

我国水资源管理制度及体制的研究

吉林省科学技术信息研究所

2020 年 5 月

目录

1 我国水资源的行政管理体制演进与特征	1
1.1 水资源分散管理，水环境管理从无到有阶段(1949—1987 年)	1
1.2 水资源管理逐步实现统一，水环境管理逐渐加强(1988—2002 年)	1
1.3 流域管理与行政区域管理相结合，水治理分工进一步明确阶段(2002 年至今)	1
1.4 现行体制的特点是横向多头管理，垂直分级负责	2
2 我国实施水资源管理制度取得显著成效	2
2.1 制度体系不断完善。	2
2.2 资源管理控制目标全面完成。	2
2.3 各地结合自身特点探索形成具有地方特色的水资源管理制度。	3
3 我国水资源管理制度仍面临诸多问题	3
3.1 与河长制关系需进一步协调	3
3.2 现行法律体系仍显滞后	3
3.3 目标和任务有待进一步拓展	4
3.4 流域统一管理亟待加强	4
3.5 地区差异性体现尚不充分	5
3.6 监测计量管理基础仍十分薄弱	5
3.7 职能部门分散，权责交叉，跨部门协作不畅	5
3.8 流域机构与地方政府间协作不畅，流域管理机构作用不突出	6
3.9 涉水信息众多且分散在诸多部门，信息共享机制尚未建立	6
3.10 法律体系不完善，流域管理立法滞后，行政问责体系不健全	6
3.11 公众参与制度尚未有效建立	6
4 我国水治理行政管理体制改进方向	7
4.1 关于改进“九龙治水”现状的各方观点	7
4.2 关于流域管理机构改革的各方观点	7
4.3 强化流域管理的具体路径	8
5 关于完善水资源管理制度及体制的建议	8
5.1 协同推进水资源管理制度与河长制	8
5.2 加快推进水资源领域修法立法工作	8
5.3 增设水生态保护控制红线	9
5.4 强化流域管理机构水资源水环境水生态的监督管理职能	9
5.5 完善体现地区重点的差别化水资源管理与考核体系	10
5.6 夯实水资源精细管理的基础支撑能力	10
5.7 完善跨部门协作机制，建立分工明确、权责清晰、协同有效、运行规范统一的水治理行政管理体制	10
5.8 以流域为单元开展水治理，强化流域管理机构履职能力	11
5.9 完善流域统筹、属地管理相结合、协同有效的水治理机制	11
5.10 有效衔接环保机构省以下垂直管理改革、“河长制”、按流域设置环境监管和行政执法机构与相关问责机制等改革	11
5.11 构建涉水信息平台，建立畅通的涉水信息共享机制	12

1 我国水资源的行政管理体制演进与特征

1.1 水资源分散管理，水环境管理从无到有阶段(1949—1987 年)

20 世纪 70 年代末以前，中国涉水事务分散在多个部门，水利部仅负责洪涝防治和跨流域调水的水利建设(贾绍凤，2011)。同期，中国还没有相关的水环境保护与水污染治理的机构。1974 年，由于北京官厅水库污染促使国务院环境保护领导小组的成立，标志着中国水环境保护机构的正式建立。1982 年 5 月，国务院组建城乡建设环境保护部，部内设环境保护局。1984 年，国务院将水利电力部设为负责水资源行政管理的部门。《中华人民共和国水污染防治法》也于同年颁布，确立了中国分区域分部门的水污染防治管理体制。1986 年，中国七大流域水利委员会初步设立，并在委员会下设水资源保护局。1988 年《水法》颁布之前，中国的水资源管理处于分散管理的状态，而水环境保护工作则经历了从无到有的过程。

1.2 水资源管理逐步实现统一，水环境管理逐渐加强(1988—2002 年)

1988 年，中国《水法》颁布，确立了“统一管理与分级、分部门管理相结合”的水资源管理制度，强调国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理工作。同期，国家环境保护局成为国务院直属的副部级机构，是负责环境保护综合管理的主管部门。水资源统一管理的职能在其后的国务院机构改革中得到不断强化，水环境管理的职能则主要集中于国家环境保护局。1996 年修订后的《水污染防治法》颁行，规定了环保部门对水污染防治实施统一监管。1998 年国务院批准的水利部“三定”方案再次确定水利部是主管水行政的国务院组成部门，城市防洪及地下水管理划归水利部。国家环境保护局升格为正部级国家环境保护总局。这一时期，各流域机构下设的水资源保护局实行水利部与环保部门的双重领导。到了 20 世纪 90 年代末，由于存在管理分歧，流域水资源保护局的双重管理的作用越来越弱。

1.3 流域管理与行政区域管理相结合，水治理分工进一步明确阶段(2002 年至今)

2002 年中《水法》明确“国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制”。全国的水资源事务管理由国务院水行政主管部门负责。新水法对流域管理机构法律地位做了较为明确、集中的规定。2008 年政府职能改革，

国家环境保护总局升格为环境保护部，成为国务院组成部门，进一步明确了水治理的职责分工，水环境保护与水污染治理由环境保护部负责，水利部对水资源进行管理，水环境信息由环境保护部负责发布。水污染防治管理方面，建立了流域水污染防治部际联席会议、领导小组等跨部门协调机制。在 2001 年以后，水资源保护局的双重领导的模式就已经不存在了。

1.4 现行体制的特点是横向多头管理，垂直分级负责

整体来看，中国现行的水治理行政管理体制的特点是“横向多头管理，垂直分级负责”，涉水事务管理工作仍由多个部门协同开展，呈条块分割格局。涉水管理的主体十分复杂。流域管理职能在国家层面上分散于多个管理部门，存在责权边界不够清晰的问题，从而导致流域机构及地方政府的权责也不清晰。