

分类号:

密级: 公开

学校代码: 10140

学号: 403080117



遼寧大學

LIAONING UNIVERSITY

# 硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE

论文题目: 基于多中心理论的公共水污染危机治理研究  
——以盐城水污染危机治理为例

英文题目: The Research of Public Crisis of Water Pollution Governs Based on Polycentric Theory  
——A Case Study of Yancheng City

论文作者: 张 慕

指导教师: 邵晓光 教授

专 业: 行政管理

完成时间: 二〇一一年五月

申请辽宁大学硕士学位论文

基于多中心理论的公共水污染  
危机治理研究

——以盐城水污染危机治理为例

Research of Public Crisis of Water Pollution Governs

Based on Polycentric Theory

——A Case Study of Yancheng City

作 者: 张 慕  
指导教师: 邵 晓 光 教 授  
专 业: 行 政 管 理  
答辩时间: 二〇一一年五月十五日

二〇一一年五月·中国辽宁

## 辽宁大学学位论文原创性声明


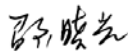
本人郑重声明：所提交的学位论文是本人在导师的指导下独立完成的。论文中取得的研究成果除加以标注的内容外，不包含其他个人或集体已经发表或撰写过的研究成果，不包含本人为获得其他学位而使用过的成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体均已在文中进行了标注，并表示谢意。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名：  2011年5月18日

## 学位论文授权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交学位论文的原件、复印件和电子版，允许学位论文被查阅和借阅。本人授权辽宁大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编学位论文。学校须按照授权对学位论文进行管理，不得超越授权对学位论文进行任意处理。

保密（），在\_\_\_\_年后解密适用本授权书。（保密：请在括号内划“√”）

授权人签名：  指导教师签名：   
日期： 2011年5月18日 日期： 2011年5月18日

## 摘要

改革开放以来,我国经济获得了持续高速增长,综合国力与人民生活水平有了巨大提高。然而,不容忽视的是生态环境状况却在不断恶化,特别是作为人类赖以生存的水资源,受到形形色色的污染,日益成为制约经济发展与影响人们生活质量的重要因素,由此引发的公共危机,可能造成社会恐慌。据报道近年来我国的污染事件中60%是水污染事故,因此,我国能否尽快摆脱传统发展模式中的经济发展与水环境恶化的两难困境,真正步入可持续发展之路是摆在我们面前的一项重大课题。对于环保、水利等相关政府部门来说,预防和控制水污染事件的发生,是一项长期的任务,妥善应对和处理水污染危机是其面临的一项重大挑战。

水资源属于公共物品,通过私有化——市场方式提供水污染治理是很困难的,会出现“搭便车”的现象,如果把水污染危机治理作为政府(公共部门)的专有责任,会面临“政府的失灵”。这是由于政府干预市场成本的扩张、政府能力的有限、信息不全面、以及政府机构及其官员的寻租与腐败等政府行为并不是永远代表公共利益。可以说政府并不能成为干预市场失灵的充分条件,市场机制不能解决的问题,政府也不一定解决的了,即使能够解决,也不一定比市场机制解决得更好。市场失灵与同样存在着的政府失灵,使得我们不得不思考这种传统的单中心市场管理模式和政府管理模式的逻辑起源及其局限性,并研究探讨公共水污染危机的治本之道——多中心治理。作为公共管理研究领域出现的全新的理论,多中心理论为公共事务提出了不同于官僚行政理论的治理逻辑。多中心治理理论在现实中最大的应用价值是打破单中心的政府统治模式,构建政府、市场和市民社会三维框架下的多中心治理模式。本文以多中心理论为分析平台,将政府、市场、公民社会看作公共危机治理中不可或缺的主体要素,从而发挥各方面的作用来实现公共危机的多元共同治理。

本文所要解决的问题是如何运用多中心治理理论构建水污染治理主体的多元共治网络。全文共分为四部分,第一部分简要介绍水污染危机的研究背景及意义,国内外的研究现状及研究思路与研究方法,第二部分阐明了公共危机、水污染危机等相关概念及特征,重点论述了多中心治理理论对公共水污染危机治理的应用价值,第三部分结合实际分析了盐城水污染治理中存在的问题并探讨了其成因,第四部分有针对性的对水污染危机治理提出了有效的政策建议,提出水污染危机治理的目标就是使危机造成损失的最小化和社会的和谐与安定。

**关键词:** 公共危机 水污染危机 多中心理论 治理

## ABSTRACT

Since the reform and opening up, China's economy has developed sustainable growth, which have great improvement to the comprehensive national strength and the people's living standards. However, not least ecological and environmental conditions are deteriorating, especially water resources, to the survival of humans by all kinds of pollution, become increasingly restricted economic development and important influence of people's life quality. According to reports in recent years 60 percent of China's pollution incident is water pollution accidents. Therefore, whether China can get rid of the traditional mode of economic development and the water environmental degradation dilemma, really getting into the path of sustainable development, is an important topic for us now. The prevention and control of water pollution incident, properly facing and dealing with water pollution crisis, is a significant challenge and long-term task for environmental protection, hydraulic and other government departments.

As water resource is owned by the public, It is very difficult for environment to be protected through market way. There will be "free-rider" problem. But if handling water pollution become the government and the public sector (utility) proprietary responsibility, there maybe "government failure". Market failure is not sufficient conditions of government intervention. The problems that can not be solved by the market mechanism may not be solved by the government. Even the government can solve those problems, it may not solve them better than the market. Because there is also more serious government failure, and the government behavior dose not always represents public interest. Besides incomplete information and limited ability of government, there are expansion cost of government intervention in the market, government agencies of rent-seeking and corrupt officials. So we have to reflect the traditional management mode of single center government and its limitations, and we should discuss logical origin of public water pollution crisis and the way, polycentric management. As public management research in the domain of new theory, polycentric theory for public affairs put forward a different way in bureaucratic logical governance of the administrative theory. The application value of polycentric theory in reality is to break the rule pattern the largest single center, structuring the government, market and

civil society under the framework of multi-agency management mode. Based on the multi-agency management theory as analysis platform, the government, market, society of citizens are seen as public crisis management part. These three main elements indispensable play the role of dealing with various aspects of public crisis to realize the co-management of multiple elements.

This paper tries to solve the problem that is how to build up multiple co-government wastewater treatment subject network by polycentric theory. The whole text is divided into four parts, the first part of the study of water pollution crisis are briefly introduced, concluding the background and significance of the research status, the domestic and foreign research ideas and research method. The second part illuminates the public crisis, water pollution crisis and other related concepts and characteristics, discussing application value of the multi-agency management theory for public water pollution crisis management. The third part analyzed Yancheng practical problems in water pollution and discusses its causes. The fourth part targets for water pollution crisis management, giving some effective policy suggestions. The water pollution crisis management goal is to make the crisis causes losses minimized and to get social harmony and stability.

**Key Words:** Public crisis    Water pollution crisis    Polycentric theory  
Governance

# 目 录

摘要.....	I
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>II</b>
绪论.....	1
0.1 研究背景和研究意义.....	1
0.1.1 研究背景.....	1
0.1.2 理论意义.....	1
0.1.3 现实意义.....	2
0.2 文献综述.....	2
0.2.1 国外研究状况.....	2
0.2.2 国内研究状况.....	3
0.3 研究方法.....	4
0.3.1 文献研究法.....	4
0.3.2 理论分析法.....	4
0.3.3 案例研究法.....	4
0.4 写作思路与创新点.....	4
1 基本概念与理论阐述.....	5
1.1 基本概念.....	5
1.1.1 公共危机的定义.....	5
1.1.2 公共危机的特征及分类.....	6
1.1.3 公共危机治理.....	7
1.1.4 水污染及水污染危机的概念.....	8
1.1.5 水污染危机的特点.....	8
1.2 多中心治理理论.....	9
1.2.1 多中心理论产生的背景.....	9
1.2.2 多中心理论的内涵.....	9
1.2.3 多中心理论在水污染危机治理中的应用.....	11

2	盐城水污染治理的现状分析 .....	13
2.1	盐城水污染危机治理基本情况 .....	13
2.2	盐城水污染治理存在的问题 .....	14
2.2.1	政府在水污染治理中存有弊端 .....	14
2.2.2	企业盲目追求利润难以自律 .....	15
2.2.3	公众在水污染危机治理中的作用得不到充分发挥 .....	16
2.3	盐城水污染治理存在问题的原因分析 .....	17
2.3.1	地方政府执政理念及政府运行机制不合理 .....	17
2.3.2	市场发育不健全企业缺乏社会责任心 .....	18
2.3.3	公众在水污染治理中参与条件缺失 .....	18
3	多中心治理模式式下盐城水污染治理的对策研究 .....	20
3.1	充分发挥政府主导作用 .....	20
3.1.1	合理调整和布局产业结构 .....	20
3.1.2	增加对水污染治理的资金支持和投入 .....	21
3.1.3	完善地方政府监管机制 .....	21
3.2	发挥市场机制调节作用 .....	22
3.2.1	拓宽以市场化运作为主体的多元化投融资渠道 .....	22
3.2.2	引入多元运营模式 .....	23
3.2.3	提高市场服务专业水平 .....	23
3.2.4	强化企业责任 .....	24
3.3	充分发挥公众参与在水污染危机治理中的作用 .....	24
3.3.1	加强外部制度供给和内部公众参与规范的形成 .....	24
3.3.2	创造促进民间环保组织发展的环境 .....	25
3.3.3	构建横向的多元治理网络 .....	26
	结束语 .....	28
	参考文献 .....	29
	致谢 .....	32
	攻读学位期间发表论文以及参加科研情况 .....	33



# 绪 论

## 0.1 研究背景和研究意义

### 0.1.1 研究背景

近年来水污染事故在我国频频发生，由此引发的公共水污染危机令社会不安，给人民生活带来很多负面影响。2005 年底至今，我国平均每天发生两起环境污染事件，其中水污染事件占到了环境污染事件的 60%。其中最为典型的有：松花江污染事件——2005 年 12 月受化工厂污水污染后的松花江苯含量严重超标，导致哈尔滨全城停水四天，引起几百万市民缺水恐慌；2007 年 5 月底太湖蓝藻大规模爆发，无锡上百万人用水安全受到威胁，出现了靠水而没水吃的“太湖现象”。同年 7 月，江苏省沐阳县水厂取水口处遭到新沂河上游不明污染源污染，城区有 20 多万人被迫断水约 40 个小时。2008 年贵州独山县企业砷污染事件，17 人中毒外影响到境内约 2 万人饮水困难；2009 年 2 月依然是在江苏，发生了盐城“2·20”特大水污染事件。而周边及下游的工农业用水和生活用水的主要水源九时这些被污染的水源。水污染事件不仅破坏了人与自然的和谐，还会造成严重的经济损失，而且会对那些把受污染源作为饮用水的人民健康带来危害，以致这些事件可能引发社会恐慌，造成社会不稳定，扰乱了社会正常秩序，损坏了政府形象。由此可见，其危害可窥一斑。

饮水安全的警钟一次次地敲响，水污染给环境、经济与社会带来的冲击与破坏越来越引起人们的重视和思考，由此引发的公共危机更是被政府十分关注。我国正处在社会转型期，工业化与城市化飞速发展，水污染危机治理是对政府行政能力，宏观调控能力的严峻考验，也是对是否符合科学发展的检验。

### 0.1.2 理论意义

多中心治理理论是公共管理研究领域出现的全新的理论，为公共事务提出了不同于官僚行政理论的治理逻辑，认为强化层级节制、权责界限清晰、同一件事情必交由一个部门完成的传统的集权的政府单中心统治未必能够保证或提高效率。多中心治理理论支持权力分散、管辖交叠、存在政府之外的新中心的治理模式，认为这种治理体系充满竞争、富有效率和活力。多中心治理理论最大的应用价值是提出在政府的治道变革中，打破单中心的政府统治模式，构建政府、市场和社会三维框架下的多中心治理模式。多中心的行政体制具有解决社会问题的巨大优势。

### 0.1.3 现实意义

左传中“居安思危，思则有备，备则无患”，对水污染危机治理做系统的研究，构建完善的水污染危机治理体系，将水污染事件造成的损失与危害控制到最小。为此，要为灾害作些准备，为业务首脑制定一项危机管理的博弈计划，此外，还要预期那些意外的危机事件，防止人们在危机来临时茫然无措。在积极预防与合理应对水污染危机的过程中，提高政府公共危机的处理能力，从而进一步提高政府威望和公信力，最大程度地预防并且降低公共水污染危机的爆发，保障公众的饮水乃至生命安全，减少由此造成的损害，维护社会稳定与社会财产，为经济社会全面协调可持续发展，建设和谐社会而努力。

## 0.2 文献综述

### 0.2.1 国外研究状况

水污染事件所引发的危机当属公共危机。西方关于公共危机方面的研究经历了由企业危机管理、政治危机管理到公共领域管理这样一个逐步发展的过程。危机管理理论开始作为一门独立的学科出现是在 20 世纪 60 年代初，最早主要应用于企业危机管理领域，20 世纪 60 到 80 年代，最具代表性的著作有戴恩斯的《灾难中的组织行为》、赫尔曼的《国际危机》、齐默尔曼的《政治暴力、危机与革命》等，危机管理在政治学和国际关系领域有了突破，20 世纪 80 年代以后，危机管理逐步扩展到了各个领域，包括公共领域在内，代表作有罗森塔尔的《危机管理：应对灾害、暴乱与恐怖主义》、罗伯特·希斯的《危机管理》等。西方的公共管理研究重点由事后应急处理转向对危机“生命周期”的重视，注重多学科与跨领域研究，研究方法也日益多样化。

公共危机的爆发会对社会的稳定与发展产生影响，对于公共危机各个国家努力探索更好的方式来管理国家，各国政府在不断强化危机管理的职能同时，积极动员社会力量的参与。在危机管理的过程中“治理”理念逐渐得到重视，公共危机治理不仅是政府的责任，非营利组织、企业、公众等社会力量也要积极参与到危机的管理过程中来，公共危机的多元治理主体就是在这个意义上提出来的，那就是要建立一种分权、分层的多元化公共危机治理体系。经过多年的研究和实践，西方国家在公共危机治理多元参与方面取得了一定成果：建立了一套比较完善的危机管理体系，有关多元参与治理危机的法律法规日趋规范化，此外，更加重视危机治理中各

部门的协调与信息共享以及国际间的交流与合作。

## 0.2.2 国内研究状况

在我国，有关于公共危机的研究相对于西方国家起步较晚，但也取得了许多研究成果。其中的“制度论”认为政府应该建立并完善危机管理体系与机制，通过完善制度来增强政府危机管理的能力；“经验论”则强调通过借鉴国际经验来增强政府的危机管理能力；“公共关系论”主张通过科学地运用公共关系学原理和方法来应对危机，关注政府在危机管理中的形象。

在公共危机管理研究初期，我国学者普遍认为危机管理应该由政府来负责，还未能完全认识到单一的危机管理机制所存在的局限性，而 SARS 以后，逐渐认识到仅仅依靠政府是很难有效应对危机，多元参与危机治理的思想开始形成。然而当前我国的多元参与危机治理的研究还比较零散，多元参与还没有形成一种制度。

有学者从多元参与主体出发，对公民及非政府组织等进行了研究，提出了治理观念，制定专门的危机治理的法律法规，建立社会与政府合作的治理机制，提高公民参与的积极性途径，在“政府——社会”二元结构的形成过程中，非政府组织正在成为一股重要的参与和协作力量，我们需要形成政府与非政府组织的协作伙伴关系，建立良好的互动机制以应对危机，在非政府组织内部，建立完整的应对机制和制度保障，为非政府组织参与治理提供保障与支持。

一些学者，在权责分配上，危机管理的核心是构建参与主体的权力责任机制，为有效的进行危机管理，需要合理划分各参与主体的权力与责任，在权责分配机制的建设中，为建立危机治理的长效机制，必须打破传统的登记权力结构，构建与知识相匹配的权力分配模式。

还有学者从社会资本和革新公共危机治理范式来研究，社会资本的充分发育是公共危机协同治理得以实现的基础，当前，中国社会资本“二元并存、发育不良、分布不均”的状况制约了公共危机协同治理的实现，因此需要整合和改善社会资本总体状况，并重点培育公共危机管理方面的社会资本。并提出了在中国危机管理面临着理论困境和实践难题，而“国家或政府中心论”是其根本原因，因此要借助协同理论与治理理论，革新公共危机治理范式。

在重视和吸收西方的危机管理成果的同时，我国的危机管理研究将本国的研究情况与他国相比较研究，取得了一定的成果，但仍有不足之处：一是实证性研究不足，二是跨学科研究不足。

自松花江重大水体污染事件发生后，事件应急预案的建立与实战演练提高到了

一个新的高度，完善突发性环境污染事件应急机制的研究成为热门话题。如吴国平主编《突发环境污染事故应急预案与应急处置》；钟开斌、薛澜的《中国政府危机管理的五大软肋》等。

近年来，国内关于应对突发性水污染事件的相关法律法规也相继出台。2006年1月8日，国务院颁布了《国家突发公共事件总体应急预案》，其中包括《突发环境事件应急预案》，确立了以人为本、减少危害；居安思危、预防为主；统一领导、分级负责；依法规范、加强管理；快速反应、协同应对；依靠科技、提高素质六大基本工作原则。2007年8月26日，在十届全国人大常委会第二十九次会议审议的数部法律中，《中华人民共和国水污染防治法(修订草案)》，首次进入国家最高立法机构审议程序，对原有62条款进行修订，仅新增条款就有26条，修改较大的条款有24条。2008年2月28日，《中华人民共和国水污染防治法》由第十届全国人大常委会第三十二次会议修订并审议通过，自2008年6月1日起施行。

### 0.3 研究方法

#### 0.3.1 文献研究法

文章通过搜集查阅整理相关的论文、专著及报纸，分析并了解了本领域的研究动态和成果。

#### 0.3.2 理论分析法

梳理了国内外有关公共危机治理和多元参与的研究成果，为盐城公共水污染危机治理多元主体参与机制的完善奠定了理论基础。

#### 0.3.3 案例研究法

通过对盐城水污染危机的研究，加深了对公共水污染危机治理现状的了解，为完善多元主体参与水污染危机治理提供借鉴

### 0.4 写作思路与创新点

本文以公共水污染危机为切入点，通过分析多中心理论对水污染危机治理的理论支持，将政府、市场、公民社会看做是水污染治理中不可或缺的要害，从多角度来分析这些主体，用多中心理论探讨其对水污染危机治理改革的启示，研究后得出一些有益的政策建议，以使水污染危机的发生率降低到最小。

# 1 基本概念与理论阐述

## 1.1 基本概念

### 1.1.1 公共危机的定义

英文中危机（crisis）一词来是从希腊语中的 *krinein* 演变过来的，是一个医学术语，原始含义是指在生死之间而不可预期的危难状态。《韦伯词典》对“crisis”的定义是“有可能变好或变坏的转折点或关键时刻”。中文里《辞海》关于“危机”的释意是“危险的祸根或严重困难的关头”，是一种危难的紧急和紧迫形势。随着时代的发展，这个词的含义不断在延伸，适用的对象范围不断扩大。福斯特把危机的特征概括为：“急需迅速做出决策，并且十分缺乏训练有素的人员、缺少必要的物质资源以及在有限的时间内来完成”。<sup>①</sup>罗森塔尔认为“危机是对一个社会系统的行为准则和基本价值构架产生严重威胁，在不确定性极高和时间压力的状态下，必须对其作出关键性决策的事件”。<sup>②</sup>巴顿则认为危机是“突然发生的，具有不确定性的大事件，会对社会带来严重损失，严重危及社会秩序的事件，不但会引发潜在的负面影响，这种事件及其后果可能对组织及其人员、声誉、产品、服务和资产产生巨大影响”。<sup>③</sup>

由以上的定义，我们可以得出危机最本质特征是：使一个运行正常的系统趋于或陷入某种中断状态或失序状态，以至于可能导致重大不良后果。由此，我们可以把危机定义为：由自然或人为的诱因引发、可能导致或正在导致正常运行的系统失序或中断的急难状态。<sup>④</sup>

根据危机产生影响的范围，一方面，从私人组织层面讲，危机只对组织内部产生影响，对外界以及社会整体的威胁都不大；另一方面，在公共部门层面的危机是指影响范围超过单一组织的事件，并且可能不断扩大，特别是在牵一发而动全体的现代社会中。如重大自然灾害，可能会造成巨大负面影响，导致生命和财产的巨大损失，在此，我们把这样的危机称为公共危机。本文所探讨的危机仅指公共危机，是指“在公开情景下，正在构成或可能构成对人身安全、公私财产、社会秩序、国家安全重大威胁的事件。”<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> [澳]罗伯特·希斯.危机管理. [M]. 北京：中信出版社，2001：18-19

<sup>②</sup> Rosenthal Uriel,charles Michael T.,ed.Coping with crisis: The Management of Disasters,Riots and Terrorism. Spingfield: Charles C.Thomas,1989

<sup>③</sup> 劳伦斯·巴顿. 组织危机管理[M]. 北京：清华大学出版社，2002

<sup>④</sup> 余潇枫. 非传统安全与公共危机治理[M]. 杭州：浙江大学出版社，2007：18

<sup>⑤</sup> 徐晓林. 中国公共管理研究精粹[M]. 武汉：武汉出版社，2003：369

### 1.1.2 公共危机的特征及分类

公共危机特点包括以下几个方面：

一是不可预测性，即突发性。从一般意义来说，危机一定是突发事件，但是突发事件不一定会成为危机，“可以预防的突发事件都不能被称为危机，只有那些法预知的、被忽视的、具有颠覆性的意外事故，才是真正危机”。<sup>①</sup>公共危机的治理，包括预防和事后的恢复，最大困境就在于很难预先对突发事件的发生和发展做出判断，而且在事件中不断出现一些新情况，需要我们去用时间去对这些问题和情况进行分析和寻找对策，防止继续扩大成新的危机。

二是紧迫性。突发事件在时间维度上都表现为发生的紧急性，需要紧急处理与应对。从突发事件的爆发到发展成危机只是一个极短的过程，这就要求作为一名危机管理者要在有限的时间内获得最详细的有价值的信息，利用这些信息对事件发生的原因、程度和影响做出判断，针对这些问题找到及时有效的应对措施，对人力、物力、财力进行合理配置，实施切实有效的行动，防止事件的恶化，进而避免危机事件波及范围的扩大。

三是社会性。这是公共危机与发生在私人领域里的“危机”一个重要区别。危机直接涉及的范围不一定是公众领域，但由于信息时代会使这些信息成为公众关注的焦点，使得在社会范围内更多的人成为公共危机的利益相关者。对于危机的处理，尽量在公众心理方面和公共评价体系中消除危机带来的不利影响。

四是可转化性。公共危机随着事态的发展而不断转化，一方面，小的危机可能转化成大的危机，一个领域的危机转化成多个领域的危机。另一方面，危机可能转化成发展的“契机”。危机虽然是不愿被大家所接受的，如果危机处理得当，从中总结经验吸取教训，危机就可能变成发展的“契机”。

五是独立性。各种危机事件都有自己的特点，不同的诱因会造成不同的危机，危机的不同发展阶段需要不同的危机治理方式。SARS 事件以后，一些国家开始重视危机预案的制定以及危机管理体系的建设，但是这并不能以不变应万变，危机治理对管理者来说，要求他们能够随机应变，要建立灵活的治理危机的相关机制，根据不同情况来解决危机问题。

危机的涉及面广泛，种类繁多，因此有不同的分类方式：

第一，根据性质划分，危机分为三种：1) 经济危机，一般由不均衡的经济发展或严重的经济衰退等因素造成。如货币大幅度贬值。2) 政治危机，是那些涉及

<sup>①</sup>劳伦斯·巴顿.组织危机管理[M].北京：清华大学出版社，2002

到政府合法性的危机，使政府面临着严峻威胁与挑战。主要包括由此引发的革命、战争、武装冲突、政变等。3) 社会危机，这主要由于人们所秉承的价值、态度和信仰的不同而造成的冲突。

第二，根据成因划分，危机分为三种：1) 人为危机，其中之一是由于疏忽大意的人为因素造成，具有非预见性特征，如火车出轨、煤矿塌陷等，而另一种则是，如宗教对抗、以及恐怖事件等人为因素造成的社会动乱；2) 自然危机，包括海啸、地震、洪水与干旱等自然灾害；3) 综合性危机。造成这种危机的原因既有自然方面因素，又有人为方面的因素，这就需要我们对此类危机的治理问题进行综合研究。

第三，根据危机状态、复杂程度和控制的可能性来划分，可以把危机划分为两类：1) 结构良好的危机。这种危机一般涉及核心的价值和根本原则程度比较轻微，这些问题都不是历史发展而长期积累的问题，而且危机涉及的问题一般都比较单一，与此有关的利害关系群体相对较少，并且危机波及度及其解决对策也比较容易处理。2) 结构不良，这种危机恰好与良好危机形态相反。在我们的现实生活中，结构不良的危机发生的可能性比较大。<sup>①</sup>

第四，根据危机情境中主体态度来划分，我们可以把危机划分为：1) 一致性冲突，在危机事件中，各利益主体的相关利益相同，要求也相同，如全民救灾；2) 冲突性冲突，在这种危机事件中存在两个或多个不同的利益主体，如革命和战争等。一般来说，自然灾害其实是一种一致性危机，而且这种危机也有可能相互冲突，毕竟现有资源是有限的，这就使得受灾群体和非受灾群体之间存在某种相互竞争的关系。从另一个角度来说，即使是显而易见的冲突性危机也存在某种程度的相关性，比如说恐怖活动、革命暴乱等。

### 1.1.3 公共危机治理

“治理”不同于“管理”，管理是从政府单一主体角度出发，带有政府强制的含义。传统的“公共危机管理”指政府在不同的危机发展阶段，采取一些列有计划有组织的持续性控制行为，这种管理方式的特点是政府自上而下的管制与命令为主导的方式，政府在整个危机处理中是单一主体。本文中的公共危机治理是指由政府组织、非政府组织、营利组织、公民多元主体，运用现代信息与网络技术，形成一个资源互补、权利分享、风险共担、彼此依赖的动态网络组织系统，以更高效科

---

<sup>①</sup>胡宁生. 中国政府形象战略[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1999: 173-177

学的应对危机。<sup>①</sup>公共危机治理是从多元主体合作的角度出发，带有参与合作的意思。

公共危机的治理首先就要辨别不同的利益相关人及相关主体，只有这样才能进行有效地危机处理。同时我们不能简单的去认定某一利益主体是哪一方，因为在具体事件的发展过程中危机具有不确定性，可能会引起各利益主体利益的变化，从这方面来说，我们在处理危机事件的过程中要动态的、准确的把握危机事件各阶段及各个环节 相关利益主体的行为逻辑。

#### 1.1.4 水污染及水污染危机的概念

水污染是指流水因为有某些物质介入，导致其物理或者化学方面的特性的变化，引发水质恶化，致使对水体的正常利用产生影响，对人们人们的身体健康造成危害，对周围的生态环境产生破坏。按照污染源的排放时间可以把水污染划分为持续性污染和瞬时性污染。持续性污染就是指因长时间而又持续性地向水体注入某些污染物引发的水体污染；由于在短时间内向水体大排量注入某些物质而造成的污染被称为瞬时性污染，这种污染可能会造成重大的突发性水污染事件。按照污染物性质我们可以把水污染事件划分为：剧毒农药和有毒有害化学物质泄露事故，如，氰化钾、硫砷化物、管理措施不力等。按照发生的状态我们可以把水污染事件划分为渐变性和突发性事件。经过比较长一段时间的潜伏、积累和演变所体现出来的一种污染事故被称为渐变性事件。在没有先兆的情况下发生的污染事故叫突发性事件。

水污染危机则同时具备“水污染”和“危机”两个特性，这主要是指量变到质变而引发瞬时发生或者水体污染物长期积累所造成的的公共危机，这种危机对人民的生命财产安全构成严重威胁、对生存环境造成严重影响。这就要求政府部门、相关组织以及社会公民采取应对措施，努力把损失降到最小。

#### 1.1.5 水污染危机的特点

水污染是环境污染事件中的一种最普遍、最常见的形式，它没有固定的排放方式和排放途径，由于起因复杂、蔓延迅速，使人们难于判断，并且造成的危害严重、影响广泛、后遗症多。其主要特点有：

第一，水污染危机发生的地点与时间不确定性。造成水污染事件的的直接原因可能是企业违规排污、管道破裂、水上交通事等。由于流水的流动属性，如果事先没有做好预防措施，很难在很短时间内得到控制，大多数情况下具有极大的偶然性

---

<sup>①</sup>刘霞，向良云. 公共危机治理：一种不同的概念框架[J]. 公共管理科学，2007（5）



和突发性，必须采取相应的危机处理措施。

第二，水污染危机发生的水域形态的不确定性。水域的水流状况直接影响污染的程度及蔓延情况。在河流中弯道和顺直河道、山区河道等都有很大的差异性，此外还受洪水、风浪、潮汐等一些瞬时水文变化的影响。

第三，水污染危机造成的危害的不确定性。它是由于水域的功能和事故受害对象的不确定性引发的。按照水资源的使用功能可以将其划分为生活和工业用水、灌溉和渔业用水，水污染事故即是同等规模，所造成的影响也是千差万别的。一旦污染源距离居民饮用水很近，对于人民的健康甚至生命安全可能产生严重甚至灾难性的后果。

第四，水污染危机影响的长期性和处理的艰巨性。造成污染事故的有害物质是很难清除的，污染物在水环境中扩散及说体变化可能会污染到更为广泛的生态环境，而且也可能转变成毒性更大的某种物质，从而使危害具有累积性和长期性。在处理污染物的过程中，或许会投放其他的化学物质与污染物发生化学的或者物理的反应，比较容易产生新的污染物质，这使我们的污染处理工作难度加大。

第五，流域性。水污染危机同样具有流域性，这是由水体的流域属性决定的。与污染水体相关的比如说河流两侧的植被、土壤等环境因素都可能受到水体污染的影响。

## 1.2 多中心治理理论

### 1.2.1 多中心理论产生的背景

时代在进步，社会在发展，民众对于政府的期望也愈来愈高，各种事项的发展因为趋于多元化，面对错综复杂的现实社会，国家行为能力受限，受现实问题的影响政府也难于预测自己的行为索引发的各种行为后果，而传统的政府虽然是以政府为中心，但是在庞大的需求面前，政府大多是缺乏效率和回应性的。上世纪 70 年代末，西方国家开始对政府治道进行变革，这种变革的主要目的是让政府职能市场化，政府行为法制化，重新塑造政府形象，重新对政府职能进行界定。对此，各国的教授与理论学者针对现实问题，在各自的研究领域里，提出治道变革的措施。由奥斯特罗姆夫妇等人创立的多中心理论，即是上述治道思想的代表。

### 1.2.2 多中心理论的内涵

“多中心”一词的最早是由迈克尔·博兰尼提出，他引进这一词的主要目的是

解释社会管理的可能性限度，同时说明自发秩序存在的合理性。“多中心”是六边形框架上所有顶点的相互移动，而这种相互移动的状态就是我们所说的“多中心秩序”。将各个要素安排到多中心的任务就是我们所说的多中心任务。如果说“多中心”与自发秩序是同义的，那么奥斯特罗姆的“多中心”主要强调的就是能动的建立治理的规则和形态以及互动过程。自发秩序和自治在多中心理论中都只是基础性的，他们并不是治理的全部。埃莉诺·奥斯特罗姆认为，不管治理是否是自治，如果只停留在层次上，是不能获得持续成功的。多中心理论是一套系统的知识体系。如果用理论和思想来区分的话，我们可以认为奥斯特罗姆的多中心为治理理论，而把博兰尼的多中心称为社会秩序思想。

作为治理理论的“多中心”文森特·奥斯特罗姆对其解释更为权威：是指在形式上有许多相互独立的决策中心，他们相互重视对方的存在而彼此又是一种竞争的关系，他们订立契约，进而从事合作性活动，当他们面临冲突时会用核心机制来解决。<sup>①</sup>“多中心”表明由几个或者多个权力中心以及组织体制共同致力于提供公共服务，共同治理公共事务。多中心意味着无中心，对应着单中心，反对权力的垄断和集中化。

奥斯特洛姆教授指出，“每一个公民都不是由一个政府服务的，而是由大量的各不相同的公共服务产业所服务……大多数公共服务产业都存有重要的私人成分。”<sup>②</sup>这表明，政府在公共领域中单中心治理模式已发生变化。在以往的公共物品提供方面，政府是唯一的直接生产者，参与了公共物品提供的整个过程，承担着多重任务扮演多重角色。多中心治理既不是政府的垄断，也不是私有化。是政府责任与角色、管理方式的变化，政府并非从公共事务领域退出与责任让渡。多中心理论强调其他主体与机制的参与，强调多种方式与多个部门对公共物品的提供。可以说，多中心治理中政府是其中一个主体，不再是单一主体。正如文森特·奥斯特罗姆非常形象深刻地用工艺与人工制品来阐述多中心治理，艺术品的形成不是单纯的某一材料，而是由多种材料的结合加以工人的精心制作才得以形成，政府可以说是形成“艺术品”的特殊材料中的一种。因此在公共事务治理中，政府还需要公民充分发挥其积极作用，政府也要扮演好其“素材”的角色。政府的管理方式由此也发生了变化，由此前的直接管理变为间接管理。在多中心治理中，政府更多地作为一个中介者的角色，即为“多中心”在宏观上制定框架，为参与者制定行为规则，运用政

<sup>①</sup> 文森特·奥斯特罗姆，帕克斯，惠特克. 公共服务的制度建构[M]. 上海：三联书店，2000：11-12

<sup>②</sup> 文森特·奥斯特罗姆，帕克斯，惠特克. 公共服务的制度建构[M]. 上海：三联书店，2000：11-12

策、法律法规等多种手段提供公共物品的和处理公共事务。

实际上多中心治理的分析单位不仅包括民族国家、政党、立法机关、公共机构、商业企业、甚至个人都可以作为分析单位。多中心学者认为，只要这些单位面临着类似的战略计算，策略是相互影响的，行动是同时发生的，都可以看做是多中心的分析单位。

### 1.2.3 多中心理论在水污染危机治理中的应用

本文的多中心的水污染危机治理正是基于这样的观点，从水污染危机治理的主体出发来研究水污染危机治理的。因此在多中心治理中，对治理主体进行确定显得十分重要。毫无疑问政府在水污染危机治理中的主导地位，更重要的是对整个水污染危机治理中大环境的正确把握与科学分析，这样才能最大程度地增进公共利益，代表整个社会的意志，最大限度地保持社会和谐发展。当然代表经济形势的企业的位置至关重要。企业的水资源保护意识和水资源环保行为受政府、公众、环境的影响，又反过来影响其他因素，水污染危机治理不仅要靠政府的投资与引导，也要靠企业的技术创新和社会责任。另外，介于政府和市场之间的公民社会已然兴起，并在诸多方面起着不可替代的作用。其中环保 NGO 是公众参与的载体，促进环保 NGO 的发展对扩大公众参与可以发挥不可或缺的重大作用。这些都是多中心治理过程中非常重要的“中心”。

沃尔夫说：“市场与政府之间的选择是复杂的，往往不会只是涉及这两者，因为这并不仅仅是只在政府与市场之间做出选择的问题，而是在这二者的组合间做出最佳的资源配置方式”<sup>①</sup>总的来说，不管是政府还是市场，都无法使个人以长期性的或建设性的方式来使用自然资源。因而，多中心治理模式倡导的是运用多元化的、分权的模式，以公民社会为中心的、参与性的合作治理。多中心体制意味着“把有局限的但独立的规则制定和规则执行权分配给无数的管辖单位，所有的公共当局具有有限但独立的官方地位，没有任何个人或群体作为最终的和全能的权威凌驾于法律之上”。<sup>②</sup>

第一，在多中心模式下水污染危机治理强调公共物品的供给结构是多元化，强调公共组织（政府）、私人组织（市场）以及公民组织均可成为治理水污染事务的参与者，成为保护水资源物品的参与者，在水资源物品供给和水资源环境事务管

<sup>①</sup> [美]迈克尔·麦金尼斯. 多中心治理与发展[M]. 上海: 上海三联书店, 2000: 63-124

<sup>②</sup> [美]迈克尔·麦金尼斯. 多中心治理与发展[M]. 上海: 上海三联书店, 2000: 63-124

理中引入多元竞争机制。

第二，水污染治理的对象是具有非竞争性和非排他性的水资源环境事务。政府、市场和公民社会三个主体共同构成水污染危机治理的网络的基础。水污染危机治理网络主张通过相互信任和合作，协商结成伙伴关系、确立共同目标，共同行动，各司其责，由政府、市场和公民社会来协同治理水污染危机，以此达到对水污染危机的共同治理。

第三，水污染危机多中心治理模式强调公众参与水污染治理事务。在水污染治理中不仅要发挥市场机制的资源配置功能，发挥行政机制的管理效能，还要充分发挥公众参与的作用。从系统运作角度来讲，政府、市场和公民社会形成了水污染危机治理的三种调整机制，即行政机制、市场机制和社会机制，三种机制各有其运行的逻辑和依据。因此，政府、市场和公民社会在水污染危机治理中的角色及定位、参与方式等都对水污染治理结构产生巨大影响。

## 2 盐城水污染治理的现状分析

盐城，位于江苏省中部，东临黄海。是江苏省省辖市中面积最大的市。市辖区 158.65 万人（亭湖区 83.90 万，盐都区 74.75 万）。全市地势平坦，河渠纵横，交通发达，物产富饶，素有“渔米之乡”、“百河之城”的美称随着江苏省新一轮沿海大开发的启动，盐城大力发展经济，大量接受了来自苏南的化工企业，化工产业逐渐成为当地的龙头产业之一。在招商引资过程中，水资源优势、环境容量大成了盐城的一个重要优势。同时，水污染问题也就随之而来。

### 2.1 盐城水污染危机治理基本情况

2009 年 2 月 20 日，盐城市出现大面积停水现象，二十万盐城市民生活饮用水和部分企事业单位供水被迫中断 66 小时 40 分钟，造成直接经济损失 540 余万元，带来了极坏的社会影响。经过有关部门调查，当地一家名为“标新化工有限公司”的企业偷排污水致使盐城市城西水厂、越河水厂的水源地受到污染。受到污染的水含有一种化学物质——酚。酚类为原生质毒，属高毒物质，人体摄入一定量会出现急性中毒症状。酚类化合物是一种对水体污染危害较大的化合物。正常情况下，水体所含的酚类化合物超过千分之零点一就不能饮用，否则会给人体带来极大的危害。“标新”搬迁至此，兴龙居委会居民周伟国噩梦般的生活就此开始：2006 年小麦绝收；2007 年 8000 元鱼苗在养育一年后全部翻白死亡；2008 年被化工厂的人打得头破血流。

实际上，在盐城，超标排放生产废水、不正常使用污水处理设施的企业远不止标新一家。盐城市环保局官方网站显示，仅 2008 年，市环保局就处罚了江洲染整有限公司城西分公司、江苏丰港生化水处理发展有限公司等企业，这些企业的违法行为都是超标排放生产废水、不正常使用污水处理设施等。除此之外，还有 20 多家化工企业因为环评文件未经批复就擅自建设而遭到处罚。但没有任何企业法人代表因此遭到法律制裁。由此造成了“罚款——继续排污——罚款”的恶性循环。近几年来，水源污染事故在盐城时有发生：

2007 年 10 月 4 日，水源地上游一化工厂非法排污，造成城西水厂停水 2 天。

2007 年 3 月 11 日，一艘装有稀盐酸的运输船发生碰撞后沉没，事故造成部分稀盐酸泄漏。事发后，一度引起市民恐慌，抢水成风。城西水厂为此断水 4 天。

2005年1月6日，上游一化工厂大量排污，造成城西等水厂断水5天。

2003年1月7日，水源地上游一化工厂偷排污水，城西水厂停水3天。

2009年2月20日这次事故最为严重——全城大面积停水，引起全国媒体关注。

2004年，盐城市政协一号提案《关于盐城市区饮用水源保护问题的提案》曾引起了当地有关部门的关注。第二年，农工党盐城市委员会也就确保饮用水源不受污染提交了提案，并因此获得市政协第六届优秀提案。2006年，盐城市出台了水污染应急反应预案，此后又不断完善。2008年8月，盐城市政府专门出台《全市饮用水源和通榆河水环境综合整治方案》，制定了三个目标。2007年和2008年的政府工作报告中，分别两次强调治理水污染，建立“清水走廊”的设想。2008年12月，盐城市政府又出台了《建设盐城“清水走廊”三年行动方案》，由盐城市市长担任总河长，3名副市长分别担任3条主要供水河道（蟒蛇河、通榆河、射阳河）的河长，沿河县（市、区）的政府主要负责人担任本辖区内河段的分河长。政府的目标是：2008年年底以前，饮用水源一、二级保护区和通榆河一级保护区范围内达到无化工企业，无工业排污口，无围网养殖项目，无畜禽养殖场，无危化品船舶，无水上加油站，无垃圾堆放，生活污水排放的“八无”目标。

## 2.2 盐城水污染治理存在的问题

### 2.2.1 政府在水污染治理中存有弊端

第一，政府是水污染治理的单一主体。长期以来，我国公共权力集中于政府手中，所有活动都被纳入政府框架之内，各种资源主要为政府掌握，并以国家的名义组织各种公共物品和公共服务的生产和提供。水资源属于公共产品，水资源的所有权属于国家，政府代表国家统一支配水资源。在保护水资源的过程中，政府基于其对水资源双重身份，行使着监管职能，并成为治理水污染的单一主体。

根据国家《水污染防治法》第八条规定，防控水污染的工作主要由政府环保部门负责，水利部门监控、并与环保部门协同合作，保障供水、修复水体环境。在理想主义者看来，国家是解决公共问题的全能组织。然而事实上，在广泛的范围内，庞大的国家政治体系对宏观问题的处理可能是高效的然而他无法控制所有的角落。政府在处理琐碎细小的问题时，其效率并非最高，即所谓的“国大的无法解决小问题”，政府包揽一切社会事务造成了效率低下，因此并非社会所需的公共物品都要由政府直接提供。

第二，盐城水污染治理基础设施建设不配套。政府对水污染治理投入不足，基础设施建设严重落后。盐城的自来水厂是靠着检测员的嗅觉发现了水质的变化，才采取相应的措施。水质监测、监察投入方面严重不足。科学、合理的监测点位，污染源监测网络、各交界断面自动监测网络、污水处理厂监测网络等监测系统都没有完全合理的建立起来。现今，仍然沿用过去的人工模式进行监管。信息获取、传达、交流、共享的手段严重落后。一旦发生威胁环境安全的突发污染事件，环境保护部门不能及时发现，即使及时发现但受监测水平、装备能力的限制也无法快速做出判断。尽管发现污染因素但受传输手段的影响也不能保证信息及时、迅速的传递到指挥部门。污水处理设施和排水管网存在严重滞后，在建设质量以及运行维护方面也得不到保障。加之运行所需经费落实不到位等因素即便是已经建成的污水处理厂也难以充分发挥作用。华东督查中心检查显示，不配套的污水管网建设与落后的运营管理，造成截污不彻底，串管、错接等问题，从而致使各种污染废水经由雨水管道流入河道，引发污染；化工废水与一般工业废水一起混合连接混合排放，造成污水排放严重超标，污水处理厂无力接纳；污水处理厂不被重视，筹建进度缓慢，许多化工园区的废水直排现象屡见不鲜。污水处理厂工作效率极低，不能及时有效处理污水，成了“建得起、养不起”“样子工程”，“面子工程”。

第三，地方政府官员责任心的缺失，治污效率低下。地方政府应当按照总量控制指标，削减和控制污染物排放总量，对超过总量控制指标的新增重点污染物排放建设项目暂停审批。县级以上地方人民政府应当采取防治水污染的有效措施，做好本区域的水资源防治工作，并将水环境保护与防治纳入国民经济和社会发展规划。由此看见，保护水资源的安全，是地方政府的首要责任。但问题就在于行政不作为，有的地方政府甚至于说是助纣为虐。此外实行分段监控，分段管理，分段考核，逐段移交，共同保障水质安全的管理方案，这样就导致在管理过程中职责模糊。

### 2.2.2 企业盲目追求利润难以自律

第一，经济利益的驱动下企业暗排污水。为了获得高额回报，逃避治污成本，盐城许多化工企业借助暗沟将污水排放到水源地，在经济利益的诱使下很多化工企业不惜以牺牲公共资源和环境为代价换取暂时的收益，“宁交罚款，不治污染”是很多企业的信条。对收益的追求让这些企业丧失了基本的责任意识，置公众的饮水安全于不顾。

第二，“守法悖论”现象，即出现越守法收益越低。有法难依的问题很突出。我国现行法律在环境污染罪名和具体法条规定之间存在较大差异，导致具体操作有

一定的难度；环保部门处罚权十分有限，对环境违法行为的威慑不足。例如：重污染企业一吨废水的治理成本大约在 1.2-1.8 元，偷排污水每日的净收益往往能达到几十万元，而环保部门最高罚款限额仅为 10 万元，这种比较收益驱使着不少企业宁愿认罚也不愿治污。此外，法律规定因环境污染造成重大损失的，受害人可以提请民事赔偿，但往往因为各种因素的影响，受害人难于真正拿起法律武器维护自己的合法权益。

第三，企业危机事件信息交流系统不完善。信息传达的快速与准确是正确决策的根本。西方发达国家是以政府为主导，建立新闻发言人制度，真诚和开放的与媒体合作，对市民进行公开透明，及时、多渠道、多层次、多方面的危机信息披露与沟通。在美国的《应急计划和社区知情法》中，要求那些高度危险物质的储存量一旦超过一定限度，需要企业向相关机构通报，对 600 多种有毒化学品释放数量要求相关企业每年进行报告，并将这些报告向公众公开。而盐城在实践中，由于信息交流系统不完善，经常存在信息报告不及时的现象，不能及时准确报告水污染危机管理的信息以及不能及时披露对水污染事件的过程，无法做到按照《水污染防治法》的规定，对于企事业单位发生事故或者其他突发性事件，造成水污染事故的，或者可能造成水污染事故的，应该立即启动应急预案，马上采取应急措施，及时向事故发生地的环境保护主管部门以及县级以上地方人民政府报告。环境保护主管部门接到报告后，应当及时向本级人民政府报告，并抄送有关部门。由于对事件发生过程及处理过程披露不及时，往往导致人心惶惶，引起社会不安。

### 2.2.3 公众在水污染危机治理中的作用得不到充分发挥

公众是水污染问题的直接受害者，也是水资源公共物品和服务的直接受益者，可以说公众是水污染危机治理事务中重要的利益相关者。公众的参与至关重要，在水环境立法、水环境决策、水环境管理、水环境监督与评估各个方面能够发挥举足轻重的作用，是对政府职能部门水环境保护以及管理的有益补充，同时也能够体现出对自身合法环境权益进行保障和维护。公众的监督可以是针对相关政府职能部门的执法过程，还包括对企业的水污染行为的监督，从而保障公众水环境权益。

公众在水污染危机治理中的作用不仅得不到重视，反而有时自身的合法权益还会受到侵害，例如：在盐城，由于水源地受到污染，新岗村的很多村民曾多次与化工厂交涉，不但没有起什么作用，化工厂还派人打村民。一次一个记者去采访，他们把他的摄像机砸得粉碎。”当地居民曾多次举报该企业的偷排污水问题，都没有引起相关部门的足够重视。



此外在盐城，环保 NGO 只是标榜环保宗旨，还没有具体明确的分工，目前从事的活动还是比较初级，专业化程度不高。对政策的直接性和制度化参与程度远远不够，政策开发和组织动员能力较低，难以产生重大的社会影响力和政策影响力。

## 2.3 盐城水污染治理存在问题的原因分析

### 2.3.1 地方政府执政理念及政府运行机制不合理

第一，地方政府过于追求经济增长的政绩观。根据传统观点，作为国家权力机关的执行机关，政府应该是代表地方全体社会成员实施行政管理职责，政府的价值原则应该是公平正义，追求公共利益的最大化。根据公共选择理论，官僚也是“经济人”，其目标既不是公共利益，也不是机构效率，而是个人利益最大化。<sup>①</sup>也就是说，公共部门投票的人、纳税的人、受益的人、政治家或官员，他都会按照“成本—收益”的原则追求效用或利益的最大化。对于政治家或官员个体，在“政治市场”上，他们追求的是权力、名誉等的最大化，而把公共利益放在次要地位。地方政府很难有效地协调经济增长与水资源保护两者的关系，他们要追求的是，经济增长给他们带来的权力、名誉等方面的最大化，所以就会存在片面重视经济增长而忽视水资源保护的内在冲动。分税制的实施，极大地提高了地方政府追求辖区经济利益的积极性，经济增长和财政收入最大化成为各级地方政府行为的基本目标。现在地方政府的惯性思维就是追求 GDP 的快速增长。在“政治市场”上，水污染治理不仅需要投入巨额的成本，还会损失很多经济短期收益。那么作为一个“经济人”政府的选择就显而易见了。

第二，统一指挥的领导机制的不完善。“五龙治水，九龙戏水”是对中国水资源管理模式极具形象的比喻。目前，政府部门中涉水、管水的主要包括市、区市政、水利、环保、规划、园林、建设、公安、卫生等。这种“九龙治水”的机制表面上汇聚了众多部门的力量，但事实上存在着部门之间的管理职能存在一些重叠、错位，并没有真正达到“团结治水”的目的，尽管有些部门是“负责”，有些部门是“组织”，有些部门是“参与”但介入的程度、时机与经历不好把握相反在客观上造成了职能部门的局部利益和单一目标，进而弱化了水资源的宏观管理功能。缺乏统一指挥的领导机构，党委领导，政府组织，各部门齐抓共管的工作机制和工作格局还没有真正形成。

<sup>①</sup>张康之. 公共行政：“经济人”假设的适应性问题[J]. 中山大学学报（社会科学版），2004（2）：12-17

### 2.3.2 市场发育不健全企业缺乏社会责任心

第一，市场发育不健全。我国经济处于转型时期，市场发育并不完善，目前的水污染防治市场状况仍然是以政府的行政命令和控制性环境法规为主，经济（市场）手段应用较少且效率不高，自愿性水污染防治投入几乎空白。就市场因素而言，价值规律应该发挥完全作用，实现资源的化优配置，并通过辅助性的宏观调控措施，促使排污者减少、消除污染。完全自由的市场竞争机制是企业环境管理之经济手段有效运行的基础条件。实践证明，市场化运作不仅可以降低企业治理污染的成本，也可以使其能够集中精力关心市场，发展主业。据美国环保局 1992 年的研究，环保设施市场化运作成本要比国营（政府或事业单位）低 10%—20%。市场化的污水处理厂的集中治理，比分散治理仅基建投资一项就可以节约 208 万元，每年还节省废水处理费 84 万元。

第二，企业缺乏社会责任。企业社会责任是指企业在创造利润、对股东承担法律责任的同时，还要承担对员工、消费者、社区和环境的责任。企业的社会责任强调要在生产过程中对人的价值的关注，强调对污染控制、资源保护、地方共同体事务所做的贡献，在企业把追求利润作为唯一目标的传统理念下，企业生产经营对水环境的破坏不仅造成了水质恶化，降低了公众的生活质量损害了身体健康，而且也损害了企业自身的声誉，影响了消费者的选择，不利于市场竞争。随着现代市场经济的不断发展和社会的进步，企业作为微观生产力的存在形式，是社会的基本单位之一，应在社会可持续发展中承担社会责任，追求社会责任与利润的双赢目标。

### 2.3.3 公众在水污染治理中参与条件缺失

所谓公众参与就是要求各个阶层、各类群体社会成员的积极参与，每一个社会成员不论其身份、地位和职业如何，都是同可持续发展相关的，都应以适当的方式致力于可持续发展。

第一，公众参与水污染治理的具体法律与法规供给不足

公众参与水污染治理需要相应的法律法规作为支持和依据。现有法律法规仅仅对公众参与的原则性意见做出规定，并没有对参与的主体与方式，参与程序和具体途径等方面做出具体而明确规定，具体的参与细则没有说明，不利于实际操作。如宪法对公众参与尽管为公众参与水污染治理的提供了法律依据，但之中的条款尽是从原则上做了说明，《环境保护法》对公众参与水资源环境事务作出的也仅是原则性的指导，而且公众参与水污染治理往往限定在低端参与，即污染事件发生后的参

与，对公众参与的中重要的环节决策参与没有明确。另外，我国现阶段对公民环境保护的参与更多的强调义务而忽视了这其实更能体现的权利身份。公众参与往往是基于履行水环境保护义务而不是基于自身所拥有的参与权利和环境权利。公众由此缺乏对相关法律知识的了解，缺少参与水污染治理时运用法律手段，没有相关的程序意识，不懂得把法律程序和手段参与到水环境事务中。

### 第二，缺乏完善的参与机制和参与途径

目前公众参与水污染治理机制主要有诉讼机制、信访机制，以及通过人大代表和政协委员提案等政治机制，这些都是带有被动性的参与机制，公众参与水污染治理没有相关完善而又全面的机制支持，集体维权、团体维权的事件还不是很多。在这些机制中，公众参与的组织化程度不高，没有一种对为公益水环境而采取行动的更高层次的参与活动。政府在处理污染纠纷时处于绝对优势地位，公众从弱势群体的角度求助于政府，使得公众完全没有处理水污染危机的主动权。公众缺乏自我完善的社会机制，比如有关为公众水污染危机意识提高以及参与意识增强境而设的公众环保论坛等。公众参与还缺乏信息知情权，没有对负责信息公开主体、具体方式和方法等用制度加以规定。

### 第三，环保 NGO 自治性不足

作为公众参与水污染治理的组织化途径的社区组织和民间环保组织在盐城水污染治理中发展缓慢，民间环保组织的发展还面临资金和人才困境，民间组织所需的资金无法获得相应供给，缺少专业的高素质的环保 NGO 人才。此外，环保 NGO 作为组织化的公众，挑战、监督政府权威还不能为现有体制所容纳，因此当公众或团体利益与政府相冲突时，环保 NGO 不能作为公众利益的代表，对政府和企业进行倡导、影响和监督。

### 3 多中心治理模式式下盐城水污染治理的对策研究

水污染危机治理，需要政府宏观调控，需要公民社会内部的协调与合作，也需要社会主体之间进行互动协调，从而使治理出成效。

盐城水污染治理的多中心合作治理模式具有多元化的行为主体，既包括作为核心主体的政府，也包括市场范畴内的企业以及直接参与水污染治理的公众，还包括由社区组织、非营利组织等组成的第三部门。他们构成不同的自主层次，这些不同层次的治理行为主体，通过分工与协作、互惠性的交换、以及有序的安排，结成水污染治理的共同行动网络。目前，在多中心合作治理模式的建构下，盐城水污染危机治理应从以下几个方面来施策：

#### 3.1 充分发挥政府的主导作用

传统的水污染治理是以政府作为唯一主体的，就是指从宏观层次上的政策制定到微观层次上的监督执行，都是由政府直接来管理，从而使社会力量发挥不出应有的作用。因而，在水污染治理领域，由于政府多头管理，在财力和精力上不堪重负，直接导致了效率低下的情况发生，同时，市场的基础地位和作用受到限制，市场化机制难以发挥功效。因此，实现水污染危机多中心治理要以简化盐城政府部门的环境管制为前提，转变政府的“划桨”职能。“简化政府管制”并不是完全忽略甚至排除政府在保护水资源环境中的作用，而是强调政府在水污染危机治理中的主导作用，即政府在宏观上的政策调控与在微观上的公正裁决。

##### 3.1.1 合理调整和布局产业结构

在盐城城西自来水厂取水口上游 12 公里处，聚集了至少 5 家化工厂。产业布局、城市规划不合理等历史遗留问题，使污染企业在新一轮产业升级中向经济相对落后地区转移，让城区一万多户居民的日常生活和生命健康承受着难以弥补的损失。

盐城传统产业结构和布局不合理及发展模式的缺陷造成流域内水污染加剧甚至扩散。

第一从城市化进程来看，政府应制定长远规划，取消追逐短期经济效益的目标，改变盲目发展高消耗、高污染的工业，使许多污染严重的工厂远离水源周边地区。

第二政府不但要将水污染治理纳入城市总体规划之中，加快流域内产业结构调

整；而且要完善流域内产业准入机制，根据地方实际，严格规范流域周边工厂污染物排放量标准，把水污染治理成效与否纳入政府官员绩效考核指标。

第三推行并完善水污染影响评价制度，从源头上控制污染事故的发生。通过严格执行环境影响评价制度，规范工业结构布局。对于所有新规划，应该组织专家对水环境影响进行评价，对存在的问题的产业布局制定补救措施；对于那些未进行水环境影响评价的老规划，应补办对水资源环境影响评价手续，提出措施控制污染物排放总量标准，制定相关计划对产业结构进行调整；对于投入运行超过一定年限的项目，可能产生重大水污染危机风险的企业，应依照《环境影响评价法》的相关规定，对水资源环境进行影响后评价，对于不符合规定的企业，严格按照法律法规的相关条款责令整改、搬迁乃至关闭；此外水污染危机应急预案与事故防范措施应纳入规划区域与建设项目内。

### 3.1.2 增加对水污染治理的资金支持和投入

水污染治理，可以作为一个新产业来研究对待，盐城政府部门应该加大资金对于水污染治理的倾斜力度。

第一，加大对流域内污染治理的转移支付力度，对于盐城水流域污染严重地区，实行倾斜性补助；对于区域内水污染治理成效显著地区，实行奖励性补助。

第二，建立资金投入的效果考评机制，对于投资的效果，要有一套专门的考评体系和一系列的量化指标，从而提高资金的使用效率。如对专项补助资金要考评该项资金是否被运用到指定项目，有无被挪用现象，从使用方向上严格把关。给与环境补贴，防污治污科技研究投入。

第三，加大防治水污染的支持力度，增加科研资金，提高有关项目的投入，鼓励有关科研机构从事水污染治理的课题研究，帮助相关企业建立与国际环保机构的联系，彼此交流学习经验。

### 3.1.3 完善地方政府监管机制

在现实水污染治理中，经济效益和水环境保护极易产生冲突。盐城市政府监管部门长期以来重视经济效益，轻视对企业污水治理的监管，水污染治理成效低，因此，必须加大对盐城可能造成水污染危机企业的生产行为的监管力度。

第一，要健全环境保护部门行政执法问责制，充分发挥社会公众对水污染监管部门的监督约束作用，从而督促相关环保部门的监管行为。从环保部门自身队伍建设来讲，要提高环保执法能力，加强对企业排污治污的监管。环保执法能力涉及多

个方面，多个部门，是一种综合性能力。一是要改变各自为政的局面，整合现有的环保执法力量，把分散在十多个部门的执法力量有机地结合在一起，凝聚成一种合力，共同致力于水污染治理的执法工作。同时，还要使环保部门成为治理水污染的执法核心，切实发挥统一调配的作用，协调所有执法力量，提升总体执法水平。

第二，通过一系列的惩罚措施，提高企业的污染成本。可以借鉴发达国家的先进经验：一是使污染者得到严惩，责令污染者支付赔偿。在美国，对事先没有采取污染治理措施而造成污染的相关责任人或因治污措施不力致使污染的行为都要给与赔偿费的处罚，而且赔偿费用远远高于采取良好控制污染措施的投资，以此迫使相关责任人预先做出有利于污染治理的选择。二是政府对污染税进行征缴。美国政府征缴的污染税分为两种，其一是水污染税，还有就是大气污染扩散税。企业可以将这两种税收入产品成本中计算，利用产品价格进行调节，通过市场机制刺激企业控制污染，以使企业把治理污染的消耗费用降低到最小。而在德国，对造成污染的相关责任者不但要追究其经济责任，对于情节严重的行为还要求其承担刑事责任。

## 3.2 发挥市场机制调节作用

尽管在盐城存在一些污水处理厂等环保设施，但由于不能立刻产生经济效益，有些环保项目已名存实亡，仅作为应付上面检查的一些摆设。据调查，部分企业在环保部门检查时，才会开启治污设施，让检查团感误认为企业对水资源环境的保护与重视，但检查一过，设施就被停用，或者白天开、晚上停，更为甚者将水环保设施作为他用。从全国的防污运行体系调查数据来看，呈现“三三制”的特征：三分之一正常运行、三分之一检查时运行、三分之一基本上不运行。因此，必须加大污水处理设备系统硬件投入与使用率，形成一个现代化防污处理体系。

### 3.2.1 拓宽以市场化运作为主体的多元化投融资渠道

当前，要打破传统的水污染治理投资体制，改变以政府为主的单一投资主体，建立与市场经济体制相适应的融资体制，拓宽投资渠道，从而形成社会化、多元化的治污投资融资渠道。其基本原则是发挥政府指导作用，让企业成为主体，广泛吸纳社会资金，延展水污染治理设施建设的资金链。具体措施有：一、多渠道、多类型的吸纳来自国际和国内可利用资金进入水污染治理中，形成包括企业、政府与社会（包括个体、私营、外资）在内的三者互相结合的多元化投资格局。二、将多

种融资方式综合利用——股票、债券、项目融资、租赁、TOT与BOT专项基金以及绿色银行等融资渠道，让政府投资和社会融资互为补充，相得益彰。以此来解决目前水污染危机治理所需资金短缺，投入不足的问题。三、建立现代企业制度。以现代企业管理思想为指导，采用先进的管理方式，政府可将水污染治理的投入引入资本运营领域，成为运营资产，让投资在运营资产中得到保值和升值，既减轻了政府的财政负担，又能有效实现资金的持续利用。

### 3.2.2 引入多元运营模式

改变单一政府行为，引入多元运营模式，转变“谁污染，谁治理”的陈旧方式，形成“谁污染，谁付费”的新策略，因此要走出一条新路子即“联合—集约—规模—经营”。要充分发挥投资效益，形成规模性的经济效应，实现集约化的水污染治理模式，使之形成产业链。第一，盐城市内专业环保公司以多种经济形式承建市内的水污染治理设施，而像印染、造纸、食品、电镀和制革行业等一些中小企业布局分散，污染严重，治污困难，可以将同类或相近行业进行并购，再将企业转移到相对集中的治污区域。同时同行业的相邻的企业也可以以联合投资入股的方式组建正规的大型污水处理公司并按股份市场化进行管理经营。第二，采用企业投资、政府出资或民间融资三种方式相结合来建设一批大型的污水处理厂，通过资金的投入，铺设覆盖面积较广的污水输送管道，并形成网络化管理，入网污染企业有偿使用污染物集中处理设施。

### 3.2.3 提高市场服务专业水平

在环保基础设施建设和工业污染源治理中，要发挥市场服务的功效，充分利用规范化、专业化的服务，形成规模化水污染治理产业，来保障水污染治理目标的实现。因此，一是鼓励相关企业以合同形式采取有偿的技术和服务等委托方式，聘请提供专门技术服务的环保公司参与企业的污水治理，环保服务公司的服务范围主要是向企业提供水净化处理技术、为企业监测和分析污染提供服务、协助企业日常水务管理规范化、帮助企业对排污设施的操作进行人员培训等。二是企业也可以将其排污治污设施以承包合同方式外包给环保服务公司，环保服务公司对雇主企业负责，保证污染物的达标排放。服务范围包括设计治理方案、进行工程施工建设、以及调试到建成后的运营管理几大项，环保服务公司对上述几项提供综合的有偿服务。三是在城区周围形成有相对便利的有一定规模的运营服务市场，充分发挥市场化的运行机制，相关企业可以从这个市场挑选适合自己的服务方式，政府相关部门也对

这个市场给与政策上的扶持和监管。

### 3.2.4 强化企业责任

企业的社会责任包括提高社会需要的优质产品和劳务，保障消费者权益；开辟财源增加社会积累；提高就业机会，促进社会稳定；保护生态环境，维护经济发展基础等。现代经济社会发展实践表明，关系企业生存与发展的首要社会责任则是保障消费者利益和保护生态环境。企业履行对水环境保护的社会责任，可以通过技术革新首先减少生产活动各个环节对水环境可能造成的污染，同时也可以降低能耗，节约资源，降低企业生产成本，从而使产品价格更具竞争力。企业还可通过公益事业与社区共同建设环保设施，以净化环境，保护社区及其他公民的利益。这将有助于缓解城市尤其是工业企业集中的城市经济发展与水环境污染严重，人居环境恶化间的矛盾。

## 3.3 充分发挥公众参与在水污染危机治理中的作用

公众既是水资源环境的主人，又是治理水污染危机的生力军。水污染和水污染危机治理影响公众的利益，关乎每一个人的健康福祉。所谓公众参与就是要求各个阶层、各类群体社会成员的积极参与，每一个社会成员不论其身份地位和职业如何都是同可持续发展相关的，都应以适当的方式致力于保护水资源环境，治理水污染危机的事务中。在水污染危机治理的多中心模式下，由于政府单一主体的弊端和市场失灵的存在，我们发现政府以及市场并不是万能的，作为政府和市场之外的公民社会的作用开始被认可与重视。NGO 作为公民社会的重要组成部分，是公众参与水污染危机治理的一种有效形式。公民社会和政府、企业一样在水污染危机治理中发挥着不可或缺的作用，成为了治理网络的重要组成部分

### 3.3.1 加强外部制度供给和内部公众参与规范的形成

制度是一种普遍的带有约束性的规范与准则，能够起到规范社会的作用，它同时是“信任”这一社会资本产生的基础。

首先赋予公众环境知情权，建立并完善公开水污染与水环境信息的制度。环境知情权是公众参与的前提，又是环境保护必要的民事程序。环境知情权也称环境信息权，是指公民与社会组织收集、了解和知晓有关环境问题和环境政策的信息的权利。公众参与水污染治理的过程中，往往会产生主体信息不对称，公众缺乏对有关水环境信息的知晓，造成了公众参与水污染治理的障碍。了解并掌握水资源环境与



水污染信息是保障公众有效参与水污染危机治理事务的前提条件，而公众有权利获得水环境的相关信息，因此也是公众参与水污染事务治理的基本权利。保障公众环境知情权，有利于促进公众参与的理性化、实质化、高效化，。

其次，制定关于公众参与水污染事务方面的法律与政策法规，并使之完善化。从我国现实情况看，有关环保法规的制定已经不少，比如海洋保护法，水污染防治法等，但是这些法规在很大程度上只是环境管理行政部门进行工作的依据，真正涉及公众参与水污染事物治理的法规并不多。通过法律法规、制度来确立公众参与水污染治理事务的法律地位，从法律层面保障公民参与水污染治理的权力与义务，为公众参与治理的范围与程度、方式方法以及具体途径做出明确规定。比如美国的《清洁水法》明确规定了公众在政府实施NPDES（国家污染物排放清除系统）各个阶段所拥有的权利以及公民诉讼条款。

另外，制度与规章往往是外部性的，而公民社会中的内部规范则具有内生性。内部规范表现为风土人情、风俗习惯等，是公民在日常生活交往与生产活动中逐渐形成的各种社会契约。维护公共资源和保护水环境，对水污染危机进行治理，必须有越来越多的资源消费群体的成员参与公共资源的管理和保护，并不断地在保护策略和行动上达成共识和一致，在公民社会内部重构水环境伦理，形成水环境友好的新型生活方式。著名学者洛克曾经说过：习惯一旦形成，用不着记忆就能很自然很容易的发生作用。每个市民要从自己做起，从现在做起一点一滴提倡绿色生活方式，只有把这种生活方式作为水环境保护本身的内容时，水环境保护才能走进生活，水污染危机治理中的公众参与才能有现实的渠道。非制度性的内在规范可以对公众参与产生选择性激励，提高水污染治理和水资源保护的效率。

### 3.3.2 创造促进民间环保组织发展的环境

建立和发展环保NGO，是公众治理水污染危机，保护水环境的一种好的组织形式和有效途径，有助于扩大公众参与。其活动有助于政府加强水环境管理，有助于促进立法或政府决策机关在资源开发利用等方面观念的形成或改变，当政府行为和其他组织活动污染、破坏水资源环境时，当政府和污染者、破坏者不愿或不能消除污染破坏时，环保NGO可以开展各种群众自救，向有关政府、公司施加压力和影响，从而达到治理水污染危机，保护水环境的目的。

首先，盐城市要为环保NGO民间组织的成立和发展提供宽松的政策环境。政府部门应该逐渐简化对环保NGO的审批手续，减少行政管制，充分发挥环保NGO 自治性作用，改变行政色彩浓厚的性质；适当地把治理水污染危机事务保护水资源环境

的职能与权力分配给民间环保组织和社区自治组织，让环保NGO与政府之间真正建立一种良性伙伴关系摆脱附庸关系；从体制上解除环保NGO组织参与水污染治理的限制，充分发挥环保NGO组织在治理水污染危机中的巨大潜力。

再者，环保NGO要积极寻求与企业的合作。基于财源以及行销方面的考虑，企业成为NGO最长结盟的对象。环保NGO与企业的合作有助于环保NGO获得更多资金上与物质上的支持。重视在环保NGO与企业间搭建一种平台，是双方建立一种双赢的关系，通过企业的慷慨解囊，选择与企业能够共赢的合作项目，把美好理念转化为现实。

最后，加强民间环保组织自身能力建设。环保NGO的能力是一种综合性的能力，包括一个组织的活动能力、管理能力、扩张能力、创新能力、以及可持续发展能力等。环保NGO需要在学习、连接、翰旋、对话以及影响方面发展出一套新的技巧，需要培养包括倾听、学习、与本地和全球层面的其他人一起工作的能力在内的广泛的能力，取代传统的游说概念，更多地从战略性高度理解并回应新的需求。NGO管理人员要重视专业知识的学习，探讨和制定组织的发展战略，注重组织的能力建设。

### 3.3.3 构建横向的多元治理网络

首先，要建立多元化运行机制。主要包括协调机制、保障机制、参与机制、监督机制等，这些机制构成横向的多元网络结点，帮助并促进治理网络的良好运行与发展。加强政府各部门之间的协作、从资金与技术法律法规方面给予水污染危机治理一种重要的支撑和保障，重视民主协商和共同参与，实现政府、企业、非政府组织（NGO）市民等主体之间的良性协调与合作，对于处理治理网络中竞争与合作、义务与责任、开放与封闭的关系提供保障。

其次，水污染危机治理网络是政府、企业、非政府组织（NGO）、市民、社区等行动者作为多元主体，通过契约纽带和技术纽带，基于共同的水污染治理目标和使命，连接在一起而建立的合作治理网络。建立水污染治理网络就要求多元主体基于共同的公共价值，明确目标共同努力，在了解并清楚要解决的问题以及核心任务的基础上，统一行动。只有确定共同目标、共同价值以及共同使命，经过共同努力，多元主体才能实现治理网络的顺利与有效运转，从而实现对水环境的良好治理。

最后，在构建水污染危机治理网络过程中，有关市场、政府与社会，需要综合分析，优势互补。政府组织可利用其在水污染危机治理中的主导地位 and 公正与中立的形象，统筹协调主体间的活动，同时对彼此之间的争端进行协调，将三个主体促成合力，从而使私营组织在水污染治理基础设施方面和水资源环境服务运行方面更

有效合理地配置各种资源，民间环保组织则更能站在社区和公众的立场，能够在社会动员以及社会资源方面充分发挥其优势。多元参与主体通过相互协调与合作，明确权力与责任，权利与义务在不同主体间的分配，保障高效、顺畅、有序的公众参与，共同促进水污染危机的解决。

## 结 束 语

水污染问题是世界各国关注的一个热点问题，对水污染危机的治理直接关系到人类自身的生存与发展，处理水污染危机是社会经济可持续发展的必然要求，也是保持人类良好生存环境与良性发展的必然选择。

水污染突发事件触动了原本就存在于社会系统中的薄弱环节，无疑也暴露了那些隐藏在组织深处的弊端。当反思水污染危机造成的损失与严重后果时，我们更希望能够杜绝危机隐患，避免类似事件再次发生。怎样对水污染危机进行治理，如何才能实现危机治理目标是全社会关注的焦点，也是本文研究讨论的重点。全文以盐城水污染危机治理为例，从盐城治理水污染的历程入手，深入剖析了当前水污染危机治理存在的问题。笔者认为市场或者政府单一的治理模式已经不能适应当前转型时期的根本要求，在水污染危机治理的过程中，应当充分发挥市场、政府以及公民社会“多主体”的作用，以“多中心”理论作为指导，构建政府、市场以及公民社会三维框架下水污染危机的协同治理模式，达成在公共服务、公共物品供给领域里的政府、市场以及公民社会三者相互结合的均衡点。只有这三大治理主体之间真正实现责任分担，利益共享，能够通力合作，优势互补，才会有效实现社会经济、政治、文化以及生态环境的可持续发展。

## 参考文献

- [1] Commission on Global Governance. Our Global Neighborhood, the Report of the Commission on Global Governance. Oxford: Oxford University Press 1995.
- [2] Mitroff I. I. Crisis Management and Environmentalism: A Natural Conflict Management Review. 1994, 99-113
- [3] Rosenthal Uriel, Charles Michael T. ed. Coping with crisis: The Management of Disasters, Riots and Terrorism. Springfield: Charles C. Thomas, 1989
- [4] Emergency Management Australia, Australia Emergency Management Glossary, Better Printing Service, Commonwealth of Australia, 1998
- [5] Ministry of civil Defense and Emergency Management Glossary MA Emergency Management Institute, Higher Education Project: A Social Vulnerability Approach to Disasters, May 2003
- [6] [澳]罗伯特·希斯. 危机管理. 王成, 宋炳辉和金瑛译[M]. 北京: 中信出版社 2001: 18-19
- [7] [古希腊]亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭译. 北京: 商务印书馆, 1983. 30
- [8] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆, 拉里·施罗德和苏珊·温. 制度激励与可持续发展[M]. 上海: 上海三联书店, 2000: 66
- [9] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道[M]. 上海: 上海三联书店, 2000: 33-167
- [10] [美]奥斯特罗姆, 帕克斯, 惠特克. 公共服务的制度建构[M]. 上海: 上海三联书店. 11-12
- [11] [美]查尔斯·沃尔夫. 市场或政府——权衡两种不完善的选择[M]. 谢旭译. 北京: 中国发展出版社, 1994
- [12] [美]莱斯特·布朗. 生态经济[M]. 林自新等译. 上海: 东方出版社, 2002
- [13] [美]迈克尔·麦金尼斯. 多中心体制与地方公共经济[M]. 上海: 上海三联书店, 2000: 20-67
- [14] [美]迈克尔·麦金尼斯. 多中心治理与发展[M]. 上海: 上海三联书店, 2000: 63-124
- [15] [美]乔治·弗雷德里克森著. 公共行政的精神[M]. 北京: 中国人民大学出版社,

2003

- [16]陈奇星. 强化地方政府社会管理与公共服务职能的对策思考. 中国行政管理学会 2004 年年会暨“政府社会管理与公共服务”论文集[C], 2004
- [17]胡宁生. 中国政府形象战略[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1999: 173—177
- [18]环境保护部. 2003 年国家环境保护重点城市年度报告[EB/OL]. <http://env.People.com.cn/GB/8220/35258/>, 2004-9-10
- [19]孔繁斌. 从限制结社自由到监管公共责任——中国政府社团管制正当性及其制度改革[J]. 中国行政管理, 2005
- [20]赖斯等著. 环境管理[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 1996
- [21]劳伦斯·巴顿. 组织危机管理[M]. 北京: 清华大学出版社, 2002
- [22]梁莹. 政府、市场与公民社会的良性互动[J]. 公共管理学报, 2004 (4)
- [23]龙献忠. 论高等教育多中心治理的参与协商机制[J]. 高等工程教育研究, 2004.
- [24]楼苏萍. 治理理论分析路径的差异与比较[J]. 中国行政管理, 2005 (4)
- [25]毛寿龙在为. 公共服务的制度建构[M]. 上海: 上海三联书店, 2000: 12
- [26]潘伟杰. 制度·制度变迁与政策规制研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 2005: 27-30
- [27]庞明川. 中央与地方政府间博弈的形成机理及其演进[J]. 财经问题研究, 2004 (12): 55-61
- [28]乔耀章. 再论作为非国家机构的政府[J]. 江苏行政学院学报, 2005 (2)
- [29]曲正伟. 多中心治理与我国义务教育中的政府责任[J]. 教育理论与实践, 2003 (17)
- [30]苏杨, 林家彬. 中国中小企业污染治理的技术经济约束分析及政策建议[J]. 中国科技论坛, 2004 (5)
- [31]孙柏瑛. 当代地方治理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004
- [32]王南林. 环境非政府组织在环境治理中的功能[N]. 中国环境报, 2004-2-3
- [33]王兴伦. 多中心治理: 一种新的公共管理理论[J]. 江苏行政学院学报, 2005 (1)
- [34]肖建华, 邓集文. 多中心合作治理: 环境公共管理的发展方向[J]. 林业经济问题, 2007 (1): 49-53
- [35]肖晓春. 民间环保组织兴起的理论解释——“治理”的角度[J]. 学会, 2007 (1): 14-16
- [36]徐风华, 王俊杰. 地方政府考核双重委托人失效及其政策含义[J]. 社会科学,

2007 (10): 25-33

- [37]徐晓林. 中国公共管理研究精粹[M]. 武汉: 武汉出版社, 2003: 369
- [38]薛辉. 浅析公共管理主体多元化的政治学意义[J]. 中国行政管理, 2004 (4): 6
- [39]薛澜, 张强, 钟开斌. 危机管理——转型期中国面临的挑战[M]. 北京: 清华大学出版社, 2003
- [40]余潇枫. 非传统安全与公共危机治理[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2007
- [41]俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000
- [42]俞可平. 中国公民社会的兴起与治理的变迁[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002: 44
- [43]张成福. 公共危机管理: 全面整合的模式与战略[J]. 中国行政管理, 2003 (7)
- [44]张方华. 协商民主语境下的公民参与[J]. 南京社会科学, 2007 (7): 68-73
- [45]张康之. 公共行政: “经济人”假设的适应性问题[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2004 (2): 12-17
- [46]赵奉军. 论公共产品供给方式的变革[J]. 中国发展, 2003 (4)
- [47]赵来军. 我国流域跨界水污染纠纷协调机制研究——以淮河流域为例[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2007: 7-10
- [48]周国雄. 公共政策执行阻滞的博弈分析[J]. 同济大学学报(社会科学版), 2007 (4): 91-96
- [49]周新, 任勇, 裴晓菲. 论我国工业污染治理的市场化及对策[EB/OL]. 中国环保网, 2007-9-13

## 致 谢

岁月如梭，我的三年研究生学习时光也即将结束。回首三年的研究生生活，自己在思想、学业和生活方面都有了长足的进步，离别在即，心中难免思绪万千，一种感恩之情油然而生。

感谢辽宁大学三年来对我的培育以及所给予我的良好的学习与生活环境。感谢三年来教授我知识的所有老师们。在论文即将完成之时，我要特别感谢我的指导老师邵晓光老师给予我的悉心指导与热情关怀。邵老师在工作中精益求精，诲人不倦，在生活中平易近人、和蔼可亲，不仅使我在学术、而且在做事、做人方面都受益匪浅，并将影响终生。在我撰写论文的过程中，从论文的选题、构思到论文定稿，从研究方法到参考书目、资料的收集归纳方面，我都得到了邵老师悉心细致的指导和无私的帮助，整个学习研究过程老师倾注了大量的心血，在三年的研究生学习中，他广博的学识、深厚的学术素养，开阔的视野和敏锐的思维给了我深深的启迪。邵老师不仅在学业上给予我以悉心指导，他那严谨的治学精神，一丝不苟的工作作风，孜孜不倦的工作态度使我受到很大感染，也将获益终生。在此表示真诚地感谢和深深的敬意。另外，我还要感谢施朝阳老师的付出与汗水，她为我完成这篇论文提供了巨大的帮助。感谢所有教导过我、关心过我的各位老师和鼓励、帮助过我的同学们、朋友们。一并要向在百忙中抽出时间，对本文进行评审并提出宝贵意见的各位专家表示衷心地感谢！

张 慕

二〇一一年五月



## 攻读学位期间发表论文以及参加科研情况

### 一、发表论文、出版专著

1. “浅析事业单位绩效工资改革”《理论探索与研究》，2009年12期，第一作者。

辽 宁 大 学  
硕 士 研 究 生 申 请 学 位

论 文 任 务 书

论文题目：基于多中心理论的公共水污染危机治理研究  
——以盐城水污染危机治理为例

姓 名：张慕

专 业：行政管理

研究方向：公共管理与公共政策

指导教师：邵晓光 教授

培养单位：哲学与公共管理学院

辽宁大学学位评定委员会办公室制

辽 宁 大 学  
硕 士 研 究 生 学 位  
申 请 书

辽宁大学学位评定委员会：

根据《中华人民共和国学位条例》、《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》的规定，本人修业已满，成绩合格，现提出申请硕士学位，请予审核批准。

申请人（签字）：

2010 年 6 月 20 日

# 申请人简况表

姓名	张慕	性别	女	出生日期	1981年4月21日		 加盖单位印章
籍贯	河北省唐山		民族	汉	政治面貌	中共预备党员	
身份证号码							
工作单位	无				邮编		
家庭住址							
入学前 毕业学校	沈阳大学		毕业时间	2004年7月	学习方式 (脱产、在职)	脱产	
所学专业	英语		获学位时间		获何学士学位	无	
本 人 经 历	起止年月		学习或工作单位(本科或专科毕业院校及专业必须填写)			职务、职称	
	1996年9月至2000年7月		唐山第一外国语高中			学生	
	2000年9月至2004年7月		沈阳大学英语专业			学生	
	2004年9月至2006年12月		沈阳涵祺外语培训中心			英语教师	
	2007年1月至2008年7月		沈阳中技进出口公司进出口公司			翻译	
2008年9月至今		辽宁大学哲学与公共管理学院行政管理专业研究生			学生		
何时何地受过何种奖励和处分	无						

掌握何种外语，熟练程度如何

熟练掌握英语的听书读写，获得 CET-6

在学期间所取得的科研成果（包括论文、专译著、教材、科研项目、工作报告、获奖等）

论文

- 1、张慕：“浅议事业单位绩效工资改革”，《理论探索与研究》2009年12月，227-228页

参加学术活动和社会实践情况

21世纪论坛，东北亚论坛，博士论坛  
2008年10月至今参加辽宁省行政管理学会的座谈会及其组织的相关活动

主管院长(主任)签字:

2010年6月21日

## 论文选题的国内外研究概况

国外研究概况：水污染事件所引发的危机当属公共危机。西方关于公共危机方面的研究经历了由企业危机管理、政治危机管理到公共领域管理这样一个逐步发展的过程。危机管理理论开始作为一门独立的学科出现是在 20 世纪 60 年代初，最早主要应用于企业危机管理领域，20 世纪 60 到 80 年代，危机管理在政治学和国际关系领域有了突破，20 世纪 80 年代以后，西方的公共管理研究重点由事后应急处理转向对危机“生命周期”的重视，注重多学科与跨领域研究，研究方法也日益多样化。在危机管理的过程中“治理”理念逐渐得到重视，公共危机治理不仅是政府的责任，非营利组织、企业、公众等社会力量也要积极参与到危机的管理过程中来。国内研究概况：在我国，有关于公共危机的研究相对于西方国家起步较晚，但也取得了许多研究成果。其中的“制度论”认为政府应该建立并完善危机管理体系与机制，通过完善制度来增强政府危机管理的能力；“经验论”则强调通过借鉴国际经验来增强政府的危机管理能力；“公共关系论”主张通过科学地运用公共关系学原理和方法来应对危机，关注政府在危机管理中的形象。在公共危机管理研究初期，我国学者普遍认为危机管理应该由政府来负责，还未能完全认识到单一的危机管理机制所存在的局限性，而 SARS 以后，逐渐认识到仅依靠政府是很难有效应对危机，多元参与危机治理的思想开始形成。

## 论文基本内容及理论与现实意义

基本内容：全文以盐城水污染危机治理为例，从盐城治理水污染的历程入手，深入剖析了当前水污染危机治理存在的问题。提出应当充分发挥市场、政府以及公民社会“多主体”的作用，以“多中心”理论作为指导，构建政府、市场以及公民社会三维框架下水污染危机的协同治理模式，达成在公共服务、公共物品供给领域里的政府、市场以及公民社会三者相互结合的均衡点。

理论意义：多中心治理理论是公共管理研究领域出现的全新的理论，为公共事务提出了不同于官僚行政理论的治理逻辑，多中心治理理论支持权力分散、管辖交叠、存在政府之外的新中心的治理模式，认为这种治理体系充满竞争、富有效率和活力。多中心治理理论最大的应用价值是提出在政府的治道变革中，打破单中心的政府统治模式，构建政府、市场和社会三维框架下的多中心治理模式。多中心的行政体制具有解决社会问题的巨大优势。

现实意义：对水污染危机治理做系统的研究，构建完善的水污染危机治理体系，将水污染事件造成的损失与危害控制到最小。为此，要为灾害作些准备，为业务首脑制定一项危机管理的博弈计划，此外，还要预期那些意外的危机事件，防止人们在危机来临时茫然无措。在积极预防与合理应对水污染危机的过程中，提高政府公共危机的处理能力，从而进一步提高政府威望和公信力，最大程度地预防并且降低公共水污染危机的爆发，保障公众的饮水乃至生命安全，减少由此造成的损害，维护社会稳定与社会财产，为经济社会全面协调可持续发展，建设和谐社会而努力。

<p>论文的研究特色和创新之处及预期的学术水平</p>
<p>本文运用理论分析方法、文献分析法等分析方法以公共水污染危机为切入点，通过分析多中心理论对水污染危机治理的理论支持，将政府、市场、公民社会看做是水污染治理中不可或缺的要素，从多角度来分析这些主体，用多中心理论探讨其对水污染危机治理改革的启示，研究后得出一些有益的政策建议，以使水污染危机的发生率降低到最小。</p> <p>预期本文采用理论分析与事实相结合的方法，经过导师的悉心指点 and 个人的自身努力，期望能达到或者超过管理学硕士毕业论文所要求的学术水平。</p>
<p>总体安排和进度（时间起始）</p>
<p>论文提纲： 2010年6月—2010年8月</p> <p>论文初稿： 2010年9月—2010年12月</p> <p>论文修改： 2011年1月—2011年3月</p> <p>定稿时间： 2011年4月</p>
<p>现有的研究基础和条件（已发表的研究成果，相关文献资料或仪器、设备等）</p>
<p>[澳]罗伯特·希斯. 危机管理. 王成, 宋炳辉和金璞译[M]. 北京: 中信出版社</p> <p>[古希腊]亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭译. 北京: 商务印书馆</p> <p>[美]埃莉诺·奥斯特罗姆, 拉里·施罗德和苏珊·温. 制度激励与可持续发展[M]. 上海: 上海三联书店,</p> <p>[美]埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道[M].</p> <p>龙献忠: 论高等教育多中心治理的参与协商机制[J]. 高等工程教育研究, 2004.</p> <p>楼苏萍: 治理理论分析路径的差异与比较[J]. 中国行政管理,</p>

# 开题报告会纪要

时 间	2010年07月02日		地 点	彗星楼 414		
与 会 专 家	姓 名	职 称	工作单位	姓 名	职 称	工作单位
	赵书科	副教授	沈阳市委宣传部			
	施朝阳	副教授	辽宁大学			
	秦岭	教授	辽宁大学			

会议记录摘要：

## 一、开题具体步骤

1. 首先由主持人陈述开题报告会的意义以及会议进行程序
2. 研究生分别阐述自己论文的选题报告，陈述该选题的选题研究意义、选题的创新点，以及论文选题阐发时所运用的理论及论文写作的大致纲要。
3. 每位研究生在陈述自己的论文选题后，由参加报告会的各位老师逐一针对研究生的所选题目以及论文的观点提出相应的意见，决定研究生所选题目是否可行，具有多大的学术价值，并对如何完成所选题目给予指导。

## 二、自述

首先，选题意义。

改革开放以来,我国经济获得了持续高速增长,综合国力与人民生活水平有了巨大提高。然而,不容忽视的是生态环境状况却在不断恶化,特别是作为人类赖以生存的水资源,受到形形色色的污染,日益成为制约经济发展与影响人们生活质量的的重要因素,由此引发的公共危机,可能造成社会恐慌。据报道近年来我国的污染事件中 60%是水污染事故,因此,我国能否尽快摆脱传统发展模式经济发展与水环境恶化的两难困境,真正步入可持续发展之路是摆在我们面前的一项重大课题。预防和控制水污染事件的发生,妥善处理和应对水污染危机是环保、水力等政府部门所面临的一项重大挑战和长期任务。水资源属于公共物品,通过私有化——市场方式提供环境保护是很困难的,会出现“搭便车”的问题,而将水污染治理视为政府及公共部门(公用事业)的专有责任,面临“政府的失败”。市场失灵并不是政府干预的充分条件,市场机制解



解决不了的问题，政府也不一定能解决，即使能解决，也不一定比市场解决得更好。因为，同样存在着更为严重的政府失灵，这是由于政府行为并非永远代表公共利益、信息不完全和政府能力有限、政府干预市场的成本扩张以及政府机构及其官员的寻租与腐败等。因此我们不得不反思这种传统单中心政府管理模式的逻辑起源及其局限性，并探讨公共水污染危机的治本之道——多中心治理。

其次，可能的创新点

研究视角上本文运用多中心治理理论作为理论基础，目的是改变以往“单中心”治理中政府水污染治理领域的绝对主导地位，构筑水污染社会参与治理的基础，促进相关企业的自我管制，构建公众参与治理的体制环境。

研究内容上水污染危机治理问题的出现有着多方面的成因，其中主要但也不仅仅政府的责任。现有的大部分研究往往偏重其中的某一方面，将水污染事故的出现归结于某个主要因素。如，主要对监管主体、监管制度、监管技术等国家层面机制做出研究。对第三部门、社会机构的治理职责与职能研究较少。本文正是基于这一点，从水污染治理主体角度出发，提出一种综合性治理的构想。

最后，论文大纲

本文所要解决的问题是如何运用多中心治理理论构建水污染治理主体的多元共治网络。全文共分为四部分，第一部分简要介绍水污染危机的研究背景及意义，国内外的研究现状及研究思路与研究方法，第二部分阐明了公共危机、水污染危机等相关概念及特征，重点论述了多中心治理理论对公共水污染危机治理的应用价值，第三部分结合实际分析了盐城水污染治理中存在的问题并探讨了其成因，第四部分有针对性的对水污染危机治理提出了有效的政策建议，提出水污染危机治理的目标就是使危机造成损失的最小化和社会的和谐与安定。

三、老师建议

- 1、赵书科老师建议文献综述要充实一些，把国内外研究现状写的更具体
- 2、罗元文老师建议把把第二章的大标题与下面的一个小标题再调整一下，区分对现状与基本情况做个区分
- 3 秦岭老师建议思考“企业追求利润最大化”这一提法是原因还是问题

会议主持人：

记 录 人：

<p>导师意见</p> <p>该同学的论文选题具有理论意义和现实意义，资料较充实、内容主要框架完整，能够运用相关理论，针对问题深入的分析原因并提出解决问题的对策建议，已达到预期的学术水平符合硕士学位论文的要求，同意该生开题。</p> <p style="text-align: right;">导师签字：</p>	
<p>系（教研室）意见</p> <p>经导师组讨论，该同学的论文选题具有理论意义和现实意义，基本内容、主要框架及预期达到的学术水平符合硕士学位论文的要求，总体安排和进度合理，同意导师意见，可以进行论文写作。</p> <p style="text-align: right;">主任签字：</p>	
<p>培养单位审查意见</p> <p style="text-align: center; font-size: 24px; font-weight: bold;">同意开题</p> <p>负责人签字：                      单位（公章）</p> <p style="text-align: center;">2010年 6月 22日</p>	<p>校研究生学院审批意见：</p> <p style="text-align: right;">辽宁大学研究生学院</p> <p style="text-align: right;">年 月 日</p>

# 辽 宁 大 学

## 研究生毕业申请硕士学位材料

姓 名： \_\_\_\_\_ 张 慕 \_\_\_\_\_

培 养 单 位： \_\_\_\_\_ 哲 学 与 公 共 管 理 学 院 \_\_\_\_\_

专 业： \_\_\_\_\_ 行 政 管 理 \_\_\_\_\_

研 究 方 向： \_\_\_\_\_ 公 共 管 理 与 公 共 政 策 \_\_\_\_\_

入 学 时 间： \_\_\_\_\_ 2008 年 9 月 \_\_\_\_\_

辽宁大学学位评定委员会办公室制

.....

# 目 录

## 一、论文答辩材料

1. 硕士学位论文答辩申请书.....	1
2. 培养单位意见.....	2
3. 导师综合评语（单页）.....	3
4. 论文答辩情况.....	4
5. 答辩记录.....	5
6. 答辩委员会决议.....	7

## 二、学位评定材料

1. 学位评定分委员会意见.....	8
2. 学位评定委员会决议.....	8

### 填写说明：

- （1）复印件缩印在规定范围内重叠错位粘贴；
- （2）除签名处手写外，本表要求打印；
- （3）答辩记录必须详细记录在材料上，不允许粘贴；
- （4）第 4 页论文类型一栏从以下几项选择：基础研究、应用研究、开发研究、其它。

# 硕士学位论文答辩

## 申请书

辽宁大学学位评定委员会：

本人张慕，为辽宁大学哲学与公共管理学院 2008 级研究生。在研究能力方面，我在学期间，修完教学计划的全部课程，取得了优异成绩，进一步深化了专业方面的理论学习，具备了较为完善的知识结构和理论水平，对行政管理领域的社会现象和相关结果能够运用有关理论，进行深入分析，能对所做工作进行阶段总结和撰写学术论文并在省级刊物中发表，经过硕士三年的学习与训练，具有独立分析和研究问题的能力，并且提出解决问题的方案，在专业课程的学习上，能根据自身研究方向的要求，有针对性地认真研读有关核心课程，对本研究方向的背景及整个学科的结构有了宏观的认识；此外，在外语方面，三年的研究生学习阶段我着重加强了查阅专业外文文献和书面写作的训练，取得了一定的效果，具备了较好的英语实际运用能力，能够自如的阅读本专业的相关英文文献。

毕业论文的题目是“基于多中心理论的公共水污染危机治理研究——以盐城水污染危机治理为例” 全文运用文献研究法、案例研究法、以盐城水污染危机治理为例，从盐城治理水污染的历程入手，深入剖析了当前水污染危机治理存在的问题。认为政府单一的治理模式已经不能适应当前转型时期的根本要求，在水污染危机治理的过程中，应当充分发挥市场、政府以及公民社会“多主体”的作用，以“多中心”理论作为指导，构建政府、市场以及公民社会三维框架下水污染危机的协同治理模式。

在论文的撰写过程中，从选题到文献资料的研读及研究方法的运用，经过导师的悉心指导与我的认真努力，最终完成了毕业论文的写作，经过不断完善与修改，论文已经基本达到硕士学位论文的水平，申请答辩

申请人：

2011 年 4 月 25 日

系（教研室）对研究生论文学术水平的评议及是否同意答辩意见

经导师组讨论，该同学的论文选题具有理论意义和现实意义，论文观点明确，结构完整，写作规范，研究方法科学，基本符合硕士研究生学位论文的要求，同意参加答辩。

主任签字：

培养单位对研究生论文学术水平的评议及是否同意答辩的意见

该同学的硕士学位论文选题具有重要的理论意义与实践意义，论文逻辑结构严谨，条理清晰、理论坚实、观点明确、论据充分、方法得当、语言行为规范，表明作者具有一定的理论基础和独立科研能力。学院同意导师组的意见，该生可以参加答辩。

主管院长（主任）签字：

单 位（公章）

2011年 4月 28日

## 导师对研究生的理论基础、专业知识、综合能力及论文

# 综 合 评 语

该生个性内敛，做事沉稳，在硕士研究生阶段学习刻苦认真，掌握了本专业领域的专业知识和基本技能，积极钻研业务，能针对事物的现象分析事物的本质，有严密的逻辑推理能力，能够解决科研工作中一般的常见问题。

该论文的选题具有现实意义，对相关文献及国内外的动态掌握较准确，文章对理论工具的阐释比较充分，具有一定的理论功底，逻辑结构严谨合理，论证比较充分，案例恰当，语言通顺流畅，论文格式比较规范。

导师签字：

2011年4月28日

导师职称	教授	单 位	辽宁大学哲学与公共管理学院
研究生姓名	张慕	论文题目	基于多中心理论的公共水污染危机治理研究—以盐城水污染危机治理为例

# 论 文 答 辩 情 况

论文题目	基于多中心理论的公共水污染危机治理研究—以盐城水污染危机治理为例				
答 辩 人	张慕	专 业	行政管理	答辩日期	2011年5月 15日
论文工作 起止日期	2010年6月至2011年4月		论文类型	基础研究	
指导教师	邵晓光	单 位	辽宁大学	职 称	教授
论文评阅人	魏淑艳	单 位	东北大学	职 称	教授
论文评阅人	施朝阳	单 位	辽宁大学	职 称	副教授
论文评阅人	高玉平	单 位	辽宁大学	职 称	副教授
论文评阅人		单 位		职 称	
论文评阅人		单 位		职 称	
答辩委员会主席	孙萍	单 位	东北大学	职 称	教授
答辩委员会委员	秦岭	单 位	辽宁大学	职 称	教授
答辩委员会委员	罗元文	单 位	辽宁大学	职 称	教授
答辩委员会委员	杨志安	单 位	辽宁大学	职 称	教授
答辩委员会委员	施朝阳	单 位	辽宁大学	职 称	副教授
答辩委员会委员		单 位		职 称	
答辩委员会委员		单 位		职 称	
答辩委员会委员		单 位		职 称	
答辩委员会委员		单 位		职 称	



# 答辩记录

论 文 题 目	基于多中心理论的公共危机水污染治理研究——以盐城水污染危机治理为例		
答辩人	张慕	记录人	李扬 杨凯
个人陈述： <p>水污染问题是世界各国关注的一个热点问题，对水污染危机的治理直接关系到人类自身的生存与发展，处理水污染危机是社会经济可持续发展的必然要求，也是保持人类良好生存环境与良性发展的必然选择。</p> <p>怎样对水污染危机进行治理，如何才能实现危机治理目标是全社会关注的焦点，也是本文研究讨论的重点。全文以盐城水污染危机治理为例，从盐城治理水污染的历程入手，深入剖析了当前水污染危机治理存在的问题。政府单一的治理模式已经不能适应当前转型时期的根本要求，在水污染危机治理的过程中，应当充分发挥市场、政府以及公民社会“多主体”的作用，以“多中心”理论作为指导，构建政府、市场以及公民社会三维框架下水污染危机的协同治理模式，达成在公共服务、公共物品供给领域里的政府、市场以及公民社会三者相互结合的均衡点。只有这三大治理主体之间真正实现责任分担，利益共享，能够通力合作，优势互补，才会有效实现社会经济、政治、文化以及生态环境的可持续发展。</p> <p>本文所要解决的问题是如何运用多中心治理理论构建水污染治理主体的多元共治网络。全文共分为四部分，第一部分简要介绍水污染危机的研究背景及意义，国内外的研究现状及研究思路与研究方法，第二部分阐明了公共危机、水污染危机等相关概念及特征，重点论述了多中心治理理论对公共水污染危机治理的应用价值，第三部分结合实际分析了盐城水污染治理中存在的问题并探讨了其成因，第四部分有针对性的对水污染危机治理提出了有效的政策建议，提出水污染危机治理的目标就是使危机造成损失的最小化和社会的和谐与安定。</p> <p>本文的创新点是通过分析多中心理论对水污染危机治理的理论支持，将政府、市场、第三部门及公民个人看做是水污染治理中不可或缺的要素，从多角度来分析这些主体，用多中心理论探讨其对水污染危机治理改革的启示，研究后得出一些有益的政策建议，以使水污染危机的发生率降低到最小。本文的不足之处是由于篇幅有限并没有对社区作为治理主体进行论证，在写作过程中对资料收集的有限，措辞不够严谨，望老师批评指正。</p>			

# 答 辩 记 录

回答问题:

1、秦岭老师：怎样理解市场机制中的排污交易权来解决环境污染问题？

答：在论文的写作过程中根据参考文献的理解是尽管排污交易权在国外已推行，但排污交易权的实施是在完善的市场机制与完备的法制环境下进行的，二中国并不具备这种充分的条件，因此本文并没有在对策中提出建议采用排污交易权。

2、罗元文老师：解释文章中提到的市场不健全是什么意思？

答：在我国，运用价值规律发挥作用，通过市场实现资源优化配置解决水污染危机并不多，更多地是以政府的行政命令和控制性为主来解决问题。

3、赵书科老师：二级标题中既然是简化政府环境管制，为何三级标题中出现加强政府对企业污染的监管？

答：这里的简化是加上是想表达由于政府单一治理主体对水污染危机治理的大包大揽，也就是改变政府的“划桨”职能，让政府起主导作用，从宏观政策及水污染危机治理大环境上进行把握与分析，回去后会再斟酌。

4、孙平老师：提高市场服务在文中是指什么？

答：发挥市场在水污染基础设施建设和工业污染治理中的作用，形成规模化水污染治理产业。具体包括一是以合同方式采取有偿的技术和服务等委托方式，二是企业将排污治污设施以承包合同方式外包给环保服务公司，三是在城区周围形成一定的规模运营服务市场。

5、杨志安老师：危机指突发事件，文章中的水污染危机与治理是怎样相联系的？

答：根据芬克对危机分析的四阶段生命周期分析，危机周期分为危机的潜伏期、危机的发展期、危机的爆发期、危机的恢复期，对于危机治理又有危机前治理、危机后治理，本文基于危机前治理分析盐城水污染危机治理的问题及原因并提出相应的对策。

6、施朝阳老师：回答问题 3，建议理清第三章下第一部分的逻辑关系。

答辩委员会主席：

# 答辩委员会决议

答辩委员会于 2011 年 5 月 15 日听取了 张慕 同学的论文报告及对各种问题的回答，并进行了无记名投票，投票结果是：共（ 五 ）票，（ 五 ）票同意，（ 零 ）票反对，（ 零 ）票弃权。认为该同学论文：

以盐城水污染危机治理为例，从盐城治理水污染的历程入手，深入剖析了当前水污染危机治理存在的问题及原因，在水污染危机治理的过程中，应当充分发挥市场、政府以及公民社会“多主体”的作用，以“多中心”理论作为指导，构建政府、市场以及公民社会三维框架下水污染危机的协同治理模式。具有理论意义和应用价值，对相关文献及国内外的研究动态比较熟悉，较全面的总结了相关的研究成果，理论知识扎实，条理清晰，结构严谨，行文流畅，格式规范，针对危机爆发前治理提出了相应的对策建议具有一定的创新性。

经答辩委员会投票表决，同意（同意 / 不同意）通过论文答辩，建议（建议 / 不建议）授予硕士学位。

答辩委员会主席：

2011 年 5 月 15 日

学位评定分委员会意见：

经辽宁大学哲学与公共管理学院学位评定分委员会审议，该同学修完硕士研究生培养计划规定的全部课程，成绩合格，学位论文答辩通过，达到硕士学位的学术水平，经学位评定分委员会委员无记名投票表决，共（七）票，（七）票同意，（零）票反对，（零）票弃权。同意（同意 / 不同意）授予 管理学（学科）硕士学位。

学位评定分委员会主席：

年 月 日

## 辽宁大学学位评定委员会 决 议

经辽宁大学学位评定委员会审议，该同学修完硕士研究生培养计划规定的全部课程，成绩合格，学位论文答辩通过，达到硕士学位的学术水平，同意授予 管理学（学科）硕士学位。

主席（签章）：

辽宁大学学位评定委员会  
年 月 日

注：答辩委员会和学位评定分委员会表决票由研究生培养单位存档。



遼寧大學  
LIAONING UNIVERSITY

# 硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE