

水 治 理

体制机制改革研究

SHUIZHILI
TIZHI JIZHI GAIGE YANJIU

吴舜泽 王 东 秦昌波 姚瑞华 等 / 著

中国环境出版社

水治理体制机制改革研究

吴舜泽 王 东 秦昌波 姚瑞华 等 著

中国环境出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

水治理体制机制改革研究/吴舜泽等著. —北京: 中国环境出版社, 2017.6

ISBN 978-7-5111-3228-4

I. ①水… II. ①吴… III. ①水资源管理—研究—中国 IV. ①TV213.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 145055 号

出 版 人 王新程
责任编辑 孔 锦
责任校对 尹 芳
封面设计 岳 帅



更多信息, 请关注
中国环境出版社
第一分社

出版发行 中国环境出版社

(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)

网 址: <http://www.cesp.com.cn>

电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn

联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)

联系电话: 010-67112735 (第一分社)

发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中献拓方科技发展有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2017 年 6 月第 1 版
印 次 2017 年 6 月第 1 次印刷
开 本 880×1230 1/32
印 张 3.5
字 数 80 千字
定 价 36.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

前 言

世界各国因行政体制、历史沿革、自然地理、环境特征等不同，形成水治理体制机制复杂多样，且往往与资源环境治理体制互相交织。在研究讨论水治理体制时，往往存在对国际经验随意裁剪、做简单化取舍、水和水资源概念混用、管理组织和机制不分等问题，导致一些发展演变趋势和内在规律难以厘清。

本书分析了国际水治理机制体制经验，对我国水治理体制的概念、内涵、阶段特征等进行了研究，做了理论分析，得到了一些初步结论，提出了相关建议，供大家参考借鉴。

我们认为，水既表现为单纯的 H_2O 本身，更多时候表现为水环境介质和水生态载体，具有资源特征、环境特征、生态特征，是生产之要、生命之源、生态之基，有自然属性、社会属性、经济属性和生态属性。治水的目标也表现在防治水旱灾害、合理配置和开发利用水资源等社会经济功能的管理，也表现为保护和改善水环境质量、维护水生态系统等自然生态功能的管理。

正是这些复杂的多种内涵、多种特征、多种属性，使水治理本身具有一定的复杂性和多元性，我国现在多部门分工负责的治

水体制，有一定的客观必然性，在一定程度上调动了各方面的积极性，推进水的多重属性发展和功能管理。但我国水治理职责过分交叉破碎，且权责不对应、不匹配，对山水林田湖系统保护不足。从国际趋势和客观规律来看，首先，基于治水目标导向的变化和新时期新形势新要求，应从过多关注经济价值开发转型为更多关注自然生态环境的系统保护监管。

其次，国际上日益强化综合管理。国际上流域委员会的形式，往往是高层理事会、协调委员会、多元共治协会（包括相关方和专家、民众代表）、执行机构（如英国水管局、法国企业化运作等）。而且法国、英国、澳大利亚等大部分国家流域委员会归环保部门监管、领导。这些委员会在理论上遵循的是综合管理机制（comprehensive management）而非一体化管理（integrated management），且综合管理在区域流域上均有不同形式（如美国国家环保局 10 个大区、州级地区水资源质量控制分区等），不能将分权决策的流域区域综合管理等同于流域委员会机构一体化管理。

最后，坚持多污染物综合防治和统一监管。水环境问题表现在水上，问题根子在陆上。生态环境诸要素具有交互影响、相互转换的客观规律，决定了水、气、土治理难以分割管理。排放污染物的企事业单位实施多污染物综合防治、协同治理，不能因水、气、土等污染物属性不同从而分属不同的污染物监管部门管理。因此，国际上不少国家和地区将资源产权实施统一管理，将开发、工程等事务交给市场，建立不同部门以及国际、国家、区域流域不同层面的协作机制（委员会、协会等），推行综合管理，并按

照生态系统理论实施包括水在内的所有生态要素统一管理，逐步推进资源环境大部制。国际上也呈现水治理职能逐步向环境主管部门集中的趋势，大多数国家环境主管部门统筹管理水环境、水资源、水生态保护，统一管理所有水体保护治理，并在执行机构和地方管理上有多多样性的实践。

目前法国、澳大利亚、日本、英国、俄罗斯、加拿大、新加坡、德国、韩国、巴西、瑞典等国家先后演变为环境部门统一主管水治理，美国等是相对分散的水治理体制居支配地位，以色列（以基础设施部和农业部为主，环保部负责标准和污染防治）、荷兰（以基础设施建设防洪为主，近年来荷兰住宅空间计划及环境部、荷兰交通公共工程与水管理部合并为荷兰基础设施与环境部）、印度（水治理体制相对分散但设有高级别的水资源、环境等国家委员会协调决策机构），这些国家由于资源禀赋、洪涝灾害等原因归为行业资源管理部门统一管理。

参加本书编写的还有沈晓悦、高颖楠、赵越、苏洁琼等。受学识和水平所限，书中不妥之处在所难免，敬请专家和广大读者批评指正。

目 录

第一章 水治理体制的概念和内涵	1
一、水治理的概念及内涵	1
二、水治理体制的概念及内涵	4
第二章 我国水治理体制的历史沿革、成就及面临的形势	7
一、我国水治理体制的历史沿革	7
二、我国现有水治理体制的历史贡献	10
三、完善水治理体制改革面临的新形势	12
第三章 我国水治理体制存在的主要问题	15
一、水治理的系统性统筹不足影响了治水成效	15
二、开发利用和保护监管两项冲突职能同属一个部门	16
三、横向职责交叉分散，制度协调不够，未有效发挥 合力	19
四、纵向事权财权不清，地方保护主义严重	24
五、政府与市场关系错位，难以充分激活水治理的 动力	24

第四章 水治理体制的国际经验	26
一、国际和部门间决策、理事和协调类委员会形式 较多.....	26
二、国家组织体系呈现合理统筹管理水资源和水环境的大趋势.....	35
三、流域区域综合管理机制形式多样.....	52
四、政府与市场事权划分清晰	65
第五章 水治理体制改革的理论分析	68
一、生态系统方式理论下的水治理问题.....	68
二、公共管理和国家治理理论下的水治理问题.....	77
三、生态文明建设背景下的水治理问题.....	84
第六章 完善水治理体制的改革总体思路	91
一、基本原则	91
二、改革方向	93
三、实施路径	98
参考文献	102

第一章 水治理体制的概念和内涵

一、水治理的概念及内涵

水是自然界的基本组成部分，是人类赖以生存和发展最重要的自然资源和生态环境要素。就水的内涵而言，可以从以下三方面理解：水是由氢、氧两种元素组成的无机化合物，在常温常压下表现为无色无味的透明液体；水具有较强的溶解能力和稀释能力，能够容纳、消解许多污染物质，是一种良好的纳污溶剂；水是水生生物存在的介质，水生生物与水环境之间发生的不同时空尺度的相互作用，构成了水生态系统。因此，水既表现为单纯的水本身，更多时候表现为水环境介质和水生态载体，是资源特征、环境特征、生态特征的综合体。2011年“中央一号”文件开宗明义地讲水是生产之要、生命之源、生态之基，就是这三个内涵特征的高度概括。

水具有四个属性^①，即自然属性、社会属性、经济属性和生态属性，这种多重属性使水成为一种具有多种功能的战略资源和生态要素，也是分析水治理问题的基础。

水的自然属性是指水在流域水循环过程中的各种特征，包括不同形态的水之间的转化特征、水的可再生性、时空分布不均性等，水在自然属性下表现为自然界物质一系列物理、化学和生物过程的重要载体。

水的生态属性主要表现在水资源条件对生态系统演替的控制和影响上，水资源分布和水体质量决定了水生态系统调蓄洪水、净化环境、调节气候、保持生物多样性等多种生态服务功能的能力。

水的社会属性表现为人类对水享有的基本使用权，并且水的开发利用应体现公平性和可持续性。作为一种社会资源，水对一个区域乃至国家经济社会的可持续发展和长治久安至关重要。

水的经济属性表现为水的使用功能，水作为生产生活资料，参与生产和消费的经济活动，具有较大的经济利用价值。

总的来说，水的自然属性是基础，是发挥其他三种属性的基本前提；在自然属性与生态属性关联下，水表现出自然环境功能；在社会与经济属性关联下，水表现出社会经济功能。

水的四个属性、三个特征、两个方面的功能决定了水治理的

^① 王浩，秦大庸，陈晓军，等. 水资源评价准则及其计算口径[J]. 水利水电技术，2004（35）.

必要性、重要性与复杂性。水治理就是基于水的四个属性，在人类与自然可持续发展的需求下，对取水、配水、用水等环节开展的开发利用、产权配置、污染防治与水生态环境保护等管理行为（图 1-1），其最终目的是确保水的功能可支持经济社会可持续发展，保障公众健康，维护生态系统良性发展，实现社会经济功能与生态环境功能价值的最大化。

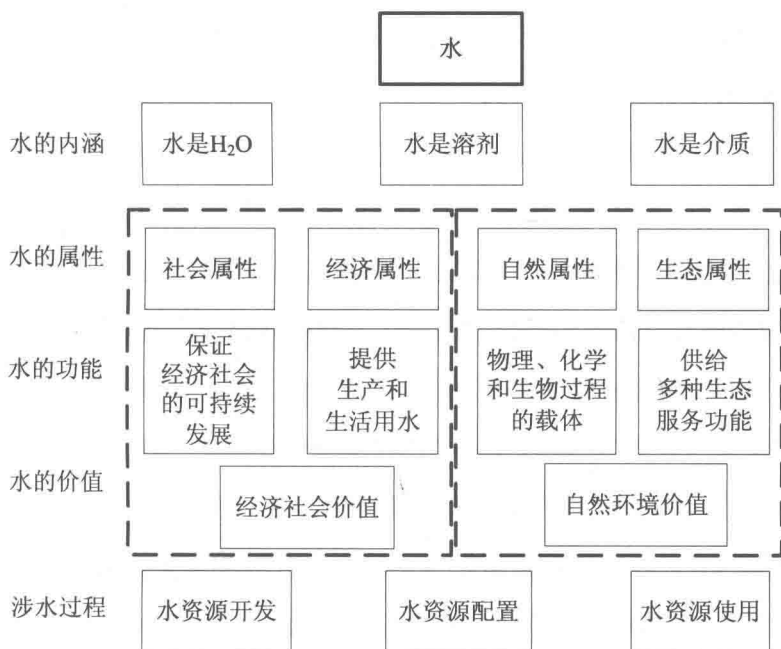


图 1-1 水的概念与内涵

与此相对应,当前我国水治理的重点主要集中在削弱水灾害、减缓水短缺、防治水环境污染与降低水生态损耗四个方面。

二、水治理体制的概念及内涵

水治理体制是国家为防治水旱灾害、合理配置和开发利用水资源、保护和改善水环境质量、维护水生态系统良性发展而建立的以水管理组织体系为主,包括部门职能、制度设计及实施保障的管理体系。

水治理体制是生态文明体制的重要组成部分。完善健全的水治理体制,是合理开发利用和保护水生态环境的重要保证。具体而言,水治理体制包含水旱灾害防治、水资源产权管理、水资源开发利用监管、水污染防治、水生态保护与修复五个方面。

(1) 水旱灾害防治是指通过开展蓄水工程、修建堤坝、疏浚河道、植树造林等基础设施建设与预警预报调度,减少水旱灾害的发生,保障群众的生命安全和生活质量。水旱灾害是我国最主要的自然灾害,其分布地区最广,受到影响的人口也最多。在自然因素和人类活动的驱动下,水资源时空分布不均,年际变化大,导致水旱灾害频繁发生。水旱灾害防治工作则是从水的自然属性出发,通过工程建设调节水量的时空分布减轻水旱灾害造成的损失。

(2) 水资源产权管理是指在配置水资源初始产权之后, 落实相应的责、权、利到责任主体, 设置激励与约束机制, 完善管理手段与措施。水资源产权管理以保障社会公众利益为前提, 兼顾上下游、左右岸、不同地区与部门、部门及个人的利益; 同时考虑水资源可持续利用, 保障当代人与子孙后代的用水权益。水资源产权管理体现了水资源的社会经济属性, 具体包括获得水资源使用权等相关权利的条件和程序, 水资源产权合法化的手续和凭证, 对产权配置过程的管理, 违反法律法规或合同、约定时的纠正、惩罚措施和手段的设置等。需要注意的是, 我国现有水资源使用权体系往往会挤占生态环境用水权, 政府需通过立法, 确保生态环境用水产权的统一。

(3) 水资源开发利用监管是指在保证水资源可持续利用的前提下对水资源进行开发规划、工程建设、用途管理、综合使用。水资源开发利用监管强调水资源的合理配置和高效利用, 通过合理开发、优化资源配置、全面节约水资源等手段, 实现水资源利用效率和效益的提升, 维持水资源承载力, 提高水资源的可持续利用。水资源具有稀缺性, 市场应在资源配置中起决定性作用, 因此水资源开发的相关工程建设应交给市场, 最大限度地发挥水资源的社会经济属性。在水资源的使用中, 由于我国现行的水权制度是一种计划配置水资源的公共水权制度, 一旦获得取水权, 就成为刚性权利, 可能引发水资源开发、利用、管理呈现出无序

状态。

(4) 水污染防治是通过保护饮用水水源,控制水资源使用循环过程中的工业污染、城镇生活污染,防治农业面源污染,推进治理工程等手段,实现预防、控制和减少水环境污染的目的。目前我国区域型、复合型水污染日益凸显,饮用水安全未得到有效保障,同时污染排放负荷持续加大,污染治理任务增重,通过水污染防治发挥水的环境属性显得愈加重要。

(5) 水生态保护与修复是指为改善水环境质量、保障水生态系统健康而开展的防治水土流失、强化水源涵养、维护生物多样性、湿地保护、生态空间用途管制、管控水生态系统损害行为等工作。良好的水生态系统能够最优地表现水的生态属性,只有健康的水生态系统才能可持续地提供可利用的水资源,满足水环境质量的要求。通过水生态保护与修复,能够保持水生态系统结构、功能的稳定,从而避免水生态空间被压缩、保证水资源的可持续性、提高水生态系统自净能力、遏止水生态环境的恶化,推动水量、水质、水生态三方面的良性循环发展。因此,水生态保护与修复能够促进水质、水量、水生态的协同增效,是促进水资源、水环境和水生态系统可持续发展的重要手段。

第二章 我国水治理体制的历史沿革、成就及面临的形势

一、我国水治理体制的历史沿革

1. 第一阶段(新中国成立以后至 20 世纪 80 年代中期): 以兴利除害为首要任务, 水污染防治逐步萌芽起步

新中国成立之初, 我国大多数江河处于无控制或控制程度很低的自然状态, 水利设施严重不足, 水资源开发利用水平低下, 农田灌排设施极度缺乏, 洪涝灾害频发, 农业靠天吃饭现象严重。针对这些问题, 该时期水治理工作以兴利除害为主要目的, 包括防洪抗旱、农田水利、河道疏浚等。随着大量水库、闸坝、堤防工程的修建以及现代化技术的应用普及, 洪涝灾害得到有效控制, 农作物产量逐年增加, 水旱灾害防治成效显著。

20 世纪 60—70 年代初期, 由于对城市生活污水污染问题认识不足, 大力推行污水灌溉, 城市污水与工业废水处理设施基本上处于空白状态。据不完全统计, 到 1972 年城市污水灌溉农田的面积已经达到了 2 000 万亩 (1 亩 $\approx$ 667 m²)。长期使用未经处理的城市污水灌溉农田, 在工业废水比重不断增加的情况下, 也带来了不少明显的食品、饮水和健康等问题, 如污染农作物、土壤板结、发生次生盐渍化现象, 污染地下水, 灌区居民肠道传染等疾病增加等。

2. 第二阶段 (20 世纪 80 年代后期至 21 世纪初期): 水开发利用不断强化, 水库坝站工程建设进入相对稳定期; 水污染事件频发, 水环境保护日益成为重点、难点

随着工业化进程, 水能资源、水资源开发利用强度不断增大, 水库坝站工程建设初见成效, 水资源调配和用水调度已见成效, 水利工程建设进入相对稳定期。

但是伴随着我国的经济的发展, 长年累积的环境问题日益凸显, 流域水环境污染日趋严重, 以水污染防治为代表的环境保护工作开始受到关注, 防治领域不断扩大。

1983 年, 环境保护被确立为我国的一项基本国策。1984 年 5 月《中华人民共和国水污染防治法》正式颁布。20 世纪 90 年代中期, 我国淮河、海河、辽河等流域水污染已经非常严重, 以 1996

年国务院《关于环境保护若干问题的决定》的发布和《淮河流域水污染防治规划及“九五”计划》的批复实施为标志，以流域为单位的水污染防治五年计划（规划）开始编制实施，实施了关停“十五小”“一控双达标”等。这期间，先后爆发了沱江水污染事件、松花江水污染事件、紫金矿业水污染事件、兰州饮用水污染事件等。

3. 第三阶段（21 世纪初期至今）：水资源与水环境、水生态问题相互交织，水的治理保护和可持续利用成为主基调

以防洪抗旱为主要任务的兴利除害需求在水治理过程中长期处于重要地位，但将逐步转为常态化管理阶段；资源开发体系日益开始强调节水和提高用水效率，也开始兼顾生态保护；由供水管理加速向需水管理转变，市场在水资源配置中将发挥基础性作用。

新时期，治水问题呈现转型特点。这突出表现为工业、农业和生活污染排放负荷大，污染治理任务重，由污染造成的水质型缺水、由生态流量匮乏造成的水环境质量难以改善、由水生态系统失衡造成的水体自净能力减弱、由水量和水质共同造成的水生态破坏等问题相互交织，环境保护机构升格，防范环境风险、削减总量、改善环境质量开始成为水治理领域的三大核心任务，逐步开始建立水污染物、水污染源和污染介质的全链条管理体系，