

社会学视野下中国自然资源治理模式的演进及展望

卢春天 马怡晨*

摘要：本文回溯了自然资源治理模式的演进历程，并将其融入社会转型过程中，分析不同社会基础对自然资源治理模式及其演进产生的影响。新中国成立至今，依次经历了命令型、管束型、监管型和统筹型四种自然资源治理模式，每种模式对应不同的治理主体、治理方式、治理手段以及治理机构。在这一过程中，以社会价值取向、社会力量结构、社会风险结构为代表的社会基础共同形塑了自然资源治理模式及其演进。为了实现自然资源治理体系与治理能力现代化，中国必须以坚持党委领导、政府主导的统筹治理为基本前提，落实多元主体协同治理机制，积极探索社区治理实践，最终形成自然资源治理的中国特色模式。

关键词：自然资源治理 社会结构转型 社会基础

* 卢春天，西安交通大学人文与社会科学研究院社会学系教授；马怡晨，西安交通大学人文与社会科学研究院社会学系博士研究生。

人类对自然资源的认识和利用最早可追溯到从猿到人的过渡阶段,因此人类社会的发展史也是自然资源的利用史。^① 自然资源是“在一定时间和技术条件下,能够产生经济价值,以提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总和”^②。对生态系统而言,它是必不可少的重要组成;对社会经济发展而言,它是至关重要的物质基础。随着各国人口规模逐步扩大,工业化、城市化、现代化速度不断加快,自然资源愈加重要且稀缺。自然资源危机引发的“蝴蝶效应”^③影响了各国政治、经济、社会,即便是地大物博的资源大国,也难逃“资源诅咒”“公地悲剧”的泥潭。在这样的现实挑战下,各国依据国情、国力、国体以及自然资源禀赋形成不同类型的自然资源管理体制。^④ 回溯历史有助于把握未来,目前已有不少研究对中国自然资源管理进行历史溯源,通过归纳不同时期的自然资源管理模式或体制,描绘改革发展趋势,以掌握其历史脉络,总结其发展经验。

一 文献回顾与问题提出

从经济维度出发,研究往往将自然资源管理与经济体制改革挂钩。从适应集中计划管理需要到适应市场经济发展需要,^⑤ 自然资源管理模式经历了供给管理、需求管理、资源化管理和资产化管理四个阶段的发展历程。^⑥ 从政治维度出发,研究关注组织机构改革和制度政策变动。

-
- ① 参见刊评《自然资源治理须走出中国道路》,《中国国土资源经济》2019年第10期。
 - ② 张丽萍:《自然资源学基本原理》(第二版),北京:科学出版社,2017年,第2页。
 - ③ 例如,温室气体排放、生物多样性丧失、水资源短缺等。联合国环境规划署国际资源小组于2019年编撰的《全球资源展望》指出:“超过90%的生物多样性丧失和水资源短缺现象,以及近半数的全球温室气体排放,都是由自然资源开采和加工造成的。”
 - ④ 钱丽苏:《自然资源管理体制比较研究》,《资源与产业》2004年第1期。
 - ⑤ 陈安国:《从“公地的悲剧”看我国自然资源管理方式的转变》,《科技进步与对策》2002年第8期。
 - ⑥ 梁勇、成升魁、闵庆文:《中国资源管理模式的发展历程与改革思路》,《资源开发与市场》2003年第6期。

比如中国自然资源管理体制与历届政府机构改革相伴而生,^① 呈现了由分散互相牵制耗能管理向相对集中互相协调聚能管理转变的发展趋势;^② 谷树忠等人则将中国自然资源政策的演进历程划分为四个阶段,且自2011年起进入向政府规制、全面负责、促进转型、系统协调和差异设计方向不断优化的第五阶段。^③ 从社会维度出发,研究关注社区对自然资源管理转型的影响。如唐远雄和李浩功认为社区共管是推动中国自然资源管理从合法律性向合法性、从统治向治理转变的主要原因。^④ 此外还有研究在汇总多维要素的基础上梳理自然资源管理的历史脉络。如袁一仁等人以党的十一届三中全会、十四大、十八大为界限将新中国成立后的自然资源管理体制改革划分为四个阶段;^⑤ 邓锋等人则分别描绘了自然资源管理模式、职能、方式、手段、理念的转变方向。^⑥

虽然学者们在关注点和学科视角上的不同,使其在梳理和划分国内自然资源管理方式、体制、模式的历史演进上存在一些差别,但其结论基本承认自然资源治理与社会转型之间存在强关联性。因此,有必要从社会学视角出发考察不同历史阶段自然资源治理模式及其社会基础的变化。基于此,本研究试图回答以下三个问题:中国自然资源治理模式的历史演进及其特征如何? 哪些社会基础影响其演进? 什么样的自然资源治理模式更适合中国的现实与未来发展? 考虑到如今中国正在推动社会管理向社会治理转型、环境管理向环境治理转型,为论述统一,本文使用“自然资源治理”替代以往研究惯用的“自然资源管理”。

-
- ① 苏迅、方敏:《我国自然资源管理体制特点和发展趋势探讨》,《中国矿业》2004年第12期。
 ② 钱丽苏:《自然资源管理体制比较研究》,《资源与产业》2004年第6期。
 ③ 谷树忠、曹小奇、张亮、牛雄、曲冰、何绍维:《中国自然资源政策演进历程与发展方向》,《中国人口·资源与环境》2011年第10期。
 ④ 唐远雄、李浩功:《从统治到治理——中国自然资源管理合法性的转向》,《社科纵横》2015年第11期。
 ⑤ 袁一仁、成金华、陈从喜:《中国自然资源管理体制变革:历史脉络、时代要求与实践路径》,《学习与实践》2019年第9期。
 ⑥ 邓锋、石吉金、姚舜禹:《国土资源管理改革的总体趋势与若干思考》,《中国国土资源经济》2011年第5期。

二 自然资源治理模式的历史演进

新中国成立后的自然资源治理历程可以由三个自然资源治理领域内的重要事件划分为四个阶段,并分别对应国家治理的四种“理想型”模式,即命令型模式、管束型模式、监管型模式和统筹型模式。

1. 自然资源治理的命令型模式 (1949 ~ 1978 年)

新中国的主要任务是开展社会主义改造运动和经济建设活动,而这些活动离不开对作为工农业发展基础的自然资源的利用。自 1949 年建立新中国第一批自然资源治理机构(包括内务部地政司、林垦部、水利部等)起,到 1978 年《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)确立自然资源保护的法律效力之前,中国实行自然资源治理的命令型模式。该模式脱胎并服务于社会主义社会的新时期,意指在党委领导下,政府作为唯一治理主体,通过行政命令自上而下直接干预自然资源的开发利用行为,并要求社会各主体的无条件服从。主要具备以下特点。

首先是自然资源治理理念强调人定胜天。20 世纪 50 年代,中央曾号召开展植树造林和水土保持工作,却更多出于服务工农业发展的经济目的。到了“大跃进”时期,工农业生产高潮使得对自然资源的开发利用进一步扩大,从而推动人定胜天的思想深入人心。此时的中国虽没有明确理念指导自然资源治理,但相关工作基本围绕人定胜天的思想,以开发利用和规模扩张为重点,缺乏保护意识。

其次是以党和政府为单一治理主体,形成党委领导、政府包揽下的命令控制。为加快向社会主义转型,中国仿照苏联建立高度集权的计划经济体制和传统社会管理模式,主张政府对公共事务的大包大揽,忽视其他社会主体的参与权、话语权。自然资源治理也囿于其中,因此当时对自然资源的大规模开发利用更多反映的是国家意志,而非社会实际需求。

再次是主要采用规范性办法等行政手段,法律手段较弱。新中国成

立初期，以《中华人民共和国土地改革法》（1950）、《宪法》（1954）为代表的相关立法多集中于规范自然资源，尤其是土地资源的权属问题（主要指所有权与使用权）。对开发利用行为主要借助行政命令自上而下地干预，而未在法制层面予以落实。例如，中央政府曾出台《渠道管理暂行办法草案》（1951）和《水利工程水费征收使用和管理试行办法》（1965）以规定水资源的收费制。但该制度实行不久就因受“大跃进”和“文化大革命”的影响而“付诸东流”，其他相关法律制度建设也暂时停滞。

最后是依据自然资源属性成立对应治理机构，并呈现分散治理状态。不同于美国等西方国家设置一个行政机构统一治理所有自然资源，新中国按照属性、产品和生产技术专业设置产业经济部门以分类管理自然资源。^①“种树的只管种树，治水的只管治水，护田的只管护田。”^②有些自然资源还会同时被多个机构分割治理，如土地资源治理划分城乡，农村土地归农业部和农垦部治理，城市土地由城建、规划、房产等部门治理。^③

综上，命令型自然资源治理模式是新生政权快速建立工业体系、奠定国民经济基础、稳定社会秩序的必然产物。该模式对战后中国的自然资源治理发挥了较强的积极作用，既克服了当时“一盘散沙”式的社会关系，使政府具备强大的社会动员和社会控制能力，又促使工农业生产和经济发展能力快速恢复，保证国家战略意图的顺利实施。但该模式也存在不可忽视的消极作用：一方面体现在自然资源保护意识的淡薄造成资源浪费和生态破坏现象严重；另一方面体现在自然资源治理僵化，缺乏社会活力，并在国家治理路径依赖^④的惯性作用下导致社会参

① 袁一仁、成金华、陈从喜：《中国自然资源管理体制变革：历史脉络、时代要求与实践路径》，《学习与实践》2019年第9期。

② 严金明、王晓莉、夏方舟：《重塑自然资源管理新格局：目标定位、价值导向与战略选择》，《中国土地科学》2018年第4期。

③ 姚华军、丁锋：《我国国土资源管理体制的历史、现状及发展趋势》，《中国国土资源经济》2001年第11期。

④ 曹龙虎：《国家治理中的“路径依赖”与“范式转换”：运动式治理再认识》，《学海》2014年第3期。

与治理机制的长期匮乏。

2. 自然资源治理的管束型模式 (1978 ~ 1995 年)

1978 年, 中国进入改革开放和市场经济转轨时期, 简政放权、法治建设成为国家治理新方向, 但探索治理新模式离不开政府强有力的组织领导。因此, 自 1978 年《宪法》确立自然资源保护的法律效力起, 到 1995 年正式提出可持续发展战略之前, 中国实行自然资源治理的管束型模式。该模式脱胎并服务于中国从传统社会主义向现代社会主义过渡的历史转型期, 意指在党委领导下, 政府作为唯一治理主体, 运用行政与法律手段共同约束自然资源的开发利用行为, 政府权力部分下放。主要具备以下特点。

首先是治理理念发生转变, 资源保护在《宪法》层面得到认可。20 世纪 70 年代世界环保运动的兴起和国内改革开放的启航, 共同推动中国自然资源治理理念从大力开发向合理利用转变。1981 年川陕山区严重的泥石流和洪涝灾害更是让人们意识到无节制开山伐木的严重后果。因此, 中央在 1983 年第二次全国环境保护会议上推出以合理开发利用自然资源为核心的生态保护策略。“大力保护, 合理利用”由此贯彻指导自然资源治理工作。

其次是治理方式转变为党委领导、政府主导下的管理约束。改革开放后, 计划经济时期高度集权的传统社会管理模式不再适应生产力的发展, 政府逐步以宏观管理替代微观管理。但在计划经济尚未脱嵌, 市场化转轨刚刚发轫, 其他社会主体力量发育还不充分的现实条件下, 自然资源仍离不开党和政府的管理约束。即便约束有所放松, 但政府依然表现出全能与独揽的特征。为有效防止自然资源被过度开发, 国家对资源利用形成一种刚性限制。^①

再次是行政手段多元化, 法治框架初步构建。行政命令明显减少,

① 唐远雄、李浩功:《从统治到治理——中国自然资源管理合法性的转向》,《社科纵横》2015 年第 11 期。

行政引导、信息、咨询服务等手段相继出现。在法律手段上,不仅规范了自然资源的保护和有偿使用问题,如《宪法》(1978、1982)、《中华人民共和国自然保护区条例》(1994)、《中华人民共和国资源税条例(草案)》(1984),还完善了权属问题,如《盐业管理条例》(1990),并开始实施自然资源的资产化管理制度,包括耕地占用税、城镇土地使用税等自然资源有偿使用制度、产权分割制度。

最后是治理机构依然维持分散治理状态,但已出现统一治理趋势。1978~1995年,中国历经了3次以精兵简政为任务的政府机构改革,但效果并不彻底。如在1988年的国务院改革中建立能源部,替代煤炭工业部、石油工业部和核工业部,又在1993年的国务院改革中撤销能源部,分为电力部和煤炭部。因此,自然资源的治理机构依然维系了改革开放前的分散治理状态。虽然政府机构改革历经了精简膨胀再精简的循环,但自然资源治理机构仍在总体规模数量上呈现下降趋势,^①在部门关系上呈现统一治理趋势。

综上,管束型自然资源治理模式是中国为适应经济转轨而选择的一种较为保守的过渡模式。这一阶段法治框架的初步形成推动国内自然资源治理朝着利于资源有偿使用、资源资产保值增值的现代治理道路发展。但该模式实质上并未解决公众保护意识薄弱和治理参与度低的问题,“人定胜天”的传统思维遗留致使人与生态之间的紧张关系持续加剧。这也成为后期市场化规模扩大,而监管和处罚制度尚未完善时,多地政府和企业采取以生态环境换取经济利益的根源之所在。

3. 自然资源治理的监管型模式(1995~2013年)

十几年的改革开放为中国带来经济腾飞的同时也带来了自然资源治理危机。在“野蛮生长”的市场经济思维和“GDP主义”导向的政绩考核指标影响下,部分地方政府与当地企业“合作”以不计后果的资源开发换取短期经济利益。在消费主义影响下,公众无法摆脱对自然

^① 苏迅、方敏:《我国自然资源管理体制特点和发展趋势探讨》,《中国矿业》2004年第12期。

资源的依赖,自然资源消耗量不断增加。^①到 20 世纪末,中国重要产粮区耕地质量下降、水源地采量过度、生态保护区非法开发等生态问题已十分严峻,“倒逼”国家加强生态监管,走可持续发展道路。因此,自 1995 年可持续发展正式作为国家重大发展战略起,到 2013 年提出“山水林田湖是生命共同体”原则之前,中国实行自然资源治理的监管型模式。该模式脱胎并服务于中国落实市场经济、深化社会主义现代化建设时期,意指在党委领导下,政府运用行政、法律、经济手段共同监管自然资源的开发利用行为,并尝试引导其他社会主体参与治理。主要具备以下特点。

首先是以可持续发展为治理理念,强调保护而非开发利用。为改变传统资源利用方式,缓解资源消耗和生态破坏的严峻局势,中央于 1995 年正式将可持续发展战略纳入“九五计划”。1998 年长江流域的特大洪水再次警醒人们无节制开发利用自然资源带来的危害。21 世纪初,中央又逐步提出循环经济、建设资源节约型和环境友好型社会、绿色发展等思想,而这些也都属于可持续发展理念的拓展与深化。

其次是企业被纳为治理主体,形成党委领导、政府主导、企业参与下的监督管理。20 世纪末,社会主义市场经济体制进入稳步发展阶段。与此同时,1998 年国务院机构改革推动政府职能转向宏观调控、社会管理和公共服务,并将部分治理权力分给市场。考虑到企业作为开发利用自然资源的主要责任主体,政府借助市场机制引导、监督企业参与自然资源治理,但忽略了一般公众的责任。

再次是继续完善行政和法律手段,开始运用市场手段。在行政手段上,既通过国家发展规划加强对资源保护的宏观管理,也借助成立全国人大环境与资源保护委员会、组织开展全国环保执法活动、向地方派驻国土督察局等方式加大资源利用监管力度。在法律手段上,《中华人民

① 张玉林、郭辉:《消费社会的资源—环境代价——“2019 中国人文社会科学环境论坛”研讨综述》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2020 年第 1 期。

中华人民共和国刑法》(1997)首次规定破坏环境资源保护罪,并在自然资源治理领域先后建立监督问责机制、信息公开和公众参与制度。在经济手段上,通过规划建设国家重大绿色工程引导市场参与治理。比如《中国跨世纪绿色工程规划》强调污染者负责,要求资金投入以企业和地方为主。

最后是多机构相对分散治理转变为国土资源部相对统一治理。1998年中国再次推行以职能转变、政企分开为主要任务的政府机构改革,原有多机构分散治理、互相牵制的状态被打破,出现相对统一趋势。中央撤销了几乎所有工业专业经济部门,由地质矿产部、土地管理局、海洋局和测绘局共同组建国土资源部,但林业局、住建部、农业部、水利部的部分职责还未整合到国土资源部之内。

综上,监管型自然资源治理模式是生态问题倒逼和政府职能转变需求下的必然选择。为缓解现代化转型过程中资源保护与经济发展之间的矛盾,中央一方面下放权力,推动地方政府的监察与问责工作制度化、常规化;另一方面借助市场机制刺激、引导、监督企业担负治理责任。这在一定程度上提高了自然资源治理的整体效率以及基层政府的治理能力。但已有法律制度对个体行为约束力不强,多数企业属于被动服从于硬性规定而非主动参与治理。个体和企业的嵌入度和积极性都不高,导致中国自然资源治理缺乏内生动力,治理水平偏低。

4. 自然资源治理的统筹型模式(2013年至今)

2013年,党的十八届三中全会提出要以“推进国家治理体系和治理能力现代化”为主要目标,生态环境领域也被纳入其中。这一目标的实现需要将多类资源、多方力量统筹于同一个治理体系,因此,中央自2013年提出“山水林田湖是生命共同体”原则开始布局自然资源治理的统筹型模式。该模式脱胎并服务于中国全面深化改革的新阶段,意指在党委领导下,政府运用行政、法律、经济以及其他新型手段共同治理自然资源的开发利用行为,推动形成多元主体协同治理机制。主要具备以下特点。

首先是以习近平生态文明思想为治理理念。习总书记不仅在党的

十八届三中全会上提出“山水林田湖是生命共同体”原则,还进一步围绕生态文明建设提出建立系统完整的生态文明制度体系。2017年和2021年,“草”和“沙”分别被纳入“山水林田湖”生命共同体中。直至今日,习近平生态文明思想包含可持续发展、绿色发展、美丽中国、生态文明建设、山水林田湖草沙系统治理等理念在内,可指导自然资源治理。

其次是目标形成多元主体协同治理方式。政治与社会背景的转变对治理方式提出更高要求。2013年社会管理向社会治理转型带动生态管理向生态治理转型,2019年国家治理体系和治理能力现代化重大战略部署涵括生态环境治理体系和治理能力现代化。与此同时,以环境NGO组织和社区自组织为代表的群体意识觉醒、绿色社区和生态网格化治理试点等具体实践开始为自然资源治理注入“新鲜血液”。多元主体协同治理成为自然资源治理现代化目标实现的必然路径。

再次是传统治理手段继续完善,新型治理手段出现。修订完善《环境保护法》《水污染防治法》等以进一步提升自然资源保护底线,重视前端预防而非后期治理;加快建立健全资源有偿使用制度和生态补偿制度等,形成生态文明体制建设的“四梁八柱”^①。增加国家级生态系统保护和修复重大工程建设,吸引社会资本参与其中以探索重大工程市场化模式。借助大数据等新型手段治理自然资源,如充分运用大数据和地理信息系统的技术支持实现自然保护区的网格化治理。虽然新型手段仍处于探索阶段,但已有研究和实践经验^②证实了其可行性和有效性。

最后是实现从国土资源部相对统一治理向自然资源部集中统一治理的转变。2018年,在整合国土资源部、住建部、水利部等8个部门

① “四梁八柱”指的是与生态文明体制建设相关的八类制度,具体包括自然资源资产产权、国土开发保护、空间规划体系、资源总量管理和节约、资源有偿使用和补偿、环境治理体系、市场体系、绩效考核和责任追究。

② 王春水:《自然资源数据治理与应用研究——以山西省为例》,《国土资源信息化》2019年第4期;许单云、何友均、赵晓迪、叶兵:《自然资源适应性治理探索——以钱江源国家公园体制试点为例》,《世界农业》2019年第12期。

全部或部分职责的基础上，中央成立了新中国成立以来覆盖范围最广、权力最大的自然资源统筹治理部门——自然资源部，标志着中国自然资源治理机构正式从分散走向统一。这种机构设置方式有助于决策者、执行者和监督者的适当分离和相互监督，也有助于将“山水林田湖草沙”作为整体来保护，提高自然资源治理效率。^①

综上，统筹型自然资源治理模式是中国追求生态环境治理现代化目标的必然选择。直至今日，中国的自然资源治理在理念上体现了系统化特点，在方式上表现出多元协同趋势，在手段上表现出多样化趋势，在机构上体现了集中统一特点。但统筹型模式仍处于发展和完善阶段，比如多元协同治理机制尚未落实。有些地区还出现了将自然资源开发与生态文明建设简单对立的“一刀切”型治理，极大阻碍了统筹型治理模式发挥积极作用。

为清楚对比四种自然资源治理模式，本文将将其基本情况简述、归纳于表1当中。需要强调的是，虽然本研究将中国自然资源治理演进划分为四个阶段和四种模式，但演进实质上是渐进式而非割裂式的，后一种模式既替代前一种模式，也继承前一种模式的部分特点。

表1 中国不同历史发展阶段中的四种自然资源治理模式对比

治理模式	命令型模式 1949~1978年	管束型模式 1978~1995年	监管型模式 1995~2013年	统筹型模式 2013年至今
划分节点	1949年建立新中国第一批自然资源治理机构	1978年《宪法》首次规定“国家保护环境和自然资源”	1995年“可持续发展”正式成为国家重大发展战略	2013年提出“山水林田湖是生命共同体”原则
治理理念	人定胜天	大力保护，合理利用	可持续发展	习近平生态文明思想体系
治理方式	党委领导、政府包揽下的命令控制	党委领导、政府主导下的管理约束	党委领导、政府主导、企业参与下的监督管理	党委领导、政府主导、企业主体、社会组织 and 公众共同参与的多元主体协同治理

① 叶温平：《新体制下自然资源管理的制度创新与法治保障》，《贵州省党校学报》2019年第1期。

续表

治理模式	命令型模式 1949 ~ 1978 年	管束型模式 1978 ~ 1995 年	监管型模式 1995 ~ 2013 年	统筹型模式 2013 年至今
治理手段	行政手段为主, 法律手段较弱	行政手段多元化, 法律手段初步完善	行政、法律、经济手段并存	行政、法律、经济手段进一步完善, 新型治理手段出现
治理机构	多机构分散治理	多机构相对分散治理	从多机构相对分散治理到国土资源部相对统一治理	从国土资源部相对统一治理到自然资源部集中统一治理

三 自然资源治理模式演进的社会基础

回溯历史, 我们发现社会转型在带来生态问题的同时, 也带来自然资源治理模式的转变。但社会转型 (social transformation) 概念的抽象性和丰富性致使其影响自然资源治理的作用机制尚不清楚。由于社会转型实质上是社会结构基础发生转变, 所以社会基础及其变化可以被认为是在社会转型进程中影响自然资源治理模式演进的决定性因素。这与用卢曼系统理论分析环境问题的逻辑是一致的, 即“恰恰是社会结构本身决定着社会所面对的环境问题”^①。因此, 本文通过寻找在中国社会转型过程中影响自然资源治理模式演进的社会基础, 以准确把握其发展脉络。

1. 社会价值取向的转变

人是社会发展的主体, 支配人类行为的价值取向是一切生态环境模式的逻辑始点。^② 伴随中国转变发展方式, 人类中心主义浸染下的工业文明价值取向开始向人与自然和谐共生的生态文明价值取向发展,

① 秦明瑞:《系统的逻辑——卢曼思想研究》, 北京: 商务印书馆, 2019 年, 第 283 页。

② 范和生、刘凯强:《从黑色文明到绿色发展: 生态环境模式的演进与实践生成》, 《青海社会科学》2016 年第 2 期。

带动自然资源治理模式演进。

新中国成立初期，国家重视工业发展，忽略了经济增长与生态环境之间潜存的矛盾。此时的发展道路明显受工业文明价值取向影响，人类中心主义支配国家行动。以人定胜天为代表的口号、标语成为国家鼓励公众投身社会主义建设热潮的话语工具，并影响治理者更关注自然资源的权属与开发利用问题。改革开放后，大力发展生产力成为解决当时中国社会主义理论和现实问题的根本出路。^① 经济增速加快的同时，其与生态环境之间的矛盾也初步显露。在利益驱动和政绩考核影响下，一些地区选择牺牲生态环境以换取经济增长。因此，工业文明价值取向仍影响了改革开放初期的自然资源治理工作：理念上强调“大力保护，合理利用”，却在实践中以开发利用为主，以保护为辅，甚至忽略保护。

直到可持续发展理念传入国内，并成为国民经济计划中的战略规划，中国的发展道路才开始出现人与自然和谐共生的生态文明价值取向。在生态问题集中爆发并引发经济、社会矛盾等问题集体“倒逼”下，治理者开始反思和正视现代性的消极后果，并决心转变原有发展路径。受此影响，可持续发展成为自然资源治理的指导理念，并在理论发展和生态文明建设的过程中，逐步融入习近平生态文明思想，以指导自然资源治理工作。

2. 社会力量结构^②的转变

与西方国家不同，中国独特的政治体制决定其拥有强大的政治力量。这种政治力量能在较大程度上运用各种手段干预自然资源治理，如新中国成立初期的土地改革运动和近几年的散乱污企业强制停工。政

① 陈东辉：《改革开放以来党的发展思路的转变与生态文明建设》，《重庆社会科学》2010年第5期。

② 从阶级阶层视角出发，社会力量结构等于社会分层结构。研究证明新社会阶层在社会治理领域具备独特优势和更强烈的现实需求，但聚焦到环境与资源治理领域，这一结论未得证实。因此，本文涉及的社会力量结构由政府力量、市场力量与社会力量组成。与此同时，“社会力量结构”中的“社会力量”不同于后面的“社会力量”，前者是包含政治力量、市场力量、（狭义）社会力量三者在内的广义社会，后者特指除了政治力量和市场力量之外的社会群体和个人，如非政府组织、知识分子、新闻媒体等。

治力量在自然资源治理中的强大作用源于其在社会力量结构中的强势地位。但中国的社会力量结构并非完全固化。伴随市场经济发展,传统社会力量结构出现从“强政府-弱市场-弱社会”向“强政府-强市场-强社会”转变的趋势,带动自然资源治理模式演进。

新中国成立初期的社会力量结构表现为“强政府-弱市场-弱社会”。一方面,国家需要集中力量完成社会主义改造目标和经济建设任务,政府成为凝聚社会整合力和控制力的国家机器;另一方面,公众普遍缺乏治理能力与动力,而市场又被严格控制。改革开放后,计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡,传统社会管理体制下的政府管理能力和传统社会自我管理能力“双重失落”^①,政府意识到只有向市场放权、赋权,才能起到减轻政务压力、活跃市场的作用。在国家治理路径依赖的惯性作用下,改革初期仍离不开政府对自然资源实施强有力的管束。

直到市场机制正式确立,市场力量的崛起开始打破固有社会力量结构,并朝着“强政府-强市场-弱社会”发展。但资本的无序扩张带来更严重的生态问题,资源开发利用量呈指数级增长^②导致治理压力骤涨。考虑到自然资源治理对象主要是企业,政府借助购买项目服务等经济手段引导其从单纯的被监管者变成拥有被监管者和主动参与者双重身份的治理主体。公众意识的觉醒和行动的组织化则拉动中国社会力量结构向“强政府-强市场-强社会”发展。拥有较强生态责任意识的公众及其组成的社会组织、居民自组织、志愿者群体、新媒体通过资源保护和监督行动不断为社会力量争取参与自然资源治理的正当权益。此外,国家也通过基层组织、主流媒体引导公众合理合法参与自然资源治理。公民权利意识及其合法性得到认可,多元主体协同治理机制在自然资源治理领域扎根发芽。

① 姚华平:《我国社会管理体制改革30年》,《社会主义研究》2009年第6期。

② 以2000~2010年的能源消费总量(单位:万吨标准煤)为例,能源消费总量年平均增长率高达9.39%,远超同期世界均值(2.81%)(数据来源于国家统计局统计年鉴)。

3. 社会风险结构的转变

社会风险是认识和理解社会转型的重要维度之一。已有研究指出,社会风险结构以及决策者的风险认知会随社会转型而发生变化,进而推动社会政策的调整。^① 同样,伴随中国社会主要矛盾和冲突的转变,以政治风险和经济风险为主的社会风险结构逐渐向以复合型社会风险为主的社会风险结构转化,带动自然资源治理模式的调整。

新中国的社会风险主要来自国内外敌对势力的政治威胁与经济封锁,因此必须走快速工业化的发展道路,以增强国力、稳固政权。此时的行政手段,尤其是行政命令是符合现实需求的,因为它能快速动员全国上下多方资源,集中力量办大事。自然资源的开发利用直接关系到工农业发展问题,其权属也关系到社会主义国家的本质问题,因此需要通过行政命令加以严格管束。

改革开放后,市场化带来多样的社会风险,包括生态破坏、贫富悬殊、全球化的风险等。^② 社会风险结构不再以单纯的政治、经济风险为主,复合型风险逐渐增多,如环境邻避事件折射出环境风险向社会风险转化的困局。与此同时,控制社会风险所需要的大量资源涌向市场并由各种市场主体掌握,行政手段效力降低,法律成为应对风险的主要手段。^③ 因此,市场化之后的自然资源治理需要面临并控制更复杂的复合型社会风险。此时单一的治理主体与手段不再适用,多元耦合才能更好地解决复杂问题与冲突。

四 自然资源治理模式的未来展望

统筹型治理模式是中国当前自然资源治理的主流方向,但仍处在

① 颜学勇、周美多:《社会风险变迁背景下中国社会政策的调整:价值、内容与工具》,《广东社会科学》2018年第4期。

② 田启波:《论当代中国社会风险的构成与应对》,《理论探讨》2007年第4期。

③ 李路路:《社会变迁:风险与社会控制》,《中国人民大学学报》2004年第2期。

探索阶段。多元主体参与机制落实不到位、“一刀切”将自然资源开发利用与生态文明建设简单对立等问题依然是阻碍中国实现自然资源治理现代化目标的桎梏。通过把握中国自然资源治理发展脉络及其社会基础,本研究认为新时代背景下的自然资源统筹型治理模式应朝着以下方向继续完善。

1. 坚持党委领导和政府主导下的自然资源统筹治理

为实现利益最大化,自然资源治理需统筹考虑相应的优先次序和发展管理计划。^①党和政府作为国家的决策领导层,具有统筹全局的优势和能力,也有承担社会治理的责任。回顾新中国成立以来历史,“国家始终在场”是 70 年社会发展与社会治理的主基调。^②同样,中国自然资源治理模式的方方面面也为国家所塑造,无论是治理理念、治理方式还是治理手段、治理机构,都充分体现了国家意志。因此,坚持党委领导和政府主导是把握自然资源治理方向、坚持统筹治理的基本与前提。

坚持党委领导和政府主导下的统筹治理。一是需要中国共产党扮演顶层设计和引领者的角色,让自然资源治理具有党建引领特征。这要求我党既要把握治理方向以指导自然资源治理的全盘规划,又要加强基层党委建设以引导自然资源治理的地方行动。二是需要政府扮演“元治理”角色,即“同辈中的长者”。这一方面要求政府在平等基础上起对外带头作用:持续回应社会诉求的同时,为其他社会主体治理自然资源打通切实可行的参与途径;引导市场和社会力量达成多元主体参与治理的同时,借助法律制度的约束力对自然资源开发利用行为实行严格的监督和违法处罚。另一方面要求政府对内处理好纵向层级关系和横向部门关系:纵向而言,中央政府要向地方政府合理放权、授权,激发地方政府自然资源治理的内部驱动;横向而言,坚持自然资源部对各门类自然资源的集中统一治理,最大限度降低不同治理机构间

① 刘华、屠梅曾、侯守礼:《自然资源决策领域的公众参与模式研究》,《中国软科学》2006 年第 7 期。

② 冯猛:《中国社会治理转型的动力与路径》,《探索与争鸣》2019 年第 6 期。

的信息传递不畅和信息响应延迟。

2. 落实自然资源领域的多元主体协同治理机制

社会治理现代化不是单靠行政命令推进的，还要在承认个性、尊重多元的基础上通过沟通、对话、协商、妥协等方式整合利益、形成共识、达成契约。^① 自然资源治理现代化同样需要纳入多元主体协同治理机制。这要求以企业为代表的市场力量，以公众和社会组织为代表的社会力量具备自觉保护自然资源的责任意识。目前，国内已有地区在自然资源的治理实践中基本落实多元主体协同治理机制，例如，毛乌素沙地、库布齐沙漠的荒漠化治理都离不开当地农牧民的广泛参与。

多元主体协同治理机制的落实需要内部推动和外部制衡的共同作用，其中，外部制衡包括正向的激励性机制和负向的惩罚性机制。对企业而言，内部推动可以通过企业内部党组织带动影响企业采取绿色行动；^② 外部制衡既可以通过政策优惠、财政补贴等方式鼓励企业技术创新和应用，也可以通过强制性的法律手段、政府行政监管，以及公众监督督促企业自觉履行生态责任、减少生态破坏行为。^③ 对社会组织而言，内部推动包括加强信息交流与共享、加强自身公信力建设、拓展资金渠道、提升能力等；^④ 外部制衡一方面依靠政府搭建有利的制度环境和资源平台，^⑤ 另一方面也依靠政府监管和公众监督。对公众而言，内部推动来源于自身生态素养的提升、生态知识的积累、生态意识的增强、生态行为的落实；外部制衡既要依靠政府健全制度环境，借助新媒体平台、生态社区和环保组织等拓宽治理参与渠道，也要重视对个体行

① 肖祥：《社会承认与社会治理正义》，《江苏社会科学》2020年第2期。

② 王舒扬、吴蕊、高旭东、李晓华：《民营企业党组织治理参与对企业绿色行为的影响》，《经济管理》2019年第8期。

③ 付易东：《中美企业环境治理责任制衡比较研究——基于环境公共治理视角》，硕士学位论文，华南理工大学，2020年，第33~36页。

④ 蒋惠琴、俞银华、张潇、邵鑫潇：《利益相关者视角下非政府组织参与环境治理的模式创新研究——以绿色浙江“吾水共治”圆桌会为例》，《环境污染与防治》2020年第7期。

⑤ 谭爽、崔佳：《环境NGO的政策倡导实践——基于“倡议联盟框架”的分析》，《南京工业大学学报》（社会科学版）2019年第6期。

为的监督和违法追责。

3. 探索社区参与自然资源治理的实践经验

党和政府引导统筹治理要求上下整合统一,多元主体协同治理机制要求尊重多元智慧,这两种治理思路往往在落实过程中产生矛盾与冲突。自然资源治理要想集二者之大成,就要面临如何缓和二者矛盾的问题,解决“权力-结构集中”与“社会-利益多元”之间的张力问题。^①人类学家和社会学家认为,当地社区最了解他们所处的环境,因而更能以可持续的方式管理社区。^②已有研究也证明了社区在邻避事件^③、环境治理^④中发挥着重要作用。20世纪80年代末,社区共管作为一种崭新的后发展地区资源管理模式在各国渔业、海岸资源、森林和国家公园的治理工作中取得显著成效,也逐步引入中国自然保护区的治理当中。社区共管并不违背现行中国党委领导和政府主导下的自然资源统筹治理模式,它旨在将生物多样性保护与当地经济发展联系起来,^⑤其核心是加深基层政府和社区成员之间的相互理解,弥合社区内经济发展与生态平衡之间的“张力”,在保护基础上实现自然资源的可持续利用。

虽然社区共管模式能在很大程度上缓和政府与社会、生态与经济之间的矛盾,但它并不适用于所有地区。尤其是在中国多数社区力量较为疲弱的情况下,社区往往难以支撑起为政府、企业、居民等多方力量创造良好共商环境的重任,也欠缺引导当地居民参与自然资源治理的

① 周庆智:《改革与转型:中国基层治理四十年》,《政治学研究》2019年第1期。

② 文军:《社区发展及其在我国的现实意义》,《岭南学刊》1998年第2期。

③ 程军、刘玉珍:《环境邻避事件的情感治理——当代中国国家情感治理的再思考》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2019年第6期; Petrova Maria A., “From NIMBY to Acceptance: Toward a Novel Framework—VESPA—For Organizing and Interpreting Community Concerns,” *Renewable Energy: An International Journal*, vol. 86, 2016, pp. 1280–1294.

④ Graham R. Marshall, “Nesting, Subsidiarity, and Community-based Environmental Governance Beyond the Local Scale,” *International Journal of the Commons*, vol. 2, no. 1, 2008, pp. 75–97.

⑤ 张宏、杨新军、李邵刚:《社区共管:自然保护区资源管理模式的新突破——以太白山大湾村为例》,《中国人口·资源与环境》2004年第3期; Minghai Zhang and Shuangling Wang, “Co-management: Transformation of Community Affair Model in Chinese Nature Reserves,” *Journal of Forestry Research*, vol. 15, no. 4, 2004, pp. 313–318.

能力,反而容易产生“搭便车问题”进而损耗公众的积极自觉性。但考虑到自然资源治理具有较强的地域差异性,所以还是要格外注重地方治理的自主性和独特性。因此,中国应在现有统筹型治理模式的体系框架内,逐步积累不同类型社区参与自然资源治理的实践经验,将社区纳入治理主体当中,依靠基层党委、基层政府、社区自组织带动更大范围的社会行动,持续“供血”自然资源治理工作。

五 结论

综上,本研究将中国自然资源治理的演进历史划分为四个阶段,并分别对应四种治理模式。从表面来看,自然资源治理模式是自然资源治理理念、方式、手段、机构的组合;从深层次来看,自然资源治理模式是“经济-社会-自然”系统、“政府-企业-社会组织-公众”系统内不同互动关系的产物;从静态视角来看,自然资源治理模式体现了自然资源治理的阶段特征;从动态视角来看,自然资源治理模式体现了自然资源治理适应社会转型而不断调适的过程。受社会转型过程中社会价值取向、社会力量结构、社会风险结构等不同现实基础的影响,自然资源治理模式不断演进并朝着统筹治理的方向发展,包括统筹多类资源、多方主体、多种手段、多个机构。

目前而言,统筹型模式是符合中国当下和未来发展需求的一种自然资源治理模式。这种模式能在坚持党委领导、政府主导的前提和基础上,集合多方力量,建立起从中央到地方、从体制内到体制外,目标一致、上下互动、要素齐全、纵横交错的“自然资源治理网”。庞大的治理网需要每项治理要素都能明晰定位、展现活力,“政府-企业-社会组织-公众”系统中每个治理主体都能平等合作、相互支持,“经济-社会-自然”复合生态系统的每端都能彼此协调、密切联动。在保障生态安全的同时提高自然资源治理效率、治理能力、治理水平,最终实现自然资源利用的科学化、合理化、集中化、专业化,以及公共利益的最大化。

depletion and restoration, it was found that issues related to water rights in the inland river basin play key roles in determining the fate of these “policy-related lakes”. As a result, more attention needs to be paid to complex social phenomena that include water rights system in inland river basins for studies on changes in lakes in arid regions of China from the ecological perspective.

Keywords: Policy-related Lakes; Water Rights; Arid Regions; the Hexi Corridor

Environmental Governance

The Evolution and Prospect of China’s Natural Resources Governance Models from the Perspective of Sociology

Lu Chuntian Ma Yichen / 107

Abstract: This study reviews the evolution of the natural resource governance models from the perspective of sociology, and integrates them into the process of social transformation and analyzes the impact of different social foundations on natural resource governance models and their evolution. Since the founding of the People’s Republic of China, it has successively experienced four natural resource governance models: command, constrained, supervision and overall-coordinated mode. Each of which corresponds to different governance entities, mode, means and institutions. In this process, the social foundations represented by social value orientation, social power structure and social risk structure jointly shaped the natural resource governance model and its evolution. In order to modernize the natural resources governance system and governance capacity, China must adhere to the party committee leadership and government-led overall governance as the basic premise, implement a multi-subject collaborative governance mechanism, actively explore community governance practices, and finally form a natural resources governance model with Chinese characteristics.

Keywords: Natural Resource Governance; Transformation of Social

Structure; Social Foundation

Practice and Logic of the Subject Reconstruction of Rural Environmental Governance: A Case Study

Chen Tao Guo Xueping / 126

Abstract: Social participation in environmental governance often focuses on organizational social forces, and ignores or weakens the functional performance of the general public. The research on the practice of environmental governance in Xinqiao Village found that the territorial management rules that the fish farmers should be responsible for management and protection of the river and the waste recycling rules of exchanging waste for household goods stimulated the endogenous motivation of social forces to participate in environmental governance and promoted the reconstruction of governance subject from administrative authority to ordinary villagers. This practice strategy depends on the villagers' identification with governance rules. In addition, the rule identity relies on the corresponding organizational mechanism, incentive mechanism and reciprocity mechanism. This kind of local practice improves the motivation of ordinary public participating in environmental governance, and provides a new imagination for innovating the social participation mechanism of rural environmental governance.

Keywords: Activating Society; Constructing Rules; Cultivating Identity; Subject Reconstruction; Rural Environmental Governance

Performance Evaluation of Marine Environmental Governance: A Two-dimensional Review Based on Effectiveness and Efficiency

Wang Gang Mao Yang / 154

Abstract: Marine environmental governance performance evaluation is a key link in implementing marine environmental governance and an effective way to improve the performance of marine environmental governance. Based on the construction of the empirical connotation of marine environmental