

综述

中国的水问题转型与水治理改革

王毅

中国正面临最严峻的水问题挑战。与 20 年前不同，中国的水问题正面临转型，从传统的水灾转向由气候变化引起的综合性水旱灾害和极端气候事件，由单一的常规污染物转向流域性的复合污染，由一般性水短缺转向水短缺、水浪费和水污染相互作用形成的综合性缺水，并且由于人为活动的加剧和水利工程的运行管理不当造成日益严重的水生态恶化。这些问题构成了未来中国水问题的图景，其中水污染目前又扮演一个核心角色，并且呈日益加剧和扩大趋势，不断成为流域性、区域性水问题。如果不能处理好发展与环境的关系，“十一五”期间（2006-2010）主要污染物排放减少 10% 的约束性目标将难以实现，水污染得不到有效控制，未来的水污染事故将进一步增加，饮用水安全问题无法得到根本解决。

尽管中国的水管理在过去 50 年取得了长足的进步。特别是近年来，水资源管理实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制，倡导由工程水利转向资源水利甚至可持续水利；在水环境管理领域，从污染源和末端治理致力于转向生产全过程以及流域综合防治，从污染的浓度控制向总量与浓度控制相结合转变；在水生态保护领域，从生态破坏走向生态补偿。

但是目前中国的水管理仍然存在着诸多问题，水管理体制不能完全适应水问题的变化以及社会经济发展的需求。中国的水管理正处于新旧体制转换的特殊时期，在尚没有完全建成传统体制（以集权和计划为标志）的情况下，又面临着向现代体制（以分权和市场为标志）转型的压力。水管理体制的转型是未来解决水问题的关键所在，或者说中国的水问题的实质是治理的危机（governance crisis）。

当前中国水管理存在的主要问题包括：现有的各涉水管理机构职能单一，管理手段不完善，无法承担起涉水综合管理的职责。第二，法规协调性不够，缺乏统筹考虑水资源和流域综合管理的法规。第三、水资源与水环境管理机制存在明显的冲突，各涉水因素的管理相互割裂，阻碍水资源管理措施的有效实施。第四，利益相关方参与不足，公众权益得不到保障。

中国要真正实现水资源和水环境的综合管理，必须不断提高认识水平，转变水管理观念，改革现有的水管理体制，实现管理方式和机构的转型，从流域、区域入手，综合考虑各种涉水问题，建立新型的水资源和环境综合管理模式，并做出明确的法律和制度安排，从职能和事权划分上协调统一，建立有效的协调机制和公共参与机制，制定水资源和水环境综合规划和相关政策措施，加强水资源和水环境综合管理的能力建设和技术保障，促进水资源和水环境综合管理的实施和流域可持续发展。

无论如何，在民间和市场力量成长起来，并与政府共同发挥治理功能之前，中国通过水资源和水环境管理改革应对水危机挑战的战略取向是加大管理成本支出，解决实践中严重的“政府缺位”问题，支付维持行政分配体系必需的制度成本。这包括由国家主导开展大规模的制度建设，从工程建设为中心转向制度建设为中心。制度建设的根本目的是全面建设节水防污型社会，从根本上缓解水危机对经济社会发展的制约，以水资源的可持续利用支撑经济社会的可持续发展。这同时要求治水模式的转型，从过度依赖工程建设扩大供给为主转向制度建设激励节水为主，从单一的硬件建设为主转向软件建设和硬件建设协调发展，从工程投资优先转向经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。

王毅，2007



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>