

PLC 工作论文

w061

2010.10



北京大学-林肯研究院 城市发展与土地政策研究中心

PEKING UNIVERSITY - LINCOLN INSTITUTE

Center for Urban Development and Land Policy

农地制、土地资源管理与可持续发展 ——对一个北方村落60年变迁的个案研究

PLC WORKING PAPER SERIES NO.061

http://www.plc.pku.edu.cn/publications_ch.aspx#

2010. 10

胡玉坤 北大-林肯中心 研究员
北京大学人口研究所 副教授

北京大学廖凯原楼508室, 北京 100871 中国

文章仅代表作者个人观点, 不代表北大-林肯中心及相关机构的观点与立场。文章作者与北大-林肯中心共同拥有该工作论文的所有版权, 若需转载或引用文章中任何内容或数据, 须事先得到版权所有人的书面许可, 并明确标注资料来源。

农地制、土地资源管理与可持续发展 ——对一个北方村落 60 年变迁的个案研究¹

Land Tenure Systems, Natural Resource Management and Sustainable Development: A Case Study of an Inner Mongolia Village over the Last 60 Years

胡玉坤

一、引言

在解放以来一个甲子的农村发展中，中国农地制的变革经历了不尽相同的四个时期：土地改革、合作化运动、人民公社以及家庭联产承包责任制。解放前后进行的土改摧毁了封建地主土地私有制，建立了农民的土地私有制。接踵而来的一连串合作化运动很快就将个体农民的私有土地逐渐转变为集体所有。随后人民公社的集体化实验持续了20多年，直到改革启动后土地的使用权和经营权才再次交还个体农民，不过在家庭承包责任制框架下继续保持了集体土地所有制。农地制的每一次变革与创新不但导致了土地及其他环境资源的重新配置，而且也引发了人地关系以及人与人之间互动关系的革命性变化。不同农地制之下土地资源的使用与管理实践因而成为制约中国农业和农村可持续发展的关键性因素。

中国是一个人地关系高度紧张的国度。以占全世界7%的耕地养活全球22%的人口便是一个众所周知的国情。中国拥有18亿亩多点耕地，尽管总量很大，但倘若按13亿人口加以平均的话则平均每人仅有约1.4亩，为世界人均占有耕地面积的约三分之一。再加上制度性的壁垒，当前仍有9.56亿农业户籍人口，2.56亿个农户（中华人民共和国农业部，2009）。如果进一步细算，目前在乡村居住的人口有7.2亿多，将土地再一平均的话，人均不过2亩多而户均仅有7亩多耕地而已。高度分散的小农经济依旧是主导性的经济形态。可见，鼓励小农善待农地并赋权其可持续地利用、保护和管理有限的耕地资源就变得极为必要。正因为如此，农地制也就成为影响未来农村和农业可持续发展的关键性因素之一。

土地不仅是自然资源的基础，也是农业生产最基本的要素。在任何乡土社会，无论对于大田作物种植的小农业来说，还是对于包括种植业、畜牧业、林业和渔业在内的大农业而言，土地都是必不可少的生产要素。在中国，由于国家尚不能为农民充分提供各种必不可少的公共产品、服务以及社会保障，土地及土地上的

¹ 本文部分资料源自作者的博士学位论文 From “Man Can Conquer Nature” to “Rebuild Beautiful Landscapes”: Gender, Natural Resource Management and the Chinese State in an Inner Mongolia Village (Clark University, 2005)。

其他自然资源在许多地方依旧是许多乡村居民赖以生存的安身立命之本。农地不单为他们提供了食物保障、就业机会和收入来源，而且提供了生计的基础。有效而可持续地利用土地等环境资源因而也是乡村居民经济赋权和减贫的关键所在。

持续或不可持续土地利用行为的背后往往都有深刻的制度成因。更确切地讲，农民能否可持续地利用土地等环境资源主要取决于资源拥有、使用和控制方面各种无形的制度，其中最重要的莫过于关涉农民财产权的农地制(land tenure system)。农地制安排决定了土地拥有与使用方面的权利与责任，有什么样的农地制度往往就有什么样的土地等自然资源的经营和管理模式。稳定的农地制因而成为激励人们投资于可持续田地管理的一个强大激励因素。从这儿意义上讲，农地制在可持续发展中的作用是不言而喻的。这就不难理解中国历次土地改革均以制度化方式明确界定农民的地权。也正因为如此，农地制在国际学术界和决策界被推到了可持续发展理论与实践的前沿，成为考察可持续发展的最佳切入点之一(FAO, 2007)。

由此可见，“满足当代人需求而不损害未来世代需求”的可持续发展毋庸置疑不只是一个简单的技术问题，而是错综复杂的经济、政治和发展问题。虽则高层领导对可持续发展的政治承诺必不可少，但国家的政策与立法等制度安排毕竟最终有赖于在草根层面转化为现实。换言之，这个充满政治色彩的可持续发展问题既受制于国家层面的制度设计，也取决于地方一级尤其是草根村落层面的制度实践。

值得关注的是，自上而下的正规制度并非只是单向度地影响地方一级非正规制度的。在乡土底层生成并不断发生流变的非正规制度通常同正规制度交织在一起影响着地方化资源管理实践的动态变化。而且，草根的行动有时甚至有可能催化国家正规制度的变革。众所周知，上个世纪 70 年代末安徽凤阳小岗村 18 个村民按血手印冒险搞包产到户的创新之举，曾颠覆了持续了 20 多年的集体土地经营制度。这不但揭开了以家庭联产承包责任制为特色的农村经济改革的序幕，而且也从此书写了土地等自然资源管理的新篇章。可见，乡村可持续发展之道还有赖于每天与当地生态系统打交道的草根民众，而乡民聚族而居的村落则成为制约环境资源管理进而直接或间接影响乡村可持续发展的最具影响力的一个场域。

以诺贝尔经济学奖得主诺思 North(1990)为代表的新制度经济学派将制度视为社会的游戏规则，并强调经济增长中正规与非正规制度的重要作用。在诺思看来，社会制度是一套套决定人与人之间、人与自然之间互动的正规与非正规的规则和规范。它们包括所有权、财产权和劳动动员等方面的社会规则。诺思认为制约人们社会与经济生活的非正规规则为正规制度提供了合法性，因为一项正规制度成功与否在很大程度上取决于它是否得到风俗习惯、传统、行为准则等非正规制度的支持。就资源环境的使用与管理而言，“多样化正规与非正规制度通常结合

起来影响不同行动者获取、使用环境资源与服务以及从中获取福祉的方法，正因为如此，这影响到生态变迁的过程” Leach（1999：240）。

存活于民间的约定俗成的惯习不仅源远流长，而且在不断发生变异。改革开放以来，乡土中国尽管发生了急剧的社会经济变迁，但乡民社会的日常生活仍在很多程度上受村规民约特别是地方化观念习俗的主宰。正如温铁军（2008：5）指出，“乡土中国之不同于城市中国，主要在于大多数传统农区的非正式制度、非规范契约至今仍然是维系农村发展与乡村治理的制度文化基础。”这些惯习也是国家正规制度的重要支撑：“社会中的习惯、道德、惯例、风俗，作为内生于社会的制度，凝结了特定社会的环境特征、人的自然禀赋和人与人冲突及其解决的信息，是反复博弈后形成的人们在日常生活中必须遵循的‘定式’，没有这些非正式制度的支撑和配合，国家法律就缺乏坚实的基础”（贺雪峰？，转引自苏力，1999）。所以说草根的非正规制度对于人们赖以生存的土地等自然资源同样有着真实而重要的政策与实践意义。

乡村居民的日常生产与生活都离不开周遭的生态系统。大凡环境资源的损耗和对大自然的掠夺皆发生在草根层面。中国共有大约 320 万个自然村、60 多万个行政村，各地人地关系的紧张程度和生态环境的恶化程度迥然不同。在幅员辽阔的西部农村，生态环境越脆弱，经济发展就越不可持续已成为不争的事实。未来数十年中国人多地少的小农经济发展态势还将继续下去，惟有增强农业部门庞大从业者可持续地利用当地土地资源的权力，农村发展也才有可能公平和可持续的。

可见，超越政策与制度的文本审视动态变动中活的制度是极其必要的。审时度势探究有益于实现农业和农村可持续发展的最佳制度安排，无疑也是落实科学发展观引领农村发展不得不直面的一个理论与实践问题。那么，国家与村落的正规与非正规制度是如何交织、交融并不断发生流变进而影响地方层面可持续发展实践的呢？尽管学术界不乏对农地制的深度研究，但迄今鲜有人从可持续发展角度探究农地制与土地等环境资源管理之间关系。迄今为数不多的相关研究大体而言主要是脱离历史与地理情境的学理阐述，往往缺乏实证依据，从农户和村落微观层面考察村民在日常生活中持续或不可持续利用和管理土地资源的经验研究就更少了。

本研究意在国家土地政策变迁的总体框架下检讨一个村落世界以往60年农地制、土地资源管理与可持续发展之间的相互关系，并着重比较集体化和改革时期的变化和连续性。具体来讲，本文主要探究以下三个问题：有关农地制的国家政策和法律在村落日常实践中是如何表达出来的？嵌入制度动态变动之中的土地资源管理的日常实践与模式是什么？影响地方一级可持续性的障碍有哪些？嵌入日常实践之中的正规与非正规制度的互动有其特殊的历史与地理特性以及与这种特

性伴生的复杂性和多样性，这就更需要从村落层面寻求宏观与微观层面更微妙互动的答案。

二、研究场域与研究方法概况

本文基于对塞外内蒙古赤峰市下面一个自然村的民族志研究(ethnographic study)。当地村民管自己居住的自然村叫“营子”，为保护当地人的隐私和利益，故将该村取名为营子村。营子村所在的行政村（姑且称为大营子村）共含四个自然村，营子村人口最多，也是村委会所在地。各个自然村在历史沿革、发展轨迹、人口规模、村民生计及自然资源禀赋等诸多方面都不尽相同。而且，这四个自然村之间历来很少通婚，村民之间的往来自然也不多。鉴于土地等自然资源的使用和管理基本上都是以自然村这个地缘共同体为边界，这项研究因而仅以营子村一个自然村为考察对象。

口述史和档案资料表明，营子村是清朝乾隆年间由一个蒙族小官吏创建的，至今只有 200 多年的历史。这个官吏的后裔仍是村里最大的蒙族，常被村民称为“老地户”。汉人迁入该村的历史还不到 100 年。解放时村里不到 30 户人家、共 100 来口人，而今营子村约 150 来号人家比邻而居。这里距赤峰市市区约 100 公里、距北京市仅 560 多公里之遥。营子村是一个“面对面”的熟人社会，也是村民在日常生产和生活实践中同土地等自然资源打交道的主要场域。

与土改后土地利用情况相比，营子村人均耕地面积已大为缩减。这与营子村所在县的发展态势是趋同的。据官方资料，该县人均耕地数从 1949 年的 11.36 亩下降为 2003 年的 4.29 亩，下降了 164.8%。据老年人回忆土改后营子村每人约有 10 亩耕地，2004 年仅为 5.5 亩。与南方的村落相比，这里的人地关系从表面看相对宽松，但细究起来其实不然。村北和村东的大片庄稼地系半沙半土之地，村西和村南则是大片沙窝，用村民的话来说这里的地很“薄”。而且营子村的大部分土地是“靠天吃饭”的旱地，伴随干旱连年袭击，本来就不多的水浇地有的也难以浇上水了。再者，由于地理位置和气候的缘故，这里只能种一季。与人均耕地相比，劳动力显然已有冗余。与村民的创收需求和渴望相比，土地更显得越来越不够种了。从上述意义上讲，像中国大部分地区一样，这里同样面临人多地少的困扰。

如同以自然资源和农业为基本经济形态的辽阔西部的其他村庄，营子村的农业资源禀赋较差。这里属于北方半干旱地区，素来是“十年九旱”之地。除了干旱以外，冰雹、沙尘暴等其他自然灾害也频繁发生。赤峰地区历史上就靠广种薄收，以多种田地来弥补产量低下之不足。“种一坡，拉一车，打一簸箕，煮一锅”便是解放前后当地农业的真实写照。新中国成立以来，中国式“绿色革命”的推

展极大地提高了农业生产率。不过自 1999 年以来，干旱连年不断持续地横扫该地区，农业产出的低下不言而喻在所难免。

经过了几十年的农村发展，营子村的生态系统已变得极为脆弱。在老年村民的记忆中，这里曾是“天苍苍，野茫茫”的地广稀少之地。由于农地不断开垦和土地利用方式的多样化，村里的天然牧草地不断萎缩，到 2004 年仅剩下了两块种上了固沙植物——柠条的公有地。其地表的植被已变得稀疏而矮小，有些地方已消失殆尽甚至荡然无存。村南的山坡上一眼望去布满了鸡爪岭。一条东西向的长沟穿过营子村延伸数公里，横跨其上新铺设的一条道路按笔者步测大约有 50 米宽，可据老年人讲 60 年多年前这仅是一条小槽。耕地上不乏蜿蜒裂开的沟缝，看上去深不见底，据村民讲有 10 多米深，假如牲口掉进去了想爬都爬不上来。对于老年亲历者，营子村生态系统的变化真可谓沧海桑田。

像其他地方一样，优质农地的减少与退化、水土流失、土地沙化、沙尘暴、植被破坏、生物多样性丧失、干旱缺水、地下水位下降以及面源污染等一系列资源环境问题日趋严重，对农业和农村的可持续发展构成了愈来愈严重的威胁。营子村所在的县域被称为半农半牧地区。尽管蒙古族人口约占三分之一，村里的小农经济是以种植业为主的，不过自 1999 年干旱以来以养羊为主的畜牧业所占的比重有所上升，村民还得辅以季节性的零工、外出打工及其他非农活动。这里种植的主要庄稼是玉米、谷子（脱粒后即小米）、高粱、稻谷及荞麦等在国际国内市场缺乏比较优势的农作物。一些农户也种植少量黄豆、绿豆、芝麻、向日葵、打瓜等经济作物。除了少量自食的谷子之外，无论粮食还是经济作物基本上都是根据不断变化的市场之需而生产的。除了 1994-2000 年间由外村人承包、2004 年重新开工的一个砖厂而外，村内几乎没有什么非农就业的机会。

生态系统的脆弱加剧了村民的脆弱性。假如说不是高度异质化的话，村民的经济分化也是极其明显的。人们对土地的利用和依赖程度因性别、年龄、财富和经济活动而有所不同。由于缺乏别的更好的生计机会，尽管边际报酬有限，多数农户还得靠种口粮田为生。然而这种糊口与商业化并存的混合小农经济充其量只能解决温饱问题，拿村民们常讲的话说便是“有饭吃没有钱花”。根据这个国贫县的官方统计，2003 年这个县农牧民的人均纯收入为 1,541 元人民币，在赤峰市 12 个区县中位居倒数第一（赤峰市为 2,056 元），大大低于内蒙古自治区（2,284 元）和全国（2,622 元）的平均水平（敖汉统计局，2004）。2004 年之后各级政府提供给予的各种补贴使村民的收入有所增加，但贫困的面貌仍未得到根本性的改观。

为了研究以往半个多世纪尤其是田野作业期间男女村民日常自然资源管理和生态环境变迁的问题，笔者 2003 年 4-12 月和 2004 年 9-10 月间在该村生活了几近半年时间，2008 年又进行了回访。这项民族志田野研究将定量与质性调查

方法结合起来，主要采用了普查、问卷调查、参与观察、访谈、生活史和一般交谈等方法，从而获得了对历史过程与现状的丰富第一手资料。

较长时间置身其间近距离地观察和研究须臾离不开自然资源和生态环境的村民们的日常生活，笔者得以更从容地从村落内部去解读和感悟农地制、土地资源管理与可持续发展的相互关系。能很贴切捕捉几十年来营子村人地关系变化轨迹的“人尖地薄”，是多位村民反复提到的一个隐喻，而且也是男女村民引导我一步步深入了解并理解村庄“人尖地薄”的动态流变过程。鉴于各地土地资源及其使用与管理方面时空变异的多样性和复杂性，这一民族志个案研究虽不能揭示中国村落土地等资源管理的普遍状况，但无疑在很大程度上折射了新中国成立以来 60 多年的变化趋势和历程。

三、国家农地制度的地方化表达

营子村不但见证了国家农地制的历次变革，也见证了当地村民赋予其地方化涵义的过程。鉴于土改和合作化运动两个时期比较短暂，本文将重点阐述集体化与改革这两个截然不同的时期。在这两个阶段，农地制和土地资源的管理既有延续也有断裂的方面，不单乡村居民个体与群体的命运迥然有别，大自然的遭遇也不尽相同。而且，改革开放后持续或不可持续土地利用与管理实践背后的驱动力不同于集体时代。

（一）国家层面的农地制改革及当地回应

国家层面农地制改革的四大转折都曾是适应当时历史现实的制度创新之举。诚然，每一次变革都引发了土地资源管理实践的急剧变化，同样不可否认的是，每一次也给乡村社会带来了翻天覆地的变化。然而，刚性的政策和法律条文毕竟不等同于现实世界中的贯彻落实，前者未必就能在地方层面得到有效执行，因而落后或超前的当地社会经济现实都是有可能的。缘此之故，我们有必要在国家有关土地问题的正规框架下来审视地方化的实践过程。

新中国成立前后开展的土地改革废除了封建地主土地所有制，确立了农民土地私有制基础上的农户经营体制。即便上个世纪 50 年代中叶以来发起的一连串合作化运动——互助组、初级社和高级社——也未曾改变土地私有制的产权性质。土改的结果“使全国 3 亿多无地、少地的农民无偿获得了 7 亿亩的土地和其他生产资料，免除了他们过去每年向地主交纳的 700 亿斤粮食的苛重地租”（国家统计局，1959：29，转引自张新光）。可以说，“这是中国历史上几千年来在土地制度上的一次最重大最彻底最大规模的改革，最深入、最广泛地调动了农民群众的

革命和建设的积极性，从而使农业生产获得了极大的解放”（中共中央文献研究室，1985：214-215，转引自张新光）。

在营子村，被村民称为“大风暴”的土改始于1947年。早在1945年营子村所在的县就迎了解放，当年9月一个党小组被派来村里搞“减租减息”。像其他地方一样，土改前村里的土地也主要属于一小撮地主。男性村民要么“榜青”，即成为佃农，要么为地主“扛活”（打短工或长工）。据老年人回忆，土改过程中三个蒙古族男人和一个汉族男人被打成了地主，另有两人被划为富农。地主的耕地、房屋、牲畜及其他财产都被通通分给了“穷光蛋”。亲历过的老人有的用“地动山摇”来形容土改过程带来的震撼和革命性变化。土改时按人口平均分约10亩土地，这与该县11.4亩的平均数很接近（敖汉旗志编委会，1999）。

这场土改承认了按照社区血缘、地缘关系形成的，对外排他的土地村社产权的边界，并且也是在国家权力侵入的条件下造成了“农地产权残缺”（周其仁，1994，转引自温铁军，2008：4）。这也就不难理解在国家强势的权力与权威之下，农民的土地所有权何以一步步被剥夺，短短几年间就迅即完成了由农民土地私有制到集体土地所有权的转变。自上个世纪50年代中叶起，一浪高过一浪的合作化运动将农户连同土地、牲畜等以不尽相同的方式逐渐融入集体之中。正如杜润生精确概括的：“集体化进一步消灭了残缺的农民私有制。互助组运动联合了农民的生产活动，初级社归并了农民的主要财产，高级社消灭了土地和牲畜的分红，人民公社则在更大范围内推行公有化”（周其仁1994引自杜润生1985：10-18）。

1958年人民公社体制确立之后，农民私有土地所有制最终转变为集体土地所有制。1962年9月党的八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例（修正草案）》第二条明确规定：“农村人民公社一般地分为公社、生产大队和生产队三级。以生产大队的集体所有制为基础的三级集体所有制，是现阶段人民公社的根本制度。”第十七条规定：“全大队范围内的土地，都归生产大队所有，固定给生产队使用。”生产队成为基本核算单位，并负责土地的经营管理和日常生产活动的组织，同时允许农户保留不超过10%的自留地。

土改后，原来生活在一个大家中的兄弟有的开始分家单过来经营一家一户的小农经济。像其他地方一样，没过几年村里便出现买卖土地、雇工、放高利贷等现象，新的不平等也随之凸显。营子村随后也卷入了一波波合作化运动。当地人民公社成立后，营子村分成了四个生产队。土地、耕畜和小型农具等归生产队支配，拖拉机等大型机械归大队所有。前者负责日常农业生产活动的安排；后者则负责农田水利建设等公共工程的动员和组织等。由于口粮、工分和户籍制的限制，村民被束缚在村庄的土地上从事耕作。

在“以粮为纲”优先发展重工业的计划经济体制下，个体或集体的非农活动、经济作物的种植以及畜牧业的发展等都被限制或禁止。那时种植结构较为单一，

庄稼主要有谷子、高粱、荞麦及大豆。土地和劳动的生产率都很低，高粱的产量估计每亩平均只有约200-300斤，谷子为100多斤。

个体村民的福祉同其所在的生产队是捆绑在一起的。社员靠自己所属的生产队获得粮食、肉类、现金、蔬菜及柴薪，这些都从其参加集体劳动所得的工分中扣除。营子村劳动一天10分的工分值相当于0.40-0.60元，到了集体化末年就变得更低了。社员的食物、衣着等物质生活极度匮乏，连基本需求都难以满足。在青黄不接时分，“吃了上顿没下顿”、“烧了这顿没下顿的柴”都是生活的常态。到后来，人们参加集体劳动的积极性变得十分低落是不言而喻的。拿一个村民的话说，“瘦的马都不想吃不想动，如果你总挨饿，你还怎么种地？你越干越穷，一点盼头都没有了，你到了地里怎么会好好干活的？”

各个生产队之间的贫富程度不尽相同。例如，村里最穷的一个队长期以来连粮食都不能自给，在1963-1980年间一直靠“返销粮”为生，而其他几个队只是在遭遇灾害歉收时吃一两年“返销粮”。曾是三队的一个80多岁的“老羊倌”回忆说，他长年累月呆在山上放羊，一年能拿到4500个工分，是队里头拿工分最高的，然而在许多年，他工分换成现金后还不到45元，有一年只有3块多，甚至还有不挣钱反而需倒贴的年份。一般而言，一个农户的收入主要取决于家里有多少身强力壮的男劳力，但在三队这样的穷队里，即便有充足的劳动力资源也依旧无法改变贫困的物质状况。大量经验资料表明，困扰三队的这种低效率以及集体行动的软弱在其他队和其他地方也普遍存在。“吃粮靠返销，花钱靠贷款，生活靠救济”便是集体末年营子村所在县许多村民生活的真实写照。

村庄周边生态系统中能索取的自然资源都遭到了掠夺。“到处看上去都一片溜光，连什么草呀和树呀都几乎没有啦”。男人们有时还得到邻村去偷柴。陷入山穷水尽之境的村民因此也遭遇了掠夺性索取的报复。正好是集体解体期间的1980和1981年，沙尘暴来得也异常凶猛。“春耕时，你刚刚挖好的垄，第二天就被厚厚的沙土填满了，地都差点都种不成了。大风刮得猛的时候就像冒烟似的。”“1981年春天，靠近马路边那片地里有些地方沙土堆了有一米多高，溜光地面上的土随着大风扬到天上，大风吹得昏天黑地的。”这样的景观是村民们集体记忆中最深刻的一幕。这一切在很大程度上不能说不是大自然对于掠夺性索取的一种报复。集体化到后来已走到了尽头，拿村民们的话说，“假如再走集体的话，大多数社员都要饿死了！”

上个世纪70年代末农村改革开启之后，国家逐渐确立了以“包产到户、包干到户”为标志的家庭联产承包责任制。作为农村改革支柱的农地制变革使个体农民再次获得了耕地经营的自主权。1982年中共中央下发的一号文件审时度势明确肯定了包括包产到户在内的家庭联产承包责任制的合法性。中央随后在1983到1986年间连续发了四个一号文件，也都一再重申包产到户政策的长期性。例如，

1984年中央一号文件首次提出，为了提高农民对土地投入的积极性并防止农民掠夺性使用地力，“土地承包期一般应在十五年以上”。1986年中央一号文件提出了“双层经营体制”，即由集体统一来经营“一家一户办不好或不好办的事”。1979年，只有1.02%生产队转向家庭联产承包责任制。到1980年，有14.4%的生产队发生了转变。1984年以后，已有99%以上的生产队采用了家庭联产承包责任制（覃一冬，2010：170）。

此后，中央政府越来越强调土地权利的稳定性和长期性，并给予制度化的保障。例如，1993年11月，中央发布的《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》规定，“在原定的耕地承包期到期之后，再延长三十年不变”。1997年前后，全国第一轮土地承包15年即将到期之际，为了激励农民对土地的持续投入，土地承包期被延长到30年。1998第九届全国人大第10次会议通过的《土地管理法》修订案将土地承包期延长为30年的土地政策上升为法律。2008年召开的党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》再次明确重申，要依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利；赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权。

土地承包也日益走上法制化的轨道。例如，新修订的《中华人民共和国宪法》对土地产权做了明确的规定。其中第10条载明：“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”《土地管理法》分别于1988、1998和2004年进行了三次修改，但关于土地集体所有制的规定一直未曾改变。它规定：“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山属于农民集体所有”；“农村集体所有的土地由本集体经济组织的成员承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。土地承包经营期限为三十年。”2002年颁布的《农村土地承包法》也规定耕地的承包期为30年，承包期内发包方不得收回承包地，在正常情况下，也不得调整承包地。它同时也明确指出，要赋予农民解决新增人口土地的权益，农村应继续保持土地调整政策。

可见，作为农村政策基石的家庭承包责任制确立的是所有权与使用权“两权分离”的产权制度。农户仅拥有使用权和收益权，而所有权仍归集体。更值得关注的是，虽然我国《宪法》、《土地管理法》和《农村土地承包法》都明确规定农村土地属于集体所有，也就是说确立了“集体”的法律所有者地位。然而，集体作为产权主体的含义是非常模糊的，没有法律明确界定过究竟这个集体是指村村委会、乡政府、县级、省级还是中央政府（覃一冬，2010）。如下文所述说，正规制度的这种缺失也给作为“集体”化身的当地官员提供了进行暗箱操或“权力寻租”的机会和空间。

当前的农地制安排尽管弊病丛生，但却是相对公平的。温铁军（2009）在“土地私有化与我国新农村建设背道而驰”中指出，“中国人地关系高度紧张。目前，这种按人口平均分配、按户占有产权的农村土地制度，主要还是为了向农民提供维持生存的基本保障，同时，也客观上成为中国历次经济危机软着陆的基础。”

“中国农民的生存现状是：只有同时靠进城务工和在乡务农，才能维持较正常的生活水平。因此，在中国人口中占最大多数的农民，有两个自由需要得到保障——不仅需要自由地进城务工经商，也需要自由地返乡务农谋生。只有进入与退出这两个自由得到保护，社会才能保持稳定。”这样的评述不无道理。

1980年营子村按照家庭联产承包责任制的制度构架开始解散集体，分田单干。各个生产队开始重新丈量土地，并根据耕地的大小、远近、肥瘦等情况来搭配分出等级，最后各户通过抓阄来选田。据县里的《地名志》，到1985年营子村有125户、500来口人。总体来看，每人分得质量等次大致不同的不同地块。除了分给各户人人都有一份的口粮田之外，各队手中仍留有少量机动地。由于吃不准当时的国家政策，也怕政策还会变，再加上村界范围的荒地到处都是，大家对于分到自己名下的土地并不那么在乎。

集体解体后，营子村最大的集体资产便只剩下土地了。20年多年积累起来的生产资料等公共资本，从大队的拖拉机等大型农机具，到小队队部等房产等都通过拍卖几乎一夜之间就成为少数村民的私有财产。因耕畜不够，基本上是几家从集体联合购买一头。与此同时，依附于集体制的分配制度连同基本的生活保障也随之退出了历史舞台。

这一新制度安排将束缚在集体农田中的村民解放出来了。个体村民以无与伦比的热情和活力投入到自家口粮田的生产之中。很多人“整天长在上山”经营自己名下的农田，没日没夜不知疲倦地干活。这种公平的土地分配和经营管理模式使农民中压抑已久的能量释放出来了。农业生产效率随之出现了惊人的提高。单干的第二个年头，长期半饥半饱的许多农户就有了存粮。此后很多年心有余悸的人们仍在厢房里积攒些粮食舍不得卖掉。伴随时间的推移，直到排他性的土地长期使用权和收益权深入人心之后，村民才真正将分到的土地视为自家的东西。

如上所述，半个多世纪以来，中国农地制的变革在很大程度上显现了路径依赖的突出特点。例如，在实行农民土地私有制的土改中，不论男女老少土地均按人口平均分配、按户占有。这一中国特色的制度遗产在改革后的家庭承包责任制框架下得以部分回归。又如，在集体化时代，土地财产权归集体所有，土地使用的行使主体是生产队干部，而到了后集体化时代，村集体依然是法律上的土地所有者，而个体农民成为土地使用权和受益权主体。从制度上赋予公平产权的家庭承包责任制还逐渐添加了土地保护的元素。由上述分析可见，每一次农地制改革

不仅在地方层面产生了重大的政治经济影响，而且也有不容忽视的生态环境影响。

鉴于国家权力已渗入乡村社会每个角落，村落土地使用行为的流变因而同国家农地制的转变几乎是同步的。纵然草根层面的土地利用与管理实践都在现有政策或法律框架内进行的，但国家农地制的地方化表达与表现则必然与当地历史、文化、资源环境、生态系统以及社会关系等诸多因素相契合。在宏观政治经济巨变的背景下，非正规制度也会自发发生了一些适应性的流变。

（二）集体时期的土地使用与管理实践

在国家严格的计划经济体制之下，男女社员被限制在各自生产队参加集体的耕作活动。然而如前所述，“吃大锅饭”的集体劳动最终使村民陷入了难以为生的地步。别无其他生计来源的村民们于是只得向大自然伸手索取。

（1）集体耕地

在整个集体化时期，村里由公社核定的“常耕地”人均约为5亩。然而由于生产率水平低下、人们积极性低落，再加上村庄人口不断膨胀，实际耕种的土地据说还不足人均5亩。集体经济较好的时候，一些精明的队长常在秋天到来之前安排一些队员将荒地上的绿草翻扣到底下以便来年春天种上庄稼。由于无肥可施，种一两年庄稼不长之后便放弃再去别处开荒²。等到这块地长出青草后有的队可能又会来种上庄稼。

那时各个家庭养牲畜的人家很少，而各小队都养了些大小牲畜，种地几乎完全靠各队自攒的粪肥。直到集体末年，上面发给的化肥都被弃置不用。所以，那时各小队在占有土地的多寡和优劣上也存在一定差异。集体化也更有利于将剩余劳动力组织起来投入到农田水利等公共工程之中³。集体化时代村内外一波波的农田水利基本建设运动一直连绵不断。村民尤其是男女未婚青年被调动起来参与水库、水渠及农田等建设项目。总之，通过施放农家肥、土地轮种、套种以及修建梯田等手段，这里也延续了传承已久的农业文化遗产。

（2）个体自留地

集体时代分给每人的自留地仅有几分，由于农家肥的匮乏，所种的庄稼极为有限。在“极左”路线泛滥之时，连少量的自留地和自留畜也曾被收归集体，甚至连院子里种植的瓜果蔬菜都当作“资本主义尾巴”被无情地割掉。

（3）村社公有地

由于参加集体劳动的所得甚至连最低限度的生活需求都难以满足，加上村民

²为了多打粮食，在草牧场中建立起来的营子村从一开始大规模或零星的开荒就不绝如缕。继汉族大批迁入营子村后掀起第一次开荒高潮之后，1947年解放后这里出现了第二次高峰。
³建国初期整个中国的农业基础设施都十分薄弱，耕作方式也较原始落后。而且，旱涝、冰雹、病虫害等自然灾害连年不断。正因为如此，从那时起当地农田水利就被提上议程。这里的村民也是从那时起就被发动起来开始了改造自然、战胜天灾的水土保持努力。

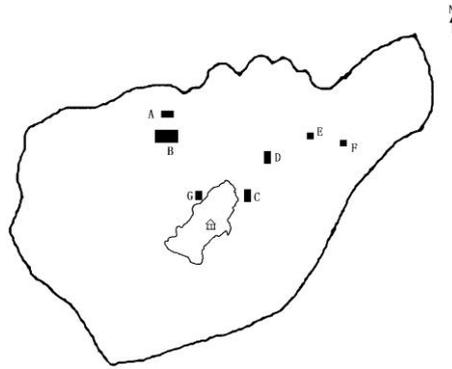
又缺乏集体劳动之外的其他创收机会，向大自然索取于是成为村民应对饥饿和寻求生存的一个主要策略。常言道“靠山吃山”，别无所依的村民只得将精力投向搂草、挖草药等公共资源的利用上。像其他农村社区一样，这里一贯以天然植物为柴薪。越不打粮食，分给每户的柴草也就越少。为了吃上饭并在漫长且寒冷冬天能取上暖，每家每户都得储备堆积得像“一座小山头”的牧草。在上个世纪50-60年代，大家仅用竹耙子搂草，到了70年代，村民普遍用铁耙搂草，因而常常将草连根拔起。这种樵柴方式致使地表植被遭到毁灭性的破坏。村民们常谈到，那时“山上被搂得溜光溜光的”。集体化农业的低效率致使村民挣扎在饥饿的边缘，他们的边缘化和被排斥又同生态系统的毁坏形成了恶性循环之势。

（三）后集体化时期的土地使用与管理

同前30年相比，改革后的土地资源使用与管理模式有延续更有明显断裂的方面。横向来看，地方化的土地使用模式更是花样翻新。分田单干之后，营子村对口粮田、承包地、林地及共有地等不同类型土地资源的使用和管理模式和策略截然不同。除了自家分到的口粮田之外，村民们也争先恐后争夺承包地及其他土地资源。根据当地政策，每人可拥有5亩耕地。根据村里的官方记录，2003年共有耕地2,628亩，但笔者的普查揭示村民耕种的土地约有3,760亩，也就是说官方至少少报了约1/3亩，这还不包括2003年年初投入退耕还林的1,300亩土地。下面我们将按土地使用的不同类型一一予以分述。

（1）口粮田

如前所述，每个村民名下口粮田的多寡和优劣大体相当。伴随添丁、死亡、娶进媳妇，嫁出姑娘等事情始终不断，土地的调整乃至碎化就变得势不可免。村民总能脱口而出谈及“30年不变，三年一小调，五年一大调”的国家和地方化土地政策。据很多村民回忆，家里现有的地块中几乎没有一块是单干开始分给的。导致土地碎化的另一个原因是分家。改革之初，村里的扩大家庭占主导地位，现如今核心家庭占据主导地位。随着家庭规模的小型化，每个儿子结婚后都分家出去单过，土地也随之分割出去。口粮田的地块于是变得更细碎化了，以笔者房东家的口粮田为例，他们三口之家16.5亩地分成了7块，最大的一块为7亩，最小的两亩为1亩，分布在聚落周边不同的位置上，最远的有3公里远，见下面的分布图。



地图 1: 房东家地块在村里的分布(2004)

不管来自土地的边际收益有多低，绝大多数村民仍靠种地为生。种植业的收入极不稳定，既受制于气候的影响，也受制于市场的左右。从下面两张笔者房东家产出、收入和花费的表中可以清楚地看到，来自土地的边际产出是很低的，而资本投入尤其是化肥的投入是一大笔开销。不计算自己的劳力付出，扣除种子、化肥等成本后，收入所剩不多，年景不好的时候收支差不多持平。

随着非农收入逐渐成为家庭收入的主要来源之一，农民对土地的依赖性有所降低。然而由于非农就业的不稳定和社会保障的不健全，土地多多少少还起一定的保障作用，尤其是对于一些边缘化的弱势群体来说。这里几乎不存在将土地抛荒或让土地空闲的情形。举家长期外迁者，短期的外出打工或无力耕种的老年人，通常通过私下协商将土地转包出去，2003-2004年间大约收取每亩100元的租金，村民之间自愿实现了土地的流转。

表 1 房东家的庄稼地 (2003)

地块	面积 (亩)	离家的距离 (公里)	分配的 时间	种植的庄稼	产量(斤)		收入(元)		
					每亩	总产量	每斤	总收入	
A	2.0	2.5	1990	谷子	240.0	480.0	0.70	336	
B	7.1	2.0	1998	荞麦 ¹	83.6	600.0	1.10	660	
C	2.0	0.5	1990	黑豆	54.0	108.0	1.45	156	
D	2.0	1.5	1989	大豆和谷子 ²	26.0	52.0	2.00	104	
E	1.0	2.5	1990	玉米	600.0	600.0	0.50	300	
F	1.0	3.0	1991	玉米	1,000.0	1,000.0	0.50	500	
								2,056	

资料来源: 2003年访谈。

注释:¹ 这块地一开始种的是打瓜，一场冰雹将打瓜毁坏后改种荞麦的。打瓜是当地卖籽的一种瓜，一般都用拳头将瓜击开，故称打瓜。

² 一亩种大豆，另一亩种了谷子。

表 2 房东家庄稼种植的投入与产出 (2004)

地块	面积 (亩)	庄稼	产出/每亩 (斤)	总产值 (元)	花费	
					名目	钱数 (元)
A	2.0	向日葵	40	160	二胺	210.0
B	7.1	打瓜	94	1,660	尿素	285.0
C	2.0	谷子 ¹	200	630 ¹	鸡粪	140.0
D	2.0	玉米	500	300	种子	40.0
E	1.0	玉米	500	300	机耕	52.0
F	1.0	玉米	1,000 ²	600	农业税 ⁴	97.7
G	1.5	谷子	200		浇地费	42.0
合计	16.5			3,650 ³		867.0

资料来源：2004 年 访谈。

注释：¹每亩产出的 200 斤谷子大约能打 180 斤小米，这意味着 700 斤谷子可产约 630 斤小米。

²假如浇水充足的每亩可产玉米 1000-1200 斤，但种在旱地的话产量就会减半。

³ 实际现金收入低于这个数字，因为很大一部分玉米要作为养猪的饲料。

⁴ 2003 年 11 月来收的当年农业税为 124.61 元，但到 2004 年 5 月又退还了 26.96 元。

伴随养殖业的发展，猪、鸡、羊、驴、骡、马的粪肥多了，农家肥的施用也增加了。凡是养了牲口人家，秋收后得闲时或春耕前都忙于将粪肥从圈里掏出来，先堆放咱自家院子里或门前同泥土混在一起发酵，而后送到地里去。自家粪肥不够的，有的也从养鸡户那里购买最肥地的鸡粪。村民中也不乏对自家口粮田牵缠挂肚，并精耕细作的。由于多年苦心经营，许多人家已将以前的分到四类水浇地变成了比从前一类水浇地更好的肥田。还有一个例证是，2003 年退耕还林的部分土地是原先一些农户的口粮田，这些地被收回去后，也令花了心血改善土壤的一些失主惋惜不已。

然而，伴随市场经济的渗透和发展，村民的经济理性也使其保护耕地和改良土壤的动机也慢慢带上了功利的色彩，也就是说农业的投入和投资取决于是否能带来最大化的利益，能否赚来钱。在比较经济效益的驱使下，肥料主要被用于口粮田中能带来更多现金回报的庄稼上。例如，若有充足的水和肥，玉米亩产能达到 1200 多斤。村里的水浇地几乎都用于种玉米，最好的粪肥也都用在玉米地上了，连玉米地里使用的化肥都比别的地块多得多（见表 3）。

营子村从 80 年代末开始试用化肥。先是在高产的玉米地里用，后来所有地都用。最初一亩地用 2-3 斤，到 2003 年一般人家用的二胺已接近 20 斤，尿素 20 多斤。据说很少养牲口的邻村就用得更多了。化肥的施用增加并维持了较高的产量，家里再穷，哪怕借钱也得买化肥，否则就等于白忙活，既浪费了劳力，也浪费了土地。这种难以摆脱的依赖不仅给村民造成了极大的经济负担，也对土地造成了极大的损坏。过度使用并依赖化肥造成了土地的板结。“土壤变得越来越硬了”。有的人还认为化肥是有毒的，是许多农村人得怪病的原因。多年连续

使用鸡粪的地都无需再用化肥了。村民中也有人种少量避孕施化肥和农药的“绿色产品”供自己食用。

表 3 房东家庄稼地施肥的情况 (2004)

庄稼	面积 (亩)	每亩肥料使用情况(斤)		
		基肥(二胺)	追肥 (尿素)	各种粪肥 ¹
玉米	4.0	18	25	鸡粪
谷子	3.5	8	15	鸡粪和驴粪
打瓜	7.1	13	16	猪粪和驴粪
向日葵	2.0	8	17	猪粪

资料来源：2004 年 访谈。

注释：¹ 房东家购买了两立方鸡粪，大部分都放到玉米地里，剩余的给谷子施了肥。

像化肥的使用一样，灌溉的悖论也日益显现。“靠天吃饭”的山地的产出总是低下且不稳定的。为了使来自土地的收益最大化，单干以来村里也不断努力开发水浇地。1989 年营子村村民投劳修建一个小型水库，每人因而分到了两亩水浇地。随着连年干旱及其他原因，水库逐渐干枯，水浇地的面积大为缩减。到 2003 年主要靠那条大沟流到东边尽头处积攒的水和村里刚打的第一口机井来灌溉。尽管这么缺水，村里仍十分粗放地采用大水漫灌的方式。机井启用后，挨得较近的村民院子里的水井有的就断水了。各家院子里的水井不得不越打越深，最深的据说有 50 米。

自改革以来，玉米和小米等作物的高产新品种层出不穷。“种子站供应和推广什么，我们就种什么”。没有人能数得清楚玉米和谷子的新品种换过多少回了，连目不识丁的农妇都能如数家珍般讲出一连串近年来尝试过的新品种。影响各户种植选择的决定因素主要包括谷物产量、市场价格、种植周期、庄稼轮种以及自家食物及秸秆的需求等。例如，营子村自从种玉米以来，各户几乎从来没停止过种植。玉米主要用来卖钱，少量用于喂猪喂鸡。新品种的玉米产量很高，最高能有 1200 斤，没浇上水也有 500-600 斤。高秆秸秆主要用来作为饲料和燃料。小米是当地人的主食，除了自食外，各户往往还要卖点换现金。谷子往往需要同豆科植物轮种，这不仅能改善土壤，也有助于提高产量。

尽管很多村民并不清楚土地属于国家还是集体，是集体的行政村、自然村还是村民小组，但作为理性经济人的小农心里都有一本清楚的账，而且总需要精打细算才能使日子过得更好。由于种田越来越不划算，除了必要的生产投入，至少从未听说过谁家用自家口粮田来进行粮草间作、种绿肥或者休耕的。无论是不可持续的化肥和水资源的无节制使用，还是可持续的粪肥施用等，应该说都是利益驱动下的理性反应。这股趋势已变得越来越不可逆转。以牺牲环境为代价的经济活动最终严重损害了农业生态基础和农业生产本身的发展潜力。

(2) 承包地

集体解体后的若干年甚至在解体的前一年营子村就出现了有史以来的第三次开荒高潮。县档案资料也证实营子村是当时开荒最活跃的地方之一。那些年有劳动力的人家都争先恐后东一块西一块地开垦,没有牲口的人家就靠锄头用手开荒。为了多打粮食,大量不适宜耕种的边际土地因而被零星开垦出来了,并采取粗放的经营方式以求广种薄收。种上一两年不长庄稼后就撂荒。此后零零星星的垦荒活动就没有停止过。一般来说头一两年归开垦者免费耕种,随后收归集体所有,不过前后拥有承包的优先权,并向村委会缴纳承包费。这样地连同村委会手中的“机动地”都成了承包期短则一年、长则三五年的承包地。

由于非农就业机会有限,村民们都希望通过多种地来增加收入。对承包地的争夺因而十分激烈,总有人抱怨说能包到好地的都是有权有势者或是村干部的亲戚。村里也不乏获得丰厚收益并发了财的种地大户。由于缺乏长期投资和保护的激励机制,对这些蹦来就很脆弱的土地的经营往往是掠夺型广种薄收式的。主要施放化肥,很少有人会在承包地里投放农家肥的。集中连片的许多地块还能使用播种和收割机等节约劳动的大型机械。

(3) 公有地

单干以来,公有地成了村民抓钱的一个主要场所,以弥补自家口粮田种植业收入的不足。无休止地放牧、挖草药和砍伐灌木便是攫夺公有资源的主要表现形式。一些短视和功利化的机会主义行为和“搭便车”现象大行其道。

集体产权制安排的不明确激励了村民为增加家庭财富而不断扩张羊群。牲畜头数自单干以来不断膨胀,尤其由于干旱的连续袭扰,养畜量更是到了无以复加的程度。据大营子村 2003 年年终报表显示,整个行政村年初共有 1,471 头大小牲口,到年末增加到了 1,893 头。出于保护当地利益的愿望,村干部显然掩饰了真实的数字。根据笔者的普查,仅营子村一个自然村所养的大小牲口就接近于这个数目。政策失效和市场失灵导致了“公有地悲剧”(Hardin, 1968)⁴在这个微缩世界不断上演。一些人家靠利用公有资源“发了羊财”。

2003 年以来,国家先后推出了退耕还林(草)、舍饲禁牧、京津风沙源治理等一系列生态治理政策和项目。面对突如其来的这些政策措施,许多村民感到不知所措。缺乏饲料来源的人家纷纷卖掉大部分羊群。为了逃避乡村各级“看山者”的罚款等,还有羊群的村民白天将羊群圈起来,夜晚则“黑灯瞎火”赶着羊群去偷牧。牧羊人之间也联合起来互报“狼来了”的消息,更有甚者将看山人摩托车的气给放掉。胆子大的照旧违例,其他人则纷纷效尤,最后只能是“法不责众”。

严重超载过牧,过度啃食和践踏,使很多地方的地表结构受到严重破坏。

上个世纪 80 年代末,营子村在周边的荒沙土上大面积种了一种叫着柠条的

⁴ Garret Hardin (1968) 以 rangeland 为例提出了“共有地悲剧”的理论,即人们过度使用公有财产资源却不加投资。

固沙灌木。村里最初的政策是谁种归谁所有，不过收取一定的看护费，到后来柠条都收归集体了。缺柴薪的人家甚至是外村人总是想方设法乘看山人不备时去砍伐。

90年代以来，由于粮价低迷，税费负担沉重，为了维持生计，村民开始在村庄边界内无休止地掏挖各种药材，挖土刨坑，翻动土层。这不仅导致一些草药绝迹，也严重破坏了生物多样性。

按照国家政策，营子村也将以前作为共有地一部分的少数荒山承包给个别村民了，承包期为30年。这在很大程度上意味着这些公有地变相私有化了。承包者获得了荒山连同附着于山上的各种自然资源，荒地上的利益也就固化了，从而剥夺了穷人可利用的公共产品。更依赖公共资源的贫弱者的生存和生计空间因而被进一步压缩了。

总之，在“一切向钱看”的市场经济冲击下，村民中无论贫困者还是富裕者似乎都迷失了方向。经济利益的驱使和诱惑导致一些村民甚至不择手段地榨取和破坏土地等自然资源。各种土地所有权和使用权的不确定性很显然妨碍了村民做长期的投资或可持续地加以利用。各种私有化举措非但没有扭转此趋势，反而拉大了社会差距。

村内外的很多因素叠加在一起加剧了自然资源的耗损和生态环境的退化。举其要者主要包括以下方面：

其一、农地使用与管理中的“科技悖论”。伴随科技的进步，新种子层出不穷、水浇地逐渐开发，化肥的施放量不断攀升。高投入与高产出的现代化农业的发展虽然提高了产量和农业生产率，但同时却造成了土地板结、地力下降等生态环境危机。这一切都表明，若不加合理的利用，技术的进步会催生了更严重的生态后果。

其二、贫困与生态环境破坏的恶性循环。分田到户之时，很多村民欠生产队的债务都被转到银行，由村民向银行还债。那时一部分家庭粮食有了富余，但由于粮价很低，偿还债务还是难乎其难的。到90年代中叶以后，与土地耕种捆绑在一起的各种税费负担越来越重，令村民债务累累，苦不堪言⁵。进入新世纪之后，虽无粮食短缺之虞，但由于连年年景不佳，许多村民仍陷入“有饭吃无钱花”的窘境之中，处于绝对或相对贫困之中的村民也不在少数。“穷则思变”，在缺乏另类发展手段的情势下，当地土地等环境资源便承受了满足村民谋求生存和改善生活的巨大压力。

其三、土地等自然资源不公平使用催化的贫富分化反过来了加剧了生态系统的危机。改革30年来，所有村民应该说分享了改革和物质财富增长的益处，然而

⁵ 主要税费包括农业税、“三提五统”及分摊的生产费等。农业税由国家收走，“三提”主要用于村集体的发展，“五统”指乡镇用于公共事业建设的统筹款。尽管国家规定税费负担不超过农民上一年人均纯收入的5%，但名目繁多的税费总是超乎其上的。

以经济利益为导向的市场逻辑同时也加剧脆弱的边缘化人群的脆弱性。这样的事例在营子村不胜枚举。譬如，2003年具有生态保护兼福利性质的退耕还林地的分配即是一个典型事例⁶。具有生态保护兼福利性质的退耕还林地的分配即是一个典型事例。村委会为了还债规定退一亩需交200元现金，一小部分村民因交不起钱而少要或者干脆就放弃了。而一个村里的富户顶了10多户的名字要了140来亩。他在短短两年之间的钱粮所得就可将所缴纳的现金补上，剩下6年便可纯获利了。不过笔者2008年回访时听说被顶了名的各户都不干了，正在为此打官司。

正由于诸如此类的资源不公平分配，村内各户之间收入和生活的差距大得令人瞠目，而且变得愈来愈难以弥合。营子村显然未能挣脱富者愈富、穷者愈穷的“马太效应”的宿命。假如说集体化时代对大自然的掠夺是缘于持久的物质贫困，难以挣脱“越破坏越穷，越穷越破坏”怪圈。那么在物质日益丰裕的今天，贫富分化逐渐凸显为生态环境可持续性的重大威胁。经济上的赢家总能对输家行使权力。村里的贫弱者恰是那些仅靠种植自家口粮田为生的弱者，伴随资源基础的不断萎缩，穷人的创收空间也不断缩小。生态的不可持续性同社会不公正性错综复杂地交叠在一起了。

其四、尽管国家的政策话语否定了“改造自然、征服自然”的提法，但在基层实践中这种观念与实践还在延续。或以堂而皇之的国家名义，或以集体利益的名目，营子村所在的县乡政府常以行政干预和强迫命令的方式一厢情愿地发动了一轮又一轮连绵不断的大会战。诚然，很多项目是出自环保和致富的目的，但自上而下强制性播下的种子似乎注定了是不会开花结果。例如，大规模修筑梯田本来是为了防治水土流失，但由于采用运动式的突击形式，一些梯田的质量很差，非但没有起到保水或保肥的作用，反而占用了大量耕地。村里植树造林的活动也同样不曾间断，但由于树种的选择没有顾及当地的降水条件和土质，结果常常是“年年栽树不见树”。这一切恐怕是东北部农村地方化实践活动的一个折射，更是全国性发展模式的一个反映。

四、影响土地资源可持续利用的制度性障碍

导致资源环境可持续或不可持续利用的原因纷繁复杂，追根溯源都可找到村内外多重的制度性根源。从营子村微观层面来考察不外乎以下几个主要方面：

第一、土地所有权与使用权的含混加剧的机会主义行为。

⁶ 国家《退耕还林条例》规定造林地的苗木补偿费为50元/亩，长江流域及其以南的退耕地粮食的补偿标准为150公斤/亩，黄河流域及其以北的地区退耕地的粮食补偿标准为100公斤/亩，退耕农户的生活补助费为20元/亩。粮食和生活费的补偿期限为：生态林8年，经济林5年。

在集体化时代，“公”与“私”、“集体的”与“个人的”的界线是划分得较清楚的。当集体的劳动令人无法裹腹之时，村民个体剥夺自然资源的行动便甚嚣尘上。在集体末年纷乱而颓败的局势下，为生活所迫的社员还纷纷在夜间到田里去偷粮，在场院里公然哄抢的也不是个例。

在改革时代，在全国各地广为流行的一句顺口溜：“共产党像太阳，照到哪里哪里亮。地方政策像月亮，初一十五不一样”，也深得村民的认同。村委会干部尤其是作为核心人物的村支书走马灯似的换人，不同领导的土地决策摇摆不定，缺乏连贯性。各种不同类型土地的使用与管理“一会一个变”、“说变就变”、“干部想怎么着就怎么着”令村民使用者无所适从，也无可奈何。政策措施的多变也使当地民众产生了不信任感，于是乎出也就不可避免出现“饿死胆小的、撑死胆大的”机会主义之举。尽管对当地腐败怨声载道，但村民们多半认为党是好党，经（指党的政策）也是好经，只是被当地干部念歪了。

第二、集体行动的削弱和匮乏。

社区内部有效的集体行动⁷对于鼓励可持续的土地资源使用和管理或者抑制不可持续的行动是必不可少的。在村落一级，“集体”层面需要解决的问题很多，土地的使用权、农田水利建设、土地纠纷的处理等等个体小农无法解决的公共服务问题仍要靠集体的行动（熊景明）。就土地等自然资源的管理而言，具体到哪块地可以放牧，何时放开允许采摘和看法，哪片荒地可以承包，谁来承包及如何承包等等诸如此类的事情都需要村级集体做出安排。从营子村可以看到，集体化与改革时期集体行动弱化的表现形式及其原因不尽相同。

走集体的时候，社员虽然被绑在一起劳动，但长期令人绝望的贫困妨碍了人们将劲往一处使。例如，在最贫困的三队的许多队员尤其是妇女长期装病逃避集体的劳动。该队共有20来户人家，至少有20多个女劳力，但到集体末年通常只有4-5个妇女出工。直到集体解体后一些妇女才开始真正学干农活。一个属于该队的前村委会干部告诉笔者，他家5个成年兄弟中有4人都逃离了小队，老六在矿山工作，他自己当了大队的脱产干部，老四成了大队的拖拉机手，老五参了军。他感叹说，当时他们三队一个队所生产的粮食还没有今天一个种田大户收获的粮食多。地方精英的不规则行动也使一般村民敢怒不敢言。“队长有权，会计有钱，撑死保管员，饿死社员”进一步挫伤了人们的劳动积极性。村民诉诸或明显或隐藏抵抗的一个结果就是集体行动的涣散和软弱。

单干以来，个体农户各自为战。不像东部乡镇企业发达的“明星村”，营子村的集体经济消失殆尽。“碎片化”和“原子化”了的小农如同“一盘散沙”（秦晖，2008）。谁也顾不上谁，谁也不想自己付出了而让别人搭了“便车”。政治、经济及社会文化等方面的日益分化和异质性致使村民更难在符合共同利益的事

⁷这里所谓的集体行动不只是正规组织的行动，还涵括一群人为共同利益而采取的自发行动。

情上达成共识或找到共同获益的安排。一个男性村民颇为忧虑地感叹说：“大家能捞点什么就捞什么，才不管将来怎么个活法呢！俗话说‘人穷山不穷’，现在这里的山都变穷了。为大家好的事情谁也不想去做，干部嘛只想自己捞好处，你信不信‘穷山恶水出刁民’！”

这里有几个有关农田灌溉的例子是很说明问题的。营子村春秋两季的灌溉由村委会出面组织雇请两个村民日夜轮班负责，并抽签决定所浇田块的顺次。轮到哪家时各户需派人前去观察，等水漫灌到另一边地头才转到另一家，小组长也需到现场负责计时。水是免费的，浇地的村民只需交付水费和付给浇水者的服务费。村民之间常常为先浇哪块地后浇哪块地以及让不让水流经自己的田地而争斗不休。浇完后设备便无专人负责看管，传说一天夜里重要的部件失窃了，笔者注意到，村民们除了表示惋惜之外，多半无动于衷。2004年县政府投资建立的另一口机井，由村外的技术人员选址并雇人修建。建好后还没等启用，几场大雨后便坍塌了。机井的建造及其设备属于政府投钱的公共财产，后续的日常管理却没有及时跟进。

地方权力甚至外村人对当地环境资源的潜在与现实威胁和侵害也不时有发生。2003年夏秋的一段时间里，一个乡政府所在地缺乏自然资源的邻村居民源源不断结伴来到营子村边界内采摘柠条籽⁸，返回时顺势砍伐柠条。村委会没有人出面加以阻止，村民们也都选择了沉默。究其直接的原委，一个村民直言说，“只要把住村头并加强巡视应该是能够看住的，可村支书是从乡里派下来的，他不愿得罪人。普通老百姓这个时节自己的事情都忙不过来，谁管这样的闲事？”这种侵害村里公共利益的事情其实是经常发生的，村民们已经习以为常了。

社区凝聚力的缺乏也使村民在土地权利受损时往往束手无策。尽管人们的土地权利意识越来越强，一旦遭受侵害，且不说法律诉讼的高昂经济成本和时间成本令其望而却步，他们也无力团结起来捍卫自己的权利。而单个村民遭受侵害，则往往陷入孤立无助境地。时常有人抱怨村干部卖地生财的事情，但村民们充其量只是采取“弱者的武器”式的零星反抗而已，绝难有效组织起来，形成与地方权力或外来资本进行资源博弈的集体行动。

第三、 社会资本的丧失。

村集体在建设和维持公共资本方面的能力已大为削弱。世界银行将社会资本定义为“人与人之间的信任与关系网络，加上由此而衍生的相互理解与共同的价值观”。社会资本推动了人群内部以及人群之间的合作，因而是促进可持续发展的重要变量（World Bank, 2003）。分田单干后，作为村民自治组织的行政村村委会俨然是集体土地所有权的主体⁹。改革初期，村委会尤其是坐第一把交椅的村

⁸ 柠条学名锦鸡儿，扎根很深，而且耐寒，是干旱、半干旱地区固沙的绝好灌木。由于西部开发中生态项目的推进，柠条籽的需求逐渐大增。2003年柠条籽最高时卖到7-8元一斤。

⁹ 与行政村村委会形成鲜明对照的是，村民小组形同虚设，几乎发挥不了什么作用，在村民

支部尚能像“土皇帝”般发号施令，轻而易举就能组织动员村庄范围的集体行动。随着时间推移，村干部与一般村民之间的关系日益恶化，越来越达成可持续利用图和保护资源环境的地方性共识。

曾几何时，村委会的权力恶性膨胀，拥有越来越多资源。土地等公共资源的分配和使用往往因为不公开、不透明而引起猜忌、不信任甚至冲突。村民不断列数一个萝卜一个坑的福利分配如何让干部及其亲戚多揩了“油水”。村干部常被指责在一般村民毫不知情的情况下以地生财，中饱私囊，甚至将土地拍卖给外村人，而钱却不知道弄到哪里去了。干部甚至无需为自己决策带来的负面后果负任何责任。“营子村干群之间的裂痕和紧张关系是显而易见的。我初次接触的多数成年人——无论男的女的——都主动向我讲述对村里腐败和劳民伤财的环保大会战的不满。最初那阵子，他们的哀叹和抱怨之声几乎弥漫了我们之间的对话”（胡玉坤，2007）腐败加剧了村委会干部合法性的丧失。营子村小流域治理、退耕还林、舍饲禁牧及防沙治沙等生态工程一个接一个，村委会也做出相应的管理规定，然而几乎没有哪个能得到有效的严格执行。2006年国家取消农业税之后，村里围绕土地利益的博弈和冲突就更为凸现了。在后税费时代后，村委会作为组织载体也就更难发挥作用了。

在以血缘和地缘关系为纽带的村落世界里，少数精英抱团垄断了稀缺资源。集体时代在信息、权力、资本及社会关系等方面就占有优势的大小队干部在改革之初就拥有了更高的起点。他们对国家和当地的政策更熟悉，也更为敏感。政治权力还常常与家族势力联姻，导致经济利益下溢到村干部的亲戚或朋友。一个村落范围内的自然资源毕竟不是“取之不尽，用之不竭”的，土地资源的争夺势必演变成一场“零和游戏”（zero-sum game），即某些人受益是以其他人利益受损为代价的。占有环境资源的既得利益者总是不愿让出到嘴的“肥肉”，而贫弱的失利者又难免变得很“嘴馋”或“眼红”。村民与村民之间、一般村民与村干部之间在获得、利用和控制自然资源上公开或隐秘的竞争和冲突日益被推向前台，逐渐成为日常生活的常态。

第四、作为制度机制的市场的冲击。

中国农民的组织化程度很低，户际交往通常成为家庭社会资本的核心。然而，伴随以市场为取向的各种改革的深化，小农户的经济或多或少都同市场密不可分，买进与卖出、糊口与商业化农业的并存也戏剧性改变了户内外人与人之间的关系。由于商品经济和市场意识无所不在的渗透，村民之间的社会关系甚至血缘关系似乎从来没有像今天这么冷漠的，人际交往中也从来没有像今天这样带上如此功利的利益关系。以往农作实践中帮工与换工等互助互惠性的你来我往渐渐淡化，代之以带上了金钱关系的雇佣关系。甚至亲戚和邻里之间劳动和服务的互惠

心目中已变得可有可无。村民小组通常只设一个村民小组长负责日常联络工作。为了缩减行政开支，2000年营子村原先的4个村民小组被缩减为2个。

性交换也多少带上了商业化的色彩和气息（胡玉坤，2009）。2003-04年间，除了两户三户插伙种地的农户之间的合作外，种地、除草及收割等农忙时节雇一个村民劳动一天要付20-30元的费用。惟有诸如盖房子等少数活动仍维持了互惠性的帮忙。

第五、强制性劳动动员的弱化。

在漫长的集体化时代，人民公社和大队干部利用强制性的政治控制动员社员参与农田水利、水土保持等公共工程的建设。尤其是在1964年发起、持续了十多年的全国性“农业学大寨”期间，这里对大自然的宣战到了登峰造极的程度。“到了农闲时男男女女都得去修水库，建水渠，造梯田，甚至严冬腊月都不允许‘猫冬’，大年30还要干一阵活才让回家。”这种大兵团式的大会战不仅劳民伤财，而且加剧了生态环境的退化。单干以来，这种强制性的大会战还在继续。地方政府和村干部在实施过程中有时也诉诸罚款、剥夺土地、搬走家具及其他值钱东西等等强制性手段。这不但损害了村民的财产权，也败坏了干群关系。几年来，尤其是税费改革实施之后，原先公积金、公益金和管理费这三项货币“提留”和义务工和劳动积累工这两种由农民分摊的人力义务逐渐被取消。与此连带的乡民们自身出力营建公共产品的强制性机制也随之动摇或失灵¹。上述这一切恐怕反映的不止是营子村所在的县域的特殊情形，而是反映了西部乃至全国农村普遍的发展模式。

五、简短的结语

在解放以来60年的农业和农村发展中，营子村不但见证了国家农地制的历次重要变革，也见证了村民如何赋予其地方化涵义的过程。在不同的农地制之下，村民们使用和管理土地的日常实践截然不同，持续或不可持续资源利用背后的驱动力也不尽相同。在集体化时代，贫困显而易见是一个生态环境问题，而且贫困与生态环境破坏形成了互为因果的恶性循环。分田单干以来，村落的资源和生态环境问题并没有因为贫困的减少和福祉的改善而迎刃而解。相反，生活水平的普遍提升可以说是以环境资源损耗和贫富差距的拉大为代价的。这个鲜活个案明白无误地告诉人们，农地制框架不同，土地资源使用者个体与群体的命运迥然有别，当地生态系统的遭遇亦同样如此。

营子村一个甲子的土地资源管理实践也揭示，村落一级的可持续发展不是一个简单的技术问题，而是错综复杂的政治问题。由于它同村民日常的生产和生活紧密相连，制度在草根一级的运行绝不像从上面出台一纸法令或政策那么单一。不论在集体还是后集体时代，正规制度安排失效和非正规制度失序所导致的混乱，为村民的机会主义行为提供了便利，以至于作为村民观念与行动载体的村规民约常常发挥不了什么作用。可见，农地制不论正规与否都不会有简单化的解决

办法。正因为如此，村里村外的制度关照都是极其必要的，而且也只有正视正规与非正规制度互动的历史与地理特性，国家和草根层面推进可持续实践的制度建设才有可能取得创新。

在营子村这个微缩世界不断上演的这些资源环境问题，或许是中国转型期经济飞速发展过程中不可逾越的，折射出中国各地带有普遍性的一些共同挑战。无数经验材料已证明，进一步完善农地制进而促进可持续的资源利用与管理应成为农村政策的基石。当前学界关于农地制走向何方的讨论可谓众说纷纭，莫衷一是。将来无论是取消集体土地所有制实行私有化，还是继续维持现有的公平分配模式，环境保护和可持续发展都应摆在首要位置上，这应是无论怎么强调也不过分的！

参考文献

- 敖汉旗志编委会（1991）《敖汉旗志》，呼和浩特：内蒙古人民出版社。
- 敖汉统计局（2004）《敖汉统计年鉴》，敖汉，2004年。
- 胡玉坤（2007）“政治、身份认同与知识生产——嵌入权力之中的乡村田野研究”，《清华大学学报》人类学研究栏目，2007年，第3期。
- 胡玉坤（2009）“转型期中国的“三农”危机与社会性别问题——基于全球化视角的探究”，《清华大学学报》（哲学社会科学版），第6期。
- 林毅夫（2005）《制度、技术和中国农业发展》，上海：海人民出版社，80-82页。
- 秦晖（2008）“十字路口的中国土地制度改革”，《南方都市报》10月7日和8日。
- 贺雪峰“中国农村社会转型及其困境”，<http://www.aisixiang.com/data/34565.html>
- 覃一冬（2010）“20世纪以来我国农村土地制度变迁及创新路径”，《理论月刊》，第6期，169-171页。
- 温铁军等（2008）“农村改革中的财产制度变迁——30年3个村庄的案例介绍”，《中国农村经济》，第10期，第4-12页。
- 温铁军（2009）“土地私有化与我国新农村建设背道而驰”，《农村工作通讯》，第43期。
- 熊景明“耕地保护与土地承包制的考察及建议”，
http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=1371
- 张新光“新中国农民生活方式变迁60年回顾与反思”，<http://www.sociology.cass.cn>
- 周其仁（1994）“中国农村改革：国家与土地所有权关系的变化：一个经济制度变迁史的回顾”，《中国社会科学季刊》（香港）（夏季卷）。
- 中华人民共和国农业部（2009）《新中国农业60年统计资料》，中国农业出版社。
- FAO (2007) FAO Land Tenure Studies 9 “Good Governance in Land Tenure and Administration, <http://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1179e/a1179e00.pdf>.
- Hu Yukun (2005) “From ‘Man Can Conquer Nature’ to ‘Rebuild Beautiful Landscapes’: Gender, Natural Resource Management and the Chinese State in an Inner Mongolia Village” (Dissertation, Clark University).
- Hardin, Garrett (1968) “The Tragedy of the Commons,” *Science*, Vol.163, No.3859.
- Leach, Melissa, Robin Mearns, Lan Scoones (1999) “Environmental Entitlements: Dynamics and Institutions in Community-based Natural Resource management”, *World Development*, Vol.27, No.2.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*,

Cambridge: Cambridge University Press.
World Bank (2003) World Development Report 2003: *Sustainable Development in a Dynamic World*, The World Bank. Washington, D.C.