

完善北方草原家庭承包制与天然草地可持续管理

杨理¹, 侯向阳²

1. 内蒙古大学经济管理学院, 呼和浩特 010021
2. 中国农业科学院科技管理局, 北京 100081

[摘要] 北方放牧草地与农田存在本质的区别, 农田是私有可再生自然资源, 而北方放牧草地是具有显著正外部性的公共可再生自然资源, 因此在草原地区简单套用农区家庭承包制存在严重弊病, 承包以后没有解决反而恶化了草原的“公地的悲剧”问题, 这是导致我国草原近几十年严重退化的主要原因之一。建议: 对于北方放牧草地, 应主要由政府和管理部门承担维护产权排他性的责任; 草原地区的家庭承包制应有所创新, 可以家庭为单位承包, 但不应鼓励以家庭为单位来利用, 应在完成草原土地产权初始配置的基础上允许牧户自主治理, 鼓励牧户合作生产; 在完善草原家庭承包制的基础上, 可能通过多样化的地方自主治理, 实现放牧草地多功能优化管理, 实现在利用前提下的北方干旱半干旱地区放牧草地的长久治理。

[关键词] 草原家庭承包制; 北方放牧草地; 共享性自然资源; 治理

[中图分类号] F062.1, F323.212, S812.5

[文献标识码] A

[文章编号] 1000-7857(2007)09-0029-04

Reform of the Household Responsibility System for Sustainable Development in Pasturing Area in Northern China

YANG Li¹, HOU Xiangyang²

1. School of Economics and Management, Inner Mongolian University, Hohhot 010021, China
2. Department of Science and Technology Management, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China

Abstract: There are some essential differences between cropland and rangeland. Cropland can often be seen as a private renewable resource, while rangeland is usually a public renewable resource, so since the Household Responsibility System in Pasturing area (HRSP) was put in force, the so-called "tragedy of commons" in pasturing area has become worsened. The HRSP should put into account of the difference between rangeland and cropland. The government should take over the main responsibility of property rights, exclusive from herders; the HRSP should involve the household only in benefit allocation, not in rangeland utilization, and should encourage cooperation among herders, instead of building so small ranches in rangeland; and autonomous management and regional management should be encouraged, with the HRSP serving as the foundation of collective actions among herders. So it is crucial to reform the HRSP for better rangeland management. This is important for a sustainable development in pasturing area.

Key Words: household responsibility system in pasturing area; pasturing area in northern China; common pool resources; management

CLC Numbers: F062.1, F323.212, S812.5

Document code: A

Article ID: 1000-7857(2007)09-0029-04

0 引言

自改革开放以来, 尤其是在 20 世纪末期, 我国北方草原退化非常严重: 20 世纪 90 年代末我国 90% 的可利用天然草原有不同程度的退化, 与 90 年代初比较,

北方天然草原产草量下降了 30%~50%, 载畜能力大幅降低^[1]。而且草原退化在空间上是全尺度的, 不仅发生在荒漠草原、典型草原, 同时也发生在条件较好的草甸草原, 甚至一直到目前为止, 草原仍然呈现“总体恶化,

收稿日期: 2007-02-20

基金项目: 国家自然科学基金项目 (70663004)

作者简介: 杨理, 男, 呼和浩特市大学路 235 号内蒙古大学经济管理学院经济系, 讲师, 研究方向为草地资源管理与政策;

E-mail: ecomanager@sohu.com

局部改善”的状况。

在许多对草原退化原因的分析研究中,常常将草原退化原因归纳为牧民的不合理利用,这种误认为牧民是非理性经济人的解释违背常理,其实几乎所有人都可在面对搭便车、规避责任或其他诱惑下做出许多非理性的行为。根除导致发生这种现象的经济利益根源,是比道德说教和强制管理更加有效的一种管理模式。因此,本文从草原产权的角度分析我国草原退化背后的经济激励原因,并初步探讨北方放牧草地的可持续管理模式。

1 草地资源管理理论概述

自 Hardin(1968)首次提出公地的悲剧以来^[2],对公地的研究一直是国际上的研究热点之一,并成为自然资源管理的三大主要研究范式——囚徒的两难博弈(the prisoner's dilemma game)、集体行动理论(the collective action theory)和公地的悲剧(the tragedy of the commons)中的一种。而近年来许多研究认为,Hardin 提出的私有化或者公有化来明晰产权的解决方式存在许多缺陷^[3],情况的快速变化以及不确定性都促使我们不能将解决公地问题的方式简单化,还有许多比产权解决方式更好的解决办法^[4-6]。现实中大多数成功案例的制度制定,都是公共体制与私人体制等的多方面的混合制模式,这些研究打破了许多政策分析人员所持有的那种信念,即解决共享性资源问题的唯一途径是实行完全的私人财产权或集权式的政府规制^[7]。

从传统的公共行政理论、新公共管理理论到最新的治理理论,公共管理领域中公共管理理论的范式变化也反映在草原管理当中。草原管理中对市场经济的地位和作用给予了更多认可,在分权化过程中当地机构的地位和作用逐渐提升^[8],而且在自主治理的倡导下,对各方利益人的集体行动也逐渐重视^[9]。在管理方式上,原来侧重主张由中央政府强力介入管理(central state intervention)和利用市场机制管理,最近则提倡以合作性(collective action)为基础的自治管理,例如,以社区为基础的自然资源管理(community-based natural resources management)^[10]。草原管理实质上是对经济、社会、娱乐、文化、遗产价值和多样性的协调和优化^[11]。从 20 世纪 60-70 年代以来,美国草原管理思想发生明显的转变,由过去侧重在保护前提下的畜产品产量最大化,转变为有关草原生态系统的多功能最优化的科学性和艺术性管理^[12]。尤其是最近十多年来,草原管理不再是传统的放牧管理,而是以生态系统管理为核心的多功能最优化管理^[13]。

2 北方天然草地是共享性公共资源

2.1 北方天然草地的放牧与禁牧之争

众所周知,草原具有多功能性,不但具有畜牧业基础、少数民族生存基础等经济功能,和具有防止水土流失、野生动植物栖息地等生态功能,而且还具有科研价值、美学价值、文化价值等社会功能。片面地强调畜牧

业利用和强调草原禁牧都不是多功能最优化管理的可取之举。如果禁牧以后仍然能够割草利用,那么禁牧也是协调经济功能和生态社会功能的措施之一。我国草原总共有 4 亿 hm^2 ,其中可放牧利用的占 75%,而只有不到 20%的草原可以割晒青干草兼放牧,绝大多数放牧草地因为草太稀疏、地面不平等原因只能放牧利用,所以对于绝大多数放牧草地,虽然说短期内禁牧是可取的,但是长期看允许放牧利用是必然的。

2.2 北方天然草地的公共品特性

从环境与自然资源经济学来看,可再生私有资源和可再生共有资源是截然不同的管理对象,管理方式也截然不同。北方天然草地究竟是像农田一样的可再生私有资源,还是类似公海渔业一样的可再生共有资源呢?

Elinor Ostrom^[14]以两个特性——竞争性(subtractability)和排他性(exclusion)将资源分为 4 类:公共财产(public goods)、共享性资源(common-pool resources)、俱乐部财产(toll goods)和私有财产(private goods)。农田几乎不具有生态功能等具有正外部性的其他功能,即使有也可以忽略不计,而且农田的排他性很容易解决,当农田承包到户以后,就基本可以将农田的经营收益权转移到农户手里,所以在环境与自然资源经济学中将农田归为可再生私有资源。

而北方天然草地却完全不同,建立放牧草地产权的排他性是很困难的。在放牧的情况下,名义上的承包到户并不能保证承包者对所承包地的收益权,承包人相互之间混放混用是非常普遍的。虽然少部分草场围栏到户,在饲草的收益上可以建立明确的排他性独占,但是对于地下水等方面产权仍然很难清晰化。截止 2004 年底,全国草原围栏虽已经超过 3 000 万 hm^2 ,但是其中围栏到户的比例却很小。总之,天然草地的生态、经济、社会功能繁多,而且很难界定到产权明晰,不仅是因为产权化的成本很高,而且许多收益也是不清楚的,例如地下水可利用总量、草地生态系统服务价值等等。如果能够意识到草原地区的沙尘暴问题也是共享性公共品问题^[15],则容易理解通过家庭承包等产权改革将草地资源转变为非公共品是非常困难的。在阐明产权、明晰地划分产权、保障产权可执行的过程中存在巨大的交易成本,这使将草原公共服务明晰化、产权化的措施成为可望而不可及的事情。所以说,如果从竞争性和排他性来分类,那么北方放牧草原仍然是典型的竞争性高、排他性弱的共享性资源。

3 家庭承包制与北方天然草地管理

3.1 家庭承包制引起北方天然草地严重退化

家庭承包责任制是我国劳动人民的伟大创举,自北方草原地区开始实行承包责任制以来,北方草原畜牧业取得了辉煌的成绩。以内蒙古为例,从 20 世纪 80 年代初开始实行“双权一制”,至 2002 年连续取得 18 个畜牧业丰收年,至 2006 年牲畜总数已经超过 1 亿头(只)。然而家庭承包制在牧区取得辉煌成绩的同时,却伴随着十分严重的草原退化。无论是数据统计,还是经验观察,

草牧场承包到户政策,确实对一些地区的草原生态产生了严重的负面效应,这是有目共睹的^[16]。

3.2 北方天然草地的“公地的悲剧”范式分析

引起北方天然草地严重退化的原因有以下两个方面。

1) 草原承包制存在许多弊病,特别是 20 世纪 80 年代初时期,草原地区开始实行承包制,只是将牲畜承包到户,由于牲畜的收益开始归私人所有,草原地区开始出现“公地的悲剧”问题,改革开放后我国逐渐实行市场经济,牲畜能够按照市场价格自由出售,这彻底激发了牧户多养牲畜的积极性,对草地的滥牧程度前所未有。即使至今,许多地区承包人相互之间混放混用仍然非常普遍。在草原地区简单模仿农区而实行的草原承包制仅仅开始做到明晰使用权,并没有真正保证产权的收益权,从而也没有解决草原的“公地的悲剧”问题。

2) 快速变化以及不确定性等都导致不能将公共资源过度利用问题简单化,不可能通过 Hardin 的明晰产权解决方式来彻底解决。对于具有共享性特征草地资源的管理,在许多情况下是不能依靠界定产权来解决问题的,不仅是因为界定产权的成本很高,而且许多情况下也是不可能的,例如水源限制、牧道限制等等使得围栏到户并不可行。很明显,如果局限于产权角度来探讨北方天然草地管理,那么只能是个死结,继续推行家庭承包制不可行,不推行又会导致更大的问题。

3.3 进一步完善草原家庭承包制

既然草原是具有正外部性的公共自然资源,那么究竟应该如何进一步完善草原家庭承包制呢?

首先由政府来主要承担产权排他性的责任。以清晰农村各类经济主体的财产关系为内容的产权制度改革,是建立农村基本经济制度的首要任务^[17],这也是其他制度变革的基础条件。牧区和农区的最大区别是维护产权排他性的成本非常高,常常是普通牧民力所不及的。在放牧利用的草原地区,围栏到户常常是不科学的,如果忽略这种不可行性,甚至干脆将维持产权排他性的责任也推给牧民,那么家庭承包制对贫困牧民,特别是无畜户而言就是不公平的。因此必须由政府来主要承担产权排他性的责任,以确保草原承包制对每个牧民都是平等的。

其次草原承包制应以家庭为单位承包,但不应以家庭为单位来利用草场。家庭承包的实质是农业生产者和管理者的分权^[18],在历史演变过程中证明家庭承包制可以明确农业生产者的收益权,是产权较为清晰、交易成本较低的分权方式。从历史上的角度看,家庭承包制是分权的最优选择,但是家庭承包制并不需要一定以家庭为单位来经营土地。因为在草原地区是否必须以家庭为基本单位建立家庭牧场的方式来利用草原,仍然值得进一步商榷^[19],即使在农区,由家庭承包制而产生的土地细碎化问题也十分突出。实际上,草原家庭承包制主要是解决利益分配,并不需要以户为单位来

分割利用草原,也不一定要放弃游牧,尤其是不需要围栏到户。

3.4 北方天然草地的治理之道

对于北方天然草地,只要不能放弃利用,那么就须从公共品的角度来治理。那些承包人围封不起也无权力背景来限制他人“放牧”的草原和那些没有承包而且管理责任不清的草原一定程度上仍然是公地。只要存在大量的可以利用的公地,牧民就存在多饲养牲畜的动机,这是十分理性而且必然的行为,而政府管理部门却忽视草原承包责任制的弊病,认为牧民不懂得如何科学以草定畜,认为必须要采取草畜平衡管理,希望通过行政命令方式来限制牧户扩张牲畜数量。但是不断地根据气候、市场情况变化来调整牲畜头数是牧户的生产经营过程,政府管理部门以行政命令的方式强行参与牲畜数量的控制权,不是有效的管理模式,而是违反经济规律的寻租行为^[20]。草原管理已经不再是简单的放牧管理,过牧也是经济社会问题,不仅仅是草畜平衡问题^[21]。

草地生态系统是复杂的、不确定的系统,需要采取的治理之道应是采取公共事务治理的策略,将放牧草地当作共享性资源来治理。在完善草原家庭承包责任制、建立水资源协调管理机制和变革草畜平衡管理制度的基础上,鼓励集体行动,认可自主治理,通过多样化的地方自主治理,实现放牧草地多功能的优化管理,是实现在利用前提下的北方干旱半干旱地区放牧草地的长久治理之道。

参考文献 (References)

- [1] 国家环境保护局. 国家环境保护公报[EB/OL]. [2001]. <http://www.zhb.gov.cn/649368268829622272/index.html>. State Environmental Protection Administration of China. The state of environment in China[EB/OL]. [2001]. <http://www.zhb.gov.cn/649368268829622272/index.html>.
 - [2] GARRETT H. The tragedy of the commons [J]. Science, 1968, 162(3859): 1243-1248.
 - [3] ARUN A. Common property institutions and sustainable governance of resources [J]. World Dev, 2001, 29(10): 1649-1672.
 - [4] WILLIAMS D M. Grassland enclosures: catalyst of land degradation in Inner Mongolia [J]. Hum Organ, 1996, 55(3): 307-313.
 - [5] ELINOR O, JOANNA B, CHRISTOPHER B F, *et al.* Revisiting the commons: local lessons, global challenges [J]. Science, 1999, 284(5412): 278-282.
 - [6] DIETZ T, OSTROM E, STERN P C. The struggle to govern the commons[J]. Science, 2003, 302(5652): 1907-1912.
 - [7] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道: 集体行动制度的演进 [M]. 余逊达, 陈旭东 译. 上海: 上海三联书店, 2000: 144, 161-218.
- OSTROM E. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action [M]. YU Xunda, CHEN Xudong trans. Shanghai: Shanghai Joint Publishing Company, 2000: 144, 161-218.

- [8] AGRAWAL A, GUPTA K. Decentralization and participation: the governance of common pool resources in Nepal's Terai[J]. *World Dev*, 2005, 33(7): 1101-1114.
- [9] MARCO A J, JOHN M A, BRIAN H W. Robust strategies for managing rangelands with multiple stable attractors[J]. *J Environ Econ Manag*, 2004, 47(1): 140-162.
- [10] DURANT R F, CHUN Y-P, KIM B, *et al.* Toward a new governance paradigm for environmental and natural resources management in the 21st century[J]. *Admin Soc*, 2004, 35: 643-682.
- [11] Agriculture and Resource Management Council of Australia and New Zealand (ARMCANZ), The Australia and New Zealand Environmental and Conservation Council (ANZECC). National principles and guidelines for rangeland management[EB/OL]. [1999]. URL: www.Affa.gov.au/armcanz, 1999.
- [12] HEADY H F. Changing philosophies of rangeland management in the United States[J]. *J Range Manage*, 1977, 30(1): 75-78.
- [13] HEADY H F. Perspectives on rangeland ecology and management[J]. *Rangelands*, 1999, 20(5): 23-33.
- [14] ELINOR O. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action [M]. New York: Cambridge University Press, 1990: 30-32.
- [15] HANSEN Z, LIBECAP G. Small farms, externalities, and the dust bowl of the 1930s [J]. *Journal of Political Economy*, 2004, 112(3): 665-694.
- [16] 敖仁其, 敖其, 孙学力. 制度变迁与游牧文明[M]. 呼和浩特: 内蒙古人民出版社, 2004.
- AO Renqi, AO Qi, SUN Xueli. Institutions reform and nomadic herding culture [M]. Hohhot: Inner Mongolia People Press, 2004.
- [17] 温铁军. 半个世纪的农村制度变迁 [J]. *战略与管理*, 1999(6): 12-16.
- WEN Tiejun. Institutions reform in rural area during half century[J]. *Strategy & Management*, 1999(6): 12-16.
- [18] 杜润生. 杜润生自述: 中国农村体制变革重大决策纪实[M]. 北京: 人民出版社, 2005.
- DU Runsheng. Du Runsheng's autobiography: The on-the-spot records of importance institutions reforms in China rural area[M]. Beijing: People Press, 2005.
- [19] BANKS T. Property rights reform in rangeland China: dilemmas on the road to the household ranch [J]. *World Dev*, 2003, 31(12): 2129-2142.
- [20] 杨理, 侯向阳. 草畜平衡管理与草地资源可持续利用[J]. *中国农业经济评论*. 2005, 3(4): 453-461.
- YANG Li, HOU Xiangyang. The forage-livestock balance management and sustainable utilization of grassland[J]. *China Agricultural Economic Review*, 2005, 3(4): 453-461.
- [21] TURNER M. Overstocking the range: A critical analysis of the environmental science of sahelian pastoralism[J]. *Econ Geogr*, 1993, 69(4): 402-421.

(责任编辑 王芷)

·封面文字说明·

野生华南虎已经绝迹了吗?

在 2006 年初举行的华南虎野化放归国际研讨会上, 关于华南虎是否已经在野外灭绝的问题引起了极大的争议。有的专家认为: 鉴于自 1990 年以来, 中国再也没有在野外目击过生活着的华南虎, 因此可以说华南虎已经在野外灭绝; 而另外一些专家则不以为然。此外, 根据《国际濒危野生动植物种贸易公约》的规定, 连续 50 年找不到某种动物在野外的踪迹, 才能宣告该物种的野生灭绝。

为了寻找野生华南虎的踪迹, 2006 年底, 广东华南濒危动物研究所的野外科学考察队向粤北山地进发, 开始了预计为期 10 年的寻找野生华南虎行动, 但大多数专家认为找到的希望非常渺茫。

华南虎是我国特有的一个亚种, 属于国家一级保护野生动物。以前广泛分布于东起浙江、福建, 西至青海、四川, 北自秦岭, 南达广东、广西等的山区和丘陵地带, 曾有很多的数量。而现在可能仅在广东、湖南、江西和福建等省交界的山区尚残存有不足 25 只。华南虎体型稍小, 体长 140~230 cm, 尾长 80~100 cm, 体重 140~210 kg,



体毛较短, 显得贴体而平滑, 虎尾也不够肥大, 毛色一般呈桔黄色, 身上的斑纹较黑、较短和较宽, 间距也较大, 体侧常出现两条上下互相连接而形成的菱形花纹, 显得更为清晰美观。

据统计, 到目前为止, 中国人工饲养的华南虎共有 70 只, 其中包括正在南非进行野化训练的 2 只。而这仅存的 70 只华南虎

是否能挽救这个濒危物种不至走向灭绝呢? 答案是: 目前圈养的华南虎面临的最大问题是近亲繁殖并由此导致的种群退化; 如果找不到野生华南虎加入配对繁殖, 则这个物种一定会灭绝。现在专家所做的努力只是人为地延缓其灭绝的时间而已。

此外, 对华南虎进行野化训练也是拯救华南虎的一种尝试。2003 年 9 月, 根据一项中国、英国和南非联合拯救华南虎的行动计划, 来自上海动物园的两只小华南虎被送往南非菲利浦斯名叫“老虎谷”的中国虎自然保护区接受野化训练; 以期在若干年后, 它们或者它们的野生后代能够重返中国, 回归大自然。

不过, 对于华南虎的野化训练也一直有不同的看法。不少专家认为华南虎是亚洲森林中的动物, 以“各自为战”为主, 因此它们在南非稀树草原环境下的训练所得很有可能是学非所用。事实上, 限制华南虎野外种群数量最关键的原因是栖息地的缺乏, 华南虎的野化工作只是其中的一个步骤, 加强栖息地的保护才至关重要。

(李湘涛 供稿)