

The Influence of Land Policy in Chahar on Economic, Social and Natural Environment since the End of Qing Dynasty

Qimuge¹, Buren^{2*}

¹School of Geographical Sciences, Inner Mongolia Normal University, Hohhot Inner Mongolia

²The Inner Mongolia Autonomous Region Key Laboratory of Mongolia Plateau Disaster and Ecological Safety, Hohhot Inner Mongolia

Email: burenjiri@163.com

Received: Apr. 6th, 2018; accepted: Apr. 20th, 2018; published: Apr. 27th, 2018

Abstract

This study attempts to comb from the late Qing Dynasty since the rural land policy in the evolution process of the Chahar area practice, and sort out the “immigration Border” in the late Qing Dynasty, the reclamation of the Mongolian land during the Republic of China, “individual ownership and independent management” of the democratic reform period, “individual ownership and labor cooperation” of socialist transformation period, “collective ownership, collective management” in the period of people’s commune, the household contract responsibility system after the reform and opening up, returning farmland to forests and grassland after the development of Western China etc. On this basis, according to the historical data of the social and economic situation at that time, the influence of the rural land policy in different periods on the economic, ecological, social and cultural aspects of the Chahar region was analyzed.

Keywords

Rural Land Policy Evolution, Economy, Ecology, Social and Cultural Chahar Region

清末以来察哈尔地区土地政策演变的影响研究

其木格¹, 布仁^{2*}

¹内蒙古师范大学地理科学学院, 内蒙古 呼和浩特

²内蒙古自治区蒙古高原灾害与生态安全重点实验室, 内蒙古 呼和浩特

Email: burenjiri@163.com

收稿日期: 2018年4月6日; 录用日期: 2018年4月20日; 发布日期: 2018年4月27日

摘要

本研究试图梳理从清末以来的农村土地政策在察哈尔地区实践的演变过程, 梳理出清末“移民实边”、民国时期的“蒙地开垦”、民主改革时期的“农民个体所有, 自主经营”、社会主义改造时期的“农民个体所有, 劳动互助”、人民公社时期的“群众集体所有, 集体统一经营”、改革开放后的“家庭联产承包责任制”、西部大开发后的退耕还林还草等诸多政策。在此基础上, 依据当时的社会经济情况的历史资料, 分析各个时期农村土地政策对于察哈尔地区经济、生态、社会文化等方面产生的影响。

关键词

农村土地政策演变, 经济, 生态, 社会文化察哈尔地区

Copyright © 2018 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

对于不同历史时期和不同社会制度下的经济转型, 土地制度的变革或者土地政策的调整发挥着巨大的影响。纵贯世界发展历史, 重大的社会转型和经济发展跃升无不与土地制度政策的变化有关[1]。无论从历史时期还是以我国现阶段的发展看, 基本都与土地政策有着直接或间接的联系。因此加强对农村土地政策的研究能够对促进社会经济发展具有重要的现实意义。清代从禁垦蒙地到禁而不绝, 再到后期的全面开垦, 历经民国、蒙疆政权、新中国成立前后计划经济时期、改革开放后的市场经济时期等一个多世纪的土地政策变化, 对察哈尔地区产生了深刻的影响。本研究试图梳理清代以来察哈尔地区农村土地政策演变历程, 将土地政策对该地区社会、经济、文化的影响可视化, 为将来制定区域政策提供参考性资料。

察哈尔地区行政区划历史时期多有变动, 本文研究主要以旧时期的察哈尔八部为研究区, 分别为察哈尔左翼地区和察哈尔右翼地区。察哈尔左翼地区是今天的锡林郭勒盟正蓝旗、正镶白旗、镶黄旗、太仆寺旗、多伦县、化德县、商都县、河北省张家口市的尚义县、张北县、康保县、沽源县、崇礼县。察哈尔右翼地区是除四子王旗以外的乌兰察布市, 是乌兰察布今天的察哈尔右翼前旗、察哈尔右翼中旗、察哈尔右翼后旗、兴和县、卓资县、凉城县、丰镇市、集宁区。

2. 内蒙古察哈尔地区土地政策演变历程

2.1. 清末土地政策演变历程(1902~1912年)

从光绪二十八年(1902年)到清朝灭亡(1912年), 在这时期, 清廷统治者面对严峻的形式, 终于放弃了禁垦蒙地的政策, 在“移民实边”的思想指导下, 察哈尔地区进入全面放垦时期。同时, 为办理察哈尔垦务, 光绪二十八年(1902年)五月在丰镇设立丰镇宁远垦务分局, 负责察哈尔右翼地区垦务。同时由于宁远所属镶红、镶蓝两旗距离丰镇较远难以兼顾, 只将宁远分出来, 另设宁远垦务分局。十月在张家口设立察哈尔左翼垦务总局。

2.2. 民国和蒙疆政权时期土地政策演变历程

2.2.1. 民国北洋政府时期(1912~1927年)

1914年,随着北洋政府统治地位在全国基本巩固以及大部分蒙古王公的归顺,为了摆脱当时日益严重的财政危机,北洋政府把工作重点转向放垦蒙地。于是1914年2月,出台了“禁止私放蒙荒通则”和“垦辟蒙荒奖励办法”等条令。1915年北洋政府又颁布了“边荒条例”。该条例明文规定可以放垦游牧地,荒价由北洋政府和蒙旗分润。1916年1月,北京政府颁布了《察哈尔全区领地承垦章程》,以此在察哈尔地区开垦余荒、夹荒。除此之外,北京政府还颁布了《察哈尔清丈章程》、《两翼牧厂试办清丈章程》及《察哈尔屯垦队章程》、《清丈生熟余荒夹荒章程》、《陆军部两翼垦务局放荒暂行章程》等规章制度,作为放垦过程的实施办法。

2.2.2. 民国国民政府时期(1927~1933; 1945~1949)

察哈尔改建行省后也同样以推行垦务为主要政务。1929年,察哈尔省建设厅制定了《蒙旗放垦办法六条》,以延长领垦升荒之升科年限的办法来鼓励放垦蒙旗牧场。1930年3月又制定了《察哈尔省奖励蒙民种地办法》,规定“蒙民承垦地亩免交地价”,“蒙民领地垦种得按旧日放垦章程所定升科年加倍延长,即上中地满十年后升科,下等地满十五年后升科”,“蒙民领地垦种,每人以二百亩为限,但遇数人联合耕种,成绩优者,得酌予增加”[2]。

2.2.3. 日本占领(蒙疆政权)时期(1932~1945)

1933年通过召开第三九七次中央政治会讨论,通过了《蒙古自治原则8项》,其中明确提出各盟旗现有牧地,停止放垦;蒙旗原有租税及蒙民原有私租,一律予以保障。可惜阻于边省大吏,如阎锡山、傅作义等,此项政策法令无法得以实行。由于国民政府的承诺不能得以履行,当时的西部蒙古族领导人德王转向日本方合作,成立了伪蒙疆政权。1939年,伪蒙疆政府为防止牧野退化,出台了《家畜增产计划案大纲》,规定保护牧地,“土地使用形态方面,不变更现在的共同使用形态,采取保护牧野,绝对禁止变为耕地”[3]。1940年7月,蒙疆政府为保全未开垦蒙地,在县的农耕地带和蒙旗的牧地之间设定界线,察哈尔盟公署每隔两公里设一个敖包,欲阻止开垦的北进。

2.3. 新中国成立前后计划经济时期

2.3.1. 民主改革时期的农村土地政策(1947~1953)

1947年10月10日制定了《内蒙古地区农村土地改革和牧区民主改革的基本政策》,废除封建特权,并宣布内蒙古境内草原为蒙古民族公有,废除王公对草原的领有权和处置权,并实行保护草原,禁止开荒的政策[4]。1948年6月开始,察盟地区进行“牧改”运动,实行“三不两利”和“放牧自由,增畜保畜”政策,鼓励互助合作。1951年开始对察哈尔右翼地区实行土地改革,出台了《绥远省蒙旗土地改革实施办法》和《绥远省关于蒙民划分阶级成分的补充办法》,发动了土地改革运动。其中规定农业区实行土地改革,半农半牧区和牧业区实行民主改革,适当的调整个别大地主的土地,在农业占优势的地方,大、中地主的土地,耕畜平分给贫苦农民;牧业占优势的地方,大牧主的役畜分给贫苦牧民,但牧群不分。

2.3.2. 社会主义改造时期农村土地政策(1953~1958)

1953年内蒙古政府出台《关于发展农业生产合作社的决议》。这阶段初期以发展互助组为中心试办初级合作社,在此基础上继续发展高级农业生产合作社。1956年内蒙古党委《关于畜牧业生产合作社的几个问题的指示》中提出了畜牧业生产合作社的指导方针是“以牧为主,适当结合农副业生产,发展多种

经营” [4] P230。1952 年 5 月, 察哈尔左翼地区开展互助合作组织, 如正蓝旗就在短短两年中互助组发展到 77 个, 参加的户数有 449 户, 组员发展到 1867 人[4] P247。察哈尔地区牧区由互助组走向初级社、高级社是 1956 年底开始的。1955 年, 年初察盟有 39 个农业合作社, 到年底发展到 242 个农业合作社, 比年初增加六倍多(这个时期的察哈尔盟辖正蓝旗、明安太右联合旗、正镶白联合旗、太仆寺左旗、商都镶黄联合旗多伦县、宝昌县、化德县)。1958 年 7 月 24 日, 察盟实现了牧业合作化, 全盟建立 336 个牧业社, 入社牧户占察盟总牧户的 98%。

2.3.3. 人民公社时期农村土地政策(1958~1978 年)

1958 年 9 月内蒙古自治区政府出台了《关于实现人民公社化初步规划的决议》。1958 年 9 月察盟农村开展人民公社化运动, 正蓝旗上都郭勒成立了牧区第一个人民公社。1958 年到 1962 年, “大跃进”使人们头脑发热, 误以为“一个有了钢, 一个有了粮, 一切都好办了”, 察哈尔地区许多地方以开垦草原, 大办粮食, 寻找水草好的草地开垦种粮。1963 年到 1965 年(三年调整时期), 察哈尔地区牧区“以牧为主, 农牧林结合, 全面发展”的方针指导下, 工作重点放在“大办农业”、“粮食自给”上, 大办农场, 大开荒[4] P249。1966 至 1969 年间, 批判了“三不两利”、“三包一奖”、“两定一奖”等, 进行了挖肃运动, 几乎停滞了各类政策的正常施行。1971 年 10 月 18 日《中共内蒙古自治区委员会关于当前农村牧区若干政策问题的规定》中指出: 牧区要坚持“以牧为主, 农林牧相结合, 因地制宜, 全面发展”的方针, 畜牧业是牧区的主业, 农林牧的发展必须为畜牧业服务。1970 年至 1973 年, “文化大革命”时期的一些“农业要上, 牧业要让”、“牧民不吃亏心粮”的口号通通都变成了政策, 掀起了又一次开垦草原的活动。

2.4. 改革开放后市场经济时期的土地政策(1978~至今)

2.4.1. “劳动群众集体所有, 家庭承包经营”政策实施

1984 年开始牧区实行了畜草双承包, 但牲畜承包比较明确, 可是草场承包难度很大, 流于形式。所以为了进一步完善草场承包责任制, 从 1989 年开始实行草场有偿使用的办法。结合贯彻落实草原管理条例, 牧区开始普遍实行草原承包责任制, 以户划分牧场, 长期固定使用权, 把草场的保护、管理使用和建设的责、权、利交给农牧民。1996 年, 察哈尔地区在土地公有制和家庭联产承包责任制长期不变的前提下, 实行了土地有偿转让制度。土地承包经营权流转机制是家庭联产承包责任制的延续和发展。

2.4.2. “退耕还林还草”政策实施

2002 年全面启动退耕还林还草工程, 相继出台了《内蒙古自治区退耕还林(草)管理办法》、《退耕还林(草)粮食补助资金管理暂行办法》、《以粮代赈退耕还林(草)工程补助粮食供应暂行办法》等系列政策。2009 年印发了《内蒙古自治区退耕还林管理办法》。

3. 土地政策演变对社会经济、文化、生态环境的影响

各个时期的农村土地政策对察哈尔地区社会经济发展有着不尽相同的影响。

3.1. 土地政策演变对经济的影响

3.1.1. 清末时期

大量汉族人口客居察哈尔地区开地垦殖(表 1), 使大批察哈尔蒙古族失去草场这一基础性生产资料, 或北迁务牧, 或留原地变为农民。光绪三十一年(1905 年), 察哈尔右翼四旗基本放垦完毕, 至清宣统三年(1911 年), 察哈尔右翼四旗已垦面积达 253.91 万亩; 1902 至 1907 年, 察哈尔左翼地区共丈放 187.96

Table 1. Area laid by Chahar in the Qing dynasty**表 1.** 清代察哈尔地区放垦面积

地区	年份	
	1882	1911
察哈尔左翼地区开垦面积(万亩)	89.68	199.6
察哈尔右翼地区开垦面积(万亩)	68.82	253.9
总计(万亩)	158.5	453.5

万亩, 新政十年, 察哈尔左、右翼八旗共放垦草地 4.6 万余顷。这从根本上改变了察哈尔地区的经济结构。这也导致了农进牧退成为趋势, 耕地面积日益扩大, 草原牧场日益缩小, 不仅打破了察哈尔地区原有的民族分布格局, 而且对察哈尔蒙古族的游牧经济造成了威胁。

3.1.2. 民国北洋政府时期

民国北洋政府时期继续放垦蒙荒, 民国 1915 年至 1919 年, 就察哈尔右翼丰、凉、兴、陶四县垦务分局而言, 主要是清理余荒、夹荒。1915 至 1919 年间, 四县共清丈察哈尔地区 140 万余亩地(表 2)。1915 年至 1920 年间, 察哈尔左翼地区的正白旗、正蓝旗、沽源县、太仆寺牧群、多伦县、两翼牧场、宝昌县等地区在不同程度上进行着开垦, 小则三五万亩, 大则七八十万亩不等。这种不遵循“因地制宜”的土地利用方式, 在一定程度上是满足了农牧民的粮食需求, 但是对于畜牧业经济和经济可持续发展具有消极阻碍作用。

3.1.3. 民国国民政府时期

国民政府统治时期, 加速了对蒙地的开垦。1934 年 3 月, 察哈尔省政府在察哈尔左翼四旗、四牧群境内增设了化德、尚义、崇礼等三个招垦设治局, 管理移民开垦事宜, 这也充分说明了南京政府当时还是在积极推行放垦政策。据统计, 察哈尔右翼丰镇、集宁、陶林、凉城、兴和的耕地从 1929 年的约 950 万亩增加到 1934 年 1768 万亩, 年均增长率为 13.2% (图 1) [5]。同样察哈尔左翼和四牧群的开垦之势也愈演愈烈。据统计, 商都、宝昌、康宝县垦务局和张北、多伦、沽源三个招垦局已垦地亩数从 1931 年的 497 万亩增加到 1933 年 582.4 万亩(图 2)。随着大规模的放垦, 察哈尔左右翼地区的农业经济快速发展起来, 农作物品种和产量都有所增加。同时, 不间断的开垦导致草场面积下降, 畜牧业经济遭到了冲击。

3.1.4. 蒙疆政权时期

帝国主义的侵略, 使察哈尔左右翼地区本已经衰落的农牧业经济遭到了更大的摧残。该时期被日本侵略者掠去绒毛、皮张、牲畜, 使察哈尔左右翼地区农牧民的生活日益贫困化。

3.1.5. 民主改革时期

民主改革时期察哈尔地区开展了大规模的土地改革运动, 从而贫苦的农牧民分得了牲畜、农具、耕地等生产资料。通过察哈尔左翼地区正镶白旗第五苏木两个嘎查调查表(表 3)可看出, 当时贫牧户数逐渐下降, 中牧户数逐渐增长[4] P235。这充分证明了当时的土地政策, 一定程度上解放了生产力, 促进了社会经济发展。

3.1.6. 社会主义改造时期

察哈尔左右翼各地区从 1953 年开始兴办农牧业互助组到 1958 年夏季基本实现了农牧业合作化, 对社会经济发展产生了积极响应。如察哈尔左翼地区正镶白旗为例, 牲畜头数及粮食总产量都是稳步增加, 其大小牲畜头数从 1953 年的 22 万余头只增加到 1958 年的 28 万余头只, 年均增长率为 5.05% (表 4)。

Table 2. Opening of Chahar right-wing area during the Beiyang government of the Republic of China (Ten thousand mu)
表 2. 民国北洋政府时期察哈尔右翼地区开垦情况(万亩)

察右四县垦务局	时间段	余荒、夹荒亩数(万亩)	其他(万亩)
兴和县垦务分局	1915~1917.12 月	75.33	8.39
凉城县垦务分局	1915~1917.2 月	36	8.24
陶林县垦务分局	1915~1917.12 月	5.43	—
丰镇县垦务分局	1915~1919	23.16	10.14

Table 3. Statistics on the status of the two inspections of the fifth hematite in the Zhengxiangbai banner

表 3. 正镶白旗第五苏木两个嘎查情况统计

年份	贫牧(折羊人均 60 只以下)		中牧(人均 6 只~500 只)		富牧(人均 500 只以上)	
	户数	%	户数	%	户数	%
1949	54	66.7	27	33.3	0	0
1955	33	38.5	42	57.8	3	3.6

Table 4. Number of livestock with Zhengxiangbai banner

表 4. 正镶白旗大小牲畜头数

年度	大小牲畜合计(万只)
1953	22.4868
1954	28.7959
1955	33.3234
1956	39.0063
1957	29.4649
1958	28.7734

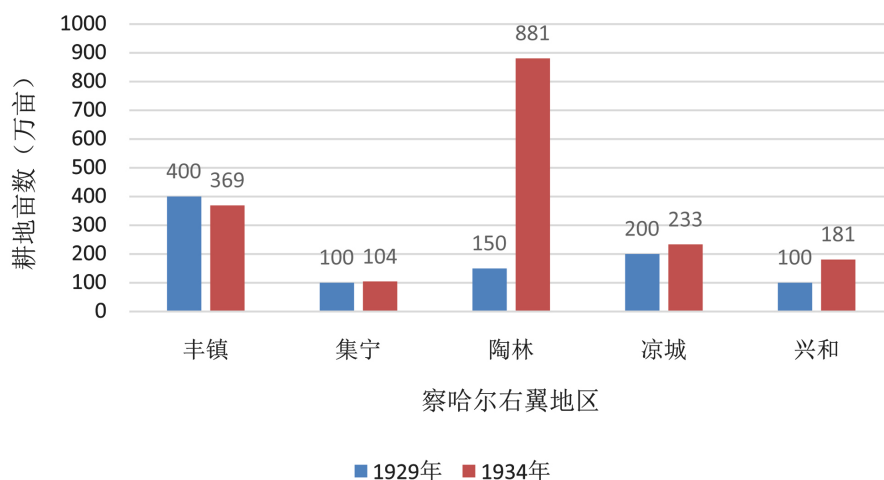


Figure 1. Cultivated Area of Fengzhen, Jining, Taolin, Liangcheng and Xinghe

图 1. 丰镇、集宁、陶林、凉城、兴和耕地面积

3.1.7. 人民公社时期

1958 年至 1978 年间, 由于受“集体劳动、集体收成”的原则及“文化大革命”活动的影响, 挫伤了劳动人民的生产积极性, 一定程度上影响了社会经济发展, 如 1958 年至 1978 年间察哈尔左右翼地区牲畜及粮食产量增长基本停滞不前, 基本保持在了 1960 年的水平(图 3、图 4)。

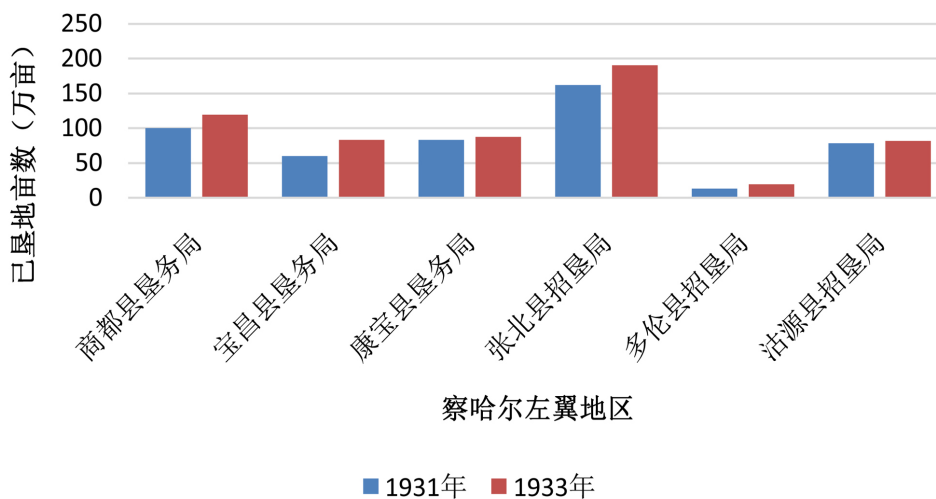


Figure 2. The number of acres that have been planted in Shangdu, Baochang, Kangbao, Zhangbei, Duolun, Wuyuan

图 2. 商都、宝昌、康宝、张北、多伦、沽源已垦地亩数

人民公社时期粮食产量变化图

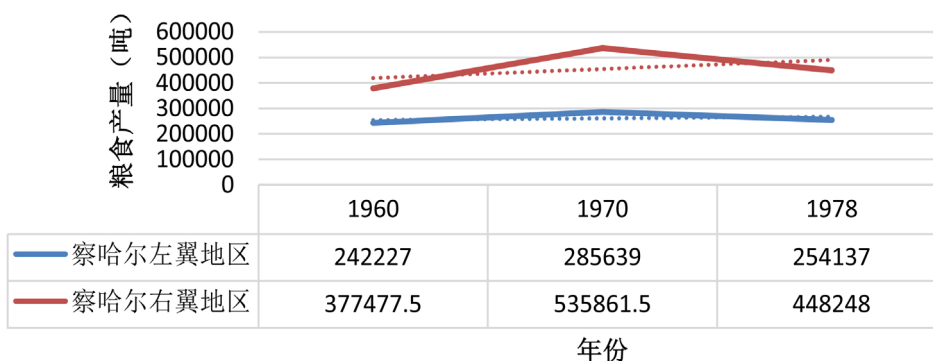


Figure 3. Figure of changes in grain output during the period of the People's Commune

图 3. 人民公社时期粮食产量变化图

人民公社时期牲畜头数变化图

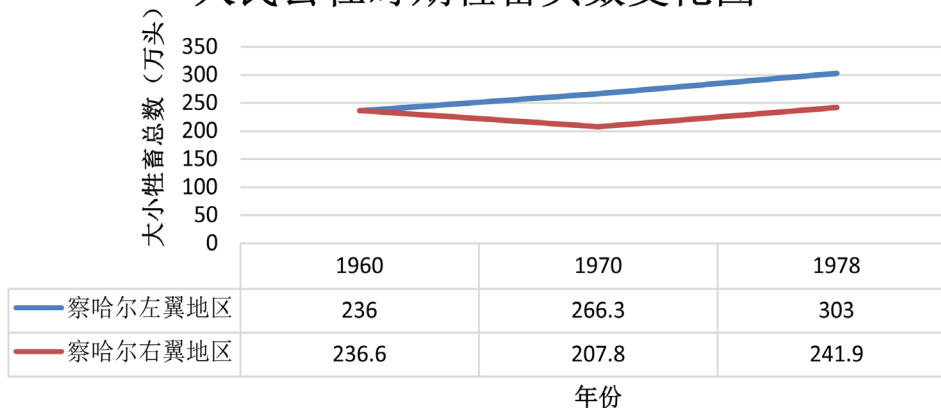


Figure 4. Large-scale change of livestock during the period of the People's Commune

图 4. 人民公社时期大变化小牲畜

3.1.8. “家庭联产承包责任制”时期

改革开放后的“家庭联产承包责任制”以及“农村土地流转”政策, 更好的调动了劳动人民的积极性, 进一步推动了农牧业生产发展。察哈尔左右翼地区在耕地面积不断减少的背景下, 粮食总产量却在稳步增长中, 如察哈尔左翼地区粮食产量从 1978 年的 254,137 吨增加到 2015 年的 445,311 吨, 年均增长率为 1.5%; 察哈尔右翼地区则从 1978 年的 448,248 吨增加到 2015 年 766,697 吨, 年均增长率为 1.46% (图 5、图 6)。“农村土地流转”政策, 将农村土地推向了市场, 建立了土地承包经营权流转市场, 使农村土地更有了经济价值。同时牧区草场流转机制的开始运行既能保护和进一步发挥养畜能手的生产积极性, 又能调剂合理利用少畜户拥有的剩余草场问题。

3.1.9. 退耕还林还草时期

在退耕还林还草时期, 察哈尔左右翼地区的国民生产总值逐年增加, 第一产业增加值均有不同程度的提高。退耕还林还草后察哈尔左翼地区的 2008 年第一产业的总产值比 2002 年的高将近 85%; 察哈尔右翼地区则是 2002 年的 2 倍多(表 5)。

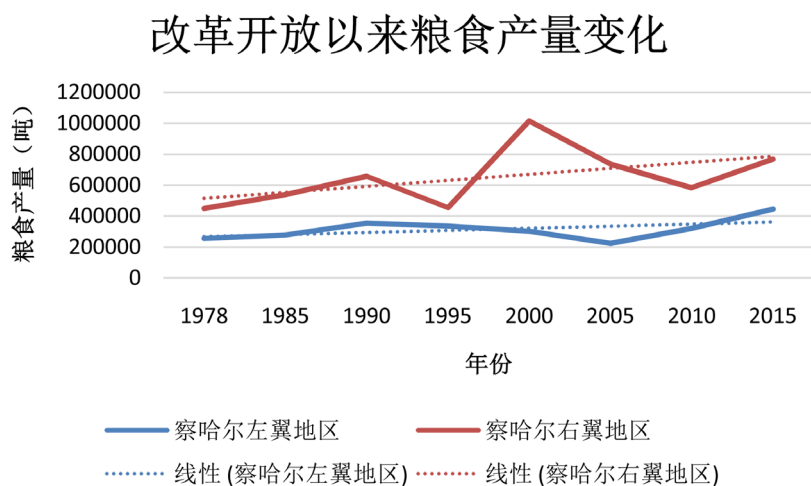


Figure 5. Changes in grain output since the reform and opening up

图 5. 改革开放以来粮食产量变化

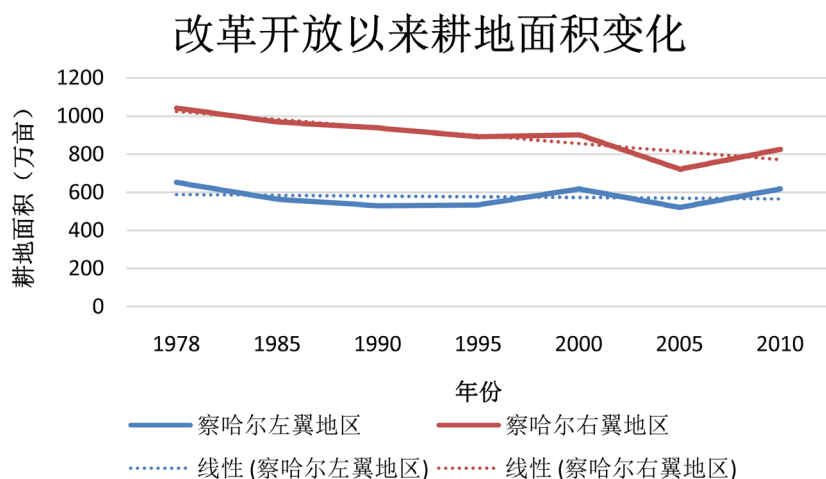


Figure 6. Change in cultivated land area since the reform and opening up

图 6. 改革开放以来耕地面积变化

Table 5. Total output value of primary industry during the period of returning farmland to forest and grass in Chahar area (10,000 yuan)**表 5.** 察哈尔地区退耕还林还草时期第一产业总产值(万元)

		年份						
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
察哈尔左翼地区	太仆寺旗	26,438	33,905	43,247	49,088	53,000	60,080	67,538
	镶黄旗	6884	6562	8216	13,238	14,300	16,716	18,945
	正镶白旗	27,075	13,669	16,101	17,266	20,500	23,873	29,151
	正蓝旗	26,450	22,869	23,669	23,656	25,400	29,714	38,406
	多伦县	23,772	31,444	36,568	39,102	40,000	40,210	50,087
	化德县	25,630	31,502	36,113	35,431	32,800	31,652	45,020
	商都县	44,692	50,394	57,048	62,082	65,200	64,325	85,410
	总数	180,941	190,345	220,962	239,863	251,200	266,570	334,557
察哈尔右翼地区	集宁市	9805	6708	9922	21,125	16,700	18,932	23,266
	丰镇市	40,361	40,878	61,332	75,082	81,200	87,322	104,291
	卓资县	32,373	32,705	35,451	42,542	46,200	48,546	57,873
	兴和县	43,885	94,386	58,998	63,933	66,200	68,078	80,733
	凉城县	38,760	48,224	49,469	71,898	77,700	95,782	106,125
	察右前旗	47,462	47,776	55,715	63,476	64,100	64,550	86,691
	察右中旗	50,890	60,574	53,291	51,388	50,800	52,030	80,404
	察右后旗	32,275	41,215	50,575	49,792	54,000	50,639	72,714
总数	295,811	372,466	374,753	439,236	456,900	485,879	612,097	

3.2. 土地政策演变对生态环境的影响

3.2.1. 清末时期

随着人口的增加以及土地的开垦, 察哈尔地区原有的生态景观发生了巨大变化。据统计, 察哈尔左翼地区在 1902 至 1905 年间新增耕地约有 180 万亩, 察哈尔右翼地区则从 1901 年的 101 万亩增加到 1908 年的 202.2 万亩, 由此可见清末开垦之速度的迅速。该时期的开垦具有一定的盲目开发, 资源浪费的性质。由于只追求经济利益, 没有统筹规划, 所以开垦面积逐渐扩大、草原面积逐渐变小, 并且导致了草地质量不断下降。

3.2.2. 民国北洋政府时期

民国北洋政府时期采取的大规模的开垦活动, 再加上察哈尔地区的地理环境以及大陆性气候的影响, 造成大片草原被破坏, 许多不宜开垦地区的生态一步步恶化, 从而导致了土地沙化、灾害频发、水土流失等系列问题的产生。

3.2.3. 民国国民政府时期

国民政府时期继续进行开垦, 而开垦对植被和地被破坏是及其迅速和毁灭性的, 而失去天然植被保护层的土地更是会加速沙化, 对生态环境产生了极为不利的影 响。察哈尔右翼丰镇、集宁、陶林、凉城、兴和的耕地从 1929 年的约 950 万亩增加到 1934 年的 1768 万亩, 察哈尔左翼地区商都、宝昌、康宝县垦务局和张北、多伦、沽源三个招垦局已垦地亩数从 1931 年的 497 万亩增加到 1933 年的 582.4 万亩。由此可见, 当时天然植被被破坏面积之大, 速度之快。

3.2.4. 日本占领(蒙疆政权)时期

日本在伪蒙疆政权时期实行的这些保护牧野、禁止开垦未开发蒙地、打井以及储藏牧草、普及兽医及畜产技术等措施, 客观上有利于生态环境。虽然这些措施在察哈尔地区并没有普遍推行, 加之显现其效果需要一定的时间, 但是在一定程度上会抑制开垦草原的行为, 从而降低对草原生态系统的破坏。

3.2.5. 民主改革时期

民主改革时期实行的保护草原, 禁止开荒的政策, 对保护草原生态环境具有重要意义。为保护草场、保护生态从政策层面上有了一定的保障, 遏制了开垦草原的行为。

3.2.6. 社会主义改造时期

察哈尔地区成立合作经济组织后, 牧业合作社对于生态环境产生了积极响应, 牧民为了节省劳动力, 把几家小规模畜群进行合并放牧, 分了四季牧场和打草场, 这种举措对轮牧提供了良好的条件, 保护了草场和草原生态系统。

3.2.7. 人民公社时期

1958 年到 1962 年、三年调整时期、文化革命时期的系列政策口号都掀起一起又一起的开垦活动, 从而缩减了可利用草原面积, 破坏了草原生态环境, 一定程度上加剧了察哈尔地区土地沙化及退化。如察哈尔左翼地区可利用草原面积从六十年代的 3841.8 万亩减少到八十年代的 3708.86 万亩; 右翼地区则 1903.1 万亩减少到 1306.14 万亩(表 6)。

Table 6. Changes in available grassland area in Chahar area

表 6. 察哈尔地区可利用草地面积变化

地区	可利用草地面积(万亩)			
	六十年代	八十年代		
察哈尔左翼地区	太仆寺旗	247.5	244.39	
	镶黄旗	622.3	683.53	
	正镶白旗	963.3	762.11	
	正蓝旗	1027	1249.94	
	多伦县	447.1	413.42	
	化德县	311	170.21	
	商都县	223.6	185.26	
	总计	3841.8	3708.86	
	察哈尔右翼地区	集宁市	51.4	3.65
		丰镇市	208.3	120.17
卓资县		242.6	214.57	
兴和县		222.6	118.34	
凉城县		250.8	106.96	
察右前旗		150.7	148.36	
察右中旗		353.3	273.87	
察右后旗	423.4	320.22		
总计	1903.1	1306.14		

3.2.8. “家庭联产承包责任制”时期

草畜双承包后, 由于定居下的草场分隔, 放牧半径越来越小, 出现了重畜轻草的情况, 从而导致草地的生产力不断下降。如察哈尔左翼地区大小牲畜头数从 1985 年的 31.01 万头到 1999 年 269.64 万头, 年均增长率为 16.7%, 而 2000 年以后则基本保持在 210 万头。察哈尔右翼地区大小牲畜头数从 1985 年 17.51 增长到 2006 年的 384.3 万头, 而 2006 年以后基本 350 万头上下浮动(图 7)。从牲畜头数情况足以看出实施家庭联产承包责任制后带动了农牧民的生产积极性, 重畜轻草, 超过了草原载畜量, 使草原退化、沙化迅速。

3.2.9. 退耕还林还草时期

使察哈尔左右翼地区的草原得到恢复, 草原沙化的趋势得到遏制。如正蓝旗始于 2002 年到 2005 年, 共计退耕还林还草 25.9 万亩, 森林覆盖率从 2000 年的 8.7% 增加到 2005 年的 12.4%; 其中退耕地造林 12.1 万亩, 宜林荒山荒地造林 11.9 万亩, 以封代造 1.9 万亩。多伦县自 2000 年到 2005 年, 共退耕还林 70.5 万亩, 森林覆盖率从 2000 年的 6.8% 增加到 2005 年的 15.08%。

3.3. 土地政策演变对社会文化的影响

3.3.1. 清末时期

随着清末施行“蒙地开垦”与“移民实边”政策以来, 大量汉族农民移居察哈尔地区开垦种地。与汉族农民移入的相对应的蒙古族牧民不断向北迁徙“避垦”。这改变了察哈尔地区先前的单一民族的居住形态, 形成了蒙汉共居的局面。如察哈尔右翼地区人口从 1886 年 32.7 万余人增加到 1906 年的 53.8 万余人, 增长了 0.64 倍(表 7、表 8) [6]。同时, 清末随着汉民的不断涌入, 土地的大量开辟以及国家政策的变化, 察哈尔地区的传统的盟旗封建王公土地占有制受到一定的削弱, 土地的所有权逐渐转移到了蒙汉地主的手中。这个时期当地蒙古族民众的生产、生活方式以及风俗习惯发生了重大改变。

3.3.2. 民国北洋政府时期

民国北洋政府时期的“一禁一奖”的放垦政策, 将察哈尔地区蒙旗土地变为国有土地, 实现塞外与内地的地权统一。此外大量移民的进入破坏和削弱了蒙古游牧社会传统的盟旗制、领主制。察哈尔人口由 1912 年的 1,622,458 人, 到 1928 年增长为 1,997,015 人, 增加了 37 万之多, 汉族人口占到 95.73%。

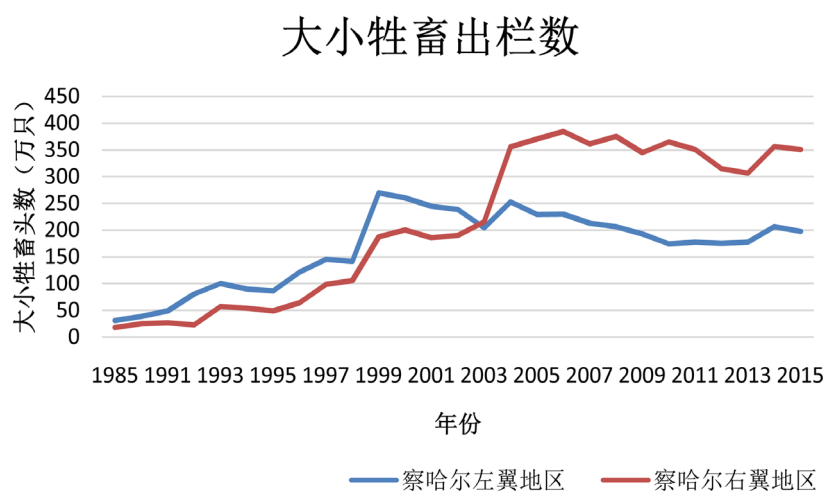


Figure 7. Change of livestock head in the left and right areas of Chahar

图 7. 察哈尔左右翼地区牲畜头变化

Table 7. Population of Fengzhen and Ningyuan in 1886**表 7.** 1886 年丰镇、宁远厅口数

厅名	丰镇	宁远	总计
口数(万人)	14.6017	18.1458	32.7475

Table 8. The population of Fengzhen, Ningyuan, Xinghe and Tao Lin in 1906**表 8.** 1906 年丰镇、宁远、兴和、陶林四厅口数

厅名	丰镇	宁远	兴和	陶林	总计
口数(万人)	20.4659	24.0544	7.8318	1.4562	53.8083

察哈尔地区土地由蒙古族向汉族的让渡, 土地管理者也有蒙旗王府换为省县衙门, 从而导致了土地用途变化, 即牧地变成农田。由于垦地日广, 牧场益狭, 大批牧民“避垦”而被迫迁徙, 或放弃牧业, 从事农业。

3.3.3. 国民政府时期

民国政府时期, 在察哈尔地区持续推行移民屯垦政策而导致牧地急剧缩小, 使蒙民生活更加困难, 因此蒙古族“避荒”而向北迁移人数增加, 察哈尔八旗在清初时蒙民数为 46,500, 而到 1933 年时减少到 23,346 人。相应的塞外移民向大片已放未垦地区继续迁移。

3.3.4. 蒙疆政权时期

日本在察哈尔地区为防止牧野退化, 出台了《家畜增产计划案大纲》, 其目的是不断地提供战略物资。日本在察哈尔地区确实设立了一些小学、中学, 使部分蒙民有机会进入学校学习, 一定程度上促进文化事业的发展。但实行的教育方针却是奴化教育和殖民化教育, 最终目的是要使蒙民从孩童时代就服从日本精神, 以便顺利实行殖民统治。

3.3.5. 民主改革时期

通过民主改革时期的土改运动, 废除了封建阶级的一切特权, 废除奴隶制度, 宣告一切奴隶完全解放, 享有了完全平等的公民权利, 从此有了人身自由和劳动自由, 从而增强了农牧民群众对党和国家的政治认同, 优化了社会的阶级结构。

3.3.6. 社会主义改造时期

由于合作社的人力、物力、财力都集中使用, 因而给个体农牧民提供了能够办到原来办不到的基本建设。如察哈尔左右翼地区的牧民通过参加合作社后增设了棚圈、水井等设施, 比较有效的防御了自然灾害, 并解决了当时生产工具不足及劳动力缺乏的困难。

3.3.7. 人民公社时期

人民公社化运动给社会发展带来消极后果, 农村人民公社化运动是在“大跃进”中发展起来的。该时期公有化程度高, 权力过分集中, 基层生产单位没有自主权, 生产中没有责任制, 分配上实行平均主义, 这极大地挫伤了农民的生产积极性。

3.3.8. “家庭联产承包责任制”时期

家庭联产承包责任制的实行, 解放了我国农村的生产力, 提高了农牧民生活水平, 从而有效的推动了察哈尔地区的社会文化的发展。伴随着农牧民收入水平的提高社会保障体系、人口素质、生活质量等都得到了稳步提升。

3.3.9. 退耕还林还草时期

使生态环境得到改善, 农牧民生存环境得到保障。此外解放了农村的部分劳动力。由于退耕后, 出现的富余劳动力转向第二三产业, 带动了城镇化建设。

4. 结论与讨论

4.1. 结论

1) 察哈尔地区农村土地从清代至今经历了各时期的不同土地政策, 包括清代从“禁垦”到全面放垦; 民国时期的《禁止私放蒙荒通则》、《垦辟蒙荒奖励办法》《内蒙古开垦大纲》; 新中国成立前后计划经济时期“农民个体所有, 家庭自主经营”的农村土地政策、“农民个体所有, 劳动互助组”的互助政策、“劳动群众集体所有, 集体统一经营”的农村土地政策; 改革开放后市场经济时期的“劳动群众集体所有, 家庭承包经营”的土地政策以及退耕还林还草政策。

2) 察哈尔地区各时期的土地政策对当时经济、社会文化、生态环境产生相应的影响。清末、民国、建国初期时期的只注重数量, 忽视因地制宜原则的土地开垦方式, 虽然在一定程度上增加了粮食产量, 但是由此大面积破坏了优良草场, 使畜牧业经济以及生态环境受到了严峻的打击。土地改革和农业合作社时期, 实行了“农民个体所有, 劳动互助组”政策, 极大提高了劳动人民的积极性, 农区的粮食产量、牧区的牲畜头数有了明显的增加。1958年至1978年间, 农民个体所有的自留地、自留牲畜及农具都归集体所有, 实行了“集体劳动、集体收成”的原则, 挫伤了劳动人民的生产积极性, 影响了粮食产量及牲畜头数的增长。改革开放后的“家庭联产承包责任制”, 更好的调动了劳动人民的积极性, 进一步推动了农牧业生产发展, 但同时因过度追求经济利益, 重产出轻投入而导致土地贫瘠化、沙化、退化等问题相继产生。“退耕还林还草”政策对长期以来人们盲目毁林开荒, 造成水土流失, 沙进人退, 致使生态环境恶化的情况有了一定程度上的改善。

4.2. 讨论

本文主要依托于历史资料记载, 总结出各个时期农村土地政策对于当时经济、社会文化、生态环境产生的影响, 由于地域范围广, 时间跨度较长, 因此部分数据材料没有收集到, 从而缺乏数据支撑的定量的描述。

参考文献

- [1] 马刚. 土地政策对经济发展方式转变影响的研究[D]: [博士学位论文]. 北京: 北京交通大学, 2012.
- [2] 乌日陶克套胡. 蒙古族游牧经济及其变迁研究[D]: [博士学位论文]. 北京: 中央民族大学, 2006.
- [3] 丁晓杰. 日本在伪蒙疆政权时期的牧野政策析论[J]. 古今农业, 2015(3): 67-71.
- [4] 齐伯益, 主编. 锡林郭勒盟畜牧志[M]. 呼和浩特: 内蒙古人民出版社, 2002.
- [5] 赵全兵. 内蒙古中西部垦务志[M]. 呼和浩特: 内蒙古大学出版社, 2008.
- [6] 赵瑞芳. 清代至民国时期察哈尔右翼地区人口地理研究[D]: [硕士学位论文]. 呼和浩特: 内蒙古大学, 2014.

知网检索的两种方式：

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择：[ISSN]，输入期刊 ISSN：2169-2556，即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入，输入文章标题，即可查询

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：ass@hanspub.org