

# 环境压力下的草原社区

## 内蒙古六个嘎查村的调查

王晓毅 / 著

Pastoral Communities  
Under Environmental  
Pressure

Case Studies of 6 Villages  
in Inner Mongolia



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

# 环境压力下的草原社区

## 内蒙古六个嘎查村的调查

王晓毅 / 著

# Pastoral Communities Under Environmental Pressure

Case Studies of 6 Villages  
in Inner Mongolia



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

环境压力下的草原社区：内蒙古六个嘎查村的调查 /  
王晓毅著. —北京：社会科学文献出版社，2009.8  
(当代中国研究论丛)  
ISBN 978-7-5097-0917-7

I. 环… II. 王… III. 农村-社区-社会调查-  
内蒙古-文集 IV. C912.82-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 112681 号

·当代中国研究论丛·

环境压力下的草原社区

——内蒙古六个嘎查村的调查

---

著 者 / 王晓毅

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 编译中心 (010) 59367139

电子信箱 / [bianyibu@ssap.cn](mailto:bianyibu@ssap.cn)

项目经理 / 钟 敏

责任编辑 / 祝得彬 王晓卿

责任校对 / 程 霞

责任印制 / 米 扬 董 然 蔡 静

---

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部  
(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 59367028

排 版 / 北京鑫联必升文化发展有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

---

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 11

字 数 / 153 千字

版 次 / 2009 年 8 月第 1 版

印 次 / 2009 年 8 月第 1 次印刷

---

书 号 / ISBN 978-7-5097-0917-7

定 价 / 29.00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误，  
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

## 写在前面

人们经常将长城看成农业和牧业的分界线，由于降雨量的不同，长城南北形成了不同的自然环境和不同的社会文化。历史上，游牧民族和农耕民族之间的冲突往往受到气候变化的影响，北方草原的干旱经常成为游牧民族南下的直接原因，因为干旱导致依赖游牧维持生存的民族遇到生存的困难。美国生态环境历史学家布赖恩·费根说：“温度和降雨量只要稍有变化，都会极大地改变游牧民族与其周边环境的关系。气候干燥时，危及生存的旱灾会使草场减少、牲畜大量死亡，导致这些民族不得不扩大对牧草和水源的搜寻范围。这就使他们不可避免地侵入其邻邦的疆域。而当水源较为充足时，牲畜数量增加，草场的承载能力也大大增加，领地就会相应缩小，从而减少战争爆发的可能性。”在他看来，成吉思汗的远征与干旱有着密切的联系：“保留完好的红松见证了成吉思汗在暖期的气候条件下发动的征服战争。在此期间，频繁的干旱使人们赖以生存的草原遭受浩劫。如果将从蒙古获得的这些树轮资料，作为表征成吉思汗时代周期性的气候和降雨变化的晴雨表，那么我们完全可

以相信，正是几千年来如气泵一样变化的草原气候，使游牧民族一直不停地在大草原上奔波，并与南方的邻邦发生冲突。”<sup>①</sup>在他的描述中，蒙古族牧民一直在亚欧大草原上从事游牧，但是经常发生的干旱会威胁他们的游牧生活，他们必须南下以获得足够的牧草——战争和气候变化密切相关。

20 世纪 90 年代以后，干旱又一次威胁了北方草原，<sup>②</sup> 干旱造成了草场产草量的减少，许多草场变成裸露的沙地；因为草原的沙化，饲养牲畜越发艰难。但是这一次干旱所产生的影响不同于历史上任何一次干旱，因为北方草原所面对的宏观环境和微观环境都发生了变化。

首先，干旱所导致的问题已经超越了草原牧区。引起社会广泛关注的首先不是草原的退化，而是沙尘暴给城市带来的威胁<sup>③</sup>。媒体、非政府组织（NGO）和政府相关部门争相关注北方草原，因为他们感受到了沙尘暴的威胁。大量环境保护工程

---

① 布赖恩·费根：《大暖化》，中国人民大学出版社，2008。

② 关于北方干旱的判断存在许多争论，如郭建平等人的研究表明，20 世纪 90 年代，由于降雨量略有增加和蒸发量的减少，干旱程度降低（郭建平等：《中国北方地区干旱化趋势与防御对策研究》，《自然灾害学报》第 10 卷第 3 期）。谢安等人根据土壤的分析表明，内蒙古中部从 20 世纪 70 年代就趋于干旱（谢安等：《内蒙古中部地区近 50a 土壤干旱化趋势及其原因》，《南京气象学院学报》第 27 卷第 4 期）。来自内蒙古的旱灾统计发现，从 1980 年以后，内蒙古牧区旱灾发生的次数明显增加（刘颖秋主编《干旱灾害对我国社会经济影响研究》，中国水利水电出版社，2005）。干旱与农牧民生产生活中的感觉是一致的，农牧民普遍感觉 20 世纪 90 年代以后，干旱越来越成为常态，尽管干旱的表现不同，有些地方表现为降雨量减少，有些地方表现为地下水位下降，有些地方表现为春季的干旱。许多牧民都抱怨由于干旱少雨，草原牧草不能按时返青，生长缓慢。

③ 据统计，20 世纪 50 年代我国北方发生大规模强沙尘暴灾害 5 次，60 年代 8 次，70 年代 13 次，80 年代 14 次，90 年代 23 次（高尚玉等：《京津风沙源治理工程效益》，科学出版社，2008）。

和活动的实施带有明显的城市导向，比如京津风沙源治理工程的主要目标之一就是要避免城市遭受沙尘暴的威胁。基于外部目标的环境保护活动经常与当地人的利益发生冲突。为了保证这些带有城市导向的项目活动的实施，自上而下的决策机制和管理体系被建立起来。外部干预在牧民的日常生活中发挥着重要作用。

与此同时，中国正处于经济高速增长的阶段，国家财政收入迅速增加，中央政府比以往的任何时候都更具有实力，通过资金、政策和规划干预草原环境和影响当地人生活。比如耗资巨大的生态移民，如果没有中央财政的支持是很难完成的。

其次，草原牧区正处于社会转型时期。牧民的生产生活正在迅速市场化，而市场化最主要的表现就是他们需要更多的现金。有些人将这一变化归结为传统社会向现代社会的转型，农民生活现代化了，有了定居的房屋，享受了一些现代化的生活设施，比如摩托车代替了马匹。但是这种现代化是需要支付代价的，从现代的教育、医疗到牧民打井、修建网围栏，都要求牧民不断付出现金。传统的牧民可以通过减少牲畜饲养量来应对干旱，现在牧民不得不增加收入，如果没有其他的替代收入，牧民饲养牲畜的数量就很难降下来，尽管干旱已经威胁到了草原的产出，但是现金需求也是不可忽视的。草地的产草量在下降，养畜成本在增加，而牧民的收入必须提高，这成为他们不得不面对的难题。

第三，牧民已经很难通过大范围的游动来应对干旱了。传统的游牧是牧民应对干旱的有效措施，但是随着草场承包到户，牧民的移动受到越来越多的限制，即使草场流转、种植牧草和

购买饲草在一定程度上可以替代游牧成为牧民应对干旱的手段，但是这也是高成本的应对方式。已经定居的牧民不得不通过其他非畜牧业的手段来应对干旱，包括从事农业和外出打工。

在世纪之交的时候，北方草原牧区正经历着迅速的变化，这需要我们透过沙尘暴去看草原牧区发生了什么变化，在上述背景下，人与环境和牲畜之间究竟上演了怎样一出鲜活的戏剧。我们不能从草原牧民社会内部的视角去观察其社会的变化，但是至少我们可以放弃我们的城市中心主义，我们可以看看那里的真实故事是如何被演绎的。

这是我进入内蒙古草原的初衷，没有理论上的假设和诉求，只是带着一两个简单的问题，比如草原环境怎么样了，草原牧民的生计发生了哪些变化等，去观察草原牧区发生了哪些事情。这里呈现给读者的是我的一些观察和基于这些观察所做的一些简单肤浅的思考。

在2005年之前，我对草原牧区没有任何知识，甚至不知道在内蒙古，嘎查<sup>①</sup>和村，苏木<sup>②</sup>与乡有什么区别。第一次通过一个朋友的介绍准备进入草原研究的时候，朋友问我是要去村还是嘎查，我很不解地问，嘎查不就是村吗？当然现在我已经知道了，嘎查和村并不仅仅是两种语言的翻译，而是反映了不同的生产方式，嘎查和村分别是指牧区和农区的村庄。

也许正是这种无知才激发了探索的兴趣，因为面对一个陌生的对象，你总希望去理解它。无知的问题经常会得到很有价

---

① 嘎查来源于蒙语，即内蒙古自治区的行政村。

② 苏木来源于蒙语，是一种介于旗及村之间的行政区划单位，即乡级行政区。

值的信息。举个例子，我问皮房村民组所在的永胜村村主任：“村民关心生态环境吗？”他回答说：“村民哪里顾得上关心生态环境？”然后我又问了一个问题：“村民今天放了羊，他们还关心明天有没有地方放羊吗？”后面一个问题几乎是在重复前面的问题，但是答案却是不同的。主任的回答是：“当然了，他们又不能离开村子，就指望那点儿羊生活，怎么不关心以后放羊的问题？”

这个回答至少让我明白了三个问题：第一，村民更关心可持续发展，关心资源的可持续利用，因为他们依赖这些资源维持生活；第二，生态环境问题不能与村民对草原资源的利用对立起来，如果村民不能利用资源，生态环境不再是他们自己的生态环境，他们也许真的不会去关心；第三，将生态环境的破坏归结于村民的乱砍滥伐和过牧几乎成为一个常识，但是我们如果多追问几个为什么，也许会得出不同于常识的结论。

这些不同于常识的发现成为我在内蒙古调查过程中最重要的发现。比如常识告诉我们，草原都已经承包到户，牧民也领到了草原使用权证，承包制度可以避免草原利用上的“大锅饭”，但是我却看到，许多地方的承包还只是停留在纸面上，草场还在共同使用；统计数据告诉我们，牧区的人均收入在不断增加，但是牧民却告诉我，天气干旱迫使牧民大量出售牲畜，从表面上现金收入增加了，但是日子却越发难过；学者都在推荐通过工业化和城市化的道路解决草原的人口压力问题，但是我却看到，草原上的人口早已经开始减少了，但是这并没有帮助恢复草原的生态环境，而牧民进入城市以后仍然依赖草原资源，甚至因为要支付较高的生活费用而需要草原作出更多的

贡献。

这几个调查报告缺乏系统，许多感受是偶然得到的。在进入草原之前，因为缺少知识准备，所以并没有一个系统的计划，现在这里呈现出来的基本上是一些基于事实的发现。也许有学者会批评这些发现很肤浅，很零散，那么在这里就算做是一个读书笔记吧，只是这本书是在“阅读”许多牧民生活的基础上写成的，“阅读”的场所也从图书馆搬到了草原上。

在草原调查的过程中，我一直在思考以下三个问题。

第一，草原环境怎么样了？从 20 世纪末，中央政府在保护和改善生态环境方面投入了很大的力量，包括制定政策和拨付资金，却没有达到预期的效果，原因在哪里呢？我们看到，在中央政府、地方管理机构和牧民之间存在着错综复杂的关系，牧民应该成为保护环境的主体，而且千百年来，他们也是这样做的。许多牧民都在谈论父辈所传授给他们的一些保护草原环境的规矩，如不允许毁坏草皮、不许砍伐活树等。但是在 20 世纪 80 年代以后，超载过牧被认为是环境退化的主要原因，牧民受到普遍指责。改善环境的主要努力被投入到改变牧民的放牧行为上，从减少牲畜、舍饲圈养，到划定禁牧区、实施生态移民搬迁，这些措施都是要改变牧民的放牧方式。作为环境保护的对立面，牧民经常被从环境保护中分离出去。当牧民被从环境保护中分离出去以后，牧民保护环境的积极性也受到抑制。在草原管理中，充满了我们所说的“猫鼠游戏”或者“猫鼠共谋”现象，被管理者通过逃避管理者或者与管理者合作，使管理无效。监管制度越严格，管理措施也就越难被落实，从而也就出现无效的管理。把牧民从草原管理的主体变成被管理对象，

事实上弱化了草原管理。解决这个问题需要引入新的管理方式，也就是我所倡导的协商和参与。

第二，草场产权制度的改革意味着什么？草场承包无疑是草原最大的变化之一，在纯牧区，多数草场已经被划分到户。牧民在所承包的草场上建立了自己的房屋，每一块牧场几乎成为一个独立的王国，他们与周边邻居相隔甚远；而在草原资源紧张的半农半牧区，许多地方的草原还没有被真正分割到户，仍然保留在集体使用。草场承包无疑是为了解决占有的不公平等问题而出台的措施。在集体草场中，富裕牧民因为牲畜数量众多而利用更多的资源，贫困牧民因为缺少甚至没有牲畜而无法利用草场资源。草场承包以后，贫困牧民可以通过草场流转增加自己的收入。同时，草场承包以后也可以避免草场使用中的“公地悲剧”。但是任何措施在解决一些问题以后又会带来一些新的问题，草场承包以后，牧区的公共管理职能被弱化了，被称为农村“原子化”<sup>①</sup>的现象在牧区也同样发生了。而且承包以后，尽管“公地悲剧”在某种程度上得到了遏制，但是牧民在自己的草场上和租赁的草场上增加牲畜数量的现象又出现了。特别是草场的租赁者都希望在支付租金以后通过更充分地利用草原资源来获得回报，不仅超载过牧是过度利用资源，甚至干净彻底的打草也是对资源的掠夺式利用。

维护草场的产权、排斥他人的利用是需要支付成本的。在某些地区成本也很高，比如大面积的建设网围栏要花很多钱，

---

① 农村“原子化”是指土地承包以后，农村社区的功能严重弱化，村民之间的联系松散，互助关系几乎不再存在，每一个农户都成为独立的单元。这种现象本来被用来描述农村的情况，我们发现这个过程在牧区同样在发生。

许多牧民都是积累数年的资金才能够将自己的草场围封起来，而且还要不断修理。清楚的边界有助于减少牧民之间的矛盾，但是草场边界的纠纷却因为草场的承包而不断增加。草场承包虽然解决了一些问题，但也制造出一些新的问题。

第三，牧民的生产生活发生了哪些变化？干旱威胁着牧民的生计，由于干旱，许多牧民陷入了贫困状态。但是干旱并非是唯一的原因，迅速的市场化与干旱叠加在一起，加剧了牧区的问题。市场已经在改变着牧区的产业结构，牧民的生产更加专业化，因而也更加脆弱。我在牧区访问的时候，送给牧民最多的小礼品是奶粉，因为他们保留了喝奶茶的习惯，但是高度专业化生产以后，多数牧民只有羊而没有了奶牛。

游牧民族的生产原来就是比较单一的，他们大多数的消费品都要通过交换获得，如牧民日常生活中所需要的炒米，几乎都是用牲畜交换来的。但是现在牧民所面对的已经不仅仅是市场经济，而是市场社会了。教育和医疗是两项重大的开支，伴随着干旱和休牧禁牧，饲养牲畜的成本增加了。牧民为了满足必需的支出而不断地奔忙。社会关系中的交换已经代替了互惠，比如过去牧民走“敖特”基本上是一个互惠行为，干旱了，走到别人的草场上，自己的草场好了，也可以接受别人进入自己的草场，这无疑使受灾的牧民更容易度过灾荒；但是现在干旱了，受灾的牧民需要支付更高的价格去租赁草场或买草，在这种交换的格局下，牧民抗灾的能力降低了。

在几年的牧区调查中，上面这些问题一直作为一个潜在的瞄准器，指导着我的观察。社会调查是一个不断反馈和修正的过程，调查会得出一些结论，这些结论又会对新的观察产生影

响。现在我将这些也许有些粗浅的调查记录呈现给读者，希望读者能将自己的经验与我的调查相互印证，从而使我们对草原牧区的认识能有所深化。

这个集子中包括了六篇调查报告、一篇研究论文和一篇访谈记录。

第一篇《从承包到“再集中”》是基于几年的调查所形成的一个分析框架。我们关于草原资源管理的思路还是哈丁在对“公地悲剧”的阐述中所推荐的两个解决问题的思路，即或者承包到个人，或者由国家直接管理，而过去的经验表明，这样两种管理思路都不足以解决自然资源管理中的问题。

“过牧”的问题曾经引起了很多争论，新草原生态学中强调草原生态环境的非平衡性，认为草原承载力是一个静态的概念，完全不能反映出草原变动的本质，草原承载力不存在，那么过牧也就没有任何根据。但是在我的调查中，牧民普遍认为干旱、超载和不适当的利用是草原退化的原因。我在《被压缩的放牧空间》中想揭示超载过牧的另外一个原因，即牧民的放牧空间在不断被压缩，草场被各种力量所占用，面对不断缩小的放牧空间，超载过牧就很难避免了。从这个角度看，超载过牧是制度性问题，而不是简单的人口压力能够解释的。如果说超载过牧的本质原因是放牧空间被缩小，那么我们希望通过减少牧民人口来减缓草原压力的政策也就南辕北辙了。

第三篇文章《家庭经营的牧民》是在锡林浩特附近的一个研究，这里是中国最典型的牧区，草场已经承包到户，一些牧民也被转移到城镇周边地区。在这个嘎查的调查告诉我们：有些牧民富裕了，有些贫困了，草场承包并没有解决所有问题，

家庭经营的牧民面临着许多困难。牧民定居和草场承包彻底改变了牧区的社会结构。

《农业化的畜牧业生产》在讲述毛乌素沙地上牧民生产方式的变迁。许多文献都在批评汉族的农民将农业带入到草原牧区，声称汉族农民的开垦不但破坏了草原牧区的生态环境，而且受到了蒙古族牧民的抵制。但是这个研究说明，许多牧民不仅不排斥农业，甚至主动迎接农业。在毛乌素沙地上的蒙古族牧民不仅放弃了原来的游牧，而且开始大量种植农作物，并大力发展养猪业。这项研究还说明，这些变化已经发生，但把它们作为应对干旱的策略，还存在许多问题。尽管农业可以通过增加地下水的消耗来抵御干旱的影响，但是从依赖草原放牧的畜牧业转变为依赖种植业维持的畜牧业，仍然遇到几千年来所遇到的共同问题，即干旱地区的水资源如何解决？

第五篇《政策下的管理缺失》是这个系列研究中的第一篇，当我开始进入一个半农半牧区以后，发现所有的事实与我原来听说的似乎都不一样，政策层面所关注的事实与基层实际发生的事是如此不同。从文本上，我们可以看到很系统的管理制度和政策，但在事实层面，除罚款以外，管理几乎是不存在的。这个调查对于我个人来讲是至关重要的，通过这个调查，我坚信，一个草原牧区的实际情况需要通过详尽的调查去发现，因为真实的社会会在调查中浮现出来。

第六篇《干旱下的牧民生计》是我个人喜欢的一个研究，因为这个研究几乎没有想得出什么结论，只是将我的调查资料分门别类地归总在一起，但是一个真实的社会就在这些看似支离破碎的信息中浮现出来。我曾经在不同场合宣读这篇调查报

告，也得到与会者的积极响应。我希望这个研究报告可以给读者一些具体的印象，即干旱是如何影响当地牧民生计的。

第七篇《互动中的社区管理》在某种程度上反映了我个人的一些理念和行动。这是关于我操作的一个“协商和参与”的草原管理行动的反思。在资源管理和农村发展中，社区和参与已经成为两个最为重要的概念，但是我们发现，仅仅依靠社区或村民参与并不能有效解决问题，因为社区并非是一个整体，内部同样充满矛盾和冲突；村民参与需要相应的制度和能力建设。因此，在这个行动研究中，我希望通过协商和有效的讨价还价，达成一致的行动，避免集体行动中的“搭便车”和农民与国家之间的“猫鼠游戏”。这个行动还只是开始，还有更多的理论问题需要去探讨。

最后是一个访谈记录，把它收在这里是因为这篇访谈比较随意，也许在不经意之间谈到了一些有意思的问题。

把这些调查研究报告收集在一起，首先是方便读者阅读，当然也有敝帚自珍的意思。尽管这本小集子可能只是一个研究的开端，但是能够呈现给读者，也是得到许多同仁、朋友帮助的结果，如果我要一一列举，就需要一个长长的名单。每一个案例访问都涉及众多的被访问者，也得到了许多朋友和同仁的帮助，在每篇调查报告中都提到一些，但是仍然远远不够。如果没有他们的支持，我也根本无法进入草原牧区。

尽管无法将所有给我支持的人列举在这里，我还是要借此机会感谢福特基金会和白爱莲博士。福特基金会为本项研究和出版提供了资金支持，白爱莲博士在我的研究过程中不仅给予了资金支持，而且给予了许多学术支持。

在过去的几年中，与许多师友的讨论使我受益匪浅，在这里只能挂一漏万，他们包括韩念勇、郑易生、胡敬平、刘书润、恩和、李周、李文军、朱晓阳、包智明、达林太、敖仁其、海山、雅柱、刘建军、张继焦、杜发春、杜国桢等许多人。

此外还要感谢天下溪的组织者郝冰、常江、巴图等许多人，他们组织了一系列的活动，使我结识了许多关注草原的人。

此外不得不提到我的两位出色的同事，张倩博士和荀丽丽博士，她们都有比我更长的关注草原的历史，并取得了出色的研究成果，与她们的讨论帮助我理清了许多思路。

最后我要感谢社会科学文献出版社的编辑钟敏和王晓卿。这是我与钟敏的第三次合作，每一次合作，她都以其负责的精神和丰富的编辑经验给出了有价值的建议。

在此也希望这本小集子能够帮助读者进入到草原牧区。

# 目 录

## 从承包到“再集中”

- 北方草原环境保护政策的分析 ..... / 1

## 被压缩的放牧空间

- 呼伦贝尔市图贵嘎查调查 ..... / 26

## 家庭经营的牧民

- 锡林浩特希塔嘎查调查 ..... / 57

## 农业化的畜牧生产

- 一个沙漠化牧业社的案例研究 ..... / 85

## 政策下的管理缺失

- 一个半农半牧区草场管理的案例研究 ..... / 113

## 干旱下的牧民生计

- 兴安盟白音哈嘎屯调查 ..... / 142

## 互动中的社区管理

- 克什克腾旗皮房村民组民主协商草场管理的研究 ..... / 168

## 附录：从历史与理论中汲取智慧，在社区合作中推进草场管理 ..... / 192

## 从承包到“再集中”

### ——北方草原环境保护政策的分析\*

从1990年代开始，国家希望通过草场承包的方式避免草原共有地悲剧的结果。但是草原承包并没有带来预期的效果，因为承包打破了草原的整体性，破坏了草原牧区的地方规范，加剧了草原利用的冲突。从2000年以后，国家积极地介入到草原生态保护中，试图通过补贴和干预牧民的微观生产行为来保护草原生态环境。草原环境保护政策制定和实施的权力集中于中央政府。但是违规行为普遍存在，大部分地区的生态环境并没有得到改善。国家干预的失败在于国家决策的简单化和决策过程的“再集中”。

从1990年代开始，北方草原面临着日益巨大的生态压力，据中国农业科学院规划所的研究，90年代初，北方草原退化面积约为51%，到90年代末，北方草原的退化面积发展到约

---

\* 原文发表于《中国农村观察》2009年第3期。