

不同草场产权的界定与实施*

——基于产权交易成本视角的对比分析

祁应军

摘要：放牧草场作为一种典型的公共池塘资源，传统上一直保持社区共用模式，但在公地悲剧理论和产权理论的影响下，明晰农户草场权利已成为当前全球牧区草场产权改革的主流。然而，在中国青藏高原牧区推行草场家庭承包制度的过程中出现了一种与草场承包经营权截然不同的草场产权类型——放牧配额权。为了认识这两种草场产权的本质区别，本文从交易成本的视角对比分析了这两种草场产权的界定与实施过程，并利用基于“资源系统—资源单位”的产权分析框架试图解释差异背后的原因。研究发现，草场承包经营权是基于草场资源系统界定的，虽然草场围栏实现了资源系统的可分性，但却造成草场的“破碎化”，产生了高昂的排他成本。由于草场所有权与承包经营权之间缺乏有效的互动，造成草场“重利用，轻保护”的现象，增加了承包经营权的实施成本。相反，放牧配额权是基于资源单位（放牧配额）界定的，而草场资源系统依然保持社区共用，从而实现了草场产权与资源特征的匹配，降低了产权界定成本。在草场共用的社区内，放牧配额权嵌套在草场共有产权当中，并实现有效互动，形成了基于放牧配额的草场管理制度，有效地降低了产权的实施成本和协商成本。因此，草场放牧配额权对于当前中国牧区草场产权改革和实现草场整合使用具有重要的启示。

关键词：草场承包经营权 放牧配额权 资源系统 资源单位 青藏高原

中图分类号：F32 **文献标识码：**A

一、引言

占陆地面积 45%的天然放牧草场不仅是维持草原畜牧业生产的重要物质资料，养活了近 20 亿人口和全球 50%的牲畜，同时也具有重要的生态功能（Dong et al., 2016）。在过去的几千年历史中，放

*本文获得国家自然科学基金面上项目“现有产权制度下如何避免草场的破碎化使用：放牧配额的理论和实践可行性研究”（项目编号：41971256）和清华大学中国农村研究院博士论文奖学金项目“嵌套型草场产权制度：超越传统自然资源产权制度范式”（项目编号：202001）的资助。本文初稿曾在 2019 年清华农村研究博士生论坛上宣讲，感谢与会老师对本文修改提出的宝贵意见。感谢匿名评审专家和北京大学环境科学与工程学院博士研究生贾翔宇对本文修改提出的宝贵意见。文责自负。

牧草场基本保持着社区（部落）共用的模式，形成了传统的草原游牧文化（Humphrey and Sneath, 1999; Fernández-Giménez, 2002; Banks et al., 2003）。然而，放牧草场作为一种典型的公共池塘资源（Common pool resource, 简称 CPR）具有非排他性和竞争性（Ostrom, 1990）。因此，传统的草场社区（部落）共用模式通常被认为缺乏明晰的排他性产权，牧民容易产生“过度放牧”激励，导致草场退化，引发“公地悲剧”（Hardin, 1968）。

在这一背景下，明晰个体农户的草场权利成为解决这些问题的核心（Hardin, 1968; Li and Huntsinger, 2011; Damonte et al., 2019）。其中，Hardin（1968）提出的“公地悲剧”理论与经典产权理论（Demsetz, 1967）对草场产权私有化具有深远影响，它们主张通过建立排他性的私有产权实现资源利用过程中外部性的内部化。在这些理论的影响下，政府主导的“产权私有化”已成为当前全球牧区草场产权改革的主要形式（Fernández-Giménez, 2002; 李文军、张倩, 2009; Damonte et al., 2019）。比如，在非洲干旱草原推行的草场私有化改革（Damonte et al., 2019）和中国推行的草场家庭承包制度（Li and Huntsinger, 2011）。原来由村庄（部落）共用的草场被划分给单个家庭使用，私有化后的草场具有小规模、分散化和细碎化的特征（杨理, 2007; 李文军、张倩, 2009; Damonte et al., 2019）。

另一种解决“公地悲剧”的途径就是 Elinor Ostrom（1990）提出的公共池塘资源（CPR）理论，即在小规模自我组织、自我管理的模式内，共有产权同样能有效性地实现资源的可持续利用。CPR 理论认为，在资源共用的社区内，社区成员之间通过集体行动可以制定一系列关于资源使用的规则以及相应的监督惩罚机制，进而实现资源的可持续利用（Ostrom, 1990; Araral, 2014）。然而，近些年的研究发现，在一些 CPR 依然保持共用的社区内出现了一种将资源的使用权以“配额”形式量化、分配给个体使用者的产权界定方式。比如，近海渔业管理中出现的个体可转让捕捞配额（Copes and Charles, 2004）、洛杉矶地下水治理中出现的可交易的地下水权（Blomquist and Ostrom, 2008）、在西班牙和菲律宾出现的可交易的灌溉水权（Villamayor, 2014），以及中国青藏高原牧区出现的放牧配额（Gongbuzeren et al., 2021; Qi and Li, 2021）。这些基于配额的资源管理制度不仅能够维持资源原有的共用状态，也能有效约束资源使用者的行为，避免对共有资源的无序使用。

中国作为世界草原大国，拥有天然草原面积约 59 亿亩，占全球草原面积的 12%，占我国国土面积的 40.9%，但过去的 30 年里，中国草原退化问题严重，全国近 90% 的草原存在不同程度的退化^①。为此，从 20 世纪 80 年代末至 90 年代中期，中国草原牧区实施了“草场家庭承包经营制度”，牧民通过与地方政府或村集体签订承包合同，将以往社区（部落）共用的草场划分成不同小块由单个家庭经营管理^②（杨理, 2007; 王晓毅, 2013; 周立、董小瑜, 2013; 刘红霞, 2016）。但是，草场承包制度的实施并不像土地承包那样顺利。截至 2015 年底，全国累计落实草场承包面积 44 亿亩，其中，

^①数据来源：国家林业与草原局网站，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/lyj/Document/1635063/1635063.htm>；国家环境保护总局《1997 年中国环境状况公报》，参见 <https://www.mee.gov.cn/hjzl/zghjzkgb/lzghjzkgb>。

^②数据来源：《内蒙古自治区进一步落实完善草原“双权一制”的规定》，参见 https://www.nmg.gov.cn/zfbgt/zwgk/zzqwj/202012/t20201208_313040.html。

承包到户 35 亿亩，约占全国天然草场面积的 59%^①。在青藏高原，依然有不少社区（村庄或村小组、联户）保持着草场共用的模式，尤其是夏季草场（Banks et al., 2003; 曹建军等, 2017; Qi and Li, 2021）。于是，在青藏高原出现了两种截然不同的草场产权类型：一种是完全落实草场承包制度，将特定地块的草场承包给牧民家庭使用，形成草场承包经营权；一种是在保持草场社区共用的情况下，通过给牧民分配放牧配额（允许牧户家庭在共用草场上放牧的牲畜数量）来明晰家户的草场使用权，形成放牧配额权。其中，前者导致原有的草场共用模式被单户经营所取代；而后者却保持了草场共用的模式。

虽然草场承包制度的实施在一定程度上改善了牧民的生计、促进了畜牧业的发展(Liu et al., 2020)，但承包制度导致的草场“破碎化”使用却引发了一系列新问题(刘红霞, 2016; 励汀郁和谭淑豪, 2018)。比如，随着牲畜放牧空间的压缩，牧民需要从外部购买饲草料或通过租草场来满足牲畜对牧草的需求，增加了家庭畜牧业生产成本(励汀郁和谭淑豪, 2018)，甚至贷款维持家庭畜牧业生产(Lu et al., 2021)，降低了牧民应对自然灾害的能力，加剧了牧民家庭生计的脆弱性(王晓毅, 2013)，而且由于牲畜在较小范围内反复踩踏而引发了新的草场生态退化(刘红霞, 2016; 韩念勇, 2018)。相反，不少研究表明，草场共用在促进牧民增收、改善草场生态和社区治理等方面比单户经营更有优势(陈秋红, 2011; 曹建军等, 2017; Qi and Li, 2021)，甚至有学者通过研究发现，基于放牧配额的产权交易要比草场承包经营权流转更有利于解决草场“破碎化”带来的问题(Gongbuzeren et al., 2021)。尽管有不少研究讨论了两种草场使用模式的差异，但由于放牧配额制度是近几年才开始被学界关注，现有的研究缺乏对这两种草场产权的系统性认识，尤其是对这两种草场产权的界定与实施过程缺乏综合性对比分析，更缺乏对这两种草场产权的理论性研究。

鉴于此，本文选择位于青藏高原同一地区、具有相同自然条件，但实施了不同草场产权（草场承包经营权和放牧配额权）的村庄作为案例分析的对象，从交易成本的视角对比分析两种草场产权（草场承包经营权与放牧配额权）界定与实施过程中的差异，并试图利用本文构建的基于“资源系统—资源单位”的产权框架来解释造成这种差异背后的原因，进而深入认识和理解两种草场产权的本质区别。本文希望通过对青藏高原两种草场产权的对比分析，为当前中国草场产权制度改革以及未来实现草场整合使用提供新的视角和政策思路。

二、草场产权的界定与实施及其分析框架

（一）草场产权的界定与实施

一般而言，产权及其相关制度的建立和维持将会产生大量的交易成本。科斯（Coase, 1960）最早讨论了产权的初始界定与交易成本之间的关系，认为当产权界定明晰且交易成本（transaction cost）为零或很小时，那么产权的初始界定就不重要了，因为资源可以通过市场交换实现最优化配置。但是在真实的世界中总是存在正的交易成本，不同的产权界定方式必然隐含着不同的交易成本(罗必良, 2017)。

^①数据来源：农业部草原监理中心《2015 年全国草原监测报告》，参见 <http://nynct.sc.gov.cn/nynct/c100653/2016/3/31/4ce66928b0034a3096631ec6f809453e.shtml>。

关于交易成本的具体含义和内容，科斯及其之后的学者们进行了大量的研究（Coase, 1960; Williamson, 1979; 巴泽尔, 1997; 张五常, 1999），但截至目前依然没有一个统一的定义。狭义的交易成本是指市场发生交易的成本，包括缔结合约和监督合约执行的成本（Williamson, 1979）；广义上的交易成本是指与制度和制度变迁相关的成本，包括建立、维持、使用和改变制度时耗费的资源成本（张五常, 1999）。巴泽尔（1997）将交易成本定义为与转让、获取、保护产权相关的成本或建立和维持资源产权的成本，而且在不同的研究背景下交易成本具有不同的构成与内涵。

在环境与自然资源领域，Epstein（1994）和 Cole（2002）最先讨论了自然资源产权界定与实施过程中的交易成本问题。芝加哥大学法学院教授理查德·爱普斯坦（Richard A. Epstein, 1994）在其《私有产权和共有产权的最佳混合》一文中遵循了 Coase（1960）对产权选择目标的设定，即以最低的成本（交易成本）实现最大化的社会效益，并将排他成本和协商成本视为产权交易成本的两种形式。随后，印第安纳大学法学院教授丹尼尔·科尔（Daniel H. Cole, 2002）基于 Epstein（1994）对产权排他成本与协商成本的讨论，进一步从产权的界定成本、实施成本和协商成本三方面阐述了交易成本的具体内涵。因此，本文也将从产权的界定成本、实施成本和内部协商成本三个方面，对比分析青藏高原两种草场产权界定与实施过程中的交易成本差异。

1. 界定成本。排他成本是指建立和实施排他性权利所耗费的成本，具体包括界定成本和实施成本（Cole, 2002）。草场产权的界定成本是指将草场在物理与价值形态上界定产权边界所需的成本，包括产权的主体和客体。但是，资源（产权客体）的可分性和使用者边界是决定产权界定成本的重要因素，而资源的可分性是由技术手段和度量方式共同决定（罗必良, 2006）。

2. 实施成本。实施成本是指权利持有者使用其权利获得收益所要耗费的成本，包括产权交易（Cole, 2002）。结合 Williamson（1979）关于交易成本的讨论，产权实施成本通常与权利持有者的行为能力、资产专用性，以及产权的交易频率有关。当资产专用性越强、交易频率越高，建立专门的规制结构就越具有经济性（罗必良、李尚蒲, 2010）；当产权持有者的行为能力越弱，产权实施所需要的成本就越高（刘一明等, 2013）。

3. 协商成本。产权的协商一般存在于共有产权中，指多个产权的持有者达成一致意见所耗费的成本（Cole, 2002）。它的另一种表达就是共有资源的使用者达成集体行动的成本（Ostrom, 1990）。在草场共用模式下，放牧配额的制定、分配、管理和监督等都需要社区成员之间达成集体行动。而产权持有者（群体）的规模和异质性是影响集体行动达成的两个重要因素（Poteete and Ostrom, 2004）。

（二）基于“资源系统—资源单位”的产权分析框架

为了解释两种草场产权在界定与实施过程产生差异的原因，本文从公共池塘资源（CPR）的特征出发构建了一种基于“资源系统—资源单位”的产权分析框架，以此来探讨两种草场产权的本质区别。

Ostrom（1990）将公共池塘资源定义为“一种自然的或者人造的资源系统，由于这个资源系统很大，使得排除资源潜在受益者的成本很高（但并不是不能排除）”。比如，草原、森林、近海渔场、灌溉系统等都是典型的 CPR。现实中，这类资源往往属于一个明确的群体共有，该群体的成员具有相互依赖、通过合作共同使用和管理资源的特点（Ostrom, 1990; Schlager and Ostrom, 1992）。

在阐述 CPR 概念的同时，Ostrom（1990）也提出从资源系统和资源单位的视角认识 CPR 的特征是理解 CPR 治理过程的关键，并认为 CPR 是由资源系统和由该系统产生的资源单位组成。其中，资源系统反映的是一种存量的概念，是指在一定的条件下能使资源单位的产量最大化而又不损害资源储量或资源系统本身，比如，作为一个生态系统所能提供的各类生态服务，体现了 CPR 的“公共”性或“共享”性，如草场、森林、渔场等；资源单位是一种流量概念，是指个人从资源系统中占有或使用物质资源的量，体现了 CPR 的“竞争性”，如牧草、林木、捕获的鱼等。也就是说，CPR 的非排他性更多是在资源系统层面；而竞争性更多是在资源单位层面。

然而，近些年的研究表明，在 CPR 的治理中共有产权往往不是独立存在的，而是与私有产权共同使用，从而形成了一种多元化的产权制度类型（German and Keeler, 2009）。事实上，公地悲剧的发生并不是因为资源的共有产权所致，而是因为共同所有的元素（草场）和个体所有的元素（牲畜）不匹配导致的（Fennell, 2011）。而且，在一些 CPR 治理实践中也出现了资源系统依然保持社区共有，而资源单位却以某种“配额”的形式量化、分配给个体使用者，从而形成了一种基于资源单位（配额）的 CPR 管理模式（Qi and Li, 2021）。比如，个体可转让捕捞配额（Copes and Charles, 2004）、灌溉水权（Villamayor, 2014）、放牧配额（Qi and Li, 2021）等，但是纵观已有的研究，除了 Qi and Li（2021），鲜有从资源系统和资源单位的视角讨论这类 CPR 的产权类型。Qi and Li（2021）首次构建了一个基于“资源系统—资源单位”的产权分析框架，如图 1 所示。

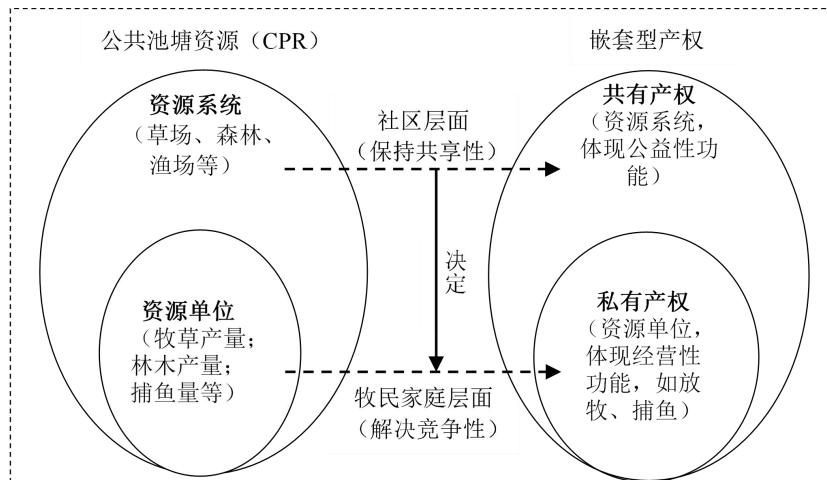


图1 基于“资源系统—资源单位”的产权分析框架

资源系统的产权通常是基于资源的空间（物理）边界在较大尺度上界定的，体现为一种社区层面的共有产权。这主要是为了确保资源系统的健康、稳定和完整，保证资源单位产量的可持续性。相反，资源单位的产权一般是按照一定的度量方式将其量化（如配额），然后分配给使用者，体现的是个体层面的资源使用权。在这种产权结构中，基于资源单位的私有产权（如放牧配额权、个人可转让捕捞配额、灌溉水权等）嵌套在资源系统的共有产权之中，且后者决定着前者。

Qi and Li（2021）在分析青藏高原草场产权制度的研究中将这种基于“资源系统—资源单位”形成的产权类型称为“嵌套型”产权。在这种产权结构中，私有产权和共有产权是共存的，在实现 CPR

可持续管理中发挥着重要的作用。因此，基于“资源系统—资源单位”的产权分析框架为分析社区共用的自然资源产权的界定与实施过程提供了一个新的视角和思路。

三、案例地介绍与数据收集

（一）案例地介绍

青藏高原是中国重要的草原生态功能区，草原面积占全国草原面积的 38%^①。本课题组选择了位于青藏高原东部，四川省若尔盖县北部相邻的 3 个村庄——阿西村、下热尔村和河它村。3 个村分别有着不同的草场使用模式（表 1）。选择空间邻近的村庄是为了控制文化习俗、市场（牲畜价格、饲草料价格）、气候、地理区位等因素对于草场产权界定和实施过程的影响。全县的平均海拔在 3500 米以上，年平均气温 1.1℃，年均降水量 656mm。由于在生长季（4~8 月份）降水量较丰富，该地区属于整个青藏高原草原生产力最好的牧区之一。全县具有可利用的天然放牧草场 978 万亩，常年饲养的牦牛、藏绵羊总共 110 万头（只），是四川重要的草原畜牧业生产基地^②。

3 个村的人口以藏族为主，都是典型的纯牧业村，畜牧业收入占牧民家庭总收入的 60% 以上。如表 1 所示，从 3 个村的资源禀赋来看，阿西村的草场面积和牲畜数量远高于其他两个村分别为 30 万亩和 9.7 万只羊单位；下热尔村和河它村的草场面积相近，但河它村的牲畜数量最少。尽管河它村的人草矛盾最为突出（人口多草场少），但该村的草场放牧压力最低（3.48 亩/只羊单位）；相反，阿西村的草场放牧压力最高（3.11 亩/只羊单位）。

表 1 3 个案例村 2020 年的基本情况

案例地	草场使用方式	总人口（人）	总户数（户）	总的草场面 积（万亩）	总的牲畜数量 （只羊单位）	草场载畜率 ^a （亩 /只羊单位）	畜牧业收入 占比（%）
阿西村	单户使用	1060	203	30	96500	3.11	63
下热尔村	全村共用	868	160	18	56000	3.21	75
河它村	小组共用	1961	274	17.2	49340	3.48	79

注：^a草场载畜率是依据村领导提供的全村草场、牲畜数据计算所得；1 头牛=1 匹马=5 只羊单位。

（二）案例地的草场产权状况

阿西村是 20 世纪 50 年代由国家建立的一个国营牧场，政府将当地质量最好的一片草场（30 万亩）划归国营牧场，并吸纳了附近其他部落不少的放牧能手。国营牧场的建制一直延续到 2001 年才转变为行政村。在 20 世纪 90 年代中后期青藏高原推行草场承包时^③，阿西村并未落实草场承包政策，草场依然保持全村共用。然而，随着当地畜牧业市场的发展，牧户间牲畜数量开始出现明显的差异。同时，草场流转在当地开始流行，流转价格逐年上涨，很多牧民逐渐认为草场共用并不公平，要求明晰

^①数据来源：http://lcj.huhhot.gov.cn/ywgz/stjs/202103/t20210301_849850.html。

^②数据来源：https://www.ruoergai.gov.cn/regxrmzf/c100130/l_c.shtml。

^③在 20 世纪 80 年代，青藏高原主要是将牲畜（作价）承包到户，但草场依然保持共用，直到 90 年代中后期才开始全面落实草场承包制度。

家户层面的草场权利。由于阿西村牧户之间并没有世代形成的社会（亲缘）关系，加之草场面积大，质量好，于是在 2009 年全村决定将 30 万亩草场彻底承包到户，原有的草场共用模式彻底瓦解。

下热尔村在过去是一个当地的部落（热尔部落），20 世纪 80 年代以来草场一直保持全村共用。但在 90 年代末全县推行草场家庭承包制度时，当地牧民考虑到以往的放牧传统和草场的地理位置，最终选择依然保持草场全村共用。但是，随着当地畜牧业市场的发展，下热尔村也面临与阿西村同样的问题，很多牧民认为草场共用不公平。但由于下热尔村大部分牧户之间具有亲缘关系，牲畜有合群放牧的传统，牧民既想明晰个体家户的草场权利，同时又不想失去草场共用带来的好处，于是在 2009 年自发地制定了放牧配额制度。草场依然保持共用，村集体根据以往的放牧经验和近几年的草场生态、降水等情况确定一个合理的草场载畜量，然后按全村每年的人口进行平均分配，比如，2017 年规定的放牧配额为 72 只羊单位/人。

与其他两个村不同，河它村由于人口较多，草场少，牧民意识到如果将草场分到户可能因面积太小而无法正常使用，于是在 1998 年选择将草场名义上承包到户，但在实际中草场依然保持小组（生产小队^①）共用的方式。在草场名义承包到户之后，草场共用的小组内就实施了放牧配额制度。但与下热尔村不同的是，河它村选择按照牧民家庭的草场名义承包面积分配放牧配额，比如，2017 年规定的放牧配额为 3 亩/只羊单位，并规定小组内部放牧配额可以自由交易。

（三）数据收集

本文的数据主要来源于实地的牧户问卷调查和重点人物访谈。本次牧户调查问卷主要涉及的内容包括：①被访牧户家庭基本情况；②畜牧业生产情况与放牧管理等；③草场使用方式、草场流转、放牧配额交易等；④草场产权的界定、分配、实施和保障等情况。对于村（小组）领导的访谈主要涉及：①本村（小组）基本情况；②被访村明晰草场产权的具体做法和实施情况；③每年村（小组）内召开的关于草场使用、放牧配额调整等方面的会议；④社区层面出台的一些关于草场使用、放牧管理的规章制度，包括监督和惩罚措施。2018 年和 2020 年课题组在 3 个案例村进行了实地调研。案例村被访牧户的家庭基本情况如表 2 所示。

表 2 案例村被访牧户的家庭基本情况

案例村	2018 年样本牧户	2020 年样本牧户	家庭人口数量	草场承包面积 ^a	牲畜数量
			(人/户)	(亩/户)	(羊单位/户)
阿西村	36	-	7	1273	472
河它村	59	38	8	1223	430
下热尔村	60	37	7	-	465

注：^a河它村牧户是其草场承包证上的名义承包面积，下热尔村并未落实草场承包制度；1 头牛=1 匹马=5 只羊单位。

调研中，课题组根据牧民家庭的牲畜规模采用了分层抽样的方法，首先将牧户划分为三类：多畜户（500 只羊单位以上）、中等户（250~500 只羊单位）和少畜户（250 只羊单位以下），然后在每个

^①村小组是在人民公社时期（1960—1980 年）形成的一种基层生产单元，人民公社解体后成为村级行政体系中的基本管理单元，H 村每个小组的成员在 30~50 户规模不等。

村每类牧户中按照等比例就近抽样，并进行一对一问卷访谈。最终获得有效问卷 230 份。同时，课题组也对 8 位村（小组）领导进行了深入访谈，每个人访谈 1~2 小时，共整理了约 4 万字的访谈记录。

四、产权的界定与实施：放牧配额权和草场承包经营权

（一）产权界定成本

草场作为一种典型的 CPR，其可分性比耕地低，要通过物理手段划分草场势必会耗费高昂的界定成本。然而，从中国草场的法律赋权（详见《中华人民共和国草原法》^①）来看，草场一般都属于集体或国家所有，而“集体或国家所有”普遍表达为村集体成员天然地享有对草场的同等权利。而牧民的“集体成员”身份的天赋性使得草场产权的“私有化”普遍会选择与耕地相同的“均分”方式。因此，无论是草场承包经营权还是放牧配额权，它们的产权主体都是社区集体成员。

尽管草场承包经营权和放牧配额权都是农户层面的草场权利，但界定方式却不同，如表 3 所示。

表 3 案例村草场产权初始界定过程的对比

案例村	草场使用方式	产权初始界定的依据		产权初始界定的过程		产权界定成本
		产权边界	初始分配	产权界定的参与者	产权界定过程的特征	
阿西村	单户使用	承包草场的物理边界	人七畜三 ^a	村集体+牧民+地方政府	需要技术手段；纠纷多耗时时间长；需要修建围栏	高
河它村	小组共用	放牧配额	名义承包面积	村小组+牧民	耗时短；小组会议商议	低
下热尔村	全村共用	放牧配额	家庭实际人口	村集体+牧民	耗时短；村民大会商议	低

注：^a 20 世纪 90 年代，草场承包过程中普遍按照“人七畜三”或“人六畜四”的比例计算草场面积，即家庭人口占 70%（60%），牲畜数量占 30%（40%）的比例。

草场承包经营权的界定成本主要包括承包草场边界勘定过程耗费的成本（人力、物力以及时间成本）和修建草场围栏的成本。由于草场家庭承包是政府主导的一种“自上而下”的产权改革，一般是由社区集体、牧民和地方政府共同参与，通过技术手段（GPS 定位器、卫星地图等）明晰承包草场的“四至边界”。首先，村集体和牧民代表清点每户的人口和牲畜数量，根据“人七畜三”的标准核定每户的草场承包面积；然后，再由牧民、村集体和政府三方共同勘定承包草场的四至边界。但在调研中发现，阿西村在勘定草场边界的过程中由于草场的地理位置、水源问题等经常会引发纠纷，每次纠纷都需要牧民、村集体和政府三方共同协调解决。阿西村最终经过 2 个多月才完成所有承包草场四至边界的界定。另外，草场四至边界勘定清晰之后，为了确保承包草场的排他性使用，牧民不得不修建草场围栏，围栏修建的第一笔投资在 1 万~3 万元/户不等，而且之后每年的维护费用在 2000 元/户左右，这进一步增加了产权的界定成本。

相反，放牧配额通常是由社区（全村/小组）集体开会内部讨论决定的，一般不需要政府的介入（见表 3）。放牧配额通常是先由村（小组）集体制定具体的配额分配方案（包括总的放牧配额量、配额分配依据、配额交易规则、监督与惩罚机制等），其中，总的放牧配额通常是村集体（小组）根据以

^① <http://www.forestry.gov.cn/main/3949/20180918/114120127762082.html>。

往的放牧经验和近几年的草场生态、降水等情况确定的；农户的放牧配额一般是根据家庭人口（下热尔村）或草场名义承包面积（河它村）分配的。然后，通过村民（小组）会议对村（小组）集体制定的配额分配方案进行讨论和修改。最后，清点每户的牲畜数量，实施放牧配额。调研发现，在河它村和下热尔村制定放牧配额的过程中很少会因为草场位置、水源问题等产生纠纷，整个配额制定过程只耗费不到 20 天。另外，放牧配额权的界定维持了原有的草场共用模式，牧户之间也不用修建草场围栏。因此，在产权初始界定过程中，放牧配额权耗费的成本相对较低。

（二）产权实施成本

1. 产权主体的行为能力。尽管牧民可以通过修建围栏来实现其承包草场的排他性收益，但是不同牧民（承包人）的经济能力和管理能力存在差异，承包草场排他性使用的程度也就不同。在传统的草原畜牧业生产中，牲畜的流动性和草场的规模化使用在一定程度上保证了牧民从草场中获益的能力。然而，草场承包到户瓦解了原有的草场社区共用模式，特别是随着草场围栏的修建，草场的“破碎化”导致移动放牧的传统逐渐消失（阿西村）。这在一定程度上增加了那些行为能力较低或者草场资源禀赋较差（缺水、地理位置不佳）的牧民通过承包草场获益的难度，提高了草场承包经营权的实施成本。相反，放牧配额权的实施维持了草场原有的社区共用模式，在一定程度上保证了牲畜的流动性和草场的规模性。同时，为了确保放牧配额权的有效实施，河它村和下热尔村都制定了规范牧民放牧行为的监督惩罚机制。比如，社区会统一管理牧民的转场活动、时间、路线等，并对违规行为进行监督处罚。因此，相比草场承包经营权，放牧配额权更符合草原畜牧业生产的特征，具有较低的产权实施成本。

2. 资产专用性。产权实施的另一项成本是产权主体通过市场交易实现资产价值转换所要耗费的成本。这在阿西村体现为草场流转，在河它村和下热尔村体现为放牧配额交易。在草场流转中，由于流转草场的空间位置相对固定、水源分布不均等强化了流转草场的地理区位专用性，使得牧民（处于劣势的牧民）在草场流转中容易面临被“敲竹杠”的风险，于是交易双方倾向于缩短流转期限。由于草场流转更多地是与外村的牧民发生的，交易双方存在明显的信息不对称。因此，在草场流转中牧民的投机主义倾向致使在利益驱动下产生损人利己的可能性会增加，使得草场流转成为一种不稳定的交易契约。事实上，当地的草场流转期限短，一般是 3.5~5 个月不等，流转费用一般是按月甚至天数以及实际牲畜数量计算的（见表 4）。

表 4 案例村被访牧民参与草场流转与放牧配额交易的情况

交易类型	案例村	年份	参与交易的牧 户比例 (%)	租期 (月)	价格 (元/只羊单位/月)	草场流转费用 (元/户)
草场流转	阿西村	2018	70	3.5	6	20161
		2017	66	4	6	21579
		2016	57	4.5	6	32114
放牧配额 交易	下热尔村	2019	43	12	3.5	5545
		2018	37	12	3.5	4360
	河它村	2019	79	12	4.3	7046
		2018	65	12	3.8	5430

不同草场产权的界定与实施

	2017	56	12	3.5	4781
	2016	51	12	3	4786

注：下热尔村在 2018 年开始才允许进行放牧配额交易。

相反，在草场共用的河它村和下热尔村内，牧民持有的放牧配额并不具有很强的地理垄断性。社区内通常会存在一套关于放牧配额交易的规制结构。这种交易规制结构不仅规范了放牧配额交易的形式、时间、参考价格等（见表 4），同时也要求所有交易都必须向社区报备。有些社区内甚至出现了第三方交易平台，在下热尔村配额交易统一向村集体购买或出售。由于当前配额交易只能在社区内进行，牧民之间又有着世代的亲缘关系，于是在配额交易过程中牧民的投机主义倾向会大幅降低。这不仅使得配额交易具有更低的贴现率，而且也使得交易更加灵活、稳定。

（三）产权协商成本

对于阿西村牧民而言，草场承包经营权是一种相对“独立”的私有产权。尽管在当前中国草原法律体系下，草场的所有权归村集体或国家，牧民只具有对承包草场的特定用途（放牧）的使用权。但在实际中，集体/国家对牧民草场使用行为的监管是缺位的。由于承包草场具有地理垄断性，面对草场“破碎化”使用带来的诸多问题，在未来的草场整合过程中可能会存在极高的协商成本，进而引发“反公地”（Anticommons）问题。

在河它村和下热尔村中，由于草场依然保持社区共用，围绕放牧配额的制定、分配、实施、保护和监督等，社区内形成了一种基于放牧配额的草场管理模式，如图 2 所示。在这种管理模式内，放牧配额权是由社区层面共同协商制定、分配、实施、监督、保护和管理的；而放牧配额权的有效实施又能促使牧民积极参与到这些规则的修正与实施过程中。尤其是随着市场化的发展，对于牧民而言，放牧配额已经成为一种可以增值的资产，牧民不仅有了参与保护草场资源的激励，同时也会积极参与到社区层面各项规则制度的制定中，从而促成了社区内不同类型集体行动的达成。

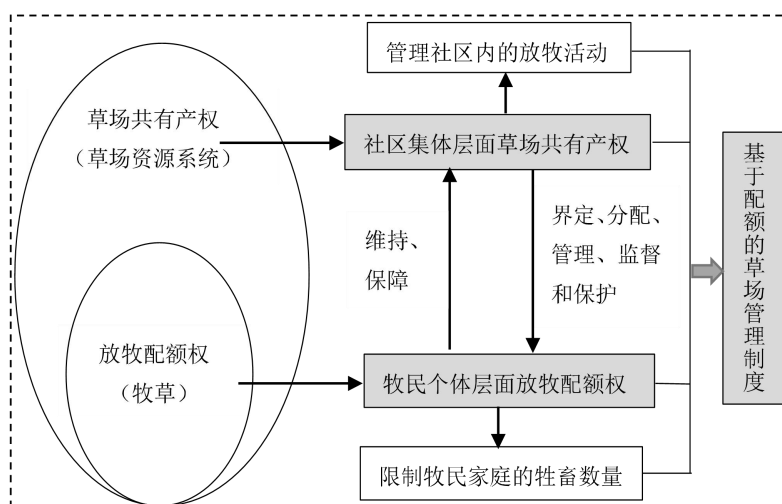


图 2 基于配额的草场社区管理模式

尽管河它村和下热尔村的村民都是世代居于此地，但是河它村草场是由小组（规模在 30 户~50

户) 共用, 而下热尔村草场是由全村 (规模为 162 户) 共用, 相比之下河它村的规模较小。这也是河它村每年能够举办 5~6 次会议比下热尔村 (3 次) 多的主要原因。另外, 随着互联网等通信技术在青藏高原牧区的覆盖, 尤其是智能手机和微信软件等的普及, 社区成员之间的互动频次在显著提高。在调研中发现, 每个牧民 (50 岁以下) 基本都在使用微信软件, 每个人至少有 3 个以上的微信群 (家庭群、村小组群、全村大群), 而且他们都会使用微信“语音”功能与其他人沟通。这也有效地降低了大多数受教育程度较低的牧民使用微信聊天软件的难度。村里的大事小事都会在微信群里通知, 牧民间也会通过微信来沟通。这有效地提高了牧民之间的沟通频次, 有助于降低集体行动达成的成本。

五、进一步分析：基于“资源系统—资源单位”的嵌套型产权

为了进一步认识和理解两种草场产权的本质区别, 本节将利用基于“资源系统—资源单位”的产权框架从草场产权的结构和产权所处的制度环境来解释产权界定与实施过程产生差异的原因。

(一) 产权结构：基于“资源系统—资源单位”的产权类型

1. 产权的界定方式。基于“资源系统—资源单位”的产权分析框架发现, 草场承包经营权是基于草场的资源系统 (物理边界) 界定的。尽管阿西村通过修建草场围栏实现了草场资源系统的可分性, 但却导致了草场资源系统的“破碎化” (图 3)。相反, 放牧配额权是通过放牧配额明晰的, 本质上是基于草场资源单位 (利用牲畜量来衡量) 界定的。因此, 在明晰草场放牧配额权后, 资源系统能够维持完整性和共享性, 即草场依然保持社区共用 (图 3)。

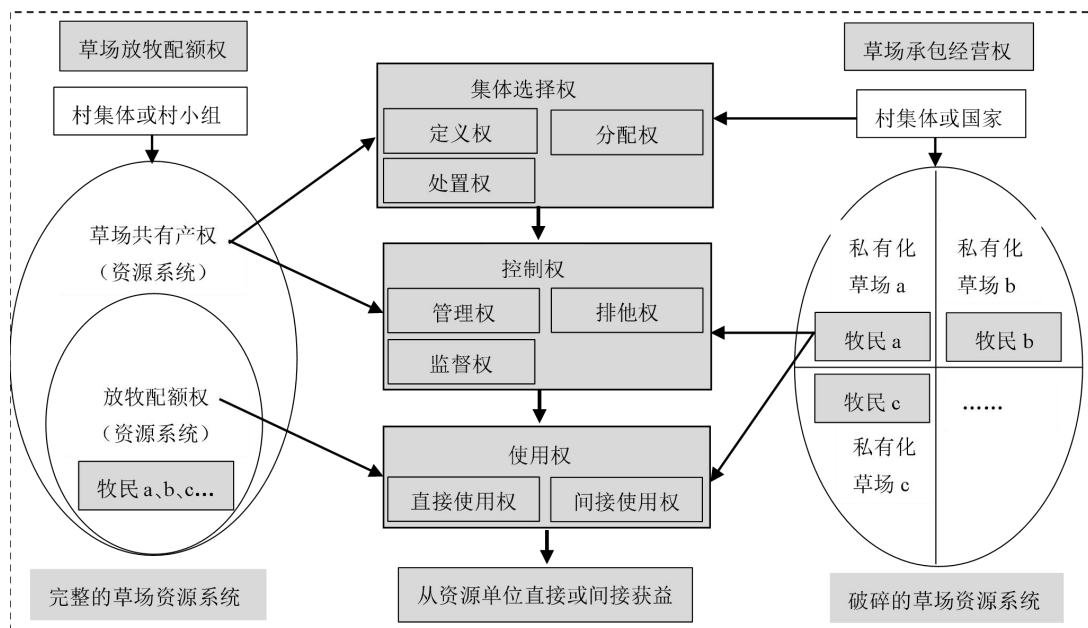


图3 草场承包经营权与放牧配额权之间的产权结构差异

2. 放牧配额权模式下的产权结构。在草场共用的社区内, 草场产权包括: 基于草场资源系统形成的社区层面的草场共有产权和基于资源单位形成的家户层面的放牧配额权 (Qi and Li, 2021), 如图 3。在这种产权结构下, 资源系统保持共有, 而资源单位被量化、分配给了个体牧户。为了维护草场资

源系统的健康、稳定以及资源单位的有序使用，放牧配额权受到了社区层面一系列规则制度的监督、管理和保护；而牧民为了更好地从放牧配额权中获益，也会积极参与到社区内各项规则的制定和实施中。也就是说，牧户持有的放牧配额权嵌套在社区层面的草场共有产权当中，且两者之间形成了有效互动，从而有效地降低了放牧配额权的实施难度。

结合 Schlager and Ostrom (1992) 对资源共用的社区内产权权利束的分析，以及 Qi and Li (2021) 对嵌套型草场产权结构的研究，草场共用的社区内草场产权包括：社区层面的集体选择权和控制权，家户层面的使用权（图 3）。后一种权利是前一种权利的派生。在实施了放牧配额权之后，家户的放牧配额权与社区共有产权之间形成了有效的互动，从而保证了个人权益（经营性功能）和集体权益（公益性功能）的平衡，避免了草场的“破碎化”，维持了草场资源系统的健康、稳定。

3. 草场承包经营权模式下的产权结构。在草场单户经营模式下，草场产权包括：草场所有权、承包权和经营权。牧民持有草场的承包经营权，本质上是一种特定地块的放牧权，而草场所有权依然归村集体/国家。尽管草场承包经营权同样嵌套在集体/国家所有权之中，但所有权（国家/集体）与承包经营权（牧民）之间缺乏有效的互动，草场所有权并没有对承包经营权形成有效的保护、监督和管理，致使承包经营权成为一种相对“独立”的草场产权，造成了人们“重利用，轻所有”的现象。长此以往会导致集体所有权的“缺失”和相应权利主体的“虚置”，使得牧户独自面对产权实施中的各种风险（如草场纠纷）。同时，在承包草场的使用过程中容易造成牧民追求草场的经营性功能而忽略公益性功能，最终引发草场生态退化。

（二）制度环境：基于放牧配额的草场管理制度

1. 放牧配额权模式下的草场管理制度。在 Ostrom (1990) 提出的治理 CPR 的八项制度设计原则中，前两条原则（明晰资源和使用边界，对资源单位的获取规则等）本质上关注的是资源产权的界定成本；第三条关于“集体选择安排”的原则影响的是共有产权下的协商成本；第四至第六条原则（关于监督、制裁、冲突解决）主要跟产权的实施成本相关；最后两条原则（对组织的认可和治理结构）主要是关于社区内治理结构的讨论。同样地，在草场共用的下热尔村和河它村，为了确保放牧配额权的有效实施，社区内也形成了一套基于放牧配额的草场管理制度。

基于放牧配额的草场管理制度不仅与草场产权结构相匹配，同时也嵌入于各种习俗、传统和当地宗教文化等非正式制度当中。可以说，放牧配额权是当地牧民和社区基于以往的放牧经验和草场使用传统形成的一种“自下而上”的制度创新的产物，本质上是对草场承包制度的一种非正式化的运作。

首先，关于放牧配额的制定、分配、实施、保护、监督等的规则，都是由全体牧民共同参与制定的，规则的执行通常由社区领导和牧民代表共同负责。因此，牧民既是规则的设计者，也是规则的执行者，确保了社区共有产权与家户放牧配额权之间的互动，降低了产权的界定与实施成本。

其次，草场共用的社区内通常有一套关于放牧配额交易的规则制度，关于配额交易的方式、对象、时间以及向社区报备的程序等，从而形成了一套关于配额交易的规制结构。这种统一的交易规制结构有效地降低了配额交易过程中耗费的成本。

第三，社区依据当地的文化传统，制定了一套关于放牧配额实施的监督和惩罚机制。比如，在下

热尔村每年6月和11月的牲畜清查工作一般都由牧民代表和村(小组)领导组成的牲畜清查小组负责,并对超出放牧配额数量的牧户给予宗教^①和经济两方面的惩罚。这种植根于当地宗教文化和习俗的监督惩罚机制能够以较低的成本,有效地约束牧民的放牧行为,确保放牧配额权的有效实施。

2.草场承包经营权模式下的草场管理制度。草场承包经营权的实施瓦解了以往草场社区共用模式,形成了草场单户经营模式。然而,草场的所有权依然归集体/国家所有,但是国家/集体在监管承包草场的使用中往往是“缺位”的。尽管中国政府出台了《草原法》、《土地承包法》、《草原生态保护补助奖励政策》等法律法规来规范和约束草场承包经营权,但是基于法律规范形成的草场管理制度与当前草场的产权结构(所有权、承包权和经营权)并不匹配,尤其是所有权主体并没有发挥保护草场的相关权能。于是,在草场单户经营模式下,存在“牺牲草场生态功能而增加放牧经济效益”的现象,草场承包经营权的实施面临高昂的交易成本。

当前草场流转本质上是一种市场驱动下的不完全合约。在草场流转过程中,出租方缺乏对流转草场使用行为的监督(赖玉珮、李文军,2012)。流转双方更关注的是流转合约给自身带来的经济利益的最大化,而忽略了对流转草场生态功能的关注。这种合约导致的结果就是,草场流转的短期化,比如,案例地的草场流转开始按月甚至按天数计费,流转草场被过度使用,甚至出现了“转入地悲剧”等流转草场生态退化问题(苏柳方等,2021)。

(三)对完善当前草场家庭承包制度的讨论

针对当前中国草场“破碎化”问题,不少学者提出了一系列完善草场承包制度的建议。比如,草场应以家庭承包但不应以家庭使用(杨理,2007)、草场社区共管或合作放牧(陈秋红,2011;周立、董小瑜,2013;张倩,2013)、草场承包应该“确权不确地”、联合承包(尹晓青、李周,2016),甚至有学者提出以草场放牧权来替代草场承包经营权的思路(李周,2017)。但是,现有的研究并没有深入分析草场放牧权与草场承包经营权之间的本质差异,更缺乏合适的理论支撑。

基于草场资源单位形成的草场放牧配额权实现了与草场资源特征的匹配,在一定程度上降低了草场产权界定与实施中的交易成本。通过分析发现,放牧配额权本质上是一种“确权不确地”的产权表现形式。其中,“确权”就是指明晰了个体农户层面的草场放牧权,即放牧配额权;“不确地”是指个体草场产权并不是基于草场边界明晰的,草场依然保持共用。这种“确权不确地”的产权实现形式不仅确保了草场资源系统的完整性,顺应了牧区水/草资源分布的时空异质性和畜牧业生产的移动性特征,同时也能避免公地悲剧的发生(Qi and Li, 2021)。相反,草场承包经营权是一种“确权确地”的草场产权实现形式,借助草场围栏实现了产权边界的明晰,这不仅会产生高昂的界定成本,同时也会因为草场的“破碎化”使用而增加产权的实施成本。

六、结论与政策建议

放牧草场作为一种典型的公共池塘资源(CPR),传统上一直保持社区(部落)共用的模式。但

^① 在当地,村庄里每年年底都会举办一些集体性的宗教法会、神山祭祀等活动。而对那些违反村规民约(包括违规放牧)的牧民,村集体通常会拒绝让这些人参加这类活动。

近年来受到 Hardin (1968) “公地悲剧”理论的影响,明晰个体家户的草场权利已成为当前全球牧区草场产权改革的主流。然而,在中国青藏高原出现了两种截然不同的家户层面的草场权利:一种是落实草场家庭承包制度形成的草场承包经营权;一种是在保持草场社区共用的情况下,社区内部自发形成的草场放牧配额权。前者形成了草场单户使用模式,而后者却维持了原有的草场共用模式。

研究发现,虽然草场承包经营权和放牧配额权的界定都很清晰,但它们的产权界定和实施过程完全不同。前者通过修建围栏实现了草场的可分性,但却造成了草场的“破碎化”问题,增加了产权的界定成本和实施成本,甚至可能会在未来草场整合中引发“反公地”的问题;后者却维持了以往的草场共用模式,尽管存在一定的内部协商成本,但是社区内自发形成的草场治理机制,有效地降低了产权的实施成本和内部协商成本。

进一步的研究发现,草场承包经营权是基于草场资源系统界定的,形成了草场单户经营模式。在草场承包经营权的实践中,草场所有权(国家/集体)与承包经营权(牧民)之间缺乏有效的互动,致使承包经营权成为一种相对“独立”的草场产权,造成了人们“重利用,轻保护”的现象,使得草场承包经营权面临高昂的实施成本。而放牧配额权本质上是基于草场资源单位界定的,草场资源系统依然保持社区共用。这在一定程度上实现了草场产权与资源特征的匹配,降低了产权界定成本。在草场共用模式下,放牧配额权嵌套在社区草场共有产权当中,两者之间存在有效互动,并形成了基于放牧配额的草场管理制度,进而有效地降低了产权的实施成本和协商成本。

根据本文的研究结论提出以下政策建议:首先,在当前草场依然保持共用的地区可以鼓励推行放牧配额制度,通过明晰放牧配额权实现“确权到户”,避免造成草场的“破碎化”。与“确权确地”的草场承包经营权相比,放牧配额权作为一种“确权不确地”的产权实现形式,可能更符合牧区草场资源和畜牧业生产的特征。其次,在未来,将草场承包经营权转变为放牧配额权可能是一种有效的实现草场整合使用的途径。通过分配放牧配额的方式将草场承包经营权转变为放牧配额权,不仅可以实现草场规模化使用,同时也不会因为产权的大幅调整造成预期不稳定,从而降低草场整合的难度。第三,实施草场放牧配额制度,有利于形成基于社区的草场管理机制,从而有效地改善牧区基层社区的治理能力,助推乡村振兴。

参考文献

- 1.曹建军、许雪贇、杨书荣、李梦天、龚毅帆、周俊菊,2017:《青藏高原不同草地利用方式产生的原因及其对社会—生态系统的影响研究进展》,《自然资源学报》第12期。
- 2.陈秋红,2011:《社区主导型草地共管模式:成效与机制——基于社会资本视角的分析》,《中国农村经济》第5期。
- 3.Y. 巴泽尔,1997:《产权的经济分析》,费方域、段毅才译,上海:上海三联书店,上海人民出版社。
- 4.韩念勇,2018:《草原的逻辑(上)——草原生态与牧民生计的调研报告》,北京:民族出版社。
- 5.赖玉珮、李文军,2012,《草场流转对于旱半干旱地区草原生态和牧民生计影响研究——以呼伦贝尔市新巴尔虎右旗M嘎查为例》,《资源科学》第6期。

- 6.李文军、张倩, 2009: 《解读草原困境: 对于干旱半干旱草原利用和管理若干问题的认识》, 北京: 经济科学出版社。
- 7.李周, 2017: 《完善草地管理体系, 扭转草地退化趋势》, 《China Economist》第1期。
- 8.励汀郁、谭淑豪, 2018: 《制度变迁背景下牧户的生计脆弱性——基于“脆弱性—恢复力”分析框架》, 《中国农村观察》第3期。
- 9.刘红霞, 2016: 《从“草畜承包”看牧民碎片化生产与封禁式生态保护——内蒙古特村的实地研究》, 《社会学评论》第5期。
- 10.刘一明、罗必良、郑燕丽, 2013: 《产权认知、行为能力与农地流转签约行为——基于全国890个农户的抽样调查》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第5期。
- 11.罗必良, 2006: 《新制度经济学》, 太原: 山西经济出版社。
- 12.罗必良, 2017: 《科斯定理: 反思与拓展——兼论中国农地流转制度改革与选择》, 《经济研究》第11期。
- 13.罗必良、李尚蒲, 2010: 《农地流转的交易费用: 威廉姆森分析范式及广东的证据》, 《农业经济问题》第12期。
- 14.苏柳方、仇焕广、唐建军, 2021: 《草场流转的转入地悲剧——来自876个草场地块的微观证据》, 《中国农村经济》第3期。
- 15.王晓毅, 2013: 《制度变迁背景下的草原干旱——牧民定居、草原碎片与牧区市场化的影响》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 16.杨理, 2007, 《草原治理: 如何进一步完善草原家庭承包制》, 《中国农村经济》第12期。
- 17.尹晓青、李周, 2016: 《内蒙古深化草原产权改革的进展与评述》, 《城市与环境研究》第4期。
- 18.张倩, 2013: 《构建基于社区的草原管理等级框架: 以内蒙古荒漠草原的一个嘎查为例》, 《学海》第1期。
- 19.张五常, 1999: 《交易费用的范式》, 《社会科学战线》第1期。
- 20.周立、董小瑜, 2013: 《“三牧”问题的制度逻辑——中国草场管理与产权制度变迁研究》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 21.Araral, E., 2014, "Ostrom, Hardin and the Commons: A Critical Appreciation and a Revisionist View", *Environmental Science & Policy*, 36: 11-23.
22. Banks, T., C. Richard, P. Li., and Z.L. Yan, 2003, "Community-Based Grassland Management in Western China Rationale, Pilot Project Experience, and Policy Implications", *Mountain Research and Development*, 23(2): 132-140.
- 23.Blomquist, W., and E. Ostrom, 2008, "Deliberation, Learning, and Institutional Change: The Evolution of Institutions in Judicial Settings", *Constitutional Political Economy*, 19: 180-202.
- 24.Coase, R. H., 1960, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law & Economics*, 3:1-44.
- 25.Cole, D. H., 2002, "The Complexities of Property Regime Choice for Environmental Protection", in Cole, D. H. (eds) *Pollution and Property: Comparing Ownership Institutions for Environmental Protection*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp. 130-153.
- 26.Copes, P., and A. Charles, 2004, "Socioeconomics of individual transferable quotas and Community-Based Fishery

Management", *Agricultural and Resource Economics Review*, 33(2): 171-181.

27.Damonte, G., T. Njagi, L. Kirimi, M. Glave, and S. Rodríguez, 2019, "Land tenure and the Sustainability of Pastoral Production Systems: A Comparative Analysis of the Andean Altiplano and the East African Savannah", *Nomadic Peoples*, 23(1):28-54.

28.Demsetz, H., 1967, "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, 62: 347-359.

29.Dong, S.K., S. L. Liu, and L. Wen, 2016, "Vulnerability and Resilience of Human-Natural Systems of Pastoralism Worldwide", in Dong, S.K., K.A.S. Kassam, J.F. Tourrand, and R.B. Boone (eds) *Building Resilience of Human-Natural Systems of Pastoralism in the Developing World*, Switzerland, AG: Springer, pp. 39-92.

30.Epstein, R. A., 1994, "On the Optimal Mix of Private and Common Property", *Social Philosophy and Policy*, 11(2): 17-41.

31.Fennell, L. A., 2011, "Ostrom's Law: Property rights in the Commons", *International Journal of the Commons*, 5(1):9-27.

32.Fernández-Giménez, M. E., 2002, "Spatial and Social Boundaries and the Paradox of Pastoral Land Tenure: A Case Study from Post-Socialist Mongolia", *Human Ecology*, 30: 49-78.

33.German, L., and A. Keeler, 2009, "Hybrid Institutions: Applications of Common Property Theory Beyond Discrete Property Regimes", *International Journal of the Commons*, 4(1): 571-596.

34.Gongbuzeren, J. Zhang, M.H. Zhuang, J. Zhang, and L. Huntsinger, 2021, "Mitigating the Impacts of Fragmented Land Tenure Through Community-Based Institutional Innovations: Two Case Study Villages from Guinan County of Qinghai Province, China", *Ecology and Society*, 26(2):15.

35.Hardin, G., 1968, "The Tragedy of Commons", *Science*, 162(3859): 1243-1248.

36.Humphrey, C., and D.A. Sneath, 1999, *The end of Nomadism? Society, State, and the Environment in Inner Asia*, Durham, NC: Duke University Press.

37.Li, W.J., and L. Huntsinger, 2011, "China's Grassland Contract Policy and Its Impacts on Herder Ability to Benefit in Inner Mongolia: Tragic Feedbacks", *Ecology and Society*, 16(2): 1.

38.Liu, M., J.K. Huang, L. Dries, W. Heijman, and X.Q. Zhu, 2020, "How does Land Tenure Reform Impact upon Pastoral Livestock Production? An Empirical Study for Inner Mongolia, China", *China Economic Review*, 60: 101110.

39.Lu Y., L. Huntsinger, and W.J. Li, 2021, "Microcredit Programs may Increase Risk to Pastoralist Livelihoods in Inner Mongolia", *Ambio*.

40.Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.

41.Poteete, A. R., and E. Ostrom, 2004, "Heterogeneity, Group Size and Collective Action: The Role of Institutions in Forest Management", *Development and Change*, 35(3): 435-461.

42.Qi, Y.J., and W.J. Li, 2021, "A Nested Property Right System of the Commons: Perspective of Resource System-Units", *Environmental Science & Policy*, 115: 1-7.

43.Schlager, E., and E. Ostrom, 1992, "Property-rights regimes and natural resources: A conceptual analysis", *Land Economics*, 68(3): 249-262.

44.Villamayor, T. S., 2014, "Cooperation in Common Property Regimes under Extreme Drought Conditions: Empirical Evidence from the Use of Pooled Transferable Quotas in Spanish Irrigation Systems", *Ecological Economics*, 107: 482-493.

45.Williamson, O. E., 1979, "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations", *The Journal of Law and Economics*, 22(2): 233-261.

(作者单位: 北京大学环境科学与工程学院)

(责任编辑: 陈静怡)

A Comparative Analysis of Definition and Implementation of the Different Grassland Property Rights from A Transaction Cost Perspective

QI Yingjun

Abstract: As a typical common pool resource (CPR), grazing grasslands have been utilized collectively at the community level. Under the impact of the Tragedy of the Commons theory and Property rights theory, clarifying individual grassland rights is becoming the global mainstream. However, in the process of implementing the Grassland Household Contract System (GHCS) on the Qinghai-Tibet Plateau (QTP), a new type of grassland rights, which is completely different from grassland contract management rights (CMR), emerged and is called grazing quota rights (GQR). To understand the differences between the two grassland property rights, this study comparatively analyzes the process of the definition and implementation of property rights from a transaction cost perspective, and uses the framework based on "resource system-units" to explore the reasons behind. The results show: the CMR is clarified by physically dividing the grassland resource system by fencing, thus the grassland was fragmented which led to high exclusive costs. Due to the lack of effective interaction between the CMR and grassland ownership, it has caused the phenomenon of "focusing on utilization rather than protection" on the grassland, which resulted in high implementation costs. On the contrary, the GQR is clarified based on the resource units (grazing quotas) so the grassland could be kept common use as an integrated resource system, which realizes a match between grassland property rights and resource characteristics, and reduces the definition cost of property rights. In villages with grassland common use, GQR are nested in the grassland common property rights, and there is effective interaction between them, which forms the grazing quota-based grassland management system. Then, the grassland management system can effectively reduce the implementation and negotiation costs of property rights. Therefore, the GQR has important implications for the current grassland property rights reform and the realization of the grassland integrated use in China.

Key Words: Grassland Contract Management Rights; Grazing Quota Rights; Resource System-Units; Qinghai-Tibet Plateau