

【乡村治理现代化】

经济发展阶段视角下农村生态
资源多中心治理机制演变

——基于J市纵向案例的研究

阳华 马贤磊 杜焱强*

(1.南京农业大学 公共管理学院/中国资源环境与发展研究院,南京 210095)

摘要:基于J市湖泊型湿地纵向案例,系统分析不同经济发展阶段农村生态资源如何利用及其多中心治理机制如何演变问题。研究发现:第一,农村生态资源多中心治理机制是动态演变的,不同经济发展阶段所构建的外部环境导致差异化治理目标,并且治理主体的角色定位和相对优势存在较大差异。第二,快速工业化时期,各治理主体利益联结松散,农村生态资源更多服务于经济赶超目标,价值实现程度低。第三,资源环境规制时期,政府引导各主体采取保护为主的资源治理策略,主体间利益关联趋紧,但农村生态资源价值相对而言仍未实现。第四,农村生态资源价值实现开启了耦合经济发展与生态治理的新阶段,并形成以党组织为核心,政府、村集体、市场主体、村民等主体有效参与的一核多元治理格局,缔造了新的利益联结机制,价值实现程度较高。由此,唯有构建与经济发展阶段相匹配的治理机制,考虑外部环境、治理主体和治理工具等影响因素,促成多元主体达成共同目标,方可实现农村生态资源的多维价值。

关键词:农村生态资源;价值实现;多中心治理;经济发展;纵向案例

中图分类号:F062.1;X22 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)02-0099-13

一、引言

长期沉淀的农村生态资源活化与价值实现对于重构乡村可持续发展具有重要战略价值^[1]。习近平总书记多次强调,“推动乡村自然资本加快增值,要让良好生态成为乡村振兴的支撑点”。党的二十大报告指出,“必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,站在人与自然和谐共生的高度谋划发展”。近年来,我国诸多文件指出,农村地区生态资源禀赋优越,盘活这类资源对塑造城乡协调发展新格局和带动农民致富具有较大潜力^[2]。不可忽视的是,我国幅员辽阔,不同地区农村所处发展阶段不同,针对农村生态资源具有的公共属性和潜在的共享功能,如何构建相适应的治理机制促进生态资源优势内化为经济优势,已成为一个复杂而极具现实意义的学术议题。

已有研究从资源规模异质性^[3]、资源整体性^[4]、治理结构^[5]等角度探寻生态产品价值实

收稿日期:2023-06-07

基金项目:南京农业大学中央高校基本科研业务费创新项目“提升和分享生态产品价值实现促进农民共同富裕的理论和路径研究”(SKCX2023005);教育部人文社会科学研究青年基金项目“乡村生态产品价值实现的多维评价及分类治理研究”(23YJC630037);江苏省研究生科研创新计划项目“江苏省农村生态资源价值实现的富民治理机制”(KYCX23_0837)

作者简介:阳华,男,南京农业大学公共管理学院博士生;马贤磊,男,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师;杜焱强(通信作者),男,南京农业大学公共管理学院副教授,硕士生导师。

现治理机制,但较少着眼于农村生态资源的动态治理逻辑并揭示其阶段性特征。农村生态资源治理从早期追求粮食基本供应的“穷斗胁迫”,到快速发展经济破坏生态资源的“发展胁迫”,再到追求生态资源价值实现的“和谐胁迫”^[6],经济发展动向引领治理目标转向。这意味着,农村生态资源治理必须考虑不同经济发展阶段下其治理机制的演变,并最终实现经济发展与生态资源保护的平衡,这是构建农村生态资源治理机制的现实关切。湖泊型湿地^①作为典型的公共池塘资源,在不同历史时期都发挥了巨大的生态效能,并伴随经济发展的转型,深刻影响着治理主体的利益关联与组织程度,呈现差异化的利用与治理效果,以湖泊型湿地资源的治理过程刻画农村生态资源治理进程具有典型性和代表性。

鉴于此,本文立足不同经济发展阶段,基于纵向案例捕捉动态变化现象所蕴含的时间性特征^[7],运用过程范式对比分析不同阶段的农村生态资源治理机制差异,力图探究其演进路径及作用机理,提出实现农村生态资源善治所需的条件与治理结构。本文以期回答以下问题:一是揭示不同经济发展阶段农村生态资源治理的演变逻辑及特征;二是剖析农村生态资源治理的影响因素并构建行之有效的生态资源多中心治理机制。

二、文献回顾与分析思路

(一) 文献回顾

农村生态资源治理是一个动态演变的过程^[8],其治理目标是顺应经济发展趋势而不断调整的,从传统的降低环境污染负外部性逐渐转化为发挥生态资源正外部性。长期以来,追求经济绩效的政策导向造成自然资源富集地陷入“财富拿走,贫困留下;资源拿走,污染留下”的发展困境^[9]。造成上述局面的原因在于,早期中国的经济发展存在“后发劣势”,政府对生态资源利用监管缺位,片面关注经济产出而忽视负面影响^[10]。随着经济发展转型,政府对生态资源逐渐加强管控,但因其余主体参与意愿不强,资源治理效果欠佳。伴随合村并居、人居环境整治的推进,对生态资源的利用方式逐渐向追求高质量生活方式转变,但碍于制度本身对体制机制的适应性问题,生态资源价值实现模式仍存在不可持续的困境^[11]。

不同于过去单一化地通过村庄自治或政府管控实现负外部性内部化的治理策略,推动农村生态资源治理从“单向式管控”转向“纵横结合”的多主体参与、多要素聚合、多系统协调的多中心治理模式,成为可持续发展的共识^[12]。治理主体的结构变化既有国家层面法律法规和政策推动因素^[13],也与经济社会发展所引发的地方性知识制约、精英群体推动等有关^[14]。当前,农村治理主体结构正逐渐从基层党组织和村民自治组织主导的二元制结构转变为党委领导下的一核多元共治,这种新型治理主体结构是适应农村改革发展要求的有益尝试,其化解了村级治理的一些矛盾,提升了村庄治理效能^[15]。

已有文献为本研究提供了有益启示:一方面,农村生态资源的利用与管理与经济发展阶段紧密关联,治理目标随发展阶段转换;另一方面,需高度重视中国治理结构的组织优势,如党组织在农村社会治理中的关键角色,并将市场主体和村民以非决策者的形式纳入治理系统。然而,现有研究也存在一定不足:(1)治理困境随经济发展阶段演变,需深入揭示治理阶段的前后逻辑关系,从而为新的外部环境变化提供更加适时的治理系统。(2)现有研究逐渐意识到基层党组织在村庄自治中的重要作用,但尚未充分揭示新时代党建引领在农村生态资

① 湖泊型湿地主要包括永久性湖泊以及湖泊周边与陆地生态系统过渡的湖滨地带,分为湖泊水面、河流水面以及坑塘水面,涵盖了人工养殖、公园风景区等人类开发活动范围。

源治理领域的角色定位。(3) 治理目标倾向于降低对资源的破坏程度,却未能在如何针对治理带来的范围经济效应等放大生态资源效益^[16]、如何在可持续保护的前提下实现其“短期损失”向“长期收益”转化等方面给出满意解答。

(二) 不同经济发展阶段的生态资源价值实现程度

要揭示不同时期农村生态资源治理机制的演变过程,依据经济发展进程划分其治理阶段是理论的关键。依据约束条件和增长目标差异,中国的经济发展经历了以快速增长为特征的工业化初期和以绿色转型为特征的工业化中后期两大阶段^[17]。工业化初期,贫困和发展不足导致对自然资源的掠夺性开采^[18],绿色转型陷入困境。农村地区工业发展导致环境污染加重,城乡之间存在“污染避难所”效应^[19]。随后,从改革开放初期“预防为主、防治结合”,到 20 世纪 90 年代的“污染防治和生态保护并重”,再到 21 世纪初的“在发展中保护、保护中发展”^[20],农村环境治理经历制度初创、领域开拓、全面加速历程^[21]。党的十八大以来,我国进入工业化后期,发展观念逐渐向“绿色发展”“生态优先”转型^[17]。基于这一变化逻辑,本文将经济发展阶段划分为快速工业化阶段、资源环境规制阶段及价值实现阶段,并刻画出不同经济发展阶段的农村生态资源价值实现程度变化趋势(图 1)。

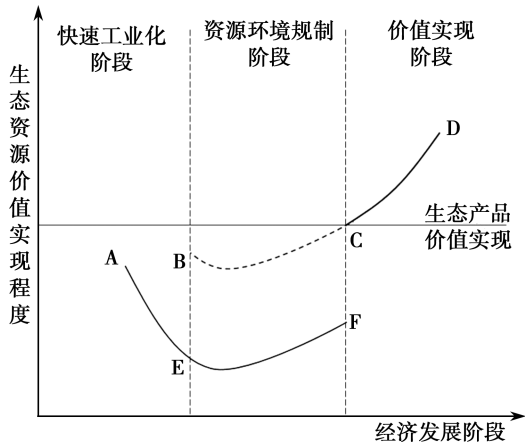


图 1 不同经济发展阶段的生态资源价值实现程度

(1) 快速工业化阶段:粗放的经济增长方式导致农村生态环境承载容量和自然环境质量不断降低,带来负外部性。生态资源价值实现程度因环境污染程度加深而降低(A→E)。(2) 资源环境规制阶段:强有力的环境规制政策不断出台,标志着农村生态资源治理进入以保护为主时期。此时污染趋势逐渐放缓,对农村生态资源治理带来的经济价值逐渐扭转下降趋势,达到拐点后缓慢上升(E→F)。(3) 价值实现阶段:农村生态资源价值跨越到生态产品价值实现区,经济发展与生态保护共促。基于良好的生态资源开展生态产业化和产业生态化,促进生态产品价值实现,这也是具备资源禀赋优势地区最佳的生态文明实现方式(C→D)。

需要说明的是,图中 F→C 的刚性跳跃指代一些欠发达地区受地理位置、基础设施等客观因素制约,产业发展滞后。然而,虽为“经济洼地”,但凭借“生态高地”及政策扶持优势其实现生态资源价值的跳跃式变现,即越过原有的 EF(即虚线 BC)直接过渡到(AE→CD)价值实现阶段。本研究探讨的生态资源治理着眼于绝大多数地区面临的一般规律,不考虑这一特殊情形。

(三) 分析思路

不同经济发展阶段农村生态资源治理的核心在于回答“缘何治理”“治理取向”“由谁治理”“如何治理”等问题。围绕上述问题,农村生态资源治理机制构建需关注外部环境、治理

目标、行动主体和治理工具等要素,可将上述要素视为自变量,农村生态资源价值实现治理效果为因变量。为探究上述自变量对因变量的影响机制,本研究构建了不同经济发展阶段农村生态资源治理机制的分析框架(图 2)。

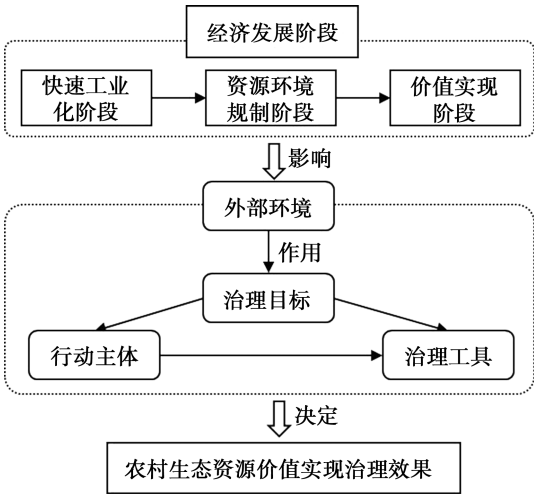


图 2 不同经济发展阶段农村生态资源治理机制的分析框架

(1) 外部环境是一系列用于建立生产、交换与分配基础的基本政治、社会和法律规则^[22],在农村公共事务治理领域,外部环境涵盖正式制度和非正式制度。正式制度对于多主体的治理行动起决定性作用^[23]。群体成员在长期博弈过程中形成的一系列非正式制度如习俗、规范、道德等所起的基础性作用,可以减少机会主义行为,促进集体行动^[24]。在正式制度与非正式社会关系交织下的村庄内部互动模式会影响村庄内政策的推广速度,村庄自身的经济和社会关系系统等结构性因素也决定了村庄内部组织能否长期提升治理质量^[25]。因此,正式制度与非正式制度共同构成了农村生态资源治理的外部环境。

(2) 地方政府作为国家治理能力的重要载体,面临兼顾经济发展和环境、公共卫生等治理目标的挑战^[26]。对应不同发展阶段,个体参与农村生态资源治理的驱动力源于生态资源治理报酬,目标导向决定治理主体是否具备参与治理的意愿。若地方政府兼顾不同主体的行动目标,满足不同主体参与治理的利益诉求,则会促成有效的集体行动,否则将造成生态资源治理失效。因此,明确各阶段的治理目标对于厘清治理主体的行动逻辑具有重要作用。

(3) 农村生态资源治理是一个以农村生态资源为中心,联动社会方方面面的开放性系统工程,需构建“政府—市场—村委会—村民”共同参与的农村生态资源“四位一体”治理模式^[27]。随着价值实现阶段党组织的内嵌,这一模式既强调了党和政府发挥引领作用,也凸显市场的资源配置作用,更强调村集体基层组织在治理中的带头作用,以及村民作为资源直接使用者的有效参与,通过多主体联动实现生态资源治理的可持续性。

(4) 治理工具是多元主体为解决特定环境下的公共问题,实现特定的价值目标,在规范理念、组织特征和问题解决手段等方面形成的一整套系统化的混合手段^[28]。当前,国家治理体系和治理能力现代化首先体现在治理手段或治理工具的选择和适用上,基于事实判断而采取的治理工具往往是理性的^[29]。农村生态资源治理工具包括经济工具、组织工具、管制工具、信息工具、市场和志愿工具^[30]。在外部环境、治理主体和治理目标等约束下,借治理工具实现农村生态资源的有效治理,是我国环境治理体系现代化的具体表征。因此,治理工具便成为本文治理机制构建需纳入的又一关键要素。

上述自变量与因变量的具体表现见表 1。

表 1 农村生态资源价值实现多中心治理效果分析的变量体系

变量类型	变量名称	具体表现
自变量	外部环境	正式制度:法律法规、政策规章、契约
		非正式制度:道德观念、风俗习惯、村规民约
	治理目标	实现农村生态资源不同维度的价值:经济价值、社会价值、生态价值、文化价值
	行动主体	主导者:党组织、政府
		参与主体:村集体、市场主体、村民
	治理工具	经济工具:产权、税收、支付或补贴、特许、担保、贷款、合同
		组织工具:国家计划、政府机构、公共事业、公共企业、政府间协议和合作
		管制工具:行政立法、司法、行政决定、行政处置、行政检查、强制执行
		信息工具:行政指导、信息发布、资格认证、意识和象征
市场和志愿工具:市场、团体自治或自我管制、志愿行动和慈善组织		
因变量	农村生态资源治理效果	表现为农村生态资源价值实现程度低、较低和较高

总之，我国农村生态资源所有权归属于村集体，并涉及地方政府、村集体、农民等不同层级主体的利益关系，形式上具有多个决策中心，是一种包含多元利益主体的“多中心治理模式”。本文将基于多中心治理理论，从外部环境、治理目标、行动主体和治理工具四个角度，阐释和构建不同经济发展阶段影响农村生态资源价值实现效果的多中心治理体系。

三、案例选择依据及概况

（一）纵向案例选择依据

传统个案研究往往局限于对某一时间节点的静态分析，忽视历史维度的动态嬗变规律。而纵向案例分析能够深入案例情境，明晰案例发展脉络，挖掘隐藏的理论规律，完成从“好故事”到“好理论”的升华^[31]。为此，本研究试图从时间尺度剖析农村生态资源多中心治理机制，展现农村生态资源治理转变的全过程。所选个案具有一定的典型性和代表性：

第一，案例选取的湖泊型湿地资源是典型的具有陆地生态功能的生态资源，广泛分布于我国农村地区。第二，J市在农村生态资源价值实现实践工作中具有一定代表性。一方面，J市经济发展呈现阶段性特征，且是生态产品价值实现的试点地区，外部环境驱动下的地方政府有动力发挥农村生态资源价值优势；另一方面，J市在农村生态资源价值实现过程中充分发挥不同主体的角色功能，符合本研究的中心思想。第三，案例所展示的湖泊型湿地资源从生产功能转向生态功能的过程，正是本研究所提出的三个阶段的真实写照，其开发举措和建设思路转变能够为农村生态资源治理提供经验借鉴。

（二）案例概况

本研究的经验材料和问题意识来源于作者及其团队于 2021 年 12 月至 2022 年 9 月对江苏省 J 市湖泊型湿地 A（以下简称 A 湖）展开的长期跟踪调研，围绕当地生态资源价值实现的阶段性治理问题，通过座谈、代表人物访谈、实地观察等方式获取了丰富的一手资料。

近年来，J 市对 A 湖大力推进山、水生态环境修复工作，积极探索“绿水青山”与“金山银山”的共生转化。对 A 湖的治理可分为三个阶段：（1）20 世纪 80 年代，围网养殖给附近村民带来了丰厚利润，但过量养殖和随意破坏，严重制约了 A 湖的生态环境承载力。加之当地村庄 Y 村投资创办水泥厂等集体企业，加重了对 A 湖的破坏，“靠山吃山，靠水吃水”的传统发展道路受阻。（2）外部环境变化引发资源利用主体反思。上一阶段无节制的开发和破坏导致村民赖以生存的养殖业逐渐被迫淘汰。为此，当地政府通过环境规制

调整湖泊周边产业结构,并牵头实施湖底清淤、退田还湖等工程,提升 A 湖水质。同时,政府对湖区网围拆除进行积极动员和宣传,全面整治废弃船舶,使村民离水上岸实现转产转业。(3)近年来,A 湖旅游度假区以“红色党建”引领 A 湖“绿色发展”,大力推进“党建+”三产融合发展新模式,促进 A 湖由生产型湖泊向生态型湖泊转变。Y 村利用发展工业积累的资金反哺农业、美化农村,并盘活沉睡“资产”,逐步实现富民强村的发展目标。此时,A 湖基本形成以党政部门为主导、多主体协同治理的局面。据此梳理发现,不同主体参与 A 湖治理、价值实现等呈现显著的阶段性差异(图 3)。

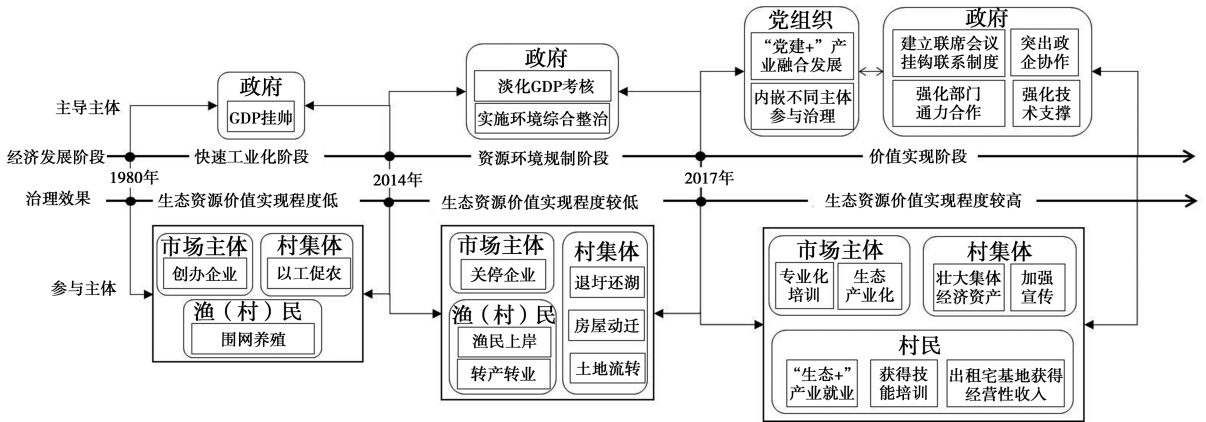


图 3 不同经济发展阶段 A 湖多中心治理的主体参与历程

四、案例分析：农村生态资源多中心治理机制的演变与影响因素

由 A 湖案例可知,受制于经济发展带来的外部环境变化,各项参与主体的互动协作能力发生相应改变。结合前文的分析框架,本部分重点分析农村生态资源治理机制如何演变,以及每一时期外部环境、治理目标等自变量如何影响治理效果。具体见表 2。

表 2 农村生态资源多中心治理机制的演变与影响因素

影响因素	快速工业化阶段：农村生态资源价值实现程度低	资源环境规制阶段：农村生态资源价值实现程度较低	价值实现阶段：农村生态资源价值实现程度较高
正式制度	经济发展优先战略；产业政策导向	环保法规；责任追究制与一票否决制	机构优化；法律法规；产权制度改革
非正式制度	村民行事准则；生计依赖资源观念	环保观念；村规民约	集体经济资产壮大；生态保护意识增强；生态产业化步入稳定发展轨道
治理目标	个体的经济价值	集体的经济价值、生态价值、社会价值	生态价值、经济价值、社会价值、文化价值
决策核心层	政府	政府	党组织、政府
决策参与层	村集体、市场主体、村民	村集体、市场主体、村民	党员内嵌之后的村集体、市场主体、村民
治理工具	经济工具、信息工具	经济工具、管制工具、组织工具、信息工具	经济工具、管制工具、组织工具、信息工具、市场和志愿工具

(一) 外部环境

农村生态资源治理外部环境中的正式制度明确了不同主体职能,并限定委托-代理关系的科层组织权责利,非正式制度主要指约定俗成的社会关系和习俗。

在快速工业化阶段,农村生态资源利用缺乏正式制度约束,外部环境表现为政府默许高

污染企业消耗生态资源以及村民围网养殖以谋求经济利益。非正式制度的主要特征为受制于传统习俗和生活习惯,村民“靠山吃山,靠水吃水”的生计策略过度依赖于生态资源。A湖周边高耗能产业迅速扩张,致使生态资源的供给和分配失衡,农村产业结构单一、人均收入低、集体资产薄弱等问题突出。

进入资源环境规制阶段,生态资源过度消耗导致的环境污染等问题亟待解决,同时引发外部环境变化。为此,正式制度层面上,政府出台系列文件,适当淡化经济发展目标是治理转向资源环境规制阶段的重要体现。例如,当地政府在“十三五”期间出台系列文件,对A湖进行系统规划和布局,成立管委会进行科学管理,将责任追究制和一票否决制等环境规制制度内嵌于农村生态资源的开发利用,设置环湖企业进入门槛,实现在发展中保护和在保护中发展的双向统一。非正式制度层面上,由于针对A湖的综合整治不仅涉及渔民生计的转型,而且涉及渔民上岸的安置问题,政府进行宣传动员,并敦促村集体制定村规民约,强化村民资源保护意识。

步入价值实现阶段,凭借上一阶段环境整治积累的生态要素优势,土地产权制度改革和多样化的需求催生了新的外部环境。正式制度层面上,国家职能部门重组后设立自然资源管理部门,优化资源管理和生态文明建设机构配置,地方政府将生态资源价值实现纳入工作部署,出台农村生态资源产权归属和利用方式的法律法规,党员干部权威进一步强化,形成党建引领乡村治理的新格局。例如,A湖成立湖区党工委,行使领导和管理职能,并明确所涉镇(街道)和相关职能部门职责。

经过上述两个阶段的发展,治理主体的价值信念和行事准则等非正式制度发生改变。此时村庄集体经济资产发展壮大,村民生态保护意识增强,村集体和市场主体合作运营的生态产业进入稳定发展轨道,村民在合作社经营、民宿就业和生态农产品销售中获取合理报酬。

(二) 治理目标

治理目标反映出不同经济发展阶段所侧重实现的生态资源价值维度,并且各主体以治理目标为导向选择不同阶段的治理工具。

在快速工业化阶段,不同主体参与农村生态资源治理目标突出表现为实现经济价值。例如,A湖政府为使渔业增产获利,在全国率先引导村民进行围网养殖,村集体联合市场主体投资办厂,发展集体经济。以实现“个体的经济价值”为治理目标的经营形式决定了利益主体呈现松散的组织形态和粗放的资源利用方式。不同主体出于自身利益追求对公共资源进行掠夺和攫取报酬,导致农村生态资源价值实现程度低。但不可否认的是,快速工业化阶段的资本积累为经济发展方式转型奠定了基础。

进入资源环境规制阶段,资源保护和经济增长协调发展成为当下的发展目标。不同于第一阶段注重实现个体的经济价值,该阶段在强调满足不同个体生态资源治理收益回报的同时更加注重集体的经济价值,以集体合作实现一定的生态和社会价值治理目标。为此,政府通过广泛动员,宣讲政策和法律法规,统一村集体和市场主体的治理目标,平衡短期和长期收益间的权衡问题。但该阶段治理目标还只是政府意志力的体现,尤其对于市场主体而言,生产成本上升导致其风险规避行为,并不能在资源环境规制阶段通过治理目标的确立来优化生态资源价值实现的治理效果。

价值实现阶段的治理目标内涵丰富,除实现经济和生态价值外,更囊括社会、文化价值等满足治理主体物质和精神层面双重维度的价值目标。这一阶段的治理目标更加注重生态资源的高效利用,通过不同的价值实现路径提高生态资源价值的显化程度。地方政府通过产业政策、乡村发展政策等调动企业积极性,驱动市场主体提供具有市场潜力的生态产品,引导村

民转变传统生计模式。不同于资源环境规制阶段的管制策略,该阶段党组织介入使得不同治理主体能够通过多样化的方式为治理目标“发声”,将个体意志纳入治理系统,提升集体行动能力,这为农村生态资源治理效果的提升提供了明确的目标导向和行动力源泉。

(三) 行动主体

生态资源价值实现本质上是生态资源资本化的过程,这一过程涉及资源到资产再到资本两个阶段^[32],生态资产产权交易可以理解为在市场经济条件下,交易主体间生态资产使用权、经营权等权益的有偿转让行为。政府和村集体作为农村生态资源的所有者,将生态资产使用权、经营权等权益让渡给市场主体。沿着目标驱动行动主体展开治理的逻辑,可将农村生态资源治理的行动主体分为主导者和参与主体两类。

在快速工业化阶段,政府作为主导者与市场主体、村集体和村民等参与主体利用生态资源谋求经济快速增长。政府环境监督制裁体系缺位,以牺牲环境为代价拉动经济增长。面对污染问题时,政府的制度约束与行政监督等对此回应不足,无法协调因资源开发引发的村庄内部冲突,村庄公共利益被少部分精英所俘获,产生“资源消解自治”问题^[33]。政府干预低效、市场介入不公的两难境地使得农民缺乏持续的治理动力。

进入资源环境规制阶段,政府仍是主导者,村集体、村民以及市场主体为参与主体,相较于上一阶段政府职能更为清晰。究其原因,政府大包大揽弱化了市场机制和基层治理机制,使得该阶段政府与其他主体共创的生态资源治理环境运作失灵。政府统一管制生态资源,其目的是实现经济增长与生态资源保护的双向平衡,但政府作为单一的主导者对生态资源进行管制易出现执行偏差,虽在一定程度上提高了资源价值实现程度,但并未从根本上动员参与主体的治理行动。因此,迫切需要拓宽治理主体的范围,尤其是增强主导者的权威性,实现对其他主体的行动激励。

步入价值实现阶段,党组织作为我国重要且独具特色的治理主体,被纳入主导者。党建引领缔造了新的联结机制^[34]:一方面,党统领一切实现与政府部门的职能互补,降低政府部门互相推诿造成的治理成本;另一方面,党建引领通过构建中介组织、通过话语宣传融入不同主体的自治行动,降低村级层面的集体行动难度,有效化解乡村生态资源治理困境。比如通过党组织达成集体共识,降低政府、企业与村集体之间的交易费用;通过组织动员和农村基层党组织领导核心作用来构建党和政府、市场主体、村集体及村民之间的信任机制和合作途径。

(四) 治理工具

农村生态资源治理是一项复杂的系统性工程,需要有完备的治理体系和完整的制度运行系统,除上述三个影响因素外,还应纳入治理工具回应“如何治理”的问题。

在快速工业化阶段,产权和市场管制工具缺失,参与生态资源市场竞争的主体较多,政府借助经济和信息工具进行信息发布和资格认证,特许部分市场主体参与村庄生态资源开发,并通过减少税收、弱化行政处罚等方式实现生态资源交易市场自由化。市场主体凭借经济工具进行抵押贷款兴办企业;村民让渡部分使用权于市场主体,使之获得资源开发利益。如何通过治理工具优化在保证资源持续供给的基础上实现经济的稳步增长成为新的发展阶段需要解决的问题。

进入资源环境规制阶段,政府作为环境监管主体,综合运用管制、信息和经济等治理工具整治农村生态资源。具体来看,J市所在省生态环境厅研究批复A湖生态环境保护规划方案,在有效落实湖泊环境综合治理的同时要求优化产业结构布局,安置上岸转业渔民。村集体运用市场和志愿工具实现村庄内部生态环境自治,促进形成基层治理对生态资源保护共识。例如,村集体配合地方政府,通过信息发布、群众走访、劝说等途径综合使用信息工具,协

助引导渔民有序退出养殖,并安置转业渔民。村民基于转业补贴退出渔业养殖,采用市场和志愿工具参与村集体团体自治。在政府环境规制下,市场主体在第一阶段采用的经济工具和志愿工具运用受限,需在政府监管下有偿获得经济报酬,并承担生态资源治理责任。与此同时,如何提高市场主体参与度,实现生态、资本、土地和人力要素的有效组合,寻求更为合理有效的治理工具成为下一阶段治理工具转变的新要求。

步入价值实现阶段,政府作为最具权威的生态约束主体,采用多种治理工具组合:一方面,继续对生态资源实施必要的管制,建立健全生态产品调查监测制度、自然资源资产清查制度、配套的土地利用制度以及生态产品价值实现绩效考核制度,完善生态产品市场化经营机制。另一方面,借助经济工具和组织工具,破解生态产业价值实现融资难等问题,同时与邻市探索湖泊协同保护举措,解决跨区治理难题。党组织综合运用组织工具和信息工具引导与激励各主体参与治理,推动生态资源价值实现。例如,创新“党建+”产业发展新模式,以党的先进性提升治理公信力和号召力,重塑公共治理精神和行为逻辑,优化组织模式。村集体借助经济工具,将上两个阶段获得的资本积累反哺农业生产及生态修复,同时借助市场和志愿工具,聘请能人型村干部带动村庄发展。市场主体运用经济工具投入资本、技术等促进生态资源的价值增殖,通过教育培训等市场和志愿工具构建集体成员与生态资源的紧密联系。村民使用经济工具参与宅基地流转为生态产业化发展提供土地要素,获取收益。

(五) 案例分析总结

农村生态资源治理是一个渐进的过程。在外部环境作用下,治理目标驱动不同主体动态性采用多种治理工具,适时调整治理机制,最终实现对生态资源治理“无为”到“有为”(图 4)。

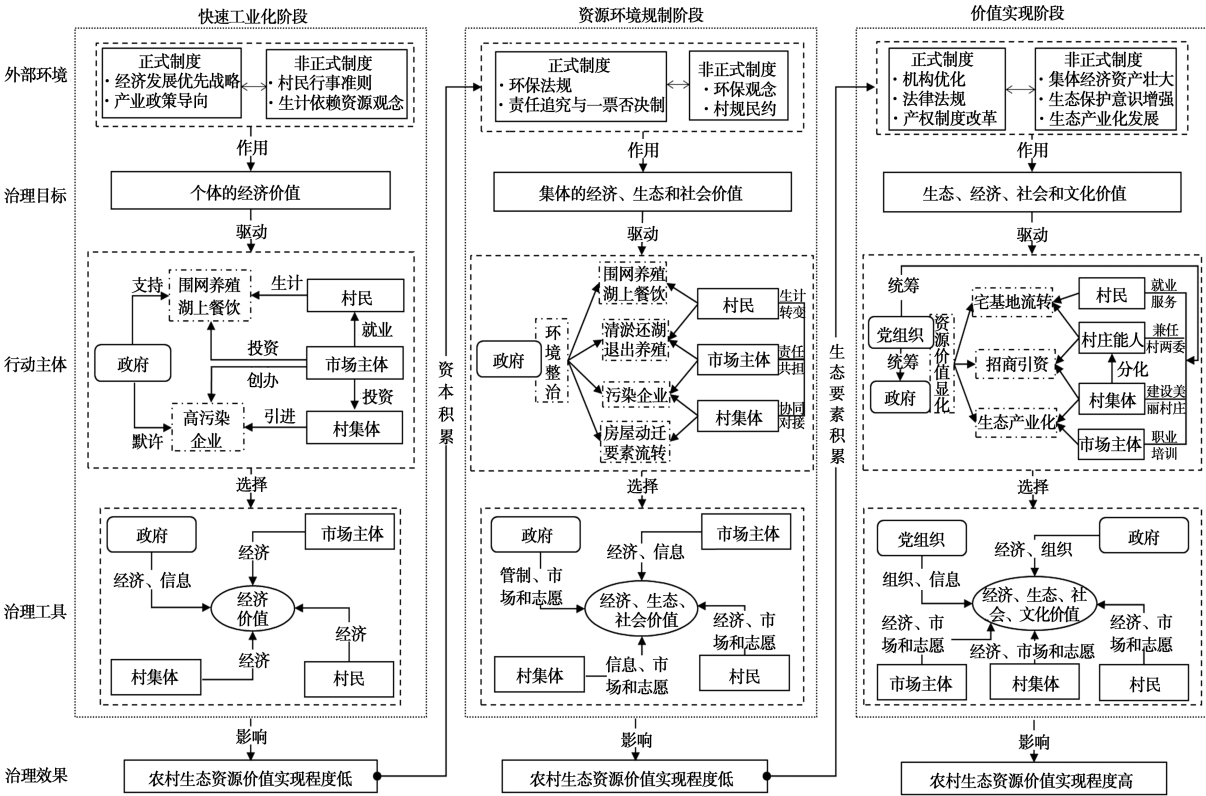


图 4 农村生态资源价值实现多中心治理机制演变

总体而言,随着治理推进,党组织成为统筹方,其成员分散在其他主体当中,对各主体行为进行规范和指导,达到更为统一高效的行动能力。不同于西方传统的制度架构,中国式现代化治理是“权力集中的、结构单一的政治社会条件”^[35]。因此,服务于西方的多中心治理需融入中国特色,明确党组织在农村生态资源治理中的核心领导地位。党建引领农村生态资源治理充分凝聚多元主体的治理优势与资源,构建新的信任机制、建立统一规范和提供有效激励,提升农村生态资源治理能力,这与郭晓勇等的研究结论一致^[36]。但不可忽视的是,在强调基层党组织对农村生态资源治理的关键作用的同时,必须承认治理集团所处的外部环境和发展阶段,当治理主体无法在治理行动中获得既得利益,相关主体会选择退出利益集团,例如村庄空心化、集体资产发展薄弱等问题,因而仅靠党组织单向撬动难以塑造其他主体对生态资源价值实现治理的认同感。唯有构建与经济发展阶段相匹配的治理机制,保证利益相关者达成共识,治理行动才可能实现不同主体利益最大化,进而提高行动的自发性,最终实现对农村生态资源的有效治理。

过往研究得到的经验往往无法逃脱对资源本身进行再开发和二次破坏的问题,如何破除过往针对生态资源治理不同主体“各自为政”的不可持续性,是当前农村生态资源的多中心治理机制构建面临的困境。传统环境库兹涅兹曲线认为环境污染水平随经济发展呈现先上升后下降的“倒U型”变化,实际上认定了经济实现高质量发展需遵循这一变化规律且不可跨越。参照诸多学者提出的最高效的利用就是保护的思想^[3],农村生态资源治理逻辑并不完全符合环境库兹涅兹曲线这种连续的阶段性变化特征。在服务于人与自然和谐共生高质量发展的治理背景下,通过消耗存量生态要素发展经济的路径难以为继,需考虑跨越发展阶段,在生态资源被不合理利用之前实现生态价值向经济价值的转化,例如图1中直接由第一阶段跳跃至第三阶段的情况,并且在我国贵州、福建和浙江等地存在相关案例。总之,本案例生动展现了生态资源治理带来的价值外溢,解决了政府单中心治理在生态资源治理当中独木难支、负担过重的问题。同时,案例地区通过生态资源治理,将无形价值附加在有形载体之上,并演化为不同治理主体追求的生态、经济、社会以及文化价值,有效达成自上而下与自下而上之间的平衡治理状态。

五、结论和讨论

步入乡村振兴和生态文明建设的新时期,必须站在人与自然和谐共生的高度审视农村生态资源治理问题,把握不同经济发展阶段治理机制的演变逻辑,厘清多元治理主体的利益联结,进而激发多主体参与农村生态资源治理的持续活力。本文基于多中心治理理论探究不同经济发展阶段农村生态资源价值实现的治理机制,研究发现:第一,农村生态资源治理机制呈现阶段性特点,受经济发展的外部环境影响较大,并随之演进。不同发展阶段的治理主体角色定位和相对优势存在较大差异,经济发展进程影响治理主体参与生态资源治理的积极性,总体向趋于稳定、高效的治理架构转变。第二,在快速工业化阶段,政府作为生态资源治理的监管主体存在职能缺失,生态资源价值更多体现在以资源过度利用换取短期经济回报。由于缺乏有效的治理工具,不同主体间利益联结松散,缺乏治理能动性。第三,进入资源环境规制阶段,政府引导其他主体采取以保护为主的资源治理策略,治理工具的运用旨在扭转生态资源过度利用局面,各主体间利益关联趋紧,但尚未意识到农村生态资源的内在价值,生态资源价值实现程度较低。第四,步入价值实现阶段,形成以党组织为核心,政府、村集体、市场主体和村民等主体有效参与的一核多元治理格局,通过采用多种治理工具降低各治理主体间的交

易费用,治理主体间利益联结紧密,农村生态资源的多维价值得以有效实现。

上述研究发现为农村生态资源价值实现提供了一定的政策启示:第一,为促进农村生态资源的价值实现,必须匹配有效的多中心治理机制,即在保障生态资源正外部性前提下,让渡必要的经济收益权利。具体而言,由政府生态资源集中收储,引入第三方评估机构评估农村集体资产,“剥离”生态资源的非开发性经营权,由政府收储和购买以实现生态资源的正外部性内部化。同时搭建交易平台出让生态资源的开发性经营权,让参与主体获得合理的经济收益,实现对参与主体行为的间接管控,激励市场主体自愿进入生态领域从事生态资本投资,实现效率、公平与可持续的共赢。第二,厘清农村生态资源治理不同环节不同主体的职能,构建更稳固的多中心治理架构。随着生态资源价值实现工作的推进,参与主体更为多元,各地普遍将推进多主体参与生态产品价值实现写入政策文本。但实践中存在不同主体职能交叉或职能推诿情况,可能造成治理失效,这就要求各地探索更加清晰的主体分工,充分发挥多中心治理效能。第三,因地制宜、因时制宜,创新生态资源价值实现形式。当前步入价值实现阶段,各地生态资源价值实现工作开展如火如荼,虽涌现一批成功案例,但存在盲目跟风、脱离资源禀赋实际等问题。我国不同乡村所处的经济发展阶段各异,这就要求各地结合地方特点,在已有典型经验基础上推陈出新,确保生态资源价值实现可持续。

诚然,囿于个案研究的局限,本文难以作出规律性和全局性结论。案例地区经过前期生产要素的积累,经济发展水平相对较高,形成了良好的生态产品及其衍生品交易市场,培育了多元化的生态产品市场供给主体,一定程度上确保了多主体积极配合达成有效的集体行动。面对欠发达地区,市场主体和村集体存在激励机制不健全、行动力较弱的情况,如何根据区域经济发展差异构建激发多主体参与治理的内生动力机制,尚待更加深入的探讨。

参考文献:

- [1] 温铁军, 罗士轩, 董筱丹, 等. 乡村振兴背景下生态资源价值实现形式的创新[J]. 中国软科学, 2018(12): 1-7.
- [2] 贺奋清. 新时代乡村生态资本化: 理论演进及实践理路[J]. 经济问题, 2022(7): 27-34.
- [3] 马贤磊, 金铂皓, 杜焱强. 规模异质性视角下农村生态资源价值实现的治理机制研究——基于多案例的比较[J]. 公共管理学报, 2022, 19(3): 24-34.
- [4] 余露, 刘源. 自然资源系统治理的创新模式探索[J]. 自然资源学报, 2023, 38(9): 2386-2402.
- [5] 郭连文, 张妍, 徐虹, 等. 权威善治视角下乡村旅游目的地治理演进机制研究——以陕西省袁家村为例[J]. 人文地理, 2022, 37(5): 171-182.
- [6] 黄贤金. 自然资源产权改革与国土空间治理创新[J]. 城市规划学刊, 2021(2): 53-57.
- [7] 王凤彬, 张雪. 用纵向案例研究讲好中国故事: 过程研究范式、过程理论化与中西对话前景[J]. 管理世界, 2022, 38(6): 191-213.
- [8] 朱竑, 陈晓亮, 尹铎. 从“绿水青山”到“金山银山”: 欠发达地区乡村生态产品价值实现的阶段、路径与制度研究[J]. 管理世界, 2023, 39(8): 74-91.
- [9] 马永欢, 刘清春. 对我国自然资源产权制度建设的战略思考[J]. 中国科学院院刊, 2015, 30(4): 503-508.
- [10] Vennemo H, Aunan K, Lindhjem H, et al. Environmental Pollution in China: Status and Trends[J]. Review of Environmental Economics and Policy, 2009, 3(2): 209-230.
- [11] 李宏伟, 薄凡, 崔莉. 生态产品价值实现机制的理论创新与实践探索[J]. 治理研究, 2020, 36(4): 34-42.
- [12] 胡乃元, 苏丫秋, 朱玉春. 河长制背景下村域河流治理的多中心格局何以形塑——基于汉江流域S村的

- 案例考察[J].农业经济问题,2022,43(3):60-72.
- [13] 徐勇.社会动员、自主参与与政治整合——中国基层民主政治发展60年研究[J].社会科学战线,2009(6):19-26.
- [14] 何元增,杨立华.社会治理的范式变迁轨迹[J].重庆社会科学,2015(6):18-26.
- [15] 陈义媛.以村集体经济激活基层党建——基于烟台市“党支部领办合作社”的案例分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(3):107-117.
- [16] 杜焱强,王继应,孙雪峰.“生态颜值”何以持续转化为“农民财富”?[J].中国人口·资源与环境,2022,32(10):150-159.
- [17] 刘磊,夏勇.战略选择与阶段特征:中国工业化绿色转型的渐进之路[J].经济体制改革,2020(6):108-114.
- [18] 成金华,吴巧生.中国工业化进程中的环境问题与“环境成本内化”发展模式[J].管理世界,2007(1):147-148.
- [19] 李玉红.中国农村污染工业发展机制研究[J].农业经济问题,2017,38(5):83-92,112.
- [20] 张小筠,刘戒骄.新中国70年环境规制政策变迁与取向观察[J].改革,2019(10):16-25.
- [21] 杜焱强.农村环境治理70年:历史演变、转换逻辑与未来走向[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019,36(5):82-89.
- [22] 吴一恒,马贤磊,马佳,等.如何提高农地经营权作为抵押品的有效性?——基于外部治理环境与内部治理结构的分析[J].中国农村经济,2020(8):40-53.
- [23] 王亚华,舒全峰.公共事物治理的集体行动研究评述与展望[J].中国人口·资源与环境,2021,31(4):118-131.
- [24] 张克中,贺雪峰.社区参与、集体行动与新农村建设[J].经济学家,2008(1):32-39.
- [25] 徐林,宋程成,王诗宗.农村基层治理中的多重社会网络[J].中国社会科学,2017(1):25-45.
- [26] 刘松瑞,王赫,席天扬.行政竞标制、治理绩效和官员激励——基于国家卫生城市评比的研究[J].公共管理学报,2020,17(4):10-20,164.
- [27] 汤玉权,姜修海.主体互动与关系联结:农村环境治理多元共治的运行逻辑与现实挑战——以鲁南Y村为个案[J].中国农村研究,2021(1):119-137.
- [28] 曹堂哲,陈语.社会影响力投资:一种公共治理的新工具[J].中国行政管理,2018(2):88-93.
- [29] 王丛虎.合同式治理:一个治理工具的概念性探索[J].公共管理与政策评论,2016,5(1):72-78.
- [30] 朱立言,谢明.公共管理概论[M].2版.北京:中国人民大学出版社,2015:290-296.
- [31] 余可发,吴海平,金明星,等.旅游目的地品牌生态圈成长路径及形成机制研究——基于资源行动视角的纵向案例分析[J].管理评论,2023,35(1):339-352.
- [32] 张文明,张孝德.生态资源资本化:一个框架性阐述[J].改革,2019(1):122-131.
- [33] 李祖佩.“资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑[J].学习与实践,2012(11):82-87.
- [34] 何艳玲,王铮.统合治理:党建引领社会治理及其对网络治理的再定义[J].管理世界,2022,38(5):115-131.
- [35] 周庆智.基层治理创新模式的质疑与辨析——基于东西部基层治理实践的比较分析[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2015,54(2):1-10.
- [36] 郭晓勇,张静,杨鹏.党建引领乡村治理:生成逻辑、价值旨归与优化向度[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2022,22(5):1-9.

(责任编辑:刘浩)

Evolution of Polycentric Governance Mechanism of Rural Ecological
Resources under the Perspective of Economic Development Stage:
A Longitudinal Case Study in J City

YANG Hua MA Xianlei DU Yanqiang

Abstract: Utilizing a longitudinal case study from J City, this paper investigates how rural ecological resources are employed across different stages of economic growth and how the governance mechanism centered on multiple centers (polycentric governance) unfolds over time. The research reveals several key findings: The polycentric governance mechanism for rural ecological resources is in a state of dynamic evolution. The external environments established at various stages of economic advancement lead to distinct governance objectives, resulting in significant variances in the roles and relative advantages assigned to the governing entities. During the era of rapid industrialization, the governing bodies’ interests were loosely coordinated, and rural ecological resources primarily served the objective of economic catch-up, achieving a relatively low level of value realization. In the era of resource and environmental regulation, the state directed the governing entities to adopt a conservation-oriented resource management strategy. This shift tightened the alignment of interests among these entities, yet the value derived from rural ecological resources remained comparatively unfulfilled. The current period sees the value of rural ecological resources being realized as a new equilibrium is struck between economic progress and ecological governance. This equilibrium is characterized by a governance pattern with a single core—centered on Party organizations—and active engagement from the government, village collectives, market entities, and villagers. This collaborative approach has established a novel mechanism that effectively aligns interests and achieves a high degree of value realization from rural ecological resources. Thus, the only way to realize the multidimensional value of rural ecological resources is to build a governance mechanism that matches the stages of economic development, taking into account such influencing factors as the external environment, the governing body and the tools of governance, so as to facilitate the achievement of a common goal by multiple subjects.

Keywords: Rural Ecological Resources; Value Realization; Polycentric Governance; Stages of Economic Development; Longitudinal Case