

DOI :10.3969/j.issn.1004-6933.2010.05.020

法国流域水管理特点及其对中国现有体制的借鉴

傅 涛,杜 鹏,钟丽锦

(清华大学环境科学与工程系,北京 100084)

摘要 基于对法国 Adour-Garonne 流域管理机构的考察和学习,在参考相关文献和国内外研究基础上,得出法国民选政府二元体制下的流域管理机构经济与行政手段并重,中央与市镇协商管水的体制特点。在此基础上,结合中国现有涉水管理体制框架,提出强化中央与地方责权一致,水质水量统一管理,涉水服务公开透明的政策建议。

关键词 水资源;水环境;流域管理;法国;中国

中图分类号 TV213.4 **文献标识码** B **文章编号** 1004-6933(2010)05-0082-05

Experience of French river basin water resources management and lessons for current system of China

FU Tao, DU Peng, ZHONG Li-jin

(Department of Environmental Science and Engineering, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: According to investigation and field study in Adour-Garonne River Basin water resources management in France, and consultation of relevant literature and studies from China and elsewhere, the French river basin water resources management system was characterized as follows: there is a co-emphasis of administrative and economic means, and a negotiation mechanism between the central and local governments. Learning from the French experience and taking Chinese water management framework into account, some suggestions on policy-making, such as making the local responsibilities and rights consistent with those of the central government, carrying out comprehensive management for water quality and quantity, and ensuring the transparency of water-related services, are proposed.

Key words: water resources; water environment; river basin management; France; China

1 法国国家、流域及市镇层面涉水管理的特点

在法国的政治体制中,中央政府领导人(总统)与市镇领导人(市长)分别由选区内的选民选举产生,这两级政府对与选民息息相关的水资源及水环境负责。这一由下而上的民选政府和二元政治体制,强化了国家与地方两级政府对涉水问题的责任和权利划分,造就了具有法国特色的水资源管理体制和模式。同时,由于水资源的流域自然属性,决定了流域在涉水管理中的核心地位,形成了国家-流域

-市镇三级水资源与水环境管理责任主体,大区 and 省级机构为辅助的涉水管理行政体制(图 1)。与之配套的事权与财权体系,也分别由国家-流域-市镇三级承担并各有侧重。

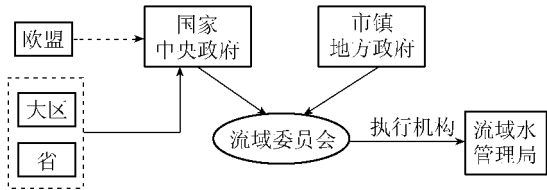


图 1 法国涉水管理体制简图

基金项目 国家水体污染控制与治理科技重大专项(2008ZX07313-008)
作者简介 傅涛(1968—),男,湖南祁阳人,副教授,博士,研究方向为城市水业战略与水环境综合治理。E-mail: futaotao@tsinghua.edu.cn
通讯作者 杜鹏,博士。E-mail: pengkong829@126.com

1.1 涉水管理事财权配套体系

在法国 ,中央政府依据欧盟水框架目标 ,制定水资源政策以及法律法规 ,实施国家水质和水环境保护、监督水资源管理的职能。并通过中央财政和国家水基金调节和促进涉水事务的管理。国家水基金在一定程度上可以缓解政府面临各方资金需求紧迫的压力 ,为地方或企业的水环境治理提供资金帮助 ;流域机构负责制定所辖流域水资源开发和管理的总体规划 ,管理和保护水资源 ,代表国家接受地方省区上交的部分税款 ,征收水费(税)和污染税。流域机构收取的资金大部分以补助和贷款方式提供给地方政府 ,用于水资源开发计划、污染防治计划、水质改进计划、人员培训等的开支^[1]。目前 ,流域机构普遍采用了根据效率与业绩决定资助金额的新资助形式 ,市镇则主要负责供水及污水处理工程等项目立项、资金筹措、水价确定和项目运行管理公司的确定等工作^[2](表 1)。

管理层	事权	财权
国家层面	制定政策及法律法规 ,实施水质和水环境保护、监督水资源管理	通过国家财政和国家水基金调节和促进涉水事务管理
流域层面	制定流域水政策、水资源开发与水污染治理计划 ,为公益性水资源工程筹措资金 ,对水污染治理工程给予补贴和贷款 ,资助水利研究项目 ,收集与发布水信息 ,提供咨询	代表国家接受地方省区上交的部分税款 ,征收水税和污染税以补助和贷款方式提供给地方政府 ,用于水资源开发、污染防治、水质改进等开支
市镇层面	负责供水及污水处理工程等项目立项、资金筹措、水价确定和项目运行管理公司的确定等工作	法国市镇拥有地产、水利资产和水权 ,具有制定水价和收费权

需要强调的是 ,法国在国家层面的水管理体制中 ,也并不完全是单一部门管水的格局 ,其水资源委员会负责全国水资源政策的制定以及法律法规的起草 ,环境部主要负责全国水质和水环境保护 ,监督水资源管理。这一体制实现了有限集中 ,而更多地强调在流域层面的综合和国家、市镇两级的事权和财权均衡。

1.2 国家层面的涉水管理特点

a. 欧盟框架指导下的目标性。欧盟作为一个主权国家之上的联盟机构 ,颁布的水框架指令是在众多水资源管理法规基础上制定的统一水资源政策 ,是欧盟最重要的法规之一。主要为成员国提供了共同的目标、原则、定义和方法。水指令框架是法国涉水管理的指导性文件 ,其发展目标为法国水管理提供了明确而清晰的目标和时间表。

b. 国家政策制定的针对性。基于欧盟明确的目标和时间表 ,法国涉水政策及规划则依据本国特

点和实际情况 ,参照欧盟水框架指令 ,有针对性地做出政策设计和实施目标 ,为流域和地方水管理提供方向性指导。

c. 国家涉水管理的原则性。法国国家层面水资源水环境政策、法规和制度的制定 ,并不涉及具体的内容和细则 ,仅从原则上予以指导。这样 ,有利于流域和地方按照区域特点和实际情况制定有效的、符合实际的方案和规划 ,中央政府并不介入地方具体的涉水事务管理。

d. 国家涉水管理机构的多部门性。法国的水管理机构主要有国土规划与环境保护部、农业部等。除了中央各部门的机构外 ,还设立一个水资源管理部际联席会议 ,主要讨论国家水资源管理政策和法规。因此 ,法国的涉水管理也存在着多部门的特点 ,但其两级民选政府的政治体制弱化了各部门对涉水管理的责权分割和博弈 ,更多地强化了中央和地方对于涉水问题的责任、权利和财政资源的分配和使用。

1.3 流域层面的水管理特点

1964 年以前 ,法国实行以区域为主的水管理体制。随着涉水的经济、社会、生态和环境等一系列问题的复杂化和利益分化 ,法国于 1964 年颁布了《水法》,规定了以水的自然循环属性为核心的流域管理模式 ,并按照本土的 6 个流域系统进行涉水管理。

法国水资源管理的核心是以水文流域为单元 ,将水资源的水量、水质、水工程、水处理等进行统筹管理。不仅管理地表水 ,也管理地下水 ,既从数量上管 ,又从质量上管 ,充分考虑生态系统的平衡 ,体现了对流域水资源的可持续利用和区域社会经济可持续发展的理念^[3]。实践证明 ,法国流域管理的效果明显 ,就其管理模式和机构而言 ,具有以下特点。

a. 流域机构的派出性。法国的流域机构(流域委员会、流域管理局)作为中央政府的派出机构 ,负责从流域尺度上进行涉水问题的管理 ,其 6 大流域均由各自的流域委员会和流域管理局负责本流域内水资源统一规划 ,统一管理 ,目标是既满足用户的用水需求 ,又满足水环境的保护。同时 ,法国流域管理机构实行决策与执行相对分离的行政模式 ,流域委员会对水政策及流域规划提出咨询意见和决定 ,并通过水管局付诸实施。两者具有相互制约的关系。

b. 流域机构的综合民主性。法国流域机构是一个由中央、地方与涉水利益团体用户共同组成的综合体 ,用于综合和平衡关于水问题的各方利益关系。流域委员会从本质而言 ,是对水资源进行民主管理的“议会”组织 ,流域委员会中的用户代表、专家代表、社团代表占全体委员总数的 1/3 强 ,不同行政

区的地方官员代表约占 1/3 ,中央政府部门代表(含流域管理局成员)占 1/3 弱^[12]。流域机构将水资源管理从狭隘的政府组织框架扩大到更广泛的利益团体参与中,使各类用户能参加到水资源开发利用的决策过程中来,增加了决策的民主性、科学性和合法性,体现了流域管理的综合、民主特性。

c. 流域管理手段的经济性。流域机构作为法国水管理的融资机构,其管理理念中凸显了经济手段的作用,在进行水管理时,流域机构淡化了行政管理的强制性权威,多通过经济手段,具体而言如经济补贴、奖励、转移支付方式,来促进水环境设施建设和水资源的分配,将收取费、税金的大部分以补助和贷款方式提供给地方政府,用于水资源开发、污染防治、水质改进、人员培训等项目^[4]。与此同时,流域机构根据地方政府的绩效进一步确定资助金额的强度和方向,突出了经济调节手段对涉水管理的作用。

d. 流域水量与水质管理的统一性。在法国,流域机构并不拥有地产和水权,这些权属由地方政府所有。因此,流域机构主要从资源管理角度进行水量控制与调节,并不直接参与水污染与水环境的治理。而地方政府侧重于资产管理,直接对辖区内的水环境和水质负责。流域机构通过制定和检测河流水质标准等途径,依托行政与经济手段(以补助和贷款方式提供给地方政府),用于水污染治理,间接对流域水质进行治理,在流域尺度上实现了水量与水质的统一管理。

e. 流域管理的责权一致性。法国规定水是全民共同财产的组成部分,使用水是所有人的权利。流域机构则按照所属流域的自身情况制定水资源使用费(水税),在流域范围内水资源收费标准是一致和统一的,体现了水资源由流域全部所有者共同拥有、平等使用的原则。法国民选政府的政治体制,强化了流域机构在涉水问题上的责任和权利划分。通过接受地方省区上交的税款,征收水资源费和税,用于水资源开发、污染防治、水质改进等支出,实现了事权与财权在流域层面的统一。

1.4 市镇涉水管理的主要特点

在法国,市镇拥有土地和水权,具有供水及污水处理工程项目建设、资金筹措、水价制定和供排水服务公司的选择等职责,侧重于以市场行为为主的资产管理,具有不同于流域层面的管理特点。

a. 涉水管理的透明性。法国市镇涉水服务与管理,特别是供水与水污染处理等领域的公众参与和透明化管理已达到较高的水平,市政服务质量、水费构成等信息均向公众公开,公众参与成为衡量其

服务水平和绩效的重要组成部分之一^[4]。

b. 市场竞争的公平性。法国市镇涉水管理与经营在较为公开和透明的市场环境下,提供涉水服务的运营公司的所有制形式并不重要,不会对服务质量产生影响,实现了市场的公平竞争,进而促进整个涉水服务行业整体水平的提高。

c. 水价构成的全面性。法国水价的制定体现了全成本核算与构成多元化的特点。水价包括水费与水税,水费反映供水、污水处理的服务成本,水税(水资源费)主要用于补偿水环境改善、农村供水系统开发、水环境治理等方面的支出并反映水资源价值。水费的使用完全体现了“以水养水(water pay for water)”的原则。用水者和污水排放者都必须交费,收取的水费全部用于涉水项目的建设、维护、管理等相关费用上。这一原则不仅为法国流域治理水源计划提供了资金,而且增强了保护水资源的意识,体现了经济杠杆在水资源管理中的作用。

d. 涉水管理的联合性。供水和污水处理是法国地方政府的主要责任,对于大的市镇,如图卢兹和巴黎的供水、污水处理,经营和管理是在一个市镇范围内进行。而人口较少的市镇,单体的供水与污水处理的效率低,往往与相邻市镇联合进行水务经营和管理,这种模式依赖于规模经济,使公共涉水服务获得更高的效率。法国的水务管理在市镇范围内实现了运行与管理的联合,体现规模与效率的原则。

e. 市镇政府的自主性。法国地方政府民选的政治属性,决定了地方政府在国家法律框架内的最大自治权限,市镇政府对于辖区范围内的涉水管理具有很大的自主性,市镇政府可以选择供水、污水处理公司,制定水价,实施监管等。

2 中国现行水管理的行政体制特点

我国实行的是中央集权,部门分权的行政体制和中央、省、市、县分级负责的管理模式(图2)。在一元体制下,中央可最大限度地实现涉水管理资源的集中配置,高效解决涉水领域出现的问题,具有体

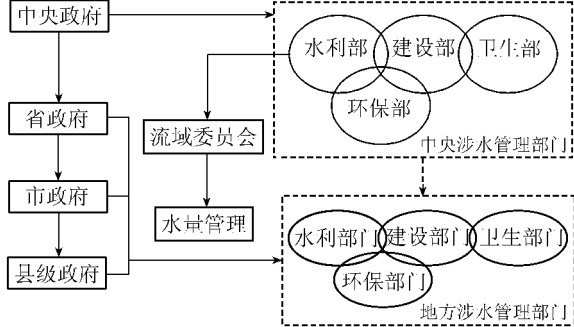


图2 中国现有涉水管理体制简图

制的优势。但是,随着我国城市化与工业化过程中水资源短缺和水环境恶化已从单体城市向流域范围扩展,出现了许多综合性的水问题,需要跨部门、跨区域协商,在现有分部门、分层级管理的体制下,上级协调出现了不足,涉水管理环境也发生了根本性改变,出现了水量与水质分割管理,流域规律与行政区管理矛盾等问题,体制弊端和新的问题开始凸显^[5]。

a. 涉水管理条块分割,事权与财权配置不尽一致。我国现有涉水管理体制具有条块分割的管理特点。《中华人民共和国水法》、《水污染防治法》规定水利部及其派出机构流域委员会拥有水资源调配的权利,省级人民政府具有确定和征收水资源费的权利,而水污染防治则采取属地管理原则,地方县级以上人民政府是水污染防治的责任主体。这一中央集权的行政体制和涉水管理职能的部门分权(水利部主要负责水量管理、环保部负责水环境治理、建设部负责城市水务管理等)体制特点,虽然能够提高效率,实现内部民主管理,却也导致了部门利益分割和地方政府事权与财权不一致甚至有事权无财权的情况出现,导致涉水管理低效,水资源与水环境治理资金和管理不可持续的问题。

b. 流域机构职能弱化,水资源经济价值未能充分体现。我国传统的流域管理机构(黄河水利委员会、长江水利委员会等)并非中央政府的派出机构,仅是水利部的派出机构,行使有限职权,省级政府具有实际的水资源支配和水环境治理权限,流域管理机构的作用在部门和省级政府的博弈中往往处于弱势。虽然《中华人民共和国水法》明确了水资源的经济价值并实行有偿使用,但其规费却由流域内的省级政府制定,造成流域内的水资源费不一致,形成流域内的水资源使用不公平,无法有效体现水资源的经济价值。

c. 涉水市政服务透明不足,公众参与亟须加强。在我国,市政涉水服务(供水、排水)虽然与人民生活密切相关,但其服务水平和服务质量的评定却主要由相关管理部门承担,也存在评定标准不一,收费价格不透明,服务质量不公开,公众多数情况下被排除在涉水服务的决策、实施过程之外的情况。公众参与与服务管理的公开化、透明化明显不足。

3 法国水管理模式对中国的借鉴与运用

基于对法国水资源管理的特点分析和对我国水资源、水环境管理现状与问题的认识,提出以下几点参考建议。

a. 强化中央与地方的分级管理,保证涉水管理

的责权统一。在我国的政治体制下,国家层面的涉水管理通过不同部门(水利部、环保部等)达到了分权管理。这些部门代表国家行使涉水的管理权限,拥有较大的权利和资源配置能力,造成了部门利益强化,责任相对缺失。同时,地方政府却承担着行政区域内主要的涉水责任(城乡供水、污水处理等),而相应的资源支配权利和资金却不足。比较而言,法国弱化了部门对涉水管理的责权分割和博弈,强化中央和地方政府对涉水问题的责权的做法是值得我们借鉴的。我国可以通过强化中央与地方的各级政府(省、市、县)的分级管理,弱化部门利益,逐步将涉水管理的责、权、利一致赋予各级地方政府,建立有效管水的机制体制,实现水资源与水环境的可持续发展。

b. 强化水质水量统一管理,实现流域管理目标。水资源是水量与水质属性的综合体,其自然属性决定了以流域为尺度进行管理的科学与合理性。但是,我国的流域管理机构作为水利部的派出机构,在流域层面主要行使水资源量的调配与规划工作,水污染治理由流域内地方政府承担,而各级环保部门则负责流域断面水质检测和相应的监管。在法国,流域机构通过接受地方省区上交的税,征收水资源费税用于水资源开发、污染防治、水质改进等支出,结合行政手段,进行水质与水量的统一管理,在流域尺度上实现了遵循自然属性的科学管理。我国应逐步将水质与水量管理权限按照责、权、财统一原则放置在流域尺度上,改变流域机构的属性,上升为综合部门(国务院的)的派出机构。职能上则包括环保部水质监管和水利部的水量管理等工作内容。

c. 强化经济与行政手段的统一,实现流域机构公平高效管理。我国的流域管理机构主要行使水资源量的调配与规划工作,并不具有水污染治理和水质监管的责任。同时,流域管理机构在制度层面并没有被赋予收取流域水资源费(税)的权限,水资源费由流域内省级政府收取。这样,一方面造成流域内水资源费的征收标准不一,缺乏流域尺度上的公平。另一方面造成了流域管理机构缺乏必要的经济手段,无法实现对水资源和水环境的有效管理。因此,需要通过流域机构统一收取水资源费(水税)和中央转移支付,保证流域涉水管理的资金来源。运用经济手段,调节、控制、鼓励水污染治理与水资源利用,实现流域机构的公平、有效管理。

d. 建立科学合理的水价结构,促进水资源高效可持续利用。水资源的取用与水质还原是一个完整过程,期间发生的成本均应计入到水资源的使用成本中,即实现全成本核算。构成应包括水资源费、供

水 水质还原成本以及运营企业合理的收益 流域调节税、费等内容。合理的水价会使供水企业及污水处理企业处于良性的循环状态 吸引更多的社会资本和公司投资水环境治理和市政服务领域。法国通过建立合理的水价结构 制定符合市场经济规律的水价 实现了“以水养水”的良性循环。相比之下 我国现行水价从构成到水平 都没有从经济角度和商品属性上反映水的价值。但是 水价的全成本核算并不等同于全成本水价。在我国城乡、城市内部收入差距较大的现实情况下 国家应在水价方面给予必要的补贴 用以弥补农村供水、水环境治理、流域水管理的相应支出。建立科学合理的水价形成机制 已迫在眉睫。

e. 逐步实现市政涉水服务的公开透明 促进行业水平整体提高。法国的实践表明 公平透明的市场环境并不排斥提供市政服务的公司或企业的所有制形式 服务质量成为最主要的评价标准。透明的市场环境 有利于市政服务行业为公众提供更加优质的服务 也有利于政府部门更加有效地实施监管。

我国应逐步加强与公众切身相关的市政涉水服务领域的透明化 实现服务与管理的公开化 将与公众生活息息相关的市政涉水服务置于公众的监督之下 这样会进一步促进行业服务质量的整体提高 有利于培育具有竞争力的水务运营企业和产业。

参考文献：

[1] 万军 张惠英. 法国的流域管理 [J]. 中国水利 , 2002 (10) : 164-166.

[2] 王海 岳恒 周晓花 , 等 . 法国水资源流域管理情况简介 [J]. 水利发展研究 , 2002 (8) 58-61.

[3] TERREIR C , BOUFFAED W. 法国水资源全面综合管理 : 开发公司与流域行政机构的成功合作 [J]. 中国水利 , 2003 , 11 (A) 53-54.

[4] Adour-Garonne Basin Committie. Management plan (SDAGE) Program of Measures (PDM) [R]. Toulouse France : Adour-Garonne Basin Committie , 2009 , 145 : 1-9.

[5] 傅涛 陈吉宁. 基于水质的水资源模型与水质经济学初探 [J]. 中国人口资源与环境 , 2002 (6) 20-24.

(收稿日期 2009-10-31 编辑 徐 娟)

《水资源保护》征订启事

全国中文核心期刊 中国科技核心期刊

《水资源保护》是河海大学和环境水利研究会主办的科学技术期刊 , 创刊于 1985 年 , 双月刊 , 96 页 , 国内外公开发行 , 国内统一连续出版物号 : CN32-1356/TV。现为全国中文核心期刊、中国科技核心期刊和江苏省一级期刊。

《水资源保护》主要刊登与水资源保护有关的基础研究 , 应用技术 , 工程措施 , 综合述评 , 专题讲座 , 国外动态 , 书刊评介 , 科技简讯 , 水资源管理、评价、监测、优化配置 , 节水技术 , 水环境污染控制等方面的文章。近年来 , 重点关注与水有关的生态环境领域中的研究方向 , 新增设相关的基础研究、防治技术、城市水环境治理等内容。

主要读者对象 : 全国从事与水资源保护工作有关的工程技术人员、科研人员、管理干部以及大专院校的师生。

《水资源保护》邮发代号 28-298 , 双月刊 , 8 元/期 , 全年 48 元 , 每逢单月 30 日出版。可在全国各地邮局订阅 , 也可直接与编辑部联系订阅。

编辑部地址 : 南京市西康路 1 号 河海大学《水资源保护》编辑部

邮政编码 210098

电话/传真 (025) 83786642

E-mail bh@hhu. edu. cn

网址 http ://kbb. hhu. edu. cn/bh/index_bh. htm