

公共视域中的水治理

● 周建国 著

GONGGONGSHIYUEZHONGDESHUIZHILI



南京大学“985”工程资助项目

公共视域中的水治理

周建国 著

图书在版编目(CIP)数据

公共视域中的水治理 / 周建国著. — 南京 : 南京大学出版社, 2012. 4

ISBN 978-7-305-09636-5

I. ①公… II. ①周… III. ①水资源管理—研究
IV. ①TV213.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 010132 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093

网 址 <http://www.NjupCo.com>

出版人 左 健

丛 书 名

书 名 公共视域中的水治理

著 者 周建国 等

责任编辑 惠 雪 编辑热线 025-83592193

照 排 南京南琳图文制作有限公司

印 刷 南京人民印刷厂

开 本 880×1230 1/32 印张 7.75 字数 205 千

版 次 2012 年 4 月第 1 版 2012 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-305-09636-5

定 价 28.00 元

发行热线 025-83594756 83686452

电子邮箱 Press@NjupCo.com

Sales@NjupCo.com(市场部)

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购
图书销售部门联系调换

序

作为自然资源的水,也是人类社会最重要的公共资源。在人类社会历史的长河中,人们对水的重要性给予了高度的认同。泰勒斯将水看成是世界的“始基”,柏拉图认为人类文明与海洋密不可分,英国社会学家巴克尔则将水与气候、食物、土壤视为决定社会发展的最重要因素。在人类社会之初,中国有“大禹治水”,而且在所有的文明中“治水”成为不可逾越的公共话题。时至今日,人类对水资源管理的重视不仅没有被弱化,反而将水作为人类关注未来发展的共同主题。甚至可以说,人类对水治理的重视从未达到如此高度,其共识也从未达到如此广泛。作为发展中国家,中国的人均水资源低于世界平均水平,水资源利用中存在污染严重、水电资源开发失当、缺乏完善的制度安排、区域冲突剧烈等一系列问题,严重阻碍了中国经济社会的和谐发展,影响了公民幸福生活的品质。

水资源的公共属性决定了水资源的利用必须在最大限度上满足所有社会成员的共同需要,体现公平、公益、均等的原则。同时基于水资源开发的产品所具有的商品属性又必须按照市场法则进行消费。这样在水资源利用中建立政府、社会、市场共同参与的合作治理体系则成为必然。多元化的合作治理体系往往要超越地域甚至国家界限,比如,欧洲莱茵河的治理、亚洲湄公河的治理。从制度层面对各种社会力量提出了很高的要求,其复杂程度远远超出许多区域治理或者国家治理的难题。

面对复杂的水治理,一个庞大的水治理政策系统正在建立,从水资源税到水价制定,从农林牧渔业用水政策到工业用水政策,从河流防污到城市污水治理,从水产养殖到航道管理再到水电利用,

从地区水管理到流域水治理,等等。各领域专家都在对水治理进行深入研究,以期造福社会,造福人类。周建国同志以公共管理的宏观视角,对水治理中的诸多问题进行了长期研究,多有积累,卓有见解。呈现在我们面前的这本著作,主要摘取了他在流域管理、水管理中政府职能转变以及水利移民流程管理的研究成果,是当今有关水治理的论述中有价值的成果之一。

该著作的上篇是对里下河地区水管理制度安排的研究,借助了多中心治理理论,阐述了跨区域水管理应当依靠区域协作和社会参与,其制度安排应打破传统的层级管理和条块分割的管理体制,强调多种力量的合作。实际上,美国密西西比河流域的水管理、欧洲的莱茵河治理已在实践中对多中心治理进行有益探索。多中心制度安排不仅对变革跨区域流域管理具有实践意义,而且对其他领域的公共管理变革也具有参考价值,是对水治理理论有益的运用与发展。

中篇则是以江苏省为样板,针对水管理职能社会化问题进行深入研究。这项研究是周建国等同志为江苏省水利“十一五”规划所作的前期研究。“十一五”虽然已经过去,但从江苏省水管理“十一五”期间的改革可以看到,这份研究报告起到非常重要的作用,并且对未来水管理职能转变也具有重要的参考价值。

下篇则是针对征地补偿和移民安置流程的研究。这不仅是一个管理设计的再造,也是对政策执行的评估。移民问题是一项影响重大的民生问题。改革开放以来,随着我国经济高速发展,城市化以及各类大规模工程的开展,每年有数百万移民产生,其中水利水电工程造成的移民就有120多万。移民政策是否适宜,以及政策执行是否到位,这些都事关移民的切身利益,也对社会稳定产生直接影响。周建国等同志将流程再造理论运用到征地补偿和移民安置流程的考察中,对设计流程与实施流程进行改造,并基于对设计流程的评估,提出了组织变革的新思路。整个研究都显现了对理论运用的创新,并具有重要的实践价值。

书中三篇研究报告对管理创新和制度创新都有涉及,既可供

实践部门的同志作为变革管理、推进实践的参考,也可作为研究公共管理、公共政策的学者们的参考书。本书的实践指向鲜明,将会激励一切有志于公共管理实践的学者,务必将研究的视角投向中国社会的伟大变革中。今天,在中国公共管理的学术天地里,我们不仅需要阳春白雪的成就,也需要下里巴人的努力。

张永桃

2011年8月23日于南京

目 录

上篇 里下河地区水治理多中心制度安排

导 言	1
第一章 里下河地区水利管理的现状分析	5
第一节 里下河地区水利管理的历史脉络	6
第二节 里下河地区水利管理的现状描述	7
第二章 里下河地区水资源管理制度安排的问题探源	18
第一节 里下河地区水资源管理主要问题	18
第二节 里下河地区水资源管理冲突的解析	20
第三章 里下河地区水资源管理的任务、目标和模式分析	27
第一节 里下河地区水资源管理的任务和目标	27
第二节 治理模式简介	28
第三节 水资源治理模式比较	33
第四节 水资源治理的可行性模式	35
第四章 里下河地区水资源“绿色”治理模式的可行性分析	37
第一节 “绿色”治理模式的分析指标	37
第二节 “绿色模式”与里下河地区水资源管理的可持续发展	42

第五章 里下河地区水管理多中心制度安排的框架设计	44
第一节 里下河地区水资源治理多中心制度安排框架 设计的总体设想	44
第二节 两个中心	45
第三节 两种机制	48
第四节 四组体系	50
第五节 里下河地区水资源管理的机构设置	55
第六章 里下河地区水资源管理多中心制度安排的绩效评估	58
第一节 里下河地区水资源管理多中心制度安排的绩效 评估体系	58
第二节 里下河地区水资源管理的绩效评估过程	60
第三节 里下河地区水资源管理的绩效评估反馈	63
中篇 水利社会管理和公共服务职能研究 ——基于江苏省水利管理实践的考察	
导 言	65
第七章 水利社会管理与公共服务的历史与现状	68
第一节 江苏省水利社会管理与公共服务职能的沿革	68
第二节 江苏省水利社会管理与公共服务的现状	71
第八章 江苏省水利部门履行社会管理与公共服务职能评价	76
第一节 社会管理职能评价	77
第二节 公共服务职能评价	81

第九章 发达国家水利社会管理与公共服务职能研究	84
第一节 发达国家水利社会管理与公共服务职能变革的背景	84
第二节 发达国家水利社会管理与公共服务职能变革的理论	85
第三节 发达国家水利社会管理与公共服务职能变革的经验	88
第四节 发达国家水利社会管理与公共服务职能演变的启示	95
第十章 水利社会管理与公共服务职能的改革趋势	99
第一节 我国政府管理与服务职能的变革趋势	99
第二节 水利社会管理与公共服务职能的需求分析	102
第三节 水利社会管理与公共服务的职能变化	104
第十一章 水利社会管理与公共服务职能的调整目标	108
第一节 水利社会管理与公共服务职能调整的原则	108
第二节 政府对水利社会管理与公共服务职能建设的强化重点	110
第三节 江苏省水利社会管理与公共服务职能的变革方向	114
第四节 “十一五”期间江苏省水利部门社会管理与公共服务职能的调整目标	117
第五节 江苏省水利部门社会管理与公共服务的远景目标	121
第十二章 强化江苏省水利社会管理与公共服务职能的对策措施	122
第一节 强化江苏省水利社会管理与公共服务职能的基本思路	122

第二节 强化江苏省水利社会管理与公共服务职能的 实施建议	123
下篇 征地补偿和移民安置流程再造研究	
导 言	127
第十三章 流程再造理论及征地补偿和移民安置流程	130
第一节 流程再造理论的基本内涵与核心价值	130
第二节 征地补偿和移民安置与流程再造	133
第十四章 现行征地补偿和移民安置流程分析	137
第一节 征地补偿和移民安置的合法性考察	137
第二节 征地补偿和移民安置规划设计流程分析	144
第三节 征地补偿和移民安置实施流程分析	153
第四节 征地补偿和移民安置监理流程分析	158
第五节 现行流程中存在的其他相关问题	162
第十五章 征地补偿和移民安置流程再造原则、目标与方案设计	164
第一节 征地补偿和移民安置流程再造的基本原则	164
第二节 征地补偿和移民安置流程再造目标与测量指标	168
第三节 组织与文化再造	173
第十六章 征地补偿和移民安置规划设计与实施管理流程再造	176
第一节 征地补偿和移民安置规划设计和实施管理 总流程概述	176
第二节 征地补偿和移民安置设计流程再造	184

第三节	实物指标调查流程·····	187
第四节	征地补偿和移民安置实施流程·····	190
第五节	建设用地报批流程·····	200
第六节	工程建设用地土地使用权出让流程·····	205
第七节	房屋拆迁流程·····	206
第八节	工业企业迁建流程·····	208
第九节	专业项目恢复改建流程·····	208
第十节	征地补偿和移民安置资金流程·····	210
第十一节	征地补偿和移民安置实施中申诉流程·····	211
第十二节	征地补偿和移民安置监理流程·····	212
第十三节	征地补偿和移民安置验收流程·····	216
第十七章	征地补偿政策再思考·····	218
第一节	征地补偿的政策性问题·····	218
第二节	尊重民生诉求,推进补偿机制变革·····	221
参考文献	·····	225
索 引	·····	228
后 记	·····	232

上篇 里下河地区水治理多中心 制度安排

导 言

里下河地区是江苏省的重要商品粮、棉和水产养殖基地之一,其总体范围为:里运河以东,苏北灌溉总渠以南,扬州至南通 328 国道及如泰运河以北,海堤以西。地理位置介于东经($119^{\circ}08' \sim 120^{\circ}56'$)和北纬($32^{\circ}12' \sim 34^{\circ}10'$)之间。土地面积 $21\,342\text{ km}^2$,耕地面积 1 678.1 万亩,人口 1 291 万人,涉及盐城、泰州、扬州、淮安、南通等 5 市 17 个县(市、区)。^① 该地区地处苏北大运河和沿江两个经济带,南邻沿江经济带,是苏中、苏北的衔接区域,虽仅占全省国土面积的 $1/5$,但在江苏省的经济和社会发展中却具有重要地位。区域内水系发达,河网密布,湖荡纵横,拥有天然的独特资源优势,具有巨大的经济发展潜力。然而,自新中国成立以来,该地区长期受到水患的困扰,既受困于雨季频发的洪水,又常常因旱季水资源的分配问题而导致纠纷和矛盾。同时,对经济利益的追求也成为影响该地区水资源管理实际效果的不稳定因素,由此诱发的经济增长和环境保护之间的不协调成为制约该地区可持续发展的不利因素。

2001 年,受江苏省水利厅组织委托,南京大学政府管理学院(原南京大学公共管理学院)与江苏省水利规划办公室组成课题组,并联合涉水单位和水利科技部门,对里下河地区水管理状况展开研究。课题组试图运用多中心治理等相关的公共管理理论,为

^① 江苏省水利厅里下河规划项目组,《里下河地区水利规划》(征求意见稿),2003 年 12 月。

决策机构进一步加强和完善该地区水资源管理的组织建设和制度设计提供理论支持,从而在实现制度创新的基础上推进里下河地区水管理的可持续发展。在力图解决现实管理问题的同时,尝试对跨区域水管理模式进行理论探索。在我国,尽管长期以来对于水资源治理相关问题的思考和研究很多,但大多数都集中在比较宏观的层面,且多是基于经验和技术分析,尚没有针对区域性流域治理形成相对成熟的理论成果,并缺乏因水资源治理而导致的社会、政治和经济变革的综合性研究。本课题试图以里下河地区为分析范本,借鉴前人和国外相关研究成果,以探讨区域性流域治理的模式为契机,针对特定的理论问题,在完善现有理论成果的基础上,探讨新的理论框架和分析模式,从而形成相对完备的区域性流域治理以及与之相适应的社会治理模式的理论框架。

本课题是以里下河地区水管理多中心制度安排为主题,因此,研究路径主要依托于制度分析。在整个课题的研究过程中,制度分析将不可避免地触及组织结构问题,并将衍生出组织行为学的相关问题。从本课题研究的参照系来看,主要参照的是政府公共组织的基本框架,并以制度经济学、公共选择理论、官僚制理论、新公共管理、决策理论、组织行为学等相关学科作为理论依据,并在此基础上结合存在的现实问题来构建本课题的研究路径。图1为里下河地区水资源管理多中心制度安排研究示意图。

基于课题研究的需要,采用实地调查、资料分析、模拟演示和定量分析等方法。通过实地调查,主要掌握了里下河地区水管理的第一手资料。实地调查过程中并不是采用通常的问卷调查方法,而是通过深入基层,与相关的工作人员和涉水人员进行交流和访谈,并进行大量的实地考察。课题组走访了泰州市水利局、兴化市水利局、兴化市、高邮市等多个乡镇,尤其是对已经退休的老水利工作者进行访谈,获得了大量有价值的第一手资料。资料分析是通过对原始资料和搜集到的相关信息进行分析和解读。课题组通过对地方志、水文资料、管理制度、相关法律法规、统计数据、现

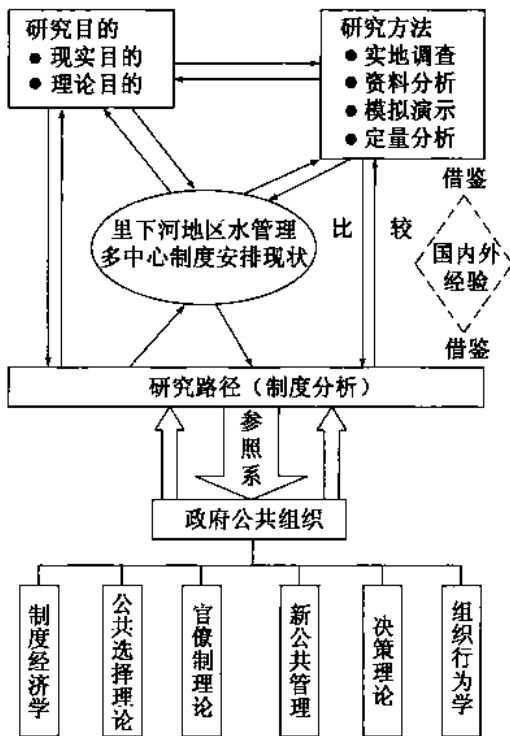


图1 里下河地区水资源管理多中心制度安排研究示意图

场采集到的各种信息进行分析和判断,试图整体把握里下河地区水资源管理的现状。资料分析是作为一种辅助的方法,不仅能了解和认识里下河地区水资源管理概貌,而且为进一步的理论分析寻找事实依据。模拟演示是通过构建相关的理论模型来模拟现实状况,这是现代公共政策研究领域一种广泛采用的研究方法。在本课题的研究中,不可能对里下河地区的河道管理和流域治理进行实际的试验操作,而是通过理论模型的建构和运用来模拟现实治理的图景,并在模拟演示的过程中不断地加以完善,从而为创建最终的治理模式寻找理论支撑。定量分析方法是模拟演示方法的补充,通过对大量数据和资料的数据计算和理论分析,对里下

河地区水管理过程中现存的问题给以数据上的判断,提升分析过程的技术含量,并通过定量分析为最终的定性分析奠定科学基础,从而使分析结果更具有说服力和可操作性。

第一章

里下河地区水利管理的现状分析

里下河地区水利管理系统大致由三部分组成,即工程体系、管理组织体系和支持系统。

① 工程体系:里下河地区目前已初步建立了具有防洪、除涝、灌溉、防潮、防渍等多种功能的工程体系。

② 管理组织体系:对水利工程的管理按照统一调度、分级管理的模式运作,大中型闸、站的管理分别设立相应的省、市、县属工程管理机构。部分堤防设有县级堤管所,沿运河、总渠、海堤也都设有堤防管理所,而乡镇水利站则管理内部河堤、沿河圩堤和农田水利工程,部分小型农水设施已通过改制出售给个体承包户。河道及滩地、水域主要由所在市、县执法管理,湖荡水域的开发则主要由乡镇经营管理。遇到大旱、大涝时,则由省级防汛抗旱指挥部下发指令开启沿江、沿海闸站,统一调度水情,相关水利主管部门联合清障执法。

③ 支持系统:经费与人力资源组成里下河区域水治理的支持系统。在防汛抗旱期间,整个水资源管理的运行费有专项补助,日常运行按分级财政负担,而相关的维护费用却没有正常的来源渠道,大型闸站的检测、维护有时列入基建项目,但大多数是在防汛抢险经费中支出,作应急处理。人力资源主要依靠区域内的农村劳动力,人力使用采用以工代赈和部分货币补偿的办法。

分析上述这三部分的运行情况是研究里下河地区水管理现状的主要方面,其历史脉络、管理体制以及出现的问题则是研究的主要内容。图2为里下河地区水资源管理现状态势简图。

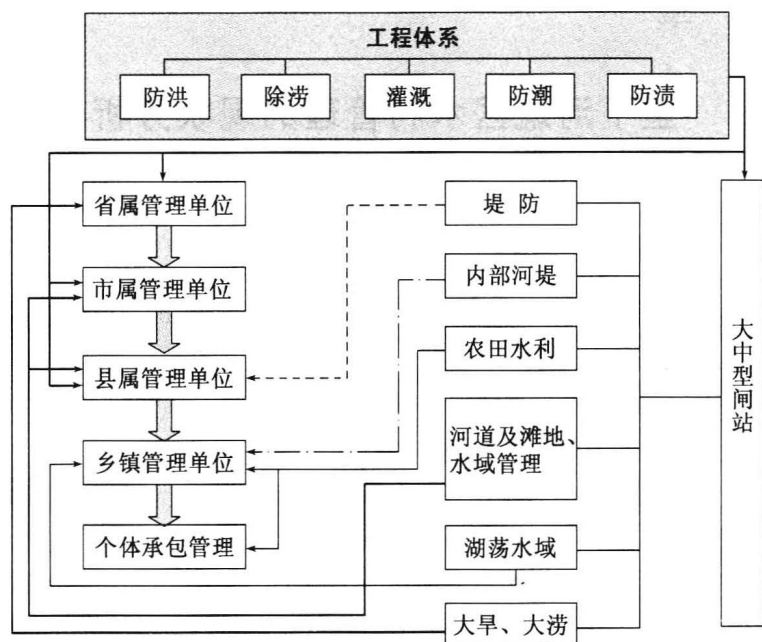


图2 里下河地区水资源管理现状态势简图

第一节 里下河地区水利管理的历史脉络

里下河地区水利管理的现状是历史发展的产物。该地区的治理一向是规划先行,每经过一次大的灾害,就要组织一次规划,提出不同时期的治理原则、治理重点,并不断加以完善。自1950年至今,有关部门先后编报了7个规划报告文本,包括:《苏北灌溉总渠规划概要》(1950年)、《淮河下游里下河区域排水挡潮工程规划》(1955年)、《通扬盐地区水利规划概要》(1958年)、《江苏省里下河地区水利规划报告》(1962年)、《苏北里下河地区水利修正规划报告》(1965年)、《里下河地区水利规划报告》(1974年)、《里下河地区修订水利规划报告》(1981年)。因此可以说,里下河地区水管理的整体格局就是以这7个规划报告文本为基础,经过不断