

中澳环境发展项目

中国国情调查

2007年7月30日



前言	1
一、中国水资源环境问题	1
二、水资源环境管理的法律框架	2
三、水资源环境管理的行政体制	3
3.1 管理体制.....	3
3.2 涉水部门及其职责	4
3.2.1 发展与改革委员会	4
3.2.2 水利部门.....	4
3.2.3 环保部门.....	4
3.2.4 林业部门.....	4
3.2.5 建设部门.....	5
3.2.6 国土资源部门.....	5
3.2.7 交通部门.....	5
四、中国水资源环境政策	5
4.1 政策原则.....	5
4.2 主要政策.....	6
五、水资源环境管理方向	6
六、结束语	9

前言

随着经济全球化进程的发展以及国际社会对环境问题的日益关注，中澳两国政府认识到进一步加强和改进双方在环境领域的合作，符合双方的共同利益，对实现环境保护和经济发展的双赢，从而促进各自国家、本地区、乃至全球的可持续发展作出贡献。为此，中澳两国政府在 2006-2010 年中澳发展合作计划的框架下，于 2006 年 10 月签署了中澳环境发展项目（ACEDP）。

ACEDP 是由澳大利亚政府出资 2500 万澳元，为期五年的双边环境合作项目。旨在支持中国制订和实施有利于改善环境的政策。为此，该项目将在四个目标下开展活动：

- § 在中国示范和应用改进的环境管理制度；
- § 与各级决策者合作实际应用流域综合管理的原则；
- § 发展和加强中澳间的环境政策对话，建立两国各级环境及其他有关政府部门间的持久联系和多层次的伙伴关系；
- § 帮助各级决策者做到环境保护和发展需要之间的平衡。

ACEDP 是一个动态的项目，项目初期将以水资源的环境管理为切入点和重点，随着项目的进展，将逐步扩展到其他相关的环境领域。ACEDP 已于 2007 年 7 月 1 日正式启动，其项目协调办公室（PCO）已建立并开始工作。

本文将对中国水资源环境管理体系的主要方面- 法律框架、宏观政策、行政管理制度和系统等做简要的介绍，并对水资源环境管理中法规、政策方向等方面进行简要分析，以期对本项目的管理、项目合作方、以及本项目第一个年度计划（AP-1）的制订提供及时和实际的引导。

一、中国水资源环境问题

随着中国工业化、城市化的快速推进和经济高速发展，水资源问题已经成为制约中国经济社会可持续发展的主要因素。1978 年改革开放以来，中国经济以平均每年 8% 的速度持续快速增长，人均国民生产总值已超过 1000 美元，人口总量达到 13 亿，但经济的快速增长和人口总量的增加，同时给中国水资源和水环境以巨大的压力。中国在水资源领域依然面临严峻的挑战：

一是水资源短缺加剧，供需矛盾突出。中国水资源人均占有量只有 2200 立方米，仅为世界平均水平的 28%。近 20 年来，受气候和人类活动的影响，中国北方地区水资源呈减少趋势。近 20 多年来，北方黄淮海辽地区年径流量减小幅度超过了 10%，其中海河流域年径流量减少的更多，干旱缺水已成为中国北方地区发展经济的突出问题。预计到 2030 年中国人口达到 15 亿高峰时，水资源供需矛盾将进一步加剧。

二是防洪能力偏低，防洪损失仍然很严重。中国是世界上洪涝灾害最严重的国家之一。随着经济社会的快速发展，受洪水威胁地区的经济存量、人口密度、人民财产大幅增长，防洪风险越来越高，防洪减灾的压力越来越大。根据统计分析，1990 年以来全国平均洪涝灾害损失在 1100 亿元左右，约占同期全国 GDP 总量 1% 左右。发生流域性大洪水年份，损失将会更大。

三是水污染严重，加剧了水资源的短缺。随着经济社会的快速增长，污水处理基础设施建设滞后，城市和工业污水处理的价格机制尚未完善，使得中国水污染问题十分突出。大量未经处理就直接排进江河湖海，造成了水体污染。由于水资源受到污染，一些丰水地区产生了水质型缺水的现象，进一步加剧了中国水资源短缺的局面。

四是对水土资源的不合理开发和保护不力，造成了河道断流、湿地萎缩、草地退化、地下水超采及水土流失等一系列生态和环境问题。例如，全国湖泊面积比 20 世纪 50 年代减少了 15%，全国可利用草原中有 90% 出现不同程度的退化、沙化，地下水超采区面积已扩展到 19 万平方公里。生态和环境问题已严重威胁到中国经济社会可持续发展。

二、水资源环境管理的法律框架

中国水资源环境管理相关法律主要包括：《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》和《海洋环境保护法》。

2002 年修订的《水法》由水利部门负责实施，反映了国家对水资源管理的思路，着重以水资源规划和水量分配制度对水资源进行管理；1984 年颁布并于 1996 年修订的《水污染防治法》，主要由环保部门负责实施，以水质保护、污水排放控制和排污收费制度对水资源进行管理。1997 年颁布的《防洪法》，由水利部门从防洪管理的角度负责实施。1999 年修订的《海洋环境保护法》，从保护海洋水质的角度，要求各级水环境主管部门采取措施防止河流遭受污

染。1991年颁布的《水土保持法》由林业部门负责实施，从预防和治理水土流失、涵养水源的角度对水资源进行管理。

针对最近相继出现的饮用水危机事件，重点流域“十一五”水污染防治规划正在修订之中，其中如何更好地对饮用水源进行保护成为水污染防治规划修订的重点。2007年7月4日，国务院总理温家宝主持召开了国务院常务会议，讨论并通过了《水污染防治法（修订草案）》，明确“排污收费、超标违法处罚”的原则，着重强调要建立全面推行排污许可制度、健全饮用水源保护区分级制度，加大对超标排污的处罚力度，在未来的五年里要加强《排污许可证管理条例》、《饮用水源保护区污染防治条例》的授权立法。

三、水资源环境管理的行政体制

3.1 管理体制

根据《水法》，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。国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理和监督工作。县级以上地方人民政府水行政主管部门依法负责本行政区域内水资源的统一管理工作。为了实现全国水资源的统一管理和监督，国务院水行政主管部门在长江、黄河、淮河、珠江、海河、辽河这六大江河和太湖流域设立流域管理机构，作为水利部的派出机构，负责编制和监督实施流域综合规划、拟订流域内水量分配方案、指导、协调、监督流域防汛抗旱工作。

根据《水污染防治法》，中国水污染防治实行统一管理与分部门管理相结合的监督管理体制。具体地讲，各级人民政府的环境保护部门是对水污染防治实施统一监督管理的机关；其他相关管理部门结合各自的职责，协同环境保护部门对水污染防治实施监督管理。目前国务院环境主管部门正在设置华北、华南、西北、西南、东北5个环境保护督察中心，由国务院环境主管部门进行垂直管理，负责承办跨省区域和流域重大环境纠纷、环境污染与生态破坏纠纷的协调处理工作。

3.2 涉水部门及其职责

3.2.1 发展与改革委员会

发展与改革委员会在水资源管理中的职责包括：负责对重要的水利项目的建设进行审批、制订节水的战略、政策，起草相关法规，规划，标准。

发展与改革委员会在水污染防治管理中的职责包括：研究提出水污染防治的政策，进行水污染防治的综合协调，参与编制水污染防治规划，制订环保产业发展的相关法规，规划和相关标准；组织编制环境保护和资源综合利用年度计划；指导有关环境保护、资源节约和综合利用的宣传和培训工作。

3.2.2 水利部门

水利部门在水资源管理中的职责包括：对水资源进行统一管理；拟定水资源保护规划；监督江河湖泊水量、水质；发布国家水资源公报；组织实施取水许可证和水资源费征收制度；水量分配；工程给水；组织和管理重要水利工程；制订节水政策、编制节约用水规划、制定有关标准、组织、指导和监督节约用水的工作等等。

水利部门在水污染防治管理中的职责包括：审定水域纳污能力、提出限制排污总量的意见等等。

3.2.3 环保部门

环保部门在水资源管理中的职责包括：参与水资源保护相关政策的制订、参与水资源保护规划编制、审查水利工程的环境影响报告等等。

环保部门在水污染防治中的职责包括：拟定有关水污染防治规划、政策、法规、规章和标准，并统一监督执行；统一负责水环境质量监测、水污染源监测以及相关的监测信息发布等；排污收费、制定污水处理厂收费政策等。

3.2.4 林业部门

林业部门在水资源管理中的职责主要有：林业水源涵养林地保护、林业节约用水；在水污染防治管理中的职责包括：生态用水保护、防治水土流失以及湿地保护。

3.2.5 建设部门

建设部门在水资源管理中的职责包括：饮用水管理、需要取水许可证、城市用水、城市供水、城市节水管理、城市水务管理等等。

建设部门在水污染防治管理中的职责包括：工业污水进入城市污水管网的监督管理；城市污水处理厂规划、建设和运营管理。

3.2.6 国土资源部门

国土资源部门在水资源管理中主要负责地下水资源管理；在水污染防治管理中主要负责海洋水环境保护。

3.2.7 交通部门

交通部门在水资源管理中主要负责维护主要水域的航行功能；在水污染防治管理中主要负责水运环境管理和水运污染控制。

四、中国水资源环境政策

4.1 政策原则

一是坚持以人为本。通过发展水资源环境管理，满足人民群众对供水安全、粮食安全、防洪安全和生态与环境用水等方面的需求。

二是坚持人与自然和谐相处，尊重自然规律。充分考虑水资源承载能力和水环境承载能力，妥善处理开发与保护的关系，减轻乃至防止人类活动对水的侵害。

三是坚持保护资源和保护环境的基本国策，把水资源的节约、保护、配置放在突出位置。

四是加强制度建设，坚持依法治水，完善水法规体系，规范各种水事活动。依靠科技进步，重视信息化建设，重视公众参与，不断提高建设水平和管理水平。

五是遵循经济规律，实行政府宏观调控和市场机制有机结合，探索建立水权制度和水市场，不断推进水资源环境投融资体制改革和水价机制改革。

4.2 主要政策

一是把全面建设节水型社会作为解决中国水资源供需矛盾的最根本举措。通过管理制度建设和变革，建立以水权、水市场理论为基础的水资源管理体制，确定水资源开发利用“宏观控制指标”，明确各地区、各行业乃至各用水单位的水资源使用权指标，达到明晰初始水权的目标，实行水量微观定额指标管理，确定产品生产或服务的科学用水定额，形成以经济手段为主的节水机制，不断提高水资源利用效率和效益，促进经济、资源、环境协调发展。

二是防洪思路从控制洪水向洪水管理转变，给洪水以出路。依法规范人类的经济、社会活动，使之适应洪水的发展规律。科学安排河道、湖泊、枢纽、蓄滞洪区，重点加强蓄滞洪区建设等防洪减灾体系中的薄弱环节，加强洪水预警预报和风险管理，合理利用雨洪资源，建立洪水管理制度，不断完善综合防洪减灾体系。

三是依靠发展循环经济，防治结合，综合治理，解决水环境问题。以恢复和改善水体功能为目标，以水源地保护为重点，逐步建立以水环境承载能力为基础的排污权管理制度，根据河流纳污能力，实行排污总量控制。大力发展循环经济，积极推进产业结构调整，加大污水处理和再生水利用。实行严格的地下水保护政策，加强地下水超采地区的综合治理。

四是充分发挥生态自我修复能力，保护和修复生态。以预防保护和有效监督为主，国家通过投入与政策引导，采取退耕还林、封山禁牧禁柴等政策，辅之以工程、行政、技术、管理等综合措施，加强对重点水土流失地区和生态脆弱河流的综合治理，逐步扭转中国与水相关的生态恶化的趋势。

五、水资源环境管理方向

一是把保障饮水安全作为中国水资源环境管理的首要任务。近五年来，中国政府共投入 200 多亿元，解决了 6000 多万农村人口的饮水困难。目前已把工作重点转向了解决水质不达标问题，正在组织制定《农村饮水安全总体规划》，计划到 2010 年进一步解决 8000 万农村人口的饮水安全问题。中国有能

力实现约翰内斯堡可持续发展世界首脑会议确定的到 2015 年把饮水不安全的人口减少一半的目标。

二是积极推进节水型社会建设。建设节水型社会的关键是建立起全社会节水的体制和机制。中国正在积极推进水资源管理制度改革，计划到 2010 年完成主要江河水量分配工作，确定流域内各省水资源可利用量的上限，明确各省的用水权益和义务，初步建立国家水权制度。实行建设项目水资源论证制度、取水许可等制度，大力提倡用水户参与水管理，不断完善流域和区域相结合的水资源管理制度。同时在 100 余个城市开展节水型社会建设试点，积累经验。通过加强节水管理，推广节水技术改造，促进全国工业、农业用水水平稳步提高。

到 2010 年，节水型社会建设要迈出实质性的步伐、取得明显成效，水资源利用效率和效益显著提高。单位 GDP 用水量比 2005 年降低 20%以上；农田灌溉水有效利用系数由 0.45 提高到 0.50 左右；单位工业增加值用水量低于 115 立方米，比 2005 年降低 30%以上；全国设市城市供水管网平均漏损率不超过 15%；生活节水器具在城镇得到全面推广使用；北方缺水城市再生水利用率达到污水处理量的 20%；南方沿海缺水城市达到 5%~10%。

三是加快江河防洪减灾体系建设，确保防洪安全。中国对大江大河的防洪进行了系统的规划，并投入大量资金用于防洪体系建设。1998 年以来，中国政府投资 1600 余亿元，开展了大规模的长江综合防洪体系建设。长江中下游干流 3578 公里堤防加固工程已全面完成，恢复水面 2900 平方公里，增加蓄洪容积 130 亿立方米，这是中国历史上第一次从围湖造地、人水争地，转变为大规模的退田还湖，给洪水以出路。一批重点江河控制性枢纽工程相继完成或开工建设，1582 座病险水库得到除险加固。今后将按照防洪规划要求，坚持给洪水以出路的原则，坚持工程措施与非工程措施相结合，逐步建立和完善防洪减灾社会保障体系。

四是高度重视粮食安全问题，完善对农业的支持和保护体系。中国 13 亿人口的粮食安全，始终得到了政府的高度重视。中国在农业用水方面的政策是，通过农业节水，提高用水效率保障粮食用水安全，基本实现农业用水总量零增长。为此，中国大力开展农田水利基本建设，改善农业生产条件。从 1998 年~2004 年投资 172 亿元，对已有灌区进行节水改造和续建配套；积极推广农民用水户参与灌溉管理。近十年来，形成 300 多亿立方米的年节水能力，新增粮食综合生产能力 400 多亿公斤。至 2010 年，中国将新增工程节水灌溉面积 1000 万公顷，全国灌溉水有效利用系数从目前的 0.45 提高到 0.50。

五是加快水资源配置工程建设，提高对水资源在时间和空间上的调控能力。为缓解中国北方水资源短缺和生态环境恶化状况，中国政府正在规划和建设南水北调工程，从根本上缓解北京、天津等华北地区和西北地区水资源短缺问题。同时，区域水资源配置工程建设进程加快，全国正在和将要建设一批水资源配置工程，克服水资源区域分布严重不均匀状况，统筹地区发展。到 2010 年新增年供水能力 400 亿立方米左右，基本保障经济社会发展对水资源需求。

六是加大水污染防治力度，遏制水环境恶化趋势。“十一五”期间，国务院制定了全国主要污染物排放总量减少 10% 的综合性指标。自 1998 年以来，国家累计投入国债资金 1100 余亿元，用于水污染治理。全国关闭了约 1.5 万家高消耗、高污染企业，减少了对水体的污染。同时，中国正在逐步建立水功能区管理制度，力争到 2010 年，城市污水处理率由现在的 45% 提高到 60% 以上，主要江河湖泊水功能区水质达标率达到 65% 以上，城市主要供水水源地水质达标率 95%。全国污水中 COD 排放总量比 2005 年减少 10%，在国家确定的水污染防治重点流域、海域专项规划中，还要控制氨氮（总氮）、总磷等污染物的排放总量。

七是高度重视生态和环境问题，修复和拯救生态系统。国家全面实施建设项目环境影响评价制度和水资源论证制度，从源头上使城市建设和工业布局充分考虑水资源条件和承载能力。对生态遭受破坏的地区，积极实施调水补水。例如，加强黄河流域水资源统一调度，实现了黄河连续 8 年不断流；对黑河流域、塔里木河流域实施综合治理和水资源统一调度，流域下游地区生态得到修复；实施了扎龙湿地补水等生态补水工程等，拯救生态。

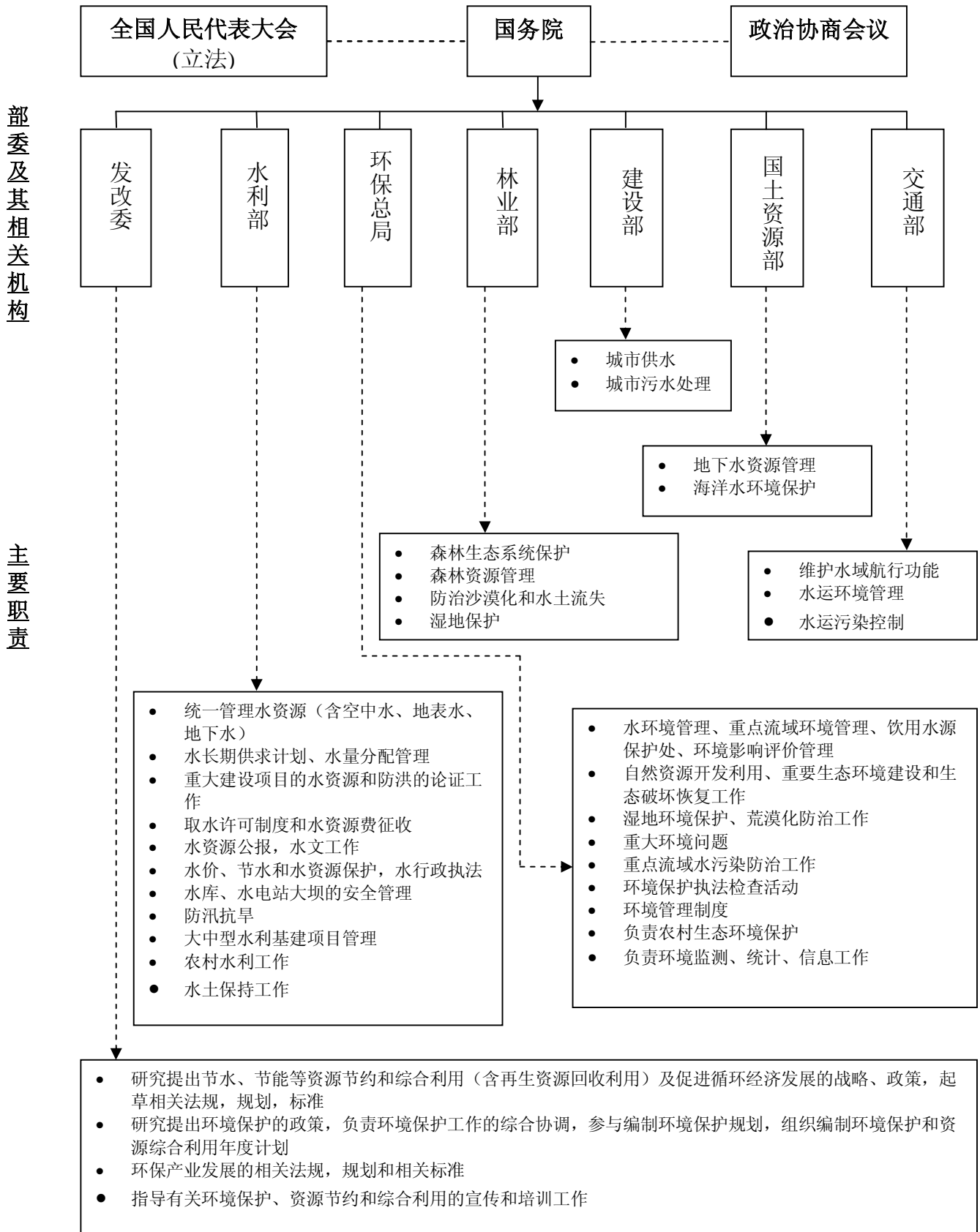
八是完善水资源管理体制和机制。中国颁布实施了新的《水法》、《防洪法》、《水污染防治法》、《水土保持法》及其相关行政法规、技术政策和标准。确立了流域管理和行政区域管理相结合的水资源管理体制。积极推行城市水务管理体制变革，许多城市实行了城乡水务一体化管理。制定出台了加快改革水价、促进城市供水、污水处理市场化一系列政策，鼓励民营资本参与水务市场建设和运营。

水资源环境管理的重点工程包括：三河（淮河、海河、松花江）三湖（太湖、巢湖、滇池）、三峡库区、长江上游、黄河中上游、松花江、南水北调水源及沿线的水污染治理工程等。

六、结束语

中国政府已经认识到提高水环境管理水平、推进政府部门之间的协调、进行流域综合管理的重要性，目前中国政府在水环境方面与国际机构的合作不仅局限于双边合作，还存在很多多边合作，具体的合作机构包括有世界银行、亚洲开发银行、全球环境基金、世界自然基金会、欧盟、英国、日本、澳大利亚等等。中澳环境发展项目提供了一个很好的平台，把澳大利亚水环境管理的先进经验介绍到中国，找出与中国的实际情况相结合的方法，实现中国经济和水资源的可持续发展。

附件 1:



部委及其相关机构

主要职责

