

奥斯特罗姆的公共池塘治理理论 及其对我国林业改革的启示

谢晨 张坤 王佳男

(国家林业局经济发展研究中心 北京 100714)

摘要:文章在简要梳理奥斯特罗姆的公共池塘资源自主治理一般原理的基础上,重点分析了她及其团队对林业和森林治理问题的研究成果。研究发现,奥斯特罗姆的林业和森林资源自主治理理论和实践,对发展中国家的林业政策和森林使用者的生计产生广泛影响。在我国,不仅在传统森林经营中,如毛泽东在《寻乌调查》中所记录的山林制度,与公共池塘资源自主治理理论相契合,在当前集体林权改革深入进展的情况下,尽管绝大多数集体林地分给农户经营,但我国仍存在各种形式的公共池塘森林资源。借鉴奥氏理论,对于衔接传统森林经营与集体林权改革,提高我国的森林可持续经营水平和效率具有借鉴意义。同时,研究我国林业政策和制度的形成机制,探索我国森林治理的一般规律,也是林业改革与发展的重大课题。

关键词:公共池塘自主治理;埃莉诺·奥斯特罗姆;林业改革;森林可持续经营

中图分类号:F316.23

文献标识码:A

文章编号:1673-338X(2017)05-00003-09

Astrom's Common-Pool Resources Governance Theory and Its Implication for Forestry Reform in China

Xie Chen Zhang Kun Wang Jianan

(China National Forestry Economics and Development Research Center, Beijing 100714)

Abstract: The paper briefly introduced the common pool resources (CPR) governance theory, then highlighted their research on forest resources self-governance, and finally put forward some policy recommendations. It was found that Ostrom's forest resources self-governance theory and practice had play an important role on developing countries forest resources management and forestry livelihood. In China, traditional forestry management regulation, like the forest management regulation in Mao Zedong's "Xunwu Survey Report", was in line with CPR self-governance. There are still many type of CPR forest management regime existed in China, even under the collective forestry tenure reform. The theory of CPR self-governance could be applied to Chinese forestry sector to facilitate forest sustainable management by connecting traditional forest management with current collective forestry tenure reform. At the same time, studying the formation mechanism of Chinese forestry policy and system, exploring the general law of Chinese forest governance are also major issues of forest reform and development.

Key Words: common pool resources self-governance, Elinor Ostrom, forestry reform, sustainable forestry management

一个诺贝尔经济学获奖者从1992年开始在15个国家建立林业研究组织,采取严格的技术手段,对北美、南亚和东南亚、非洲以及南美洲的10多个国家的温带、山地和热带森林资源的自主治理进行了长达20多年的研究。她为什么要开展林业研究?研究的内容是什么?得出来什么样的研究结果?对我国林业改革与发展有什么借鉴?为回答这些问题,我们研究了埃莉诺·奥斯特罗姆的公共池塘资源自主治理理论,跟踪分析了她及其团队的

林业研究成果。

2009年,为奖励其对经济治理的贡献,具有政治学背景的埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)获得诺贝尔经济学奖,成为历史上第一个获得诺贝尔经济学奖的女性。她的理论贡献主要有:在企业理论(科斯)和国家理论(诺斯)的基础上提出了自主治理(Self-governance)理论;在市场理论(亚当·斯密)和主权理论(托马斯·霍布斯)的基础上开发了多中心治理(Polycentric Governance)的公共经济理

收稿日期:2017-03-11

作者简介:谢晨,国家林业局经济发展研究中心教授级高级工程师。研究方向:林业经济理论与政策,资源与环境经济。

论;通过对水资源、森林及气候等公共池塘资源(Common-Pool Resources, CPRs)的制度结构研究,在公共池塘资源自主治理理论基础上的研究与可持续发展理论等方面的研究。奥斯特罗姆创建的印第安纳大学政治理论与政策分析研究所是公共选择理论的三大学派之一(张克中,2009)。

与其他理论学者不同,奥斯特罗姆走进大自然进行大量的田野试验,从大自然吸取养分,从中产生“田野灵感”,依赖于田野研究和实验室的行为试验,深入剖析人的行为与生态系统的反应。奥斯特罗姆的工作是完全从实地开始的,建立了一个能支持整体经济行为的基石(张克中,2009)。

奥斯特罗姆对林业和森林资源自主治理的研究结果不仅为公共池塘自主治理理论提供依据,而且对发展中国家的林业政策和森林使用者的生计产生广泛影响。在我国,不仅传统森林经营中,如毛泽东在《寻乌调查》中所记录的山林制度,与奥斯特罗姆的公共池塘资源自主治理理论相契合,在当前国有林和集体林权改革深入进展的情况下,奥氏理论对于衔接传统森林经营与集体林权改革、促进森林可持续经营也有一定的借鉴意义。

1 公共池塘资源自主治理理论

公共池塘资源治理理论是埃莉诺·奥斯特罗姆针对“公共事物的治理这个世界性难题”提出的理论模式。自提出以来,该理论一直在世界各地的各种公共资源领域被关注、验证和争论。

1.1 公共池塘资源的基本概念

理解公共池塘自主治理理论,需要先了解几个基本概念。

(1)公共池塘资源。在奥斯特罗姆的公共池塘资源理论中,公共池塘资源有着严格的定义,其原意是“一个自然或人造的资源系统,这个系统大到足以使排斥因使用资源而获益的潜在收益者的成本很高”(奥斯特罗姆,2000)。公共池塘资源是一种人们共同使用整个资源系统而分别享用资源收益的公共资源,它具有非排他性和竞争性特征,如地下水、近海渔场、较小的牧场、灌溉系统以及公共森林等,从物品的属性界定,公共池塘资源就像一个向任何人开放的池塘中的水,谁都可以去取,但水一旦为谁所取得,就变成成为私人拥有、私人享用的物品,这种水就是奥斯特罗姆所指的公共池塘资

源(张克中,2009)。

(2)资源系统和资源单位。奥斯特罗姆认为要理解公共池塘资源,必须区分资源系统和资源单位。资源系统是资源的存量,资源单位是个人从资源系统中占用或使用的量,如森林采伐量。资源系统可以由多于一个的人或企业联合提供和或生产,但资源单位不能共同使用或占用。例如,浇灌在一个农民土地上的水不可能同时浇灌在其他人的土地上,资源单位不是共同使用的,但资源系统常常共同使用(奥斯特罗姆,2000)。

(3)公共池塘资源与公共物品的区别与联系。公共池塘资源治理理论的应用要注意区别公共池塘资源与公共物品。奥斯特罗姆认为拥挤效应(Crowding effects)和过度使用问题在公共池塘资源中长期存在,在纯粹公共物品中不存在。如一个人使用天气预报并不减少其他人使用天气预报的可能性,但对于公共森林资源而言,一个人采伐下来的木材,其他人就得不到了;提供纯粹公共物品的人并不真正在乎谁使用产品或何时使用产品,只要有足够的人承担产品供给的成本就行,提供公共池塘资源的人很在乎有多少人使用,以及何时使用,即使其他所有人都对公共池塘资源的供给有贡献(奥斯特罗姆,2000);

(4)公共池塘资源治理理论的可持续发展内涵。公共池塘资源治理理论用政治学的逻辑推导出了可持续经营的概念。奥斯特罗姆指出,资源单位的可分性导致公共池塘资源的使用有超过其资源使用量极限的可能(采伐量超过生长量),如果公共池塘资源是生物资源,如森林资源,则逼近资源单位的极限不仅会产生短期的拥挤效应,而且可能会摧毁资源本身继续生产资源的能力;确定了资源存量和资源单位的收获量,就可以确定资源的补充率,只要资源的平均提取率不超过平均补充率,可再生资源就得以长期维持下去(奥斯特罗姆,2000)。

1.2 公共池塘自主治理理论的起源及核心

制度如何形成、规则怎样有效地实施一直是奥斯特罗姆孜孜不倦寻求的问题。公共池塘资源自主治理问题的提出是源于公共事物治理集体行动的难题。早在古希腊时期,亚里士多德就曾指出,凡是属于大多数人的公共事物常常是最少受人照顾的事物,人们关心着自己的所有,却忽视公共事

物(奥斯特罗姆,2000)。自生物学家哈丁之后,“公共地悲剧”(Tragedy of Commons)就成为刻画资源和环境退化的一个重要术语,成为分析环境和资源问题的主要框架。针对公共池塘资源治理问题,传统的集体行动理论认为“公共地悲剧”“囚徒困境”“集体行动困境”是难以避免的。经济学家提出的解决方案不是市场的私有化就是政府的国有化。但是市场追逐自利的原则不能解决一切问题,政府管理又往往会出现信息不对称、效率低下等问题。到了20世纪80年代,奥斯特罗姆从研究5000多个小规模公共池塘资源案例出发,应用制度分析与经验分析的方法,证明了政府与市场之外的第三条道路的存在,即公共池塘资源的共享者们可通过“自组织”有效地自主治理(张克中,2009)。

公共池塘资源自主治理机制产生的理论过程是:当多种类型的占用者依赖于某一公共池塘资源进行经济活动时,所做的每一件事几乎都会对他们产生共同的影响,每一个人在评价个人选择时,必须考虑其他人的选择。在处理与产生稀缺资源单位的公共池塘资源的关系时,如果占用者独立行动,所获得的净收益总和通常会低于如果以某种方式协调他们的策略所获得的收益,独立决策进行的资源占用活动甚至可能摧毁公共池塘资源本身。因此,奥斯特罗姆认为,“在最一般的层次上,公共池塘资源占用者所面临的问题是一个组织问题:如何把占用者独立行动的情形改变为占用者采用协调策略以获得较高收益或减少共同损失的情形”,而非令人悲观的“利维坦”方案或彻底的私有化。因而,在“公有”和“私有”之间存在着第三种治理模式,也就是公共池塘资源自主组织和自主治理。

因此,公共池塘资源自主治理的核心问题是,一群相互依赖的委托人如何把自己组织起来,进行自主治理,从而能够使所有人面对搭便车、规避责任或者其他机会主义行为诱惑的情况下,取得持久的共同利益(奥斯特罗姆,2000),解决的途径是在公共池塘资源治理中利用资源使用者之间的社会资本,赋予治理组织充分的自主权,通过“自筹资金的合约”实施博弈,以此摆脱集体选择的困境(张振华,2010)。

1.3 公共池塘资源自主治理的原则及其三个难题

如何实现公共池塘资源占用者有效的、成功的自组织行动,埃莉诺·奥斯特罗姆认为需要解决三

大问题,即“新制度的供给问题”“可信承诺问题”及“相互监督问题”。她认为制度可以扩大理性人的福利,这个制度能使人们不再单独行动,而是为达到一个均衡的结局协调他们的活动。“制度可以界定为工作规则的组合,它通常用来决定谁有资格在某个领域制定决策,应该允许或限制何种行动,应该使用何种综合规则,遵循何种程序,必须提供或不提供何种信息,以及如何根据个人的行动给予回报”。这种制度应当是众所周知的,即“每一个参与者都知道这些规则,知道其他人知道这些规则,知道其他人知道他知道这些规则”。而要保证这些制度和规则得到长期有效的遵守,就必须解决后两个问题,即“可信承诺问题”和“相互监督问题”。外部强制常常被用来作为解决承诺问题的方案,但问题是一个自主组织群体必须在没有外部强制的情况下解决承诺问题,所以就存在着相互监督。没有监督,不可能有可信承诺,没有可信承诺,就没有提出新规则的理由。

制度供给、可信承诺和相互监督是自主治理面临的三个难题。

第一个难题是制度供给难题。制度不是天然存在的,而是一种公益物品,一旦一种对各方都有利的制度被产生出来,受其规范的任何人都从中受益,但制度的供给者却得不到额外的收益,因此,人们就不会有动力去主动供给制度,这就是制度供给难题(张振华,2010)。自主组织理论是怎样解决制度供给难题的呢?奥斯特罗姆认为,在公共池塘资源系统中,只要人们经常不断地沟通、相互交往,那么他们就有可能知道谁是值得信任的,他们的行为将会对其他人产生影响。当人们在这样的环境中居住时间长了,有了共同的行为准则和互惠的处事模式,他们就拥有了为解决公共池塘资源使用困境而建立制度安排的社会资本。通过建立信任和社群观念,在拥有了这些社会资本的基础上来解决新制度供给的问题(张克中,2009)。

第二个难题是可信承诺问题。制度是一种使人受益于此,又受制于此的规则体系。理性人利益最大化的行为不是遵守规则,而是让其他人遵守规则,承担成本,自己则选择投机。在一个共同体中,如果采取投机行为的参与者足够多的话,那么整个规则体系就会崩溃,这就是可信承诺难题(张振华,2010)。在制度供给得到圆满地解决后,如何规避

公共池塘资源使用者搭便车、逃避责任和各种机会主义诱惑呢?这就涉及到可信承诺的问题。奥斯特罗姆摒弃了经常用到的外部强制作为解决承诺问题的方法,让公共池塘资源使用者通过自我激励去监督人们的活动,实施制裁以保持对规则的遵守(张克中,2009)。

第三个难题是相互监督的问题。对投机行为的惩罚是制度的应有之义,也是有效制度得以维系的保障。但是在外部强制力不存在的情况下,对投机行为的惩罚措施是一种具有公益性质的东西。一旦一种有效的惩罚由某个人产生出来,良好的秩序得以维系,任何人都会从中受益,但是实施者的成本得不到额外的补偿,因此,惩罚措施如同制度一样不会被主动产生出来,这就是相互监督难题。奥斯特罗姆认为,只要人们对遵守规则做出了权变的策略承诺,即“如果你遵守承诺,我就遵守承诺”,或“如果你违背承诺,我就违背承诺”,就会产生监督他人的动机,以使自己确信大多数人都是遵守规则的。自主治理的成功案例表明,许多自治组织设计的治理规则既增强了组织成员进行相互监督的积极性,又降低了监督成本。而且,监督一组规则实施情况的成本和收益,并不独立于所采用的这组特定的规则本身。监督成了人们实施规则、进行自主治理的副产品,因此,不必付出太多其他额外成本。所有这些,使自主组织内部的相互监督得到增强,而相互监督的增强又提高了人们对规则承诺的可信度,两者相互补充,相互促进(张克中,2009)。因此,自主治理理论适合于彼此十分了解、经常沟通并且建立了信任和依赖感的小规模的公共事物治理,如:一个自然村里的森林资源,不适合个人彼此间独立行动,缺乏沟通并且个人改变现有结构需要高成本的一些大规模的公共事物治理,如:雾霾治理。

在日本的山地牧场及森林等公共池塘资源自主治理成功经验的基础上,奥斯特罗姆提出了成功治理公共池塘资源的若干原则。(1)清晰界定边界,明确规定谁拥有什么权利;(2)适当的冲突解决机制;(3)个体按照收益比率分担相应的维护资源的责任;(4)监督和制裁应该是由资源占用者本人或者是对占用者负责任的人来进行的;(5)制裁应是累进制的、分级的,对首次违反者处以较轻的惩罚,对再次违反者惩罚应相对较重;(6)决策过程的民

主化使治理更容易成功,例如,当大多数用户可以参与对规则修改时,更容易治理公共资源;(7)对组织最低限度的认可,用户自我组织的权利应该得到外界权力机关的明确承认(张克中,2010)。

2 奥斯特罗姆的林业研究和林业治理思想

由于森林资源具有公共池塘资源的特点,为了验证公共池塘资源自主治理理论,也为了给社区林业提供理论框架,奥斯特罗姆及其团队在联合国粮农组织的支持下,建立了森林治理制度研究的国际团队,其研究结果对发展中国家的林业发展产生了广泛的社会经济影响。

2.1 奥斯特罗姆的林业研究历程

1992年,为给评估和提高社区森林管理提供实证基础,在联合国粮农组织的支持下,埃莉诺·奥斯特罗姆以美国印第安纳大学的政治理论和政策分析研讨会为基础,领衔成立了国际森林资源与制度(International Forest Resources and Institutions, IFRI)。从1993年开始,IFRI开始在玻利维亚、柬埔寨、危地马拉、印度、肯尼亚、墨西哥、尼泊尔、坦赞尼亚、不丹、越南、泰国、乌干达、厄瓜多尔、巴西和马里以及美国等10多个国家开展研究,并持续至今。IFRI由10个研究团队组成,最初的研究团队由联合国粮农组织的“森林、树木和人”网络以及奥斯特罗姆的团队组成,以后发展成合作研究中心(collaborating research center, CRC)。

1992~1993年,以奥斯特罗姆和她的团队的制度分析与发展框架(Institutional Analysis and Development, IAD)为基础,IFRI制定了其研究方法。该方法以700个问题为基础,编制了10张表格,涵盖林区、森林、森林测绘、聚落、使用者、森林合作组织、森林—使用者关系、森林产品、森林管理以及组织目录和跨组织关系等10个方面的内容,用于指导实地调查。IFRI的研究区域由不同种类的森林和制度组成,在美国研究温带森林,在喜马拉雅山脉地区研究山地森林,热带森林的研究在非洲、亚洲和拉丁美洲的国家开展,森林的面积从乌干达的1hm²疏林到玻利维亚45000hm²的保护区森林不等,许多森林属于国家所有,体现出国家控制自然资源的历史偏好在许多国家都存在,也有不少林地是私人所有(Poteete, et al, 2004)。到2006年,IFRI的研究区域覆盖了350个社区的9000块林地(Wol-

lenberg, et al, 2007)。

从20世纪80年代开始,地方森林管理机制研究成为世界林业研究热点,1997年,为了探讨地方林业管理机制和社区林业对改善农户生计和促进森林可持续经营的影响,国际林业研究中心(Center for International Forestry Research, CIFOR)和由奥斯特罗姆领导的IFRI共同召开了“森林治理的地方机制:怎样使研究带来变化和不同”的研讨会。通过此次研讨会,与会者开始探讨地方森林管理机制的理论基础。于是,由奥斯特罗姆领导的公共池塘自主治理理论被作为社区林业机制研究最相关、最有影响的理论体系,与会者认为对于社区的集体行动,奥斯特罗姆的团队研发了一套判定集体行动是否有效的理论工具,这些工具是:(1)一组既针对资源又针对资源使用者的要素,这些要素可以帮助社区建立有效的集体行动机制,同时,建立机制的成本对社区人群来讲也不高;(2)一组建立这些机制的设计原则。研讨会上,与会者还充分讨论了那些最初用来研究公共池塘资源的概念和理论是否可以应用到森林管理的研究中的问题,也探讨了奥斯特罗姆的理论对政策制定者、发展机构等应用的可能性。通过讨论,他们认为森林将产生大量不同的产品和服务,森林使用者的兴趣多样且相互竞争,森林产权也可能相互叠加和矛盾,森林管理的环境影响具有不确定性,等等。由于这些因素的存在,都使地方森林管理者的任务异常复杂,在极端的情况下,无论是采用公共产权机制或实施严格的地方自主治理,有些地方的森林资源都不能得到有效的管理(Ostrom, 1999)。在这次研讨会后,奥斯特罗姆在CIFOR发表了题为“自主治理与森林资源”的论文,被CIFOR认为是专门针对森林管理撰写的重要的理论篇章。

2009年12月,即奥斯特罗姆获得诺贝尔经济学奖的当年,她参加了联合国气候框架公约大会,并在大会的森林日发表了演讲。演讲中,她表示关注并支持REDD(减少毁林和森林退化带来的碳排放)机制,但她同时强调,REDD机制需要非常小心地执行,确保不要因此加速毁林和森林退化,因为她和同事们在IFRI的基地上对163片森林做了森林密度随机调查,这163片森林中有76片是国有保护区,其他87片森林包括从事采伐的国有林、私有林、社区林等各种森林,通过林地地块随机抽样调查,他们发现国有保护

区的森林密度与其他各种类型森林的森林密度没有显著区别。同时,他们还发现如果给予适当的林权和时间,林农愿意承担监督职责,而且,地方监督机制与提高森林密度非常相关。如果给予地方使用者林木采伐权,森林会更持续经营。基于这些结果,奥斯特罗姆对REDD机制提出质疑,像国有保护区那样,政府的一些看起来很好的政策不一定导致可持续的森林经营,有时还会帮倒忙。如果发展中国家的森林地方使用者和土著人群不被认可、没有清晰的权利,那么REDD可能会导致更多的毁林。奥斯特罗姆还指出,世界上还有大量干劲十足的企业家在寻找各种廉价的方式砍伐森林营造人工林,如果他们的目标得以实现,那么,其结果是更少的生物多样性、更少的森林和更多的人工林(Ostrom, 2009),REDD的结果堪忧。

2.2 奥斯特罗姆的森林治理思想

虽然自1992年起,奥斯特罗姆及其团队就开始了森林治理制度的研究,但由于其工作重点是为公共池塘自主治理理论提供实证依据,他们虽然掌握了大量的森林治理相关资料,但一直没有真正开展对林业的系统研究,没有找到森林治理本身的规律。尽管如此,以公共池塘资源自主治理理论为基础,奥斯特罗姆的林业研究仍有许多重要的发现和结论。

(1)森林资源是典型的公共池塘资源。一方面,森林资源的使用和消费具有非排他性,而阻止其他人使用森林资源的成本很高;另一方面,资源单位的消费(如林木、林产品等的数量)却是竞争性的,即森林资源会随着人们的使用而减少。在这样的条件下,正如集体行动的3个悲观模型——公共地的悲剧、囚徒困境和集体行动困境的逻辑所指出的那样,个人在自利的理性驱使下可能会过度滥用森林这种公共池塘资源,从而导致森林资源急剧减少、退化甚至灭绝(王浦劬, 2015)。

(2)提出“森林公共产品”和“森林利用者小组”等概念。森林公共物品(forest commons)是指镶嵌在异质景观中的林地,这些林地有清晰的产权边界,由一组成员共同使用,这些成员拥有从这些林地获得收益的产权(Persha, et.al, 2010)。森林公共物品是指由大量不同使用者共同使用的森林,这些森林的资源边界、使用者的识别以及从森林资源中收益的产权都得到很好的界定(Chhatre, et.al, 2008);为了找到理想的森林治理集体行动的单位,

在提出森林公共物品的基础上,他们又提出了严苛的“森林使用者小组”概念,它是指一组对森林有同样权利和责任的人,这些人对他们所拥有的森林权利和责任的理解是一致的;这些人不一定以任何方式组织起来,或者甚至不一定认识小组的所有人,因此,“森林使用者小组”是潜在的集体行动的单位(Poteete, et al, 2004)。

(3)森林自主治理制度产生的条件。传统森林资源管理理论认为森林利用者本身不具有克服过量采伐森林的组织能力,但是,大量研究证明,森林使用者可以制定规则来规范他们的森林采伐方式,确保森林资源的长期可持续利用。奥斯特罗姆的团队发现,在4种情况下,森林利用者将会制定规则有效地管理森林资源。①当森林资源开始退化但尚未大面积消失的时候;②当一些森林产品对森林状况提供警示信息的时候;③当森林产品是可预见的时候;④当森林面积小、使用者可以完全掌握森林的确切情况的时候。

(4)森林使用者自主治理的条件。在5种情况下,森林利用者将自我组织起来管理森林。①森林资源对于利用者非常重要;②当森林利用者对他们面临的问题有共同的理解;③当森林利用者的折现率低;④他们相互信任;⑤他们有制定他们自己的规则的自主权,他们有先前的组织经验。

(5)强调地方参与决策和自主组织在森林治理中的重要性。他们认为,与许多其他资源系统一样,森林资源具有难以可持续、有效、平等治理和管理的特点,如果地方森林利用者或政府没有建立有效的治理机制,则公共森林资源最容易被破坏或退化。同时,当地方自主组织没有被政策制定者认可,森林使用者继续采取他们自己的森林利用方式的自主性受到威胁的时候,森林管理就会出问题(Ostrom,1999)。他们通过研究发现,如果地方森林使用者能够参与政策制定,则森林系统将更可持续经营,如果他们不能参与政策制定,则森林系统经营将不可持续。同时,他们发现,林地面积和森林可以给农户提供商业性生计的程度也会影响森林系统的可持续性(Persha, et.al, 2011)。

3 奥斯特罗姆的林业治理思想对中国林业改革与发展的启示

公共池塘自主治理理论是否适合中国? 它有

哪些局限性? 能给中国的林业带来什么样的启示和借鉴?

公共池塘自主治理理论在中国有较大的应用空间。农村是我国公共池塘资源最为丰富的地域,农民群体是我国拥有社会资本最多的群体。在经济转型与发展中,政府的作用至关重要,各种基层自主组织作为社会的基本单位,既可以构筑起对个人权利的保护层,又可以培养人们自我组织、自我管理的能力。这些基层社区的自主治理有助于发挥市场经济的作用,弥补市场失灵,也可以限制政府权力,矫正政府失灵。因而,在新的历史时期,中国需要在“自上而下”的治理模式中嵌入社区自主治理的“自下而上”的治理模式,这有利于处理好中央与地方之间集权与分权产生的经济与社会问题,形成政府与社区协同的治理框架(张克中,2009)。

3.1 公共池塘自主治理对中国林业的适应性

1997年夏,奥斯特罗姆夫妇应邀来中国进行学术访问,对中国农村的村民自治很感兴趣,认为它将为中国农村的可持续发展提供制度基础,从而为人类文明的发展作出贡献(贺东航,2009)。

土地归国家和集体所有的产权形式,使中国成为应用奥斯特罗姆理论的理想国度。正如张振华(2012)指出,对中国而言,自主治理理论的应用还有一个优势,那就是中国的产权制度安排,多数的公共池塘资源坐落在农村,而农村的土地及其他资源:如林地、鱼塘实行的是集体产权,即学派所谓的共有产权。如果学派的理论体系能够证明,集体产权制度相比于私有产权制度同样有效,甚至更有效,那么它就足以对西方产权经济学家奉为圭臬的私有产权理念以及将私有化视为市场经济的核心(华盛顿共识)提出挑战。

对林业而言,森林资源属于国家和集体所有,似乎是公共池塘资源治理理论的天然沃土,但是,我国实行自上而下的森林资源行政管理体系,即使是集体林改后森林分户经营,村集体和乡镇林业站也发挥着管理森林资源的主导作用,似乎又没有森林资源自主治理的空间,公共池塘自主治理理论对我国就不适用了吗?

2016年,通过实地调研,我们发现广西罗城县以林为主的2个村80%左右的林地仍实行20世纪90年代由于灭荒造林运动而产生的“谁造谁有”的森林产权,农户承包的林地面积7~133 hm²不等,由于

这些森林资源(林木)是勤劳致富的结果,其产权得到地方政府和农户的一致认可并严格维护,不仅乱砍滥伐林木的现象基本绝迹,而且形成了森林抚育、木材采伐运输、林产品加工及林下经济等一系列以林为主的地方经济,培育经营杉木林是当地农户的生计来源。罗城县对“谁造谁有”林权的认同和维护,是在国家政策的框架下地方政府和农户自主治理森林资源的体现,一定程度上契合了奥斯特罗姆的公共池塘自主治理理论,只是治理主体中有基层的乡镇政府,而不单单是森林资源的使用者。

在四川省茂县永和乡道财村,林业管理人员引入“社区林业”的概念,与当地村民充分协商,利用村规民约,使村民自觉禁止在天然林内采集薪材和收集落叶,不仅减少国家对天然林进行保护的成本,还提高了保护效果,促进了社区的发展,成为我国在自主治理方面的典型案例(李颖明,2011)。

从更远的历史看,我国的传统森林经营也很好地验证了公共池塘自主治理理论的存在,毛泽东的《寻乌调查》中所描述的寻乌县山林制度就是一例。《寻乌调查》是1930年毛泽东到达寻乌县所做的一篇调查报告,全文8万余字,对寻乌县社会经济的各个方面进行了极为深入的分析,其中在第4章第7节山林制度的记载中,提到一种“公禁公采”制度。按照文章记载,寻乌山地分为“一姓公山”“一乡公山”“私山”及“荒山”4种。其中“公山”是氏族先人先占领了的山地,因为离人们起居的地方较近,所以比荒山具有一定生产力。这种“公山”有着很严格的管理制度,即“公禁公采”制度,“公禁”是指除了家中死人或者公益事业如修桥筑坝等,平日是绝对禁止乱砍乱伐的,如想用木材,只能“公采”。“公采”是大家商议共同采木、共同分配的一种方式,要求各个姓氏的人共同推选出一名“禁长”,每个村依据大小选3~10个“禁长”不等,根据负责任程度来决定任期。如果“禁长”不能维持局面的时候,就要“暖禁”,唤起大家注意,恢复从前规矩。

有学者认为寻乌山林制度符合公共池塘资源自主治理的八项设计原则。第一,“清晰的界定边界”。《寻乌调查》中指出公山分为两种“一姓公山”和“一村公山”,可见这种产权的界定是建立在中国传统的家族姓氏基础上,各个山地由于历史原因边界相对清晰。第二,占用和供应规则与当地条件保持一致,即规则的制定反映了特定资源的特征,寻

乌山林制度正是基于当地情况而设计。第三,在《寻乌调查》中提到“禁长”每年召开一次会议,每家出一人讨论开山的规矩,可见集体对规则的制定修改是有发言权的。第四,监督者,前文所提到的推选出来的铁面无私的“禁长”要负责对山林进行监督,如果发现有违规者要严厉处罚。第五,分级制,在文章描述中所举“南八区龙图乡禁长”的例子,说明如果有违反规定私自开山的,是要受罚的,但分级受罚这点并没有体现。第六,冲突解决机制,在《寻乌调查》中“禁长”往往是冲突解决中的关键人物,当“禁长”控制不了局面时,就要采取“暖禁”的措施。第七,对组织权的最低程度的认可。同姓人设立“公禁公采”制度,没有官方治理,外部官方部门在一定程度上认可这种制度(没有强制性的干预)(岳晓伟,2011)。第八,在相互监督方面,寻乌的公山一般是选举3~10个禁长,通过禁长对违反规则者进行处罚,这个体制使禁长本身受2个方面的监督:一是禁长之间的相互监督,选多个禁长,可以避免权利的集中化,使禁长之间形成监督制衡关系;二是村民群众的监督,由于采取选举制度,如果村民觉得禁长不能尽职,会选择其他人(岳晓伟,2011)。

森林是复杂的自然资源,其产权难以隔断历史。有学者提出林业的第三类产权,即那些由于有严重的产权纠纷、虽经两次林权改革也难以分到户的林地(张红等,2016),这些有严重产权纠纷的林地应该既包含了历史上传统权属的林地,如村头的风水林等,也包括了林业改革中形成的新林权如“谁造谁有”等。同时,即使是分到户经营的林地,在一定条件下,农户也有组织起来共同经营的要求,如林业合作社。集体林权改革规定林产品的产权归农户所有,而林地所有权保持集体所有的情况下,把使用权和经营权分给农户。这个方案基本上解决了埃莉诺·奥斯特罗姆和麦基恩提出的资源系统和资源单位不同的产权归属问题。另一方面,林业合作社这一适合中国森林治理制度和文化背景的森林治理组织方式,又把分散的产权和分散经营的林业重新整合起来,进行规模化治理,这一政策措施实际上又解决了埃莉诺·奥斯特罗姆提出的小产权经营效率低下的问题(王浦劬,2015)。

自1978年改革开放以来,在我国林业改革与发展的过程中,已经出现了各种类型的公共池塘森林

资源类型,目前来看应该有4种:(1)在林业改革和发展中形成的森林资源自主治理产权,如广西罗城县的例子;(2)传统的森林自主经营模式,如在很多地方尤其是传统林区 and 少数民族地区的森林经营;(3)为应对风险和不确定性,促进森林可持续经营,分户经营的农户在国家法律和政策框架下,自发形成的各种林业合作组织;(4)自然保护区与周边农村、国有林场和周边农村形成的公共池塘森林资源管理模式。因此,尽管有局限性,公共池塘资源自主治理理论在对我国的林业改革与发展仍有一定的指导意义。

3.2 公共池塘资源自主治理理论在林业上应用的局限性

奥斯特罗姆公共池塘案例研究的目标是寻找自主治理最基本的规则,正如她所说,“政策分析家的工具箱中有各种各样的工具,但还缺少‘一种具体明确的集体行动理论’。凭借这一理论,一群当事人能够自愿地组织起来,以保持自己努力所形成的剩余”。自主治理理论也存在大量的失败的案例,虽然奥斯特罗姆近乎“疯狂”地寻找最基本的规则,但是,她发现有些规则对私有财产管理有效,有些对公共财产管理有效,有些对政府财产管理有效,但却没有任何规则对这三种财产管理都有效(张克中,2009)。

分析其形成条件及其在林业的应用,我们发现奥斯特罗姆公共池塘自主治理理论存在以下局限性。(1)发展的局限性。公共池塘资源提出的年代尚未爆发全球性的环境问题,公共池塘资源的生态环境公共产品属性还没有得到充分认识,公共池塘资源的自主治理主要是针对其中的私有物品,如木材,而不是涵养水源、生物多样性保护等生态公共物品,后者应以政府为主提供,而不应依赖自主治理。(2)研究范围的局限性。奥斯特罗姆制度设计原则主要基于局地尺度的案例研究,且案例的选择具有一定的历史局限性(王羊等,2012)。虽然其林业研究的案例中包含了很多国有林地,但其15个案例国家都是私有制国家,没有触及像中国这样实行公有制和有自上而下行政体系的国家,也就无法了解像我国这样行政体系始终主导森林资源管理的情况下的,由于历史和改革等原因形成的公共池塘森林资源治理问题,如罗城的例子。(3)历史的局限性。公共池塘资源自主治理理论的提出主要以案

例为主,这些案例大多存在于传统的自然资源经营模式中,随着政治、经济、文化等制度的变迁,这些模式均在变迁历史、中断或消失,如寻乌调查中的山林制度基本上不存在了。(4)验证理论资源条件严格限制性。用于验证公共池塘资源自主治理理论的资源条件也非常严格,例如,其设立的森林使用者小组,与现实森林经营偏差较大,这也是理论发展陷于停止的原因之一。

3.3 公共池塘治理理论对我国林业改革与发展的启示

森林资源具有难以可持续、有效和平等治理和管理的特点(Ostrom,1999)。在集体林权改革不断深入的情况下,借鉴奥斯特罗姆的公共池塘资源自主治理思想,可以丰富我国林业改革与发展的理论和实践。

(1)在公共池塘资源自主治理理论指导下的社区林业实践,对包括中国在内的许多发展中国家起到了改善林农生计的作用,具有广泛的发展意义。

(2)在特定条件下,森林资源可以成为公共池塘资源,由资源使用者自主组织和管理,降低公共管理成本,实现森林可持续经营,这是公共池塘资源自主组织理论的现实价值所在。

(3)以集体林权改革为主体,建立包括传统森林、前期改革中形成的产权等多元林权体系,将更有利于推动我国的森林可持续经营。在林业改革与发展的实践中,我国也形成了各种类型的公共池塘森林资源。广西罗城县的例子说明,即使在自上而下的林业行政管理体系下,在强有力的集体林改政策下,由于难以隔断历史,也可以形成公共池塘森林资源的自主治理模式。罗城县的例子在我国的其他地方以不同的方式大量存在,在深入实施集体林权改革的过程中,能主动研究和了解这些具有地方特色的森林产权和经营模式,将其与集体林权改革相结合,将会提高我国林业改革的效率,同时,也将丰富公共池塘资源自治理论,为世界林业发展做出贡献。

(4)从方法论的角度看,总结中国特色森林治理经验、找到适合中国特色的森林治理规律,也是奥斯特罗姆的理论给予我们的启示。制度是如何形成的?为了回答这一问题,奥斯特罗姆对水、森林和牧场等在内的公共资源系统进行了5000多个案例的研究,并因此找到公共事物治理的第三条道路。从林业“三定”、到退耕还林补偿机制的设计与

实施,再到目前的集体林权制度改革等等,这些对推动我国林业发展发挥着重大作用的林业政策和制度是如何形成的?蕴含着怎么样的一般规律?用什么方法去总结?对这些问题的回答,不仅可以探索我国的林业改革与发展的规律,还可以推动中国特色森林治理政治学理论的发展,具有重要的理论和现实意义。

参考文献

- 埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物治理之道——集体行动制度的演进[M].余逊达,陈旭东,译.上海三联书店,2000
- 贺东航,储建国.利维坦、私有化及其超越——奥斯特罗姆在公共治理方面的贡献及对中国改革的启示[N].中国社会科学报/2009-11-19(4)
- 毛寿龙.公共事物的治理之道[J].江苏行政学院学报,2010,49(1):100~105
- 李颖明,宋建新,黄宝荣,王海燕.农村环境自主治理模式的研究路径分析[J].中国人口·资源与环境,2011,21(1):165~170
- 王羊,刘金龙,冯喆,李双成,蔡运龙.公共池塘资源可持续管理的理论框架[J].自然资源学报,2012,27(10):1797~1807
- 王浦劬,王晓琦.公共池塘资源自主治理理论的借鉴与验证——以中国森林治理研究与实践为视角[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2015,17(3):23~32
- 岳晓伟.《寻乌调查》山林制度与奥斯特罗姆“公共资源”理论探究[J].经济视角,2011(3):33~34
- 张红,周黎安,徐晋涛,赵锦勇.林权改革、基层民主与投资激励[J].经济学(季刊),2016,15(3):845~868
- 张克中.公共治理之道:埃莉诺·奥斯特罗姆理论评述[J].政治学研究,2009(6):83~93
- 张振华.集体选择的困境及其在公共池塘资源治理中的克服——印第安纳学派的多中心自主治理理论述评[J].政治学研究,2010,17(2):25~29
- 张振华.印第安纳学派与当代中国政治经济实践[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2013,66(4):17~23
- Gibson, c; William, J; Ostrom, e; Local Enforcement and Better Forests [J]. World Development Vol. 33, No. 2005(2)273~284
- Chhatre, A.; Agrawal, A. Forest commons and local enforcement[J]. PNAS, 2008
- Elinor Ostrom. Self-Governance and Forest Resources, Occasional paper No.20, 1999, Center for International Forestry Research
- Elinor Ostrom. Speech to Forest Day 3, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, December 13th, 2009, Coinciding with UN-FCCC COP 15
- E. Wollenberg, L. Merino, A. Agrawal and E. Ostrom. Fourteen Years of Monitoring[J]. Community-Managed Forests: Learning from IFRI's Experience, International Forestry Review, 2007, 9(2):670~684
- Persha, L.; Agrawal, A.; Chhatre, A. Social and Ecological Synergy: Local Rulemaking, Forest Livelihoods, and Biodiversity Conservation [J]. Science 331, 1606(2011)
- Poteete, Amy R., Ostrom, Elinor. Heterogeneity, Group Size and Collective Action: The Role of Institutions in Forest Management[J]. Development and Change 2004, 35(3): 435~461
- Tucker, Catherine M. Learning on Governance in Forest Ecosystems: Lessons from Recent Research[J]. International Journal of the Commons, Vol. 4, no 2, 2010, 687~706

(责任编辑 赵莹)