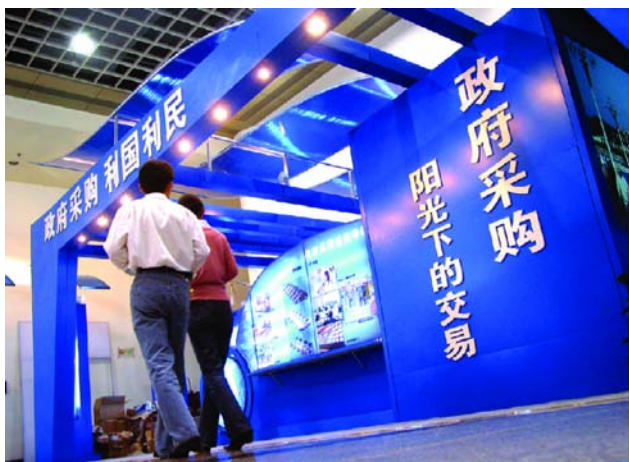


运用经济手段 推进我国流域综合管理

◎ 文 / 马中 陈红枫

中国几千年的古老文明交织着中华民族与水之间的不解情结。从治理洪水到防治水土流失,从力求解决水资源短缺到应对日益严重的水污染,人们发现随着流域水问题的日趋复杂,现行流域管理的弊端也逐渐显露。虽然从科学技术的角度来看,我们越来越有希望调控流域的水资源、渔业资源、航运、发电、旅游等来满足人类经济和社会发展对各类资源的需要;但是从流域特定功能的使用群体来看,存在着上下游之间和不同利益群体之间明显的或潜在的冲突;从政府角度来看,有诸多部门在管理着流域各类资源的开发和利用,资源的有限性和部门利益最大化倾向阻碍着部门之间的协调,使得当前的法律制度、管理体制、政策体系和运行机制难以调和不同利益群体之间的利益冲突,也无法满足促进流域环境、经济和社会协调发展,保证流域水资源、水环境和水生态可持续性的要求。在协调流域各类资源开发和保护的多目标基础上,强调部门协作,运用法律、行政、经济、技术等手段进行流域综合管理成为大势所趋。

在对流域综合管理的多种手段中,经济手段有着显著的优势。中国流域面积广大,自然条件复杂,上下游经济发展水平不尽相同。大多数已有的流域管理政策,是在计划经济体制背景下制定的,单一部门往往对应着单一职能和政策目标,忽视与其他政策的协调,难以考虑流域生态系统的整体性,更无法兼顾经济效率和社会公平。在经济体制转轨和国民经济高速发展时期,一些传统的命令——控制型政策,已经不能适应管理对象的复杂性;老的政策必然会同新的体制发生冲突,产生严重的不适应,政策效力大大减弱,效率也十分低下。不断深入的市场经济改革进程使得流域层面的决策有条件利用市场机制发挥作用。作为与市场经济体制“先天同质”的经济政策,具有灵活弹性的管理形式,能够更有效率地实现流域综合管理目标,并可通过多种方式调整相关主体的利益关系,是对现



▲ 山东财政厅的政府采购展示中心

有行政手段的重要补充。

流域综合管理的经济手段是通过法律保障,政府引导,创建市场,社会参与,对资源使用者、污染者以及受益者的利益产生经济激励,防止破坏自然资源、环境和生态的行为,鼓励资源、环境和生态保护,实现流域的各种政策及其实施过程的总称。流域综合管理的经济手段包括税收、财政投融资、转移支付、政府采购、金融、价格、产权、奖惩等政策措施。

(1) 税收政策

税收是财政收入的主要来源。从流域综合管理来看,相关的税收政策应以纠正外部性导致的市场失灵为目的,不论是开征独立的环境税,还是全面“绿化税制”,都应起到鼓励节约水资源、提高水资源利用效率、减少水污染物排放的生产和消费行为,刺激高耗水、高污染的行业改进其生产经营活动的作用。

(2) 财政投融资

中央和各级地方政府用于流域综合管理的公共项目的财政投资(包括国债投资),可以从社会效益和社会成本的

角度来评价和安排投资,避免非政府投资从私人成本和效益分析出发而导致的外部性,有利于提高流域国民经济的整体效益。财政投资不意味着完全的无偿拨款。将财政融资的良好信誉与金融投资的高效运作有机结合起来的财政投融资,主要为具有“公共物品”性质的、需要政府给予扶持或保护的产品或直接由政府控制定价的基础性产业融资,是发挥政府部门在基础产业投资中作用的最佳途径。

(3) 转移支付

财政转移支付在协调流域地区间差异,调和上下游间、不同利益群体间的相互关系上可以发挥重要作用。可以结合合理的奖惩机制,制定依据流域综合绩效的转移支付划拨政策,对流域资源、环境和生态保护做出贡献的地区加大转移支付,而对破坏流域生态环境、浪费资源的地区减少转移支付,从而影响地方政府的决策,改变地方政府不利于流域生态保护、上下游协调发展的行为方式。

(4) 政府采购制度

通过优先采购生态环境友好的、对水资源保护有利的产品或服务(如节水产品、环境标志产品等),有助于营造绿色消费市场,进而激励消费者和生产者改进其消费和生产经营方式。

(5) 金融政策

国家和地方流域综合管理金融政策的设计,要结合财政投融资政策,为流域综合管理的公共项目投资筹集资金,并通过利率、债券、股票价格等信息,影响流域内投资、经营决策,优化流域内的生产、经营和消费结构及方式,使其有利于流域协调可持续发展。如贷款可以从正反两方面提供刺激作用:低息贷款、增加贷款和延长还贷期限可以鼓励排污单位加强资源的综合利用和污染治理;或采用高息贷款、减少贷款和不予贷款,来限制排污单位对资源综合利用和污染环境的行为。

(6) 价格政策

在市场经济的体制下,价格机制是污染者环境行为、促进流域水污染防治、寻求流域水资源合理配置和利用的手段与核心机制。流域综合管理的价格政策应该是一个包括污水处理定价、水资源费、排污收费等在内的,以流域生态保护为目标的流域资源和生态服务定价体系,从而建立和完善流域资源有偿使用制度。价格政策的制定应反映自然资源和生态服务的真实社会和经济成本(包括环境退化和资源耗竭成本)。利用合理的价格政策,可以直接调节和控制生产者、消费者利用水资源和流域其他相关资源以及水污染物的排放行为,筹集水资源保护和水污染治理需



▲ 蓝藻爆发影响中国居民的饮用水安全

要的资金,实现流域生态保护目标。

(7) 产权政策

明晰环境产权是避免人们在消费环境公共物品时“搭便车”行为,创建市场机制有效配置稀缺公共资源的创新途径。可交易的排污权和水权是我国正在摸索的基于明晰环境产权的政策工具。产权手段的实施离不开法律的完善和执法的进一步加强。

(8) 奖惩机制

流域综合管理的奖励机制应结合其他经济政策,对于流域生态保护等服务的提供者可以通过财政转移支付、财政投融资等方式提供资助和补偿。流域综合管理的惩罚机制要依据相关法律中对法律责任的处罚与赔偿,作为经济制裁的手段,一方面以惩戒的方式强化市场各方的责任,一方面由肇事者补偿已造成的经济损失。现行法律没有认可自然资源与环境的真实价值,不能有效保护公共资源,对违法者的处罚力度也缺乏威慑力,因而,完善现行法律是实施其他经济手段的基础。

总的说来,各种经济手段都可以为改善流域水资源、环境、生态状况服务。但是值得注意的是,要发挥经济手段的作用还离不开与其他手段的紧密结合。如果经济政策的制定过程不能克服部门之间各自为政、缺乏统一的目标、协调的运作,不同的经济手段可能会相互抵触、牵制,降低政策的总体效率。为了促进流域综合管理,当务之急是分析这些经济手段之间的联系,研究如何协调现有可行的经济政策,设计目标一致、相互补充、协同作用的综合经济政策。

因此,通过制定超越部门利益的经济手段、改进现有政策工具、强化政策实施过程,可以提高各流域水资源利用、环境保护和生态恢复的资金配置和使用效率,改善流域相关法律、政策、规划的实施效果,实现流域可持续发展的目标。☑

(作者马中为中国人民大学环境学院院长,经济学博士;作者陈红枫为中国人民大学环境学院在读博士,高级工程师)

(责任编辑 李兆清)