

学校编码: 10384
学号: 15120141150433

分类号 _____ 密级 _____
UDC _____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

小流域综合治理体系下政府与公众协同机制研究

——以厦门市集美区许溪小流域为例

Research on the Cooperative Mechanism between
Government and Public in Small Watershed Comprehensive
Management System

——A Case Study Based on Xuxi Small Watershed in Jimei
District of Xiamen City

张 颖

指导教师姓名: 李学 副教授

专业名称: 公共管理 (MPA)

论文提交日期: 2017 年 4 月

论文答辩时间: 2017 年 月

学位授予日期: 2017 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2017 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下，独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果，均在文中以适当方式明确标明，并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范（试行）》。

另外，该学位论文为（ ）课题（组）的研究成果，获得（ ）课题（组）经费或实验室的资助，在（ ）实验室完成。（请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称，未有此项声明内容的，可以不作特别声明。）

声明人（签名）：张毅

2017年5月27日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组：

李 学	副教授
陈 琛	书 记
朱仁显	教 授

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）： 张敏

2017年5月27日

摘要

随着我国经济的快速发展，资源紧缺、环境污染问题越来越凸显，经济的发展带来的是生态环境的毁坏。各种环境问题特别是流域污染问题危害严重，尤其是厦门市集美区许溪小流域内，基础设施配套建设欠债严重，沿溪村庄没有排污管网设施，村庄内小工厂、小作坊众多，工业面源、农业面源污染指数不降反升，导致出现“三农困境”——农业发展转型提升难、农村生产生活环境改善难、农民收入持续增收难。流域是人类社会、经济和生态系统共享的宝贵财富，国家把生态文明建设提升到“五位一体”的高度，同时重点加强流域治理更是社会的发展趋势，但原有政府单一行政治理方式弊端的暴露，加快了流域治理模式的衍生，也将协同治理理念引入流域综合治理中。

本文通过对厦门市集美区许溪小流域综合治理的案例分析，运用文献分析法、案例研究法、问卷调查法等研究方法从许溪小流域综合治理的溯源，到协同治理在具体案例中的运用，进一步强调政府与公众协同治理机制在小流域体系中的重要性和不可或缺性，力证只有政府与公众良好协同机制的建立才能形成完整的治理机制。同时本文阐述了在许溪小流域综合治理的制度分析中，公众是如何有效、有序地融入其中，着重分析政府与公众协同治理的组织架构、意愿强弱、制度建立、实现平台这四方面，从而在许溪小流域综合治理中取得了突破性成效。当然，本文也看到在政府与公众协同治理过程中暴露出的问题，透过问题看本质，逐一分析问题背后的原因，并提出完善协同治理机制的优化路径，试图构建一个完整的协同治理机制充分运用到小流域综合治理实践中，更好的实现公共管理的目标。

国家倡导加快和完善国家治理体系与治理能力现代化，本文正是以此为基础，以协同治理理论为核心，在协同治理大体系中融入公众理性、有序参与，提出本文的基本结论，但可能在数据完整收集、思维发散方面还存在不足，理论拓展有限。希望本文能够通过集美区许溪小流域综合治理的案例，在政府与公众协同的有效性上展开剖析，提出协同治理体系的框架构造，指出只有通过保障既定的政策平稳实施、建立统一协调的机构、完善激励制度的贯彻执行，充分保障实现个体利益方能有效的实现政府与公众协同治理机制。

关键词：小流域综合治理；公众参与；协同治理

Abstract

With the rapid development of China's economy, the shortage of resources, the problem of environmental pollution have become increasingly prominent, but the economic development has brought the destruction of the ecological environment. A variety of environmental problems, especially the watershed pollution problems are serious, especially Xuxi River small watershed in Jimei District of Xiamen City, infrastructure construction debt serious, along the creek village without sewage pipe network facilities, numerous small factories and small workshops in the village, industrial non-point source and agricultural non-point source pollution index do not fall, leading to the emergence of "three rural dilemma" - difficult to promote the development of agriculture, rural production and living environment to improve difficult, farmers continue to increase income difficult. The basin is a valuable asset shared by human society, economy and ecosystem. The state has raised the construction of ecological civilization to the height of "five in one", and it is the development trend of the society to focus on strengthening river basin governance. But the original government of a single administrative approach to the spread of the drawbacks to speed up the watershed governance model of the derivative, also the concept of collaborative governance into the watershed comprehensive management.

Based on the case analysis of the comprehensive management of Xuxi small watershed in Jimei District of Xiamen City, this paper uses the methods of literature analysis, case study and questionnaire survey to study the traceability of the comprehensive management of Xuxi small watershed to co-governance in specific cases use, and further emphasize the importance of government and public co-governance mechanism in the small watershed system and the indispensability of the government and the public only to establish a good mechanism to form a complete governance mechanism. At the same time, this paper expounds how the public is effective and orderly in the system analysis of the comprehensive management of the small river basin in Xuxi, and analyzes the organizational structure, the strength of the government, the establishment of the system and the

platform , Thus in the small river basin comprehensive management has made a breakthrough effect. Of course, this article also sees the problems exposed in the process of government and public synergy, through the nature of the problem, analyzes the reasons behind the problem, and proposes to improve the cooperative governance mechanism optimization path, trying to build a complete collaborative governance mechanism fully applied to the small watershed comprehensive management practice, the better realization of the goal of public management.

Therefore, this paper is based on the theory of collaborative governance, and it is the basic conclusion of this paper, which is the basic conclusion of this paper, which is based on the theory of cooperative governance and the incorporation of public rational and orderly participation in the cooperative governance system. May be in the data collection, thinking divergence is still insufficient, theoretical expansion is limited. It is hoped that this paper can analyze the effectiveness of the synergistic governance system through the case of the comprehensive management of the Xuxi River Basin in Jimei District, and points out that only through the protection of established policies, the establishment of unified and coordinated institutions , Perfect the implementation of the incentive system, and fully protect the individual interests can effectively achieve the government and the public collaborative governance mechanism.

Key Words : Small Watershed Comprehensive Management ; Public Participation; Collaborative Governance.

目 录

一、绪论.....	1
(一) 问题的提出	1
(二) 文献综述	4
(三) 研究意义	11
(四) 核心概念与理论基础	13
(五) 研究思路和研究方法	17
(六) 论文的不足之处	21
二、许溪小流域综合治理溯源	22
(一) 许溪小流域概况	22
(二) 政府传统治理模式的弊端	25
三、许溪小流域综合治理制度分析	28
(一) 协同治理机制的引入	28
(二) 许溪小流域综合治理模式确立	30
(三) 政府与公众协同治理架构	34
四、许溪小流域综合治理取得的成效及暴露出的问题	45
(一) 协同治理取得的成效	45
(二) 协同治理中暴露出的问题	51
五、许溪小流域综合治理暴露问题的成因分析	55
(一) 政策稳定性不足的原因分析	55
(二) 机构协同能力差的原因分析	56
(三) 激励制度执行乏力的原因分析	57
(四) 弱势群体保障不足的原因分析	58
六、完善许溪小流域综合治理的优化路径	60
(一) 增强既定政策稳定性	60

(二) 提高管理机构协同能力	61
(三) 加强激励制度贯彻执行力	62
(四) 充分保障弱势群体利益	63
七、结束语	65
(一) 基本结论	65
(二) 不足之处	66
八、参考文献	67
九、附录.....	72
十、致谢.....	76

厦门大学博硕士论文摘要库

Contents

I. Introduction	1
i. Statement of problem.....	1
ii. Literature review	4
iii. Research significances	11
iv. Core concept and theoretical basis	13
v. Research ideas and methods.....	17
vi. The inadequacies of the paper	21
II.Tracing the Source of Comprehensive Management of Xuxi Small Watershed	22
i. The overview of xuxi small watershed	22
ii. The malpractice of the traditional government governance model	25
III.Analysis of Xuxi Small Watershed Comprehensive Management System	28
i. The introduction of collaborative governance mechanism	28
ii.The establishment of xuxi small watershed comprehensive management mode	30
iii. Cooperative Governance Framework between Government and the Public.....	34
IV.The Effectiveness and the Problems Exposed of the Comprehensive Management of Xuxi Small Watershed	45
i. The effectiveness of collaborative governance	45
ii. The problem of the synergies governance	51
V. Analysis on the Causes of the Problem of Comprehensive	

Treatment of Xuxi Small Watershed	55
i. An Analysis of the Causes of Insufficient Policy Stability	55
ii. An Analysis of the Reasons for the Difficulty of Institutional Coordination.....	56
iii. An Analysis of the Causes of the Ineffective System of Incentive System	57
iv. An Analysis of the Reasons for the Deficiency of the Vulnerable Groups.	58
VI.Perfecting the Optimized Path of Comprehensive Management of Xuxi Small Watershed.....	60
i. Enhance the established policy stability	60
ii. Improve management agency synergies	61
iii. Strengthen the incentive system to implement the force	62
iv. Fully protect the interests of vulnerable groups.....	63
VII. Concluding remarks	65
i. Basic conclusion	65
ii. Deficiencies	66
References	67
Appendix.....	72
Thanks.....	76

一、绪论

（一）问题的提出

自改革开放以来，我国经济总量持续扩大、经济建设持续增长，人民生活水平显著提高，但这一时期的经济增长方式却是粗放的、不可持续的，是以资源的低效使用和生态环境的持续恶化作为代价的，尤其是流域污染问题危害严重。党的十七大首次提出了“建设生态文明”的战略思想，这恰恰说明了国家意识到了生态环境的重要性。根据中央政府门户网站 2007 年首期水质监测报告显示，全国主要水系 84 个重点断面水质自动监测站监测八项指标（包括水温、pH、浊度、溶解氧、电导率、高锰酸盐指数、氨氮和总有机碳）的结果为：I～III类水质的断面 49 个，占 59.0%；IV类水质的断面 9 个，占 10.9%；V类水质的断面 6 个，占 7.2%；劣V类水质的断面 19 个，占 22.9%。^①可以说，劣V类水质比例之高，水质污染情况触目惊心。

政府清醒的认识到保护生态环境、治理流域污染的紧迫性和艰巨性，开始采用强治理手段和方式开展流域污染治理，例如严厉惩处排污不达标工业企业，关停村庄内小电镀等重污染作坊、将城市区域设置为生猪禁养区，也加快基础设施污水厂建设，政府试图全方位各阶层整治流域污染。然而近年来，太湖、湘江等流域污染事件的屡见报端让政府单一行政治理方式陷入“政府失灵”的困境，政府意识到靠单一行政方式的治理收效甚微。党的十八届三中全会顺应社会经济需求，提出了国家治理体系与能力现代化。政府在思考流域污染治理这种公共类型问题的同时，与国家治理体系要求不断融合、磨合、契合，政府已经开始摒弃原有的单一行政治理方式，探索构建有效的治理体系。

但水质污染的数据依然变化较小，根据国家环保部门统计数据，2016 年上半年，全国地表水 1940 个断面（33 个断面因断流未进行监测外）环境质量监测网八项指标监测结果显示，I～III类水质断面类水质断面 1312 个，占 68.8%；

^① 国务院办公厅.主要流域重点断面水质自动监测周报（2007 年第 1 期）
[EB/OL].http://www.gov.cn/ztl/zfjcrz/content_501992.htm, 2007-01-20.

IV~V类水质断面 394 个，占 20.6%；劣V类水质断面 201 个，占 10.6%。与 2015 年全年水质相比，水质优良断面上升 2.8 个百分点；劣V类断面比例上升 0.8 个百分点。^①我们可以从 2007 年国家首次提出“生态文明建设”到 2016 年年底，全国主要流域断面监测到的水质变化图看出，刚开始的水质污染改善有目共睹，但进行到一定阶段，从 2012 年开始，如同遇到了治理阶段的瓶颈期，毫无起色，劣V类水质比例高居 9%左右，在实际生活中，劣V类水质已经是严重恶化的水质种类，基本丧失水的使用功能。

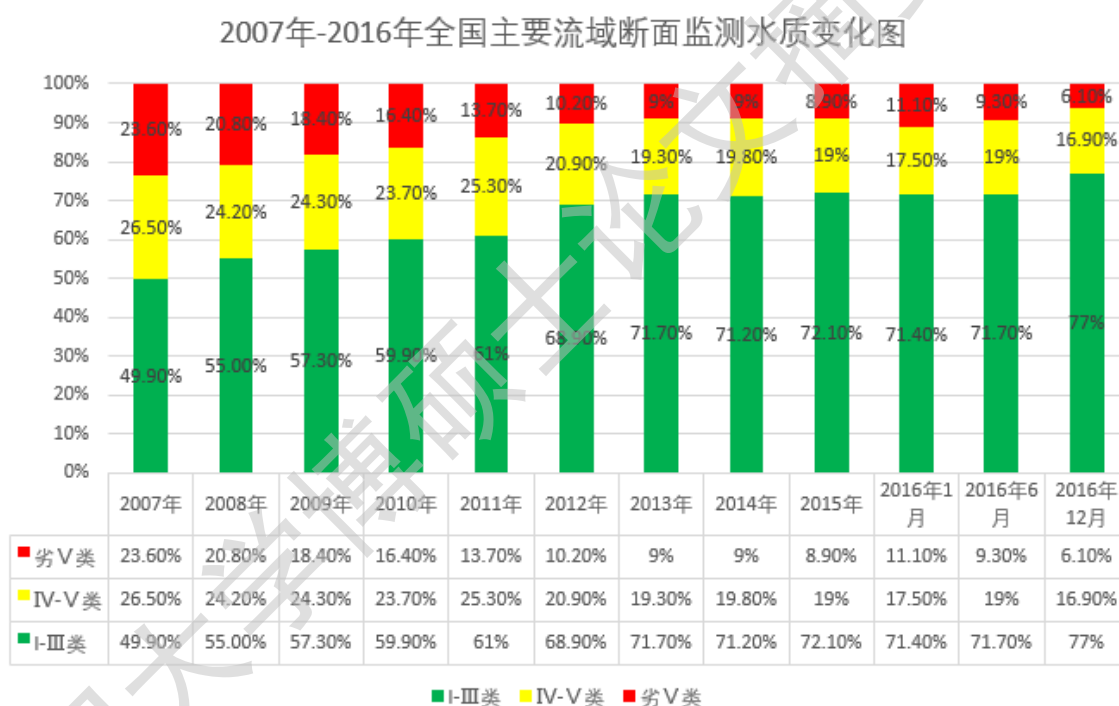


图 1:2007 年-2016 年全国主要流域断面监测水质变化图

(数据来源: 2007-2015 年中国环境状况公报及 2016 年全国地表水水质月报)

流域环境问题具有很强的渗透性，其区域空间相对拉长，属于典型的公共问题，不能片面、部分看待。而以科层级化的政府系统为主体的传统管理模式在面对流域污染治理这类棘手的公共问题和一直没有显著成效的治理效果时，已经很难适应需求、显现成果。于是，强调多元主体共同协作的协同治理理念

^① 中国新闻网.环保部谈中国十大流域水质: 海河流域重度污染 [EB/OL].<http://tech.163.com/16/0718/00/BS7FVHBP00097U82.html>, 2016-07-18.

便产生了。同时政府也深刻地认识到保护和修复流域生态系统，单靠治理污染是没有实质作用的。流域是一种线性工程，无论下游的治理如何投入如何有成效，上游如果一片狼藉，流域治理是收不到任何好效果的，反而变本加厉。所以要从源头上扭转流域污染恶化的趋势。在现实困境中，上游的经济发展、社会发展往往比较落后，因此，从流域的污染治理，到生态系统的修复，再到生态控制线范围内农民生活水平的提高以及农业生产方式的转型升级，流域综合治理模式应运而生。

与全国八大流域相比，厦门市的九条溪流普遍水少，再加上近几年厦门经济的快速发展，资源的大量开发利用，自然资源的稀缺性日益凸显，九条溪流的现状条件并不乐观，水资源短缺、水生态损害、水环境污染等新问题层出不穷，工业和生活污水、农业面源等多种污染源叠加，造成溪流水质优良率不高，黑臭水体久治不绝，河流管理保护仍然面临严峻挑战，一些同安、集美农村地区的支流断断续续、恶臭不断。而流域管理体系仍以市水利局、市环保局按职责切块为主导，厦门市民众尤其是同安、集美农村地区的农民环保意识并不强，流域利益相关者缺乏参与权利，特别是溪流源头都在农村，农村地区农民参与溪流治理的范围和深度非常有限；管理模式存在治理主体单一、治理功能碎片化，缺乏协作机制等问题。

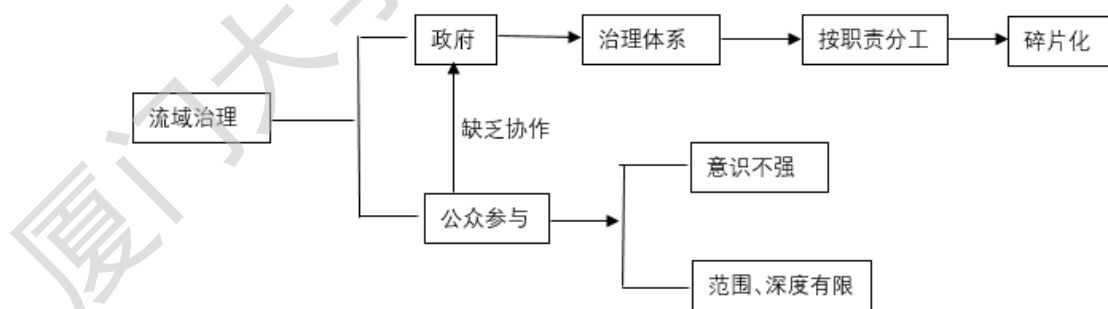


图 2：流域管理体系普遍性问题

地方善治离不开政府与公众共同的良性互动。公众也对流域污染的问题越来越重视，同时公众自身生产、生活方式的落后对流域造成了污染，但公众不具有足够的力量来治理流域污染问题。厦门市政府在流域治理中引入小流域的

概念，倡导共同缔造与“生态美、百姓富”的理念，就是想要把政府与公众两个主体结合起来考量，通过对一个流域范围内的农、林、水、土、田、城统筹发展规划设计，从水环境质量、生态功能、农村生活环境、农业发展水平、长效管理机制等方面出发，通过政府的带动，引导流域范围内的工业企业、农民专业合作社、农庄及村民参与小流域综合治理过程，形成良性循环，打造政府与公众有效的协同治理机制，开辟一种全新的治理模式。

厦门市集美区政府深刻理解小流域概念，挖掘协同治理潜在涵义，将范围锁定在后溪流域许溪小流域的源头，并通过开展小流域综合治理试点工作，改变传统治理方式，联合许溪流域范围内公众有效、有序的参与，取得了一定时期和范围内的显著效果。可以说，许溪小流域综合治理的过程就是政府与公众协同治理机制的典型实践运用。在许溪小流域综合治理的过程中，流域沿线 8 个自然村的 1.97 万个村民是最为重要的主体，他们既是污染的受害者，生产生活方式的落后难以改变，同时又是生态环境的维护者，是流域资源开发利用与生态保护的直接参与主体。厦门市集美区政府充分运用当地现状及流域生态环境，倡导与当地的社会组织、农民专业合作社、农庄、农民个人一起共同开展流域治理工程建设。本文通过对厦门市集美区许溪小流域综合治理的溯源、制度、机制架构的分析，进一步强调政府与公众协同治理机制在小流域体系中的重要性和不可或缺性，着重分析政府与公众协同治理的表现形式，公众的意愿强弱以及协同治理机制的运行模式与实现平台，同时分析许溪小流域综合治理过程中取得的初步成效、暴露出的问题，进一步剖析问题背后的成因，并提出可实施、可操作的持续建议，建立完善的政府与公众协同治理机制，还有可能运用到厦门市其他区域、甚至全国其他地域的小流域综合治理实践中，以实现流域治理的最终目标。

（二）文献综述

本文的研究目的主要在于探讨小流域综合治理体系下，政府与公众协同治理机制的建立与完善。围绕这个中心思想，需要完成两个方面的基础阐述：其一是小流域综合治理体系的起源、治理形式及基本模式的内在表现；其二是在

流域治理中公众参与的重要性、实现路径及保障方式。围绕这两方面查找相关文献、梳理理论观点、展开论证，在理论上分清小流域综合治理的治理模式、目标导向、内在要求以及政府与公众构建协同机制的意愿程度、实现路径、运行方式及保障机制，有利于后文针对厦门市集美区许溪小流域典型案例研究进行组织架构分析，探究暴露出的问题，发现问题背后的成因，进而提出政府与公众这两个利益相关体共同构建有效协同治理的要素、框架和具体对策与建议。

1. 小流域综合治理研究

从国外研究文献来看，有关流域治理的文献还是较为丰富的。欧洲的奥地利、法国、意大利、南斯拉夫、瑞士等国以及亚洲的日本较早开展小流域治理。奥地利 15 世纪开始荒溪治理，1884 年 6 月颁布了世界上第一部小流域综合治理的法律——《荒溪治理法》。法国、意大利、瑞士等国，自 19 世纪以来，也大力开展了荒溪治理工作。日本在 17 世纪开始设置机构进行荒溪治理，也称防沙工程。^①1933 年，美国成立田纳西河流域管理局全方位治理田纳西河，这个机构是一个既具有政府职能，又兼有国营，甚至私人企业性质的法人实体。^②1987 年，澳大利亚设立墨累达令河流域管理机构，这个机构主要立足于流域尺度的一体化综合管理，以协议的形式、协商的方式突出流域各行政区域间的协调配合，实现流域整体管理目标。^③

从国外学者的研究来看，各国都以立法作为流域管理的基础和前提，成立强有力的流域管理机构，这个管理机构注重国家、地方政府、相关行业管理部门共同参与，充分听取公众和其他利益主体的意见和建议，通过协商对话获得公众的充分支持。同时，国外先进流域综合治理的目标已经不再是防涝抗旱、水土流失、水质达标等基本目标，它们将农业管理、水上休闲、鱼塘开发甚至更高层次的电力、航运等内容纳入流域生态综合治理中，将整个流域视为一个完整的生产单元，来实现流域管理效益的良性循环。

国内方面，流域治理被视为典型的区域公共管理问题，也同样引起中国很多学者的强烈共鸣。作为国内研究区域公共管理领域的先驱，学者陈瑞莲对区

^① 中国百科知识网.小流域综合治理

[EB/01].<http://www.chinabaik.com/article/sort0525/sort0541/200720070730156514.html>, 2016.12.31.

^② 张卓群、肖强、于升峰. 国外流域综合管理典型案例研究及对我国的启示[J]现代商业, 2016: 185-186.

^③ 张卓群、肖强、于升峰. 国外流域综合管理典型案例研究及对我国的启示[J]现代商业, 2016: 185-186.

域公共管理理论研究较为深刻，她提出研究的基础理论与方法论，对机制、关系及跨区域协调联动机制都做了较为全面的阐述。^①在实证及案例分析方面，黄德春、华坚、周燕萍的《长三角跨界水污染治理机制研究》，胡熠的《我国流域治理机制创新的目标模式与政策含义——以闽江流域为例》，赵来军的《我国湖泊流域跨行政区水环境协同管理研究——以太湖流域为例》等做了案例研究。陈瑞莲也从区际生态流域协作、地方政府的行为偏差及治理机制的创新路径选择等方面先后对珠江流域、东江流域治理做了研究。^②这些理论和实践的研究对流域治理系统化、整体化、协同化发展具有重要意义。在学者研究基础之上，有许多文献论文围绕“流域水污染网络治理机制”、“流域区际生态补偿”“流域污染治理机制与模式”和“流域公共治理碎片化现象及成因分析”等问题进行研究。^③通过阅读国内外关于小流域综合治理的文献，可以发现学者的研究主要涉及小流域综合治理的起源、模式以及效益分析。通过模式的不同，分别有探讨小流域综合治理的三种模式：山区模式、风沙区模式、城郊型生态景观模式^④；有以水土保持、可持续发展为基础理论，开展综合分析、综合规划、综合治理、综合开发利用^⑤；有以有效防治水土流失，构建流域生态经济、生态系统健康为中心^⑥，有提倡建立由政府、企业、非政府组织和公民社会共同参与的合作机制。文献中也有以具体实例或案例如长三角、珠三角区域流域进一步探讨存在的问题及原因，大部分还提到流域监督、信息公开、联动机制需要健全，提出按照政府主导，市场引导以及社会参与的原则，协调各方利益，实现效用最大化。^⑦这些研究都对本文的案例分析具有重要意义。国内文献内容虽多，但不足之处在于国内文献比较少对于小流域综合治理的机制和制度进行系统的研究，对地方政府来说，实际可操作性不强。

本文认为所谓的综合治理不再只是简单的控源截污或水质污染治理，而应该是以疏堵结合、因势利导为原则，应用系统整体性基础，充分考虑流域沿岸村民的生产生活条件，以生态修复为抓手，引导村民将综合治理与区域发展相

^① 陈瑞莲. 论区域公共管理研究的缘起与发展[J]. 政治学研究, 2003(4).

^② 陈瑞莲、任敏等编著. 中国流域治理研究报告[M]. 上海: 格致出版社、上海人民出版社, 2011.

^③ 陈瑞莲、孔凯. 中国区域公共管理研究的发展与前瞻[J]. 学术研究, 2009(5).

^④ 翁明华. 小流域综合治理模式综述[J]. 林业勘察设计, 2009(2).

^⑤ 王礼先. 小流域综合治理的概念与原则[J]. 中国水土保持, 2006(2).

^⑥ 余新晓. 小流域综合治理的几个理论问题探讨[J]. 中国水土保持科学, 2012(8).

^⑦ 杨华. 怀柔区小流域管理的实践与探讨[J]. 水土保持, 2016(3).

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库