

【会议综述】

# 农村自然资源可持续治理结构转变:市场的角色

## ——“中国农村自然资源可持续利用管理”国际学术研讨会综述

马贤磊,唐鹏,冯淑怡,石晓平

(南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095)

近年来,中国农村自然资源可持续利用问题已经受到越来越多的关注,特别是在“十二五”期间已经作为重要议题提上议事日程。目前对中国农村资源的可持续利用所做的努力仍然面临着许多巨大的挑战。首先,中国经济向市场经济的转型意味着经济手段、非集中和非正式的资源管理方式变得更为重要。其次,中国正在进行的经济自由改革和世界经济一体化的趋势持续影响着国内的资源和产品的价格,这些改革和外部环境同样使中国国内的经济政策以及与环境管理相关的制度与政策受到国际上相关环境管理、制度等的深刻影响,目前中国已经成为全球环境管理的重要一员。最后,中国经济的快速发展和在全球的重要性的提升带来了诸如土地、水、能源等资源的巨大压力 and 市场竞争,同时也从政策、经济方面对资源的可持续利用提出了新的要求以及更大的挑战。在此背景下,制度在自然资源退化、可持续利用和保护方面发挥着至关重要的作用。为了研究制度在这种动态的、不断变化的社会、经济环境下所发挥的巨大作用,2013年8月26—28日,南京农业大学公共管理学院和瓦赫宁根大学社会科学系共同主办的“中国农村自然资源可持续利用管理”国际会议在南京东苑宾馆举行,会议依托荷兰皇家科学院(KNAW)和中国科技部(MOST)联合资助的“中国农村自然资源可持续利用”(Sustainable Resource Use in Rural China)项目,清华大学环境科学学院、荷兰伊拉姆斯大学社会科学研究、中国科学院生态环境研究中心以及南京农业大学学报(社科版)参与协办。来自国内外多所高校和研究机构的50多位学者、研究人员以及学生参加了本次国际学术会议,来自荷兰、德国、法国、澳大利亚和中国等不同国家的35位专家学者分别进行了论文汇报。会议议题涉及到农村资源利用的制度变迁、资源利用

的可持续性、农业非点源污染、食品安全与食品生产的可持续性等众多领域。下面从自然资源利用和生态环境管理两个维度对本次会议的讨论内容进行梳理,以期为我国农村自然资源可持续治理的政策改革以及该领域的研究提供参考。

### 一、自然资源可持续管理

美国斯坦福大学 Scott Rozelle 教授围绕农村水资源可持续治理作了大会主旨报告。报告关注在中国北方地区水资源稀缺的背景下,政府、农民、村集体等不同主体的水资源利用行为及其影响,分别应用经济学和水文学的分析逻辑,解释了政府部门制定的水资源利用政策以及水资源管理方式对地下水位产生的影响,实证检验了水井的不同产权模式、水源的位置、政府管理政策等对水资源配置效率、农民收入的影响,并进一步讨论了相关政策的激励作用。结果表明中国北方地区地下水位下降严重,政府部门制定的水资源管理政策效果不佳,通过价格管制、补贴等政策可能对农户的节水投资产生影响。传统的节水技术应用较少,村集体主导的节水技术成本又较高,近年农户自发的节水技术得到快速发展和应用,但仍处于较低水平,政府需要加大投资和创新激励。此外,不同产权形式的水井利用效率也存在差异,相比集体所有的水井,私人所有的水井灌溉效率更高,因此应该建立水资源交易市场,提高水资源的配置效率。

香港城市大学 Graeme Lang 教授围绕城市化过程中的粮食安全与治理结构作了大会主旨报告。报告重点关注快速城市化进程中,城市面临的能源危机和粮食生产、分配问题。在农村不发达的背景下,政府试图通过农业规模经营、更新农业技术和大规模的城市化来实现农业现代化。但大规模的

城市化也产生了诸多问题,比如城市提供给农村移民的就业机会缺乏,户籍制度暗含的利益保障缺失,城市人口规模增加带来的对粮食、水、电、天然气、燃油等产品的需求增加,以及由此导致的能源危机以及粮食危机等。特别是在能源异常稀缺的情况下,原油价格的不断上涨,导致食品价格也在不断上涨,加剧了城市居民的生活成本。同时,能源价格的上涨,也影响了农业生产中机械的使用。因此,为了解决这些问题,应该在城市进行粮食生产,通过建造城市花园、楼顶花园、社区花园等多种形式,利用有种植技能的农村移民,发展城市农业。如今世界各地有很多城市已经开始探索和发展多种形式的城市农业,包括FAO的学校花园项目、纽约的社区花园、加拿大的社区花园重复利用有机废物、香港的绿色校园等等。中国也在各地进行了多种形式的试点探索,包括自下而上和自上而下的各类探索、社区支持的农业项目以及开心农场等。通过这些分析,具体的建议包括:将农业生产技术和粮食生产引入到城市中去,弄清与农业生产相关的土地、空间、食品供应、机会、风险等问题,提供足够的空间进行农业生产与市场交易,支持私人企业进入,制定食品安全标准并加强监管,构建区域性或者全国性的信息网络,鼓励城市农业的技术创新等等。

北京大学国家发展研究院、能源安全与国家发展研究中心主任Jintao Xu教授围绕集体林权改革的绩效与挑战作了主旨报告。报告关注新一轮集体林权改革对林地管理、农民生活、社会稳定等方面的影响,总结了其面临的挑战。统计数据表明中国已经成为最大的木材消费国,对木材的需求量不断增加,木材供需矛盾日益突出,这迫使政府通过实施造林计划、改变森林管理模式和集体林权改革等方式来应对。2000年以后,大部分省份开始推行集体林权改革,包括颁发林权证、签订长期合同、推进林地流转等内容。该项改革对农民和私人企业的林地投资、林地产出、农民收入、劳动力配置以及农民和政府间的关系等诸多方面都存在潜在的影响。对实施集体林权改革的福建、江西、浙江和安徽等省份的分析表明,该项政策改变了中国的林地产权结构,个人所有的林地比重增加明显,这也促进了林地产量的增加,相应地,农民获得的林地收入比重也都有所增加。该项政策对产权选择和劳动力配置的影响在于,透明的政策执行过程和有效的外部监管有助于增加个人所有的林地,传统的

管理不利于林权改革的执行。长期的强产权保障有助于提高农民对林地的投入,吸引农民经营林地,提高农民收入水平。林权改革面临的挑战主要在于:木材的供需矛盾依然突出,需要增加林地的生产力,而大部分林地还兼具绿地的功能,对保护生态系统具有重要意义。现在林权改革还面临诸多政策上的障碍,包括对伐木的限制、产权保护的不稳定等方面,需要进一步去改革这些政策措施。

在治理结构分析框架方面,德国中东欧农业发展研究中心(IAMO)Thomas Herzfeld教授从制度经济学角度构建了中国农村自然资源管理的制度变迁分析框架,并探讨了该框架在中国不同地区的应用潜力。在土地产权制度领域,Xianlei Ma利用江西和甘肃省农户调查数据分析了中国以市场化为导向的土地产权改革对法律上的产权、事实上的产权、感知的产权等不同产权形式的影响作用,结果表明自从1998年以来中国市场化土地产权改革提高了法律上的产权安全,但是并没有提高农户实际享有的产权安全性和农户感知的安全性。其中平等主义、模糊的法律规定以及村民自治规则是造成低水平的事实上的产权安全和感知的产权安全的重要原因。来自荷兰瓦赫宁根大学Nico Heerink博士利用甘肃农户调查数据检验了农户感知的土地产权安全性对农业生产率和技术效率的影响,研究重点关注了土地产权安全性对农业生产的市场效应和移民效应。研究指出在土地市场和劳动力市场不完善的情况下,提高土地产权安全性会降低农业生产率和技术效率。

在土地资源利用与农户生计方面,Tao Tan利用2010年农村固定观察点数据,基于AIDS模型,检验了土地流转对农户消费的影响。研究表明纯土地流入的农户具有更大的文化消费弹性和最小的旅游消费弹性。Yan Wu利用1999—2010年统计数据检验了外资投入、政府征收和土地纠纷间的关系。研究结果表明地方政府基于引进外资间的竞争,会降低土地征收价格和给予农民的补偿,同时地方政府间的土地征收竞争引发大量土地纠纷。Xiangmei Li利用西藏调查数据分析了政府实施的游牧农民定居工程对农民生计产生的影响,发现很多定居工程并没有降低农牧民的贫困,甚至会导致农牧民生计的下降,因此,建议政府应该关注这些贫困人口的土地问题以及如何保障农民定居下来的长期生存问题。Sylvie评价了在农村地区实施的“cash-for-work”项目对贫困人口的收入、公平性

等方面的影响。结果表明“cash-for-work”项目对农业生产活动具有显著的激励效应,并且能够拉平农户间的收入。

在治理模式领域,Lei Zhang 利用甘肃调研数据通过案例分析检验了外部环境对灌溉水制度变迁及其绩效的影响,研究发现调查地区水交易发生频率很低,而且为私下交易,而非规范的市场交易。外部因素,诸如引入土豆加工厂,激励了水权交易,但是作用不明显。Huifen Xu 利用浙江和福建的调查数据,应用交易成本分析方法,比较分析三种不同管理模式下的林业抵押贷款的制度创新以及每种模式下的交易成本。Rong Tan 从交易成本角度分析了不同地区政府公共治理和农民自主发生的土地调整模式的交易成本及其演变过程,从而揭示了社会经济环境对土地调整模式的影响。Jia Li 利用江西省调查数据分析了林业项目实施中地方政府采取的不同治理模式对农户收入的影响作用。研究指出不同治理模式对林业区农户的收入分配具有显著差异,因此地方政府应该考虑林业项目实施中的农户权益保护问题。

## 二、生态环境可持续治理

中国科学院生态环境研究中心 Zhiyun Ouyang 研究员围绕生态价值评价和生态保护政策做了大会主旨报告。报告关注了在中国面临水土流失、草地退化、土地荒漠化、沙尘暴、湿地退化等多种生态问题的背景下,如何合理确定生态系统保护的重点区域,如何协调经济发展与生态系统保护之间的矛盾,以及如何制定科学合理的生态系统保护政策等问题。通过对生态系统服务的评价,结合对生态系统服务空间形态与生态系统敏感性空间形态的分析,可以确定生态系统功能区,包括生态调节、产品提供和人居保障等3个功能区。在确定生态系统功能保护区的基础上,将其应用到国家/区域主体功能区规划、城市规划、区域发展规划、土地利用规划等区域管理体系当中来,可以有效地保护生态系统。以海南为例,海南将生态系统服务评价耦合到土地利用管理系统中来,应用 InVEST (Integrated Valuation of Ecosystem Services and Tradeoffs) 软件系统,有助于制定更加科学合理的生态保护政策。而通过对不同生态系统修复方法的评价发现,自然恢复是最行之有效的方式。鉴于此,他建议:(1) 面对保护生态系统的巨大挑战,中国需要一个新的

保护战略和政策制定框架;(2) 从保障生态系统到政策设计,再到政策评价的连续性角度出发,生态系统服务评价是一个有效的工具;(3) 生态系统服务的空间形态不仅可以应用于确定核心生态保护区,也可以应用到生态补偿、城市规划和区域规划当中;(4) 从区域可持续性和成本效益的角度来看,自然恢复是修复生态系统退化的最有效的方式;(5) 监管服务和提供服务之间的权衡对资源管理和农村发展是尤为关键的。

在土地资源退化与保护领域,Xiaoping Shi 利用甘肃调查数据分析了中国西北部干旱地区的农业生产用水配置问题。研究发现农业生产企业介入会影响用水权在农户之间的配置,优先用水权制度的引进,促使了政府和私人进行水资源保护性投资。水资源的缺乏,同样会影响农民的土地利用决策。Lingling Hou 分析了不同农业管理模式对黄土高原的土壤可持续利用的影响。研究表明循环农业、资源保护技术的应用以及发展梯田都有助于保护土壤。Adam 以新疆维吾尔自治区荒地利用为例分析了政治资本、教育、农业劳动力生产力、农户财富等对农户荒地开垦决策的影响,研究发现这些因素对农户荒地开垦具有显著影响,政策应该激励农户开垦荒地,提高收入。

在化肥使用和农业面源污染方面,Guizhen He 分析了农村地区化学性企业产生的工业污染问题,虽然政府通过法律手段和行政干预试图对污染进行控制,但政府和企业组成的利益连接体阻碍了相关政策的实施。Feifei Sun 研究了中国农村的化肥投入最佳水平,应用半参数化肥投入生产函数的估计方法,检验不同的价格体系和不同补贴政策背景下,如何引导农民合理投入化肥,既能提高农业生产力,又能避免过度使用化肥产生的污染问题。Wim 研究表明中国化肥过度使用的现象日趋严重,并因此产生严重的水污染、空气污染、土壤污染问题,对中国食品安全造成严重压力。通过情景模拟分析,Wim 指出如果在保证不威胁到食品安全和农民收入的情况下,农民可能会改进化肥施用模式或者使用污染更加少的新型化肥。Shuqin Jin 通过对农户和农药零售商的调研发现,农药市场的信息传递扭曲以及零售商和农户之间的不信任是导致农药过度使用的主要原因。从畜牧业产生的环境污染来看,Chaohui Zheng 研究指出强化畜牧业集约化经营以及加强相关信息的提供,有助于缓解农村生态环境污染的问题。



在食品安全方面,Arthur Mol 重点分析了中国食品安全中的信息透明度,认为中国公众对食品安全的担忧主要源于食品安全信息的不公开。Lei Zhang 调研了消费者对各类食品供应计划的信赖程度,发现相关部门提供的关于食品的信息越多,消费者更加信任该类食品是安全可靠的。因此,政府部门应该在食品安全信息披露方面做得更好。Wei Wu 关注了城市农业的发展,通过对南京的调研发现,政府对城市农业还不够重视,发展较为落后,也缺乏明确的定位。

在沼气利用和能源消耗领域,Qin Tu 比较分析了德国和中国的沼气利用状况,发现中国沼气利用还处于发展阶段,以小农户的小规模沼气利用为主,随着生活方式的改变,中国对未来沼气的可持续利用并不明确。而针对我国农村存在的大量放弃利用沼气的现象,Li Ma 分析了可能导致农户放弃使用沼气的主要原因,主要包括沼气服务体系的建设、原材料供应、劳动力配置等因素。在能源利用问题方面,Wenling Liu 关注了农村住房的能源消耗问题,通过案例分析发现,农村集中住房相比个人独立的住房更能提高能源的利用效率,其中合理的决策程序以及未来低碳技术的应用,也是影响农村住房能源消耗的重要因素。Xiaohua Wang 对江苏农民能源消费情况的分析,指出政府应该推广生物质能等新能源的使用,探索建立农村能源供需平衡的市场体系。

在生态补偿方面,Shi Min 以云南西双版纳州种植橡胶的农户为研究对象,分析了农户橡胶种植对当地生态系统的影响,检验了农户对生态破坏的认识程度以及他们对生态补偿的支付意愿。研究表明75%的农户愿意支持地方政府的生态保护。Michael 关注了湿地保护项目中的生态补偿问题,探讨不同湿地保护项目中的生态补偿的成本和效益。Hong Gao 分析了文化林建设与保护过程中农

民对生态系统服务的认知以及生态系统保护的认知,并检验了不同农户特征对生态系统认知的影响。

### 三、未来研究的建议

会议闭幕式上,Graeme Lang 教授、Futian Qu 教授、Wim van Veen 教授、Zhiyun Ouyang 研究员、Jintao Xu 教授分别就中国农村自然资源可持续性利用研究中未来应该重点关注的研究问题和可能的方向进行了发言,并与其他与会学者进行了深入交流。主要观点包括:(1)从微观层面关注水、能源、化肥农药等资源的可持续利用、再利用问题,必须考虑资源利用的不可再生性以及可能造成的污染。尤其是考虑政府应该如何应对各相关利益主体的诉求,以及应该怎样促进新能源的技术革新和应用发展。(2)新型城镇化背景下的土地制度问题。新型城镇化意味着大量农业人口进入城市,大量农民离开土地,也意味着要改变固有的城市化模式,如何改革土地利用规划体系、如何改革土地产权体系、如何完善土地市场制度以保障农民权益,让农民真正的拥有土地财产权利,实现农民真正融入城市。(3)思考如何激励地方政府在发展经济的同时,注重农地保护和生态环境建设,协调中央政府和地方政府之间的关系,建立资源和环境保护型的政府考核体系,引导其向环境友好型转变。(4)重视利用信息资源来进行组织管理,构建农民行为的合理激励机制。(5)加强农村自然资源管理和农民治理的政策体系研究,尤其是加强现在政府积极推行的森林修复、水土保持、耕地保护、生态补偿等项目的绩效分析。

(责任编辑:宋雪飞)