

社区机制在农牧交错地带 草地资源管理中的应用

张建娥¹, 龙治普²

(1. 盐池县畜牧局, 宁夏 盐池 751500; 2. 盐池县科技局, 宁夏 盐池 751500)

摘要:农牧交错地带的草地退化问题非常严重, 受到草地资源禀赋的制约及传统管理方式局限性的影响, 通过技术手段解决问题, 效果不够理想。以宁夏盐池县的草地资源管理、利用为研究对象, 分析了草地资源由政府管理、市场化管理的局限性及草地资源社区化管理的必要性、可行性和艰巨性, 寻找一种合理的、可行的、适宜的草地资源使用管理方式。通过对几种草地资源管理方式的比较分析, 尝试引入社区机制, 进行草地资源社区化管理将是农牧交错地带草地可持续利用的有效途径之一。

关键词:农牧交错带; 草地; 社区管理

中图分类号: S812.8

文献标识码: A

文章编号: 1001-0629(2008)11-0024-04

^{*1} 中国的农牧交错带是指从我国西部牧区到东部农区、从干旱地区向湿润地区, 以及从高原到平原、盆地的过渡带^[1,2]。宁夏盐池县地处农牧交错带, 具有明显的过渡特征, 自北向南地形地貌上是从鄂尔多斯台地向黄土丘陵的过渡地带, 在气候上是从干旱区向半干旱区的过渡地带, 在植被上是从荒漠草原向干草原的过渡地带, 在资源利用上是从牧区向农区的过渡地带。这些过渡性形成了盐池县生态的多样性和脆弱性的特点^[3]。盐池县平均海拔 1 600 m; 气候是典型的大陆型温带气候, 年降水量仅有 272 mm(近 20 年平均值), 而蒸发量则高达 2 710 mm, 无霜期 140 d。在盐池县尝试研究解决相关问题, 可以在农牧交错带得到广泛的推广和运用, 是研究农牧交错带一系列问题的理想区域。

强烈的人类活动使草地资源的稀缺性凸现, 草地退化严重。多年来, 虽然采取了一系列的技术措施, 但并没从根本上解决问题。迫不得已, 于 21 世纪初, 盐池县采取了完全禁牧政策。禁牧带来了诸如生态改善、生产效率提高等积极影响, 但不可否认也存在着影响农户生计、致使违禁放牧盛行等不利的方面^[4-6]。适度放牧可以保持草地的活力, 并提高草地的生产能力, 长期禁牧和超载放牧一样, 能够引起草地的退化。从长远的发展

来看, 禁牧是暂时的, 而放牧则是必然, 但必须有合理、科学的制度来保障。因此, 寻找一种合理的、可行的、适宜的草地资源使用管理方式是非常必要的。以宁夏盐池县的草地利用为对象, 通过对几种草地管理方式的比较分析, 阐述社区机制对草地管理的作用。

1 草地管理方式分析

1.1 政府管理 政府借助其各级组织和部门承担草地的治理、监督和管理, 并对利用结果负责的一种管理方式, 称之为政府主导下的草地管理制度^[7]。

当草地权属不明晰时, 农户对于归属感并不强的集体草地的管理缺乏热情, 缺乏动员农户对草地持续投入的激励, 农户在几乎无需付出任何成本的情况下使用草地, 即使是从草地上获得的边际收益不断下降, 农户仍可选择放牧作为他们的最佳方案。

由于集体草地间的界限不明确, 政府尽管在一些文件上对草地的界限进行了划分, 但并没有得到农户的认同, 当地农户对草地的使用仍然延续穿插放牧的习俗。人们滥用他村的草地是被传

收稿日期: 2007-12-09

作者简介: 张建娥(1964-), 女, 宁夏盐池人, 高级畜牧师, 硕士, 主要从事畜牧技术推广工作。
E-mail: zhangjian2005@126.com

统和实际所允许的,不会有任何道德的压力。

当理性和道德的力量都在助长草地滥用的情况下,制止滥用的希望只能是依靠规则。政府几乎成为这些规则的惟一来源渠道。遗憾的是,由于政府面临着许多客观事实,一个有效的规则很难得到贯彻执行,不能发挥其理想的作用。

一是面对庞大的、极度分散的个体群,来自外部的政府很难发现一群羊中多了 35 只羊这样的违规,这也正是 20 世纪 70—80 年代以草定畜政策失败的主要原因;而且,这种来自外部的监督,往往促使社区内部结成一体,共同对付政府。社区成员甚至和地方官员相互妥协,形成默契,结成更大的违规共同体,使政府更无所适从。

二是违规行为本身的界定因为违规程度的巨大差异而显得很困难,要保证规则既能被农户接受,又能起到惩戒的作用非常困难。政府的规则中希望有一定的弹性,但弹性的尺度很难把握。

三是维持规则的巨大成本,是政府无法承担的。一方面建设和保持一支能够拒腐蚀、讲原则、高效率、有奉献精神规则执行队伍,需要非常大的成本;另一方面从社会资本的角度看,在频繁的罚款和处罚发生时,势必破坏政府和群众之间的关系,影响政府的形象;再一方面,长期的保持大的规则执行力度,需要管理者付出大量的时间成本;最后,实施规则需要一定的经济支出为前提。

1.2 市场管理 草地的市场化管理是指将草地交由个人管理并使用,并由个人承担利用后果的一种管理制度^[7]。

草地的承包责任制以及划分草地就是一个市场化的过程,在 20 世纪 70 年代政府就已经开始理性地推行,其效果也是值得肯定的。

但草地的划管乃至承包因为草地界定产权问题,一直没有推广。一些社区面积偏小,一方面巨大的成本使围栏不能进行;另一方面由于利用效果的原因,尤其当草地面积的限制使规模效益低到一定的程度时,农户也不愿意接受小面积的围栏。一些社区地形复杂,不宜进行围栏,包括住宅、牧路、饮水以及地形(黄土高原的纵横沟壑、一

些村的狭长地形)等都是限制因素;一些社区的无序状态也导致许多村的草地划分无法进行,有些村尽管在政府的强力推动下,完成了草地的划分,但是由于一些个体矛盾没有解决,滥用草地现象依然存在。也就是说由于社区的内部矛盾的存在,将使部分草地不能划分到个体。

2 社区管理

在一定地缘或血缘关系上形成的,有一致归属感和道德、情感认同基础的生存群体被称之为社区。将草地由社区管理,并由社区成员共同承担草地利用的后果,就是草地的社区化管理^[7]。这里只是简单地将村民小组或自然村视为一个社区,这样的讨论同样适用于更大范围的社区。

社区是一种介于家庭和政府之间的中间力量,该力量是建立在一种集体的、传统的和道德基础上的,现实和历史均有大量的事实证明社区在社会中发挥着重要的作用^[8]。鉴于草地管理中政府的一些无奈和市场管理的局限性,对于那些面积小、地形复杂而无法围栏的草地,必须引入社区机制。而对于一些面积比较大,但有条件实施社区管理的草地进行社区化管理也是值得探讨的。

2.1 实施草地社区化管理的必要性 草地利用由于受其资源禀赋的限制,使一部分草地不能实行个体化管理,从社会的发展角度考虑,即使是一些能够进行草地划分的村乃至已经进行个体化管理的村,有必要引入社区机制进行管理,这种必要性是由草地的特征决定的。

政府希望通过自己的干预改变贫困社区的现状,为使这种干预更加具有效率,一是干预来源是广大群众的普遍需求,而得到这些需求需要有一种中间力量;二是干预到达群众的效率,同样需要一种力量使这种干预惠及更多的人群。这是一种介于国家和家庭之间的力量——社区。国家的干预效率是和社区化程度成正比的,也就是说社区的聚合程度越高,国家干预的效率越高。

在农村社区里,受到现代化力量的冲击,人们在经济理性的指引下,考虑更多的是如何面对市场,传统社区共有的一些东西正在消亡。农村社

区面临着更加分散的趋势,这种分散的状态与追求和谐发展的目标是背道而驰的。基于对发达国家现代化道路的反思,联合国于20世纪50年代开始了以社区发展解决社会问题的尝试。中国目前也意识到了社区发展的重要性。面对广大的农村社区,特别是贫困社区,似乎都面临着一个共同的问题——缺乏公共服务和公共产品。而草地作为一种特殊的、区别于耕地的资源,其强的外部性、一定程度上的非排他性和不可分割性决定了其作为公共品的特征。

从可持续发展的角度考虑,从和谐社会的发展乃至建设社会主义新农村的需求考虑,如果在贫困社区,尝试将草地管理作为一种公共品,使其成为维系社区成员之间关系的一种纽带,强化社区机制,逐步在贫困地区的社区建设过程中提高草地的社区化管理水平。对社区的发展将是有帮助的,也是十分必要的。

2.2 实施草地社区化管理的可能性 将一定数量的资源使用权赋予某一团体,其成员对这些资源拥有一定的归属感,这将促使他们较好地管理属于本社区的资源。假设得到来自国际方面的许多案例的支持,回顾所有资源稀缺国家的发展历史,几乎无一例外的都出现过这样的问题——相对独立的村落的森林或草地得到较好的管理,而分布于村落间的公共土地却遭到严重破坏。尤其像日本这样严重受资源禀赋限制的国家,早在其明治维新时期就已经形成了严格的社区层面的资源管理制度。

相同的情况也出现在当地的社区——王记沟村,该村早在1992年就借助项目对其133.3 hm²草地进行了集体围栏,在以后的许多年里形成了一种不成文的规则:每到秋收季节(9、10月)这块围栏草地才允许全村牲畜进行放牧,始终保持好的状态。2001年,该村对草地实施了全面围分,将草地以316户不等的联户形式划分为17块,而原来的133.3 hm²草地仍然以集体的形式保留。2002年禁牧以来,偷牧现象时有发生,有趣的是,越是联户少的草地,农户越是能够考虑到同组其

他人的利益,偷牧现象越少。而属于集体所有的133.3 hm²草地则成为全村偷牧的理想场所,在短短不到3年的时间内,这块草地退化到不能利用的程度。

上述案例说明,较之政府而言,社区对资源的管理是更加有效的。而在社区的资源管理中,小团体的道德压力发挥着重要的作用,而且,这种压力随团体规模的缩小和团体的亲密程度的增加而增加。因此,越是小的团体越是能够有效地管理其资源。当然这并不意味着大的社区就不能实施社区化管理。在现实中,许多村的村民已经自发地制定了完善的草地社区管理制度,这说明草地的社区化管理在民间有一定的生命力和需求基础,只要条件允许,有选择地实施资源的社区化管理是可行的。政府给予认同并给予支持,将使草地社区管理成为一种民间和政府共同接受的制度而发挥巨大的作用。

2.3 实施草地社区化管理的艰巨性 经历过大集体化和合作化时期,开展过大范围草地围栏行动,仅盐池县,20世纪80年代以前就对6万hm²草地进行了围栏,但几乎完全被破坏^[9],沉痛的教训使人们似乎不敢提及草地的集体化管理。因此,草地社区化管理的最大困难并不仅仅来自其分割的巨大成本,而必须考虑到恢复和完善社区机制的艰巨性。

一是社区领导人的能力及代表性,在贫困社区,尤其在自然村一级,由于人口的大量外流,社区领导人的选择余地非常小,随意性很大。相当一部分自然村一级社区的领导人的能力和代表性较差,对于实施草地社区化管理往往不能胜任。

二是缺乏真正属于社区的自我发展组织。在贫困农村,行政村委员会(党支部)成为最具实际意义的组织,但已经习惯性地成为政府的下级单位,也就是说成为政府行政的延伸。其他草地类型的、真正属于当地农民自己的组织非常少,甚至没有。

三是传统习俗的助力。穿插放牧是被当地老百姓普遍接受的传统习俗,根深蒂固。当新的制度在其推行带来的效益不能确定的情况下,一些

利益即得者往往借助习俗的力量维护现有的制度,这将严重地阻碍社区化进程。

四是缺乏有效的外部支持。从目前的情况看,政府的支持力度是很大的,但基本都采取简单的给予方式,这种给予都被老百姓用于其他草地方面的支出,对草地管理乃至社区建设的作用不大。

尽管在草地利用中推行社区化管理有一定的困难,但从当地的现实及社会发展的角度考虑,非常有必要进行草地社区化管理的尝试。

3 结论与建议

总之,草地是一个人、畜、草共存的复杂系统,简单的将其依管理主体划分为政府、个体、集体是不够的,必须从三者之间的关系分析入手,寻求协调。将农户乃至社区的制度需求上升到政府层面,建立政府主导下的草地监管体系。面对极度分散的农户,政府的监管是十分困难的,惟一的途径是在加强农民经营的集体化程度和个体化经营需求 2 种力量中做出选择。但笔者倾向于通过政府的大力推动,在农牧交错区大范围推行草地的社区化管理。建立基本草地制度,即将大户、联户、村民小组乃至自然村的较大规模的草地视为一个基本草地单元,明确技术措施和管理细则,并从社区乃至政府 2 个层面明确相关的责任人,进行监督管理,形成一个以社区为主体的草地管理

体系。

参考文献

- [1] 张建春,储少林,陈全功. 中国农牧交错带界定的现状及进展[J]. 草业科学,2008,25(3):78-84.
- [2] 史德宽. 农牧交错带在持续发展战略中的特殊地位[J]. 草地学报,1999,7(1):17-21.
- [3] 李瑞,张克斌,杨俊杰,等. 宁夏盐池县荒漠化草原人工封育区生态研究[J]. 干旱区资源与环境,2006,20(4):171-175.
- [4] 张建娥,王建民. 宁夏盐池县草原禁牧对畜牧业影响的调查分析[J]. 草业科学,2005,22(10):68-71.
- [5] 李小云,胡新萍,齐顾波,等. 农牧交错带草场禁牧政策下草场制度创新分析[J]. 草业科学,2006,23(12):76-82.
- [6] 韩建国,韩永伟,孙建军,等. 农牧交错带退耕还草对土壤有机质和氮的影响[J]. 草业学报,2004,13(4):21-28.
- [7] 龙治普. 农牧交错地带草地资源利用及管理的制度分析[A]. 中国西北农牧交错带草场管理与农户生计可持续发展研讨会论文集[C]. 银川:宁夏人民出版社,2005.
- [8] 王金红. 村民自治与广东农村治理模式的发展[J]. 中国农村观察,2004,(1):63-72.
- [9] 傅金海. 宁夏盐池农业资源与利用研究论文集[C]. 银川:宁夏人民出版社,1987. 52-69.

Application of community mechanism in grassland resource management in agro-pastoral areas

ZHANG Jian-e¹, LONG Zhi-pu²

(1. Animal Husbandry Bureau of Yanchi County, Yanchi 751500, China;

2. Science and Technology Bureau of Yanchi County, Yanchi 751500, China)

Abstract: The problem of grassland degradation in agro-pastoral areas was extremely serious and the technical approaches could not resolve this problem due to the limitation of traditional grassland management and grassland tenure. The grassland resource management and utilization in Yanchi County of Ningxia were studied in this paper. The limitation of government oriented management and market-oriented management was analyzed, and the necessity, feasibility and difficulty of grassland resource management by community were discussed as well in order to find out a sustainable approach for grassland management and the community mechanism might be an effective way to maintain the sustainable grassland utilization.

Key words: agro-pastoral zone; grassland; community management