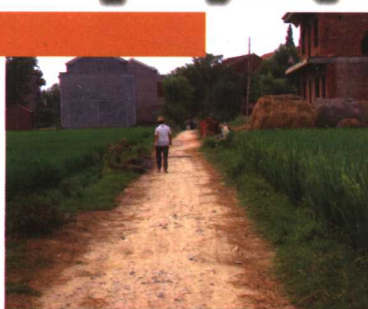


2005.2

SANNONGZHONGGUO

三农中国



王晓毅 公地的悲剧？

旷新年 三农何以危机

罗小鹏 开发扶贫与农民专业协会

冯小双 转型社会中的保姆与雇主关系

马宝成 宏观视野中的中国乡镇体制改革

温铁军 我们为什么要进行新时期的乡村建设？

赵晓力 汝果欲听讼，功夫在法外

老田 评程漱兰教授的《中国农村发展：理论与实践》

李昌平 一个不为人知的医疗合作社

三农中国 2005 · 2

(总第 6 辑)

华中科技大学中国乡村治理研究中心编

湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

三农中国 2005·2/贺雪峰主编. —武汉:湖北人民出版社,2005.

ISBN 7-216-04331-6

I. 三…

II. 贺…

III. ①农业经济—研究—中国

②农村经济—研究—中国

③农民—问题—研究—中国

IV. ①F32 ②D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 091779 号

策 划 窦鸿潭

《三农中国》欢迎来稿

电子邮件:hs9999@sohu.com(尽可能附与内容相关的照片)

三农中国 2005·2

主编 贺雪峰 执行主编 董磊明

出版: 湖北人民出版社
发行:

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:安陆市鼎鑫印务有限责任公司

经销:湖北省新华书店

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32

印张:6.5

版次:2005 年 9 月第 1 版

印次:2005 年 9 月第 1 次印刷

字数:166 千字

定价:10.00 元

书号:ISBN 7-216-04331-6/F·783

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

三农中国网址:<http://www.snzg.net>

《三农中国》编辑委员会

(按姓氏笔画排列)

于建嵘 中国社会科学院研究员

卞利 安徽大学教授

毛丹 浙江大学教授

王铭铭 北京大学教授

仝志辉 清华大学博士后

白南生 中国人民大学教授

孙立平 清华大学教授

孙秋云 华中科技大学教授

朱苏力 北京大学教授

吴毅 华中科技大学教授

吴重庆 广州社会科学院研究员

张鸣 中国人民大学教授

张静 北京大学教授

张乐天 复旦大学教授

张佩国 上海大学教授

张晓山 中国社会科学院研究员

李昌平 乐施会项目官员

陆学艺 中国社会科学院研究员

周晓虹 南京大学教授

金太军	南京师范大学教授
姚 洋	北京大学教授
柏贵喜	中南民族大学教授
洪大用	中国人民大学教授
贺雪峰	华中科技大学教授
赵树凯	国务院发展研究中心研究员
钟涨宝	华中农业大学教授
项继权	华中师范大学教授
党国英	中国社会科学院研究员
徐 勇	华中师范大学教授
秦 晖	清华大学教授
郭正林	中山大学教授
曹锦清	华东理工大学教授
温铁军	中国人民大学教授
程漱兰	中国人民大学教授
董建辉	厦门大学教授
董磊明	华中科技大学副教授
韩 俊	国务院发展研究中心研究员
樊 平	中国社会科学院研究员

目 录

专家论坛

- 王晓毅 公地的悲剧? /1
- 旷新年 三农何以危机 /12
- 罗小鹏 开发扶贫与农民专业协会
——毕节地区农民专业协会考察报告 /25
- 刘 岳 中国农村现代化之社会基础的再造 /38

热门话题

- 冯小双 转型社会中的保姆与雇主关系
——以北京个案为例 /45

三农评论

- 李昌金 客观看待惠农政策对粮食增产的作用 /61
- 马宝成 宏观视野中的中国乡镇体制改革 /69
- 王金红 如何解除“负债乡镇”之痛? /79

专题论坛

- 温铁军 我们为什么要进行新时期的乡村建设? /83
- 谭同学 乡村建设的三种主张与农村社会发展导向 /89
- 王林丽 老年人协会与老年人主观福利
——湖北高阳三村老年人协会调查 /94
- 赵晓峰 一个学生社团和一个村庄的故事 /104

一家之言

- 赵晓力 汝果欲听讼,功夫在法外
——我看人民法院 /110

- 张广荣 村务公开和人民法院
——村民民主自治过程中人民法院的使命 /113
- 蔡永飞 不宜高估免征农业税对农民减负的意义 /118
- 陈文胜 中国三农学界的五种倾向 /121

学术评论

- 老田 评程漱兰教授的《中国农村发展:理论与实践》/128
- 李云雷 《秦腔》与乡土中国叙事 /133
- 陈柏峰 马山的角色与刘结巴的正义
——电影《寻枪》中的悲剧 /142

乡土随笔

- 李昌平 一个不为人知的医疗合作社 /149
- 吕德文 村治是如何可能的 /159
- 吉明晓 乡村丧事笔录 /168

三农人物

- 王玥 徐刚 辛秋水访谈:建设农村就是建设中国 /178
- 杨雅如 梁漱溟的合作经济思想与实验述评 /184

杂谈

- 尤陈俊 大陆外的中国农村想象 /191
- 简讯二则 /196
- 读者来信 /198
- 编辑手记 /199

王晓毅

哈

丁 (Garrett Hardin) 1968 年在《公地的悲剧》(The Tragedy of the Commons) 中讨论了公共草场的问题: 如果草场是公共的, 为了增加收入, 每个牧民都希望增加自己的牲畜, 这将带来过牧的问题, 并导致草场退化, 最终给所有的放牧人带来悲剧。在他看来, 解决这个问题需要改变公地的性质, 使草场不再是公共的, 而成为有着明确所属权草场, 这样可以避免对草场的过度使用。在中国草原地区实施的草场承包(在内蒙古被称为双权一制, 村庄的所有权和村民的使用权加上承包制)基本上延续这个思路, 希望草场的承包可以达到农区土地包产到户同样的效果, 但是实施的结果似乎与预期相去甚远, 在草场承包以后, 村民所饲养的牲畜仍然在继续增加, 草原过牧和退化依然严重。



草场退化问题之所以引起中央政府和公众的重视, 在很大程度上是因为草场退化所导致的沙尘暴已经严重地影响了包括北京在内的北方大部分城市, 防止沙尘暴成为政府的重要目标。为此,

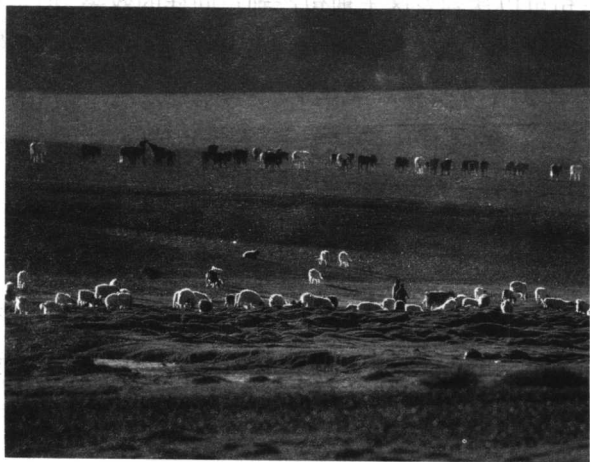
作者系中国社会科学院研究员。



政府通过调整政策,希望通过村民和政府的共同努力,来改变这种现状。

按照政策设计者的预期,明晰草场的使用权可以克服牧民在放牧牲畜中吃草原大锅饭的问题,提高村民建设草原的积极性。

早在 1980 年代初期,随着人民公社体制的解体,集体的牲畜就被承包到农户,这刺激了农户增加牲畜的积极性。随着牲畜数量的增加,草原受到了越来越大的压力。过牧导致了草原的退化,草的覆盖度降低,许多地方出现了沙化。在 1990 年代中后期,一些地方开始将草场承包到农户,希望通过承包可以激发村民保护建设草场的积极性,从而在增加村民收入的同时,也可以保护草原。与农田不同,草原上的牲畜是流动的,如果没有网围栏,也就不可能真正将承包到户的草原有效地保护起来,从 1990 年代后期开始了大规模的网围栏建设。包围在网围栏中的草场具有了明确的归属。像人们所预期的一样,减少了放牧以后,围栏内的植被迅速恢复,但是这并没有扭转草原整体退化的趋势,尽管网围栏内越来越绿,草越长越高,但是在网围栏外面,放牧的羊只不断增加,草场退化的趋势愈演愈烈。承包制在草原并没有发挥神奇的作用。



在很多地方,草场承包只是停留在纸上,并没真正实施。草原上的草场包括了两类,第一类是打草场。在1980年代以前,一些牧业队开始将部分草长得比较好的地方保护起来作为打草场,以解决冬季饲草不足的问题,在内蒙古的许多地方,这些打草的基地被称为草库伦。1980年代牲畜数量增加以后,需要准备更多的饲草以备牲畜过冬。这个时候,许多地方的打草场被分配到村民。打草场的草只能收割饲草,不允许放牧。在打草场承包以后,每个农户有了一块可以收获饲草的地盘。除了打草场以外,大面积的草原是作为放牧场的,尽管在草原普遍实施了草场承包的政策,但是这项政策只对一部分农牧户才具有实际意义。

半农半牧区的草场面积一般都比较小,尽管当地农民与政府签订了草场承包使用合同,有些地方甚至发放了草原使用证,但是在多数半农半牧区草场并没有被真正承包到户,所谓承包只是停留在纸上。为什么放牧场不能像农田一样真正承包到农户?他们说,牲畜是流动的,需要一定的空间活动,如果将放牧场真正承包到农户,每一户的草场面积都很小,不够放牧牲畜用的。如果牲畜被封闭在小块的草场中,不仅它们无法活动,甚至得不到饮水。到现在,村民的牲畜还在这些纸面上已经被分割到农户的公共牧场上放牧,牧场的植被也还在不断退化。

纯牧区的草场面积很大,多数的草场已经被承包到农户,但是单纯的承包合同并不能充分保障牧民对他们牧场的使用权,要充分保障他们具有排他性的使用权还需要相应的基础设施。比如,他们需要网围栏将自己的草场围封起来才能清晰地界定自己草场的边界。如果没有网围栏,就不能阻止其他人的牲畜进入自己的草场。此外他们还需要打井,因为在围封区内没有水源,牲畜得不到饮用水,那么将草场围封起来也不能放牧。

我们看到,在同样草场承包政策下,并不是所有人都可以有一块边界清晰的草场供自己使用,那些有经济实力的村民可以围封他们的草场,可以打井,也可以投资改善他们围封区内的植被状



况,他们实现了自己的使用权。而一般农户很难支付如此巨大的投入,他们的草场往往仅在名义上属于他们,别人的牲畜往往还在自由进出他们的草场。在半农半牧区,早在草场承包之前,一些草场就被以荒山荒坡的名义出售给了农户,这些草场被围封起来,其他任何人不能进入。在牧区,一些有经济实力或权力的牧民也早早地将自己的草场围封起来,甚至围封的面积比他们承包的面积更大,这些被围封起来的草场就成为由他们个人支配的草场,不允许其他人使用。当围封区域内的管理越来越严格的时候,围封区域之外的情况就完全不同了,一些富裕的农民在将自己的草场围封起来以后,开始赶着牲畜吃别人草场里的草。那些草场的主人或者因为没有劳动力,或者因为没有牲畜,很难管理他们自己的草场。

决策者们曾经希望通过草场使用权的转移来提高草场的经济效益,同时也使贫困村民得到一些经济上的补偿。如果他们草场转租给其他牲畜较多农户使用,他们至少可以收一些租金。但是这种逻辑似乎只存在于办公室的思考中。草场使用权的确发生了转移,但是很少,如果你不能保护自己的草场,人们怎么会去租用你的草场?没有围封和建设的草场很难被别人租用,即使被租用,租金也很低。不管草场的使用权是否发生了转移,没有人会去保护这块草场,贫困的草场主人没有能力去建设和保护自己的草场,而使用者也不会关心别人的财产,大家所关注的都是如何在短时间内从这块草场上获得尽可能多的收益。



1990年代后期积极推进草场承包制以来,草原的生态环境并没有明显改善,如果说将村民从原来公社集体的体制中解放出来,

发挥他们生产的积极性,扩大生产,增加收入,我们取得了很好经验的话,但是刺激他们关注长远的环境,关注长远的利益并没有取得很好的成就。不仅在牧业生产是这样,在农业生产上也同样。在农村土地承包以后,农民很少在土地上进行长期的投入,他们往往倾向于简单地使用化肥,在短期内提高粮食的产量。草场的情况也与此相似,村民更多地关注草场的产出。尽管经过 1990 年代草场的迅速退化,多数村民都了解到草场退化给他们带来的危害,但是他们不相信凭借自己的努力可以解决这个问题。这进入了最典型的集体行动的逻辑,每个人都相信,如果自己去扩大牲畜的饲养,别人也会扩大牲畜饲养量,环境不会有所改善,但是自己却因此减少收入。这种困境在某种程度上类似于“囚徒困境”,每个人因为对其他人的不信任,因此总是采取对自己有利的行为,但是最终的结果却是对所有人的灾难。

承包方式并没有解决个体村民的经济发展与整体环境退化的矛盾,政府开始更积极地介入到保护草原的直接行动中,试图通过更直接的干预来改善草原的管理。这些干预包括更积极的环境政策,建立更大的专业管理队伍和对村民实行直接的补贴。

与草场保护关系最为密切的环境政策包括实施“以草定畜”、建立围封项目区和公益林区,以及实行禁牧政策。过牧被认为是导致草原退化的最重要原因,1990 年代末到 2000 年代初,政府积极推进了“以草定畜”的工作,也就是核定农牧户的草场面积和饲草产量,以此作为确定农户可以饲养牲畜数量的标准。如果村民所饲养牲畜的数量大于这个指标,那么他们就需要从其他人那里转移草场进来,或者他们的牲畜要被强制出栏,以保持草畜的平衡。违反这个政策的村民还可能要被处罚。这个政策如果严格的实施可能发挥控制牲畜数量的作用,但是村民往往会违背这个政策,因为村民要增加收入就必须增加牲畜的存栏量。

我们看到,在草场荒漠化严重地方,当地人采取两种方式削弱“以草定畜”政策的影响。第一种方式是增加草场面积的基数,

从而扩大合法饲养牲畜的数量。在沙漠化地区,可以放牧的草场往往比账面上的草场面积小很多,因为沙漠的扩大,也因为很多围封区域内被禁止放牧,实际可以放牧的草场面积减少,经过核定的载畜量往往就已经是过牧的载畜量了。“以草定畜”的草场面积基数经常大于实际可以放牧的面积。另外村民也通过草场使用权转移来逃避检查,那些没有牲畜的农户往往也没有真正可以放牧的草场,但是他们在纸面上的草场使用权也被其他村民拿来作为扩大自己牲畜数量的依据。所以我们看到的结果是,尽管实施“以草定畜”的政策,但是每个地区的载畜量还都在增加。

政府直接投资在沙漠化比较严重的草原地区实行围封,这些围封区域通过飞播、植树、种草等措施恢复植被,在项目区内严格禁止放牧。围封的结果是项目区内的植被恢复很快,各级政府都乐于通过项目区的植被恢复来表明改善环境所取得的成就。但是由于在项目区内严格禁止放牧,这实际上大大缩小了放牧场的面积,在日渐缩小的放牧场放牧同样数量,甚至数量还在增加的牲畜,无疑增加了现有放牧场的压力,我们经常可以发现围栏内与围栏外面草场状况截然不同,一面是植被的恢复,一面是不断的退化。

公益林区和天然林保护工程可以有效地保护天然林,防止荒漠化,一些地方更将天然林的保护范围扩大到所有的灌木,这些灌木可以有效地防风固沙,从而减少沙尘暴的形成和沙丘的流动。但是在许多半农半牧区,灌木、林木和放牧场并没有天然的界限,在牲畜所必须经过的道路两旁生长了灌木丛,如果严格地执行政策,就意味着原来传统的放牧场被进一步压缩,甚至因为羊道上生长了灌木,羊群根本没有道路到达放牧场。在这种情况下,放牧就意味着与现有的林业政策发生冲突。在草原地区,林业与草原之间关于土地利用的冲突已经越来越严重,在农业部门规划中可以作为草场的土地,在林业部门则规划为林地或宜林地,这造成村民在农业部门规划的草地上放牧却破坏了林业政策。

现在对部分牧区和半农半牧区影响最大的政策是禁牧,或被

称为“舍饲圈养”，也就是在全年的某一个时间段禁止放牧，从而给草场恢复和生长的时间。不同地区草的生长周期不同，禁牧期限也不同，一般在半年左右。在最缺少草场的地方，实施了全年禁牧，也就是说，牲畜完全不可以放牧，所有食草的牲畜都只能在圈里喂养。禁牧无疑是村民生产方式的一个非常重大的改变。但是我们看到，尽管村民的生产方式已经开始发生转变，比如他们开始储存冬季的草料和修建暖圈以解决牲畜过冬的问题，但是他们仍然依赖天然草场放牧，他们相信，不能放牧，牲畜就不能正常生长；春天青草出来以后，如果不放牧，羊就不肯吃干草。

在大部分禁牧地区，非法放牧是普遍存在的。为了躲避监管人员，一些村民开始夜间放牧，被称为放“夜羊”。另外一些村庄的村民则结成联盟，希望在放牧的时候可以躲过监管人员的监管。甚至有人希望通过发展与监管人员的私人关系以逃避惩罚。在放牧与禁牧之间，政府与农民在演绎着一个一个故事。

为了保障这些政策被严格执行，政府在草原地区建立了更庞大的监管机构，原来林业部门的管理权限被大大扩充，随着天然林保护工程、公益林区的建立，中央政府在环境建设方面投入了越来越多的资金。有了这些资金的保障，林业系统可以雇佣更多的护林员，为林业执法人员配备更好的设备，如摩托车、越野车等，在一些地方还配备了数码相机，这增加了他们的机动性，加强了林业管理人员的管理能力，使他们更容易对违反政策的村民进行处罚。拥有了这些设备以后，农民越来越难以防备他们的突然检查。

在林业部门之外，一些地方还建立了生态管理机构，以负责禁牧政策的执行。在县级，建立了生态大队，在乡镇级建立了生态中队。在每年禁止放牧的时期，生态中队要监督村民，以防止他们放牧。对于违反政策放牧的村民，林业和生态监管部门有权力对村民进行罚款。

在保护环境的口号下，林业和生态监管部门的权力在不断扩张，他们随时对村民的放牧行为进行监管和处罚。村民不能停止



放牧,但又要避免,或者减少被处罚的次数,他们逐渐形成了多种策略。

建立这些监管部门的最初设想是为了规范村民的放牧行为,但实际结果却是村民与监管部门之间的讨价还价。一些村民冒险放牧,他们没有足够的饲草,也缺少放牧场,要使自己的牲畜还可以存活下来,就要放牧。他们知道可能会被监管人员抓到,但是他们只能希望自己的运气不要太坏,不要被抓住,抓住了以后哀求一下可以少罚一些款,当然最好是不罚款;在与监管人员的交往中,他们也试图找到监管人员活动的规律,在他们认为安全的时间或地点放牧,如果遇到大规模检查的时候,他们宁可让自己的牲畜饿上一段时间,也不敢公开去放牧。在林业和生态监管机构中都有本地人,他们在很多时候主动为当地村民通风报信,使当地村民在检查的时候能够有所准备。

在一些地方,鉴于无法控制村民放牧,生态监察机构与当地村庄达成协议,村庄支付一些固定的罚款,生态监察机构就允许村民在禁牧期间放牧而不继续处罚。一些村民抱怨,政府投入了资金雇佣了监管人员,他们的职责完全不是保护植被,而是对村民进行罚款。

我们在农村调查时候发现,由于村民到目前还没有找到一个有效的方法可以真正实施禁牧,所以他们将罚款看作一种必需的支出,当村民计算他们收益的时候,罚款被作为一项重要的,而且也是必须的生产成本来计算。村民抱怨说,尽管农村的税费改革减少了他们的税收,但是罚款又加重了他们的成本。他们在计算是否要扩大牲畜饲养量时候,将罚款作为一项经常性的支出,计算在成本里面。

从生态政策的实施效果来看,生态政策并没有改变村民的饲养行为,只是增加了村民的生产成本。

许多人相信,村民从单位牲畜得到的收入越少,他们就越需要饲养更多的牲畜以实现足够的收入。要减少村民牲畜的存栏量就

要增加单位牲畜的收入。政府实施了一些增加村民收入的政策,这些措施主要包括更新牲畜,特别是羊的品种,用肉毛兼用型羊代替原来只能提供单一畜产品的羊,如只能提供肉或毛的羊。新品种羊被认为增重快,效益好。此外政府还积极推进了暖圈的建设,提高牲畜过冬存活率。人们普遍认为,这些措施可以改变原有牲畜的饲养周期,增加村民收入,并减少环境压力。比如过去的羊往往需要两年才能出栏,现在多数肉羊当年就可以出栏;新品种羊也的确带来了比较高的收入,冬季因为缺草料或寒冷导致牲畜死亡的越来越少。但是没有任何证据能够证明,当村民从单位牲畜得到的收入增加以后,他们会减少牲畜的总量。而相反的例子倒是比比皆是,当村民从某一项经营活动中所得收入增加以后,他们会更集中地从事这个行业。

政府还提供直接的生态补偿,比如退更还林还草的粮食补贴,在一些牧区还开始了禁牧补贴,这些补偿通过地方政府直接发放,其目的在于补偿村民的损失,诱使村民接受这些项目。但是这些补贴的发放更强化了政府和环境建设中的主动地位,增强了政府与村民讨价还价的能力。通过这些补贴的发放,村民的生产活动受到限制,而国家获得了恢复环境的机会。但是在发放补贴以后,村民的进一步提高收入的预期仍然很强烈,他们只是被动地接受了这些环境项目,并从中获得了补贴,但是并没有形成一种新的生计。环境成为国家向村民购买的一种商品,当国家不支付这些价格的时候,村民随时可能恢复种植退耕还林地和放弃禁牧的政策。

三

2005年政府宣布中国北方荒漠化土地面积减少了,这似乎印证了我们的政策发挥了作用。但是从我们分析中可以看到,在村

民与政府的博弈中,村民是环境政策的被动接受者,在现有的制度环境下,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。问题出现在了哪里?

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。如果我们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。随后政府扮演着越来越重要的角色,实施了一系列政策。但是作为外部力量,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。在内蒙古自治区实施的“双权一制”的政策包括了两个方面,首先是所有权被落实到村庄,其次是使用权落实到农户。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”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。村民组长每年只有很少的一些工作补贴,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,他们有固定的补贴,主要领导