

CAOCHANG ZIYUAN ZHILIZHONG DE
JITI XINGDONG YANJIU

草场资源治理中的 集体行动研究

——来自宁夏盐池数个村庄的观察

柴浩放◎著

草场资源治理中的集体行动研究

——来自宁夏盐池数个村庄的观察

柴浩放 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

草场资源治理中的集体行动研究：来自宁夏盐池数个村庄的观察 / 柴浩放著. —北京：中国农业出版社，2011.6

ISBN 978-7-109-15689-0

I. ①草… II. ①柴… III. ①草原资源—资源管理—研究—中国 IV. ①F323.212

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 093056 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：7

字数：200 千字 印数：1~1 000 册

定价：26.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

前言

本书依据对宁夏回族自治区盐池县数个村庄的观察，在仔细收集农民自我可持续管理草原相关资料的基础上，运用奥尔森的集体行动理论、奥斯特罗姆的制度分析框架以及公共选择等相关理论对其进行了分析，找出在中国农村场景中影响公共自然资源使用者采取集体行动的各因素，并探讨这些因素之间的作用方式和相互关系。针对禁牧政策实施的短期性和权宜性，本研究着眼于后禁牧时代的草场资源管理，探讨政府管制之外、基于社区的，现实中实施成本更低、更具有地方适应性和弹性的草场可持续利用解决途径。

在了解典型案例和基线调查的基础上，通过不同相关利益群体的态度、意愿和策略来追索已有集体行动的来龙去脉，抽象出可持续自然资源治理过程中关键要素间的相互关系、各利益主体的行为驱动因素和行为变化。同时通过大量针对草场资源系统、使用者团体、外部权威以及社会经济环境的本底调查，制定影响草场资源可持续利用的因素列表，最后基于此探讨如何超越社区集体行动所面临的三大障碍，为以社区为基础的自然资源管理的实施提供依据。

研究发现，全面、长远的草原政策的缺乏，是酿成牧区和半农半牧区所谓“公地悲剧”的根源之一，这种草原政策的波动性和盲目性目前仍然存在。草场资源的治理在国家与市场二分法之间反复徘徊。在实地层面，国家干预的典型做法——禁牧政策以及市场化操作的做法——分草到户均面临其局限性，而在社区层面的集体行动作为新的治理途径在很大程度上仍受忽视。虽然现

实中没有任何一种单一的产权模式——国有、私人及社区所有制——具有普适性地制止大规模资源退化的能力，但社区层面的集体行动在中国具有一些显著的优势。

虽然官方力促对草场进行划分到户或联户，但现实中，草场的自然属性（较低的丰度）、基础设施（围栏等）的可获得性、人均资源禀赋等因素制约着这种治理模式的效果，草场资源仍然以一种公共池塘的形式被利用着。而这就为集体行动提供了实体空间。同时，草地畜牧业对农民生计具有重要价值，在当地具有比较优势。农民利用草场具有正当性和合理性。通过将资源使用者与资源分离的政策来保护草场资源，或者绝对禁止草场利用来保护环境的政策是短视的和不合理的，禁牧政策在实践过程中所面临的困境清晰地表明了这一点，这一政策僵局所提供的启示为重视社区的作用提供了一个好的注脚。

集体行动在农村社区中并不罕见，但要达成特定目标的集体行动仍困难重重。资源利用中的集体行动受复杂而多样的因素影响。草场可持续利用的机遇与挑战并存。草场制度供给中面临着一些具体的难题，比如人均草场面积过小，村民参与公共事务的积极性较低，新制度生产中的交易成本和协调成本高昂等等。集体行动的维持同样面临着可信承诺和相互监督的问题。

政府应从过度依赖工程建设（围栏、禁牧工程）转向管理变革和制度创新，特别是社区层面的管理创新和制度创新。不提倡政府的过度干预，而倡导其从间接的角度完善自发制度形成的外部环境，给予农民足够的权利安排，促进其自我解决，同时提供足够的制度基础设施和支持系统。基于后禁牧时代的政策考虑，现在是进行以社区为基础草场利用集体行动实验的恰当时机，一方面禁牧政策进入僵局状态，另一方面农民对于新的草场使用制度有着强烈的需求。国家应视社区为平等的参与者，将社区层面的集体行动视为一个“干中学”的过程，应允许社区失败，鼓励创新。

Preface

The field work of this study is carried out in Ningxia Hui Autonomous Region Yanchi County. Based on observation of a number of villages, one can collect information on self-sustainable management of grassland. Using theories such as collective action of Olson's, the framework of Ostrom's Institutional Analysis and Public Choice, detailed analysis is carried out to find out what is the key factor in enhancing or hindering collective action in a specific scene of rural China. To response to the constructing of follow-up policy of grazing ban policy, this study explore more adaptable, cost-saving arrangement of sustainable pasture utilization, which should be with less control of government, community-based, and more flexible.

Based on the analysis of typical cases and the baseline survey, one can come up with the different attitudes of different interest groups', their wills and strategies adopted in collective action. Then one can also reveals the interrelations between different factors, impetus of different actors in the process of sustainable natural resource management. A factor list can be also formulated to explain user group, external authorities, as well as socio-economic environment. At last, the article discusses how to overcome the three major obstacles in collective action, to provide the basis for the implementation of for community-based natural resource management.

The lacking of systematic and long-term national pasture management strategy is one source of the “tragedy of commons” in China’s semi-agricultural and semi-pastoral and pastoral areas. The study found that the volatility of grassland policy and blindness are still in existence. Pasture resources management in the dichotomy between the state and the market around repeatedly. In the field level, the typical practice of state intervention-grazing policies and the operation of market-oriented approach-HCRS facing its limitations. The collective action at the community level as a new way of environmental governance to a large extent still neglected. Although in reality there is no single model of property rights-the state-owned, private and community ownership-has a universal capacity to stop the degradation of natural resources, the collective action at the community level in China has some significant advantages.

Although the official urged the division of the pasture to the home or joint tenants, in reality, the natural pasture attributes (low abundance), the availability of infrastructure (fences, etc.), per capita resource endowments and other factors hinders the efficiency of this governance model. The grassland resource in many cases are still used in a common pool form. This provides the initiation of collective action with a physical space. The utilization of pastureland is of great value to the livelihoods of farmers’, animal husbandry has a comparative advantage in the local. Protecting the grassland resources through separating the resource users and resources, or through absolutely prohibiting of grassland used for the protection of the environment policy is short-sighted and unreasonable, the impasse of the clearly indicate that. This policy also provide implications of paying more at-

tention to the role of community in the utilization of pasture land.

Collective action in rural communities is not rare, but to achieve specific goals of collective action is still difficult. Collective action in resource utilization is affected by complex and diverse factors. There are both opportunities and challenges in the sustainable use of pasture. Some specific problems can be identified in pasture utilization institutions formulating, such as the per capita grassland area is too small, the negative attitude of villagers' taking part in public affairs, the high transactional costs in institutional providing. The maintaining of collective action must overcome difficulties as credible commitment and supervisions.

The government should convert its orientation of infrastructure construction (fences, grazing project) to the management and institutional innovation. Government should not interfere unduly with the community public issues, on the contrary, government can indirectly improve the environment of spontaneous formation of the endogenous institution. to give farmers the right to handle their own public issues and provide sufficient infrastructure and support. Considering the termination of the grazing ban policy in the near future, it is the right time to carry out experiments of community-based natural resource management. For on one hand, the grazing ban policy is facing a deadlock, on the other hand, the farmers have strong demand of new pasture utilization institutions. Government should consider community as equal participants, and community-level collective action as a "learning by doing" process, the community should be encouraged to innovation, and allowed to fail.

目 录

前言	
Preface	
第一章 导论	1
一、研究背景	1
二、问题的提出	5
三、草场管理研究的现状及述评	5
四、逻辑框架和调查层面（研究方法）	19
五、可能的研究不足	22
第二章 集体行动及相关理论综述	23
一、相关概念界定	23
二、集体行动与相关理论的关系	30
三、国内对集体行动理论应用较多的领域	33
四、集体行动——自然资源治理的新途径	38
第三章 研究地点介绍和草场资源系统特征	58
一、研究地点介绍	58
二、草场资源自然特征	63
三、草场利用现状	69
四、农牧交错带农牧业生产系统分析	80
五、小结	89
第四章 禁牧政策带来的经验与启示	92
一、禁牧政策出台背景及简介	92
二、禁牧政策僵局的流变	94

三、禁牧政策僵局的政策暗示	100
第五章 对社区内已有集体行动的解析	105
一、引言	105
二、三类草地的不同命运——退耕还林地里的 集体行动	106
三、挖甘草中的集体行动——一个历史案例	111
四、一些零散案例	117
五、政府调控下的集体行动——四墩子试验	123
六、古峰庄开牧实验——学者型治理的一次失败尝试	132
七、小结	135
第六章 草场管理中集体行动因素分析 ——以盐池农村为例	137
一、影响当地草场可持续利用（集体行动）的 因素构建	137
二、资源使用者团体特征	140
三、村庄精英	149
四、外部权威（政府）的作用	150
五、外部因素变动对集体行动的可能影响	156
第七章 社区发动集体行动的困境与机遇	166
一、奥斯特罗姆理论在中国适用性的争论	166
二、草场制度供给与制度创新	168
三、可信承诺	187
四、相互监督问题	188
第八章 结论	191
参考文献	196
附录	205
后记	212

第一章 导 论

一、研究背景

畜牧业作为农业的主导部门之一，其产值在大多数发达国家中都超过了种植业。就地理分布范围来讲，牧场占据全球 1/4 的陆地面积，超过其他任何形式的土地利用面积。我国天然草地面积近 400 万平方公里，可利用面积约 313 万平方公里，面积仅次于澳大利亚。牧区位于我国第二三级台阶上，虽然其农业人口仅占全国的 3.2%，但其土地面积却占到 52%。我国西部地区拥有广阔的宜牧草原、草山、草坡。据国家统计局 2000 年资料显示，我国西部草原、草山、草坡面积占全国草原、草山、草坡总面积的 66.8%。其中，草原面积占全国草资源面积的 73%，草山草坡占全国草山草坡面积的 35.6%。西部草原区是我国长江、怒江、澜沧江、黄河、辽河等主要河流的源头地区，因此牧区社会经济的发展和生态环境的改善对整个国家的社会稳定与经济发展有着非常重大的意义。本研究选择草场作为研究议题是基于以下原因：

（一）草场问题的严重性及挑战性

理论研究的价值最终体现在对现实的解读和指导方面，紧扣现实中亟待解决的问题，会使研究有较强的现实意义。中国的草场资源利用中存在严重的不可持续性，由此形成了一系列严重的生态、环境、经济和社会问题，这些问题之间盘根错节，关系错综复杂，需要进行仔细分析和梳理。

1. 我国草场问题的严重性

草场生产力低下：目前近 3 倍于耕地面积的草地生产的肉类仅占全国肉类总生产量的 7%，牧区的生产潜力没有得到很好的发挥。1998 年我国西部用占国家 66.8% 的草原、草山、草坡资源仅创造了全国 19.4% 的畜牧业产值（李燕琼等，2001）。与国外先进水平进行比较，我国西部每亩草地的产值平均仅 1 元左右，每百亩草地载畜量仅为 5 个羊单位，而美国是 33 个羊单位，新西兰是 77 个羊单位。中国百亩草地产肉量 25.5 千克，产奶 26.8 千克，毛产 3 千克，仅为相同气候带下美国的 4%，新西兰的 1%。

草场资源退化严重：由于严重的超载和人为的垦荒，我国草原整体状况堪忧。草原退化、沙漠化严重。据调查，80 年代中期，北方 11 片重点牧区退化草原已占可利用草原的 39.7%，90 年代退化草原面积已占该区草原总面积的 50.24%。由于草原退化，目前西北牧区草原较 60 年代初产草量下降了 $1/3 \sim 1/2$ ，草地家畜个体体重下降了 10%~30%。

农牧民生计困难：我国草原牧区约有 31 个少数民族，人口约 2 200 万，约占全国少数民族总人口的 $1/3$ ，在草地退化严重的牧区，有国家级贫困县 101 个，占全国贫困县的 17.1%，贫困人口 1 500 万，占全国贫困人口的 $1/4$ 左右（盖志毅等，2006）。

2. 解决草场问题的挑战性

自然资源管理，尤其是贫困地区的自然资源管理中面临着生态目标和经济（生计）目标之间的基本冲突。而各利益相关者在这一博弈过程中各自强调自身的观点和利益，导致目前的各种“管制”和“治理”活动效果欠佳。草场退化、农民生计等方面存在的严重问题不能得到系统的解决。

我国西部草原区大多属于典型的生态脆弱区和欠发达地区，人与自然的矛盾尖锐而突出。滥垦、滥牧、广种薄收成为人们维

持生存的重要途径，这种掠夺性的经营方式的形成既有历史的原因，又有现实的原因。从历史上讲，这种畜牧业散养放牧、种植业广种薄收的经营方式是当地农牧民在自身资源禀赋条件下，在与自然长期的博弈中所形成的最优决策，具有内生性和强烈的路径依赖性。从现实原因讲，产权的模糊、农民集体行动能力的薄弱、现有微观经营体制下村民自治组织有限的号召力和管理能力，均不利于社区集体自然资源的保护和可持续利用。薄弱的自然资源基础和农民对资源较强的依赖性构成了社区自然资源管理中的两难选择。

（二）既有的草场利用制度效果欠佳

已有的研究表明（樊胜岳，2005；Peter Ho，1998；Fan Shengyue、Zhou Lihua，2001）中国在干旱地区实施的一些生态政策，如草场承包分配、围栏封育、完全禁牧等，并不都是很成功。

1. 强制性措施举步维艰

类似禁牧等强制性措施，由于其发动力量来自社区外部，又由政府自上而下强力推动，所以实施成本高昂、人为造成诸多紧张甚至冲突，偷牧等行为的客观普遍存在使禁牧效果大打折扣，强制性措施举步维艰。

国家政策往往是“一刀切”的，从上而下制定出来的政策只有是简单和标准化的才能被执行，因此强制性的禁牧政策难以应对现实中复杂的情况，导致许多冲突和矛盾的发生。现实中政府部门的行政措施具有自上而下、整齐划一的特点，由于往往借助于强制性的力量，并掌握了资源的分配权，其实施在效率上具有一定优势，但效果上往往差强人意。政府主导的项目的实施及管理往往是单一的管理，如单一的水的管理，单一的草原管理，管理的单目标特征突出。这种管理模式不利于应对农村社区的综合性、复杂性和异质性，容易导致政府行为失败。

2. 诱致性措施作用有限

配合禁牧等强制性措施的实施，政府注重采取诱致性或辅助性措施，如劳动力转移、生计替代等来减缓人口对草场资源的压力。但这些政策措施存在一个根本性的缺陷，即大多把文章做在了“草场”之外，虽然能在一定程度上缓解人口以及传统生产方式对草场的压力，但仍没能从根本上解决草场的可持续利用问题。它们并非实现草场可持续利用的充分条件，人口压力减缓之后，草场资源仍可能被滥用。因此草场利用问题具有很强的综合性，不是单项措施可以彻底解决的。

（三）后禁牧时代的草场管理问题

在国内环境问题日益严重、环保意识日益提升的当前，传统的草场利用方式正承受着越来越大的压力。在环境保护日益成为政府硬约束的情况下，政府主导的自上而下的强制性禁牧政策正拥有越来越多的拥趸。但在经历了试点、推广、全面施行之后，这一政策正面临着越来越多的困境，其过渡性意味愈发明显。因此，实践中急需解决后禁牧时代的草场可持续利用和管理问题，这一问题得不到解决，不但禁牧的“成果”会荡然无存，当地极可能又会陷入禁牧前的无序和混乱中。

（四）草场研究中的学科偏向和研究不足

现有关于草场的文献大多是自然科学领域的，社会科学对草场问题关注程度不够。表现在学科设置上，农林经济管理一级学科下没有专门针对牧业的二级学科，导致对畜牧业的研究相对薄弱。而目前针对草原面积广大的西部地区农业的研究，又大多集中在节水农业、水资源管理等方面。从某种程度上讲，经济学等社会科学在草原研究中处于一种缺位的尴尬境况。社会科学面对草场出现的严重问题应有更大的作为，现实呼吁着加强对草原的研究，不仅提供解读成果，亦提供发展方向和行动战略。

现有研究中对原子化的农牧户进行了一定的分析，大部分的微观分析都集中于此，在围绕农户的行为特点展开的讨论的基础上，给出的应对策略也多是针对农户层面的，主要举措非“激励”即“限制”。其特点是天然地将农户放在资源可持续利用的对立面上，以此为立论基础并展开讨论。这些论述大都没有看到农牧民自身的环境需求和自我行动能力及组织能力。此外，针对具有公共池塘资源性质的草场资源的研究，大部分文献将社区的作用排除在外，降低了理论的解释能力。因此研究草场利用中农牧民在社区内部形成的合作与冲突、自律与他律、激励与规制、妥协与行动具有很强的现实意义和理论意义。

二、问题的提出

首先，针对禁牧政策实施的短期性和权宜性，本研究着眼于后禁牧时代的草场资源管理，探讨政府管制之外、基于社区的，现实中实施成本更低、更具有地方适应性和弹性的草场可持续利用解决途径；其次，运用西方社会科学界比较成熟的公共池塘资源治理理论，将其诉诸于中国草场资源场景，检验集体行动相关理论的适用性，并抽象出可持续自然资源治理过程中关键要素间的相互关系、各利益主体的行为驱动因素和行为变化。鉴于中国运用集体行动理论对自然资源可持续利用的研究尚不多见，本研究同时希望起到丰富此领域案例和资料的作用。最后，本研究分析集体行动在发动过程中面临的困难和机遇，探讨外部权威如何配合和帮助社区跨越困境，促进资源在社区层面实现可持续利用。

三、草场管理研究的现状及述评

做中国农村研究，有两条路径可以依从，一条是从中国浩如

烟海的史料出发，博古通今，以古喻今，追溯出“现实”的历史轨迹，并找到“史”与“实”之间逻辑的一致性。在这方面，秦晖可能是个集大成者。另一条路径是从“现代”理论出发（无论是经济学的、政治学的或是社会学的理论），将西方现成的或稍加改造的理论工具用于对中国现实的剖析和解释。大部分人做的是第二个方面的工作。本书采用源于西方的制度经济学中的集体行动和集体选择理论框架来用于中国西部具有公共池塘资源性质的草场资源管理的分析，应该隶属于第二种工作。作为一种具有实证风格和应用特色的研究，本书的文献综述涉及面广，内容较为庞杂。但按照逻辑基本上可以分为三大部分，首先是关于草场资源管理的综述，其主要目的是提供关于研究实体的自然和制度方面的背景材料；其次是关于草场这一场景中各种角色行为特征的综述，目的是为未来的微观分析打下良好的基础；最后则是关于“集体行动”研究的理论综述，对主要分析框架和理论的讨论，将在书中第二章做专门介绍。

（一）关于草场资源管理

1. 草原退化的原因

速水佑次郎（2003）认为，技术和制度的变化滞后于资源禀赋的变化，是发展中国家资源与环境问题特别严峻的主要原因。20 世纪发生人口爆炸后，资源的稀缺性迅速上升，而旨在增加排外性或减少外部性的制度安排却进展缓慢。

中国草原利用的不可持续性由来已久，而造成这种现状的原因是多种多样的，概括起来主要有滥垦滥采、过度放牧和草原建设资金投入不足等等，这些是直接诱因，而隐藏在这些显性原因之后的是制度方面的因素。

（1）不合理垦荒。敖仁其（2003）通过对内蒙古草原退化的原因进行分析，指出在各种综合因素中，开垦草原是草原退化的主要原因。这一点已被众多的科学研究及经验所证实，一般认为

开垦一亩草地，将沙化三亩草原。1958年到“文化大革命”期间，仅内蒙古草原开垦的草原就达306.67万公顷。从全国的范围来看，自50年代以来，累计开垦了1334万公顷草原，近20年西北天然草原开垦面积达700万公顷，其中大多是水草丰美的放牧场和割草场，草原开垦后有近50%因生产力逐年下降而被撂荒成为裸地或沙地（李维薇、侯向阳，2001）。滥垦的深层次原因则是历史上不合理的农业生产方针，片面的“以粮为纲”导致的。

（2）超载放牧。根据测算，西北地区和青藏高原草原理论载畜量1.7亿羊单位/年，而实际载畜量为2.9亿羊单位/年，超过合理载畜量69%。内蒙古、新疆、青海分别超载60%、107%、32%。据调查，80年代中期，北方11片重点牧区退化草原已占可利用草原的39.7%，90年代退化草原面积已占该区草原总面积的50.24%。由于草原退化，目前西北牧区草原较60年代初产草量下降了 $1/3 \sim 1/2$ ，草地家畜个体体重下降了10%~30%（李维薇、侯向阳，2001）。许多人认为人口压力是草原退化的重要原因，也许从大区域和长时间段来看，这是正确的，但是从微观角度看，则不尽然。与许多人的预期不同，人口减少以后并没有缓解草场的压力，草场退化的现象并没有被遏制。人口减少之后仍然需要发展出适宜的制度来保证草场的可持续利用，只是制度形成的环境可能会更宽松些，目标更容易达到。

（3）投入不足。目前西部地区人工种草和改良草地的面积仅占可利用草场面积的2%左右，每年投入草地建设的资金每亩不到0.02元，草地建设的速度远不能抵消草地退化、沙化的速度（李燕琼等，2001）。

以上的原因分析大都着眼于“技术”层面的直接因素，在某种程度上“只见物而不见人”，对此类行为背后所隐藏的因果链条和逻辑关系没有深入挖掘，导致由此提出的解决方案往往会流于形式，不具有可执行力。