

# 乡规民约与政策法规的耦合对 现代森林治理的影响

黄冲<sup>1</sup>, 罗攀柱<sup>2</sup>

(1.中南林业科技大学 生命科学与技术学院;2.中南林业科技大学 商学院,湖南 长沙 410004)

**摘要:**为探索乡规民约与政策法规间的关系及其对现代森林治理的影响,将二者关系分为“非耦合”“一般耦合”“积极耦合”三种状态。“非耦合”状态下,乡规民约的功能几乎无法发挥,森林生态与居民生计都受不同程度损失;“一般耦合”状态下,乡规民约的森林生态保护优于“非耦合”状态但仍有不足;“积极耦合”状态下,乡规民约与政策法规各自的特性能达到一种良性平衡,双方各自渗透又互相制约,既能满足治理主体多元化发展、林权集中的需求,又能有效防止某一种制度失控,更易于达到现代森林治理强调的生态与生计并重效果。

**关键词:**耦合;政策法规;乡规民约;森林治理

**中图分类号:**X37

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-7835(2021)03-0142-05

森林治理的关注重心逐渐从经济可持续转变到生态可持续方向。但矫正过正式的理念转变并不能较好地解决日益尖锐的人与森林矛盾,特别是激进学派将人类对森林的一切干预行为都持否定的态度,认为严格保护森林管理模式在许多国家和地区都造成了负面影响。因此,视角更为多元的“现代森林治理”理念开始为更多人所接受。现代森林治理被 Lemos 和 Agrawal<sup>①</sup> 描述为一种多元化的社会管理机制,其主体除原有的政府、私人 and 市场外,另外加入了地方社区和非政府机构,这些多元的管理主体通过扁平化信息沟通,建立多样化的制度约束,使各方利益、诉求合理博弈,从而更有效地处理复杂多变的森林问题。所以,现代森林治理的主要使命也从单一追求森林的经济或生态效益,转向社会、经济、生态的协同可持续发展<sup>②</sup>。具体而言,要构建现代森林治理必须做到:(1)转变森林治理理念,即抛弃片面的森林生态系统服务功能认知,消除森林生态保护与资

源利用的二元对立观念,鼓励生态与生计并重。(2)转变森林治理主体,即不再单纯依靠政府机构及其人员进行森林日常管理活动(如巡山、护林和植树造林等),而是通过吸引当地群众共同参与的形式,组成多元森林治理主体。(3)转变森林产权,即在充分确权后鼓励林权由“个体分散”转向“集体集中”。从制度角度而言,要完成上述转变不能仅仅依靠政府现行政策或法规,而更需要一些非正式制度的辅助如依托当地文化、习俗而产生的乡规民约。

政策法规一般被认定为政府制定的成文工作规范和准则,属于新制度经济学中的正式制度<sup>③</sup>,即一种由权威机构(政府)颁布实施的理性设计,并依托其普遍约束和强制性、持续性和明确的目的性来发挥功效。森林政策法规往往侧重于森林生态保护,如我国近年来相继推出的“林业六大工程”“林业产权制度改革”和“林业分类经营管理”等政策都取得了瞩目的生态保护成果。但部

收稿日期:2020-11-22

基金项目:湖南省绿色发展研究院委托项目(2018ZK001);国家社科基金项目(17BJY092)

作者简介:黄冲(1988—),男,河北秦皇岛人,博士生,讲师,主要从事生态管理研究。

①Lemos, Agrawal. “Environmental Governance”, *Annu. Rev. Environ. Resource*, 2006(31):297-325.

②黄冲,罗攀柱,梅莹:《发展中国家公共林地管理制度的应用、发展和反思》,《农业经济问题》2019年第2期。

③刘鹏崇:《生态文明和中国环境资源保护多元体系的构建》,《中国发展》2014年第2期。

分地方政府在实行时忽略了当地居民的具体生计需求,造成诸如森林产权纠纷、公益/商品林划分失衡等问题,致使一些林地居民感到原有林木产权被侵犯、生计受影响,从而放弃应有的森林治理职责。因此,单纯依托政策法规难以完全厘清错综复杂的森林产权关系,对治理主体多元化转变的帮助也较为有限。

乡规民约作为由乡村群众集体制订的自我管理并自觉自愿履行的民间公约<sup>①</sup>,在新制度经济学中属于非理性设计,是由人类经验积累后演化而成的非正式制度<sup>②</sup>,其功能的发挥主要依靠:(1)内生性,即制度内容通过内部成员共同决定,使得成员的文化与利益诉求能得到最大体现,提升内部认可度和凝聚力;(2)灵活性,即制度制定过程和内容能因地制宜,随时调整,适应当地自然与社会特点,能更快速地处理具体问题;(3)中介作用,即该制度的内容一般是多方博弈的结果,能有效调节各利益相关者之间的关系<sup>③④</sup>。乡规民约曾为森林地区的人类生计需求和生态发展的良好平衡作出重要贡献,其规定林地产权多属于“村民共有”,治理主体以当地居民为主,日常森林管理活动自然地转化为当地居民的一种社会责任,极大地减轻政府负担的同时也完成了森林生态保护任务。但在面对政治、市场和社会变动等外生影响而引发的内生性减弱等问题时,乡规民约却往往束手无策甚至逐渐消失。因此,欲达到“现代森林治理”要求,需将上述两种制度进行有机耦合,使乡规民约所产生的内在认可、凝聚力、灵活性和矛盾调节能力服务于政策法规,提升政

策法规的执行力和认可度;而政策法规也应为乡规民约“保驾护航”,排除外部因素干扰,稳定发挥其特性,保障其成员的合法权益,从而为实现我国现代森林治理目标提供可行路径。

## 一 乡规民约与政策法规的耦合及分类标准

在一套制度体系内,不同类型制度间的接纳程度,以及在各自运转过程中的良性相互影响即制度耦合。乡规民约与政策法规的关系属于制度耦合范畴,乡规民约的效力取决于政策法规的支撑,而政策法规的执行力则取决于与乡规民约的兼容性,因此两者的耦合状态是影响现代森林治理的重要因素。

在实际森林治理过程中,乡规民约与政策法规大体呈现以下 3 种情况:(1)在许多国家管控的保护区内,政策法规完全漠视甚至反对乡规民约,使得乡规民约或销声匿迹,或激烈反抗,森林地区居民生计也因此受损并对当地政府抱有怨言;(2)在公共产权体系下形成的社区森林内,乡规民约往往获得了法律的承认,并在一定程度上补充现有政策法规的不足,尤其在禁止乱砍滥伐方面有突出成果;(3)在部分发展良好的社区森林内,乡规民约不仅获得了政策法规的认可,还通过与政府代表共同参与制度制定和互相监督等形式,让政策法规与乡规民约形成更为理想的互补关系。据此,本文将第一种情况概括为“非耦合”,第二种为“一般耦合”,第三种为“积极耦合”(见表 1)。

表 1 乡规民约与政策法规的耦合状态

	乡规民约		
	支持	反对	缺失
参与制定和监督	积极耦合	冲突(非耦合)	正式主导(非耦合)
政策 仅承认合法	一般耦合	冲突(非耦合)	正式主导(非耦合)
法规 不认可	冲突(非耦合)	一般耦合	正式主导(非耦合)
缺失	非正式主导(非耦合)	非正式主导(非耦合)	制度缺失(非耦合)

来源:改良自 Helmke and Levitsky(2003)。

①党晓虹:《虚置与重构:乡规民约的当代困境及未来走分析论》,《理论导刊》2016 年第 8 期。

②罗必良:《新制度经济学》,山西经济出版社 2005 年版,第 91 页。

③党晓虹,樊志民:《传统乡规民约的历史反思及其当代启示——乡村精英、国家政权和农民互动的视角》,《中国农史》2010 年第 4 期。

④周家明,刘祖云:《传统乡规民约何以可能——兼论乡规民约治理的条件》,《民俗研究》2013 年第 5 期。

## 二 耦合状态对现代森林治理影响的分析

### (一)“非耦合”与“一般耦合”状态的影响

当乡规民约或政策法规有一方属于“缺失”或态度相异时,两者关系便趋向于“制度缺失”“正式/非正式制度主导”或“冲突”等状态,制度漏洞和制度间的结构性矛盾使得制度系统难以“耦合”。由此导致当地居民往往难以参与管理制度的内容制定、森林生产以及与生活相关的决策,其林权也无法得到有效保证,所以制度内生性大多无法维持,乡规民约的灵活性和中介作用的特点更难以发挥。同时,政策法规的受支持程度以及执行力度也会大打折扣,强制性和公平性也无从谈起。如孟加拉吉大港与韩国锦山郡等地方的森林地区都曾出现以传统乡规民约为主导的治理模式。但随着社会的发展,政府因追求经济利益等目的,对森林管理介入日益加深,政策法规对乡规民约的“反对”导致两种制度向“冲突”转变,本地居民被政府排除在森林治理体系之外,迫使其为生计而私自乱砍盗伐,导致当地植被大量破坏,物种多样性急剧减少,居民与政府、居民与居民之间的矛盾加深<sup>①②</sup>。此外,我国古代徽州与云南彝族地区的传统乡规民约都曾对当地森林生态保护产生过深远的影响,但在社会结构改变和政策法规的干涉和影响下,乡规民约大多失效,“正式主导”成为常态,当地森林树种结构也因政策导向发生较大改变,生态稳定受到不同程度的损害<sup>③④</sup>。

“一般耦合”状态下,乡规民约由于受到政策法规的认可而获得了合法性,当地居民得以正常制定乡规民约内容并负责执行,集体林权往往可以通过制度形式得到法律保障,内生性相较之前的“非耦合”状态大幅提升,中介作用和灵活性也因此发挥功效。但也出现了一系列新问题,如尼

泊尔地区的乡规民约尽管在森林生态保护方面有着积极贡献,但其内生性带来的守旧思想也导致其制度制定的局限性。该乡规民约仅规定了保护木质林产品,忽视了非木质林产品的保护,政府又因法律限制无法有效介入,导致治理存在真空区域,当地森林生态失衡问题日益严重。危地马拉佩藤省的乡规民约由于制度设立时仅照搬他地成功经验,没有考虑与政府政策的匹配程度,使得其中介作用难以发挥,成为森林治理的新冲突之源。此外,部分“一般耦合”状态的乡规民约由于当地政策法规的被动态度,导致介入程度过低,当地乡规民约的内生性影响不受限制,中介作用反而成为“共谋”的催化剂,乡村精英与政府间形成新的利益集团,导致当地贫富差距增大、地方权力流失、国家政策失效等多种恶果<sup>⑤</sup>。

### (二)“积极耦合”状态的影响

当政策法规获得乡规民约支持,并主动参与乡规民约的制定,且在其运行过程中发挥监督、协同管理等职能时即达到“积极耦合”状态。相较于“一般耦合”,“积极耦合”状态下乡规民约内生性、灵活性等特点在发挥功效的同时仍处于政策法规的监督与管理之中,能更客观地处理在耦合过程中发生的新问题与矛盾,保证森林治理的公平性与全面性。

Richards<sup>⑥</sup>对哥伦比亚亚马逊地区和巴拿马亚拉库娜自治区的研究证明了“积极耦合”的优越性。首先,当地政府在经历了一段时间的“一般耦合”状态后,充分认识到乡规民约对森林可持续发展的重要性。但不同于其他地区的是,当地政府在法律上承认其合法性后,通过派驻代表的方式主动参与乡规民约的制定过程,同时,居民也能基于地方特殊情况,在政策法规允许范围内及时对其加以改良,从而有限地发挥乡规民约的

①Rasul. “Political Ecology of the Degradation of Forest Commons in Chittagong Hill Tracts of Bangladesh”, *Environmental Conservation*, 2007, 34(2): 153-163.

②Yu, Anderies, Lee, et al. “Transformation of Resource Management Institutions Under Globalization: The Case of Songgye Community Forests in South Korea”, *Ecology and Society*, 2014, 19(2): 2.

③陈琪:《古徽州民间“罚戏护林”习俗》,《安徽林业科技》2006年第4期。

④颜绍梅,张鑫昌:《清代云南彝族地区森林生态保护碑刻档案研究》,《档案学研究》2004年第3期。

⑤Pandit, Thapa. “A Tragedy of Non-timber Forest Resources in the Mountain Commons of Nepal”, *Environmental Conservation*, 2003, 30(3): 283-292.

⑥Richards. “Common Property Resource Institutions and Forest Management in Latin America”, *Development and Change*, 2010, 28(1): 95-117.

灵活性特点,形成具有“积极耦合”特点的现代森林治理模式。其中,Kuna 森林公园的居民能通过扁平化的沟通及时获得政府的技术支持,超越了乡规民约因内生性带来的视野局限,使得森林公园由依赖政府拨款的传统运营模式,转而充分开发当地旅游、森林科研等产业,并用这些产业的收入支持森林保护和社会发展,为现代森林治理提供了优质案例。此外,哥斯达黎加政府于20世纪80年代通过立法和鼓励“非政府组织(国际机构、研究机构等)”的参与,积极帮助欧莎半岛地区居民建立森林治理乡规民约,并确立了当地政府、居民和“非政府组织”共同参与制度建立和监督的运行模式,治理主体的多元化使得内部监管更为透明和公平,从而避免当地社会异质性加大、公平性受损等问题,生态与生计的平衡发展得到进一步保证。

中国湖南新晃县步头降苗族乡被天雷山群环抱,兼有大小溪流9条,水资源较为丰富。全乡面积79.09平方千米,其中有林地约70平方千米,森林覆盖率达91.45%。乡内共14个村,142个村民小组,约11600常住人口,其中少数民族人口占比达93%。该乡政府的威信较高,又因其属于少数民族自治地区,享有较特殊的政治地位,政策法规对乡规民约的态度更为亲和,两者易于耦合。在20世纪80年代,步头降乡的传统乡规民约早已废止,而森林保护相关的政策法规仍处于调整阶段,在当地的执行力度还较差。因此,当地森林治理长期受“非耦合”状态影响,管理严重缺失,盗伐林木的现象屡见不鲜,导致当地森林生态和居民生计遭受了较大破坏。在此背景下,乡内的腿溪村于1992年开始制定新型乡规民约并应用于当地森林治理。腿溪村时任村支书田某依靠本人威信带头与村内各组长商定了该村第一份乡规民约,并通过村委会获得村民一致同意。该乡规民约在当年即获当地政府背书同意并施行,其内容包括:(1)组建村内山地建设委员会,专门负责研究、组织山地开发利用;(2)组建以村为单位的林木生产合作社,负责组织社员造林、管林、采伐、收购与销售,并制定相关细则;(3)确立林业管理权下放到村、组,并明确规定了农户的经营权和管理权等产权边界。在制定过程中,本村成员几乎全程参与决策,所以极具内生性和灵活性,又获得了当地政府的认可,达到“一般耦合”状

态,对当时盗伐林木等破坏森林生态的行为起到了明显的限制作用,减轻了政府部门的负担。但此时乡规民约设想的造林后自产自销的模式并未成形,自愿造林的情况较少,森林治理的成果也仅停留在限制盗伐,除节省了部分行政开支外,与其他未实行乡规民约的“正式主导”地区并无太大差别。尽管当地政府曾通过政府宣讲、颁布政策等方式大力倡导植树造林活动,但在乡规民约未跟进的情况下效果欠佳。

该地乡规民约与政策法规由“一般耦合”向“积极耦合”的转变始于1997年。该年部分村民成为植树致富的典型例子,吸引其他村民纷纷效仿,植树造林热情逐年上涨,乡规民约中造林、产权划分和销售的功能开始发挥功效。其后,当地政府对乡规民约的态度也开始从“被动承认”向“积极参与”转变,尝试通过政策渠道为乡规民约管理下的植树造林活动申请补助资金和技术支持。完成“积极耦合”的标志事件发生在2012年,当地乡政府在充分认识到乡规民约对森林治理的影响后决定发挥政府引导作用,积极参与到各村的乡规民约制定与运行之中。步头降乡政府及林业站在参考了各村乡规民约的内容后,依据《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国森林法实施条例》《湖南省森林法实施条例》《湖南省林地管理办法》等政策法规,为各村制定了一个乡规民约总条例——《步头降乡林木林地管理办法》。这份总条例具有“宪法”层级制度的特性,即各村在制定乡规民约时应以此为蓝本,在不违反总条例内容的前提下根据本村实际情况制定乡规民约,如总条例明确规范了村民在乡规民约中的权利与义务,以及乡规民约的使用边界,并为相关的奖惩制度规定了金额范围,各村乡规民约可以在范围内依据经济状况自行议定。各村的乡规民约以总条例为蓝本,结合自身实际情况通过村委会制定,再交与乡政府审核,审核通过后乡政府再出经费聘用具有专业工作背景的人员出任各村护林员,负责业务指导、技术培训和森林的监督管理。于是政策法规在不过度介入的前提下与乡规民约达到“积极耦合”状态。各村成员因受政策法规的肯定而对乡规民约效力充满信心,当地植树造林与防火巡山等森林日常管理活动也从“政府行为”和“个体行为”转变为“集体行为”,“集

体产权”意识也在逐步增加,内生性进一步增强,村民植树积极性相较于相邻乡镇有了显著提高。此外,由于政府一直参与乡规民约的前期制定和后期监督,各村乡规民约较大程度上避免了制度内容偏颇、收益分配不均等“一般耦合”状态下出现的问题,在完成了森林治理主体多元化转变的同时,又通过政策监督平衡森林治理的生态与生计发展,为实现我国现代森林治理目标提供了良好样板。

从“积极耦合”状态下的森林治理结果来看,乡规民约与政策法规各自的特性能在该状态下达到一种良性平衡,双方各自渗透又互相制约,既能满足治理主体多元化发展、集中林权的需求,又能有效防止某一种制度失控的情况出现,更易于达到现代森林治理强调的生态与生计并重效果。

### 结语

依上所述,促成乡规民约与政策法规的“积极耦合”对现代森林治理具有积极意义。在如何促进“积极耦合”状态的形成时,我们应注意:(1)

当地森林产品应该可以商品化,且该产品对当地人具有一定文化、历史或精神意义,使得当地居民易于在生态与生计发展之间找到平衡,减轻因市场冲击受到的影响,保障乡规民约的内生性。(2)拥有高信度政府和乡村精英以及稳定的使用者群体,从而能较为准确地把握政策法规与乡规民约“积极耦合”形成的契机。(3)政府应充分发挥政策法规对乡规民约的规范作用,既不一味限制,也不一味纵容,从而避免过强内生性导致的制度冲突。(4)乡规民约复杂的社会结构使其内部沟通方式更为多元,其沟通机制应尽可能扁平化,进一步发挥乡规民约的灵活性,以非正式沟通为主,避免形成自上而下的单向沟通。(5)乡规民约在制度安排时应尽量以政策法规为其准则,如依照《中华人民共和国村民委员会组织法》来规定乡规民约的参与人员、内容制定和决策机制等,同时又应充分尊重当地居民的行为习惯,依托其内生性和灵活性来制定“日常运营规则”,以此来保障乡规民约与政策法规的良性关系,共同面对制度运行所面临的新问题和新矛盾。

## The Influence of the Coupling Between Indigenous Rules and Government Policies on Modern Forest Governance

HUANG Chong<sup>1</sup> & LUO Pan-zhu<sup>2</sup>

(1. School of Life Sciences and Technology, Central South University of Forestry and Technology, Changsha 410004, China;

2. School of Business, Central South University of Forestry and Technology, Changsha 410004, China)

**Abstract:** To find the influence from the relationship between indigenous rules and government policies and legislation on modern forest governance, this research has categorized the relationship into “uncoupling”, “general coupling”, and “active coupling”. Results show that under “uncoupling” status, indigenous rules can hardly be functioned, both forest ecology and livelihood have been suffered to some extent. Under “general coupling” status, indigenous rules have better performance than “uncoupling” status, especially in terms of the forest ecology protection. However, it still shows some drawbacks. Under “active coupling” status, indigenous rules and government policies and legislation can find benign balance. Under this status, both sides can permeate and support each other. They may satisfy the needs of ruler diversification and forest property rights centralization, and at the same time, prevent the situation of institutional out of control. Therefore, indigenous rules that under “active coupling” status can be much easier to achieve the purposes of modern forest governance.

**Key words:** coupling; government policies and legislation; indigenous rules; forest governance

(责任校对 龙四清)