

案例正文

让竞赛运转起来：泉州市小流域“赛水质”案例分析¹

摘要：为了改善流域质量，促进流域资源的良好治理和有效利用，加强流域治理显得尤为重要。许多地方采取了诸如“赛水质”的创新手段试图激发当地治理小流域的积极性。本教学案例以泉州小流域 2013 年至 2017 年三批“赛水质”为分析背景，阐述泉州“赛水质”的源起、竞赛标的、竞赛过程、竞赛结果和难关，以及“赛水质”背后所体现的市政府与县政府控制权的运用情况及博弈过程。

关键词：流域治理；赛水质；避责；激励；案例研究

Abstract: In order to improve the quality of the basin and promote the good governance and effective utilization of the resources in the basin, it is particularly important to strengthen the governance of the basin. Many places have adopted innovative measures such as "water competition" to try to motivate local efforts to manage small watersheds. Based on the analysis of the three batches of "Competition Water Quality" in Quanzhou Small Watersheds from 2013 to 2017, this teaching case describes the origin, competition targets, competition process, competition results and difficulties of the "Competition Water Quality" in Quanzhou, as well as the application of control rights and the game process of the municipal government and county government reflected behind the "Competition On Water Quality".

Key words: Watershed governance; competition on water quality; accountability avoidance; incentives; case studies

引言

我国现代化进程的加快和粗放型的生产方式以及大批建设项目的落地，使得我国地表、植被不断被破坏，水土流失现象日益严重。为了改善恶化的生态环境，有必要加强小流域治理。溪流众多，地下水资源丰富的泉州市为了加强当地水资源保护和治理，在 2013 年至 2017 年期间开展了三批小流域“赛水质”竞赛。对于竞赛的设计者市政府而言，其在最初就面临许多棘手的问题，如赛水质参赛的河流如何确定才能体现竞赛的公平性，激发县政府的参与积极性呢？竞赛中应该设置怎样的水质目标，使其既具有可测性又具有客观性？如何动用人力、物力和财力等资源保证竞赛的顺利开展进行检查考核？将“赛水质”设计好是小流域治

¹ 本案例由华侨大学政治与公共管理学院副教授王惠娜及其学生薛秋童、位美玲共同制作。

理中极具挑战性的一门艺术。

1. 小流域“赛水质”的竞赛缘起

1.1 泉州市区域划分及水系概况

泉州市处于福建省东南沿海，它又被叫做鲤城和刺桐城。泉州市属于福建省的下辖地级区划，它与福州和厦门相接，共 11015 平方公里。州市境内溪流众多，



图 1 泉州县市区概况

有 34 条。泉州市境内溪流总长度为 1620 公里，共有 87.6 亿立方米的地表水总量，约有 14.56 亿立方米的可利用水量，有 43 万千瓦的水电蕴蓄量。此外，泉州地下水资源格外丰富，共 10 亿立方米，可利用的地下水有 0.76 亿立方米。泉州市地表水水系的具体情况如图 2 所示。



图2 泉州市地表水水系图

1.2 小流域“赛水质”竞赛介绍

泉州市水资源格外丰富，福建省 22%的人口都是依靠占福建省 8%的泉州水资源量所养育。因此，泉州市对水资源非常重视。随着我国对环保的重视程度愈来愈高，泉州市也开始积极响应推进当地生态文明建设，尤其是在水资源的保护和治理上。水资源关乎人民群众生命安全，使群众饮上健康水，建设和谐环境是泉州市努力的方向。对于泉州市众多小水系流入晋江、洛阳江这一现象，泉州市政府利用创新思维从 2013 年至 2017 年在全市范围开展了三批小流域水质竞赛（简称“赛水质”）。泉州市以“赛水质”活动为抓手，走出了一条别具一格的“以赛促治”的流域治理之路，促使当地水质提高。

2. 泉州市小流域“赛水质”竞赛打响

2.1 竞赛标的：“赛”什么

基于泉州市“赛水质”活动发展背景，要分析其赛制标准与水质改善目标等环节，需要从以下三个“如何”着手：

2.1.1 赛段如何选

首批“赛水质”规定各个区、县、市自主上报参赛流域，参评对象的选取标准按照原则来说为：参加竞赛的小流域对象应是水体污染比较严重、水的质量较差、人民群众反映较多的，经过“赛水质”活动推动整治可以得以改善和提升水

质的，包括沟、溪、渠，小于 100 平方千米流域面积，大于 1 千米的整治河段；易监测断面，易检测出污染源的水域。

但在第二批“赛水质”活动中，有的地方政府为了减轻流域治理工作，便刻意选择一些水质较好、方便治理的小流域参赛。为了比赛的公平，从第二批“赛水质”活动开始，市政府就对“赛水质”的赛制规则进行了修改，在流域的选择上采取双向确认原则，由县区政府上报参赛流域，泉州市政府再进行参赛资格的审核。若所选流域不符合参赛资格，泉州市政府和环保局将会对参赛流域直接进行强制参赛。最后，还要对上一批“赛水质”中水质不合格的流域进行二次检查，跟踪观察直至水质达标。第三批的规则基本不变。三批“赛水质”赛制的变化如图 3 所示。

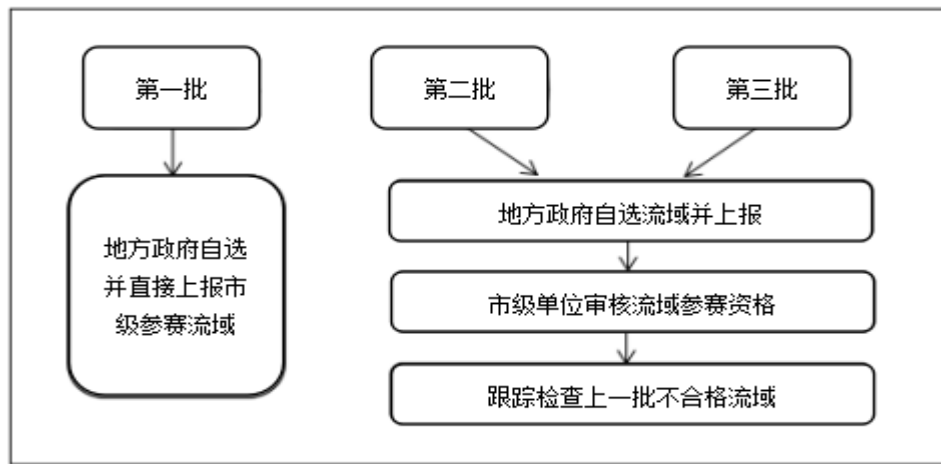


图 3 三批“赛水质”赛制变化图

2.1.2 水质如何赛

为保证“赛水质”活动结果的公平公正，“赛水质”的小流域参与名单公布后，泉州市环境监测站和当地环保部门会在进行实地勘查后，共同商议确定小流域水质监测点的最终位置。小溪流水质监测项目包括《地表水环境质量标准》（GB3838-2002）中的化学需氧量、氨氮、总磷、pH 值 4 个项目。设置一个本底值并将本底值与赛后值进行比较。根据区域污染特点，个别小流域加测特征污染指标，一并进行水质评价的效果检验。

2.1.3 目标如何定

为了促进小流域水体水质明显提升，污染物排放量有效减少，群众的生活环境得到有效提高，本次小流域“赛水质”活动制定了以下几点目标：首先，通过“赛”的形式使水质明显提升。在活动结束之后，小流域水质中主要污染物排放量也要得到有效削减和控制。其次，通过“赛”的形式促进管理机制长效健全。活动结束后，要注意健全小流域范围内的垃圾收集、转运、处置体系，有效运行

污水处理设施和日常保洁机制，促进排污单位的自觉性和积极性得到进一步加强。最后，通过“赛”的形式使群众对生活环境满意度提高，提高人民群众的保护水资源等环境的意识，鼓励群众积极参与小流域治理的竞赛，在活动中培养他们养成保护环境的好习惯，使他们积极主动参与环境保护工作。

2.2 竞赛过程：如何“赛”

此次“赛水质”让县区政府为治污而竞争，其目标就是要改变过去治理中的不足，从“小河净，才能大河清”的治理角度出发，从源头抓起，以水质检测等各项考核指标为评分标准，以水质检测的数据结果为考核重点，通过“赛水质”活动解决黑臭水体给居民生活带来的困扰。

2.2.1 监督检查

为促进小流域整治取得实效，各地根据本地区小流域特点和实际情况，充分考虑工业、生活、农业等污染的削减措施，设计具有可实施性的小流域整治方案，由当地政府组织实施，政府牵头，其他多个部门积极参与，密切配合，共同推动小流域整治，使环保“独家戏”变为多部门“大合唱”。主要监督整治任务如下：

第一，开展河道清淤疏浚。各地政府按照小流域治污要求，对溪流、沟渠进行了一系列的改造，通过配置生态隔离带使小流域自身恢复自然功能，提高水体自我净化能力。具体来说，这些生态隔离带包括河道防护林、水源涵养林和农田防护林等。

第二，开展生活垃圾和污水治理的工作。全方位打捞小流域水面上的漂浮物和水内垃圾等杂物，不断建立和完善垃圾收集、转运、处置机制，安排村庄或社区环卫专职人员对当日产生的垃圾做到当日及时清理，对农村生活污水进行治理（如图4所示）。



图4 污水处理设施

第三，开展农业面源综合治理。不断加强防范和治理畜禽养殖业的污染问题，严格落实畜禽养殖“两禁区”审批制度以及环保“三同时”制度，在规定期限内

拆除不符合建设标准的规模化养殖场。引导农民在进行农业种植时选择使用高效低毒或低残留的农药。

第四，开展“赛水质”宣传工作。充分使用广播、网络等媒体进行宣传，在小流域范围内设置环保公益牌（如图 5 所示），大力宣传保护环境的重要性，培养和增强公众保护环境的习惯和自觉性。



图 5 “赛水质” 活动宣传

2.2.2 台账设立

按照市里的要求，除了各市、县、区环保局要每 2 个月监测 1 次参赛小流域之外，市环境监测站还会不定时进行抽查检测，做好相应的文件备份记录。首批“赛水质”活动开展 1 年里，泉州市环境监测站共完成 4 次监测，政府密切关注水质变化，建立相关管理信息库，第二、三批“赛水质”活动也逐渐完善台账信息系统。

2.2.3 评分标准

“赛水质”活动方案集中体现了水质质量及工程建设两个方面的主要治理内容。在第一批“赛水质”活动中，水质质量和工程建设的分值比例为 5: 5。但是从第二批活动开始，两者的评分占比有所改变，水质质量的分值由原来的 50 分变为 30 分，而工程建设的分值由原来的 50 分变为 70 分，水质质量和工程建设的分值比例变为 3: 7。其中，生活污水、畜禽养殖、工作推进治理等项目在原来的基础上增加了 5 分，除此之外，评分标准中取消了生活垃圾治理情况的分值，另外增设了公众满意情况的分值。（如图 6 所示）。

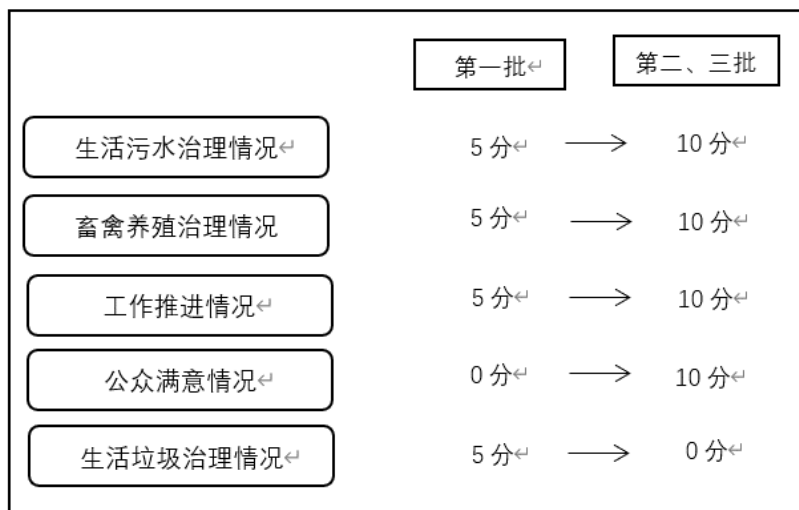


图6 “赛水质”工程建设分值变化图

2.2.4 考核评比

“赛水质”考核结果满分为100分，考核结果设置为三个档次，优良、合格和不合格，分别对应为大于等于80分、60至79分、低于60分。依照三批“赛水质”的评分情况，根据工作方案整理，按照三次原始排名进行综合换算得到最终排名，最终对各个县市区的得分进行汇总（如表1所示）。

表1 三批“赛水质”得分汇总表

	永春	洛江	鲤城	安溪	台投	德化	石狮	泉港	惠安	晋江	丰泽
第一批	20.5	17.5	16	13.5	14	11.5	8.5	4.5	5.5	3.5	1
第二批	17	15	8	11	20	9	2.5	7.5	2.5	11	
第三批	22	16	5	19	19	14.3	6.5	15.5	9.5	11	

2.2.5 组织保障

首先，组织领导方面。为了组织领导流域治理工作，市政府、县区政府和泉州台商投资区管委会都分别成立了各自的工作领导小组。其次，部门合力方面。为了促进小流域整治的有效开展，市直有关部门不断加强指导和监督工作，对本部门工作进行严抓，部门之间相互配合，形成合力。最后，资金保障方面。“以奖代补”是市级根据考核结果实行的一种激励策略，也使得小流域治理有了一定的资金保障。具体来说，年度“两江”上游水资源保护补偿专项资金的项目库中就将晋江、洛阳江上游地区的小流域整治项目纳入其中，年度重点流域水环境整

治项目专项奖励资金的项目库则纳入“两江”上游以外地区的小流域整治项目。

2.3 竞赛结果：“赛”后怎么样

2.3.1 “赛”后奖惩

为了能够更好地促进“赛水质”活动的进行，市政府制定了严格的奖励约束机制，以“赛”的形式促进各方面行动。重点奖励水质改善显著、工程投入较大的前6名小流域。对考核结果为“优良”的其余小流域奖励10万元。考核结果为“合格”及以下的小流域不予奖励。即：对“赛水质”活动中的第一名至第六名给予30万元的奖励，对第七名至第十五名给予10万元的奖励，第十五名以后的不予奖励。

考核结果将会以合适的形式进行公布，严格进行奖优罚劣。加大对考核成绩为“优良”的地区进行资金奖励，扣减考核成绩为“不合格”的地区的资金补助额度。市政府将依照实际情况对排名处在后面的小流域周边区域分别实行环保限批、整治和企业关停等手段，并对小流域所在地方政府领导进行约谈。

2.3.2 “赛”后效果

首批“赛水质”活动之后，根据地方政府流域治理的实际情况，县区政府与市政府经过谈判，对赛制规则不断完善。三批次的“赛水质”活动结束后，小流域污染严重的问题得到了有效解决，流域治理取得了很好的效果，受到公众的好评。此外，流域治理制度也得到了创新和改进。

第一批“赛水质”以鲤城区锦坑沟为例，锦坑沟获得了总分96的高分，在21条参赛流域中排名第6，取得了较好的治理结果。通过访谈锦坑沟边的居民，我们得知“以前的锦坑沟臭气熏天，人们都没有办法站在沟边，现在则可以在沟边散步、聊天……”。²金龙街道办事处刘主任告诉我们，“以前，锦坑沟排污设施很不好，沟边环境也特别不好，很多企业和居民都有特别大的意见。锦坑沟整治项目被列入首批小流域‘赛水质’项目（如图7所示）后，经过街道办事处近4个月的努力之后，彻底改变了原来落后和低效的污水处理技术，雨污分流成为新的技术手段。此外，社区又拓宽了沟边的道路，鲤城区的居民们都非常支持。为了让锦坑沟水质彻底改观（如图8所示），金龙街道还设立了山后水沟整治工程项目，从锦坑沟上游源头着手进行深化整治工作。”³

² 访谈记录 01

³ 访谈记录 02



图7 治理前的锦坑沟



图8 治理后的锦坑沟

第二批“赛水质”以晋江市港塔溪为例，该溪获得了总分 95 分的高分，在 20 条参赛流域中排第 5 名。港塔溪发源于晋江市英林镇新西塔，主河道长 4.46 公里，流域面积共 8.78 平方公里。“赛水质”活动举办之前，港塔溪流域内共有 18 处工业污染源。“在这次‘赛水质’中，港塔溪一共投资 2389 万元，对河道清淤和港塔溪污水截污主干管网分别完成了 1.6 千米的整治和 5 千米的埋设、销号了 16 家工业污染源的工作……”⁴晋江市环保局相关负责人说。最后我们通过实地调研了解到晋江市流域治理效果显著，小流域主要污染源减少超 40%。这是晋江市统筹协调加强组织领导、因地制宜加强小流域治理、多主体共同合作等措施的结果。

第三批“赛水质”以南安市的英都镇石山溪、诗山镇红旗溪和官桥镇九十九

⁴ 访谈记录 03

溪（南安美人溪段）三条小流域治理为例，并对南安市这三条小流域的治理进行了相应的任务分解（如表 2 所示）。

表 2 南安市小流域“赛水质”活动任务分解表

序号	整治任务	责任单位	资金投入 (万元)
1	小流域水质监测	环保局	0
2	违法企业整治	官桥镇	1
3	河道清淤疏浚	英都镇、诗山镇、官桥镇	568
4	生活垃圾治理	英都镇、诗山镇、官桥镇	207
5	生活污水治理	英都镇、诗山镇、官桥镇	2969
6	农业面源综合治理	诗山镇、官桥镇	30
7	宣传工作	英都镇、诗山镇、官桥镇	25.5
合计			3800.5

英都镇石山溪周边居民将饲养的鸡鸭粪便直接排放到溪里，使石山溪的水质遭到了严重的破坏。南安市生态科科长说：“红旗村的村民将生活垃圾和生活废水直接倒进溪里，导致石水溪污染太严重了。最终通过关闭养猪场和拆除电镀厂的形式，从源头上断绝了石水溪的水流污染。村民积极主动参加‘小流域赛水质’活动，乐于无偿奉献自己的力量。”⁵他继续说道“清淤疏浚工作，促进环境质量的改善，低洼地带易受淹的情况也得到了有效的缓解。红旗村还将继续投入治理，美化沿岸环境”。⁶

在河道清淤疏浚方面，英都镇、诗山镇、官桥镇、美人溪镇等都采取了诸如生态护岸、河道清淤疏浚、草皮护岸和清理影响流域内生态平衡的入侵水生植物等措施。在农业面源综合治理方面，诗山镇和官桥镇要将“两禁区”生猪养殖场和可养区改造不合格的生猪养殖场关闭取缔。

3. 泉州市小流域“赛水质”闯难关

3.1 难关一：雷声大，雨点小

治水重顶层，奖罚均兼顾。“赛水质”是基于“小河清促进大河清”的治理理念开展的一项环保治理创新。在实际的开展过程中可能会存在上级政府统筹谋划号令下级积极治理，但是下级政府却运用技术手段和伪造数据等方式，敷衍参赛，致使小流域治理的效果达不到预期效果的情况。为了政策能够有效落地和实施，要做好顶层设计。泉州市政府从体制和机制的设计和运行着手，集聚如环保局、水利局、市政局等各方力量，综合运用资金、政策等各类资源，推进和督促

⁵ 访谈记录 04

⁶ 访谈记录 05

小流域治理工作。这种方式打破了部门分割和条块分割的困境，有助于“集中力量办大事”。为了保证小流域治理工作的顺利进行，各县（区、市）分别成立由分管副县长（区、市）长为组长的领导小组，做好相应的组织和协调工作，还将小流域治理的效果纳入绩效考核中，激励官员积极促进小流域治理。

官员行为在某种程度上是激励的结果，其受到激励的影响。因此，若想官员积极行动，正向和负向激励的综合运用是必不可少的。赛水质中的正向激励主要体现在：参赛的每条小流域都会得到市政府最初补助的 10 万元启动资金，考核名次位于第 18 名之前的小流域还会分别获得 5 万元至 30 万元不等的资金奖励。除此之外，资金补助也会向赛水质项目重点倾斜，以保证相关政府有足够的“资本”维持竞赛所需。赛水质中的负向激励主要体现在：“赛水质”比赛落后的小流域，市政府会让其继续进行治理，并对该流域下一年的补助资金进行缩减，甚至还会采取环保限批、约谈主要负责人等惩罚手段，通过倒逼县区政府把“赛水质”工作落到实处。

3.2 难关二：搞形式，走过场

治水出实招，重“赛”重“监”建销号。在“赛水质”竞赛中，因为各县区经济、环境、产业结构、人口等都面临巨大差异，不乏有些县区政府仗着本地参赛水质较其他地区参赛水质好或无心竞赛，在实际流域治理中，只是假装表面整改而不落到实处。因此，除了进行宏观的顶层设计，微观的因地制宜举措也不容忽视。在水资源的实际治理工作中，竞赛设计者要因地制宜设置不同考核标准的竞赛目标，从而促使各县区政府根据各地实际情况制定相应的水环境综合整治方案，使竞赛赛出实效。

“赛水质”以“赛”为形式，以“监”为手段，将重“赛”的激励机制与重“监”的管控手段相结合，通过“强监控——强激励”的模式，促进各县区加强小流域治理。为了避免“赛水质”只是单纯搞形式主义、走过场以及竞赛之后有些流域可能出现结果的反弹等情况，除了市环保局常规的两个半月一次抽查检测和市监测站不定期的随机抽查之外，各县区的专项执法小组也会进行相应的详细调查。

首批“赛水质”活动开展的一年里，泉州市环境监测站共完成四次监测，政府密切关注水质变化，建立相关管理信息库，第二、三批也逐渐完善台账信息系统。例如晋江市就通过建立台账实行了“销号制度”。晋江市首先对污染源的分布情况进行摸底调查，将污染源与相关部门相联系，设置台账。对于小流域治理中检查出的污染源进行整治，最终进行销号。持续保持对流域治理整改工作严管态势，切实增强流域治理的刚性约束。

3.3 难关三：政府说好，群众不满

治水评成效，群众为裁判。水质的好坏，不仅要以竞赛设计者的考核标准为依据，还要考虑与流域治理有紧密联系的环境的实际感受者——群众的评价。“赛水质”竞赛的结果应当由群众作为评卷人。缺乏群众参与的流域治理效果的评定是站不稳的。泉州市应当加大对小流域治理的宣传力度，使群众知道并了解小流域“赛水质”，鼓励群众积极参与其中，不断发挥群众自身的监督作用。

除了使群众知道并了解小流域“赛水质”，鼓励群众积极参与其中，不断发挥群众自身的监督作用之外，也要发挥群众的主体地位，使治理成果让群众满意。

“公众满意情况”在2015年被加进了小流域“赛水质”评分标准中，让群众根据自身感受给参赛小流域打分，水质的好坏由作为裁判的群众说了算。在竞赛过程中，若有流域被投诉或者被媒体曝光环境问题会面临被扣分的处罚。小流域“赛水质”使周围群众的“幸福感”不断提升。

结束语

“赛水质”实则是一种地方政府激励形式，过去以经济发展为动力的阶段，地方政府官员为达到晋升条件往往通过破坏环境，牺牲自然资源换取财政数据指标^[3]。该案例实际上是锦标赛理论在地方环境治理中的体现。“赛水质”是市政府为县区政府设计的“为治污而竞争”的锦标赛模式。该模式为县区政府提供了一种适当的激励，使县区政府官员在政治激励下做出有利于辖区流域改善的反应，良好的环境绩效反过来有助于提高官员晋升或获得连任的概率。泉州市的第三批“赛水质”活动，促进了泉州市流域的水质改善，流域周边的垃圾随意堆放和乱扔行为大幅度减少，人民群众的居住环境和饮水安全有了保障，而且在上下级政府博弈的过程中相关政府通过不断调整流域治理规则，形成了新的流域治理目标，促进了流域治理工作的不断完善。

该案例背后延伸的更引人深思的问题是：上级政府在构建以流域治理为标尺的锦标赛模式下，如何引导提升地方政府治理的积极性和推动下级政府治污？下级政府在面临多项与晋升相关的关键指标时如何进行环境治理和应对环境绩效考核制度？“赛水质”等一系列环保治污行为，真的能有效促进地方政府由被动治污转变为主动治污吗？究竟如何设计才能使竞赛较好运转呢？

附录

访谈提纲

访谈提纲——县区政府版

一. 制度背景

1、流域的选择: 市政府要求选择水体污染较为严重、水质较差、群众反映强烈的, 已影响群众生产生活的小流域。市政府制定了“赛水质”活动之后, 你们是如何挑选参赛流域的? 我们也进行了相关了解, 每一批赛水质所选流域都不一样, 流域的长度是如何确定的? 原因是什么?

2、上报流域名单后, 市政府和你们有没有进行流域选择上的协调? 是直接选用你们给的流域? 还是经过调研考察之后确定的?

3、每批赛水质是否采用责任制? 上一批的考核结果会不会影响下一批的活动开展?

4、你认为赛水质活动的意义在于什么? 以前没有提出赛水质的时候, 你们是怎么治理小流域水质的?

二. 实施过程

1、治污方法: 统一部署, 多举措并施, 为了严格实施赛水质活动, 你们都想到了哪些治污方法? 我们从发布的文件上了解到有工程治污、管理治污等方式, 那么具体是如何实施的呢?

2、县政府迎接市政府办公室对重点污染减排等有关环保工作进行督查。市政府来督查的工作是定期的还是不定期的? 若是不定期的督查, 会不会提前通知? 都来检查哪方面的工作?

3、每次市级来检查的人都一样吗? 他们有没有对你们的工作提出建议和评价? 都是怎么说的? 有没有去实施他们给的意见?

4、活动资金: 这几批赛水质总的活动整治资金是多少? 如何分配资金的使用? 有没有相应的预算?

5、自来水公司、味博食品有限公司、祥山机械有限公司、新奥燃气公司、东丰源工艺品有限公司、宏盛(新加坡)加油站、协兴加油站等企业负责人参加了会议。据我们了解, 你们也会和企业进行定期的会议沟通, 怎么让企业配合赛水质活动的实施? 你们和企业之间是如何协调的?

6、你认为现在监管小流域的方式效果怎么样? 你们是主动加强监管呢? 还是因为市里要检查、给的压力大才去监管的?

三. 考核结果

1、是否产生“从众效应”：会不会因为上一批做到优秀而导致下一批骄傲了就没有上次的好了？又或是因为上一批结果不好导致这次的压力很大就做的好了？

2、根据评估结果梳理存在问题，完善相关台账资料，提高环境管理水平。是否通过完善台账信息来规避责任？

3、群众利益：及时解决群众诉求。群众评价怎么样？投诉量有没有减少？

访谈提纲——市政府版

一、制度背景

1、泉州市“赛水质”是一项环保创新行为，为何要建立这样的模式，当初是如何想到用这样一种方式的？建立这项活动的初衷是什么？市政府围绕赛水质做了什么宣传工作？

2、过去的情况：在赛水质活动举办之前，泉州市辖区内的小流域整体水质情况如何？是通过什么方式对其进行治理的？效果怎样？

3、河流确定：市政府是怎么确定河流的？有没有对上报的流域、长度提出修改建议或是进行上下级间的协调和干预？据我们了解，各个地区所选流域的长度不一致，市政府是如何分配河流公里数的？流域长度不一样，怎么做到后期考核的公平公正？

4、赛水质发展：从 2013 年第一批赛水质发展至今，已经成功举办三批了，第二批、第三批的制度是一直沿用第一批的还是有所进步？如果有进步，是哪些？

二、实施过程

1、小流域水质监测点位是由泉州市环境监测站会同当地环保部门进行实地勘查后确定的，这个检测点位有什么特点？具有什么代表性？有没有负责人？

2、各县（市、区）、泉州台商投资区环保部门对参赛小流域每 2 个月监测 1 次，市环境监测站负责赛前本底值和赛后考核比对值的监测，并适时组织抽查监测。除此之外，还有其他的监督方法吗？市政府用什么方法来控制和督促下级行为？

3、特殊情况：如遇特定时期的某种天气情况，如暴雨、冰雹等，在这样特定的天气情况后水体一般比较浑浊，再对水域进行检测，会不会影响整体结果？

4、确定小流域名单后，随后组织开展列入整治的小流域基本情况调查，并分析判断目前存在的问题，有针对性地提出整治措施，制定活动实施方案。具体实施方案有哪些？

5、各部门之间通过相互配合，形成合力，共同促进小流域整治的有效开展。那么，各个部门之间有哪些配合呢？怎么使合力最大化？

6、活动资金：这几批赛水质的活动资金是多少？市政府有没有进行治理资金的预算？如何分配？

7、在加强日常监管，对小流域范围内工业企业的进行监管，不断规范工业企业环保行为，督促企业完善治污设施的建设，确保污染物稳定达标排放的整个过程中，是怎么促使企业和政府达成目标一致的呢？两者是否有冲突？是否提出企业自愿性环保的建议？

三、考核结果

1、本次小流域“赛水质”活动考核采取以扣分形式的百分制记分。考核排名如何？考核制度是否可以更细化、更完善？最后的考核结果有什么用？如何奖惩？有没有和地方官员的晋升挂钩？

2、对不合格的区域进行环保限批、约谈责任人了吗？有没有相应的发文？这样的惩罚有没有效果？

3、公民参与：我们了解到赛水质的最终目的是以赛促治，从第二批赛水质开始加入了“公民满意情况”，让公民为参赛流域打分，是通过发问卷还是随机电话访谈？那么水质的治理效果有没有得到公众的认可呢？体现在哪些方面？

（案例正文字数：9955 字）

教学手册

让竞赛运转起来：泉州市小流域“赛水质”案例分析

一、教学目的与用途

本案例教学手册是将此案例应用于《公共管理理论与实践》课程中的控制权理论与锦标赛理论部分的教学为基础撰写，如将本案例应用于其他课程教学安排需要做出相应调整，本案例的教学手册仅供参考。

1. 案例摘要

2013年至2017年泉州市开展了三批“赛水质”竞赛，市政府建构下级政府流域治理的竞赛制度框架，确定了“赛水质”的竞赛内容、竞赛开展过程并对竞赛效果考核评估。县区政府通过工程治污、管理治污应对上级施加的压力，并在此过程中掌握小流域的实际治理情况。在高压制度的情景下，县区政府主要以被动治污为主，通过采取建立完善的政策系统和做好台帐记录等方式规避问责风险。

2. 课前准备

预习《公共管理理论与实践》；

课前搜集泉州“赛水质”信息，梳理出与“赛水质”相关的主体、考核目标、考核标准、开展过程；

找到“赛水质”中可能存在的公共管理理论。

3. 适用对象

本案例适用对象包括高年级管理专业本科生、公共管理硕士和管理类研究生。

4. 教学目标

1) 知识点

本案例在《公共管理理论与实践》课程中涉及的主要知识点有：

- 公共管理的概念、特点及主体；
- 公共管理中各方主体间及上下级权力的运用情况；
- 创新型的公共管理方式；
- 公地悲剧与流域治理；
- 公共管理中激励机制的运用。

2) 能力训练

本案例在《公共管理理论与实践》课程中包括的能力训练有：

- 能够根据研究目的，设计切实有用的访谈提纲；
- 学会根据访谈资料梳理出“赛水质”产生的原因、经过和结果，讲好故

事；

- 能够将案例与书本中的理论相联系，用理论解释案例，提升案例的深度；
- 运用发散性思维，分析讨论市政府和县区政府行为背后可能存在的各种动机；
- 鼓励学生案例分析之后再质疑，培养学生的质疑精神和思考习惯，提高学生的综合分析能力。

3) 观念更新

本案例在《公共管理理论与实践》课程中涉及的管理理念有：

- 目标和制度的设置是管理的开始
- 政府作为理性人，追求的目标函数是个人效用的最大化
- 公共管理目标的实现离不开控制权的使用

二、要点分析

1. 思考题

1) 上级政府在构建以流域治理为标尺的锦标赛模式下，如何引导提升地方政府治理的积极性和推动下级政府治污？

2) 下级政府在面临多项与晋升相关的关键指标时如何进行环境治理和应对环境绩效考核制度？

3) “赛水质”等一系列环保治污行为，真的能有效促进地方政府由被动治污转变为主动治污吗？

4) 究竟如何设计才能使“赛水质”较好运转？

2. 理论依据与分析

1) 理论依据：

控制权理论是由周雪光在经济学不完全契约和新产权理论的视角下提出的一个中国政府内部权威关系的理论模型，该模型将政府各级部门间的控制权概念化为目标设定权、检查验收权和激励分配权三个维度。控制权三个维度在“赛水质”案例中具体体现在：第一，目标设定权。市政府制定“赛水质”的主要规则，县区政府经过谈判可以对规则提出关于时间节点调整等非关键的规则意见。第二，检查验收权。县区监测站监测频率为两个月一次，市监测站会组织抽测，市考核小组会对流域治理目标的完成情况进行考核，最终由市环保局汇总考核结果。第三，激励分配权。市环保局根据考核结果等方面进行综合评定，确定竞赛排名，市政府根据排名给予相应的经济激励甚至是政治激励。

周黎安最早将锦标赛理论用来分析中国政府官员治理行为，提出了著名的晋升锦标赛理论。在晋升锦标赛理论中，官员的相对绩效影响晋升排名。排名越靠

前的官员，其获得晋升的可能性会更大。流域治理中“强监控-强激励”的上下级关系来源于经济学的“锦标赛”理论。“锦标赛”理论聚焦委托代理关系下的监控激励问题，认为在风险不定的情境下，对代理人进行相对绩效排序，能显著改善目标效果。

2) 具体分析

① 市县（区）政府间控制权下的博弈

一方面，作为市政府的委托人通过运用控制权使作为代理人的县区政府加强流域治理，另一方面，具有剩余控制权的县区政府在市政府控制权下又会通过采取选择性参与的应对策略为使本地区竞赛排名靠前而提供尽可能大的操作空间。市政府与县区政府的上述行为是双方博弈的体现。县区政府运用选择性参与的应对策略与市政府进行博弈，具体体现在利用信息优势、棘轮效应以及避责等方面。

首先，县区政府作为代理人掌握着比作为委托人的市政府更为全面的信息，双方信息不对称为县区政府选择性参与创造了条件。为了在流域治理中排名靠前，县区政府通常会向市政府展示他们更为偏爱的数据和信息，对真实信息的筛选使县区政府掌握了治理自主权，泉州市政府作为委托方会丧失对有效信息的掌握。

其次，当代理人预测到此次努力的结果会提高下一次的任务标准时，就会影响其这次努力的程度，导致目标棘轮效应的产生。在“赛水质”中，首批小流域名单是由各县区政府自行确定的，具有选择参与权，但是在第二批活动后，为了防止出现棘轮效应，考核结果优秀的小流域也要继续保持，不能掉以轻心，不合格的小流域会在第二批时进行跟踪检查并评分。

最后，县区政府在“赛水质”活动中既要主动治污给自己的承诺“打包票”，又要避免做的不好而被问责，两者相比，主动治污背负的压力会更大，导致县区政府往往对主动治污避而远之，以被动治污为常态。尤其是在面对很多政府项目、文件的下达等缺乏谈判弹性的事上，相关政府在感知谈判无望而自身又面临极大压力下，可能会采取避责的行为。除此之外，“上有政策，下有对策”的应对策略也增加了地方政府执行上的灵活性。因此，在“赛水质”文件下发的整个过程中，作为“经济人”的地方政府也会衡量自身在小流域治理中的成本和收益，与上级政府展开博弈，使本地流域治理效用最大化。

② “赛水质”治理情境

泉州市此次“赛水质”流域治理活动是通过竞赛来促进流域污染治理，水质改善的抽象目标被细化为约束性指标，如氨氮、二氧化硫、PH值等，治理目标更加清晰，并建立了水质自动监测系统，便于上级政府细化后的水质指标进行强有力的监控。在强监控的同时，上级政府采取辖区业绩相对排序方法进行激励，以周报、月报的形式进行信息公开。

“赛水质”的赛制规则由泉州市政府和环保局共同制定，上级委托方具有对下级代理方的管理权限，有权要求代理方按照规则行动。而且，竞赛指标是客观可测的，以指标为主要要素进行相对排名，测量指标和排名是“赛水质”的关键变量，泉州市政府再根据指标和排名提供奖惩激励。11个区县市的努力程度能影响小流域的治理效果，各个代理方的治理效能相互分离，并难以形成合谋。

③ “赛水质”的治理困境

第一，制度设计难以符合各个地方的自身情况。一方面，对流域治理最理想的状态是用肉眼看到治理效果，但是在实际治理的过程中很难做到这样，存在颇多的治理困境。例如，上下游水质差异造成的“水质+工程”评分的不同，上游的小流域水质基本能常年维持在三类，只要建设一个小型污水处理设施就能达到治污的目的，在工程上并不需要太多的投入，但是评分标准里却加入了工程治污的分数。因为下游水质本身不好，只能通过建污水处理设施来治理。这种做法虽说是为了保证下游地区的参赛积极性，但是却造成了上游资源的浪费。一些实际不需要建设的污水设施为了迎合评分标准建立后很大程度上发挥不到很大的作用。

第二，每批赛水质的时间设置为一年，不符合实际。众所周知，流域污染问题的存在已经不是一天两天了。所以，要想治理小流域也不是一天两天就能治理好的。不管是在水质监测还是工程建设方面都需要一定时间。况且治水效果的呈现也有一定的滞后期，在短期内很难检测出实际效果。所以，在“赛水质”的制度建立中，时间设置为一年不太符合实际。

第三，治理资金有限。“赛水质”活动初期会给每个县区政府准备10万元的启动资金，但其实这些资金在治理流域上是远远不够的。现实情况复杂多变，如果没有提供足够的资金，会影响治理的进度和效果。在整个“赛水质”活动中，县区政府实则是一个中间机构，街道、社区、乡镇才是整个项目实施的主体，如果遇到棘手的问题则需要向上级汇报或提出申请。县区政府既要在资金有限的情况下完成上级安排的任务，又要有效克服治理中遇到的困境，存在一定的难度。

第四，县区政府的选择性应对。在上下级博弈的小节里，我们得知，县区政府会通过利用信息优势、棘轮效应、避责、“上有政策，下有对策”等应对策略与市政府展开博弈。县区政府没有通过“自我加码”提高治理目标，而是以完成任务为目标。“赛水质”没有出现锦标赛诸如奖惩引导竞争、竞争促进“自我加码”、超额完成任务的设想而只是遵循完成任务的行为逻辑。

④ 政策建议

第一，因地制宜进行制度设计。在推行“赛水质”活动时，要综合考虑县区政府本身的差异性、县区政府流域的差异性、上下游流域的差异性等情况，根据

各地不同的情况设置不同的目标和规则，进行有差异的制度设计。例如，上下游水质条件和整治难度具有很大差异，上游不需要进行太多工程建设就可以达到很好的治污效果，因此应当避免对上下游县区采取同一套考核指标，应当减少工程建设在总分中的比重。

第二，设置符合实际的赛水质时间，延长考核周期。考虑到治理流域需要较长的时间和流域治理效果的滞后性，适当延长考核周期，在考核中要保证发展指标相互平衡。面对多项与晋升相关的量化指标时，上级政府应该用严格的制度标准来控制活动过程的治理，先制定赛制规则，明确比赛目标以及比赛结果的考评，严格控制每一项指标的准确性。同时也要做到经济指标和环境指标之间的平衡，不能偏经济轻环境，不能再走过去经济发展的老路。对“赛水质”制度进行总结提炼，用于现在新提出的福建省“清新小流域”以及“小流域为民办实事”等活动中。再结合“河长制”的特点对小流域治理制度进行再深化，让环境只能向好，而不能向坏发展。强调时间的延续性，让绿水青山永存。

第三，市政府加强对县区政府财政资金补助。在调研中我们发现，有些县区政府虽然具有动力加强小流域治理，但是苦于没有足够的治理资金，小流域治理在缺乏资金的情况下治理效果受到一定的限制。除此之外，小流域治理资金的申请程序较为复杂，相关人员办事效率低下，还没等到资金批下来活动都快结束的情况时有发生，影响治理效率。本文给出的政策性建议是：简化治理资金申请程序，压缩申报材料数量；简化审批流程，通过进一步优化工作方案，公开工作流程，将工作流程审批所需材料清单和填报样表等在政务网站公开，推行电子政务；简化审批服务，审批中，在材料真实，资料齐全的情况下即可较快通过审批；此外，还可以推行专人代办、督办等创新型服务。

第四，给下级政府更多的自由发挥空间，激发其流域治理的积极性。根据我国的制度体系，当前基层政府所受的压力不小，解决环境污染问题既要及时又要高效。而上级政府作为公共收入的使用者，有责任对公共环境的治理献出自己的力量，因此，上级政府经常出台各种环保政策，强制下级政府在一定时限内达到减排和治污的目标，但是在这样的压力下下级政府很大程度上是处在一种被动治污的情境中。因此，上级政府应当均衡设置激励与问责机制，使地方政府由被动治污改为主动治污。

三、关键点

本案例分析的关键在于把握地方政府行为背后的动机，理清“赛水质”背后政府控制权的分配和使用情况以及探究晋升激励对政府行为的影响。教学中的关键点包括：

1. 市政府控制权的运用情况的分析
2. 县、区政府控制权的运用情况的分析
3. 市政府与县、区政府的博弈分析
4. 对“赛水质”流域治理中是否存在治污锦标赛的确定和分析

四、课堂安排

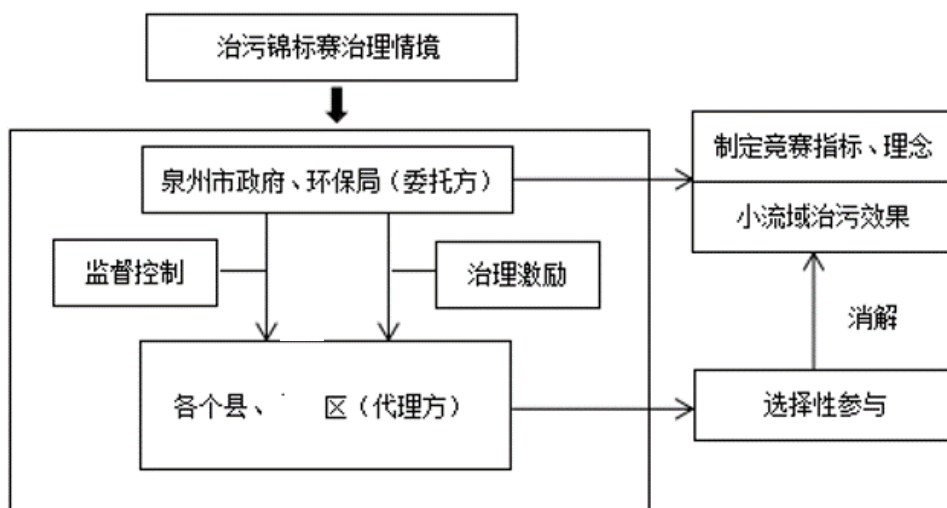
本案例课程设计为两个学时，根据学生学历的区别采取了有针对性的安排。计划 A 主要针对的是本科生和全日制研究生学生。因缺乏实际工作经验，案例讨论需要教师相对多一些引导；计划 B 主要针对的是 MPA 学生。MPA 学生具有一定的工作经验，案例讨论要多发挥学生的主体作用，鼓励学生积极发言。

以上两种课程的详细计划如下：

计划 A：课前：阅读搜集相关资料（2 小时）、课外讨论（30 分钟）；课堂：讲授（80 分钟）、案例回顾（10 分钟）、集体讨论（50 分钟）、知识梳理总结（20 分钟）、问答与机动（30 分钟）。

计划 B：课前：阅读搜集相关资料（30 分钟）；课堂：讲授（80 分钟）、案例回顾（10 分钟）、小组讨论（20 分钟）集体讨论（50 分钟）、知识梳理总结（15 分钟）、问答与机动（15 分钟）。

本案例的教学课堂讨论逻辑如下图所示，即：讨论泉州市政府、环保局如何设计竞赛？如何控制各县区政府？各县区政府如何应对“赛水质”以及如何与泉州市政府、环保局展开博弈？“赛水质”的流域治理效果如何？是什么因素起主要作用？



（教学手册字数：4996 字）