《学术界》(月刊)
总第218期,2016.7
ACADEMICS
No.7 Jul. 2016

从自律走向他律:节水法律制度模式选择与建构〔*〕

○ 杜　寅
(武汉大学　法学院,湖北　武汉　430072)

〔**摘　要**〕我国现行节水制度呈现以自律为主导的规制模式,突出表现为法律规范性表达不足、制度约束力涣散,长效节水约束机制尚未建立,实效差强人意。国内外政策层面的强制性节水目标与水资源分配正义,必然要求建立以他律为主导的全社会节水规制模式,需健全以用水效率为目标的强制约束性制度,制定并推行约束性的节水效率标准体系,完善重点领域和行业的节水法律规制,制定并完善节水专门立法。

〔**关键词**〕用水效率;节约用水;制度模式;法律制度

2015年的《生态文明体制改革总体方案》明确提出"按照节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力的方针,健全用水总量控制制度,保障水安全。建立健全节约集约用水机制,促进水资源使用结构调整和优化配置。"本文拟反思我国节水法律规制模式及其成效,并对未来法律制度和体系的完善进行思考。

一、我国节水立法及制度框架

1. 节水立法概述

2002年《水法》以法律的形式对节水型社会及节水制度进行了确认。《水法》第8条明确规定"国家厉行节约用水,大力推进节约用水措施,推广节约用水新技术、新工艺,发展节水型工业、农业和服务业,建立节水型社会",并规定了配套的制度条款,包括总量控制与定额管理条款(第46条、第47条)、水价与

作者简介:杜寅(1986—),武汉大学法学院环境与资源保护法学专业在读博士研究生。

〔*〕本文系国家社会科学基金重大项目"法治的生态转型和生态文明制度建设"(14ZDC030)的阶段性成果。

超额加价条款(第 48 条、第 49 条、第 55 条)、农业节水条款(第 50 条)、工业节水条款(第 51 条第 1 款)、城市节水条款(第 52 条)、淘汰名录制度条款(第 51 条第 2 款)、节水三同时制度条款(第 52 条)和法律责任条款(第 68 条、第 71 条)。

为保障节水法律落实,细化法律制度,我国节水行政主管部门颁布制定了《城市节约用水管理规定》(1989 年)、《水利工程供水价格管理办法》(2004 年)、《取水许可和水资源费征收管理条例》(2006 年)、《取水许可管理办法》(2008 年)等行政法规规章。并出台了大量的有关节水的政策性规范文件,包括:《水利产业政策》(国发〔1997〕35 号)、《关于加强城市供水节水和水污染防治工作的通知》(国发〔2000〕36 号)、《全国节水规划纲要(2001 – 2010 年)》(2002 年)、《关于推进水价改革促进节约用水保护水资源的通知》(国发〔2004〕36 号)、《关于加快水利改革发展的决定》(中发〔2011〕1 号)、《国家农业节水纲要(2012 – 2020 年)》《关于实行最严格水资源管理制度的意见》(国发〔2012〕3 号)等。尤其需要指出的是,2011 年《关于加快水利改革发展的决定》与 2012 年《关于实行最严格水资源管理制度的意见》明确提出用水效率控制红线,对节水型社会建设的阶段性目标进行具体化;同时,提出建立用水效率控制制度,建立起以节约用水管理、用水定额管理、节水技术管理为框架的用水效率控制制度体系。

除上述国家法律规范性文件外,各级地方政府还制定了大量地方性节水法规、规章,诸如《北京市节约用水办法》《天津市节约用水条例》《安徽省节约用水条例》等。上述法律法规共同组成一个覆盖全国与地方,涉及工业节水、农业节水、城市生活节水的节水法律规范体系。

2. 我国现行节水法律制度框架

我国现行节水法律制度主要包括:用水总量控制与定额管理制度、水价与超额加价制度、节水“三同时”制度、淘汰名录制度、节水技术推广制度。用水总量控制制度,是通过对用水指标逐级分解,将水资源使用权量化到各个流域、区域、部门、行业、用水主体,层层控制用水指标。定额管理制度则是依据经济、社会、行业及居民生活情况,科学核定单位工业产品、人口、灌溉面积的用水定额,进而确定总用水量,达到总量控制目标。实践中,一般缺水地区“以总量控制实现定额管理”,丰水地区“以定额管理实现总量控制”。[1] 水价与超额加价制度是指用水实行计量收费,用水量超过核定的用水指标和用水计划的,对超出部分加价收费,并可设定多个阶梯对应不同的加价幅度。节水“三同时”制度是指新建、扩建、改建建设项目应当制定节水措施方案,配套建设节水设施,节水设施应当与主体工程同时设计、施工、投产。淘汰名录制度是指由相关行政主管部门制定并公布落后、耗水量高的工艺、设备、产品名录,生产者、销售者、使用者应当在规定的时间内停止生产、销售或者使用列入名录的工艺、设备和产品。节水技术推广制度是指政府通过资助、奖励、项目示范、宣传等形式推广节水技术、器具、设备,

涉及城市生活节水、工业节水、农业节水三个领域。

按照规制方式可以分为自律型的法律制度与他律型的法律制度。用水总量控制与定额管理制度、水价与超额加价制度属于自律型法律制度。用水总量控制与定额管理制度是从宏观层面和微观层面对水权的初始分配制度,而水价与超额加价制度则是体现水资源商品属性的市场调整制度。即通过用水总量限制与价格刺激,使人们自觉采取节水措施,并不直接通过公权力运作强制公民提高用水效率。其本质在于建立水权、水市场机制,发挥市场在水资源配置中的引导作用,形成以经济手段为主的节水机制,要求人们在经济发展过程中形成一种自律意识和自律行为,体现了一种自律式的发展。[2] 节水三同时制度、淘汰名录制度、节水技术与器具推广制度属于他律型法律制度。即通过公权力运作禁止、限制、鼓励使用相关用水技术、器具、设施,强制用水主体使用节水技术、器具、设备,提高用水效率。[3] 其本质在于通过公权力强制保障社会、经济、环境可持续发展的最基本的用水效率底线,维护区域环境公平与水资源分配正义,是对社会基本用水秩序和国家可持续发展战略的刚性制度安排。自律型法律制度与他律型法律制度共同组成了我国现有节水法律制度框架。

二、我国自律为主的节水规制模式及其表现

从应然层面来看,节水法律规制模式应当是自律与他律相结合,自律与他律法律制度形成各司其职、相互配合的状态。但是由于制度设计理念与立法供给不足,导致我国现有节水法律规制模式呈现以自律为主、他律不足的状态。

我国节水规制实践,主要是通过水价调整、建设节水试点工程与示范城市、宣传节水常识、推广节水器物与节水技术等鼓励性措施来实现节水目的。其社会控制逻辑是:期望通过水权的市场化运作及价格杠杆使用水成本更为科学;通过大规模地宣传节水观念提高公众的道德水平;通过重点节水工程与节水示范城市建设促进节水器具、技术的发展和普及,引导人们自觉地走上节约用水的道路,实现节水型社会目标。[4] 而有关建设项目节水“三同时”审批、高耗水工艺淘汰名录、节水技术推广等刚性节水管理尚未有效展开。这实际上是将节水的问题市场化与道德化,试图单纯依靠个体与全社会的自觉与自律进行节水,体现了以自律为主导的制度规制模式。这种规制理念所反映出的更多的是法律实施后的理想秩序状态,而没有对产生这一法律后果状态的过程——法律实施提出规制刚性的要求,这一点在立法中就突出表现为我国他律型节水法律制度规范性表达不足、法律制度约束力涣散:

1. 节水法律制度的规范性表达不足

2002 年《水法》有关节约用水条款共计 19 条,占整个水法条文的 25%,可以说节约用水是水法中的最重要内容之一。但从规范分析角度来看,《水法》中节水法律规范普遍存在法律规范结构不完整、规范内容不明确的问题。法律逻辑学家冯·赖特认为法律规范的结构要素必须包括适用主体、规范特征、内容、适

用条件、场合和制裁,通过权威机关发布的规范应当结构完整且内容明确,才能实现规范指引的必然要求。[5] 作为节水制度领域最重要内容的农业节水、工业节水、城市节水条款采用了“各级人民政府应当推行节水灌溉方式和节水技术”(第 50 条)、“工业用水应当采用先进技术、工艺和设备”(第 51 条)、“城市人民政府应当因地制宜采取有效措施,推广节水型生活用水器具,降低城市供水管网漏失率,提高生活用水效率”(第 52 条)的措词。从规范的特征来看,“应当”表明上述条款均属于义务性规范条款,凡属义务性条款均应当有明确的制裁内容即消极法律后果的规定。上述有关条款并未涉及法律后果的规定,法律后果的缺失将直接导致法律规范的强制性缺失从而退化为政治口号或宣誓,在法律实施过程中就表现为无法可依,执法不能。其次,就规范的内容来看,上述条款并未明确“推行”“采取”“推广”的具体内容。由于立法的模糊与下位法的缺失,不能通过法律体系解读出第 50 条、第 51 条、第 52 条所“推行”“采取”“推广”的具体措施是什么。不明确规范内容降低了政府责任的强度与法律的可适用性,在实践中极易导致政府的行政不作为或行政权的滥用。节水相关立法明显规范性缺失,刚性不足,体现了一种松散、自律的制度建构逻辑。

2. 节水法律制度的约束性涣散

《水法》有关节水条款是进行节水制度建构的依据,同时也是制定有关节水行政法规、部门规章的上位法依据。但仅有《水法》授权性规定远不能满足制度运行的需要,还需配套的行政法规、部门规章对具体制度的程序、内容、标准予以细化。事实上,现行的节水法律制度,尚未形成完整的制度约束体系。

(1)总量控制制度缺少对节水及用水效率的考量。取水许可制度是落实总量控制和定额管理的核心制度,由《取水许可和水资源费征收管理条例》《取水许可管理办法》对取水许可审批程序、禁限考量因素、行政责任进行细化,应当说取水许可是水量管理与用水效率管理的重要交集。但上述两部法律规范性文件似乎“有意”忽视节水或用水效率管理的内容,节水内容几乎空白;取水申请批准文件中所涉及的“节水要求”“节水措施”“节水设施”,也缺少具体要求与可操作技术标准;取水许可不予审批的情形缺少对节水或用水效率的考虑,而水质、水量的管理则均在禁止的范围内。

(2)节水“三同时”制度缺少法律保障。节水“三同时”制度是工业节水中的重要强制性制度,《水法》第 71 条还规定了违反节水“三同时”法律规定的行政责任。但这一节水领域的关键性制度至今尚无行政法规、部门规章对行政程序、法律责任进行具体安排。比照环境影响评价制度与环保“三同时”制度的关系,水资源论证制度应当与节水“三同时”制度相互协调,对节水设施提出具体的要求。现行《建设项目水资源管理办法》并未规定节水内容,水资源论证的内容并未包括节水内容。如此,节水“三同时”制度中“节水措施方案,配套节水设施”的评价依据就不复存在,整个制度将可能流于形式。[6]

(3)节水技术推广制度、淘汰名录制度等尚未完全实施。节水推广制度下

仅有一部由建设部在 1989 年颁布的《城市节约用水管理规定》,有关农业节水技术推广内容缺位,且内容陈旧无法为实践中的示范城市建设、重点节水项目资助、财政与政策鼓励等节水技术推广措施提供规范性支撑。关键性的技术强制制度——淘汰名录制度自《水法》2002 年修改以后,十数年来并未制定相关具体名录,直到 2015 年才有配套的规范名录即——《高耗水工艺、技术和装备淘汰名录(第一批)》,且现有名录仅覆盖 4 个行业、10 项工艺技术内容,远未覆盖耗水重点行业。

三、自律为主节水规制模式的实效性分析

如果法的规定不能在人们和他们的组织活动中、在社会关系中得到实现的话,那么法就什么也不是。自律型的节水规制模式是否能够满足我国节水管理的实际需要是讨论节水法律制度模式改革的重要前提。

现行自律型节水规制是以重点项目建设、试点城市示范为主要法律实施手段的,实践证明这种法律实施机制不能达成广泛、持久的自律效果。自 2001 年起,国家首次确定张掖市成为全国首家节水型社会建设试点,紧接着又将绵阳市和大连市纳入首批全国节水型社会建设试点,目前已经确立国家和省级节水型社会建设试点 100 多个。通过这种重点项目建设、试点城市示范的手段,虽然使各个试点城市用水效率有所提高,但由于缺少稳定明确的制度性安排,并没有形成一种普遍的节水意识,而是将试点工作视为短期行为,把节水当做一种权宜之计。[7]更重要的是,由于只是在试点城市推广节水器具与技术,尚未建立起全国层面的节水产品市场与节水产品准入机制,从而导致我国节水技术的市场研发水平较低,产品成本高,市场竞争力低,严重阻碍了节水技术与器具的推广。

从全国范围内来看,以自律为主导的节水制度的实施效果也差强人意。数据显示我国用水效率低下,农业单方水粮食生产率为 1.2kg/m^3,远低于发达国家 2kg/m^3以上的标准;工业用水方面,万元工业增加值取水量为 169m^3,相当于美国的 11 倍,日本的 9 倍;水资源浪费严重,全国 600 多个城市供水管网平均漏损率为20%,年漏水 60 亿 m^3,远高于 1997 年日本的9%,节水器具普及率低,城市家庭人均用水量远超《城市居民生活用水标准》(CB/T503312002)的规定;市场刺激机制尚未建立,水价远低于用水成本,工商业水价不足用水成本的 25%,农业用水平均水价仅占供水成本的 50% - 60%,[8]水费征收严重不足,部分省份水费征收率不足 50%,仅 2009 年我国就少征收水费 232.9 亿元,占当年水费总收入的 87.9%。[9]上述数据反映出,节水法律制度的实施效果并不理想,距离“节水型社会”的建立仍有较大的距离。这也反映出,我国远未建成节水型社会,当前自律型的制度模式并未为人们的行为提供适当的激励与正确的引导。

事实上,人们用水观念与用水行为的转变,需要公民付诸实践,并经过生活沉淀最终内化于公民的自身行为之中,这需要某种外在的动力驱使个体去长期实施节水行为,依赖于公民的自觉性是不可靠的。作为经济理性的个体,绝大多

数人是不可能自觉地长期坚持的,只有当节水成本低于固守传统用水习惯成本的前提下,个体才会自觉采取节水行为,或者当法律强制规定时,个体迫于法律的强制力而采取节水的行动。然而无论哪种情况均离不开完整、体系化的制度安排,即使是市场调整与经济刺激手段也难以脱离法律制度的强制力保障。

四、他律为主规制模式的选择动因

法律不是隔绝的、孤立的,而是要对外界压力做出反应,需要反映施加压力的社会势力的愿望和力量。我国水资源供需矛盾严峻,[10]在缺水的同时,水资源浪费普遍存在,节水型器具普及率低,水资源利用效率偏低。节水法律制度必须对这一客观现实进行回应,必须扭转传统节水依靠自觉、自律的制度建构逻辑,向全社会节水的他律型法律规制模式转变。

1. 实现强制性“节水”目标的要求

2015 年 9 月 25 日,包括中国在内的联合国 193 个成员国在联合国可持续发展峰会上正式通过 17 个可持续发展目标,各国应采取各种手段保障在 2030 年以前彻底解决社会、经济和环境三个维度的发展问题,转向可持续发展道路。其中“可持续发展目标 6:为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理”要求在 2030 年时,人人都能公平获得安全和廉价的饮用水,所有行业大幅提高用水效率,以持续的方式抽取和供应淡水。[11]这使我国设定了在 2030 年用水效率提高的强制要求与目标。

实际上,早在 2011 年中央一号文件《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》就已经明确提出确立用水效率控制红线,建立最严格的用水效率控制制度,突出强调了节水管理的强制性要求与用水效率的底线性要求。2012 年《国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见》(以下简称“《意见》”)明确提出与水资源开发利用红线、水功能区限制纳污红线并行的用水效率控制红线,并提出明确用水效率控制红线目标,[12]同时确定了 2015 年和 2020 年分阶段用水效率管理目标。无论是国际文件还是国内政策均设定了强制性的用水效率提升目标,但长期的实践表明以自律为主导的节水规制模式是难以保障未来这一强制性用水效率实现的,他律型节水法律制度亟待建立与完善。

2. 实现水资源分配正义的要求

我国水土资源匹配度不高,[13]节水管理具有明显的地域性特征。用水压力不大的南方地区经济相对发达,对节水经济成本承受能力相对较高;而农业需水量较大的北方地区,极度缺水,经济相对薄弱,制度改革的经济承受能力相对较低。而这一差异在市、县级区域更为突出,资源禀赋、节水需求、经济承受能力不同区域间差异巨大,有极强的地域性。这就决定了节水法律制度在实现国家强制节水效率目标的同时,应满足区域间水资源分配正义的要求。

在现有自律为主导的规制模式下,公民获得水权后怎么使用是财产权的权利内容,属于公民自决的范围。据此,支出水价购买的水资源是受法律保护的合

法消费品,如果不直接危害公共利益与安全,水资源的浪费只是道德问题,不是违法问题。这必然导致两个方面的区域水资源分配正义的问题。一是在水资源危机的客观条件下,一些人对水资源的过度消费势必影响到另一部分基于生存权的用水安全,例如上游丰水区的水资源过度开发对下游基本生活用水的影响。二是在我国水资源与经济匹配度不高的客观现实下,缺水地区经济基础相对薄弱,难以负担节水技术改造的经济成本,而丰水地区又缺乏节水动力,节水市场化运作的必然结果是水价的大幅提升,若用水效率未普遍提升,将进一步影响缺水贫困地区的基本生活用水安全,加剧区域间的水资源分配不正义。基于水资源分配正义及对贫困缺水地区生存权保障的要求,我国节水的模式应当向全社会共同节水的他律型模式转变,而非单纯依靠自律型的市场机制。

3. 全民节水的他律为主规制模式的可行性

从法经济学的角度来看,制度促进自由市场运转,制度将市场上存在交易可行性并能产生预期结果的交易进行确认,进而降低交易成本。[14] 刚性制度规制下的全民节水有利于社会整体节水成本的下降,有助于弥补市场失灵而导致的节水动力不足及区域不平衡的问题。以美国再生水管理为例,美国 1972 年《清洁水法》大幅提高了污水排放的强制标准,此举意味着污水处理成本与污水再利用潜力的大幅提高,企业纷纷采取再生水利用技术以降低企业的守法成本。大规模的再生水技术应用形成了规模化的再生水技术市场,同时还降低了全社会再生水技术的应用与推广成本。[15] 全民节水的他律型规制模式一方面意味着无论是丰水地区还是缺水地区均应当参与到节水活动当中,发挥丰水地区经济先发优势,从而降低整个社会节水成本,形成节水的规模化市场;另一方面意味着需要建立他律型的节水法律制度,将全民行动规范化、程序化、制度化,发挥法律系统的规范性、预期性、强制性功能,保障全民节水的有效性与有序性。

五、他律为主的节水法律制度的建构

我国现有的节水法律制度框架体系是合理的,不合理的是体系中他律型法律制度约束机制不足,导致他律型法律制度并未真正发挥引导和拘束作用。欲建立一个有效、完整的他律型为主导的法律制度,必须有机地设计他律约束机制及其与自律相交集和交织的规制程式,在制度实质内容、制度程序、法律责任等形式上进行统一协调,形成有机联系的整体,应从以下几个方面重点切入:

1. 健全以用水效率为目标的强制约束性制度

传统观点认为节水就是最大限度地减少淡水资源的净消耗量和各种无效流失量,手段上表现为减少用水量和简单的限制用水。[16] 整个节水制度是以水量控制为核心,具体表现为总量控制与定额管理制度处于核心地位,其他制度以水量限制为依据,处于辅助、边缘位置。这种制度逻辑缺陷在于水量控制在节水制度中难以量化和协调。由于地区经济发展情况的不同,确定科学合理的用水定额十分困难。同时在节水“三同时”制度与淘汰名录制度的执行中,水量的高低

与用水效率无必然关系,不同功率的设备用水量不同,但用水效率是一样的。因此以水量为基础的强制性限制并不存在节水法律上的正当性基础。

国家政策层面的强制性“节水”目标与法律制度间的协调性要求应确立用水效率在整个节水法律制度当中的核心地位。用水效率核心地位的确定一方面有利于管理目标、手段、标准的量化,使节水法律制度更具明确性与可操作性;另一方面使他律与自律法律制度间的有效衔接成为可能。具体来说,应直接以用水效率作为各个节水法律制度的规制的主要内容。在自律节水制度中,以最基本的社会用水效率为标准核定用水配额水量,总量控制指标与用水定额均应与用水效率相衔接;对超过用水配额的用水主体应加收超额水费,阶梯水价仍需考虑行业的用水效率因素。在他律节水制度中,节水“三同时”制度中对节水设施的审核应当以用水效率为依据;对低于基本强制用水效率的工艺、技术、器具、设施应纳入淘汰名录禁止在市场及工业生产中生产与转移;对于高于平均用水效率的工艺、技术、设施,国家应根据用水效率的高低及推广程度予以经济刺激或政策支持。

2. 制定并推行约束性的节水效率标准体系

用水效率标准体系的缺失是确立以用水效率为核心的节水法律制度的关键性瓶颈。应比照其他环境标准体系,以现有的节水产品、技术标准为基础,建立国家、地方、行业三级节水(用水效率)标准体系,[17]国家级标准是基于全国范围内资源利用情况与经济发展水平而制定的用水效率的最低要求,属于底线性基本标准,低于国家标准即为违法;地方标准与行业标准,是基于地方与行业节水特殊性而制定的标准,其内容是对国家标准空白的补充或基于特殊管理需要严于国家标准。

节水管理的地区差异性决定了节水地方标准在整个标准体系中占有重要的地位。节约用水管理涉及技术、经济、环境资源情况,节约用水标准与技术章程的制定需要对各种要素进行通盘的考虑,节水技术、水量分配标准的确定直接关乎地方经济发展与生存权的保障,是一个非常精细化的过程。现实中,省级科研与立法资源难以胜任这一精细化的立法安排。有必要借鉴美国《再生水指南》《节水规划指南》经验,[18]由国家水利部门制定《节约用水指南》技术规范性文件指导地方节水标准的制定与节水项目开展,对地方标准化过程中所需考量的经济与社会指标、节水制度定位与导向、管理程序及立法方针、地区差别及案例、处理设施及技术要求、公众参与过程及利益协调等进行规定,对地方标准的制定提供信息与技术支撑。

3. 完善重点领域和行业的节水法律规制

农业节水、工业节水、城市生活节水在我国节水领域中的地位、侧重点各不相同,应进行类型化的管理,在立法中也应有所体现。

农业节水属于重点领域,我国农业用水量约占全国总用水量的 70%,且用水效率低下,存在巨大的节水潜力。[19]《水法》第 50 条只是原则性地规定了发展

节水型农业、限制耗水量大的农业项目,在行政法规层面并未将农业节水内容包含在内,而且绝大多数地方节水立法也没有关于农村和农业节水的规定,这一立法状况与现实的立法需求并不相符。应当制定专门的《节水“三同时”管理办法》,对农业项目尤其是农业灌溉项目的节水设施提出具体要求,并修改《农业建设项目管理办法》与节水有关规定进行衔接;节水标准体系应包括专门的农业节水技术规范,为农业节水行政决策提供技术支撑。

与农业节水、城镇生活节水存在较大不同,工业节水主要是通过水资源的循环利用来提高用水效率,即工业废水经过适当的处理,达到相应的水质标准后再次被有益利用,属于“开源”式的节水方式。因此,工业节水兼有节水与防污的双重任务。对于工业节水而言,应以水资源重复利用率作为工业建设项目节水“三同时”审批制度的依据;同时,工业领域排污费使用应兼顾到工业用水循环利用;随着工业再生水利用规模的扩大,工业节水技术标准的制定应当逐步与工业排污技术标准相接轨。

4. 完善节水专门立法

解决节水法律制度拘束力涣散的关键在于对《水法》节水法律制度,尤其是他律型制度,进行细化、程序化安排。但由于节水法律制度内容涉及繁复,在《水法》中仅需依据法律保留原则就法律授权与法律责任规定进行明确规定,对节水相关主体、程序、权利配置需由下位专门立法予以具体化。有学者建议保留细化现有《城市节约用水管理规定》以适用于城市生活用水,并分别制定《农业节约用水条例》《工业节约用水条例》。笔者认为,虽农业节水、工业节水、城市生活节水各有所侧重,但其核心仍是用水效率底线的保障与提高,而且相互之间存在关联,分开的立法方式割裂了节约用水工作的一致性,不利于节水型社会作为整体的建设。因此,建议采用综合的立法模式,废除现行的《城市节约用水管理规定》,制定专门的《节约用水条例》,农业、工业、城市生活节水单独成章,同时《农业法》《循环经济促进法》《水污染防治法》相关条款做衔接性的修改。

就目前的客观需求和地方立法实践来看,制定专门的《节约用水条例》的时机和条件已经成熟。《节约用水条例》至少应包括:节水规划制定主体、程序、法律责任;省市县三级总量控制指标体系及其制定主体、程序及相关行政责任规定;国家及地方定额标准的制定主体、程序、修订期限;节水“三同时”制度主体及行政程序;节水标准体系制定主体、程序及法律效力;高耗水淘汰名录的制定主体、程序、修订期限;节水领域投资优惠政策、财政税收政策、信贷优惠政策、政府采购政策等节水鼓励和推广措施的主体、程序、责任。

六、结　语

水资源中度短缺是我国的现实国情,全社会节水战略是我国的必然选择。全社会节水战略的实施离不开规范性、强制性的法律制度保障。实践证明,建立和完善以他律为主的节水法律规制模式具有现实的必要性和实践的可行性。从

自律走向他律过程中,节水立法内容应尽可能明确而具体,以用水效率为核心建构协调统一的法律制度体系。笔者期待未来《节约用水条例》《节水“三同时”管理办法》《节约用水技术标准》等一系列节水专门立法的颁布实施,我国建设成为真正意义上的“节水型社会”将指日可待。

注释:

〔1〕叶华:《长江流域节水管理立法初探》,《水利发展研究》2011 年第 1 期。

〔2〕褚俊英:《我国节水型社会建设的模式研究》,《中国水利》2006 年第 9 期。

〔3〕刘长兴:《完善节约用水立法的基本思路》,《求索》2011 年第 9 期。

〔4〕薛宪明:《法律经济学视野下的节水制度构建》,《华北水利水电学院学报(社会科学版)》2013 年第 2 期。

〔5〕朱继萍:《法律规范的意义、结构及表达——一种实证的分析理论》,《法律科学》2007 年第 4 期。

〔6〕陈红卫、陈蓉:《我国节水立法的现状分析与对策》,《水利发展研究》2012 年第 9 期。

〔7〕水利部水资源司和水利部发展研究中心联合调研组:《全国节水型社会建设试点情况调研报告》,《水利发展研究》2006 年第 1 期。

〔8〕杜大伟:《环境税与资源定价》,《生态环境与保护》2006 年第 8 期。

〔9〕中国科学院:《抓紧解决我国水安全保障几个紧迫性问题的意见和建议》,2014 年 8 月,第 27 页。

〔10〕我国人均水资源占有量不足世界平均水平的 1/3,其中黄河、淮河、海河流域人均占有量低于严重缺水的国际标准。水资源高强度开发已经触及生态底线,北方的黄河、西辽河等的水资源开发利用率超过 70%,海河流域达到 106%,均远超国际上 40% 的警戒线。参见中国科学院:《抓紧解决我国水安全保障几个紧迫性问题的意见和建议》,2014 年 8 月。

〔11〕联合国:《改变我们的世界:2030 年可持续发展议程》,2015 年 9 月 23 日,第 3 – 5 页。

〔12〕2030 年用水效率达到或者接近世界先进水平,万元工业增加值用水量降低到 $40m^3$ 以下,农业灌溉水有效利用率系数提高到 0.6 以上。

〔13〕长江流域及以南地区人口占全国的 53%、耕地占 35%、GDP 占 55%,水资源占到 81%;北方地区人口占全国的 47%、耕地占 65%、GDP 占 45%,但水资源仅占 19%。参见中国科学院:《抓紧解决我国水安全保障几个紧迫性问题的意见和建议》,2014 年 8 月。

〔14〕魏建:《理性选择理论与法经济学的发展》,《中国社会科学》2002 年第 1 期。

〔15〕Ginette Chapman, From Toilet to Tap: the Growing Use of Reclaimed Water and the Legal System's Response, Arizonna Law Review, 2005(47), pp. 774 – 804.

〔16〕杜成旺:《从人水和谐看我国的节水研究与实践》,《中国人口 · 资源与环境》2012 年第 3 期。

〔17〕张文雷、李贵宝:《节水型社会建设的法律法规与技术标准剖析》,《标准化》2006 年第 5 期。

〔18〕U. S. EPA, 2012 Guidelines for Water Reuse, EPA/600/R – 12/618, 2012.

〔19〕李远华:《节水型社会建设的重点与难点》,《中国水利》2003 年第 15 期。

〔责任编辑:文　谊〕