

农村自然资源多中心治理的机制探索与规则构建

——以福建省武夷山市“五夫文化生态银行”为例

孙雪琳

(中共南平市委党校 法学教研室, 福建 南平, 353000)

【摘要】自然资源是乡村可持续发展的重要载体,传统“一元主导”单向式的自然资源管理已无法适应时代发展需要,构建多主体参与、多要素聚合、多系统协调的多中心治理模式,才能破解对传统路径依赖、市场失灵、村社主体弱化等自然资源治理难题。从多中心治理视角出发,以福建省武夷山市五夫镇为例进行分析,阐明农村自然资源多中心治理的可行性,并从宪法选择、集体选择及操作规则层面探讨治理路径。

【关键词】农村; 自然资源; 多中心治理; 规则

【中图分类号】 D912.4 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2096-3300 (2021) 02-0077-07

自然资源是乡村振兴的物质基础,也是当下推动“城乡融合战略”和生态文明战略转型所依赖的重要载体。农村自然资源治理是一项系统性、综合性工程,涉及规划、管理、利用与保护等诸多环节,很大程度上依赖于政府、市场和社会等不同层级多元主体的协同合作。但长期以来,农村自然资源治理习惯于依托行政管控或市场调节的“一元主导”模式,忽视了自然资源的属地性和治理体系的多级性特征,对社区、地方乃至整个国家的生态环境都产生了不良影响。为此,从多中心视角探讨农村自然资源治理机制及规则完善,有助于推进现代化生态治理体系的形成和乡村振兴战略目标的实现。

一、农村自然资源多中心治理的必要性

(一) 农村自然资源现状及治理转向

农村自然资源既包括以“农用五块地”“建设三块地”“未用四荒地”为主的土地资源,也包括

土地资源外的集体性经营资产(用于经营的房屋、建筑物、农业基础设施等)以及具有生态公益价值的生态景观、环境等自然资源。农村自然资源治理问题本质上是乡村社会系统和自然生态系统可持续发展问题。古往今来,谈及中国农业社会或是三农问题,关键在于如何处理好人与自然和谐共生的关系。温铁军^[1]认为,中国农业社会万年传承之内因在于三位一体:在于农民的生产与家庭生计合为一体,在于农村的多元化经济与自然界的多样性合为一体,在于农业的经济过程与动植物的自然过程合为一体。

然而随着工业化和城市化进程的不断加快,中国乡村社会及自然环境却较多承担了快速现代化所积累的“负外部性代价”,主要体现在三个方面:一是伴随农村人口大量外流,乡村社会空心化、主体老弱化及土地空废化等问题加剧,对自然资源开

收稿日期: 2021-02-18

基金项目: 福建省委党校、行政学院科研与决策咨询项目“信任合作: 自然资源资产改革的重要基石——南平市‘生态银行’实践探索”。

作者简介: 孙雪琳(1988-),女,浙江诸暨人,讲师,硕士,研究方向: 信任、信用与地方法治建设,自然资源管理。

发利用构成巨大的约束;二是长期以来以追求经济绩效为行动导向,忽视对自然资源的生态保护,造成农村自然资源面积缩小、功能弱化、污染破坏等问题严峻,生态环境质量下降,严重影响农民的生产和生活;三是自然资源的稀缺性日益凸显,内外部力量围绕资源展开激烈竞争,农村社会被迫承受工业成本转嫁而深陷“低水平陷阱”,使农村内部关系面临撕裂和崩解的危险。以往乡村社会应对负外部性问题的主要经验是通过村社理性或政府善治实现负外部性问题的内部化处理,但自20世纪80年代农村去组织化改革以来,“三治”(县治、乡治、村治)成本不断上升,农村自然资源管理陷入不可持续的困境之中,可见依赖于单一主体管控模式已难以适应时代发展的需要。以人与自然和谐共生的绿色现代化为导向,推动农村自然资源治理从“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,成为了发展的共识和必然趋势。

(二) 农村自然资源多中心治理是时代发展的必然

多中心治理兴起于20世纪70年代西方新公共管理运动,奥斯特罗姆夫妇以公共池塘资源为例,将多中心概念引入公共事务的分析当中,探求政府管理和市场调节之外的第三条治理道路—公共池塘资源自主治理,即“为了实现持续发展的绩效目标,由社会中多元的独立行为主体,基于一定的集体行动规则,通过互相调适、共同参与地方或社区的公共事务管理,形成自主组织与自主治理的多样化模式和机制”。多中心治理具有四个显著特点:治理主体的多元化和多中心化,治理对象的具体化和差异化,治理理论的成形化与制度化,多样化的治理工具和丰富的治理方法^[2]。多中心治理作为治理理论的一个重要流派,被引入国内之后受到理论界的热切关注。在自然资源领域,现有研究侧重从生态学、社会学、行政学等视角对水资源、森林资源及区域生态一体化等方面的多中心治理结构及策略进行探讨,但以农村自然资源为对象进行分析研究的相对较少。从长远看,将多中心治理运用到农村自然资源管理是时代发展的必然。

从治理目标上看,农村自然资源治理的核心指

向是经济高质量发展、生态系统保护和社会秩序安定,与中国农业社会传承千年的“三生合一”(生产、生态、生活)基本内涵相一致。治理目标的多维性决定了治理的系统性,需要政府、市场、民众等多元主体广泛参与、建立共识、行动一致方能促成;从治理对象上看,农村自然资源具有多样性和复合性,既包括以土地及其衍生资产为主的经营性自然资源资产,也包括以生态景观为主的公益性资源资产,呈现为特殊私人财产和公共服务产品的混合体,运用多中心治理能兼顾自然资源的多样性和整体性;从管辖主体上看,农村自然资源并非都属于国家垄断资源,很大比例上属于集体所有,涉及中央政府、地方政府及村集体、农民等不同层级不同主体的利益关系。多中心治理内涵的“权力分散和管辖交叠”的结构与规则恰能适应多层次特点,容纳多元主体和需求以形成平等协作的关系。本文结合福建省武夷山市“五夫文化生态银行”实践,引入多中心视角,探讨农村自然资源的治理机制与规则构建路径。

二、福建省武夷山市五夫镇自然资源治理面临的难题

五夫镇位于福建省武夷山市东南部,全镇人口1.56万,面积175.76km²。南宋著名理学家朱熹在此生活近50年,作为朱子理学形成地,镇内保留了大量朱子文化遗存,如朱子故居紫阳楼、兴贤书院、朱子仓社等30多处,以及丰富多样的自然资源,由此形成“八山一水一分田,历史文化在其间”的乡土自然资源格局。长期以来,五夫镇对资源的惯性依赖也使其深陷“资源诅咒”,生态保护和生计发展面临着矛盾和难题。

(一) 传统行政管控的内生困境

《宪法》第9条第一款规定,矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。该条明确国家作为所有权人负有自然资源管理职责,因此自然资源管理行政化色彩浓重。在自然资源立法方面,强调国家的主体地位,职权主义、部门主义倾向严重,主要表现在两个方面:一是现行法律将更多的

资源管理职权赋予政府,以维持产权准行政关系,面对企业、公民规定更多的责任性条款,但对集体、农民和企业等主体在权利方面确认不足,自然资源权属不清,造成所有者、使用者和监管者之间权责关系不清晰,严重影响自然资源的合理配置与权益分配;二是自然资源立法以单行法为主,缺乏统筹协调,呈现条块分割、执法交叉分散等问题,虽然在体制上已明确了自然资源管理部行使“两统一”职责,但各部门之间在政策的制定与执行上仍未形成有机联系的整体,管理效果欠佳。立法上所有权主体“虚化”以及人民公社体制所遗留的“三级所有”关系影响下,政府独揽自然资源管理大权,采取“自上而下”单向式的行政调节机制,尤其是命令—控制式的治理机制存在着治理成本过高、受规制主体缺乏主动性等诸多弊端^[3]。

从现实运作来看,政府部门的日常监管以行政审批、空间区划和管控、行政处罚或强制等措施为主,措施较为单一。加上五夫镇地处闽北,在省内经济较为落后,由于缺乏足够的资金和人才,在生态建设方面多是依靠财政拨款和项目制推动,缺乏科学长远的规划。在目标责任制的压力下,政府通过层层下达任务指标以及考核完成情况来推动五夫镇的自然资源治理,而非因地制宜地采取针对性措施,一些大投资、大工程仅能产生短期绩效,却伴生了一些负面问题,如形式主义、权力寻租、精英俘获等地方利己主义行为,难以实现规模化效应和长期效益。

(二) 市场化带来的新型风险和挑战

自党的十八届三中全会提出“鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业,向农业输入现代生产要素和经营模式”,农村自然资源由原来的从内向外“输出”支持城市建设为主,转向由外而内聚合以激活农村内生动力,由此带动了大量社会资本和生产要素回归农村,开放、流动的农村自然资源市场逐渐形成。在此背景下,近年来五夫镇凭借优越的区位、资源禀赋优势及政策支持,成功吸引了众多社会资本投入,有力提升了自然资源的利用效率和转化效益。但由于五夫镇与外部资源的对接渠道少,资源项目包装策划、运营管

理水平、金融运作等方面相对薄弱,自然资源市场面临着新的风险和挑战。一是市场高度分化和信息分散的情况下,自然资源与市场需求缺乏有效对接,资方倾向利用自身的信息、技术、资金等优势,将责任和风险转嫁到弱势的农民群体身上,挤占农民利益,由此增加了社会矛盾和不稳定性;二是缺乏科学的产业规划,市场主体为追求经济利益最大化,不顾五夫镇自然资源与文化资源之间相生并蓄的特点,对二者分头进行开发利用,割裂了五夫镇社会文化与自然环境的内在关联,未能形成产业集群,导致五夫镇产业布局分散、项目档次不高、标准不严,存在资源开发效益低、业态同质化、环境资源损耗严重等问题。

(三) 村社组织的弱化和农民主体的分化降低了治理的能动性

《宪法》第10条规定,农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。据此,村社组织和农民本是农村社会治理的元主体,但由于村集体弱化和农民分化,实际参与自然资源治理的能动性和积极性不强。

1. 村集体的弱化。村集体作为集体自然资源资产的所有权主体,拥有发包权、生产经营计划权、统一经营权与受益分配权,可以发挥统合作用来“解决一家一户办不了、办不好、办起来不经济的事情”。但是2006年农业税被取消后,五夫镇的村集体丧失了收入来源和资源再分配能力,组织能力和生产服务功能不断减弱,无法在自然资源的有效配置、权益分配以及服务保障等方面发挥应有作用。

2. 农民的分化。农村居民天然在场的特质决定了他们本是农村社会治理的主体^[4]。传统以国家制度为主强调政策实施与行为管控的治理措施,忽略了非正式制度如乡规民约、自愿协议的使用,降低了农民的自主性。从发展角度看,绿色发展和生态空间战略对农村自然资源治理主体的技术水平、专业水平及规范化水平提出了更高要求。但伴随五夫镇农村青壮人口流出务工,山林、耕地、荷塘大量撂荒,文化遗存被破坏,优质自然资源无法得到提升。而留守五夫镇真正从事农业生产的农民多是

“半耕半工”或老年人，缺乏资金、信息、知识、技术等要素支持。一方面，在生产技术、市场信息、经营能力和话语权等方面相对较弱，“对政府活动缺乏有效监督，市场机制运行不畅，造成农民在资源治理参与过程中的尴尬处境”^[5]；另一方面，当地农民整体上对自然资源的可持续利用和生态系统保护的认知程度不高，为追求自身利益最大化，存在搭便车心理，把自然资源当成公共物品“重利用轻保护”。

三、多中心视角下农村自然资源治理的机制探索——“五夫文化生态银行”

为了将生态和文化资源优势真正转化为乡村振兴的持续动力，自2018年起，在武夷山市政府主导下，企业、社会共同参与，建立起以文化为统领、自然资源开发利用保护为一体的“五夫文化生态银行”，吸纳政府、专家委员、村集体、农户及市场主体等多元主体广泛参与，通过平台媒介为不同主体间行动合作提供要素支持，由此形成不同的行动中心和多样性的治理效果。

（一）政府层面：以政府为主导，集“智”顶层设计，加强自然资源监管和公共服务

当地政府在治理行动中承担组织、协调责任。一是引进专家团队（组建专家委员会）。由专家对自然与文化资源内涵进行梳理、评估，形成五夫镇文化产业规划，构建了五夫自然资源治理的宏观框架和远景设计，确保治理的科学性；二是政府出资建立“文化生态银行”作为平等协商与资源管理平台，平台立足公益前提对当地分散的自然资源进行集中流转和管理，并负责资源的提质增信，如信息交流、技术资金援助等服务，为动员、吸纳多元主体合作治理提供了基础。值得注意的是，“生态银行”成立后作为企业独立运作，与政府之间形成合作关系而非支配关系；三是加强生态资源监管。自然资源管理部门针对五夫自然资源资产（山、水、林、田等）的数量、质量、空间和权属信息进行确认，形成自然资源“一张图”和“一套表”，并将资源资产信息和管控区域红线输入“生态银行”的信息管理系统，明确保护和开发区位，也为各部门开展“多规合一”的空间规划、落实用途管制以及执法监督提供了技术支撑。如摸底五夫镇大将村卜

空自然村32栋古民居面积、流转意愿等信息，挂靠省住建厅“福建传统村落建筑海峡租养平台”对外推介，便于市场主体了解资源性质和权属状态，降低投资风险，生态资源的利用效率明显提升；四是整合政策资金投入生态保护和公共设施建设。鉴于农村集体经济组织的公共服务功能弱化，无法支持农村的公共开支和福利保障，五夫政府协调各方力量，将2.4亿元“国家级田园综合体”、7500万元国家现代农业园区、3100万元流域综合整治补助金整合后，在景观建造中结合乡土文化内涵与绿色概念，因地制宜投入到五夫镇的遗址修缮、生态修复及基础设施建设等领域，有效提升了自然资源可持续供给能力。

（二）社会层面：以平台为载体，吸纳村集体、农户等主体积极参与

“生态银行”作为信息、资源和信用平台，具有包容整合作用。一是以平等协商为基础订立契约。“生态银行”提前摸底了解农户对自有资源的流转意愿，针对农户对资源流转方式、价格、期限用途的意向进行登记和汇总后，制定多样化的产权流转和资源收益方案。农民可根据自身偏好，选择流转资源的规模、方式（转让、出租、入股、托管等）、途径（直接流转或通过村集体间接转入生态银行）及收益保障（一次性出让金、定期租金、保底分红以及就业岗位等）。这样一来，每个农民都可称为独立的决策主体，拥有并行行使自我决策和管理的权利。各方在民主协商的基础上签订自愿性协议，以书面形式明确行动规则及预期利益，提升了农民个体的信任感与合作治理的积极性；二是村集体引领带动，创新“二级流转”模式。即先由村集体经济出面，以合理价格从农户手中完成资源的初次流转，再由平台公司参考评估机构意见，以一定的上浮价格，从村集体手中完成对资源的二次流转。五夫镇村社组织熟悉乡情、贴近农户，具有较好的群众基础，由其作为农户与平台的信息传递枢纽和信用担保中介，不仅降低了资源流转成本和风险，还能以独立法人的身份参与到自然资源合作开发中，由此壮大了集体经济实力，解决了困扰已久的自然资源所有者权益落实不到位问题。如兴贤村集体经济组织通过“生态银行”模式将7栋烤烟房、126亩农

田资源打包,开发成荷塘民宿项目,增加村财收入4.5万元,撬动社会投资约500万元及20个就业岗位,帮助当地百姓真正实现增收,极大调动了当地民众的参与积极性,也更加重视当地自然资源保护。

(三) 市场层面: 以市场为基础,促进自然资源开发利用与乡土文化要素相契合

以市场为基础,发挥在资源配置中的决定性作用。一是“生态银行”按照资源性质及其与文化的关联程度从农户手上分类导入两类自然资源资产: 一方是与文化具有直接关联的经营性资产(古民居、古建筑、古遗址等); 另一方是与文化具有间接关联的土地资源资产(山、水、林、耕),成功收储古民居50栋、土地100hm²、林地253.33hm²[6]; 二是“生态银行”采用信息化管理平台对已收储的资源进行动态跟踪和系统分析,建立武夷山自然资源价值核算体系、完善资源定价体系和产权交易市场,同时对接科研机构、评估机构、金融机构,借助专业机构的资金、技术等要素对自然资源进行经济增值和生态修复,抑制自然资源被滥用的风险; 三是按照“文化+业态+资源”的策划,将资源提升为优质资产包后,输出对接有资质的市场主体,相继导入绿色农业、休闲旅游产业、文化教育产业等不同项目及运营主体,降低了企业开发成本,成功吸引“舍仓民宿”“五夫里文创工作室”等农旅、文旅项目落地。2019年“五一”期间,五夫镇旅游人数同比增长76.89%,文化影响力和旅游吸引力不断增强,其作为武夷山世界文化和自然遗产地文旅研学空间的载体功能进一步凸显。

四、农村自然资源多中心治理的规则构建

“五夫文化生态银行”实质上是以公益性为基础的农村自然资源治理的嵌套式企业,将占用、供应、执行、监督等活动在一个多层次的平台中予以解决,形成以政府为主导、民众为主体、市场为基础的多中心治理机制,符合自主治理的内在要求。一是清晰界定产权边界。明确界定自然资源所有者和占用者的权能边界,提升自然资源的利用效率; 二是占用和供应规则与当地条件一致。五夫镇结合当地资源禀赋特点和实际发展需要确定自然资源治理的方向、内容及资源单位数量的占用规则,并采取多样性措施治理; 三是监督。制定科学的自然资

源利用与产业发展规划,政府严格依照相关法律和规划确保自然资源合法合规使用,平台对资源状况和占用者行为实施具体监督,农民个体也能参与到对操作规则的修改; 四是对组织权的最低限度的认可。占用者在平等协商基础上订立自愿性协议,灵活调整资源使用方式和期限,为保障收益分配方案的公正性与合理性提供了信任基础。如何进一步巩固创新成果、放大改革成效,关键是立足理论与实践经验,经由规则上升为制度,才能降低不确定因素影响,避免权力过度分散而陷入无中心的结局。借鉴奥斯特罗姆多中心治理理论,使用者群体的集体行动选择策略受到宪法选择、集体选择和操作规则三个层次的影响^[7],农村自然资源治理可从这三方面强化规则构建。

(一) 宪法选择层面

宪法选择是下位规则制定的正当性基础,划定政策原则、目标及指导性框架。宪法规则的核心是权力的划分,即决定谁具有治理资格,明确权责边界。我国《宪法》第9条、第10条确立了自然资源国家所有与集体所有的界限,从根本法角度为自然资源资产产权划分以及占有使用规则的制定提供了根据。但在实践运用中,由于所有权主体虚化的特征,需要通过国家授权委托地方政府代理行使自然资源所有权,或者通过家庭联产承包责任制将集体产权转由集体成员(农民)具体实现。这实际上是一个分权的过程,由此构成自然资源多层次多主体治理的现状。如何在提高农村自然资源利用率的同时走出自然资源权利细碎化、分散化的困局,首先需要依据宪法精神完善自然资源产权体系,防止资源治理偏离社会主义生产资料公有制和共同富裕目标。完善自然资源产权体系关键在于正确处理权责边界和赋权于民的问题。

1. 明确治理主体,合理划分权责边界。按照多中心治理分权和决策中心下移的内在要求,宪法和法律应根据自然资源性质和空间分布,对政府、集体、农民及市场主体之间资源管理、使用的权限和责任进行合理划分。从国家立法层面,清晰界定国家管制权、资源使用者使用权、第三方监督和制约权,完善资源分配、使用及其监督制约机制^[8],尤其要妥善处理农村自然资源流转中所包含的多层委

托代理关系和利益关系。

2. 赋权于民, 加强产权保护。多中心治理鼓励“政府向社会分权、权力回归于民众”, 通过立法赋予村集体组织和农民一定的决策权, 明确其财产权内容及行使方式, 确保集体成员平等参与资源分配, 以保障村社居民乡村治理的主体地位。

3. 健全自然资源流转机制, 完善产权交易的制度环境。目前除了林木资源流转机制比较成熟外, 矿产、水、耕地等其他门类的自然资源流转机制还需要实践的进一步探索并提供立法支撑。建议从规范农村自然资源交易平台建设和权利流转制度着手, 逐渐放活资源使用权和经营权等相关权能, 鼓励市场主体更多承担起自然资源管护与生态恢复职责, 以降低行政成本和交易费用。

(二) 集体选择层面

集体选择规则间接影响操作规则, 主要体现为制定政策及整体方案, 通过划定政策实施原则、目标及指导性框架实现整体控制, 重点解决农村自然资源占有者及使用者如何有效组织和联合行动问题。

1. 明确农村自然资源治理的政策导向。政府在制定政策过程中, 应立足山水林田湖草生命共同体理念, 建立“人口—资源—环境—发展”思维范式, 将生态理念贯穿到产业发展、村庄聚落建设和资源开发利用全过程, 尤其是对资源承载力、利用方式、交易成本、收益分配、责任承担等因素进行全面考量, 确保资源使用公平性与效率性的统一。在资源管辖上, 建议从纵向上构建分层负责的行政制度, 将生态产品价值核算、自然资源资产负债表编制、领导干部自然资源资产离任审计等改革制度成果, 探索运用到农村自然资源治理领域, 实现改革成效同向叠加释放, 促进监管一体化, 并赋予基层治理主体一定的事权、财权, 以便有针对性地开展政策实验; 横向上加强基层管理部门之间的统筹协调, 集中解决部门法之间相互割裂和法条冲突问题以及执法中条块分割、相互肘制的情况, 促进执法、管护、技术服务等综合性职能发挥。

2. 夯实合作治理的制度基础。可借鉴“五夫文化生态银行”模式, 构建嵌套式平台联结多元主体在不同层面开展互动合作, 包括自然资源流转、空间管控、价值核算、资本运作等, 搭建互惠合作的

制度基础, 形成对组织权的认可。可鼓励基层治理主体结合当地资源禀赋和要素条件, 突出不同环节的工作重点, 促进治理措施的整合与多元主体合作共识的生成。一是生产层面, 强化资源管护水平。加大对自然资源的研发和技术投入, 提升自然资源的质量和等级, 重点加快推进储备林质量精准提升、高标准农田、水流域治理等项目建设; 二是管理层面, 优化服务保障。针对林、田、山、水等资源开发特性和项目导向, 整合涉农改革和自然资源资产管理、开发、保护、补偿等资金投向, 加大绿地漫道、沟渠路坝、河道整治等基础设施建设, 提高资源的利用效率; 三是市场层面, 完善作价方法。建立健全林地、耕地、茶山等资源评估核算制度, 规范评估流程。探索推广资源整体资本化, 在统筹考虑资源外部环境、项目业态、投资效益等因素的前提下, 系统评估区域资源整体价值。借鉴“公司+合作社”模式, 建立健全“村民-合作社-公司”的资源“二级流转”机制, 共建共享资源开发效益。

(三) 操作规则层面

操作规则主要指自然资源日常事务及问题的运作和处理规则, 包括自然资源获取及使用、信任合作、行为监督等方面的内容, 并根据实际行动效果进行动态调整。

1. 赋予村社组织和农民更多的自由选择权和监督权。一是自由选择权, 推动自愿协议、特许交易等方式深入应用, 确保个体在特定场景中拥有相对独立制定进入、转让、管理规则的权利, 获得平等的治理资格; 二是完善监督权, 如建立自然资源公众参与制度, 有利于满足群众的参与权、知情权和表达权, 调动个体参与治理规则创新的积极性和能动性, 提升遵守既定规则的自觉性, 破解治理失灵的问题。

2. 因地制宜制定发展规划和策划项目。要让生态资源保护和产业发展相得益彰, 关键在于正确定位本地资源特色和产业基础, 做到“因地制宜、因时制宜、因类制宜”, 推动资源配置和生产要素的组合由实物形式向价值形态转变。先从高位编制农村自然资源产业发展规划, 再根据规划对接和选择产业投资(运营)商, 滚动引入一批与林、竹、

水、茶等优势特色资源密切相关的绿色生态项目,从而增强策划项目的整体性和延续性,促进产业布局与乡村文化相契合。

3. 加强信息共享与信用监管机制建设。一是利用互联网、大数据等先进科学技术健全自然资源信息管理系统,进一步建立信息交换、共享和交流对话机制,在此基础上强化资源风险防控机制,全面汇集和共享政策信息、资源信息和市场信息。同时,配套完善自然资源经营风险动态评估、资源流转基准价格及指数体系,以降低治理成本和决策失误的风险,促进农村自然资源合法合理利用;二是加强信用监管机制建设。引导社会资本精准投入自然资源绿色项目,通过完善信用准入和退出规则,对遵守自然资源利用规则和保护承诺的主体进行信用激励,对违反者责令其退出市场并承担生态补偿、经济赔偿等责任,为承诺履行和预期利益兑现提供保障。利用信用监管机制,辅以适当的经济激励政策,引导企业向环保方向发展。

参考文献:

- [1]温铁军. 解构现代化:温铁军演讲录[M]. 北京: 东方出版社 2020.
- [2]王从虎,王晓鹏. “社会综合治理”:中国治理的话语体系与经验理论——兼与“多中心治理”理论比较[J]. 南京社会科学 2018(6):60-66.
- [3]郑少华,孟飞. 生态文明市场调节机制研究——以法律文本的要素量化评估和法律适用评估为视角[J]. 法商研究 2012(1):77.
- [4]罗万纯. 中国农村生活环境公共服务供给效果及其影响因素——基于农户视角[J]. 中国农村经济 2014(11):68.
- [5]黄智宇. 生态文明语境下我国自然资源多元治理体系的优化[J]. 江西社会科学 2017(10):222.
- [6]崔莉. “生态银行”研究与实践——以福建南平市为例[M]. 北京: 中国林业出版社 2019.
- [7](美)埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事务的治理之道[M]. 余逊达,陈旭东译. 上海: 上海译文出版社 2012.
- [8]邓玲. 自然资源治理的法理逻辑辨析[J]. 自然资源情报 2019(5):7.

On Building the Rule and Mechanism of Rural Natural Resources Management under Multi-center Governance

——Taking “Wufu Culture Ecological Bank” in Wuyi City of Fujian Province as an Example

SUN Xuelin

(Teaching and Research Office of Law, Nanping Party School, Nanping 353000, China)

Abstract: Rural natural resource is an important carrier of sustainable development for rural areas. Traditional leading system can not meet the current needs. To build up the multi-central governance model including multi-subject participation, multi factors and multi-system coordination will help solve the problems like path dependence, market failures, weak community and so on. Based on multi-center governance, this paper analyses Wufu Culture Ecological Bank in Wuyi city of Fujian province to clarify the possibility of natural resources management under multi-center governance, and then discusses multi-center governance path from the perspective of the constitution choice, collective choice and operation rules.

Key words: rural area; natural resources; multi-center governance; rule