

中澳生态与环境发展项目

政策回顾与评估报告

起草人：  
Don Blackmore  
Peter Sutherland  
司志中

2008年9月



# 目录

## 执行摘要

<b>1.</b>	<b>介绍.....</b>	<b>9</b>
1.1	ACEDP 项目.....	9
1.2	政策回顾与评估.....	10
<b>2.</b>	<b>中国面临的环境压力.....</b>	<b>11</b>
2.1	制约与挑战.....	11
2.2	潜在的合作领域——中方观点.....	12
2.3	确定 ACEDP 项目实施效果的监测与评估基线.....	13
<b>3.</b>	<b>澳大利亚机构参与 ACEDP 的战略兴趣.....</b>	<b>21</b>
3.1	会谈总体印象.....	21
3.2	五类机构的具体建议.....	22
<b>4.</b>	<b>最佳运作机制.....</b>	<b>24</b>
4.1	面临的挑战.....	24
4.2	伙伴关系的类型.....	25
4.3	发展合作关系的机遇.....	25
4.4	参与机制.....	26
4.5	项目出资方式.....	26
4.6	项目管理事宜.....	27
4.7	项目工作计划.....	28
<b>5.</b>	<b>建议.....</b>	<b>31</b>

## 表图清单

- 表 1 ACEDP 项目下潜在的合作领域  
表 2 意向性工作计划  
表 3 和中方机构访谈总结
- 图 1 ACEDP 合作伙伴参与方式  
图 2 项目框架

## 附件

1. 与澳大利亚有关部门进行的有关参与该项目的会谈
2. 与澳大利亚各方进行会谈的日程表
3. 关于澳大利亚参与本项目的问卷调查（2008 年 4 月）
4. 政策回顾与评估术语解释
5. 政策回顾与评估研讨会
6. 在澳大利亚进行的焦点论坛
7. 在中国进行的焦点论坛
8. 有关中国面临的环境压力的会谈概要
9. EAT 关于中国环保政策基线的工作大纲
10. 中国当前环境压力详细分析

## 缩写

ACCC	澳大利亚竞争及消费者委员会
ACEDP	澳中国生态与环境发展项目
AusAID	澳大利亚国际发展署
CAHHF	中澳卫生与艾滋病综合项目
CCICED	中国环境与发展国际合作委员会
CRC	合作研究中心
CSIRO	澳大利亚联邦科学与工业研究组织
DAFF	澳大利亚农业渔业及林业部
DEWHA	澳大利亚资源与环境部
DIISR	澳大利亚创新、工业、科学和技术部
DWLBC	南澳水资源及土地和生物物种保护部
EAT	环境咨询小组
EIA	环境影响评估
EPA	环境保护署
FYP	五年计划
HLRT	高层圆桌会议
ICEWarm	卓越水资源管理国际中心
IRBM	流域综合管理
IWC	国际水资源中心
M&E	监测和评估
MDBC	澳大利亚墨累-达令流域管理机构
MEP	环境保护部
MOFCOM	商务部
MoU	谅解备忘录
MWR	水利部
NDRC	国家发改委
NGO	非政府组织
NWC	国家水资源委员会
PCO	ACEDP 项目协调办公室
PLR	政策回顾与评估
PSLP	公众事务关系项目
SFA	国家林业局

## 执行摘要

中澳生态与环境发展项目 (ACEDP) 为期五年, 由澳大利亚国际发展署出资 2500 万澳元, 旨在:

**“通过中澳两国环境政策制定和执行部门的密切合作, 改善中国环境保护和自然资源 (尤其是水资源) 的管理水平, 平衡中国环境保护与社会发展的不同需求。”**

ACEDP 重点是水资源保护和流域综合管理, 但具有一定的灵活性。经两国政府同意, 项目可以应对新出现的其他重要的环境问题。

该项目不同于以往传统的技术援助项目, 其目的是建立中澳两国环境相关部门间的持久伙伴关系。

自从 2007 年 7 月项目启动一年以来, 经核心伙伴同意, 有十一项活动陆续启动, 内容涉及中澳两国共同面临的重要水资源问题和流域综合管理问题。目前, 这些活动处于规划和设计的不同阶段, 有些处于审批阶段, 即将执行 (表 2)。

政策回顾与评估的目的是明确项目的未来发展方向, 并为整个项目 (而非单项活动) 的实施效果的监测与评估提供基线。

### 中国面临的环境压力以及评估项目的政策影响的基线

政策回顾与评估报告证实了为第一次中澳高层圆桌会议提交的“中国国情调查”中提到的优先发展领域、制约因素以及面临的挑战。项目目前的 11 项活动已经涵到其中大部分的优先发展领域。中方合作伙伴非常希望能够尽快实施这些活动。尽管中澳两国在制度上存在显著差别, 但澳大利亚政府近年来对水资源管理方式和流域综合管理模型方面的改革和探索将为中国相关部门的政策改革提供有益的借鉴。基于中国的政策优先发展领域和澳大利亚的能力和优势, ACEDP 在以下四个方面为中国相关政策的完善提供基线:

- 通过有效的跨部门的横向与纵向协调和合作实现综合管理;
- 基于系统思维的科学决策和投资;
- 通过市场的手段优化水资源分配方式以及激励和探索流域综合管理的最佳实践
- 公众在政策制定和执行过程中的有效参与和支持。

### 澳大利亚相关机构参与项目的战略兴趣

包括澳方主要合作伙伴和其它州政府水资源管理部门、环保部门在内的澳大利亚主要政策制定机构都有较强的参与项目的意愿。但由于这些机构本身国内工作事务繁重, 以及政策制定和专业技术方面的相对不足, 澳方相关机构参与项目的能力有限。特别是澳方机构对通过商业竞标参与本项目的积极性不高。尽管如此, 许多澳方机构与中方对应单位之间已经存在谅解备忘录、姊妹关系以及其他合作方式, 他们愿意在已有的关系的基础上进一步合作。

除了政府部门，许多大学、教育和培训机构、研究机构、环保服务和技术供应商也有兴趣与中国建立合作关系，为中国日益加强的环境政策制定和实施以及相关实践的探索方面助一臂之力。这些组织大多数倾向于灵活的、操作成本较低的活动内容，包括前期调研、实地考察、研讨会、专题会议、高层会议、专项小组活动、人员交流等。其中不少机构对于与中国对口单位建立姊妹结对关系表现出浓厚的兴趣。但是几乎没有机构有兴趣作为实施技术援助项目的牵头单位，原因可能是前期成本较高以及自身人力资源有限。

## 最佳运作机制

对于ACEDP管理和技术要求较高、预算控制较严的大型活动，公开竞标仍然是一个重要的实施机构筛选途径。但是，小型活动可以采取更为灵活的资助模式，以促进政府部门的政策机构参与合作、加强对话与交流、建立伙伴关系。这种资助模式的灵活性不仅体现在小型活动自身运作上，还可以体现在聘用私人咨询机构或个人支持公开竞标的大型项目活动。在某些情况下，最佳方式可能是“混合模式”，即政府机构参与活动的资助方式可以通过直接授予或者协议方式，同时通过私营咨询机构签订合同，由这些咨询机构管理、协调中澳双方政府机构间的合作活动。而项目对这些。“中澳卫生与艾滋病综合项目”采用的就是这种与定向的合作机构签署资金协议的方式。ACEDP还需要积极探索能够将项目管理职责由澳方机构和承包商逐渐转移给中方相关机构的合适的运行机制。其目的是最大限度地提高项目活动效果，加强中国对项目活动的主导性以及降低成本。同时重要的一点是，还需认识到中国部委机构在资源和能力方面所面临的制约因素。因此，在今后如果澳方机构在项目活动的管理上投入很少或不投入，而主要由中国机构直接管理的情况下，ACEDP项目协调办公室必须对中方机构提供更大的支持力度。

## 未来发展方向

中澳生态与环境发展项目的最终成功取决于以下几个方面：

- 现有活动的运行质量，需确保在实施过程中各活动之间的有效协调，并且活动的成果与相关政策制定、澳方机构的积极参与和对话实现有机结合；
- 现有活动结束后制定出的政策调整和创新管理方式的应用程度；
- 两国相关机构间合作关系的广度和深度。

考虑到ACEDP大约三分之二的资金可能已经落实到现有的活动上，所以我们应进一步围绕已开展的有关流域综合管理和水资源政策等活动内容进行深化，而不是涉及其他更广的领域。特别建议的是，ACEDP应专注于如何成功实施现有活动，新的活动应更侧重于如何最大限度地扩大活动成果的影响力。为此，有必要通过一些补充性活动来推动两国政府部门、教育和研究机构之间的政策对话和合作机制。虽然现阶段项目重点是水资源领域，项目也应探索如何扩大项目重点领域，将气候变化方面的对话纳入其中。建议ACEDP今后在此领域应侧重于气候变化对水资源的影响及其应对措施。项目涉足气候变化的议题曾经由核心合作伙伴在第一次中澳高层圆桌会议上提出。ACEDP介入气候变化领域同时应该充分考虑正在参与这个议题的其他国际和双边援助机构（以及国家机构和两国科研机构）的作用，并且确保气候变化相关活动与其他项目活动能够和谐运作。

## 项目工作计划

已提交的项目框架文件和工作计划包括了现有的十一个活动和配套政策，以及主要由公共部门参与的能力建设动议（详见图1和表2）。如果获得澳发署（AusAID）、中国商务部（MOFCOM）以及第二次高层圆桌会议的批准，项目办将与中方合作伙伴一起确定各活动的澳方合作机构，并且协商达成适合的活动资金协议。ACEDP还应探索除了澳大利亚政府部门之外，如何积极地为澳方有关大学和研究机构提供参与项目的机会。还可以考虑与澳大利亚贸易委员会（AusTrade）和澳大利亚工业局（AusIndustry）一起向中方机构推介澳大利亚环保服务和环保技术领域的商业组织，只要这些组织能够为环境改革政策的实施提供帮助。

在竞标之后实施各个项目活动的第一年，中澳联合实施小组可以提出补充性活动的建议书，作为潜在的第二期活动而获得补充资金。根据这些补充性活动的内容范围和完备程度，PCO根据顾问小组（EAT）的建议，有可能为合适的澳方机构安排其他相关活动。其目的是最大限度地加强双方机构对ACEDP各活动的认识，最大程度地实现本项目既定目标以及推动两国间可持续的政策对话。这还将要求对本项目下各个活动的政策成果和经验进行综合总结。

对于那些仍处于概念书或更早阶段的现有核心活动，如果能够找到合适的合作机构，不管是通过两国之间现有的联系，还是通过信任审查之后，建议PCO应该尽快与该机构协商签定资金协议，以便其参与既定活动的实施。在某些情况下，活动的有效实施需要具备某种特殊的技术和管理技能，PCO可以根据职位的重要性和相关成本，通过招聘或招标的方式来聘用专家实施活动。

## 项目协调办公室（PCO）的职责

基于本报告对ACEDP未来管理方式的建议，PCO今后应该扮演更为积极的角色。PCO将与中澳相关机构共同开发出能够满足各方需求以及实现本项目既定目标的活动。如果PCO能够直接与相关机构进行资助协议的磋商，则相对于商业招投标过程，其运行的有效性和效率都将大大提高。

EAT今后也将积极参与对活动设计文件的审查，并向AusAID提供独立建议。由于EAT成员在中国和澳大利亚拥有广泛关系网络，所以建议EAT在推动中澳机构间高层政策论坛交流，协助确定和整合不同活动的政策影响，以及探讨更广泛应用活动成果方面发挥更为积极的作用。PCO应为潜在的澳方合作机构提供在线注册平台，并且通过项目网站邀请有意参与本项目的机构填写其详细兴趣内容以及其机构的能力和优势领域。

## 1. 介绍

政策回顾与评估旨在明确 ACEDP 的未来发展方向，加强双边政策对话，为中澳两国环境政策部门间建立稳固和持久的伙伴关系。该报告同时将为整个项目（而非单个活动）的实施效果提供监测与评估的基线。

### 1.1 ACEDP 项目

中澳生态与环境发展项目（ACEDP）为期五年，由澳大利亚国际发展署出资 2500 万澳元，旨在：“通过中澳两国环境政策制定和执行部门的密切合作，改善中国环境保护和自然资源（尤其是水资源）的管理水平，平衡中国环境保护与社会发展的不同需求。”

ACEDP 项目重点是水资源保护和流域综合管理，但具有一定的灵活性。在两国政府共同批准的情况下，项目可以应对新出现的其他重要的环境问题。ACEDP 将推动中澳两国政府部门、机构和个人之间通过高层政策对话、能力建设、以及具体项目活动参与国家环境政策制定和执行。ACEDP 主要有三个方面的内容，每项内容都有具体的既定目标：

- 一、**环境管理和对话**：将卓有成效的环境管理方法和实践应用于中国，并且加强中澳两国环境政策方面的对话；
- 二、**流域综合管理**：协助中国应用“流域综合管理”的相关实践；
- 三、**项目管理**：为项目提供战略指导，并进行高效的协调和管理。

ACEDP 认识到中国本身作为一个新型援助国的重要性，这在所有国际援助机构中是第一个。所以，ACEDP 将传统的“单向技术转让”（即发达国家将资源转让给发展中国家）转变为更加合理的“互惠双赢”的双向合作方式，以便两国都能够公平地分享合作的益处。

ACEDP 的一项主要政策目标是在中澳两国环境政策制定和执行部门间建立持久的联系。随着初期两国政府部门间合作的深入，之后可以扩展到两国教育部门、学术和科研机构、商业机构以及非政府机构间的合作。

本报告重点侧重于寻求推动双边政策对话、实现“互惠双赢”的最佳方案。

自从 2007 年 7 月项目启动一年以来，经核心伙伴同意，前后有十一项活动启动，内容涉及中澳两国共同面临的重要水资源问题和流域综合管理问题。目前，这些活动处于规划和设计的不同阶段，有些处于审批阶段，即将执行（表 2）。

由于此类活动的既定目标是形成政策建议，它们的设计过程倾向于采用“传统的”技术援助项目模式。因此，政策回顾与评估提供了一个及时了解这些活动的机会，以确保现有机能能够最大限度地实现政策方面的成果，并且确定其他的一些补充性活动来提升政策成果影响并且加强两国部门间的合作关系。

尤为重要的是，政策回顾与评估将寻求最佳的参与和资助机制，通过双边政策对话加强中澳两国环境政策制定和实施部门间稳固而持久的伙伴关系。

## 1.2 政策回顾与评估

GHD Pty Ltd 是中澳生态与环境发展项目（ACEDP）的管理承包商。GHD 通过 ACEDP 项目协调办公室，委托有关方面进行这次“政策回顾与评估”（Policy Landscape Review, PLR），其目的是进一步明确该项目的未来发展方向，探索确保中澳合作伙伴进行高效参与的创新方法，使两国机构都能够从合作中获得最佳效益。

### 1.2.1 政策回顾与评估任务大纲

有关政策回顾与评估的任务大纲，请见附件 4。本报告涉及的是任务大纲中如下的第一、二、三项内容：

- 中国面临的环境压力
- 澳大利亚相关机构参与 ACEDP 的战略兴趣
- 最佳资助机制。

任务大纲第四部分内容是关于区域合作，将另外出据报告。

### 1.2.2 政策回顾与评估程序

政策回顾与评估程序包括以下步骤：

- 2008 年 4 月与中方核心合作伙伴进行会谈，评估中国所面临的环境压力（表 3）；
- 2008 年 4—5 月与澳方核心合作伙伴以及感兴趣的相关机构进行会谈，评估澳大利亚部门参与本项目的兴趣和能力（附件 1）；
- 2008 年 5 月 21—23 日在悉尼就参与和资助机制举行集体研讨会（附件 5）；
- 2008 年 5 月 26—29 在澳大利亚举行座谈会，讨论初步成果（附件 6）；
- 2008 年 6 月 9—11 在中国举行座谈会，讨论初步成果（附件 7）。

提议将政策回顾与评估报告草案分发给各合作伙伴征求意见，之后进行相应修改。最终报告草案将于 2008 年 7 月提交 MOFCOM 和 AusAID。根据 MOFCOM 和 AusAID 的意见再次修改后的最终报告将提交预定于 2008 年 9 月举行的第二次中澳高层圆桌会议。在此会议上协商通过的活动内容将纳入 ACEDP 第二个年度计划具体执行。

## 2. 中国面临的环境压力

就此主题分别与国家发改委（NDRC）、国家水利部（MWR）、国家环保部（MEP）和国家林业局（SFA）4家中方核心合作伙伴进行会谈。表3所列会谈成果。

司志中博士起草了详尽阐述中国正面临和即将面临的环境压力报告（见附件8）。该报告总体上证实了为第一次中澳高层圆桌会议起草的“中国国情调查”中提到的中国优先发展领域、制约因素以及面临的挑战。ACEDP目前的11项活动已经涵盖其中大部分的优先发展领域。中方合作伙伴非常希望能够尽快实施这些活动。尽管中澳两国在制度上存在显著差别，但澳大利亚政府近年来对水资源管理方式和流域综合管理模型方面的改革和探索将为中国相关部门的政策改革提供有益的借鉴。报告基于中国所面临的压力和制约，以及对澳大利亚水资源管理和流域综合管理具体能力和政策优势的评估，提出ACEDP应专注于以下关键领域的政策调整：

- 通过有效的跨部门的横向与纵向协调和合作实现综合管理；
- 基于系统思维的科学决策和投资；
- 通过市场的手段优化水资源分配方式以及激励和探索流域综合管理的最佳实践
- 公众在政策制定和执行过程中的有效参与和支持。

除了水资源和流域综合管理问题，中国面临的其他重要环境问题还包括土壤退化、空气污染、农业用地污染、破坏环境的事件屡次发生等。本报告不会进一步讨论这些问题。上文提到的气候变化问题显然已经成为中澳两国所共同面临的新的重大问题。积极应对气候变化对水资源管理和流域综合管理的影响将不可避免的成为两国相关政策对话不可缺少的部分。

### 2.1 制约与挑战

中国有关部门面临的制约与挑战包括以下几个方面：

- **水资源问题：** 脏水（水污染）、泥水（水土流失）、洪水、缺水；
- **水资源管理政策：** 水资源分配与调度、污染控制、水土保持、水价以及环境流量；
- **流域综合管理：** 缺乏系统和科学的规划和管理、灌溉效率、面源污染、监测与评估框架
- **机构问题：** 机构设置、职能重叠以及缺少有效的协调机制
- **社会影响：** 在公众参与机制方面缺少经验。

尽管澳大利亚在上述领域的改革已持续了十多年，但改革仍在继续，很多工作亟待加强。因此，中澳两国将有很多共同合作、加强学习的机会。尤其在加强各政府部门间横向与纵向的协作方面更具合作潜力。

## 2.2 潜在的合作领域——中方观点

基于与中国相关机构的会谈和沟通，中方认为在以下几个方面具有与澳方合作的潜力：

### 水资源管理的宏观政策

- 考虑水资源制约的发展规划
- 采用市场/税收机制实现水土保持
- 水土保持的行业政策/技术政策

### 流域综合管理

- 流域综合管理规划
- 流域综合管理运作模式
- 流域综合管理涉及的行政管辖问题

### 水资源管理和水资源环境的改善

- 需求方管理
- 水资源核算
- 水资源的跨省调度与分配
- 城乡节水管理
- 农业节水、灌区管理
- 小城镇的废水处理
- 城镇供水市场改革
- 农村面源污染
- 灌溉效率及管理
- 水功能区划
- 环境流量
- 生态补偿
- 饮用水安全、水源地保护
- 对污染防治规划实施效果的监测与评估
- 湿地保护、具有国际影响的湿地的管理、湿地与气候变化
- 地震区的环境监测、能力恢复建设、重建规划的环境影响评价

### 跨活动议题

- 公众参与。

上述潜在合作领域在表 1 中进行了详细阐述，包括各领域的中方主管部门、潜在的澳方合作部门以及本项目的相关活动。

从2009年起，中国政府将开始制定第十二个五年计划（2011—2015）。中国国家发改委将负责起草整体的《国民经济发展五年计划》，而其他各部委则负责起草本行业的五年计划。比如，MWR将负责起草水资源发展的“十二五”规划，MEP将负责起草环境保护的“十二五”规划，而SFA将负责起草林业发展的“十二五”规划。

如果本项目规划和实施运行良好的话，ACEDP将有可能对中国第12个五年计划中水资源相关政策的制定作出战略性贡献。

## 2.3 确定 ACEDP 项目实施效果的监测与评估基线

### 2.3.1 基本原则

Ty Morrissey 起草的《ACEDP 监测与评估框架文件》（2008 年 5 月）对于本项目监测与评估的基线问题有如下阐述：

*“对于该项目在开始实施活动前制定完备的基线很有必要。考虑到ACEDP目前还没有一个正式的项目基线，因此建议将每个活动建议书中所陈述的所面临的问题汇总作为评估长期效果的基线。另外为在北京和堪培拉举行的项目合作伙伴研讨会而起草和使用的国情调查报告也将是评估基线的重要部分。”*

然而需要指出的是，对于一个政策导向的项目来说，确定有效的基线非常困难。尤其在中国，很多政策文件和决议都以法律的形式颁布。这是中澳两国一个关键的概念性差异，特别是当双方达成一致将讨论制定或修改某项政策时，可能会造成误解。

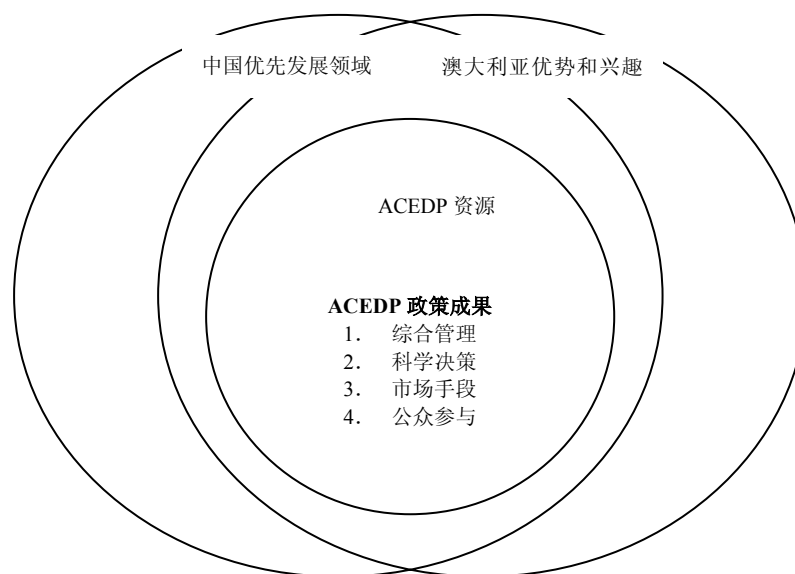
当前，中国的水资源立法框架都是围绕着以下法律法规而展开的——《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》。《中华人民共和国水法》修改于2002年，详细阐述了水资源管理的国家战略，并明确指出国家范围内的水资源规划和分配的措施。

**在此并不建议进行正式的基线研究，而建议由EAT开展一项政策回顾与评估，详细了解环境方面中国的优先发展领域，并且明确ACEDP重点应当放在哪些方面。**这样的项目层面的广泛回顾与评估可以为整个项目下要开展的各项活动提供基线框架。在活动的层面上，采用每个活动建议书中的问题陈述表可以作为另一项基线，使其成为评估具体活动效果的基础点。有关该粗略的EAT基线研究ToR草案，请见附件4中EAT基线研究的任务大纲。”（参见本报告附件9）

为了给ACEDP整体项目层面提供实质性的基线，必须明确ACEDP将在哪些政策领域开展工作。考虑了对中国环境领域所面临的挑战、制约的评估结果（见2.2节），以及澳大利亚在政策方针方面的优势，ACEDP应考虑侧重于以下领域的政策改革，并重点进行监测和评估：

- 通过有效的跨部门的横向与纵向协调和合作实现综合管理；
- 基于系统思维的科学决策和投资；
- 通过市场的手段优化水资源分配方式以及激励和探索流域综合管理的最佳实践
- 公众在政策制定和执行过程中的有效参与和支持。

ACEDP的可用资源、中方优先领域、澳方优势和兴趣以及ACEDP的预期政策成果可用下图表述：



ACEDP现有11项活动以及本报告所建议的其他协助性活动都在不同程度上旨在解决上述政策制定和实施方面的能力问题。上述四项政策优先改善领域不仅可成为评估整个项目同时也可作为评估单个活动实施成效的重要指标。ACEDP监测与评估框架文件需要相应地修改，以便体现这些指标。

接下来的一节将简要介绍当前水资源管理和流域综合管理方面的政策发展现状，以及ACEDP应关注的领域。附件10对中国面临的环境压力进行全面阐述，同时也概括了水资源管理和流域综合管理方面所面临的技术和专业制约。这些信息对于确定单个活动的基线同样重要。

### 2.3.2 确定与ACEDP优先政策领域相关的基线

通过对中方四个核心合作伙伴及其他专业机构的咨询已经明确了中国环境所面临的压力。这些环境压力在广泛意义上可以与澳方的优势和兴趣相一致。在本项目财力资源的范围之内，确定了实现ACEDP既定目标的四个战略领域。初步确定的ACEDP基线、以及本项目政策方面的成果与中国环境的压力的初步联系可以简要归纳为以下几点：

#### 通过有效的跨部门的横向与纵向协调和合作实现综合管理

跨部门横向纵向的协调和合作的问题，一直被认为是中国环境保护和自然资源管理方面不能实现“综合管理”的主要症结所在。中国环境保护和自然资源管理的职能由几家部委共同承担。制定和执行对环境保护和自然资源管理有重大影响的政策——比如结构调整、自然资源定价以及排污征费——都超出某单个部委的职责范围。因此加强机构间的协调和合作对于管理日益复杂的环境和自然资源管理问题必不可少。需要加强机构间协调的关键部门有环保部、农业部、水利部、建设部、国土资源部以及国家林业局。普遍认为，1998年政府结构调

整时取消国务院环境保护委员会的举措失去了一项可能在政府环境相关部门间发挥有效协调作用的机制。同样普遍认为,缺少有效的部门间协作是中国没有实现第10个五年计划(2001—2005)中环境目标的原因之一。

进入第11个五年计划(2006—2010)之后,中国政府制定了建设一个“资源节约型,环境友好型社会”的目标。其中两项主要指标是,到2010年,单位GDP的能耗降低20%,主要污染物的排放减少10%。国家发改委全面负责完成降耗指标,国家环保总局(现称环保部)负责完成降污指标。由于高层领导的支持和决心,这两个部门能够有力地执行其职责。由27个中央部委参与,国务院总理温家宝亲自领导的国务院节能减排领导小组进行了有效的跨部门协调合作。

在最需实现“综合管理”的水资源管理和流域管理领域,虽然2002年出台的《水法》明确规定应根据流域和行政规划对水资源进行统一管理,但是部门和地区间横向与纵向的管理分割现象依然存在。

2008年3月,国家环保总局升级为环保部,成为正式的国家部级单位。2008年7月,国务院下发文件,重新定义了环保部的职责及其内部结构,并明确了环保部和水利部在水污染控制和水资源保护方面的职责划分。环保部负责水环境质量和水污染控制,而水利部负责水资源保护。国务院要求两个部门加强协调与合作,建立跨部门协商机制,互通水污染防治和水资源保护信息,在重大问题上互相协商。因此,当前存在着推动跨部门协调与合作的机会。

ACEDP项目确定的重点领域都在不同程度上与项目的目标相联系,其中最为直接的联系是:流域综合管理规划、流域综合管理运行模式、跨省水资源分配以及实现流域综合管理所面临的行政区划问题。

### 基于系统思维的科学决策和投资

在2004年3月10日举行的有关人口、自然资源和环境的工作会议上,国家主席胡锦涛提出了“科学发展观”,强调经济增长的质量和效率,以人为本、全面、和谐、科学的工作方针。科学发展观的制定成为第11个社会经济发展五年计划、环境保护、水资源发展等行业规划奠定了政策基础,同时也为环境和自然资源相关政策的制定和实施提供指导方针。

ACEDP项目确定的重点领域将协助解决这种政策差距,其中包括:水资源管理宏观政策、需求方管理、城市节水、小城镇的废水处理、环境流量以及湿地保护。

### 公众在政策制定和执行过程中的有效参与和支持

中国宪法以及一系列环境保护法律和法规都有公众参与的相关规定。国家环保总局于2006年颁布的《公共参与环境影响评价指导原则》明确地规定了公共信息披露的具体内容、格式以及征求公众参与的程序,这标志着中国政府在推动公众参与方面取得了重要进步。然而,这仅仅是一个特例,而不是常态。对于想要积极参与环境保护和自然资源管理的非政府组织、大众媒体、当地社区、用户群体以及受影响或感兴趣的公众来说,依然还有很长的路要走。中国环境文化促进会最近进行的一项调查发现,公众对环境的认识只局限于污染和相关负面新闻。公众缺少积极参与环境保护的经验和知识,这主要因为大众对环保的程序和步骤了解

不够。鉴于最近发生的一系列环境事件，政府正在下大力气加强公众在政策制定和实施过程中的参与力度。

ACEDP确定的公众参与议题有助于缩小如下的政策差距：公共信息和交流、用水户的参与、公众在水污染防治方面、水资源管理以及流域综合管理方面参与的方式和方法。

### 通过市场手段优化水资源分配方式以及激励和探索流域综合管理的最佳实践

中国政府越来越认识到市场手段在解决过去认为只有政府投资才能解决的环境和自然资源管理问题上的重要作用，并且在近年来开始逐步运用市场手段，如税费、补贴来进行相关调控。例如，水价已经提高到可以进行全成本核算。城市排污费也正向这一方向发展。水资源费也被纳入整体水价当中。然而在用水量占绝大多数的农业部门，中国在制订服务于建立可转让的水权制度和有效的水交易市场的框架制度方面进展甚小。

ACEDP确定的相关议题能够协助减少如下政策差距：水市场改革、政府部门和私有部门的合作、私有部门的参与以及生态补偿。

本报告所做的具体分析与项目初期起草的*中国国情报告*结论一致。

### 2.3.3 ACEDP基线的报告格式

以下展示ACEDP基线报告的简化表格可以与ACEDP监测与评估框架结合使用。

合作领域	发展结果			双方合作效益		
	政策制定	管理过程	人力资源建设	双边目标	研发	商业推广
宏观政策						
流域综合管理						
水资源综合管理						
跨活动的主题						
主要活动						

合作领域	发展结果			双方合作的益处		
	政策制定	管理过程	人力资源建设	双边目标	研发	商业推广
流域综合管理						
科学决策						
市场手段						
公共参与						
主要活动						

表1 ACEDP项目下潜在的合作领域

总体领域	中国合作伙伴兴趣专题	中方主导机构	澳方合作伙伴/活动（政策领域*）
A. 宏观经济政策	水资源管理相关宏观经济政策：制定宏观经济政策时考虑水资源管理问题，尤其是与第12个五年计划（2011-2015）相关的经济政策	国家发改委（NDRC）是组织和协调制定五年规划的部门。2009年将启动第12个五年计划（2011—2015）的制定工作。可以考虑协助国家发改委和澳大利亚负责制定宏观经济政策的相关部门建立合作关系。	A. 1. 澳大利亚财政部、澳大利亚环境与自然遗产部（DEWHA）、国家水委会（NWC）、澳大利亚竞争与消费者委员会（ACCC）可以在行政放权、税收及水交易市场政策方面有所参与。（MBM）
	考虑水资源制约的发展规划：要具体根据水资源的丰裕和紧缺制定相关发展规划	NDRC	A. 2. NWC表示有意在未来几年里组织高层政策研讨会。（MBM、IM、SBD、PE）
	运用市场手段实施水土保持：运用市场和税收机制建设“节水型社会”	NDRC	A. 3. ACCC和澳大利亚生产力委员会最近进行合作调查，交流有关国家水交易市场的发展和规范问题。（MBM）
	节约用水的行业政策/技术政策：例如，耗水认证	NDRC	A. 4. DEWHA与各州水利部门正合作推广节水认证和强制性节水标准。（MBM）
	水污染物排放许可证及交易：污染物排放配额及交易	NDRC	A. 5. 维多利亚州环保局（EPB）正在积极探索营养物控制方面的市场机制。（MBM）
B. 流域综合管理	流域综合管理规划：在中国，流域综合管理规划制定过程最能够实现利益相关方的积极参与和相互协商。通过制定流域综合管理规划，各方可以就跨行政区域（跨部门、跨地区）问题进行讨论并达成一致。之后，利益相关各方根据达成的流域综合管理总体规划履行自己的职责。	国家水利部（MWR）和国家环保部（MEP）在此方面职能有所重叠。NDRC被看作是“超级部委”，可以尝试作为协调相关机构的主导单位。澳大利亚的流域规划方面的经验为中国提供良好的借鉴。	B. 1. DEWHA、各州自然资源管理部门（NRM），墨累-达令流域委员会（MDBC）、流域管理机构（CMAs）。研讨会、有关探索澳大利亚区域发展模型和澳大利亚联合研究中心（CRC）研究框架的学习考察与交流。（IM、SBD、PE）

中澳生态与环境发展项目  
携手共创生态文明

	流域综合管理的运作模式：中国政府已经认识到流域综合管理的重要性，并且有相关基本原理的出版物出版，但在中国如何成功实施依然是一个问号。如果中国的某个流域能够与澳大利亚的某个流域建立长期的姊妹合作关系的话可能对推动流域综合管理在中国的应用有所帮助。	MWR是中国主要负责流域综合管理的机构。可以从MWR直属的七个流域机构中选择一家来与澳大利亚某流域机构建立姊妹合作关系。	B. 2. MDBC表示有兴趣与中国的某个流域机构，如黄河流域委员会（YRBC）建立结对关系。（IM、SBD、PE）
	流域综合管理涉及的行政管辖问题：明确MWR下属流域机构与相关省政府部门间的工作关系长期以来都是一个问题。澳大利亚在此方面的经验应该对中国有所帮助。	NDRC和MWR都认为这个问题是实施“综合管理”的一个瓶颈。MWR可以在此方面主导制定路线图、最终落实为法律。	B. 3 澳大利亚也在努力解决此类问题。有机会同澳大利亚联邦、州和地方各级政府部门进行合作。（IM）
C. 水资源管理 + 水污染防治	需求方管理：政策手段、创新方式与方法	NDRC可以主导将这个问题纳入国家资源节约战略	C. 1. NWC、澳大利亚水务协会（WSSA）和大型城市公用设施机构都在积极制定需求方管理战略。（MBM、PE）
	水资源核算	MWR	C. 2 NWC主要负责《国家标准》的制定工作，而澳大利亚气象局（BOM）在此方面也承担新的职责。澳大利亚查尔斯特大学（CSU）/（澳大利亚）联邦科学与工业研究组织（CSIRO）& e-Water 研究研究中心。（SBD）
	城市节约用水：政策手段、技术、创新城区节水方式与方法	城市供水由国家建设部及其下属省市机构负责	C. 3 各州水利部门以及水务企业在这方面表现积极。在此领域开展学习考察和交流具有潜力。（PE）
	城市水务市场改革：供水和污水处理的融资、私有化、政府和私有部门的合作、建设—运营—转让（BOT）、建设—运营—拥有（BOO），等。	中国正在引入和探索所述领域内容。建设部在这一领域拥有行政权力，但NDRC负责相关的改革问题。非常希望澳大利亚介绍相关经验。	C. 4 NWC负责对跨行政区域的完全成本业绩进行审核。独立的价格监管机构如独立价格管理法庭（IPART）、关键服务委员会（ESC），在这方面都具有丰富的经验。

中澳生态与环境发展项目  
携手共创生态文明

小城镇的废水处理：小城镇建设污水处理厂享有国家和当地政府的专项补贴。但是，污水处理厂的正常运行往往存在问题，这主要是因为处理厂的运行和管理成本较高、当地政府财政收入微薄、当地居民的人均收入较低，从而影响了当地政府和居民的负担能力。迫切需要运行成本较低的污水处理技术。	这是MEP污染控制司的重点课题。今后这一方面将会有所加强。澳大利亚的相关经验值得借鉴。	C. 5 州和地方政府供水企业，以及一些私营工程和环境技术企业在这方面扮演主要角色。WA Water公司有兴趣参与相关交流。ICEWarm培训机构的培训课程。（MBM）
跨省水资源分配：同流域内的各省份如何分配水资源？应用什么样的机制来分配水资源（包括分配和具体的实施）？	MWR负责制定水资源跨省分配方案。非常希望澳大利亚介绍相关经验。	C. 6 NWC刚刚完成对水资源分配规划方案的国家评审。州水利部门和MDBC在此方面经验丰富。
环境流量：确定保证水体（包括湿地和地下水）健康所需的环境流量和生态流量的方式与方法，以及执行环境流量项目所需配套的政策和制度机制	MWR主要负责这方面的工作，并且有兴趣与澳方相应机构进行交流。	C. 7 DEWHA、维多利亚州可持续和环境部（DSE、Vic）和新南威尔士州环境与气候变化部（DECC）、NSW和MDBC负责的相关政策和管理领域都比较适合进行学习考察和建立结对关系。（SBD）
生态补偿：制定生态补偿的方式和方法、执行生态补偿计划所需的配套政策和机制	MEP已经开展了这一课题的相关研究，希望学习澳大利亚的相关经验。	C. 8 澳大利亚农林渔业部（DAFF）以及各州自然资源管理机构已经参与了一系列结构调整项目，这将对中国的相关探索提供借鉴。CMA的一些公共咨询活动也与此相关。墨尔本大学在中国进行了一些相关研究。
湿地保护：湿地保护相关的科研技术、政策以及行政法规，深化现有一期项目成果	国家林业局（SFA）负责湿地保护的工作，并且有兴趣与澳大利亚相应部门进行交流。	C. 9 DEWHA、各州相关机构以及MDBC都是潜在的合作伙伴。
具有国际影响的重要湿地的管理	SFA	C. 10 同上（SBD）
湿地与气候变化	SFA	C. 11 同上（SBD）
湿地生态用水	SFA	C. 12 同上（SBD）
取水口保护规划，饮用水安全	MWR、MEP	C. 13 维多利亚州墨尔本水委会（MWC、Vic）、悉尼流域管理局（SCA、NSW）以及西澳Water Corp公司都具有这方面的经验。（SBD）
节水灌溉和管理	MWR	C. 14 政府和私营灌溉机构都有这方面的经验。（IM、SBD）

中澳生态与环境发展项目  
携手共创生态文明

	农村面源污染	MEP	C. 15 CMAs以及各州NRM机构都可以参与相关领域的互访和交流。(SBD、MBM)
	对污染防治规划执行情况的监测与评估：例如，《松花江流域污染防治总体规划》(2006—2010)	MEP	C. 16 东南昆士兰州健康河流联盟 (SEQHRP)、EPAs、CMAs都在积极探索此领域的先进管理实践。(IM、SBD、PE)
	水功能区划：考虑生态需求	MEP, MWR	C. 17 DEWHA和州水利部门正在与CMAs合作实施相关激励制度。(IM、SBD)
	四川震区环境监测能力重建	MEP	C. 18 国家土地与水资源审计 (NL& WRA)、BOM和EPA都是合适合作伙伴。环境服务企业也具备相应的实力和兴趣。(SBD)
	四川震后重建所需的环境评估和规划	MEP	C. 19 最有可能鼓励环境服务企业在这方面发挥作用。(MBM、PE)
	其他感兴趣的领域： 中国相关部门还表达了以下领域的合作意向：恢复森林植被、退耕还草，退耕还林、火灾后森林植被的恢复等。这些领域虽然与流域综合管理相所关联，但并不是澳大利亚的优势领域或优先发展领域。	MEP	
	气候变化对水资源影响的模型及其应对措施	MWR、气候变化工作小组	DEWHA、DCC、NWC、CSIRO C. 19 CSIRO正在研究有关气候变化对澳大利亚主要河流可持续流量产生影响的不同情境。DEWHA和NWC也正在探索包括有效利用水资源在内的水资源规划和应对气候变化战略新政策。在技术层面和政策层面，双方都有很大的合作空间。(SBD)
跨领域主题	公众参与：中方各合作伙伴在政策制定、实施和业绩评估等方面也有一些公众参与活动，但这些活动往往具有临时性，且不太成熟	可以启动一项合作项目，中方的核心合作伙伴与澳方对应部门就如何实施有效的公众参与进行对话与交流	D. 1 DEWHA、MDBC和CMAs参与的多层次结对活动可以为该领域能力建设方面提供平台。澳洲国立大学 (ANU) 对此很感兴趣。

注：\* IM—综合管理；SBD—科学决策；MBM—市场手段；PE—公众参与

### 3. 澳大利亚机构参与 ACEDP 的战略兴趣

与澳方的很多部门和机构进行了访谈（见附件 1），了解以何种方式可以获得澳方机构的支持并积极参与本项目，以便实现 ACEDP 的既定目标。附件 2 是访谈日程表，附件 3 和附件 4 是向被访者分发的背景材料。

访谈之前已经很明确地向与会者表示，这不是关于他们如何参与本项目具体活动的谈判，而是借此机会了解澳方机构对该项目的理解、其参与本项目的意愿程度、他们对参与 ACEDP 的获益展望，以及他们认为什么才是澳方机构参与本项目的最佳方式。

参与会谈的机构可以分为 5 大类：

- 政策制定和实施部门：如，DEWHA、NWC、南澳水、土地及生物多样性部（DWLBC）、DSE 以及维多利亚州创新、工业及地区发展部（DIIRD）
- 水资源管理部门：如，Water Corporation、WA、Melbourne Water、EPA Victoria；
- 大学和研究机构：如，西澳大学、墨尔本大学、CSIRO、CRCs；
- 综合性教育和培训机构、如 ICEWarm 和 IWC；
- 企业界和其行业组织：如，澳大利亚商业理事会（Aust Business Council）。（在此需要指出的是，除了咨询公司参与项目的一些具体活动外，企业界在 ACEDP 中发挥的作用是有限的。将它们包括进来是因为一些私人企业，如澳大利亚一大批的灌溉公司在水交易和节水灌溉方面具有丰富经验。ACEDP 现有的一些活动涉及这方面的内容。同时中方机构可能对澳大利亚一些其他领域的企业所提供的专业技术和服务感兴趣，因为能够协助其进行政策创新和改革。

这五大类澳方机构对 ACEDP 可能具有具体而不同的贡献。受访机构对于本项目的理念都非常认同，讨论大多围绕如何加强其与中国机构现有的合作关系以及如何协助提高其参与该项目的成本效率。

#### 3.1 会谈总体印象

以下为本轮访谈的总体印象。之后是五类不同机构的具体建议。

- 对本项目目标的全力支持，与中方机构建立持久合作关系的强烈愿望；
- 大多数受访机构表示理解通过建立长期合作关加强中国环境政策的制定，认为：这是一个长期过程，而非一蹴而就的事情。
- 澳方受访机构表示通过以下互惠双赢的途径，自身可以受益：
  - 吸引优秀的中国科学家和工程师到澳大利亚从事流域综合管理和水资源管理方面的工作；
  - 吸引中国高水平学生来澳大利亚深造博士学位；
  - 通过参与国外项目进行人力资源储备
  - 为澳方员工提供发展机遇
  - 通过技术交流，加强中澳两国水资源和环境综合治理能力。

- 澳方受访机构对本项目及其目标有一定的了解,但还不太清楚如何通过加强项目的管理来推动澳方机构的参与。
- 澳方受访机构对进一步巩固其与中方机构现有的合作关系以及建立如墨尔本与天津姐妹城市类似形式的稳固而持久关系表示了极大的支持。
- 大多数机构参与项目的最大制约不是资金问题,而是缺乏人手。
- 在资源投入方面,澳方受访机构的态度不一,但大多数表示愿意提供非资金的支持;
- 澳方受访机构大力支持通过个案研究或针对性领域合作推动相关环境管理的发展。这一点与澳方机构实质性的投入或是制定切实可行的环境管理体制一样重要。
- ACEDP现有的一些活动领域与受访机构与中国相关机构现有的合作关系领域相一致。
- 多家受访机构表示不会参加公开竞标,因为高额的交易成本并不值得。
- 多数受访机构表示被告知的购买方和被告知的提供方的模式是一种有价值的尝试,它有助于中澳双方机构之间合作关系的建立和发展。
- 多数受访机构表示愿意对某一项活动提供支持,但不便于作为牵头单位管理涉及多个领域的活动或项目。

## 3.2 五类机构的具体建议

### 政策部门

- 此类机构认同本项目对两国人员能力发展和人力资源储备以及推动澳大利亚政府与中国建立更加密切关系的双重效益;
- 它们均表示不会通过竞标参与ACEDP,但如果能够通过协商了解项目对其投入的具体需要的话,他们愿意提供支持;
- 受访机构均表示能够通过建立伙伴关系作出很多贡献,同时有所收获;
- 他们更倾向于通过建立结对关系、伙伴关系以及相关联盟的形式参与本项目,并且有兴趣在两国举办交流活动和政策研讨会(见图1)。

### 管理机构

- 此类机构认同本项目对两国人员能力发展和人力资源储备以及推动澳大利亚政府与中国建立更加密切关系的双重效益;
- 它们均表示不会通过竞标参与ACEDP,但如果能够通过协商了解项目对其投入的具体需要的话,他们愿意提供支持;
- 受访机构均表示能够通过建立伙伴关系作出很多贡献,同时有所收获;
- 他们更倾向于通过建立姊妹机构、伙伴关系以及相关联盟的形式参与本项目;
- 受访机构认为邀请中国技术专家参与机构的项目对于解决其自身的能力问题也是一个良好的机会。

### 大学和研究机构

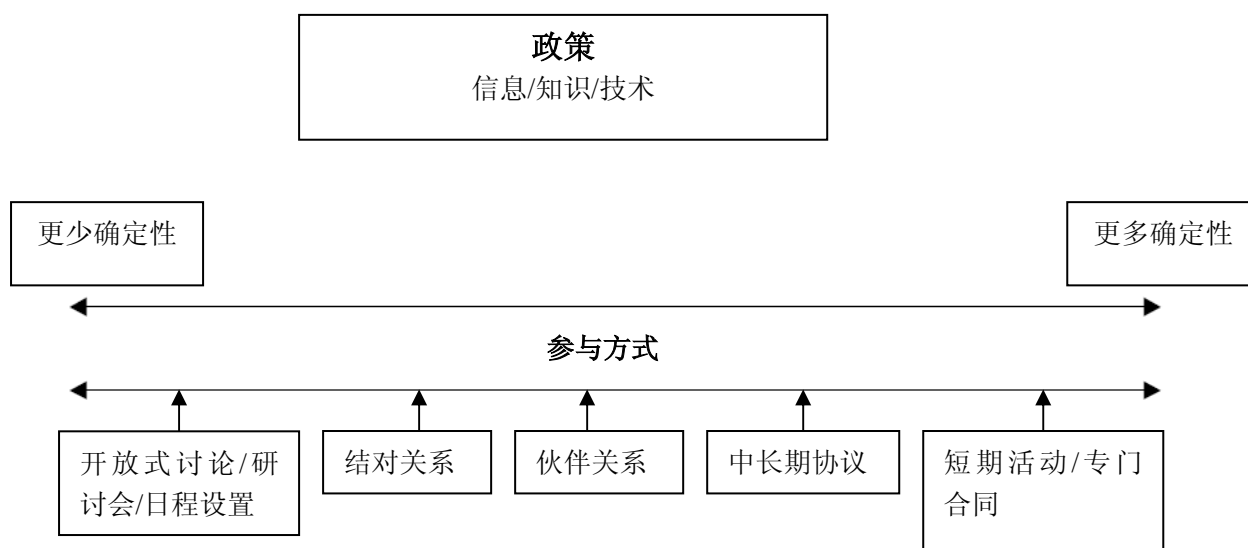
- 澳方的大学与研究机构与中国建立了许多合作关系,其中某些与本项目涉及的领域有直接联系;
- 认为培训中国学生和吸纳优秀的中国科学家到澳大利亚工作对澳大利亚是有益的;
- 墨尔本大学已经与中国开展了水资源管理合作项目,但是其整体资源基础有限;
- 更倾向于通过建立伙伴关系或相关联盟的形式参与本项目,虽然有些大学表示愿意

通过竞标参与具体活动。

### 综合性教育和培训机构

- ICEWarm和IWC两个机构专门负责从事水资源领域对研究生、本科生以及专项议题的培训；
- 两家机构都拥有广泛的专家资源库，并且设有秘书处有能力维护与澳大利亚相关机构和大学的持久关系；
- 两家机构都有在中国和亚洲实施培训计划的经验；
- 更倾向于通过建立伙伴关系或相关联盟的形式参与本项目，因为安排澳大利亚所需资源来支持本项目需要一定时间。
- 企业界更关注商业机会，但同样意识到投资进行关系建设是在亚洲开展业务所必需的成本；
- 它们也认识到，与政府机构建立合作关系有助于打开中国市场的大门；
- 这类机构只愿意通过竞标参与进来，前提条件是相关活动确实提供商业机会，同时合同条款具有相当的确定性。

图1 澳方合作伙伴参与ACEDP的意愿示意图



## 4. 最佳运作机制

在环境顾问组（EAT）就ACEDP2007/2008年度计划提交的第一份报告中，对于项目在2008/2009年度需要完善的地方提出了如下建议：

- 中澳两国合作伙伴都需对潜在对口单位的职责范围、优势和兴趣、之前及现在的兴趣领域以及有意以何种方式参与本项目有所了解，形成ACEDP相关机构和组织的信息库。这将帮助项目推荐者找到更合适的合作伙伴以及合作伙伴可能发挥的作用。
- 在澳大利亚方面，这意味着更好地确定各州自然资源/环境管理机构、与ACEDP相关的合作研究中心，其他水资源和环境研究机构、主要城市水务公司以及主要的灌溉服务企业。（信息库需包括）联系方式、重点人物、机构业绩、新开展的活动等，
- 确认ACEDP之外的中澳双方现有的环境合作项目（这在澳大利亚合作伙伴研讨会上已经被提到），
- 信息库还需包括其他国际援助组织和机构目前在中国开展的有关水资源和环境管理的项目活动（将来还包括ACEDP合作伙伴可能新推荐优先领域内的国际援助组织的项目活动），目的是避免重复，同时加强协同合作。

另外，关于提交活动申请书的指南应该进一步细化。合作伙伴可以不必提交冗长费时的申请文件，但是，如果只提交简要的情况说明文件或者只是简单介绍该活动对中国优先发展领域的重要性，这将对前期分析和评估该项活动造成困难。项目活动申请文件需要达到一定的详细程度，同时ACEDP项目管理承包商还需要花费时间进一步完善该申请文件，这就需要在两者之间寻求合理的平衡。这一点应该在2008/09年度计划的活动申请指南中明确阐述。

EAT的上述建议是本次政策回顾与评估的立项理由。也就是说，本项目初期的计划过程采用招投标方式发挥了切实的作用，使项目能够在短时间内启动运行，但是在第二个年度计划制定过程中采用同样方式就不一定能收到最佳效果。原因如下：

- 澳大利亚合作伙伴不愿意为这类活动参与竞标（在项目收到的第一轮57个项目建议书中只有17个来自澳大利亚机构，这其中只有2个来自政策部门）；
- 招投标方式不认可也不能够积极地进一步深化现有的合作关系，而深化现有合作关系对于本项目成功至关重要；
- 招投标方式不能保证本项目重点关注战略领域的需要，而可能导致只解决活动申请者的眼前利益和/或能力问题；
- 招投标过程不可能使跨学科的专家形成最佳组合，并成为合作伙伴；
- 招投标过程对于竞标者耗时费力。

### 4.1 面临的挑战

政策回顾与评价过程了解到多数机构非常赞赏本项目，但是表示不可能提交详细的竞标文件或是去争取大额的合同，然而却可以通过努力参与小规模的活动来支持本项目。

这就为像ACEDP这样的项目提出了一项重要挑战，即，项目如何开发出一套高效而合作友好的运行程序，既能够吸引政府部门、学术和研究机构以及其他组织的积极参与，同时又能满足低成本以及其他前期评估的要求。换句话说，就是如何使得合适的澳方机构能够参与到本项目的政策和知识性活动中，深化现有关系，并打造项目的持久影响。挑战就在于，与本项目相关的政策制定和实施技能集中于政府部门，而政府部门没有能力也没有兴趣介入招标投标的过程。相反，私有专业服务企业却有能力和资源承担项目/活动前期竞标所需的资源。

图1展示了澳方合作伙伴参与ACEDP的意愿示意图。国际开发项目传统上青睐于根据具体预期成果进行招投标，之后签署短期合同。多数受访机构表示不愿意参加此类竞标，而更愿意通过与中国相关机构建立伙伴关系、姊妹合作关系来参与本项目，尤其是在已有合作关系的基础上进行具体活动的合作。但是，很多活动并不适合上述方式，需要通过通常的签定合同的方式进行实施。即使有些活动可以找到合适的政府部门进行合作，这些政府也不大可能进行自行管理，或者把项目或活动所需的所有专业技巧和人员集合起来实施项目。在这种情况下，私营公司或承包商可能需要参与进来从事项目管理以及弥补其他方面的技术缺口。

## 4.2 伙伴关系的类型

通过与中澳两国相关机构的访谈，各方都希望采取不同类型的合作方式共同面对水资源、流域综合管理等方面所面临的复杂环境问题。伙伴关系的类型包括：

- 政策对话 — 如，政府间对话或跨行政区域对话
- 知识交流 — 如，科研、教育和信息交流
- 商业合作 — 如，提供环境服务、系统和技术
- 结对关系 — 如，中澳两国政府部门、研究机构，以及流域管理部门或灌溉管理机构之间建立姊妹合作关系。

只要采取多种类型的伙伴关系，ACEDP大部分现有活动都能够获得最佳成果。不同的合作方式将导致不同合作伙伴通过参与本项目与对方不同的机构合作，从而获得不同的收益。

## 4.3 发展合作关系的机遇

中澳两国部门和机构都看到通过实施具体项目活动而发展互利关系的机遇。

1. 政策和技术方面的专家进行双向交流（中长期）
2. 结对合作计划
3. 信息、知识、政策和环境管理体系方面的交流
4. 共同研究项目
5. 营销环境服务和技术
6. 区域性国际环境问题上的合作
7. 环境科学/技术的联合开发/试验
8. 中澳两国环境技术的产业化

## 9. 在中澳两国投资环保产品和服务

[与商业有关的上述第（5）、（8）、（9）不是ACEDP的重点，虽然可能存在一些能够产生政策效果的合作机会，可以由澳大利亚工业部（AusIndustry）、澳大利亚贸易部（AusTrade）加以推动。]

发展这些互利合作关系的好处包括有益于两国人力资源的开发和储备；对于政府政策部门来说可以树立良好的公众形象；对于大学等研究机构来说可以提升国际声誉；对于商业机构来说则可以接触真正的决策者/客户，打开新的市场。

## 4.4 参与机制

以下几种参与机制在某种程度上都将有助于ACEDP两国合作伙伴建立有效的合作关系：

- 安排结对合作关系
- 前期遴选研究（寻找能力、确立合作伙伴和明确问题）
- 考察、专题讨论会、研讨会、高层会议、联合工作组、相互交流
- 中间人介绍
- 传统技术援助。

重要一点是，受访机构普遍认为同中国对口机构建立结对关系有助于推动长期合作关系，并进一步在现有合作谅解备忘录（MOUs）框架下开展更有实质性的活动。前期遴选研究被认为是寻找合适的合作方、触发合作关系和确定正确合作议题的有效途径。所以建议在活动的设计阶段即开展前期遴选研究。虽然有安排上耗时较长的困难，但两国都对交流计划表示了极大兴趣。

## 4.5 项目出资方式

如果希望获得澳大利亚政府和知识研究机构大力支持和的积极参与，ACEDP需要制定出比传统技术援助项目采用的公开招标模式更为灵活的出资方式。澳发署各种援助项目具有广泛多元化的出资方式。例如，“亚洲公共部门合作项目”（The Asia Public Sector Linkage Program）对于金额在50,000澳元到250,000澳元之间的项目活动采用的是竞争性授予模式；而“中澳卫生与艾滋病综合项目”（CAHHF）则采用的是协商性资金协议的模式，其小额协议金额为30,000澳元到150,000澳元，大额协议金额则超过150,000澳元。澳大利亚其它政府机构的援助基金包括：DEWHA启动的“未来水资源基金”（Water for Future Grants）；澳大利亚创新、工业与科研部（DIISR）启动的CRC项目，为研究机构与工业部门架起交流环境管理和生态可持续发展的桥梁。

较之于商业招投标，上述出资模式都有其不同的特点，并且提供了更多的灵活性。根据ACEDP的项目特点，出资方式应具备以下条件：

- 符合小型活动也符合大型活动的需求
- 能够依据机构在政策/培训/研究方面的信誉度，或者基于与中国已经建立的合作关系，直接对澳方机构提供项目资金支持

- 精简的网上兴趣注册流程
- 最大程度地简化行政手续。

有三个可选择的资助机制，用于建立ACEDP项目/活动的高效合作关系：

#### 4.5.1 方案 A：现有招投标方式

如上所述，这一方式可能适用于本项目已开始设计的几个大型活动，但是阻碍了澳大利亚政府部门参与进来，同时项目和合作伙伴的管理成本较高。

#### 4.5.2 方案 B：直接授予和通过协商的资金协议

这一方式能够较好地满足政府部门、研究和学术机构的需求，同时为本项目提供很大的灵活性，使其能够针对具体活动内容组建最适宜的团队人员。为使这个模式最大限度地发挥作用，尤其在利用现有合作关系方面，建议在项目具体设计工作开始之前就确定实施团队，以便能够在活动的前期遴选阶段和设计阶段即开始建立合作关系。

#### 4.5.3 方案 C：混合模式—大型的 / 技术复杂的活动进行商业竞标，而对于需要澳方政府部门参与的政策对话和知识交流活动则采用直接授予的方式

这个方案极具灵活性，可以满足本项目各种活动的要求。在某些情况下，方案B中有兴趣参与的机构不一定具备所有需要的技能和经验以实施整个活动，或者没有能力承担活动的管理工作。为此，采用商业招投标或外包可以弥补这个缺口，即承包商可以与相关政府机构组成联合体，也可以单独签订承包合同。在这种情形下，直接授予方式只用于支持政府部门的在建立合作关系以及提供政策建议方面的投入。

## 4.6 项目管理事宜

### 4.6.1 项目范围

在对第一轮活动建议书筛选的基础上，EAT依据ACEDP既定目标以及两国国情调查中明确的优先发展领域，确定了以下11项可以进行进一步开展研究的项目 / 活动：

- 太湖流域水资源管理和污染防治研究
- 石羊河/疏勒河流域治理和法规建设研究
- 湿地管理政策、指导原则和能力建设研究
- 水生态补偿政策和机制研究
- 跨行政区域水环境政策/指南研究
- 公众参与污染防治机制研究
- 地下水管理政策和法规研究
- 塔里木河流域水资源综合规划活动
- 环境流量管理方式、政策和指南研究
- 黄河流域水权及水权交易研究

- （黄河流域）大型灌区管理研究。

除了高层政策研讨会上确定的气候变化作为新出现的优先发展领域以外，上述课题基本涵盖了流域综合管理以及水资源管理的主要领域。对于像ACEDP这样的活动资金有限的项目来说，应该采取谨慎策略，活动范围不应涉及太广，而是集中资金进一步强化现有活动以达到更好的项目成果。因此现阶段不推荐进行新一轮的活动方案征集。

#### 4.6.2 项目战略框架

图2将上述概念总结为一个战略框架。框架内容包括预期的总体成果、合作主题、实施/参与机制、活动选择评估标准以及合作伙伴和活动执行小组的筛选标准。基于这一框架，PCO可以结合使用上述方案C的混合出资模式更加主动地管理今后的活动和团队。

表1详细地介绍中澳两国相关部门各自确定的潜在合作领域以及澳大利亚受访机构特别明确愿意参与的活动。

#### 4.6.3 PCO的职责

基于本报告对 ACEDP 未来管理方式的建议，PCO 今后将应该扮演更为积极的角色。PCO 将与中澳相关机构共同开发出能够满足各方需求以及实现本项目既定目标的活动。在大多数情况下，PCO 将直接与这些机构通过谈判协商达成出资协议并报 AusAID 批准，而不再经过商业性招投标过程。EAT 今后也将积极参与对活动设计文件的审查，并向 PCO 和 AusAID 提供独立建议。鉴于 EAT 成员在中国和澳大利亚的广泛关系网络，建议 EAT 在推动中澳机构间高层政策论坛交流，协助确定和整合不同活动的政策影响，以及探讨更广泛应用活动成果方面发挥更为积极的作用。

### 4.7 项目工作计划

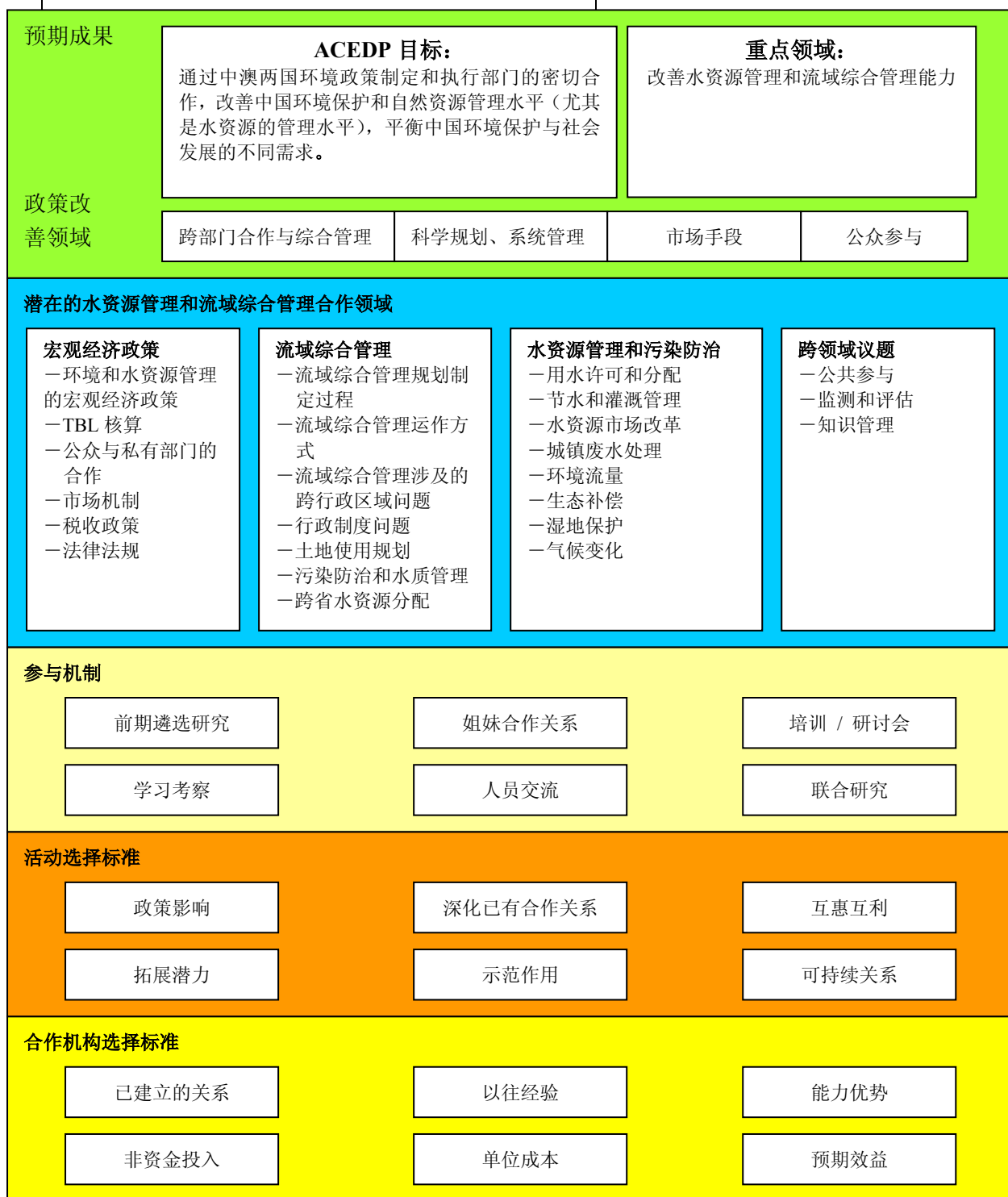
表2的项目工作计划包括了现有的十一个活动和一系列潜在的配套政策、及能力建设活动以及表1中列出的指导性澳方合作机构。如果获得AusAid、MOFCOM以及第二次高层圆桌会议的批准，PCO将与中方合作伙伴一起确定各活动的澳方合作机构和参与方式，并且协商达成适合的活动资金协议。应该指出某些特定澳方机构的参与，对本项目现有活动的开展和实施非常有用。表2还根据本报告有关本项目基线的分析，指出了整体项目为之贡献的主要政策领域。

PCO应为潜在的澳方合作机构提供在线注册平台，并且通过项目网站邀请有意参与本项目的机构填写其详细兴趣内容以及其机构的能力和优势领域。项目活动选择指导文件，概念书格式及资金协议格式都应参考“中澳卫生与艾滋病综合项目”（CAHHF）的相关文件。

对于准备进行招投标的现有活动，建议投标单位在招标文件中明确与中方机构建立合作关系需要哪些具体相关政府和科研机构的参与以及其参与活动的所需预算。根据这些活动内容范围及完备程度，PCO在EAT的建议下，能够安排合适的澳方机构实施协助性活动来完善招投标过程的不足。

对于仍然处于概念书或者更早期的现有活动，建议基于已经建立的双方机构的合作关系，或者根据特定政策机构的信誉度，PCO可以考虑就已经批准确定的活动内容与这些机构直接磋商签订资助协议。在另一些情况下，活动的有效实施需要具备某种特殊的技术和管理技能，PCO可以根据职位的重要性和相关成本，通过招聘或招标的方式来聘用专业人士实施活动。例如，大型灌区管理项目可以推荐采用这种参与方式。

图2 要点总结



中澳生态与环境发展项目  
携手共创生态文明

表2 指导性项目工作计划

现有活动（政策领域*）	编号	中方牵头部门	目前状况	完全竞标	指导性的澳方合作机构	补充性活动（见表1编号）
太湖流域水资源管理和污染控制研究（IM、SBD，PE）	1.1	NDRC	活动设计文件（ADD）已完成（赴澳实地考察已结束）	是	WA Water Corporation、DWR WA、DPIWA、EPA WA、IceWARM、e-Water、DAFF、IWC、DIIRD	A.5, B.1, B.2, B.3, C.4, C.5, C.13, C.15, C.16, C.17, D.1
石羊河/疏勒河流域治理的法律建设（IM、SBD）	1.2	MWR/ 甘肃省水利厅 /Gansu CAS	六月中旬完成概念书，提交甘肃的CAS/DWR	否	DSE Vic、EPA Vic、EPA、WA、NWC、MDBC	C.4, C.5, C.9, C.13, C.16, C.17
湿地管理政策、指导原则和能力建设（IM、SBD）	1.3	SFA	ADD已于日提交SFA，6月18日为反馈意见的最后期限	是	MDFWRC、DECC、DEWHA、Ramsar site twinning CMA、e-Water、DSE	C.9, C.10, C.11, C.12, C.17
水生态补偿政策和机制研究（MBM、PE）	1.4	MEP/MWR	ADD处于初稿阶段	否	DAFF、MDBC、SEQHWP、Uni Water、Melb Uni	C.8
跨行政区水环境政策/指导原则研究（IM）	1.5	MEP	已准备招标文件	是	MDBC、NWC、DEWHA	A.1, A.2, A.3, B.1, B.3, C.10
公共参与机制研究（PE）	1.6	MEP/NIES	ADD已提交AusAID	是	ANU、MDBC、CMAs、Uni. of Melb	A.2, D.1
地下水管理政策和法律研究（IM、SBM、MBM）	1.7	MWR	延期	否	NWC、Flinders Uni、IceWARM、DSE、WC、WA	A.2, C.2
塔里木流域水资源综合治理规划（IM、SBD）	2.1	TRBMC/ MWR	ADD草案已提交TRBMC	是	CMAs、MDBC、IceWARM、NWC、e-Water	A.5, B.1, B.2, B.3, C.4, C.5, C.13, C.15, C.16, C.17, D.1
环境流量管理方法、政策和指导原则研究（IM、SBD、MBM）	2.2	MWR/ MEP	ADD最终稿已提交MWR和MEP	否	DNRW、其他各州机构，如DSE、DECC、DEWHA、Melb Uni、IceWARM、IWC	C.7, C.12, C.17, D.1
黄河流域水权和水权分配交易研究	2.3	MWR/ YRCC	延期至2.4灌区管理赴澳考察之后	否	DEWHA、NWC、MDBC、其他各州机构、IceWARM、IWC、e-Water	A.2, A.3, B.2, C.2, C.6
（黄河流域）大型灌区管理研究（IM、SBD、MBM、PE）	2.4	MWR	正在设计ADD	否	MDBC和私营灌溉企业合作者、CSU、CSIRO	A.2, A.3, B.2, C.2, C.6, C.14

注： \* IM—综合管理；SBD—科学决策；MBM—市场手段；PE—公众参与

## 5. 建议

5.1 本项目应强化和深化本报告工作计划草案中列出的现有活动。在现阶段不建议进行新一轮的活动方案征集。

5.2 现有活动需要一系列小型活动加以支持，其目的在于对一些创新政策、管理方面的最佳实践经验进行整合和推广，同时推动两国政府部门、教育与研究机构间持久伙伴关系的建立和深化。

5.3 在执行现有活动及其补充性活动的过程中，为了使澳方政府部门能够充分参与如遴选研究、学习考察、研讨会、培训专题会议、人员交流及结对计划等，应尽可能地采用直接授予的出资方式，而非商业性竞标。

5.4 对于需要采用商业招投标的大型技术援助类活动，招标文件应要求投标方提交与澳大利亚政策、管理和研究机构签订的意向书，以便后者参与相关的政策与技术交流活动。

5.5 PCO应为潜在的澳方合作机构提供在线注册平台，并且通过项目网站邀请有意参与本项目的机构填写其详细兴趣内容以及其机构的能力和优势领域。

5.6 PCO应积极推介利亚相关政策部门、研究教育机构以及环境服务提供商与中国相应机构进行环境政策、治理能力、管理以及技术方面进行广泛的交流。活动选择指导文件，概念书格式及资金协议格式都应参考“中澳卫生与艾滋病综合项目”（CAHHF）的相关文件。

5.7 EAT应在概念主题确定、ADD详细设计、标书评估、活动阶段等方面提供独立建议。EAT应重点评估项目活动建议书的政策影响、澳方合作伙伴选择的适宜性和多元性及其参与方式。

5.8 鉴于EAT成员在中国和澳大利亚的广泛关系网络，EAT应当在推动中澳机构间高层政策论坛交流，协助确定和整合不同活动的政策影响，以及探讨更广泛应用活动成果方面发挥更为积极的作用。

5.9 司志中博士起草的中国环境压力（详见附件10）中有关中国环境政策面临的制约和挑战（本报告也有所提及）以及本报告中确定的需进行政策完善的四个领域，应该作为ACEDP整个项目的基线以及对本项目运行情况的评估指标。因此，这些方面内容应该被纳入本项目的监测与评估战略当中。

5.10 如果本报告的建議被採納的話，HLRT應相應地考慮調整EAT的職責。