

現代化想像和價值脫嵌： 草原管理制度變遷的反思

張清 述林太

一 研究的緣起

根據國家林業和草原局2018年發布的數據，中國擁有3.928億公頃天然草原，約佔全球草原面積的12%，居世界首位；草地佔土地面積的40.9%，是耕地的2.91倍，森林的1.89倍；1.1億少數民族人口中有70%以上生活在草原地區^①。草原不僅具有經濟社會功能，而且發揮着重要的生態保護功能，是中國北方保護京津地區和中原免受沙塵暴侵襲的重要生態屏障^②。但是，自2002年春以來，沙塵暴幾度肆虐北京，甚至飄洋過海到日本，其影響範圍和頻發程度，將草原退化問題呈現在公眾面前^③。根據第三次全國草原資料調查，內蒙古草原中度和重度退化面積已達3,867萬公頃，佔草原可使用面積的56.9%，天然草原生產力普遍下降了30%至70%^④。恢復退化草原和保護草原生態迫在眉睫。

草原退化的主要原因被歸結為「過牧」（過度放牧），即牲畜數量增長過多，超過了草原的承載力。基於這一解釋，中央政府在草原牧區實施了一系列工程項目以恢復退化草原：2003年開始的退牧還草工程是國家草原生態建設的主體工程，配之以京津風沙源治理工程和公益林保護項目，並通過全年禁牧或季節性休牧，給予牧民一定補償，以期減少牲畜數量，緩解過牧壓力。「十二五」（2011-2015）規劃以來，中央政府投資國家草原生態建設工程項目累計超過400億元（人民幣，下同）^⑤。2011年，中央政府決定在十三個主要草原牧區省份，組織實施草原生態保護補助獎勵機制（以下簡稱「生態補獎」），至2020年累計投入資金超過1,700億元，1,200多萬戶農牧民受益^⑥。但是項目實施十多年後，牲畜數量並沒有像預期那樣持續減少，反而有所增加。以內蒙古的牲畜數量為例，根據內蒙古農牧業廳的數據，2015年為9,929萬羊單位（按採食量將各類牲畜折算成羊的計算單位），2022年增加到10,927萬羊

單位。這是日曆年度(12月)的數據，考慮到出欄(為賺取收入和淘汰弱畜而在市場上出售牲畜)後日曆年度的牲畜數量，遠遠少於出欄前的牧業年度(6月)，這意味着草原承載的牲畜數量增長更多。因此，草原退化「局面改善、總體惡化」的趨勢沒有得到根本的扼制^⑦。

為何投入大量的資金和人力後，草原退化的現狀仍不能得到緩解甚至逆轉？主流的看法就是過牧仍未消除^⑧。但是，草原內部的牧民如何看待草原管理制度的變化和多個草原生態建設項目的執行，目前還鮮有研究。我們並不了解在牧民眼中，草原社會生態價值如何變化，或者說政策制度如何一步步改變牧民保護草原的道德出發點。

自1980年代以來，國家開始通過資金、技術、政策規劃等措施干預草原生態環境和牧民生計。在國家主導的草原生態治理脈絡裏，畜草承包(牲畜和草場交由各牧戶經營生產，下詳)、禁牧休牧、生態移民、牧區城鎮化等一系列自上而下的政策相繼在北方草原牧區實施，草原生態環境保護逐漸從依靠牧民理性和向依賴國家權威轉變^⑨。毋庸置疑，牧民對於草原保護的道德出發點非常重要，草原是家園、生產資源或索要補貼的憑證，牧民不同的理解和態度決定着草場資源能否得到切實和可持續的保護。需要強調的是，道德出發點的改變並不僅僅是由2011年以降的生態補獎引發的。事實上，從80年代初實施的畜草雙承包責任制(下稱「畜草承包制」)開始，近四十年來一系列的制度和政策變遷，使得牧民對草原的意義認知發生了很大變化。從現有研究來看，很少有學者從這一角度考慮草原退化且恢復緩慢的原因，這也就成為本文希望探討的問題。

本文從以下四個部分展開討論：首先以內蒙古為例，簡單梳理草原管理制度近四十年的歷史變革，着重強調牧民在草原使用權方面的變化；其次，結合草原產權制度分析和生態學的發展，析論主導草原管理制度變革的理論思想；再次，闡述牧民對於草原的理解和態度的變遷；最後總結草原價值的「脫嵌」過程，從而解釋草原保護政策和項目難以實現預期目標的原因。

二 草原管理制度的變革

以內蒙古為例，根據草場使用權的分配情況，草原管理制度大致可以分為三個階段：第一階段是草場承包之前的集體使用草場；第二階段是草場承包後的以戶為單位使用草場；第三階段還是以戶為單位，但草場使用的時間和空間範圍受到保護措施的限制。

在畜草承包制實施之前，無論草場是貴族私有還是集體共有，普通牧民儘管不具有草場所有權，但是被授予不同季節內特定草場區域的使用權。牧民家庭按照親緣或地緣關係形成合作集體，確定資源在每個生產集體之間的分配，以及統一管理牲畜移動。生產集體之間不存在明確和固定的邊界，而會隨着實際情況進行調整。在1950至70年代的集體經濟時期，牧民先是成立互助小