

经济地理视角下的‘区域水价’再解析

崔延松¹, 张淑华²

(1. 南通大学 水发展研究中心, 江苏 南通 226007; 2. 中国水利学会, 北京 100053)

摘要 分析了‘区域水价’的实际内涵, 从经济地理的视角阐述了‘区域水价’的立论依据, 针对实施‘区域水价’的环境影响, 讨论了我国实施‘区域水价’的步骤、主要过程和支撑平台, 结合节水型水价制度建设的实际, 结论性地提出创新、应用‘区域水价’政策制度是当务之急。

关键词 区域水价 经济地理 制度创新

中图分类号 F061.5

文献标识码 A

文章编号 1671-4970(2011)03-0048-04

一、为什么会有‘区域水价’之论

“水价”的水, 是指“原水”。“水价”是水利部门(或行业)的专业术语, 特指水利工程供水价格, 简称“水价”。

“区域水价”是从水利工程的地理特点引申出来的概念, 无特定的理论范式和法理内容。“区域水价”立论的主要依据是“区域”, 既可选择水工程控制区域, 也可选择自然区域(流域)、经济区域(农业灌区), 当然也包含行政区域。根据区域选择不同, “区域水价”有不同的形式。

以行政区域为基础, 区域供水划分为辖区区域供水和跨区区域供水^[1], 形成辖区“区域水价”和跨区“区域水价”。以水资源分布的自然形态为基础, 区域供水划分为跨流域供水和流域内供水, 形成流域水价和跨流域水价。以水体(水资源)经济和生态用途为基础, 划分为农村区域供水、城市区域供水和生态修复区域供水, 形成农村(农业)水价、城市水价、生态水价。以控制水体(水利工程)功能为基础, 划分为横向区域供水(用水)和纵向区域供水(调水), 形成同质水价和功能水价^[2]。

由于水利工程管理体制是以流域与区域(特指行政区域)相结合、以行政区域为主线的制度形式构建的, 因此, 我国现行水价表现的制度特征主要是以

行政区域水价为主, 而其他水价形式未形成应用的理论范式和法理内容。

由于水资源是区域经济发展不可缺少的自然资源和区域环境的控制性要素, 其供给系统的工程状况和供水质态, 直接影响和决定区域的区位形成和定位, 影响和决定区域其他自然资源的利用, 影响和决定区域劳动力资源的流向和区域经济社会条件的整合。因此, 水利工程供水作为水利产业的一项基础性经济活动, 为了发挥水利工程提、引、调、蓄等特定水利功能, 水利工程供水价格(简称“水价”)才得到决策部门应有的重视, 且成为研究的热点, 寻求水价合理的实现形式, 构建科学的水价运行机制才具有现实意义, “区域水价”之论也才应运而生。

“区域水价”之论, 立足现实分析, 不仅具有明确的实践意义, 而且具有明确的政策导向。主要政策导向有: 供水价格应当按照补偿成本、合理收益、优质优价、公平负担的原则确定^①。取用供水工程的水, 由用水单位或者个人按照实际用水量向供水工程单位缴纳水费, 水资源费计入供水成本^②, 同一供水区域内工程状况、地理环境和水资源条件相近的水利工程, 供水价格按区域统一核定。水利工程供水实行分类定价^③。这些法规与政策条例都明确规定了水价的政策内涵, 为“区域水价”提供了导向性的理论支撑和法理佐证。

收稿日期 2011-12-10

基金项目 国家水利部财政项目(1262160400010)

作者简介 崔延松(1962—), 男, 江苏沛阳人, 研究员, 从事水资源经济、水环境保护研究。

① 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会《中华人民共和国水法》第五十五条。(2002年8月29日第九届人大常委会第二十九次会议通过)。

② 中华人民共和国国务院。取水许可和水资源费征收管理条例。2006年第460号第二条、第三十三条。

③ 国家发改委, 水利部。水利工程供水价格管理办法, 2003年第4号第十条。

二、经济地理学对‘区域水价’的解释

地理学是研究地理环境在空间上的变化发展规律以及人类活动与地理环境关系的科学。自 1760 年,俄国科学家罗蒙索诺夫在《地理考察》中首次提出经济地理学这个学科名称起,其学科形成的标志性事件是 1882 年葛茨(Gtz)在《柏林地理学会会志》上发表《经济地理学的任务》一文,论述了经济地理学的性质特点,标志着经济地理学从地理学分化为一门独立的学科。经济地理学在 20 世纪发展迅速,标志性的研究理论从环境影响决定论(1900 年~20 世纪 30 年代早期)发展到区域差异影响论(30 年代~50 年代中期),过渡到空间系统演化论(50 年代中期),进而演变到行为主义生态方法论(70 年代以来)。研究的区域尺度也发生了一系列变化^[3],形成杜能(Thunen)农业区位论、韦伯(Weber)工业区位论、克里斯塔勒(Christaller)中心地理论、廖什(Losch)区位经济论等;二战后,艾萨德(Isard)又创立了区域科学论,突破了经济单元的区位约束,侧重于区域内经济单元之间的经济联系和协调发展;20 世纪 60 年代后,皮鲁(Pirou)的增长极理论、莫代尔(Modal)的循环积累论、赫希曼(Hirschman)的极化-涓滴论、弗里德曼(Friedman)的中心-外围模式论等理论范式,见地性又将经济地理学导向区际研究方向;21 世纪近 10 年来,经济地理学又开始关注经济活动全球化的地理研究^[4],与水资源相联系且最具解释力的是‘虚拟水’贸易。

从 20 世纪始,经济地理学研究的区域尺度不断扩展,从区域内经济单元的微观分析(区位论),到区域经济整体研究(区域科学论),再到区域之间发展问题研究(区际优势论),进而过渡到经济活动全球化研究视角,形成‘三论一视角’的研究体系,但其核心仍然是人地关系研究;研究如何把经济发展同资源的持续利用以及生态环境的良性循环结合起来,以及在这一背景下经济活动布局及空间组织的协调与整合,这一发展趋势则直接突出了水资源的区位利用和区际的优势互补。

基于以上经济地理学研究方向的分析,对‘区域水价’的解释至少包括以下 3 个方面的内容:

第一,与‘区域水价’相联系导出的‘区域供水系统’的布局,直接影响空间经济单元的协调和生产要素的整合。从宏观角度分析,传统的我国东、中、西部 3 大板块的水资源量存在较大差异,客观上需要对用水产业结构作出调整,实施不同的‘区域水价’。从微观角度分析,水资源量相对不足的中西部地区控制发展高耗水产业,沿海水资源相对丰裕地

区控制发展高水污染产业,依靠实施不同的‘区域水价’,也正是反映了水资源在空间的协调与整合。

第二,‘区域水价’导出的节水目标,直接反映水资源持续利用以及保证生态环境良性循环的基础资源支撑。有一种理解,认为我国实施水价改革,出台政策提高水价,目的是为了稳定水利行业经济利益。事实上,这一理解是片面的。保证生态用水要挤占产业用水,又不能影响产业的发展,根本措施只能是利用‘区域水价’杠杆,促进产业节水。

第三,实施‘区域水价’的有效手段,实质上反映了经济地理‘三论’(区位论、区域论、优势论)的统一。实施‘区域水价’要依靠完善的水资源利用的工程系统。从单一的水利枢纽工程而言,体现的是单体经济单元(微观水利枢纽工程)在区位尺度上的投入产出,注重内部经济效用最大化。从相互联系的水资源利用的工程系统而言,‘区域水价’的实施,需要依靠单一水利工程在区域时空上的联系与协调,从而更注重外部经济问题在区域尺度上的统筹解决。从水资源开发利用的层次而言,水资源自然禀赋是存在差异的,优先开发利用当地水资源,相机实施流域区际调水,这时,对不同受水区实施有差别的“区域水价”,实质是区际的优势互补,是弗里德曼区际研究提出的‘中心-外围’模式的拓展。

三、实施‘区域水价’的条件

实施‘区域水价’必须具备一定的条件,归纳为两个环境:一是制度环境,二是技术环境。

制度环境。“区域水价”是水利工程供水价格的实现形式,具有价格形式的某种市场属性,但在本质上区别于市场价格。因此,实施“区域水价”的制度环境就不仅仅是市场经济制度提供的环境。“区域水价”具有两种要素规定,一种要素是‘资源税’性质的规定,是资源水价的基本组成部分。另一种要素是‘投入物’性质的规定,具有“投入产出”内容的补偿形式。这一要素又引申出两方面问题,一是‘投入物’兼具公益性质,补偿来源于公共财政支付,二是“投入物”是经营性质,这部分产出来自于市场的现金流量。就‘投入物’而言,形成工程水价就产出的回流渠道却有‘公共财政支付’和‘市场现金流量’两种形式,是‘准市场’方式。水资源还具有独特的环境功能属性,水环境的损益如何计入“区域水价”,实践中还很难定量。

因此,实施‘区域水价’的制度环境因素是多而复杂的,权衡利弊,以下两项改革理念必须建立:

一是‘区域水价’直接目标是促进节约用水,具有经济杠杆属性。但是,节水是一个庞大的经济社

会体系,就节水数量而言,当前首选节水目标是农业用水,而农业产业具有弱质性特点,积累水平低,为此,必须城乡统筹,以农业水资源量的节约换取工业对农业节水的投入。

二是‘区域水价’导向的过渡目标是促进水利基础设施建设,为此,公共财政支付的主导地位不能动摇,在体现区域差别的前提下应该突出重点,以点带面推动实施‘区域水价’的投资保证。

技术环境。这是与‘区域水价’运行相联系的微观环境。为保证‘区域水价’有序运行,技术层面上的突破有 5 个方面:

一是针对现状供水工程(或综合利用工程)进行的功能定位,为融入“区域水价”提供区域依据。其主要技术方法是,利用卫星遥感(TM)、地理信息系统(GIS)、雷达地面回波等数据影像资料,解析现状工程水文水系条件,配合历史水文与水资源数据调查,量化区域水利工程对水资源利用与控制的程度,以此界定区域内供水工程的功能,并剥离出供水资产(或资源性资产)存量。

二是针对续建工程进行配套功能解析,确定新增的供水资产。由于续建规划和建设还往往会引起现状工程的功能变化,因此,这一过程还包括对现状供水资产的调整。

三是在功能定位与解析的基础上,筛选供水区域影响因子,进行量化计算。影响因子包括区域产业用水结构、农业种植(养殖)结构、水资源以农补工数量、区域经济社会发展导向、资产历史特征、各类用水习性等。量化计算不仅要可对定量因子进行赋权,还要对定性因子利用专门的数学模型和方法作出判断。

四是整合国家层面上的自然资源管理制度,量化区域供水产出的市场份额,明确财政支付渠道、规模,其核心是界定区域供水的‘准市场’属性。

五是客观地评估水资源自然变化的影响,明确分级财政单项补偿渠道和补偿规模。水少,在供水数量上形成供水保证率约束,水多,要利用供水工程排泄洪涝“弃水”,这在客观上需要建立利用分级财政体制作出灾损性单项补偿。

基于以上对实施‘区域水价’两个条件的分析,我国实施‘区域水价’还需要理清思路,进行较长期的探索。其探索性改革应围绕以下思路进行。

1)完善政府定价系统,构建初级水价体系,其核心是确定分类用水份额,并进行分类定价。如图 1 所示。

这一定价系统已经初步构建。如在《国务院关于做好建设节约型社会近期重点工作的通知》和

《“十一五”节水型社会建设规划大纲》中明确提出“形成以经济手段为主的节水机制”在实施最严格的水资源管理制度中将“超用加价,节约有奖,水价调节,转让有偿”作为一种经济机制加以落实 2011 年中央一号文件中更明确规定“工业和服务业用水要逐步实行超额累进加价制度,稳步推行阶梯式水价制度”等。

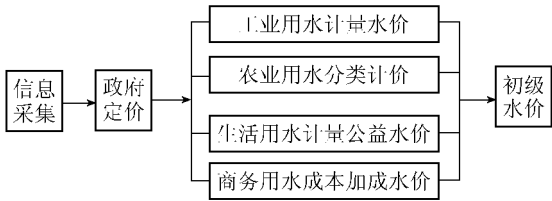


图 1 政府定价系统水价构成

2)理顺‘区域水价’承载系统,界定‘同质水价’和‘功能水价’区域。如图 2 所示。

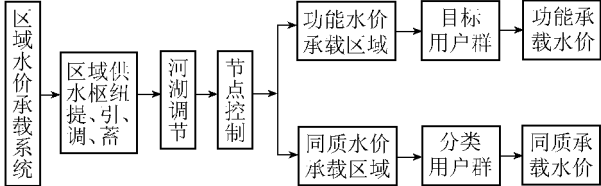


图 2 区域水价承载系统构成

区域水价的这一承载系统正在探索与构建中。如南水北调东线供水,沿途农业灌区用水水价是‘同质水价’,输水到目的地全程水价是‘功能水价’。这需要对用水的用户群作出划分而制定差别水价,体现区域特点。

3)细分‘区域水价’运行系统,划分市场水价、补贴水价、财政水费。如图 3 所示。

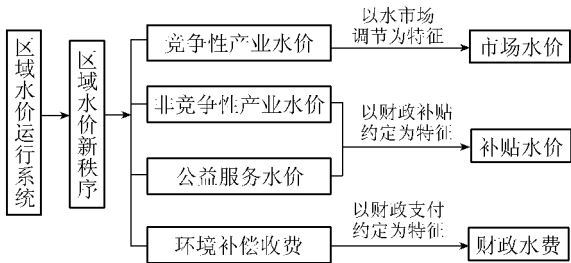


图 3 区域水价运行系统构成

“区域水价运行系统”是对“区域水价承载系统”就经济性财政补偿所作出的方向性规定,如何做出定量分析,仍在探索与讨论中。

4)构建‘区域水价’终端执行系统,搭建计量运算平台。如图 4 所示。

节水型社会建设的主要经济措施之一是水价杠杆的调节,这一水价形式是‘终端水价’,即用户承担价格。在我国,除工商业用水实施‘终端水价’外,农业用水结合灌区改造如何实施,尚在探索中。

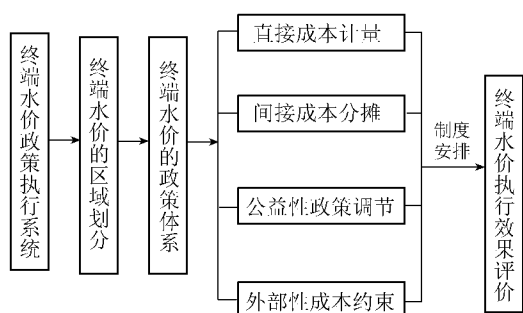


图4 终端水价政策执行系统

5)运行‘区域水价’机制,分阶段建成节水型水价系统。如图5所示。

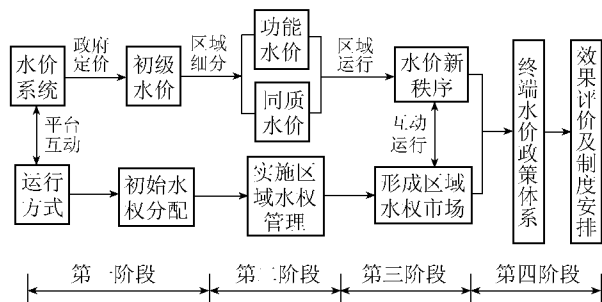


图5 节水型社会水价系统运行模式

我国水价改革的第一阶段基本完成,目前处于第二阶段的探索中,其方向是全方位实施“区域水价”。

四、“区域水价”再解析的几点结论

行政区域性“水价”在我国业界已经形成研究热点,但在实践应用的方向上往往缺乏操作性。如何将水价研究导向应用性,“区域水价”研究是衔接理论与实践的现实选择,但必须明确研究方向,与支撑我国现行水价制度运行的政策相协调。

1. 细化研究方向

就已有的研究方向看,国家基金、水利专项基金已先后支持一批相近的研究项目,这些项目包括由国家发改委、中国农科院合作承担的“农业水价合理分担机制研究”,水利部淮河水利委员会、黄河水利委员会共同承担的“流域与区域结合的水价运行机制研究”等项目。但这些研究除缺乏较为细化的协调研究外,特别是支撑“区域水价”运行的技术环境研究不足。如基于遥感影像(TM)解析的区域水利工程功能细分研究,再如基于区域水价管理系统的区域水文循环研究等。

2. 构建研究平台

作为应用性研究,研究平台的支撑并不仅仅在于给些研究经费资助,更为重要的是这个平台能够搭载成果应用,通过应用能够纠正和完善成果质量。对于“区域水价”这个应用性很强的改革论题,需要

由国家水利职能部门、国家农业职能部门、国家发改委职能部门等以及区域典型城市、城乡协调试点地区、各类节水园区等研究基地和决策部门共同承担,才能更为有效地推动“区域水价”研究的实际成效。

3. 创新政策制度

具有显著行业特点的水价研究,其目标很明确地导向节水型制度建设,而节水型水价制度是节约型资源制度(或社会制度)的重要构成。节水型制度建设所涵盖的内容十分具体,如图6所示^[5]。

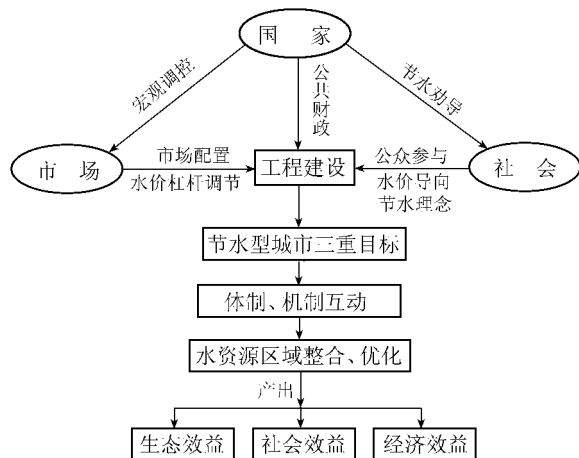


图6 节水型社会建设运行构架

从图6可以看出,节水型社会导出生态、社会、经济三重效益,而这三重效益是通过水资源在区域内的整合优化来体现的,并依托管理体制和运行机制的互动来完成的,其核心动力是“区域水价”杠杆的推动。为此,通过“区域水价”研究,创新“区域水价”执行的政策制度才显得重要而具有现实意义。

参考文献：

- [1] 崔延松.“区域供水系统”与“区域水价”研究[J].中国水利,2005(16):14-17.
- [2] 崔延松.区域水价研究[J].水利经济,2005,23(6):28-30.
- [3] 李小建.经济地理学[M].北京:高等教育出版社,2006:24-32.
- [4] 李小建.研究中的尺度问题[J].经济地理,2005,25(4):433-436.
- [5] 崔延松,张海涛.节水型社会水价系统分析[J].华北水利水电学院学报,2007,27(2):14-16.