

# 我国节水型社会建设的制度体系研究

褚俊英, 秦大庸, 王浩

(中国水利水电科学研究院, 100044, 北京)

**摘要:** 制度是我国节水型社会建设的核心和核心环节。制度安排的适当与否, 在很大程度上影响到节水型社会建设的成败。从节水型社会建设制度及其体系的内涵与基本特征分析入手, 剖析了节水型社会制度体系的层次结构, 并构建了节水型社会的一般制度矩阵, 提出了节水型社会的三大支撑性制度。

**关键词:** 节水型社会建设; 水制度; 中国

Research on institution systems of Water - saving Society Development (WSSD) in China//Chu Junying, Qin Dayong, Wang Hao

**Abstract:** Water institutions play a dominant role for Chinese government to promote WSSD. Appropriate arrangements of water institutions will have significant impacts to the success of WSSD. Firstly, this paper investigates the concepts and basic characters of water institutions during WSSD in China. Secondly, the stratified structures of water institutions are analyzed, and the general water institutions matrix is given. Thirdly, according to the major trends in China's WSSD practices, three key supportive water institution combinations are identified, including total volume control and quotas, water pricing and water transfer market, as well as public information and water user organization. The advanced level of those supportive institution combinations are representative of the total effect of WSSD in China. Lastly, basic theory and ways of water institutions innovation in China's WSSD are given.

**Key words:** Water - saving Society Development (WSSD); water institutions; China

中图分类号: TV213.4

文献标识码: A

文章编号: 1000- 1123(2007) 15- 0001- 03

## 一、节水型社会制度及其体系的概念、作用与特点

制度是指“社会游戏的规则, 是人们创造的、用以约束人们交流行为的框架”。制度作为经济理论的重要基石, 是经济增长与发展重要的内生变量, 土地、劳动、资本、技术等要素只有在有效的制度框架下才能发挥作用。节水型社会制度是指与节水型社会建设相关的社会约束规则。节水型社会制度体系是指与节水型社会建设相关的社会约束规则的总称。

有效的制度安排能够消除水市场

的限制性因素, 促进水资源的优化配置与高效利用。完备的制度体系是节水型社会四大支撑体系之一, 是政府主导、市场引导与公众参与的载体, 也是连接其他三大体系建设的纽带, 即统一、高效的水资源与水环境管理体系、与水

资源优化配置相结合的节水防污工程与技术体系以及与水资源和水环境承载力相协调的经济结构体系, 如图 1 所示。从根本上看, 节水型社会制度建设强调生产关系的变革、经济手段的运用以及需求控制与管理, 是提高水



图 1 制度在节水型社会建设中的作用

收稿日期: 2007- 05- 22

作者简介: 褚俊英(1976—), 女, 中国水利水电科学研究院水资源研究所, 博士, 工程师。

注: 本文为中国水利水电科学研究院专项(ZJKY0601/05ZD02)课题、水利部“我国节水型社会建设理论技术方法及其实际应用研究”课题的部分研究成果。

资源利用的效率、效益和可持续性的关键,也是节水型社会建设与传统节水相区别的主要特色所在。

按系统论的观点,系统是由具有特定功能的、相互间有机联系的多种要素所构成的一个有机整体。节水型社会体系是一个复杂大系统,具有如下几个特点:

制度的关联性。制度是构成节水型社会制度体系的基本要素。在制度体系内部,有着众多、各种类型的制度,它们往往相互制约与反制约,从而形成制度之间的直接联系或间接联系。

制度功能的整体性。节水型社会制度体系内部各个制度功能的发挥,往往受到其他制度的影响和制约。因此,制度体系的整体效应是指制度体系中各个制度的相互联系、相互制约的结果。一般而言,制度的整体效果大于各部分叠加的效果。

制度体系的阶段性。节水型社会制度体系服务于社会需求,具有一定历史阶段性,不同阶段由不同内容和形式的制度所构成。

制度体系的层次性。节水型社会制度体系具有不同的层次,存在着纵向结构和横向结构。不同层次的制度在制度体系中的地位和作用是不同的,其变化的规律也有所差异。

### 二、节水型社会制度体系的层次结构与一般制度矩阵

节水型社会制度体系的内涵相当丰富,具有明显的层次结构,如图2所示。

从范围上看,当前的研究表明,节水型社会建设具有三个基本模式,即国家模式(C模式)、区域模式(R模式)和基层模式(L模式)。相应的,节水型社会制度体系也包括国家节水型

社会建设制度、区域节水型社会建设制度以及基层节水型社会建设制度。

从广度上看,节水型社会建设的制度体系,可以分为水资源开发利用的制度、水环境保护的相关制度以及水生态修复的相关制度。

从深度上看,节水型社会的制度体系可以分为水法律、水政策与水文化三个层次。其中,前两者属于正规制度,后者属于非正规制度。

从功能上看,根据政府的作用及与市场、公众的关系,节水型社会制度可以划分为命令与控制、基于市场的经济激励、信息与公众参与三大类。

在广度上,重点考虑水资源开发利用制度以及防污与水环境保护制度,将其与节水型社会制度在功能方面进行组合,并予以细化,构建的节水型社会一般制度矩阵如图3所示。

### 三、节水型社会的三大支撑性制度

节水型社会建设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,充分发挥市场在水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。在其过程中,政府的宏观调控和主导作用在现阶段必不可少。此外,积极推进以自主管理为代表的农业用水制度改革和管理模式,有利于培育和农民自主管理意识和水平,建立现代高效的管理体制和运行机制,是实现农业和灌区可持续发展的关键所在。基于以上认识,并综合考虑我国市场经济转型的历史特点,本研究认为节水型社会建设具有如下三大支撑性制度组合,如图4所示。

总量控制与定额管理制度类。该制度组合可以具体细分为取水许可、排污许可、用水定额、污水排放标准控制等制度。

水价、水权与水市场制度类。其中,水价制度是指包括水资源有偿使用制度、水利工程水价制度、城市

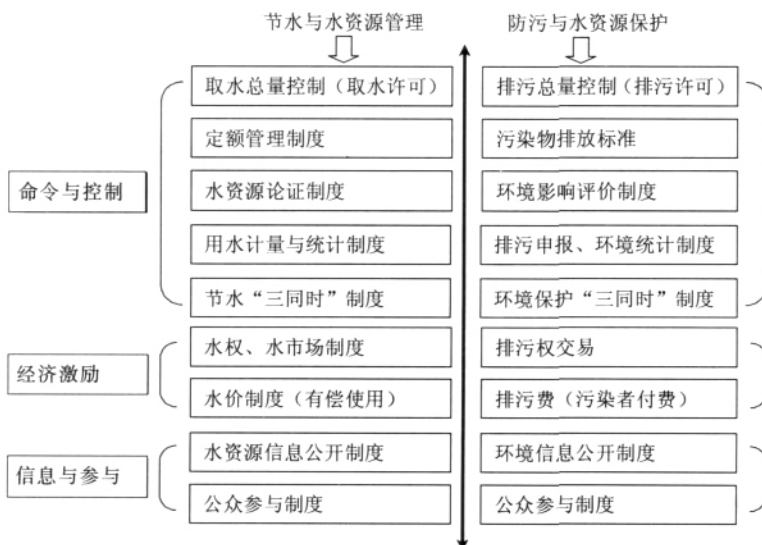
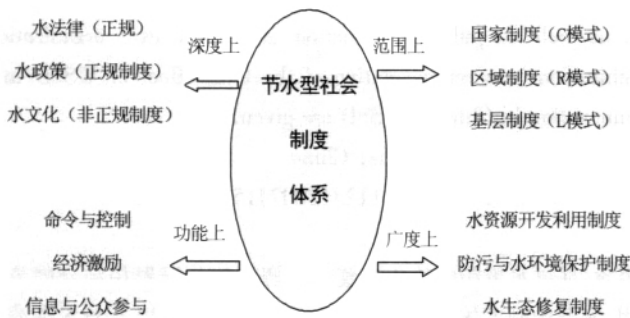


图3 节水型社会建设的一般制度矩阵

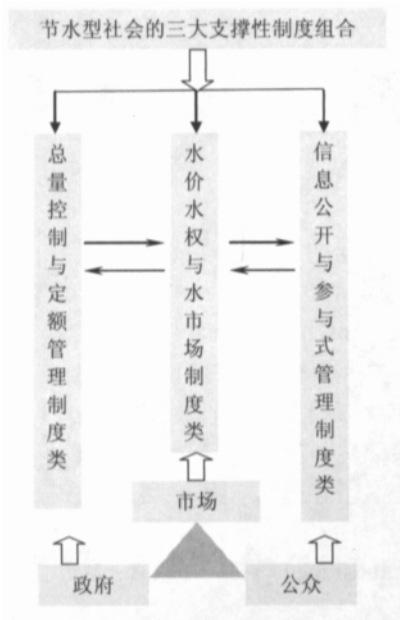


图4 节水型社会的三大支撑性制度组合

供水制度、排污收费制度等在内的综合集成体系。此外，该制度组合还包括初始水权分配、水权转让、排污权交易等制度。

信息公开与参与式管理制度类。该制度组合主要包括政府信息公开、宣传教育与公众参与等制度，主要以用水者协会的建设为重点。

上述节水型社会三大类支撑性制度，从广度上看，综合体现了水资源高效利用与水资源保护两部分的内容。从制度功能上看，总量控制与定额管理制度侧重于政府命令与控制手段，水价、水权与水市场制度侧重于经济激励手段，参与式管理制度侧重于信息化与社会参与手段。

#### 四、节水型社会制度的变革

节水型社会制度变迁往往受到多方面因素的影响，如政治经济体制、经济社会发展的规模与速度、水利基础设施建设的水平、市场经济的完善程度等。通常，一个有效的制度在一定时期内应该是相对稳定的，人们对既定制度安排和制度结构处于一种满足状态或满意状态，因而无意也无力改变现行制度。对于制度变迁的发生，正如新制度经济学家所认为的

那样：“资源、技术、偏好与制度等的配置是一个联动的体系，制度变迁意在实现更高的效率，表现为对制度均衡的动态搜寻。”从根本上看，制度变革主要取决于制度变迁的收益和成本，只有当预期收益大于预期成本（包括机会成本和变迁成本）时，制度变革主体才会去推动直至最终实现制度变迁。

节水型社会制度的变革有多种方式，包括：

从制度变革驱动力量看，节水型社会制度变革是强制性和诱致性变革的统一。强制性变革是以政府的行政命令和法律法规为主要特征的制度变革。如我国2006年正式颁布实施的《取水许可和水资源费征收管理条例》，就是采用法律强制力推动制度进行变迁。诱致性变迁主要是指由个人或团体在追求制度外的利润时推动实现制度的创新和更替，如上游地区对下游地区水资源补偿制度等。考虑到我国仍处于市场经济转型时期，近一个时期还主要以强制性变迁为主。政府在制度体系构建中发挥着主导作用，是节水型社会制度变革的主要实施者和重要推动力量。

从制度变革的主要内容看，节水型社会制度变迁的主要方式为新制度创新和现有制度改进两方面：既包括单项制度改进，也包括制度体系结构的变革，即水法律、水政策与水文化的相互转化过程。从当前节水型社会建设的实践看，我国区域节水型社会制度变革以体系的重塑和优化为重点和前提，并有针对性地对其中的一些关键制度进行修订和改进。

从制度变革的区域范围上看，我国节水型社会制度变革采取以区域、基层制度变革为重点，带动国家制度变革的模式。在区域层次上，节水型社会制度变迁采取渐进方式，按照“点—线—面”的发展思路，即首先在代表性试点城市进行制度变革尝试（点：如张掖、绵阳、大连、西安），接着在

南水北调沿线受水区试点城市（线：如天津、廊坊、淄博、徐州、郑州和襄樊）以及省级行政区（面：如宁夏）推动变革。通过积累经验，逐步推广到全国。

#### 五、结论

节水型社会建设是解决我国水问题的战略举措。制度建设是节水型社会建设的难点和关键所在。为响应我国建设创新型国家的时代要求。当前以及未来15年，是我国节水型社会制度进行根本性变革和创新的关键时期。科学认识节水型社会建设制度体系的结构与动态变化特征，并进一步对主要支撑性制度组合进行重点研究，是推动我国节水型社会建设理论和实践逐步走向深入的重要切入点。

参考文献：

- [1] 卢现祥. 西方新制度经济学[M]. 北京: 中国发展出版社, 1996.
- [2] 闫敏. 循环经济的新制度经济学探析[J]. 桂海论丛, 2005, 21(6).
- [3] Ward, A. F. and King, J. P.. Reducing institutional barriers to water conservation. *Water Policy*, 1998, 1.
- [4] 中国科学院可持续发展战略研究组. 中国可持续发展战略报告——水: 治理与创新[M]. 北京: 科学出版社, 2007.
- [5] 褚俊英等. 我国节水型社会建设的模式研究[J]. 中国水利, 2006(23).
- [6] 胡和平, 彭祥. 博弈论视角下节水型社会制度建设的基本内涵组成结构与基本表征[J]. 中国水利, 2005(13).
- [7] Bhatia, R., Cesti, R. and Winpenny, J. water conservation and re-allocation: best practice cases in improving economic efficiency and environmental quality. Washington, DC: World bank, 1995.
- [8] 林旭霞. 关于我国物权立法选择的经济学分析[J]. 东南学术, 2004(6).
- [9] 彭德琳. 新制度经济学[M]. 武汉: 湖北人民出版社, 2002.

责任编辑 李计初