新完成的（见图1）。制度变迁发生的条件，一种是制度变迁改变了潜在的利润，一种是制度变迁成本的降低使安排的变迁变得合算了。一项新制度安排只有在变迁的预期净收益大于预期的成本时才会被做出。但是由于制度变迁成本和收益的不对称性，较高的变迁成本会阻碍新制度的建立，这是节水型社会难以建立的根本原因。而节水型社会试点工作得以推进的原因则在于，中央为地方承担了制度变迁的很大一部分变迁成本，加大节水改造或相关工程建设投入，建立了改革的政治、经济和社会激励政策，形成了地方政府及用水组织推进节水型社会制度变迁的动力，使大规模的制度变迁得以发生和进行。因此，处在转型期的我国节水型社会建设，需要各级政府的大力推动，在建立公共财政体制框架下，调整财政支出结构，加大节水型社会建设等社会公共服务领域的财政资金供给，解决节水型社会建设制度变迁的成本约束问题，推进节水型社会的制度变迁。可见，建立有效的财政政策，保证政府的公共支出，是节水型社会建设的前提和基础。

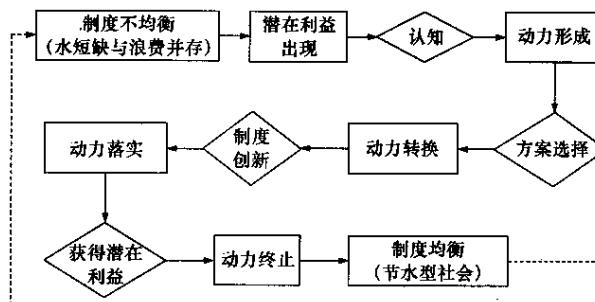


图1 节水型社会制度创新的动力形成机制

3 采取综合政策措施，全面推进节水型社会建设

3.1 强化政府节水型社会建设的主体责任，以节水型社会建设促经济社会全面发展

节水型社会建设的核心是大规模的制度建设，政府是制度供给的主体。因此节水型社会建设需要政府的大力推动，才能将节水的各项措施落到实处。在节水型社会建设中，既要从当地的资源、环境条件出发，根据水资源承载能力，科学、合理地确定发展规模、发展方式和产业结构，走可持续发展的路子。也要从当地人口、经济和社会发展的历史背景出发，科学、合理地配置地表水和地下水、当地水和外调水、原水和再生水，坚持开源与节流并重、节流优先的原则，为经济社会发展提供有效的水资源保障。统筹经济社会发展与资源节约保护，才能使地方政府切实感受到建设节水型社会的必要性和紧迫性，为节水型社会建设提供必要的行政资源和政策支持。

3.2 建立和完善水资源统一管理体制，全面推进城乡水务的监督管理工作

建立节水型社会，必须实行水资源统一管理，建立以水权水市场理论为基础、流域管理与区域管理相结合的管理体制，调整水资源产权管理关系，正确处理人们在有关水生产、交换、分配、消费各个环节的相互关系，保障水资源产权关系的完整性，避免被行政权力所分割，才能形成有效的节水动力机制、激励机制和监督管理机制。水资源统一管理体制，将有利于对水资源实施统一规划、统一配置、统一调度、统一管理，统筹考虑地表水、地下水、土壤水、雨水、灌溉回归水及城市污水等的开发利用、协调管理和综合治理，统筹生活、生产和生态环境用水，为节水型社会建设提供体制保障。但是，目前在部分试点地区，依然存在部门分割的水资源管理体制，管理协调难度大、行政运行成本高，给节水型社会建设的有效推进造成了体制障碍。因此，必须加快水资源管理体制改革进程，为节水型社会建设提供基本制度保证。

3.3 通过有效的制度安排，建立相对稳定的节水型社会建设投入渠道

建立节水型社会是建设资源节约型、环境友好

没有纳入中央补助的范围，全部由地方负责。

一些地方把控制血吸虫病的希望全部寄托在争取中央资金上，自身防治工作力度不大，“等、靠、要”思想严重。比如某灌区血防项目，中央投资补助的干渠衬砌和疏浚已基本完成，但由地方负责、血防效益较好的斗、农、毛渠的治理没有跟上，使该地区的阳性钉螺面积仅降低了13%，难以全面发挥血防效益。各级地方要进一步落实好血防工作职责，落实建设资金筹措责任；同时充分调动和发挥公众参与水利血防建设的积极性，多渠道地解决血防工程的建设资金，确保血防目标的实现。目前，江西省已建立了政府一把手亲自抓、负总责的血防工作领导体制，把血防工作列入政绩考核内容，作为干部任职考核的主要内容，对于2008年没有实现防治工作目标的，要追究主要负责人行政责任，这极大地推动了血防工作的顺利开展。

7 水利血防与新农村建设的关系

当前，我国正在实施建设社会主义新农村的伟大战略。血防工作的重点在农村，没有广大人民群

（上接第16页）

型社会的一个重要方面，也是未来社会发展的方向。国家在推进节水型社会建设中必须坚持循序渐进的改革模式，对制度变迁可能带来的利益关系调整，要慎重把握，并承担改革成本。建议中央财政设立节水型社会建设专项基金，加大对节水型社会建设的投入，地方政府也要积极筹措配套资金，同时各地可以结合供水价格、水资源费及污水处理费征收标准的调整，将水价、污水处理费上调部分和水资源费的一部分纳入节水型社会建设基金，开辟一条比较稳定的资金投入渠道，保证节水型社会建设的持续开展。

3.4 出台配套的节水产业政策和财政、税收政策，保障节水型社会建设的长期、有效开展

节水型产业是社会成本或外部成本内部化的一种产业发展模式，其产品一般由于成本较高，在市场竞争中处于不利的位置，如果没有相应的产业政策和财政、税收政策支持，节水型产品的推广和使用就会受到很大的限制。非常规水源的开发利用和污水回用同样有成本过高的问题。因此，必须尽快出台配套的产业政策和财政、税收政策，通过减免

众的身体健康和生命安全，不消除血吸虫病对疫区经济社会发展的不利影响，在血吸虫病疫区建设社会主义新农村只能是一句空话。各地要把血防工作和疫区的新农村建设有机结合起来，相互协调、相互促进。一方面，建设社会主义新农村提出的加强农村基础设施、农田水利、饮水安全工程等建设，都有控制和消灭血吸虫病流行的功能。各地在制定社会主义新农村建设规划时，要把血防工作纳入规划，统筹考虑，一并安排。另一方面，水利血防项目要促进新农村的建设。要加大血防工作的力度，减轻血吸虫病对疫区人畜的威胁，保障广大人民群众的身体健康和生命安全，促进当地的经济社会发展，使疫区的人民群众逐步走向“生产发展、生活宽裕”的道路；要结合水利血防工程的建设，努力改善河流水环境，改善工程周边的生态环境，实现“村容整洁”。

当前，全国的血防工作正处于合力攻坚的关键时期，只要我们整合资源、综合治理，将各项血防措施落到实处，一定能够在较短时间控制血吸虫病的流行，巩固胜利成果，最终消除血吸虫病的危害。

（责任编辑 陈海燕）

税费、财政补贴或政府强制推行等措施，保障节水型产品和非常规水源的推广使用。

3.5 建立科学的水价管理制度，利用价格机制促进水资源的节约和保护

水价政策的目标是通过水价这一经济杠杆，在考虑用水户承受能力基础上实现高效率节约用水和维持水利工程再生产能力的二元目标。水价政策设计必须统筹兼顾水价政策的目标与不同消费者的承受能力，对不同用途的水，建立合理的比价关系，促进用水的高效率和高效益。建立政府对水价的科学调控制度，实行统一管理与分级管理相结合的管理体制，建立灵活、民主的协商和决策机制。

3.6 加强水资源管理基础设施建设，保障节水型社会制度的落实和实际效果

加强水资源管理的信息化建设和计量设施的建设，实现包括水质在内的水文及取用水数据自动采集、传输、处理和预报及实时自动监测，提高管理效率和水平；加强监控和计量硬件设施建设，为实现供水、用水、排水一体化管理提供技术和基础支撑，同时，也是保障水权人合法权益的基础手段。

（责任编辑 尹美娥）