

小城镇水生态环境保护的市场化路径探索

赵美珍¹, 常永达²

(1. 江苏工业学院 法学与公共管理学院 江苏 常州 213164; 2. 江西理工大学 文法学院 江西 赣州 341000)

摘要:当前经济社会发展需求与水资源承载能力、水环境承载能力的矛盾日益突出,水危机频发不断,水安全令人堪忧,水环境每况愈下。如何化解水危机、保障水安全,以水资源的可持续利用支撑经济社会的可持续发展,是摆在人们面前的重大课题。在分析小城镇水危机的主要类型和严峻形势的基础上,阐述了小城镇水生态环境保护选择市场化路径的理论依据,提出应当建立完善相应的法律制度,通过市场化路径,化解水危机,保障水安全,保护水生态环境。

关键词:小城镇;水危机;市场化

中图分类号:D912.6

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2008)03-0079-04

水是生命之源,是人类文明发生和发展的基础。随着我国工业化、城镇化的高速发展,水危机已经引起世界范围的广泛关注。建设部表示,城镇水生态系统面临着严峻的挑战。大多数城镇因工业、生活污水排放和农业面源污染超过了当地水系生态自我修复的临界点,不仅引发了大量水生物种的消失,而且导致蓝藻暴发,使水质不断恶化,水生态环境严重受损。解决这些问题,必须在法律的框架下,通过市场途径寻找出路。

一、小城镇水危机的现状及挑战

城市化或城镇化是当今世界上重要的社会、经济现象之一。小城镇作为社会生产力发展到一定阶段的产物,是农村与城市之间联系的纽带,小城镇的发展状况体现了一个社会的整体发展水平。一般意义上,小城镇是指县城以下(含县城)乡域集镇以上的各种聚落。包括了地域范围内广大的集镇聚落、一般建制镇聚落、特殊建制镇聚落(大型工矿居民点、边境要防、农场居民点等)以及县城驻地。当前,小城镇已经成为我国农村商业和贸易中心,是我国城市化进程的一支重要力量,全国的建制镇由1997年的18402个,发展为2003年的20226个^①。实践证明加快小城镇建设是保证社会稳定、经济繁荣、农民增收的重要途径,它是统筹城乡发展的基层载体和重要堡垒。

“危机”通常指产生危险的祸根或者严重困难的关头。水危机具有广义和狭义两种之分,广义的水危机指的是自然、社会与经济等因素异常或突发事件发生对正常的水供给造成的威胁或者损害,狭义的水危机由于稳定的供水受到阻碍引发的水供需之间存在尖锐的矛盾,通常人们理解的水危机是狭义的水危机^[1]。我国的水危机表现为洪涝灾害多、人均水资源少、水土流失频发、水污染相当严重、水浪费惊人、水生生物多样性的丧失和水生态的破坏等。从类型上看,可分为三类^②:一类是自然灾害的供水危机,主要是暴雨、干旱、地震等引起的;第二类是事故型的危机,典型的是水源污染或者供水工程遭到人为破坏带来的危机;第三类是社会型危机,如战争、疾病等引发的。自然型危机一般是不可抗拒的,但是通常可以进行预报,而事故型和社会型危机却是很难预报的。基于小城镇的现实情况,如何在得到预报或者无法预报的情况下避免水危机,特别是事故型危机和自然灾害供水危机的避免是迫切需要解决的问题。虽然各地政府出台了众多保护水源地的规范性法律文件,但是现实仍然严峻,资源型缺水和水质污染型缺水是摆在我们面前的两大课题。尤其是后者,“有水皆污”所带来的污染性缺水越来越严重,仅浙江省环保局一份针对太湖流域内浙江省城镇16个自来水管的调查显示,不合格饮用水源占总数的81.2%^[2]。2005年底以来,中国平均每两天

收稿日期:2008-08-20

作者简介:赵美珍(1964—),女,江西九江人,教授,硕士,从事环境法研究。

① 彭真怀 2007年6月25日在向非洲官员介绍中国小城镇经验时提到的数据,见 http://www.cga.pku.edu.cn/xinwen_view.asp?id=544

② 清华大学环境系和中国水网主办的“2006城市水业战略论坛”上,清华大学副校长陈吉宁就“城市水系统安全与水业市场化”作的大会发言。

发生一起环境突发事故,而这些事故中 70% 是水污染事故。2007 年,由于水源污染,江苏省无锡市、湖北省宜都市、江苏省沭阳市、吉林省长春市等众多城市饮用水安全受到威胁。

世界自然保护联盟(IUCN)水资源项目主任吉尔·博格坎普指出:“目前世界最大的水危机其实不是水资源的危机,而是水管理和水利用的危机,我们必须更加高效、可持续地使用现有水资源。”联合国公布的《世界水资源开发报告》认为,全球水资源危机的主要原因是管理不善,包括水资源浪费严重,世界许多地方因管道和沟渠泄漏等原因,导致 30% ~ 40% 的水被白白浪费掉,发展中国家水资源开发能力不足,管理存在许多问题,目前仅有 12% 的国家制定了完整的水资源管理和节约计划等。可见,从世界范围看水危机主要是由于管理不善所造成的,我国也不例外。

水资源是重要的基础性自然资源和环境资源,也是经济资源,在我国法律规定水资源归国家所有。因此,在水危机的应对中,政府负有不可推卸的责任。政府对公共资源进行有效的管理,提供优质安全的服务,是政府工作的目标和责任,也是市场经济条件下对政府的基本要求,避免水危机是政府的职责之一。针对以往的制度设计,政府都是被预设为大公无私而且极富有效率的主体,但是现代政治与法律分析的行为理论中,理性选择理论的基本假定是人的利己性,这对于政府官员同样是适用的^[3]。所以,宪法才会把限制政府的权力和保护公民的权利结合起来,行政法才会是限权法,而环境法对待政府的态度除了必要的信任之外也要怀有警惕之心,把私人 and 市场可以完成的事情交给私人去做,而政府仅仅负责私人没有动力和能力完成的事务。对于财力和人力都相对落后的广大小城镇而言,单靠政府的力量解决水危机、保障水安全,是不切实际的,市场化手段解决问题成为必然。

小城镇水危机对现行的管理体制提出了挑战,调整政府管理方式和方法,走市场化道路,提高政府效率,满足民众安全水需求是当务之急。我国的供水行业长期以来被视为公益事业,建设靠政府拨款,运营管理费用靠财政补贴,供水企业的主要业务是由各地政府的企业独家垄断经营,政府扮演着宏观调控、投资、运营三位一体的角色^[4]。同时小城镇数量多,规模小,布局散,基础设施达不到适度的规模,难以形成较为完善的城镇供水、排污、供电等基础设施。而市场化改革就是把政府的权力行为和权利行为混淆的情况作一区分。针对小城镇财力人力的现实条件,只要有合理的制度设置,小城镇防治

水污染和供水保障的市场化促成水安全的实现是完全必要和可能的。水务改革的重点方向是从过去完全公益性、政府直接管理和运作的行为,逐步转向利用市场和发挥市场主体作用的机制。

二、小城镇水生态环境保护市场化的理论依据

针对小城镇的水危机主要存在于水源污染、自然灾害或者供水工程遭到人为破坏带来的危机,化解小城镇水危机、保护小城镇水生态环境的市场化,主要指的是防治水污染的市场化和供水保障的市场化。

1. 关于小城镇水污染防治的市场化

小城镇水污染防治的市场化应该结合环境法的“受益者负担原则”在水污染治理上的具体应用来看,这是基于西方经济学的“外部性理论”提出的。在自由的市场经济条件下,由于难以区分和界定环境的所有权,从而使市场这只“看不见的手”在环境利益分配上失灵,而形成了“企业赚钱污染,消费者消费资源,政府出资治理环境”的不公平现象^[5]。学者或许认为,这不是恰恰说明了市场化的无助吗?其实不然,现代社会的市场经济从来是政府依法治理下的市场经济,关键是如何应对市场化问题,而不是拒绝市场手段。比如上述外部性问题的提出后,采用的受益者负担原则,就是使环境费用由生产者或消费者这些具体受益者来承担,从而使外部性问题内部化,进而由企业为排污损害环境付出相应的费用。因而,市场机制同样是起作用的,事实上,正是那些私营企业更关心排污是否达标,关心是否为此支付更多额外的费用,因为环境价值虽然不是私营企业家的,但是私营企业是私营企业家的,企业家为了自己的信用和利润,在缺乏政府支持的情况下仍然会努力进行污染的防治工作。相反,如果是受到政府支持的国有企业,它的防治污染的动力和避免付费的动力到底有多大呢?市场考虑,成本收益考虑,在国有企业上恰恰可能是失灵的,或者虽然存在也是类似官僚的晋升动机或者社会使命感驱使,如果依赖官僚晋升动机去促动企业减少排污,就需要高昂的监督成本防范可能的权力滥用行为,如果依靠国企领导者的社会使命感,那么无异于舍法治而求德治。为了使国有企业也具有市场化的趋利避害动机,就需要对其进行股份制改制和加强公司治理结构中民主力量的实现。尤其需要指出的是,随着城市化进程加速和城市用地的饱和,在小城镇中往往存在一定的乡镇私营企业或者出于招商引资而引进污染严重的企业,那么,通过“谁污染、谁治理”以及“对污染受害者赔偿”的制度设计被政府严格执行,就可以利用市场主体的趋利避害本性来防治污染。

2. 关于小城镇供水主体的市场化

小城镇供水主体市场化面临的质疑是:在水危机发生的时候,公众、政府可否信任已经市场化的企业,而企业能否在丢弃经济利益的情况下应对危机。由此学界出现了一些供水行业不能够进行市场化的呼声。从我国近期的污染事件来看,执行上报制度的并不是政府自己能够控制的企业,而恰恰是市场化的企业^①,由于担心承担所有的责任对水污染的情况进行了上报。危机过后,公众对于没有执行上报制度的国有企业缺乏相应的信任度。比如哈尔滨供水事件之后,公众用水量在一段时间内持续在较低的水平上。供水主体市场化过程实质上是政府把自己服务的职责、投资的职责逐渐让企业分担的过程^[6]。这种改革,可以有效地解决建设资金来源、提高服务质量效率、优化资源配置和转变政府职能等一系列问题,并使政府从直接参与中退出,成为政策的制定者和供水服务的监督者。从目前国际上进行的各种案例研究结果来看,水市场化并没有降低公共供水安全,也就是说安全与否跟市场化本身没有必然的联系。而且,供水企业从政府手中接过公共服务的重担,就需要认清自己的特殊的社会责任,承担相应的法定义务。国际水务集团威立雅水务和苏伊士水务都将自己明确定位为环境服务商或者是环境设施运营商,并为此倾其所能,保障水供给等的水资源安全和服务的优质化——他们这样的最终定位,是市场竞争中,在强大的市场压力中形成的,而不是垄断下的道德自律。同样,为了保障小城镇不因人为或者自然的原因而出现供水危机,就应该允许供水企业的市场化以及由此产生的竞争,这样的竞争不仅应该存在于小城镇内部,也应该允许存在于小城镇之间甚或跨省跨国。由于这样的竞争压力的存在,仅仅为了眼前的经济利益而不顾环境利益的企业是不可能竞争生存下来的。

三、小城镇水生态环境保护市场化路径的构想

我国的水资源将面临长期、严峻的挑战,水资源供需矛盾日益突出,水污染事件频频发生,水生态安全令人寝食难安,探索小城镇水生态环境保护的市场化路径迫在眉睫,必须从制度入手。

1. 建立和完善水权制度,保护水资源

水权,可以称为水物权,是以资源水和产品水为客体的物权,包括资源水和产品水的所有权和他物权(主要是用益物权)。水权制度是涵盖水资源国家所有,用水户依法取得、使用和转让等一整套水资源

权属管理的制度体系,水权制度的建设是社会主义市场经济完善的一个重要组成部分。根据宪法,国家对资源水享有所有权,其他主体包括企业或者个人仅仅可以对资源水享有使用权,通过合法取水权的取水,使水资源具有凝结劳动的产品价值,变成产品水,产品水的所有权由合法取水者根据法律规定取得。除了资源水的所有权依法由国家独自享有之外,资源水的使用权(含取水使用权,养殖使用权,航运使用权,发电使用权,水上娱乐使用权,排污使用权等),产品水的所有权和他物权,都可以依法在市场中交易流转,通过私法的制度构建和市场运作,化解水危机,保障水安全。目前我国水资源供需态势迫切需要水资源管理制度的创新,通过制定流域和区域内的水资源规划,明晰初始用水权分配,促进上游和下游、农业用水和城市用水、经济用水和生态用水等之间关系的协调,才能处理好开源、节流与保护的关系,解决好水资源的供需矛盾。实现水资源的可持续利用,关键要抓好水资源的配置、节约和保护。在市场经济条件下,建立行政管理与市场机制相结合的水权制度,是加强节约和保护的重要措施。

2. 适用准则许可制度,优化配置水资源

行政许可通过事前调控,可以预防和控制危险,纠正市场失灵,合理配置资源,保护生态环境,从而维护社会公共利益。因此,它是任何社会存在和发展都不可缺少的制度。产品水的所有权和他物权的流转与其他商品无异,问题是法律对于资源水的使用权尤其是取水权的取得如何规定呢?这时,国家就需要通过行政合同或者行政许可甚至法律直接规定的方式,使国家之外的其他民事主体取得资源水的使用权包括取水权。但是,市场经济的目的就是鼓励竞争,保证资源的优化配置,不应该对于相同的申请不同的对待,使经济运行和环境保护中存在不平等的许可制度。所以笔者建议立法机构,逐步改变目前适用的行政特许制度,转而适用准则许可制度,也就是只要满足法律规定的条件,任何主体都有权利取得资源水的使用权。对于的确需要控制资源水使用总量或者使用区域的,也要对先达到法定许可条件且先申请政府许可的企业先予以许可,而对于后来达到法定条件却无法申请的,允许先申请的企业把许可证依法转让。为了我国各级政府能够减少不必要的审批环节,并且保障小城镇的资源水使用权的市场化顺利进行,对于资源水的使用权审批由县级以上人民政府负责是恰当的,使用费尽可能由法律规定或者审批主体根据当地的实际情况在法律范围内酌定,

① 清华大学环境系和中国水网主办的“2006城市水业战略论坛”上,清华大学副校长陈吉宁就“城市水系统安全与水业市场化”作的大会发言。

高而不愿减排的企业购买其必须减排的排污权,其支出的费用实质上是为其外部不经济性而付出的代价^[7]。排污权交易制度,可以使小城镇那些无力治污的企业成本加大,从而在竞争中处于劣势,直到淘汰出局。由于排污权交易使排污权从治理成本低的污染者流向治理成本高的污染者,结果是社会以最低成本实现了污染物的削减,从而使环境质量的改善更加经济和富有效率。

3. 实行合理的水价制度 鼓励节约用水

水资源价值决定水价要反映水资源的稀缺状况,要体现“谁使用、谁受益、谁负担”的原则,将水资源价值体现在水价中,将水资源开发利用中产生的外部性体现在水价中,由最终消费者承担。水价构成必须反映供水的全部机会成本、水资源费用和排污收费以及合理的利润,合理的水价,使供水企业不仅能够补偿成本,而且还能保证供水企业再生产的顺利进行。实行合理的水价制度,建立消耗性用水的水价市场浮动机制,可以鼓励人们节约用水。出于保护弱势群体的需要,饮用水价应由政府进行统一限价,为了避免国有资产的流失,对于国有企业工业用水,小城镇政府有必要设定一定的用水的价格底线。同时,实行鼓励节约用水的用水分段计费方式或者用水限额制度,并改善供水体制,进行分业供水。积极推行政府采购计划,对于小城镇的公共设施用水服务市场化,以招标等形式,确定合适的企业,将管理不善的浪费通过企业内部消化。实际上,并不是所有的水危机都是突发的,我国的水危机趋势的存在恰恰是水的浪费和长期污染造成的,所以,为了小城镇的水安全,就需要一定的鼓励节约水的制度的设立和完善。

4. 设立排污权交易制度,促进水污染物削减

排污权交易制度是当前国际范围内颇受关注的一种行之有效的环境经济法律制度,它通过为排污者确立排污权,建立起排污权的市场,利用价格机制引导排污者的决策,实现污染治理责任以及相应的环境容量权利的分配。这是一种以市场为基础的经济政策和经济刺激手段。通常情况下,排污权的卖方由于超量减排而剩余排污权,出售剩余排污权获得的经济回报实质上是市场对有利于环境外部经济性的补偿,无法按照政府规定减排或因减排代价过

总之,小城镇作为人们理想的生活居住地,在建设过程中,必须坚持以创造良好的人居环境为中心,创建人与自然和谐相处的城镇生态环境。水生态环境保护对小城镇而言单靠政府是无法保障,也是没有效率的,法治的民主的小城镇中政府与企业的分离才是有效率的,否则改革就可能成为私权主体和公权主体媾和的游戏,效率将是未知数。当然小城镇水生态环境保护市场化路径除了有相应的法律制度做保障,还需要依赖于国家政策的扶持、科学技术的创新、经济的持续发展。

参考文献：

- [1] 姜文来. 我国水污染事故频发 政府该如何应对水危机? [EB/OL]. [2007-09-18]. <http://env.people.com.cn/GB/6277724.html>.
- [2] 朱红军. 一滴自来水的的天安全悬疑 [N]. 南方周末, 2006-04-20.
- [3] 张千帆. 宪法学 [M]. 北京: 法律出版社, 2004: 33.
- [4] 黄锡生. 水权制度研究 [M]. 北京: 科学出版社, 2005: 223.
- [5] 赵美珍. 新编环境资源法 [M]. 广州: 华南理工大学出版社, 2004: 55.
- [6] 潘洪涛. 城市水业回归环境服务主轨道 [N]. 中国环境报, 2006-04-04 (5).
- [7] 贾爱玲. 排污权交易制度的经济理论分析及必要性 [J]. 浙江林学院学报, 2004 (1): 94-98.

· 简讯 ·

河海大学完成《江苏省太湖流域船舶污染防治项目可行性研究报告》

河海大学近日完成了《江苏省太湖流域船舶污染防治项目可行性研究报告》,太湖流域船舶污染防治建设项目全面启动。

近年来太湖水环境恶化的主要原因是工业污染增加、农业面源污染扩大、城市生活污水直接入湖和渔业养殖规模急速扩张等,其中太湖流域的船舶每天产生的垃圾就有 8 t,产生的油废水约 15 t。根据国家《太湖流域水环境综合治理总体方案》,江苏省要确保在 2008 年内完成 11 座船舶垃圾收集站和 12 座船舶油废水回收站的建设任务。《江苏省太湖流域船舶污染防治项目可行性研究报告》完成后,垃圾收集站和油废水回收站的建设正式启动。

(本刊编辑部供稿)