

生态治理“简约化”的实践与反思

胡 亮,郑玉婷

(河海大学公共管理学院,江苏南京 211100)

摘 要:在生态文明建设过程中,以河长制为典型的分层级行政责任制的自然资源治理方式成为典型方式,并且在其他自然资源领域也开始实施,呈现出一种“简约化”治理的特征。从自然资源产权角度比较河长制与林长制的实施,认为不同的自然资源因其产权结构的差异,在治理机制的适用上往往会有不同,简单借鉴河长制形式来治理森林资源会出现“空制度化”的现象。在此基础上,认为应重视自然资源的产权复杂性,实施多元的国家、市场、社区治理机制。

关键词:河长制;林长制;产权;治理机制

中图分类号:C916; X37 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2021)01-0057-07

一、问题的提出

党的十八大以来,习近平同志提出了“绿水青山就是金山银山”(以下简称“两山论”)的生态文明思想;党的十九大报告又总结了“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计,必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,坚持资源节约和保护环境的基本国策,像对待生命一样对待生态环境”。这一系列的阐述体现出了生态文明建设的系统治理思维,为建设生态文明提供了现实选择。然而,在实践层面,由于青山、绿水治理中存在着“山、水、林、田、湖、草”等多样化的自然资源,而这些资源产权结构各有差异、权利主体多样复杂^[1],如果一味采用“简约化”“泛化”的治理方式,必然会面临制度上

的冲突与调适^[2-3]。随着河长制在全国各地的铺开并取得良好成效^[4],其管理方式逐渐向林、草、海面等自然资源推进,一些地方开始试点林长制、草长制、湾长制,这种推进固然是因为行政组织通过模仿减少组织实施中的合法性风险,但是从实践来看,“简约化”的生态治理方式是否全面有效仍然值得探讨。陈涛认为,将河长制的治理对象和功能泛化到其他领域,给予过高期待,可能会导致“南橘北枳”效应,产生治理绩效“内卷化”等诸多风险^[3]。沿着上述讨论,笔者通过比较产权结构不同的河长制与林长制的实施差异,来探讨基于相同治理机制进行自然资源治理所产生的可能后果,并为解决“简约化”治理带来的问题提供解决思路。

收稿日期:2020-07-06

基金项目:国家社会科学基金项目(17BSH042)

作者简介:胡亮(1978—),男,江西永丰人,副教授,博士,从事乡村社会学研究。

二、生态治理的“简约化”：“某长制”

1. “简约化”治理的特征

麦柯丽用“简约化”观点分析中国治理传统时认为,在政权建设过程中,中央政府试图制定一个超越地方多变的惯例与习俗的统一法律,期望通过标准化手段创造一个“简约而统一”的地方治理秩序,这样可以减少治理成本,加强中央控制^[5]。从现实来看,自然资源的“简约化”治理有其现实背景^[2-3]。我国几十年的高速发展使得当前的环境问题十分严峻,而地方政府未能有效执行中央制定的环境政策被认为是环境治理低效的重要原因,由于官员晋升锦标赛的焦点在于经济增长,这也导致地方政府具有非完全执行中央环境政策的激励^[4]。为了应对资源管理造成的社会问题,各地探讨出了压实地方责任的办法,其中河长制取得了巨大成效,并于2017 年开始在全国推广。

基于河长制成功的经验,我国生态治理领域出现了林长制、草长制等参照治理的“简约化”的制度选择。这一体制强调对自然资源领域进行分级治理,通过行政层面一级压一级的方式,将自然资源的治理责任落实到行政层级与个人,以实现资源的管理与保护,其机制如下:

行政首长负责制。行政首长负责制是这一机制的首要特征,依托省—市—县—乡—村五级行政体系,由地方各级党政负责人担任相关长官(河长、湾长、草长),作为生态治理第一责任人,便于强化责任,贯彻上级意志,也利于解决辖区内的矛盾纠纷^[6]。

自上而下行政问责。通过一级压一级、自上而下的“压力型体制”能将重点工作高效推进。同时,通过严格的考核与监察制度完成各项指标,在政府目标责任指标体系中增加权重,使地方将自然资源的保护工作实现由边缘到中心的转变^[7]。

打破“辖区壁垒”。跨辖区的自然资源容易出现“辖区壁垒”,而“某长制”采取系统治理思维,从整体上协调区域、部门行为,解决各自为政的问题,形成生态资源治理“一盘棋”的局面^[8]。

有限的市场与社会参与。河长制不排除引入社会参与和市场机制来进行治理。比如,采用“排污者付费”进行环境治理,通过政府购买服务参与河流保护^[8]。但市场机制与社会参与只是起到辅助功能,关

键还是通过行政组织运作来实现生态治理目标。

综上所述,“某长制”建立了协同治理机制,同时有限吸收市场与社会力量参与。在这种治理结构中,行政机制居于主导地位,是典型的压力型体制。

2. “简约化”VS 资源复杂性

简约治理机制强调行政责任制的核心地位,众所周知,由于自然资源类型多样,如果所有自然资源治理均实行国家行政主导的治理机制可能会造成资源保护的困境。从环境问题的本质就是产权问题^[9-10]这一交易成本基本命题出发,不同自然资源因其特征会形成独特的产权结构和相应的治理机制^[11-12],这里以这一命题作为起点系统分析自然资源治理机制的设计与实施。

(1) 自然资源治理机制的“理想类型”

自然资源治理机制选择是经济学、法学所关心的问题。科尔从产权经济学成本视角分析了不同自然资源的理想治理机制,认为一定产权属性的自然资源会根据实施总成本选择对应治理机制。其中,总成本包括协调成本和排他成本的实施总和^[12]^[13]。前者是与解决集体行动问题相关的成本,比如制定规则、组织、执行、监督、惩罚、共识、协商的成本;后者是划定边界以限制他人使用资源以及限制他人干扰所有者实施权利的成本。不同自然资源治理机制的选择往往是衡量两类成本的结果^[12]^[13],一些学者也建构了某种产权形态下自然资源与对应治理机制的“理想类型”^[12]^[9](表1)。

表 1 自然资源产权系统及其治理机制

自然资源 产权方式	权利	主导 机制
国有	自然资源使用规则由国家确定,个人有义务遵守国家(或其管理机构)决定的规则。公权力机构有权决定使用/进入规则。	国家
私有	自然资源归个人所有,个人有权利运用财产从事社会认可的用途。他人(非所有者)只有在社会可接受的前提下才能获得资源权益,他人有责任避免干扰所有权人的权利实施。	市场
社区共有	群体共同享有产权,共同所有人有权排除其他成员使用自然资源。共有所有人的个别成员对所拥有的资源有使用的权利和维护的义务。	社区
无所有者	开放获取的权利,任何人不能排斥他人的使用。	无

私有化——市场机制。Hardin 认为,对易于分割划界的自然资源可通过私有最小化排他成本解决“公地悲剧”问题。如把“草场”等资源“圈起来”,

由私有主体(包括组织)进行管理,可以避免短期机会主义行为,通过市场最终实现资源的最佳配置并形成保护资源的长效激励^[10]。

国家/公共产权——国家行政机制。对于公共属性较强、分割划界需要较大排他成本的自然资源,国家与地方公共行政当局往往成为事实上的所有者,通过国家治理,可以利用已有行政组织的优势以较低的协调成本整合公共与个体的利益。通过立法、规则制定、资格限定、明确权利范围、时效、让渡、违约惩罚等各方面进行资源治理^{[12]25}。

社区共有产权——社区自主机制。对于外部排他性较强而又很难排除社区内部他人共同享有的自然资源,也可采用“社区共有制”的产权结构。社区产权有两个特征:一是拥有权利者是可识别的个人组成的群体,而不是所有公众,根据成员资格共同享有使用权利和保护义务;二是共有资源是由地方共同所有人共同管理,大部分草场、森林、土地、河流、湖泊等都会形成以社区为基础的占有与使用规则^{[13]49-53}。

无产权——无治理。完全开放且无任何治理主体介入的资源,由于其开放性,容易导致“公地悲剧”。在这种无限制的进入状态下,任何人都不能排斥他人对自然资源的使用,而个体滥用资源导致的环境后果却由所有人共同承担,最终的结局是个人的理性行为导致资源退化的后果^[10]。

上述自然资源产权结构与对应治理机制仅具有“理想类型”的意义,其治理成本各不相同(表2),真实世界中的产权结构通常更为复杂。自然资源的产权属性也较为多元,任何一种自然资源都很难完全排他,而公共属性较强的自然资源也往往由某一类群体具有优先的权利,即使是社区共有产权,其内部也因权利地位、习惯权利体系差异而有各种权利等差。因此,从现实世界来看,自然资源更多呈现的是复合产权的方式,并有着多重治理机制^{[12]130-134}。

表2 自然资源产权治理成本-机制分析

产权性质	成本	治理机制
国有	低协调成本、高排他成本	国家行政机制主导
私有	高协调成本、低排他成本	市场机制主导
社区	社区外部高协调成本、低排他成本;社区内部低协调成本、高排他成本	社区机制为主、外部监督机制为辅
复杂产权	低协调成本、低排他成本	两种或两种以上主导机制

(2)国家对复杂性的治理:简约而统一

产权机制受国家治理目标的影响,不同时期国家治理的原则、意图会对资源管理的制度设计起决定性作用,甚至有意弱化产权机制,建立起简约统一的治理机制。比如,国家通过“有意的制度模糊”或“产权不清晰”,搁置产权争议,以实现国家的治理目标^{[14]26-65}。在行政主导的政策环境下,自然资源的产权属性并不必然与“最优的”效率机制对应,而是受到国家治理目标的影响,体现在两个方面:一是治理目标简单或复杂会导致管理制度设计的简单或复杂。比如,森林具有多重产权属性,但是国家期望通过行政机制来协同治理,从而削弱了其余产权主体的作用。二是管理体制的复杂性。原有的管理机构和体制能否被新体制所吸收也会带来治理的复杂性。比如,林长制是否能够较好地吸纳原有森林管理部门的功能,会影响林长制的治理绩效。

从以上分析可以推论,建立相似机制来治理其他自然资源时可能产生以下问题:首先,面对排他性强、外部性较小的林、草资源时,行政主导的治理方式可能会损害产权主体利益;其次,大部分自然资源的产权形式都是复杂多元的,单一治理机制可能会将真实世界简单化,难以适应复杂的地方实际;最后,新旧体制融合与吸纳程度会影响治理效果,增加其复杂性。基于此,通过比较河长制与林长制的实施来对这种简化治理机制可能产生的问题进行分析,并探讨完善这种机制的可能途径。对林长制的田野主要在试点的江西 YF 县与安徽 NG 县,调研时间从 2018 年 6 月到 2019 年 12 月,课题组前后进行了 3 次总计两个月的调查。由于目前对河长制的实施已有较好总结,利用已有研究成果进行说明。

三、河长制的实施及其治理优势

1. 河长制的实施与成效

河长制的实施最早源于浙江省长兴县,2003 年为解决城区河道污染治理问题,长兴县在城区试行河长制,效果良好。2007 年暴发蓝藻事件后,无锡在辖区太湖流域全面推广河长制;2008 年,江苏省形成了省—市—县—乡—村五级河长,河长协调本辖区、本级政府部门的管理职责,通过上级向下级指挥督查、下级向上级反馈的机制,压实责任,同时利用社会力量进行舆论监督与社会参与,形成良好的反馈机制。2016 年年底,中央下发《关于全面推行

河长制的意见》,2018年6月各地均建立河长制。

(1) 河长制对已有管理机制的吸纳与整合

河长制能够顺利实施,吸纳了原有部门管理职能,解决了县以下河流如何管、怎么管的问题。长期以来,关于河流保护的内容在政府考核体系中不占主要指标,导致县以下大部分河流缺乏有效治理,河流总体上呈现出“主体缺位”的“公地”色彩。此外,由于河流的跨区域性,水域资源的使用、治理也出现了“管辖壁垒”,这种区域分割的管理体制也亟待制度创新^[6]。针对上述问题,河长制的设立本质上是通过建立一个分层行政责任制的治理框架,将原来河流资源管理吸纳进行政层级的治理范围。依照行政层级,建立各级河长、总河长,责任到省—市—县—乡—村5个层次,责任落实到个人,解决辖区内的水域生态治理,且通过上一级河长的整体协调可以解决河流跨辖区、跨部门管理的“管辖壁垒”问题,最终达到水生态系统治理的效果。

(2) 河长制的绩效

从各地经验来看,虽然河长制在实施过程中存在各种问题,比如权责配置边界不清、权力依赖特征明显、共治精神不足、跨部门协同困难、缺乏透明的监督机制、行政问责很难落实等^[15],但是其对解决“九龙治水”以及“公水悲剧”问题具有一定成效^[7]。以较早实施河长制的江苏无锡为例,2015年,无锡辖区各项指标均达到国家太湖流域水环境综合治理总体方案近期目标,河网水功能区水质持续改善,15条主要入湖河流年平均水质全部为Ⅳ类以上,全部消除Ⅴ类和劣Ⅴ类河流(2007年有9条劣Ⅴ类河流)^[16]。通过对江西省YF县的调查显示,河长制设立以后,县域赣江支流恩江河上游的化工厂、造纸厂任意排污的“老大难”问题得到遏制,一些之前无人管理的乡镇一级河道也得到了有效清理,乡村毒鱼、电鱼、乱扔垃圾现象明显减少。

2. 公有属性与治理机制的契合

河长制的实施与河流的国有性质以及既有治理机制相互契合:首先,河流公共属性突出,政府作为所有者可以避免为某些具体集团、组织利益所裹挟,从而在整体上保证其公共利益的实现;其次,河流的国有属性使河长制可以重塑科层机制,“形成一级抓一级,层层抓落实的工作格局”,将原有分散于水利、农业、国土、交通、环保等“九龙治水”的格局整合进一个统一的分层行政责任制^[7],使辖区之间、

各部门之间统一为一个系统,形成有效联动、综合治理的格局。依托这种首长负责制和行政分层责任制,河长制增强了治理效能,并通过整合行政与市场两类资源,发挥社会参与,取得了较好效果^[6]。

总体上,河长制有利于减少河流保护的协调和排他成本:首先,河流作为公共资源,利用已有行政层级压实责任,协调成本较低。其次,河长制保证了河流的公共属性,由于河流不太可能建立由家庭、个体排他性的使用和保护方式,河长制在突出河流公共属性的同时避免了河流开放性导致的“公地”问题。最后,河长制解决了跨区域的生态治理责任不清晰现象,以上级单位作为河长,也减少了辖区之间、部门之间的协调成本,这是河长制成功的主要原因之一,也是河长制能扩散到其他领域的重要基础。

四、“简约化”治理: 林长制对河长制的复制

1. 林长制的“空制度化”倾向

2017年3月,安徽、江西在全国率先探索建立林长制。其中,安徽在合肥、宣城、安庆市开展试点,江西全省实行试点。截至2019年底,除江西、安徽外,全国21个省、自治区、直辖市全面或在部分地区试点实施林长制。林长制的建立有鲜明的“模仿”痕迹,主要参照河长制的方式来实施,其目标是按照“分级负责”原则,构建省—市—县—乡—村五级林长制体系,各级林长负责督促指导本责任区内森林资源保护发展工作,协调解决森林资源保护发展重大问题,依法查处各类破坏森林资源的违法犯罪行为。林长制的实施形成省级总林长负总责、市县级总林长抓督促、区域性林长抓调度、功能区林长抓特色、乡村林长抓落地的工作格局。

关于林长制实施的成效,研究表明其在化解传统森林资源管理面临的“九龙治水”和“小马拉大车”问题上成效显著,对于“护绿、增绿、管绿、用绿、活绿”(又称“五绿”)有一定效果^[17],但也存在权责不清、管理体制机制不完善、集体林权制度改革配套措施滞后、生态补偿机制不完善、社会主体参与不足等问题。一些地方的林长制呈现出“空制度化”倾向^{[14]101},主要体现在以下3个方面。

首先,“挂牌”的象征意义大于实际意义。根据两个主要试点地区的调查发现:相比河长制的有效实施,林长显得“有名无实”,地方干部普遍反映林

长制不是“林长”而是“牌长”“有牌而无实”。如安徽 HL 镇的分管副书记(兼片区林长)告诉调查人员,目前林长的主要工作是林权纠纷调解,而相关工作早已由乡镇纠纷调解部门来实施,林长与原有的部门工作职责相重复,逐渐“空制度化”。

其次,“空制度化”还体现在林长责任与地方事务的高度重合上。林长的主要职责虽然是管理森林资源,但从实际来看,依托森林发展地方经济是林长的主要任务。以 HL 镇一个村级林长职责为例:

“林长职责:落实上级林长的工作部署,推进林业生态建设和经济发展,落实林业增绿增效任务以及森林防火、林业有害生物防治、林地管理措施,协调联防联控综合执法;完成目标任务。工作目标:严格公益林管理,加强天然林保护,推进山核桃产区生态修复,发展森林旅游,打造森林生态、历史人文融合发展的特色小镇,森林覆盖率保持在 80% 以上。”^①村总林长(支书兼任)的职责既包括以林业生态治理相关的保护、管理职责,还包括经济发展,打造特色小镇等任务。而乡镇一级林长(乡长担任)职责除落实上级部署,还包括依托生态林业“发展林下经济,实现生态增效、林农增收”等内容。

最后,林长制悬浮于乡村社会。根据实地调查可知,受访几个村的林农对林长的知晓率很低,如江西省 YF 县 LG 乡两个行政村的 36 户农户中听说过林长制的只有 27.8%,认为了解林长制职责的只有 8.3%,且大部分村民表示偷猎、滥伐、偷树等问题没有得到显著解决。由此可知,林长制的悬浮特征明显。

2. “简约化”治理困境的原因分析

(1) 林长制介入集体林地管理的产权困境

首先,林长制“有名无实”的关键是无法适应现有的林权结构。2005 年集体林权制度改革以后确立了集体所有、农民作为林地承包经营权人的主体地位,林地承包期一般为 70 年,林地“类私有性”特征十分突出,保护林地的主体责任落在林农身上。林长制名义上通过在基层建立林长、监管员、生态护林员进行监管,但存在难以介入的问题。尤其是难以界定村民实际生活需要与林地破坏之间的边界,如江西 LG 乡一位村书记告诉我们,“现在分山到户,岭都是人家的,家里要盖房子,做门窗、做大梁、做家具,人家在责任山上砍两兜树,你不让人家砍,说不过去。”

其次,偷树、打猎、烧山具有偶然性,林长制很难

发挥监管作用。集体林改后,林地管理责任主体在家庭,村委会缺乏介入的合法性,形成事实上的治理真空,难以遏制村民的盗砍、滥砍行为。以偷砍为例,偷树是江西 YF 林区的普遍现象,积少成多,造成大规模的林地被破坏。通过实际调查可知,村民反映离村较远、不好监管的山林树木基本上被偷光、砍光。特别是本村大量青壮年外出务工,老人管理山岭较为困难。由于大部分“偷树”行为都是乡民下意识行为,这种非组织化利用“地方性知识”的盗伐,本地人都很难监管,更遑论通过外部行政机制实施监管。

再次,护林员身份、职责嵌入乡村社会,发挥作用受到人情牵绊。林长制实施后,名义上有护林员,但是大部分护林员是当地的建档立卡户,护林员工作属于“就业扶贫”,即使发现本地人砍自己家的树也很少向林业工作站汇报,且每位护林员负责 3 000 ~ 5 000 亩,全面管护非常困难。护林员主要对公益林、天保林进行管理,对已经到户的山林很少过问。

最后,林长制也忽视了已有的社区治理传统。林权虽然到户,但是林地仍旧具有较强的社区产权属性,宗族以及“乡规民约”等社区机制进行森林管理有很大效果^[1]。在 YF 县调查发现,当地对于“来龙岭”“大龙岭”“风景林”“祖宗岭”有着非常严苛的保护规定,地方宗族也发挥了一定的保护作用。林长制虽然规定了村级林长的职责,但是这些职责以完成上级划定任务为主,与乡村社会实际相剥离,没有很好地浸入传统治理机制。

(2) 林长制吸纳原有治理机制的不足

林长制的“空制度化”与林长制没有较好吸纳原有机制有关。传统林业管理主要由林业站、国营林场等管理部门实施,派出所、消防、农经、综治等部门对职权范围内的事情进行管理。林长制大部分吸纳了林业站的职能,但是对派出所、森林消防等职能较难完全吸纳,与林业站也存在权责不明确的情况,比如对“五绿”等具体内容,部门之间职能边界不清,林长因专业的疏离也很难参与林业站的管理。在“五绿”事务中,大部分都是由上级发文,下级执行,“上面不说,下面不做”,看不到林长主动与各部门进行协调联动,而更多地是上级命令下级执行^[17]。

另外,林长制也没有很好地与市场机制相融,农

^①见 HL 镇片区林长公示牌。

民的利益无法通过市场正确呈现^[18]。生态林、公益林的管护是林长的主要职责,但现有生态补偿标准主要由行政确定,价格远低于市场,这也导致部分林农利益受损的现象。以江西为例,2018 年公益林统一为 21.5 元/亩,补偿远远低于其流转收益,林农普遍不愿意将自家山林划入公益林。2019 年,安徽省铜陵市集体林地上的国家级和省级公益林补偿标准分别为每年每亩 30 元、26 元;霍邱县国家级公益林的国有林补偿标准每年每亩 40 元、集体林补偿标准为 45 元,也远低于市场价格。因此,维护森林管护的同时如何引入市场机制、保障私人的利益亦是一个难题^[18]。

(3)林长制在国有林场的“虚化”与责任重复

林长制还涉及国有林地的管理,其职责与林场原有管理权限高度重合。以安徽 NG 县 HL 国有林场为例,自 2017 年以来,该林场根据上级要求在全场经营范围内的森林资源和绿化区域推行林长制,按照属地管理、分级负责的原则,设立场林长,建立林长会议制度,实施林长联席会议、督导巡查、信息共享、考核奖惩等运行机制。需要指出的是,上述制度基本上与原有林场的日常管理制度一致,在组织、人员安排和职责上与林场日常行政机构几乎没有差异,属于“两块牌子,一套人马”。

当然,林长制的实施帮助调解了林场与农民的山林纠纷,建起了一个协调通道,林长也促进了林场范围内的经济发展。如在 HL 林场,林长制实施的“四项工程”,即大力实施生态公益林提质增效、森林资源保护、林下种植产业、林业有害生物防治,使生态受保护、林业增效益、职工得实惠,由此既体现了上级的发展要求,又兼顾了本场的职工利益。但是深入分析可知,上述职责仍然与国营林场的主要职责重复,林长制与原有行政机制之间权责不清。

总之,林长制在制度上解决了协同治理的组织体系建设问题,但是在实施过程中产生了大量成本:首先,国家期望林长制的实施能够落实森林管理责任制,但是这种外生的行政机制忽视了林权的产权属性,难以应对地方的灵活性,完全通过行政来取代

社区机制,需要付出较高的行政成本。其次,林权的排他性较强,林长制介入森林管护会触动农户私人利益,由于补偿标准不高,导致农民利益受损,后期需要付出较高的行政协调成本。最后,林长制没有很好地吸纳原有管理机制,且在职责上没有与其他行政部门和国营林场进行较好整合,忽视乡村治理资源和地方经验,同样增加了协调与行政成本,弱化了林长制的实施效果。总体而言,林长制悬浮于地方社会,呈现出“空制度化”的特征。

五、结论与建议

在生态治理的具体实践中,如何既发挥好“简约化”治理的优势,又避免“简约化”治理导致的“不兼容”问题,需要在引入治理规则时从资源的产权属性出发,实现管理目的与产权属性相互适应。正如科尔等认为,资源治理的成效与否,往往不是单一的制度创设就能够决定的,而是基于产权的复杂特征衍生出的治理框架^{[12][131-141]}。研究也表明,因资源特征差异,如果林长制简单运用河长制的治理机制,可能会趋于“空制度化”(表 3)。

这一研究表明在制度移植时,要充分意识到自然资源的产权差异性,也要充分考虑国家治理目标导致的治理机制的复杂性;在扩散治理机制时,要从资源具体产权特征出发,注意新旧体制之间的相互融合和吸纳,不能完全用行政责任制取代其他机制的作用。因此,类似林长制的实施需要在以下方面进行完善。

1. 重视自然资源产权的复杂性:制度设计要有产权主体参与治理渠道

治理机制要注意产权机制的复杂性。对于不同资源,我国确定了不同的产权结构,也形成了不同的治理机制。森林、草地等资源在历史上就形成了较为多样的权利关系,国家反复进行了权利界定。近年来,基于“三权分置”,山、田、林、草的监管责任逐渐由集体转移到家庭、承包大户、企业等权利主体手中,如何协调这些主体利益需要进行制度创新,建立

表 3 河长制与林长制的比较

类别	标的	产权	治理机制	对原管理机制的吸纳	成效
河长制	河流治理	国有为主	国家行政机制主导(河长制)、市场与社会参与为辅	与河流管理部门、管理功能整合	总体较好,解决突出问题
林长制	森林治理	复杂产权(国有、社区共有、家庭)	行政机制(林长制)与市场机制、社区机制并行	部分吸纳,林长、部门间权责不清晰	有一定效果,但也有“空制度化”倾向

利益联结机制和参与渠道。要注意使环境治理机制与乡村治理体系相融合。

2. 重视体制的复杂性:新机制要吸纳原有机构和机制

河长制的成功在于能够吸纳与融合原有“九龙治水”各部门的管理优势,进行系统性治理^[7]。从现状来看,我国大部分自然资源都是实行“小马拉大车”的管理方式,以职能部门管理为主,各个部门在本领域发挥监管作用。在引入河长制时,需要正确处理新旧两种治理机制的关系,注意两者之间的协调与相融。部门在专业领域具有优势,党政领导责任制在行政机制压实和组织动员上具有优势,二者之间应该是互补而非竞争的关系,是相互融合而非相互排斥的关系。

3. 重视治理主体的多元性:引入多元主体参与治理

为避免简约治理,应该认识国家、市场与社区的各自优势,考虑自然资源产权的复杂特性。由于自然资源产权结构的复杂性与多元性,通过综合多种治理机制进行资源保护可以发挥各种机制的优势,大大节约整合个体与公共利益的成本,实现双方双赢。就我国河长制的实施实践来看,河长制的—个特征是“发挥社会参与”,通过管理部门购买服务进行河道清淤、保洁、护堤就是通过市场行为进行治理,引入各类 NGO 组织进行信息反馈也是其中—个良好的做法。另外,各地也利用地方传统习惯权利体系发挥了保护水源与河流的作用。

概括而言,生态治理的“简约化”对于好的政策扩散有重要意义,但是当某—种已经证明绩效的治理机制引入其他治理领域时需要“看人穿衣”,在设计管理机制时与自然资源的产权属性相协调,与已有管理机制相协调,发挥多元治理主体的优势,避免完全用行政命令式的单一机制取代其他机制,而是要发挥国家、社区、市场的各自作用,激发乡村社会传统优势,建立既简约又高效的生态治理机制。

参考文献:

- [1] 朱冬亮. 村庄社区产权实践与重构:关于集体林权纠纷的—个分析框架[J]. 中国社会科学,2013(11):85-103.
- [2] 贺东航.“简约治理”与林改政策在乡村的实践[J]. 华

- 中师范大学学报(人文社会科学版),2012,51(5):1-7.
- [3] 陈涛. 治理机制泛化——河长制制度再生产的一个分析维度[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2019,21(1):97-103.
- [4] 沈坤荣,金刚. 中国地方政府环境治理的政策效应——基于“河长制”演进的研究[J]. 中国社会科学,2018(5):92-115.
- [5] 麦柯丽. 构筑—个简约的世界:奥斯曼帝国和清帝国的法律及财产[G]//张世明. 世界学者论中国传统法律文化(1644-1911). 北京:法律出版社,2009:299-323.
- [6] 史玉成. 流域水环境治理“河长制”模式的规范建构——基于法律和政治系统的双重视角[J]. 现代法学,2018,40(6):95-109.
- [7] 任敏.“河长制”:—个中国政府流域治理跨部门协同的样本研究[J]. 北京行政学院学报,2015(3):25-31.
- [8] 王园妮,曹海林.“河长制”推行中的公众参与:何以可能与何以可为——以湘潭市“河长助手”为例[J]. 社会科学研究,2019(5):129-136.
- [9] COASE R H. The problem of social cost[J]. Journal of Law and Economics,2013,56(4):537-877.
- [10] HARDIN G. The tragedy of the commons[J]. Science, 1968(162):1243-1268.
- [11] BROMLEY D, DANIEL W. Environment and economy: property rights and public policy[M]. Oxford: Basil Blackwell,1991.
- [12] COLE D H. Pollution and property comparing ownership institutions for environmental protection[M]. Cambridge: Cambridge University Press,2002.
- [13] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道:集体行动制度的演进[M]. 余逊达,译. 上海:上海译文出版社,2012:11.
- [14] 何·皮特. 谁是中国土地的拥有者:制度变迁、产权和社会冲突[M]. 林韵然,译. 北京:社科文献出版社,2008.
- [15] 李汉卿. 行政发包制下河长制的解构及组织困境:以上海市为例[J]. 中国行政管理,2018(11):116-122.
- [16] 朱玫. 论河长制的发展实践与推进[J]. 环境保护,2017,45(Z1):58-61.
- [17] 陈雅如. 林长制改革存在的问题与建议[J]. 林业经济,2019(2):26-30.
- [18] 郭阳,范和生. 林长制改革:历史脉络,现实困局与未来路向——基于安徽省政策文本与实践调查的双重分析[J]. 合肥工业大学学报(社会科学版),2020(4):27-31.

(责任编辑:高虹)