**中国社会科学博士文库**

**中国北方草地资源可持续管理：**

**基于制度和政策视角的研究**

**陈秋红 著**

**中国社会科学出版社**

**2013年12月第一版**



**内容提要**

本书采用比较研究、回归分析、案例分析和问卷调查等方法，以中国北方天然草地资源为研究对象，探讨了经济发展与草地资源退化之间的关系，比较深入地分析了中国北方草地资源退化的直接因素和间接因素，指出管理失当是中国北方草地资源退化的主要原因，加强草地资源可持续管理的核心是进行制度与政策建设，提出了适宜的草地资源共管制度的设想，并论证了以社区为主导的草地资源共管制度是一种适宜的草地资源可持续管理制度。本书将规范研究与实证研究、历史研究与比较研究、统计分析与计量研究等结合起来，融合管理学、经济学、生态学、社会学等多个学科的理论，对草地资源可持续管理的政策和制度因素进行了较深入的分析，有利于丰富自然资源管理理论、深化可持续性科学的研究、扩展经济发展与环境质量动态演进关系的研究，对确立北方生态屏障具有重要意义，对中国北方草地资源的可持续管理实践富有启示。

**序**

草地资源是我国占地面积最大的国土资源，它不仅是草原畜牧业赖以生存的物质基础，对提高牧民收入水平和生活水平具有重要作用；而且是我国最大的绿色生态屏障，在调节气候、防止水土流失、维护国家生态安全等方面具有不可替代的重要作用。

最近30多年，中国耕地资源的生产力稳定增长，森林资源进入了面积蓄积双增长阶段，只有草地资源总体上仍处于退化阶段，引发了一系列生态问题，对我国生态安全造成了很大威胁。如何尽快地实现草地资源可持续管理，扭转草地资源退化的局面，是一个非常值得研究的问题。为了使选题具有较强的现实针对性，为国家亟待解决的问题献计献策，陈秋红选择草地资源的可持续管理研究作为她的博士论文题目。

全书的写作是按照提出问题、解释问题、评价问题和解决问题的逻辑逐层展开的。该书以中国北方草地生态系统和天然草地资源为研究对象，运用管理学、经济学、生态学、社会学等学科的知识以及规范研究与实证研究、历史研究与比较研究、统计分析与计量研究、案例研究等相结合的方法，从制度与政策的视角研究草地资源的可持续管理。在规范研究方面，吸收了生态经济学、资源经济学、环境经济学、制度经济学、生态学、社会学的有关理论成果，并力图将草原学、民族学的一些理论成果运用其中。在实证研究方面，很多数据来自于作者所做的牧户调查、社区深度访谈和专家学者咨询。

在上述框架下，作者出色地完成了以下几项工作。

1.论述以“草地生态经济系统”管理代替“草地资源”管理的必要性。为了强调草地管理要从关注产品产出转变为关注草地生态系统价值与完整性的重要性，作者在定义牧地管理、草地资源可持续管理、草地生态系统管理三个概念的基础上，论述了草地生态系统与草地经济系统的关系，分析了草地生态经济系统的可塑性、空间差异性、时间连续性和动态平衡性等特征。

2.梳理国外草地资源管理的实践与经验。简略地说就是，以引导利益相关者参与草地管理为切入点，建立群体利益协调机制。一方面将公有草地以出租或颁发许可证的方式交给私人经营，另一方面从载畜量、放牧时间等方面对私人经营实行严格管制。通过延长土地租用期限稳定牧民的经营行为，通过采用续租制度实现对牧主经营行为的约束。

3.对经济发展与草地生态系统之间的关系是否具有“倒U型”特征做了开创性工作，扩展了经济发展与生态系统动态演进关系的研究内容。虽然囿于资料不足，分析的深度还不够，结论也有待进一步证实，但这个尝试的学术意义是值得肯定的。她的研究结论是：经济发展的三个阶段（不发达阶段、发展中阶段、发达阶段）与草地生态系统演变的三个阶段（退化、修复、改善）在时期上具有契合性，即草地生态系统与经济发展之间的关系总体上具有“倒U型”特征。我国北方草原生态系统大多处于“倒U型 ”曲线的上升阶段。进一步地，该书利用统计数据和实地调查数据，对草地生态系统退化的主要驱动因素进行了较系统的分析。

4.对我国北方草原地区适宜采用社区主导的草地资源共管模式这一命题进行了系统论证。农区的生产经营一直是农户本位，而草原畜牧业一直是社区本位。从发展的眼光看，草原畜牧业有可能会过渡到农户本位，但近期还不具备这个条件，所以不应简单地移植农区的做法。该书提出适宜的草地资源共管模式的设想，既考虑了牧区草地管理的经验积淀，又顺应了目前强调相关利益者共同参与的要求，对加强草地资源管理具有重要意义。需要指出，适宜的草地资源共管模式的设想是在案例研究的基础上提出来的，并不是凭空想象出来的。作者认为：第一，社区主导的草地资源共管模式有利于草地资源的利用与保护，是适宜我国现阶段自然、经济、社会条件的草地生态系统管理模式。第二，虽然当前推广该模式还有一系列障碍，但这些障碍是能够克服的。第三，草地资源共管模式具有多样性。特定模式的个性取决于特定社区的自然、经济、社会、政治与文化背景；它们的共性是：管理的草地范围具有清晰的边界，成员的权利与义务具有对称性，成员之间具有互补性，重视利益相关者参与，共管的量级合乎适度规模经营和便于组织集体行动的要求，尊重当地传统知识与经验。作者认为，相关利益者的共同参与和社区管理，是政府与牧民之间开展全方位沟通的基础，所以要特别重视非正式制度安排的作用。

5.分析中国北方草原地区生态敏感性形成的微观因子。目前，国内关于草原生态敏感性成因的研究主要采用宏观数据，牧户行为这一微观经济主体的驱动力被忽略了。作者运用牧户调查数据分析中国北方草原生态敏感性形成的微观驱动力，这种为完善草地资源管理体系而进行的探索值得赞赏，且具有重要的现实意义。

6.设计国家草地生态系统和天然草地资源管理的政策体系。作者认为，凭借着草地资源共同利用的传统与经验，牧民完全有能力建立起适应自身特征的草地资源共管模式。政府的责任是构建草地可持续经营的政策体系，为牧民采用适宜的共管模式创造条件。这个政策体系包括：草业可持续发展服务体系、牲畜疫病防治与畜种改良推广服务体系、畜牧业经营管理和信息服务体系、科技推广、培训与科研服务体系和信贷保险服务体系。政府在利用规制、补贴、税费、产权界定、生态补偿、引导公众参与等措施解决草地生态系统利用和保护中的外部性问题上负有很大的责任，并能做出很大的成绩。中国有60亿亩草地，各地情况有较大不同，为了适应不同的情况，政策必须具有灵活性。

虽然这本书在理论和方法上仍有某些不足，但总体上不失为一本好书。在该书出版之际，作为导师，写下以上表示赞许和肯定的话，是为序。

**李 周**

**2013年1月15日**

**前 言**

近年来，由于全球气候变化（增暖、干旱、气候不稳定性等）、人类不合理的草地利用行为以及草地监督管理工作滞后等原因，中国草地尤其是北方草地生态系统退化、生产力下降和功能失调问题日益突出，引发了一系列生态问题，对畜牧业和生态环境造成了严重后果，对社会经济发展形成了极大障碍，并对国家生态安全形成了很大威胁，已成为中国目前重大的资源和环境问题之一。大多数相关研究已证实，人类不合理的草地利用行为和管理滞后是草地资源退化的主要原因。而要规范人们的草地利用行为并改善草地管理滞后状况，制度安排在其中起着关键作用。从这个意义上来说，基于制度与政策视角来研究如何加强草地资源可持续管理就显得很有必要。

本书以中国北方天然草地资源为研究对象，首先分析了世界畜牧业发达国家的草地管理实践及经验以及发展中国家草地资源可持续管理面临的障碍，研究了中国北方10个省（自治区）（西藏、内蒙古、新疆、青海、甘肃、宁夏、黑龙江、吉林、辽宁、河北）、5大牧区（西藏、内蒙古、新疆、青海、甘肃）经济发展与草地资源退化的现实情况以及内蒙古牧区经济发展与草地资源退化的时序变化情况，由此探讨了中国北方牧区经济发展与草地资源退化之间的关系；其次，通过对导致内蒙古呼伦贝尔草原发生退化的直接因素和间接因素进行历史分析，对现有草地管理体制下各相关主体（牧民、社区集体与基层政府）的草地资源利用与管理行为进行现实分析，论证了管理失当是草地资源退化的主要原因，加强草地资源可持续管理的核心是进行制度与政策建设；然后，引入一个社区主导型草地共管案例，基于调查数据分析了实施社区主导型草地共管模式的成效，论证了以社区为主导的草地资源共管制度是一种有效的管理制度；接着，利用社会资本理论分析了草地共管的内在机制，提出了适宜的草地共管制度的设想；最后，在前文有关政策分析的基础上，阐述了目前完善草地资源可持续管理相关政策的方向和着力点。

全书分为五个部分，共九章。按照“提出问题——解释问题——评价问题——解决问题”的逻辑逐层展开。主要内容包括：

第一部分包括第一章和第二章，是研究的导言与理论基础。

第一章为导论部分，主要介绍研究选题的时代背景，研究的理论意义与实践意义，研究对象、研究框架与研究方法以及研究的可能创新与不足之处。

第二章为本研究相关概念的界定和理论基础，主要阐释本研究涉及的主要概念、草地资源管理理念的发展以及草地资源可持续管理的理论基础（包括世界观与方法论基础、经济学基础、社会学基础与生态学基础）。

第二部分包括第三章和第四章，是提出问题（破题）部分。

第三章研究了国外的草地资源管理实践与经验借鉴。这一章在论述世界草地资源退化严重及其带来重大损失的基础上，引出“应加强草地资源可持续管理”的议题，进而从正、反两方面分析了世界畜牧业发达国家的草地管理实践与经验以及发展中国家草地资源可持续管理面临的障碍，得出了“就世界层面而言，应加强草地资源可持续管理尤其应重视制度与政策建设”的结论。

第四章分析了中国北方牧区经济发展与草地资源退化的一般规律。在分析中国北方草地资源退化状况及其影响的基础上，分别利用处于不同经济发展阶段、具有不同自然气候条件的西藏等10个省（自治区）和具有相似自然气候条件的5大牧区的横截面数据对两者间关系进行了相关分析，利用典型牧区内蒙古从20世纪60年代到2005年的一些数据对两者间关系进行了回归分析，得出了如下结论：中国北方牧区经济发展与草地资源退化之间的关系曲线总体上具有“倒U型”特征，我国北方牧区还处于环境库兹涅茨曲线与资源依赖性曲线的上升阶段，实现牧区生态、经济、社会的可持续发展必须加强对草地资源的可持续管理特别要重视制度创新。

第三部分包括第五章和第六章，是解释与评价问题（析题）部分。

第五章研究了中国北方牧区草地资源退化的主要驱动因素。在对草地资源退化驱动因素的相关国内外研究进行述评的基础上，这一章以内蒙古呼伦贝尔草原为研究区域，利用近50年来各驱动因素的变化情况，分析了导致一直保持草场形式的草场以及被占用或开发后的草场与其周边草场退化的主要直接驱动因素以及隐藏在其背后的人口、经济、科技、文化等深层驱动因素。这些因素在本质上都体现了管理失当问题，管理失当是中国北方草地资源退化的主要原因。

第六章分析了草地资源可持续管理的核心是完善管理制度与政策体系。这一章以内蒙古呼伦贝尔草原为例，首先分析了草地管理的主要制度与政策变迁及其对草地生态环境的影响，然后利用实地调查数据，进一步分析了现有草地管理体系下的各类利益相关群体（牧户、社区集体和基层政府）的草地利用与管理行为，以便从制度与政策本身及其实施两个方面来探究草地管理制度与政策对草地生态环境的影响，从而论证了完善管理制度与政策体系是草地资源可持续管理的核心。

第四部分包括第七章和第八章，为解决问题（解题）部分。

第七章研究了实现草地资源可持续利用的适宜管理制度的选择。这一章在论述制度在自然资源可持续管理中的作用的基础上，从理论上探究了建立草地资源共管制度的必要性以及强化其中社区管理的重要性。接着，引入一个对草地资源实施社区主导型草地共管模式的案例，通过重点比较案例区域与另一个具有相同气候与地理特征、但不实行社区主导型草地共管模式的地区在草地生态系统状况与经济社会发展状况方面的差异，分析了实施社区主导型草地共管模式的效果，论证了社区主导型草地共管模式是一种适宜的资源管理制度，有利于社会经济的协调发展以及草地资源的可持续利用与保护；进一步地，本书利用社会资本理论分析了草地共管制度的内在机制。接下来，这一章提出了建立适宜的草地共管制度的设想，分析了建立这一制度的必要性，阐释了适宜的草地共管制度的含义，进而探讨了如何建立适宜的草地共管制度。

第八章研究了草地资源可持续管理政策的完善。结合第三章所分析的其他国家草地资源管理的经验借鉴以及第七章适宜的草地共管制度对相关管理政策提出的要求，针对第五章、第六章所分析的草地管理失当与政策措施失灵问题，这一章重点分析了目前完善草地资源可持续管理相关政策的方向与着力点。

第五部分为第九章，是结论部分（结题）。这一部分归纳了全书的主要研究结论。

**目 录**

序……………………………………………………………………………………1

前言…………………………………………………………………………………1

第一章 导论………………………………………………………………………1

第一节 研究背景……………………………………………………………1

一 自然资源的可持续管理是实现可持续发展的基础……………………1

二 草地尤其是北方草地退化沙化对中国的经济社会发展

和生态安全形成了很大威胁…………………………………………………5

三 多学科融合的趋势为探索草地资源可持续管理的策略

提供了广阔空间…………………………………………………………6

第二节 开展草地资源可持续管理研究的必要性及意……………………8

一 开展草地资源可持续管理研究的必要性………………………………8

二 开展草地资源可持续管理研究的意义…………………………………12

第三节 研究对象、研究框架与研究方法…………………………………15

一 研究对象…………………………………………………………………15

二 研究框架…………………………………………………………………15

三 研究方法…………………………………………………………………17

第四节 研究的创新与不足…………………………………………………22

一 研究的创新………………………………………………………………22

二 研究的不足………………………………………………………………23

三 进一步研究方向…………………………………………………………24

第二章 草地资源可持续管理的相关概念及理论基础…………………………25

第一节 几个基本概念………………………………………………………25

一 草地与草地资源…………………………………………………………25

二 草地生态经济系统与草地生态—经济—社会系统……………………31

三 草地资源及其服务的变化………………………………………………33

第二节 草地管理概念的发展………………………………………………43

一 牧地管理…………………………………………………………………43

二 草地可持续管理…………………………………………………………47

三 草地生态系统管理………………………………………………………50

四 小结………………………………………………………………………52

第三节 草地资源可持续管理的理论基础…………………………………53

一 草地资源可持续管理的经济学基础……………………………………53

二 草地资源可持续管理的相关社会学理论基础：

社会资本理论……………………………………………………………75

三 草地资源可持续管理的生态学范式基础………………………………78

第三章 国外草地资源管理实践与经验借鉴……………………………………83

第一节 世界草地资源及其变化……………………………………………84

一 世界草地资源概况………………………………………………………84

二 世界草地资源变化及其经济损失………………………………………85

三 小结………………………………………………………………………89

第二节 草地畜牧业发达国家的草地资源管理实践及启示………………90

一 主要国家的草地资源管理实践…………………………………………90

二 典型国家经济发展与草地资源变化之间

 关系演变的一般特征……………………………………………………96

三 启示………………………………………………………………………102

第三节 其他发展中国家的草地资源管理实践及面临的障碍……………103

一 草地资源管理不善导致草地退化严重…………………………………103

二 草地资源管理实践的推进面临经济发展的

约束与社会、政治方面的障碍…………………………………………106

第四节 国外草地资源可持续管理实践对中国的借鉴与启示……………107

一 管理理念上的借鉴………………………………………………………108

二 管理措施上的借鉴………………………………………………………112

三 小结………………………………………………………………………119

第四章 中国北方草地资源退化及其与经济发展之间的一般规律分析………120

第一节 中国北方草地资源的退化及其影响………………………………120

一 中国北方草地资源概况…………………………………………………120

二 中国北方草地资源退化现状……………………………………………123

三 中国北方草地资源退化的主要影响与经济损失………………………125

第二节 中国北方牧区经济发展与草地资源退化

之间的一般规律分析…………………………………………………134

一 研究思路、指标选取、数据来源与处理…………………………………134

二 结果与分析………………………………………………………………140

三 结论与启示………………………………………………………………148

第五章 中国北方草地资源退化的主要驱动因素研究

——以内蒙古呼伦贝尔草原为例………………………………………151

第一节 国内外相关研究述评………………………………………………151

一 草地生态系统及其服务发生变化的驱动因素…………………………151

二 草地生态系统及其服务发生变化的主要驱动因素……………………153

三 小结………………………………………………………………………158

第二节 内蒙古呼伦贝尔近５０年来草地资源退化的直接驱动因素……159

一 呼伦贝尔草地资源退化状况……………………………………………159

二 呼伦贝尔草地资源退化的共同驱动因素………………………………161

三 呼伦贝尔草地资源退化的主要驱动因素………………………………165

四 呼伦贝尔草地资源退化的特殊原因……………………………………169

第三节 内蒙古呼伦贝尔近５０年来草地资源退化的间接驱动因素……177

一 人口因素…………………………………………………………………177

二 经济因素…………………………………………………………………182

三 科技因素…………………………………………………………………187

四 文化因素…………………………………………………………………189

第四节 内蒙古呼伦贝尔草地资源退化的主要原因：管理失当…………199

一 管理在草地生态经济系统演化中的意义………………………………199

二 草地资源管理失当的表现………………………………………………201

第六章 草地资源可持续管理的核心：完善管理制度与政策体系……………208

第一节 相关正式制度与政策的演变及其影响……………………………209

一 畜牧业经营管理体制……………………………………………………209

二 产权制度与政策…………………………………………………………214

三 产业发展政策……………………………………………………………219

四 财税体制与政策…………………………………………………………220

五 草原建设与生态治理工程………………………………………………223

第二节 现有草地管理体系下利益相关群体的草地资源利用与管理行为

——基于呼伦贝尔陈巴尔虎…………………………………………225

一 微观经济主体的草地资源利用与管理行为及其影响因素分析………226

二 社区集体（嘎查）的草地资源管理状况…………………………………245

三 基层政府（苏木）的草地资源管理状况…………………………………247

四 小结………………………………………………………………………248

第七章 草地资源可持续管理的制度选择：适宜的草地资源共管制度………250

第一节 理论分析：建立草地资源共管制度的必要性与意义……………251

一 制度在自然资源可持续管理中的作用…………………………………251

二 主要的自然资源管理制度及其不足……………………………………253

三 草地共管制度及其优势…………………………………………………261

第二节 案例研究：社区主导型草地共管模式的成效与机制……………269

一 案例研究区域概况………………………………………………………269

二 案例研究区域的草地资源管理概况……………………………………271

三 案例研究区域实施草地共管的成效……………………………………274

四 社会资本与草地共管：内在机制分析…………………………………279

第三节 措施建议：如何建立适宜的草地共管制度………………………284

一 适宜的草地共管制度：必要性与含义…………………………………284

二 适宜的草地共管制度：挑战与策略……………………………………286

第八章 草地资源可持续管理政策的完善………………………………………291

第一节 政策完善的方向……………………………………………………292

一 因地制宜，保持政策的灵活性…………………………………………292

二 注重利益相关群体的广泛参与…………………………………………294

三 实现管理资源的有效整合与合理分配…………………………………295

第二节 政策完善的着力点…………………………………………………296

一 积极推进牧区产业结构升级，建立草原生态产业链…………………297

二 切实加强草地生态保护，灵活推进草地生态建设……………………298

三 尽快健全生态补偿机制，推进草地生态补偿…………………………300

四 大力完善牧区社会化服务体系，培育主体多元化的服务组织………301

第九章 结论………………………………………………………………………304

参考文献……………………………………………………………………………308

附录…………………………………………………………………………………330

后记…………………………………………………………………………………347

[英文目录](#_Toc344234805)……………………………………………………………………………350