

区域经济一体化与区域层面水资源合作开发机制研究

刘璐瑶, 胡兴球, 康 凯

(河海大学商学院, 江苏 南京 211100)

摘要:为促进区域层面水资源合作开发与经济一体化的发展,通过梳理文献,明确水资源合作开发与区域经济一体化的相关概念,分析区域经济一体化趋势下我国国际河流面对的水资源合作开发问题,并从政府、市场和边境贸易等方面,结合企业、公众和非政府组织等相关主体,将主体协商、多主体参与、环境利益保障合作、利益补偿等机制纳入其中,构建区域层面水资源合作开发机制,并提出借助水资源合作开发促进区域经济一体化的策略。

关键词:国际河流;区域层面;区域经济一体化;水资源合作开发机制

中图分类号:TV213

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2019)05-0031-04

国际河流在历史上是各国人民进行交往、开展经济交流的通道,长期的往来形成了相对联系紧密的区域社会经济体。区域层面的水资源开发主要是以水资源利用为主体的经济活动,它以国际河流为纽带,以水为基本资源,以水利、水电、航运、农业渔业等相关产业为基本内容^[1]。在以国际河流流域为基本范围的区域空间中,各国之间存在水资源经济开发活动的竞争与合作,水资源的合作开发虽然能促进流域内的经济发展,但同时也会对流域内生态环境和居民生活产生负面影响,从而造成流域国政府、流域内群众以及非政府组织等各方力量对于水资源开发的反对和争议^[2],这就需要在区域层面构建合作机制,并通过该机制促进区域经济合作发展。

1 水资源合作开发与区域经济一体化

1.1 国际河流跨境涉水经济合作

在国际河流流域内,各国间的跨境涉水经济合作强调参与国通过双边或多边协商共同合作开发,使得生产要素在国际河流“次区域”范围内趋于自由化流动,从而带来资源的有效配置,主要表现在该地区范围内贸易和投资的便利化、自由化等。因此,国际河流跨境涉水经济合作是属于经济一体化发展的范畴,是流域国家通过双边或多边的政策协调和共同协议,在边境城市及流域地区或划定的特定区

域范围内,开展贸易、投资、技术、劳务以及旅游等的经济合作方式^[3]。

1.2 区域经济一体化合作

区域经济发展是以一定地理区位范围为地域边界,与经济因素的分布密切结合的区域实体的发展过程^[4]。世界经济发展的主要趋势是区域经济合作和全球经济一体化,区域经济合作有利于提升成员国经济增长、合理配置资源、合理分工、抵御经济风险和金融风险,是国家经济合作的重要形式^[5]。区域内的分工与合作是根据不同的治理结构来选择不同的交易方式,实现节约成本有效制度安排,通过构建统一市场体系、优化资源配置,节约了交易成本,从而提高经济增长的效率^[6]。传统意义上的区域经济合作是以国家或单独关税区作为整体参与的,而跨境区域合作是毗邻国家边境地区的局部区域合作。

跨境涉水经济合作是区域经济一体化的一种形式,国际河流流域自发的跨境经济活动一直普遍存在且历史悠久。全球化和区域经济一体化的进程推动流域内生产要素和商品趋于自由流动,实现资源的有效配置,从而提高参与主体的利益,是一个从低级阶段向高级阶段发展的过程。跨境涉水经济合作是区域经济一体化发展阶段中较为初级的经济合作形式,也是一种符合我国国际河流流域国家现阶段特点的区域经济合作模式。

基金项目:中央高校基本科研业务费专项(2018b31714)

作者简介:刘璐瑶(1993—),女,硕士研究生,主要从事人力资源管理、国际河流开发与治理研究。E-mail:305197952@qq.com

基于跨境涉水合作的区域经济合作则主要着眼于流域区国家比较优势的发挥,以促进当地的发展为目标,合作内容以水资源及其相关资源开发为主。如,大湄公河次区域合作以澜沧江-湄公河为纽带,将河流流经的地区连接起来,展开跨境区域经济合作,并努力向区域经济一体化方向发展。

1.3 水资源合作开发促进国际河流次区域经济一体化发展

水资源对区域经济发展具有支撑作用。充分考虑流域各国的水资源条件,按照水资源状况筹划经济社会发展布局是流域经济区发展的基本要求。河流上下游因自然条件的差别所带来的产出多样化,从而形成优势互补的区域特色经济,需要通过流域内不同区域之间的水资源合作来带动区域经济的平衡发展和优化布局,促进经济深入合作和一体化进程。

国际河流水资源合作在推动各国经济发展的同时,首先加速了各国经济结构调整,并促进各国在区域经济一体化范围内的协调发展。其次,一些大型水资源开发项目能够起到增长极作用,推动区域内各国的产业升级和调整,加快经济一体化进程。再次,水资源开发合作能够改善区域各国基础设施条件,提升区域整体竞争力。区域竞争力主要体现在一个地区集散资源、创造财富、提供服务以带动辐射周边地区的能力,是地区经济、社会、科技、文化环境综合能力的体现^[7]。区域整体竞争力的提高有助于巩固区域各国的政治地位,提升各国在全球化进程中的经济竞争力。

2 区域经济一体化趋势下我国面对的水资源合作开发问题

国际河流的水资源合作开发可以促进流域范围内的区域经济一体化发展,但是如果水资源合作本身的难题解决不了,就会对区域经济一体化带来负面影响。我国因国际河流的纽带联系本来具有很好的参与区域经济一体化优势,但由于面临的问题,水资源合作并没有成为区域经济一体化的强大动力。

2.1 水资源基础设施合作滞后

湄公河下游四国经济对该河流资源的依赖性大,各国大多谨慎保护自己的利益,同时域外力量纷纷介入湄公河水资源保护,使得国际河流水资源开发项目举步维艰,因此,流域水资源基础设施远不能满足经济发展的需求。这说明,水资源基础设施问题可能拖累整个经济发展,使经济一体化缺乏坚实的基础。我国应重视东南亚区域经济一体化进程中水资源合作的重要性,虽然各国利益诉求相差

很大,但我国仍应积极向下游提出水资源合作开发计划。

2.2 国际河流各国缺乏政治互信

区域经济一体化必然存在主导权之争,水资源开发基础设施项目往往涉及各国基本国家利益,各国之间的政治互信非常重要,否则都希望优先保障自己的水安全,下游国会阻止上游水电开发项目,将这一类合作排除在市场合作之外。此外,由于流域国家经济不发达,开发能力薄弱,我国水电企业成为流域水电建设的主要投资者,加剧了下游国家对我国区域影响力过大的担忧^[8]。各国之间如果缺乏合作开发的政治基础,相关国家间的安全和信任机制尚未建立,则区域内的水资源合作往往会远远落后于其他市场一体化进程。

2.3 外部力量的介入

区域经济一体化是开放的,出于政治和战略考虑,美国等域外大国往往希望参与其中,或以水资源问题作为炒作对象,刻意夸大矛盾,制造分歧,使得中国与周边国家的水资源合作开发环境复杂,形势更为严峻^[9]。如东南亚区域经济一体化进程是典型的国际化进程,美、日、欧洲各国都希望在这一区域发挥影响力。但是,由于各国的经济发展水平、环境保护意识和水平的差异,域外力量对水资源基础设施开发的态度却大不相同。各种价值观会影响国际河流的水资源合作开发,域外各国的介入也促使在水资源开发这样的战略资源合作上掺杂更多的国际政治较量。

3 区域层面国际河流水资源合作开发机制构建

区域层面国际河流水资源合作开发机制体现在流域所在的区域,地方政府以水资源开发为着力点开展区域经济合作,通过推动区域经济一体化,促进地方社会经济发展,并通过在国家层面机制的框架下以及中央政府的授权下,不同国家地方政府之间通过合作协议建立的一套激励和约束各方行为、协调各国地方政府水资源合作开发的长期、稳定的管理体系。区域层面的合作主要是涉水经济合作,国际河流流域各地方政府直接应对各类跨境市场、开发活动。水资源直接利用者或经济开发受益者直接影响水资源保护和跨境水资源纠纷形成。

区域层面水资源合作的重点是涉水经济合作,主体是地方政府和涉水企业,市场机制在区域层面水资源合作开发过程中发挥重要作用,合作开发主要内容包括涉水经济活动的合作、水资源社会与经济利用的合作。区域层面跨界水资源开发合作要求

地方政府之间构建流域全局观,形成利益统一体,建立相互信任的良好关系,致力于长期的合作。区域地方政府需要在中央政府的授权下具备相对独立参加国际活动的经验和权力,要求地方政府间的合作应以国家合作协议为前提。

因此,从政府、市场和边境贸易3个方面,融合主体协商、多主体参与等机制,纳入公众和非政府组织等外部力量参与,构建综合的水资源合作开发机制,如图1所示。

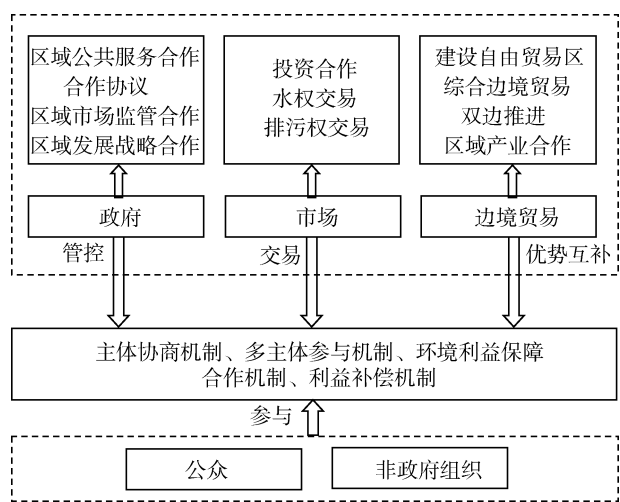


图1 区域水资源合作开发机制

水资源属于公共资源,国际河流涉及国家边界与水资源主权等问题,因此,水资源开发合作必须由政府批准和管理,而不能完全由市场决定。在区域层面具有跨境影响的公益性水资源工程,包括其他水资源工程的公共服务,需要有各国政府的合作才能完成。从某种意义上,国际河流各国应平等分摊防洪安全等公共服务,这种合作机制需要由各国政府进行谈判协商,通过某种协议来约定。这些协议减少了国际河流开发合作中的不确定性,并使各沿岸国的期望保持稳定,在推动制定国际河流管理制度及建立合作机制中发挥了重要作用及影响。同时,由于河流经济合作区作为跨境交往频繁的特殊区域,需要政府共同规划,共同监管,保证流域边境的安全与稳定,维护国家利益。

在政府通过规划和审批进行管控的基础上,市场化运作已成为河流开发的主导方式^[9]。国际涉水经济活动主要由进行跨国贸易、跨国投资和跨国经营的企业承担,在政府间合作协议的框架下,这些企业进行收益和所有权之间的交换合作,包括资本层面的投融资合作,水权交易以及排污交易,从而合理配置水资源并减少排污量,保护环境。

边境贸易是照顾两国边界居民在经济生活上的方便和当地贸易的传统习惯而特设的一种贸易形

式。边境贸易合作是国际河流流域微观层面的经济合作,是国际河流流域经济合作的重要内容,繁荣的边境是国际河流合作的象征。我国与周边各国都有国际河流通道,应充分利用这些通道,建设边境贸易口岸,而且在国家层面建立有吸引力的促进政策,通过构建国际河流区域自贸区,促进边境地区的贸易数量和质量沿横向、纵向两个方向发展,同时推动双边的边境贸易政策同步,用边境的投资合作带动边境贸易的进一步发展,并有效衔接区域产业发展。

在区域水资源开发过程中,相关国家政府、非政府组织以及大型水电开发企业基于决策与实施构成了一种协商结构,而公众、非政府组织基于意见表达与切身利益维护也构成了一种协商结构。协商机制的构建需要政治和社会环境的支撑。在水资源开发过程中,通过建立公众和非政府组织有序参与决策、建设与管理的机制,形成多方参与的合作机制。同时,水资源开发企业投资时需要承担一定的社会责任,主要是与当地政府、民众的合作机制。

除传统的经济、社会福利与公共事业等责任外,还包括一些特殊的内容。①对东道国生态环境的特殊责任。水资源开发直接作用于当地的自然环境,对陆生生物与水生生物都会造成一定的影响。②绑定东道国的贡献与自身利益的责任,以此形成环境利益保障机制。而在边境贸易交易中,资源和产品的交易优势互补,利益互换共享,可以体现公平合理利用水资源,实现跨境补偿,避免单目标开发在狭隘范围的矛盾冲突难以协调。

4 我国借助水资源合作开发促进区域经济一体化的策略

如何通过我国与国际河流流域国水资源合作,推动区域经济一体化,是我国需要关注的战略性问题。作为流域利益直接相关国和多数国际河流的上游国,我国在这方面具有主动性和优势。

a. 提供水资源合作公共服务,增强在区域经济一体化进程中的话语权。国际河流各国都需要协调各自的水资源公共服务,包括防洪、抗旱、水污染治理以及其他灾害防治等,在各国政府就流域整体规划和管理达成协议之前,这些公共服务往往是缺失的,只是在紧急灾害面前各国会采取协调一致的行动以应对急需。考虑到我国处于多数国际河流的上游,在具备一定的工程能力和经济实力的前提下,可以考虑逐步为整个流域提供一定的公共服务以加强我国在流域合作中的影响力和领导力。区域经济一体化进程是参与各国战略意图和经济实力的较量过程,任何一体化都需要设立多边谈判、合作机构并明

确各国的参与地位,主导区域经济一体化进程可以获得规则制定的话语权,但相应地需要实力和为区域提供公共产品^[10]。

b. 加强水资源基础设施援助与区域经济合作的相互配合。周边国家因经济发展水平和技术水平所限,水资源基础设施建设往往需要外部援助。我国在推进与周边国家经济合作和区域经济一体化进程中,可考虑以水资源基础设施援助方式推动与各国的合作,尤其是与地方政府的合作。借助资金、开发技术以及地缘位置等自身优势,以综合开发水资源为主,将互赢作为合作开发水资源的主要原则,给河流下游国提供技术援助^[11]。将水资源基础设施援助与各种教育与医疗、技术服务援助结合起来形成整体计划,从而成为区域经济一体化进程中的重要内容。

c. 选择优先合作伙伴,形成水资源合作开发核心。面向东南半岛的大湄公河次区域经济合作是多边合作,利益关系复杂,我国可以采取选择优先合作伙伴的方式,重点针对合作伙伴开展双边的水资源合作。湄公河下游各国成立的 MRC 尽管采取一致性决策原则,但是各国的水资源开发利益是不同的,在难以同 MRC 进行整体谈判的情况下,可以选择优先合作伙伴,如老挝,由于在水电开发上有更多的共同看法,完全可以成为我国在中南半岛水资源合作的紧密伙伴。

d. 加强域内外沟通,提高区域经济一体化进程的水资源合作共识。当国际河流的流域水资源开发合作没有达成一致时,水资源开发往往成为区域经济一体化发展的障碍,成为各国利益竞争的舆论工具。国际河流流域的区域经济一体化进程需要形成水资源合作共识,流域各国应以区域和平发展为目标,以维护公共利益为准则,加强合作,增强政治互信,明确国际河流水资源开发的权利与义务,建立水资源合作开发利用的专属对话机制和高效统一的协

商沟通机制^[12]。需要加强对域内政府和民众的沟通,也需要加强与域外力量尤其是环境保护组织的沟通。

参考文献:

- [1] 韩淑颖,马军霞,王鑫,等.“一带一路”欧洲区水资源管理发展历程及启示[J]. 水资源保护,2018,34(4): 29-34.
- [2] 王恒伟,孙雯. 湄公河流域水资源合作开发利益协调机制研究[J]. 重庆理工大学学报(自然科学),2017,31(8):103-108.
- [3] 王勤花,熊永兰,张志强. OECD 国家的区域发展政策趋势及对我国的启示[J]. 世界科技研究与发展,2011,33(5):942-946.
- [4] 彭贤则,李阳. 区域经济发展中的水资源规划[J]. 知识经济,2013(7):52.
- [5] 李者聪. 北美自由贸易区的构建发展经验分析[D]. 兰州:兰州商学院,2014.
- [6] 侯鹏,孟宪生. 新时代我国区域经济一体化的空间战略[J]. 甘肃社会科学,2019(2):196-203.
- [7] 上官飞,舒长江. 中部省份区域竞争力的因子分析与评价[J]. 统计与决策,2011(9):71-73.
- [8] 胡兴球,刘晓娟,刘宗瑞. 澜沧江-湄公河流域水资源开发多主体合作机制研究[J]. 水利经济,2015,33(6): 34-36.
- [9] 郭延军.“一带一路”建设中的中国周边水外交[J]. 亚太安全与海洋研究,2015(4):81-93.
- [10] 高凌云,苏庆义. 中国参与构建合理有效全球经济治理机制的战略举措[J]. 国际贸易,2015(6):1-7.
- [11] 禄德安,闫昭宁. 水资源合作开发对中国与澜湄国家关系的影响[J]. 北华大学学报(社会科学版),2017,18(6):95-99.
- [12] 王波,华坚,贺正齐. 西南国际河流水资源开发与流域经济合作存在的问题及对策[J]. 水利经济,2015,33(3):10-13.

(收稿日期:2018-04-22 编辑:胡新宇)

(上接第 30 页)

- [12] 陈少强,向燕晶. 水利行业 PPP 的现状、问题与对策建议[J]. 水利发展研究,2017(12):25-29.
- [13] 财政部,水利部. 中央财政水利发展资金使用管理办法 [EB/OL]. (2015-04-02) [2018-12-20]. http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201504/t20150402_670131.html.
- [14] 国家发展改革委、财政部、水利部. 关于鼓励和引导社会资本参与重大水利工程建设运营的实施意见 [EB/OL]. (2016-03-10) [2019-02-08]. http://www.mof.gov.cn/gp/xxgkml/nys/201612/t20161212_2512266.html.

ml.

- [15] 张灵芝. PPP 项目担保问题研究:以陕西南沟门水利枢纽工程为视角[J]. 法制博览,2018(20):109-110.
- [16] 财政部. 关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见 [EB/OL]. (2019-03-10) [2019-03-08]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/10/content_5372559.htm.
- [17] 梁姝. 水利 PPP 项目合同争议的多元化解决机制研究 [J]. 水利经济,2018(1):64-67.

(收稿日期:2019-03-10 编辑:陈玉国)