

| 海西求是文库 |

流域区际生态利益 网络型协调机制

胡 熠 / 著

I
NTER-REGIONAL ECOLOGY
INTEREST COORDINATION
MECHANISM in
WATERSHED



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

| 海西求是文库 |

流域区际生态利益 网络型协调机制

胡 熠/著

I
NTER-REGIONAL ECOLOGY
INTEREST COORDINATION
MECHANISM in
WATERSHED



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

流域区际生态利益网络型协调机制 / 胡熠著. —北京:
社会科学文献出版社, 2013. 9

(海西求是文库)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 5050 - 6

I. ①流… II. ①胡… III. ①流域 - 生态环境 - 管理体制 - 研究 IV. ①TV213. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 214399 号

· 海西求是文库 ·

流域区际生态利益网络型协调机制

著 者 / 胡 熠

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 王 绯

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 赵慧英 关晶焱

责任校对 / 张俊杰

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2013 年 9 月第 1 版

印 次 / 2013 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5050 - 6

定 价 / 79.00 元

印 张 / 22

字 数 / 358 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

| 海西求是文库 |

本书受到以下项目的资助

国家社科基金青年项目“基于网络治理视角的流域区际生态利益协调机制构建：以闽江流域为例”（08CZZ023）

福建省社科规划项目“闽江流域生态服务网络化供给机制与政策创新”（2011B096）

福建省科技厅软科学项目“闽江流域农业面源污染治理机制与对策研究”（2011R0036）

福建省财政厅科技专项“闽江流域区集生态利益协调机制构建”（CH-0153）

中共福建省委党校、福建行政学院
《海西求是文库》编辑委员会

主 任：陈 雄

副主任：游龙波 王宜新 姜 华 叶锦文 刘大可 顾越利

委 员：（以姓氏笔画为序）

王秉安 王宜新 叶锦文 田恒国 刘大可 阮孟禹
李新生 杨小冬 肖文涛 何福平 陈 雄 陈 耀
陈明森 陈朝宗 林 红 林 怡 林默彪 罗海成
柳秉文 姜 华 顾越利 郭若平 曹敏华 蒋伯英
温敬元 游龙波 魏绍珠

总 序

党校和行政学院是一个可以接地气、望星空的舞台。在这个舞台上的学人，坚守和弘扬理论联系实际的求是学风。他们既要敏锐地感知脚下这块土地发出的回响和社会跳动的脉搏，又要懂得用理论的望远镜高瞻远瞩、运筹帷幄。他们潜心钻研理论，但书斋里装的是丰富鲜活的社会现实；他们着眼于实际，但言说中彰显的是理论逻辑的魅力；他们既“力求让思想成为现实”，又“力求让现实趋向思想”。

求是，既是学风、文风，也包含着责任和使命。他们追求理论与现实的联系，不是用理论为现实作注，而是为了丰富观察现实的角度、加深理解现实的深度、提升把握现实的高度，最终让解释世界的理论转变为推动现实进步的物质力量，以理论的方式参与历史的创造。

中共福建省委党校、福建行政学院地处台湾海峡西岸。这里的学人的学术追求和理论探索除了延续着秉承多年的求是学风，还寄托着一份更深的海峡情怀。多年来，他们殚精竭虑所取得的学术业绩，既体现了马克思主义及其中国化成果实事求是、与时俱进的理论品格，又体现了海峡西岸这一地域特色和独特视角。为了鼓励中共福建省委党校、福建行政学院的广大学人继续传承和弘扬求是学风，扶持精品力作，经校党委、院党委研究，决定编辑出版《海西求是文库》，以泽被科研先进，沾溉学术翘楚。

秉持“求是”精神，本文库坚持以学术为衡准，以创新为灵魂，要求入选著作能够发现新问题、运用新方法、使用新资料、提出新观点、进行新描述、形成新对策、构建新理论，并体现党校、行政学院学人坚持和发展中国特色社会主义的学术使命。

中国特色社会主义既无现成的书本作指导，也无现成的模式可遵循。思想与实际结合，实践与理论互动，是继续开创中国特色社会主义新局面的必然选择。党校和行政学院是实践经验与理论规律的交换站、转换器。希望本文库的设立，能展示出中共福建省委党校和福建行政学院广大学人弘扬求是精神所取得的理论创新成果、决策咨询成果、课堂教学成果，以期成为党委政府的智库，又成为学术文化的武库。

马克思说：“理论在一个国家实现的程度，总是取决于理论满足这个国家的需要的程度。”中共福建省委党校和福建行政学院的广大学人应树立“为天地立心、为生民立命、为往圣继绝学，为万世开太平”的人生境界和崇高使命，以学术为志业，以创新为己任，直面当代中国社会发展进步中所遇到的前所未有的现实问题、理论难题，直面福建实现科学发展跨越发展的种种现实课题，让现实因理论的指引而变得更美丽，让理论因观照现实而变得更美好，让生命因学术的魅力而变得更精彩。

中共福建省委党校 福建行政学院

《海西求是文库》编委会

内容简介

本书从流域生态系统的自然和经济属性出发，揭示了流域生态系统所蕴含的复杂利益关系，分析了流域区际生态利益结构及其多元主体的行为特征。基于公共池塘资源特性和公共产权制度残缺所引发的流域区际生态利益失衡，比较分析了科层机制、市场机制、自主治理机制和网络治理机制等四种治理机制的制度、技术条件与运行绩效，并将组织间网络理论引入流域生态公共治理的分析视野，探索构建了流域区际生态利益网络型协调机制的基本框架，包括：流域多层治理下的中央与地方政府纵向生态利益协调，流域区际伙伴治理下的水资源综合开发、水资源分配、生态受益补偿和跨界水污染赔偿等横向生态利益协调，以及行政区内部政府、企业、第三部门公私伙伴治理下生态利益协调的激励性制度安排与政策工具搭配。在比较分析美、法、澳等国流域区际生态利益机制经验的基础上，立足现实国情，以闽江流域为例，探索了我国流域区际生态利益网络型协调机制的政策思路，以期为深化我国流域管理体制改革的和生态文明建设提供决策参考。

目 录

Contents

第一章 导 论 / 001

第一节 研究背景与选题意义 / 001

第二节 研究现状与文献综述 / 007

一 研究现状 / 007

二 文献综述 / 011

第三节 研究思路、主要内容与研究方法 / 012

一 研究思路 / 012

二 主要内容 / 014

三 研究方法 / 015

第四节 理论创新与研究不足 / 017

一 理论创新 / 017

二 研究不足 / 018

第五节 重要概念辨析和界定 / 019

一 利益 / 019

二 水资源 / 021

三 水污染 / 022

第二章 流域生态系统及其利益结构 / 025

第一节 流域生态系统的经济属性 / 025

一 流域生态系统具有三重经济属性 / 026

二 流域生态资本经营的循环公式与主要特征 / 028

第二节 流域生态系统所蕴含的利益关系 / 032

一 流域生态利益关系的主要内容 / 032

二 流域生态利益关系的多维度考察 / 035

三 流域区际生态利益关系的特征 / 037

第三节 流域生态系统利益相关者的博弈分析 / 041

一 流域生态系统利益相关者分析的含义 / 041

二 流域生态系统利益相关者构成 / 043

三 流域生态系统利益相关者的博弈分析 / 047

第三章 流域区际生态利益协调机制的比较与选择 / 059

第一节 流域区际生态利益协调的现实依据 / 059

一 流域生态资源的公共池塘资源属性 / 060

二 流域生态资源公共产权制度残缺 / 062

第二节 流域区际生态利益协调机制的类型与比较 / 065

一 流域区际生态利益协调机制的类型与特征 / 066

二 流域区际生态利益协调机制的比较分析 / 072

三 我国流域区际生态利益协调主导机制的选择 / 077

第三节 流域区际生态利益网络型协调机制的基本框架 / 079

一 流域区际生态利益网络型协调机制的人性假设 / 080

二 流域区际生态利益网络型协调机制的理论基础 / 083

三 流域区际生态利益网络型协调机制的基本框架 / 089

第四节 流域区际生态利益网络型协调机制的价值导向 / 093

一 流域区际生态利益网络型协调的基本原则 / 094

二 各种度量指标的运用及其优缺点评价 / 099

三 度量标准的具体化：原则与思路 / 101

第四章 流域多层治理与生态利益纵向协调 / 108

第一节 我国流域科层治理结构及其政策体系 / 108

一 流域科层制治理结构的主要内容 / 109

二 我国流域科层治理的政策体系 / 112

三 我国流域科层治理的碎片化及其困境 / 116

第二节 流域多层治理下的政府间纵向利益协调 / 121

一 建立流域多层治理结构的现实依据 / 122

二 建立流域多层治理结构的主要内容 / 126

三 完善流域多层治理的责权利分配机制 / 130

第三节 流域多层治理下地方政府行为偏差及其矫治 / 135

一 流域多层治理下地方政府行为决策的影响因素 / 136

二 流域治理中地方政府行为偏差的主要表现 / 138

三 流域治理中地方政府行为偏差的矫治 / 140

第五章 流域区际伙伴治理与生态利益横向协调 / 144

第一节 流域综合开发与区际生态利益协调 / 144

一 实施流域综合开发是流域自然经济社会协调发展的应有之义 / 145

二 流域综合开发中的行政区际利益冲突及其根源 / 147

三 流域综合开发中的行政区际协调机制构建 / 149

第二节 流域区际水资源配置与生态利益协调 / 152

一 当前我国流域区际水资源行政配置的现状 / 153

二 流域水资源行政配置中的区际生态利益失衡 / 155

三 流域水资源配置中区际生态利益协调机制构建 / 157

第三节 流域区际生态受益补偿与生态利益协调 / 160

一 流域区际生态补偿的依据及意义 / 160

二 我国流域区际生态补偿的主导模式：准市场模式 / 162

三 流域区际生态补偿机制的完善 / 164

第四节 流域跨界水污染赔偿与生态利益协调 / 167

一 流域跨界水污染经济补偿的理论与现实依据 / 168

二 流域跨界水污染经济补偿标准的确定 / 170

三 流域跨界水污染经济补偿的运行机制 / 173

第六章 流域公私伙伴治理与生态利益府内协调 / 178

第一节 地方政府与排污企业间的伙伴关系 / 179

- 一 地方政府与排污企业伙伴治理的动力机制 / 180
- 二 地方政府与排污企业伙伴治理的组织形式及其特点 / 185
- 三 地方政府与排污企业伙伴治理的政策导向 / 187

第二节 产业生态化演进中的企业间伙伴关系 / 190

- 一 生态产业园区：企业间伙伴关系的组织载体 / 191
- 二 水资源循环中企业间伙伴关系的基本原则 / 192
- 三 基于水资源循环利用的企业间伙伴关系构建 / 195

第三节 城镇污水处理的公私伙伴关系 / 197

- 一 建立城镇污水处理公私伙伴关系的现实依据 / 198
- 二 城镇污水处理公私伙伴关系的主要内容 / 200
- 三 城镇污水处理公私伙伴利益协调机制构建 / 203

第四节 政府与第三部门的伙伴合作关系 / 205

- 一 流域治理中第三部门参与的地位和作用 / 206
- 二 流域治理中第三部门参与的现状与问题 / 208
- 三 流域治理中第三部门参与机制创新的路径 / 210

第七章 国外流域区际生态利益协调机制的比较与借鉴 / 214

第一节 美国流域区际生态利益协调机制 / 215

- 一 科罗拉多流域州际水权自主型协调机制 / 215
- 二 卡茨基尔流域州际水权市场型协调机制 / 221
- 三 田纳西流域一体化管理机制 / 223

第二节 澳大利亚流域州际生态利益协调机制 / 227

- 一 以州际协议形式实行流域协商管理 / 227
- 二 设立跨州的流域管理机构 / 228
- 三 实施政府与社区的伙伴合作机制 / 229
- 四 探索跨州的水权交易机制 / 230

第三节 法国流域区际生态利益协调机制 / 232

- 一 建立以流域为单元的多层级治理结构 / 233
- 二 形成水资源利益相关者的民主协商机制 / 234
- 三 实行流域水资源综合管理 / 235
- 四 注重利用经济杠杆调节利益关系 / 236

第四节 国外流域区际生态利益协调机制的经验与启示 / 237

- 一 国外流域区际生态利益协调机制的基本经验 / 237
- 二 国外流域区际生态利益协调机制的主要启示 / 243

第八章 我国流域区际生态利益协调机制构建：以闽江为例 / 246

第一节 闽江流域管理碎片化体制与区际生态利益失衡 / 246

- 一 闽江流域管理体制及其碎片化特征 / 247
- 二 闽江流域区际生态利益失衡的主要表现 / 249
- 三 构建闽江流域区际生态利益协调机制的现实意义 / 252

第二节 闽江流域区际生态利益协调机制的探索及其缺陷 / 254

- 一 闽江流域区际生态利益协调的政策脉络 / 255
- 二 闽江流域区际生态利益协调机制的特点 / 256
- 三 闽江流域区际生态利益协调机制的缺陷 / 259

第三节 闽江流域区际生态利益网络型机制构建的思路与对策 / 261

- 一 完善流域管理和行政区管理的运行机制 / 262
- 二 建立和完善流域区际伙伴治理机制 / 266
- 三 建立农业面源污染治理的伙伴合作机制 / 271
- 四 小结 / 284

第九章 研究结论 / 286

附录 1 闽江流域区际生态受益补偿标准探析 / 295

- 一 闽江流域区际生态受益补偿的现实依据 / 295
- 二 闽江流域区际生态受益补偿测算办法的比较与选择 / 296
- 三 闽江流域区际生态受益补偿资金的测算 / 297
- 四 结论 / 301

附录2 居民生态支付意愿调查与政策含义：以闽江下游为例 / 302

- 一 条件价值评估方法简述 / 302
- 二 闽江下游生态环境状况与 CVM 调查问卷设计 / 303
- 三 调查结果分析 / 307
- 四 研究结论与政策含义 / 310

附录3 闽江流域上下游生态补偿支付意愿调查表 / 313

附录4 闽江流域农户参与农业面源污染治理的意愿调查表 / 316

参考文献 / 320

后 记 / 335

第一章

导 论

第一节 研究背景与选题意义

水是生命之源，生产之要，生态之基。水是人类和一切生物生存与发展必不可少的物质。水还是工农业生产、经济发展不可替代的自然资源，是社会赖以生存与发展的基础和命脉，更是人类社会繁荣与文明的源泉。承载水资源的大江大河既是古代文明的摇篮，也是现代文明的中心。一部人类文明发展史，也是一部人类利用流域水资源，谋求生存和发展的历史。世界上最长的河流——尼罗河滋润着古埃及的文明，也是非洲大陆人民的生命之源；南亚的印度河沐浴着古印度的辉煌；西亚古巴比伦的繁荣更是得益于底格里斯河和幼发拉底河；奔流的黄河、长江孕育了五千多年璀璨厚重的华夏文明，成为中华民族的母亲河。我国水资源总量较大，多年平均水资源总量为 28124 亿立方米，总量水平约居世界第 5 位或第 6 位，但水资源人均占有量少且时空分布很不均衡，人均水资源占有量仅有 2200 立方米，只及世界人均占有量的 $\frac{1}{4}$ ，相当于美国的 $\frac{1}{4}$ ，俄罗斯的 $\frac{1}{8}$ ，加拿大的 $\frac{1}{64}$ ，被联合国列为 13 个贫水国之一。我国以占世界 6% 的水资源养活了占世界 21% 的人口，尤其是我国西北广大地区，人均水资源占有量只有全国平均水平的 $\frac{1}{20}$ 。水多（渍、涝）、水少（旱）和水坏（污染）均为水患，每年我国不定期的洪涝灾害，会对国民经济造成严重影响，甚至危及江河沿岸人民群众的人

身和财产安全。随着工业化、城镇化和农业现代化的深入发展,经济发展与水资源短缺的矛盾日益突出,粗放型的经济增长模式所引发的流域生态安全问题日趋严峻。有关数据显示:我国已进入大范围生态退化和复合型环境污染的新阶段,水资源安全问题已越来越突出。水污染、水短缺和水浪费三种现象并存,成为影响我国经济社会与生态和谐发展的突出问题。

流域作为特殊的自然地理区域,其干支流往往跨越多个不同层级的行政区域,从而形成流域区与行政区的交叉关系。例如,长江干流流经 11 个省级行政区,黄河流经 9 个,海河流域地跨 8 个,淮河流域地跨 5 个,珠江流域跨越 8 个,松辽流域涉及 5 个。长江干流自西而东,流经青、藏、滇、川、渝、鄂、湘、赣、皖、苏、沪等十一个省、直辖市和自治区,其中,自江源至湖北宜昌称上游,宜昌至江西湖口称中游,江西湖口以下为下游。长江上游位于相对落后的中西部省份,却承担着生态建设和环境保护的重任,长江中下游地区各个省市是我国相对发达的沿海地区,享有对水资源利用的地理优势,同时承担相对较轻的流域生态治理任务。流域水资源的流动性和人类活动的两面性,产生了复杂的行政区际生态利益关系,包括流域水资源使用中上下游之间的水权分配关系,由于森林植被的开发、使用和破坏而产生的上下游之间的生态服务补偿或跨界水污染赔偿关系,由于流域水电资源的开发利用而产生的水电资源的开发受益者与受害者之间的利益关系,等等。流域区际生态利益关系日益复杂,已成为统筹城乡区域协调发展需要解决的突出问题。

(一) 流域区际水权模糊不清,水资源开发约束软化

我国流域水资源具有夏秋多冬春少、南方多北方少、东部多西部少和山区多平原少的时空分布不均衡特点,水资源分布与国民经济生产力布局不相匹配。现行《水法》除明确规定水资源所有权归国家之外,对流域上下游各个行政区的水资源分配方案和使用权限并没有明确。目前只有黄河、黑河等北方水资源短缺的少数河流实行了省际水权分配,其他流域和省区基本上没有进行区际水权确认。流域水资源利用的公共性、开放性和区域性特点,以及各个行政区对水资源使用权益范围的不清楚,用水义务的不清楚等,加剧了流域区际在水资源开发领域的过度竞争。流域水资源

利用分为消耗性用水和非消耗性用水，前者包括灌溉、生产及工业用水，后者包括发电、养殖、航运用水等。目前我国居民节水意识淡薄，生活用水量居高不下；企业节水技术和设施落后，万元 GDP 用水量明显高于发达国家水平。在水资源总量相对紧缺的北方地区，上中游地区为满足基本的消耗性用水需求，常在枯水年份或者枯水季节，利用区位优势多引水、多蓄水，上游地区之间争水、抢水屡有发生，而上游地区水资源利用的过度竞争，必然导致下游断流，影响下游居民的用水和生产生活。为了解决北方水资源短缺地区供水问题，我国组织实施了大规模的跨流域、跨区域调水工程，虽然有效地缓解了水资源时空分配不均匀的矛盾，但也诱发了多种生态和社会问题。在水资源总量相对丰裕的南方地区，则主要不是消耗性用水不足引发的总量矛盾，更多是由于非消耗性用水带来的区际负效应。以流域水电资源开发为例，新中国成立以来，我国修建了 5 万多座水电站，其中大中型水电站 230 多座，已经建成的百万千瓦以上的电站就有 18 座。建立各种拦河坝 8 万多座，成为世界上筑坝最多的国家。到 2008 年全国总装机量已经超过美国稳居世界第一位，发电量将近 6000 亿千瓦，占全国发电量的 15% 左右。^① 在水电资源开发带来廉价清洁能源的同时，大量耕地被淹，影响了当地居民的生产生活，甚至需要进行大规模的移民搬迁工作。流域水电资源开发，还引发了上下游区际生态利益失衡的新问题。首先，影响流域下游水环境。保持稳定的最低流域水生态流量，对于维持河流生态系统的健康发挥着至关重要的作用。通常河流生物会根据特定河流的水文节律变化建立起符合自身能力的独特生活模式，不同的河水流量及其变化规律影响着河流生态系统的演化过程。例如，小流量可以保持鱼卵和两栖动物的卵漂浮在水面上；大洪水可以促使鱼类洄游及产卵，为产区输送营养物质；等等。^② 人类对流域水资源的高强度开发，常导致河流流量减少或者节律发生变化，进而造成河流断流、水质恶化及生物多样性下降等生态环境问题。鱼类洄游及产卵的路径消失，导致了某些鱼类的灭绝，进而影响了下游渔民的基本生计。其次，水电资源开发中

① 马国忠：《水权制度与水电资源开发利益共享机制研究》，成都：西南财经大学出版社，2010，第 176 页。

② [美] 波斯戴尔·里特：《河流生命：为人类和自然管理水》，武会先、王万战、宋学东译，郑州：黄河水利出版社，2005，第 60~61 页。