

中国水资源制度创新目标模式

李雪松^{1,2} 夏怡冰² 张立³

(1. 武汉大学水研究院 湖北 武汉 430072 ; 2. 武汉大学经济与管理学院 湖北 武汉 430072 ;
3. 武汉大学资源与环境科学学院 湖北 武汉 430072)

摘要 :从中国的国情、水情出发 ,对现行水资源制度进行分析。指出中国的水资源危机是水生态系统危机 ,水资源制度缺陷是水资源危机的根本原因 ,水资源的准商品属性是构建水资源制度体系的理论基础 ,提出了以社会为主体、市场为基础、政府为主导的水资源制度创新目标模式。

关键词 水资源管理 ;水资源危机 ;制度创新 ;目标模式

中图分类号 :TV213 文献标识码 :A 文章编号 :1003-9511(2012)02-0001-05

水是生命之源、生产之要、生态之基。2011 年中央一号文件《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》和 2011 年 7 月召开的中央水利工作会议 ,表明党和政府对水资源危机的重视 ,标志着中国治水步入了一个新的历史时期。在新的历史起点 ,重新审视中国的水资源危机 ,构建水资源制度创新的目标模式具有非常重要的理论和现实意义。水资源制度创新的目标模式就是水资源管理的理想模式 ,它涵盖了与水资源有关的所有利益方及其在水资源使用、流转中的权利与义务 ,通过明确各方职责可使水资源得到最好的利用 ,缓解水资源危机。本文提出转变以工程措施为主、政府为主、单一措施为主、单一水域为传统的治水模式 ,构建以社会为主体、市场为基础 ,以政府为主导的水资源制度创新目标模式。

1 从国情、水情出发认识中国的水资源危机

1.1 中国水资源危机的国情、水情特点

中国的国情有 2 个基本点 :一是人口众多。中国是世界上人口最多的国家 ,国家第六次人口普查显示现有人口 13.7 亿 ,预计 2030 年峰值将突破 15 亿。二是资源人均占有量低。尽管我国资源丰富 ,但庞大的人口规模对自然资源造成巨大压力。

中国地处欧亚大陆板块东南 ,受季风气候影响 ,

雨热同期 ,地貌西高东低 ,河川水系自然也呈东西横贯。这些基本特征决定了中国水资源的时空分布特点 :一是水资源时空分布与其他资源配置不协调 ,与人口、耕地、经济布局不匹配 ;二是洪涝灾害、旱灾发生范围广、次数频繁、突发性强、损失大。据统计 ,从公元前 206 年至 1949 年新中国成立前夕 ,全国有记载的水灾共 1092 次 ,平均每 2 年发生一次较大的水灾。20 世纪 50 年代 ,在 11 年间发生了 11 次大洪水。由此可见 ,水资源分布不均的问题十分突出。

随着市场经济的发展 ,中国进入社会加速转型、经济加速转轨的发展阶段。工业化和城市化进程加快以及人口增加必然会改变传统的水资源供需结构 ,增加水资源压力。主要表现在 :①水生态系统已遭破坏的流域、区域、水域难以自我修复 ,甚至根据自身规律扩散影响 ;②中国虽然提出走新型工业化道路 ,但实际上难以跨越重化工业化阶段 ,这一进程必然加重水环境的压力 ;③中国现存的耗水经济结构的调整将是一个较长的过程 ,至少要 10 年之久 ;④对现行弊端种种的水制度、水体制、水机制的改革和改进也会是一个渐进的艰难的过程。但是 ,这个发展阶段也为中国水资源问题的解决提供了机会 :①国家以科学发展观为指导 ,以“两型社会”建设为目标 ,把资源节约和环境友好放在了突出的战略位置 ;②加快了经济结构战略性调整和升级的步伐。

基金项目 :国家社会科学基金一般项目(10BJY064) ;教育部人文社会科学规划项目(09YJA790159) ;司法部国家法治与法学理论研究项目(09SFB3039) ;武汉大学“70 后”学者学术发展计划资助项目 ;中央高校基本科研业务费专项资金支持项目

作者简介 :李雪松(1974—) ,男 ,湖北襄阳人 ,副教授 ,博士 ,从事水资源经济学研究。

认识这个发展阶段性特征,可以在整体上树立起缓解水资源危机的信心^[1]。

1.2 水生态系统危机是最严重的水资源危机

当前对水资源危机的表述有多种,如水资源短缺危机、水环境污染危机等。笔者认为,进入21世纪以来,我国的水问题已经不是单纯的水污染或者是水短缺,而是更加复杂的综合性问题,突出表现为水生态系统危机,这一表述能更本质、更全面、更根本地突出危机的系统特征,体现危机的严峻性与复杂性。水生态系统危机随着水资源过度开发,水污染加剧和水利设施管理不善而日益凸显,江河断流、湖泊萎缩、湿地减少、地面沉降、海水入侵、水生物种受到威胁,淡水生态系统功能还将维持“局部改善、整体退化”的局面。由于全球气候变暖,我国城市化、工业化加快等原因,水生态系统已遭到严重破坏,一些地区和流域的水生态系统已迈向不可逆的境地^[2]。

1.3 制度缺陷是水资源危机的根本原因

目前,对中国水资源危机产生的原因主要有三种解释。第一种是全球气候变暖论。由于气候变暖,导致平均气温上升,气候异常,灾害频繁^[3]。笔者认为,全球气候变暖肯定对中国水资源状况有长期的深远的负面影响,但全球气候的异动是大时间尺度的,其过程是渐进的,缓慢的,并不是中国水资源危机产生的主要根源。第二种是工业化、城市化引发水资源危机难免论。中国水资源危机确实是伴随着中国工业化、城市化的进程而逐步加剧的,从现象上看,是同步的,工业化、城市化似乎是水资源危机的主因,但中国明确决不走西方传统工业化、城市化的老路,要以科学发展观为统领,走一条新型工业化、新型城市化的道路。经过努力完全可以用最小的环境代价实现最好的工业化和城市化,在这方面以色列、新加坡提供了成功的经验。第三种是中国水资源的国情决定论。中国要用占全球7%的淡水,支撑占全球18%的人口需要^[4]。尽管中国选择了走新型工业化的道路,但不可避免会经历重工业化的阶段,而且中国的自然地理气候特征决定了水资源分布的不均衡与配置失当。

笔者认为,以上都是产生中国水资源危机的重要原因,但不是根本原因。中国水资源危机产生的根本原因是人类活动的结果,是人类涉水行为、涉水观念存在偏差,涉水的经济制度、社会制度、管理制度存在缺陷,水资源的管理体制和运行机制不恰当;是人水关系不和谐。近20年来,人们针对中国水资源的危机提出了种种应对之策,如建设节水型社会;转变经济增长方式,防污、治污、修复水生态系统,教

育全民转变水观念,改变水行为,改变浪费水的生活方式,完善水法律,改进水体制,实现治水转型,引入市场水机制等,这些对策都非常重要和必要,是在某一特定的、具体的水资源危机或某一个环节上关键、具有决定性意义的对策。但是,水资源危机是系统性危机,应对危机的措施也应该是综合性的、系统性的,节水、治污、调水等具体技术措施只有得到制度、体制、机制创新的支撑、促进和保障才能产生长久的效益。因此,构建完善的水资源制度是缓解我国水资源危机的第一步,水资源管理制度、体制和机制的创新在解决水资源危机中起关键作用。

2 中国水资源制度体系构建的经济理论基础

长期以来,主流经济学理论认为水资源是公共资源,是具有竞争性但不具有排他性的准公共物品。由于水资源具有竞争性和非排他性,仅靠市场来配置水资源达不到预期效果,无法缓解水资源危机,需要政府通过行政干预来配置水资源,达到市场和政府双管齐下,实现水资源的优化配置。这是现行水资源制度的理论依据。

但是这一认识存在根本性理论缺陷,因为水资源是一种非常特殊的经济要素。水资源具有生活资料和生产资料的双重属性。一方面,水是最重要的生活资料,是生存环境的重要组成部分,包括人类生存与发展需要而必须的水资源,以及维持生态系统和水环境而必须的水资源,必须由社会(或政府)提供;另一方面,水资源又是生产资料,在利用过程中能够创造价值,如用于工业、农业和其他行业的用水。因此水资源具有“混合商品”的特征。私人商品的特性决定了水资源不完全是公共品,一旦进入社会经济生活领域就成为水资源资产。尽管这些资产因水的自然特性而具有流动性、循环性、不均匀性、难运输难交易和很强的负外部性,使其非常容易受到污染,造成环境和生态危害。但这些特性只会改变水资源资产化管理的具体形式,不能改变水资源资产化管理的方向选择。

此外,不同形态水源的商品性和公共性是不同的;不同形式水设施的商品性和公共性也是不同的;不同用途的水,其商品性和公共性也是不同的。如农田水利设施,越靠近干渠公共性越强,越靠近支渠、毛渠公共性越弱。生态性用水公共性强,生产性用水公共性弱。大水源、大水域、大水量取水用水商品性强,小水域、小水源、小水量用水商品性弱。发电、航运、养殖与工农业生产,与饮水商品性都有细小的差别。即便是纯粹公共品,也可引入企业化制

度和市场化机制,使水资源保护最有效,使水资源利用最优化。

因此,从总体上看,水资源的基本属性为准商品更为准确。水资源产权不应虚设,应该明晰,做到向全部使用者直接收费。不能明晰产权的水资源主要是生态用水和大气降水。只要明晰水权,实行许可制度,实现合理收费,水资源的消费就既具有竞争性,又具有排他性,水资源具有的就是准商品属性。同样地,明确排污权也是排污权市场交易的前提和基础。水资源的准商品属性为理想的水资源制度体系构架提供了直接的理论支撑。

3 中国水资源制度创新目标模式的构建

中国高度重视水资源危机。在治理水土流失、防风固沙、筑堤修库、湿地保护、修复生态、节水推广、安全饮水、水权交易探索等方面成绩斐然。但这仅仅是单方面的成绩,从整体上看,水生态系统仍然是局部好转,整体恶化;小治理、大破坏,边治理、边污染,假治理、真破坏的状况,水生态系统危机愈演愈烈。究其原因,主要是现行水资源制度存在一定的不足:一方面是水资源管理体制不顺,这表现为水利部是国务院的水行政主管部门,国家发改委、环保部、建设部等政府部门协同负责水事务,但是实际运行过程中,长期职能交叉重叠,边界不清,职责不明,矛盾冲突频发;另一方面,尽管许多部门都意识到这种制度不顺,在现行制度上加以“矫正”,其结果却是“叠床架屋”,部门利益主体越来越多,政策越追加边际效用越递减。所以,改进制度安排的实质还是还水于民,还利于民,还权于民,在市场化基础上构建符合科学发展水资源制度体系。

3.1 现有研究评述

我国水资源制度构建的核心是管理制度转型,其总体方向是从以“控制”为核心的传统治理模式,转向以“良治”为目标的现代治理模式,从工程技术控制走向综合治理、建立新型水治理结构和体制。其关键是解决好三大问题:①政府职能转变;②所有利益相关者的参与;③信息和知识共享。由中国科学院发布的《2007 中国可持续发展战略报告》^[5]中提出了我国新时期水治理模式。报告指出:从长远来看,建立适合中国国情的现代水资源制度,根本上是要正确处理水资源管理中的政府、市场和社会的关系,建立三者鼎足而立和有机结合的水治理结构(图1)^[5]。

中国的国情决定了在转型期的水治理结构中,政府仍要以制度建设为核心,发挥主导作用和基础性作用;社会参与是政府调控下的有限参与,并在政

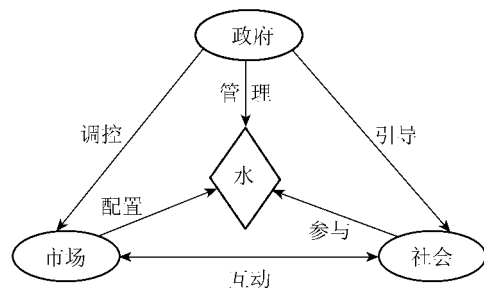


图1 中国新时期的水治理模式

府引导之下逐渐扩大参与范围,逐渐形成广泛参与的格局。在市场经济条件下,需要迅速扩大市场在水资源配置和管理中的作用,但市场要在政府调控之下发挥作用^[5-7]。

上述是我国最权威研究机构提出的水资源制度模式,勾画了水资源制度改革的蓝图。这个模式和制度安排作为过渡性的构想是十分可取的、清晰的、全面的、特别具有可操作性。相对现状而言,已经具有前瞻性和创新型,但其仍然存在着一一定的局限性:①市场在配置水资源中应发挥基础性作用,而不只是辅助作用和借用的工具,不是“引入”的外在的附加的功能作用;②政府发挥主导作用,并不能承担基础性作用,其权力应当受到限制,依法行权,体现其职能的民主性、法制性、公开性、有效性;③社会参与不能只是政府调控下的有限参与,而是社会广泛、全面、深度参与,这种参与不仅限于协会、协商、咨询、听证、对话等形式,重要的是要体现还水于民、还利于民、还权于民。

3.2 水资源制度创新目标模式构架

根据上述分析,在现有研究基础上,笔者建立了我国水资源制度创新的目标模式(图2)。创新目标模式也是三者鼎足而立的模式,是对文献[5]中所提出模式的改进。首先,创新模式让社会处于制度的顶端,而不是政府,因为社会的主体是人民、全体人民,人民发挥作用的主体形式是宪政、民主,所以它处于制度的顶端;其次,社会、政府和市场三者是循环的、互动的关系,政府并不是仅处于单向的、主导的、控制性地位;第三,市场配置①和政府配置②的作用是不同的。政府配置考虑宏观利益、长远利益、生态利益、水权的公平;市场配置讲求效益。具体而言,市场配置水资源起基础性作用,政府配置更多地起到总体控制的作用,同时它也是市场配置失灵时的一种积极补充,市场配置与政府配置两者的有效结合才能使水资源得到更好的利用,从而获得最佳的社会效益。

这个制度安排的构架之所以称之为目标模式是

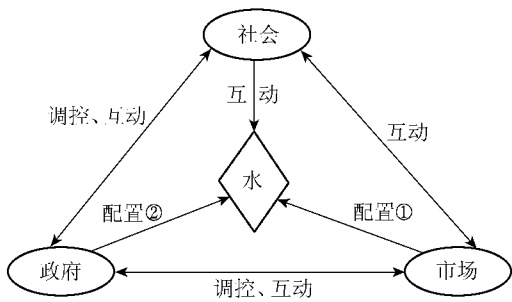


图2 中国水资源制度创新目标模式

因为从中国国情出发,这需要长期不懈的努力,需要整个国家在经济、社会、政治、文化、生态建设方面的长足进步,需要水资源管理体制和中国政治、经济体制改革的继续深化。

3.3 水资源制度创新目标模式的解读

3.3.1 强化社会主体作用

公众参与是现代公共管理的要求,也是水管理科学、合理的保证。在新的历史条件下,水资源的开发利用和管理要求重新审视国家和社会的关系,在涉水的各个层面和各个环节引入民主管理和广泛参与。因此,应提高政策制定过程的开放度和信息透明度,建立涉水相关利益团体在政策制定和实施过程中的制度化表达机制和参与机制;建立强制性的信息披露制度,加强水文、水环境信息系统建设,定期在媒体报刊上公布实际用水量、排污量、水灾、水质监测、水土流失等方面的信息,建立和完善与公众利益有密切相关的涉水重大事项社会听证制度,形成水资源管理的公共决策机制;发挥科技界在水管理中的技术支撑作用,扩大科学家、技术专家和社会学家在决策制定中的发言权和参与权,鼓励各种用水者协会的建立,使其成为连接政府、公众和组织的桥梁以及国家与社会寻求共识的制度渠道。通过强化水资源制度创新目标模式中的社会主体地位,扩大公民有序的政治参与,增强决策的公众参与度,实现全方位的公众参与,推进决策科学化、民主化和制度化,实现还水于民、还利于民、还权于民。

3.3.2 完善水资源市场基础

我国水资源配置的市场化程度非常低下,主要制约因素是水权模糊和水价长期偏低。促进水资源配置市场化的战略选择重点在于明晰水权,建立合理水价形成机制、全面开放水务市场,即通过水资源的产权化、资本化和产业化,完善水资源市场体系建设和秩序规范。

水资源管理的核心是产权管理,水资源产权明晰是实现水资源转让和交换的先决条件。将《中华人民共和国宪法》规定的水资源所有权落实到具体

法人,使其人格化,分级分类管理。大江大河大湖、大海域和地下水资源主要归国家所有,分散的小水权,沟河塘堰也可以多级所有。将水资源所有权体现在水资源开发利用的收益上,体现在治理、保护的法定责任上,实现所有权与经营权、使用权分离,充分引入市场机制,实施企业化管理。

水资源资本化实质上是水权的资本化,通过把水权出让、合作或作为股份进行投资以获取一定的经济报酬,可以激励水资源买卖双方把水当作经济物品,提高水资源配置的经济效益和利用效用。资本市场的引入将会产生许多涉水的上市公司,水股票、水证券、水基金等均会产生,相应的水期货、水期权、水指数也就会出现。而水资源资本市场的发育,必然催生水资源金融的深化,各类水银行及衍生金融工具层出不穷,人们对水资源的占有、控制并不需要把重点放在直接购买水资源上,而是去购买水资源的金融产品。水消费者将成为水供给、水保护的投资者和直接受益者^[8]。

水资源产业化是在实现水资源产权化、资本化之后,在水资源领域中全面引入市场化机制和企业化运作方式形成的。当今国际上的主要投资银行金融机构都已开始锁定与水资源的开发、利用保护相关的产业领域。传统的水资源产业如城市水务产业、农村水务产业、水循环经济产业和水电、水运产业等目前正处于成长期,在中国有做大做强的巨大发展空间。而随着引入市场机制和企业化产业化运作方式,将会涌现出水资源金融产业(如水银行、水股票、水期货、水交所、水基金等),为水产业服务的现代服务业(如水资源的多种中介、网站、评估、咨询机构等)“功能水”产业和代表未来发展趋势的海水淡化、固态水(南北极)、大气水的利用及其关联产业等一系列新兴水产业^[9]。

3.3.3 规范政府主导职能

在市场经济条件下,水资源的开发利用和管理要求重塑政府与市场的关系。政府要从直接调配水资源转向实施水权管理调控、配置水资源;从直接投资办水利转向大规模利用社会资本(包括民间资本和外资)办水利;从直接办污水处理厂转向制定标准和强化监管来保障水安全;从全方位提供水利产品转向专注于提供贫困人口吃水、生态用水、灌区节水改造和跨行政区污染控制等公共物品和服务;从直接行政管制转向宏观调控,做好水市场的裁判员、服务员和信息员。其主导职能体现在:①建立职责明确、权威高效的水资源统一管理体制和跨部门协调机制,加强涉水事务的协调工作;②推进政企分开、

政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,规范行政审批,提高运用经济手段和法律手段的能力;③强化水利规划在规范和约束社会涉水行为方面的作用,依法管理和规范水事活动;④建立以公共财政体系为主的多元化、多层次、多渠道的水利投资体制,形成科学规范的水价机制;⑤强化对涉水事务的社会管理和公共服务,加强水利信息发布,强化社会监督,推进水利政务公开;⑥通过完善预案,增强应对各种水事危机和突发事件的能力;⑦建立公共参与、专家论证和政府决定相结合的水行政决策咨询机制,推进决策科学化、民主化。

3.3.4 构建法律保障体系

社会、市场和政府三者之间的良好互动需要一定的法律保障。在法律的约束和保障之下,才能在有序的状态下进一步加强社会、市场以及政府三方的合作,形成合力更好地治理我国水资源危机,因此,水资源制度的建设需要构建完整的、可操作性强的水资源法律体系。首要任务就是要明晰水权,水权不明是导致水资源管理上诸多问题的重要原因。水法律中最重要的就是《中华人民共和国水法》,其对于水权的界定经过实践的检验并不十分合理,在使用权的定义上并没有体现出水资源准商品的特性。这就无法发挥市场对于水资源的基础配置作用,因此《中华人民共和国水法》亟待完善和修订。除此之外还需要制定包括如《长江法》、《黄河法》这样的流域统一管理方面的法律、法规和规章^[10]。不但要制定具有原则性的中央相关法律规定,还要有针对各地复杂情况的地方性水资源法规和规章及操作性更强的细则,才能有效地治理、管理、利用和保护水资源。

4 结 语

水资源问题具有复杂性,其影响广泛。只有把经济循环、社会循环和水循环三大循环当作一个有机整体,在相互作用过程中做出价值判断,实现社会、市场和政府的良性互动和合理作用,构建一套完整科学的制度,寻找对水权、水配置、水法、水市场、水价、水交易制度的科学安排,改变人们的涉水观念和行,才能达到经济循环、社会循环和水循环的良性互动、协调和谐,最终保障中国的水生态系统安全。

参考文献:

[1] 王腊春,史运良,王栋,等.中国水问题[M].南京:东南大学出版社,2007:11-15.
[2] 伍新木.水生态系统危机是最严重的水危机[J].中国水

利,2009(19):30-31.

[3] 夏军.全球变化与水文科学新的进展与挑战[J].资源科学,2002(3):1-7.
[4] 张光斗.21世纪的中国水资源问题[N].中国水利报,1998-09-21(4).
[5] 中国科学院可持续发展战略研究组.2007中国可持续发展战略报告:水治理与创新[M].北京:科学出版社,2007:221-230.
[6] 钱正英,张光斗.中国可持续发展水资源战略研究综合报告及各专题报告[M].北京:中国水利水电出版社,2001:13-16.
[7] 中国科学院可持续发展战略研究组.2008中国可持续发展战略报告:政策回顾与展望[M].北京:科学出版社,2008:22-25.
[8] 汪恕诚.水权和水市场:谈实现水资源优化配置的经济手段[J].水电能源科学,2001(19):1-5.
[9] 伍新木.水资源资本化、市场化、产业化[N].光明日报,2008-07-20(10).
[10] 叶华.实行最严格的水资源管理制度的法律思考[C]//湖北省水利学会.2010年实行最严格水资源管理制度高层论坛.武汉:湖北省水利学会,2010:76-79.

(收稿日期:2011-12-12 编辑:张志琴)

· 简讯 ·

2011年全国水利建设投资达3452亿元

2012年1月30日,水利部部长陈雷在全国水利厅局长会议上表示,2011年,中央1号文件和中央水利工作会议指明了水利改革发展的前进方向,全国水利建设投资再创新高,共落实资金3452亿元。2011年,中央水利投资1141亿元,首次突破千亿元大关;中央财政水利专项资金大幅度增加,落实资金459亿元,较上年增长71.2%;地方水利投资规模达到2311亿元,为历史最高水平。

陈雷强调,2012年是党的十八大召开之年,是实施“十二五”规划承前启后的重要一年,是经济社会发展进程中十分关键的一年。当前,水利改革发展任务多、责任重、压力大,正处于负重前行的关键阶段。

2012年,水利部将全力做好防汛抗旱减灾工作,落实全国中小河流治理、病险水库除险加固、山洪地质灾害防御和综合治理总体规划任务,强化农村水利基础设施,解决6000万农村居民和800多万农村学校师生的饮水安全问题,完成30~40处大型灌区续建配套与节水改造任务,做好新增千亿斤粮食产能规划涉及的666处中型灌区节水改造,加快重点枢纽和水源工程建设,推进水土保持生态建设,治理水土流失面积5万km²,加强水资源红线管理。同时,不断提升水利社会管理能力,创新水利发展体制机制等。

(本刊编辑部供稿)