

# 流域管理与权力产权外部性\*

王秀辉 曲福田

(南京农业大学土地管理学院,南京 210095)

**提 要** 流域资源具有公共池塘资源的属性,私人在流域资源的开发过程中可能会产生外部性问题,因而要求政府对流域开发、利用进行管理。但由于实际上政府并不是只有单一目标的统一的组织,在分权体制下,不同区域、部门的政府单元掌握着实际权力。由于权力也存在外部性,各管理区域、部门之间存在利益冲突,导致政府的管理失效。解决政府权力外部性的办法一是要转变政府职能,改变政府的激励机制,二是严格界定各政府单元的权力界限,对流域进行统一管理。

**关键词** 流域管理 权力产权 外部性

## 1 问题的提出

流域是自然形成的水资源动态系统,流域资源是一种公共池塘资源(Common Pool Resource, CPR),具有进入的非排他性和使用上的竞争性,在流域资源的开发使用过程中,私人的成本收益很难与社会的成本收益保持一致,从而产生外部性问题,导致公地的悲剧(The tragedy of the commons)<sup>[1]</sup>。而使外部性内部化的方法主要表现在三个方面<sup>[2]</sup>:(1)依靠政府力量,由政府制定标准对使用者进行指令控制或直接管制。(2)依靠市场力量,界定产权,进行排污权交易。(3)市场与政府相结合,修改市场激励机制,主要是通过税收和补贴的方式使个人的成本与收益与社会的成本与收益一致。

在上述三个解决私人开发利用流域资源的外部性问题的方案中,都需要政府的参与。不仅仅在对流域资源的直接管制中政府发挥着重要的作用,在利用市场解决外部性问题时也离不开政府的监督与管理,因而流域管理成为政府的一项重要任务,即为科学、有效地开发、利用、保护水资源需要政府建立一套适应于水资源特性的系统管理制度。

20 世纪 80 年代中期,我国逐渐推行了区域分权的行政管理体制改革,使区域权力(包括立法权)得到很大增强。这一权力基础与区域承担的取水许可等具体配置行为相结合,区域便具备了对自然资源进行分割化控制的能力。与此同时,由于传统管理体制的后遗症,一些行业管理部门也掌握了部分水资源的配置权,这就形成了区域和行业部门在水资源的管理、开发、利用等方面的决策分散化状况,客观上造成与流域统一管理原则相违背的水功能的分割管理和不同形态的水资源分割管理的局面<sup>[3]</sup>。本文试图以权力产权及其外部性

\* 2003-09-07 收稿,2003-12-13 收修改稿。王秀辉,1979 年生,硕士研究生。

的理论解释这种现象，并提出相应的政策建议。

## 2 权力产权及其外部性

### 2.1 权力产权

一般认为解决私人产权外部性问题需要政府加以干预，使个人成本与个人收益相一致。此中暗含的假设是政府是一个代表公共利益的统一的组织。但实际上政府按照职能被分成各种部门，而且由于区域的不同分成各个单元。这些不同单元的政府部门各自的管理权限不同，由管理权带来的利益也不同，这些部门之间也存在着由于竞争而带来的利益冲突。汤安中<sup>[4]</sup>因此提出了权力产权的概念，正是由于权力产权的存在，才导致不同区域、部门间官员的收入差异，因此界定权力产权同界定财产权利一样对当事者有激励和约束的功能。财产权利有三个重要的特性：使用上的排他性、收益性和可交易性，权力也具有排他性、收益性和交易性方面的特征。

(1) 权力的排他性。汪丁丁<sup>[5]</sup>认为拥有权利意味着不被他人影响，而拥有权力则意味着可以影响他人，他强调的是权利具有排他性。实际上权力也具有排他性，不仅仅非政府官员没有公共管理权，就是政府单元也不能行使其他地区、其他部门的政府单元的权力。如教育部门就不可以代替交通部门对交通违规行为进行处罚，反之交通部门也不能干涉教育部门的工作。而不同地区之间政府的管辖范围也很明确，越过界线时一定要取得当地政府部门的同意和配合。

(2) 权力的收益性。汤安中<sup>[4]</sup>发现不仅不同区域间由于财政收入不同，官员的收入存在很大差距，就是在同一区域内，不同部门职员收入也不相同。如果上级政府统一规定各区域、各部门官员的收入水平，又会大大降低相应区域、部门的工作积极性，导致总的财政收入水平下降。汤安中因此提出了权力产权的概念对此加以解释，他指出由于权力可以通过各种合法或非法、合情或不合情的途径转化成权益（不仅仅是物质利益的权益，还有非物质的价值满足的“权益”），权力也存在产权。汤安中的论述表明排他性的权力和权利一样具有收益性，能给拥有权力的主体带来收益。

(3) 权力的交易性。权力虽然具有排他性和一定的收益性，但它与权利的最大区别是权力一般不允许进行交易。人类社会获取权力的方式有多种，如继承、推荐或指定、购买、考核、暴力抢夺、选举等，在一个民主社会里，权力是直接或间接由选举产生的，用权力进行交易一般认为是违背道德和法律的，人们不能用货币取得权力，拥有权力的人也不允许用权力换取其他权力或权利。但影响他人的权力往往可以带来极大的利益，在监督和惩罚机制不健全的情况下，权力交易行为大量存在。

### 2.2 权力产权的外部性

权力既然可以被当作一种具有排他性的产权，如果产权的边界不明晰，权力的实施也会产生外部性。权力本身就是为了影响他人，对被管理者来说不存在外部性问题，但不同政府单元在行使权力时可能对被管理者施加相反的影响，此时管理者之间产生了冲突，权力产权的外部性就是指管理权力的相互影响，A地区的政策可能对B地区造成影响，甲部门管理权的行使可能影响到乙部门的工作，而在现有的官僚体制下政府单元进行收益成本分析时不会考虑这些影响。这里各单元的政府部门都是在追求自身利益最大化，在没有外

部约束的情况下,不会考虑其他单元政府部门的利益。

要解决权力产权外部性问题,首先必须保证权力设置的正当性,即确定整个政府权力的边界。政府权力过大会导致政府的目标和行为产生异化,政府可能不再以纠正私人外部性为目标,而是为获得权力产权的收益,不同政府单元之间争夺管理权力,从而带来权力产权的外部性。

另外,要严格界定各部门的权力边界,并设立利益协调机制。各个政府单元作为独立的利益主体,都有追求自己部门利益最大化的倾向。只有严格界定各政府单元的管理权力产权,才能在激励各政府部门完成任务的同时,又不会侵犯其他地区、其他部门的利益。

### 3 流域管理中的权力产权外部性

#### 3.1 流域管理中的权力产权外部性的表现

流域资源的特性表明流域资源的利用存在着外部性,需要政府进行干预,使使用者的外部性内部化,但由于管理权的分割,不同单元政府部门的管理权存在外部性,这个目的并没有达到。流域管理中政府单元行使权力的外部性表现在:

(1) 区域之间流域开发政策的外部性。由于流域的边界与行政边界不一致,不同区域的政府对本地区的流域都有管理权,因而相应地制定了各自的流域利用和管理规划和政策。例如上游地区的政府为了本地区的经济发展,对过度开垦土地、乱砍滥伐的行为不加制止,不仅造成当地生态环境的恶化,更严重的是可能招致洪水泛滥,给中下游地区的经济发展带来重大的损失。在中上游修筑的水利工程可能会危及下游的灌溉、生活、工业用水,带来负的外部性。而有利于整个流域的工程由于正的外部性的存在,单个地方政府的供给必然不足,如水源区对调水工程的积极性就可能没有其他用水区高<sup>[6]</sup>。

漳卫南运河水环境恶化很大一部分就是由于区域之间政策的外部性问题没有得到解决。漳卫南运河是海河流域南系主要排洪入海河道,发源于太行山,流经晋、冀、鲁、豫、津四省一市,流域面积37700km<sup>2</sup>,流域内有耕地293.3×10<sup>4</sup>hm<sup>2</sup>,人口约3000万人。水行政管理权既有属于地方政府的部分,也有划给各个水管理机构的部分。由于地方保护主义观念作祟,不仅对于地方工业企业造成的水污染治理不力,而且水资源的开发利用也处于无序状态。各地采用分净吃光的策略甚至跨水系引水,把属于南运河水系的水资源无偿引入到其它水系,而没有进行优化配置,更谈不上考虑下游环境生态的保护了。例如,2001年漳河红旗渠等四大灌区共引水4.4×10<sup>8</sup>m<sup>3</sup>。由于上游水库蓄水后未考虑环境用水以及不合理的跨水系调水,下游岳城水库的蓄水量明显不足,2001年仅7、8月因防汛需要,短期向河道弃水1.2×10<sup>8</sup>m<sup>3</sup>。2002年上半年,则没有为下游放水<sup>[7]</sup>。

(2) 部门之间流域开发政策的外部性。目前我国在流域的开发、利用和保护方面享有一定管理权限的部门达6-7个之多,这些部门包括水利、环境保护、水产、交通、农业、城建等部门,分别管理着水体的各项功能如水能、灌溉、渔业、航运、城市供排水,与水体相关的资源(如土地、林业、矿产等)开发和利用以及经济结构和产业布局,又由其他部门管理,而没有一个专门的权威机构对流域进行统一管理<sup>[8,9]</sup>。这些部门的政策并不协调一致,存在着冲突,因而在流域管理活动中会产生部门之间相互争权、相互推诿、相互扯皮、各行其是的现象。例如在水污染控制、跨界污染问题的协调与管理、水管理执法监督职能、

与城市水资源利用与水环境保护和管理方面水利部与国家环保局存在职责交叉等问题,造成政策不协调,反而削弱了水管理法律法规的实施效率<sup>[10]</sup>。

位于环渤海经济开发区中心地带的海河口地区由于长期以来没有专门的机构进行统一规划和管理,各部门间对河口的开发政策存在外部性。各部门、各行业按照自己的需要占用岸线,围垦滩涂,使河口及其岸线开发利用处于无序状态,造成多头管理,任意挤占行洪河道和岸线的混乱局面。各部门、各行业在河口治理开发中要求各不相同,涉水工程规划和实施项目急剧增加,建设不同步,没有统一的法规规章,部门、行业间管理目标不一,管理要求不同,致使管理行为不规范<sup>[11]</sup>。

### 3.2 流域管理中的权力产权外部性的原因

政府部门的管理权之所以存在外部性,是由于两个方面的原因。

(1) 政府部门的职能。政府的职能是提供公共产品,消除市场交易的外部性。但我国的政府普遍把财政收入最大化以及相应的区域经济发展作为目标,这一方面鼓励地方政府努力促进当地经济发展,但另一方面一些地方官员片面追求短期利益和地方利益,导致地方保护主义盛行。各地政府利用其在本行政区流域管理方面的权力,大力开发和利用本区域内的流域资源,争取权力产权的最大利益,而不会主动从整个流域利益的角度来制定政策。当资源使用者带来了负外部性,特别是这些负外部性是由其它地区承担或由其他部门负责时,当地的政府部门作为税收和就业的受益者可能没有激励要求资源使用者对其负外部性负责。在现有的激励机制下,各地政府有强烈地参与利益分配的动机,而不再是一个单纯的私人外部性活动的监管者,此时必然导致流域资源的低效利用。

(2) 公共领域的存在。较大的流域资源一般属国家所有,由于以前中央政府并没有意识到流域管理的重要性,因此没有明确规定由哪个部门对流域进行统一管理,因而对流域资源的管理权相当于巴泽尔所说没有界定产权的公共领域,不同区域、不同部门的政府都展开了对公共领域的争夺。跨行政区的流域的管理权也受到不同地区政府的分割。在这种情况下,各个部门在履行职责时很容易造成只追求自己的权力产权的收益(物质或非物质的收益),造成对流域资源管理的混乱。

## 4 政策建议

曾经有人提出了一个假说,解释中国古代中央集权体制形成的原因,认为治理黄河需要耗费大量的人力、物力,这是分散离析的小国无法办到的,需要一个强大统一的中央政府才能完成。这个假说不能证伪,但说明对流域的管理权力不能过分分割。在流域管理中要严格界定管理权力产权的主体和边界,使权力产权的外部性内部化,在此前提下政府才能保证使私人在资源利用过程中的外部性内部化。

(1) 转变政府职能和官员的考核机制,政府不应该把短期的地方经济发展作为工作的唯一目标,而是要制定制度政策防止私人在资源利用中出现的外部性,保障区域的可持续发展。在流域管理中,政府应着重加强对流域资源的保护,对污染的防止和治理,并提供具有公共产品性质的工程设施。

奥斯特罗姆<sup>[11]</sup>提出的自主组织和自主治理公共池塘资源体制,既解决了个体外部性问题,又节约了政府管理成本。在这种体制下,政府充分尊重当事人自我协定的权力,从而

政府部门的权力产权收益较小,因而不会产生权力产权的外部性问题。我国流域管理中自主组织、自主治理的例子较少,今后流域管理中应增加公众参与的积极性,充分听取各利益集团的意见。

(2) 严格界定各行政区域、各行业部门政府单元进行流域管理的权力范围。具体而言是要重新构建流域管理体制,明确流域管理机构的主体权威地位,对流域资源开发进行统一规划、统一管理,并对相关的政府部门进行监督和利益协调。

### 参 考 文 献

- 1 奥斯特罗姆. 公共事务的治理之道. 上海: 上海三联书店, 2000
- 2 张帆. 环境与自然资源经济学. 上海: 上海人民出版社, 1998
- 3 李曦, 雷海章, 熊向阳. 我国流域管理的现状问题及对策. 科技进步与对策, 2002, (3): 38-39
- 4 汤安中. 中国县官收入与“一亩三分地”. 经济学消息报, 2003-6-6(8)
- 5 汪丁丁. 制度分析基础——一个面向宽带网时代的讲义. 北京: 社会科学文献出版社, 2002
- 6 陈湘满. 论流域开发管理中的区域利益协调. 经济地理, 2002, 22(5): 525-529
- 7 崔传华, 李文娜. 加强水资源管理, 恢复水生态环境——漳卫南运河调查侧记. 海河水利, 2003(1): 9-12
- 8 王树义. 流域管理体制研究. 长江流域资源与环境, 2000, 9(4): 419-423
- 9 薄燕怀. 实施水环境全流域管理的初步研究. 安徽师范大学学报(自然科学版), 2000, 23(4): 362-364
- 10 冯彦, 杨志峰. 我国水管理中的问题与对策. 中国人口·资源与环境, 2003, 13(4): 37-41
- 11 李志强, 朱衍海等. 海河口地区水行政与开发管理存在问题及对策. 中国水利, 2003, 7 A: 27-28

## Watershed Management and the Externalities on Power as Property Rights

WANG Xiuhui & QU Futian

(College of Land Management, Nanjing Agricultural University, Nanjing P.R.China 210095)

### Abstract

Generally the government has to supervise the development and use of watershed in order to preclude externalities caused by individual users. But in fact the government is not an organization with only one objective. The power of governance has been divided to different branches of government in different areas and each has its own objectives. Due to the externalities in the process of wielding power in watershed management, conflicts may exist between different branches of government, which results in inefficiency of state interference. Some suggestions are proposed to solve these problems at the end of the paper.

**Keywords:** Watershed management; power as property rights; externalities