

重组规则：对集体统管山经营模式的思索

陈文良

(中国致公党中央参政议政部,北京,100011)

摘要 本文运用埃莉诺·奥斯特罗姆的补充性规则分析理论框架,认为在新一轮林业产权制度改革的过程中,解决集体统管山所面临的难题,应该进一步发挥林农在对村庄公共林地资源进行养护、利用和管理中的作用。

关键词 公地悲剧;统管山;林业产权制度改革

当前,新一轮的林业产权制度改革已经逐步启动,改革的深度和广度都在进一步拓展。按照改革者的设想,新一轮改革将不是以建立责任制为内容,而是要将凡是明确经营主体的山场和森林都落实到家庭和单位。具体范围包括除现已明确经营主体的自留山,企业的原料林基地,国有林场,采育场经营的林地,各种联合体和合作造林形成的森林和林地等已有明确经营主体的森林、林地以外的一切林地。改革的一个重要目的是要还利于民,促进林农增收。

依照这种改革的思路,一些村级集体统管山也属于产权制度改革的范围之内。新的问题在于不是要将这些统管山也划分到家庭、村民的头上?村集体除了法定公益林外,还要不要其他的公共林地?如果要将这些统管山明确产权继续定位在村一级,那么作为公用地的村级统管山又应该如何经营?

一、作为一种制度性公用地下的集体统管山

统管山从概念上讲是指统一由乡、村集体组织进行管理的山林^①。事实上,与统管山相对应的是“自留山”与“责任山”。集体统管山一般来说有两种,一种是统管的公益林,如风景林、防护林、水源涵养林等。另一种是统管的商品林,实行集体管理经营的方式,采取“统一采伐、统一出售、分利不分树”。

统管山是一种制度性的安排,它是国家林业政策不断发展的产物。这种公用地的产生,是由于我国

政治经济体制的内在要求。然而随着我国社会主义市场经济体制改革的不断深入和完善,原有的管理模式和经营方法也不断地受到冲击。客观地讲,随着人民公社、生产大队和生产队等农村经济组织的解体,集体山林所有权失去了组织依托,名义上山林集体共有,人人拥有所有权,但是作为普通的林农每个人都不能明确自己对集体山林的产权界限所在。虽然一般认为,村民委员会代表村民拥有山林的所有权,即真正的所有者是农民,村民委员会是所有者的代理人。但由于所有者同代表者之间没有明确的委托——代理契约,又缺乏内在的约束和监督机制,所有者不能用“手”来参与对代理人的选择,又不能用“脚”来表明自己选择的结果。从理论上讲,在这些场合,如果代理人得知,委托人对代理人的行为细节不很了解或保持着“理性的无知”,因而自己能采取机会主义行为而不受处罚,那么代理人就会受诱惑而机会主义地行事。发生在浙江省淳安县的两起毁林事件,就是这方面的典型例子。

淳安县中洲镇李家坞村原村长和其弟因建房未经批准到村封山育林区乱砍林木,当地林农得知后,一连九户上封山育林区乱砍林木,从而引起群众性的乱砍滥伐,使该村林木毁于一旦。

另一起事件发生在东亭乡河畈村,其村党支部副书记目无法纪和村规民约,带头乱砍林木,从而引起全村林农乱砍滥伐,使得森林资源得到严重破坏。

收稿日期:2006年7月

作者简介:陈文良,研究方向为政府管理。

^①为了分析问题的需要,本文所指的统管山仅指由村一级集体进行经营管理的山林。

这两起事件,从表面上看是村干部的自身思想行为能力的原因,从而造成山林破坏的结果。但从更深层次看,正是因为统管山是一种公共资源,其产权具有极度抽象性,从而使代理人(村两委会)并最终导致委托人(村民)对公用地进行集体无理性的行为。这也是统管山作为一种制度性的公用地与生俱来的内在困境。

当然,随着新一轮林业产权制度改革的启动,目前有些地方已经将种种问题归结于其产权主体的不明确,或者认为其经营主体的相对缺失造成制度管理上的缺位。在落实林业生产责任制时,各地的做法相差也很大,有的几乎全部分到户,而有的村一级留了大面积的“统管山”,有的只落实到村民小组而未分到户。因此,在开展新一轮改革时,一些农村已经存在将原有的统管山流转出去,力图通过分山到户的方式来解决公用地的问题的倾向。笔者随致公党中央“林业发展与新农村建设”考察团调研时,也听到了这样的论断:认为分山分林是解决一切山林问题的最有效的手段。这一定程度上是对政府(集体)管理方式解决“公地悲剧”问题的怀疑,而转为对“私人产权”方式解决问题的向往。

回过头来,理论上对于明晰产权来解决“公地悲剧”问题的方法,其根据之一在于科斯定理。科斯证明,一旦产权明确规定,而各利益相关者之间的联络、谈判、签约等等的成本足够低,则无论将产权划归给谁,最终总能达到该资源的最优配置和使用。按这种逻辑,只要做好这部分山林的产权安排,就有可能避免“公地悲剧”的发生。这种设想,从某种意义上讲是将森林资源作为一种普通的物品(资源)来对待。

然而,森林作为一种公用地,却有其特殊性,它除了经济效益外还具有生态效益,而且对于生态效益来讲,属于林业的外部经济性,社会有关方面可以从中受益,而且这部分成本与收益目前是没有办法衡量和确定的。集体统管山有很大一部分属于公益林的范畴,按现行的政策来讲,对公益林这一部分国家有较为严格的法律和政策进行调控和管理。我们似乎不用担心,因为公益林是不允许被分山到户的。但是,问题的关键在于:到了村一级的统管山,山林属于公益林还是集体所有的商品林,其界限如何划分?尽管《森林法》上对这些有所规定,但对于具体操

作来讲存在着很大的政策把握空间。我们不能排除村民们为了分到更多的林地,而将统管山中的公益林部分有意地缩小范围,甚至钻政策的空子。这事实上是另一种形式的“公地悲剧”的产生,即个人为了经济利益而分割事实上生态效益更为重要的公益林,从而造成公益林发挥生态效益功能的削弱。

直接地讲,令人担心的问题在于如果将大面积的统管山全分到了林农手里,那么是否会出现大规模的乱砍滥伐现象?是否会削弱生态公益林的保护?退一步讲,林木都属于林农了,如何进行森林资源的保护?从理论上可以推测的是,如果由林农家庭(或个体)来养护经营一片林地,如果完全由市场机制来调整私人林业生产和林业资源的利用,那么其用于生态效益目标的林业生产的数量要小于社会所需要的最佳数量。原因之一是生产者无法向生态受益者收费来补偿其生产成本。

那么有没有一种方式,可以在明确统管山的主体是村一级集体组织,而有效率地经营呢,或者讲,由谁来管理公用林地才是最好的选择呢。

二、“公用地两难处境”下的规则理论

1968年英国哈丁教授(Garrett Hardin)在《The tragedy of the Commons》一文中指出,作为理性人,每个牧羊者都希望自己的收益最大化。在公共草地上,每增加一只羊会有两种结果:一是获得增加一只羊的收入;二是加重草地的负担,并有可能使草地过度放牧。经过思考,牧羊者决定不顾草地的承受能力而增加羊群数量,于是他便会因羊只的增加而收益增多。看到有利可图,许多牧羊者也纷纷加入这一行列。由于羊群的进入不受限制,所以牧场被过度使用,草地状况迅速恶化,悲剧就这样发生了。“公地”作为一项资源或财产有许多拥有者,他们中的每一个都有使用权,但没有权利阻止其他人使用,从而造成资源过度使用和枯竭。过度砍伐的森林、过度捕捞的渔业资源及污染严重的河流和空气,都是“公地悲剧”的典型例子。

学术界针对解决“公地悲剧”问题主要有两种观点:一些学者认为在任何资源共有的时候,要强制实行私人产权。如罗伯特·史密斯建议:“避免有关自然资源和野生动物的公用地灾难的唯一办法,是通过建立私人产权制度来结束公共财产制度。”另一些学者认为,应该由中央政府对极大多数自然资源系统

进行控制。强大的中央政府或一个强大的统治者是解决这个困境的最有效的人,在这些公共领域,需要公共机构、政府或国际机构的外部管制来解决。

埃莉诺·奥斯特罗姆在《制度安排和公用地两难处境》一文中指出“划分公用地,建立个人产权,这在许多情况下可以增进效率,对此种观点我并无异议。同样,通过中央政府机构管理某些资源,可能避免在其他情况下的过度使用,对此种观点我也无异议。我不同意如下的看法,即中央政府管理或私人产权是‘避免公用地灾难的唯一途径’。”理论上,任何的方法都有其适用的边界性,社会科学不像自然科学,太多的因素变量不易被预知和控制。同样的社会实践方法,可能会得到不同的效果。因此,在处理社会问题上,我们需要不停地寻找主要的变量,探寻新的解决途径。

埃莉诺·奥斯特罗姆提出了一种将规则理论与博弈理论相结合的补充性“规则理论”,用来解释在前述两种方法外处理“公地悲剧”的成功案例暗含的规则形式,并识别出了一套极其一般的规则形式,以此来考察由此产生的刺激如何导致特殊类型的行为和最终的结果,从而为政策的分析和制定提供依据。这些规则形式包括:

(1) 参与者可能拥有或必须拥有或不必拥有什么职位(职位规则);

(2) 参与者可能具有或必须具有或不必具有什么特征获得该职位(边界规则);

(3) 参与者可能单独接受或必须单独接受或不单独接受授权的行为(授权规则);

(4) 当多人必须做出决定时,参与者可能使用或必须使用或不使用使用决策方案(加总规则);

(5) 参与者可能向他人或必定向他人或不得向他人透露的信息(信息规则);

(6) 参与者可能影响或必定影响或不一定影响的世界状态(范围规则);

(7) 可能或必须或不必对行为或结果给予奖励或惩罚(报偿规则)。

这些基本规则设计的一个潜含的共识在于,人们可以打破公用地产生灾难的逻辑,可以重新改变环境的结构。参与者可以自己决定采取哪些规则用于分配使用权。公用地的使用者同样也可以是公用地的管理者。从另一个层面上讲,当地共同体制订管

理自己的共有财产资源的有效规则是可能的。规则的制订,行为的监督,公用地状况监督以及惩罚的确定,主要可以在村庄里进行,不一定需要强制地或从外部来实现对公用地的管理。

三、重组规则:一种新的设想

第一部分中,我们对集体统管山的分析更多的是感性描述,那么我们是否可以进一步对由村级集体来经营统管山进行更深层次的分析呢? V.Ostrom的级次分析框架将是一个很好的分析工具。他将分析问题的级次划分为作业选择、集体选择和法规选择。我们可以将公用地两难处境的模型的典型办法建立在作业选择级次上;分析人们可能怎样改变那些涉及作业选择的情况的规则,建立在集体选择级次上;分析制定规章的规则,建立在法规选择级次上。

按照这种思路,事实上,在分析问题的由始至终都是采取单级思考的方式。其中最大的缺陷在于,我们一直在问题之外考虑问题,换句话说,我们忽视了进行政策实践的主体——林农的理性。产生这种问题的一个重要原因,还是前面讲的村委会不能承担起集体山林所有者组织形式的种种不良表现。我们看到令人失望的一幕:行政组织(村委会)使所有权的代理人和主体变成了上下级的行政关系,主体反而处于被领导的地位,在这样的情况下,已远离了财产的农民无法对财产实施任何行动来获取和保护自己的利益,农民事实上已失去了所有权主体的地位,他们不再关心公共林地的养护,不再担心随意砍几棵树可能带来的后果,也不再关心其公共林地的经营和生产。我们开始怀疑:在一个缺乏法制传统的社区中,林农作为这场改革中的利益主体,究竟能发挥多大的作用,究竟会有多大的作用。即使给了他们自由处置林地、林木的权力,他们能否答成一种共识,形成一种新的游戏规则和利益分配制度。

但事实上,正如前文分析的,根本原因不在于林农本身,而在于这个代理者在管理村集体的林地时,没有明确的委托——代理契约,它没有完全的承诺与责任。因此,抛开如何经营管理这个作业级次,我们可以从由谁来管理这个集体选择级次来思考问题。换句话说,如果让村民来设计出一种组织、制定出一种游戏规则来管理这些山林,他们又可以怎么做呢。一种理论上的规则重组思路可以是(表1):

表1 理论上集体统管山经营模式的重组规则思路

规则形式	可表现的形式
职位规则	
监督者职位存在	成立山林管理委员会(或其他自治管理形式)
进入规则	
使用者在当地必须居住(或拥有土地)	必须是本村村民所有(或者讲一块土地的所有权并不自动地授予任何公共权利)
授权规则	
限制使用数量	集体申请采伐指标,按约定分配
限制使用地点	严格区分生态公益林区和商品林区的范围
加总规则	
使用的决策形式	在约定范围内的多数原则投票制
报偿规则	
对使用方式施加管制	对村民任何占有更大份额的林地使用方式进行罚款
按使用数量确定付款	如果采用委托—代理形式,村民应按约定得到分红

注:以上规则设计参见埃莉诺·奥斯特罗姆《安排和公用地两难处境》一文。

当然,这里设计的规则基本形式是相当粗浅的,但它表明以下观点:

1.作为集体统管山真正所有者的村民,应当可以在村民委员会外成立利益更为直接的管理组织机构。这种机构的设立应当在国家法律和政府政策的框架下,属于村民自愿和自觉的要求。

2.现有的村委会可以将统管山的经营权力交由村民大会,由村民大会约定其相应的经营管理规则。(注:对于不积极分子,指不关心这部分山林的村民,设定规则限定的最低保障约定,并视同同意村民大会的最终约定。)这个管理规则应在国家法律和政策的约束范围内,并成为村里面解决统管山相关事务的最高行为约束规范。

3.山林管理委员会(或其他形式的组织)应该在基本规则的约束下去探索适合本地区实际的经营方式,如股份合作制、公共权力约束管理等,也可以尝试设计新的结构,使村民们能够按生产性的方式使用公共资源。

4.进入规则是这套规则中最为核心的规则,它表明村级集体统管山的公共权利应当属于当地农林社区居民共同永久所有,不允许外界因为投资买林、承包、租赁等形式而分离出去。即使公用地被不属于本村的人所有,其今后对林地的利用必须接受所在地山林管理委员会(或其他形式的组织)的监督管理。不允许外部人为了追求经济利益的短期行为破坏公用林地。

5.作为政府应该在明确村级集体统管山所有权的前提下,给予参与者自己决定采取哪些规则用于分配使用权的权力。当然这里带来的另一个问题在

于,村党支部、村委会、山林管理委员会(或其他形式的组织)的关系如何处理,这值得进一步研究。

四、思考与小结

公共拥有和私人拥有双重方式的兼容在改革开放后的各个行业中都有所体现,用发展的办法解决发展中存在的问题,成了转型期社会的显著特征。在政府力量强势主导的社会中,政策的指向性作用往往高于民众的自主性。外部制度的积极诱导,成为政策执行反馈机制的显著特点。在这种情况下,忽视民众社区的自治力量往往也是可以被人理解的。

但在复杂的社会现实中,无数事实证明:人们不仅面临关于在给定处境中如何行动的抉择,而且他们也有能力思考、阐述和挑选不同的构成抉择处境的方法。在公共事务的处理中,发表意见和制定办法,理应是人类生存使然。集体所有权,不能仅仅停留在事实上并不能行使代理权的某些组织上,应该让人们真切感受到集体的存在。

从生态效益外部性角度讲,村级集体统管山应本着“生态效益为主,以林业可持续经营为总体目标”的思路来考虑其产权转换或维持不变。当存在民众的短视和集体的非理性行为时,政府应该提供一定的制度约束和控制,以经济效益着眼的“分山到户”有时并不一定是处理公共林地的最好选择。

当我们在害怕产生“集体所有,人人所有,又人人没有”,以及“人人所有,人人没有;谁都应负责任,谁都不负责任”的两种极端状况时,我们也应该相信这两种极端之间还有广大的空间。当人们运用自己的方法学习如何处理使用公用地,而且学习管理公用地时,他们也是在学习如何维护自我管理的实践基础,这将有益于这个社会的稳定和发展。

参 考 文 献

- 1 V.奥斯特罗姆等编.制度分析与发展的反思——问题与抉择.商务印书馆,2001
- 2 柯武刚,史漫飞著.制度经济学——社会秩序与公共政策.商务印书馆,2002
- 3 陈幸良.新时期深化林业产权制度改革的研究.林业科技管理,2003,(2)
- 4 张海鹏等.中国集体林业产权制度改革研究.中国农学通报,2005,(2)
- 5 何德云等.关于集体统管山经营引入林业股份合作制的探讨.华东森林经理,1996,(3)
- 6 沈晓梅等.林业产权结构变革的制度效率分析.林业经济问题,2004,(6)