

公共行政与公共政策研究学术论丛

总主编 丁煌

基于跨域治理的 梁子湖水污染防治研究

叶汉雄 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

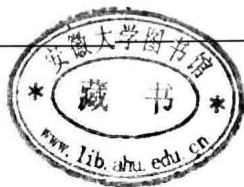
武汉大学出版社

公共行政与公共政策研究学术论丛

总主编 丁煌

基于跨区域治理的 梁子湖水污染防治研究

叶汉雄 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

基于跨域治理的梁子湖污染防治研究/叶汉雄著. —武汉: 武汉大学出版社, 2013. 1

公共行政与公共政策研究学术论丛/丁煌总主编

ISBN 978-7-307-10375-7

I. 基… II. 叶… III. 湖泊污染—污染防治—研究—鄂州市
IV. X321.263.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 307082 号

责任编辑:田红恩 责任校对:刘欣 版式设计:马佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北睿智印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 15 字数: 215 千字 插页: 3

版次: 2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-10375-7/X · 36 定价: 31.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

总 序

“公共行政”是英文“Public Administration”一词的汉译，在我国大陆地区，为了避免不必要的意识形态上的联想以及对“管理”问题的重视，人们在传统上也习惯于将其称为“行政管理”或“公共行政管理”，自20世纪90年代末以来，随着我国国务院学位委员会新颁布的《授予博士、硕士学位和培养研究生的学科、专业目录》中公共管理一级学科的增设，尤其是公共管理硕士（MPA）专业学位项目在中国的设立和发展，也有人将其译为“公共管理”。

作为一种专门以社会公共事务为管理对象的社会管理活动，公共行政具有十分悠久的历史，无论是在东方国家，还是在西方世界，自古都不乏公共行政的思想。然而，这些早期的公共行政思想因缺乏系统化和理论化而尚未成为一种专门的学科，公共行政真正形成一个相对完整的理论体系，成为一门独立的学科，则是在特定的社会历史背景下于19世纪末20世纪初首先在美国产生，然后迅速扩及西方各国的，其产生的公认标志便是曾任普林斯顿大学校长的美国第28届总统伍德罗·威尔逊于1887年发表在《政治学季

刊》上公开主张政治与行政分离，第一次明确提出应该把公共行政当作一门独立的学科来进行研究的《行政学研究》一文。在之后的一百多年里，公共行政学在西方历经初创、演进、深化、拓展等主要阶段的发展历程，日渐成熟，迄今已经成为一门既具有丰富的理论内涵，又不乏重要的实践价值的综合性学科。

在中国，现代意义上的公共行政学起步相对较晚，作为一门独立学科的公共行政学从根本上来说实属“舶来品”，而且，公共行政学在我国的大陆和港台地区的发展情况也有很大的差异。

在香港和台湾地区，由于众所周知的原因，它们的政府管理体制、高等教育体制以及学术研究体制更多地是受到英国和美国的影响，它们高等学校公共行政学专业的人才培养体系基本上是对英美相应专业人才培养体系的沿袭和移植，尤其是它们的专业师资队伍和学术研究队伍大多要求在英美等西方发达国家受过系统的专业学习和训练，他们基本上可以及时地了解英美等西方发达国家公共行政学发展的最新研究成果，客观地讲，我国香港和台湾地区的公共行政学一直都处在对英美公共行政学的跟踪发展过程之中，其公共行政学的发展水平与英美等西方发达国家相差不是很大。

在我国大陆，尽管新中国成立以后中国共产党及其领导的人民政府从我国国情和不同阶段的不同任务出发，对改善我国的行政管理状况作出了巨大的艰苦努力并且积累了一定的行政管理的历史经验和教训，但是，由于众所周知的原因，作为一门学科的公共行政学却在1952年我国高校院系调整时与某些学科一样被撤销了。实事求是地讲，这在相当程度上影响了我国政府行政管理科学化进程，也影响了我国公共行政学的历史积累和发展，更影响了我国公共行政理论与实践的有效结合。

客观地说，在我国大陆，关于公共行政的学科研究是改革开放的产物，公共行政学也是伴随着中国改革开放的进程而勃兴的。1979年3月30日，邓小平在理论务虚会上谈到了至今中国政治和行政学界依旧难忘的一段话：“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去多年忽视了，现在需要赶快补课（邓小平：《邓小平文选》（第2卷），人民出版社1994年版，第180~181

页)。”中共十一届三中全会以来,经过拨乱反正,纠正“左”的错误,为政治学、法学、社会学以及行政学等社会科学的恢复和繁荣发展创造了良好的政治条件。1980年12月中国政治学学会的成立,酝酿了恢复和发展公共行政学的氛围,一些研究者开始公开撰文呼吁和讨论有关公共行政学的问题。1982—1984年我国行政改革过程中暴露出来的缺乏系统的科学行政管理理论指导的缺陷,则对恢复和发展公共行政学提出了现实要求。这就从理论和实践两个方面为恢复和发展公共行政学创造了充分的条件。自此,公共行政学这门学科得到了非常迅速的发展,受到了党和国家领导同志的高度重视。1984年8月,国务院办公厅和当时的劳动人事部在吉林联合召开了行政管理学研讨会,发表了《行政管理学研讨会纪要》。9月,国务院办公厅正式发文,号召各省、市、自治区政府高度重视公共行政学的研究,并于该年年底成立了中国行政管理学会筹备组,进而开创了公共行政学研究的新局面。1985年,当时的国家教育委员会决定在我国的高等教育体系中设置行政管理本科专业并且选定武汉大学和郑州大学作为试点高校,并于1986年正式招生。随后,在全国范围内很快掀起了一股学习和研究行政管理学的热潮,不少大学和研究单位也相继设置了行政管理学专业或开设了行政管理学课程,同时成立了一批行政管理干部学院,行政管理学甚至被视为我国几千万党政干部的必修课程。1988年10月13日,中国行政管理学会正式成立,并且发行了会刊《中国行政管理》,标志着公共行政学作为一个独立学科已获得公认并明确肯定下来,也标志着中国公共行政学的恢复和重建工作初战告捷。进入20世纪90年代以来,特别是伴随着社会主义市场经济体制的建立和经济全球化进程的加快,我国的公共行政学研究以加速度的节律迅速发展,表现为学科体系、学科分化、应用研究不断扩大和深入,尤其是研究领域开始触及世界公共行政研究的某些前沿问题。可以这么说,改革开放每前进一步都对公共行政学理论提出了新的要求,更推动了中国公共行政学的理论创新和学科发展。

回眸中国公共行政学二十多年的发展历程,我们不难发现,中国的公共行政学从无到有、逐步完善,无论是对西方公共行政学研

究成果的引介，还是对中国行政管理学理论体系的探索，无论是学科基础理论的建设，还是对现实行政管理问题的研究，都取得了可喜的成绩，迄今为止，不仅基本上确立了行政管理学的理论框架，取得了斐然的科研成果，而且还形成了从专科、本科、硕士研究生和博士研究生以及博士后研究等多层次的相对完备的专业人才培养体系，为我国的社会主义现代化建设作出了重要贡献。

鉴于公共行政学在西方起步较早且有长期的理论积累，而且，在对社会公共事务进行管理的公共行政过程中，公共政策愈来愈发挥着重要作用，它通过改变社会公众的预期而激励、约束、引导着其行为；通过制定和实施特定的行为准则而改变、调整和规范社会公众之间的利益关系；通过解决公共问题而维护、增进和分配社会公共利益。正是通过公共政策的有效运作，社会公共生活才能保持稳定和谐的发展局面。不管是在哪种政治体制和政治文化背景下，不仅公共政策是政府实施公共行政的主要手段和方法，而且公共政策的制定和实施都是公共行政管理活动必不可少的组成部分。因此，作为我国最早开办行政管理专业的高校之一，我所在的武汉大学较早地在其行政管理专业的研究生教育中设置了比较公共行政和公共政策的研究方向，尤其是在博士研究生培养层次上，为了拓展行政管理专业博士研究生的“国际视野”和坚持行政管理学科研究的“政策导向”，我本人多年来一直在“比较公共行政管理”和“公共政策的理论与实践”这两个研究方向招收和培养博士研究生，在业已毕业的博士研究生中，有不少学生已经成长为公共行政实务部门的中坚力量和行政管理专业教学与研究机构的学术骨干，本学术论丛所结集出版的研究成果便是我培养的部分博士研究生的博士学位论文。

改革开放以来，伴随着中央向地方以及政府向社会的分权和放权，特别是市场经济体制带来的利益多元化格局的形成，诸如“上有政策、下有对策”，“政策走样”等公共政策过程中的执行问题在我国现阶段已经引起了政界和学界的广泛关注。定明捷博士的《转型期政策执行治理结构选择的交易成本分析》一书以“政策执行鸿沟”为对象，以理论分析为起点，以实证研究为支撑，以交

易成本理论为分析工具，以乡镇煤矿管制政策为研究案例，借鉴和吸收委托代理、资源依赖等理论观点，详细分析了“政策执行鸿沟”产生的内在机制，从中央政府的角度分析了中央政府是如何选择不同的治理结构来消解“政策执行鸿沟”现象的，着重阐释了中央政府选择治理结构的理论依据及其效果。该书的研究表明，虽然转型期频频出现“政策执行鸿沟”现象，中央政府仍然有能力应对地方政府选择性执行中央政策的行为，尤其是那些被中央政府优先考虑的政策领域。而且，作者在书中在对中央政府在政策执行治理结构调整方面的不完善之处进行深入剖析的基础上提出了颇具参考价值的政策建议。

协调是组织高效运行的必要前提，政府组织更不例外，协调的缺失不仅会导致政府组织产生功能和权力及资源等碎片化，而且更会产生信息不对称、条块分割、各自为政、孤岛现象及信任危机等阻碍政府组织整体性运作和绩效提升的棘手问题。曾凡军博士的《基于整体性治理的政府组织协调机制研究》一书在广泛吸收和借鉴学界相关研究成果的基础上，恰当地运用当代公共行政与公共政策研究领域的最新成果——整体性治理及其相关理论为分析工具，基于对政府组织协调困境之表象和生成机理的阐释和对政府组织协调困境之救治策略的勾勒，建构起由整体性结构协调机制、整体性制度协调机制和整体性人际关系协调机制组成的整体性政府组织协调机制。

新疆生产建设兵团是我国在特定的社会历史背景下产生的一种特殊的行政管理体制，改革开放以来，随着我国经济社会体制的转型，传统意义上的兵团体制愈来愈面临着新的挑战。顾光海博士的《现代组织理论视阈下兵团体制转型研究》一书以理论分析为起点，以实证研究为支撑，以新制度主义组织理论为基础，借鉴和吸收自然选择理论、资源依赖理论的观点，以组织同构理论为基本分析工具，对新疆生产建设兵团体制的发生机制、成长机制以及转型路径进行了系统的分析和深入的研究。作者在广泛的实证调查和深入的理论分析基础上认为，作为党、政、军、企合一的特殊性组织，新疆生产建设兵团是履行屯垦戍边使命的有效载体，尽管兵团

的特殊体制会伴随着其屯垦戍边的历史使命而继续存在和发展下去，但是这种体制需要调整 and 改革，以适应环境的变化；兵团体制的转型要在保持兵团基本体制大框架不变的原则下进行，兵团体制应从宪政制度、功能重心、组织管理结构和运行机制等方面进行调整和改造；特别建制地方政府模式可以成为兵团体制转型的方向选择。

湖泊水污染防治是一个世界性难题，更是一个典型的跨域公共治理问题。叶汉雄博士的《基于跨域治理的梁子湖水污染防治研究》一书以位于武汉城市圈腹地的全国十大淡水湖之一——湖北省梁子湖水污染防治为例，对当今世界日益增多且错综复杂的跨区域、跨领域、跨部门社会公共事务管理问题进行了颇具价值的探讨。作者基于对跨域治理理论的系统梳理，客观地描述了梁子湖水污染防治的现实状况，深入地剖析了梁子湖水污染防治困难的根本原因，正确地借鉴了国内外湖泊水污染防治的成功经验，系统地探讨了梁子湖水污染跨域治理的对策建议。作者沿着“现状——原因——对策”的逻辑主线，通过对梁子湖水污染防治的实证研究，全面地阐释了跨域公共事务在治理主体、治理信任度、治理合作等方面存在的问题及原因，有针对性地提出了解决跨域公共治理问题的路径选择。

当前，我国各类安全事故此起彼伏，人员伤亡极其惨重，这一严峻的职业安全与健康形势不仅引起了政界的高度关注，而且形成了学界的研究热潮。郑雪峰博士的《我国职业安全与健康监管体制创新研究》一书以我国现阶段严峻的职业安全与健康形势为背景，以制度变迁理论为分析工具，从组织结构设置、职能划分、权力配置和行政运行机制等四个维度，全面梳理了我国职业安全与健康监管体制从计划经济时代到市场经济时代的变迁历程，客观描述了现阶段我国职业安全与健康监管体制存在的主要问题，并在此基础上恰当地运用由戴维·菲尼总结的制度安排的需求和供给分析框架，系统地分析了影响我国职业安全与健康监管体制创新的制度需求因素和制度供给因素以及我国职业安全与健康监管体制由非均衡状态向均衡状态变迁的内在动力、变迁主体、变迁方式及变迁过

程，进而科学地提出了我国职业安全与健康监管新体制的制度设计框架及其具体实现路径。

当下，中国的城市化已进入了加速期，工业化创造供给，城市化创造需求，城市化有助于解决中国经济长期以来依赖出口，内需不振的问题。洪隽博士的《城市化进程中的公共产品价格管制研究》一书基于对城市与城市化概念的内涵界定和对工业化与城市化之间的关系阐释，得出了城市化是经济社会发展的必然趋势，总结了我国城市化出现的环境污染、交通拥挤等主要问题，进而引申出价格管制政策在城市化进程中的重要作用。作者认为，随着广大市民对公共产品的需求持续上升，政府可以通过科学的价格管制来保证公共产品的有效提供及服务质量的改善，科学的价格管制能够有效增加公共产品供给，运用差别价格政策可控制和平衡有效需求。在作者看来，价格管制属于政府经济性管制的一种重要形式，它的理论基础主要是公共产品理论、政府管制理论、博弈论以及激励性管制理论等，用者付费则把价格机制引入公共服务中。作者力图从公共管理而不是经济学的角度去研究价格管制问题，他不仅提出了解决城市化过程中出现的环境污染、交通拥挤等问题需要双向思维——增加公共产品的供给和减少有效需求等创新观点，而且强调指出，只有发挥价格机制在城市基础设施、公交优先、环境保护方面的积极作用，引入竞争和激励机制，促进企业加强成本约束，才能推进城市的可持续发展。

社区是社会的细胞，是建设和谐社会的基础。随着经济社会的发展和城市化进程的加快，城市的范围在不断扩大，“村改居”社区数量也在不断增加。“村改居”社区如何治理，不仅成为新形势下社区管理工作必须解决的难题，更是我国现阶段社会管理体制创新的重要内核。黄立敏博士的《社会资本视阈下的“村改居”社区治理研究》一书是运用当代公共行政与公共政策研究领域流行的社会资本理论探讨“村改居”社区治理的一项实证研究。作者认为，社会资本是一个具有概括力和解释力的概念，尤其是对于以“差序格局”和熟人关系网络为特征的“村改居”社区具有天然的契合，社会资本是“村改居”社区中最重要的传统因素，它

在“村改居”社区治理中发挥着重要作用。在本书中，作者通过对深圳市宝安区的“村改居”社区在其社区治理体制变革前后变化的实证研究，系统地考察了在“村改居”社区治理过程中，社会资本如何发生影响和作用，“居站分设”模式下社会资本出现怎样的变化，这些变化带来哪些影响，进而揭示过渡型的社区——“村改居”社区治理中社会资本的重要性，最后得出结论：保持“村改居”社区社会网络，借助“村改居”的社会资本，加大对“村改居”社区建设的投入，实行以党组织为核心的多组织共治，是“村改居”社区推进公众参与和节约政府管理成本，实现社区善治的共赢途径。

在此需要强调指出的是，作为这套学术论丛中各位作者的博士指导教师，一方面，我为他们顺利地完博士研究生学业、通过博士学位论文答辩并获得博士学位，尤其是能够在博士论文基础上出版专著，由衷地感到欣慰和自豪；另一方面，我所能给予他们的更多的是基于我职业经验的“两方”指导，即“研究方向”和“研究方法”方面的指导，至于每一篇博士论文的主题研究领域，具有专门研究的各位作者才是真正拥有“话语权”的“专家”，我衷心地祝愿各位作者继续在各自的专长领域不懈努力，取得更多、更辉煌的成就！

最后，作为这套学术论丛的总主编，我非常感谢武汉大学出版社领导王雅红女士以及胡国民先生等各位编辑为本套丛书的编辑和出版所付出的宝贵心血；我还真诚地希望读者能够给我们提供宝贵的批评意见，以推动我们在人才培养和科学研究方面有新的突破；作为公共行政与公共政策研究领域的一名学者，我坚信，伴随着我国改革开放和社会主义现代化建设事业的进一步推进，作为一门方兴未艾的学科，公共行政学必将在理论研究、学科发展、人才培养、为党和政府提供决策咨询和智力支持等方面继续焕发出勃勃生机，显现出更为强大的生命力，发挥出更加重要的作用！

丁 煌

2013年元旦于珞珈山

目 录

绪 论.....	1
一、选题的研究意义.....	2
二、选题的研究现状.....	5
三、试图达到的目标	26
四、本书的研究方法	26
五、结构安排与创新点	27
第一章 梁子湖水污染跨域治理的理论分析	29
第一节 跨域治理理论	29
一、跨域治理的概念阐释	30
二、跨域治理的理论渊源	34
三、跨域治理的重要作用	40
第二节 梁子湖水污染防治	43
一、水污染防治的含义	43
二、梁子湖水污染情况	45
三、梁子湖水污染防治的重大意义	51

第三节 梁子湖水污染跨域治理的必要性	54
一、行政区划对跨域水污染治理的制约	54
二、科层制治理对跨域水污染防治的失灵	57
三、市场机制对跨域水污染防治的局限	60
本章小结	63
第二章 梁子湖水污染治理的现实状况	64
第一节 梁子湖水污染治理的历程回顾	64
一、分散治理阶段	65
二、重点治理阶段	66
三、全面防治阶段	67
第二节 梁子湖水污染治理的主要做法	69
一、流域四市政府各有工作重点	69
二、省直相关部门积极参与	72
三、制定实施相关地方性法规	75
四、新闻媒体追踪报道	76
第三节 梁子湖水污染防治存在的问题	78
一、水污染形势依然严峻	78
二、沿湖基层政府认识不一致	80
三、管理机制不够完善	81
四、区域合作不力	82
本章小结	82
第三章 梁子湖水污染治理存在问题的原因剖析	84
第一节 治理主体比较单一	84
一、以地方政府力量为主	85
二、企业作用发挥不够	87
三、非营利组织力量单薄	89
四、社会公众参与不够	92
第二节 治理主体之间信任度不高	95
一、信任是跨域治理的核心要素	95

二、当前社会信任普遍缺失	99
三、治理主体之间相互信任不够	102
第三节 治理主体合作机制不完善	103
一、合作是跨域治理的核心内容	104
二、地方政府之间合作机制不完善	107
三、政府与其他主体间合作机制不完善	111
本章小结	112
 第四章 国内外湖泊水污染跨域治理的经验启示	114
第一节 国内湖泊水污染跨域治理的情况	115
一、太湖水污染治理情况	115
二、巢湖水污染治理情况	124
三、滇池水污染治理情况	128
第二节 国外湖泊水污染跨域治理的经验	134
一、日本琵琶湖水污染治理经验	135
二、北美五大湖区水污染治理经验	141
第三节 国内外湖泊水污染跨域治理的经验启示	147
一、单纯依靠政府发挥主导作用不足以防治水污染	148
二、非营利组织是湖泊水污染治理的重要主体	151
三、公众参与是湖泊水污染治理的重要保障	154
四、合作协调机制直接影响湖泊水污染治理效果	156
本章小结	159
 第五章 梁子湖水污染跨域治理的对策建议	161
第一节 树立多元治理理念	161
一、政府是核心治理主体	162
二、治理主体需要多元化	165
第二节 培育跨域治理新主体	168
一、督促企业履行环保责任	168
二、支持非营利组织发展	169
三、提高社会公众治理能力	170

第三节 建立伙伴关系·····	172
一、地方政府之间建立伙伴关系·····	172
二、地方政府与企业建立伙伴关系·····	175
三、地方政府与非营利组织建立伙伴关系·····	178
四、地方政府与社会公众建立伙伴关系·····	181
五、非政府治理主体之间建立伙伴关系·····	183
第四节 综合运用多种治理工具·····	185
一、颁布实施法律规章·····	186
二、严格执行公共政策·····	190
三、建立健全行业规范·····	193
四、学习运用对话协商·····	195
本章小结·····	200
结论与展望·····	201
参考文献·····	203
后 记·····	227

绪 论

改革开放以来，在行政分权的行政管理体制改革影响下，我国地方政府的经济发展积极性得以充分调动，经济建设取得巨大成绩；与此同时，当代社会也是公共事务和公共问题日渐增多的社会，错综复杂的跨域公共问题大量出现。面对大量跨区域、跨部门、跨领域的社会公共事务，仅仅依靠单一的地方政府已经无力解决。跨域治理理论的兴起和发展，为处理这类跨域公共问题提供一种崭新的理论视角和有效的治理模式。

梁子湖水污染是跨行政区的水污染，因为流域的整体性和行政区划分割间的矛盾，不同的地方政府在水污染防治的博弈中难以合作，致使跨行政区域水资源管理和水污染治理效果不尽如人意，水污染防治仍然任重而道远。多年的水污染防治实践证明，传统的按行政区划各自治理水污染的科层制治理模式已经无法有效解决跨域水污染问题，需要寻找新的行之有效的治理方式。

本书在系统梳理跨域治理理论的基础上，阐述了对梁子湖水污染进行跨域治理的必要性，描述了梁子湖水污染防治的现实状况，剖析了梁子湖水污染防治困难的原因，借鉴国内外湖泊水污染防治

的经验,提出了梁子湖水污染跨域治理的对策建议。本书的研究结论,不但能够为梁子湖水污染治理提供操作思路,为湖北省和梁子湖流域四市政府决策提供理论基础,而且能为其他湖泊水污染防治提供借鉴,具有较强的现实意义。同时,本书的研究也能丰富完善跨域治理理论,其研究结论能为跨域治理理论的可信度提供支持,具有一定的理论意义。

一、选题的研究意义

改革开放以来,我国以粗放型增长方式推进工业化和城市化高速发展,这导致我国水生态和水环境形势日益严峻。2011年6月3日国家环境保护部公布的《2010年中国环境状况公报》显示,全国地表水污染情况依然比较严重。长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河和辽河七大水系总体呈轻度污染状况,湖泊(水库)富营养化问题突出。在26个国控重点湖泊(水库)中,营养状态为重度富营养的1个,占总数的3.8%;中度富营养的2个,占总数的7.7%;轻度富营养的11个,占总数的42.3%;其他均为中营养,占总数的46.2%。^①水环境质量下降甚至恶化,进一步加剧了水资源的紧张和缺乏,对城乡居民身体健康和安全饮用水源构成威胁,影响着经济社会的持续、协调、健康发展。我国已经进入大范围生态退化和复合型环境污染的新阶段,水资源安全问题越来越严重,水污染、水短缺、水浪费三种现象并存,成为制约我国经济社会发展的一个重要瓶颈。

湖北是水资源大省,长江、汉水穿境而过,湖泊河港星罗棋布,是世界闻名的“千湖之省”、名副其实的“千库之省”。全省面积在100亩以上的湖泊达800多个,湖泊总面积达2983.5平方公里;全省5公里以上的河流4228条,河流总长达5.92万公里;全省共有各类水库5858座;全省湿地面积达156.3万公顷,占土地总面积的34%。湖北是举世闻名的三峡工程所在地,是举足轻

^① 2010年中国环境状况公报,国家环境保护部网站, <http://www.zhb.gov.cn>, 2011-06-03.