

跨区水资源调配与区域利益关系分析

——以南水北调中线工程为例

关爱萍

(西北师范大学经济管理学院,甘肃 兰州 730070)

摘要 基于利益相关方理论,提出了跨区水资源调配中区域利益相关方的圈层式结构,并以南水北调中线工程为例,分析了南水北调水资源调配中不同层次利益主体及其区域利益关系的变化,旨在加强受水区和调水区之间的合作,调节区域间的利益关系

关键词 水资源调配;南水北调中线工程;区域利益关系;利益补偿

中图分类号:TV213.9

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2011)01-0001-05

南水北调工程是我国大型的跨流域水资源调配工程,在实现水资源的空间优化配置的同时,也重塑着区域间的利益关系。水资源调出、调入双方在经济、社会和生态环境方面均因调水工程的实施发生利益得失的变化。跨区水资源调配工程的实施加剧了本就复杂的区域关系,水资源调出区和调入区之间区域利益关系的合理与否,不仅直接关系到调水工程的可持续实施,而且影响着我国区域经济的协调发展。

利益相关者是那些能够影响企业目标实现,或者能够被企业实现目标过程所影响的任何个人和群体^[1]。该定义将影响企业目标的个人和群体视为利益相关者,同时还将受企业目标实现过程中所采取行动影响的个人和群体看作利益相关者,从而将当地社区、政府部门、环境保护主义者等实体纳入利益相关者的范畴,大大扩展了利益相关者的内涵。该定义受到许多经济学家的赞同,并成为 20 世纪 80 年代后期、90 年代初期关于利益相关者界定的一个标准范式^[1]。根据这一范式,借鉴利益相关者的界定方法以及对利益关系的描述,本文将区域活动中追逐利益的主体界定为区域利益相关方。区域经济活动中的利益主体众多,大致可以分为个人、企业、利益集团、地方政府与中央政府 5 个层次。这些不同主体均有各自的利益,区域内存在共同利益,且共同利益是维系区域作为独立利益主体的关键。

区域经济活动中,个人是最基本的利益主体,也

是任何区域利益主体最基本的组成部分。一般而言,虽然区域总体利益由全部个人利益总合而成,但并非任何个人利益都是区域利益,否则,区域经济学与微观经济学的研究对象就没有什么区别。本文关于区域利益的研究不涉及个人利益,区域中个人不作为区域利益主体,因而不是区域利益相关方。个人利益对区域利益关系的影响,是通过部分或全部单个个人利益的共同化来实现的,也就是通过集体利益来实现。

1 跨区水资源调配中不同层次利益主体

跨区水资源调配工程在实现水资源空间优化配置的同时,也重塑了相关区域间的利益关系。就调水流域层面而言,源于水资源的共有性及利益的兼容性,虽然流域内各区域具有共享同一流域内水资源所带来利益的权利,但水资源所有权的国家属性,决定了国家具有调配某一流域水资源到缺水地区的权利。国家在采取行政力量配置水资源时,受水地区有权利共享调水流域水资源带来的利益,这样,在调水流域和调水工程受水区形成的流域共同体内,调水区(上游水源区和中下游地区)和受水区因为调水而产生利益关系,他们代表各自权限范围内的区域利益,成为调水流域利益分割的基本单位。从受水区来讲,不同受水区之间因调水工程建设和调水量的分配而产生利益上的关联,投资分摊的多少、水量分配的公平及合理与否将直接影响受水区之间的

基金项目 教育部哲学社会科学研究重大攻关项目(05JZD00017)

作者简介 关爱萍(1970—),女,甘肃兰州人,副教授,博士,主要从事区域经济、资源与环境经济研究。

利益关系。

南水北调水资源跨区域调配涉及众多的利益主体 水资源开发企业(水源公司), 调水公司, 水资源输出区的地方政府、居民和用水部门, 水资源输入区的地方政府、居民和用水部门, 作为公共利益代言人的中央政府, 作为流域利益代言人的流域管理机构。在这些相关的利益主体中, 水源公司和调水公司通过对水资源的开发利用以及水资源的买卖分别与所在区域的政府、居民及企业等建立利益关系, 中央政府则从全局协调水资源调配过程中的利益分配。

如图 1 所示, 跨区水资源调配中的区域利益相关方是由多种利益主体组成的圈层式结构 核心层、紧密层和调控层。水源公司、调水公司和流域管理机构是区域利益相关方的核心层; 调水区的地方政府、部门用水户和居民用水户, 受水区的地方政府、供水企业、部门用水户和居民用水户构成区域利益相关方的紧密层, 而中央政府作为社会整体福利的代表, 对水资源跨区域分配行使宏观调控权, 成为区域利益关系调整中的调控主体。

2 水资源分配中的不同层次利益主体及利益关系

2.1 核心层利益相关方利益取向及利益关系

根据南水北调工程建设与管理体制的总体思路以及中线工程的特点, 成立由国家控股、地方参股的中线干线有限责任公司(以下简称中线调水公司) 和中线水源有限责任公司(以下简称中线水源公司)。

中线调水公司实行资本金制度, 资本金由中央和地方分担, 中央资本金大于沿线各地(河南、河北、天津、北京) 的共同出资额, 实现中央控股。中线调水公司负责干线主体工程的筹资、建设、运行、管理和还贷。中线水源公司与中线调水公司一样, 是独立的法人公司, 双方是平等的原水买卖关系, 在流域管理机构的管理与指导下, 通过供水合同等具有法律效力手段, 共同保证南水北调供水市场的稳定^[2]。由此可以看出, 中线水源公司与中线调水公司是两个独立的利益集团, 他们之间为水资源买卖关系, 中线调水公司向中线水源公司提出买水要求, 要求内容包括水量、水质、供水时间等, 中线水源公司根据水源区水资源状况与中线调水公司协商, 最终确定供水量、供水时间等。

从调水流域水权配置层面来讲, 中央政府赋予中线水源公司调取汉江流域水资源的权利, 中线水源公司与调水流域的水源区、中下游地区共同参与汉江流域水资源的分配, 调水流域水权初始配置将中线水源公司与调水区的利益紧密联系起来。中线水源公司在调水工程水资源分配中起到总体控制的作用, 它一方面需要保证水源区当地用水、生态环境需水不受调水工程影响, 从汉江流域取得取水权; 另一方面要充分发挥调水工程的作用, 尽量满足中线调水公司的需水要求。从调水水权配置层面来讲, 中线调水公司是调水水权初始配置的执行者, 同时也是受水区利益关系协调的具体实践者。中线调水公司根据各受水地区的需水总量向中线水源公司购

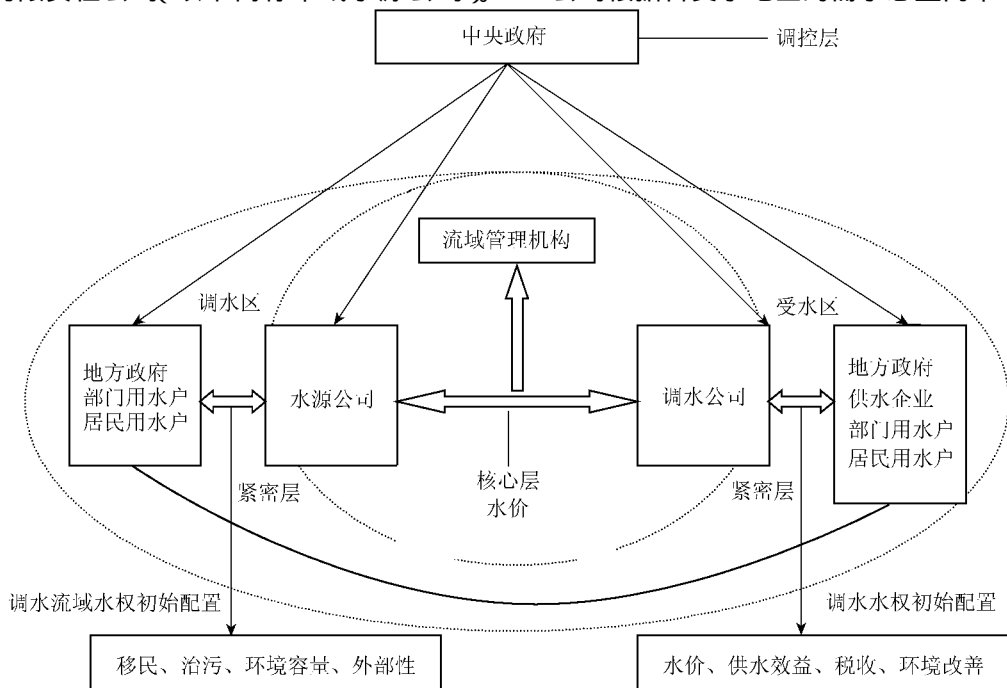


图 1 跨区水资源调配中不同层次利益主体

买水资源,再根据购买水量向各受水地区的供水公司分配水资源,起到水资源协调的作用。尤其在枯水时期,水资源比较紧张,各省的购水需求比较大,中线水源公司无法满足各省的购水要求时,中线调水公司需要根据调水水权配置的比例协调受水区各省的分水量,做到公平、公正,使所谓之水达到优化配置。

南水北调中线工程水资源分配中,中线水源公司与中线调水公司是连接水资源供需关系的纽带,也是连接调水区和受水区之间利益关系的纽带,从而成为南水北调水资源分配中区域利益相关方的核心层利益主体。从宏观意义上讲,中线水源公司实际代表了调水区的利益,而中线调水公司则是受水区的利益代表,中线水源公司与中线调水公司的利益关系通过水价来体现。流域管理机构作为中央政府的派出机构,是流域内水资源的最高管理层,代表流域水资源的公共利益,其管理行为反映流域长远、整体的利益。当跨流域调水改变本流域内水资源分配利益格局时,流域管理机构将从全流域利益出发,利用宪法和水法赋予的法律地位,加强对流域内水资源分配的管理,通过相关制度安排来调节流域与区域以及不同区域间的利益关系。

2.2 紧密层利益相关方的利益趋向

紧密层利益相关方包括调水区和受水区基于跨区水资源调配的利益相关者,即调水区的地方政府、部门用水户、居民用水户以及受水区的地方政府、供水企业、部门用水户、居民用水户。随着我国市场经济体制的不断完善,地方政府被赋予了对所辖地区相对独立的行政、经济等方面的管理职能,成为区域内经济活动的独立控制主体、地区利益的代言人和实现地区利益的主体^[3]。在现实中,区际关系的变化往往与地方政府的决策和行为有很大关系,原因在于其法定地位决定其所拥有的权力以及其代表利益的行为取向。调水区地方政府所关注的是如何使本地区因水资源调出而产生的利益损失降到最低,以及对本地区利益损失的补偿,而受水区地方政府所关注的是尽可能让调水满足其经济发展的缺水需求,使地区利益最大化。紧密层中的用水户利益主体是个广义的概念,既指调水区的用水户,也指受水区的用水户,具体包括普通居民用水户以及部门用水户,他们是南水北调水资源分配的直接受损者或直接受益者。一方面,随着调水工程的实施和运营,水源地生态环境保护标准提高,使一些优势资源开发项目受到政策和环境容量的限制,污水的排放、垃圾的处理、工业废水的治理使经费投入加大,生产成本增加,失去企业发展的竞争优势^[4];另一方面,受

水区的广大用水户是南水北调工程的直接受益者,具体体现在增量供水的区域利益增进,即增量供水对受水区内各用水户带来的经济效益和环境效益。

2.3 调控层的公共利益

在区域利益体系中,中央政府所代表的区域利益处于全局性和调控性的地位,成为具有调控性的利益主体。中央政府的调控性体现在2个层次:对核心层利益主体的调控和对紧密层利益主体的调控。对核心层利益主体的调控,不仅包括对中线水源公司取水行为和中线调水公司配水行为的规范,还包括对中线水源公司供水水价和中线调水公司主体输水工程口门水价的调控,以协调核心层利益主体的利益关系。对紧密层利益主体的调控,主要体现在调水流域水权初始配置中的利益转移和利益损失的补偿。通过生态补偿、移民补偿以及投资补偿等多种形式的补偿,中央政府协调调水区与受水区之间的利益关系。对紧密层利益主体的调控还体现在基于调水量分配方案的区域利益分配的非均衡:通过建立调水水权配置制度,规范调水量的分配,调整受水区之间的利益关系,促进区域经济协调发展,实现国家实施跨流域调水工程的公共利益目标。当受水区各省在水资源分配中产生重大利益冲突时,中央政府需要采取干预措施,利用行政手段协调各方利益。

3 南水北调水资源分配中的区域利益关系变化

跨区水资源调配工程的实施和运营,无论是工程投资建设时期还是工程建成后的调水运营期,均对调水区与受水区、受水区之间的利益关系产生影响。

跨区水资源调配工程引起区域利益关系的变化,体现在2个层面:①既有的区域利益关系中不同利益主体所获得的利益绝对量的变化,它意味着可支配的利益量的变化,从而改变利益主体的支出函数;②不同区域利益主体之间利益相对量的变化。区域利益关系变化的2层含义决定了区域利益关系变化的双重性质:利益关系的量变与利益关系的质变。区域利益关系的变化包含区域获利机会的变化和获利水平的变化。区域获利机会的变化,与区域利益主体相关的各种规则、制度的变化以及引起区域利益变化的外部力量(如重大工程的建设等)相关。区域获利水平的变动,通常用不同区域利益主体的收入水平、福利水平指标的变化来衡量,最直观的指标是区域GDP的变化。

南水北调中线调水工程在一定程度上打破了汉

江流域原来的资源调配状态,对流域的水资源利用带来了变化和一些问题,因此要调整原来流域内的水资源调配状态,以达到新的、健康的、可持续利用的水资源调配状态。汉江流域水资源在跨流域调水外力作用下的合理配置,既不是牺牲汉江中下游人民利益的从汉江超量取水,也不是不顾调水工程效益发挥的少量取水,合理的办法是对汉江流域的水资源进行重新分配,对丹江口水库上游、中下游地区以及调水地区的水权进行初始配置,明晰各区域的取水权。这是国家根据国民经济发展规划和区域经济发展布局对水资源调配的要求,按照一定的原则配置调水流域水资源,并利用取水权的初始配置对区域经济发展实行宏观调控。汉江流域水权初始配置是区域利益的划分,而调水对各区域都产生不同程度的影响。总体上看,在没有利益补偿措施的情况下,汉江流域水权初始配置后,受水区是调水工程主要的受益者,水源地以及中下游地区是调水工程主要的付出者。

3.1 调水区利益变化

南水北调水资源调配不仅要调水,也要对水质进行界定。对受水区和中下游地区来说,符合水质标准的水资源才具有使用价值,这就对水源地保护水资源水质提出了要求。由此可知,调水区的利益变化主要是由水资源量的减少和对水资源质的要求引起的,调水区的利益受损主要表现在水权损失、发展权损失、排污权损失等方面。

3.1.1 水权损失

流域内所有用水户享用水资源的权利是平等的,即同一河流上下游地区的用水户具有同等的权利,不能剥夺流域内任何用水户的水资源使用权。由于国家宏观水资源调配的需要或是其他原因而剥夺了用水户的水资源使用权,就应当对这些用水户给予补偿,以体现公民权利平等和公平竞争。从区域经济的角度看,水资源是区域资产的重要组成部分,由于目前缺乏资源的补偿政策,没有对每年被调走水资源的水源地任何利益的补偿,而这些调走的水资源可能是今后水源地乃至汉江中下游地区经济发展的重要源泉^[5]。

国家宏观上对水资源调配的需要,使得水源保护区以及汉江中下游地区的用水户的水资源使用权受到限制,其水资源使用权被部分剥夺,不能完全享受水资源的效益。尤其汉江中下游地区,水资源使用权的损失所造成的经济损失和环境损失更大。汉江中下游地区沿江城镇密集,城镇人口集中,工业密布,工业用水量大,沿岸货物、客运由汉江进出所占

比重大,汉江缺水无疑将影响汉江中下游地区的工业生产,其工业基础设施建设也将受到阻碍。汉江中下游干流沿岸水厂工业自备水源是沿江城市工业及生活用水的主要水源,由于调水引起汉江水位下降,增加了水厂的取水难度,使大多数取水设施无法使用,水厂的功能受到影响。调水同时对汉江中下游的航运也产生一定影响。随着汉江中下游地区工业经济和城镇化的快速发展,用水量还会大幅增加,水资源的供需矛盾在调水后更加突出。

3.1.2 发展权损失

发展权是参与和享有发展进程和发展结果的权利。任何一个地区都有自主选择发展某种产业、开发某种产品的权利以及通过开发产品、发展产业来增加积累、提高居民收入水平的权利。而作为调水工程的上游水源区,却被赋予了保证受水区和下游地区供水安全的责任和义务。出于对水源地保护的 need,国家和地方政府必然对上游地区的产品开发、产业发展做出种种限制。这实质上剥夺了上游地区传统产业的发展权,尤其是高耗水、高污染产业的发展权。表现在:① 现有产业的发展受到制约。近年来水源地已关闭了 130 家污染严重的企业,如造纸厂等,治理了 86 家污染较为严重的企业,其他企业也因为排污标准的提高而增加了成本,对企业发展产生一定的影响。② 产业进入的门坎提高。水资源富集的能源优势本来是当地的突出优势之一,由此也带动了一部分大耗水、大耗能企业的发展,但不少大耗水、大耗能企业同时也是污染指数较高的企业。为保证一库清水,产业进入的门坎被提高,产业的发展受到限制^[6]。近年来已否决了 80 多家电镀、造纸、冶炼、黄姜等污染严重企业的立项申请。即使是符合环保要求的项目,也因为要采取环保措施而增加成本,在一定程度上增加了招商引资项目的难度。③ 环保要求对水源地农业也产生重大的影响,因为农药、化肥的使用是水源地污染的重要来源,水源地种植业不得受到一定的限制,畜牧业、水产养殖业也受到一定的制约。

3.1.3 排污权损失

我国的环境保护法赋予每个地区享受平等的污染物排放权及享用自己本区环境容量的权利,但是,对地处调水工程上游地区的工业企业,为了保护水源水质,必然要提高它们的污染物排放控制标准和污染物总量控制标准,这客观上把上游水源地、受水区和下游地区的排污权放在了一个不平等的地位上。为保证“一库清水送北京”,上游水源地的工业

企业必然要提高污染物的治理标准和治理能力,增加污染治理费用,这就明显提高了水源地城市和工业企业的环境治理成本,使其处于一个不平等的竞争地位。而且,由于调水,汉江丹江口水库下泄量不足,使中下游水流量减少20%以上,流速变缓,即使在污染负荷不变的情况下,河流水质将明显变差。由于汉江下游干流水环境容量明显减小,下游江水的纳污能力将明显降低,从而加重汉江的污染,对沿江县市经济社会的发展产生极为不利的影

3.2 受水区利益变化

南水北调工程给受水区带来的直接利益是区域供水量增加。由水资源供给增加所带来的区域利益增进,主要包括工业、农业和居民生活的供水效益、生态环境效益以及增量供水对区域GDP的影响等。水量增加对受水区的影响不仅在于解决区域内居民生活用水的紧张、降低相关需水行业的企业发展用水成本,还可以改善当地区域发展环境、调节当地生态环境状况。它一方面表现为区域水资源总量对当地社会经济长远发展的保障能力,另一方面还体现在对整个区域的水资源供给能力。水资源供给能力的提高,有效缓解了受水区严重缺水状况,为区域经济增长和产业发展创造有利条件。南水北调中线工程建成前,沿线地区水资源短缺、水供求关系紧张,不同行业的用水受到限制,而南水北调中线工程建成调水后,受水区的水资源条件和水供求关系得到改善和调整,产业发展的制约因素得以改变,水供给量不足的问题得到解决,给经济增长及产业发展带来宽松的水资源环境^[7]。

南水北调中线工程调水对调水区意味着发展权的损失,对受水区则意味着发展权的获得,因为调水极大地缓解了受水区的水资源需求矛盾,水资源条件将发生质的变化。对于一个多年来一直严重缺水的地区来讲,这些水将深刻影响其区域经济发展战略的制定。以河南省为例,最终确定的受水区范围与河南省确立的中原城市群发展战略中所涉区域高度重合。在《河南省南水北调受水区供水配套工程规划》中,最终确定的南水北调中线工程河南省受水区中,平顶山、漯河、许昌、郑州、焦作、新乡6座省辖市在中原城市群规划之列,且6市受水量之和接近河南省总受水量的60%。

3.3 调水区与受水区之间的利益关系

实施南水北调中线工程调水,缺水的北方受水区获得使用汉江流域一定水量的权利,意味着调水区就必须放弃这部分水量的使用权。受水区供水能

力的增加,缓解了受水区的缺水情况,受水区获得经济、社会、环境收益,但却造成了调水区的资源损失以及保护水质的环境成本,受水区与调水区利益分配处于一种非均衡状态。受水区往往是经济发展比较好的地区,调水区则是经济发展较弱的地区,尤其是水源地,特殊的地理区位以及资源禀赋条件,使得其区域经济发展水平远落后于受水地区,调水区和受水区之间客观上存在着区域差距。区域经济发展的差距,也造成水资源分配和利用中区域利益出现矛盾。水源地因经济欠发达,产业结构层次较低,大多发展一些高耗水、高污染的资源依赖性产业,而调水对水质的要求限制了这些产业的发展,减少了当地的经济收益和居民收入,这势必会进一步拉大水源地与受水区之间经济发展差距^[8]。如果区域获利规则不完善,区域利益主体在区域经济差距较大时均有制造或激化区域利益矛盾的倾向,采取不合作的水资源利用方式,使调水水质无法得到保障,受水区的调水利益受到损害,从而影响到调水效益的发挥。

因此,中央政府需要通过适当的制度安排,采取让受益者对受损者补偿的措施,使调水区为满足流域共同体内效益最大化而造成的部分损失由受水区受益者承担,即受水区对受损区做适当的补偿,这样将有利于调水区和受水区之间的合作,有利于调整调水区和受水区之间的利益关系,改善非均衡的区域利益分配格局,达到区域利益的帕累托改进。

参考文献:

- [1] 贾生华,陈宏辉.利益相关者的界定方法述评[J].外国经济与管理,2002,24(5):13-18.
- [2] 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.
- [3] 李新安.区域利益与统筹区域协调发展[J].新疆社会科学,2006(2):30-34.
- [4] 杨云彦.南水北调工程与中部地区经济社会协调发展[J].中南财经政法大学学报,2007(3):3-10.
- [5] 郭庆汉.南水北调:水源区面临的机遇与挑战[J].武汉交通职业学院学报,2008(3):43-46.
- [6] 杨云彦,关爱萍.南水北调工程与中部地区产业的经济联系[J].求是学刊,2007(1):53-58.
- [7] 关爱萍.南水北调工程受水区经济效应评价:以河南省为例[J].中国地质大学学报:社会科学版,2008(6):29-36.
- [8] 杨云彦,徐映梅.外力冲击与内源发展[M].北京:科学出版社,2008.

(收稿日期:2010-06-28 编辑:彭桃英)