

构建基于社区的草原管理等级框架： 以内蒙古荒漠草原的一个嘎查为例^{*}

张 倩

内容提要 通过反思私有化或国有化这些简单化的方法管理自然资源的失败经验,基于社区的自然资源管理越来越成为发展实践者和学界认可的自然资源管理的核心策略之一。但在实践中,通过外界推动建立基于社区的自然资源管理多以行政单位定义社区,而忽视了社区与自然资源利用在不同尺度上的契合,导致其实际执行效果达不到预期目标。本文基于对内蒙古荒漠草原一个嘎查的实地调研,分析该嘎查建立基于社区的草原管理的社会经济条件,针对奥斯特罗姆提出的公共池塘资源的多层次分析,本文提出由于自然资源在不同尺度上有不同的时空异质性,基于社区的草原管理在操作选择过程中也需要分层次制定占用、提供、监督和实施的规则,通过建立一个基于社区的草原管理等级框架,保证草原管理与当地气候条件和畜牧业需求相契合,从而实现可持续的草原利用与保护。

关键词 公共池塘资源 互惠 合作 资源时空异质性 内蒙古

基于社区的自然资源管理的理论与实践

自上世纪 60 年代以来,由于哈丁(1968)的“公地悲剧”模型为众多决策者所接受,自然资源开始了大规模的私有化或国有化进程(奥斯特罗姆 2000: 42 - 43; Lee, 2002)。然而,这两种简单化的方法不但没有阻止原有的资源退化问题,反而进一步推动了自然资源的过度利用,国有化管理的反应滞后和缺乏弹性,以及私有化策略对资源使用者自利行为的强化,都是主要原因(奥斯特罗姆,2000; Lee, 2002)。因此,从上世纪末开

始,许多发展项目开始考虑当地传统的自然资源管理模式的正面作用,提出基于社区的自然资源管理(Community - based natural resource management, CBNRM)的新思路。总体来说,基于社区的自然资源管理是承认当地人拥有管理和使用自然资源的权利并从中受益的一种保护和发展方式。事实上,它强调的不仅是一个结果,更重要的是一个不断持续的过程:首先社区拥有对自然资源的进入和使用权;其次社区能够坦诚合作,共同规划和参与资源使用的管理过程;最后是社区成员能够基于其成员资格获益,包括现金收入和其它利

^{*} 本文是中国社会科学院重大项目“气候变化下中国北方草原牧区的环境保护与社会经济发展”(项目号:YZDA2010 - 19)的阶段性成果,本研究同时受到福特基金项目“Case - based Research on Climate Disaster and Disaster Management under Climate Change and Adaptation Strategies in Inner Mongolia”的联合资助。

益(Child & Lyman, 2005)。许多国际发展组织将基于社区的自然资源管理作为其自然资源管理策略的核心之一,在学界也被认为是自然资源管理思想和实践的“最重要的发展之一”(Lee, 2002; 左停, 苟天来, 2005)。

要想将这样的理念变为集体行动,奥斯特罗姆界定了三个需要解决的问题:(1)新制度的供给问题;(2)可信承诺问题;(3)相互监督问题(奥斯特罗姆, 2000: 69-75)。在此基础上,她强调影响集体行动的制度并不只限于操作层次的制度,而是需要区别长期影响公共池塘资源^①使用行为和结果的三个层次的规则:操作规则、集体选择规则和宪法选择规则。操作规则直接影响占用者日常决策问题:何时、何地及如何提取资源单位^②,谁来监督并如何监督其他人的行动,何种信息必须进行交换,何种信息不能发布,对行为和结果的不同组合如何进行奖励和制裁等。集体选择规则间接影响操作选择。它通常是由占用者及其公务人员或外部当局制定的有关如何管理公共池塘资源的政策。宪法选择规则通过决定谁具有资格制定影响集体选择规则的特殊规则,并影响操作活动和结果。资源占用、提供、监督和强制实施的过程发生在操作层次。政策决策的制定、管理和评判的过程发生在集体选择层次。宪法决策的规划设计、治理、评判和修改发生在宪法层次(奥斯特罗姆, 2000: 84)。操作规则嵌套在集体选择规则中,而集体选择规则又嵌套在宪法规则中,层次越高,规则的修改成本也越高。

然而在多年的实践中,基于社区的自然资源管理的实际执行却常常达不到预期目标(Leach et al., 1999; Blaikie, 2006)。表面看来,这似乎是由于项目执行时间太短和过于依赖外聘专家,或者是对可持续性和项目成功缺乏清晰的评价指标(Leach et al., 1999)。事实上,基于社区的自然资源管理之所以达不到预期目标,不仅是由于它作为一种有机的、弹性的、综合的和赋权的方法,其实施是一个非常复杂的过程,更重要的是,对于曾经将自然资源私有化或国有化的地区来说,有三方面的因素进一步减小了基于社区的自然资源管理成功的可能性。首先,在推行国有化或私有化过程中,原有的社区共同管理自然资源的基础被破坏,给重建基于社区的草原管理带来新的挑

战;其次,随着实践项目的展开,人们越来越发觉如何定义社区存在很多问题。最初,社区被定义为集中居住的一个独特的社会群体,他们有共同的文化特征(IUCN, UNEP & WWF, 1991; Agrawal & Gibson, 2001: 1-31)。后来人们发现在多数情况下找不到明确存在并且明显区别于外来者的社区,而且社区也不是封闭的,其内部也存在诸多矛盾(Leach et al., 1999; Lee, 2002; Blaikie, 2006)。因此,如何在实践中定义社区也存在很多未知因素。最后,目前大多数对集体行动问题的分析,多集中于单一层次,即操作层次(奥斯特罗姆, 2000: 81)。缺乏对集体选择规则和宪法选择规则的考虑和互动,导致操作的不可持续性。事实上,针对内蒙古草原的研究,我们发现,基于一个行政社区(如嘎查村)的草原管理在操作层次也满足不了畜牧业发展和草原保护的需求。原因就在于自然资源在不同的时空尺度上具有不同的资源异质性,即使在操作层次上,也需要针对资源不同时空尺度的异质性进行多层次的管理。本文以内蒙古草原为例,从以上三个方面讨论建立基于社区的草原管理的必要性和可能性,提出要想建立既能保护草原又可促进畜牧业发展的草场资源管理制度,就有必要将奥斯特罗姆提出的多层次分析向更深一层展开:即在操作层面上基于生态视角的多层等级框架。

本文分三部分讨论构建基于社区的草原管理的多层等级框架。首先,通过对内蒙古荒漠草原一个嘎查的实地调研,探讨该嘎查在畜草双承包责任制实施近三十年后建立基于社区的草原管理的社会经济条件,包括所面临的困难和可能性。其次,分析草场资源在不同尺度上具有不同的时空异质性及其对畜牧业经营和草原管理的影响。最后,针对奥斯特罗姆提出的公共池塘资源管理的多层次分析,本文提出由于自然资源在不同尺度上有不同的时空异质性,基于社区的草原管理在操作选择过程中也需要分层次制定占用、提供、监督和实施的规则,通过建立一个基于社区的草原管理等级框架,保证草原管理与当地气候条件和畜牧业需求相契合,从而实现可持续的草原利用与保护。

双重破碎的社会生态系统

白音嘎查位于内蒙古锡林郭勒盟苏尼特左旗

的东北部,面积约670平方公里,2001年有89户牧民,共372人。草原类型属于荒漠草原,土壤为砾质沙化土,自然条件适宜一般的旱生植物生长。全旗达80%保证率的年降水量为142毫米。牧草生长期5-8月达80%保证率的降水量则更少,所以当地有“十年九旱”的说法。年蒸发量2458毫米,是年降水量的12.4倍,5-6月蒸发量最多,月蒸发量在430毫米左右。这一地区5-6月易发生干旱,除降水少这一原因外,蒸发量大也是一个主要因素。这里的草场生产力很低,大部分地区的干草产量小于20公斤/亩(内蒙古草原勘测设计院,1986)。选择这个嘎查作为案例研究地有三个原因,一是苏尼特左旗降水量少而蒸发量大,属于典型的干旱区。二是白音嘎查对于畜草双承包责任制的实施很彻底,全嘎查105万亩草场除去10万亩草场外(其中4万多亩用作集体抗灾基地),其余全部划分到户使用,家庭畜牧业经济比较普遍。三是白音嘎查拥有很好的草场利用和抗灾保畜经验,建立基于社区的草原管理离不开这些宝贵的经验。

本文所用数据包括两组,一组是苏尼特左旗近40年(1970-2009)的气象数据。另一组来自2007年和2010年在白音嘎查的两次实地调查。两次调查共访谈37户牧民,占嘎查总户数的42%。第一次调查28户牧民,抽样时采取分层抽样方法,考虑到草场资源的空间异质性,抽样时尽量使抽样牧户的地理位置均衡分布于嘎查的各个方向。同时,牧户的贫富状况(主要以牲畜数量衡量)也是分层时的考虑因素。第二次调查原本计划重访第一次调查的牧户,但由于疾病和外出打工等原因,只有21户牧民接受了再次访谈,之后又补充调查9户牧民。两次访谈都采用半结构化问卷调查,除了上一年度畜牧业生产的各项成本收益,开放式问题包括牧民畜牧业经营情况、对抗灾的策略、草场利用方式、水资源利用情况、承载力管理和禁牧政策效果等。此外,第二次实地调查还邀请嘎查的10位60岁以上老人进行开放式的小组访谈,获取有关嘎查草原管理政策和利用方式、水资源开发、畜牧业生产的社会组织以及灾害应对的历史数据。

草原作为一种排他性弱但竞争性强的自然资源,也是奥斯特罗姆定义的公共池塘资源中的一

种。与许多公共池塘资源一样,草原在私有化或国有化变革后产生的诸多问题也迫使人们开始重新思考草原共管的意义。1980年代中期开始,伴随着各类“自然资源管理项目”,非洲草原开始仿效美国私人“牧场”模式,包括围封草场、人工草地和饮水点的发展等,鼓励牧民定居。在这一过程中,国际援助组织是主要外部推动力(Niamir-Fuller,1999)。然而经过十多年的发展,多数项目只取得部分的成功,通常饮水点、道路、学校和诊所等基础设施得到了暂时的发展,畜产品生产却停滞不前,而且随着项目结束,这些基础设施也因失去资金支持而不能维护修复(Niamir-Fuller,1999)。同样,中国草原也在1980年代初开始将草场使用权承包给个体牧户,根据牲畜和人口数量,草场被分配给牧户使用,形成了现在以独立牧户为主要经济单位的小牧经济(李文军,张倩,2009:66-69;达林太,郑易生,2010:97)。但是,这种产权安排给畜牧业经营带来越来越多的限制,固定抗灾、牲畜移动性减小、单一畜种、劳动力短缺成为畜牧业经营的主要问题(张倩,李文军,2008)。围栏不仅把草原分割打碎,而且也使牧民间的合作互惠关系逐渐为市场机制所替代。在这样的情况下,以牧业专业合作社为代表的多样化的牧民社会组织兴起(达林太,郑易生,2010:237)如何建立基于社区的草原管理,就成为草原保护和牧区发展亟待解决的问题。

20世纪80年代初,内蒙古牧区开始推行畜草双承包责任制,随着草场承包逐步落实到户,草原生态系统被分割成小块,呈现破碎化的趋势,与此同时,草原社区也经历了破碎化的过程。这种双重破碎的社会生态系统,给建立基于社区的草原管理带来了诸多困难和挑战。白音嘎查于1985年将牲畜作价分配到户,草场承包则是分两个阶段完成:承包初期浩特使用(1984-1995)和第二次承包分户使用(1996年以后)。草场承包初期,嘎查分为五个大组,每组分为3-5个牧户小组,每个小组由4-5户牧民组成。1996年白音嘎查开始实施第二轮承包,将草场进一步划分到户,越来越多的牧户将自己的草场围封,牧户只能在自己1万多亩的草场上放牧。从收集到的30户牧民的围栏修建时间数据来看,27户牧民都是在1997年以后开始修围栏,其中9户是2000

年以后才开始修围栏。

草场彻底承包到户后,牧民被固定在自己承包的小块草场上,形成草原生态系统的破碎化(胡自治,2005),一系列放牧方式的改变使牲畜给草场带来了更大压力,形成了分布型过牧(张倩,李文军,2008),从而导致草场退化。首先,围栏将各户的畜群限制在自家承包的草场上,一些牧户的牲畜数量相对于草场过多。畜多的牧户包括两类:富户和租用草场的外来户。在白音嘎查,约13.3%的草场租给了外来户,据当地牧民估计,外来牲畜至少有5000只羊,大约是28羊/亩,而苏尼特左旗2004、2005和2006年的承载力标准分别是40羊/亩单位、40羊/亩单位和73羊/亩单位,远远超过了载畜量标准。其次,由于大畜(牛、马和骆驼)需要较大的活动范围,草场承包后白音嘎查的户均草场面积是1—2万亩,这对于大畜尤其是马和骆驼来说面积太小。此外,小畜繁殖速度快可以加速现金流动,因此牧民越来越多的淘汰大畜增加小畜。白音嘎查大畜与小畜的数量比例从1984年的1:5变为2006年的1:14。不同牲畜对牧草的喜好不同,山羊和骆驼喜食叶类植物,绵羊和牛则喜食青草,牧民一般将绵羊、骆驼和牛群混合放牧以最大效率地利用生物量(王建革,2006)。因此,畜种结构趋向单一也给草场利用带来压力,一些牧草被过度采食,而另一些牧草则利用不足。再次,草场划分到户使用进一步强化了牧民定居对草场的负面作用,包括定居点和井周边的过度踩踏,还有固定抗灾。此外,围栏也阻挡了野生动物的迁徙。

除了生态系统的破碎化,当地社区也呈现破碎化的状态:牧民间的合作逐渐消失,草场纠纷却不断出现,嘎查领导对牧民生计的扶助作用缺失,而牧民对嘎查领导的不信任和不满意也越来越多。畜牧业季节性强,牧民间的合作不仅是必要的,而且还能大大节省劳动力和资金投入。季节性搬迁、接羔、抓羊绒和给羊药浴等工作都需要牧户相互帮助,共同完成。承包之后,这些互惠的合作或是被取消,或是被市场雇佣取代。在两次访谈的37户牧民里,只有2户牧民承包后有简单的合作,主要是在对方有事时帮忙看羊;还有2组牧民没有分家,将畜群放在一起轮流放牧。雇工费用已经成为牲畜大户畜牧业经营成本的重要组成

部分,2007年采访的28户牧民中有3户常年雇佣羊倌,雇工成本约占其总成本的11%,其他一些牲畜较多的牧户则需要接羔和走敖特尔时短期雇佣人手。不管是草场出租还是牲畜放牧和饮水,“现在都是各管各的”(2010年访谈)。

草场划分后牧民间出现的纠纷主要来自两个方面:草场边界确定和牲畜跨越围栏进入别人家的草场。草场划分到户的目标是建立清晰的界限,但这种清晰的界限在实践中更多是由围栏修建位置决定,而不是依据准确的测量结果决定。在访谈中,有10多户牧民都提到他们怀疑自己草场的实际面积与承包面积不符,要求重新测量,但由于大队领导不批准盖章,草原部门就不给重新测量。事实上,大队领导也处于非常尴尬的境地,因为如果一家的草场边界修改,则整个嘎查的草场划分都要调整,已有的草场围栏都要跟着移动,这必定会出现非常混乱的局面。总之,草场边界划分现在已经变成了谁也说不清的事,“现在牧民大致知道界限,但真正量时,却不知从哪拉网”;“多了几亩,少了几亩,分不清”(2010年访谈)。越来越多的围栏将草原分割成小块,严重限制了马和骆驼的活动范围,“农田是静的,牲畜是动的(牲畜跨过围栏)出现很多纠纷”(2007年访谈)。牧民一方面需要提防自己的草场不被别人家的牲畜踩踏啃食,另一方面要注意自己的牲畜尤其是马驹不被围栏挂伤。一位饲养很多骆驼的牧民反映有时自己的骆驼进入别人家的草场,草场的主人不来找他解决,却残害牲畜(2007年访谈)。

随着草场承包到户,嘎查领导在草原管理、畜牧业管理和组织抗灾中的作用也逐渐弱化。在控制外来户进入的草原管理事务中,白音嘎查的领导没有发挥应有的作用,虽然草场租赁合同是要经过嘎查领导确认盖章,但更重要的监督管理职能却是空缺的。集体草场的管理是牧民对领导意见最大的焦点。一方面是集体草场的占用问题,白音嘎查104万亩草场分给牧民94万亩,10万亩还是集体草场,嘎查领导将这些草场自己占用或转租给亲戚朋友,引起很多牧民的不满。“大队不利用,分给牧民也行;还是领导,只考虑自己利益”(2010年访谈)。另一方面是国家项目补贴的问题,2002年起白音嘎查实施了5年的春季禁

牧,“这些集体草场的补贴: 10 万亩* 0.61 元/亩* 5 年,大概 30 万元哪去了? 有意见的人很多,但不说”(2007 年访谈)。“现在嘎查会议内容都是从上面来的任务布置,不让牧民说话”(2010 年访谈)。在 2006 年最严重的旱灾中,28 户访谈牧民也都是依靠亲戚朋友寻找运输工具和可用草场,嘎查的组织和支 持只是集体时期的记忆了。嘎查领导也表达了组织抗灾的困难,一是由于牧户组织起来牲畜太多,找不到可去的地方;二是由于嘎查没有集体收入,想帮助也无能为力。

在生态系统与草原社区双重破碎化的条件下,2000 年以来对于白音嘎查又是灾害频发的十年,先是连续 7 年的干旱,直到 2007 年开始才有所好转,这几年中还发生过雪灾、冻灾和沙尘暴等灾害,畜牧业经营遇到了极大的困难。很多牧民认为只有合作经营,才能降低风险,减少成本支出。白音嘎查已经在筹建 2 个合作社: 苏尼特羊合作社和种公羊合作社。到 2010 年 8 月为止,已有约 60 户牧民申请加入合作社,占白音嘎查总户数的三分之二。事实上,这种合作社正体现了牧民建立基于社区的草原管理的需要。但是,双重破碎的社会生态系统给建立基于社区的草原管理带来了诸多困难和挑战。第一,承包后牧户成为畜牧业经营和草原管理的基本单位,“各管各的”这种观念逐渐形成,在日常生产生活中,牧民间相互监督的功能已经基本消失。第二,由于牧民间纠纷增加而合作减少,牧民彼此间缺乏信任,如何重建牧民间的相互信任是最大的问题。第三,如何将破碎化的草场资源重新整合实现规划利用,将是一个非常复杂的巨大工程,需要各方利益相关者的共同协商,同时借鉴当地畜牧业管理的传统知识。第四,基于社区的草原管理需要领导者,如何在破碎化的社区选出当地精英来组织牧民共同参与草原管理,也是一项艰巨的任务。由此可见,奥斯特罗姆强调的形成集体行动的三方面问题,即新制度的供给、可信承诺和相互监督问题,白音嘎查在短期内都无法解决,建立基于社区的草原管理困难重重。

资源时空异质性对畜牧业经营的影响

在干旱半干旱草原地区,由于草场类型的区域分布、降水变化剧烈、牲畜需求的季节性差异和自然灾害频发等因素,草原畜牧业所需的自然资源具有很明显的时空异质性表征(李文军,张倩,2009: 137-149)。畜牧业要想稳定发展,必须考虑两个方面: 满足牲畜对水草的日常需求和应对多发的自然灾害。但这两方面对草原利用的空间范围具有很大的差别,草原社区的空间范围也发生相应的变化,因此在建立基于社区的草原管理时,需要综合考虑畜牧业经营的实际需求和自然资源的特征。

基于对白音嘎查的调查,我们发现要想满足牲畜对水草的日常需求,至少需要约 50 平方公里,也就是集体经济时期牧户小组(浩特)的放牧范围。植物生长需要降水,而牲畜饮水则需要降水形成的淖尔(水泡子)和井水,虽然冬天降雪后牲畜可以通过舔雪来满足对水的需求,但井水是人畜饮水的必要条件。苏尼特左旗地下水分布很不均匀,苏尼特古河道是全旗地下水的主要富集区。在实地调查中,多数访谈牧民都提到只有在古河道附近才可能打出手井^③,其它地方则只能打机井^④,而且是否能有水也具有很大的不确定性。图 1 和 2 分别是牧民巴亚尔和刚苏和所在的浩特草场资源图,这里将两个浩特简称为浩特 I 和浩特 II。浩特 I 覆盖 4 户牧民的草场,东西方向宽约 4 公里,南北长约 10 公里;浩特 II 由 5 户牧民组成,东西宽约 8 公里,南北长约 8 公里。从图中可以看到,从浩特整体来看,两个浩特中都至少有一口井,而且还有一些水泡子,在下雨后水泡子有水时,牲畜可以在水泡子边上饮水,而不下雨时,就可以利用井水来饮牲畜。这样,如果畜群能在一个浩特范围内放牧,就可以保证牲畜对水资源的最低要求。同时,这样半径超过 5-6 里的放牧范围也使牧民能够每天改变放牧方向,避免牲畜过度啃食和踩踏草场,有效保护草场的再生能力(荀丽丽,2011)。

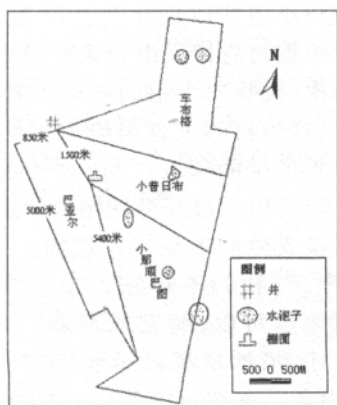


图1 巴亚尔所在的浩特草场资源图

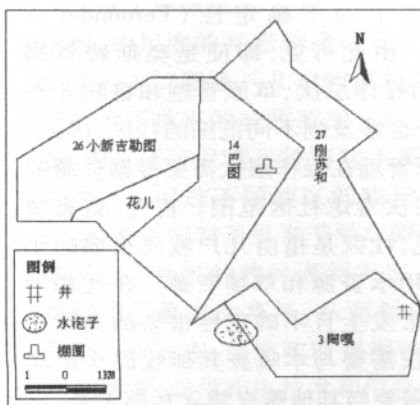


图2 刚苏和所在的浩特草场资源图

但是,如果遇到旱灾或者雪灾,牧户小组内部不可能提供维持牲畜存活的饲草,这时,牧民必须依靠外部资源。这包括两种方式:买草和走敖特尔^⑤。买草作为一种市场机制,通常只能应付雪灾,虽然成本很高,但只要牧户有资金,不靠社区力量也可以应对。因此,本文主要讨论走敖特尔这种灾害应对方式。白音嘎查牧户2006年严重旱灾时走敖特尔和接敖特尔的历史数据(表1和表2)说明牧民在灾害时需要去其他嘎查寻找可用草场,从而避免牲畜的全盘损失。在连续多年干旱后,2006年白音嘎查春季无雨,直到6月底7月初才有雨水,大部分牧民不得不采取高成本的走敖特尔来避免畜群的全部死亡。28户访谈牧民中有25户走敖特尔。从走敖特尔的地点来看,19户是在本旗范围,主要集中在南部的几个嘎查。从表1可以看到,虽然白音嘎查2006年遇到严重旱灾,但在距其25公里之外的地方,就可以找到降水量较为正常的地方,从而为牧民避灾提供走敖特尔的草场。同时,白音嘎查在其它年份里也接受其它地方的走敖特尔牧户。表2就是访谈收集的近几年白音嘎查接敖特尔的信息。从表中可以看到,牧户来源地远近不等,他们与白音嘎查的牧民都是朋友或亲戚关系,但也有一些牧户是在走敖特尔的过程中成为朋友,从而建立起互惠互助的关系。由此可见,由于干旱区降水在时间和空间上的分布极不平衡,草原管理和畜牧业经营需要在不同嘎查、苏木甚至是盟之间建立畜群移动的抗灾机制,从而保证畜群总是能找到足够的草料,减少灾害损失。

表1 2006年白音塔拉嘎查25户牧民走敖特尔地点的相关信息表

旗/市	苏木/镇	嘎查/地方名	走敖特尔户数	距离(公里)
苏尼特左旗	满都拉图镇	白音宝力道	9	> 50
	贝勒镇	白音淖尔	7	> 75
	满都拉图镇	白音哈拉图	2	> 75
	满都拉图镇	白音温都尔	1	> 100
	满都拉图镇	萨如拉塔拉	1	> 40
锡林浩特市	白音乌拉	阿拉善宝力格	1	> 25
		达布希拉图	3	> 200
苏尼特右旗			2	> 100
阿巴嘎旗			1	> 200
乌兰察布市			1	> 1000
察右后旗				
共计			28	

表2 白音塔拉嘎查牧民以往接受走敖特尔牧户的相关信息表

时间	来源地	距离(公里)	搬来户数	与户主关系
2010	阿巴嘎旗	> 200	1	朋友
2008	赛罕塔拉	> 25	1	朋友
2007	阿拉善宝力格	> 25	1	亲戚
2005	阿拉善宝力格	> 25	2	朋友
	白音哈拉图	> 75	1	朋友
2004	白音宝力道	> 50	6	朋友
	阿拉善宝力格	> 25	4	朋友或亲戚
	阿巴嘎旗	> 200	1	亲戚

通过以上分析可以看到,对白音嘎查来说,社区不是一个封闭的群体,而是一个包含不同层次、对应不同功能的综合体。这源于干旱半干旱草原生态系统的最大特点:降水量少且波动大使得植被生长剧烈波动。这种不确定性决定了牧民一方面需要对关键资源^⑥的稳定权利,另一方面需要有灵活性的资源使用模式和社会关系以适应生

态、气候和经济中的不确定性 (Fernández - Giménez 2002)。由此可见,即使是奥斯特罗姆 (2000) 所定义的操作层次,草原管理和畜牧业经营在不同情况下也涉及到不同范围的社区,因此,基于社区的草原管理在操作层次需要根据资源的时空异质性分层次考虑社区范围。首先,就畜牧业日常经营来说,社区是指由几户牧民组成的小组,共同规划利用水资源和草场资源。在此基础上,为了应对经常发生且不确定性很高的自然灾害,牧民小组不仅需要与本嘎查其他牧民小组建立互惠关系,更需要与其他嘎查建立互惠关系,从而保证在灾害中寻找可用草场,避免牲畜在灾害中全盘损失。

基于社区的草原管理在操作层次上的多层等级框架

为了充分讨论操作层次的多层等级框架,本文将集体选择和宪法的规则假设为固定不变。正如本文第一部分所说,要想建立既能保护草原又可促进畜牧业发展的草场资源管理制度,就有必要将奥斯特罗姆所说的多层次分析向更深一层展开:操作选择过程中基于生态视角的多层等级框架。

基于干旱半干旱草原生态系统的资源异质性,本文提出基于社区的草原管理在操作选择上需要建立三个层次的等级框架:小尺度的牧户小组,中尺度的互惠网络和大尺度的支持服务,具体见图3。首先,从小尺度来看,由于干旱半干旱草原的水草资源分布具有很大的时空异质性,需要促进单户经营的牧民联合形成牧户小组,在较大的空间范围^⑦里实现水草资源的合理利用,这样不仅能够满足牲畜对水草的日常需求,而且可以实施轮牧,有效保护草原植被。就白音嘎查来说,牧户小组可以由4到5户牧民组成,草场面积约5-10万亩,其中分布着地表水资源、井和适宜的冬季避风地,就能满足畜牧业日常经营的需求。如前所述,草场承包后,牧区面临生态系统和社区的双重破碎化,牧民间的纠纷增加、信任度降低,但畜牧业经营成本的增加和连年的灾害打击又迫使牧民重新思考合作问题,由此可见,双重破碎化的问题不能再从“分”的角度去解决,而是应该设法推动牧民“合”。针对现有的机会和困难,小尺

度的牧户小组应以现存的合作为起点,推动更多的牧户根据自身情况组合成牧户小组。

其次,在牧户小组的基础上建立中尺度的互惠网络,这为自然灾害风险很大的草原畜牧业提供了必不可少的保证。当一个嘎查发生灾害时,牧户小组可以通过互惠网络寻找未受灾地区的牧户小组接受他们走敖特尔避灾。正如牧民所说:“现在早了,我们不知怎么办。与别的嘎查建立互惠关系也可以,朋友或亲戚”(2010年访谈)。如前所述,虽然草场被承包到户已有近30年时间,但白音嘎查在近些年发生的旱灾里仍需要依靠传统的走敖特尔,才能避免牲畜的全盘损失。市场化的影响使牧民难以承受极高的走敖特尔成本,2006年25户走敖特尔牧民普遍的租草场价格是8元/羊/月、80元/牛/月、80元/马/月和100元/骆驼/月。28户牧民的走场总成本占其当年畜牧业生产总成本的20%,有一半的牧户2006年畜牧业生产入不敷出。建立互惠网络不仅能在很大程度上减少牧民走敖特尔的成本,而且还能缩短牧民寻找避灾草场的时间,减少牲畜损失。这种互惠网络的参与者越多样越好,尽量使其跨越不同类型的草场、地形,甚至可以农牧结合,这样就能增加避灾地的可选范围。事实上,互惠网络的建立是一个系统的工作,需要在不同地区建立牧户小组的基础之上发展。从目前条件来看,可以牧民现有的互惠行为出发,在逐步推广牧户小组这种合作方式的基础上,促进牧户小组间的沟通和相互支持,从而形成互惠网络。

第三,牧户小组和互惠网络的建立离不开当地政府(盟、旗和苏木三级)相关职能部门的服务支持,包括畜牧业技术服务(防疫和改良等)、贷款支持、草场健康状况评估、仲裁和相关的市场信息服务等。此外,在自然灾害发生时,当地政府部门还发挥着重要的资源调配功能。事实上,这些功能也都是当地政府长期以来在畜牧业和草场保护方面的主要工作内容。在基于社区的草原管理框架中,当地政府将把关注点从过程管理转向结果管理。以承载力管理为例,目前草畜平衡政策实施的主要方式是每年年底到年初当地草原管理部门与嘎查领导到每个牧户核实牲畜数量,根据当地的承载力标准判断牧户是否过牧。众所周知,牧区草场面积大,牧户居住极为分散,每年草

畜平衡检查的工作成本很大,包括人员、车辆和汽油等。在基于社区的草原管理框架中,牧户小组负责根据草场情况控制自己的牲畜数量,而在当地政府尤其是盟级政府这一层次上,对牲畜数量可以进行总量控制。配合草场植被的抽样调查,就可以判断哪些牧户小组过牧。

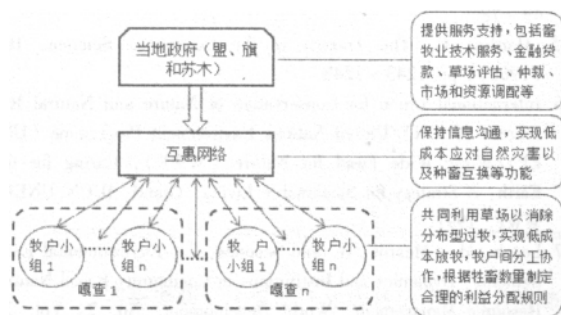


图3 基于社区的草原管理操作层次的多层等级框架

结论与讨论

从白音嘎查的案例分析可以看到,在草场使用权承包到户近30年后,草场保护和畜牧业发展的目标不但没有实现,牧区社会生态系统反而还出现了双重破碎化的问题。通过反思草场使用权承包到户管理草原的失败经验,牧民越来越需要合作来适应市场发展和解决资源分布不均的问题。在这样的背景下,基于社区的草原管理越来越成为发展实践者和学界认可的自然资源管理的核心策略之一。

在这样的条件下,基于社区的草原管理应该如何建立,是一个亟待考虑的问题。目前已有的基于社区的自然资源管理项目有两个特点:一是将社区约等于一个行政村或自然村,作为资源管理的一个单元,在此基础上组织实施资源的共同管理;二是多关注于单一的操作层面,即认为只要将社区成员组织起来,制定好资源占用、提供和监督等方面的规则,自然资源就可以得到有效地管理。从白音嘎查的案例可以看到,单纯依靠一个嘎查村的牧民组织起来管理自己的草场,虽能实现牲畜轮牧,但遇到自然灾害尤其是旱灾,社区内部的资源则无法满足牲畜需求,牧民必须得依靠外部资源即走敖特尔才能避免牲畜的全盘损失。因此,本文以干旱半干旱荒漠草原为例,提出一个建立基于社区的草原管理的等级框架。

这个等级框架分为三个层次:小尺度的牧户小组、中尺度的互惠网络以及大尺度上当地政府提供的支持服务。几户牧民将草场组合利用,不仅扩大了牲畜的放牧范围,为实现轮牧提供了条件,而且还可以满足牲畜对水资源和冬季避风地的要求。促进不同地区的牧户小组建立互惠网络,是为了应对干旱半干旱草原多发的自然灾害,如果一个地区的牧民遇到灾害,可以通过互惠网络找到可避灾的草场,从而低成本地保护畜群。在这一过程中,当地政府根据牧户小组和互惠网络的需求,提供相应技术和信息服务,将过程管理转交给牧户小组和互惠网络,同时将自己的关注点聚焦在结果管理上。

很明显,本文提出的基于社区的草原管理的等级框架,仅是一个初步的框架,要想在实践中建立以社区为基础的草原管理,需要更多细致的动员和规则设计。但这个等级框架所强调的社区的多层次性是干旱半干旱草原实现可持续畜牧业发展的关键,尤其是在草场承包实施近30年后草原社区双重破碎化的条件下。草原生态系统被围栏分割,导致了分布型过牧的产生;而社区也同样面临着破碎化的问题。在草原退化、牧民间纠纷不断增加、合作几乎消失以及当地领导管理功能缺失的条件下,建立基于社区的草原管理需要从现有的合作与互惠关系着手,为其提供必要的服务支持,如信息沟通和贷款等,逐步使其发展为成熟的示范点。需要强调的是,这一阶段的工作不能仅仅限制在一个嘎查村,而是应该鼓励不同地区的牧民合作并且建立彼此间的互惠关系。在此过程中,其他牧户也逐渐接受这种草场使用和管理方式,自愿组合成牧户小组,从而加入到互惠网络中,分享其中的权利和义务。

本文基于白音嘎查的案例研究,提出了基于社区的草原管理在操作层次上的三层等级框架。如果跳出这个案例,则需要说明两点。首先,白音嘎查的植被类型是荒漠草原,与典型草原和草甸草原相比,它拥有更低的降水量和居住更分散的牧户。因此,本文中所提到的牧户小组所包含的牧户数量和所覆盖的空间范围,可能与另外两种草原类型都有不同。在实际操作过程中,需要根据草原生态和社会的实际情况来定夺。其次,受篇幅所限,本文将集体选择和宪法选择的条件都

视为不变,只是在操作层面讨论了如何建立基于社区的草原管理。事实上,在实际操作过程中,操作层面将受到草原政策调整和国家项目实施的极大影响,尤其是当前草原生态环境越来越为中央政府所重视,相应的牧区政策项目也不断调整和增加,以锡林郭勒盟为例,从2000年开始就陆续实施了围封转移战略、退牧还草项目、京津风沙源治理项目、游牧民定居工程以及各部门长期以来实施的扶贫、农业开发、技术创新和品种改良等项目,还有内蒙古自治区2011年刚推出的财政奖补,这些工程项目的实施都给牧民生产生活带来很大影响。由上可知,建立基于社区的草原管理是一个覆盖不同草原类型地区的系统工程,是一项高复杂性的长期性工作,因此,为牧民提供一个相对稳定的政策环境,支持畜牧业充分利用干旱半干旱草原的资源时空异质性得以发展,才能实现可持续发展的草原管理和草原畜牧业发展。

- ①公共池塘资源是指一个自然的或人造的资源系统,这个系统大得足以使排斥因使用资源而获取收益的潜在受益者的成本很高(但并不是不可能排除)(奥斯特罗姆2000:52)。
- ②资源单位是个人从资源系统(如牧场、渔场)占用或使用的量,如牲畜在牧场消费掉的饲料的吨数,从渔场捕获的鱼的吨数。
- ③井深十米左右,手工挖掘,因此成本较低,几个牧民合作就可以打这种井。
- ④井深百米以上,机器挖掘,因此成本很高,牧民需要请专业打井队来打井。
- ⑤走敖特尔习俗:在一般情况下,游牧在每季相对固定的时间内搬迁营盘。如遇自然灾害则采取临时走场,即走敖特尔的方式。“敖特尔”汉语的意思就是迁徙,走敖特尔分为近距离和远距离两种。近距离走敖特尔是在自己所属的地域内选择较好的草场。远距离走敖特尔是到较远的地方借用他乡的草场。走敖特尔时间的长短根据自然灾害的轻重、牲畜的膘情而定(新巴尔虎左旗旅游网2007年7月)。
- ⑥小块的高产草场,其产量的年际变化相对较小(Scoones, 1995)。
- ⑦在不同的草原类型地区,牧户小组对于空间范围的要求也是不同的,例如在草甸草原,由于降水量较大,草原生产力也较高,地表水资源也较丰富,因此牧户小组覆盖的空间范围可能要比荒漠草原牧户小组的空间范围小。当然,在实践中,人口数量等因素也会产生影响。

参考文献:

1. Agrawal, A. & Gibson, C. C., *Communities and the Environment: Ethnicity, Gender, and the State in Community - Based Conservation*. New Brunswick: Rutgers University Press. 2001, p. 1 - 31.
2. Blaikie, P., *Is Small Really Beautiful? Community - Based Nat-*

- ural Resource Management in Malawi and Botswana. *World Development*. No. 11, Vol. 34 (2006), pp. 1942 - 1957.
3. Child, B. & Lyman, M., *Natural Resources as Community Assets*. Sand County Foundation and the Aspen Institute, Madison, WI. 2005.
4. Fernandez - Gimenez, M. E., *Spatial and social boundaries and the paradox of pastoral land tenure: a case study from post - socialist Mongolia*. *Human Ecology*. No. 1, Vol. 30 (2002), pp. 49 - 78.
5. Hardin, G. *The Tragedy of the Commons*. *Science*. 162 (1968), pp. 1243 - 1248.
6. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) /United Nations Environment Programme (UNEP) /World Wide Fund for Nature (WWF), *Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living*. Gland: IUCN/UNEP/WWF. 1991.
7. Leach, M., Mearns, R. and Scoones, I., *Environmental Entitlements: Dynamics and Institutions in Community Based Natural Resource Management*. *World Development*. No. 2, Vol. 27 (1999), pp. 255 - 247.
8. Lee, M. P., *Community - Based Natural Resource Management: A Bird's Eye View*. <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/handle/10625/30024>. 2002.
9. Niamir - Fuller, M., *Managing Mobility in African Rangelands*. In: McCarthy N., Swallow B. M., Kirk M. and Hazell P. (eds), *Property rights, risk and livestock development in Africa*. IFPRI (International Food Policy Research Institute), Washington, DC, USA. 1999.
10. Scoones, I., *Exploiting heterogeneity: habitat use by cattle in dryland Zimbabwe*. *Journal of Arid Environments*. Vol. 29 (1995), pp. 221 - 237.
11. 奥斯特罗姆《公共事物的治理之道》上海三联书店2000年。
12. 达林太、郑易生《牧区与市场: 牧民经济学》, 社会科学文献出版社2010年。
13. 胡自治《草原的生态系统服务: IV. 降低服务功能的主要因素和关爱草原的重要意义》,《草原与草坪》2005年第3期。
14. 李文军、张倩《解读草原困境: 对于干旱半干旱草原利用和管理若干问题的认识》, 经济科学出版社2009年。
15. 内蒙古草原勘测设计院《内蒙古自治区锡林郭勒盟苏尼特左旗天然草场资源资料》, 内部资料, 1986年。
16. 王建革《农牧生态与传统蒙古社会》, 山东人民出版社, 2006年。
17. 新巴尔虎左旗旅游网, http://www.xzq.gov.cn/ly/admin/news_view.asp?newsid=192, 2007年7月。
18. 荀丽丽《与“不确定性”共存: 草原牧民的本土生态知识》,《学海》2011年第3期。
19. 张倩、李文军《分布型过牧: 一个被忽视的内蒙古草原退化的原因》,《干旱区资源与环境》2008年第12期。
20. 左停、苟天来《社区为基础的自然资源管理(CBNRM)的国际进展研究综述》,《中国农业大学学报》2005年第6期。

作者简介: 张倩, 环境科学博士, 中国社会科学院社会学所副研究员。北京, 100732
(责任编辑: 毕素华)