

現代化想像和價值脫嵌： 草原管理制度變遷的反思

張清 沙林太

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

組，一些家庭自願搬到一起，共同利用草場和管理牲畜，組織分工。之後又組合成規模較大的公社，每個公社有自己的草場，牲畜放牧受到公社草場邊界的限制，四季遊牧、搬遷由公社統一安排^⑩。如遇災害，公社負責聯繫避災事宜，將牲畜遷移到鄰近不受或少受天氣影響的草場上；當天氣條件改善之後再回遷牲畜，傳統上被稱為走「敖特爾」。由於草場為合作利用性質，日常放牧中牲畜的活動半徑也較大，馬、牛和羊分別為30公里、20公里和10公里^⑪。到80年代初畜草承包制實施前夕，錫林浩特共建立了五個公社，其中一個公社有503戶牧民，87,999隻牲畜。為了建立這個公社，每戶需以市場價格的20%至30%將自己的牲畜折價賣給公社，剩餘70%至80%的牲畜價值作為加入公社的股份；每年年底牧民可以獲得牲畜價值的3%作為股息^⑫。

改革開放後，隨着土地承包制在農區實施並初見成效，畜草承包制於1980年代初開始在內蒙古牧區推行，牲畜作價歸戶，之後草場也根據人口和牲畜數量分到牧戶手中。草場承包的主要目標是解決所謂「牲畜吃草場大鍋飯」問題^⑬。畜牧業生產需要進行圍欄、棚圈和人工飼料地的建設，這也被看作是實現牧業現代化的必備條件。隨着圍欄不斷修建，草原景觀逐漸從連綿起伏的牧場變為被圍欄分割的碎片化斑塊，草原管理由此形成了以牧戶為單位的使用方式。草場承包最直接的結果就是牲畜季節性移動的停止，牲畜的放牧半徑也相應減小，例如80年代初內蒙古東部草場馬、牛、羊的放牧半徑分別只有3至3.5公里、2公里、1.5至2公里^⑭。

以往牧戶主要通過移動來應對草原生產力的波動風險，惟此時風險在圍欄的限制下陡然增大，除非通過市場交換租得其他草場，否則面對災害時，牧戶只能基於所承包的草場來應對。遇到旱災時，承包前後相同數量的牲畜，對草原的影響卻大不相同。承包後牧民難以延續承包前的做法，將牲畜及時移出生產力降低的草原，而是繼續使用這些草場，雖然購買草料可以彌補部分的缺口，但牲畜蹂躪這些草場的影響仍然存在甚至更大，從而形成了事實上的過牧。此外，牧民之間的勞動分工與合作也逐漸減少，承包後牧民必須成為多面手，他們不得不丟棄以前的放牧知識，學習新的知識和技能，比如開車、開拖拉機、舍飼圈養、上網等。以往由村領導和有經驗的牧民在全嘎查(村)範圍內安排草原利用和牲畜放牧，包括管理季節性移動、改良牲畜品種和應對自然災害等，已成為歷史^⑮。這樣，作為適應性治理的關鍵原則之一：基於生態系統尺度做出行動^⑯，也不再有效。原有的基於較為完整的、能夠支持畜牧業不同季節需求的草場資源管理，被碎片化的草場資源管理所取代，牧民只能考慮如何使用自家承包的小塊草場。

從2011年起，中央政府決定在十三個主要草原牧區省份，組織實施生態補獎，該政策以五年為一輪，目標是通過給草畜平衡戶(牧戶單位面積草場的實際載畜量不超過當地核定的載畜量標準)和禁牧戶發放補助或獎勵資金，鼓勵牧民減少牲畜數量，保護草原。針對退化草場的恢復，這一政策主要包括兩方面措施：其一，對生存環境非常惡劣、草場嚴重退化、不宜放牧的草原，

實行禁牧封育，中央財政按每畝每年6元的標準對牧民給予補助；其二，對禁牧區域以外的可利用草原，在核定合理載畜量的基礎上，中央政府對未超載的牧民按照每畝每年1.5元的標準給予草畜平衡獎勵^①。這一政策試圖通過政府補貼的方式，對那些為草原保護作出貢獻的牧民提供補償。

生態補獎是新中國成立以來在草原牧區投入規模最大、覆蓋面最廣、補貼金額最多的一項生態補償政策。它承認牧民擁有正當權利，他們的行為保護了國家所定義的生態保護功能，因此需要給予恰當的補償。生態補獎第一輪的執行取得了較好的成績，包括減貧和草原使用程度減輕^②，但是並沒有按計劃實現牲畜數量的減少。根據內蒙古統計局數據，內蒙古第一輪生態補獎實施的前三年裏，牲畜數量從2010年的9,694萬羊單位下降到2013年的9,337萬羊單位，但2014年牲畜數量增長到9,769萬羊單位，超過政策實施之前的2010年。

三 現代化想像：「公地悲劇」和遊牧落後

一直以來，對於傳統遊牧制度的認識存在兩種觀點，即「公地悲劇」和遊牧落後。前者認為「原來的畜牧業處於一種『草原無主、放牧無界、管理無章、建設無責、破壞無罪』的『吃草場大鍋飯』的局面，並且把解放以來草原退化和沙化的責任也推到原來體制的身上」；後者認為「傳統的畜牧業主要是『靠天放牧』、『靠天養畜』、『粗放的經營方式』，也就是只依賴自然條件發展畜牧業，而沒有人為建設和保護草原，並且發展畜牧業只重數量不重質量」^③。憑藉草場承包，這兩大問題就可以得到解決，牲畜不再「吃草場大鍋飯」，牧民定居後也會走上建設養畜的道路。如果深入了解草原牧區，可以發現這兩種觀點是想當然的誤解，是在不了解草原社會生態系統的基礎上對牧區現代化的想像。

從1980年代起，在世界範圍內掀起了土地產權改革，主張給每個人授予一塊土地的權屬，其初衷是對效率和公平的追求，即在讓每個人擁有自己土地的基礎上，建立以市場為基礎的土地產權方案，試圖達到有效利用土地的目標^④。在對草場產權安排的研究中，對私有化主張最有力的理論支持就是美國生態經濟學家哈丁（Garrett Hardin）提出的「公地悲劇」模型：牲畜私有但草場向所有人開放必然會產生過牧的激勵，因為放牧者獨享過牧所增加的收益，而過牧的成本則由眾多放牧者共同分擔，最終必然導致草場的退化。因此，他主張「公地悲劇」的解決辦法之一是通過草場私有化使放牧者的收益與成本相關，從而產生保護的激勵^⑤。

論者指出，「公地悲劇」的前提條件是「資源的有限性、理性的資源使用者，以及資源的不受管理和可自由進入性」^⑥。在內蒙古，這三個假設中只有第一個假設成立，另外兩個假設並不成立。首先，作為資源使用者，牧民不是只追求個體利益的「經濟人」，而是集體理性和有互惠傳統的「合作者」。如

上所述，草場承包前，牧民家庭是按照親緣或地緣關係形成合作集體。合作集體間彼此形成的模糊和彈性邊界，正是適應頻繁變化的天氣條件的有效對策，從而降低環境不確定性帶來的風險和增加放牧的總體收益^{②③}。牧民也不是追逐短期經濟利益的「理性人」，面對自然災害，牧民會走「敖特爾」，接收地的牧民在災害期間給予走「敖特爾」的牧民無私支持，蘊含着在自己遇到災害、不得不走「敖特爾」時其他牧民能給予相同幫助的期待，這種互惠關係體現了牧民對長遠利益的考慮。新自由主義的產權觀念總是一成不變地將權利和義務理解為「個人的」，但現實情況往往是不同人之間對同一物存在重疊的關係，因此，傳統放牧制度往往定義的是「自我」與「非自我」的關係，這裏「自我」並不必然是個人，而大多是一個群體^{②④}。

其次，草場也不是處於無人管理、開放進入的狀態。「逐水草而居」是對遊牧生活最簡單和最普遍的概括，不了解其中規則的人很容易誤解為「放牧無界」，在現實中，傳統上由一個社區共同使用的草場顯然不在此範疇，因為草場使用一直處於「控制進入」的狀態。傳統遊牧制度中草場並非沒有「圍欄」，但這種「圍欄」不是有形的，不是由水泥樁和鐵絲網組成的，而是由一系列牧民間約定俗成的規則形成。這些制度是在長期的畜牧業生產實踐中，根據草原生態系統特點不斷進化而成的生產生活制度，是千百年來畜牧業生產和草原環境協調發展的基礎。

此外，傳統遊牧實踐一直被中國生態學主流研究看作是落後的，而草原退化也被歸因於此。正如早年參與過新疆和青藏高原生態考察的中國科學院院士張新時所說，「我國的草地畜牧業尚未進入人工草地和工廠化飼養的現代化時期，仍滯留在數千年前以天然草原遊牧為主的生產方式和過牧階段」，「粗放、落後的傳統草原遊牧畜牧業……已使我國草原成為一個不能自我維持的、生態嚴重退化、經濟巨額虧損的，因而也是不可持續發展的生態系統」^{②⑤}。這種觀點其實由來已久，尤其是草原生態學的片面發展，對草原管理政策有相當大影響。

自1950年代以來，草原生態學一直受到重視，特別是在1970年代後期，為了加強實地調研，中科院1979年在內蒙古中部錫林郭勒草原建立生態定位站，實施監測、研究和示範三大核心任務。基於對定位站1981至1998年共十八年的年會記錄分析^{②⑥}，以及期間出版的研究論文集^{②⑦}，可以看出其草原生態研究具有以下三方面的特點：首先，旨在理解草原生態系統整體情況的研究佔比愈來愈少，植物演替、植物生理、光合作用等方面的研究愈來愈多，並趨於細緻。這種不斷擴展的知識成果，雖然以前所未有的方式向人們介紹土地及其功能，但在不同規模的土地之複雜程度的認識方面依然無能為力^{②⑧}。其次，這些研究還體現出「遠自然、近人工」的特點。自1981年開始，就有學者在上述論文集提出建立人工草地。1984年開始出現針對人工草地的各種實驗，包括栽培條件下羊草生物學特性、建立羊草人工草地等。自此，對天然草地展開的研究愈來愈少，在為數不多的研究中，除了植被本底情況

調查以外，基本是陳述問題，例如天然割草場的利用問題、天然草場管理問題等^{②⑨}。最後，這些研究總是認為完全依賴於天然草場的傳統畜牧業是落後的，缺乏穩定優質高產的基本放牧場；除少數「良種畜」和「改良畜」冬春之際會進行「補飼」（在放牧之外，給牲畜補充草料，避免其因體弱而生病）外，其他畜群均為四季放牧，缺乏一整套科學飼養管理牲畜的制度，難以提高畜牧業的生產水平^{③⑩}。

仔細想來，這是一種典型的缺乏人情味的視角，簡單地從經濟效益角度出發，因為側重於市場交易和正規經濟，所以只關注牲畜及畜產品的經濟價值，未能注意到畜牧業的其他價值。所有事物、一切成本和收益都必須統一尺度，必須被折算為金錢，這樣才能進入回報率的計算^{③⑪}。對於「人工」的強調，也體現了極端現代主義的取向。斯科特（James C. Scott）便曾批評：「科學農業傾向於鼓勵創造大型工程的實踐和環境建設——灌溉系統、大型的平整土地計劃、按照標準使用化肥、暖棚、農藥——所有這些都是為了創造同質化和控制自然，從而保持『理想』的實驗環境。」^{③⑫}

這是一種簡單化的視角，沒有考慮到環境的多變性和不確定性，而更偏向於通過對複雜問題的簡單化分析來獲得一些不可行、一般化的解決方案^{③⑬}。殊不知正是因為「移動」，牧民才能獲得穩定優質高產的放牧場；不進行「補飼」實際是充分且合理利用天然草場的做法，能夠降低購買草料的成本，「補飼」絕不是「先進」的表現，而是草原退化和成本提高的壞兆頭；「改良畜」未必都是好的，牠們很可能不適應自然條件，體弱多病，所以才需要「補飼」，僅僅因為「改良畜」可能多長肉、多產奶、多產絨，就一味追求，往往會忽視其他各種弊病。幾十年的實踐證明，放棄天然優勢，盲目改造建設，反而產生諸多問題。

四 草原對於牧民的意義之轉變

草場承包和生態補獎給草原利用帶來了很大變化，而且這些政策項目的實施也改變了牧民對草原的理解和態度，這些影響必然又會反過來影響政策實施效果。一直以來這一過程都在一定程度上被忽視，以下試圖從三個方面呈現牧民觀念的轉變，即「草原是甚麼」、「草原屬於誰」和「草原保護是為了誰」，從而為理解中國草原保護所面臨的挑戰提供補充。需要強調的是，雖然在描述集體經濟下的遊牧實踐時可能帶有一些浪漫主義色彩，但是從三個方面出發的論述基本是符合事實的。

（一）草原是甚麼

草場承包前，草原對於牧民來說就是家園和最重要的財富。「藍藍的天空、青青的湖水、綠綠的草原，這是我的家」，蒙古族歌手騰格爾在其創作的

歌曲《天堂》中這樣描述他稱之為「家」的草原。雖然從外部來看，牧民可能因為相對分散，與內地相對隔絕，沒有其他產業依賴，所以只能依靠草原；但從牧民自身來看，草原就是他們的「額吉」（母親），這一比喻在蒙古族歌曲和諺語中經常見到。蒙古族諺語說，「一等財主有朋友，二等財主有知識和智慧，三等財主有牛羊，但最大的財富還是草原」^⑤。這裏的「財富」也不只是經濟意義上的，而是牧民生活的根基。

草場承包後，草原對牧民來說就變成生產資料，一旦牧民離開畜牧業，則變成一種資產，可以出租賺得收益。當然，這種轉變並不是一蹴而就的，剛實施承包時，牧民對圍欄還難以接受。但在市場經濟的刺激下，例如1980年代山羊絨價格暴漲，牧戶都增養山羊，認為少放就等於「吃了虧」^⑥，草原由此完全成為牧民賺取收入的工具。正如斯科特所指，如果一個物種沒法拿到市場上售賣，那麼從成本評估的角度看，它就是毫無價值的^⑦。在承包前的集體經濟中，牧民只需關心草場和牲畜的使用價值，現在其價值必須通過市場流轉、進行對外交換後才能得以實現。也就是說，交換價值變成了牧民關注的核心。

生態補獎實施後，草原對有些牧民來說，甚至轉變為換取補貼的憑證。這些牧民主要有兩類，一類是早已離開草原畜牧業、進入城鎮的牧民，較高的補貼吸引他們回鄉索要草原，他們只想求得一紙證明，憑此領取補貼，對於草原在哪裏、是否健康漠不關心。雖然這些人只佔極少數，但他們思想上的變化以及對於周邊牧民的影響不容忽視。另一類是少畜戶或無畜戶（牲畜數量低於200羊單位或沒有牲畜的牧戶），他們可以憑藉補貼維持生計，徹底離開草原、進入城鎮，在有關部門監管不力的條件下還可以將草場出租，賺取一份收入。原來草原的交換價值還需要牧民付出勞動，必須在保證草場使用價值的條件下經營管理好牲畜；就算直接出租草場，至少也要考慮草原的健康狀況。但在生態補獎實施後，牧民只要擁有名義上的草場承包面積，就可以得到補償，草原的價值被進一步縮減^⑧。

（二）草原屬於誰

草場承包前，草原在牧民眼中是所有牧民共同所有的。這種共同所有不是停於口頭，而是有制度安排給予保證。信仰與規則促使牧民在保護的原則下利用草原，例如劉書潤、劉松濤在內蒙古呼倫貝爾草原的調研中遇到一位努圖克沁（即牧業指導者，蒙古語直譯就是「守故鄉的人」）。當時內蒙古在盟、旗、蘇木（鄉）各級都有類似努圖克沁的人，主要負責指導本地區牧業生產和牲畜調配。特別是針對冬季，各級政府專門成立過冬委員會，由努圖克沁帶領，進行調研，開會溝通，統一安排全區域的草場牲畜和遊牧路線，以及草料儲備等事務。更重要的是，各級領導、牧民都非常尊重和聽從努圖克沁的指揮，正如蒙古族諺語說：「吃了艾格〔小白蒿〕的馬有精神，聽老人的話

長智慧。」^⑳有了這些有經驗的「守故鄉的人」，草原母親可以得到保護，同時滋養着牧民的物質和精神生活。

草場承包後，原則上草場使用權歸牧戶所有，但是大多數牧民並沒有馬上建立起「我的草場」的觀念，而是在多種因素的影響下逐漸形成，並相應實施了一系列行動。這裏發揮主要作用的因素就是牲畜數量增多。借助於1980年代以來較好的天氣條件和市場價格，尤其是山羊絨價格的快速增長，內蒙古的牲畜數量快速增加，尤其是羊的數量，從1984年的2,377萬隻增加到1999年的3,703萬隻，增幅為56%。牧民逐漸意識到需要修建圍欄將別家的牛羊擋在外面，「保衛自家草場」。例如在內蒙古西部鄂爾多斯草原，1990年前後當地牧民開始建圍欄，草場的含義也逐步由「集體的」、「公共的」轉變為「私有的」^㉑；而在錫林郭勒草原，圍欄修建多集中在2000年以後^㉒。同時，隨着外來資本的進入，包括採礦、修路、農業種植以及後來的風力和太陽能發電廠佔用草場，牧民需要以圍欄來宣示自己的使用權，以求得到補償^㉓。

生態補獎實施後，雖然草場的使用權還是屬於牧民，但他們普遍感覺到這種權利的不穩定性。自上而下的政策使每一位牧民都參與到項目之中，拿到補貼的代價就是草場使用權受到一定限制，或者是季節性休牧，或者是全年禁牧。生態補獎加速了牧區社會的分化，形成了四類牧民：第一、二類是前述早已離開草原的牧民以及無畜戶和少畜戶；第三類是趁此機會進入草原的外來人口，租用草場飼養牲畜；第四類是繼續從事畜牧業的中等戶和富裕戶，他們以高成本、高貸款和高風險維持經營。這時，「草原屬於誰」的問題更加模糊。離開草原或只要求草場份額的牧民，除了可以透過承包草場賺得一份補貼收入以外，就與草原沒有任何關係了，更不會考慮草原健康。租用草場的外來戶只想盡快撈取畜牧業收益，所承包的草場經常被過度利用，如果那些草場已不能用於放牧，則可以轉租其他草場。繼續從事畜牧業的本地牧民雖然希望保護草場，但面對氣候變化、草場退化和貸款壓力，同時受限於承包以後牧民移動性的縮減，加上飼養牲畜數量高於草原承載力，保護草原遂變得有心無力^㉔。

(三) 草原保護是為了誰

草場承包前，牧民生計主要依賴草原畜牧業，保護草原就是為了牧民自己。那時牧民生活簡單，沒有餘錢，更沒有花錢的地方，牧區離農業遠、離工業更遠，物資交流少^㉕。牲畜管理與草場利用都由集體統一管理，可以說牧區收入幾乎完全源於畜牧業，而草原是畜牧業的基礎，必須予以保護。每一區域草原畜牧業的遊牧體系，就像一個由無數小齒輪組成的複雜體系，每個牧戶或牧戶小組的行動促成了整個體系的正常運轉。正是這種對草原和畜牧業完全的依賴性，促使每位牧民參與其中。

草場承包後，牧民縱然想要保護草原，但在多種限制下愈來愈無能為力。首先是再也無法轉換草場，即使牧民知道這片草場已經不能再放牧，

卻也無處可去，除非花錢租用其他牧民的草場。其次，與集體經濟時期聽從安排簡單幹活相比，承包後牧民不得不學習新的知識和技能，從尊重草原規律的適應性治理轉變為不顧草原變化的改造式使用。再次，定居定牧後，每家房子前面都有幾條大路，還有兩家圍欄中間的牧道，摩托車和汽車不斷碾壓，對牲畜的放牧半徑造成嚴重破壞。對比以前蒙古包前面只有一條細細的小路，沒有圍欄限制，去哪個方向都可以，牧民可以按照草場生長情況靈活決定^④。最後，隨着草場退化，牧民買草料「補飼」的支出愈來愈多，那就只能多養牲畜以求還清銀行貸款（甚至有的是高利貸），形成惡性循環：牧民都明白草場退化，養不了那麼多牲畜，應該減畜；可是不多養牲畜就還不了貸款，明年就借不到款，沒有買草料和買糧的錢，牲畜和人的生活就不能維持^⑤。總之，牧民保護草原的初心受到很多因素的限制，導致草原不合理利用的現象愈來愈多樣。

生態補獎實施後，牧民保護草原的道德出發點被徹底改變。「生態補償」(Payment for Ecosystem Services/Environmental Services)作為一種交易，是指服務使用者從服務提供者手裏「購買」一種定義明確的「生態系統服務」(ecosystem services)或「環境服務」(environmental services)，而該服務也只有提供者才能真正保證其供應。這種環境服務來自於生態系統的結構和功能，包括直接可出售的產品（如漁業、林業產品和礦產）、生態系統提供的休閒娛樂與學習功能，還有各種支持功能（包括清潔水、綠地和生物平衡，以及支持人類生存所需的各種產品）^⑥。生態補償交易的發生導致了一種潛在的態度轉變，即牧民「為自己保護」草原轉變成「為別人保護」；草原作為中國北方的生態屏障這一功能被提到最重要的位置，一系列保護項目的實施以休牧禁牧為主要措施，草原作為牧民家園的功能卻被輕視。牧民還反映，生態補獎直接給牧民發錢，不用勞動就可以獲得收入，懶人由此愈來愈多，他們不放牧，就靠草場補貼和草場租金過日子^⑦。如前所述，這直接導致追求短期收益的外來人口進入，他們不會考慮草原過度利用的問題。不難發現，以往草原生態功能的維護是由集體行動來保護的，但是生態補獎將補貼發給個人而非集體，造成當地社會系統的碎片化，原來社區共同努力合理利用草原的制度被拋棄，生態系統服務的提供者也隨之消失^⑧。此外，補貼刺激了一些牧民的非理性消費，破壞了家庭團結。隨着生態補獎的實施，很多大家庭分割為小家庭，草原也相應地劃分為更小塊，生態系統進一步碎片化，社會問題愈來愈多^⑨。

五 草原社會生態系統價值的兩次「脫嵌」

草原對牧民的意義之所以發生重大變化，原因就在於草場承包和生態補獎的實施導致草原價值發生了兩次「脫嵌」。第一次是草原經濟價值的商品化，草場承包導致經濟價值從草原的生態、社會和文化意涵中割裂出來；第

二次是生態補獎將草原提供生態屏障的一部分生態價值商品化，這進一步改變了牧民保護草原的道德出發點。

(一) 草原經濟價值的商品化

張雯根據其在內蒙古西部的案例研究，提出「自然的脫嵌」來解釋草場承包後人類與自然關係的轉變，從滲透融合為一體的關係，轉變為一種相互分裂和對立的關係，「自然淪為人類作用於其上的客體」^⑤。這首先表現為草原可以被劃分成小塊，可以被轉讓，而牧民對此難以接受。這不僅來自於對其長久以來放牧習慣改變的擔憂，更重要的是觀念上的衝突。正如一名牧民所說，「草原是我們共同的母親，不能任由他的兒女進行肢解、私分」^⑥。2001年第一次去內蒙古牧區調研時，一位老額吉說，如果草原被分割得像蜘蛛網一樣，那草原就會出問題。時隔二十多年，老人的無奈和擔憂仍然聲聲入耳。

雖然草原的劃分對牧民來說難以接受，但草場承包還是付諸實施了，尤其是內蒙古草原地形相對平坦，沒有極難克服的自然條件限制，大多數地區都根據人口和牲畜數量，按一定標準將草場劃分到牧民小組或單個牧戶。1996年，內蒙古實施了第二輪草場承包，將承包至牧戶小組的草場進一步分給單個牧戶^⑦。當然，還有極少數個別的地方仍保留着一些共同使用的草場，例如河邊的草場或者備災用的草場，但草場承包到戶已成為普遍的現實。人與草原的關係從順應自然變為建設改造，圍欄、機井、草料種植、青貯窖、暖棚和各種機械設施愈來愈普及^⑧，牧民必須適應草場承包後的畜牧業經營。

同時，人與人之間的關係也相應改變。首先，家庭內部和鄰居之間開始出現矛盾，質疑草場劃分的公平性、牲畜誤入鄰家草場和圍欄擋路等，都是矛盾的直接起源。其次，草場出租給外來人口，這種經濟激勵削弱了社區成員遵守社會規範和促進共同利益的觀念。再次，遇到災害時牧民原有的互惠互助傳統也被經濟要素替代，旱災時不得不高價租用他人草場甚至為餵飼牲畜支付額外費用的困境，迫使牧民更加精於算計。最後，在集體經濟時期牧民可以依賴努圖克沁和嘎查領導指揮過冬和避災，草場承包後牧民只能依靠自己，面對更多外在的不確定性；由於覺得前途未卜，他們更看重眼前利益。所有這些變化，都導致牧民與牧民之間逐漸被「圍欄」分割，這不僅是指物理空間上的距離，也指人心的距離，圍欄引發的矛盾和彼此間的不信任愈發增加，「圍欄社會」隨之出現^⑨。

圍欄社會的形成，導致人與草原關係進一步改變。市場經濟把自然商品化之後，人們對自然產生一種普遍的輕視態度，「自然的資本化」在內蒙古社會中可以說是自然的文化意涵的一次大轉變。不僅如此，它帶來的環境後果也令人擔憂^⑩。對於牧民來說，草原成為一種資源，正如英國歷史學家伊懋可 (Mark Elvin) 所說，這種資源若不從經濟上加以利用，就會成為「溜走的財

富」，這種做法叫做「兌現需要」^⑤。這也解釋了為何那些離開草原畜牧業進入城鎮的牧民，明知外來人口會過度利用草原，還把自己承包的草場出租給他們；還有上文提到的1980年代山羊絨價格暴漲，牧民紛紛增養山羊以免吃虧。

(二) 草原生態價值的商品化

「生態系統服務」這一概念最早出現於1970年代末，美國生態學家韋斯曼(Walter E. Westman)警告世人：生態系統如果由於人類活動而退化，那麼這些系統為社會提供的極其多樣且重要的利益也會隨之消失，其恢復非常困難且成本高昂^⑥。這一詞彙開始吸引公眾的注意力，逐漸成為了一個科學名詞^⑦。隨後，愈來愈多的研究專注於評估生態系統服務的貨幣價值，人們對基於市場工具的設計來創造保護的經濟激勵更有興趣^⑧。

生態補獎是建國以來草原牧區實施的一項生態補償政策。從主流經濟學的觀點來看，生態補償能夠在一定程度上解決外部性的問題。有學者認為，生態系統的退化可以通過生態補償來扭轉，而且還能發揮減貧的作用，通過把資金從消費者轉移給服務提供者，建立新的城鄉一體化渠道^⑨。但是，另外一些學者則認為寄望於生態補償可能會引發相反結果，例如改變人們的決策邏輯，從考慮做適合社會生態系統的事，變為考慮做對個人最有利的事^⑩。商品化過程會導致社會代謝的失序，產生不可持續的社會和生態結果，由此導致「商品化悲劇」^⑪。

基於對內蒙古錫林郭勒草原中南部靠近農區的一個蘇木的案例研究，可以看到生態補獎實施後，當地已維持三十年的放牧場共管機制頃刻瓦解，形成外來者進場和本地牧民大量增養牲畜的「公地悲劇」狀態。以往這裏的少畜戶和無畜戶需要依賴養畜和與牧業社區交易來維持生計，他們的生活取決於草原能否可持續利用，因此一系列村規民約對於他們有很強的規制作用，例如不能將草場出租給外來戶。這一過程中他們也能得到社區的支持，如通過當羊倌或者看護打草場(打草場的草在刈割後作為草料，牲畜在飼草生長期內不能進入)賺得一些收入。但生態補獎實施後，少畜戶和無畜戶依賴於紙面上的草場承包面積就能得到補償金，完成生態系統服務的市場交易，原有的生態和社區方面的限制失去效果；而中等戶和富裕戶開始依賴於補償金抵押取得貸款來增畜。外來資本的進入，造成了這個蘇木在草場資源保護和商品交換之間的新矛盾，進一步加深了生態危機^⑫。

由此可見，生態系統服務的商品化並不能體現生態系統更廣泛意義上的價值，它把嵌入在這些環境服務中的其他社會和生態內容都清除掉了^⑬，而原有的放牧場共管機制恰恰在不同的尺度上給人們提供着生態系統服務。最讓人歎息的是，牧民保護草原的自主性在這一過程中逐漸消失，經濟激勵變成功利的發酵劑，原有的有尊嚴、自主和道德的一部分牧民，蛻變為無法合作的短期經濟利益的追求者。

六 結論

中國草原管理政策的制度變革極大地影響了牧民對草原價值的認知，也改變着牧民對草原的理解和態度，特別是他們近些年來對生態補獎的反應和行動，而這些方面往往被既有研究忽視。如前所述，畜草承包制實施以後草原管理建基於兩個假設之上：「公地悲劇」和遊牧落後，但是這兩個假設與事實不符。一直以來牧民都是土地倫理的踐行者，他們尊重、依賴和保護着草原母親，也虛心地向自然學習，如從牲畜那裏了解牧草是否有毒、可口和有營養，還能學習到牲畜「經營」草場的本領。牲畜可以根據不同環境、天氣變化、草場牧草狀況採食不同的牧草，草場是否退化、是否該轉場，牠們最有發言權^⑤。因此，生態保護理論必須是整體性的，而不是簡單化的^⑥。本文則更進一步提出，不能忽視長久以來維持這個系統運行的當地人。

除了上述兩個不符合事實的假設之外，草場承包和生態補獎在執行過程中還導致草原經濟價值和生態系統服務價值的商品化，牧民中「我的草原」的概念讓牧民與牧民、牧民與自然的關係都發生了劇變，由此導致草原退化問題，即便在國家投入大量人力和財力的條件下，仍無法改觀。政策制定者應該了解牧民的草原生態價值觀念，而不是單純依賴於生態學和經濟學的抽象物化。在考慮如何分配和利用補貼時，要讓當地利益相關者集體參與，才有可能達到草原保護和經濟發展的平衡，並提高資金利用效率。從目前來看，生態補獎需要採取補充措施，例如限制外來者進入，並為社區集體行動產生的生態系統服務提供補償。至關重要的是，要將生態保護與牧民的生計聯繫起來，而不是將兩者視為對立力量。

本文試圖說明人類中心主義通過草場承包的實施，在草原管理中取得了主導地位，取代了牧民原有的生態倫理觀。這種觀點完全基於對人類福祉的考慮，忽略了生態系統中價值和視角的多樣性。面對普遍的草原退化問題，科學理性又一次泛濫，認為只要減少牲畜放牧，退化的草原就可以恢復，於是各種保護項目以及最大規模的生態補償項目開始實施。本文所講的故事只是人類在崇尚科學理性、沉浸於征服和改造自然中的一個小小案例，但對於思考當下中國綠色轉型的問題亦不無啟示。通過闡釋牧民如何看待草原社會經濟與生態價值的態度變化，本文強調牧民視角本身的重要性，只有主動去了解、學習和保護牧民傳統，草原經濟價值和生態價值的「再嵌入」才有可能實現。

註釋

①⑤ 〈圖解中國草原保護情況〉（2018年8月22日），中國網，http://grassland.china.com.cn/2018-08/22/content_40472470.html。

② 〈國務院關於促進牧區又好又快發展的若干建議〉（2011年8月9日），中國政府網，www.gov.cn/jzwgk/2011-08/09/content_1922237.htm。

- ③ 王書明、同春芬、左弦：〈沙塵暴的國際影響及其全球合作治理〉，《南通大學學報（社會科學版）》，2008年第4期，頁112。
- ④ 草原生態研究聯合考察課題組：〈治沙止漠刻不容緩 綠色屏障勢在必建：關於內蒙古自治區草原生態與治理問題的調查〉，《調研世界》，2003年第3期，頁14-15。
- ⑥ Zhidong Li, Boru Su, and Moucheng Liu, "Research Progress on the Theory and Practice of Grassland Eco-Compensation in China", *Agriculture* 12, no. 5 (2022): 721.
- ⑦ 劉加文：〈大力開展草原生態修復〉，《草地學報》，2018年第5期，頁1052-55。
- ⑧ 劉加文：〈草畜平衡：遏制草原退化治本之策〉（2020年7月22日），澎湃新聞網，www.thepaper.cn/newsDetail_forward_8385810。
- ⑨ 包智明、石騰飛：〈牧區城鎮化與草原生態治理〉，《中國社會科學》，2020年第3期，頁147-48。
- ⑩⑪⑫⑬⑭ 李文軍、張倩：《解讀草原困境——對於乾旱半乾旱草原利用和管理若干問題的認識》（北京：經濟科學出版社，2009），頁210-11；96；49；188；101。
- ⑮⑯ 王建革：《農牧生態與傳統蒙古社會》（濟南：山東人民出版社，2006），頁37；149、37。
- ⑰ 內蒙古自治區畜牧業廳：《內蒙古畜牧業發展史》（呼和浩特：內蒙古人民出版社，2000），頁243-99。
- ⑱ 鄭宏：《草原的邏輯·續（下）：牧區田野調查筆記》（北京：民族出版社，2018），頁33；劉書潤、劉松濤：《草原退化的思考》（呼和浩特：內蒙古文化出版社，2020），頁136。
- ⑲ Stefania Munaretto, Giuseppina Siciliano, and Margherita E. Turvani, "Integrating Adaptive Governance and Participatory Multicriteria Methods: A Framework for Climate Adaptation Governance", *Ecology and Society* 19, no. 2 (2014): 74.
- ⑳ 〈2011年草原生態保護補助獎勵機制政策實施指導意見〉（2011年6月13日），中華人民共和國農業農村部網，www.moa.gov.cn/nybg/b/2011/dqq/201805/t20180522_6142764.htm。
- ㉑ Lingling Hou et al., "Grassland Ecological Compensation Policy in China Improves Grassland Quality and Increases Herders' Income", *Nature Communication* 12, no. 1 (2021), <https://doi.org/10.1038/s41467-021-24942-8>.
- ㉒⑳㉓㉔㉕㉖ 張雯：《自然的脫嵌：建國以來一個草原牧區的環境與社會變遷》（北京：知識產權出版社，2016），頁123；127；127-32；193-212；216；153。
- ㉗ Megan Ybarra, "Violent Visions of an Ownership Society: The Land Administration Project in Peten, Guatemala", *Land Use Policy* 26, no. 1 (2008): 44-54.
- ㉘ Garrett Hardin, "The Tragedy of the Commons", *Science* 162, no. 3859 (1968): 1243-48.
- ㉙ 莊淑蓉、嚴祥、陳睿山：〈「公地悲劇」的研究進展及其對資源可持續治理的啟示〉，《自然資源學報》，2023年第6期，頁1653。
- ㉚ Katherine Verdery, "Fuzzy Property: Rights, Power, and Identity in Transylvania's Decollectivization", in *Uncertain Transition: Ethnographies of Change in the Postsocialist World*, ed. Michael Burawoy and Katherine Verdery (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 1999), 53-82.
- ㉛ 張新時等：〈中國草原的困境及其轉型〉，《科學通報》，2016年第2期，頁168、173。
- ㉜ 中國科學院研究員杜占池的博客分三篇介紹了中科院內蒙古草原生態系統定位站工作及學術交流年會記事。參見<https://blog.sciencenet.cn/blog-39664-1213097.html>；<https://blog.sciencenet.cn/blog-39664-962676.html>；<https://blog.sciencenet.cn/blog-39664-967256.html>。

- ②⑦ 中國科學院內蒙古草原生態系統定位站編：《草原生態系統研究》，第一至六集（內部出版，1981-1986）；《草原生態系統研究》，第一至五集（北京：科學出版社，1985、1988、1988、1992、1997）。
- ②⑧ 林奇峰、法爾斯（James W. Fyles）：〈追隨奧爾多·利奧波德的腳步：生態系統中的人及其對生態系統健康的含義〉，載布朗（Peter G. Brown）、蒂默曼（Peter Timmerman）編，夏循祥等譯：《人類世的生態經濟學》（南京：江蘇人民出版社，2023），頁252。
- ②⑨ 杜占池：〈《草原生態系統研究》編纂出版記〉（2017年4月27日），<https://blog.ciencenet.cn/blog-39644-1051457.html>。
- ③⑩ 姜恕：〈關於草原合理利用策略的探討——以內蒙古錫林郭勒盟白音錫勒地地區為例〉，載《草原生態系統研究》，第二集（北京：科學出版社，1988），頁1-9。
- ③⑪③⑫ 斯科特（James C. Scott）著，王審言譯：《六論自發性：自主、尊嚴，以及有意義的工作和遊戲》（北京：社會科學文獻出版社，2019），頁181。
- ③⑬ 斯科特著，王曉毅譯：《國家的視角：那些試圖改善人類狀況的項目是如何失敗的》（北京：社會科學文獻出版社，2019），頁423。
- ③⑭③⑮③⑯ 劉書潤、劉松濤：《草原退化的思考》，頁131；127；69；136；140。
- ③⑰③⑱③⑲ 張倩：〈商品化悲劇：生態補償與草場資源過度利用的邏輯〉，《社會發展研究》，2017年第4期，頁182-83；181-95；181、184；181-95；181-95。
- ③⑳㉑㉒ 鄭宏：《草原的邏輯·續（下）》，頁16。
- ③㉓ Sven Wunder, *Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts* (Jakarta, Indonesia: Center for International Forestry Research, 2005), 3; Walter E. Westman, "How Much Are Nature's Services Worth", *Science* 197, no. 4307 (1977): 960-64.
- ③㉔ 范明明、張倩：〈生態補償補給誰？——基於尺度問題反思草原生態保護補助獎勵機制〉，《學海》，2018年第4期，頁49-51。
- ③㉕㉖ 孟根達來：〈圍欄社會的興起：制度變革、圍欄建設與牧區社會轉型〉，《中國農業大學學報（社會科學版）》，2023年第6期，頁47-48、51；39-55。
- ③㉗ 劉書潤：《草原的思考》（呼倫貝爾：內蒙古文化出版社，2017），頁123。
- ③㉘ 伊懋可（Mark Elvin）著，梅雪芹、毛利霞、王玉山譯：《大象的退卻：一部中國環境史》（南京：江蘇人民出版社，2019），頁2。
- ③㉙ Walter E. Westman, "How Much Are Nature's Services Worth", 960-64.
- ③㉚ Richard B. Norgaard, "Ecosystem Services: From Eye-opening Metaphor to Complexity Blinder", *Ecological Economics* 69, no. 6 (2010): 1219.
- ③㉛ Gretchen C. Daily et al., "Ecosystem Services in Decision Making: Time to Deliver", *Frontiers in Ecology and the Environment* 7, no. 1 (2009): 21-28.
- ③㉜ Stefano Pagiola, Agustin Arcenas, and Gunars Platais, "Can Payments for Environmental Services Help Reduce Poverty? An Exploration of the Issues and the Evidence to Date from Latin America", *World Development* 33, no. 2 (2005): 237-53.
- ③㉝ Arild Vatn, "An Institutional Analysis of Payments for Environmental Services", *Ecological Economics* 69, no. 6 (2010): 1245-52.
- ③㉞ Nicolás Kosoy and Esteve Corbera, "Payments for Ecosystem Services as Commodity Fetishism", *Ecological Economics* 69, no. 6 (2010): 1228-36.
- ③㉟ 沃斯特（Donald Worster）著，侯文蕙譯：《自然的經濟體系——生態思想史》（北京：商務印書館，1999），頁421。

張 倩 中國社會科學院社會學研究所副研究員

達林太 內蒙古大學蒙古學研究中心研究員