

论饮用水水源保护区运营中 政府与市场关系的架构

——兼论《饮用水水源保护区条例》的制定

姚金海,周 蓓

[摘要] 建立饮用水水源保护区是保证饮用水安全的重要条件,饮用水水源保护区运营中的关键是政府与市场关系的架构。市场起决定性作用和政府起重要作用是两者关系架构的准确定位。市场起决定性作用主要表现在饮用水水源保护区的划分、运营管理维护、饮用水安全预警及保障方面。政府起重要作用主要表现在饮用水水源保护区的法律法规建设、整体规划、运营监督和矛盾协调及后援保障方面。市场和政府关系职责边界是两者关系架构的核心,制定《饮用水水源保护区条例》成为当务之急。

[关键词] 饮用水水源保护区;市场;政府;饮用水安全;自来水公司;《饮用水水源保护区条例》

[作者简介] 姚金海,湖南民族职业学院公共教学部教授;周蓓,湖南民族职业学院公共教学部助理讲师,湖南 岳阳 414000

[中图分类号] DF466

[文献标识码] A

[文章编号] 1672- 2728(2016)05- 0076-05

饮用水水质、水量和水生态的安全关系每一位国民的身心健康。建立饮用水水源保护区制度是保证饮用水安全的重大举措,这也是当今主要发达国家的基本措施^①。2008年6月新修订的《水污染防治法》明确规定国家建立饮用水水源保护区制度,对饮用水水源和基地特殊水体予以保护^②。在所有集中式饮用水水源地^③建立饮用水水源保护区是我国今后一项相当艰巨的任务^④。饮用水水源保护区的运营涉及许多方面内容,关键是市场和政府关系的架构。市场起决定性作用和政府起重要作用,是两者关系架构的准确定位。制定《饮用水水源保护区条例》成为当务之急。

一、饮用水水源保护区运营中市场起决定性作用

在市场经济发展中,市场在资源配置和生产力

要素中起什么样的作用,在我国一直存在不同的看法,直到最近几年才确认市场发挥决定性作用^⑤。毋庸置疑,饮用水水源保护区运营中市场必须是起决定性作用的,主要表现在以下几个方面。

(一)饮用水水源保护区的划分

我国现在的主要技术规范(HJ/T338-2007)是环境保护总局2007年颁发的部颁批准(行业标准),该标准规定了地表饮用水水源保护区、地下水饮用水水源保护区划分的基本方法和饮用水水源保护区划分技术文件的编制要求^⑥。这是我国目前饮用水水源保护区划分的主要技术标准,解决了怎样划分各种大小不一、种类不同的饮用水水源保护区的具体操作技术规范。但具体实施这种划分和怎样落实这些具体技术标准,直到目前,人们并没有达成共识。根据国外比较成功的做法和我国具体实际,由自来水公司承担是符合市场经济发展规律的正确选择。第一,自来水公司是城市(包括部分农

①集中式饮用水水源地:饮用水水源主要包括地表水和地下水,地表水主要包括河流、湖泊和水库的水。饮用水水源地主要划分为集中式和分散式两种。集中式饮用水水源地一般主要是指设立自来水厂二次消毒处理进行供水的取水口的水之来源地方(陆域和水域)。

村)饮用水供给的最重要主体,保证饮用水安全是其法定职责。第二,饮用水水源保护区划分涉及许多具体技术数据的采集和监测评估,并且是动态变化的海量数据。自来水公司是最有条件和能力的市场主体。第三,饮用水水源保护区划分的经济投入是持续不断的。主要包括保护区的一次性资金投入、运营管理中的持续投入及水源地保护区开辟后的维护投入等。完全由国家财政投入是不现实的,必须将饮用水水源保护区划分的各种经济成本计入自来水(产品水)水价之中,形成稳定的资金来源。

(二)饮用水水源保护区的运营管理及维护

划定了饮用水水源保护区的一级保护区、二级保护区和准保护区的特定陆域水域,并不意味着一切保护工作已结束,而恰恰是刚刚开始。要使饮用水水源保护区的水源符合饮用水标准要求,日常的运营管理及维护是必须的。只有自来水公司承担责任才是最有效率的,也是符合市场经济规则的。

第一,饮用水水源保护区运营管理及维护要有一支精干高效的专业技术队伍。这涉及保护区内居民的生产生活的合理科学安排、水土保持与植树造林、涵养水源等一系列具体水源保护工作。一方面,一系列工程建设项目的实施要有大量资金安排;另一方面,必须注重投入产出的成本控制。只有市场主体运用市场化手段才能保证饮用水水源保护区长期运转的效率和效益。

第二,饮用水水源保护区运营管理及维护本质上是自来水公司生产经营活动的不可分割组成部分。“城市供水是一种经济活动、一项产业,应该遵循经济规律,对水的供给应该实行企业化经营和市场化运作。”^[6](P223)]但我国城市供排水行业(自来水公司)长期以来被视为公益事业,建设和运营管理基本上依靠政府财政拨款(补贴),政企不分,企业性质与定位模糊,生产经营效率低^[7]。毫无疑问,自来水公司的企业化市场改革过程应当将饮用水水源保护区(改革)包括其中。

第三,产品水价格之中理应包括饮用水水源保护区运营管理及维护的成本支出。水资源是一种公共资源、公共产品^①。为避免水资源公共品发生“公共用地”悲剧,克服水资源开发利用的“外部性”^②,必须贯彻受益者负担原则^[8]。自来水公司从饮用水水源保护区取水是生产居民安全饮用水即产

品水的根本保障,饮用水水源保护区日常运营管理及维护是保证自来水公司正常获取安全水源的前提条件。

(三)饮用水水源保护区的安全预警及保障

正常情况下,一般认为水质的安全和水量的安全两方面是水资源安全的内涵^[9]。当今中国事实上已形成越来越严重的“水资源安全危机”^[10]。水资源安全是经济社会安全的重要组成部分,建立水资源安全预警法律制度也就成为当务之急,其中不可或缺的包括水资源安全风险评价制度^[11]。显而易见,饮用水安全和饮用水水源保护区安全成为水资源安全的中中之重。

第一,建立饮用水安全预警法律制度和饮用水水源保护区安全预警及保障机制是保证饮用水安全所必需的。饮用水水源保护区安全预警及保障工作专业性、科学性强,非常复杂,由自来水公司专业团队负责效率将会比较高。(1)空间范围上评价。饮用水水源保护区涉及的陆域和水域的各种数据信息的采集与分析评估。(2)时间尺度上评价。保护区的水质水量变化受自然气候规律和人类生产生活规律双重影响,以一定时间为尺度分析过去不同时间点的各种变化,从而预测分析和评估未来时间点的各种情况。(3)保护区水质水量及水生态的评价。既要分析各种数据存在的问题,更要寻找分析其背后产生的原因,从而采取相应对策。

第二,饮用水水源保护区安全预警及保障是一项长期持续投入的工作,其成本必须转移到自来水管网的产品水价中才符合市场经济规则。

第三,饮用水水源保护区安全预警及保障实质上是生产经营活动不可分割的必须组成部分,即自来水公司生产的产品水(商品水)供给市场必须符合市场需要才适应市场经济规则。从经济学原理分析饮用水水源保护区安全预警及保障看似是技术性、工程性的工作,本质上是自来水公司生产经营的经济活动中不可分割的部分。

市场起决定性作用实际上是《饮用水水源保护区条例》立法时要确立饮用水水源保护区不是行政管理单位,而是由市场主体即自来水公司承担饮用水水源保护区划分、运营管理及维护、安全预警及保障工作。一方面,立法明确规定自来水公司是市场主体(企业),必须承担这部分职责;另一方面,自来水公司必须按市场机制及规则承担这部分职责。

①公共产品是其效用扩展于他人的成本为零的物品。如灯塔是一种公共品,它向100只船发出警告与向一只船发出警告的费用相同。当然,水资源是一种不同于其他公共品的特殊自然资源。参见保罗·萨缪尔森著,萧琛译:《经济学》,华夏出版社,1999年,第33页。

②外部性指的是企业或个人向市场之外的其他人所强加的成本或利益。参见保罗·萨缪尔森著,萧琛译:《经济学》,华夏出版社,1999年,第28页。

二、饮用水水源保护区运营中政府起重要作用

在市场经济发展中必须发挥政府的重要作用,在尊重与保护个人权利(私权利)基础上,谋求全社会范围实现公平、正义及法律秩序,弥补“市场缺失”和“市场失灵”的问题。饮用水水源保护区运营中必须发挥政府的重要作用,主要表现在以下几个方面:

(一)饮用水水源保护区的法律法规建设

“规范性制度的存在以及对该规范性制度的严格遵守,乃是社会中推行法治所必须依凭的一个不可或缺的前提条件。”^{[12](P255)}市场经济发展客观上要求法治秩序形成,这是现代社会治理的主要目标。

第一,主要法律的制定与修改^①。现在的《水法》是1988年制定实施后经过2002年修改一直使用至今,2016年6月十二届全国人大常委会只修改了第19条,已越来越不适应我国水资源国情和经济社会可持续发展的要求。必须组织力量在充分调研科学论证基础上,出台一部符合中国实际引领中国水资源管理法治(制)化管理的《水法》(《水资源法》)已刻不容缓^[3],同时进一步修改完善《环境保护法》《水污染防治法》《水土保持法》和《防洪法》等。必须在这些涉及水资源保护的基本法律中增加饮用水水源保护的相关制度和规则规范。当然,我国出台一部保障饮用水安全的法律(《安全饮用水法》)已迫在眉睫,真正建立起饮用水水源保护区的法律体系。

第二,制定《饮用水水源保护区条例》^[4]。《水污染防治法》规定建立饮用水水源保护区制度有一些原则性规定,但明显缺乏细化可操作的具体规则,加快制定一部合理科学具有可操作性的行政法规《饮用水水源保护区条例》尤显重要。一方面,对全国的饮用水水源保护区的基本原则、指导思想和基本规则加以规定;另一方面,对饮用水水源保护区的运营、管理及监督、预警及保障制定一系列具体规则。

第三,地方政府制定修改《〈水污染防治法〉实施细则》等一系列地方性法规。饮用水水源保护区(区)涉及多方面的关系(利益),特别是千家万户每一位老百姓的生命健康安全与之休戚相关,要保证饮用水安全必须编织一张细而密的法律法规之网。

(二)饮用水水源保护区(区)规划的制定与调整

水的流动性特性决定水资源保护必须尊重水资源流域性特点,加强水资源流域管理。饮用水源地与其他流域水资源是紧密相关不可分割的,饮用水水源保护区(区)规划必须与全国各地河流湖泊的流域水资源的开发、利用、治理、配置、节约与保护规划统一起来,是全国性、流域性和区域性水资源保护规划重要的组成部分。

第一,全国性规划必须充分考虑饮用水水源保护区(区)要求。制定国民经济和社会发展中长期规划、国土开发与分布规划、水利发展中长期规划、全国水资源综合发展战略规划以及各种专业(专项)规划,必须给予饮用水水源保护区(区)相当权重的规划内容。

第二,流域性和重点区域规划。根据国家经济社会发展规划和人口城镇化发展趋势,制定各种综合性规划,一定时期制定重点江河湖泊治理规划和重点区域发展规划。在这些规划制定和调整过程中,要根据人口的饮用水需求及安全保障前提下,制定饮用水水源保护区(区)的相关规划内容^{[15](P427-431)}。

第三,地方政府制定饮用水水源保护区(区)规划。一般而言,饮用水水源保护区(区)的政府责任主要是由地级市和县(区)政府承担,也包括直辖市和副省级城市政府。在我国政府行政管理序列中,地级(副省级)市,县(区)政府承上启下直接面对社会 and 具体组织实施、执行各种社会治理管理事务。当然,必然具体承担保证饮用水安全供给的法定职责。毫无疑问,要根据地方区域内经济社会发展规划和人口城镇化发展趋势,制定区域内饮用水水源保护区(区)规划,并指导自来水公司根据这个规划,制定具体的饮用水水源保护区规划。

(三)饮用水水源保护区的运营监督和矛盾协调及后援保障

饮用水水源保护区的运营具体由自来水公司负责,其是否按法律法规要求,充分保证饮用水安全供给,特别是饮用水水源保护区的划分、运营管理、安全预警及保障的各项工作是否到位,政府必须承担监督职责。

第一,政府对饮用水水源保护区运营监督的法定职责。市场主体的逐利本性决定其存在一定局限性,更何况自来水公司的自然垄断性决定对其监督是必须的。“非竞争性市场如垄断市场和寡头市场

^①政府的范围,严格意义上法律法规建设是国家立法机关的职责,但相对于“市场”而言,国家的行政机关、立法机关及司法机关可概括性统称为“政府”,这并非混淆这些机关的差别,而是为了论述问题的方便作此归类。

都属于市场失灵,它常常导致产出量过少而售价过高。^{[16] (P30)} 地方政府相关部门必须对自来水公司的饮用水供给进行全过(流)程的动态监督,包括对自来水公司在饮用水水源保护区运营全过程的监督。关键是为了保证饮用水水质、水量和水生态的安全前提下对各种具体制度措施和操作规范化实施情况的监督。

第二,政府对饮用水水源保护区运营中矛盾的协调职责。特定的饮用水水源保护区涉及方方面面的关系(利益)。既包括政府相关部门内部的监督职责引发的矛盾,也包括保护区内(周边)广大民众生产生活过程与饮用水水源保护要求产生的矛盾。包括饮用水水源保护区与其他区域经济社会发展引发的矛盾,当然还包括饮用水水源保护区与其他河流、湖泊(流域)水量水质与水生态等之间产生的矛盾,等等。所有这些矛盾的核心是利益冲突,仅凭自来水公司自身力量是难以化解这些矛盾的。为了保证饮用水水源保护区供水安全,政府必须出面协调自来水公司运营过程中产生的自身难以化解的这些主要矛盾。

第三,政府承担饮用水水源保护区运营的后援保障职责。安全饮用水供给关乎每一位老百姓生命健康,关乎社会可持续发展和社会稳定和平大局。显而易见,自来水公司作为市场经营主体,在安全饮用水供给中一己之力是单薄的。没有外援的坚强保障,遇到突发洪水、山洪、地震等自然灾害和河流、湖泊(流域)水资源危机,其难以全面有效保证饮用水安全供给。政府必须制定“饮用水供给突发灾害预警应急机制(方案)”,包括“饮用水水源保护区(区)突发灾害预警应急机制(方案)”,包括救援力量、物质保障、技术设备、资金等应急储备与救援方案。当然,对自来水公司非人为的运营困难,包括资金、技术、人才等,必须给予相当的应急救援保障。

三、饮用水水源保护区运营中市场与政府关系的合理定位

市场与政府关系的合理定位影响经济社会是否可持续发展。市场经济发展客观要求市场竞争机制配置资源和组织社会生产经营活动起决定性作用,政府只能在尊重和服从市场起决定性作用前提下发挥重要作用^[17]。在市场经济社会现实中,市场之手与政府干预,自由竞争与宏观调控,是相互交织密切联系的重要关系。现实合理的市场与政府良性互动关系,应是保证市场起决定性作用前提下,

以政府干预之长弥补市场调节之短,从而实现政府干预与市场调节二元机制良性互动的凸性组合^[18]。饮用水水源保护区运营中市场与政府关系职责边界是两者关系架构的核心。

(一) 自来水公司自主经营、自负盈亏,承担法律法规赋予的保证饮用水水源保护区供水安全职责

饮用水水源保护区改革的重要方向是市场起决定性作用理念的落实。过去许多饮用水水源保护区基本上是沿袭计划经济体制下的传统做法,政府继续扮演着宏观监控、投资和运营三位一体角色。管理体制造成政企不分、职责不明、垄断经营、缺乏竞争、成本高、投资回报低、自我积累能力差的局面。

第一,饮用水水源保护区投资和运营资金主要来源由受益者承担。持续、稳定的投资回报是企业生产经营活动的根本。饮用水水源保护区投资和运营资金量是巨大的,持续不断的,必须建立起持续、稳定的投资回报机制。遵循市场经济规律和规则,“谁受益谁负担”。自来水公司从饮用水水源保护区获得安全的饮用水水源,通过加工处理,向终端用户供给安全的饮用水。毫无疑问,用户获得的饮用水价格中必须包括饮用水水源保护区投资和运营的成本投入(一定利润)。当然,现在最突出的问题是饮用水价格偏低,很难真实反映我国水资源供求矛盾和市场机制作用^[19]。必须改革水(饮用水)价格及其机制,真正形成科学合理的符合中国国情的水资源(饮用水)与水权市场价格体制机制。

第二,自来水公司自主经营、自负盈亏过程中必须保证饮用水水源保护区的水质水量和水生态的安全。自来水公司应当适应市场经济的要求,同其他市场企业一样建立健全产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度,参与市场竞争,在竞争中生存与发展。要充分认识到保证饮用水水源保护区的水源安全是向用户供给安全饮用水的前提条件,投资和运营饮用水水源保护区是自来水公司生产经营产业链条不可分割的重要环节,必须加大人力物力财力投入和生产经营管理力度。

第三,自来水公司必须接受政府的监督,承担法律法规赋予的保证饮用水水源保护区供水安全职责。自来水公司所承担的饮用水供给任务关系国计民生和社会稳定,是生产经营性的特殊性基础性公用企业。国家法律法规必须明确其要接受政府相关部门的监督,全过程动态监督其法律法规赋予的保证饮用水水源保护区运营安全的各项职责与技

术标准规范的落实情况,保证老百姓获得安全的饮用水。

(二)政府加强监督,为自来水公司运营管理饮用水水源保护区创造良好社会环境

必须加强政府职能转变和机构改革,从上至下建立饮用水水源保护区的监管机构,并明确其职责。国家(政府)必须承担保证全社会饮用水(水源)安全根本责任^[14]。

第一,政府监管机构必须充分尊重自来水公司和社会公众^①意愿。一方面,饮用水水源保护区的划分、运营,安全预警及保障,包括后备饮用水水源地的准备工作,专业技术性强,数据信息采集及评估复杂,必须给予自来水公司相当自主权和信任;另一方面,社会公众与饮用水水源保护区休戚相关,政府必须发挥社会公众的巨大作用,听取其意见建议,同时接受社会公众的监督。

第二,政府监管机构承担法律法规赋予的监管职责。市场经济社会是法律规范约束机制强化的社会^[20]。饮用水水源保护区的政府监管机构既不能缺位,也不能越位,要守住自己监管权力的边界。当然,饮用水水源保护涉及林业、农业、环保、财政等政府相关主管部门,饮用水水源保护区监管机构的监督及相关政策措施的出台与实施,必须与各级政府相关部门通力合作取得其支持。同时,饮用水水源保护区监管机构还要与社会各方面加强合作,取得当地居民、企业与其他组织的支持,加强沟通协调,甚至包括与周边国家的沟通协调机制的建立。监管机构监督的根本目的是保护饮用水水源区周边环境,服务于自来水公司的饮用水水源保护区运营,能够保证其持续不断供给安全的饮用水。

第三,政府监管机构必须为自来水公司的饮用水水源保护区运营创造良好政策环境。一方面,要为自来水公司的市场化改革和现代公司治理制度建立创造宽松环境,为饮用水水源保护区纳入自来水公司生产经营范围创造有利条件;另一方面为饮用水水源保护区的可持续发展注入活力,营造良好的法律政策环境。

[参考文献]

- [1] 李建新.德国饮用水水源保护区的建立与保护[J].地理科学进展,1998(4).
- [2] 罗生.《水污染防治法》应当深思的几个问题[J].中国人口资源与环境,2009(3).
- [3] 姚金海.论饮用水水源保护区法律制度架构[J].湖南财政经济学院学报,2015(5).
- [4] 姚金海.论水权运营中市场起决定性作用的实现[J].湖南财政经济学院学报,2014(6).
- [5] 汪林,朱京海,刘家斌.饮用水水源保护区划分问题探讨[J].环境保护科学,2005(131).
- [6] 黄锡生.水权制度研究[M].北京:科学出版社,2005.
- [7] 陈旭.我国城市供水管理体制的“官督商办”改革研究[J].学术论坛,2007(10).
- [8] 姚金海.水权运营基本原则[J].学术论坛,2007(10).
- [9] 郭安军,屠梅曾.水资源预警机制探讨[J].生产力研究,2002(1).
- [10] 姚金海.论《水资源安全预警法》的内容框架[J].经济与社会发展,2011(9).
- [11] 姚金海.论水资源安全风险评价制度[J].长沙大学学报(自然科学版),2013(6).
- [12] E.博登海默.法理学:法律哲学与法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,2004.
- [13] 姚金海.论水权运营的制度建构[J].学术论坛,2006(12).
- [14] 姚金海.论饮用水水源保护区行政管理制度[J].湖南财政经济学院学报,2016(1).
- [15] 王浩.中国可持续发展总纲:中国水资源与可持续发展[M].北京:科学出版社,2007.
- [16] 托马斯·思德纳.环境与自然资源管理的政策工具[M].张蔚文,黄祖辉,译.上海:上海三联书店,上海人民出版社,2005.
- [17] 靳海山.平等的诉求——由经济到政治社会的理路[J].学术论坛,2007(5).
- [18] 姚金海.市场缺失和政府越位的法理分析——兼论市场与政府关系定位[J].经济论坛,2005(23).
- [19] 姚金海.论价格机制在水权运营中的使用[J].理论与改革,2006(6).
- [20] 伏耀祖,伏兰君.市场经济与行政管理运行机制[J].甘肃社会科学,1992(6).

[责任编辑:戴庆瑄]

^①这里的社会公众包括范围非常广,至少包括饮用水水源保护区内(周边)的居民、企业与其他组织,还包括自来水公司供水的终端用户,甚至包括与饮用水水源保护区毗邻的区域,相联系的河流湖泊以及相关社会主体。