

贵州省望谟县草地生态畜牧业扶贫项目调研报告

——基于麻山乡的实证研究

一、研究目的和意义

西部贫困地区的经济发展一直是困扰着 13 亿国人的一大难题。改革开放所带来的经济飞速发展在这些地区始终得不到优势体现，西部大开发的推进也并未让身处西部地区的贵州麻山地区得到经济上的根本转变。

在举国上下共同倡导着“科学发展观”、“和谐社会”的社会发展主题时，最应该被重视的地区，却被挤到了边缘地带。从 1994 年至今，对该地区的关注已过 14 年，但是其经济的增长模式依旧没有改变，经济来源仍然单一，收入水平还处于低下水平。

一个地区经济发展需要支柱产业，麻山亦同——草地生态畜牧业。但是由于主客观原因，多年的经济发展模式并没有使得这一支柱产业得到科学的发展。扶贫项目不曾间断，但收效有限，这种矛盾不仅仅影响着当地民众的热情，同样为扶贫资金、项目的持续设下了瓶颈。本课题组通过对贵州麻山乡经济、社会等各方面发展状况的调研，以草地生态畜牧业扶贫项目为中心，并结合该地区的资源禀赋、社会资本及政策条件，解剖该项目的可行性、科学性，以及其持续发展需解决的问题。

二、研究进度与方法

本次调查主要分三个阶段进行。第一阶段：到达麻山之前，针对望谟县及麻山乡情况收集相关资料，并对文献资料进行分析，拟定研究课题，提出所要研究的问题，组织研究小组进行分工协作，制定研究方案，确定研究方法。

第二阶段：在麻山期间，采用多种调查方法开展调研。本次调研以深度访谈发为主，主要针对麻山乡农民、乡领导、畜牧技术员及牧业中心负责人等，根据调研内容制定相关访谈提纲，与被访者进行面对面交流，了解当地自然禀赋、风

土人情、经济状况、畜牧政策制定及执行过程中出现的问题等。同时注意注意收集相关数据资料加以补充，内容包括贵州省、黔西南州、望谟县等各级政府关于草地生态畜牧业打政策文本，以及有关数据资料。

第三阶段：离开麻山之后，结题时期。将调研组各成员各成员收集到的材料加以整理，进行分析讨论，总结观点，形成调研报告。

三、研究背景

（一）望谟县情

自然条件

望谟位于贵州南部，东接罗甸县，北连紫云、镇宁，西与贞丰、册亨相邻，南隔红水河与广西乐业相望，地处云贵高原向广西丘陵过渡的斜坡地带，望谟县地势西北高东南低，最高点为打易镇跑马坪，海拔 1718.1 米，最低点为昂武乡打乐河口，海拔 275 米，境内山峦起伏，河流纵横，沿河两岸有大小不等的坝地，东西部岩溶地貌发育较典型，以石灰岩峰丛山地为主，西南为非岩溶地貌，呈立体状展布。山地面积占 76.8%，丘陵占 20.4%，河谷盆地仅占 2.8%。

望谟县属亚热带温湿季风气候，具有明显的春早、夏长、秋晚、冬短的特点。年平均气温为 19℃，极端最低气温为零下 4.8℃，极端最高气温 41.8℃。年均降水量 1222.5 毫米，无霜期 339 天，冬无严寒，夏无酷暑，雨热同季，中部和南部地区农作物一年三熟，其它地区一年两熟。

社会经济状况

全县国地面积 3005.5 平方公里，人口 29.45 万人，有布依、苗、汉等 15 个民族。全县辖 17 个乡镇、311 个行政村、1551 个村民小组、4 个居委会，农业人口 27.99 万人。全县耕地面积 39.9825 万亩，其中：水田 8.175 万亩、坡耕地 31.7805 万亩。2007 年农民人均纯收入 1547 元，人均占有粮食 312 公斤。2007 年全县农村低收入以下贫困人口 8.0401 万人，其中：绝对贫困人口 2.6362 万人，低收入人口 5.4039 万人。

（二）项目背景

生态畜牧业发展条件

1. 饲草饲料资源

全县有天然草山草坡 165.73 万亩，居全省各县、市第三位，占全县国土面积的 36.76%，农民人均占有天然草地 6.37 亩；其中 300 亩以上的成片草地 108.21 万亩，居全省各县、市第一位。现有人工草地 0.95 万亩，牧草品种有皇竹草、狗尾草、多年生黑麦草、白三叶、紫花苜蓿、柱花草。按畜牧业区划资料，全县天然草地年产鲜草 84.24 万吨，零星草地年产鲜草 58 万吨，人工草地产草 2.85 万吨，加上种植绿肥等青绿饲料产量 0.3 万吨，合计年鲜草产量为 149 万吨，可饲养草食家畜 24 万个牛单位；全县年产各类农作物秸秆 15 万吨，可饲养草食家畜 2 万个牛单位；全县有适宜放牧的灌木林 64.04 万亩，林间草地 30.91 万亩可饲养草食家畜 6.4 万个牛单位；通过实施本规划，采取建设人工草地和改良天然草地等措施，可新增载畜能力 3.6 万个牛单位。四项合计全县现有资源可饲养草食家畜 36 万个牛单位（折合 163.64 万个羊单位），为望谟县发展草地生态畜牧业提供了得天独厚的条件。

2. 品种资源

望谟麻山黑山羊是黔中南型贵州黑山羊的代表，不仅体形较大，产肉率高，最为突出的优点是羊肉膻味轻，肉质细嫩，肥而不腻，肉味香浓，属羊肉上品，深受省内外消费者的青睐。望谟麻山黑山羊 2007 年末存栏 8.8 万只，出栏 4.8 万只，并成功地注册了“王母牌”麻山黑山羊商标，为望谟县今后的产业化发展提供了优良的品种资源。

3. 农村劳动力资源

望谟县劳动力资源极为丰富，特别近几年国家实施西部大开发战略实行退耕还林政策，农村剩余劳动力从 2000 年的 4.8 万人增至 8.2 万人。由于望谟县属边远的少数民族地区，农民文化素质相对较低，农村社会分工不发达，劳务输出困难，大量的农村劳动力仍然密集在有限的耕地上。发展草地畜牧业不仅能使农村潜在的资源优势向现实的商品经济优势转化，而且还能促进剩余劳动力走出有限的土地，由单纯从事种植业向养殖业转化，使大批剩余劳动力得到就地转移。

4. 动物疫病防控体系

全县动物防疫体系现有县动物疫病预防控制中心一个，兽医卫生监督所一个，乡镇畜牧兽医站 17 个，村级防疫员 311 人。县、乡、村三级动物防疫冷链体系基本完善，已形成了县有冷库、乡镇有冰柜、村有冰箱和冷藏包的格局。

5. 市场前景

综合考虑多方因素，今后一个时期，我国肉牛肉羊业会呈快速、健康发展势头。

一是国内市场需求空间大。目前我国人均牛羊肉消费量仅有 6 公斤左右，为世界平均水平的一半。随着城乡居民收入的增加，消费观念的转变，人们对高脂肪肉类的需求量逐步减少，而对牛羊肉这类营养好、脂肪含量低肉类的需求量进一步加大，所以，今后国内牛羊肉市场应有较大的需求空间，市场前景看好。

二是有生产成本及价格优势。我国牛羊肉的生产成本一般只有世界平均水平的 50% 左右。牛羊肉出口价格仅相当于世界平均水平的 60% 左右。

三是出口潜力大。我国的周边国家及地区是牛羊肉的主要进口国和地区。随着我国牛羊肉产品质量的提高和市场营销网络的不断健全，对东南亚、中东和俄罗斯等周边国家及地区的出口潜力巨大。

四是目前贵州省是以活羊的形式外销，一是销售有一定的局限性，二是产品附加值低。如引进加工龙头企业就地加工，就可以延长产业链，提高附加值，扩大销售范围，同时，也增加活羊的需求量，实现产、加、销的良性循环。

6. 政策优势

第一，符合国家产业政策。望谟县是国家级贫困县，2004 年以来国家正式提出扶贫开发的三项重点工作，将“产业化扶贫”作为其中之一。

第二，2003 年贵州省委、省政府提出“把贵州建成生态畜牧大省”的宏伟目标。

第三，望谟县于 2004 年列为了全省的优质肉羊基地县之一，上级将在项目、资金、技术上给予扶持。

项目发展思路

以党的十七大精神为指导，认真贯彻落实国家、省、州三级扶贫指示精神，以重点村为主战场，以贫困户为扶持对象，以解决农村贫困户增收致富为目标，紧紧围绕发展现代畜牧业，“建设草地生态畜牧业大县”战略目标，依托资源优势，加大产业化扶贫工作力度，坚持“政府主导、市场化运作、社会化服务”的基本原则，以生产优质麻山黑山羊为核心，树立品牌战略，以产业化经营为突破口，加大麻山黑山羊品种改良、人工种草、疫病防治力度，提高个体生产能力和

出栏率。进一步加强领导、加大投入、强化基础建设，逐步实现区域化布局，专业化生产，适度规模经营，产业化发展的新格局，不断创新工作机制，大力开展人工种草、青贮、秸秆氨化、牧舍结合、人工授精、设施养殖、沼气配套等集成整合综合配套技术。扶持贫困户发展养羊产业，促进贫困农户增收。强化领导、精心组织、选户经营、重点扶持、确保增值、滚动发展，使财政扶贫资金发挥更大更好的经济效益、社会效益、扶贫效益和生态效益。

项目发展目标

望谟县委、县人民政府高度重视草地生态畜牧业的发展，把草地生态畜牧业列为六大支柱产业之一，“十一五”期间计划发展 50 万亩草地生态畜牧业，以望谟麻山黑山羊产业化发展为主线，加大产业化扶贫力度，带动农民种草养羊增收致富。计划在全县 9 个乡镇 50 村，扶持带动 7035 户农户种草养羊，新建草场 10 万亩，新建圈舍 16 万 m²，饲养基础母羊 14.07 万只，累计出栏肉羊 12.663 万只，年均为项目区贫困农户创收 886.41 万元，年均为贫困农户增收 6300 以上。

五年规划

按照以重点村为主战场，以贫困户为扶持对象的原则，瞄准贫困群体拟定扶贫规划。2008 年至 2012 年五年中，规划在 8 个乡镇 50 村 12100 户 61180 人中选 7035 户农户 35175 人，实施整村推进科技扶贫。其中：一类村有 30 个，二类村 31 个，三类村 2 个，非重点村 5 个。项目区拥有天然草地面积 37.2 万亩，25 度以上坡耕地 7.2 万亩。规划地点为：

第一年：2008 年实施大观乡的者仁村、六门村、拉洋村、红星村、团结村，新屯镇的牛角村、老王山村、利八村共 8 个村，扶持农户 875 户，饲养基础母羊 17500 只、种公羊 875 只；新建羊舍 32000 m²；建设人工草地 2 万亩。

第二年：2009 年实施蔗香乡标行村、纳亮村、乐康村、巧相村、坝若村，纳夜镇的纳岬村、打郎村和昂武乡的八一村共 8 个村。扶持农户 875 户，饲养基础母羊 17500 只、种公羊 875 只；新建羊舍 32000 m²；实施人工种草 2 万亩。

第三年：2010 年实施纳夜镇的交布村、纳幕村、纳良村、交龙村，桑郎镇纳绒村、油寒村，昂武乡的上亭村、大坪村、交朝村、白荣村共 10 村。扶持带动农户 1575 户，饲养基础母羊 31500 只、种公羊 1575 只；新建羊舍 32000 m²；实施人工种草 2 万亩。

第四年：2011年实施麻山乡的岷兴村、朝阳村、幸福村、山花村、光明村、红岩村，桑郎镇的卡加村、木夜村、打犄村、冗立村、述里村、打林村共12个村。扶持带动农户1575户，饲养基础母羊31500只、种公羊1575只；新建羊舍32000 m²；实施人工种草2万亩。

第五年：2012年实施麻山乡冗贯村、岷丛村，乐旺镇的六里村、冗来村、大湾村、猫寨村、懂木村、坡头村、交俄村、然达村、观音阁村、观音洞村共12村。扶持带动农户2135户，饲养基础母羊42700只、种公羊2135只；新建羊舍32000 m²；实施人工种草2万亩。

投资概算及资金筹集

该项目五年中，扶持贫困户7035户，共需投入资金10573万元（见投资概算表五）。其中申请省级产业化科技扶贫资金2500万元，国务院扶贫资金1000万元；省发改委石漠化综合防治工程480万元、疫病防治体系建设210万元、以工代赈资金210万元、省预算内发展畜牧业专项300万元，石漠化与草地畜牧业项目配套资金300万元；省水利厅三小建设资金300万元，省农机局农机具购置补助75万元；县级配套、信贷、农户自筹5318万元。各年度投资概算及资金筹措情况如下：

2008年：总投资1795万元，其中：申请省级产业化科技扶贫资金500万元，国务院扶贫资金200万元；省发改委石漠化综合防治工程120万元、疫病防治体系建设70万元、以工代赈资金70万元、省预算内发展畜牧业专项100万元，石漠化与草地畜牧业项目配套资金100万元，省水利厅三小建设资金100万元，省农机局农机具购置补助25万元；县级配套、信贷、农户自筹510万元。扶持农户875户。

2009年：总投资1795万元，其中：申请省级产业化科技扶贫资金500万元，国务院扶贫资金200万元；省发改委石漠化综合防治工程120万元、疫病防治体系建设70万元、以工代赈资金70万元、省预算内发展畜牧业专项100万元，石漠化与草地畜牧业项目配套资金100万元，省水利厅三小建设资金100万元，省农机局农机具购置补助25万元；县级配套、信贷、农户自筹510万元。扶持农户875户。

2010年：投资金额2355万元，其中：申请省级产业化科技扶贫资金500万

元，国务院扶贫资金 200 万元；省发改委石漠化综合防治工程 120 万元、疫病防治体系建设 70 万元、以工代赈资金 70 万元、省预算内发展畜牧业专项 100 万元，石漠化与草地畜牧业项目配套资金 100 万元，省水利厅三小建设资金 100 万元，省农机局农机具购置补助 25 万元；县级配套、信贷、农户自筹 1070 万元（其中回收 2008 年种羊投资 560 万元）。共扶持农户 1575 户，其中：当年项目扶持 875 户，利用回收后资金滚动扶持农户 700 户。

2011 年：投资金额 2090 万元，其中：申请省级产业化科技扶贫资金 500 万元，国务院扶贫资金 200 万元；县级配套、信贷、农户自筹 1390 万元（其中回收 2009 年种羊投资 560 万元）。共扶持农户 1575 户，其中：当年项目扶持 875 户，利用回收后资金滚动扶持农户 700 户。

2012 年：投资金额 2538 万元，其中：申请省级产业化科技扶贫资金 500 万元，国务院扶贫资金 200 万元；县级配套、信贷、农户自筹 1838 万元（其中回收 2009 年种羊投资 1008 万元）。共扶持农户 2135 户，其中：当年项目扶持 875 户，利用回收后资金滚动扶持农户 1260 户。

在项目实施期间招商引资 2120 万元建一个畜产品加工厂和两个商品羊交易市场。

发展模式

学习晴隆县的成功经验，结合望谟县的实际，充分利用我县天然草山草坡的优势，加大草山改良和人工种草的步伐，采取政府主导、项目带动、整合资源、科技支撑的办法，以草地畜牧业发展中心为龙头，采取“中心+协会+农户”的滚动发展模式，即：

- 1、中心按每户项目农户投放 20 只基础母羊，1 只种公羊；
- 2、利用配套资金补助项目农户种草、修建羊；
- 3、配套建设小水池、牧区公路和兽医室；
- 4、按标准化、无公害化生产技术培训项目农户，使其熟练掌握种草及草地管理、饲养管理、防疫治病技术；
- 5、中心用扶贫资金购买基础羊群，采取以羊投放的形式，无偿向农户提供种公羊、基础母羊、草种，补助部分资金修建羊舍，并负责技术服务、销售；农民出土地、出劳力，自己建草场，在中心的指导下进行饲养管理和草地管理。繁殖

增加的羊只按 3: 7（即中心占 3，农户占 7 的比例）比例分成，每年结算一次。当年不分成，第二、三、四年分成，待第五年农户自有羊群达到 50 只或存栏羊达 90 只后，由县草地畜牧业发展中心按原发放数量收回 20 只青年繁殖母羊（不论提成羊或回收羊体重一律要求 40 斤以上），中心收回原投放的基础羊的农户，自愿与中心合作，中心继续提供种公羊和技术服务，并按保护价回收商品羊，中心与农户按 1: 9 分成（即中心占 1，农户占 9）。无论提成羊，还是回收羊，经中心技术员鉴定可作繁殖母羊的羊只，免疫接种观察视为健康后继续投放给其他贫困户饲养，以此滚动发展，不断扩大贫困农户辐射面，加快扶贫步伐。

6、中心帮助实施项目村建立养羊协会，养羊协会的会长、副会长由项目农户选举产生。协会上联中心，下联农户，主要负责协调解决农户之间的矛盾、协调搞好草场以及羊群的日常管理，并参与中心的销售。每销售一只羊，由中心提取 5 元，作为协会日常公里费。

项目运行机制

1、建立“放母还羔”的扶贫开发机制，滚动发展，提高扶贫资金的使用效率。

2、建立让贫困群众直接受益，中心、农户互利双赢滚动扶持的利益机制。

3、建立激励机制。中心与专职管理人员、专职管理人员与乡镇畜牧兽医站人员，乡镇畜牧兽医站人员与村级防疫层层签订工作责任制，生产技术指标与工资、技术职称评聘挂钩，实行分级管理，责任、任务到人。

四、项目存在问题

鉴于该扶贫项目在大观乡、麻山乡等地同时实行，调研组选取麻山乡为调研基地，就政策制定、实施过程中出现的问题深入研究。

（一）政府层面

1. 政策稳定性问题

2008 年 1 月 28 日，望谟县编制了《望谟县草地生态畜牧业产业化科技扶贫项目（2008 年至 2012 年）发展规划》文件，为推进项目更好地实施，还组建了专业实施机构即望谟县草地生态畜牧业发展中心。到目前为止，政策基本上以草地畜牧业中心与项目农户签订的基础羊群投放合同为准。比较我们从乡政府拿到的六个项目实施文件，在较短的时间内，政策出现了较多改动，如下：

（1）羊种投入方式变动

在 2008 年 1 月底编制的《望谟县草地生态畜牧业产业化科技扶贫项目（2008 年至 2012 年）发展规划》，同年 3 月编制的《望谟县 2008 年草地生态畜牧业产业化科技扶贫项目》和《望谟县 2008 年生态畜牧业推进行动实施方案》以及《望谟县草地畜牧业中心工作方案》都指出“中心用扶贫资金购买基础羊群，采取以羊投放的形式，无偿向农户提供种公羊、基础母羊”¹，也就是说由政府统一进行羊种采购，但在同年 5 月编制的《种草养羊宣传手册》中，明确标明“中心有偿投入每户项目农户 8000 元用于购买 20 只 40 斤以上基础母羊，1 只 60 公斤以上种公羊，不足部分，农户还需要自筹部分资金或由中心贷款帮助农户解决。”从“无偿”到“有偿”，从中心统一采购到羊款补助农户自行采购，羊种投入方式从先前的以物投入到现在的以钱投入。

（2）养羊分成比例变动

2008 年 1 月底编制的《望谟县草地生态畜牧业产业化科技扶贫项目（2008 年至 2012 年）发展规划》和 3 月编制的《望谟县 2008 年生态畜牧业推进行动实施方案》都指出，“繁殖增加的羊只按 3: 7（即中心占 3，农户占 7 的比例）比例分成，每年结算一次。”²而在同年 5 月编制的《种草养羊宣传手册》中，明确标明“发展增加成活羊只的总重量，按 1: 9（中心占 1，农户占 9 的比例）分成。”

（3）项目扶持期限变动

同是 2008 年 3 月份编制的《望谟县 2008 年草地生态畜牧业产业化科技扶贫项目》和《望谟县 2008 年生态畜牧业推进行动实施方案》，对于项目扶持农户的期限却不同。《望谟县 2008 年草地生态畜牧业产业化科技扶贫项目》指出“项目实施两年后，按投放一只繁殖母羊收回一只 20 公斤母羊。回收的羊群中心再投放到其他农户，滚动发展”³，几乎同时制定的《望谟县 2008 年生态畜牧业推进行动实施方案》却指出“待第五年农户自有羊群达到 50 只或存栏羊达 90 只后，由县草地畜牧业发展中心按原发放数量收回 20 只青年繁殖母羊”⁴。由此看，几乎同时编制的政策却出现了项目扶持农户期限两年和五年的不同规定，到后来合同上以五年为合同期限，政策一致性和稳定性值得思考。

¹ 见《望谟县草地生态畜牧业产业化科技扶贫项目（2008 年至 2012 年）发展规划》第 17 页。

² 同上。

³ 见《望谟县 2008 年草地生态畜牧业产业化科技扶贫项目》第 20 页。

⁴ 见《望谟县 2008 年生态畜牧业推进行动实施方案》第 20 页。

(4) 项目农户补助内容的变动

翻阅目前所得的政策文件，5月前的政策文件在“项目农户补助内容”中都提到了“人工种草”一亩补助80元，20亩即1600元⁵，但在2008年5月制定的《种草养羊宣传手册》中，“项目资金的投入”却看不到关于土地补贴的任何文字。

(5) 项目实施进度计划的变动

2008年3月编制的《望谟县2008年草地生态畜牧业产业化科技扶贫项目》和《望谟县2008年生态畜牧业推进行动实施方案》以及《望谟县草地牧业中心工作方案》，这三个政策文件都指出“项目按照‘统筹规划，突出重点，集中连片，规模养殖，因地制宜’的指导思想”，但是三个政策文件对项目实施进度计划的制定各自不一。《望谟县2008年草地生态畜牧业产业化科技扶贫项目》“计划2008年3月启动实施项目，2009年3月底全面完成”⁶，具体实施内容和时间要求如下：

1. 项目农户的选定：2008年2月初—2月底
2. 人工种草：2008年3月初—4月底
3. 圈舍建设：2008年3月—9月
4. 投放种羊：2008年5月底—9月底
5. 水池建设：2008年5月底—2009年1月
6. 草场公路：2008年5月初—10月
7. 农机购置：4月底完成40台农机具的购置
8. 青贮窖建设：2008年7月—11月
9. 技术培训：2008年3—12月⁷

《望谟县2008年生态畜牧业推进行动实施方案》的进度计划较为简单，没有具体实施内容和时间，但在项目计划总体时间上与《望谟县2008年草地生态畜牧业产业化科技扶贫项目》一致，即从2008年3月到次年3月。对项目农户的选定上有所推迟，“2008年3月初进行宣传发动，3月底前确定项目农户”⁸。

《望谟县草地牧业中心工作方案》在项目实施进度安排上进行了详细制定：

⁵可参见《望谟县2008年草地生态畜牧业产业化科技扶贫项目》第8页。

⁶可参见《望谟县2008年草地生态畜牧业产业化科技扶贫项目》第14页。

⁷《望谟县2008年草地生态畜牧业产业化科技扶贫项目》文件整理所得。

⁸可参见《望谟县2008年生态畜牧业推进行动实施方案》第13页。

“计划 2008 年 4 月启动实施项目，2008 年 9 月底全面完成。具体实施内容和时间要求如下：

1. 项目农户的选定：4 月初—4 月 10 日
2. 人工种草：4 月 16 日—5 月 15 日
3. 圈舍建设：5 月初—5 月底
4. 投放种羊：6 月底—9 月底
5. 水池建设：5 月底—9 月底
6. 草场公路：5 月初—6 月
7. 农机购置：4 月中旬完成 40 台农机具的购置
8. 青贮窖建设：5 月底
9. 技术培训 4—12 月”⁹

从启动实施项目到项目的全面完成，这一段时间的长度在政策文件上的改动较为明显。从原来的整整一年变为从 2008 年 4 月到 9 月这仅半年的时间，项目的实施时间压缩程度较大。一方面推迟了启动实施项目的时间，一方面还缩短了全面实施项目的时间。从上述三个文件的对比可以看出，原本对各项实施内容的时间都是较为宽裕的，到后来较大的时间压缩，可能影响到上述多项实施内容的实施质量。

2. 成文政策具体内容上的问题

(1) 项目资金投入力度问题

成文的政策在具体的内容制定上不能反映出实际情况，使得有些内容条款已经不具现实性。

a) 草种投入。《种草养羊宣传手册》规定：“县草地牧业中心无偿投入每户项目农户 20 亩牧草种子。”与之前的如《望谟县 2008 年生态畜牧业推进行动实施方案》中提出的草地补助 80 元/亩本不冲突，但是根据农户 Q8 反映：“刚开始的时候说过的，每亩 80 块，现在转给草种了。”农户 D2 也说到：“起先是说每亩有 150 块钱，后来改成 80，现在真的要给了，又说没钱了，只发给我们草籽了。”整个项目对人工种草的建设投入资金为 160 万元，草种的购买资金却从土地补贴中转移，不得不让人疑惑。

⁹ 参见《望谟县草地牧业中心工作方案》第 2 页。

b) 建圈投入。《种草养羊宣传手册》规定：“中心无偿投入每户资金 1800 元……如项目农户缺乏启动资金，中心可联系生产商先赊购给项目农户修圈用的水泥、水泥砖、石棉，羊圈修建完毕，经中心验收合格，中心扣除项目农户所得水泥、水泥砖、石棉支出，余额以现金支付给项目农户。”但是根据农户 Q9 反映：“政府的补贴只够空心砖，其他不够要自己贴钱。”另有农户 D2 在谈到政府 1800 元的羊舍补贴时，说到“就给了 300 头空心砖，还要上山去弄点杉树下来用才行的。”可见，要将羊圈修建完毕，1800 元是远远不够的，项目农户要自筹资金修建。

c) 种羊投入。从该项扶贫项目的规划开始到《种草养羊宣传手册》和几处羊群投放合同书的出台，一直规定“项目农户必须饲养基础母羊 20 只，种公羊 1 只”。从之前的“羊种由政府采购”到后来以 8 千元钱补助农户购买羊种，这种项目资金投入力度上的转变，让农户多承担了 21 只羊的市场总价与 8 千元之间的差额。在访谈中，几乎每个农户都反映了这个问题，如农户 D7：“我们 8000 元只买了 16 只，我自己买了 4 只”，但根据合同第三点第三条：“按原发放数量收回 20 只母羊（要求达到 40 斤），种公羊 1 只（要求达到 60 公斤），且回收羊要求健康，年龄在 4 岁以内；或按回收时的平均市场价计算收回本金。”待到五年后，设想若是羊价上涨，选择还羊的返还方式，农户原本买不到 21 只羊，却要还 21 只羊；若是选择还钱，那 21 只羊的价钱远比 8 千元高。由此可见，这中间有隐藏的利润在其中，存着不公平性。

（2）经营管理方式问题

a) 农户第一年收入问题。《种草养羊宣传手册》规定“第一年养羊，政府不向农户分成，从第二年到第五年以 1：9 分成”，“中心确保合同期间的第二至第五年项目农户每年所得羊分成产值达 5000 元（以结算时羊平均市场价折款）以上”，可见第一年中心与农户没有权利义务关系，中心不负责农户第一年收入问题。但是当我们问及“那养羊了，苞谷地就种不了玉米了怎么办”，农户 Q9 答道：“那就养羊、卖羊来买玉米了。”而农户 D7 反映道：“今年是这样的，2 月（农历）种苞米（苞谷都长出来了），2 月政府说要开始种草养羊，5 月份开始实施，就种了 20 亩，现在 20 亩苞谷就剩一点了。”同时，农户 Q8 在我们问及“有没有农户把地都种草了没种苞谷的”时，也反映说：“有，有的一颗玉米都没有”。

玉米没有了，养猪的主粮就没有了，而根据打务村另一农户 D7 反映：“我们是 6 月份买的羊，大羊不卖，要过一年左右生小羊，小羊要养一年才能卖。一年没有羊卖了，两年才能见效。以前以为有土地补贴，现在粮食不够，只能自己买了。没有钱，现在有点害怕。”打务村没有水稻种植，以养猪等畜牧养殖为主，现在以养羊为主业的话，就面临着第一年养羊无收入来源的危机，令人担忧。

b) 还羊利息。合同书上有规定结算方式，农户从养羊“第二年至第五年，每满一年，乙方（即农户）分成给甲方（草地牧业中心）100 斤重活羊。在当地，活羊价格在每斤 11~12 元，也就等于每年农户要给草地牧业中心 1100~1200 元的利息。在访谈过程中，有些农户表示还 100 斤活羊感到比较困难。甚至，很多农户对每年还羊的规定还不是很理解，不知道其实是还羊利息。如农户 D5 在我们问及政策养羊返还方式时，回答：“不是很了解，具体怎么做的还不清楚，还要看合同，大家都还不太放心，听说是每年还要 100 斤羊做利息，若是这样我们觉得农户不划算，一个羊每天还要一个劳动力管，一个劳动力打散工每年能挣 6000-7000 元，出去打工的话还能挣 1 万多，担心养羊还不如打工挣钱。”我们访谈一位打务村无羊户 D4 说道：“我们都不敢要羊，怕五年还不了羊（或者 8000 元），现在给 12 只羊五年肯定是还不了 20 只羊的，而且每年要给 100 斤，很高。”

3. 政策进度的制定问题

望谟县草地生态畜牧业产业化科技扶贫项目在政策进度制定上，规定在 2008 年 4 月 16 日到 5 月 15 日完成人工种草工作（见上），而农户 D7 反映：“政府要我们在玉米地里种草，林地是种不了草的”，这不是政策制定中的问题，而是这样的进度安排没有考虑到人工种草的时间与苞谷地种植时间的冲突。如农户 D2 说道：“农历 3 月份（公历 4 月份）的时候种的，那时候苞谷已经种下去了，就把草种在苞谷地了。”农户反映种草与种苞谷两者一般不能兼容。农户 D1 说：“当时种草是直接种在苞谷地里洒草种，但是后来长虫害，把比较低杆的玉米都吃了，虫子没了，玉米也快没了，草也没有了，现在只剩下高杆的玉米还没吃掉。”按照农户 Q9 的说法，玉米“3 月份”种上，“8 月份”才有收成，与苞谷地种植时间没有错开，农户普遍反映草种生长不好，如农户 Q8 反映草的长势“现在种都长不起来，死掉了”，农户 Q11 反映：“只有黑麦草长得好的，其它都不见了，长的时候还长的，大了都死了，长高了就死了”。由此可见，政策进度上对具体

实施内容的时间安排上不够合理，造成具体实施内容的质量受到影响，也影响了农户自身利益。

4. 政策宣传力度问题

作为我们的访谈对象，养羊农户和希望养羊的农户，对于与自身利益紧密相关的养羊政策的理解呈现出很大的差异，这集中表现在还羊政策和死羊、病羊的责任归属问题上。在这两个问题上，很多农户的回答大多以“不知道”或“不清楚”开头。

在还羊政策的问题上，虽然说大家都知道第一年不用还羊，但是对于从第二年开始的还羊数量到五年后的还本情况的回答五花八门。第一种说法是每年还100斤活羊就好了，像农户D5的说法是“听说是每年还要100斤羊做利息”。第二种说法是要在2年后还清本息，如农户Q9说是“两年后把那8千元收回去就行了”，农户Q11则以为要在第二年还清8000元还有10%的利息。

更多的农户持第三种说法，他们的理解较为接近政策实质，但仍是存在偏差。关于从第二年一直交羊交到第五年的情况较了解，但是第五年的还羊情况仍是存在差异。对于第五年的还羊情况，农户D2说“还要还给政府8000块钱，不然后要交回20只母羊和1只公羊。”农户D7则说是“第五年要一次还21只羊或者退回8000元。要是还不了羊就要续签合同，具体续签合同的政策如利息等怎么样不是很清楚。”农户Q8“每户8000块，一年给100斤羊，9:1分成，五年还完，其它就不知道了。”有的农户还把还羊政策和5000元的收入保证二者混在一起，如D7的说法是“要是农户收入不到5000元就不用上交，政府还会补足5000元；若多于5000元要交100斤活羊。羊走失的话则要折算成钱算入5000元收入中”，农户Q8说道“第二年羊发展了如果卖2000中心补3000。要是一只都没发展照样补5000。”

当我们问到“如果羊出现问题，我们打电话叫他们过来，算谁的责任”时，农户D1说“羊死了不用还，只要报给村支书，草地中心不要羊了。”农户D7答到“算两方都有的吧，都算在5000元。”Q6“羊损失了，就自然地病死了，那咱的医术也医不到了，死掉了，（草地牧业中心）每一年补贴5000。”农户Q8则说是“中心有说过羊治疗不好死了让我登记一下，别的人家羊死了也一样，我要亲眼看验一下，什么毛病我看一下要登记，草地牧业中心怎么赔我就不知道

了。”这个扶贫项目推广的力度较大，相关的政府部门的资源配置跟不上，原本对农户所做的“无偿给乙方（农户）羊群进行疫病预防注射和疾病诊疗服务；牧草的管理与利用、羊群的饲养管理技术指导和销售服务”¹⁰的承诺无法真正实现，只能由村里做登记，事后再做赔偿。目前这样的政策改动也是未向农户做广泛宣传，事后的赔偿方案也是混乱的，农户们难以真正明白。

就像农户 D5 所说的，“政府宣传册没看过，这些都是村里管的，合同还没有签，签不签也还不知道。”农户对于政策和合同的理解是较为模糊的。农户没有准确理解这个政策，就无法利用政策内容维护自身的合法权益，捍卫自身的权利。此外，农户们没有理解政策，必然会在偿还羊只的问题上形成心理落差，那时必然给政府工作带来阻碍。如何让农户准确理解政策内容，从而用合法手段维护权益，降低心理落差，在很大程度上依赖于政府部门的宣传力度。因此，对养羊政策中政府与农户双方的权责进行明确界定并广为宣传就需要早日提上政府的日程。

5. 政策的指标分配问题

下放政策的指标时，有些农户达到了政策要求但是没能拿到养羊的指标，相比之下却有一些农户拿到了两份羊款。农户 Q3 反映说“本来每一家有一份，有些可以拿两三份，有的户可以拿两份三份，有的户连一份也拿不到。拿不到这个钱。发也好，不发也好，但是这个钱是公家拿来给大家发达嘛，这个应该大家都有份嘛。我想是这样的。我也不想管那么多，也管不了那么多，也懒得跟他说。我跟他们说了一下，乡政府我也没说。”“他们说等下一批，下一批也不知道也要等到哪一个月哪一年啦。他们这样搞，其实我不在家里，在家的人想要也要不来，有点有意见，就是我不在家里，就是拿给我也没用。对呀，我在外面嘛，我也养不起羊，就是有些家里面很需要的也不给。我回到家里面我就有点意见。我不是对我自己有意见，我对寨上的有很多人想要要不来，不想要的他妈的有钱的老是给。我有意见就是这一点点。”而朝阳五组农户 Q13 的说法是“我们下面喜欢养羊的，政府又不批，我们就没办法了。实际上呢，想养羊的人很多啊。……他现在是不批我们就没有钱买羊子啦。现在羊都很贵啦。有些不想喂的都批给他们，我们想要的又都不批。……说是我们那边不适合养羊啦，他们不批啦。实际

¹⁰ 《种草养羊合同》

上我们下面养羊比上面条件好啊。”

这样的指标分配方式涉及到政策的公平问题，因为环境条件或者其他的客观条件限制无法配给部分农户指标，相关政府部门也是需要对农户进行解释，做一定的心理建设，以免引起农户的不满。

6. 配套措施建设滞后问题

在这个项目中，相关的政府部门承诺“将扶持每个农户种 20 亩草，建 36 平方米的羊圈，饲养 20 只基础母羊，1 只种公羊和建设一些配套措施。为确保项目的成功，县草地牧业中心提供种草、建圈、养羊的技术培训、技术指导、技术服务和商品羊的销售。”¹¹即相关政府部门应该提供包括人工种草、圈舍建设、水池建设、草场公路、农机购置、防疫体系建设、青贮窖建设、技术培训等在内的一整个配套措施建设。经过我们对农户的访谈和实地调查，除了人工种草和圈舍建设得到政府的强制推广外，其他配套措施的建设都较为滞后。青贮窖的建设还未见踪影，冬天很快到来，项目农户如何能“按中心的要求负责管理和利用好牧草，搞好越冬草料的储备”¹²？在种羊投放前，理应对种羊进行防疫，但是农户们普遍反映，他们的种羊都未得到防疫中心的技术支持。这些较为基础的配套措施都未做好，就毋论其他配套措施了。

据相关政府部门人员介绍，下一步乡政府的工作任务有：明后年开始种树（灌木），现在已经开始育苗；养殖政策中与农户的一九分成，其中畜牧分成中给中心的部分由中心进行技术建设，在每个大村聘请 2 到 3 个防疫员；草地管理上，由于农户缺乏经验，由“县扶贫办、中心”进行集中培训，这一项目原定下星期开始，但是由于中心还要准备未实行；实行“中心+协会+农户”模式，每村一个协会，由中心牵头，以村为主的养殖协会，由协会成员负责草场技术管理。我们也相信在做了这些工作后，这个项目的推广和实施能变得更加井然有序。

7. 对未养羊农户的考虑欠周

现在麻山乡都鼓励养羊，那么那些不想养羊和没有拿到指标无法养羊的农户怎么办？为了了解这个情况，我们对没有养羊的农户也进行了访谈。农户 D2 回答道“如果是旁边的两块地都养羊，就中间一块地是种苞谷的，要是被羊啃了政府也不管的。”相比较之下，相关的政府官员也是无奈的，“我们主要是落实土地

¹¹ 望谟县草地牧业中心.《种草养羊宣传手册》，2008 年 5 月，第 1 页.

¹²望谟县草地牧业中心.《种草养羊宣传手册》，2008 年 5 月。第 8 页.

草场建设。因为必须完成任务今后四年才能有连续投入（每年 1000 多万）”。所以，他们的说法也只能是“我们只要这边规划，要想搞这个。我们不管你，你种苞谷也行，但是我们放羊被羊吃了不要找我们，我动员了，你不做。”在政策的执行过程中，相关的政府部门是需要考虑完成草地种植的指标任务的，否则后续的资金支持就会出现问題。

（二）农户层面

1. 项目羊款投放时间滞后造成的问题

政策规定由项目农户先自筹资金买羊（20 只母羊和 1 只公羊），经草地牧业中心验收合格后方才有偿投入项目农户 8000 元，农户对草地牧业中心这种后付款的方式表示理解，但是也反映出这种方式所造成的不便，有的农户无法自筹到如此多的资金买羊，达不到中心验收要求便不能得到该项目支持。

如农户所反映 Q3：“政府就是这样想，如果拿钱拿出来，有的农户不买羊，拿来花光。但是有的农户是没钱，如果你不给钱，你根本买不到羊。上次我们这个小组就是有些赊人家的羊来，说我们拿去了政府给钱就拿来，不知道政府好久都不给钱，人家又把羊赶回去，有这种的。我说这样搞，那么政府也要跟大家配一配合一下嘛，你这样，农户也很为难啊。”农户 Q16 也反映：“咱家想自己借 4000 元，政府给 4000 元，政府都不给。他怕我们把这 4 千拿去做别的用，不养羊。我们羊圈都修了，怎么会搞别的事情呢，我们就想着养羊。”而且，有时会出现政府验收时间比农户买羊时间拖延较长的现象，如农户 D6 说：“羊买了三个月才给钱。”有时农户担心会出现由于羊死亡而导致数量不符合草地牧业中心要求，如农户 Q10 反映其一直没有先买羊的原因是：“不好弄，把羊拿过来了，死了，政府过来看不过的。”

而且有些农户由于自身根本无法筹集到如此多的项目资金，便向羊老板赊购羊，但是这样羊的价格会比较高，如农户 D5 反映：“我们想自己先拿到钱再买羊，自己买的羊皮会好一点，羊老板那给的羊不好，有的一只才 18 斤。羊老板那羊一般是每只 600 元，每只一般 30 斤。”可以看出农户赊购的羊价格偏高，一斤近 20 元，而一般种羊的市场价是每斤 12、13 元，而且如下文所述羊的质量还达不到种羊的要求。

2. 种羊质量问题

由于近期政策大面积推广，种羊需求量大，有时供不应求，加之农户没有现金购羊（政策规定农户必须有 20 母羊和 1 只公羊才能得到草地牧业中心 8000 元有偿投入款），需要向羊老板赊购羊，便丧失了主动权。据农户 D1 反映原政府指定的羊销售点有五个，罗光洪、刘文才、王永仁、桑郎镇的黄德刘、纳夜镇的黄景刚，后来有人向县长反映定点会严重损害农户的利益，县长做出指示，定点只是供农户参考，农户可以自行购买羊，才取消了定点购羊，但是没有现金的农户只有从这些羊老板那才能赊购到羊。农户若需要赊购，则买羊时不能挑选好羊，而是由羊老板搭配好，一群羊 8000 元一起卖，这种搭售的方式使农户没有自由选择种羊的权利，价格也比市场上要高一些。众多农户反映向羊老板赊购，羊价偏高而且种羊质量无法得到保证，如农户 D2 反映：“是他们配好了一些大的羊一些小羊，每只的大小不一样，但是这样配完了就买回来的，平均下来 450 到 500 块钱一只。” 农户 Q8 也说到：“一只 600 块，25 斤，你算一下，他（羊贩）搞得是总的，一群赶过来，有大有小，怎么挑，病羊、不要的羊都混在一起了，他赚钱的，你要就要要不要就不要。”

而且当地种羊紧缺，羊老板所卖的羊大都是外地买进的，为了获得更高的利润往往把商品羊混在羊群中当成种羊销售，严重侵害了农户的利益，如农户 Q7 反映：“买羊的时候，直接买到病羊，刚买到家里就死了。羊群的成活率 80%，商品羊是不适合做种羊的。” 有农户先向羊老板赊羊后又因羊子病死多数而返还羊的情况发生，但是死亡羊只的损失还是要由农户承担，如农户 Q16 说：“L（羊贩）给的羊小小的，都是商品羊，我赶羊过来（16 只），呆了 4 天就死了 4 个羊。一个羊 500 元呢。呆了 4 天就死了，死了就贴了钱，然后我就还给他，L 说拿他的羊死了现在退羊要赔钱，我就提钱给他了。” 还有的羊刚买回家就死了，农户 Q14 反映：“拉到家就死一只了，700 多块钱。”

能否买到好的种羊是羊养殖能否顺利发展的关键，由于种羊的质量问题所造成农户的经济损失严重挫伤了农户养羊的积极性。

3. 种羊价格迅速上涨形成的问题

随着政策推广，种羊的需求量增大，羊的价格迅速上涨。据农户反映羊的价格五年前是 3、4 元每斤，去年是 6 到 7 元每斤，今年就涨到 11、12 元每斤。种

羊的价格更贵，一般农户买的种羊是按只买的，有农户反应：“我们买羊仔是按只买的，一般 500 元每只，一只大概 20 到 30 斤。”而政策要求项目农户需要有 20 只母羊和 1 只公羊，草地牧业中心才会有偿投入 8000 元，但是，按现在的市场价格，8000 元无法买到 21 只羊，农户资金缺口大。据农户 Q14 反应：“现在羊子贵。这 8000 买不够（20 只羊）哦，要赶上好的，羊子好的都不够，不够，现在羊子贵啦，都要一万五，一个羊要五百多，七八百都有，政府那个钱都不够。”很多农户为了买足 21 只羊自己补足一部分资金，农户 Q15 说到：“大母羊要八九百块钱，8000 元才买得了 9 只羊。8 千元的钱起码要自己贴一半才能买够羊的数量（20 只）。”后来，虽然政策针对羊价上涨的问题有做出轻微调整，不要求项目农户必须有原定的 21 只羊，但是对于五年后返还羊的数量没有做出调整，还需要按原定政策返还 21 只羊给草地牧业中心，农户较为担心五年后无力返还，农户 D4 反映到：“羊圈做了，没得羊，现在 8000 元只能拿 15、16 只羊了，怕到时候还有困难。”而且，当地的羊供不应求，农户只好到外地买羊，农户 Q1 反应：“今年 6 月买的羊，8000 块买了 13 只。买不到啊，羊贵又没有，到处都买的供应不上，只好去外地买。”

种羊价格上涨给农户带来了压力，农户普遍都较为担心五年后无力偿还草地牧业中心 21 只羊，而且担心由于政策推广造成羊价上涨导致他们在高价位买进种羊，一定时期之后，羊的价格会下跌，他们养的羊没有利润。

4. 羊的疾病治疗与死亡问题

羊的养殖最重要的就是羊疾病的预防和治疗，一般农户反映只要羊子不生病死亡，他们对养羊的发展前景还是很有信心的，但是，现在最重要的问题是他们在养殖过程中遇到了羊的疾病无法及时有效地治疗以至于羊死亡。

有些农户养的羊由于病症治疗不当死了近 10 只，农户 Q6 反应到：“目前（死羊）是 10 只啊。都是些烂蹄啊，肺炎啊，七七八八的。”一般农户能通过羊的日常反应观察出羊是否生病，但是对于究竟是什么病症、应该如何治疗却束手无策，农户 Q4 反映：“就是拉肚啊，肺炎啊，就死了。看得出（羊得什么病），就是不知道该怎么办。”羊的死亡给农户带来的严重的经济损失，农户 D1 说：“羊是 6 月份买的，到现在已经死了 10 只了，损失了 4000 元。”有些农户是在这个政策鼓励下第一次养羊，对羊的生活习性和一般疾病治疗不熟悉，缺乏专业技术知识，

一旦羊有生病的情况就只能依靠畜牧站的技术指导，但是由于政策实施初期一些配套措施不完备，相关技术人员培训还未推行，出现有人员短缺的现象，因此，羊疾病无法得到及时治疗，如农户 D1 说到：“每个羊都生病，长口疮，肿得很厉害，蹲在那边不想动，不吃饭，联系了畜牧站的人，都没有给回应，不给看病。”农户 D6 也反应到：“原来有 20 只羊，死了 5 只，生病死的，羊这些病不是传染病，草地牧业中心的人不来看（我的羊死了 2 只的时候我跑去草地牧业中心说过），也没有给一些药带过来。公羊还好，现在附近也有羊生病了，吃一点点草，不愿意走。”

因此，项目农户大多都反映目前最担心的是羊的疾病治疗问题，由于羊生病死亡带来的经济损失给原来就不宽裕的家庭造成了负担，非常希望能进一步加强对养羊技术支持，配置专业技术人员，进行技术指导，以减少不必要的经济损失。

5. 外地羊买入后的适应性问题

由于当地种羊不够，而且价格偏高，很多农户选择到外地买羊，羊老板卖的羊也大多是从外地买进的，农户反映由外地买进的羊到了当地由于气候、草地差异出现明显的不适应状况。如农户 D1 说：“这些羊是从大观乡买来的，大观乡那边气候比较热，与打务村不同，打务村海拔比较高，比较冷，羊到这里不适应，饮食上也不习惯，大观乡的羊吃马福草，而到了打务村吃树叶，不习惯。”

据当地水利站工作人员介绍，当地海拔最高 1430 米，最低 799 米，各村、寨海拔差异大，温差也较大，高低温差达 3—4 摄氏度。羊所处环境不同易出现不适应的状况，农户 Q5 反映：“（羊）温度不习惯，有生病的，有死的，死了 4 只，现在还有生病的。”农户 Q8 也反映外地买入的羊需要一段适应的时间：“（羊）刚开始的时候不习惯，该死的都死了，没死的现在都好了。”

而且，各地所长的草种不同，羊不熟悉新的植物，明显对新的食物不适应，中毒的情况时有发生。如农户 Q1 反映：“不习惯啊，当然会。自然中毒啊，乱吃。（外地羊种和本地羊种）一样是一样，就是不习惯，草不一样。（本地羊）都习惯，本地羊也都知道吃什么不吃什么，外地的羊乱吃也分不清楚。”

因此，由于各地温度和草种的差异，外地羊刚买进时出现了明显不适应的状况，较容易生病，而且，当前疾病预防和治疗等配套措施不到位给农户造成一定经济损失。

6. 草的长势问题

政策规定由县草地牧业中心无偿投入每户项目农户 20 亩牧草种子，因此，麻山乡内各村都统一种植由草地牧业中心统一发放的草种，但是据农户反映草的生长情况不容乐观，而且各村有所不同。农户 Q15 说：“草长得矮矮的，像麦一样（黑麦草）。说过有三种草，其他就不见了。每家种的草还不一样，我家就只有一种草了。”农户 Q8 也说：“今年草一点都没有，可能是旱死了，别人家的也死了，除了皇竹草其它都没有了，都是烂草，除了皇竹草，其它都没有了。草在地上慢慢死掉，地里长乱草。”家访反映有些草长出来，但是长到一定阶段就死了，如农户 Q11 反映：“只有黑麦草长得好的，其它都不见了，长的时候还长的，大了都死了，长高了就死了。”实地调查各村草种的生长情况，可以看到确实如此，草种生长状况普遍不好，各村生长情况还不一样，打务村一带白三叶、苇状羊茅能生长出，但长势不佳；前锋新村皇竹草长势不错，但是其它草种不见生长；朝阳村只有黑麦草情况较好一些。

有农户反映羊喜爱吃木叶，喜欢的吃多品种的草，吃的东西较杂，对所种植的草并不是非常喜爱。如农户 Q4 说：“有些（草）就是不吃，它还是吃木叶，它就是吃一下子就跑去吃木叶了木叶，它都吃得很好。它就是到山上去，一样都吃一点。”农户 D2 也反映：“这些草羊也吃，但是很少，还是吃木叶的多。”当地养羊多年，有种草经验的农户 B1 说：“以前种有苞谷、油菜、黄豆、红米、荞菜（比黑麦草好得多），比现在政府种的草要好，羊比较喜欢吃。我觉得政府种的草不够，如果政府在草地上种黄豆油菜等那就更好了。或者拿山的一块空地，不要种草，它自己会生杂草，羊会喜欢吃。”而且据农户反映现在政府推广的草种是原本当地没有生长的，羊可能不适应新的食物。

而且所种植的草地会有虫灾，农户不知如何处理，草地牧业中心技术指导，农户 D7 反映：“今年 6 月份有虫灾，草长了很多虫子，叫草地牧业中心的人来看，他们过来看了说要自己出钱买农药，我买了两瓶药，一瓶 8、9 块，赶集买的，但是虫子死了，草也死了。”

据草地牧业中心的人介绍当地都洒了皇竹草、黑麦草、白三叶、紫花苜蓿、苇状羊茅五种草种，但各村草长势不同，当地负责人解释说由于各村土壤盐度不同，山的光照时间也不同的原因。而且，目前草地牧业中心在考虑灌木树种，正

在育苗中的有银和欢、牧豆、圆月决明。草可以留着冬天当干粮，防止羊饿死。但是，这是他们下一阶段的工作，这一阶段主要着手于项目推广。

7. 项目资金投放公平性问题

农户反映在项目资金投放上出现不公平现象，有些项目农户一家可以拿到两资金，但是有的符合标准却无法得到项目资金。农户 Q3 较为强烈地表示了不满：“我最有意见的是，有的一家搞了两户三户，有的一户也搞不到。”农户 Q2 反映自己就是与弟弟分养一个名额：“跟那个小弟两个人分起来那个 8000 来养。自己的就有 20 亩。本来就应该有 1 份，到头来还没有一份。说（向村里反应要求得到项目资金）也没用的。是规定的。他们说有的乡政府里规定哪一个地方多少户，够就够，不够就分来养。”

调研过程中，确实发现确实有拿到两份资金的农户，如农户 Q6：“45 只（羊），2 只公羊。草种得多了，40 多亩了。跟村里面说（要多养一些）的嘛。一万六啊。政府给的。（钱）都拿到了。签过（合同）了。（签）两份（合同）。农户 Q7 也是这种情况：“申请两户的羊款，家里条件合格。目前有草地 50 亩，我们给村委会申请两户的钱就批下来了，合同也是两份的。但目前问题就是病羊多，而人手少。”

关于项目资金投放问题，项目负责人解释名额都是平均分配的，前锋村 98 户，打务 105 户，共 203 户，还有未实施的村寨在下一步推广的计划内。

8. 农户的粮食问题

政策引导农户利用坡耕地人工种草，要求草场面积达到，农户一般都把玉米地改种草场，这样引发的一个问题是农户担心羊发展不理想，粮食问题无法解决，出于这个原因的考虑，有些农户不愿意把玉米地改种草，无法得到项目资金养羊。如农户 D3 就反映到：“组里也有不愿养羊的农户，主要原因是水稻不够家里吃，需要苞谷一起提供不愿养羊。”农户 Q3 对把玉米地改种草有意见：“他们说要把这个土地全部改造种草，我说你种草倒可以，那你这个羊没有保证，一定就有稳定吗？养不好的话，运气不好的话，羊死光了，这个地用来种草，那么你吃什么？我是这样想嘛。但是我不知道他们怎么说。这个羊本来就是在山上吃，你有钱发，发给大家有羊了，你随便放这山上。那你拿这个地来种草，我也不知道稳不稳定，到时候害这些农民连饭都没吃，不是麻烦了嘛。”

很多养羊的项目农户都表示出对粮食问题的担心，如农户 D7：“原来（萧书

记，是他给我们开会的时候说的)说每亩土地费补贴 160 元，但是后来这部分钱没说，不知道会不会给，草地中心是说把这些钱买草种了。山上种不成草，没有土壤。山上的树政府不让卖。而我们当时的想法是家里土地费会有 3000 多元，苞米不够可以买吃的补贴一点，但现在也不知道这笔钱会不会给，实在不行只能卖羊了。”在土地费的问题上，调研过程中草地牧业中心的工作人员明确表示，这一部分资金作为买草种的费用，无法再发放到农户手中。虽然有些农户坚持玉米和草种一起种，但情况也不尽如人意，如农户 D6 反映：“在苞米地里再撒上草的种子，草和苞米都长不好。”农户 D1 反映：“草是直接苞谷地里洒草种，但是后来长虫害，把比较低杆的玉米都吃了，(打虫)虫子没了，玉米也快没了，草也没有了，现在只剩下高杆的玉米还没吃掉。”

农户们的担心不无理由，把玉米地改种草，农户粮食问题需要靠卖羊收入来解决，但是，养羊能否盈利本身就存在着风险，农户基本生存的粮食问题都无法得到保障。

9. 草地牧业中心分成过高问题

农户们反映中心每年 100 斤活羊的分成较高，觉得不太合理，有的农户因为觉得分成过高而不要项目资金支持，农户 D4 说：“我们都不敢要羊，怕五年还不了羊(或者 8000 元)，而且每年要给 100 斤，很高。”农户 D5 也反映到：“(返还)不是很了解，具体怎么做的还不清楚，还要看合同，大家都还不太放心，听说是每年还要 100 斤羊做利息，若是这样我们觉得农户不划算，一个羊每天还要一个劳动力管，一个劳动力打散工每年能挣 6000-7000 元，出去打工的话还能挣 1 万多，担心养羊还不如打工挣钱。”

项目实施吸引了很多在外地打工的农户，他们对此项目都表示有一定的信心，但是发现存在的诸多问题也无法不令他们担忧。

五、结语

此次的调研报告，课题组进行的仅是实证性分析，对于规范性结论并无涉及。课题组坚持，一个地区的经济发展并非短短 2 个半月的努力能够改变，任何转变并非一蹴而就。此次的西部行若能为麻山开启一扇门，让更多关注西部地区的人士能够走进去，真正感受这片土地，业已完成此行使命。但课题组的脚步不会停

止，我们将继续跟踪、不断调研，进行下一步的规范性研究。

课题组扎根于此，期望共同的努力能够改变的不仅仅是麻山一个地区，更希望其经济、政治、社会上的典型性可以见证西部开发的进程。

课题组成员按姓氏排序：

陈桑桑（07 行管硕）

黄培茹（07 行管硕）

刘计峰（07 人口硕）

卢梅花（07 行管硕）

彭梅珠（08 经济硕）

王丹丹（07 行管硕）