



柯高峰／著

美丽水乡

洱海治理政策分析

——多重约束下的绩效与变迁

A BEAUTIFUL LAKE HOME: POLICY ANALYSIS OF ERHAI LAKE
MANAGEMENT, PERFORMANCE AND CHANGE OF CONSTRAINTS

中国社会科学出版社

柯高峰 / 著

美丽水乡

洱海治理政策分析

——多重约束下的绩效与变迁

A BEAUTIFUL LAKE HOME: POLICY ANALYSIS OF ERHA LAKE
MANAGEMENT, PERFORMANCE AND CHANGE OF CONSTRAINTS



图书在版编目(CIP)数据

美丽乡村：洱海治理政策分析 / 柯高峰著. —北京：
中国社会科学出版社，2014.3
ISBN 978-7-5161-3218-0

I. ①美… II. ①柯… III. ①农村-水污染防治-
政策分析-大理白族自治州 IV. ①X52

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 213736 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 许 琳
责任校对 季 静
责任印制 李 建

出 版 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名：中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2014 年 3 月第 1 版
印 次 2014 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16.5
插 页 2
字 数 257 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换
电话：010-64009791
版权所有 侵权必究

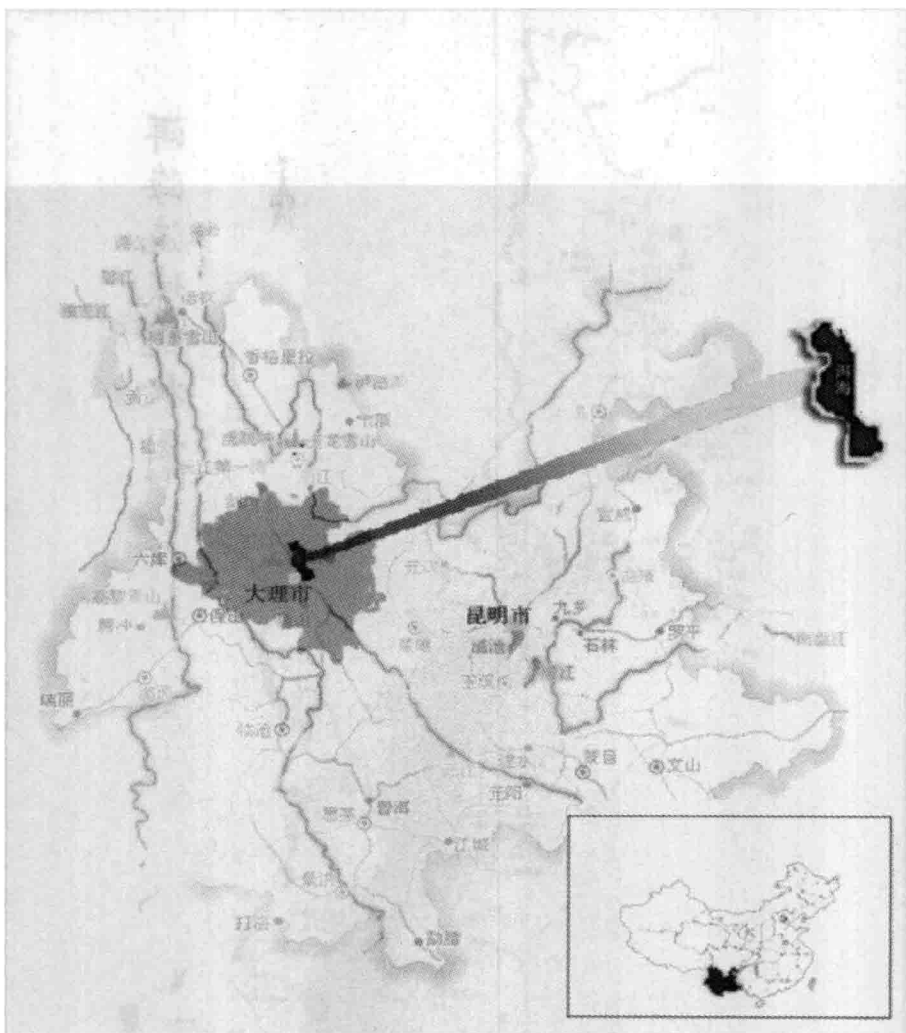


图1 洱海及其流域地理位置图



图 2 洱海流域现状



图3 作者与课题组成员从大理市上关镇沙坪村基地出发外出调研



图4 课题组与大理州人大、政协和政府职能部门有关领导座谈



图5 课题组深入田野调查发现，入湖河流岸边的堆肥随处可见



图6 与图5对照，村规民约的第四条没有得到严格执行



图7 课题组向村民了解“独蒜改种油菜”的故事



图8 洱海部分入湖河流的水日渐失去生活用水功能，村民改用自来水

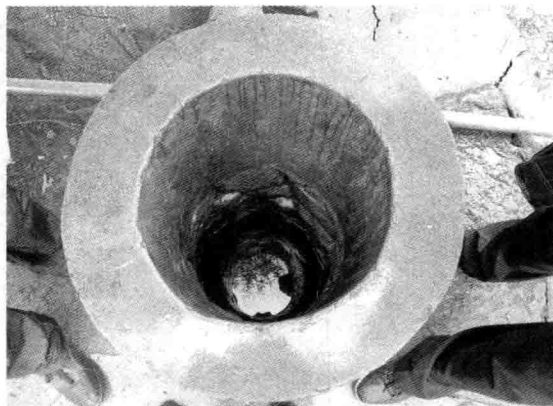


图9 洱海湖滨村庄的井水也被污染废弃



图 10 洱海流域农村像这样清澈见底的小溪越来越罕见

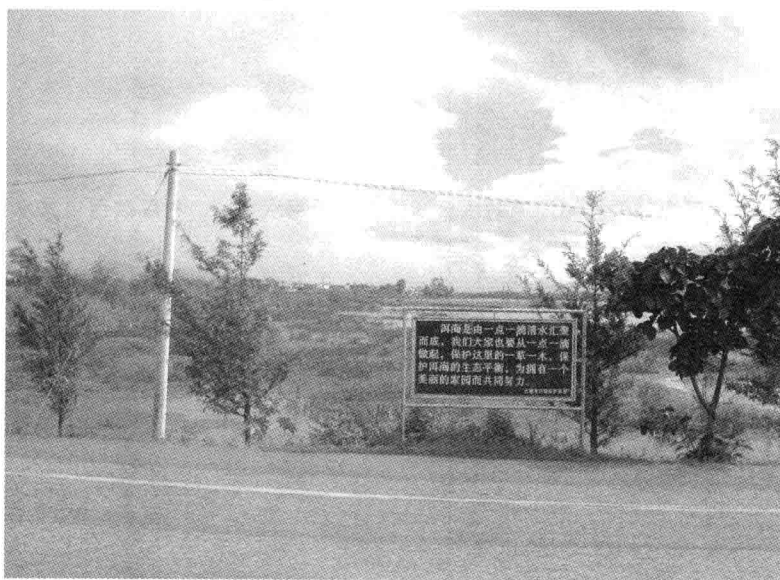


图 11 洱海一湖清水需要点滴保护

前 言

——建设美丽中国 品鉴“美丽水乡”

本书将带您走近一个“似海如谜”的湖泊水乡，并为洁净我们共同的“菜篮子”、“米袋子”和“水缸子”探讨政策方略；为构建人水和谐的美丽水乡积累政策经验；为保护我们美丽的地球家园凝聚政策思想。

本书是2010年教育部人文社会科学研究青年基金项目课题“城乡统筹发展中的典型区域农村水环境治理研究”（10YJCZH064）的最终成果。在此感谢该基金项目的出版资助，感谢教育部社科司、华中师范大学的领导和老师为课题的顺利结题所付出的辛勤工作。

本书以云南洱海流域为例，采用案例研究与政策分析相结合的方法，通过构建“环境绩效不确定性”的政策分析框架，侧重分析评价了洱海治理的绩效、机制及其变迁；分析了国家“治水进村”政策的绩效机制及其特征，并通过政策问题的重构，提出了农村水环境治理及政策设计的框架，指明了农村水环境保护的根本出路。

本书共五章。第一章导论。主要阐述了本书研究的背景、研究的问题、研究的基本思路与方法、研究的进展、相关的理论基础，最后从环境空间外部性、持续政策过程的不确定性和模糊性、“环境—政策”系统决策的知识社会学特征等三个方面提出并构建了环境绩效“不确定性”的跨学科政策分析框架。

第二章洱海流域和区域背景。介绍了洱海及流域的自然环境特征、洱海作为云贵高原湖泊的典型特征、洱海流域社会经济概况、区域地理环境与地方发展的特色，分析了洱海流域人水关系的变迁及问题。

第三章洱海治理绩效评价。首先，应用EKC假说及其计量模型，

并采用湖泊水质指标和流域人均 GDP 的时序数据对洱海治理的绩效和湖泊水环境与经济的协调性进行了评价分析；其次，从湖泊流域系统的概念模型出发，通过构建综合评价指标体系，从而对洱海治理的绩效予以系统评价；最后，从污染物、污染源的城乡二元结构和结构性污染现状与趋势出发，分析评价了洱海治理的绩效。

第四章洱海治理的机制及其变迁。分析了洱海治理的立法机制与规划机制；流域保护治理的领导体制与运行机制；研究了洱海流域水污染防治的规划决策机制；分析了洱海流域水污染治理与“项目制”的运行，介绍了项目的财政投入与融资机制、“项目进村”的运行机制、农业面源污染防治与生态补偿机制。

第五章“治水进村”政策的顶层设计探析。围绕洱海治理变迁和“治水进村”进行了总结性分析；从国家“治水进村”的项目制、农村水环境政策的纵向和横向运行机制三个方面分析了国家治水战略与治水绩效的机制特征；介绍了两种农村水环境治理体制设计的思路，分析提出了农村水环境治理的政策学习框架；通过政策问题的重构，分析提出了基于农村水环境民生问题的政策设计思路；最后对中国化肥 EKC 进行了实证检验，从发展方式转变的角度阐明了中国农村水环境保护的根本出路。

本书也是在本人博士论文《洱海治理政策分析：从点到面的约束与变迁》的基础上修改而成的。特别感谢我的导师丁烈云教授的悉心指导，正是他点燃了我学术研究的星星之火。同时，非常感谢各位论文评审专家和论文答辩委员会专家的专业点评与鼓励。

从 2008 年 6 月开始，在丁烈云教授的指导下，本人参与了学校承担的国家水体污染治理控制与治理科技重大专项“洱海项目”子课题（2009ZX07105-001-03）的调查与研究工作。这是本书选题与数据资料的主要来源。不同的是，“水专项”课题偏重工程技术研究的途径，本书在方法论上采用了环境政策分析的路径，具有把环境分析、技术分析和制度分析结合起来进行跨学科研究的特色。这种跨学科研究，建立在对诸多学术前辈和学术同仁前期研究成果的学习、借鉴和引用的基础上，受益于他们学术知识的创造与传承。当然，限于个人能力水平，本书存在的不足和不妥之处在所难免，恳请大家批评指正！

本书的出版还得到了本人 2012 年开始主持承担的国家社会科学基金青年项目“公共服务均等化视角下农村小型水利政策改革研究”(12CZZ032)课题经费的资助,吸纳了该课题的阶段性成果。因此,本书的出版也是一个新的学术探索征程的开启。

最后特别向本书的出版和编校人员,向我现在所在的工作单位中共湖北省委党校(湖北省行政学院)的领导、同事,向所有为我个人和本书的出版给予帮助和默默奉献的恩人致谢!

柯高峰
2014 年元月

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究背景	(2)
第二节 问题提出	(8)
一 中国水污染治理的绩效“怪圈”	(8)
二 农村水环境治理问题	(9)
三 本书研究的问题、价值及其意义	(12)
第三节 研究的基本思路与方法	(13)
一 案例分析	(13)
二 政策分析	(15)
第四节 研究进展	(20)
一 农村水环境治理研究的进展	(20)
二 环境绩效评价研究的进展	(23)
第五节 相关的理论概念及述评	(31)
一 流域水环境与水循环的基础理论	(31)
二 环境政策与制度分析的基础理论	(34)
第六节 环境绩效的不确定性：一个跨学科政策分析框架	(40)
一 环境的空间外部性	(41)
二 持续政策过程的不确定性和模糊性	(47)
三 “环境—政策”系统决策的知识社会学特征	(50)
第二章 洱海流域和区域背景	(59)
第一节 洱海及流域的自然环境特征	(60)
第二节 洱海作为云贵高原湖泊的典型特征	(62)
第三节 洱海流域社会经济发展概况	(64)
第四节 区域地理环境与地方发展的特色	(66)

一	大理州	(66)
二	大理市	(77)
三	洱源县	(85)
第五节	洱海流域人水关系的变迁及问题	(94)
一	人类活动对洱海的久远影响	(94)
二	当代人类活动对洱海的影响	(95)
第三章	洱海治理绩效评价	(100)
第一节	湖泊水质、EKC 假说与洱海治理绩效评价	(101)
一	EKC 假说及其形成机理的解释	(101)
二	洱海流域变量指标的选取及其数据来源	(104)
三	洱海流域 EKC 模型构建与曲线拟合	(106)
四	实证结果的初步分析与讨论	(107)
五	洱海水质与流域发展的趋势及协调性分析	(111)
六	洱海水生态现状评估与水质的空间分布	(113)
第二节	湖泊流域系统、指标体系与洱海治理绩效评价	(116)
一	综合评价指标体系的构建	(116)
二	综合评价的具体程序与方法	(121)
三	综合评价的结果及其分析与讨论	(123)
第三节	城乡二元结构、结构性污染与洱海治理绩效评价	(125)
一	洱海流域污染的二元结构现状	(125)
二	洱海流域农村污染的空间结构分布	(128)
三	洱海入湖河流水质演变	(130)
四	洱海流域产业结构污染分异	(131)
第四章	洱海治理的机制及其变迁	(134)
第一节	洱海治理的立法机制与规制管理	(135)
一	《洱海管理条例》的立法变迁	(135)
二	微观规制政策及其变迁	(136)
三	水位政策的变迁	(140)
第二节	流域保护治理的领导体制与运行机制	(141)
一	体制变革	(141)
二	运行机制	(143)

第三节 洱海流域水污染防治规划决策机制	(146)
一 全流域规划治理概况	(146)
二 环境政策与环境规划的基本概念及联系	(147)
三 洱海水污染防治规划决策模式简述	(148)
四 环境规划技术系统与环境规划决策关系的理论描述	(149)
五 环境规划技术系统的复杂适应性及其机制	(152)
第四节 工程技术治理与“项目制”的运行	(157)
一 工程治理概况与项目类别	(157)
二 项目的财政投入与融资机制	(159)
三 “项目进村”：洱海流域农村水污染治理项目的运行	(163)
四 农业面源污染防治项目与生态补偿机制	(168)
第五章 “治水进村”政策的顶层设计探析	(172)
第一节 洱海流域“治水进村”的总结性分析	(174)
一 洱海治理：多重约束下的绩效与变迁	(174)
二 洱海治理变迁的“场域”特征	(175)
三 洱海治理变迁与流域绿色转型	(179)
四 洱海流域农村水污染治理项目的效益分析	(181)
五 洱海流域农村水污染治理项目的可持续性分析	(183)
六 洱海流域生态补偿机制的可持续性分析	(185)
第二节 “治水进村”：基于国家治水战略与治水绩效的 机制特征分析	(187)
一 对国家“项目制”治水战略的特征分析	(187)
二 国家治水政策的层级性绩效机制特征	(191)
三 国家治水政策横向运行的绩效机制特征	(193)
第三节 “治水进村”的体制设计研究	(197)
一 农村水环境管理服务机构的职能配置	(197)
二 农村水环境管理模式设计	(200)
第四节 “治水进村”的政策过程设计：一个政策学习的 框架	(202)
一 适应性管理	(203)
二 包容性管理	(204)

三	政策学习	(204)
四	一个政策学习框架的初步设计	(207)
第五节	农村水环境民生问题的本质、特征及政策思路	(209)
一	农村水环境问题的分类与识别	(210)
二	农村水环境民生问题的本质	(212)
三	农村水环境民生问题的特征分析	(214)
四	促进农村社区水环境服务均等化	(216)
第六节	“治水进村”：化肥 EKC 的实证检验与发展方式 转变	(219)
一	“治水进村”与国家治水绩效的再分析	(220)
二	中国化肥 EKC 检验与发展经济学的反思	(221)
三	中国化肥 EKC 的检验与经济发展方式含义的界定	(223)
四	经济发展方式定量表达与中国化肥 EKC 的检验	(225)
五	对中国化肥 EKC 检验结果的讨论	(228)
参考文献		(232)

第一章

导 论

中国“水乡”治理将贯穿人类农耕文明——工业文明——生态文明的各个时代，能否历经“三重境界”的变迁而重现返璞归真的山清水秀之美呢？

十八大报告提出要“努力建设美丽中国”，2013年中央1号文件强调要“努力建设美丽乡村”。在这样的新形势和背景下，“美丽水乡”可以作比较宽泛的理解，可以说有水和人的地方就是水乡。本书研究的洱海流域，就原本是一个美丽的水乡。但是，现代社会中，“乡”首先是指与“城（市）”相区别的乡村社会与地域。现实中的城乡二元结构界限分明，在广大农村，由于水环境污染日益严重，“水乡”已经失去了昔日的美丽。因而本书侧重探讨洱海治理绩效、变迁及流域农村水环境治理问题。

面向未来，以“美丽水乡”的通俗话语贯彻国家治水的人文理念，探讨人水和谐的生态文明理念、国家治水的战略及政策举措如何“进村入户”，融入乡村社区的生产、生活。从而设计出具有系统性与前瞻性的农村水环境管理服务政策，这对于解决我国“三农”问题和农村水环境问题，推动城乡一体化发展和乡村生态文明建设都具有十分重要的意义。

农村水环境政策既联系着国家和地方治水的战略与政策及其绩效，也与国家横向的其他“惠农强农政策”紧密联系，同时也是考察乡村社区治理绩效的一根线索，因此，具有很强的理论研究价值。