

水资源管理必须与水业市场监管分离

张悦（国家建设部城市建设司） 傅涛（清华大学水业政策研究中心）

水资源进入城市后的核心属性是商品或生产原料。而城市作为在国家水资源总量的限制性规划下的使用单位，资源管理的属性已经极大地弱化。城市角色的核心任务是在水资源限制的范围内，最为集约而有效地使用有限的水资源以满足城市经济和社会发展的需要。在水业服务逐步由政府和企业协同提供的市场化背景下，政府还要承担公众利益的代表角色，在水业市场监管上承担明确的监管责任。

一般而言，科学的一体化管理可以减少政府管理的协调成本，是政府提高管理效率的手段。但是，水所涉及的开发使用领域却不能与水资源管理的业务进行简单合并。因为水资源管理和水的市场监管，是政府职责的两个差别很大的不同层面：

一是在实施主体上不同。水资源管理的实施主体是国家（或流域）水资源管理部门；水业市场监管的实施主体主要是城市公共产品市场监管部门。

二是在实施层次上不同。水资源管理的实施层次是国家和流域层次；水业市场监管的实施层次是城市和区域。

三是在主要责任上不同。水资源管理的责任是水资源的合理调配、保障可持续利用；水业市场监管的责任是建立并维护公平的市场秩序、确保公众利益和公共安全。

四是在利益代表上不同。水资源管理代表国家的资源利益；水业市场监管主要是代表公众消费者的利益。

五是管理对象不同。水资源管理以包括城市、工业在内的各种需水单元为对象；水业市场监管则以各种提供水业服务与经营的市场化主体为对象。

六是手段和内容不同。水资源管理的管理手段是水资源规划和水工程调度，实现流域、区域间的水资源调配，以及相关行业、城市所需水源的优化配置；水业市场监管的主要内容是市场准入、服务与质量监管以及成本与价格的控制。

当今社会经济活动的趋势是日趋综合。水作为关系中国发展和生存的战略资源，其开发利用所涉及的领域和范围极其宽广。在管理上，不可能以计划体制的“条条”思路来对“水”进行统一管理。市场体制下，水的管理思路是以功能为基准进行管理职能的划分，因此需要政府有关部门在系统分工下，协调管理。不是业务管理“对象”的简单合并，而是业务性质、政府责任、管理层次的有机结合。

相同对象而不同管理类型的政府职责如果盲目合并，会带来低效和责任不清。另一方面，对同一对象但不同责任的分权管理也是民主管理体制的基本形式，是制约资源管理中权力寻租等腐败行为的有力手段。因此，《水法》在强调“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”的同时，进一步明确提出“国务院有关部门按照职责分工，负责水资源开发、利用、节约和保护的有关工作”，正是充分体现和考虑了这种科学管理的原则。

事实上，政企不分的一体化的“条条”管理难以实现高效，早已被多年实践所证明，并被社会所共知。电力、电信、水利等诸多行业的多年实践证明，政企不分的“一条龙”管理并不是实现高效的可行手段。在目前的水资源管理体制之下，需要切断水资源管理职能与水的市场管理职能的利益关联，防止部门权力利益化，否则必将导致水业市场化改革的倒退。