

# 合作治理:实现草原生态善治的有效路径<sup>\*</sup>

● 何元增

(国家开放大学 政法教学部 北京 100039)

**摘要:** 面对严峻的草原生态退化问题,传统的政府一元化、科层式管理模式将难以为继。充分发挥多元主体的力量,构建草原生态合作治理体系,才是未来实现草原生态善治的有效路径。构建草原生态合作治理体系,需要整合政府、牧民、专家学者、社会组织等相关利益主体的力量,需要在各利益主体之间切实建立和推进信任构建、沟通协商、利益协调、资源整合、组织与制度建设等多元合作机制。

**关键词:** 生态治理;合作治理;合作主体;合作机制

**DOI:** 10.16853/j.issn.1009-4458.2019.01.002

**中图分类号:** C93      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1009-4458(2019)01-0008-07

合作治理是在批判传统的政府一元化管理模式基础上发展起来的公共治理理论,合作治理强调综合运用政府与社会的力量来共同解决公共问题。我国公共管理知名学者张康之指出,“合作治理是多元社会治理主体的共同行动,在合作治理体系中,政府只是多元社会治理主体中的一元,既往的政府垄断社会治理的格局将失去历史合理性,政府的控制导向也将为服务导向所替代。”<sup>[1]</sup>著名学者安塞尔与戈什认为,“合作治理是指由多个政府部门与社会部门的利益相关方共同参与的、以达成共识为目的的、商议的、旨在制定或执行公共政策或提供公共服务的制度安排。”<sup>[2]</sup>合作治理目前已经成为国内公共管理学界的主流范式,运用合作治理理论解决公共问题的治理实践也日益普遍,但在草原生态治理领域,合作治理研究尚未引起足够的重视,有关草原生态治理之合作主体与合作机制方面的研究成果也非常少见。草原生态环境问题具有复杂性、多样性、广泛性等特征,涉及诸多利益相关方,需要政府与各社会主体共同努力,开展草原生态合作治理研究具有十

分重要的意义。

## 一、草原生态合作治理的缘起

据统计,全国90%的草原存在不同程度的退化、沙化和盐渍化,草原退化面积以每年近2000万亩的速度扩展。<sup>[3]</sup>为保护草原生态环境,自20世纪80年代中期,特别是进入21世纪以来,我国政府陆续制定了诸多与草原建设和保护相关的法律法规(如《中华人民共和国草原法》《国务院关于加强草原保护与建设的若干意见》等),出台了一系列草原管理政策、制度(如“禁牧休牧轮牧政策”“草畜双承包制度”“基本草原保护制度”“草畜平衡制度”等)、实施了一系列规模浩大的草原生态工程项目(如“退牧还草项目”“天然植被恢复建设项目”“京津风沙源治理工程”等)。这些法规、政策、制度与项目在改善草原牧区生态环境、减缓草原快速退化趋势、促进牧区经济发展方面发挥了重要的作用。

在政府以严格的法规、政策、制度与大型工程

<sup>\*</sup> 收稿日期:2018-10-30  
基金项目:国家自然科学基金项目“基于复杂系统观的北方草原区多元协作性治理绩效评价及其改进对策研究”(71373016)。  
作者简介:何元增(1984—),男,湖南永州人,讲师,博士。研究方向:公共治理和开放教育。

项目实施草原生态治理的同时,一些民间的社会组织(如阿拉善生态协会、曾经草原等)与专家学者也尝试着通过多种方式(如参与式管理、以社区为基础的草原共管、社区化管理等)开展多元化的

生态保护项目(表1),与政府一起共同帮助牧区实现草原生态环境的改善与牧民生活水平的提高。

表1 部分社会组织、专家学者发起的草原治理项目

名称	发起者	主要内容
阿拉善生态协会社区发展项目	阿拉善生态协会	通过社区内生式发展项目,帮助社区农牧民组织起来从事环境保护与社区综合发展。
保护现存天然草原联合项目	曾经草原、自然之友、塔林汗、草原之子	动员各种可能的力量,向牧民进行普法教育,呼吁依法明晰土地产权,支持当地牧民和干部保护现存草原。
“人与草原网络”项目	天下溪	一个供非政府组织、专家学者、政府、牧民等主体相互沟通交流的平台。
“拯救草原”项目	绿色北京	多次组织专家、志愿者、记者等赴内蒙古草原实地考察,调查污染牧民草场的相关企业,帮助被侵害牧民维权诉讼。
高效畜牧业生态工程示范与技术推广项目	兰州大学干旱农业生态国家重点实验室	探索以社区为基础的草地技术推广与管理项目,始终坚持牧民、技术推广人员、科研人员和政府人员等各方面群体共同参与的运作模式。
皮房村民主协商草场管理项目	中国社科院农村环境与社会研究中心、赤峰市妇联、克什克腾旗妇联	探索政府相关部门(生态监察局、农牧局和林业局等)与村民合作共同进行草场资源管理的机制。
盐池县古峰庄开牧实验	中国农业大学人文与发展学院、宁夏扶贫与环境改造中心	将科研与行动融为一体,探索现实中如何更好促进农牧民可持续地利用草地资源。
中科院浑善达克治沙实践	中国科学院植物所专家	研究沙地治理与植被恢复的可行模式,同时探索如何将环境治理与当地经济发展有效结合起来。

有环保组织成员与研究人员共同指出,中国的草原保护应该采取更加协调的方式,整合参与各方的资源,包括政府、牧民、学术机构和社会组织;政府官员也意识到草原的保护与治理不单是政府部门的工作,更需要包括政府、牧民、社会组织、专家学者等草原生态治理相关主体通过有效的对话与合作,实现对草原资源的有序管理与利

用。<sup>[4]</sup>因此,建立起政府、牧民、专家学者、社会组织之间的合作治理机制,对于实现草原生态善治具有十分重要的意义。

## 二、草原生态治理之合作主体分析

在草原生态治理中,潜在的合作主体众多,但

其中最为重要的四类潜在合作主体为:政府、牧民、专家学者与社会组织。

(一) 政府

政府是草原的直接管理者,是草原管理政策与相关制度的制定者,也是相关生态治理项目的资金提供者,因此,政府作用巨大。中央政府中相关的职能部门有农业农村部、自然资源部(林业和草原局)、水利部、西开办(西部大开发办公室)等。地方政府中相关的部门有草原监督管理局、畜牧局(有的旗也叫农牧局)、林业和草原局等部门。此外,还有为数众多的乡镇(苏木)政府。虽然政府作用巨大,但是,政府的资源(包括人、财、物、生态治理知识等)也是有限的,特别是基层地方政府,其可资利用的生态治理资源更是捉襟见肘。而且,地方政府往往面临着发展经济的重任,其专门用于生态治理的资源不多,有时甚至会被迫挪用国家专项生态治理资金用于发展经济,因此,如何有效地吸纳足够多的社会主体和社会资源用于草原生态治理,是地方政府的一项重要议题。

(二) 牧民

牧民是草原最直接的使用者和受益者,也是草原生态环境治理的重要主体和内生力量。政府的草原管理政策制度需要牧民去落实执行,专家

学者们的草地技术研究成果的应用推广离不开牧民,社会组织的公益生态项目也需要牧民的积极参与。因此,没有牧民的配合和有效参与,草原生态合作治理的实践将寸步难行。当然,牧民并非简单被动的政策、技术与项目执行者,也是重要的信息与意见反馈者。政府的政策制度、专家学者的研究成果和社会组织的生态项目是否适合牧民所在地区的实际情形,在实际运行中存在什么问题,有哪些方面需要修正完善等,都离不开牧民的及时有效反馈。而且,牧民们祖祖辈辈居住生活在草原上,对草原有着很强的情感依附,也积累了对草原生态治理的大量地方本土知识,这些地方本土知识是草原生态治理的重要知识支撑。当然,牧民也可能成为草原生态破坏者,尤其是在面临生计压力或者集体行动困境的时候。

(三) 专家学者

“专家学者”通常是指那些在知识方面相较于普通公众等其他社会主体拥有比较优势的人<sup>[5]</sup>。参与草原生态治理事务的专家学者,既有来自专业科研机构的研究人员,也有来自大学的教授学者;既有来自政府系统的专家也有来自民间团体的专家。因此,依据身份背景的不同,可将相关的专家学者划分为四类:科研院所专家、大专院校专家、政府系统专家、民间团体专家(图1)。

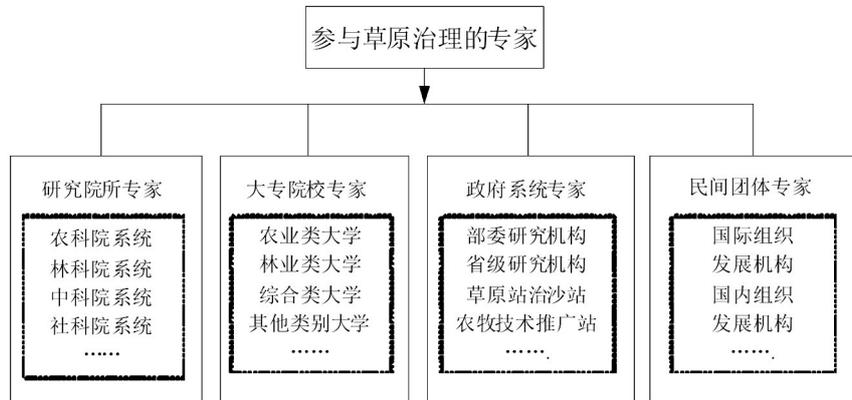


图1 参与草原生态治理的专家学者分类

(四) 社会组织

1991年联合国亚太地区部长级会议发表的

《马尼拉宣言》将“社会组织”定义为各种社区活动群体、地方自愿组织、社会服务机构、宗教团体

和其他不计私益而为公益服务的社会群体。在发展中国家, 社会组织一般致力于各种社会公益事业, 如农村扶贫、环境保护、教育、人权等。参与草原生态治理的社会组织, 既有草原地区的基层社区组织和草原地区土生土长的环保组织, 也有来自非草原地区的环保社会组织, 还有来自境外

的国际组织等; 既有体制内的社会组织, 也有体制外的社会组织。因此, 依据身份背景的不同, 可将相关的社会组织划分为四种类型: 体制内的社会组织、体制外的社会组织、基层社区组织与境外国际组织( 图 2)。

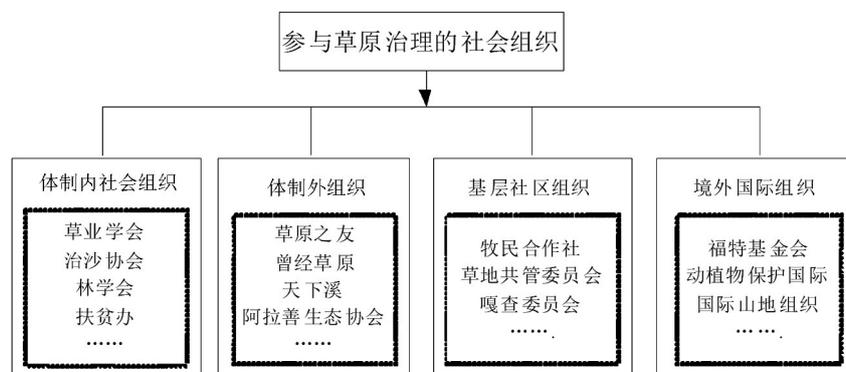


图 2 参与草原生态治理的社会组织分类

### 三、草原生态治理之合作机制构建

在识别和明确草原生态治理中的重要合作主体之后, 接下来就是如何构建有效的合作机制, 切实开展合作行动。草原生态合作机制包括信任构建、沟通协商、利益协调、资源整合、组织与制度建

设等具体机制。各合作机制之间存在着一定的逻辑关系, 其中, 各主体之间信任关系的构建是合作过程开展的初始条件或基础条件, 因为没有信任是谈不上合作的; 而在各主体正式的合作过程中, 充分的沟通协商可以促进各主体间利益的协调和资源的整合, 组织与制度建设则又为利益的有效协调与资源整合提供了有力保障( 图 3)。

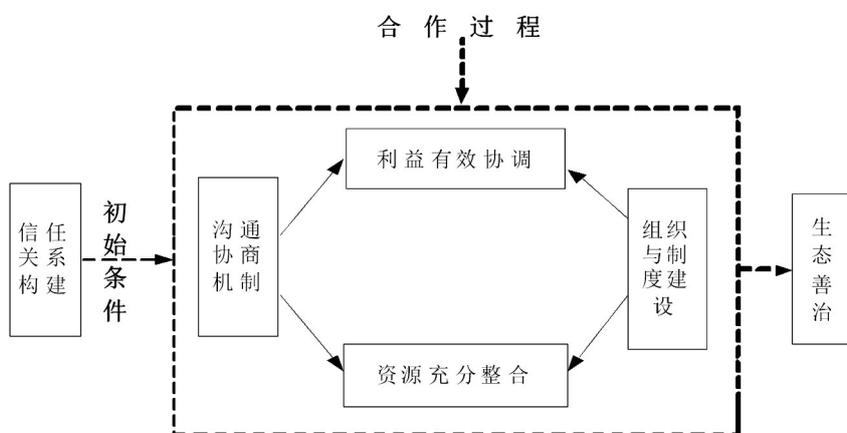


图 3 合作机制之间的逻辑关系

### (一) 信任构建机制

信任是合作的基础与基石。政治学家罗伯特·D·帕特南指出,“在一个共同体中,信任水平越高,合作的可能性越大。信任是社会资本的重要组成部分,以信任关系为支撑的参与互动,在参与者之间能够产生安全感和确定感,从而达成合作意愿”。<sup>[6]</sup>政府要被信任就要表现出足够的诚信,政府的诚信很大程度上取决于其治理和恢复草原生态的决心;取决于其执行草原生态治理政策的力度;取决于其对待草原社会公共利益与政府自身(或部门)利益的态度;取决于其是否真正愿意向社会组织或者专家学者进行一定程度的放权,是否真正愿意推动草原生态治理与决策过程中的民主参与机制建设等。

牧民、专家学者与社会组织也要做到被信任。牧民们应能切实承诺遵守政府合理的草原管理政策与制度,做到不偷牧,不过度放牧。专家学者应秉承科学求真精神,认真研究草原退化的真正机理,并以负责任的态度发表相关言论,提供咨询建议,且保持其人格独立性,减少社会批评其为政府或企业等组织代理人的质疑。社会组织应以实实在在的草原生态治理行动,履行其致力于草原生态环境改善的使命宗旨,实行透明规范的项目运作方式,强化自律机制,主动与政府沟通,消除政府和社会对其的质疑。在合作互动中,社会组织与专家学者应该以积极主动的姿态,多与政府沟通,多让政府了解自己的生态活动项目,同时,尽量采取一些温和的合作方式,以赢得政府的信任。

### (二) 沟通协商机制

学者阿图罗·埃斯科瓦尔指出,“多元生态行动,是一个复杂的社会网络,包括社会组织、科学家、政府、环保评论家、当地社区等。他们对生态问题有不同看法,有文化的、原住民知识、资源和保护、行动边界和行动自主权等各种诉求。”<sup>[7]</sup>作为一个复杂的生态与社会系统,草原的退化与治理,并不是一件简单的事情。对草原退化的原因以及治理措施的认知,在政府、牧民、专家学者与社会组织之间是存在差异的。有研究者专门指出,除了自然环境因素,决策者(政府)、牧民、研究人员和社会组织之间缺乏沟通协商是导致中国草

原生态问题久治不愈的重要原因。<sup>[4]</sup>

政府部门倾向于将草原退化的原因归咎于牧民的过牧、偷牧、不法放牧等行为,因而主张加大草原执法与监督力度,加大对牧民违法行为的处罚力度。牧民则往往有不同的看法,他们认为政府实施的一些标准化、一刀切的草原管理政策、项目,不符合牧区的实际情况,也不考虑牧民们的生计,难以有效实施,如果实施开来,不仅不利于改善草原生态,甚至会加剧草原的退化。专家学者们主张政府应改变一刀切的草原管理办法,从各地的实际情形出发,采取灵活适宜的管理方式;专家们还建议政府在制定草原管理措施时应注意吸收地方社区和牧民的意见,充分调动起地方社区和牧民自主保护草原的积极性。各方之间在草原生态治理上的一些认知差异,迫切需要通过沟通协商来化解,政府、牧民、专家学者与社会组织应学会互相倾听彼此的声音,多从对方考虑问题,而不是各执一词,互不退让。

### (三) 利益协调机制

草原生态治理表面上看是处理人与自然的关系,实际上是处理人与人之间的关系,只有做到人与人之间关系的协调才能实现人与自然的协调,而人与人之间关系的协调最重要就是利益的协调。“草原生态治理活动不单包括各方的投入和贡献各自的力量,承担各自的责任,还要分享活动中形成的结果和带来的利益,从而使各方通过草原生态治理实践与项目平台,形成长期的相互依存与互补的利益共同体。”<sup>[8]</sup>在草原生态治理实践中,找准政府、牧民、专家学者和社会组织各方的“利益契合点”,有助于促进各方的有效合作,实现草原生态治理绩效的最优。

不可否认,政府、牧民、社会组织与专家学者都有各自的特定利益。政府(官员)进行草原生态治理可以打造生态政绩、申请更多的国家生态项目与生态治理资金;牧民参与草原生态治理,是为了自己的切身利益与家庭的长远生计;社会组织参与草原生态治理可以据此扩大组织的知名度与社会影响力,为组织今后发展筹集更多的资源;专家学者参与草原生态治理同样可以提高自身的知名度,积累更多的学术资源与社会资本,还可以将

自己的研究理论进行实践检验。尽管大家有各自的特定利益,但促进草原地区生态环境的改善、实现草原畜牧业可持续发展可以说是各方共同的目标与关切,可以说是各方的“利益契合点”。草原生态治理活动可以此“利益契合点”为基础,对各方的特定利益进行协调,在实现共同利益的基础上,尽量尊重和满足各方的特定利益。

#### (四) 资源整合机制

在草原生态治理中,政府、牧民、专家学者和社会组织有着不同的优势资源。政府的优势体现在财政资源、法定权威、科层组织、信息资源等方面。牧民的优势体现在其拥有利用草原的地方知识(所谓的“土办法”)和丰富的一线草场管理实践经验。专家学者的优势体现在其能为草原生态治理带来知识与学术资源,从专业层面论证生态项目的科学性与合理性。社会组织的优势体现在其可以为草原生态治理带来众多的志愿者资源、丰富的资金投入和新的项目治理方式与理念等。在我国传统的政府主导型治理模式中,往往过于强调突出政府的资源,重视政府财政资金的投入和组织体系的权威与组织资源,而对牧民、专家学者与社会组织等社会资源吸收不够,结果导致政府的财政压力和项目运作中的效率低下,而且由于缺乏社会的参与监督,也容易出现各种腐败问题。

从当前草原生态治理的实践来看,部分地方政府用于生态治理的资源是比较贫乏的,他们一方面要积极地向上级政府和国家申请专项生态治理资金,一方面也会寻求社会资源。于是,当实力雄厚的知名社会组织通过生态项目合作为地方政府带来丰厚资金,当知名院校与科研机构的专家学长为地方政府带来雄厚的科研技术资源时,地方政府是持热烈欢迎态度的。例如,由社会知名企业家担任理事的阿拉善生态协会就为阿拉善地方政府带来了丰富的外部资源,生态协会在阿拉善地区开展了众多的生态治理项目,这些项目不仅为阿拉善地区注入了丰富了资金,也带来了先进的生态保护理念与方法。<sup>[9]</sup>而兰州大学、北京林业大学、甘肃省治沙研究所、中国科学院等知名院校与科研机构的专家围绕阿拉善地区的生态问题展开的一系列研究项目,也为阿拉善地区的生态

改善提供了坚实的理论与技术支撑。<sup>[10]</sup>

#### (五) 组织与制度建设

组织是有意识地协调两个以上的人的活动或力量的一个系统,是一种设计用来获取特定目标的工具。<sup>[11]</sup>组织的建立能够使组织成员的个人行为之间实现更高层次的协调一致。制度“是一个社会的博弈规则,是一些人为设计的、形塑人们互动关系的约束,制度构造了人们在政治、社会或经济里交换的激励。”<sup>[12]</sup>组织与制度的共同点在于:降低人们的交易成本,减少不确定性,为人们之间的合作提供稳定预期。合作治理中的组织与制度建设是指通过建立合作组织、制定制度规则来更好地明确政府、牧民、社会组织与专家学者各方在生态治理(项目合作)中的角色。有效的组织与制度建设可以避免合作中的松散、无序、冲突等,使各方之间的利益协调与资源整合等得到有效落实。

在四川省红原县草地生态治理实践中<sup>[8]</sup>,就成立了由各利益相关方代表(包括红原县政府、四川省草原科学研究院、国际山地组织、红原县牧民等)组成的合作组织——草地共管委员会,草地共管委员会召集相关方就红原县草地生态现状与问题进行专门讨论与平等协商,并始终注意确保各方的利益与需求得到有效体现与尊重,有力保证了红原县草原生态合作共管的持续有效开展。在阿拉善生态治理实践中,则很重视合作治理的制度建设。为了促进阿拉善地方各级政府和职能部门配合和协助阿拉善生态协会的生态治理项目,阿拉善盟盟行署专门拟定出台有关制度,将当地政府部门是否有效地协助和配合生态协会的工作作为政府部门的工作职责内容并纳入年终考核体系。这一制度有效地保障和促进了地方政府与阿拉善生态协会的合作。

## 四、结语

作为我国最大的陆地生态系统,草原具有重大的经济价值与生态价值。长期以来,人们多看重草原的经济价值,而忽视其生态价值,加之草原地区干旱多风的自然环境,使得草原的大面积退

化与破坏成为我国草原地区最严重的环境与生态问题。面对严峻的草原生态退化问题,必须切实改变传统的政府一元化、科层式管理模式,充分吸纳牧民、专家学者、社会组织等多元社会主体的力量,并在政府和各社会主体之间建立起有效的合作机制。各主体在合作的过程中,应切实履行好各自的职责,克服各自的问题,利用好各自的资源。政府真正从草原的实际情形出发,制定与实施合理的生态管理政策;牧民按照国家的草原利用与保护政策,合理地利用草原,在维持家庭生计的同时不破坏草原的可持续利用;专家学者认真开展草原生态治理方法与技术的研究推广和草原相关决策的咨询工作;社会组织积极开展草原生态管理的志愿服务工作以及与地方政府合作开展多样化的生态项目。只有这样,才能真正形成草原生态治理的合力,切实有效地解决草原退化问题。□

#### 参考文献:

- [1] 张康之. 在后工业化进程中构想合作治理[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版) 2013(1): 51-60.
- [2] ANSELL, C. & GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice [J]. Journal of Public Administration Research and Theory 2007, 13: 543-571.
- [3] 内蒙古自治区社会科学院. 我国草原退化加剧的深层次原因探析[EB/OL]. [2014-03-15]. <http://www.nmgass.com.cn/system/2009/07/03/010246352.shtm>.
- [4] 常天乐. 草原保护网络成立[EB/OL]. [2015-05-06]. <http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/news-13965.html>.
- [5] YANG, L. & WU, J. Seven Design Principles for Promoting Scholars' Participation in Combating Desertification [J]. International Journal of Sustainable Development and World Ecology 2010, 17(2): 109-119.
- [6] 罗伯特·D·帕特南. 使民主运转起来: 现代意大利的公民传统[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015: 234.
- [7] ARTURO, ESCOBAR. Whose knowledge, whose nature? Biodiversity conservation and the political ecology of social movements [J]. Journal of Political Ecology, 1998 (5): 53-82.
- [8] 泽柏, 邓真言佩, 郑群英, 等. 草地共管在红原的实践[J]. 草业与畜牧, 2007(2): 4-7.
- [9] 萧今. 乡土知识的获取和实践——阿拉善盟左旗保护生态的社会性认知[J]. 当代教育与文化, 2010(6): 1-11.
- [10] 萧今. 生态保育的民主试验: 阿拉善行记[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013: 318-319.
- [11] 巴纳德. 经理人员的职能[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1997. 4.
- [12] 道格拉斯·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海: 格致出版社, 2014: 3.

责任编辑: 张榕