

学校编码: 10384
学号: 13920131150295

分类号_____密级_____
UDC_____

廈門大學

碩 士 学 位 论 文

改革开放以来我国流域水污染治理工具的变迁

**The Transformation of Tools of Watershed Governance
in China since the Reform and Opening up**

陈 琳

指导教师姓名: 吕志奎副教授

专业名称: 行政管理

论文提交日期: 2016年4月

论文答辩时间: 2016年5月

学位授予日期: 2016年6月

答辩委员会主席:

评阅人:

2016年4月

厦门大学博硕士学位论文摘要库

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):

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

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）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

摘 要

我国是世界上江河众多的国家，七大江河流域面积占全国 45.5%，在国民经济发展和国家治理中有十分重要的地位。改革开放以来，伴随着工业化与城镇化的高速发展，水环境库兹涅茨曲线规律开始显现，并处于倒 U 形的上升阶段，即水环境恶化程度随经济的增长而加剧。中国独特的流域水情问题已成为生态文明建设和绿色发展的短板。目前，我国流域开发治理还很落后，流域水环境治理还存在很多问题。流域水环境具有典型的公共产品属性。如何通过治理工具的改革创新，破解流域水污染问题成为国家治理现代化转型过程中难以回避、亟待解决的重要问题。流域水污染治理工具在本质上是一种公共治理制度选择。围绕该问题，本文通过历史分析、比较分析和制度分析，将截面数据与时间序列相结合，探讨改革开放以来我国流域水污染治理工具的变迁路径和主要动力。从总体上看，改革开放以我国流域水污染治理工具的选择经历了从单纯的强制工具向市场化工具、社会化工具与网络化治理工具协同整合的转型。在当前贯彻落实新发展理念的背景下，未来流域水污染治理工具的发展趋势是多元主体、合作共治、区别组合工具的协同应用等。我国流域治水社会形态是典型的科层治理结构，流域水污染治理工具变迁的基本逻辑就是利用纵向的科层治理工具整合市场机制、社会机制和网络化治理机制，从而在当时流域水污染治理面临的各种约束条件下构建交易成本较为节约的治理工具框架。在流域治水的科层结构安排下，支配流域水污染治理工具选择的内在逻辑不言而喻，在国家急剧的经济社会结构性转型进程中，政府必须动用一切可能的手段和机制最大限度地降低治理成本和提升治理效能，这必然导致了一系列加强流域水污染治理的工具变革和创新。由此带来了流域水污染治理工具在科层治水结构框架下渐进式变迁，由于“历史—社会—文化”综合生态环境的差异推动在不同历史时期呈现出不同的治理工具组合，也在一定程度上推动我国流域治理模式从传统向现代转型。

关键词：流域水污染 治理工具 治理变迁

Abstract

Since the reform and opening up, with the rapid development of industrialization and urbanization, water environment is worsening with the economic growth. How to solve water pollution problem in drainage basin through reform and innovation of governing tools becomes an inevitable, urgent. Selecting governing tools of river basin water pollution is actually selecting system. Being centered on this problem, this paper combines cross-section data and time sequence, and discusses transition path and major impetus of governing tools for China's river basin water pollution after the reform and opening-up policy through historical, comparative and system analysis. In general, the governing tools changed from simple regulation style tools to combination of marketization, socialization and regulation tools after the reform and opening-up policy. Under current background of implementing new development ideas, the development trend of governing tools of river basin water pollution in the future will be collaboration application of multiple subjects, joint governance and distinction and combination tools. When national economic society structure transits rapidly, governments have to take all kinds of means and systems to maximally decrease governing cost and improve effect. This inevitably results in a series of governmental tools which reinforce river basin water pollution governing. Governing tools of river basin water pollution gradually transit under hierarchical governance structure. Being driven by difference of "history-society-culture" comprehensive ecological environments, which promotes China's river basin governing model to change from traditional type to modern type to some extent.

Key Words: Watershed pollution; Tools of Governance; Transformation of Governance.

目 录

摘 要.....	I
Abstract.....	II
目 录.....	III
Contents.....	IV
一、 导论.....	1
(一) 研究背景与选题意义.....	1
(二) 核心概念.....	3
(三) 文献综述.....	5
(四) 研究思路与结构安排.....	9
二、 从强制工具向市场化工具转型 (1978-1991)	12
(一) 工业社会转型中的流域治理环境.....	12
(二) 向市场化治理工具的初始变迁.....	16
(三) 改革开放背景下强制工具问题凸显.....	20
三、 市场化与社会化工具的深化与创新 (1992-2004)	24
(一) 市场化改革取向下的流域治理变革.....	24
(二) 引入产权交易和社会参与.....	26
(三) 市场经济环境下治理工具的成效与问题.....	32
四、 向网络化治理工具转型 (2005-至今)	37
(一) 快速工业化、信息化进程中的流域治理变革.....	37
(二) 网络化治理工具的制度化建设.....	38
(三) 复杂生态环境下治理工具的成效与问题.....	45
五、 结论.....	49
参考文献.....	51
致 谢.....	54

Contents

Abstract.....	1
Chapter1 Introduction.....	1
1.1 Background and Significance.....	1
1.2 The Definition of Core Concept	3
1.3 Research Summary.....	5
1.4 Research Approach and Structural Arrangements.....	9
Chapter2 The transformation to the market tools from Regulatory tools (1978–1991).....	12
2.1 Watershed Governance environment in industrial society transformation.....	12
2.2 Initial change of transformation to market tools.....	16
2.3 Compulsory instruments problem highlighting under the reform and opening-up policy.....	20
Chapter3 The deepening development and innovation of market and social governance tools (1992–2004).....	24
3.1 Reform on watershed governance under market reform.....	24
3.2 The introduction of property rights transactions and social participation	26
3.3 Effects and problems of governance tools in market economy..	32
Chapter4 Transformation to network governance tools (From 2005 to the present).....	37
4.1 Watershed governance reform under the process of rapid industrialization and informatization.....	37
4.2 Institutionalization for network governance tools.....	38
4.3 Effects and problems of governance tools under complicated	

ecotope.....	45
Chaper5 Conclusions	49
References.....	51
Acknowledgements.....	54

厦门大学博硕士学位论文摘要库

厦门大学博硕士学位论文摘要库

一、导论

(一) 研究背景与选题意义

1. 研究背景

我国是世界上江河众多的国家，七大江河流域面积占全国 45.5%，在国民经济发展和国家治理中占有重要地位。建国以来，我国经济保持着“三高一低”^①的发展模式，环境库兹涅茨曲线规律开始显现，并处于倒 U 形的上升阶段，即环境恶化程度随经济的增长而加剧。外延性的经济增长方式造成水资源严重的供需失衡和不合理利用，导致流域生态破坏。据《2014 年中国环境状况公报》数据显示，国内流域水系污染形势依然严峻。首先长江、黄河等各大主要流域的水质监测中，IV 类及以下共占近 30%；其次全国 62 个重点湖泊中，IV 类及以下共占近 40%。最后全国 4896 个地下水监测点中，较差级的共占 45.4%，极差级的为 16.1%，污染物主要源于工业废水。^②从震惊中外的跨区域污染案例中（见表 1.1），可看出流域水污染已造成巨大的经济损失、危害社会稳定、损害人类身体健康等问题。

表 1.1 流域水污染案例及危害

制约经济发展	2007 年太湖水富营养化严重，影响无锡市饮用水水质，市民纷纷抢购纯净水，导致桶装纯净水出现较大的价格波动
	2010 年沈阳团结水库被严重污染，造成鱼类大量死亡
	据统计，中国每年水污染对工农业造成的经济损失约 2400 亿元。
产生社会动荡	2011 年海宁市某公司污染环境引发数千群众聚集，并发生暴力冲突
	2012 四川什邡市市民因怀疑钼铜多金属资源深加工项目将会引发环境污染，而聚集并砸毁市委市政府的内部设施
	厦门、大连等城市都因反对 PX 项目而进行“邻避运动”
危害人类健康	2009 年陕西省凤翔县某工业园区的 166 名儿童因冶炼公司废水污染而重度铅中毒；
	2011 年，云南陆良和平化工有限公司随意丢弃剧毒废料，造成附近大量牲畜死亡，距离最近的兴隆村被称为“死亡村”，每年至少有六至七人死于癌症
	2014 年，由于石油管道泄漏，造成兰州市局部自来水苯超标，波及近 65 万人
修复耗时较长	2004 年因当地化肥厂违规超标排放工业废水，沱江江水变黄变臭，50 万公斤网箱鱼死亡，被破坏的生态需要 5 年时间恢复
	2008 年云南昌宗海因长期注入高标准工业废水，砷浓度严重超标，预估需 3 年左右才能使水质恢复正常。

资料来源：笔者整理

① 三高一低：即指高投入、高消耗、高排放和低效率

② 数据来源：环境保护部官网 http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/2014zkgb/201506/t20150605_303011.htm

改革开放以来，针对严峻的流域水污染形势，我国有关治理工具层出不穷，主要包括强制、市场化和社会化治理工具。这一系列的治理工具，对于水生态的改善起了极大的作用。然而流域水污染的治理效果并非一蹴而就。改革开放伊始，各类工具才开始逐渐得以发展。甚至，不少治理工具由于时代背景或者制度设计问题，往往会出现对现实问题不起作用，甚至向相反方向转化的现象。比如，虽然早在上一世纪八十年代，环保局便提出实行“水污染物排放总量控制”，但据《中国水资源公报》显示废水排放量却在逐年递增，以1990年、2000年和2010年的十年跨度为例，全国废水排放总量分别为354亿吨、620亿吨和793亿吨。随着市场发育逐步完善和公民社会的崛起，强制治理工具成本高昂、缺乏激励、且效果欠佳。二十世纪九十年代，市场化和社会化治理工具如“征收排污费”、“跨界经济补偿”、“排污权交易”、“自愿协议”、“环境认证”、“公民监督”等得到了空前发展。

2015年4月16日，国务院正式印发《水污染防治行动计划》，向水污染宣战，提出要形成“政府统领、企业施治、市场驱动、公众参与”的水污染防治新机制，强调发挥市场机制的决定性作用、以及社会参与的支撑功能。我国“十三五”规划纲要提出“创新环境治理理念和方式，强化排污者主体责任，形成政府、企业、公众共治的环境治理体系”。这反映了我国政府在流域水环境治理中积极主动地引入和创新各种治理工具，转变环境治理方式，将多元主体协作网络作为当代流域治理的一种重要机制。从这个角度讲，改革开放以来的政府治理变迁历史可以说是流域水治理变迁的历史。本文试图探究：我国流域水污染治理工具自改革开放以来的变迁路径以及这种变迁的基本逻辑和主要动力。

2. 选题意义

从理论层面来看，研究流域水污染治理工具的变迁路径，有助于挖掘我国流域治理的理论资源。一方面，就现在的国内研究而言，关于流域水污染治理工具的研究多集中在某个工具的效果评估和应然路径，鲜有宏观视角下，研究该领域治理工具变迁的文章，本文可以起到抛砖引玉的作用，丰富流域污染治理工具的理论研究。另一方面，本文实际是治理理论在流域水污染防治上的一次工具应用变迁研究。因为工具选择源于管理理论发展，七十年代时，关注行政的有效性；八十年代时，强调公共服务民营化、市场化，相应市场化工具随之产生；九十年

代后，随着公民社会兴起和政府处理问题复杂化的现实背景，社会化工具则应运而生。因此，工具是管理理论最直接的体现，在治理理论盛行的今天，也衍生出较多治理手段。本文以流域水污染为载体，探究治理工具变迁路径在具体领域中的理论应用。

从实践层面来看，二十世纪八十年代后，我国经济保持高速发展，相对而言，用绿水青山换来的“金山银山”却使国家不得不面对生态污染带来的经济、社会、环境等一系列复杂问题。“牵一发而动全身”，由于水资源的流动性、附着性和发散性，其一旦出现局部问题，甚至会带来全域性的生态破坏。因此，流域水污染治理重要而又迫切。治理工具作为治理流域水污染问题的手段和方式，将截面数据与时间序列相结合，研究其变迁，可以更好的理解水污染的历史阶段特征、我国经济社会发展对于生态水治理的发展完善的必要性，以及现有水污染治理工具的演变和存在价值。梳理流域水污染治理的工具体系及其历史演变规律，对于探索生态环境治理的长效性、全局性机制有借鉴和警示意义，为当前我国正在实施的绿色发展和流域生态文明建设提供决策参考和政策指导。

（二）核心概念

1. 流域水污染

2008年《水污染防治法》将“水污染”定义为：水体因某种物质的介入，而导致其化学、物理、生物等方面特性改变，影响水的有效利用，危害人体健康或者破坏生态环境的现象。按照水污染性质来划分，可分为物理性、化学性和生物性水污染（具体表现见表1.2）。在《新华字典》中，“流”指液体流动；“域”译为有一定疆界的地方。因此，流域指一个水系的干流和支流所流过的地区，不仅包括水体本身，也包括附近受水滋养的土壤，更大的范围来讲，流域是一个水系生态所囊括的地区。因此，本文中的流域水污染，指流域内的水质恶化现象。

表 1.2 流域水污染的种类及表现

流域水污染种类	表现
物理性水污染	如水体温度与颜色发生异常变化；水面漂浮异物、油膜、泡沫等。
化学性水污染	如水体内含有有毒化学物质，溶解氧减少，溶解盐类增加，硬度变大，酸碱度异变等。
生物性水污染	如侵入具有破坏性原生态的细菌和外来微生物

资料来源：笔者整理

2. 科层治水结构

本论文治理结构一词中“结构”的含义，与诺思在《经济史上的结构和变迁》一书中的“结构”一词含义相同，是各种制度安排形成的“制度框架”。^①治理制度框架提供了人类在其中相互影响的规则和秩序，使得治理中的合作和竞争关系得以保持确定性，满足人类实现最大化交易的需要，降低治理成本(交易成本)。在新制度经济学派看来，科层(Hierarchy)是与市场(Market)相对的一种资源配置机制。在当代公共治理学派看来，科层(Hierarchy)与市场(Market)、网络(Network)统称为现代社会事务协调的三种基本机制。科层结构既是理解中国治水结构的核心，也是理解中国国家治理结构的关键。^②本文中的“科层治水结构”，是指在现行的纵向等级制组织结构中构建起来的围绕流域水资源的治理权力、权利和责任关系的制度框架。

3. 治理工具

治理工具(Tools of Governance)，又称政策工具(Public Policy instrument)或政府工具(Governmental Tools)。国内外的文献研究主要有两个视角。

一是目的论。如胡德(C. Hood)提出治理工具是政府塑造公众生活的手段。^③萨拉蒙(Lester. M. Salamon)认为治理工具是行动者达成目的的任何事物。^④陈振明将治理工具定义为人们为解决某一社会问题或达成一定的政策目标而采用的方式。并指出治理工具是连接目标和结果的桥梁，且运用工具的主体除了政府外，还有其他组织。^⑤

二是机制论。如修斯(Owen E. Hughes)认为治理工具是调节政府行为的机制。^⑥张成福将工具主体定位于政府，并认为治理工具的作用是将目标转化为行动的路径和机制。^⑦

综合国内外学者的研究，本文将治理工具界定为以政府、企业或社会组织、公众为主体，为了达到一定的目标，而采取的手段和方式。

① 诺思.经济史上的结构和变迁[M].北京:商务印书馆,2005.227

② 王亚华.水权解释[M]上海:上海三联书店,2005.39

③ Christopher Hood.The Tools of Government[M].Chatham House Pub,1986

④ Lester M.Salamon,Odus V.Elliott.Tools of Government: A Guide to the New Governance[M].Oxford University press,2002

⑤ 陈振明.公共政策分析[M].北京:中国人民大学出版社,2003.147

⑥ 欧文·E·修斯.公共管理导论[M].北京:中国人民大学出版社,2001.99

⑦ 张成福,党秀云.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2001.61

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts 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.