

市场化、干旱与草原保护政策 对牧民生计的影响

——2000~2010 年内蒙古牧区的经验分析

王晓毅

内容提要: 2000~2010 年是中国北方草原快速转型的时期, 畜牧业生产方式和草原利用方式都发生了很大变化, 市场化、干旱和相关草原保护政策的实施共同推动了牧区社会转型。在这个变化过程中, 牧区社会原有的互助传统逐渐消失, 互惠的社会关系逐渐减弱。基于对中国北方草原 3 个纯牧业、半农半牧村庄长达 5 年的调查, 本文研究发现, 由于北方草原生态环境脆弱和水资源短缺, 在这十年中, 尽管基础设施建设提高了牧业生产的抗灾能力, 牧区牲畜数量和牧民收入都有所增加, 但是, 牧区社会转型给牧民生计带来了新的脆弱性, 表现为牧区自然资源持续退化、生产成本上升和牧民债务增加。21 世纪第一个十年牧区社会转型及其影响对国家后续的牧区政策产生了重大影响。2010 年以后, 国家对牧区的投入不断增加, 特别是生态补偿的力度持续加大, 这在降低牧民生计脆弱性的同时, 也造成了牧区社会对转移支付的依赖。理解 21 世纪第一个十年牧区社会转型对于理解此后牧区发展的趋势具有重要意义。

关键词: 脆弱性 市场化 社会转型 北方牧区

21 世纪第一个十年是中国北方牧区发展过程中变化最为剧烈的一个时期: 草原退化状况比以往更加明显, 严重影响了草原畜牧业发展; 一些研究表明, 在这十年中, 尽管牧区经济发展改善了部分牧民的生产和生活, 但是, 其经济发展速度落后于农区, 因此, 贫困问题凸显 (袁金霞, 2013); 在一些地区, 部分牧民的绝对收入甚至在下降, 出现贫困化趋势 (海山, 2007; 达林太、郑易生, 2010; 王晓毅, 2009), 同时, 牧区贫富差距迅速扩大 (僧格, 2009; 张倩, 2014), 干旱和畜牧业的迅速市场化导致牧民生计脆弱性增加 (张倩, 2011; 王晓毅, 2013^a; 2013^b)。《国务院关于促进牧区又好又快发展的若干意见》明确指出, “牧区发展仍然面临不少特殊的困难和问题, 欠发达地区的状况仍然没有根本改变, 已成为经济社会发展的薄弱环节”; “草原生态总体恶化趋势尚未根本遏制, 草原畜牧业粗放型增长方式难以为继, 牧区基础设施建设和社会事业发展欠账较多, 牧区牧民生活水平的提高普遍滞后于农区, 牧区仍然是我国全面建设小康社会的难点”^①。

2010 年以后, 牧区发展呈现出新的格局, 以草原生态保护补助奖励 (下文简称 “草原补奖”) 政策为代表的政府补贴项目不断增加, 草原畜牧业产值所占比重在降低, 这些转变与 21 世纪第一个

^① 参见国务院: 《国务院关于促进牧区又好又快发展的若干意见》(国发〔2011〕17 号), 中央政府网 (<http://www.gov.cn>), 2011 年。

十年牧区的变化有直接关系。要理解牧区 2010 年后的变化及未来发展走势, 需要反思 21 世纪第一个十年中牧区的发展与变化, 以及这些变化带来的影响。在梳理 2005~2011 年笔者在内蒙古草原通过田野调查所获得的资料的基础上, 本文试图分析 21 世纪第一个十年牧区社会转型的逻辑, 以及这种转型对牧区此后发展的影响。

一、牧区的脆弱性

由于草原生态系统脆弱, 而且气温和降水变动幅度很大, 自然灾害发生频率较高, 而游牧业高度依赖自然环境, 抵御自然灾害的能力有限, 所以, 一旦遭遇风雪、旱蝗等灾害, 就可能出现牲畜大量死亡、瘟疫流行的情况, 民不聊生(梁景之, 1994)。例如, 作为北方草原最主要的灾害之一, 雪灾发生频繁, 覆盖范围大且造成的损失严重。1947~1987 年 40 年间, 内蒙古自治区发生雪灾 27 次, 其中, 重大雪灾 4 次; 40 年间因自然灾害共损失牲畜 668 万头(只), 平均每年损失 17 万头(只)(于永, 2004)。脆弱的生态环境造成了草原畜牧业的脆弱, 提高草原畜牧业的抗灾能力, 降低草原畜牧业的脆弱性, 是新中国成立以来牧区发展的重要目标。

21 世纪第一个十年期间, 国家实施了一系列措施以推进牧区发展。围绕牧区发展道路和在 21 世纪第一个十年的得失, 学界形成了两种相互对立的观点: 一种观点强调传统草原畜牧业的脆弱性, 希望通过发展现代畜牧业实现经济发展和草原环境保护的双赢; 另一种观点则强调传统游牧是适应北方草原特点、实现草原保护和牧民增收的有效手段。

持发展现代畜牧业观点(即上述第一种观点)的人认为, 草原退化和牧区贫困是以游牧为特征的传统草原畜牧业造成的。传统草原畜牧业缺乏抗灾能力, 经常性的灾害导致牧民无法形成积累。由于基础设施建设不足、草原畜牧业科技水平低以及产业结构单一, 牧民只能通过简单的增加牲畜数量来增加收入, 这反过来又导致草原过度放牧, 造成草原进一步退化。在他们看来, 要打破草原退化与牧民贫困的循环, 只有通过发展现代畜牧业和非农产业才能实现。为此, 就要加快推进游牧民定居和牧区城镇化, 完善草原承包制度, 强化草原管理, 加强畜牧业基础设施建设, 发展现代畜牧业, 增加牧民的非农(牧)收入(贾幼陵, 2011; 钱贵霞等, 2013)。

而持延续传统游牧观点(即上述第二种观点)的人则强调, 牧区贫困和草原退化是改革以来出现的新现象, 是草原承包和发展现代畜牧业的结果。草原的特点在于其生态系统的非平衡性, 而游牧恰恰能适应草原这一非平衡生态系统。游牧在保护草原的同时也因为成本较低从而使牧民能获得较高的畜均收入, 因为移动放牧是牧民对抗灾害的有效手段。但是, 近年来实施的游牧民定居、草原承包等政策使牧民停止游牧, 造成了草原碎片化, 进而导致草原退化; 在此基础上所引入的舍饲圈养、技术改良等, 都增加了畜牧业生产成本, 导致牧民收入减少和陷入贫困(刘书润, 2010; 海山, 2007; 敖仁其、文明, 2013)。在他们看来, 游牧并非是要被立即淘汰的落后生产方式, 而是一种与自然相适应, 在目前仍然具有重要意义的生产方式。

上述两种截然不同观点的争论恰恰反映了牧区发展的两难: 一方面, 在现代化的冲击下, 原有草原利用方式难以为继, 市场化对牧区发展产生了深刻影响; 另一方面, 受资源禀赋的限制, 高投入高产出的生产模式尽管可能减少灾害对畜牧业的影响, 但又会通过增加资源消耗, 提高生产成本, 造成牧民生计脆弱。在 21 世纪第一个十年牧区发展中, 随着基础设施水平的提高和畜牧业经营方式的变化, 草原畜牧业应对严重自然灾害的能力提高, 传统草原畜牧业的脆弱性得到了有效缓解。但与此同时, 随着牧区经济的市场化以及由此引发的资源利用方式的改变和牧民合作关系的减弱, 牧区面临着新的脆弱性, 这种脆弱性表现为自然资源持续退化、畜牧业生产成本持续提高和社区互助

削弱。上述争论的双方，前者看到了自然灾害的风险以及牧区对基础设施的需求，却忽视了牧区资源禀赋对发展方式的限制；后者强调牧区的资源禀赋特征，却忽视了现代化和市场因素对传统牧区的影响和冲击。

本文认为，在 21 世纪第一个十年中，牧区脆弱性的增加是因为其发展方式和所采取的措施忽视了牧区的特殊性：

首先，草原畜牧业发展受到了资源禀赋的限制，畜牧业扩大生产规模的机会有限。中国种植业特别是粮食种植业的增产是依靠增加投入来实现的，大量化肥、农药的使用和水利设施的建设保证了作物产量的增加。但是，在牧区，草原同时具有生产和生态双重价值，为了生态利益，草原不能被无限制地开发。尽管在部分地区，通过引入种植业，例如人工种草和饲料，牧草产量增加了，但这种产出的增加往往是以地下水过度消耗为代价的。

其次，牧区的社会经济结构比较单一，非农就业机会有限。在农区，非农就业对于贫困农户收入增加做出了重要贡献。但是，在牧区，由于产业结构单一，牧民的非农就业机会有限。而且，少数民族的文化特征也使牧民在非农就业方面面临着比汉族农民更多的困难，大多数牧民在今后比较长的时期都很难适应外出打工的要求，因此，非农就业对贫困牧民增加收入贡献很小。推进城镇化和牧区第二、第三产业发展，对于增加非农就业机会和提高牧民收入，作用相对较小。

第三，牧区所面临的气候不确定性大，灾害天气较多，而减少灾害影响的手段比较单一。游牧民定居以后，虽然基础设施建设在一定程度上弥补了气候不确定性的影响，棚圈建设和饲草储备有助于减少灾害天气的影响，远距离调运牧草能力的提高对于抗灾保畜起到了重要作用，但是，天然草原放牧的减少和舍饲圈养时间的延长增加了畜牧业生产成本；牧民生活方式由游牧向定居的转变也带来了生活成本的增加。稳定增加的生产和生活成本以及不稳定增长的收入之间形成了一对矛盾，当牧民收入不足以支付生产和生活成本时，其负债就会增加，正常的生产循环会被打破，从而使牧民陷入贫困。

第四，草原保护与合理利用是互补的。在农区，退耕还林政策对增加农民收入做出了贡献，但是，牧区退牧还草政策的实施却在很大程度上造成牧民生计脆弱，加剧了畜牧业生产的困难。之所以相似的政策在农区和牧区产生了不同效果，是因为两类地区实施这一相似政策的背景不同：退耕还林项目在农区的成功建立在农村劳动力成功转移的基础上，在退耕以后，许多退耕的农民实现了外出打工；但是，牧区在实施草原生态保护政策后，牧民很难成功地转移出去从事非牧业活动。

二、案例村概况

本文研究的资料主要来自内蒙古自治区的 3 个嘎查（村），分别是位于达里湖边的贡格尔嘎查、科尔沁沙地边缘的巴彦哈嘎村和浑善达克沙地腹地的皮房村。其中，前者是一个纯牧业嘎查，后两者都是半农半牧村，且皮房村是一个汉族移民村落。2000~2010 年，笔者对这 3 个嘎查（村）进行了多次调查。之所以选择这 3 个嘎查（村）为案例村庄，原因有二：首先，在很大程度上是基于调查的便利性：笔者在这 3 个嘎查（村）中有比较好的人脉关系，便于开展调查，掌握第一手资料；其次，这 3 个嘎查（村）所包含的多样性在很大程度上能反映北方牧区在 21 世纪第一个十年中所发生的变化。半农半牧区的生产经营方式和生活方式与纯牧区相比有明显的区别，笔者希望在研究中涵盖纯牧区和半农半牧区等多种类型牧区。

贡格尔嘎查位于内蒙古高原中东部，所处地区的地理高度为海拔 1100 米。当地降水相对较丰富；

年平均气温为 0~1℃, 属于温寒半干旱气候区; 植被类型为天然草甸草原^①。该嘎查共有草场 28 万亩, 其中, 集体围封的打草场 4 万亩, 放牧场 24 万亩; 草场分为冬草场(当地人叫“沙窝子”)、夏草场和春秋草场, 面积大约分别占该嘎查全部草场的 30%、10%和 60%。该嘎查有村民 100 多户, 除了 20 多户外迁外, 还有 80 多户居住在嘎查从事畜牧业生产, 其中, 除 6 户仍然居住在浑善达克沙地的冬草场外, 其他牧户都分布在春秋草场的 5 个居住点。2010 年, 该嘎查有牲畜 7000 头(只、匹、峰)左右, 主要是牛和绵羊, 两者的比例大约为 3:7, 以及骆驼 200 多峰和马 70 多匹^②。从 20 世纪 90 年代开始, 该嘎查的冬草场和春秋草场已经被承包到户且多数已经被围封起来, 夏季草场还在被开放利用。

巴彦哈嘎村是内蒙古兴安盟科尔沁右翼中旗的一个自然村, 按照 2009 年村里提供的耕地汇总数据, 该村共有村民 71 户、272 人, 耕地面积 4820 亩, 其中, 获国家农业补贴的耕地面积 1184 亩。该村的农田都已经承包到户, 但与纯牧区不同, 该村的草场一直被作为公共放牧地使用。根据 2010 年统计数据, 全村约有牛 500 头、羊 2200 只, 其中, 绵羊和山羊各占 50%左右^③。科尔沁沙地处于中国东北平原与内蒙古高原、半湿润区与半干旱区以及农耕地区与牧区过渡带的交汇处。从 20 世纪 80 年代至今, 该村的农业生产经历了快速的旱地农业开发、草原畜牧业快速发展、开发地下水资源发展饲料种植并发展舍饲圈养等不同阶段。在农业生产发展过程中, 该村相继出现了水土流失、草原退化和地下水位下降等问题。

皮房村是浑善达克沙地腹地的一个自然村, 有村民 19 户、57 人, 是一个典型的半农半牧村, 村民全部为实行农牧结合的汉族人。历史上该村以种植业为主, 有耕地 500 亩, 农业生产用水完全依靠降雨, 产量低且不稳定, 因此, 农业生产只能满足村民的粮食需求和提供部分饲料喂养牲畜, 几乎没有任何多余的农产品可以出售。皮房村村民的收入主要来源于草原畜牧业。全村虽然有 2.8 万亩草场, 但在 2006 年前后, 随着山羊饲养量的大幅度增加, 其地表植被受到了严重破坏, 草场沙化现象非常严重。政府因此在当地实施了严格的生态保护政策以及天然林保护和草原保护政策^④。以禁牧为主要内容、以罚款为主要手段的环境保护政策对村民生计产生了严重影响。

基于对案例村的多次调查, 笔者发现, 2000~2010 年间, 牧区市场经济发展、水资源利用方式改变所导致的干旱, 以及政府实施的草原保护政策, 构成了牧区社会转型的主要动力。

三、市场化、干旱与草原保护政策

在 20 世纪 80 年代牧区人民公社解体以后, 牧民的经济和社会生活越来越依赖市场, 不仅牧场、牲畜日渐成为商品, 而且牧民日常生活受市场关系的影响也越来越深刻。为了适应市场的需要, 畜牧业开始出现专业化倾向, 且为了提高收入, 多数牧民增加了牲畜饲养数量, 缩短了饲养周期。在持发展现代畜牧业观点的人看来, 市场化发挥了促进牧民经济收入增加和推动畜牧业现代化的作用^⑤。然而, 笔者基于在上述 3 个案例嘎查(村)的调查发现, 市场化的影响是复杂的, 它对草原生态、牧区社会关系和经济活动都产生了广泛影响, 而这些影响在很大程度上造成了牧区社会经济的脆弱。如果说传统草原畜牧业的脆弱性来源于脆弱的生态环境和多变的气候条件, 那么, 转型期牧区的脆

^①克什克腾旗志编纂委员会:《克什克腾旗志》, 内蒙古人民出版社, 1993 年。

^②数据来自于村干部的估算。

^③数据来自于村干部提供的统计数据。

^④浑善达克沙地中往往灌木地与草地混杂。

^⑤参见内蒙古自治区党委、自治区人民政府:《关于全面深化农村牧区改革加快推进农牧业现代化的实施意见》,《内蒙古自治区人民政府公报》, 2014 年第 6 期。

弱性与市场化过程中政策不配套有着密切的关系。

第一, 草原畜牧业的扩张导致草场资源退化。市场化提高了牧民发展经济的积极性, 但也刺激了草原畜牧业的扩张, 在缺少适当配套政策的情况下, 很容易造成草场资源退化。牧民扩大畜牧业生产规模的原因是多方面的, 既有外部市场的刺激, 也受日常生活中现金需求增加的影响。对于牧户来说, 增加收入的主要手段是增加牲畜数量, 特别是那些畜牧大户, 所饲养的牲畜数量增长更快, 这与草原有限的生产能力形成了矛盾。以皮房村为例, 当地植被丰富但生态脆弱, 村民长期靠雨养农业和少量的畜牧业经营维持较低的生活水平。在 21 世纪第一个十年, 山羊绒价格的提高极大地刺激了该村村民发展山羊饲养的积极性。而且, 2005 年该村第一口深水井出水也解决了牲畜饮水问题。因此, 一些经济实力较强的牧户开始扩大牲畜饲养规模, 全村山羊存栏数量在 2006 年前后一度超过了 3000 只。尽管与纯牧区比较, 该村户均牲畜数量并不多, 但是, 就浑善达克沙地脆弱的生态环境而言, 这一牲畜数量已经大大超过了当地的草地承载力, 因而造成了当地草场严重沙化。村民指出, 在大量饲养山羊以前, 皮房村范围内很少有裸露的沙地。但是, 在 2006 年以后, 在大量山羊的啃食和践踏下, 当地许多草场的地表植被受到破坏, 形成了大片裸露的明沙。

巴彦哈嘎村主导产业在种植业和畜牧业之间的转换也是市场经济与生态环境因素相互作用的结果。与中国大部分农区一样, 土地承包调动了巴彦哈嘎村村民的生产积极性。他们增加收入的手段最初是扩大耕地面积, 在 20 世纪 80~90 年代, 大量荒地开垦, 粮食产量的提高增加了村民的收入。但是, 在干旱地区大面积开荒导致了土地沙化和水土流失, 使雨养农业难以为继。为了增加收入, 该村村民从 20 世纪 90 年代后期开始增加天然草原放牧的牲畜数量, 但是, 到 2007 年前后, 草原退化造成该村畜牧业发展困难, 大量牲畜因为营养不良而生长缓慢, 母羊产羔能力下降。在这种情况下, 政府支持该村打井, 以利用地下水发展灌溉农业, 并希望以此实现保护草原和增加农民收入的双重目标, 但是, 其代价是地表水和地下水减少。村内原有的水泡子都已经消失, 地下水位下降。兴安盟水利局数据^①显示, 从 20 世纪 80 年代到 2010 年, 兴安盟地下水总量几乎减少了一半, 这与盟内农业灌溉大规模利用地下水有直接的关系。

通过引入市场机制来推动牧区经济发展与牧区脆弱的生态环境之间存在着内在矛盾, 对草原不加节制地利用很容易导致草原退化。牧区经济高度依赖自然资源, 自然资源退化加剧了牧区经济的脆弱程度。

第二, 舍饲圈养推动畜牧业成本上升。草原承包到户和自然资源退化促使畜牧业转变生产方式, 舍饲圈养逐渐取代天然草原放牧, 而舍饲圈养往往需要牧户再购买牧草, 越来越多地购买牧草导致畜牧业生产成本大幅度上升。

巴彦哈嘎村主导产业从种植业转变到畜牧业, 并最终转变为依靠灌溉农业支持的畜牧业, 如果说在这个转变过程中牧民暂时维持了生计, 且收入有所增长, 那么, 对于完全依靠畜牧业的贡格尔嘎查来说, 可供牧民选择的空间就比较小了。在天然草原不足以维持草原畜牧业时, 牧民就不得不依赖购买牧草来维持草原畜牧业, 从而使生产成本增加, 收入减少。

在传统游牧时期, 资源的多样性为贡格尔嘎查畜牧业发展提供了良好的条件: 位于浑善达克沙地内的冬季草场因冬季温度较高, 牧草产量较高; 沿贡格尔河分布的夏季草场水草丰美; 而春秋草场也是产草量比较高的草甸草原。牧民分季节游牧, 既能满足牲畜的采食需求, 也能有效保护草原。从 20 世纪 80 年代开始, 越来越多的牧民逐渐定居在春秋草场, 牲畜和草原被承包到户。随着经营单位缩小, 牧民停止了移动放牧, 冬季草场和夏季草场因为距离较远而逐渐被停止使用, 春秋草场

^①数据来自对兴安盟水利局的访谈。

逐渐成为牧民全年放牧的草场。草场利用方式的改变导致实际可利用草场面积减小和草场休养恢复时间欠缺,加之在 21 世纪第一个十年连续干旱,这些因素共同导致天然草原不足以维持牲畜对牧草的需求,牧民不得不在冬季对牲畜进行补饲。补饲的牧草来自于村庄之外,或租赁打草场打草,或直接购买牧草。2008~2010 年间,贡格尔嘎查牧民购买的牧草数量不断增加,且牧草价格也在不断攀升。天然草原放牧的减少和补饲的增加大大提高了草原畜牧业的生产成本。在调查中,笔者发现,在干旱较严重的年份,牧草支出已经相当于牧民总收入的 50%以上,较富裕的牧户通过出售牲畜还可以勉强维持畜牧业生产,而牲畜数量较少的牧户无法维持畜牧业生产,贡格尔嘎查牲畜总量不断减少,无畜户不断增加。

持发展现代畜牧业观点的人认为,从天然草原放牧转变为舍饲圈养,是发展高效畜牧业的过程,舍饲圈养可以缩短生产周期,加速牲畜出栏,从而提高牧民收入;并且,舍饲可以减少天然草原放牧,从而达到保护草原的目的。但是,从现实情况看,牧民购买牧草饲喂牲畜是因为天然草原所生产的牧草不足以满足牲畜饲喂的需要,特别是在灾害天气出现时,牧草严重短缺。补饲的目的是维持原有的草原畜牧业模式,而不是将其转变为高投入高产出的高效畜牧业模式。在这样的背景下,补饲增加了畜牧业生产成本,却没有增加牧民收入,这增加了畜牧业生产的脆弱性。

第三,市场经济增加了单个牧户承担的市场风险。市场化打破了牧民之间原有的互惠与合作关系,使单个牧户独立承担市场风险。首先,在牲畜被私有化和草原被承包到户以后,家庭成为基本生产单元,原来集体时期的大规模畜群被一家一户的小畜群替代。流动放牧需要牧民跟随畜群迁徙,畜群数量增加就需要更多的劳动力来管理畜群,在家庭没有足够劳动力的情况下,移动放牧就会停止。例如,在贡格尔嘎查,牧民停止使用冬季草场和夏季草场的原因之一就是家庭没有足够的劳动力看管移动的畜群。其次,作为牧民抗击自然灾害的主要手段,曾经的跨区域互惠式游牧被牧草远距离运输和交易替代,在灾害发生时,尽管牧草远距离运输和交易也可以满足牲畜对牧草的需求,但此时牧草价格往往较高。每年秋季,牧民都在犹豫要储备多少牧草,如果储备多了会增加支出,而如果储备少了又可能因为灾害发生而不得不购进高价牧草。牧草市场价格波动与自然灾害发生同时作用,放大了自然灾害的影响。

对收入水平不同的牧民来说,市场化的影响是不同的。在传统的草原畜牧业时期,牧民之间的互惠关系在很大程度上可以使低收入牧民得到社区的支持。但是,在市场经济发展过程中,富裕牧民更多地从市场发展中受益,而贫困牧民则更多地感受到市场化的风险。在对贡格尔嘎查 31 户牧户的调查中,笔者发现,2010 年,这 31 户牧户总计盈余 38 万元,其中 2 户的盈余就达 25.7 万元;10 户牧户收不抵支,占 1/3。这些收不抵支的牧户无法偿清当年的债务,陷入“借贷—还账—借贷”的怪圈。

第四,牧民承担了大部分实施草原保护政策的成本。这也加剧了牧民生计的脆弱性。在高度依赖自然资源的北方牧区,生态保护和草原恢复是降低草原畜牧业脆弱性和提高草原畜牧业抗逆力的重要措施。为此,政府投入了大量资金实施草原保护政策。但是,从总体来看,保护草原的效果并不理想。即使按照官方公布的数据,2005~2010 年,全国草原生态改善的效果并不明显,草产量仅提高了 4%左右,而且草原一直处于局部改善和总体退化的状态中^①。

实施草原保护政策的成本,包括实施政策本身带来的成本,以及在实施过程中所产生的监管成本和逃避成本。这些成本不少由牧民来承担,因此加剧了牧民生计的脆弱性。在 21 世纪第一个十年

^①根据环境保护部《2005 年中国环境状况公报》(2006 年 7 月 27 日)和《2010 年中国环境状况公报》(2011 年 6 月 3 日)中数据计算,这两个公报见环境保护部网站(<http://jcs.mep.gov.cn>)。

中，草原保护的主要措施是草畜平衡和休牧禁牧。对于多数牧区而言，草畜平衡意味着减少牲畜数量，休牧禁牧意味着减少天然草原上的放牧时间，这两种措施在保护草原的同时也减少了牧民的收入，增加了牧民的生产成本。尽管政府在退牧还草项目区提供了饲料粮补贴，但是，其额度较低，不能弥补牧民由于减畜而减少的经济收入。因此，在实施休牧禁牧等草原保护政策时，许多牧民仍然违规放牧，例如，为了躲避草原监管部门的监管而在夜间放牧或近距离放牧，或将牲畜分散后违规放牧，这增加了放牧的人工成本。为了严格实施草原保护政策，政府加强了对牧民放牧的监管，对于牧民违反草原保护政策的放牧行为，往往会处以罚款。在巴彦哈嘎村和皮房村，因为罚款经常发生，牧民已经将罚款看成牧业生产成本之一。

北方牧区市场经济的发展过程推动了畜牧业生产方式和资源利用方式的改变，但是，这种改变与北方草原的脆弱性之间产生了矛盾，不仅没能使草原畜牧业发展成为高效的现代草原畜牧业，并实现牧民的普遍增收，反而在草原退化、灾害天气增加、生产成本上升和畜产品市场价格波动的影响下，牧民的生计更加脆弱，特别是低收入家庭受到的影响更大。

四、政策的变化及牧区的新问题

21 世纪第一个十年，牧区基础设施建设提高了草原畜牧业的抗灾能力，但是，生产成本不断上升、草原持续退化以及牲畜市场价格波动都削弱了牧区的抗逆能力。脆弱的草原畜牧业与牧民日常生活中稳定增加的现金需求之间产生了矛盾：一方面，牧民的生产和生活越来越依赖市场，不仅购买草料需要资金，而且子女上学、老人就医乃至日常生活的现金支出都增多了。以教育为例，3 个案例嘎查（村）都没有村级小学，学龄儿童需要到城镇上学，有小学生的牧民家庭的生活成本例如租房和日常生活开支因此增加了。另一方面，畜牧业生产不稳定，不断上升的生产成本造成牧民纯收入下降，中低收入牧民家庭开始出现入不敷出的情况，单纯依靠畜牧业收入难以维持牧民家庭生活。在这种情况下，来自国家的补贴就成为他们克服生计脆弱性的主要手段。

2008 年前后，在北方草原实施的生态保护项目陆续到期，例如京津风沙源治理项目、退牧还草项目等，牧区部分地方政府开始担心没有项目支持情况下牧区的发展走向。2011 年，全国牧区工作会议召开，并颁布了《国务院关于促进牧区又好又快发展的若干意见》。以此为标志，牧区发展进入一个新阶段。在这一阶段，草原的生态作用受到空前重视；在保护生态和改善民生的目标下，国家加大了对牧区的投入，特别是加大了改善民生方面的投入。

生态补偿，即对生态保护做出贡献且做出牺牲的地区和群体应该得到受益方提供的补偿，为国家增加在牧区的投入提供了决策依据。决策层既充分意识到牧区生态功能的重要性，也意识到如果不很好地解决牧民的生计问题，草原就不可能得到很好的保护，因此，国家出台了多项改善牧民生计的政策，其中影响最大的是草原补奖政策。与 21 世纪第一个十年实施的退牧还草政策不同，草原补奖政策大大增加了牧民的补助额度，同时，在草原补奖资金发放方式上也给予地方政府更多自主权。因此，不同地区形成了不同的草原补奖资金分配方式。这些分配方式弱化了草原承包面积对牧民收入的影响，保障了中低收入牧民的利益。例如，在按照草原承包面积发放草原补奖资金的基础上制订了“上封顶”和“下保底”的分配方式，将中央的部分草原补奖资金按照家庭人口数量而非草原承包面积发放，就发挥了一定的社会保障功能。

在 21 世纪第一个十年中，随着政府承担越来越多的牧民生计保障功能，一方面，由市场化、环境退化和实施草原保护政策带来的牧民生计脆弱性得到了部分降低，特别是对于中低收入牧民家庭来说，草原补奖资金可以弱化生产成本提高和干旱带来的影响，减轻他们对畜牧业的依赖；但另一

方面,牧民也形成了对国家草原补奖资金的高度依赖,不仅低收入牧民需要靠补贴来维持生计,富裕牧民也越来越依赖政府补贴来增加基础设施建设投入。尽管草原环境略有改善,但是,水资源消耗在加剧,草原保护与水资源利用和保护之间的关系会越来越密切,草原环境保护政策需要更加突出水资源保护的意义。与此同时,对畜牧业依赖程度的降低也在一定程度上促使牧民加快向城镇转移,非牧就业机会对牧民生计的影响会逐渐显现。从这个意义上说,此后北方牧区发展所面临的问题与21世纪第一个十年会有很大不同。

参考文献

- (1) 敖仁其、文明:《资源利用方式改变与社会经济脆弱性关联探讨》,《广西民族大学学报(哲学社会科学版)》2013年第7期。
- (2) 达林太、郑易生:《牧区与市场》,社会科学文献出版社,2010年。
- (3) 海山:《内蒙古牧区贫困化问题及扶贫开发对策研究》,《畜牧经济》2007年第10期。
- (4) 贾幼陵:《关于草原荒漠化及游牧问题的讨论》,《中国草地学报》2011年第1期。
- (5) 梁景之:《自然灾害与古代北方草原游牧民族》,《民族研究》1994年第3期。
- (6) 刘书润:《重新审视中国草原》,中外对话(<http://www.chinadialogue.asia>),2010年3月26日。
- (7) 钱贵霞、郝永红、吴迪:《内蒙古农村牧区贫困状况及成因分析》,《内蒙古大学学报(哲学社会科学版)》2013年第5期。
- (8) 僧格:《转型期内蒙古牧区社会生活变迁的实证研究》,《西北民族研究》2009年第2期。
- (9) 王晓毅:《干旱下的牧民生计》,《华中师范大学学报》2009年第7期。
- (10) 王晓毅:《制度变迁下的草原干旱》,《中国农业大学学报(哲学社会科学版)》2013年第1期。
- (11) 王晓毅:《从适应能力的角度看农牧转换》,《学海》2013年第1期。
- (12) 于永:《内蒙古雪灾的特点与抗灾的思考》,《内蒙古师范大学学报(哲学社会科学版)》2004年第4期。
- (13) 袁金霞:《青海省农牧区贫困问题探析》,《青海金融》2013年第8期。
- (14) 张倩:《牧民应对气候变化的社会脆弱性》,《社会学研究》2011年第5期。

(作者单位:中国社会科学院社会学研究所)

(责任编辑:陈秋红)

~~~~~  
(上接第85页)

- (15) Laspita, Stavroula; Breugst, Nicola; Hebllich, Stephan and Patzelt, Holger: Intergenerational Transmission of Entrepreneurial Intentions, *Journal of Business Venturing*, 27(4): 414-435, 2012.
- (16) Houten, Jasper; Gesthuizen, Maurice and Wolbers, Maarten: Intergenerational Transmission of Occupational Status: The Role of Voluntary Association Membership as an Emerging Compensatory Strategy of Reproduction, *Research in Social Stratification and Mobility*, 33(9): 13-26, 2013.
- (17) Elgar, Georgia: Transmission of Traditional Agricultural Knowledge: Intergenerational or International? Examining Youth's Involvement in Agriculture, Independent Study Project (ISP) Collection, SIT Graduate Institute, 2013.

(作者单位:中国农业大学人文与发展学院;  
中国农业大学中国生态补偿政策研究中心)  
(责任编辑:陈秋红)