

中国的水治理

虽然还存在争议，中国面临的水问题在本质上可以说是水治理问题，尤其是日常决策与行动所依据的更深层次的政治与社会基本原则问题。越来越清楚的是，如果要有效地解决扶贫和环境可持续性问题，就不得不要做出艰难的抉择。虽然可能存在一些“双赢”的解决方案，但是为实现长期的环境可持续发展和扶贫几乎不可避免地要进行负面权衡。

A. 什么是水治理

水治理 (Water Governance) 指社会不同层次上的有关水资源的开发与管理和水服务的各项政治、社会经济及行政管理制度¹。或者更加简单地说，水治理是对水资源的开发和管理决策起控制作用的一整套制度。因此，水治理更指决策方式（即如何决策、谁负责决策以及在什么条件下进行决策），而不是决策本身。

水治理包括在水和其他自然资源的管理中资源的分配与管制政治权力的行使方式，大体上涵盖所有行使权力的正式和非正式机构¹。分布式治理是为讨论这种正式与非正式机构共同发挥的作用而采用的较新的术语。水治理包含深刻的政治因素，因此，水治理体系通常反映了国家、省和地方上的政治现实。

水资源统一管理中的水治理

近年来，中国已经认识到水资源统一管理 (Integrated Water Resources Management) 是一种可能实现以公平、经济上合理、环境上可持续的方式进行水资源管理和提供水服务的手段 (见简介1)。但是，要有效地进行水资源统一管理就需要建立新的决策制度，这就需要对政治、法律、规章、公民社会和消费者—选民之间的现行关系进行调整。要提高进行这些变革的能力就需要改革水治理的方式。

B. 为什么需要有效的水治理

中国正在经历一个快速的经济发展与社会变革时期，对水资源和其他自然资源正在产生越来越大的压力。但是水资源的短缺，不论是绝对短缺还是由于人为原因引起的，并不是唯一的重大变化。人们越来越认识到，水质与污染问题是导致水资源短缺的重要原因。然而，不那么受到注意的是水资源的分享问题，它不仅是由于影响水资源可利用量的技术因素造成的，而且同样是社会、经济和制度环境影响的结果。对于有支付能力或者社会精英群体的成员来说，水不是短缺的，即使是在可供水量极为有限的情况下也是如此。由于水是大多数经济活动的基石，在供水与需水模式不断发生

良好治理的特征

良好治理的必要条件包括：包容、绩效责任、参与、透明、可预见和反应敏感。

变化的情况下公平地分配水常常是比可利用水资源的绝对匮乏更加严重的挑战²。利益相关者的参与、政治上的优先考虑、甚至政治干预和腐败行为之类的问题都会对基础设施的设计以及生活、生产用水的长期和日常分配产生重大影响。因此，需要有效的水治理体系来保证社会所有群体都公平、可靠和可持续地享有水。

由于以上原因，中国面临的挑战是复杂的。在水管理战略的选择中扩大私营部门的参与、下放权力、实行统一管理和更加重视需求管理是必要的，但是面临的挑战不限于此。根本的挑战在于建立全面考虑以不确定性、可变性及变化为特征的社会、经济和环境条件的水治理体系。不可能制订出能够解决现在及遥远未来所有水管理问题的水管理战略和规划。相反，中国需要的是水治理能力（即信息系统、利益相关者平台^a、法律与管制机制、执行能力以及冲突调解体系），以使社会能够应对局部或者地区性的、短期或者长期的、政治、经济或者环境上的不确定性、可变性和变化。这包括灵活的、能够适应不确定的未来挑战的水资源管理规划方法^b。

C. 水治理的发展趋势

人们越来越认识到，在能够使公民社会、私营企业和媒体更加广泛地参与并形成网络为政府提供支持和对其施加影响的开放式社会结构下，水资源和水服务的治理能够更加有效地发挥作用。在许多国家都以市场为导向的水治理模式代替了以照管公民的方式实行命令、控制或等级制度式的中央集权国家制度的思想。然而，那种对市场导向模式的广泛兴趣与支持现在或多或少已经过去了，现在这种模式被认为过于简单，不能体现更加广泛的社会价值。当今的发展趋势是建立分布式水治理体系，更多地依赖于非正式的权力，例如通过公—私之间的真诚协调与合作来为正式的权力提供补充。这样可以避免政府陷于同时担任服务提供者和服务绩效责任担保者的矛盾角色。

克服腐败显然是治理的一个重要方面。直到最近，虽然在全世界不论是公共部门还是私营部门都普遍存在腐败现象¹，由于缺少信息和政治意愿，公开讨论腐败问题还是困难的。例如，可以通过法律解决腐败问题，但是法律是沉重、代价昂贵的手段，也是最后的手段，因为在法庭起诉难度大，费用高。通过更开放的竞争、更负责的公共行政机构和更透明的过程，分布式治理可以解决腐败问题。可以采用许多不必诉诸法律的措施，包括减少公共部门对经济的干预，进行公共行政改革，放宽限制及精简官僚机构，以及公道地支付劳动者报酬等。所有这些措施都有助于减少诱惑。管制机构和监察组织（例如某些非政府组织）、强有力的独立媒体和自我治理（例如共同社会责任、行为准则等）能够产生几乎可以阻止所有最不道德行为的社会约束力。

a 利益相关者平台 通常定义为“不同利益相关者组成的决策主体（自愿的或是法定的），他们认识到相同的资源管理问题，明白为解决问题要相互依赖，并且走到一起对解决问题的行动战略达成共识”。

b 适应性管理 以一个公认的观点为依据，即在复杂的情况下可能永远不会有充分的信息满足进行“最优”决策的需要。因此它强调计划要有灵活性，并以强有力的监测与信息管理系统作为支撑，可以利用这样的监测和信息管理系统持续地对计划和活动进行调整和升级。

水资源需求管理

中国在新的法律中已经采取的一个关键水治理决策（见简介1）是加强水资源需求管理。这个变化包括把水管理的重点从供水向需水方面转移，并且体现了对水资源的使用与分配方式包含众多利益冲突的认识。水利专业人员的从上往下的传统部门职能正在受到挑战，人们要求在部门间、用户间（和与其他利益相关者之间）以及同样重要的在水循环各个部分之间实行一体化。地下水、地表水、上游、下游、“绿色”水和“蓝色”^{*}水相互之间都有不可分割的联系，水资源的管理必须对此加以考虑。“传统的”水资源专业技能和知识仍然是必不可少的，通过实行水资源需求管理还可能得到加强，但是它们还不能满足需要。现有的和新的水管理机构迫切需要增加有关管理、机构改革、调解冲突以及社会与交流的技能。

* 蓝色水指供水水源。它相当于天然水资源（地表、地下径流）。绿色水指非灌溉农业、牧场和森林直接消耗的雨水。

有效的水治理

为实现有效的水治理需要采取的措施³：

- 提高克服变革障碍的政治意愿；
- 落实水资源统一管理；
- 改革、发展水管理机构；
- 改革财务和经济管理办法。

D. 如何实现、维持良好的水治理

为了建立有效的水治理体系，落实水资源统一管理，政策制订者和实践者可以采用各种方法。全球水伙伴的水资源统一管理方法库汇集了各种方法和参考资料，可供实践者用来改善水的管理。不同的国家需要确定最适合本国具体条件的方法。

为实现良好的水治理，不能匆忙地照抄其他任何国家或地区的模式。需要根据本地条件开发良好的治理模式。逐步改善和灵活性是关键。新的改革不需要面面俱到和完全以统一的方式进行。但是，需要具有可操作性，做好几件事情，以展示新的方法是实际的，有望得到公众与政治上的支持。

E. 中国目前的状况

- 直到最近，中国的水治理一直是等级制度式的，私营部门有限地参与了生活供水经营。只有少量的迹象表明在向分布式治理发展，这在新公布的《中华人民共和国水法》（见简介1）以及水利部有关今后改革计划的报告中都有所体现。
- 正在出现新的机构安排。但是对改革的潜在效益和可以选择的改革方案的认识是有限的，对改革过程的管理能力也是如此。因为非政府组织和其他非正式机构的数量和能力都有限，当前地方上参与分布式治理的潜力也较小。
- 如果要使利益相关者有效地参与决策，就必须向他们提供可靠的与水有关的信息。但是在政府中还很少有交换优质信息的制度，更不要说在政府与公民社会之间分享信息了。

F. 水行业发展项目的经验教训

在水行业发展项目中水治理不是重点，但是还是获得了一些相关的经验，包括（不是按照重要程度排列的）：

- 在石羊河流域机构方面的主要发展是新成立了石羊河流域管理局，负责流域水资源的统一管理。
- 由于过去中央计划体制的影响，仍然存在一些僵化的规定，主要体现在农业生产定额、灌溉用水（时间安排和水量）以及土地分配和使用权利等方面。
- 与水有关的资料需要付费，而这些资料最好是向公众开放。项目计划实施的“水资源需求管理”试点没有进行，其中一项试点活动是建立地理信息系统数据库，但是已经有这样的数据库，不过是在不愿意与外人分享资料的单位手中。
- 水管理决策以行政边界为基础，而不是以水文边界为基础。
- 在城市设有居民区供水委员会，但是他们没有可靠的与自来水公司联系的手段。
- 农村的供水机构与社区之间的沟通联系不明确，不可靠，作用和责任也不明确。
- 地下水管理机构的责任不清。
- 已经认识到用水户参与决策的重要性，并对开发参与式方法，分析谁是利益相关者，制订能够保证所有利益相关者参与的最好方式都做了努力。可以利用这些经验开发先进方法（见简介5、7、9和11）。

引用文献

- 1 Rogers,P. and Hall,A. 2003. Effective water governance. GWP Technical Committee Report No. 7. Global Water Partnership.
- 2 Moench,M. et al. 2003. The Fluid Mosaic: Water governance in the context of variability, uncertainty and change. NWCF, Kathmandu, Nepal and ISET, Boulder, USA.
- 3 GWP. 2000. Towards water security: A framework for action. Global Water Partnership.

阅读文献

- 水行业发展项目有关文件
- GWP. 2000. Integrated Water Resources Management. GWP Technical Advisory Committee. Background Paper 4. Global Water Partnership.
- GWP. 2003. Sharing knowledge for equitable, efficient and sustainable water resources management. GWP IWRM Toolbox Version 2. Global Water Partnership.
- EU. 1998. Towards sustainable water resources management: A strategic approach. European Commission.
- CAPNET. <http://www.cap-net.org/>


简介系列

- 简介1 简介系列的编写背景
- 简介2 中国供水、环境卫生和卫生宣传一体化的制约因素
- 简介3 价格制订的经验
- 简介4 应用管制手段加强中国的水资源管理
- 简介5 基线调查、资料搜集与分析的经验
- 简介6 未来需水评价
- 简介7 水资源管理中的有利于贫困人口的方法
- 简介8 社区参与方法在供水与环境卫生中的应用
- 简介9 社会发展学在农村供水与环境卫生项目中的机遇与挑战
- 简介10 支付能力与意愿的评价
- 简介11 农村供水与环境卫生及水资源需求管理中的社会性别主流化
- 简介12 监测与评价
- 简介13 中国的水治理

水行业发展项目的目的是在中国四个省份对不同的水资源统一管理方法进行试验。项目于2001年启动，是英国国际发展部与中国水利部之间的技术合作项目。

英国国际发展部为简介的编写提供了资金。但是文中表达的观点不一定代表英国国际发展部或中国水利部的观点。主要的资料来源是英国国际发展部资助的水行业发展项目第一阶段的项目文件。

DFID Department For
International
Development

中国水利部 

由WELL为英国国际发展部和中国水利部编写。WELL是资源中心网络组织，在水、环境卫生和环境健康方面为英国国际发展部提供信息与技术支持。更多的细节可向WELL查询。地址：WEDC, Loughborough University, LE11 3TU UK, 电子信箱：well@lboro.ac.uk