

# 政策下的管理缺失

## ——一个半农半牧区草场管理的案例研究\*

王晓毅

(中国社会科学院 社会学研究所, 北京 100732)

**摘要** 北方草原退化日益严重, 不仅影响了当地人的生活, 也影响到北方大部地区的环境。近年来, 政府出台了一系列政策, 投入了大量的资金, 希望扭转草原退化的趋势, 但是结果并不理想, 村民似乎总在通过各种办法违反政府的政策。本文以一个农牧交错带的案例研究为基础, 观察其近年来畜牧业生产的变化, 分析农民放牧行为与国家政策之间的互动关系。

**关键词** 草原管理; 半农半牧; 生态政策

**中图分类号** D 668 **文献标识码** A **文章编号** 1000-2456(2005)06-0019-10

在 1990 年代后期, 草原退化的速度加快, 并开始引起人们关注。据统计, 在赤峰市的 8600 万亩草场中, 有 2/3 处于中度或重度退化状态。关于草场的退化, 学者们给出了各种各样的解释, 一些学者强调气候因素所造成的影响<sup>[1](p44)</sup>; 更多的学者则强调过牧所造成的影响; 近年来一些蒙古族的学者强调在现行政策下, 草场使用方式的错误是导致草原退化的主要原因<sup>[2]</sup>。草原退化也引起了各级政府的高度重视, 出台了一系列的政策, 并在局部地区取得了成效, 这些政策在局部地区取得环境保护成就的同时, 也在深刻地改变着牧民的社区生活, 而生活的改变又在很大程度上影响了各项政策的落实。

本文基于我们在内蒙古自治区赤峰市半农半牧区一个村庄的调查, 分析在过去 20 多年中各项政策的影响, 以及政策实施所带来的社区生活的变化, 并进而分析政策与农民生活之间的相互影响。

### 村庄背景

为了方便叙述, 我们将所研究的村庄称为沙土村(真名隐去), 它由 19 个村民小组组成, 原来这 19 个村民小组分别属于两个行政村, 近年在撤乡并村的过程中被合并, 从而减少了约 50% 的行政村干部。19 个村民小组是由 19 个自然村构成的,

它们分布在不同的山沟中, 彼此之间的距离很远, 从行政村所在的自然村到一个比较偏远的自然村要乘越野车在沙漠中行驶半个多小时。

从整体上来说, 这个行政村处于浑善达克沙漠的边缘, 以河流和公路为界, 村庄的南半部分为沙漠地区, 北半部分为土山地区。依据地理位置, 全村的 19 个村民组可以被分做三种类型, 多数的村庄分布在公路沿线, 他们同时有沙漠和土山; 有两个自然村分布在浑善达克沙漠中, 村庄完全被沙漠包围; 还有少数村庄分布在北部的山沟中, 没有沙地。我们的调查主要是在前两种类型村庄中进行的, 在公路沿线, 我们选择了中村, 而在沙漠深处, 我们选择了皮村。

这个地区村庄形成很晚, 据《克什克腾旗志》的记载: 在清朝初年开始有汉族移入, 到光绪年间达到 7 万多人, 但是在清末民初, 汉族人口大量减少, 从 1932 年开始, 地方政府重新开始招募汉族农民, 垦荒种地<sup>[3]</sup>。赵显友是中村的老人, 据他回忆, 中村最早的居民是赵姓兄弟, 那时只有兄弟两人, 到民国后期才陆续有杨家、孙家和段家等迁入, 人口增长很缓慢, 直到 1945 年土改的时候, 中村一个自然村也仅有 4-5 户人家, 20 个人左右。到 1950 和 1960 年代, 有越来越多的外来人口进入到这个地区, 从而使当地人口迅速增加。到 1980 年代以后,

收稿日期 2005-07-31

作者简介 王晓毅(1961—), 男, 北京密云人, 中国社会科学院社会学研究所研究员, 主要从事农村社会发展研究。

\* 本项研究得到了福特基金会的资助。在调查过程中, 得到了赤峰市妇联、克什克腾旗妇联和所调查乡村的干部、群众的支持, 在此致谢。中国社会科学院社会学系研究生叶萌芽参与了调查。

一些农户开始外迁。外迁包括了两种形式,在皮村,一些从城市来的农户在政策放宽以后陆续回到他们所来的城市;在中村,一些年轻的农民在外面获得稳定工作以后,他们的父母也陆续地离开村庄。从1980年代以后,村庄的人口在减少。

尽管现在这里是半农半牧区,但是养羊的历史并不很长,在建国以前,这里的人口全部从事农业,并没有饲养牲畜,到人民公社的时候才开始饲养羊。中村被认为是不错的生产队,当时的羊只饲养量也仅有200多只,此外还有100多头牛,到1970年代,羊只的饲养量翻了一倍,增加到400多只。从1980年代包产到户以后,羊的饲养量迅速增加,1990年代中期以后,国际市场上羊绒价格升高刺激了当地农民养山羊的积极性,到1990年代末期,中村的山羊发展到了近2000只,皮村的山羊也发展到差不多的数量。到2003年前后,地方政府采取了比较严格的措施限制饲养山羊,山羊被绵羊取代,经过两年,现在绵羊数量逐渐恢复。

随着羊只数量的增长,草场在迅速退化,原来浑善达克沙漠被草原所覆盖,经过山羊的践踏,植被严重退化,沙漠迅速裸露出来。为了恢复植被,防治沙漠化,政府采取了一系列的措施,对饲养山羊的农户征收很高的费用,从而使山羊被几乎完全禁绝。地方政府通过修建网围栏,将大面积沙化草原围封起来,使其自然恢复。同时通过“草畜平衡”,“以草定畜”,实施舍饲禁牧,恢复植被。在政策实施过程中,政府与农民之间的关系错综复杂,产生了丰富多彩的互动关系。

### “双权一制”的实施

草原退化似乎在不断验证哈丁关于“公地悲剧”的理论,当农民在公共牧地上放牧时,他们更倾向于大量地放牧生畜,尽管他们知道这样可能会导致草场退化,并进而影响自己的利益<sup>[4](p1243-1248)</sup>。从这里导出的政策就是不断地明晰产权,或者如同Dee Mack在评述西方学者所倡导的草原政策所说的私有化<sup>[5]</sup>。在这种前提下,从1990年代后期政府积极推进了草场承包,也就是“双权一制”——所有权落实到嘎查(村),使用权落实到户;实行承包责任制;他们假设,当草场的产权被清晰界定以后,农民会关注其长远利益,从而保护草场。但在村庄中,情况远比理论假设复杂得多。

在中村,草场包括了3类:

第一类是打草场,打草场主要分布在农田的田间地头。在历史上,中村农民主要从事农业,土地面

积较大,现在全村平均每人还有将近8亩土地,在土地开发过程中形成了田间地头。1982年,全村的土地被承包到户时,农民饲养牲畜数量较少,而且主要以放牧为主,甚至在冬天也不需要准备很多饲料,因而没有人关心草场的使用权问题。那时,农民并没有打草场的概念,对于他们来说,除了农田以外,其他地方都是放牧场。打草场是自然形成的一些牧草比较好的地方。在农作物生长期间,农田是不能放牧的,农田周围的草场也因而得到保护,经过一个夏天的生长,农田周围的草长势很好,农民要准备过冬饲草时候,这些草地自然就成为农民打草的首选。每家的田间地头就自然成为各家的打草场,但是因为并没有严格的划分,所以并没有严格的使用权。草的所有权是基于农民所付出的劳动,生长的草是属于公共的,而被割掉以后就属于私人的了。当时农民割掉草以后并不急于搬运回家,可能会放在田间晒干,但只要被割掉,那么草就有了所有权,别的人不会去使用这些被割倒的草。随着饲养牲畜数量的增加,农民需要更多越冬饲草,每家田间地头所生长的草就属于这个农户所有,别人要去打草,总要与农户商量一下。尽管在最初,商量往往只是打个招呼,很少有不被允许的,但逐渐地,每个农户都需要大量饲草的时候,商量就变得不容易了。人们开始意识到,打草场也是重要的资源,围绕打草场的分配,开始出现了不同的意见。

每个农户田间地头的大小和所生长草的质量都不一样,打草场占有不均直接影响到农户冬季饲草的储存,于是在1997年土地第二轮承包的时候,打草场也被重新进行了分配。打草场的重新分配基于三个原则,第一个原则是延续了地头地边的概念,以耕地的牛拖着犁可以转身为标准,在这个范围内的草地属于农田的所有者。在此之外田间地头的草地均统一划分。第二个原则基于产草量,打草场的划分并不完全基于面积,一般产草量比较低的草地,划分到户的时候面积就会大一些,反之就会小一些。打草场的划分远远没有耕地那么严格。从目前的情况来看,各家打草场的产草量是很不平衡的。确定农户打草场地块大多采取了抽签的方法。

打草场划分是在饲草资源紧缺的情况下,人们做出的一种选择,但从后来的实践中可以看到,打草场的划分只是避免因为打草而产生的矛盾,对于打草场的建设没有任何帮助。打草场的封闭只是受到农地包围而自然形成的,在每年农作物收割以后,打草场与农地一起都开放成为自由放牧的地方;一些靠近路边、或远离农田的打草场得不到农

田的有效保护,经常成为公共的放牧场所。每到夏秋季节,全村的羊组成三四帮,雇佣羊倌统一放牧,羊倌也会将羊放牧到这些没有保护的打草场中。

近几年天气越来越干燥,打草场草的产量越来越少,人们对打草场的关注也少了,每个人都说,打草场的草“稀松”,也就是说没有多少产量。

村庄中的第二类草场就是放牧场。过去村庄对于放牧没有什么管理,除了农田以外,有草的地方都是放牧场。实际上在农作物收割以后,农田也成为放牧场。中村的国土面积达到10000多亩,他们的草场也就有近万亩。南面的沙窝地,北面的山坡地,都是放牧场。现在所谓的放牧场已经被大大缩小了,只有北面山坡草场属于放牧场,关于那片放牧场的面积,人们有不同的估计,一种说法是通过卫星定位测量,大约有5000亩,也有人估计只有2000亩。这片山坡地上的水土流失比较严重,如果减去各种沟壑面积,这片草场的面积肯定大大少于测量面积。中村比较幸运,他们因为有这一片山坡草场,因此被界定为“半舍饲”地区,其他“全舍饲”的自然村,在政府的政策中已经没有放牧场了。

村民关于放牧场概念的形成受到了几个方面因素的影响,首先一个影响来自于草场承包,也就是“双权一制”的政策。从1990年代后期,政府积极推进草场承包政策。在我们的调查村,所有的草场面积,至少在纸面上已经被承包到各个农户。从村庄的官方统计中我们可以看到,中村有10880亩放牧场。我们在农户访问谈到放牧场时候,每个人的说法都不尽相同,有人说人均80亩放牧场,也有人说是100亩或60亩。通过草场承包,使村民开始有了放牧场的概念。为此,专门制作了草场使用证,在这个证上,规定了各个家庭放牧场的面积,地块位置,但是直到我们调查的时候,草场使用证还没有真正发放到农户。

通过草场承包,在村庄中出现了两个放牧场概念,第一个概念是纸上的概念,农户知道自己有多少放牧场,但是并不知道这些放牧场在什么地方,这个数字是对应政府政策的。“以草定畜”和禁牧补贴都是基于纸上放牧场的概念。从2002年开始,在这个村庄中开始实施草畜平衡的政策,每10亩放牧场可以饲养一只羊,到2003年,据说因为草场有所恢复,因此载畜量提高,每8亩放牧场就可以饲养一只羊。如果一个家庭饲养羊只的数量超过了规定,就要从其他牲畜少的农户流转放牧场指标。此外,禁牧补贴也是基于所承包的草场面积。为了鼓励禁牧,国家出台了政策,农民因为禁牧要增加草

料的支出,所以政府提供相应的补贴,补贴的依据就是所承包的草场面积。尽管在进行草场承包的时候宣传了禁牧补贴政策,但是在半农半牧区,这项政策并没有落实。在克什克腾旗,只在纯牧区实施了补贴政策。

真正可以用于放养牲畜的放牧场是村庄北面山坡草场,它并没有被真正承包到户,一直作为公共放牧场使用。据村民解释,放牧场不能被真正分割到户的原因是因为放牧场的面积过于狭小。在这里我们可能涉及到了畜牧业与农业的区别,农田很容易被分割到农户,但是牲畜却是流动的,很难被局限于一块小的地方。所以尽管有了地块图,有了草场承包的政策,但是放牧场仍然是集体使用,但是在承包到户以后却没有集体管理。

放牧场边界的形成类似一种排除法,国家的政策逐渐将一些地块规定为不能放牧的地区,从而剩下的就成了实际的放牧场。中村是沿公路的村庄,南面是浑善达克沙漠,因此在这里有了很多项目区,项目区都被围封起来,不允许村民在里面放牲畜。此外,1990年代后期实施的五荒拍卖,一些沙化草场作为荒地拍卖给个人,他们将购买来的荒地围封起来,作为自己家庭的林地、打草场,甚至放牧场。所有这些围封区都被禁止放牧。

围封在减少了放牧场面积的同时也实际上规定了放牧场的范围,从而使放牧场的界限更为清晰。

政府推进的生态措施和政策也对放牧区做出了许多规定,这里是风沙源地区,保护和恢复植被是很重要的生态目标,为此政府出台了禁牧政策和公益林区的政策。每年的6月至11月是放牧季节,11月到次年的5月是禁牧季节,为了执行禁牧政策,政府在乡级建立了生态中队。公益林的政策更进一步限制了放牧场的面积。林业局在乡级建立了执法机构,他们的职责之一是保护所有生长灌木丛的地方。灌木丛可以起到固沙的作用,但是灌木的生长很分散,而只要有灌木生长的地方就是禁止放牧的地方。按照规定,这些地方也是不允许放牧的地方。在皮村,村民们抱怨,通往放牧场的道路都有灌木生长,如果严格执行这个政策,那么就不可能放羊了。

在承包、围封和生态建设的共同作用下,人们逐渐形成了放牧场的概念,但是放牧场并没有被分

---

这里的半舍饲是指每年冬春季节禁牧,其它时候可以放牧;全舍饲则是全年被禁牧。

割到农户。

第三类草场是围封区,也是面积最大的草场。围封区域包括了两类,第一类是被拍卖的围封区。在中村,买得面积最大一块荒山的是一户张姓农民,他购买了2000多亩荒山。他在这片荒漠地上种植了山杏,每年从这片地方上收割10万斤以上的饲草。这个家庭是村内养羊最多的农户,主要依靠这片围封地上的草。在中村还有两户人家也买了荒山,一户赵姓的农民在外村购买了2800亩荒山,并围封起来,这位赵姓农民由于年龄老了,子女多在外工作,又将这片荒山转包出去了。此外一位李姓村民也买了300亩荒山。购买荒山的时间比较早,买荒山所需要的资金并不多,但是网围栏往往会耗费他们很多资金。

从政府的角度看,尽管荒山拍卖使一部分荒山得到了保护,同时地方政府也从中得到一些收入,但是还没有解决全部的环境退化问题。来自中央政府的投入使地方政府有机会在围封当中起到很重要的作用。沿着村前的河流,政府统一投入建设的围封区已经达到了数千亩,仅在中村就有2000多亩。这些围封的地段属于京津风沙源项目区,由政府投入资金进行统一围封。围封起来的沙化草场采取了两种管理方式,大部分围封起来的草场由农户购买了,在中村,共有6户人家购买了760亩围封区的草场。这些地方因为政府已经投入了资金进行围封,所以出售时候的价格也比较高;除了这些承包到户的项目区以外,剩余的项目区则由政府统一管理,成为对整个自然村开放的打草场。此外还有铁路围封区和公路围封区,其目的在于保护铁路和公路。

围封起来的草场是权属关系最为明确的,这里严格规定不允许放牧,只能种草种树,作为打草场使用。但是围绕这些围封的草地却在不断产生各种矛盾和纠纷。

### 自然村边界的清晰与模糊

这个地区在历史上是一个人口密度很小的地区,相对于当地居民的数量来说,这里的自然条件是很好的,在老人的记忆中,似乎只有当年的土匪和日本人当地的生存造成过很大的威胁。但是当时这里有很好的环境,农民至今还可以回忆当时“棒打孢子瓢舀鱼”的日子。

当时的生产水平也是很低的,农民不仅不养羊,甚至大牲口也很少,农业耕作主要依靠人力,这样土地开发就很有限,村民居住地周围都是荒地,

长满了野草。对于农民来说,草只是燃料,此外没有什么价值。除了人们依靠人力开发出来的很少一点耕地以外,山地、草原都没有任何明确的所属权。

据说自然村(当地称为营子)的观念形成于1950年代,在成立高级社的时候。这个地区靠近东北地区,大概在1945年前后就已经开始土地改革,1949年前后开始在村内建立换工组。到初级社和高级社,自然村的边界逐渐显现出来。在高级社的时候,中村与附近的大山湾村合并成立一个高级社,人民公社成立以后,又重新分成两个生产队。

人民公社初期是人口增加比较快的时期,如果我们考虑到在1980年代初期第一轮土地承包时,中村仅有140人左右,那么有大约一半村民是在人民公社时期迁入的。随着人口的增加,村庄的土地也迅速被开发,当时虽然村庄上报的耕地仅有700亩,实际上开发的耕地已经达到了1000亩。由于人口增加,草场的牧草和烧柴也不是无限的了,各个自然村之间的界限开始引起人们的关注,尽管这个时候问题还不很严重,草场还没有成为特别紧缺的资源,半农半牧区的农民甚至可以将自己的牲畜转移到牧区放牧,因为牧区有更好的草场。

村庄边界的清晰化是在1990年代初完成的。人民公社解体以后,村民的生产积极性被大大激发,与此同时,市场对羊毛、羊肉的需求也迅速增加,价格上升直接刺激了村民增加牲畜的积极性,牲畜的增加导致了草场资源的紧张,特别是1993年以后,如果没有特别的关系,半农半牧区的村庄很难再到纯牧区去放牧牲畜。为了保证自己的利益,村民开始不希望有其他村庄牲畜进入自己的草场,各个自然村开始清晰地意识到自己村庄边界。

村庄边界的清晰化过程也伴随了村庄之间的冲突和妥协,典型的如皮村与另外一个自然村之间的纠纷。在冲突之后,村庄之间的边界开始清晰。而在中村与皮村之间则是妥协的结果。皮村与中村的边界在山脊上,靠近中村一面的沙漠约有2000多亩被承包给前面所说的张姓村民,如果按照承包合同和村界,这个村民可以将草场围封到山脊上,这是两个自然村的分界处,但是这个村民并没有围封到山脊,而是留出了一些空间,他认为这样可以减少两个村庄之间的矛盾。

在自然村开始有越来越清晰的地理边界时候,同一自然村的村民也越来越多地共享他们的资源和共同利益,政府支持的项目也多是按照自然村实施的。在自然村的范围内逐渐形成了共同的利益。但是从管理层面上,自然村的作用却开始逐步被消

解, 行政村的作用被放大。

在沙土村, 行政村的组织结构已经比较完备, 脱产村干部有 6 人, 包括党支部书记、村委会主任、副主任、会计、妇女主任和计生专干。在取消农业税费以后, 依靠中央政府的转移支付, 这些村干部可以得到全额工资。他们被要求每天到办公室上班。与行政村不同, 自然村只有一个村民小组的组长, 他们只能得到很少的误工补贴, 工作是兼职的。

职务的安排只是问题的一个方面, 更重要的是他们所掌握的资源有很大不同, 近年来地方政府对农村有许多支持项目, 也是由行政村分配的。比较其行政村的领导, 村民小组可以支配的资源实在没有什么, 在这种情况下, 村民组长的权力和权威都大大下降, 村民发生了事情也都是到村委会要求解决。

在这里我们发现了一个巨大的反差, 自然村有着共同利益和公共资源, 但是他们却缺少有效的代表反映村庄的利益, 他们需要外在于村庄的权威来协助他们解决村庄内部的问题。

### 生态政策与增加收入

沙土村处于生态过渡地带, 它南面是沙漠, 北面是土山; 村庄西部和北部靠近纯牧区, 东部和南部靠近半农半牧区或农区, 沙土村就处于这样两个结合部位置。近年来政府在这里启动了一系列的生态项目, 这些项目的实施扩大了政府对村民生活的直接控制, 自然村在村民生活中的地位被进一步降低。

京津风沙源项目是影响最大的项目。这个项目将沙土村的 6000 多亩沙漠围封在内, 仅中村就被围封了 2000 多亩。中央政府拨出了专项资金, 由林业部门统一组织围封、种树和管理。尽管在统计上, 围封区还属于村庄的面积, 但是已经不由村庄管理了。村民抱怨说, “在前几年, 种树还雇村民去种, 现在连种树都不要农民参加了。从外面雇来种树的人根本不会种树, 也不认真种树。”他们只能按照项目区管理制度, 从中收割一些饲草。

“以草定畜”和草畜平衡的政策受到了广泛重视。以草定畜涉及到放牧场的面积, 在 2002 年, 根据当地草场植被状况, 确定的标准是每 10 亩草场可以饲养 1 个绵羊单位, 到 2005 年时候是 8 亩草场饲养 1 个绵羊单位。基于草场承包的数量, 每个家庭被限制饲养一定量的牲畜, 如果一旦超过标准就要从其它农户租赁草场来凑够草场面积, 或者被罚款。每年夏季地方政府都要组织核查统计村民

牲畜的存栏数量, 但效果很有限。“草畜平衡”的政策是基于村民饲草的储存量来确定过冬的牲畜头数。每年秋季, 乡村干部要经过详细测算, 统计出村民可能实际拥有的饲草数量, 基于这些饲草的数量来确定村民应该拥有的牲畜数量, 多出的牲畜要被强制出栏。但是实际仍然会有一些村民在冬末春初时候因饲草不足而偷偷放牧。影响“以草定畜”和“草畜平衡”政策实施的主要原因是人们希望多饲养牲畜, 村民主要依赖增加牲畜存栏量来增加收入, 地方政府也需要发展畜牧业以发展地方经济, 一些地方政府正在开始用“以草定畜”的口号来代替“以畜定草”的口号。

“舍饲禁牧”是影响更大的一项政策, 从 2002 年以来, 许多地方都出台了“舍饲禁牧”的政策, “舍饲禁牧”就是将牲畜圈养起来, 全年或季节性地禁止放牧。据说这样可以保护草场, 因为没有了牲畜的践踏和啃食, 草可以长得更好。近年来, 由于草场退化, 在半农半牧区, 人们已经习惯冬天将牲畜圈养起来。冬天还去放牧的人已经几乎完全没有了。但是问题往往出现在草已经开始生长的春天, 在半舍饲村落, 几乎所有村民都不能等到 6 月开始解禁以后放牧, 他们的牲畜, 特别是羊, 在 5 月的时候就急不可待地要到草场上, 而不肯再吃干草, 全舍饲的村落也想办法将他们的羊找地方放出去, 因为放牧不仅可以节约劳动力、节省干草, 还可以使牲畜吃到新鲜的草, 有利于牲畜增重。“舍饲禁牧”政策落实的难度很大。

林业部门的监管力度越来越大, 在政府部门的职责分工中, 防止沙漠化的任务主要是林业部门在负责, 因而在沙漠地区, 林业部门承担了越来越多的生态保护职能。许多地方被划入林地、宜林地, 这些都属于林业部门直接管辖。乔木和灌木都是林地, 都在林业部门管辖范围之内。在沙土村民的生活中, 林场是一支重要力量, 因为林场不仅禁止村民到林区和围封项目区放牧, 而且禁止村民到任何生长灌木的地方放牧。沙土村已经没有天然林, 现有的林地都是人工林, 包括田间防护林。田间防护林已经都承包给了农户, 但是农户没有砍伐权力, 任何砍伐都需要经过林业部门的批准。此外, 在任何林地放牧都是违法的, 林业监管部门可以对一切在林地放牧的村民进行处罚。

对放牧影响更大的是灌木, 因为如果没有人为

---

草原上的牲畜都被按照一定的标准折算为绵羊单位, 如一头牛被折算为 5 个绵羊单位。

影响和牲畜的啃食,灌木覆盖区会迅速扩大。许多灌木都是自然繁殖生长的,这些自然生长的灌木是天然林,属于林业监管部门的职责之内。当河边、地头、路边、甚至村庄周围都长起了灌木丛以后,村民可以放牧的场所迅速缩小。尽管村民知道灌木可以防风固沙,但是这却妨碍了他们放牧。

2002年前后,政府通过高额的罚款和征税,成功地减少了山羊的存栏数量。地方政府和村民都认为,无节制地发展山羊是导致沙漠化的最重要原因。因此对山羊加征了很多费用,如草场使用费、登山费等等。多数农民感到税费过于沉重,因而减少了山羊的饲养。地方政府禁止村民放牧山羊。这样,当地山羊几乎全部被淘汰。

在这种成功经验的鼓励下,地方政府也希望通过罚款来减少牲畜放牧对环境的影响。为此政府扩充生态监管的力量。在乡镇一级主要有两支生态监管队伍。第一支队伍属于林业部门,当地人笼统地称之为林场,林场的主要职责之一是处罚在项目区、林地,包括灌木区放牧的村民。另外一支队伍是生态监管中队。为了落实禁牧的政策,在旗县级建立了生态大队,在乡镇级建立了生态中队,他们的主要职责是落实禁牧政策,对于在禁牧期私下放牧的村民进行处罚。

在增加人员的同时,监管人员的装备也被更新。据农民反映,林场和生态中队的人现在普遍有了摩托车,有的还有越野汽车,这加强了他们的机动性。此外他们还配备了数码照相机,村民说,他们查到私下放牧的就会用相机拍照下来,处罚的时候根本无法抵赖。

地方政府在实施生态政策,对村民放牧实施各种限制以后,也在积极推进村民改变饲养方式,希望通过饲养方式的改变增加农民的收入。

政府积极支持村民建设越冬暖圈。牲畜越冬过去是个严重问题,这里冬季非常寒冷,最冷的时候可能会达到摄氏零下30度以下。政府通过扶贫的“千村工程”和其他一些项目支持,使村民普遍建立了暖圈,这些暖圈用砖建围墙,覆盖塑料的顶,可以有效保持圈内的温度,从而使牲畜顺利地过冬。为了牲畜顺利过冬,政府还积极支持村民种植饲料和牧草,现在多数饲养牲畜的村民都种植一部分饲料以补充冬季饲草不足,但是种植多年生牧草的村民还很少。

除了基础设施建设以外,地方政府还积极鼓励村民改进牲畜品种。近年来,村民引入了肉毛兼用的德美羊,这种羊增重比较快,当年就可以出栏,而

且种畜还可以提供高质量的羊毛。每只新品种的羊几乎可以比旧品种羊增加收入100元以上。2005年村委会统一组织村民更换新品种羊,村民自己的土种公羊都被统一管理起来,与村民自己的羊群分开,母羊全部采取人工授精,村委会希望经过两三年,全村的土种羊完全被新品种羊替代。这样可以在不减少村民收入的基础上减少羊只存栏量。

另外一项刚刚发展起来的技术是胚胎移植。村内一些农户引进了胚胎移植技术,移植胚胎所产羊羔由农业部门以每只1000元的价格回收。一些农户已经从胚胎移植中获益。但是村民都知道,这只是短时间内为了迅速获得纯种羊所采取的措施,这样的收益不可能长久持续。

地方政府希望通过技术改良解决草场退化和牲畜增加的矛盾。他们希望通过改良品种,种植饲料,最终实现全部“舍饲圈养”。没有牲畜蹬踏和啃食,草原可以逐渐恢复。

## 农民策略

在生态保护中,政府成为直接的行动者。他们亲自组织项目实施,直接雇佣人员监管,在政府和农民之间形成了一种监管与逃避的关系。我们到皮村访问的时候,村民见到一台吉普车进来,便纷纷将自己羊圈在圈内,然后打探什么人来了。我们在山上遇到放牛的老农,他也开始慌忙将牛赶离树林。村民对政策的回应是消极的逃避。

村民之所以对政策采取消极逃避的态度,在很大程度上是因为政策将村民变成被动的接受者。

政策往往是“一刀切”的,从上而下制定出来的政策只有是简单和标准化的才能被执行,斯科特在《国家的视角》里面对此作了很多阐述<sup>[6]</sup>。现在所推进的生态政策也是简单和标准化的,它们无法适应村民具体的生活,从而产生很多冲突。

皮村的地理条件很特殊,它的草场都是被沙丘包围的小块沙地,当地人称为“塔拉”,在每个沙丘的底部都生长着灌木。按照林业部门的管理规定,“塔拉”是村民放牧的草场,但是沙丘底部的灌木却属于天然林,完全不能放牧。在这里产生了一个矛盾,如果要去塔拉放牧,必须经过沙丘底部的灌木,而这是违法的。村民要合法地放牧,就必须“非法”地经过灌木丛。村民每次放牧都在担心林业管理部门的检查和罚款。在制定和执行政策的时候,政策的制订者没有也无法考虑到村庄的具体情况,这使政策很难在村庄得到彻底落实。从大范围看,禁牧有助于恢复植被,改善草原的状况。但是对于中村

和皮村,其作用却很有限,特别是对中村。由于放牧面积迅速缩小,而牲畜数量迅速恢复,草场退化很快,现在仅有的一点点放牧场根本不足以放牧他们所拥有的牲畜。在这种情况下,季节性禁牧的作用非常有限,即使严格禁牧,狭小的放牧场也无法自然恢复。

实施上,严格的禁牧政策也无法得到真正落实。一些冬季饲草准备不足的村民根本无法维持到第二年的6月。在非法放牧和牲畜饿死的矛盾中,他们往往选择非法放牧。因为购买饲草喂养牲畜几乎是不可能的。现在干草的价格已经达到每斤0.2元,除了一些农户在严重缺乏时候的少量购买以外,多数村民不能依靠购买饲草养畜。如果依靠购买饲草,就会大大提高牲畜养殖的成本,结果就是赔钱。

更重要的是,每年5月以后,草场开始返青,从禁牧者的角度看,这个时候是必须禁牧的,只有禁牧才能给刚刚生长出来的草以生长的时间。他们认为在草刚刚返青时候放牧对草场的破坏最严重。但是对村民来说,这个时候是羊需要吃青草的时间,新草对于羊具有很强诱惑力,而且这也是越冬过后,羊只增加体重、增强体质最有利的时机。所以实施禁牧以来,冬天禁牧比较容易做到,春天的禁牧很难实现。村民普遍认为,当草返青以后,闻到新鲜草香的羊就不肯再吃干草。“一刀切”的政策在执行过程中因为与当地实际情况有距离,所以很难被真正落实。

一些政策实施以后打乱了村庄的规则,引发了矛盾和冲突。最典型的如荒山拍卖的政策。村庄中草场的面积是有限的,近年来由于牲畜数量增加和草场退化,放牧场已经成为紧缺的资源;在村庄传统中,草场是公共资源,所有人都有放牧的权利。但是大面积草场被作为荒山拍卖以后,紧缺资源的占有发生了很大不平衡。由于打草场的面积和产量有限,那些没有购买荒山的农户甚至无法准备足够的饲草。

草场占有的不平衡很容易引起村内矛盾。拍卖的荒山都被用网围栏围封起来,网围栏不仅可以避免牲畜的进入,更重要的是作为权利的标志。但是网围栏被破坏,非法在围栏区内放牧的事情时有发生。大面积围封的草场对那些缺少饲草的村民特别有吸引力。在中村,由个人买下的那2000多亩牧草场周围经常有一两个村民放羊,据说私下放牧的那个人储藏的饲草很少,又养了许多羊,他自己的草场几乎没有多少草可以食用。张姓农民已经多次发

现他将牲畜放牧到自己的草场上,并抓住了几次,但是据说效果很有限。甚至行政村集体围封的草场也经常发生牲畜侵入的事件。对于这些侵入网围栏的牲畜,那些购买了草场的村民表示了很大的愤怒,而其他村民似乎无动于衷。作为所有权的标志,网围栏的作用得到村民普遍的认可,同一个自然村的村民很少破坏网围栏,剪破网围栏、非法放牧的往往是周边自然村的人。

面对这些在短期内为村民带来诸多不利的政策,村民产生了自己的应对策略。

村民在村庄内部尽可能减少冲突,保持村庄内部的和谐。张姓村民在购买草场时就仔细地考虑了其他村民的反应,所以选择了一片比较边远的地方。但是这块地方远离村庄,看管比较困难,所以不时会有其他村的村民偷偷放牧。当外村村民偷偷放牧的时候,他们就开始采取比较严格的措施,最初只是劝阻,劝阻无效的时候就会抓羊,最后要罚款。尽管后来张姓村民的母亲将抓来的羊归还了其主人,但是我们从中可以看见他们对本村人与外村人有不同的处理方式。

多数情况下一个自然村内还保留了一些村内的认同,村民之间尽可能保持比较和谐的关系。一些村庄内部的规则可以避免村庄内部的冲突,比如在已经收割的农田和打草场都可以放牧,但是在羊组群以后,每群羊都来自不同的家庭,羊倌会在自己放牧羊群主人家的农田或打草场放牧,尽量避免到其他人的农田或打草场放牧。

尽管有这些规则,但是在国家规则面前,这些规则都很软弱,不足以成为村庄管理草场的根据。村庄中起主导作用的是国家政策,但是这些政策却与村民的日常生活产生矛盾,在这种矛盾面前,村民采取了多种对策。粗略分析,这些对策可以包括执行、违反和交易。

在政府权力可以明显控制的地方,国家的政策和规则得到了执行。比如在邻近公路地区,我们很难看到在禁牧季节放牧。由于交通方便,临近公路的地方容易监管,地方政府对临近公路的地方也给予了更多的关注,因为这往往成为一个地方的脸面,所以村民也很少违反这些规则。政府关注点经常发生转移,在特别关注生态环境的时候,他们对村民牲畜数量的检查也比较严格。实施最为彻底的是限制山羊的政策,由于政府动员了很大的力量,对违规者采取了严格的控制措施,对饲养山羊的人处以罚款,乃至最后没收羊只。山羊的饲养基本得到了控制。现在只有个别村民保留了少部分山羊,



而且至少在名义上这些山羊是圈养的。

但是更为普遍的是违反, 村民经常以两种名义违反政策。第一个名义是政策不符合当地实际, 比如几乎所有的村民都说, 在青草长出以后圈养是不可能的, 因为羊在闻到青草气息以后就不肯再吃干草, 如果继续圈养就必然导致羊只死亡。第二个名义是以自己的生活受到威胁为理由。我们在山上遇到了两个非法放牧的村民, 一位老年男子放了几头牛, 他说, 不能放牧就无法生活, 自己年龄已经很大了, 再不能从事其它工作, 只能依靠放牛。尽管在不久前因为放牧被乡干部抓住了, 为了逃避罚款, 他还请监管人员吃了饭, 但是他说不放牧就没有办法, 所以尽管可能会被罚款, 他还是冒险出来放牧, 只是尽可能地远离树林。毫无疑问, 生存需要是最重要的, 在他们看来, 如果执行政策会威胁到他们的生存, 那么违反政策就具有合理性。

违反政策更多地采取隐蔽的方式。与地方政府形成直接对抗的事件很少, 他们往往逐渐发展出一些隐蔽的策略。典型的如放“夜羊”。现在村民甚至采取集体行动, 一旦知道有人检查, 他们便暂时停止放牧。在很多时候, 因为各种各样关系, 监管人员成为通风报信的人。再比如, “以草定畜”是根据村民所承包草场的面积确定其所饲养的数量。但是我们已经知道, 承包给村民的草场数量大大高于实际可以放牧的面积, 按照这样面积所制定出来的承载量是大大超标的。在中村, 每个人大约有 80-100 亩草场, 并且签订了以草定畜合同, 但实际上村内并没有如此多的草场。其次, 由于允许村民以草场流转的名义扩大牲畜饲养量, 一些饲养牲畜多的村民便在名义上将其他村民的草场流转过来, 以此作为增加牲畜的依据。尽管为了保护环境, 地方政府官员在过去的几年中也试图检查村民牲畜数量, 但是都不很成功, 因为村庄内部复杂的关系, 使外来的检查者很难清晰地了解相互的流转关系。“圈养”也成为了一种理由, 因为从形式上说, “圈养”不需要占用放牧场, 因此不受“以草定畜”政策的限制, 人们可以通过种植、购买增加饲料, 但实际上完全的“圈养”基本上是不可能的。最近由于政府对羊只数量的控制减弱, 已经没有人再顾及“以草定畜”的指标了。

现在村民正在发展出一种新的交易方式, 就是村庄支付一定的“罚金”, 监管者便允许村民在禁牧季节放牧。监管机构一方面承担着监管的职责, 另一方面也是有自身利益的单位, 他们在屡禁不止的情况下, 与其自己去罚款, 还不如与村民达成协议,

既可以减少与村民的矛盾, 也可以对上级有所交待。对于村民来说, 他们增加了成本, 但是也获得了稳定的放牧权。对于村民来说, 罚款不意味着停止放牧, 而是增加了放牧的成本。只要增加的成本比收入低, 那么还是要养羊。

## 畜牧业之外

在现在的政策下, 养羊已经成为鸡肋, 许多家庭依靠牲畜获得有限的现金收入, 没有养殖业, 他们现金收入的机会很少。许多村民表示, 在我们这个地方, 如果不养羊, 哪里会有收入? 但是有一些村民已经开始作出了另外的选择。

在皮村, 一位村民很痛苦地告诉我们, 他已经不想再养羊了, 现在只有 20 来只羊, 支付了各种罚款以后, 这些羊根本不足以维持家里的生活。他说自己原来在外面打工, 后来村里发展养殖业, 日子过好了, 因此他回来了, 但是由于禁牧和罚款, 他感到在村庄里面很难生存, 因此决定还是到外面去打工, 什么时候政策好了, 养羊可以赚钱的时候再回来。

中村就没有那么悲观了, 自从山羊被禁养以后, 许多村民索性不再养羊, 转而从事其它职业。这个村共有 40 户村民, 其中将近 1/3 的村民不再养羊或牛, 但是他们与无畜户不同, 他们在村中并不是贫困农户。在我们的初步统计中, 有 13 户村民不再有牲畜, 其中有 3 户是上了年纪的老人, 因为没有劳动力, 基本上不再从事生产活动。另外 10 户中, 有 4 户依靠在周边地区打工维持生活, 其它的 6 户中, 有两户种植蔬菜, 一户开办了加工厂, 一户从事电焊修理, 一户做了专业羊倌, 同时还开办了商店, 还有一户则依靠打工、跑运输。另外 27 个有牲畜的农户也不都是依靠牲畜的收入。比如村中养羊最多的一个农户, 他家收入的很大一部分来自于他承包沙地上所种植的杏树。多数村民在养羊的同时也还在打一些零工、做一些小生意, 比如贩卖皮张等等。由于中村地处公路沿线, 他们非畜牧业收入的来源越来越多。

据我们观察, 村民家庭状况与牲畜数量并不是线性相关的, 那些养羊的大户人家往往购买较大面积的草场, 牲畜给他们带来了比较高的收入, 而那些无畜的村民往往因为有了比较稳定的非畜牧业收入, 收入也往往较高。日子过得最紧张的可能是那些少畜户, 他们的牲畜很少, 畜牧业收入有限, 同时他们也没有资金从事其它非农产业。

在非农产业的发展中我们可以清晰地看到区



位优势的影响。靠近公路地区,村民可以发展更多的非农产业。中村临近公路,交通比较方便,这样就催生出运输业,村中有数家拥有运输工具,他们主要为修公路运送沙石料等。运输工具的增加带动了修理行业的发展,现在村里已经出现了一家电焊修理点。而地处浑善达克沙漠内的皮村就没有这些优势了。我们看到,当皮村人感到生活压力的时候,他选择的是离开这个村庄。

许多人认为人口压力是草原退化的重要原因,也许从大区域和长时间段来看,这是正确的,但是从微观的角度看,村庄人口在过去的20多年中是处于不断减少的。仅在中村,过去的20年中就有近10户人家外迁。在这10户人家中,有5人是外出打工了,有3人在上了年纪以后投靠儿女了,还有人原本不是村中人,在政策放宽以后回老家了。在土地第一轮承包到第二轮承包之间,整个行政村的人口都在减少。但是近年来,随着农业税费的减免,许多原来放弃土地、离开村庄的村民又纷纷回到村里,重新要求分配土地,但这并没有改变村庄人口减少的趋势。

与许多人原有预期不同,人口减少以后并没有缓解草场的压力,草场退化的现象并没有被遏制。对于多数村民来说,由于草场紧张,他们不能完全依赖牲畜,但是牲畜又是最为简单和保险的收入,特别是中小农户仍然要发展畜牧业。地方政府希望通过改良品种和种植牧草来发展畜牧业,从政府的角度看,发展畜牧业仍然是发展地方经济的重要手段。因此非畜牧业的发展还不能替代畜牧业发展。

### 一些分析

从我们以上的分析来看,尽管有了越来越严格的政策,国家在草原地区投入了越来越多的管理力量,但实际上草原缺少真正的管理。

2005年政府宣布中国北方荒漠化土地面积减少了,这似乎印证我们的政策发挥了作用。但是从分析中可以看到,在村民与政府的博弈中,村民是环境政策的被动接受者,在现有制度环境下,村民并没有成为理性的、维护自身长远利益的行动者,反而经常被短期利益所左右。问题出在了哪里?

对于相信产权可以解决问题的人来说,问题可能就在于产权不清晰。尽管放牧场被承包给了村民,但是由于没有全部被围封起来,边界仍然不清晰。解决问题的方法似乎也很简单,就是通过落实承包制度和围封,使放牧场被清晰地分割开来。

但是,我们的观察却相反,牧场问题的出现在

很大程度上正是社区共同利益被破坏的结果。如果说在牧场上有三个可能的行动主体,即国家、村民和社区,在改革的第一阶段,村民被从社区中分离出来,成为最积极的行动者,在缺少公共利益关注的环境下,村民积极地发展了家庭畜牧业;但是面对生态环境问题的时候,个体村民却显得无所适从,没有解决问题的办法。随后政府扮演起越来越重要的角色,实施了一系列政策,但作为外部力量,政府的政策受到了来自村民或村庄的抵抗,在很大程度上,原有政策的目标已经发生偏移,政策执行的效果被弱化。

在这个过程中,社区,或者更贴切地说是小共同体的作用总被有意无意地忽视或压抑。内蒙古自治区实施的“双权一制”的政策包括了两个方面:所有权被落实到村庄,使用权落实到农户。从我们的研究来看,在建国以后,经过高级社、人民公社和后来的草场使用权落实到村,自然村逐渐成为具有公共财产的共同体,土地、草场和林地都在自然村内部进行分配,甚至公共的放牧场也仅仅对本自然村人员开放。自然村内部有很强的共同利益。而在自然村之间则有清晰的地界,在落实“双权一制”的时候,村庄的所有权基本上已经明确。

但是,我们的政策却在弱化自然村的职能。在农村的管理架构中,自然村只设立村民组长一人,这个人几乎不发挥什么作用,他们完全是兼职的。村庄中的权力主要掌握在行政村组织中。自然村尽管有共同的资产,但是没有完整的组织,因而他们的公共利益得不到有效表达。如果缺少了行政村的干预,自然村内的很多公共事务是无从组织的。随着“土地三十年不变”政策的落实,草场被承包到户,社区所能采取行动的能力越来越弱化。在草场管理中涉及到了三个行动主体,就是国家、村庄和农户。但是在过去的政策中只强调国家和村民两个层面,甚至村民也只是被动的服从者,而不是主动的行动者。主动的行动者只有政府。

政府的政策多采取“一刀切”的方式落实,所谓“一刀切”就是采取简单和标准化行动,这种政策执行方式强化了政府的职能,地方社会不可能对之进行合法的调节。在政府政策面前,小共同体几乎没有任何作用。任何一刀切的政策都不可能完全适合当地的需要,但是在政府的权威中,严格地执行政策成为最重要的目标,而不必顾及这个政策本身的目的。

在这种情况下,政策就只是政府的事情,与村民没有关系了。被政策赋予管理权力的人才有权力

管理,而其他没有被赋予管理权力的人则不负任何责任。放牧成为职能部门管理的事务,村民在放牧的时候,如果不是侵害了农地,那么不管是在禁牧期间,还是在禁止放牧的林地,村民都不会关注这些事情,尽管这些林地和草场可能与每一个村民的利益都有直接的关系。

当集体和集体利益被忽视和弱化,只剩下国家与村民直接博弈的时候,政策就失去了群众基础,所有的制度和政策都成为农民社会之外强加给他们的,他们本身则不再关注这些事务。

国家试图通过承包激发村民家庭的积极性,但是可以看到,草场无法被清晰地划分给村民,村民必须集体使用这些草场;在这种情况下,村民发展经济的积极性被调动起来,但是却不能采取集体行动来解决他们所面临的环境问题。在这个时候,我们看到,草场成为没有管理主体的“公地”,村民可以任意使用,但却没有人做出保护。

当国家不断强化其管理权力的时候,由于失去了社区基础,缺少了地方规范和社区压力的支持,在严格的政策下,产生的却是管理的缺失。

### 参考文献

- [1] 陈建华,等 农牧交错带可持续发展战略与对策[M] 北京:化学工业出版社,2004
- [2] 达林太 内蒙古草地利用方式回顾[A] 中国环境与发展评论(第二卷)[C] 北京:社会科学文献出版社,2004
- [3] 李振刚 克什克腾旗志[Z] 呼和浩特:内蒙古人民出版社,1993
- [4] 埃利诺·奥斯特罗姆 公共事务的治理之道[M] 余逊达,陈旭东译 上海:上海三联书店,2000
- [5] Dee M ack W illiam s *Beyond Great Wall*[M] Stanford University, 2002
- [6] 詹姆斯·斯科特 国家的视角[M] 王晓毅译 北京:社会科学文献出版社,2004

## Management Absence

—A Case Study of The Management of A Semi-Family Semi-Pasturing Area

WANG Xiao-yi

(Research Center of Sociology, Chinese Social Science Institute, Beijing 100732, China)

**Abstract** The degeneration of grasslands in the North, not only influence the life of local people, but also the environment of most parts of the region. In recent years, the government has made out a series of policies and invested a large sum of capital to change the degeneration of the grasslands, which did not receive a good result. The farmers seemed to violate the policies the government made. This paper takes a semi-family semi-pasturing area as an example, observing the recent change of the stockbreeding production, and analyzing the interaction of the behaviors of the farmers and the government.

**Key words** the management of grasslands; semi-family semi-pasturing area; ecological policy

责任编辑 王敬尧