

政府对水的有效管理

彼德·罗杰斯 阿兰·W·霍尔

全球水伙伴技术委员会

全球水伙伴（GWP）成立于1996年，它是一个国际网络，面向涉及水资源管理的所有组织：发达国家和发展中国家政府机构、联合国机构、双边和多边开发银行、专业学会、研究机构、非政府组织、以及私人部门等。创建GWP是为了加强水资源综合管理（IWRM），其目的是在不危害至关重要的环境系统的可持续发展的基础上确保水、土地以及其它有关资源的协调发展和管理，从而最大限度地获取经济和社会福利。

GWP通过在全球、地区和国家各层面创建各种论坛来支持各利益相关者具体实施水资源的综合管理。GWP的管理层包括技术委员会（一个由12名深谙水资源管理各个方面、得到国际公认的专业人员和科学家组成），该委员会成员来自世界不同地区，为其它管理部门和整个GWP提供技术支持和咨询。技术委员会负责开发一个水行业分析框架并建议各项推进水资源可持续管理的行动。技术委员会与其代表部门保持着一种开放渠道，即世界各地的GWP地区技术咨询委员会（RTAC），以推进水资源综合管理在各个地区及世界各国的应用。RTAC的主席们参与技术委员会的工作。

IWRM在全世界的广泛接受和应用要求改变了国际上水资源各界的运作方式，特别是投资方式。为了有效地改变这一特性和范围，就要求有应用于全球和地区的新方法和新概念的各方面实施行动的议程。

本丛书由设在斯德哥尔摩的GWP秘书处出版发行，目的是分发由技术委员会所编写和委托编写有关概念性议程的论文。在这些论文中，如IWRM的理解和定义、粮食安全用水、公共-私人伙伴、以及水作为一种经济商品等问题都已阐述。

政府对水的有效管理

彼德·罗杰斯 阿兰·W·霍尔

致谢

本文根据全球水伙伴与泛美开发银行和联合国发展计划署所开展的工作而撰写。本文在起草过程中得到了多方帮助，尤其是玛格丽特·凯特莱-卡尔松，米盖尔·索伦斯，伊凡·切尔特和劳拉·皮尔兹提供了极有价值的指导。我们还感谢全球水伙伴技术委员会全体成员的贡献以及托尼·阿兰，路易斯·加西亚，赖斯帝·葛扎，梅克·范·基内肯，本·拉莫利，彼特·莱顿，杰瑞·普里斯科里，C.什里斯塔和哈肯·托普所等人士提出的意见。然而，作者本人对本文内容负责。

前言



图片说明：瓦伦西亚水事法庭。1831 年托马斯·洛克福特雕刻。法官们同坐在一条长凳上而不是各自靠在座椅上。

政府管理是有效地实施社会所能接受的分配和规则，因此有着强烈的政治性。本质上讲，政府管理是比政府统治内容更为丰富的概念，它包含了社会与政府之间的关系。政府管理通常涉及通过价值、行为标准并在可能的情况下以法律对行为方式进行调解和仲裁。当然，政府管理的概念包含法律、法规和体制，但同时与政府政策和行动、家庭活动、以及各种影响包括国际市场力量、私有部门和民事社会有关。这些反过来又受到它们发挥着功能的政治体系的影响。国家主权、社会价值或政治理念对人们改变与水有关的政府管理设置的尝试会产生重大影响，如土地权和水权或者腐败。

本文的目标是简明易懂地讨论政府对水的管理并展示它如何与水务经营开发联系起来。在过去的几年里，水资源综合管理（IWRM）的概念已经被大家接受作为保证水资源的公正、经济合理和环境可持续发展管理和提供水服务的一种手

段。这种方法被全球水伙伴定义为：推动水、土地和相关资源的协调发展和管理的一个步骤，目的是以一种公正的方式最大限度地获得随之而来的经济和社会福利而不牺牲至关重要的生态系统的可持续发展（GWP，2000）。IWRM 需要一种新的框架，在这个框架内，可能需要对政治、法律、规章、体制、民事社会和消费者之间业已存在的相互关系进行重大变革。进行这些变革的力度依赖于政府管理上的变革。

本文是由全球水伙伴当作政府对水的有效管理对话(Dialogue on Effective Water Governance)的一部分总结出来的。它针对水行业的专业人员，因为他们的工作力求跨出水行业之外，因而越来越需要熟悉政府管理的问题。对政府管理问题存在着很多争论，但可能不被公众所熟悉。因此本文在这第一部分说明了目前对政府管理的见解，吸收了库依曼（1993），科恩和奥斯托姆（1995），皮埃尔（2000）等人的思想，但并不表示进行了穷尽的分析，也没有陈述到“良好政府管理”范围之外更广泛的领域，如民主、选举体系和主权。在第二部分中提出了政府对水管理的某些方面，涵盖了作为自然资源的水的管理和水在社会或生产中的利用。第三部分给出了在考虑了水行业内外的政府管理体制下如何实现政府对水的有效管理的一些思路。它没有佯称说明了全部问题；的确，本文的目的之一是抛砖引玉，希望能激发出更多切实可行的想法和解决方案。最后，第四部分收集了政府对水的管理方面观察到的一些状况，这些状况在进行体制改革时需要予以考虑，同时还列举了目前正在进行的一些行动事例。

目 录

前言.....	3
1、什么是政府管理?	6
2、政府对水的管理.....	13
3、实现政府对水的有效管理.....	22
4、最后的观察.....	28

1、什么是政府管理？

政府管理是各级经济、政治和行政管理当局管理国家事务的行为。它包含了各种机制、程序和体制，通过这些机制、程序和体制，公民和团体为维护自身的利益可明确发表意见、行使他们的法律权力、履行他们的义务和调解他们的分歧。（联合国发展计划署 2001）

政府对水的管理指的是范围广泛的政治、社会、经济和行政管理体系，通过这些体系在社会各级开发和管理水资源和提供水服务。（全球水伙伴 2002）

政府管理与广义的社会统治系统相关联，它包括但不只局限于作为决策的主要政治实体的政府的狭义看法。对政府管理没有单一的定义，可采用不同的方法。一些人可能对政府管理带着财政责任和行政效率问题先入为主。其他人可能着重于更大的与民主、人权和参与过程有关的政治问题的关注。也有些人看待政府管理时将焦点放在政治行政体系和生态系统两者之间匹配不匹配上，或者从服务的操作和管理上看问题。政府管理在世界各国进行了实践，目标是使其更为有效。为了实现政府对水的更有效管理，有必要创建一个可行的环境，以便积极促进私有和公共部门的主动性并使各利益相关者参与进来，得以表明自己的需求。

政府管理包含在（自然、经济和社会）资源管理上运用分配性和控制性政治所采用的方式并从大的方面包容权力部门行使权力所依赖的正式和非正式体制¹。探讨这个正式和非正式体制的结合体的新术语为分布式政府管理（distributed governance，库依曼 1993），这在稍后讨论。在政府管理上有一个极深奥的政治要素，涉及平衡各种利益和面对政治现实。

尽管政治可设定议程、优先次序和美好前景，但是，人民需要能展示可信而且摸得着的政治前景的政府管理系统。最后，必须建立管理架构来执行日常任务。

政府管理作为一种强制执行机制

为什么需要集体行动和政府机构？其根源在于这样一种认识：如果没有集体的力量强制执行法规制度（例如产权法规），那么可能由此而产生的无政府状态

¹体制在此解释为包括正式的（已编成法律条文且在法律上实施的）和非正式的（传统上和地方上约定俗成且未成法律条文的）两个方面的制度。

将只会给人类生活带来肮脏、野蛮和崩溃。世界上的人都不是完美无缺的，在这样一个世界上，集体组织要平衡正、反两个方面，要阻止“坏”人做坏事，使“好”人能够去做善事（当然，“好人”和“坏人”在不同时间上可能是相同的人）。但是政府本身就不是完美无缺的，如果假定从事“政治游戏”的政客与老百姓别无二致的话，他们也同样会去追逐私利和投机取巧，那么就需要采取限制性措施（选举措施、宪法和法律措施或其他措施），以保证政治不会被他们当作巧取豪夺的工具。

谁是真正的掌管者：政府体制模式

政府管理具有许多不同的形式，它取决于一个国家在经济、文化和传统政治上的标准以及立法机关和立法者的行为。在一些国家，政客和官僚们在立法问题上讨价还价，争议的焦点通常还是集中在执法方面，而选举产生的立法机构却不在关注的范围内。在其他的一些国家，国会议员的行为举足轻重，关注的焦点是由选举产生的立法会。要了解民主政治的行为，就要知道国会议员是那些“一门心思追求再次当选的人”。他们的目标是在最短的时间内提高选民的福利，以确保他们再次当选。这就特别需要有健全政府管理体制，保证在给人民谋取利益的同时，又可避免急功近利的危险性。立法者能处理的信息是很有限的，而且处理信息的专业面也很窄；对于他们所不熟悉的领域，他们借助于他们信得过的信息来源（机构、同事关系、网络、委员会报告等）获得信息。

政府管理的要素之一是建立一个（制度上的和行政上的）框架，在这个框架内陌生人或有不同兴趣的人们能心平气和地讨论，并且同意相互合作，共同协调他们的行动。有必要设立某种具有约束力的仲裁制度，以便在出现难以调和的矛盾时能够打破僵局。最终要将仲裁制度纳入政府和司法系统中或在国际层次上体现在联合国和多边协议中。

良好的政府管理的意义

政府管理对经济、社会和环境关系重大。良好的政府管理必需具备：包容性、责任制、广泛参与、透明、可预测性和响应迅速。当政府管理系统不满足这些条件时，我们称为政府管理不力。政府管理不力将导致在处理公共问题时，政治上

和社会上的风险性提高，制度上失败、僵化与退化。当然，政府管理系统应该为发展活动发挥促进作用而不是设置障碍，如何保持适当的平衡一直处于辩论之中，而且处于一个长此以往持续变化的过程中。

社会分析家揭示在良好的政府管理和良好的发展成果之间存在着很强的因果关系，如人均收入较高，婴儿死亡率较低，教育普及率较高等(Kaufmann et al., 1999)。减少贫穷是通过一个建立在明确的制度和高效公平的市场基础之上的稳定、公正的社会秩序来实现的。因而，有效的政府管理对于减少贫穷至关重要，而且能帮助贫困者实现自力更生。政府管理不力是发展的障碍，并且在经济和非经济的两方面为害贫困者，使他们更易受到伤害、更不能适应变化。结果，市场将变得虚弱且被扭曲，丧失了未来的经济增长和就业机会。扭转政府管理不力的局面需要进行体制和制度改革，应采取的措施包括建立公有资金使用责任制度，加强国家在政策制定和实施体制方面的能力建设等。它包括把决策制定及执行过程转变为一个由人民广泛参与的过程，在这个过程中，民间团体和私营部门都有机会发挥各自的作用，在公私之间结成伙伴关系的基础上共同承担责任。职责分工和权利的平衡都发生在同一个过程中，这个过程就是拟定政府管理体制的过程。

国家和社会²

多年来的问题一直是“国家能引导社会吗？”过去政府管理着重于处理的问题是 国家如何通过其政治上的经纪人（经常由经济力量决定）以及通过制定目标和财政措施以及设定优先权等手段引导着社会和经济的。在大多数的发展中国家中，比较典型的现象是社会力量强大而国家却虚弱，这种模式会一直持续下去，资源管理失当和财政运行恶化的风险都在随之增高。

当前摆着的问题是“社会能协调和管理它本身吗？”这是分布式政府管理的实质问题。分布式政府管理着眼于协调作用，研究处理纷繁复杂的国家与社会之间的相互影响以及民间团体³和政策网络的作用。它更多地注重以社会为本，而非倡导国家极权，其政府管理制度中考虑了各种力量的平衡，并认识到政治力

² 本节的大部分内容参考了 J Pierre 编著的《政府管理论辩》(Debating Governance) OUP, 2000

³ 民间团体可以认为是由所有的一般性非政府组织所构成，如专业协会、工会、利益团体、政治党派以及其它自由创设的俱乐部和协会等。当然，具有特定目的的利益集团也是民间团体的组成部分。就协助水的政府管理而言，应采用民间团体广义上的定义。

量在本质上是通过经济资源和经济手段发挥作用。今天，许多发达国家的政府已不再实行是一手遮天式的垄断控制了。

21 世纪伊始，我们在国家（和国际）政治体系里，在机构的迷宫中寻找共同之处。然而，许多从 19 世纪发展起来的制度和政府体制在监督国家这一功能方面与今天相比欠缺很多。发展中国家面临着自身特定的问题，因为他们的制度常常分层-有些是自己的特色，而另外一些则是舶来的。发展中国家不能或不应照搬工业化国家的体制，但是，他们需要以他们自己的方式吸取那些有效政府管理的一些基本原则。发展中国家可以为建立必要的发展框架尽快地采取行动，而不是去等待“理想的”政府管理体制被制定出来。然而，发展应与政府体制改革同时进行，这样将会促进可持续性的发展。应注意保护已经虚弱的国家体系，而不是进一步去削弱它。

对权力的驾御 - 从等级制度到权力下放

政府管理的历史背景因时因地而异。例如，在欧洲和北美，强大的占主导地位政府力量所支持下的工业及资本投资构成了他们政府管理体制的基本形态。然而，政治势力的传统基础在最近的 20 年已经被侵蚀了，而且国家的制度实力正在受到挑战。一些最新的社会变化已经促使了中央政府权力的削弱，这些变化包括：

- 国家的财政危机（增税限制）；
- 科技进步促进了网络化和辅从制；
- 全球化过程，包括国家对金融市场监管力缩小和资本运作的反复无常，限制了国家管控经济的能力；
- 在城市或半自治地区内强硬的地方民主政治；
- 政府机构编制小，而其工作量和责任过重；
- 人口和政治势力过度集中在城市。

等级制下的政府管理：政治制度从自上而下的中央集权式的等级制度向权力下放式的政府体制的演变通常被视为现代化的一个组成部分。没有证据表明权力下放式的政府体制必定比集权化体制更有效。真正的检验标准是：“在特定的国情下哪个更适用？”然而，可以感到那些已经转向于实行辅从制的国家（虽然

在职能的履行上水准还很低)与那些保持中央集权、停滞不前的国家拉开的距离越来越大。上述那些促使变革的力量在比较贫穷的国家中发挥着更为显著的影响,因为他们对提高生活质量的渴望与日俱增。人们对效率低、成本高、缺乏远见或领导能力、财政纪律松弛、政治干预政府行政职能的国家机器的现象日益不满。关于分布式政府管理,富国和穷国之间正在分化,发达国家所建立的必需的、新的政府管理机制比欠发达国家要完备得多。非常急迫的任务是,穷国应该通过学习而不是照搬富国在不同历史和文化的背景下所构建起来的政府管理模式,建立起适合本国国情的、适用的政府管理体制。

以市场为导向的政府管理: 在 20 世纪冷战结束后的近十年间,市场在许多西方国家中被看作是解决经济成长、社会公正和环境问题的途径。这导致政府缩小了对经济的干预范围,使私营部门更多地参与进来,公共服务部门和民间团体的角色也发生了变化。这些国家制度上的调整目标是减少政府指令和控制功能,而更大程度地让个体经济(而非集体性的)和私营企业与市场成为影响资源配置的首要机制。这种以市场为导向的政府管理模式正是我们现在考查政府对水资源管理和供水服务绩效的直接背景。

今天,引入市场模式的蜜月期已经结束,棘手的问题开始浮现。许多人考虑,认为“等级式的政府管理运作不良,但是市场模式也不一定普遍适用”的说法过分简单化,而市场并不代表更加广泛的社会价值。许多人正在思考建立什么样的国家新机制以及政府-社会交流的新形式才能保证既能从政治上进行掌控,又能得到社会的支持?通过研究考查,主张政府通过建立伙伴关系、联合管理与共同施政以及分布式政府管理等模式来进行管理。

分布式政府管理: 新千年伊始,国家“导引”或“指导”社会的角色正在受到有着很强的凝聚力的地方性网络组织(民间团体、私营部门)和全球性网络组织(国际组织和非政府组织)的挑战,而这些实体也同样为了实现社会发展的目标给政府发挥着支持作用。这些不同的社会力量之间形成了动态关系。许多政治家(主要在西方)越来越把政府当成问题而不是当成问题的解决方案看待。要求返回小政府模式的呼声在提高,希望折返到第二次世界大战结束后那种中央政府分级管理、统一照顾公民福利的意识形态。政府认为单靠政府自身的力量已不再足以解决社会问题,特别是社会环境问题,而私营机构也不能单独解决贫穷

和环境方面的问题。因此，不论是指令和控制式或层级式的政府管理模式，还是以市场为导向的模式，两者都被大大地削弱了。

现代化政府管理认为，官方权威应通过真正的公、私营部门之间的协调与合作，越来越多地依靠非官方权威来补充，使公、私营部门两者以及消费者（国民）受益。（全球水伙伴、国际非政府组织如国际反腐败组织组织机构就是这样的合作网络）。政府因此需要适应新的形势，而分布式政府管理就是为适应这种变化的一种制度上的响应。因此，分布式政府管理是政府适应外部环境的一种经验式的表现，它是社会体系协调和政府在这一进程中所扮演特定角色的理性反映。

建立现代化的政府管理体制

现代化的政府管理是关于如何保持对一个充满着外部（和内部）社会独立性的世界的“导引”能力。当社会上大量充斥着非政府机构的时候，国家法律法规的建立愈加复杂化。由于法制体系本身的复杂性、高昂的成本，以及司法的无力，法规的繁多可能会导致法治的削弱。在许多发展中国家中，非政府组织活动的蓬勃发展成了遏制政府效率低下的官僚主义的唯一选择（de Soto, 2000）。

克服腐败无疑是政府管理的一个重要方面，直到最近，缺乏信息和政治意愿使公开讨论这一世界上公、私营部门之间普遍存在的腐败问题变得很困难。举例来说，法律可以应对腐败的问题，但是它却是一个沉重和昂贵的工具，是一种最后的手段，因为把有关人员送上法庭既不容易又不便宜。如果有了分布式政府管理，那么更加公开的竞争、更负责任的公共管理和更加透明的程序就可以应对腐败问题。在不诉诸法律的情况下尚有许多措施可以采用，包括减少公共部门对经济的干预、改革行政管理、提倡自由化、减少官僚作风和公平地支付工人的薪资等，所有这些都有助于减少来自腐败的诱惑。一些非政府组织、强大的独立媒体和自治社团（例如：与社会责任和行为准则有关的社会团体等）可以在社会舆论上开展打击，将会遏止除了那些肆无忌惮的腐败分子以外几乎所有的腐败行为。

与之类似，已经蔓延开来的非责任性的社会民间组织和非政府组织呼吁采取行动，但是他们处于局促的地位，对于自己建议采取的行动的结果无法承担责任。

地方政府的弱点所造成的政府管理上的真空已经被起良好作用却又无法承担责任的组织来填补。政府经常陷于自相矛盾的角色当中：它既是服务的提供者，同时又要为这些服务提供责任保证。地方政府时常是茫然或无能为力的，而社会民间组织缺乏法律基础。因而，有效政府管理的一个关键要素是进行制度改革（涉及到政府体制和社会制度），从而尽可能多地把政府职能转移到社会，并尽可能地使众多的社会民间组织民主化。这意味着向一个有着规模有限但力量强大的政府和具有政治性的（和自愿性的）民间组织的社会转变，从而使自上而下式的官僚体制转向法治有序的、民主的自治组织。都柏林原则⁴明白地反映出了分布式政府管理这一观念。

必须建立起能够解决市场化过程中的合法性和责任制问题的政府管理体制，这可以通过建立自治法规和网络组织，发挥其独立的制衡作用而实现。然而，西方的政府管理方式通常是建立在公平分享权利和强大的公众监督的社会结构基础之上，这些不可能被原样照搬到发展中国家。政府管理体制平衡调节权力和优先权。政府可以“决定”如何用激励机制构建社会（例如，通过预算用金钱作为激励），但是他们需要考虑内、外部压力以及经济力量，包括民间团体的热望和优先权、国际协定或宣言、地方分权和区域合作以及捐赠国的优先权（针对较贫穷的国家来说）、宏观政策（财政与计划）和短期的政治上的优先权等。

建立有效的政府管理体制已经是许多年来发展合作的一个关键性方面，而且主要的捐赠人、开发银行和私人投资者在评估其投资效率和效果的时候，越来越多地考虑到政府管理体制问题。私人投资者愿意支付给咨询公司（如从事收集经济情报的公司）费用以便了解政府管理体制方面的情况，这个事实说明政府管理方面的现实情况对于他们决策的重要性。然而，这个做法过程缓慢不说，还有干涉国家主权之嫌，这在政治上是高度敏感的。如果把注意力具体集中在水行业的政府管理议题上，那么就有可能找到更为实际且可操作的解决方案。

⁴ 1992 年制定的指导 IWRM 的都柏林原则是：

- 淡水是一种有限和脆弱的资源，对于人类生存、可持续的发展和环境至关重要；
- 水的开发利用和管理应基于参与的方式进行，参与者包括各层次的用户、规划者和政策制订者等；
- 妇女在供水、水的管理和保护方面起着重要的作用；
- 水在各种竞争性的使用中具有经济价值，应被作为一种经济商品。

2、政府对水的管理

自 1992 年都柏林会议以后，重要的国际目标已经设立，而且都与政府对水的管理有联系。2000 年海牙世界水论坛上，GWP 的行动框架（GWP，2000）指出水危机经常是政府管理上的危机，而且把政府对水的有效管理看成是最应优先采取行动的领域之一。2000 年海牙《部长宣言》强调了这一观点，呼吁政府要管好水，而且公众和所有的利益相关者都应参与水资源管理。在 2001 年波恩国际淡水会议上，与会部长们共同建议在三个方面采取行动，其中最重要的是加强水的政府管理。他们提议各国应提出切实可行的办法，促进政府在所有层次上对水资源的管理，逐步加快水利部门的改革。联合国 2000 千禧年大会强调，要保护和照管好我们共同的环境，尤其是要停止水资源的不可持续开发利用，通过制定区域性、全国性的和地方性的水管理战略，促进人们能够平等地获得水资源并保证充分的水量供应。2002 年可持续发展的世界高峰会上批准了这一提议，各国元首同意在 2005 年之前制定出准备实行水资源统一管理和提高用水效率计划的具体目标。为了使这些计划具有实际意义，必须充分认识现行的政府管理体制并允许对其进行必要的改革。

什么是水的政府管理？

“水的政府管理”或者“政府对水的管理”这个名词需要谨慎地加以定义，要了解它也不是很容易。要想确定那些因素决定着水的政府管理是否有效，就必须首先全面认识了解什么是“水的政府管理”。全球水伙伴是这样定义“水的政府管理”的：

水的政府管理是指现行的一系列政治、社会、经济和行政管理体制，目的是为了在各个层次上开发、管理水资源，并提供水服务。

水的政府管理的概念包括设计制定公共政策和制度构架的能力，而且制定出的公共政策和制度构架既能被社会所接受，又能动员社会资源来支持它们的实施。水政策及其制定过程一定要把水资源的可持续发展作为目标，并促使其有效地得以贯彻实施，在这个过程中，必须要有关键部门和主要利益相关者的参与。政府管理层面与水的技术经济层面有重叠之处，但是政府管理为我们在解决问题

或在抓住机遇方面指出了当中的政治和行政因素。水的管理是建立在国家的实际和制度的系统内各部分和那些仍然是社会合作的更多综合问题的一个子集。

水的政府管理与那些政治、社会和经济的组织和机构（及其之间的关系）有关，这些对水资源的开发和管理很重要。社会上用水情况很复杂，水资源开发、分配和管理的公正和高效并确保环境的可持续性需要听到不同的声音，各种意见都应得到尊重，然后才能就公共的水资源和有限的财政和人力资源的投入作出决定。水的政府管理与水部门内部的功能、平衡和体制有关（内部控管），它包括社会对财产权的一致公认以及管理和司法体制。影响也来自社会团体和政府当局，这些作为水的外部控管考虑，稍后会加以讨论。虽然水的政府管理有其经济和技术方面的因素，但在大多数的国家操纵的力量依然是政治。水资源的有效管理和水服务供应者将需要政府和社会各种不同的民间团体承担义务，特别是地方和社区组织以及私人部门。

水的政府管理的原则和法律基础

都柏林水原则明确提出水资源属于国家产权体系的管理范围之内，并且通过参与式管理的原则，主张采用权力下放式的管理。这就需要加强对水权的认识并将水权正式化，许多国家正在这样做。水权的正式化引起了许多复杂问题，包括多方宣布自己拥有某一水权，以及社会团体之间的利益分配平衡问题。这同时也涉及到责任问题，特别是环境保护和财务的可持续性责任。水权的正式化过程中常常偏袒那些有钱有势者，他们会钻空子并攫取权利。按地方传统和习俗确立下来的非正式的“权利”同样是相当重要的，将这种权利正式确定下来时，若做法不当，可能导致正式权利和传统权利之间的冲突。权利的正式化对安全获取水资源来说并不是充要条件。捍卫权利不被他人侵占的能力非常重要，无论是对正式的或非正式的权利来说。需要澄清的一个重要的问题是在什么范围内转移水权，是服务于部分人还是所有的人。

变化广泛的水法

政府管理的理论基础是集体行为理论。然而，没有一种理论可以放之四海而皆准，适用所有的情况。欧洲大陆、拉丁美洲以及注重实效的美英学派的哲学思

想常常显著不同。对财产权开始有了相对清晰的划分以后,经过一段时间的试验,美国已经使水资源的政府管理具有了一定的灵活性,在做法上可随着经济和社会情况的变化而允许对其进行调整,因为它本来就没有期望建立一个可以包罗万象的、处理所有不测事件的管理制度。还存在着其它形式的政府管理制度,有的是把民法(偏重哲学,源自罗马法)和习惯法(注重实用,源自不列颠)杂交结合而来的,有的则具有古代的制度传承的痕迹,如哥伦布发现新大陆之前的美洲、印度和伊斯兰教国家的那些管理体制。

有些社会权利和责任制度依然按传统的形式保留着,而不是编写成法律条文,然而其作用却不亚于书面法律条文。公平共享的社会观念对管理很重要,许多国家对于灵活性和公平分享的概念依然陌生,他们的政府管理制度僵硬而又不顾及合理性,常常缺乏调适能力,没有强制性处罚措施,而且偏袒强势群体。把基于灵活性和实用性的政府管理制度移置到这样的国家来施行,那将是一件非常困难甚至是充满危险的事情,除非这些国家占主流的社会制度能够给恶者以恰如其分的制裁(Solanes, 2002)。

水法是关于财产的权力

政府担负的一个重要核心职能就是确定财产权和使用权以及有关的责任义务。在现代多元化的民主社会中,政府的基础建立在公众化之上(即把政府的公权力从少数个人转移到民众手中),监控和保护生产性资产不被其他人非法侵占需要花费很高的成本。没有这种物权法,那么产权制度就无非是一种在武力支持下的独占行为。对水权的讨论通常集中在对水权持有人的权利的讨论上,而忽视了其应对社会不享有该项权利的人所负有的责任和义务,这些责任和义务需要在讨论中给予重视。另外,讨论水权时必须考虑到与之密切相关的土地利用方式和土地的所有权(如通过岸线权),土地所有者改变土地利用方式(如植树造林)可影响到水。

不同的产权制度事例及其相关的权利和义务包括:

- 公开而自由地获取

“公开而自由地获取”指的是一种政权制度,在这种制度下,资源利益不是

供某些用户群体或所有者独享的专利，而是人人有份。个人在资源的使用和维护上既享有特权（在享用时可以不顾其它人的利益）又没有权力（不能妨碍其它人自由享用他们权益的活动）。

- 公共财产

在确定了一个管理团体之后，该团体有权排斥非管理团体成员的人并有权制定享用规则，非管理团体成员有义务遵守这些规则。管理团体的成员个体有使用和维护水资产的权利和义务，因此具有管理资源的权力。

- 私有财产

个人拥有资源，他有权排斥其他人的觊觎并有将产权转让的权利。他们有义务不采用暴殄天物式的资源使用方式。非产权所有者有义务尊重产权所有者的决定，但有权期望产权所有者能以社会可接受的方式使用他所拥有的资源。

- 国家财产

水资源属于国家，服务于公民，个人有义务遵守由国家主管机构决定的使用方式和享用规则。

水资源在一开始在一个“公开而自由地获取式”的政体架构内，但是时常被一个团体占有后转变成公共财产资源。当个人或团体共享水资源时，他们在社会政治、经济和生态的意义上就被相联系起来（Ostrom, 1999）。有一个公共水塘，如果某些行动影响了那些分享该水塘的水资源的人而不顾它的所有权归属，那么从这一点来看，水塘的控管权就被分配了。

为了控制资源起见，国家趋向于占有公共财产团体手中的大部份产权，构成国家财产，只余下少量产权为私人所拥有。国家因而就面临着如何按国家利益优先的方式配置这些国有资源的问题。进入 21 世纪之后，国家考虑的重点是如何通过政治运作，以公平和公正的方式实现国有资源的配置，同时不挫伤人们节约利用资源的积极性。

水信息网络、磋商与政策改革

前面提到，政府管理的关键任务之一是建立体制和行政管理框架，在这个框

架内属于不同利益团体的人们能心平气和地讨论问题，相互合作，并且协调他们各自的行动。通过这个框架也可减少高效水管理的操作成本。因此，信息网络组织（或伙伴）是很重要的，并且可以在其它行政组织无能为力的地方发挥良好作用。在下列各项条件下，信息网络发挥的作用最大（Pierre, 2000）。

- 管理者需要可靠的信息；
- 质量的定义和测量很困难；
- 难于给日用商品定价；
- 专业判断力和技术专长成为核心价值；
- 需要灵活地满足本地化和多样化的服务要求；
- 需要跨部门、多机构之间的生产合作；
- 不同的企业文化之间的合作；
- 有关各方认识到相互合作的意义和作用；
- 需要建立长期的关系以减少不确定性；
- 监测与评估的政治和行政管理成本高；
- 在执行中遇到价格争议。

水几乎适合以上所有的条件，因此可作为显示涉及各种团体的网络组织（例如：政府、私营部门和社会团体）比单纯依靠任何层级式管理体制或市场方式发挥更好的作用的一个范例。其实市场代表的是一个高度依赖于信息的重要网络。

当计划改变水的政府管理体制时，重要的是了解与区别各种不同功能水平之上的水管理：如运行操作层次上的、组织机构层次上的和宪法层次上的。首先，第一个重点是为某种目的控制或利用水，以满足其特定的需要。在运行操作层次上，有众多公立或私营企业提供生活供水、废水处理、水电、灌溉、环境管理、旅游等服务。而组织机构层面则负责协调和减少在这些竞争企业之间的冲突，管理有关规则和政策，并管理用水和水用户。这项职能由公立机构行使，如流域机构与管理实体，而后者若要公平地行使职责的话则需要成为一种在宪法范围内的

自治实体。最后，宪法的功能则是创建一个适宜的环境，在这个环境中使其它的管理职能发挥作用。宪法的功能是在考虑外部控管因素和政治诉求的基础上设定政策和立法。在许多国家中，这种职能不够明确，并且政府时常不能或不愿意行使他们的职责。在这种情况下，通常在地方政府或社区层次建立某种特别的安排，由于缺乏正式的基础，这种安排是相当脆弱的，可能会受到来自既定利益方或中央政府的政策和法律的不利影响。在改革水的政府管理体制时，公众参与和协商的方式有助于加强地方政府的分量，把这种特别安排的积极的一面带入官方的管理体制中，并减少这种非正式安排的脆弱性。

水的政府管理的新形式

水文地理的边界－河流流域－为现代政府管理网络提供了机遇。一个流域是一个界定的区域，在这个区域内存在着某种激励人们就水的政府管理体制达成共识的东西。虽然流域跨越了行政边界，以致于地方政府和其它政府实体配合得不一定那么好，但流域机构或流域委员会就有权要求他们互相配合，那么流域机构就有了特定的政府管理能力和需要。中央政府单方面采取行动不太能够轻易地分配和管制流域的水资源，因为他们不可能了解掌握当地的地方利益和重点。然而，政府应该提供有关规则和规章制度，建立起一个适宜的架构使流域内的人民能够坐下来相互磋商。流域的管理中必须处理分配给用户的水质和水量问题。对其它部门水用户的调节，如对农业和工业用水的调节能力不强。防止来自农业用水的污染（盐分污染，如地下水中的硝酸盐）和来自工业的污染（如制革厂和采矿场）正在变得日益重要。在巴基斯坦，最近颁布的水管理法令中已认识到了需要对灌溉农业进行管理。同时考虑土地利用和用水的流域规划和流域管理是流域管理的一种手段，但是迄今为止这一手段尚未付诸实施。《欧盟水政策框架》和《南非河流流量减少对策》等文件中所给出的一些新方法已开始纳入到水的政府管理制度中。

水法和水事规章作为重要的管理手段，对它们的讨论由来已久，但它们所造成的控管不力的事例却屡见不鲜。法律的引入及其实施是一个与社会政治的两极分化有关的政治过程。由于外部控管体制较弱或不适应的原因，在一个国家有效的法律和制度用在其它国家就不一定同样有效。举例来说，美国通常采用的灵活

而注重实效的方法并不适合大多数发展中国家的文化环境,普遍存在的问题是对公用事业业主的调控力较弱。例如,当强大的私营水事业业主就供水谈判的条文危害到公众利益的时候(如,保证利润过多、固定汇率和利率等条件),它将导致让私营部门从事供水服务的幻想破灭。同样地,公众服务事业业主经常被政府操纵,成为政府安排就业的地方或者是变成政府的提款机,他们就会因资金不足而日渐衰落,服务质量也就可想而知了。因而,对国营和私营的公共服务提供商加强管理是非常必要的,同时要清晰地界定管理者和营运者双方各自的责任。

用水量越少,发生矛盾冲突的程度越低

显而易见,用水需求量的增长导致了水危机的发生,因此减少水需求量会大有帮助,尽管资源供求矛盾和环境退化问题不会随之消除。可以通过采取多种技术和社会经济手段,以自愿的方式减少水需求量。这在本质上意味着用水者将改变其用水习惯。诸如发放用水许可证以及给各类用户分配水量和限制用水等管理手段也可以减少用水需求量。例如,美国总用水需求量已从1980年的用水高峰下降了,虽然在这期间社会财富和人口大幅度增长。这意味着维持水环境质量正变得越来越容易。在这种情形下,用水需求量的减少不是水价政策直接的功劳,而在很大程度上要归因于一些外部因素,如电价上涨,家庭和商用水用具规定要达到的耗能效率提高了,经灌溉所产出的作物的市场价格降低了等。具体的水政策措施也有重要的影响,如限制污水排放以及按照联邦法规保持河道内的生态水流量。值得注意的是如何让群众知情,然后施加压力,推动政策的改进和技术革新,以便实现节水的目的。节约用水,每个人点滴做起,合起来就使美国的用水效率发生了很大的改观。

水权的宣传和水权转让在多大程度上服务于部分或整个社会是一个重要事项。私营部门参与水务的问题近来变得很有争议。然而从行政管理的角度来看,其实质注重的是保护消费者而非供水者。不论是国营还是私营的供水企业,其职责、水价政策和供水规程中要么考虑要么不考虑较贫困的人口。例如,交叉补贴政策,如果运用得当的话,是一个全世界范围普遍适用的、给贫困者带来实惠的政策手段,同时又不会对其他人或对经济产生不利影响。

水的政府管理的政治学特点是它具有典型的社会学与经济学因子(社会结

构，制度等），它超越了供水的本身，而从更广泛的意义上反映出一个国家的政治结构，即水政策制度的形成背景。对于水资源管理者或供水服务的提供者来说，其管理的领域当然涉及政治成分，但通常不把他们的活动与政治直接挂钩。

政府管理失灵

在社会科学文献里对“管理失灵”所隐含的意义是，任何行政管理结构都会“失灵”，且任何市场和社会分级都存在其局限性而发生调控“失灵”现象。需要设计或创造出更为有效的行政管理体制，以便克服诸如“行政管理失灵”、“市场调控失灵”和“体制失灵”。例如，水不是一个简单的经济物；它有时是公有的，有时是私有的，经常介于两者之间。水资源的开发会导致对自然资源的垄断，进而产生经济上的和资源上的副作用或客观问题。

表 1 列举了“行政管理失灵”的各种表现形式，大多数国家都存在类似的问题，需要得到解决。GWP 为解决与水资源综合管理有关的问题设计了一个“工具箱”（ToolBox，GWP 2001），其中含有一系列的“锦囊妙计”，可以用来解决行政管理失灵的问题。制度上的和相互沟通上的缺陷可能是最难以解决的。政府若要实现有效的水管理，针对每个特定的环境，按经验制订出克服水政管理失灵、市场失灵和系统失灵问题的办法是至关重要的。有些管理失灵的问题是水利部门的专业人员不易解决的，因为问题本身就超越了水的范畴：如，国家的制度架构不利于从政治上对问题进行明察；部门之间缺乏对话机制；如何处理诸如防汛抗旱工程设施等无价资产和公有财产。水利部门需要了解这些行政管理方面的外部制约因素，与本行业之外的其它机构合作共同寻求解决方案。

水部门外的行政力量

水的政府管理可以借助国家其它部门的行政力量，例如产权以及普通法规的落实等。美国加利福尼亚州在某些较为普通的法律的协助下，建立了地下水管区；南非种族隔离政策的结束促使其《水法》发生了重大调整；东欧加入欧盟促进了水管理方面的改善等等。水服务业的成功又反过来验证外部行政政策的正确性并加强之，最著名的事例是在 20 世纪之初，荷兰合作式的水资源开发为建设荷兰

现代福利社会发挥了重要作用。

如果说水服务业的从业者感受到了外部行政力量对其内部管理上的影响力的话，那并不让人觉得意外。由于政治干预或冲突导致水服务业瘫痪的情况不乏其例。其实，外部政治力量可能会通过不予理睬的方式或者出于对既得利益的考虑而阻止新的水服务形式的出现，在极端情况下，公共水服务业者还会受到有组织的违法犯罪活动的侵害。外部行政力量的干预在许多情况下其效果都是负面的，而有些干预措施从长远的观点来看则是积极的、有支持作用的。这一点告诉我们，完全在水行业之外发展起来的政治势力可以在水服务业之内，对从业者或水资源管理者施加有利的或不利的影 响。因此，营造一个有利的或者起码是中立的外部环境是水服务业者成功经营的关键。

水的政府管理最先起始于政府设定的社会经济政策。然而，随着贸易的日益自由化，水服务业越来越受到国际贸易协定的影响。通常此类贸易协定都是由国家的贸易部的官员出面谈判的，他们对水行业知之甚少，也不一定去咨询水利部门的官员。最近，一些非政府组织对于把水服务的内容纳入到《贸易与服务总协定》之中表示了关注。水服务业的自由化对于吸引外国直接投资是有益的，而国家之间在谈判《贸易与服务总协定》下的规则时要谨慎从事。政府的谈判人员可以将对某个具体服务行业所作出的承诺上再设置限制条件，由此而约束《贸易与服务总协定》规则的实施，但这一问题很复杂，通常发展中国家的谈判人员在此类谈判中处于弱势地位。

应当特别关注在促进贸易与保护中央政府制定规章的权力之间的矛盾。大家都认同的是，政府管理水服务业的能力是提供有效的私营或国营水服务的关键，但政府的管理权可能会受到《贸易与服务总协定》的限制。除了《贸易与服务总协定》之外，其它的一些贸易协定（如北美自由贸易协定）也会影响到水服务行业。举例来说，最近开始的有关农业贸易自由化的多哈回合谈判就影响到粮食生产的用水问题。另外，债务偿付以及 HIPC（高负债穷国）协定也使政府拨款用于提供水服务的能力釜底抽薪。

3、实现政府对水的有效管理

Judith Tendler (1997) 指出, 我们对于构成政府行政不力的因素了解较多, 而对于如何成就一个好的政府却知之甚少。她在实例研究中对如何行使好水的政府管理的传统妙策和先入之见提出了质疑, 并促使我们对每个案例进行仔细的职能上的分析。Keohane 与 Ostrom (1995) 提供了一些发生在美国、印尼、尼泊尔、墨西哥、秘鲁、菲律宾和斯里兰卡等国家的经验实例。Maass 和 Anderson (1978) 深入分析了自 15 世纪以来西班牙的巴伦西亚、莫西亚和阿利坎特等地区灌溉管理发展的历史。在所有这些实例研究中, 研究者都找到了强有力的证据支持这样一种说法, 即: 虽然存在着多种多样的产权制度, 水用户群体自身在经历了较长的时期之后, 可以发展形成一种可持续的管理体制(西班牙的灌溉产权共享制度的建立用了几百年的时间)。从根本上说, 有可能调查得出为实现有效的水管理需要在何种程度上进行集权式和分权式管理。经验实例表明, 并没有教条性的解决方案可循, 但在实践中摸索出水的政府管理成功的一些共性因素却是大有帮助的。

水的政府管理的新思路

人们越来越觉得水资源和水服务的政府管理在开放的社会结构中实施起来其效果会更好, 因为在开放的社会结构中民间社团、私营企业和媒体能够得以广泛参与, 它们相互联合起来形成网络, 给政府提供支持并施加影响。不论是网络化的水管理政府管理还是分散式的水管理, 对其作用的审视和考查有助于终结关于私营水服务与公营水服务孰优孰劣以及社区在水的政府管理中所起的作用等毫无结果的争论。创建一套适当的水的政府管理制度的目的是使争论的焦点问题更加切合实际。由于政府法规提倡“自管”, 民间团体和非政府组织在水管理和提供水服务方面的作用也日益明晰。

在设计有效的政府管理制度时, 要注意不能过分地增加行政成本, 或妨碍一些行动措施的实施。任何事情都要作权衡和取舍, 重要的是要针对某种具体情况作出恰如其分的权衡, 而不是去寻求一个完美无缺的理想制度。在北方发达国家里, 的政府管理制度往往显得很粗陋, 可能会妨碍发展, 但其社会发展的成熟

程度却适合这种不完善的政府管理制度。在较贫穷的国度里，其政府管理制度千万不要给行动措施施加太多的限制，否则会阻碍经济增长，无法满足贫困者的基本需求。改善政府管理制度的合理要求与经济发展之间互相矛盾，这样的事例屡见不鲜。政府管理所带来的社会经济事务成本可能会很高，一定要认真采取监控措施，把它控制在合理的范围之内。

并不存在一种单一的有效的水管理的模式，水的政府管理的体制应适应各个国家的社会、经济和文化特点。然而，欲实现有效的水管理，均要遵循一些重要的基本原则：

水的政府有效管理原则

1. 方法上的

- **公开与透明原则：**体制和制度要以公开的方式操作，成文时要使用普通大众都能理解的语言，以增强老百姓对这种看似复杂的政府管理制度的信心。另外，在政策的决策上也需要透明，以便内行和外行人都能对政策制定的步骤一目了然。这一点对于涉及财务的事务来说尤为重要。
- **广泛参与性与相互沟通原则：**政府政策的质量、适当性和效果取决于在政策从开始制定到实施的整个过程中公众参与的广泛程度。参与的越广泛，人们对最终结果和孕育政策的体制安排的信心就越足。要达到广泛参与的效果，至关重要的一点是各级政府在制定和实施政策时要遵循参与式的方针路线。广泛参与是建立在社会动员以及人民言论、结社自由的基础之上的，而且，人民发挥建设性参与的能力也很重要。而透明性和责任归咎制则取决于是否允许信息自由传播。政府管理体制要求实施者与利益相关者之间直接地进行沟通，如果照行不悖的话，政府管理中的许多问题就能得到民间的广泛参与。
- **连贯性和综合性原则：**政策和行动必须是前后连贯一致的。随着政府管理范围的扩大和任务的多样化，对其前后谐同连贯的要求也在提高。气候和人口变化所引起的挑战性问题常同时影响到政府的各个不同部门的政策。连贯一致性原则要求政治领导层发挥作用，现行体制中的各级要具有很强的责任心，以确保在一套复杂的制度中其路线方法做到前后一致。水的政府管理应增强水资源综合管理（IWRM）的效力，政府管理体制中应考虑到所有的用水以及传统水行业中的水用户，并考虑到这些水用户与所有其它潜在的水用户

和用水部门的相互关系以及对他们产生的影响。

- **公平与道德原则：**不论男女，所有的人都有保持或改善其生活水平的权利。在政策制定和实施的整个过程中要密切注意各利益团体、利益相关者和消费者之间的公平性。对行为不当者的惩罚也要一视同仁。总之，水的政府管理应以社会道德原则为基础，依法行政。这一点在水的使用权、享用权司法和产权的司法裁定方面表现得最为明显。制定的法规框架应当公正，实施的时候要要不偏不倚。

2. 操作与绩效上的

- **责任制原则：**要明确立法和执行过程中各自担负的职责，各个机构必须为各自的行为负责并作出解释。还有必要进一步明确所有参与方在制定和执行政策过程中各级的职责分工。“游戏规则”要毫不含混地见诸于文字，对违反规则的惩戒办法也要白纸黑字，同时要附带加强仲裁的机制，以便在利益相关者之间出现看似不可调和的矛盾时仍能找到满意的解决方案。政府中的决策者、私营业者和民间组织既要向大众负责，又要向公共机构中的利益相关者负责。这种责任制因不同的机构而异，随该决策是否由本机构制定的情况不同而变化。
- **高效性原则：**经典的经济理论强调经济效率，但除此之外还有诸如政治效率、社会效率和环境效率的概念，它们与经济效率之间需要取得平衡。十分重要的是，政府管理体制不能阻碍采取行动措施，例如，最大程度地减少政府管理事务成本在实现政治和经济效率目标之前有很长一段路要走。
- **灵敏性与可持续性原则：**政策一定要面向需要，具有明确的目的指向，既瞻前又顾后。灵敏性原则要求政策和决策的实施要讲究适当的方式和执行层次。最为重要的是，政策应当是基于激励机制的，明确保证按政策行事的人会收取经济或社会利益。政府管理制度还应着眼于长期可持续性。水的政府管理一定要既服务于当前的水用户，又要面向未来，服务于将来的水用户。

利用水资源综合管理工具

水资源综合管理的模式避开了政治和传统的按部门条块分割的水管理模式，在资源管理与提供水服务的职能之前划出了一条明确的界线。然后，不要忘了水

资源综合管理本身就是政治，因为它解决的是水的再分配、财力资源的分配和环境目标的实施问题。在水利界有一个基本的共识，即水资源综合管理为可持续性用水和水管理提供了一条唯一可行的途径，虽然没有放之四海而皆准的解决方案或蓝图可言，而且在如何将方法付诸实践方面存在着许多争论。而且，水资源综合管理不是在真空状态中实施的，而水的政府管理则为水资源综合管理方法的实施提供了一个大环境。然而政治环境却影响着政治意志以及政治上的可行性。在建立起有效的水的政府管理制度使水资源综合管理得以实施方面尚有大量的工作要做。这既关系到水资源的管理，又关系到水服务的提供。

为了建立有效的水的政府管理体制，将水资源综合管理的方法运用到实践，政策制定者和水的政府管理实施者可借助于大量文献中所提出的多种工具。全球水伙伴“水资源综合管理工具箱”（*GWP ToolBox for Integrated Water Resources Management, 2001*）以全世界以往的经验为基础，汇集了 50 多种工具供水管理实施者使用，以克服政府管理上的失误（见表 1）。不同的国家应根据各自具体国情，找准哪些工具最重要、最适用。为说明该“工具箱”中的一些要诀，以下给出三个研究实例。

智利水的政府管理与体制改革

在拉丁美洲，最受到重视的是那些能够解决市场问题的工具措施。智利的水务改革的重点在于如何正确地确定水资源的价格以便把高出水费的机会成本反映出来。哥斯达黎加和厄瓜多尔等国也在进行着类似的努力，在这些国家里，流域下游的水用户要付给流域拥有者和管理者服务费。智利（见文字框 1）在水的政府管理方面处于世界领先地位，但它可循的先例并不多。智利的外部政府管理经验值得借鉴，因为它是基于以出口为导向的开放的经济，一心谋求发展，水行业只是跟进而已。智利在匆忙建立其水市场之时，在公开、透明、参与式及生态环境方面犯过不少错误，但它所建立的政府管理制度经过调整，在最初的法律通过了 20 年之后的今天，出现的问题正在得以解决。对水政策和水的政府管理来说，20 年只是很短的一段时间，要知道美国花了 200 年的时间才把公众参与和生态环境的内容纳入到水的政府管理中。

墨西哥的分权式管理

在许多国家，农业依然是最大的水用户，而在提高用水效率上却极少尝试改革，原因是众多的农民必须满足生计的需要。不论是在发达国家还是发展中国家，基层行业有着较强的既得利益，同时政府管理制度薄弱。一般情况下，政府既无意愿反对农村政治上的需要，也缺乏资源弥补造成的后果，致使采取措施试图解决有关政府管理问题的决心久久无法兑现。墨西哥的案例（文字框 2）显示，曾经是那样等级森严的政府灌溉机构最后是如何将决策权下放，把管理职责转移分摊给基层农民团体，同时将水权和 3 万公顷的公有灌溉系统的管理权移交给水用户组织。虽然该地区只是灌区的一部分（而且是一个复杂而重要的部分），但这是迈向分权式管理重要的一步。由于采取的是单纯的按行业管理方式，因而就忽视掉了其它用水效率可能更高的机会。尽管如此，这为开展更深入的改革提供了方法和手段。如前所述，有效政府管理制度的制定和发展是一个长期的、不断更迭的过程。

跨界水域及其政府管理

百事湖（Peipsi Lake，文字框 3）是由俄罗斯和爱沙尼亚两国共享的，它可以作为跨界水域采用水资源综合管理的工具进行管理的一个良好例子，它显示如何通过政治意志和国际合作实现水资源可持续管理的，还说明让地方民间团体参与敏感的政治事务存在着难点。所得到的主要教训是，如果忽视了参与式和公开透明原则，有关国家的政府就会遇到政治和社会方面的严重困难。分散式政府管理显示出了其应用价值，尽管许多国家的实践显示，要突破一些障碍是一个缓慢的过程，需要花多年的时间。

百事湖的案例也突出了不同国家之间共享水域用水的政府管理中的一些具体问题，其中一些特殊问题在这里无法充分涉及，而这些问题又决定着采取何种决策和行动。然而，有越来越多的事例说明水可作为区域合作的催化剂，有关各方都能从达成的协议中获益是共享水域谈判的基础，南非的 INCOMATI 河和 MAPUTO 河最近所达成的协议即为一例。尼罗河水域提案是就水的政府管理进行耐心对话的又一个例子，在该案例中推动谈判的因素是有关各方出于加强安全和稳定以及经济发展的愿望，而非仅仅是用水。

虽然大多数谈判都是双边谈判的性质,但也存在着针对跨界水域的用水和水资源管理的国际法和区域协定。一个重要的区域公约为《跨界河流与国际湖泊的保护和利用公约》(又称为《水公约》),它是于1992年由联合国经济委员会为欧洲签订的,旨在加强跨界地表水的保护和生态管理措施并责成各方预防、控制及减少水体的点源和非点源污染。《联合国关于国际河流非航运用途法公约》是唯一的一部指导跨界水争端解决的综合性国际法律框架,它含有一套鼓励双边和多边在不动辄诉诸制裁的条件下进行相互协调的指导原则。迄今为止,只有六个国家批准了该公约,因此没有完全施行。将来因水资源而导致冲突的可能性会越来越大,国际社会应加强努力,解决跨界水冲突问题。

水的政府管理与水事业

世界范围内90%多的生活用水供应和废水处理服务是由公共机构承担的,这个现实在将来可能不会改变。一般来说,服务质量尚可,但也存在一些服务质量差的情况,由于资金不足,公共机构难以保证良好的服务质量。引入私营公司进入公用事业领域提供供水服务在非政府组织和公营机构团体中引起了极大的关注。由此而引发的辩论通常是囿于意识形态上的,而又没有切入要点。所有各方都认为商业界不可占有并控制淡水资源(WBCSD, 2002),但是商业界可以担负水服务的管理责任甚至可在政府的监督和调控下建设并拥有基础设施——因而,侈论“水的私有化”是误导且可能有害的。在发达和发展中国家的一些大城市,私营企业已从资金短缺、经营不力的公用事业机构中接管了水服务的管理权。结果是有喜有忧,通常是经济效益有所提高,且使更多市民享受到了供水服务。但是,有一项教训是非常清楚的,那就是:如果不用政府管理框架进行管理,不论是公营的还是私营的水服务业都不可能提供高效服务。通常,公用事业经营者的表现受社会不良政府管理体制的影响而黯然失色,特别是在公营公用事业的情况下,经营者必须为了消费者的利益在运作上保持透明,而不能处处为其员工或官僚服务。在聘用私营企业经营公用事业时,聘用过程一定要透明,而且政府需要征得水用户(即消费者)的支持和赞同。

在拉丁美洲,私营企业参与公用事业的经营有利有弊,明显成功的一面是扩大了服务覆盖的范围,提高了服务质量,同时也存在着有待克服的困难。例如,

在玻利维亚的 Cochabamba，由于设立了不现实的目标、相互缺乏协商、腐败、合同不当以及缺乏透明等原因，导致了水服务业的惨败和倒退，使当地人民可能在今后几十年里都享受不到满意的水服务。这是政府管理上的失败，诸如此类的政府管理失败在发展中国家中甚为常见，而不管水服务的提供商是公营的还是私营的。在引入私营业者从事水服务业时需要考虑有效的水管理的基本特点（如上所列）。要搞好公用事业的政府管理，需遵循以下一些一般性原则：

- 在社会上和议会中要进行广泛的讨论，以便就私营业者参与公用事业经营问题达成一致意见；
- 制订适当的补贴制度，以保证贫困人口的基本需要能够得到满足；
- 对水服务业转为私营后消费者能否长期承受得起服务费用的问题进行经济评估，包括评估政府做出的任何允诺—如对汇率的允诺—最终对从业者的服务效率以及对公共财政赤字所产生的影响；
- 考虑到可能发生的有效竞争的程度；
- 在设计中要利用经济的规模和范围获致最大效益；
- 保证合理的水价和收益，将提高效率所获得的收益让利于消费者；
- 加强对水价变动的控制；
- 向消费者和管理者及时提供充分的信息，包括管理政策方面最新的解释；
- 为用户适时提供实质性参与的机会；
- 设立独立而精干的管理机构；
- 设计争端解决机制，以确保在处理争端时能够充分考虑到与政府管理相关的社会、环境和经济因素。

另外，在考虑选择外国的私营业者作为运行商之前，政府应对任何可能影响到各方之间合同关系的国际贸易协定进行充分研究，这一点是至关重要的。

4、最后的观察

我们在提出了一些政府管理原则并对一些实例进行考查之前，首先回顾了有效水管理的一些基础概念和经验。我们发现，在理论思路存在着许多不同派别的同时，实践上各不相同，取决于外部环境条件：发达国家趋向于灵活、分散化

的政府管理制度，发展中国家则采取硬性的、层级式的政府管理体制。我们认识到，内部政府管理和外部政府管理对于水资源的开发与管理都是至关重要的，如果缺乏良好的政治和外部政府管理制度就无法有效地实施水资源综合管理。

针对有效的水的政府管理，本文总结出以下观察到的状况：

- **外部环境：**政府管理在很大程度上取决于政治、文化和经济因素，没有哪种政府管理制度是放之四海而皆准的。水利行业外部的政府管理机制对于水行业内的政府管理的成功发挥着重要作用。必须充分认识与水行业有关的国际间协定，特别是与贸易有关的协定，的重要性，水利部门的官员必须与本行业的相关人士保持积极的接触。
- **伙伴关系：**在提倡分散式政府管理以及把民间团体和私营部门纳入政府管理过程的同时，政府和公共部门的工作人员在适当管理水这一公共资源方面发挥着至关重要的作用。政府为民间团体提供资助是取得良好效果的关键。就共享水体进行谈判的基础是有关各方要做到好处分享，成本分摊。
- **压力：**发达国家水管理发展的驱动力来自于其内部（经济、人口、资源的耗减、政治压力等），而发展中国家除承受着与发达国家国家相同的内部压力之外，还承受着来自捐助方和国际非政府组织的外部压力。
- **优先顺序：**体制、法律和管理制度的发展是一个缓慢的过程，而且还要适应迅速变化的环境条件。因此，各国要首先解决哪些最关键的问题，采取那些政治上可行的务实做法，而不是选择理论上的最佳解决方案。
- **同步性：**当前经济、社会和环境变化的步伐之快使发展中国家在制订法律制度时有无力跟上步调之虞。
- **可持续性：**由于当前亟迫的发展问题需要同步解决，各国不能照搬发达国家以往在确定优先问题的老皇历。在当前条件下，经济发展与可持续性两者是不可分割的。

由于水问题的极端重要性，政府面临着巨大的压力。重要的一点是，政府要认识到，单靠政府一家，单枪匹马是解决不了这些问题的。与民间团体合作，借助于市场（特别是地方私营企业），才是前进的唯一道路。政府管理制度必须允许所有的利益相关者积极参与解决日益严重的水问题。

同时，许多缺水的发展中国家正面临着非常迫切的发展问题。水危机的出现

需要有关国家立即把各自的水管理体制建立完善,再也经受不起把可持续性的目标一再拖延下去,也不能效仿美国和欧洲历史上把问题的优先次序逐渐明确的老做法。在目前的条件下,可持续性和发展二者是不可分割的。撇开许多国家面临水危机的严重性不谈,建立水系统的可持续性的黄金时间是在规划设计阶段的初期。这种问题的同步性不允许政府对过去那种旧的分级政府管理体制恋恋不舍。按照 WSSD 实施计划的要求,每个国家必须制订出水资源综合管理规划和战略,其中要列出为解决各个具体问题所要实现哪些改变,并排出优先次序。国际上有经验的水管理者有义务为那些正面临严峻的水管理情势的政府提供实际的帮助,把水资源综合管理的原则具体化并付诸实施,在规划中既要有深谋远虑,又要有在实际国情下可近期实现的目标。

在水的政府管理中需要更多采取分权式管理方式,并使之在水资源综合管理中发挥更加核心的作用。这就要求在地方一级进行必要的财力和人才资源建设。政府内外各方在各个层级上要明确划分各自的职责,并达成一致。要解决地方上环境与发展的矛盾以及产权、公平性和认识上的问题,特别需要社区的参与。地方政府与市政府层级对当地的事务有深入的了解,但处于弱势,中央当局或掌权的精英们会绕过他们。要明确地把加强地方上水利协会的参与、高效的水资源管理和参与者的能力建设放在优先位置,并提供良好的工作条件,以便留住人才。鼓励自愿节水的途径之一是鼓励成立涉水的民间团体,这也是对应于传统上采用的规章制度和经济杠杆的一种聪明的办法。此类“流域协会”实际上可担当地方守护人的角色,他们既可以监控并支持政府的政策和行动,又有助于调节公与私两方面的安排,以便克服本文所述的体制上的缺陷。以建设性的方式让民间团体参与其中使水争端在调处时更利于采取仲裁的方式,因此更易于达成最终解决方案。

改善水的政府管理的行动措施

为了取得更为有效的水的政府管理,有必要为鼓动公营和私营业者的积极性而创造一个有利的环境。这需要一个协调一致的法律框架以及强有力的自治性管理体制。需要在一个互信的气氛中,利益相关者之间开展爽利的业务往来,共同承担保护水资源的责任;水资源的管理影响到许多人的生活,但是在目前,没有

人为此承担责任。实现有效的政府对水的管理的行动措施有（GWP，2000）：

- 提高克服改革障碍的政治意愿；
- 将水资源综合管理付诸实践；
- 改革并制定涉水的制度和体制；
- 对财务与经济措施进行重新定位。

即使具有了充分的政治意愿，许多官员对于如何应对水危机仍然不知所措，而且有必要在利益相关方与当局各级政府官员之间建立互信。2002年，GWP与联合国开发计划署等其它组织合作，成立了“有效水管理对话平台”，在联合国世界可持续发展峰会上开展了对话活动。该对话平台旨在促进中央与地方政府之间的对话，有助于构建分布式的政府管理体制。

世界水委员会目前正在起草一份“世界水行动报告书”，其中把自第二届世界水论坛（海牙）以来应世界各国的呼吁已经采取的行动进行了分类整理，例如：修订法律，体制改革，引入经济杠杆和社会改革等。“为发展而结成伙伴关系”的活动使公共部门、私营业界和民间社团汇聚在一起，帮助社区实施其发展活动，并考查了他们所遇到的制度上的问题。GWP的“中美洲水伙伴”与哥斯达黎加的国家立法会就水的政府管理进行了讨论，这一努力促成了多个利益相关方参与了该国新水法的立法过程。GWP的“中东欧水伙伴”正在研究有望加入欧盟的国家其水法中有关政府管理方面的内容。

最后，都认识到贫困国家的发展取决于基础设施和新技术的开发。建立有效的政府水管理对此起辅助作用，并有助于确保对工程措施的投资是适当、长期并且是有效的。我们还认识到，政府管理需要改革，而改革通常会遇到阻力的，改革本身就难免政治上的辩论。有效水管理的取得不能通过仓促引用国外的蓝图，一蹴而就；要实现它必须因地制宜，吸取世界各地的经验教训为我所用。

表 1：针对政府管理失败的“水资源综合管理（IWRM）工具箱”

政府管理失败	水资源综合管理工具
• 纠正市场失真时的失败 • 价格调节不当 • 给资源利用者不当补贴 • 不当的减税激励办法与信贷	政策 经济杠杆 检讨资助和激励机制，看制造污染者是否也成为了资助和激励的对象
• 上下游存在的外部因素（环境、经济与社会方面的） • 管的太细或管理欠缺 • 管理机构体制上的冲突 • 管理机构缺乏独立性和公正性 • 自然形成的水服务的垄断经营	核查管理指标 加强机构能力建设
• 对消费者意见反映得不准确 • 短视行为 • 投票人不了解情况或了解得不全面 • 政治上的缺陷或既得利益的影响 • 企业家缺乏提高自己内部效率的驱动力 • 政府无力对水的可持续利用进行政府管理 • 提供与水有关的服务得不到回报 • 官僚主义或惰性障碍 • 缺乏全面负责的主管部门 • 缺乏对资源的需求及利用的了解 • 产权划分不当，所有权不明 • 法律不健全 • 资产的所有权不明确 • 对水市场、干旱和洪涝情况不了解或不确定，导致无法正确地制定水价	信息管理 通过宣传教育提高水的意识 私营部门的作用 体制的作用 社会变化指标 水资源评价 水资源综合管理规划 立法 水权 水资源评估，风险评估与管理
注：本表参照“IWRM 工具箱，2001”。请注意，2003 年将发布新修订的工具箱，最新版本可能与以上工具相比有变化	

框例 1：智利的水资源管理改革

智利水资源开发与管理思路及其著名的改革计划的要点可参见 1981 年版的智利《水规范》，其中它承认水作为许多行业的一个生产要素，必须象其它经济投入那样可以将其转让；认为水是流动的资源，不应依附于不可流动的土地资源，因而强调了把水权和土地权分割开来的重要性。它把水权与其它类型的产权同样对待。水管局、灌溉管理局和公共工程部规划管理局负责确定水管理政策，分配水权，从事水文地质研究与监测，以及建设大型灌溉基础设施。

这项改革是智利在 1970 年以来成功地推行以出口为导向的市场经济发展模式的背景下开展的。私营企业参与水电开发对也水政策产生了很大的影响。改革计划总的来说是成功的，但在存在着明显的资源管理方面的问题，智利政府已认识到这些问题并着手解决。问题包括在一开始分配水权时没有预见到消耗性用水与非消耗性用水之间的冲突，而且目前的制度中也没有充分考虑环保问题。随着水短缺的日益扩展，有必要将水权纳入规范化管理，更加重视地下水的经济管理以及地下水和地表水联合利用的管理，改善水事纠纷调处的行政与法律制度。智利的经验表明，水资源综合管理是一个动态的、反复的过程，需要不断地调整与改进。

框例 2：墨西哥在灌溉方面的改革

该项改革是按照“国家发展计划（1989-94）”中制定的政策而开展起来的。“国家水利规划（1975）”为水资源管理提供了法律依据，1992 年又颁布了新《水法》，以取代 1972 年颁布的《联邦水法》。1989 年成立了“国家水委员会”，作为管理流域水资源的最高机构，并为 32 个州代表处提供技术支持。成立了“水社会”这样的基层组织，农民自愿组织起来承担该非赢利性民间组织的运作与管理。“水社会”其实就是合法成立的水用户组织，有权从水用户那里收取水费并管理水费。在各个灌区，“水用户组织”可以组成一种机构，负责主要渠道、排水沟和道路的运行和维护。

该项改革受到外部控管因素的驱动，如墨西哥是“北美自由贸易协定”的成员，它不得不提高灌溉用水效率以便与美国和加拿大的农产品竞争。这项改革在时间上正值社会经济快速发展、传统执政党发生政治波动的时期。到目前为止，改革的成果是正面的，水用户支付的水费从原来占运行维护费的 18%（1988 年）提高到 80%，配水效率提高了 8%~65%。改革后，由于使用机械设备更为精心，运行维护费有所降低，运行人员也减少了一半。在四个灌区对当地农民作了一项调查，80%的受访者认为通过改革水管理得到了改善，45%的受访者认为水费较高，但大多数人认为利益相关者之间的沟通是良好的。尽管有些“水用户组织”在缺水或下大雨期间感到在财务上有困难，但多数已在财务上实现自给。虽然现在做定论为时尚早，而且还存在着不少问题，但这一实例的确表明，可以在十年这一相对较短的时间内，实现从高度集权的国有灌溉系统到民间组织自我管理的转变。

框例 3: PEIPSI/CHUDSKOE 湖国际共享水域的管理

苏联解体后，PEIPSI 湖成了一个国际共享水体，对它的管理需要采取新的机制。在过去的 50 年中，PEIPSI 湖的环境质量已经恶化。政治上的变迁和湖区合作的需要（捕鱼、水运等）促使有关国家按照水资源综合管理的原则进行合作。PEIPSI/CHUDSKOE 湖位于爱沙尼亚与俄罗斯的边界上，其流域由爱沙尼亚、俄罗斯和拉脱维亚共享。PEIPSI 湖具有独特的自然特征——浅浅的湖水，水中富有营养和水生生物，鱼类资源丰富，还有在国际上都数得着的重要湿地。流域内有 1 百万人口。1997 年，也就是爱沙尼亚与俄罗斯重新划定边界 5 年之后，三国政府签订了“跨界水体保护与可持续利用协定”，并成立了一个政府间委员会协调该协定的实施。除了湖区正式合作框架之外，连接区域与地方当局、大学、非政府组织、企业界的网络也在构建之中，为在该地区实施水资源综合管理原则提供了一个良好的基础。本实例的经验表明流域有关国家务实求变的政治意愿的重要性，以及制定正式合作框架以实施水资源有关政策的重要性；凸显了国际资金和技术援助对于实施国家水资源政策的重要性，以及政府间跨界水协定的重要性；显示出科研与教育项目对于奠定与水有关的知识基础和能力建设所发挥的关键作用。

在实践上，实现民间社团的有效参与不是一件容易的事。即使有了正式的利益相关者合作机制，也只有少数几个非政府组织参与了跨界水委员会的工作。多数当地的非政府组织和利益相关团体能力较弱，需要外部的资金支持以改善这种状况。

一些实际的问题（如工作语言不同，规范不同）妨碍着合作活动。PEIPSI 湖的经验告诉我们如何把水资源综合管理的工具应用到由几个处于变革之中的国家所共享的水体中。它表明在管理跨界水体时如何使用一系列的手段以实现统一管理的原则。采用合作的方式进行水资源管理使得自然资源得到生态可持续地利用，同时可改善流域内社会经济条件和人民生活水平。分布式的控管体制正在兴起，为在该流域实施水资源综合管理奠定了坚实的基础。