



美国联邦土地管理中合作保护的发展及其动因

操小娟 李耀宗

摘要: 美国联邦土地管理自进步时代开始,已经有一个多世纪的历史。随着经济发展和社会政治变化,建立在科学管理基础上的联邦土地和自然资源管理机构经历了一个从被动合作到合作保护的发展过程。美国合作保护的发展是政策系统内多主体相互作用的结果,除联邦土地和自然资源管理机构自身之外,立法机关、司法机关、公众和社会组织都发挥了很大作用。美国联邦土地和自然资源管理模式的实践和探索,可以为我国土地资源管理的体制改革和制度建设提供一些启示。

关键词: 公共土地和自然资源管理;科学管理;合作保护

所谓“合作保护”是指“由联邦、州、地方政府和部族、营利和非营利组织、其他非政府实体和个人合作采取的,有关自然资源利用和环境保护的行动”^①,是一种自愿的保护公共土地和自然资源的联合行动,是合作治理模式在公共土地和自然资源管理中的表现。美国联邦政府在建国后仍然掌握着全国近 1/3 的土地,并逐步授权内政部下属的国家公园管理局、土地管理局、鱼类和野生动物保护局,以及农业部下属的林业局进行分工管理。在一个多世纪的运行过程中,这些机构不仅面临着管理失效的问题,还要承受来自外部的压力,这使它们不断地进行改革和探索。现在这些机构通过相互之间合作,与其他联邦政府、地方政府和公众合作,取得了非常显著的成效。研究美国联邦土地和自然资源管理中合作保护的发展及其动因,对于我国土地和自然资源管理的体制改革和制度建设具有一定的借鉴意义。

一、合作保护的过去

(一) 联邦土地和自然资源管理的基本形式

美国联邦土地和自然资源管理模式的建立可以追溯到 19 世纪末 20 世纪初的进步运动。当时美国正处于工业化和城市化发展初期,伴随着农村人口和外来移民大量涌进,城市人口快速增长,地方就业、卫生、住房、市政管理等问题日益突出,迫切要求政府迅速采取措施。可是,议员们态度消极,行动迟缓,引起社会普遍的不满。针对政治腐败和管理低效,一些专业人士和政治改革者组织起来要求地方政府缩小议会的控制权,扩大行政权,将企业管理的方法引进政府管理中,推动并形成了美国政府官僚体制改革的热潮。

进步运动同样影响了联邦土地和自然资源管理的组织形式和管理方式。在独立革命

^① 参见美国 Executive Order 13352, 2004。

后的美国,森林是经济发展的重要资源。美国联邦政府保留许多林地,意图在一大片没有占领的土地上宣告联邦权威,使西部成为东部及欧洲原材料的供应者和剩余资本投资的地方^①。然而,森林滥采乱伐不仅导致林地面积和产出迅速减少,而且严重破坏了水源。1897年议会通过《林业管理暨组织法》首次提出对森林保留地进行管理,提倡运用科学手段和专业知识保证林地的“持续产出”,林业局则被设计成为一个政治上独立的专家经营的组织,以科学的管理服务于公共利益。

应该说,这种管理模式在当时是很有效率的,不仅林业局自身地位不断提高,管辖的林地面积迅速扩大,而且林业局成为进步时代的代表,被作为完美的组织形式推广。虽然国家公园管理局(1916)的目标是保存具有美学价值的原始森林或荒野使之不被破坏,与林业局的目标完全不同,但是两个机构在设置和管理方式上完全一样,都将公地管理视为一个科学任务,表达了那个时代科学管理的特征^②。它们的建立对后来的鱼类和野生生物管理局(1940)和土地管理局(1946)也直接产生影响。

(二)被动合作

虽然四个联邦机构管辖各自权限范围内的土地,但相互之间一直都有竞争。1899年议会从林业局管理的土地中划出瑞尼尔山国家公园时,联邦政府实际上表达了管理公共土地的两种指导思想:国家公园管理的目标是自然的保存,而林业管理的目标是利用木材提高人民的福利,1916年国家公园管理局的授权法令通过时,这一意图更加明确^③。不过,随着经济发展和人们需求的变化,两个机构的管理都发生了变化。国家林业局在经营林木和出租草地的同时也开展一些娱乐活动。一直坚持自然保存的国家公园管理局,从30年代开始建设基础设施和豪华旅馆,开发具有商业价值的旅游项目。为了赢得公众和娱乐者的政治支持,两者都将娱乐作为一个主要的项目。后来的联邦土地管理局,更是以“多样化利用”作为目标。由于目标相似,联邦土地和资源管理机构之间在资源和公众支持方面展开了竞争。

五六十年代美国环保群众运动迅速发展,对决策者产生强大的压力。在其推动下,议会制定了许多法律法规,主要的目的是利用系统的、多学科的方法,解决传统商业利用与环境资源保护之间冲突。通过这些法律国会表达的观念是,土地管理应当是理性的,应当收集所有相关的信息、分析各种可能方案、比较相应的结果,从而达到“科学”解决的目的^④。这一时期许多法律在明确规定公众参与的同时,要求机构之间采取协调一致的行动,如国家野生动物管理法(1966)、国家环境政策法(1969)、濒危物种法(1973)、国家森林管理法(1976)、联邦土地政策和管理法(1976)等。

在众多的法律规定中,《国家环境政策法》的作用尤为突出。因为在此之前,许多法律只涉及单一部门,不能促进部门之间的有效合作。《国家环境政策法》将环境质量作为联邦政策和项目计划的主要组成部分,要求联邦的项目和计划考虑其对环境所可能造成的后果,避免或减少做出可能对环境造成重大影响的决策和项目,减轻项目和计划对环境造成的影响。从表面上看,《国家环境政策法》似乎只对可能带来环境问题的决策产生影响,实际上由于法案中“立法”和“其他重大联邦行动”将联邦政府的一切行为甚至一些州、地方政府的行为都包括在环境影响评价的范围之内^⑤,所以这一法律改变了整个政府的决策方式。

《国家环境政策法》是公众经过艰难的斗争取得的胜利,也是公众舆论一致要求的结果。不过,这一法案出台后刚开始发挥的作用有限。作为《国家环境政策法》的执行主体,行政机关的态度非常消极。他们认为在计划和起草过程中难以从公众、其他政府机构获得建设性的意见,环境影响评价仅仅是一个应用程序,而不是有效决策的工具。许多机构认为实施环境影响评价不仅需要投入更多的时间和精力,花费的成本也非常高。因此实践中,行政机构往往在听证之前就已经做出决策。在这种情况下,法院对

① Sally K. Fairfax. "When an Agency Outlasts Its Time: A Reflection", *Journal of Forestry* 2005(5).

② Robert H. Nelson. "Government as Theater: toward a New Paradigm for the Public Land", *University of Colorado Law Review* 1994.

③ George Cameron and Charles F. Wilkinson. "Federal Public Land and Resources Law", New York: The Foundation Press, 1987.

④ Robert H. Nelson. "Valuing Nature: Economic Analysis and Public Land Management, 1975-2000", *The American Journal of Economics and Sociology* 2006(16).

⑤ 参见《美国国家环境政策法》(*The National Environment Policy Act* 1969)。

《国家环境政策法》的实施起到了关键性的作用。虽然《国家环境政策法》没有赋予法院强制执行的权利,但是该法案一出来就得到法院的支持。法院的积极行动促使行政机构不得不转变态度,在程序上遵守法律的要求。不过法院不能从实质上影响行政机构的决策。环境影响报告书审查的结果只能要求机构提交一份针对自己决定的“合理解释”^①,实际上法院从来没有因为行政机构违反《国家环境政策法》的实质性规定而推翻行政机构的决定。

二、合作保护的现在

(一)合作保护的萌芽

环境影响评价实施后过了很长一段时间,联邦土地和自然资源管理机构才开始采取一些合作的行动。主要原因是环境影响评价包括可能的影响、替代的方案、减轻影响的措施,相关机构和公众参与越少,方案设计不合理的可能性越大,从而带来的负面影响更大。另一方面,如果不寻求公众和其他机构对环境影响评价的意见,就会失去公众和其它机构的信任和支持,更可能因诉讼导致成本增加和时间拖延。由于协调行动之后审查花费的时间更少,决策得到的支持更多,也产生了良好的经济效果,使得机构协作的积极性大大提高。这段时间有一些比较典型的合作案例。如1979年联邦土地管理局在土地利用规划中实施环境影响评价,将《联邦土地管理法》与《国家环境政策法》统一起来;1985年至1992年联邦高速公路管理机构与环境署、野生动物管理局等机构经过长时间的协商之后准备了一份合作的红皮书,并签署备忘录;1995年土地、森林、野生动物、海洋、环保部门将相关法案与《国家环境政策法》协调统一起来,在公地开发和管理中采取一致行动,实现公地利用的多重目标。

在某种意义上,《国家环境政策法》“为联邦机构与其他因其决策承受环境、经济和社会影响的人提供一个合作框架,联邦机构现在更注意其行为结果的信息,比以前更负责任,机构更愿意考虑其管辖范围内和决策中人们的意见”^②。但是这个时期联邦土地和资源管理机构与公众和其它部门的合作只是一个自发的过程,受本能的支配。

(二)联邦土地和自然资源管理模式之争

八九十年代,一些联邦土地和自然资源管理机构或其下属部门在某些项目上开展了合作,但是管理失灵的问题仍然是普遍现象。针对公共土地和自然资源管理中出现的问题,学者们提出了不同的解决方案。第一种方案是分权。受90年代美国社会主流观念的影响,纳尔逊提出公地管理中也应当分权^③。他认为人们的价值观通常直接影响他们所控制的事务,分权可以使他们拥有决策权,保证他们的价值在竞争中胜出。第二种方案是完善管理制度^④。兰德认为,公地管理的好坏并不是因为主体的原因,而在于管理机构设立的形式和提供资金的方式,所以重要的是完善管理制度和激励机制。第三种方案是建立合作机制^⑤。路易斯认为,分权不能解决公地管理的问题,一方面,将公地转移给地方管理不合法;另一方面,不能保证地方能完全回应公众的需求,更不可能确保国家在公地上的利益。因此重要的是建立合作机制,保障所有利益得到代表,所有受到影响的利益相关人参与到决策过程。第四种方案是机构重组^⑥。莎利认为在保留国家土地公共所有的情形下,重组是比分权更可取的方式。因为各公共土地管理机构在任务上的差别越来越小,受国家预算的影响,这些机构分别设置的理由不再成立。

表面上看学者们的观点似乎有很大区别,实际上只是视角不同。分权并不意味着完全放权,让利益组织和公众参与管理,不再将决策权集中于管理部门,这一点与合作治理有一些共同的地方;完善管理制度的作用是激发现有管理机构的积极性,而重组可以是一种更灵活的方式,不必将组织完全拆散重新

① 罗杰·W. 芬德利、丹尼尔·A. 法伯:《环境法概要》,中国社会科学出版社1997年,第33页。

② Council on Environmental Quality Executive Office of the President, "The National Environment Policy Act—A Study of Its Effectiveness after Twenty Five Years", 1997.

③ Robert H. Nelson, *Public Lands and Private Rights: The Failure of Scientific Management*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers Inc, 1995.

④ Randal O'Toole, "New Directions for Public Lands", *Forum for Applied Research and Public Policy* 1999(2).

⑤ Louis Blumberg, "Preserving the Public Trust", *Forum for Applied Research and Public Policy* 1999(2).

⑥ Sally K. Fairfax, "When an Agency Outlasts Its Time: A Reflection", *Journal of Forestry* 2005(5).

组合。这些观点都在一定程度上对公地和自然资源管理的改革提供了理论支撑。

（三）合作保护的实践

在四个联邦土地和资源管理机构中,最先采取行动的是联邦土地管理局。由于土地管理局管辖的土地经常受到周边私人土地利用活动的影响,在管理的过程中需要与私人协商共同解决土地利用问题,因此在实践中逐步形成一种与地方土地利用者合作的管理方式。1992 年时任土地管理局主席弗兰克·格雷吉在公地会议上明确表示赞成分权,并倡导运用协调的方法,在土地利用和管理中统一联邦、州、地方和私人的行动。这次会议标志着合作方式在土地管理局的系统内部得到运用。

2001 年合作保护开始成为内政部改善内部关系以及与公众关系的主要原则,2002 年内政部发表第一份战略管理计划,提出 4C 的合作方法。所谓 4C(consultation, communication, cooperation, conservation)即与那些受决策影响的人协商;与受影响的个人或参与项目的人进行开放式地交流;与所有的土地所有人使用人和管理人合作,以达到有效保护土地的目的。作为计划的一个部分,内政部组成一个由下属各局和各办公室代表组成的团队,作为行动中心负责合作能力的建设。

起初林业局也是内政部合作团队中的一员,随着时间的推移和团队的成熟,其它联邦机构看到合作的成效,也加入到团队中,并于 2004 年召开 4C 会议,提出继续促进信息交流、培训和伙伴关系的建立,提高达到各自目标的效率。2005 年环境质量委员会主持召开白宫合作保护的会议,目的是进一步促进合作保护信息和意见的交换。这次会议是美国合作保护政策和实践的重要里程碑。在这次会议之后,早先主要由内政部下属机构组成的合作团队转变成为一个由农业、商务、国防、内政、环保等 5 个联邦机构组成的跨机构的合作团队。

2008 年 4 月内政部在华盛顿主持合作保护研讨会。会议代表就发展伙伴关系,提高合作水平发表了看法。会议提出以后的工作重点集中在三个方面:积极消除传统体制和制度中存在的制度障碍,完善合作制度和加强政府合作能力的建设。会议还特别强调,要明确合作保护的价值和目标,克服政治变化带来的影响,使之不因特别项目的改变而改变,并作为新总统管理战略的一个部分^①。从这些表述我们可以看到合作保护不仅是各界的共识,而且将成为美国联邦土地和资源管理长期发展的方向。

三、合作保护发展的动因

科学管理观念下建立的美国联邦土地和资源管理机构经历了一个从被动合作到自愿合作(合作保护)的发展过程。其政策的输出和行动的转变不仅是对政策环境变化做出的反应,也是系统内其他政策主体推动的结果。

第一,公众需求形成压力。公众虽然不是官方政策主体,但是在政策系统中的作用不可限量,其影响主要表现为:选举自己的代表直接影响政策制定,通过对抗的方式迫使政府将问题提上议事日程,借助团体的力量制造舆论或游说等。20 世纪五六十年代,在经济发展和人民生活富裕的同时,美国公众强烈感受到环境污染的严重性,迫切要求参与到政府的决策中。公众首先是在基层组织起来实现社区自主管理,通过加强社区组织,保护社区环境,对抗来自外界经济和技术发展的威胁;其次由一些学生和市民志愿者开展全国范围的系列环境宣讲会,提高民众的环境问题意识,并争取到工会、妇女同盟和其它组织的参与,借助团体的力量游说议员提出或支持环保的议案。通过这些活动公众“迫使环境事项进入国家的政治对话”^②。同样 20 世纪末期,公众对管理机构提出质疑,对科学管理完全失去信心。社会中各阶层普遍认为公地管理成本高而收益低,管理机构僵化的运行机制不能适应经济发展和人们需求的变化;同时许多人认为自然价值与生俱来,并不因人的感觉而存在。公众不再接受科学管理的思想,对其否认自然价值、控制和征服自然创造财富的价值观念不再认同。科学管理在技术上不可行,在价值观念上也不被人们接受,致使在科学管理上建立的管理机构面临合法性的危机。在这种压力下一些管

^①参见 Interior Holds Cooperative Conservation 2008 年 4 月会议内容,载 <http://www.Cooperativeconservation.gov>。

^②Jack Lewis. "The Spirit of the Earth Day", *EPA Journal* 1990(1)。

理机构不得不寻求改革,在自然资源 and 环境保护方面给予更多的关注。

第二,立法机关制定法律作出回应。公共选择理论认为,政治家或立法者在政策过程中具有“经济人”的特征,他们需要在选举中获得更多的选票和支持率,需要承诺或制定能反映选民呼声或满足选民要求的政策。这一点在20世纪六七十年代表现尤为突出。当时在公众强大的舆论压力下,国会制定了许多的法律,明确要求政府公开管理活动,确保公众获得更多的参与机会。如《联邦咨询委员会法》、《信息自由法》、《行政程序法》、《国家环境政策法》等。这些法律不仅提高了土地和资源管理的决策效率,而且也表达了公共土地和资源管理的首要原则^①:资源属于公众,公众有必要了解和有机会参与到有关资源管理的决策中。在这些法律的严格要求下,土地和自然资源管理机构的行为受到了限制。20世纪末明确要求或鼓励合作保护的法律都不多,只有一些零零星星的条款。在合作保护实践的推动下,2004年8月布什总统颁布13352执行令,正式界定了合作保护的内涵,同时明确要求农业、商务、国防、内政、环保机构在实施环境法和自然资源法的过程中加强合作。这部执行令不仅奠定了合作保护的法律基础,而且标志着联邦机构合作保护的全面展开。2007年国会制定《合作保护促进法》^②,特别授权内政部加强合作保护,减少伙伴关系的障碍。法案主要包括建立土地保护银行、促进合作关系的制度建设、建立纠纷解决机制等三个方面内容,不仅为合作保护指明了方向,更进一步推动政府机构之间、政府机构与公众之间的合作。

第三,法院推动政策的制定和实施。法院是政策系统中重要的一个主体。法院对政策的影响首先表现在政策的制定中。法院通过判例对法律政策作出司法解释,将具体的事实适用于具体的法律政策,使法律政策和事实之间联系起来;同时法院在遵循先例的前提下创造先例,让法律政策适应变化了的社会现实需要。所以法院的判例法不仅是法律政策的补充,而且推动法律政策的发展。公共资源管理的初期,资源管理的决定由经过专业训练的经理们作出,法律对他们规定的强制性义务少而且也不具体,60年代随着社会和政治发展的变化,更多的土地利用人和社会组织要求在公共资源决策中发挥作用,迫使国会制定更严格的资源管理标准,同时法院判决对这些法律的解释,导致今天更具体的强制性义务和法律规定^③。

司法在法律政策实施中同样发挥着作用。法院审查行政机关的行为,对行政机关的行为作出肯定和否定性的评价,可以使法律政策中公民的权利得到保障,进而促使管理机构的行为向积极的方向转变。在美国联邦土地和资源管理中司法促进法律政策实施的原因在于^④:(1)《行政程序法》(1946)授权司法审查行政行为;(2)不同的环境和自然资源法中都规定了公民、利益团体、非政府组织诉讼的条款,允许他们对管理机构的违法行为提起诉讼;(3)公众法律意识强,对集权的不信任促使他们经常运用诉讼保护自己的权利。

第四,社会组织促进政策的形成。在美国管理模式发展的不同阶段,社会组织都有不同程度的突出表现。被动合作阶段,社会组织积极开展对公众的教育,引起公众对环境事件的广泛关注,形成公共舆论,并促进一系列法案的出台和政府的革新;自愿合作阶段,社会组织发挥他们在教育、培训、宣传和信息交流方面的作用,促进管理机构和公众之间的了解,加强对相互目标的支持与合作。

目前有两种类型的组织比较具有代表性。一种是名为“土地关爱”(LANDCARE)的社区组织,目前已发展成为一个分布12个国家,拥有4000多个成员的国际性组织。美国最早的土地关爱组织是一个由美国弗吉尼亚州的农场主和林业主组成的、以社区为基础的自然资源保护组织,成立的目的是保护湿地免于开发。现在组织涉及的范围包括乡村风景保护、入侵物种控制、水质改善,甚至是一些生态食

①Public Policy Research Institute, the University of Montana. "The Legal Framework for Cooperative Conservation, 2006", <http://cooperativeconservation.gov/library/index>.

②Cooperative Conservation Enhancement Act, <http://www.cooperativeconservation.gov/library>.

③Public Policy Research Institute, the University of Montana. "The Legal Framework for Cooperative Conservation, 2006".

④Martin Nie. "The Underappreciated Role of Regulatory Enforcement in Natural Resource Conservation", *Policy Science* 2008(141).

品的市场等,其任务是提高国内城市和农村环境保护项目中公众参与,促进跨国界的地方伙伴项目^①。另一个比较著名的组织是公地伙伴者协会(APPL, association of partners for public lands)。最初 AP-PL 只有 13 个成员、只与国家公园管理机构合作,现在它已发展成为有着 78 个成员、与多个联邦机构开展合作的组织。其业务范围主要包括每年提供资金用于帮助公地管理机构提高服务质量;帮助公众认识和了解国家的自然和文化资源;训练来自公共和私人部门的人员;为公私部门提供信息服务。到目前为止该组织已支持 600 多处自然和文化资源的保护区,每年投入的资金达几百万,培训的人员有 700 多人。

四、简评与启示

科学管理基础上建立的管理机构从成立之日起就面临着自身无法解决的问题。联邦土地和资源管理机构在理论上是一个政治中立的组织,实际上它根本就不能排除利益组织的影响。由于管理机构的法律授权非常宽泛、不具体,这些宽泛的授权给予了行政机关很大的自由裁量权。“在执行宽泛的立法指令时,行政机关不公正地偏向有组织的利益,尤其是那些受管制的或受保护的商业利益以及其他有组织集团的利益,而损害分散的、相对而言未经组织的利益。”^②随着经济快速增长带来物质财富的增加和生活的富裕,人们的利益需求和社会价值观念也发生了变化,在进步观念下建立的管理机构不仅自身面临着管理的问题,而且受到来自外部的压力。在这种状况下,联邦土地和资源管理机构的设置没有变化,但是政府机构之间、政府机构与公众、社会组织自觉加强了合作,共同保护公共土地及自然资源。美国联邦土地和资源管理中合作保护的形既有联邦土地和资源管理机构在环境变化下的政策调整,也有外在力量对政策的影响,是多种因素共同作用的结果。

合作保护可以形成更优的决策,解决公共土地及自然资源管理中的问题。但是合作保护的作用受到许多因素的限制,如合作模式自身的限制,以及合作程序中的问题,任何一个环节都可能影响合作保护的效果。不过,在合作保护的过程中,公共管理机构越来越认识到应对公众输入更负责任,应在更大范围内发挥公众参与在解决争议和优化决策中的作用,尤其是在促进政府和公众之间对话,缓解紧张局势方面有着重要的意义^③。

我国土地实行的是公有制。随着经济的快速发展,人们对土地和自然资源的管理提出了更高的要求。虽然我国土地和资源管理的体制经历了一些调整,但是土地利用和管理中中央和地方之间、部门与部门之间、部门与地方之间、政府与公众之间利益冲突仍然不断。从我国目前对公共土地管理的现状来看,土地和资源管理机构管理行为不规范,以及管理封闭成为影响土地管理问题解决的一个重要原因。对于正处于经济快速发展、土地和资源迅速开发的中国而言,美国土地和资源管理模式的发展及探索对于我国公共土地的管理有诸多启示。

■ 作者简介:操小娟,武汉大学政治与公共管理学院副教授,法学博士;湖北 武汉 430072。

李耀宗,武汉科技大学中南分校商学院教授。

■ 基金项目:教育部规划基金项目(10YJA630005)

■ 责任编辑:叶娟丽



①Society of American Foresters. “US Landcare Groups Offer Opportunity for SAF to Serve Society at the Local Level”, *The Forestry Source* 2006(16).

②理查德·B. 斯图尔特:《美国行政法的重构》,商务印书馆 2002 年,第 23 页。Louis Blumberg. “Preserving the Public Trust”.

③Louis Blumberg. “Preserving the Public Trust”.