黄河流域民主参与式的水资源统一管理

金爱民

(西安交通大学金禾经济研究中心,陕西 西安　710049)

[摘要] 针对黄河流域水资源管理存在逐利、水资源被分割管理,以及缺乏民主参与等问题,提出黄河干流及其主要支流实行水资源统一管理,成立利益相关者参与的民主管理监督机构。

[关键词] 黄河流域;三门峡水库;水资源管理;民主决策

[中图分类号] TV213.4　　[文献标识码] B　　[文章编号] 1003-9511(2005)04-0054-02

渭河是黄河流域的第一大支流,自西向东横穿陕西省,在陕西潼关汇入黄河。渭河的主要特点是水土流失严重,泥沙多。黄河在潼关的水位直接关系到渭河下游的排沙能力。如果潼关高程居高不下,致使渭河入黄不畅,水流减慢,大量泥沙在渭河下游地区淤积下来。泥沙淤积过多致使渭河河床抬高,使渭河成为地上河,一遇大水就容易破堤而出。

1960 年三门峡大坝建成以来,泥沙大量淤积使渭河下游的河床平均抬升了 4.7 m[1]。潼关高程的抬高是造成渭河下游严重淤积的主要根源[2]。周建军、林秉南从历史和三门峡水库运行的角度来研究潼关高程的变化,他们认为三门峡水库建库后,潼关高程大量抬高主要是水库壅水的结果;降低水库的运用水位是降低潼关高程的必要条件[3,4]。

著名泥沙学专家曹如轩认为:"造成渭河水灾第一位的原因就是三门峡大坝的运用不当。由于过于注重发电效益,致使蓄水水位过高、时间过长,从而使潼关高程一直抬高"[5]。

20 世纪 60 年代建造的三门峡水库是为了缓解黄河下游的洪水。水库建成后因为泥沙淤积问题曾经两次改建,改建后潼关高程有一定程度的下降。但是从 20 世纪 80 年代中期以来,潼关高程一直在上升。库区水位也保持在较高水平。既然三门峡水库的水位高低直接关系到上游渭河流域的安危,为什么其水位还一直在高水位呢。

笔者研究认为,黄河干流和支流没有被统一管理是问题的核心所在。三门峡水库的发电有外部性,上游利益受损的外部成本没有被纳入其中,致使过度发电,社会总福利下降。本文提出黄河流域(干流及其主要支流)水资源需要统一管理,由流域内的利益相关者组成管理机构并参与民主决策。

1　黄河流域水资源管理的现状与问题分析

1.1　逐利问题

三门峡水库的管理机构是三门峡水利枢纽管理局(以下简称枢纽局),它隶属于黄河水利委员会(以下简称黄委)。枢纽局不享受政府拨款,其运行方式是"以电养水"。1996 年以枢纽局为基础改制成立了三门峡黄河明珠集团有限公司,该公司以电力生产为支柱产业,2002 年总收入为 5 亿元。枢纽局进行企业化改制,容易使其行为追求企业利润最大化,而不是全社会效益的最大化。

陕西、山西、河南和山东这 4 个与三门峡水库运行方式发生直接利益关系的省份在 1969 年达成的一项"协议":三门峡水库汛期控制水位为 305 m,必要时降到 300 m,非汛期为 310 m。但是近些年来,三门峡水库非汛期蓄水水位最低也有 320 m[5]。水力发电需要借助水流落差,通过动能产生电能,水位的高低就决定着发电量的多少。枢纽局违反协议的逐利行为降低了水资源的社会总效益。

1.2　自然资源的分布区域被分割管辖

渭河水土流失严重、泥沙多的特点决定了渭河与黄河的治理密切相关,相辅相成。渭河流域水土保持得好,汇入黄河的泥沙就少,黄河治理的压力就小;若黄河流域建坝挡沙,使渭河入黄不畅,泥沙淤积其下游,渭河流域就很难治理。

鉴于渭河与黄河的治理息息相关,最好的办法是将其纳入单一机构来统一治理。然而,根据 2002

[作者简介]金爱民(1980—),男,浙江金华人,硕士研究生,主要从事财务金融研究。

年 10 月 1 日颁布实施的《中华人民共和国水法》第十二条的规定,“国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制”,以及国务院的相关规定,黄委是水利部在黄河流域内水行政主管单位。而渭河流域由陕西省水利厅统一规划治理。

1.3 缺乏民主参与

黄河的水资源管理采用的是中央集权与科学管理,由国务院水利部直属的黄委专职管辖,综合规划开发。管理方式为行政管理,少了经济诱因,更没有监督机制,出现问题不能得到及时反馈,以至于管理机构对问题不能快速应对、及时解决,耽误了解决问题的时机。缺乏民主参与的制度,政府在制定政策和规划设计时,容易忽略流域内弱势群体的利益,执行政策时也容易受到当地群众的抵触[6]。

2 建 议

2.1 黄河及其主要支流的水资源统一管理

三门峡水电站发电,一方面为社会提供了能源,另一方面产生了负面的外部性。这里的外部性主要指上游泥沙淤积,河床抬高增加渭河两岸遭受洪灾的可能性的成本,见图 1。

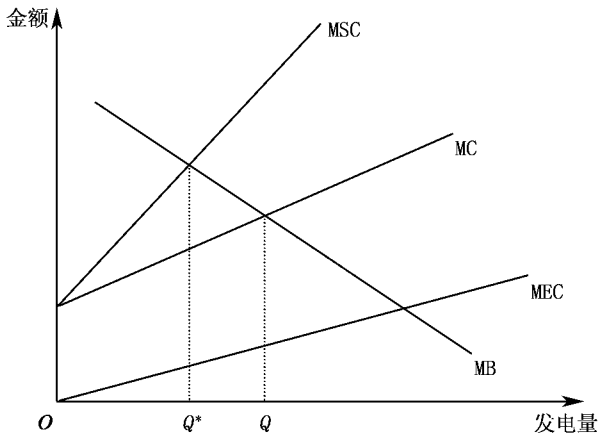

图 1 三门峡水库发电的边际分析

如图 1 所示,MB(margina benefif)为三门峡发电站发电的边际收益;MC(marginal cost)为(企业)内部的边际成本。同时,发电也产生外部成本,其边际外部成本如 MEC (marginal externality cost)曲线所示。对整个社会而言,全部的生产成本应该是 MC 与 MEC 的垂直加总,称之为边际社会成本 MSC (marginal social cost)。在没有考虑外部成本的情况下,三门峡水电站每年的发电量将为 Q。对整个社会来说,最有效率的发电量为 $Q^* < Q$。不考虑 MEC 的情况下,发电量过多,资源配置没有效率。

水电站发电存在外部效应时,只有黄河上下游实行统一管理,才能使外部成本内生化。管理机构在做发电量的决策时,就会将边际社会成本作为其决策依据,从而更加合理地利用水资源,提供社会福利。

2.2 利益相关者参与的民主管理

黄河流域利益相关者主要有:陕西、山西、河南、山东 4 省。由这 4 省派出代表组成黄河流域管理机构的董事会,负责该流域水资源的统一规划开发、环境治理、资金支配。董事会为黄河治理的最高权力机构,黄委会可以作为董事会下的一个执行单位。民主管理机制的设计,比中央行政管理更有效率,因为利益相关者更有诱因去监督与考核专业管理人,使政策的制定更为合理。此制度设计有如下优点:①协调各省之间的利益冲突,共同发展。②政策的执行能够得到各省的有效配合,出现问题也能及时反馈到管理机构。③避免利益集团的逐利问题。

[参考文献]

[1] 张永红,葛徽衍.2003 年 8 月渭河洪灾成因分析及对策[J].陕西气象,2004(2):27~29.

[2] 周文浩,陈建国,李慧梅.潼关高程及遏制渭河下游淤积的对策[J].泥沙研究,2001(3):1~9.

[3] 周建军,林秉南.从历史看潼关高程变化[J].水力发电学报,2003(3):40~49.

[4] 周建军,林秉南.从三门峡水库的运行看潼关高程的变化[J].水力发电学报,2003(3):59~67.

[5] 柴会群.渭河水患灾起三门峡[EB/OL].http://www.people.com.cn/GB/huanbao/1074/2211977.html,2004-11-15.

[6] 萧代基,张琼婷,郭彦廉.自然资源的参与式管理与地方自治制度[J].台湾经济预测与政策,2003,34(1):43~56.

(收稿日期:2004-11-15 编辑:方宇彤)

(上接第 45 页)

[3] 张利荣,吴建斌.投标人报价的低价困境分析[J].水利经济,2004(1):11~12.

[4] 茹慧卿,齐进.提高投标书编制水平,增强竞争力[J].建筑市场与招标投标,2004(1):33~34.

[5] 李希伦.建设工程工程量清单计价编制实用手册[M].北京:中国计划出版社,2003.7~8.

[6] 龚维丽.工程造价确定与控制[M].北京:中国计划出版社,2001.295~296.

(收稿日期:2005-04-21 编辑:徐广生)