

【水资源】

跨流域调水的社会支撑系统架构

许晓彤^{1,2}, 秦大庸¹, 王浩¹, 刘俊¹, 靖娟¹

(1. 中国水利水电科学研究院 水资源研究所, 北京 100044 2 安徽省水利规划办公室, 安徽 合肥 230022)

摘要: 阐述了由政府、法律、公众、市场构成的跨流域调水社会支撑系统。在跨流域调水的决策、建设、管理过程中, 法律是制定规则的依据和保障; 政府是宏观调控的组织者; 市场机制与政府职能互为补充, 发挥其降低社会成本、提高资源利用效用的作用; 公众既是调水的受益者, 也是保障社会公众自身权益以及节约资源、保护生态环境的最基本力量。只有建立并良好运行跨流域调水的社会支撑系统, 才能保障跨流域调水的论证决策、建设实施、运营管理的顺利和高效。

关键词: 跨流域调水; 社会支撑体系; 法律保障; 政府调控; 市场机制; 公众参与

中图分类号: TV 213.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-1379(2009)02-0059-02

我国水资源时空分布变异性大, 在部分水资源紧缺而人口集中、经济发展迅速的地区, 为了缓解用水矛盾, 纷纷提出了跨流域调水项目。从时序上, 可将跨流域调水工程的全过程划分为论证决策、建设实施、运营维护 3 个阶段。笔者分析了相关各方在跨流域调水中的职能和作用, 提出了由法律、政府、市场、公众构成的跨流域调水社会支撑系统构架。

1 法律制度保障

跨流域调水是复杂的系统工程。工程的立项批准、组织建设、管理机构设置与职责划分、运行调度、水量控制与分配、水事纠纷处理等都要以相应的法律或具有法律效力的规范性文件为依据, 且能在实践中严格执行, 保障跨流域调水工程建设与管理的正常实施^[1]。

以法律形式代替行政命令并且按综合利用的原则管理调水, 是水资源管理的重大进步。世界上许多国家和地区通过政府立法确立了水资源的所有制形式, 规定了公民的合法用水权利, 同时实行诸如用水许可证制度和 water 权管理等一系列配套法律和法规。在我国, 中央和地方政府向跨流域调水工程投入资本金, 代表国家统一行使其所有权, 通过授权营运(将企业的国有股权授予国家授权的投资机构或特定经营部门持有), 行使资产收益、重大决策和选择管理者等出资者的权益。

2 政府职能

政府职能可分为政治职能、经济职能和社会职能。其中: 政治职能的核心是巩固国家政权; 经济职能包括提供和激励提供公共物品、解决外部经济效应问题、调节宏观经济等, 其目标是使国民经济有序和有效地运行; 社会职能包括服务和保障功能、协调地区间的关系等, 其目标是维护社会稳定。跨流域调水工程是从国家全局需要出发安排的重大生产力布局, 在工程

的实施过程中政府应做到: ①对调水工程的设计、建设、运营及资金的使用等进行监督管理; ②协调解决流域及区域之间的矛盾、建设管理中的诸多重大问题; ③保证水资源配置过程及结果的公平性, 对人们非理性的行为进行约束和控制; ④对水资源进行勘探评估、研究规划、决策管理、宣传教育, 以保护和合理利用水资源; ⑤合理配置水资源, 解决其外部经济效应问题, 实现宏观经济平衡, 使国民经济有序和有效地运行, 保护生态系统的平衡, 保护自然环境。

3 市场在跨流域调水中的作用

现代经济学认为, 市场经济是合理配置资源的有效形式。在社会主义市场经济体制下, 市场在跨流域调水中的作用包括以下几个方面:

(1) 在调水工程建设中通过招、投标引入市场竞争机制, 采用合同制等市场规则, 选择专业队伍进行工程设计、施工、监理、建设管理, 优化设计、提高工程质量、节约工程造价、保证工期。

(2) 在资本市场上融资调水工程建设资金。跨流域调水具有公益性和经营性双重性质, 且工程投资巨大, 单靠政府财政拨款不仅难以满足需求, 也不利于工程的经营管理。股份制的特点、功能和机制可以从根本上理顺产权关系及相应的权责关系^[2], 有利于形成“利益共享、风险共担”的融资机制以及国家、受益区、企业(银行)投资并存的投资结构。

(3) 采用企业机制运营维护调水工程。调水工程经营方式上采用企业化管理, 有利于在出资人之间、供水企业之间、供水企业与外部经济之间建立明确联系, 使产权明晰, 经营自主,

收稿日期: 2008-06-02

作者简介: 许晓彤(1964—), 女, 安徽绩溪人, 博士, 主要从事水资源和水利规划工作。

E-mail: xx@ahsl.gov.cn

有利于工程的良性运行。

(4)应用水价的经济杠杆调节作用,在保护公平用水基本权利的前提下,通过提高水价抑制对水资源需求的过快增长。建立水市场,促进水资源在用水部门间向高效性方向流动。

4 政府经济职能与市场经济

政府在市场经济中的职能定位,在西方经济学理论中一直占据核心位置。在市场和成熟过程中,必然会产生垄断、外部性、公共产品供应不足、信息非均衡、收入分配不公平等一系列无法由市场机制自身解决的问题,使得市场的效率特性被破坏,需要政府进行解决。

在我国,由于市场的发育程度和完善程度不高,同时还面临着紧迫的经济和改革任务,因此更需要政府发挥作用来弥补转型经济的内在缺陷,从而缓和与减轻体制转型给经济生活带来的摩擦。在市场化进程的初期,因市场力量薄弱而不能完全实现资源的有效配置,政府不仅要履行现代市场经济下政府的一般职能,而且还必须承担特殊经济职能^[3]。

资源配置主要有市场配置和政府配置两种手段。市场配置资源主要由竞争性的价格机制来决定,通过市场交换和竞争来实现;政府配置是以公共权力为基础,通过计划和管理来实现。从理论上讲,政府利用资本、劳动和其他要素投入来生产

公共产品,无需通过市场检验,缺乏提高服务效率的动力,且政府不以盈利为目标,活动大多不计成本,即使计算成本,也没有精确的激励机制,缺乏降低成本的动力^[4]。另外,政府的工作人员存在着追求政绩、权力、晋升、特权、福利等动机,而这些都与所能掌握或影响的财政预算的规模有关,政府有扩大财政预算的内在要求。因此,由政府主导的公共产品供应往往成本较高,导致社会资源浪费,效率降低,社会福利减少。为此,一方面需要制定严格的规章制度和程序,尽可能约束政府本身的行为;另一方面,需要利用市场的手段,通过竞争提高效率。

5 公众参与

根据跨流域调水的特点,结合公众参与^[5]公共决策的一般机制^[6],将参与方式归结整理为谈判协商(N)、公告评论(D)、咨询座谈(C)、通告听证(H)、新闻报道(M)、问卷调查(Q)、监督(S),按调水工程实施阶段划分,设计调水工程公众参与模式,见表1。

从涉及的政治与社会组织来看,跨流域调水的利益相关者包括政府机构、经济组织、非政府组织、专家与研究机构以及个体民众等,见表2。

表 1 跨流域调水工程公众参与模式

阶 段	参与内容	政府机构	经济组织	非政府组织	专 家	社会公众	新闻媒体
资料收集与规划	资料收集与广泛调研	C	Q, C	C, Q	C	Q, D	
	必要性初步论证	C	Q, D	C, D, Q	C	Q, D	D
工程规划目标设定	现状调查及分析		Q	C, D	C	Q	
	现状评估及问题诊断				C		
	工程目标制定	C, N		C, D	C		
建设方案制定与实施	工程可行性与合理性论证	C, N	C	C, D	C		D
	筹资策略的制定	N, H	N, H	C	C		
	建设方案设计			C	C		
	工程建设实施			C, S		H, S	S
工程运营管理	工程运营调度	S	D	S		S	S
	水质与工情监测		D, S, M	S		S	S
	绩效评估及改进	D		S, C	C	Q, S	S, D

表 2 跨流域调水的利益相关者

类 别	利益相关者
政府机构	水源地政府、输水区政府、受水区政府、相应管理部门、流域管理机构、水资源管理机构等
经济组织	原水公司、用水工业企业、水产养殖场、禽畜牧场、农场、船舶运输企业、旅行社及协会、商会等
非政府组织	环境、河流、动物保护组织等
社会公众	农民、渔民、土地所有者、土地使用者、自来水用户等
专家和科研机构	研究和培训机构、水利专家、环境学家、生态学家、地理学家、经济学家、工程师等
其 他	金融机构、新闻媒体等

参考文献:

[1] 曹波. 浅议国外跨流域调水工程的法律规定[J]. 华北水利水电学院学报: 社会科学版, 1997(2): 74-76

[2] 杨建基, 边立明, 宋耀. 关于跨流域调水工程投融资问题的研究[J]. 人民黄河, 2003, 25(1): 33-35

[3] 高艳, 徐筱雯, 杨跃之. 体制转型中职能定位分析[J]. 安徽师范大学学报: 人文社会科学版, 2004(5): 541-545

[4] 于琪洋. 水利的经济学思考[J]. 水利发展研究, 2005(3): 10-14.

[5] 王志刚, 贾中海. 公平的正义理论及其权利依据[J]. 辽宁大学学报: 哲学社会科学版, 2005(2): 15-18

[6] 李瑞昌. 论市场经济条件下的公众参与公共决策[J]. 福建行政学院学报, 2002(1): 44-48

【责任编辑 乔韵青】