

# 改革流域管理体制 促进流域综合管理\*

王毅

(中国科学院科技政策与管理科学研究所 北京 100190)

**摘要** 实行流域综合管理是当前世界各国治理水问题的普遍趋势,也是解决我国日益严峻的流域性资源环境问题的重要途径。本文论述了随着社会经济状况及环境问题的变化,为实现流域可持续发展,中国需要开展流域综合管理,但同时也指出在发展中国家实施流域综合管理的难度,从法律法规、管理机构、政策、规划、利益相关方参与等方面分析了存在的问题,提出传统的流域管理体制不能适应流域性问题的变化趋势,并由此提出了中国流域综合管理的原则、愿景以及实施流域综合管理的体制改革路线图的政策建议。

**关键词** 流域综合管理,流域管理体制,治理结构

随着社会经济的高速发展,中国正面临日益严峻的流域性水问题。它们突出表现为复合型水污染及其在流域内的转移,综合性水资源短缺与饮用水安全问题、水利水电等



王毅研究员

工程引发的生态破坏与经济损失以及由水旱灾害和污染事件等构成的综合性流域涉水灾害<sup>[1]</sup>。而全球变暖的趋势加剧了上述问题,增加了未来的不确定性和风险<sup>[1,2]</sup>。在现阶段,流域性水问题特别是水污染不断加剧的一个主要原因是没有从流域尺度进行治

理,而解决跨行政区、跨部门的问题需要改善治理结构、采用综合管理的治理思路<sup>[3,4]</sup>。

所谓流域综合管理是指:在流域尺度上,通过跨部门与跨行政区的协调管

理,综合开发、利用和保护流域水、土、生物等资源,最大限度地适应自然规律,充分利用生态系统功能,实现流域的经济、社会和环境福利的最大化及流域的可持续发展<sup>[5]</sup>。本文在分析中国流域管理的客观需求和现行管理体制不适应形势变化的基础上,提出实施流域综合管理的流域体制改革路线图。

## 1 维护河流健康和实现流域可持续发展,需开展流域综合管理

河流生态系统的相对稳定与完整是发

\* 本文是在 WWF - AusAID 项目“中国流域综合管理战略研究”的报告摘要基础上形成的,该摘要由王毅执笔。参加本项研究的还有王学军、于秀波、王亚华、李利锋等,作者在此向他们表示感谢  
收稿日期:2008年2月25日

挥河流生态功能的前提。河流通过一系列的水文、物理、化学与生物过程,保持着其基本的系统特征,发挥其特有的服务功能和生态效用。维持河流生态系统结构的相对稳定与完整,是确保河流和流域能够持续地发挥这些功能并造福人类的根本保证。系统地解决水问题,必须以流域单元为基础,综合考虑流域上下游、左右岸、干支流、地表与地下的水问题以及相关的土地利用问题。

流域系统的多种功能决定了河流管理目标的多样性。流域系统为人类提供水资源、渔业资源,以及航运、发电、旅游、娱乐等多种服务。因此,流域管理的目标也应是多样化和相互关联的。但是,由于不同的社会经济条件和认识水平的制约,流域管理又要求在统筹兼顾的情况下,对上述目标进行权衡与取舍,并随发展不断予以调整。

流域管理需要综合考虑多元化的利益群体诉求。流域管理涉及到不同的利益相关方,既有代表部门的部委,又有代表地方的省市政府,还有企业、农民、渔民等。各类群体出于不同的权力、利益诉求,往往存在着各种矛盾和冲突,随着社会经济条件的改善,各利益群体表达各自诉求的意愿和能力显著增强。因此,流域管理需要兼顾各方的利益,特别是弱势群体和弱势地区的利益,以实现公平共享流域公共资源。

## 2 传统体制无法适应流域形势变化,推行流域综合管理势在必行

### 2.1 流域治理的法律法规不完善

我国目前主要有《水法》、《水污染防治法》、《水土保持法》、《防洪法》等4部与水有关的法律,以及国务院和有关部门颁布的各项涉水行政法规和部门规章。这些法律法规的出台虽然促进了水资源的利用与水环境保护,但还并不完善,至今尚无真正的流域法,而且法律之间也存在不协调和不一致的

地方,造成执法成本高,对违法惩治力度不够。例如《水法》和《水污染防治法》中相关规定的不明确是造成部门冲突的主要原因之一,不利于推动流域综合管理<sup>①</sup>。

### 2.2 各相关管理部门的职能定位不清

中国的流域管理涉及多个中央部门和各级政府,在中央层面上相关的涉水管理职能被分解到不同的部门,各政府部门及其相关流域机构之间在管辖领域、管理职责、信息共享等方面存在不同程度的交叉和重叠。特别是在管理上水质与水量管理相分离,缺少横向协调与合作,在水质管理上以水利、环保部门之间的交叉最严重,在城市水务方面以建设、水利部门之间的矛盾最突出,在水生生物保护上以林业、农业和环保部门之间的重叠最明显,在各地区之间水环境保护的法律责任不明确,相关部门派出的流域机构在流域管理中的职责相对单一、协调能力有限。

### 2.3 缺乏有效的跨部门、跨地区的协调机制与平台

实际上,职能明确的行政性分权并非都是不合理的,而缺少有权威的或是中立的协调机构、缺乏部门间的协调机制,是造成政府管理功能失效的重要原因。以水污染问题为例,水利部更多侧重水量管理,环保局负责水质的监管,建设部则主要关注城市给排水。尽管COD的减排已成为国家“十一五”期间必须实现的约束性目标,但减排指标的分解主要是根据行政区划,并未按流域进行分解。而缺少部门间的和流域层面的协调与合作机制,必然增加实现目标的难度。

### 2.4 缺乏完善的流域管理政策体系

目前的水资源管理、水污染控制、水生态保护、水灾害防治等政策缺乏针对流域层面问题的综合考虑,无法发挥流域管理效益的最大化,治理结构极不完善。目前,中国的



中国科学院

政策大多是部门主导的并以行政性政策为主,其政策设计一般不会充分考虑流域特点,因此,这些政策在解决跨行政区的综合性流域问题时,往往起不到应有的效果。而经济激励政策,如流域生态补偿政策,又会因为市场经济的不完善和流域问题的复杂性,在执行过程中面临种种障碍而难以操作。解决流域性问题必须针对流域特点,统筹考虑流域上下游和各利益相关方的关系,采取相互配套的政策体系。

### 2.5 缺乏有法律地位的流域综合规划

尽管中国早在上世纪80年代就启动了流域综合规划,目前各主要流域也在进行流域综合规划修编,但这种规划并不是真正意义上的流域综合规划,而是单一部门主导的规划,相关部门参与有限,其他利益相关方的参与更少。造成这一问题的原因是多方面的,但核心问题是缺少流域综合规划法律地位的明确规定,更缺乏公正详细的制订程序、实施保障和问责制度。如果不能很好解决上述问题并明确各种规划间的相互关系,所谓的流域综合规划很可能导致行政资源的浪费,以及实施过程中的规划冲突,进而使其效用大打折扣。

### 2.6 利益相关方及公众的参与不够

长期以来,中国的流域管理缺少利益相关方参与,公众参与更是薄弱。例如,一些地方政府和企业为了经济效益,不惜上高耗水、高污染、高排放的项目,而作为弱势群体的普通公众,往往被排斥在决策过程之外,不仅利益得不到保障,甚至连知情权都被剥夺,更谈不上参与。流域综合管理要求流域内的各利益相关方共同参与解决流域事务,利益相关方有效而广泛的参与是实施流域综合管理的必要条件。需要指出的是,虽然公众参与在流域管理中发挥的作用越来越重要,但在现阶段,各个层次的政府部门及

专家的参与,比普通公民的参与显得更为迫切。

中国目前面临的流域性问题,比世界上任何处于同一发展阶段国家所面临的问题都复杂。与之相关的管理难题包括:不断增长的社会经济压力,数千年的集权管理思想,部门之间、地区之间难以合作,以及仅靠单一的政府部门、流域机构、或采用单一的技术和政策都无法有效解决的问题。因此,现有的流域管理体制已不能适应新形势的要求,解决流域性问题需要引入流域综合管理的理念和方法,需要改善治理结构,需要采取综合的措施,需要流域范围的共同行动。

## 3 实施流域综合管理的原则与愿景

考虑到中国的国情和未来开展流域综合管理的需求,当前推进流域综合管理需要遵循以下基本原则:

(1)依法管理。建立健全流域管理的相关法规,明确流域机构的职责与权力,明确利益相关方之间的权利义务关系。

(2)集权与分权相结合。加强流域的统一管理与规划,建立协调机制,流域管理逐步走向决策权、执行权和监督权相分离。

(3)经济手段与行政手段相结合。通过制度建设提高行政手段的效率,加大财税等经济手段的力度,创建有利于城市和流域公用事业发展的市场环境。

(4)资源开发与环境保护相协调。兼顾流域资源的经济功能和生态功能,实现流域经济、社会、环境的协调发展。

(5)广泛参与和公平原则。建立制度化的参与机制,拓宽参与渠道,提高参与能力,确保利益相关方的有效参与和公平。

(6)实现信息公开与决策透明。建立强制性的信息共享和发布制度,在流域管理的决策过程中逐步实现公开与透明。

遵循上述原则,实现中国流域综合管理的目标,需要在法律制订、体制改革、机构建设、科技支撑、信息共享、公众参与等领域采取系统设计和优先行动。通过这些行动,使中国逐步从传统的流域管理转向流域综合管理。未来中国流域综合管理的愿景与概念框架是:

(1)建立实施流域综合管理的法律法规体系,在国家层面上制定有关的流域性法律法规,将流域综合管理的理念纳入到相关法律法规和各类规划中;

(2)在国家层面上建立包括流域综合管理职能在内的协调机构或机制,在流域层面上建立符合中国特色的有更多利益相关方参与的流域综合管理机构;

(3)建立比较完善的推动流域综合管理的行政与经济手段相结合的政策体系和激励机制;

(4)逐步建立起支撑流域综合管理的监测、科研、技术创新体系;

(5)建立信息共享、信息发布的机制和平台,使流域管理的有关决策者、公众及其他利益相关方能够及时、便利地了解真实的流域状态、存在问题及相关的治理经验,而且便于将一个流域的经验教训与其他流域分享;

(6)建立政府、企业、公众的合作伙伴关系,在相关法律和体制的保障下,建立广泛、高效、多样的合作机制和参与渠道。

#### 4 改革流域管理机构, 推进中国流域综合管理

实施流域综合管理,需要一个长期的过程。为

实现上述愿景,要遵循“统筹设计,因地制宜,试点先行,分步推进”的可操作性原则,系统、渐进地开展流域综合管理的各项工作。在推进中国的流域综合管理的进程中,改革流域管理体制无疑是重要的优先行动。

机构的改革是流域综合管理体制改革的核内容,没有一个合理的流域管理机构,流域综合管理是不可能实现的。一方面,中央权威的政治优势对于解决紧迫性问题仍然是有效的,另一方面,现有管理模式和治理结构又不能满足应对流域性问题的要求。鉴于中国流域性问题的复杂性,机构的改革牵涉的方面很多,必须充分考虑流域特点,采取自上而下与自下而上相结合,并通过渐进的方式来实现。同时,应加强决策的科学化、民主化和制度化,逐步强化各利益相关方的参与,不断改善治理结构,并配套相应综合性政策措施。流域管理体制改革的路线图(图1)。

近期,流域体制改革的核心工作是加强国家层面上跨部门的协调,完善并充分发挥现有各涉水部门及其流域机构的职能。在中央层次,可考虑成立一个流域综合管理协调

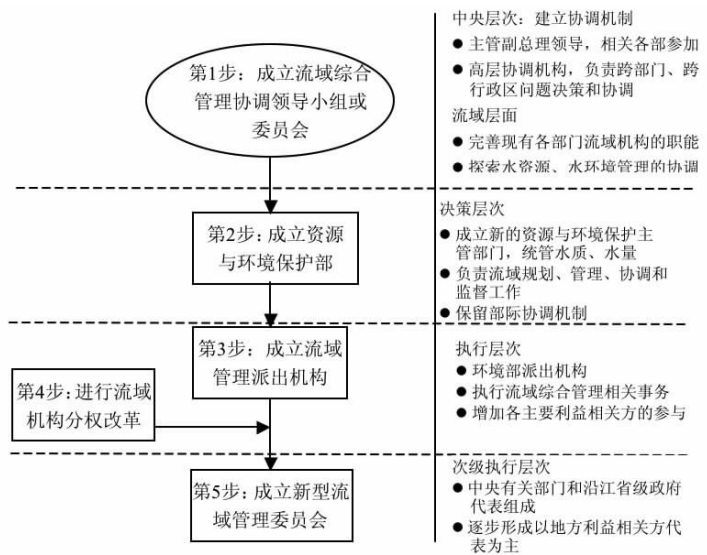


图1 中国流域管理体制改革的路线图



中国科学院

领导小组或协调委员会(或成立更大范围的协调机构,如国务院资源与环境保护委员会),由国务院主管领导负责,各相关部委参加。该机构是一个高层协调机构,负责对跨部门、跨行政区的问题进行决策;同时,完善现有流域机构和区域环保督查中心的相关职能,开展各自的流域管理工作。

在流域层次,各大流域可根据各自特点探索相适应的水资源、水环境管理体制,寻找建立跨部门、跨省区协调机制的突破口,如成立由流域各主要省区和相关部门参加的流域水资源与水环境保护委员会,或建立流域水污染防治联席会议制度,强化水资源保护与水污染防治的协调;同时,在各大流域机构内部,可以考虑有限度地实现管理层和执行层的分离,并强化监督机制,以提高决策的实施效果。

中期,核心的工作是进行中央有关部门的调整,组建委员会制的流域管理机构。在中央层次,统一资源与环境管理职能,合并现有的水利、环保和林业等涉水部门的资源和环境保护职能,组建国家资源与环境保护的统一主管部门(如资源与环境保护部),统一监督管理包括流域综合管理在内的相关资源与环境管理事务,协调部门与地区之间在流域规划、标准和政策制定中的重大问题,开展综合执法监督。与此同时,国务院层面的协调机制应予以保留,以协调跨部门、跨行政区问题的解决。

在流域层次,在已有流域管理机构的基础上,采取行政分权改革,组建流域资源与环境保护综合管理机构,在国家资源与环境保护主管部门领导下开展工作。该管理机构应采取委员会制,流域内各地方政府及重要利益相关方应作为委员参与流域管理。

从长远来看,为实现真正的流域综合管理,必须克服现有体制中存在一些难以解决

的深层次制度障碍,实现流域管理决策权、执行权和监督权相分离,建立一个符合中国实际的新型流域综合管理体系。近期的新型流域综合管理体系的核心是统一水量和水质管理、实现利益相关方参与以及决策层次和执行层次的彻底分离。在国家层面上,可以在国务院内成立一个部际委员会负责协调,该委员会由相关国家部委的部长组成,由国务院主管领导任主任,主要负责跨部门之间重大流域管理问题的协调,涉及具体流域时,请相关省份的代表参与协调。

在流域层面上,通过立法,授权建立以利益相关方为主的现代流域机构。该流域组织由流域内的主要利益相关者的代表组成,以规划、报告和协调为主要职责,它还拥有非常重要的与流域综合管理相关的财政分配权。它是流域内最重要的决策机构。该流域机构独立于任何国家机关,但仍依据相关法规、规划以及国务院分配给流域组织的任务开展工作。在流域层面以下是流域管理的各执行机构,包括各部门派出的管理机构、各省的相关机构,甚至可以是受委托的非政府组织。这些组织执行流域机构安排的各项活动,受流域机构的监督。

在分阶段的流域管理体制变革过程中,应特别强调流域管理与区域管理的良好衔接。在我国,行政区域管理相对强势,应通过立法和管理体制的改革,在有关流域性事务的管理方面强化流域机构的作用。

#### 主要参考文献

- 1 中国科学院可持续发展战略研究组. 2007 中国可持续发展战略报告——水:治理与创新.北京:科学出版社,2007.
- 2 IPCC. Climate Change 2007: Synthesis Report. The IPCC Fourth Assessment Report. IPCC, 2007.
- 3 陈宜瑜等. 中国流域综合管理战略研究. 北京:科学出版社,2007.

- 4 王毅. 改善流域环境质量: 制度建设与优先领域. 第二届长江论坛流域综合管理分论坛, 2007.4.16.
- 5 中国环境与发展国际合作委员会“流域综合管理课题组”. 推进流域综合管理、重建中国生命之河, 见国家环保总局、国合会编, 第三届中国环境与
- 发展国际合作委员会第三次会议文件汇编, 2005, 213-229.
- 6 RMIT. 跨行政区水污染管理(最终报告). 亚行项目报告, 2003.

## Reforming River Basin Management System and Promoting Integrated River Basin Management in China

Wang Yi

(Institute of Policy and Management, CAS 100190 Beijing)

Practicing integrated river basin management (IRBM) is the general trend of water governance in all nations of the world currently, and also an important approach for solving increasingly severe environmental and resource issues of river basin in China. The paper discusses that China needs to carry out IRBM in order to realize the sustainable development of river basins under the changing context of socio-economic status and the transition of environmental issues. It also points out the obstacles for implementing IRBM in the developing countries, and then it analyses the existing problems from the aspects of laws and regulations, administrative organizations, policies, planning, and the participation of stakeholders, and proposes that traditional river basin management system is not in a position to adapt to the changing trend of river basin problems, and therefore puts forward the principle and vision of IRBM in China as well as the road map of institutional reform for implementing IRBM.

**Keywords** IRBM, river basin management system reform, water governance

王毅 中国科学院科技政策与管理科学研究所副所长、研究员, 中科院可持续发展战略研究组组长、首席科学家, 中科院可持续发展研究中心副主任, 曾任多家国际组织和基金会项目咨询顾问。主要从事可持续发展和国情分析领域的公共政策及发展战略研究。2003年以来, 重点研究了流域综合管理和水综合治理领域的相关问题, 主持和参与了“流域综合管理战略研究”、“中国水治理的转型与创新”、“2050年水资源科技路线图”等项课题, 并受邀在中国水利学会年会、长江论坛、黄河国际论坛上做特邀报告, 参与了国家部委组织的流域治理和体制机制改革的相关咨询活动。E-mail:wangyi@casipm.ac.cn



中国科学院