

介紹經濟合作暨發展組織(OECD)水治理之指標綱領

謝龍生、蘇昭郎、許明仁

國家災害防救科技中心 企劃組

摘要

本文之主要目的乃介紹經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OEDC)於 2015 年所提水治理(Water Governance)之 12 項指標綱領原則，水治理是建構韌性城市相當重要的關鍵措施，目前經合組織各會員國正致力推動。對於水治理，建議跳脫過去工程措施之框架，可從體制、經濟、社會與環境等方向思考，本文所介紹經合組織提供 12 項水治理原則，或許可作為國內擬定水治理行動措施計畫之參考依據。

一、何謂水治理

經濟合作暨發展組織(簡稱經合組織，OECD)是一個國際組織，其宗旨在致力於製定更好的政策以改善各會員國之生活品質，其將水治理定義為“一系列政治、制度與行政規則、做法及操作過程(正式和非正式)，透過這些相關領域之參與，決策行動者可以制定與執行

決策，利害相關者可以表達自己的利益並考慮到他們的關切意見，並追究決策者對於水管理之責任”(2015 年)。

從上述之定義，可了解水治理具有以下之特性：

- 治理是達到目的的一種手段，治理的類型應與風險級別或問題的嚴重程度相匹配，以使策略適地適用。
- 治理需要具有適時調適性，依賴於上下游關係並且基於當地條件，以便考慮到歷史與地區之特殊性及挑戰。
- 治理比政府要廣泛得多，因為它還力圖包括私人部門、民間社會以及在用水和管理方面有利益之廣泛利害相關者(OECD, 2001)。
- 只有對水挑戰採取連貫統一的政策應付措施才可行。
- 利害相關者是否適當參與；是否設計完善的監管框架制度；是否有足夠且可擷取之資訊；是否有建置足夠之能力、完整性與透明度。

為達到水治理之目標，經合組織提出 12 項水治理指標綱領原則，這是經合組織區域發展政策委員會於 2015 年 5 月通過的，並在 2015 年 6 月經合組織部長級會議上得到部長的支持，以作為指導各國更好的水政策與改革之綱領。

二、水治理 5 大目標

經合組織的水治理指標綱領被認為是一種自我評估工具，用於評估水治理政策綱領(做什麼)、機構(誰來做)和工具(如何做)以及它們隨著時間的推移演進，需要改進的狀況。主要目標是在利害相關者之間就什麼有效、什麼無效、應該改進什麼以及誰可以做什麼，進行透明、中立、開放、包容和前瞻性之對話。指標是達到目的的手段。因此，可以成為實現以下目標之工具：

- 1.在地方、流域、區域和國家各層級促進對話。
- 2.促進利害相關者之間的包容性，確定每個人可以發揮的作用，以促進積極的水治理外溢效應。
- 3.促進與水有關機構執行績效之透明度。
- 4.提高對特定問題的認識，否則這些問題將不會受到同樣的關注。
可以增強數據資料的生產與收集，以及促進技術能力之發展。
- 5.觸發制定行動策略以彌合水治理之差距。

三、水治理 12 項原則綱領

如圖 1 所示為經合組織水治理 12 項原則綱領，這 12 項原則總是圍繞以下三個主軸進行分類：



圖 1 經合組織水治理 12 項原則綱領

1.水治理的有效性(原則 1~原則 4)

在各層級政府確定明確的可持續水政策宗旨與指標、實施這些政策宗旨以及實現達到預期目標之貢獻有關。

2.水治理的高效率(原則 5~原則 8)

最小的社會成本最大程度地實現可持續水管理與福利之貢獻有關。

3.對水治理的信任及參與(原則 9~原則 12)

建立公眾信心和通過民主合法性和對整個社會的公平確保利害相關者的包容性之貢獻有關。

這些水治理 12 項原則綱領適用於與水有關之問題。包含以下各方

面：

- 1.水管理職能：例如飲用水供應、衛生、防洪、水質、水量、雨水和暴雨；
- 2.用水：例如家庭、工業、農業、能源和環境
- 3.水資源管理、資源與資產：例如公共、私人、混合之所有權。

四、水治理 12 項原則綱領之說明

原則 1：角色和責任

明確分配和區分水政策制定、政策實施、運營管理及法規中之角色與責任，並促進這些負責部門之間的協調。為此，法律和體制框架應在與水有關各層級政府與機構中，明確指定角色與責任之分配；並透過各層級政府以及各級政府之間的有效協調，幫助發現和解決差距、重疊和利益衝突。

原則 2：流域系統內適當的治理規模

在流域治理系統內以適當規模尺度管理水，以反應當地實際情況，並促進不同規模之間的協調合作。為達此效果，水管理做法和工具應具有對長期的環境、經濟與社會目標做出回應，以期通過風險預防與綜合水資源管理予以最佳利用水資源；鼓勵從收集和分配淡水到釋放廢水及回流之良好水文循環管理；透過與國家政策和當地條件相符之

有效流域管理計畫，根據明確與連貫之任務，促進調適和減緩戰略、行動計畫與措施；並促進用戶、利害相關者和政府各層級在水資源管理方面之多層次合作。

原則 3：政策一致性

透過有效的跨部門協調機制，尤其是在水與環境、健康、能源、農業、工業、空間規劃與土地使用之間的政策，鼓勵政策協調一致，具體作為包含鼓勵建立協調機制，以促進各部會、公共機構及政府各層級之政策連貫，包括跨部門計畫；促進對水資源的使用、保護及清潔進行協調管理，同時考慮到影響水供應、品質與需求的政策作為預防風險；透過監測、報告與審查檢核，以確定、評估及解決水務部門內外因做法、政策和法規所造成政策一致性之障礙；提供獎勵措施和法規以減輕部門戰略之間的衝突，使這些戰略與水管理需求保持一致，並找到符合地方治理與規範之解決方案。

原則 4：能力

使權責當局的能力程度能夠適應要應付水挑戰之複雜性，以及執行其職責所需的一系列能力，具體作為包含有查明並解決實施綜合水資源管理能力之差距，特別是在規劃、規則制定、計畫管理、財務、預算編制、數據資料收集和監測、風險管理與評估方面；使水治理系統

的技術、財務與機構能力水準與問題及需求之性質相匹配；促進對水務專業人士的教育和培訓，以增強水機構和廣大利害相關者之能力，並促進合作及知識共享。

原則 5：數據資料與資訊

產生、更新和分享及時、一致、可比較且與政策相關之水務數據資料與資訊，並透過以下方式使用它，以指導、評估和改善水政策，包含有確定具有成本效益和可持續生產的要求以及共享高品質水和與水有關的數據資料與資訊之方法；促進組織與機構之間的有效協調和經驗共享，以在數據資料生產者及用戶之間以及各層級政府之間生成與水有關之數據資料；在流域範圍內設計協調一致之資訊系統，包括在跨界水域方面，以在沿河國家、地方政府之間的協議綱領框架內促進相互信任、互惠及可比性。

原則 6：財政融資

確保治理布局排程可透過以下方式有效、透明和及時地幫助調動水財政融資與分配財務資源，包含有促進治理布局排程，透過例如污染者付費和用戶付費以及環境服務付費等原則，幫助各層級政府的水利機構增加必要的收入予以推動實現其任務授權；進行部門檢核審查和戰略財務規劃，以評估短期、中期及長期之投資與運營需求，並採取

措施幫助確保此類財政融資的可用性與可持續性；在預算和會計中採用合理及透明的做法，以清晰描述任何水相關的活動或有可能負債，包括基礎設施投資，並使多年戰略計畫與年度預算和政府的中期優先事項保持一致。

原則 7：監管綱領框架

透過以下途徑確保有效實施與執行健全的水管理法規綱領框架，以追求公共利益，具體做法包含有確保建立一個全面、連貫且可預測之法律與體制綱領框架，為推動實現水政策成果設定規則、標準及準則，並鼓勵進行長期綜合規劃；確保關鍵的監管職能在公共機構、專門機構和各層級政府中履行，並確保監管機構擁有必要的資源；鼓勵使用監管工具(評估與諮詢機制)來提高監管流程之品質，並在適當的情況下向公眾提供結果

原則 8：創新治理

在主管部門、政府各層級與相關利害相關者之間促進採用及推動實施創新的水治理做法，具體做法包含有鼓勵進行有關水治理的試驗和試點測試，從成功和失敗中吸取教訓經驗，並擴大可複製之做法；促進社會學習和其他方式促進對話與建立共識；促進創新的方式進行合作，集中資源和能力，在各部門之間建立協同增效並尋求效率提高，

特別是透過大都會城市治理、城際合作、城鄉夥伴關係與基於績效之契約合同；並促進強大的科學政策互動機制，以促進更好的水管理，並彌合科學發現(研究成果)與水管理做法之間的鴻溝。

原則 9：誠信與透明

貫穿水政策、水機構及水治理綱領框架的主流完整性和透明度作法，可以透過以下方式強化問責制與對決策之信任，包含制定和促進使決策者與利害相關者承擔責任之法律及體制綱領框架，例如知情權和獨立機關調查與水有關的問題與執法；建立明確的問責制與控制機制，以透明地制定與實施水政策；定期診斷和繪製所有與水有關的機關(構)在不同層層面上的腐敗或風險之現有或潛在驅動因素，這包括公共採購；並採用多方利害相關者的方法、專用工具和行動計畫，以判釋及解決水的完整性和透明度方面之差距(例如完整性掃描/繪製、風險分析、社會見證人)。

原則 10：利害相關者的參與

促進利害相關者的參與，可透過以下方式為水政策設計和實施提供知情與注重結果之貢獻，具體做法包含有繪制與成果有利害關係或可能受到與水有關的決策影響之公共、私人和非營利組織之角色，以及他們的職責、核心動機(關注重點)和互動關係；鼓勵相關利害相關者

之能力發展，並酌情提供準確、及時和可靠之資訊；並根據需求制訂利害相關者參與之類型與程度，並保持作業流程靈活彈性以適應不斷變化之環境。

原則 11：用戶、農村與城市地區以及各代人之間的權衡取捨

鼓勵水管理綱領框架，透過以下方式來幫助管理用水者、城鄉地區以及各代人之間的權衡取捨，具體做法包含有促進全民參與決策，尤其是弱勢群體與生活在偏遠地區的民眾；賦予地方當局及用戶權力，以查明與解決獲得優質水服務和資源之障礙，並透過加強水務機構與空間規劃者之間的伙伴關係，促進城鄉合作；促進關於水過多、太少或污染太重的風險與成本之公眾辯論，以提高風險意識，就誰為什麼買單建立共識，並為現在和將來的可負擔性和可持續性做出貢獻；並鼓勵對與水有關的政策對公民、用水者和地方的分配後果進行實證的評估，以指導決策。

原則 12：監測與評估

促進對水政策和治理之定期監測與評估，與公眾分享結果，並在需要時進行調整，具體做法包含有促進具有足夠能力、適當程度的獨立性和資源以及必要手段的監測和評估之專門機構；建立可靠的監測與報告機制，以有效指導決策；評估水政策在多大程度上推動實現預期

結果，水治理綱領框架是否契合目標；鼓勵及時透明地共享評估結果，並在獲得新資訊時調整策略。

五、結語

水治理是建構韌性城市相當重要的關鍵措施，目前經合組織各會員國正致力推動。對於水治理，建議跳脫過去工程措施之框架，可從體制、經濟、社會與環境等方向思考，本文介紹經合組織所提供 12 項水治理原則，或許可作為國內擬定水治理行動措施計畫之參考依據。

原則 1-4 提供了一個綱領框架，應用於了解與洪水治理有關的機構和政策是否有效執行。原則 5 至 8 為洪水治理所涉及的機構和政策是否有效執行提供了分析基礎。水治理的效率與治理的貢獻有關，以最低的社會成本最大化可持續水管理與福利之收益。原則 9 至 12 為了解利害相關者之間的信任和參與如何幫助改善決策提供了基礎。

這些原則如何發揮作用對洪水治理產生衝擊影響。例如難理解的和不透明的決策可能導致與洪水有關的政策、規則、法規及計畫的執行不力，導致不適當的水和土地使用，從而可能導致更大的洪水影響。最後，定期監測與評估洪水治理將有助於發現有效的洪水政策及其實施方法，哪些措施行之有效、效率低下以及需要提高信任和參與程度之地方。

參考文獻

1. OECD (2015), OECD Principles on Water Governance, www.oecd.org/governance/oecd-principles-onwater-governance.htm.
2. OECD (2011), Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119284-en>.