

农村环境资源“多中心治理”法治格局初探

郭武¹, 王晶²

(1. 甘肃政法学院 环境法学院, 甘肃 兰州 730070; 2. 武汉大学 环境法研究所, 湖北 武汉 430072)

摘要: 传统“单中心”格局中的农村环境资源治理在“善政”和“个性应对”策略的实现上存在困境。农村环境资源“多中心治理”具有显著的优越性,是农村环境资源治理的新路径、新格局。从治理主体的单中心到多中心,从治理规则的失序到适序,是塑造农村环境资源“多中心治理”法治格局的必由之路。

关键词: 农村环境资源; 多中心治理; 法治格局

中图分类号: D912.6; D922.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-6604(2018)03-0060-06

在我国当下环境资源法治格局中,城市与农村的差异是一个由来已久的结构性问题。随着我国“城市中心主义”环境资源法治的进一步加强,城市与农村之间在环境资源治理中的差异性更趋严峻:一边是城市环境资源治理手段的愈加合理和制度、机制的更趋完善,另一边却是农村环境资源治理在制度、手段上的萎缩和缺失。因此,如何从完善制度、机制的角度提升农村环境资源法治水平是克服城市与农村之间环境资源法治结构性失衡的关键所在。而农村环境资源法治建设和完善需建立在农村经济—社会—文化—环境嵌入组合而成的特殊情境之中。鉴于传统“单中心”治理格局之于农村环境资源治理的困境,本文的研究以农村经济—社会—文化—环境互嵌为基础,在分析“多中心治理”格局优越性的基础上,提出农村环境资源治理的新路径和新格局。

一、传统“单中心”格局中的农村环境资源治理困境

“单中心”一词最初源于迈克尔·波兰尼对社会秩序的研究,其在《自由逻辑》一书中区分了社会的两种秩序,一是指挥的秩序,一是多中心的秩序。指挥的秩序又被称为一元化的单中心秩序、

设计的秩序,这种秩序以权威主义为特征,通过上级指挥、下级服从的单一链条来维持自身的协调与运转,并实现自身的分化与整合。单中心秩序在奉行权威主义的国家中得以广泛运行,并是权威主义国家公共事务治理的主导秩序。作为公共事务治理的重要部分,传统视野下的我国农村环境资源治理奉行的是一种以政府为单一治理中心、遵循自上而下路径的治理模式,换言之,单中心秩序是我国农村环境资源治理的主导秩序。以政府为“单中心”主体(主导)的农村环境资源治理模式,在调整人与具有公正、安全等垄断性公共物品性质的环境资源的关系上发挥了难以替代的作用,但也存在困境和不足。

(一)“单中心”下的农村环境资源治理“善政”不能

以政府为“单中心”的农村环境资源治理模式强调行政调整机制,以“善政”的建立为治理成功的依托。蔡守秋教授将“善政”的要素简述为“严明的法度、清廉的官员、很高的行政效率、公正的行政管理”^[1]。而由于自身的种种特性以及与治理大背景的糅合,农村环境资源的治理似乎总是处在离“善政”最远的“底处”。从“严明的法度”角度分析,对农村环境资源的治理还处在“法度”有

收稿日期: 2018-01-10

基金项目: 中国博士后科学基金面上资助项目(2016M590340); 甘肃政法学院校级重大项目(2016XZD05)

作者简介: 郭武, 教授, 法学博士, 华东政法大学博士后研究人员, 从事环境法学基础理论研究; 王晶, 博士研究生, 从事环境法学基础理论研究。

无的初始阶段,与“严明的法度”相距甚远。我国长期的社会经济城乡二元结构在环境立法上表现为环境正义价值的迷失、对农村环境资源的治理缺乏关注。目前,在涉土壤、涉饮用水等关键性环境资源的立法上,农村仍为空白。“清廉的官员”虽依赖于良好的个人素养,但严明制度的引导和保障对“清廉”的维系有着更为关键的作用。以政府为“单中心”的治理秩序、自上而下的单一路径,已为地方政府决策取决于上级而不是民意,以及监督不足埋下了伏笔。“很高的行政效率”,本应是权威主义政治组织的一大优势,但因于与农村治理关系最密切的乡(镇)政府,作为行政的“末梢神经”,只设有“传感功能”,再加之环境资源治理问题的晚近性,这一优势在农村环境资源的治理中并不显见。在现行的行政机构设置中,乡(镇)政府的主要职责在于传达上级指示,主动性行政事务较少。在新《环境保护法》出台前,并未有相关立法规定乡(镇)政府的环保职能,有学者提出通过法律解释的方法解决乡(镇)政府环保职能缺失的问题^[2]。新《环境保护法》在三十三条虽开创性地规定了“县级、乡级人民政府应当提高农村环境保护公共服务水平,推动农村环境综合整治”,但仅限于原则性规定。故,以政府为“单中心”主体的农村环境资源治理仅处于突破制度有无的层面上,“高效”的要求更是难以体现。

(二)“单中心”下的农村环境资源治理“个性应对”不足

以政府为“单中心”,上级指挥、下级服从、末梢传达,在此种自上而下的单一治理路径中,政府以“国家”身份出场,而“国家”仅在较高层面以“单个场景”思维推动环境资源的治理,多有“一体遵行”的效果安排,对实践中的环境资源治理个性问题往往视而不见。作为行政应对的“最后一公里”,乡(镇)政府对农村的治理多为传达工作,能动性丧失,故而,农村治理在对政府的“单个场景”治理思维的突破上面临着更大的障碍。而事实是,在农村环境资源治理的具体实践中,表现为个体的各种“公共池塘资源”皆具有鲜明的个性。“继时关系或共时关系的多重场景构成”^{[3]47}是其显著特征,因而也存在相互迥异的管理规则。故以政府为“单中心”下的治理秩序,在解决农村环境资源治理中具体场景面临的问题时,能动性不足,其所惯常适用的“一刀切”做法无法应对实践中处处是极具个性特征的“公共池塘资源”管理现状。

二、农村环境资源“多中心治理”的提出及优越性分析

(一)“多中心”与“多中心治理”理论

“多中心”的概念由迈克尔·波兰尼在比较研究“单中心”含义时于《自由逻辑》一书中提出。有别于“单中心”中的中心一元、中心固定秩序,在以“多中心”为框架下的秩序中,诸多单位间存在既相互独立又相互调适的动态关系,诸多单位在社会的一般规则体系中找到各自的准确定位,并实现相互关系的整合。但多中心并非意味着无“绝对中心”,而是由于被应对场景的性质不同以及单位主体不同,在不同的应对场景中,总会出现一个能够发挥主导性和优势作用的“绝对中心”,而其他主体则发挥辅助和配合作用。故“多中心”是从历时性角度,对多个场景的“中心”分析中得出的概述,若从具体场景中看,“中心”应是唯一的。

奥斯特罗姆夫妇传承和发扬了“多中心”理论,将其用于公共事务治理的实证研究中。埃莉诺·奥斯特罗姆在研究中指出“许多社群的人们借助既不同于国家也不同于市场的制度安排,却在一个较长的时间内,对某些资源系统成功地实行了适度治理”^{[4]1},在对成功事例治理方式的分析和总结上,她提出了一种有别于国家主导和市场主导的第三种解决方案,即“多中心治理”理论。“多中心治理”理论的核心要点是:在治理的主体上,强调非单一的公共事务的处理主体和公共物品的提供主体,提倡国家、市场、社会的共同参与;在治理路径上,通过清晰界定边界、使占有者和供应规则与当地条件保持一致、解决冲突机制等方式实现治理成效。

(二)农村环境资源“多中心治理”的提出及其内容

1. 农村环境资源“多中心治理”的提出。“多中心”作为一种治理思路和理论框架,已广泛应用于多个学科领域,其衍生了印第安纳学派对多中心的公共经济理论、多中心的立宪秩序理论、多中心的公共池塘资源治理理论、多中心的公共行政体制理论的研究。对“多中心的公共池塘资源治理理论”,即奥斯特罗姆夫妇的“多中心治理”理论的研究和运用,为环境资源治理难题提供了新的解决路径。我国幅员辽阔的农村地区,在解决环境资源治理中面临的“善政困境”“个性应对困境”时急需寻找新的出路。而“多中心治理”理论,从

纵向分析其实是在主张突破单一的自上而下路径,呼吁在环境资源治理中将自上而下与自下而上相结合,从横向看是修正以政府为一元主体的单中心治理模式,主张灵活纳入多种治理主体和治理机制,以及多个治理中心。在农村环境资源治理中嵌入多中心治理理论,提出我国农村环境资源的“多中心治理”,是应实之举,具有重要的理论价值和实践意义。

2. 农村环境资源“多中心治理”的主要内容。传统的单中心模式在环境资源治理的理论和实践中都面临诸多不适。治理主体的一元,在理论上忽视了将环境资源做类型化区分,没有根据环境资源的所属类别、特性来安排不同的治理主体,有方法论上的缺陷。对农村环境资源的笼统对待直接导致了治理实践中的某些纳为政府管控、排斥其他主体进入的农村环境资源治理领域,政府因其自身性质和能力而鞭长莫及。能胜任的其他主体被规设为非治理主体,缺失治理机会或是缺乏相应的被激励机制,促成了环境资源治理成效不足和治理主体资源浪费的双重尴尬。对农村环境资源类型更深刻、更精准的识别和区分,对不同类别的农村环境资源适用不同的治理主导主体,使之具有不同的中心,在总量上形成农村环境资源的“多中心治理”的法治格局,是农村环境资源“多中心治理”的主要内容。

农村环境资源按其性质可分为三大类:(1)具有安全、公正等垄断性公共物品性质的农村环境资源;(2)具有私人物品性质的农村环境资源;(3)具有非垄断性公共物品性质的农村环境资源。在这三类资源中,第一类环境资源因具有安全、公正等垄断性公共物品性质,政府被论证为最佳的治理者。第二类由于其私益属性,产权界定清晰,可归于市场调节,从而实现环境资源的良善治理。环境资源的第三种类别,因其具有公共性质,权属难以明晰,单一的依靠市场调节则面临不适,又因其涵盖范围较广,不具备可垄断性,政府在管控时易出现职能缺位、错位和越位等问题。换言之,在第三类环境资源的治理中面临市场和政府失效的困境。在传统的理论中对前两种环境资源的界分及其对应的治理主体都有较为清

晰、合理的梳理,而第三类环境资源的治理主体和治理路径,则成了当下环境资源治理研究急需论证的问题。

在继政治领域提出的“以社会制约权力”^①的开拓性观点后,西方的生态主义运动提出了“以社会参与促进环境保护”^②的著名论题,自此,社会自治理论浸入环境保护、资源治理范畴。根据社会自治理论,社会对环境资源的治理权是权利而不是权力,它是公民在将必要的对环境资源治理的权力交给国家后,由自己保留行使的对环境资源治理的权利。社会对环境资源的治理权之所以正当,其理论基础源于自己具有决定环境自治事务的权利,体现了公民的环境权。可从两个层面来分析社会对环境资源的治理:一是个人意义上对环境资源的治理,具体是指公民个人对具有非垄断性公共物品性质的环境资源的治理;二是社群意义上的对环境资源的治理,主要是指由公民个体集结而成的,具有非政府性非营利性的第三方组织,对具有非垄断性公共物品性质的环境资源的治理。社会对环境资源的治理,从理论上解决了在具有非垄断性公共物品性质的环境资源治理中,市场和政府困境之后的路径问题。

综上,对农村环境资源进行更精准、细致的分类,根据不同性质、特征的资源类别,适用不同主体主导下的资源治理模式,形成个人、企业、政府、第三方组织等主体多元共治的治理局面是农村环境资源“多中心治理”的核心要义。

(三) 农村环境资源“多中心治理”的优越性分析

农村环境资源“多中心治理”因其内涵、特征,在应对农村环境资源的“善政”“个性应对”等治理困境时有天然的、不可比拟的优越性。

1. “多中心治理”因其本质所蕴含的复杂、多样、动态的制度安排,适应了农村环境资源治理对象与治理本身的不确定性特点,从而成为解决农村环境资源治理问题的根本途径。来自国家层面的制度安排总难免存在“单个场景”思维、“整齐划一”安排、静态处理方式等弊病^[5]。在农村环境资源治理中单依赖国家层面的制度安排会存在个

^① “以社会制约权力”理论的核心思想在于相对独立的团体、组织和群体,可对权力形成一种“社会制衡”。

^② “以社会参与促进环境保护”具体内涵为社会通过参与环境保护,发挥自身长处,从而促进环境保护取得实效。

性、微观问题制度缺失、制度泛化、制度僵化等困境。“多中心治理”理论中既考虑国家层面的制度安排,也重视来自除国家外的其他治理主体的非正式制度安排,在不同的治理情形中使用不同的制度安排,这种能动的治理模式在应对农村环境资源治理的制度困境问题上有显著的优越性。

2. “多中心治理”理论中对治理主体所形成的开放性结构,弥补了传统农村环境资源治理模式中的政府“单中心”缺陷,开放性结构带来的治理主体多元化,既能最大限度地整合资源,也能更好地运行监督机制。农村环境资源的治理问题亟须在以政府为“单中心”的一元治理模式之外探求新的道路,而“多中心治理”理论旨在构建国家公民—社会—市场三元架构^[6],强调政府、市场、公民社会多元主体的互动与监督,在治理主体层面上能较好地应对农村环境资源治理因时因地的多变。对治理主体所形成的开放性结构,也意味着从农村环境资源保护到利益分享的整个过程,公众参与原则都能贯穿其中,并构成“多中心治理”的制度内核,有助于农村环境资源治理决策的公平、公正和透明。

3. 就我国的环境资源治理的大背景而言,农村长期处于被忽视的地位,自上而下纵向的治理方略时常无法触及农村,致使农村环境资源治理中政府职能缺位。故而农村地区更需要寻找新的,且具有实践价值的治理路径。多中心治理理论本质上有别于政府、市场的调节理论,对政府施策的依赖较小,适合于农村环境资源治理的现状。

4. 尽管农村环境多中心治理作为一种理论设想已进入环境法学研究视野和资源治理实践领域,但地方环境资源治理的实践中未自名为多中心治理,而处处具有多中心治理特征的治理实例却并不鲜见。这些治理实例揭示了多中心治理的一大重要特征——自发性,“自发意味着多中心体制内的组织模式在个人有动机创造或者建立适当有序模式的意义上将自我产生或者自我组织起来”^{[7]76-78}。而因自发性特征产生的显著优越性在于,自发而产生的治理机制具有更强的本土适应性。本土适应程度作为衡量治理机制优良的标尺,在环境资源治理领域有着重要的实效价值,故此,自发性导致的更优的适应性是农村环境资源多中心治理的一大优越性。另需注意的是,多中

心治理的自发性特征并非纯粹意义上的自我生成、自我发展,首先应是来自国家层面的制度安排,为自发性留设存在和演化的土壤,其次才是多中心治理实践的自发、演化。

三、农村环境资源“多中心治理”格局塑造

将农村环境资源问题类型化,根据不同性质的问题适用不同主体主导下的调整模式,正确、适当地应用治理规则,重新塑造农村环境资源治理格局,是突破农村环境资源治理以政府为单中心的治理机制、自上而下的单一路径的可行之道。对农村环境资源“多中心治理”法治格局进行塑造,优化对农村环境资源的治理,具体包括:治理格局中的主体重塑——从单中心到多中心;治理格局中的规则重塑——从失序到适序。

(一) 农村环境资源治理格局中主体的重塑——从单中心到多中心

革除对农村环境资源的粗线条统抓对待方式,将农村环境资源按照所属性质进行分类,进而使用不同的治理主体主导下的治理模式,是农村环境资源治理从单中心到多中心的首要步骤。对农村环境资源的分类中,具有私人物品性质的环境资源因其权属清晰最易界分。而在对具有安全、公正等垄断性公共物品性质的环境资源和具有非垄断性公共物品性质的环境资源进行区分时,应坚持治理保留原则^①,即除少数归为具有安全、公正等垄断性公共物品性质外,其余的一律列为具有非垄断性公共物品性质的农村环境资源。这意味着首先明晰具有安全、公正等垄断性公共物品性质的农村环境资源的具体涵盖范围,梳理出名录,对于性质不明尚有争论、未经名录纳入的,都先归入具有非垄断性公共物品性质的农村环境资源,适用相应的治理主体。

农村环境资源的三种类别与其对应的治理主体间并不是唯一对应关系,而是唯一主导关系,每种类别的环境资源由其对应的治理主体主导治理,并不绝对排斥其他的治理主体参与治理。换言之,在任一环境资源的治理中,都可能存在多个治理主体,但占主导地位的治理主体是唯一的,且主导的治理主体的类别是由环境资源的性质类别所预先决定的。将主导的主体治理环境资源定义为治理中心,从环境资源治理的个案上看,中心唯

① “治理保留原则”是指除有法律法规明确规定,否则某一种资源的治理权不属于公权力。

一,而从环境资源治理的宏观上看,不同的治理实况存有不同的中心,总量上呈现多中心的局面。将农村环境资源分类对待,形成多中心治理的主体格局,需要从以下几方面进行应对。首先是出台相应的规范性文件,对农村环境资源中属于公权力管控的范围进行明确限定、列举,防止公权力主导治理具有私人物品性质的农村环境资源和具有非垄断性公共物品性质的环境资源。其次是明确政府及其职能部门的农村环境资源治理职责,重点厘清其在各类环境资源中所应扮演的角色。(1)在具有安全、公正等垄断性公共物品性质的环境资源的治理中,政府及其职能部门应责无旁贷,承担全部职责。以垃圾焚烧处理厂的建设运行为例,目前我国大部分垃圾焚烧处理厂皆选址在农村地区,由于一些处理厂的规范化程度不高,极易形成对所处农村的巨大环境污染,政府及其职能部门应在此类情况中积极作为,承担应有的责任。(2)在具有私人物品性质的环境资源治理中,政府应采取非强制的导向机制,引导此种资源的最优治理。(3)在具有非垄断性公共物品性质的环境资源的治理中,政府可利用自身特性,为社会对此类资源的优化治理创造条件。以浙江省五水共治项目为例,苍南县下属乡镇政府将所属的河道清理以及农村垃圾清理,外包给当地具有较好资历的环保组织。由于河道积污数年,清理量巨大,乡镇政府提供的资金远不够治污的启动经费,当地环保组织开始从各种可能的渠道募集资金,包括利用该环保组织作为中国有名的公益团体所得到的其他公益组织赠予的伙伴合作资金等。治理资金不足是地方农村环境保护中面临的关键性问题。在此例中,政府利用自身的总体化组织特征,为社会对此类资源的优化治理创造了条件^[8]。最后,通过设定与农村环境资源治理相关的第三方组织的培育、鼓励制度,为具有非垄断性公共物品性质的环境资源的治理蓄养主体要素。

(二) 治理格局中的规则重塑——从失序到适序

在农村环境资源治理格局中,治理规则的重塑具体包括正式规则^①和非正式规则^②的适用顺序调试、规则间相容性重探。在传统的农村环境

资源治理中,因于缺乏对资源类型必要的类型化区分,规则的适用前提未得到应有的重视和正确的理解,致使不同层面的规则适用错乱,环境资源的治理成效微弱。对于具有安全、公正等垄断性公共物品性质的农村环境资源,治理规则理所应当由来自国家层面的正式规则为主导,而在另外两类中,规则的适用应具备更详尽的区分、梳理。

在具有私人物品性质的环境资源治理区域,因其具有的私益性质和明确的权属边界,除严重涉及社会整体利益的情形外,在适用性方面,来自治理主体本身的非正式治理规则应优于来自国家、政府层面的正式规则。治理规则在具有私人物品性质的环境资源治理领域适用错乱的典型例子如,在我国南方丘陵地带,政府为完成区域绿化指标,出台地方性规定,强制在农村土地上退耕还林、还草。作为具有私人物品性质的农户所拥有的土地资源,农户为资源的治理主导主体,治理规则也应适用主体的安排。上例中治理规则适用的错乱导致了实践中退耕还林、还草不成,农地资源浪费的困境。

在具有非垄断性公共物品性质的农村环境资源的治理中,非正式的治理规则的种类和来源要比具有私人物品性质的农村环境资源所具有的更繁多、更复杂。因其公共物品的特性,所关涉利益必成交织化,且因大部分都具有历史性特征,环境资源治理的习惯法在这一类别的农村环境资源治理中长期存在,且发挥着关键作用。在此类性质的农村环境资源治理中,来自国家层面的正式规则与来自主导治理主体的非正式治理规则应属于同阶、兼容适用。而可同用的背后机理在于,这两种规则所规定的内容应各有侧重,来自主导治理主体的非正式规则涵盖治理的途径、方略,来自国家层面的正式规则侧重于为非正式的规则产生提供条件,为非正式规则的约束力提供一定保障以及为非正式规则提供价值判断等。

参考文献:

- [1] 蔡守秋. 第三种调整机制——从环境资源保护和环境资源法角度进行研究(上)[J]. 中国发展, 2004

① “正式规则”有如下特征:正式形成文字形式、制成条文,由一定的权力组织来实施或保障,建立过程所需时间短。

② “非正式规则”有如下特征:形成和演化时间长,依赖内在约束,有较强稳定性。

- (1):29—36.
- [2] 孙秀华. 法律解释方法对乡镇政府环境保护权限的确定[J]. 才智, 2014(22):241—242.
- [3] 埃莉诺·奥斯特罗姆, 罗伊·加德, 纳詹姆斯·沃克. 规则、博弈与公共池塘资源[M]. 王巧玲, 任睿, 译. 西安: 陕西人民出版社, 2011.
- [4] 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, 陈旭东, 译. 上海: 上海译文出版社, 2012.
- [5] 郭 武, 党惠娟. 环境习惯法及其现代价值展开[J]. 甘肃社会科学, 2013(6):122—126.
- [6] 欧阳恩钱. 环境问题解决的根本途径: 多中心环境治理[J]. 桂海论丛, 2005(3):55—57.
- [7] 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, 2004.
- [8] 王 晶. 论城乡环境正义及其实现[D]. 兰州: 甘肃政法学院环境法学院, 2015.
- (责任编辑 赵文青)

On the Polycentric Governance Legal Pattern of Rural Environment and Resources

Guo Wu, Wang Jing

(School of Environmental Law, Gansu Institute of Politics and Law, Lanzhou 730070, China)

Abstract: In the realization of “good governance” and “personalized response” strategy, the traditional “single center” rural environmental and resource governance is faced with dilemma. The “polycentric governance” of rural environment resources has significant advantages, and is a new path and new pattern of rural environmental and resource governance. The necessary ways to shape the rule of law pattern of rural environmental and resource “polycentric governance” are from single center to poly-center of governance body, and from disorder to appropriate order of governance rules.

Key words: rural environmental resources; “polycentric governance”; rule of law pattern