

南水北调水资源配置中的政府宏观调控措施研究

张 郁

(东北师范大学城市与环境科学学院,吉林 长春 130024)

摘要 南水北调工程缓解水资源危机、改善生态环境目标的实现需要加强政府的宏观调控作用。阐述南水北调水资源配置中加强政府宏观调控的必要性、政府在南水北调水资源配置中的基本职能,指出南水北调水资源配置中的政府宏观调控措施:积极推进水权制度的建设进程,加强监管力度;建设信息披露制度,积极培养用水户协会。

关键词 南水北调工程;水资源配置;宏观调控

中图分类号 TV213.4

文献标识码 A

文章编号 1003-9511(2008)02-0001-03

南水北调工程是缓解我国北方水资源短缺、改善生态环境的重大举措,它既是满足北方地区经济社会发展用水需求的资源配置工程,同时也是生态工程。通过水资源的配置,使北方地区已经遭到破坏的生态系统有所改善,南水北调工程的这两大目标同等重要^[1]。国内外公益性作用突出的水利工程管理经验表明,政府既是公共产品的提供者,也是对公共产品发挥宏观调控作用的执行者。鉴于我国南水北调工程是一项公益性为主、经营性为辅的准公益性工程,从实现水资源统一管理、工程公益性功能发挥和协调各种矛盾的需要出发,加强政府对南水北调工程的宏观调控作用意义十分重大。

1 南水北调水资源配置中加强政府宏观调控的必要性

1.1 恢复北方地区生态环境的需要

政府是一个特殊的行为主体,从理论上说,政府提供公共物品,具有公益性。政府是国家的“代表人”,应该按照委托人——国家的意图办事并以实现委托人的利益为最高宗旨,国家的利益就是人民的利益,即政府应当作为一个全民利益的化身出现,无论政府是充当“守夜人”、“裁判员”,还是“看得见的手”,政府的政策应是基于全社会和整个国家的利益考虑,政府利益应与公共利益或者说全民利益保持一致,政府行为承担着维护和促进社会公共利益的任务^[2]。

作为南水北调工程国家重大的战略性基础工程,政府是优化配置南水北调水资源的最关键、最重要的主体。北方水资源非常短缺,因缺水而导致的生态环境恶化现象十分严重。基于南水北调工程的目标之一——恢复北方地区受损的生态环境,南水北调的水资源配置必须是政府行为,才能取得经济社会和资源环境协调发展。因此,政府的宏观调控应是南水北调工程运行调度的灵魂^[3],只有通过其权威性、强制性和规范性的宏观调控措施对有限的水资源进行合理调配,才能确保调水工程公益性目标的实现。

毋庸置疑,南水北调工程的公益性定位、恢复北方地区生态环境的目标需要加强政府的宏观调控作用,尤其是在协调广大受水区的生产用水、生活用水和生态用水之间的矛盾时,政府的宏观调控作用更是无可替代。

1.2 南水北调水资源配置的复杂性的需要

南水北调东线和中线工程因跨流域、范围广、用水户多等特点大大增加了水资源配置的难度。以中线为例,丹江口水源地水文现象波动的周期性特征明显,在其枯水期或枯水季,可调水量有限,如水源地与受水区同遇枯水期,调水总量不足、供不应求时,受水区将出现供求矛盾突出的局面,水资源配置难度加大;中线输水总干渠横跨的 4 大流域,年来水量丰、平、枯变化随机性强,由于受水区需水和来水的不均衡性,若采用固定的分水比例,无疑加大了受

基金项目 教育部人文社会科学基金(05JA790008)

作者简介 张郁(1969—),女,黑龙江宝清人,副教授,博士,主要从事水资源管理研究。

水区水资源短缺的风险,加剧调水量供不应求与供过于求并存的矛盾;此外,部分受水地区因产业结构调整、节水能力提高、北调水与当地水联合利用后出现调水量需求减少、与预期需水量不符,需要对各分水口的分水比例进行实时的调整。由于中线工程没有在线调节水库,水源地供水区与受水区需水户之间水量的协调、受水区用水户之间水量的协调、输水总干渠工程与各配套工程之间的协调等,均需要发挥政府的宏观调控作用。尤其需要指出的是,南水北调工程的水资源配置涉及中央各部门之间、中央和沿线地方各省之间、沿线地方各省之间、各省内部各部门之间等关系,迫切需要加强政府的宏观调控,采取各种措施协调各方利益^[4],才能确保南水北调工程优化配置水资源目标的实现。

2 政府在南水北调水资源配置中的基本职能

南水北调总体规划提出:南水北调工程属于跨流域配置水资源的供水工程,其建设与管理体制,既不能沿用计划经济体制下的“政府建设,用水户无偿用水”,也不能采用完全市场化的“市场配置”,而要积极探索和逐步建立水的“准市场”配置机制和管理体制,即按照“政府宏观调控、准市场机制运作、现代企业管理、用水户参与”的思路进行规划。南水北调工程公益性、基础性的特点,决定了政府在工程运行管理中具有决定性的、不可替代的作用,运行期的水资源配置方案、用水矛盾的协调、水质保护、水价政策制定等工作,因此需要政府的参与和管理。政府的调控作用还体现在促进节约用水、促进生态环境改善等方面。

如何更好地发挥政府的宏观调控作用并与市场机制有机地结合起来将成为南水北调工程水资源配置的关键问题。水是基础性自然资源和战略性经济资源,南水北调工程关系国计民生,不可任由商家妄提价格,一味追求利润。政府的职能是加强对南水北调水资源配置的调控力度,确保其资源配置与国家经济建设和社会发展的目标相一致,确保实现水资源的统一规划和调配,对整个受水区的水量调配和环境治理进行统筹安排。

为了更好地发挥调水工程的水资源配置效率,南水北调工程将遵循准市场化运行管理机制。由于自然条件、社会因素的影响,受水区众多的用水户间常常存在着水量分配不均的现象,可以实行将供水管理与需水管理相结合的管理机制,以用水户之间水权交易的方式实现有限水资源的重新再分配。水权交易涉及水政治、水安全、水科学、水环境、水经济

等多个方面,不单单是水资源的调剂问题,同时还是权利和利益的再分配问题,因此,必须贯彻执行保护环境的基本国策,实施经济体制和经济增长方式的根本转变与实施可持续发展战略方针。政府应在南水北调工程的运行管理中保持高度协调,发挥宏观调控、公共服务和监督管理作用,对水事活动实施统一规划、统一调度、统一管理,完善组织、法规、经济各方面的配套措施,并扮演最后的仲裁者。政府可以通过制定、颁布和实施水权交易法规和条例,制定水权交易的准入章程和运行条例,规范水权交易的市场行为,规范水资源管理的职能部门,坚决抵制水权交易中的不法行为^[5]。

3 政府宏观调控措施

政府对南水北调水资源配置的宏观调控要体现开源与节流并重、经济发展与保护环境并重、效率与公平并重、需求管理与供给管理并重等原则^[6],可以通过推进国家水权制度建设、加强对南水北调水资源配置的监管、建立南水北调水资源配置的信息披露制度以及积极培育用水户协会等措施实现其宏观调控目的。

3.1 积极推进水权制度的建设进程

水权制度是现代水管理的基本制度,涉及水资源管理和开发利用的方方面面。当前,在我国现有的法律法规中,已有许多规定涉及水权制度,其中部分规定需要在新的历史条件下进行调整,还有一些内容尚需明确规定。应当看到,水权制度在中国的推进受到诸多因素的制约,其中包括水权制度的市场化与中央政府大规模调水工程的计划式冲突,以及水权制度建设与现行法律体制的矛盾。由于水权制度减少政府对水资源的再调控能力,对初始水权设定科学性和民主性的要求,会远高于现行的取水许可证的科学性要求,而且需要用水户的民主参与,需要科学的法律体系作保障,同时,水权交易过程也需要市场监管体系来支持等。另外,我国水权制度还面临管理、监测手段等运行设施先天不足的问题。在积极推进国家水权制度建设方面,还有很长的路要走^[7]。

2005年1月,水利部颁布了《关于水权流转制度建设的法规》和《水权制度建设框架》,这对加强水权转让的引导、服务和监督管理,协调好各方面的利益关系,尤其注重保护好公共利益和涉及水权转让的第三方利益,注重保护好水生态和水环境,推动水权制度建设健康有序地发展,具有重要的现实意义。《水利发展“十一五”规划》更加明确了“初步建立国

家水权制度”目标,尽管距离真正实施还有很长一段路要走,但它从制度层面为南水北调工程的水权流转打下了良好的基础。

随着南水北调工程的加紧施工以及我国水权制度的不断完善,国家应尽早建立针对南水北调工程的、允许实施跨流域水权转让的法规,确保受水区水资源的合理配置。同时,还应借鉴美国加利福尼亚州的管理经验,针对转让水权的“合理性”做出明确的规定。此外,尽快明确受水区各分水口的初始水权至关重要。未雨绸缪,伴随着南水北调工程建设的进程,与之相配套的、有针对性的政策、法规、法律保障体系也应尽快制订并不断完善。同工程建设相比,与工程相适应的制度建设同样不容忽视。在工程建设期间以及初步运行期间,相关的水权理论研究应进一步加强,并随着实践中出现的新情况、新问题,不断补充和完善,这必将使南水北调工程的水资源配置朝着有序的方向发展。

3.2 加强南水北调水资源配置的监管力度

南水北调工程是我国重要的战略性基础工程,国家控制着南水北调工程中一定比例的水权股份,掌握着南水北调水资源配置的主动权,并根据水资源的供需情况适时进行调节,其作用类似于发达国家的石油战略储备,起到调节水商品供求关系、确保国家水安全的作用。

在实行南水北调水资源准市场化配置的过程中,为防止水权交易中垄断市场现象的发生,可以借鉴国家对金融机构的监管机制,无论是在水权转让、受让的申请资格审查方面,还是在实际的水量交割方面,都要充分发挥政府的监管作用,加强对水权转让的审查制度、报告制度及公示制度,对规范南水北调工程的运行管理起着重要的监管作用。此外,政府还可以通过颁布相应的法规等方式,形成规范化、组织化和现代化的经营机制和管理机制,避免水市场中单纯追求利润最大化所带来的种种弊端,确保南水北调优化配置水资源、恢复生态环境目标的实现。

3.3 建立南水北调水资源配置的信息披露制度

由于南水北调工程受水区范围广、用水户多、水资源供求关系复杂等原因,建立政府宏观调控下的信息披露制度意义十分重大。信息披露指的是通过具有信息披露资格的南水北调工程管理部门,正确、及时、充分地向社会公众披露水量供求信息的行为,信息的披露不能隐瞒、缺漏、误导、延时。

建立适度有效的信息披露制度,可以防范南水北调水资源配置中由于信息不对称造成的市场风

险。发布的信息包括各流域(区域)水文预报,估算流域(区域)末来的水资源可利用量,气候干旱程度预测分析,水量供求状况通报,用水水平预测,区域经济发展水平预测,产业结构变化,节水技术提高幅度,水价涨跌等。通过信息发布制度使政府相关的水资源管理政策、水量配置意图及时传达到南水北调工程的用水户,有助于实现政府对南水北调水资源配置的宏观调控。

南水北调水资源配置中的信息披露原则包括:

a. 真实性原则,即南水北调工程管理部门应如实反映调水区与受水区的水资源供求状况,目的是使水量节余者与水量短缺者获得可以依靠的供求信息。它是信息披露最重要的原则。

b. 完整性原则,即所有可能影响用水户决策的信息均应得到全面、充分的揭示。

c. 准确性原则,即南水北调工程管理部门应把可能影响水权转让价格的信息全部公开。信息的准确性与用水户做出判断的准确性之间具有内在联系。

d. 及时性原则,即南水北调工程管理部门应以最快的速度公开其信息,确保披露的资料始终最新、最及时,使用水户根据最新信息做出判断和选择。

3.4 积极培育用水户协会

国内外大量实践表明,公众参与在水管理的决策过程中起着相当重要的作用。作为政府的顾客,公民自然比政府对水管理有着更迅速和更迫切的回应。公众参与机制,就是政府与社会民众之间通过一种合法的、合理的、公平的渠道就政府政策、行政决策、行政问题的解决等行政外部行为进行协商、协调的机制^[8]。

由于南水北调受水区分布在不同的流域和地区,用水企业种类多、数量大,在水资源量有限的条件下,如何确保实现水资源的合理分配关系着整个受水区的经济社会发展。应当看到,发挥用水户协会的监督、协调作用是确保南水北调工程良性运行必不可少的保障措施,因此,需要发挥政府的职能,积极组织和培育南水北调用水户协会。本着民主协商、民主管理、民主监督、民主决策、群众自愿、适度规范的原则,由受水区全体受益户组成民主管水组织,南水北调用水户协会的经营管理工作必须始终代表用水户的利益,体现用水户的意愿,维护用水户的知情权、参与权和决策权,协会可以针对南水北调的水权转让价格、合约设计、合约履约等内容向南水北调工程管理部门提供意见及建议,发挥其协议、监督作用。

(下转第10页)

表3 国内科技投入、国际 R&D 溢出与中国东、中、西部地区全要素生产率

变量及检验值	东部		中部		西部	
	FE	RE	FE	RE	FE	RE
C	-1.3213 (-44.88***)	-1.3228 (-14.1***)	-1.2277 (-19.01***)	-1.1683 (-10.14***)	-1.2175 (-23.40***)	-1.1558 (-10.5***)
ln(S ST)	0.1580 (16.32***)	0.1722 (18.39***)	0.2604 (11.26***)	0.2346 (8.57***)	0.2289 (10.36***)	0.1962 (7.63***)
ln(S ^{Fim})	0.1505 (10.29***)	0.1385 (6.83***)	0.0122 (0.84)	0.0155 (0.94)	0.0526 (7.07***)	0.0626 (3.38***)
ln(S ^{Fli})	0.0323 (3.56***)	0.0320 (2.04**)	0.0793 (7.03***)	0.0790 (6.07***)	0.0094 (1.32*)	0.0127 (1.12)
调整前的相关系数 R ²	0.9730	0.9208	0.9336	0.8614	0.9514	0.7562
调整后的相关系数 R ²	0.9707	0.9193	0.9275	0.8578	0.9472	0.7512
F 检验	419.2	624.04	153.2	240.3	233.6	150.9
Huasman 检验		23.56 [#]		25.87 [#]		28.89 [#]

注:括号内数值为 t 检验值;*,**,*** 分别表示在 10%,5%,1% 的水平上是显著的;# 表示通过了 1% 显著水平的 Hausman 检验, Hausman 检验的零假设是固定效应与随机效应的估计系数没有系统性差异。

c. 我国东、中、西部三个区域通过 FDI 渠道的外国 R&D 资本存量对全要素生产率的影响也为正,表明三个地区通过吸收 FDI 带来了正的技术溢出效应,但这种溢出效应都比较小,其中中部最大,为 0.0793,东部次之,为 0.0323,西部最小,为 0.0094。造成这一状况的原因,与我国吸收的 FDI 来源地有着密切的关系,同时与 FDI 在我国的地地区分布关系密切。

4 结论

笔者利用改进的 LP 模型,通过 1990~2004 年中国各省份的面板数据分析了国内科技投入、通过进口贸易和 FDI 渠道的外国 R&D 资本存量对区域全要素生产率的影响。结果表明,各地区自身科技投入是推动各地区技术进步的最主要因素。因此,只有充分重视自身的科技创新能力的提升,才能真正实现经济增长方式的转变。通过进口贸易、FDI 渠道传导的外国 R&D 资本对地区技术进步的确能起到促进作用。但这种作用的大小和强弱与地区自身的科技发展水平有着密切关系。从接受外国技术溢出来看,存在一个人力资本的“门槛效应”,中、西

部等欠发达地区由于没有完全迈过这一门槛而不能有效地吸收外国的技术溢出。

参考文献:

[1] BARRO R J, SALA-I-MARTIN X. 经济增长[M]. 何晖,刘明兴,译. 北京: 中国社会科学出版社 2000:198-222.

[2] COE T D, HELPMAN E. International R&D spillovers[J]. European Economic Review, 1995(39):859-887.

[3] JORGE C, CARMELA M, FRANCISCO J V. International technology diffusion and its impact on economic growth[C]//European Economy Group Working Paper. Madrid: European Economy Group 2002.

[4] LICHTENBERG F, POTTELSBERGHE de la P B. International R&D spillovers: a comment[J]. European Economic Review, 1998, 42(8):1483-1491.

[5] BENHABIB J, SPIEGEL M. The role of human capital in economic development evidence from aggregate cross-country data[J]. Journal of Monetary Economics, 1994(34):143-173.

[6] 岳金桂. 基于进口与 FDI 传导机制的技术溢出效应研究: 中国的实证分析[D]. 南京: 河海大学 2007.

[7] 张军. 中国省际物质资本存量估算: 1952~2000[J]. 经济研究 2004(10):53-62.

(收稿日期 2007-10-15 编辑 彭桃英)

(上接第 3 页)

参考文献:

[1] 丁民. 对南水北调工程管理问题的几点思考[J]. 南水北调与水利科技 2003, (4):10-11.

[2] 徐迪. 水权转让中的利益冲突[EB/OL]. [2006-10-18]. <http://info.water.hc360.com/2006/10/18162974123.shtml>.

[3] 韩亦方. 也谈南水北调中线一期工程供水调度[J]. 南水北调与水利科技 2007, (3):3-5.

[4] 阮本清, 魏传江. 首都圈水资源安全保障体系建设[M].

北京: 科学出版社 2004.

[5] 张郁. 南水北调中的水权交易市场构建[J]. 水利发展研究 2002(3):4-7.

[6] 王新程. 水资源有计划市场配置理论[M]. 北京: 中国环境科学出版社 2005.

[7] 高建锋. 省际分水方案基本完成 国家水权制度加速“破冰”[EB/OL]. [2007-06-25]. http://www.ce.cn/cyssc/hb/gdxw/200706/25/t20070625_11920512.shtml.

[8] 沈大军. 水管理学概论[M]. 北京: 科学出版社 2004.

(收稿日期 2007-11-30 编辑 张志琴)