

我国水资源政府管理问题研究综述

施国庆^{1 2}, 仲 秋¹, 黄涛珍^{1 2}, 丁守森^{2 3}

(1. 河海大学水文水资源与水利工程国家重点实验室, 江苏 南京 210098; 2. 河海大学公共管理学院, 江苏 南京 210098; 3. 孝妇河综合治理科技开发有限公司, 山东 淄博 255020)

摘要 针对水资源的属性, 从提高水资源管理水平和促进水资源优化配置的角度, 对我国近年来水资源管理研究成果进行综述, 着重对水资源管理中政府的职责、我国水资源管理存在的问题、解决水资源管理问题的对策建议进行分析和总结, 对从行政管理角度实现水资源统一管理的管理模式、管理方法和实现途径进行归纳和剖析。

关键词 水资源; 管理; 政府职责

中图分类号: TV213 文献标识码: A 文章编号: 1004-693X(2006)04-0001-05

Problems in government administration of water resources in China

SHI Guo-qing^{1 2}, Zhong Qiu¹, HUANG Tao-zhen^{1 2}, DING Shou-sen^{2 3}

(1. State Key Laboratory of Hydrology-Water Resources and Hydraulic Engineering, Hohai University, Nanjing 210098, China; 2. College of Public Administration, Hohai University, Nanjing 210098, China; 3. The Xiaofu River Comprehensive Regulation and Technical Development Ltd., Zibo 255020, China)

Abstract In order to improve management level of water resources and optimize allocation of water resources, research achievements from research of water resources management in China in recent years were reviewed with emphasis on the analyses and summary of responsibilities of government, existing problems and countermeasures in water resources management. The management mode, method and realization ways for unified management of water resources from the aspect of administrative management were summarized and analyzed.

Key words water resources; administration; responsibility of government

1 水资源管理的原则及政府在水资源管理中的职责

1.1 水资源管理原则

水资源功能的多样性和作用的重要性, 使水资源管理具有复杂性的特点, 而水资源短缺日益严重、水危机的出现, 更引起世界各国对水资源管理的高度重视。在水资源管理理论和实践探索中, 以都柏林原则得到国际社会的广泛认同, 这一国际社会达成共识的水资源管理原则, 是指以公平的方式, 在不损害重要生态系统可持续性的条件下, 促进水、土及相关资源的协调开发和管理, 以使经济和社会财富最大化的水资源统一管理。

水资源管理是社会经济管理的重要方面, 其中问题十分复杂, 涉及许多部门和行业, 牵扯到不同地方的利益, 与治污、生态、节水互相交织^[1]。水资源统一管理的方法有: 行政管理、经济管理、信息化管理、立法管理、宣传教育^[2]。

水资源统一管理的一般框架可以构建为: 以广泛参与和对话为基础, 以自上而下和自下而上参与、对话和共识为前提, 在有关水资源立法、国际合作、论坛所构建的平台之上, 以体制为保障, 以经济为手段的水资源管理^[3]。

1.2 政府在水资源管理中的职责

根据水资源统一管理的一般框架, 政府管理部门在水资源统一管理中的作用是推进和仲裁作用,

是水资源的管制者和控制者 ,肩负政策制定、规划、水配置、监测、执行以及调解争端 ,改善公共部门的运行和对弱势群体提供需水等多重职责。需要指出的是 政府管制不能等同于专制 统一管理不是一统管理。

在管理的职责和内容上 ,唐克旺和陈菁的观点比较新颖。

唐克旺^[4]认为水资源管理具有时空属性。“时间属性”的阶段性的:初步开发阶段、流域开发阶段、跨流域调水阶段、需水管理和水权再分配阶段、开发成熟阶段。“空间属性”:具体包含地域属性与部门或学科属性两大方面。从功能上说 ,水资源管理的主要内容可以分为开源、节流、控制和保护四种。开源方面的主要管理内容包括与水资源开发直接相关的一系列政策、法规、制度或规则的制定和实施 ;节流功能指通过行政、法律、经济等手段 ,减少水资源的浪费 ,控制水资源的过度需求 ,提高其利用效率 ;控制功能则覆盖从水源开发区到终端用户的全过程 ,通过各种手段控制水资源的利用方式。例如 ,水资源在各个用水部门的优化配置 ,水量水质的监测和控制 ,供水及用水系统的水费回收 ,取水许可管理等 ,水资源保护的内容则主要是为了在质量上保障满足各种用水户的需求和水资源的可持续利用而制定和实施一系列政策、法规、规范等 ,例如水源保护规划与管理、污染控制与水处理等。

陈菁^[5]将水管理分为三个层次 :①水资源的管理 ,由国家及政府部门、流域机构制定法律法规 ,对水资源进行管理、配置、保护、调整 ;②供水系统的管理 ,由特定的部门或机构对水利设施进行管理运用 ,向用水部门供水 ;③用水部门的管理 ,由用水部门对获得的水进行有效的管理使用。另外 ,他还提出了“水管理形态与水利用形态理论”。水管理形态与水利用形态的相互组合(也就是横向关系与纵向关系的组合)就是水管理体制(见表 1)。

表 1 水管理形态与水利用形态组合

一层的水管理		多层的水管理
水管理形态 (纵向关系)	统制型	统制 + 自治
	自治型	契约 + 自治
	契约型	信托 + 自治
	信托型	自治 + 自治
		契约 + 契约
水利用形态 (横向关系)	共同型	
	协同型	
	独自型	
	独占型	

水管理形态按照纵向关系所具有的性质又可归纳为统制型水管理、自治型水管理、契约型水管理、信托型水管理四类 ,并分别作了如下定义 ①统制型

水管理——政府机关及特定的第三者持有对水的管理责任与绝对权力 ,用水者不参与管理的水管理形态 ;②自治型水管理——用水者同时作为管理者对水的分配调整、设施的维护管理、纷争的调停解决等进行独立完善的自主管理的水管理形态 ;③契约型水管理——对水的管理持有责任与权限的管理者与用水者之间通过明确的权利与义务的界定 ,按定价供水、市场运作的水管理形态 ;④信托型水管理——这是一种新的管理模式。在用水者持有水权的前提下 ,用水者的集合体将水的管理委托给专门技术集团 ,并使之按照用水的目的与要求进行管理的水管理形态。

水利用形态根据用水者之间关系的性质不同分为共同型水利用、协同型水利用、独自型水利用、独占型水利用等形态 ,它们的定义如下 :①共同型水利用——用水者作为个体不能独立 ,自由的水利用受到制约 ,必须服从用水者集团利益的水利用形态。这种形态的产生原因是由于供水、灌溉系统的物理特性 ,如管网的布设不合理 ,土地不规整、零散 ,田块不能与用水渠排水渠相通 ,用水排水必须通过其他田块等 ;②协同型水利用——即用水者在实现了独立用水的同时 ,作为用水者组织的成员 ,在水的分配调整、设施的维修管理、自身利益的维护上通过协商协议使全体成员协同一致的水利用形态 ;③独自型水利用——用水者之间不发生以水为媒介的关系 ,而由用水者独立与管理者直接发生关系的水利用形态。我国目前的城市用水户之间的关系就是这种类型 ;④独占型水利用——用水者作为独立的个体对水进行开发、利用、管理的水利用形态。农村及农业用水中开采地下水的行为就属于这种类型^[5]。

2 我国水资源管理的现状及存在问题

2.1 管理体制

我国水资源管理体制中最根本的问题在于管理地区之间各自为政 ,利益难以协调^[1] ,其在世界银行对水资源管理政策文件中也有所体现^[6]。在一些学者的论述中还出现了“多龙管水”一词^[7-9] ,其实质也和其他学者^[10-11]相同 ,指出了我国水资源管理体制的分割和不集中性。

这种体制性障碍主要表现在四个方面 :①在流域管理上“条块分割” ;②在区域管理上“城乡分割” ;③在功能管理上“部门分割” ;④在依法管理上“政出多门”^[8]。另外长期以来 ,我国对水资源的管理出现了农村与城市、水量与水质、流域与区域、地表水与地下水等地区分割、部门分割的管理体制 ,政出多门 ,管理体制不统一 ,使防洪减灾、城乡用水、防治污

染、保护生态等工作明显滞后^[12]。万仪也在其论述中提出了类似的观点^[13]。

管理体制的缺陷带来的许多后果：①助长部门利益的膨胀；②阻碍管理信息的交流；③制约相关规划的融合；④造成管理职能的重叠；⑤导致管理领域的盲点^[14]。另外，由于水资源分割管理，违背了水资源存赋的自然规律和开发利用水资源的经济规律，不利于对水资源统筹规划，合理开发，综合利用；在防汛抗旱中上下游、左右岸以及各行业间、部门间各自为政，只保局部，不顾整体，易于造成防汛抗旱中全局被动，不利于从根本上解决城市缺水问题、有效保护水资源，不利于依法治国方略的实施^[15]。

2.2 政策法规

学者们普遍认为我国水资源管理政策法规不健全，体系不完善。流域管理法没有完全建立，流域管理缺乏法制保障^[16]。其中，郑贤认为水资源合理配置缺少规章制度^[9]。

我国水资源管理政策法规不健全突出体现在政策法规体系尚未完全建立，政策法规配套情况差；不同涉水部门出台的水资源管理政策和法规存在不衔接甚至冲突的情况，政出多门在水资源管理中仍然没有杜绝^[3]。水行政主管部门出台的水资源管理政策法规执行力度不够，缺乏足够的刚性，保障水资源管理政策法规得以顺利实施的政策环境尚未形成^[8]。

2.3 行政管理

现行的流域管理体制，仍是以政府行为为主，主要通过行政管理与行业管理的手段管理水资源，流域管理与行政区域管理之间的关系、事权划分与职责分工还不够明确；公众的参与权与知情权没有得到体现。这样的管理体制将难于适应水资源管理日趋复杂的状况，难于适应社会公众对水资源管理的要求^[5]。

当前突出的问题是：①流域管理机构的地位、作用、权限在现行的法律中都没有明确的规定，因而流域管理机构在流域水资源的开发利用、管理和保护中难以行使有效的监督管理权；②现行流域管理机构是国务院水行政主管部门的派出机构，虽然有委员会之名，但无委员会之实，各有关部门和地区没有参与流域的管理，各流域管理机构难以发挥有效的协调和仲裁作用；③现行流域管理机构内部职能部门的结构，是以行政事业性质的部门为主，经营性的企业为数不多。因而长期受经费不足的困扰，缺乏良性的运行机制^[16]。

2.4 经济管理

传统的水资源管理经济手段不力，经济杠杆使用不充分^[17]，是经济管理中的问题所在，张德尧等

支持这个观点^[10]。另外还有学者更进一步提出：我国水资源管理中政企不分，市场作用发挥不够，政府特别是中央政府负担过重，需要在建立社会主义市场经济的过程中不断改革逐步加以解决^[1]。

从决策机制来讲，我国水资源管理的多目标决策机制亟须加强，各项经济政策的环境一致性必须考虑，公众参与机制亟待建立；从协调机制上讲，国家授权的协调机制并没有起到真正的协调作用，主要是水利部门与环保部门的协调没有实现^[13]。

3 解决当前水资源管理问题的建议及措施

3.1 水资源行政管理

3.1.1 管理模式

解决我国水资源问题，必须全面贯彻落实党中央、国务院关于水利工作的一系列指示精神，全面规划，统筹安排，标本兼治，综合治理，做好水资源开发利用保护总体规划，实现水资源合理配置^[18]。统一规划是保证水资源统一管理的基础，是水资源合理利用的保证^[9]，因此，要进行水资源行政管理体制改革，实现水资源的统一管理，流域管理机构必须“使之以权”，实现流域整体管理，还要打破行政分割，向各部门统一管理模式迈进^[19]。

赵聘婷等^[20]提出了水资源管理体制“区域博弈、流域博弈以及混合博弈”的概念，认为我国应采取一元化水资源管理体制，并且，这种一元化管理体制指的是水资源区域管理与流域管理相结合（图1）。

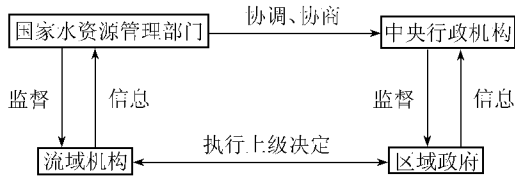


图1 一元化水资源管理体制

曾思育等^[21]提出，水资源的系统性要求一种新的管理模式——集成化水管理。张士乔等^[22]也对水资源流域管理模式实施中产生的相关影响问题进行探讨，最后指出，流域管理和区域管理相结合是水资源管理的最优模式。

3.1.2 管理手段

“抓住重点，推进水资源管理体制”是高而坤提出的观点，他认为改革手段应具体实施：①加强和充分发挥流域机构在水资源统一管理中的地位和作用；②要切实落实行政区域对水资源的统一管理；③努力探索，逐步建立流域管理与区域管理相结合的管理体制，具体分工上要处理好宏观管理与微观管理以及直接管理与间接管理的关系^[23]。提出积极推进和深化流域与区域结合的水资源管理体制改

革的还有万育生等,另外他们还认为要继续推进并完善水资源管理制度建设,高度关注重点区域,水资源管理实施差异化策略^[24]。

在改革的原则方面,陈庆秋提出:①职能整合;②法治行政;③强化服务职能;④政务透明;⑤提高效率^[14]。刘振邦提出精简、统一、效能的原则^[8]。

张德尧等认为,要建立和完善国家统一管理、与分级管理相结合、流域管理与行政区域管理相结合的水资源管理体制。要充分利用政府的权威,通过行政手段,在服从国家全局利益的原则下,协调部门间、地区间的矛盾,以保证水资源管理目标的实现^[10]。张红兵则认为在水资源工作的行政管理方面要强化政府在水资源管理中宏观调控作用:①水资源管理必须以统一规划为基础;②水资源管理要打破条块分割;③水资源管理要以法律法规为后盾^[25]。

3.1.3 实现途径

建立现代水资源管理系统的基本途径有:①强化流域管理,建立流域与区域相结合的管理体制;②加强需水定向管理,全面提高用水水平;③高度重视水资源规划和水资源分配,加大水资源宏观管理力度^[26]。而唐克旺更强调部门之间的协作,认为:①我国多数地区水资源的管理职能和工作重点应该由地区向流域转移,加强流域的统一管理;②在我国部分水资源利用程度较高的地区,应加强水资源开发阶段性评估工作,进行跨流域调水与内涵挖潜方案的对比分析,确定适合相关地区经济发展水平的最优水资源开发利用战略;③加强部门协作,有效的综合管理需要相关部门的通力协作和配合^[4]。

陈菁认为,我国的水管理体制需要建立决策、执行、监督三者分离而又功能完整的组织体系:①必须加强用水户的横向联系,建立相应的利益共同体,从中遴选代表参与流域水资源的管理;②决策过程必须有用水户和相关部门代表参加,建立决策结果公示制度和意见征询制度;③需要建立水管理体制与水资源丰枯的互动机制;④强化协调与妥协的公众协同参与机制^[5]。汪金华等提出建立良好的水资源管理机制,实现“一龙管水,多龙治水”以及水资源由供水管理向需水管理的转变^[7]。

肖涛提出了“流域一体化管理”,具体设置方案:①在我国现行流域管理机构之上成立具有综合职能的流域管理委员会,将之定性为协调性机构,直属国务院领导,为流域范围内各项流域管理事务的总决策机构,主要负责流域管理的综合协调和规划。②在流域管理委员会下设执行机构。③国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制,加强流域的统一管理仍然要注意引导和正确发挥地方的

积极性,流域机构应按照有关的法律和规章管好应管的事务。④流域机构应着重搞好规划、协调、检查、监督等方面的工作。⑤要经常进行不同层次的协商和协调。⑥流域管理必须与行政区域管理相结合^[27]。

刘颖秋给出的具体建议较多在水资源权属管理方面:①流域机构应改造成真正的流域水行政主管部门,按管理工作需要定岗、定编;②在南水北调工程分期实施的前提下,组织编制黄淮海流域水资源优化配置方案;③安排必要的资金抓紧建设现代化的水量和水质信息采集、传输系统,这是国家进行权属管理真正落到实处的必要手段和措施。在水资源利用管理方面:①严格执行水资源有偿使用制度;②用户使用水利工程供应的水,应向供水单位缴纳水费;③节约用水,提高用水效率,重点抓好农业节水;④根据“国家对用水实行总量控制和定额管理相结合”的要求,在抓紧制定城市生活用水、各类经济活动和各行业用水定额的同时,采取多种措施尽快实现用水全部计量化,为实行总量控制和定额管理创造条件,打好基础。大中城市应推广应用现代技术的IC卡计量表^[28]。

3.2 水资源经济管理

从经济管理角度解决水资源管理存在的问题,首先必须研究水资源的经济属性,积极促进水市场发育^[25]。在众多的论述中,主张“两只手管理”的很多,如矫勇提出:①充分发挥政府配置和市场配置双重作用,建立以两级政府为主、市场调节的水资源配置机制;②在水资源科学评价的基础上,实行以两级政府(即中央和地方政府)为主、市场调节的水资源配置机制^[29],这个观点也被许多学者所认同,如郭培章^[1]。

在经济管理与体制改革方面,吴季松认为要建立和完善与社会主义市场经济相适应的统一开发、利用、保护和管理水资源的新机制^[18]。万育生等也提出相似的观点,并认为要以水权、水市场理论为基础^[24]。冯彦等认为,逐步推行部分水资源开发市场化,有利于水管理机构政企分开,实现水资源管理体制变革^[30]。另外,刘振邦提出:在适应社会主义市场经济的要求、推动政府职能转变的过程中,弱化部门利益是消除体制性障碍的关键^[8]。

在具体实施上,观念是首要的。周垂田认为,强化水的资源观念和商品观念,可以正确处理政府宏观调控与市场调节的关系^[26]。夏青认为,水资源管理要从掌握水的自然属性和商品属性规律出发,提高资源利用率,实现社会、经济、环境效益最大化和水资源的可持续利用^[31]。

在实施细则上,建立合理的水资源价格体系,优

化配置水资源是基础^[17]。进行水管单位体制改革,培育成熟的水市场主体,推进水价改革,发挥水价的杠杆作用,研究水权分配理论,解决水资源的分配等都是实施的初始问题^[25]。另外,张德尧等认为:确立水资源的有偿占用原则,要保证水资源事业自身的良性运行和积累,必须根据经济规律、利用经济杠杆管好水资源。如水资源的有偿转让、污染和破坏水资源的赔偿、罚款以及水资源费的征收管理等^[10]。

3.3 水资源法制管理

依法治水是保证水资源合理利用的有效措施^[9],而把水资源统一管理纳入法制化的轨道,实现依法行政,是消除体制性障碍的法律保障^[8]。

1988年《中华人民共和国水法》的颁布,标志着我国水资源的开发、利用、保护和管理以及防治水害的各项事业开始走上“依法治水”的轨道。要以《水法》为依据,抓紧制定一系列配套法规,并认真履行法规赋予水行政主管部门的职责,坚持“一龙管水,多龙治水”^[10]。

在具体实施方面,于琪提出:①以法律、行政法规和水利部规章为依据,在各自的职责范围内依法行使职权;②制订有关规定、办法时,应统在法律、行政法规、水利部规章规定的框架之下;③增加工作透明度,资料共享,信息互通;④重大、专项活动要相互支持、配合;⑤共同加强省际边界地区水事活动的监督、检查^[32]。贺骥等认为:①要完善水法规,严格执法,提高水资源管理效率;②建立法定的利益补偿机制,切实保护流域内农民及水源保护区的权益^[19]。而强化水行政执法,就是为水资源统一管理提供可靠的法律保障^[33]。

参考文献:

[1] 郭培章.加强水资源综合管理 推动可持续发展[J].中国水利,2003(11):23-24.

[2] 傅湘,纪昌明.水资源统一管理的主要内容和方法[J].中国水利,2003(10):51-52.

[3] 邹鸿远.浅析水资源统一管理[J].水利发展研究,2004,(12):7-8.

[4] 唐克旺.论水资源管理的时空属性[J].中国水利,1999(5):41-42.

[5] 陈菁.流域水资源管理体制初探[J].中国水利,2003(1):A 29-31.

[6] 周遥舟.世行水资源管理政策[J].中国水利,1996(10):39.

[7] 汪金华,张长华,张长涛.市场经济体制下水资源管理形式探讨[J].治淮,1999(9):17-18.

[8] 刘振邦.水资源统一管理的体制性障碍和前瞻性分析[J].中国水利,2003(1):36-38.

[9] 郑贤.水资源管理与水利资产管理[J].中国水利,2002

(10):74-75.

[10] 张德尧,于琪.我国水资源管理对策刍议[J].中国水利,1996(4):25.

[11] 赵学茂.流域水资源与水环境管理问题与对策[J].甘肃教育学院学报:自然科学版,2002,16(3):40-43.

[12] 郭根林.关于水环境研究的几点认识[J].江苏水利,2003(1):37-38.

[13] 万仪.漫谈我国的水资源[J].城市公用事业,2001,(4):24-26.

[14] 陈庆秋.试论水资源部门分割管理体制的弊端与改革[J].人民黄河,2004,26(9):19-20.

[15] 吴存荣.管理体制对水资源可持续利用的作用与影响[J].中国水利,2003(10):54-55.

[16] 霍家明.流域管理体制改革的构想[J].海河水利,2000(2):12-13.

[17] 汪金华,张长华,张长涛.市场经济体制下水资源管理形式探讨[J].治淮,1999(9):17-18.

[18] 吴季松.建立与社会主义市场经济相适应的水资源管理新机制[J].中国水利,1993(3):13-14.

[19] 贺骥,董藩,刘毅.试析我国水资源管理的对策[J].中国水利,2003(5):43-45.

[20] 赵聘婷,徐光增,胡继连.我国水资源管理体制构想及其运作博弈分析[J].水利发展研究,2003(2):18-20.

[21] 曾思育,傅国伟.水资源的系统性及其集成化管理模式[J].中国人口·资源与环境,2000,10(专刊):131-132.

[22] 张士乔,吴小刚,廖双喜.水资源流域管理实施中的相关问题探讨[J].水资源保护,2003(4):40-42.

[23] 高而坤.贯彻《水法》推进水资源管理体制改革的[J].中国水利,2003(3):12-13.

[24] 万育生,张继群,姜广斌.我国水资源管理制度的研究[J].中国水利,2003(7):16-20.

[25] 张红兵.对水资源管理的几点认识[J].中国水利,2002(10):32-33.

[26] 周垂田.建立现代水资源管理系统初探[J].中国水利,2004(7):10-11.

[27] 肖涛.关于流域一体化管理的初步探讨[J].水资源保护,2004,20(2):46-47.

[28] 刘颖秋.水资源可持续利用与水管理现代化建设[J].中国水利,2003(10):23-25.

[29] 矫勇.浅谈水资源管理中的资源配置[J].中国水利,2003(11):35.

[30] 冯彦,杨志峰.我国水管理中的问题与对策[J].中国人口·资源与环境,2003,13(4):37-41.

[31] 夏青.水资源管理与水环境管理[J].水利水电技术,2003,34(1):17-18.

[32] 于琪.适应水资源管理体制改革的加强水资源统一管理——兼谈流域管理与行政区域管理的结合[J].中国水利,2003(7):A 25-26.

[33] 王文生.对水资源流域管理与行政区域管理结合的思考[J].中国水利,2003(10):A 44-46.

(收稿日期:2006-02-24 编辑:傅伟群)