

“公共物悲剧”与水资源产权制度变革

金玉 (重庆市万州区委党校, 重庆 404000)

摘要 对我国政府提供的公共产品的运营效率进行考察, 发现公有产权下公共物品特别是水资源浪费现象严重。分析其原因, 发现公有产权所固有的弊端——“公共物悲剧”所致。借鉴“灯塔制度”原理, 提出了相应的对策建议, 即在政府的监控作用前提下, 明确水资源的产权界定, 运用市场机制优化水资源配置。

关键词 “公共物悲剧”; 产权制度; 水资源

中图分类号 C913 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)31-10012-02

科斯曾论证了在交易成本不为零的情况下, 产权的界定对经济纠纷、经济效益以及资源配置所起的主导性作用^[1]。王军也提出, 产权明晰是社会发展的制度前提^[2]。产权的作用机制在于, 产权制度使财产所有者有动力关心财产的使用和增值, 使所有者的努力程度与财产收益正相关, 从而使其有动力工作。而公共产权却做不到。私人产权具有比较高的效率。这是由于这种产权制度边界清晰、产权归属明确, 所有权效率较高。因此, 对公有产权进行制度变革, 近年来已经为大多数经济学家所接受, 并且对各国政府有关公共产品的经济政策产生了重要影响。一些市场经济发达的国家和地区开始对通讯、交通等公共物品生产实行产业化、市场化。同时, 通过完善的制度和政府监管, 解决了私人经营交易成本过高和侵害社会利益的问题。

1 我国公有产权下水资源的过度浪费

我国《水法》第3条明确规定: 水资源属于国家所有。水资源的所有权由国务院代表国家行使。在水资源使用方面, 国家对水资源依法实行取水许可制度和有偿使用制度, 而且《水法》对水资源的开发利用及其利益关系的调整做出了一些具体规定, 包括: 开发利用水资源, 应当坚持兴利与除害相结合的原则, 兼顾上下游、左右岸和有关地区之间的利益, 充分发挥水资源的综合效益, 并服从防洪的总体安排; 开发利用水资源, 应当首先满足城乡居民生活用水, 并兼顾农业、工业、生态环境用水及航运的需要等。在水资源所有权、使用权纠纷的处理方面, 我国行政复议法明确规定, 实行行政处理在先原则。在实践中, 我国对开发利用水资源所涉及的各方利益及由此而产生的矛盾, 也大多是政府采取行政手段解决的。我国水资源的产权是公有产权, 对其实行行政管理。

从水资源的利用看, 我国是世界上用水最多的国家之一, 也是水资源浪费最严重的国家之一。水资源短缺已经成为我国尤其是北方地区经济社会发展的严重制约因素。据新华网重庆2004年10月11日电, 目前, 我国年缺水总量约为300亿~400亿 m^3 。全国669个城市中有400个供水不足, 110个严重缺水; 在32个百万人口以上的特大城市中, 有30个长期受缺水困扰。全国城市年缺水总量为60亿 m^3 左右。据有关部门分析, 由于供水不足, 城市工业每年经济损失2000亿元以上, 影响城市人口4000万人。同时, 水资源短缺也使得农业生产受到很大影响, 每年农田受旱面积0.13亿~0.40亿 hm^2 。与此同时, 我国用水效率不高, 普遍存在着浪费现象。我国的用水总量与美国相当, 但GDP仅

为美国的1/8。我国农业灌溉用水利用系数大多只有0.4~0.5, 而很多国家已达到0.7~0.8。工业万元产值用水量平均约为241 m^3 , 是发达国家的5~10倍, 工业用水的重复利用率平均约为40%, 而发达国家平均为75%~85%。据水利部副部长张春园介绍, 农业用水是我国用水的大头, 约占总用水量的72%, 但真正被有效利用的水只占农业灌溉用水总量的1/3左右, 多半损失在送水过程和漫灌之中。城市生活用水量虽远远低于农业用水和工业用水量, 但人们对水资源的毫不吝惜和肆无忌惮的浪费却与前两者相差不多。据统计, 北京市仅1年的洗车耗水量, 就相当于1个多昆明湖或6个北海的蓄水量。

可见, 在公有产权下, 由于产权主体的不明确性, 非专一性, 非排他性, 以致水资源仿佛成了“免费的午餐”, 从而导致水资源环境的破坏以及外部性问题的加剧。

2 “公共物悲剧”与资源浪费

为什么公有产权下的资源配置效率会降低? 这得从产权制度的作用机制谈起。产权制度的主要作用在于使财产所有者有动力关心财产的使用和增值, 使所有者的努力程度与财产收益正相关, 从而使其有动力工作。公共产权做不到这一点。公共产权下单个所有者的行为结果基本上都是外部性的, “所有权程度”过低, 而且还会产生代理机构与所有者目标的矛盾等。

1968年, 英国留学生加雷特·哈丁设想了“公共物悲剧”(Tragedy of the Commons)。哈丁设想, 一个向一切人开放的牧场, 在其中每个牧羊人的直接利益取决于他所蓄养牲畜的数量。当存在过度放牧问题时, 每个牧羊人只承担公用地退化成本的一部分, 这时候就会发生“公共物悲剧”。在一个村庄的公共牧场, 村里的任何成员都可以自由放牧, 并免费使用。由于土地数量以及牧草生长速度的限制, 每个牧场有最合适的放牧数量。当超过这个数量的羊进入牧场, 牧草会变得稀疏。如果这个牧场是属于某个成员拥有的, 多放牧则使得该成员得不偿失。可是, 当这个牧场属于全体成员共同所有时, 从每个成员的角度来看, 多放牧1只羊的好处属于他自己, 而草场被破坏是由全体成员平均分摊, 个人的收益大于个人需要付出的成本。因此, 每个成员可能都会多放牧羊, 最后过度的放牧就把这个公共牧场给毁掉了, 即“公共物悲剧”。

其实, 公有产权下的“公共物悲剧”几乎存在于所有存在公有产权的领域。在我国除了水资源浪费外, 还有政府机构(包括教育等公共部门)的能源浪费、耕地逐年下降、林地的过度开发等都是“公共物悲剧”的例证。据报道, 我国政府机构(包括教育等公共部门)的能源消费约占全国能源消费总量的5%, 在财政支出中占很大比重。权威机构表

示,一些政府公务员、企事业单位职员在日常工作中没有随手关灯、关空调、关电脑、关打印机等习惯,由此造成大量的待机能耗。若及时关闭电源,则全国每年可节电12.7亿度^[3]。此外,在资源国家所有权下防治沙漠化过程中,人们都知道土地荒漠化是沙尘暴的根源,只要消除了荒漠化就消灭了沙尘暴。许多专家用各种各样的理论分析沙尘暴现象,从技术上提出种种建议。这些建议的合理性是毋庸置疑的,治沙当然要靠科学。但我国多年来都在进行科学的治沙,其结果却是荒漠化问题在整体上呈恶化的趋势^[4]。可见,资源浪费和破坏的根源不是治理技术问题,而是缺乏制度,是公有产权固有缺陷所致。因此,治理“公共物悲剧”,应该对水环境等公共产品进行产权改革,在制度上规范各利益关系人的行为。

3 改革产权制度,实现水资源的优化配置

针对水的利用效率低、水管理体制不顺、节水仍然大有潜力可挖等问题,专家早建议,解决城市水危机,必须把节水放在首位,建立不同地区、行业、产品的微观用水定额体系、行业万元国内生产总值用水量指标体系和节水考核指标体系。同时,严格控制高耗水工业及第三产业用水量,提高中水回用率和工业用水重复率,充分利用水价对市场的调节机制,进一步调整农业结构和用水结构。这些建议往往也体现在各项政策中了,然而实施效果却并不明显,其原因就在于没有改变水资源最根本的产权制度,“公共物悲剧”也就不可能得到切实的制止。进行产权改革,可以借鉴科斯关于英国政府的“灯塔制度”。

英国政府经营的灯塔常出现灯塔的失修、效率低下等问题。科斯特意从美国来到英国,实地考察英国灯塔制度的历史演变。他了解到英国早期的灯塔制度都是私人经营的,只是由于收费的困难才被公共灯塔制度取代。在分析了私人灯塔制度和公共灯塔制度的利弊得失之后,科斯提出,由政府代替私人生产公共产品并不一定是最好的解决方案。英国早期的私人灯塔之所以演变为公共灯塔,原因在于制度的缺乏,只要有关制度足够完善,私人灯塔的效率是最高的。譬如,政府应该制定有关灯塔收费的强制制度,

对逃避付费的行为给予严厉惩罚,以保证制度的执行。同时,对私人经营灯塔的收费水平进行监督和检查,使其不至于利用垄断地位牟取垄断超额利润,侵害船运公司的利益。通过完善制度,政府监管下的私人经营既解决私人经营交易成本过高的问题,又解决政府经营效率低下、浪费资源的问题。也就是说,政府要做的不是代替私人经营灯塔,而是提供制度,并对制度的实施予以监督。

科斯“灯塔制度”表明,政府提供公共产品的行为往往伴随着高成本和低效率,提供服务的质量也较差。我国水资源这一公共产品在公有产权下造成的低效率、浪费严重的现象就是最好的例证。因此,在民间和政府提供公共物品的分工上,凡是民间能做的,就不应由政府来做。政府的重要作用是在产权明晰的前提下,制定游戏规则,即供给制度。因此,克服政府行政的代理成本,改革水资源的产权制度,探讨水资源的产权实施方案甚为紧迫,可以从两个方面采取措施。加强政府监管。由中央政府对水量实行统一分配,严格限定各地的取水量。此外,由国家环保总局定期抽检水样,对各微观主体的行为进行控制监督,加大对排污者的惩罚力度,责任落实到人,提高其犯罪成本。对企业而言,领导应承担维护环境的法律责任。重新配置水权。通过重新确定水权,建立和完善水权市场及水权交易制度,切实发挥市场机制在水资源配置中的作用,实现水资源的优化配置。我国的水资源所有权可以由法律规定属于国家,但所有权与使用权应该分开,可借鉴中国土地联产承包责任制的有些做法,对其使用权归属明确界定,并受法律的保护。任何侵犯他人水资源使用权的行为都应该受到法律的制裁。水资源使用权的分配可以按水量进行,并允许使用权交易,给节水主体带来收益。

参考文献

- [1] 马中,蓝虹. 环境资源产权明晰是实行绿色GDP的关键[J]. 生态经济,2004(4):50-52.
- [2] 张范. 从产权角度看水资源优化配置[J]. 中国水利,2001(6):38-39.
- [3] 王跃生. 没有规矩不成方圆:新制度经济学漫话[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2000.