

产权制度视域下的生态环境保护

李 英¹, 盖志毅²

(1. 内蒙古财经学院 财政税务系, 内蒙古 呼和浩特 010051; 2. 内蒙古农业大学 经济管理学院, 内蒙古 呼和浩特 010021)

[摘要]我国草原生态系统, 维护着草原自身和黄河流域乃至整个东亚地区的生态安全。但是长期以来, 单纯地把草原视为天然牧场。对草原生态系统的整体功能缺乏完整的理解, 特别是草原的巨大环境效益常常被人们所轻视。因此, 超载过牧、滥砍乱伐等原因, 草原生态系统十分脆弱, 草原持续的大面积的退化、沙化, 进而引发的严重水土流失、气候干燥、沙尘暴、牧民收入下降甚至被迫离开家园等等的问题日益严重。在分析草原生态恶化成因众观点的基础上, 重点从我国草原产权合理性角度探讨超载过牧的深层次原因, 并探寻一些可行的措施。

[关键词]草原生态系统; 产权; 草原产权制度

[中图分类号] F121.3

[文献标识码] A

[文章编号] 1004-5295(2006)04-0024-04

一、草原生态恶化成因众观点

草原生态恶化的原因, 不同背景的人提出不同的观点。以下是一些不同的观点:

超载过牧说认为牧民为了追求近期的利益, 盲目扩大牲畜的饲养数量, 草牧场长期超载过牧, 致使草原退化和沙化。生物与环境是一个整体, “牵一发而动全身”。如草原上的牛羊太多, 会破坏草场, 草原退化导致土地沙化进而引发的严重水土流失等生态安全问题; 草原开垦说认为开垦草原造成草原退化和沙化, 盲目的开垦直接造成草原面积减少, 特别是优良草原面积减少, 引起了土地和周边的草原沙化、退化; 政策体制等制度因素说认为庞大的行政事业单位使牧民在有限资源上需多养很多牲畜去养活他们, 现行的体制即基层政府庞大的行政事业单位是迫使牧民多养畜超载过牧的主要原因; 樵采说认为贫困牧民为解决烧柴等能源问题, 盲目地砍伐灌木用作燃料, 造成草牧场退化、沙化; 药材说认为草原是天然的中草药园, 药材大部分是根类药材, 对草原破坏很大。据估算, 挖一公斤甘草就要破坏 5 平

方米以上的草地; 搂发菜说认为大量外省农民进入草原搂发菜, 造成草原退化、沙化; 气候因素说认为全球气候变暖和“厄尔尼诺”现象造成草原退化、沙化; 还有草原开矿说认为我国草原地区蕴藏着大量的地下矿产资源, 如煤、石油、矿石等, 开采这些地下资源的过程中, 频繁的车来车往、人类活动, 以及废矿、废弃物等堆积于草原上, 对草地也是一种破坏, 等等。

对草原退化的原因众说纷纭, 不同的人从不同的角度进行研究, 提出了不同的观点, 从中我们可以看出草原生态恶化不是单一因素造成的。找出主要原因、次要原因, 才能从问题的关键入手解决问题。草地为什么会退化呢? 分析起来, 有自然原因, 也有人为原因。自然原因, 主要是气候变化, 即温暖化与干旱化, 这是整个地球表面共同的变化, 这是人类不能左右的因素。而人为原因我认为是人为的长期的不合理活动, 加剧了我国天然草原退化的过程, 而这种不合理的活动主要原因是草原管理制度方面存在严重缺陷, 尤其是产权制度方面不完善。导致破

[收稿日期] 2006-06-30

[基金项目] 内蒙古自治区哲学社会科学规划项目(0416)

[作者简介] 李英(1973-), 女, 内蒙古乌拉特中旗人, 内蒙古财经学院财政税务系讲师, 硕士, 从事财政学研究。

坏草原、超载过牧、搂发菜、采药材和在草原上开矿等破坏草原的行为频频发生,其根本问题是草原产权制度设计不合理而出现的“公共地悲剧”现象。

二、从产权角度分析草原生态系统破坏的原因

草原生态恶化原因很多,比如对草原的肆意滥垦、过度放牧、乱砍滥采等等,是什么原因导致这些行为的发生,为什么政府部门屡禁不止,为什么许多有关草原管理和保护的政策建议失效,本文认为许多人为破坏草原的行为不应归咎于人本身,不合理的制度也是原因之一,其核心是产权制度,在我国生态环境方面,由于公共政策中产权制度缺位,或者是产权得不到保护的制度导致短期行为的发生,使得许多政策建议遭到失败,因此,超载过牧的深层次原因是产权制度设计不合理。

(一) 我国草原产权的制度缺位

我国有许多草原的所有权至今不明。据李元主编、2000年出版的《中国土地资源》显示,全国未订权属的土地面积有 6138012.05hm^2 ,其中,牧草地面积有 1816874.34hm^2 ,未订权属草原面积最大的是西北区,占全国未订权属草原面积的90.97%;其次是华北区,占全国的7.46%,我们内蒙古自治区境内未订权属的草原面积占全区未订权属土地面积的93.23%,是全国未订权属的草原面积在未订权属土地面积中所占比重最大的地区。因为所有权的不明确,出现了大量的无主地。这些未明确界定的产权牧草地便出现了“公共地悲剧”的现象。最触目惊心的“公共地悲剧”是过度放牧造成的草场退化,受沙漠化的影响,亚洲的沙尘暴时常飘过海洋,到达其他大陆,我国境内数十年植树造林的成果竟也抵挡不住千里之外漂浮而来的沙尘。

我国草原所有权极不稳定。以内蒙古为例,自1947年自治区成立后,到1958年人民公社化为止的这段时期内,内蒙古的草原是属于民族公有的,牧民对自己占有的草牧场可以行使占有、使用、收益和处分的权利。而且,在建立牧业生产合作社以后的一段时间里,当地的人民政府给多数牧业生产合作社划过草牧场界限。在这种情况下,草原的民族公有就是集体所有。在这段时间里,草原生态经济系统得到很好的保护,牧民收入水平得到提高。1958年,人民公社化的浪潮席卷了内蒙古,且大批移民进入内蒙古开垦草原,1958年到1976年间,在“以粮为纲”的口号下,大办农业和副食业,众多的单位相继到牧区开垦草原、乱占草原,根本体现不出产权。

草原的民族公有制解体了,取而代之的是全民所有制,文化大革命期间,草原管理条例曾宣布草原归全民所有,但草原没有专管部门,实际上是无人负责,导致大面积的乱垦滥伐现象发生。1983年,牧区全面推行“畜草双承包”。但没有统一的管理细则,结果是强化了牧户对草原的使用权,弱化了草原的集体所有权。产权关系的模糊,草原承包制度就不可避免有“短期行为”的发生。后来经内蒙古人民代表大会修订草原归全民所有和集体所有。但集体没有草场地产处分权,如内蒙古草场管理条例第七条规定:“禁止买卖和变相买卖草原,及其他方式非法转让、侵占草原。”牧户草场权利被剥夺的现象时有发生。从目前的法律规定看,草原的所有权归属全民所有或集体所有,但没有对草原全民所有和集体所有权的行使范围做详细的规定,法律委托机构的权限也不够明确,从而导致屡禁不止的机构法人的侵权行为。如旗县一级政府经常以政府指令形式获得对集体草牧场的分配或控制权利,甚至为短期的个人利益,出租开垦草牧场。集体对草牧场的所有权不稳定,使用权的法律形式也经常流于形式。

(二) 草原产权的制度缺陷

《中华人民共和国草原法规定》规定:草原资源属于国家所有,有法律规定的属于集体所有的草原除外。我国对草原资源实行所有权和使用权适当分离的管理体制。国有草原可以由全民所有制有单位使用,也可由集体单位使用和个人承包从事畜牧业生产。这种产权制度使得每个成员既是产权主体,又不是产权主体,在草原上从事放牧的牧民即是草原的所有者,又不是草原的所有者,他们不能独立行使产权,利益和风险也就很难与每位牧民的行为直接的对立起来,因而,草原产权在运行过程中容易产生“搭便车”的现象,不可避免地出现较大的外部性问题。而现代产权经济学者认为,能够提供较大激励促使人们将外部性“内在化”的产权制度是有效率的产权制度。公有产权的外部性问题较大,因而是缺乏效率的。主流经济学认为产权是有效利用、保护、管理资源和对资源进行投资的先决条件。而在我国草原资源管理方面,公共政策中的产权制度的残缺,是造成草原生态系统遭受破坏的深层次原因。

在过去很长一段时间内,国家供给养牧人的是一个竞争性和掠夺性使用草场的制度安排。养牧人对草场的长期掠夺性使用,在破坏草原生态系统的

同时,将大量的内在成本转化成社会成本。最典型的例证是公共牧场,在一个公用的牧场,大家都可以放牧,畜群是财富,是货币,每一个放牧人均在利益机制的驱动下增加羊只数量,以提高产量、增加收入。增加一只羊对牧草就增加一份消耗,但这份消耗是由所有放牧人分担的对自己影响也不大,很明显,大家都通过增加自己的牲畜量,以求获得更多的财富,没有人愿意向草原投资以维护草原的生态平衡。于是哄抢式与掠夺式开发使草地被过度利用,给草原环境带来重大的危害。由于“集体所有”产权模糊,养牧人没有土地产权、没有土地的长远效益预期、掠夺性经营、不进行草原的深度开发和中、长期投入。表现为过度放牧、草原退化、草原饲草生产能力大为减弱。

(三)草牧场承包到户的制度缺陷

实行草原家庭承包经营,是党在牧区的一项基本政策。通过草原家庭承包,将人、畜、草基本生产要素统一于家庭经营之中,极大地调动了广大牧民保护和建设草原的积极性。但我们应清醒地认识到,草牧场使用权承包到户仅仅是明晰草牧场使用权主体的一种初级形式;草牧场承包到户政策与长期、稳定、有效的草牧场产权制度还有相当的差距。首先,草牧场承包到户制度不利于草原畜牧业规模化利用,中国北方干旱、半干旱草牧场利用制度,必须遵循轻度、适度、轮牧休闲的放牧制度,这种放牧制度的前提条件是草牧场必须具备一定的规模。草牧场承包到户的制度无法满足这一基本的规模要求,草牧场承包到户的制度使放牧场限制在较小的范围内,无法进行轮牧,导致了对草牧场的强度利用,加剧、加速了一些地区草牧场退化、沙化的速度;其次,草牧场使用权承包到户的制度在许多地方流于形式,特别是人均草牧场面积小的地区,夏秋季牧场多为共同使用或交叉使用。其结果造成牲畜多的牧户无形中多占了草场资源。为了多得利、少吃亏,大家都增加牲畜头数,结果加速了草场退化、沙化的速度;再次,草原家庭承包经营在执行中,有些地方对承包合同执行的不够严,使用权落实不够严格,使用权落实不力,在游牧区这使得牧民对草原的权利归属感不强,认为草原并不是自己的,比如牧民的家畜在一些地区要求禁牧舍饲,但实际上,白天不让放牧,夜里牧民拿手电照明放牧。在比如,有些地方,牧民不仅在自己承包的牧场上放牧,也去别人家承包的牧场上放牧,而不受到惩罚。你去他家的草场

放牧,他也可以来你家的草场放牧,显而易见,谁家的羊多,谁家占便宜,于是超载过牧。还有比如牛羊粪外卖等等,都是因为牧民没有把自己承包的草场作为自己的来经营;最后,草牧场使用权转让或租赁制度存在问题。草牧场使用权转让或租赁给他人,使得这些暂时获得租赁权的人,为最大限度地获取短期利益,对草牧场实行掠夺式的经营。

三、设计适当产权制度确保草原生态系统的可持续发展的几点建议

我国许多地方的草原由于种种原因产权难以界定而被竞争性地过渡使用或侵占,造成“公共地悲剧”。“公共地悲剧”在于产权虚置、不清,所以需要明晰产权,并在此基础上进一步完善。关于保护生态系统的措施有很多。本文仅从产权角度提出一些建议,通过草牧场产权制度进一步完善和创新有助于牧民增收、恢复生态。

(一)未明确产权的草原应尽快明确其产权

我国还存在草原产权不清的问题,表现在还有许多没定权属的草原,对于已明确权属的草原,草原产权并没有落实好。因此,要进一步明晰草原产权关系,依法规定草场的产权边界,哪些是国家的,哪些是集体的。在草场所有权和使用权相互分离的前提下,明确草场使用权的内涵,范围和行使权力的方式,使之具有规范化的法律制度保障以及相应的操作规程。草场使用权归集体所有,应当尽早以宪法形式确定下来,这样才能从根本上转变屡禁不止的对所有权的侵权问题。实行草原归集体所有,也符合经济发展传统,正像马克思所指出的,“在游牧的畜牧部落中……他们利用土地作为牧场等等,畜牧民族所借以生存的畜群就是在这上面侍养的。他们把土地当作自己的财产对待。”要调动牧民们保护和开发草原的积极性,就必须通过立法给他们以法定的草地开发使用权和受益权,保护他们的利益,他们对于国家土地制度的安排有着强烈的要求和理性的反应。

(二)掠夺性使用草原的成本必须由自己负担,约束草牧场使用过程中的短期行为

产权是界定人们如何受益及如何受损,因而谁必须向谁提供补偿以使他修正人们所采取的行动。产权的一个主要功能是导引人们实现将外部性较大地内在化的激励。没有明确产权的草原经营制度,存在负外部效应,即一个牧民过度放牧,造成的损失并不由他自己来承担,而要大家来承担。这意味着

该牧民把部分成本强加给其他牧民,从而造成牧民们过量从事这种活动,即大家都过度放牧。进而超载过牧,危害到草原的生态系统。因此,产权制度安排的原则是从制度上保证使用草原的内在成本难以外在化。政府应当设计这样一种制度,在自己少投入或不投入的条件下,仅仅通过制度的供给就能吸引牧民理性的使用草原、投资草原,并最终能给投资者带来可观的经济效益,给社会带来良好的社会效益。政府应当设计和供给那些具有法律意义上的排他性使用权制度,在这种制度的激励和约束下,把竞争性使用草场转变为排他性使用草场,把掠夺性使用转变为保护、开发性、商业性使用。如果产权制度达到这种效果,牧民自己懂得如何把“沙漠变绿洲”。

(三)完善草地承包使用制度,并积极进行制度创新

进一步完善和推进草原家庭承包进程,进一步加大推进草原家庭承包工作的力度。我国可利用的草原中相当一部分已承包给农牧民经营。草原承包责任制不断推进和完善,有效调动了广大农牧民保护草原和发展畜牧业的积极性。事实证明草原承包到户生态显著改善。例如,地处毛乌素沙漠南缘的苏步井乡有草原28万亩。由于超载放牧和人为开荒种粮,致使近21万亩沙化和半沙化。肆虐的黄沙吞噬草原与农田、毁坏村庄道路、直接威胁当地群众的生产生活。1999年以来,苏步井乡对草原实行承包。截至2001年,全乡28个自然村有21个实行草原承包,承包面积占草原面积的86%。实行草原承包落实了群众经营的自主权,谁建设、谁管理、谁受益,极大调动了他们保护草原、建设草原的热情。三道湾村群众在草原承包到户后,根据草场情况严格控制载畜量、大量淘汰乏羊,全村羊只饲养量从过去的4000只锐减至2000只。西大井、汉井子等村为了让承包的草原休养生息,将绝大部分羊寄养到邻近的内蒙古草原上。汉井子村农民苏勇说,现在将羊从草原上退下来,看似受了损失,等以后草原上的

草长起来,养羊效益会更高。李华台村在草原承包到户后,群众自发筹资3万多元,围栏草原8000亩,人工补播草原4000亩,草原植被覆盖率达90%以上。农民张阳广出资2000多元将560亩承包草原全部围栏,并将过去种粮的地全部改种苜蓿、苏丹草等优质牧草。去年他共收割牧草2.5万公斤,育肥羊100只,家庭纯收入达6000元。

巩固使用权、延长使用权,草原承包经营权应受到法律保护。土地使用期限长短,是影响地权制度稳定性的一个重要因素。无论是在公有制下还是在私有制下,各国一般都把延长土地租用期限作为完善地权制度的一项重要内容,澳大利亚、新加坡等公有土地利用比较有效,很重要的一个原因就是他们都不同程度地采取了土地的长久性租用制度,我国各地制定的许多地方性法规都明确规定草原的承包期,应明确规定草原承包经营期为30年,将这一规定吸收到草原法中,将有助于落实草原承包制,明确草原建设与保护的责、权、利关系,调动农牧民的生产积极性。已经取得草原承包经营使用权的承包人,其承包经营期限应当不少于50年。在承包期内,可依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。

[参考文献]

- [1] 马克思.1884年经济学哲学手稿[M].北京:北京人民出版社,1985.
- [2] 中国社科院可持续发展研究小组.1999年中国可持续发展战略报告[R].北京:科学出版社,1999.
- [3] 王松霈.生态经济学[M].西安:陕西人民出版社,2000.
- [4] 柯武刚.制度经济学[M].北京:商务印书馆,2002.
- [5] 金镝.经济学[M].大连:大连理工大学出版社,2005.
- [6] 盖志毅.资源转换和可持续发展[J].内蒙古林学院学报,1997,(10).
- [7] 额尔敦扎布.草原荒漠化的经济学思考[A].中日学术研讨会演讲概要集[C].呼和浩特,2002.

[责任编辑:赵连志]