

【论 文】

中国牧区嵌入式草场产权制度安排的影响及出路¹

胡敬萍²

在中国，将农区产权经营制度——家庭承包制简单地嵌套在普遍从事放牧畜牧业的草原牧区，30 年来的实践证明存在着严重的“水土不服”，对草原生态系统的演替、畜牧业生产的发展，牧民生计的可持续，以及传统社会资本和文化的传承与保护等都带来了越来越明显的消极影响。

始于上个世纪八十年代的草场产权制度改革及草场家庭承包经营制度的实施，是对牧区基本经济制度的强制性制度变迁安排，实际上也是在为全面推行从“牧区畜牧业”向“农区畜牧业”的转变奠定基础。然而草场家庭承包制实施至今，不仅未能如期有效地遏制“公地悲剧”的发生，扭转草原整体退化、沙化、盐渍化的趋势，而且推行草场家庭承包确权过程本身囿于来自牧区基层的各种阻力而进展缓慢。面对草场家庭承包制这一牧区基本政策在实施过程中出现的种种问题，我们要怎样才能走出这样的困境？本文拟利用长期进行田野调查的第一手资料，依据各地牧民的实践探索经验，以及从不同学科的角度对牧区这一基本政策实施效果的研究成果，在深入探讨草牧场家庭承包制与牧区可持续发展关系的基础上，找出解决问题症结的出路，为将来调整和完善牧区以草场产权制度为基础的政策体系、促进牧区可持续发展和实现现代化提供可资参考的基本思路。

一、草场产权制度变迁及草场家庭承包制改革

（一）草场产权制度的历史变迁

纵观中国牧区的历史，草场产权制度的变迁大致经历了三个大的历史时期：

第一时期为建国前，牧区草场多属于王爷、土司、寺院或封建领主所有和管辖，草牧场为“部落共有”，部落成员可以共同使用。

在中国地域辽阔的草原牧区，无论是青藏高寒牧区、内蒙古高原牧区，还是处于高山峻岭中的新疆牧区，由于受到干旱半干旱、高寒、高海拔等自然地理环境的约束，几千年以来都是以游牧为主要生计方式的。在建国前的蒙古高原，游牧业在旗界内，草场是共有的，尽管有势利的牧主总是占用水草丰美的草场，而且畜牧业主要生产资料——牲畜大部分也归牧主所有。³在青藏高原尽管草场属于王爷、土司、寺院、领主占有并世袭，但草场作为基本的生产资料属于“部落共有”部落内部成员可以共同使用。为了适应恶劣的自然地理环境，牧民的祖先选择了逐水草而居的游牧生计方式，并在长期的游牧生产生活方式中为了满足各种制度需求而逐渐发展为一整套与游牧生计方式相适应的社会经济组织形态。在内蒙古牧区被称为“浩特-阿寅勒”，在新疆牧区称为“阿吾勒”，在青藏高原牧区称为“卡穆桑”或“日固”，这些都是在游牧基础上形成的基本放牧单元。这些基本放牧单元一般由 1 户到 10 户左右构成，或许是一个血缘核心家庭或扩大的血缘核心家庭，或许是有亲属或朋友牧户结合而成。这种自发形成的传统放牧组织单元不仅具有经济功能，还具有社会交往互助，乃至教育和文化传承等功能。

¹ 本文为作者 2014 年 3 月在世界银行“土地与贫困”年度大会提交的论文。

² 作者为国家民委退休干部。

³ 见《“三不两利”与“稳宽长”文献与史料》，《内蒙古文史资料》第 56 辑，第 246 页。



第二时期为建国后到改革开放前，草场基本上属于国家所有或人民公社集体所有。

这一时期大致又可分为两个阶段：第一个阶段是建国后到人民公社成立前。在上世纪五十年代初草原的所有权已经由王爷、土司、领主、寺院转变为国家或按区划的国家所有或牧民集体所有，所有牧民都可以在自己所在的行政区划内自由放牧。内蒙古自治区人民政府在成立时，就对草原的所有权和使用权做出明确规定：“保护蒙古民族土地总有权之完整，保护牧场”¹。乌兰夫（时任内蒙古自治区主席）1948年在全区干部大会上又进一步指出：“按盟旗行政区划，该区内草原牧场一切牧人放牧自由”。其余各地牧区也先后仿照执行。这一阶段在草场公有制（国家所有和集体所有）的基础上，经济社会组织形态经历了由临时互助组、常年互助组、初级社到高级社的发展过程，但走“敖特”（即走场）的放牧方式普遍存在。

第二个阶段是上世纪1958年人民公社成立到改革开放前。人民公社时期牲畜和草场所有制仍然是国家所有或集体所有。但其经营管理特点发生了较大变化，实行“三级所有，队为基础”的分级管理，以生产队为核算单位的制度，承认生活资料社员个人所有，允许少量自留畜，以及以原有的包工办法计酬为主，执行按劳分配，畜产品国家统购统销。落实小队部分生产资料所有权、收益分配、推行“三包一奖”和“以产计工”、计划管理、劳动管理、财务管理、畜群管理自主权等政策。这使牧区人民公社在这种体制下，通过推行责任制等内部管理，以及坚持多劳多得的收益分配原则等办法，逐步走上有序可循的发展轨道。

第三时期为改革开放后，从上世纪八十年代初开始实施的草场家庭承包制至今。

自1978年改革开放开始到1984年草畜双承包之前，各地牧区畜牧业生产进入了一个短暂的稳定期。各地政府首先是恢复了文革前一些正确的政策及经营管理模式，同时又进行了一系列经济调整与技术改造。受农耕地区家庭联产承包责任制取得阶段性成功的激励，到上世纪80年代初，为了打破大锅饭，实现计划经济向市场经济的转变，刺激草原畜牧业经济发展，牧区经济体制改革迈出了明晰牲畜和草场产权归属的第一步。到目前为止，各地牧区普遍实行的都是“草畜双承包”、“双权一制”（即所有权归国家或集体，使用权归牧户，实行家庭承包经营制度）。这一时期的牧区从草场经营管理到各方面都发生了巨大的变化：一是由草原公有、集体共用转变为草场分块承包到户，使用权牧户私有；二是由以生产队为基础分工协作完成畜牧业生产变为单家独户完成畜牧业生产经营全过程；三是由移动放牧方式逐渐向定居、舍饲、圈养方式转变；四是由大分散小聚居的传统聚落格局逐渐向集中定居改变。

（二）草场家庭承包制改革的背景、过程及成效

自上世纪八十年代开始，以市场化为导向的改革在我国各地牧区先后展开，人民公社体制在以户为单位牲畜作价承包到户经营后彻底解体。在政府鼓励大力发展草原畜牧业，满足城市消费者需求的政策激励下，牧民发展畜牧业生产的积极性被极大地调动起来，由于当时的草场是在公社范围内共用，在新的规则尚未建立的情况下，以往放牧的有序性被打乱，随即造成了对公共草场的滥用和破坏。为了尽快遏制超载过牧导致的草原退化、沙化、盐渍化，内蒙古政府从上世纪八十年代初率先开始推行“草场公有，承包经营，牲畜作价，户有户养”的草畜双承包家庭经营责任制，随后又进一步推出草牧场承包使用制度和落实草牧场使用权、所有权的“双权一制”政策。政府制定并推行“草畜双承包”、“双权一制”的初衷，一方面是坚持市场经济改革取向，通过承包草场将每个牧户家庭使用草场的边界固定下来，明晰草场作为牧民基本生产资料的产权归属，以实现牧户家庭对承包草场责、权、利的统一；另一方面则希望通过草场承包到户，规避草场上出现的混乱和“公地悲剧”，使牧户珍惜和爱护自家的草场，达到草场可持续利用的目的，从而在这个基础上，保证牧户可以长期从自家草场上获得稳定的经济收益。

¹ 《内蒙古自治政府施政纲领》1947年5月，见内蒙古自治区政协文史资料委员会编，2005年2月，《“三不两利”与“稳宽长”文献与史料》第一版。



牧区实施草场家庭承包经营责任制的过程大致可以分为四个阶段：第一阶段，20世纪80年代初至80年代末，只是将所有牲畜承包到户，同时，部分草场开始承包到行政村（公社时期的“大队”，现称“嘎查”，原来的公社改称“苏木”）；第二阶段，80年代末到90年代中后期，牧区大部分草场开始承包到组（浩特）、联户或到户；第三阶段，90年代中后期到2010年，在中央政府和省级政府的强力干预下，最主要的是将村委会保留的机动草场以及地方干部占用的草场全部分配承包到牧户。第四阶段，2011年国务院牧区工作会议召开以来到现在。牧区开始贯彻落实国发【2011】17号文件，按照权属明确、管理规范、承包到户的要求，积极稳妥地推进草原确权 and 承包工作。依法明确草原权属，实现草原承包地块、面积、合同、证书“四到户”，保持草原承包关系稳定并长久不变。计划在2015年基本完成草原确权 and 承包工作。我们不难看出，整个草场家庭承包制的实施过程是一个草场使用权从划归行政村（嘎查）所有；再划分承包到自然村（浩特）、联户、单个牧户；然后划分承包到单个牧户、少量联户；最后全部承包到单个牧户的过程。其结果随着草场划分承包从行政村（嘎查）-自然村（浩特）-生产组或联户-单个牧户，放牧草场面积变得越来越小，很难满足牲畜移动采食、饮水、舔碱等所需要的草场规模和面积。

草场家庭承包制实施的成效不仅在遏制草原荒漠化方面不明显，还表现在实施过程的漫长和艰难。农业部草监中心主任马有祥在“完善草原承包经营制度的几点建议”¹中讲：“截至2010年底，全国已落实草原承包33.1亿亩，占50亿亩可利用草原面积的66%。但由于对草原的特殊性问题研究不够，导致草原家庭承包效果不明显，不仅没有解决草原的可持续发展问题，甚至引起了更严重的超载过牧，进一步完善草原承包的任务十分艰巨。”不少学者在调查后也纷纷撰文指出，草场承包到户对抑制草原退化的作用十分有限。草场承包到户后采用围栏方式，虽然可以有效防止他人在自家草场上非法放牧，基本解决了承包草场的排他性问题，但要把植被、矿物质、水源地等与放牧相关的非均衡分布物质以及降水和牧道的问题考虑进去，因此要把它们平均地分配到每一个牧户实属不易。为了划分方便，并保证每户的牲畜都可以到公共水源地饮水，我们在一些行政村的草场承包地图上，可以看到在河流穿过的地方，沿河流两岸做了梳齿状（即长条状）的划分承包；而在一些有湖泊的地方，则可见呈放射状的草场划分承包。也有不少地方为了将不同等级的草场尽可能公平地划分承包给每一个牧户，煞费苦心地将草场按照质量等级进行拆分承包，大部分牧户承包的草场地块少则2-3块，多的竟达7-8块。

由于草场承包要做到“四到户”面临着许多实际困难，因此明晰草场使用权的归属至今在很多地方还远远没有完成。目前，草场的实际利用情况除了少部分牧户仅仅在自家的承包草场上放牧外，其余还有多种并未严格按照草场承包范围利用草场的情况存在。如，在一个旗（县）的范围内，冬春秋牧场相对固定，夏季牧场共同利用；或在一个行政村（嘎查）范围内，冬春牧场固定，夏秋牧场共同利用；还有在一个行政村（嘎查）范围内，相邻几家牧户自愿联合，合群放牧，有计划轮换使用各家的冬季草牧场的；以及在一个“浩特”或“日固”范围内，几家牧户自愿联合，或共同投资围栏建设一个放牧场，并明确规定各牧户放牧的牲畜头数，进出围栏时间的。或在一个浩特（生产小组）范围内，相邻几家牧户或亲属自愿联合，将放牧场划成四季、三季或二季牧场，共同有计划地利用的。还有整个嘎查（行政村）只是在图纸上将草场承包到户，但实际上从未实际划分过，整个嘎查在共同利用集体所有的草场，并进行放牧权管理和分群放牧。也有一种是沿用了人民公社体制，所有牧户可以在过去公社的范围内有组织地从事畜牧业生产。

二、嵌入式家庭承包制对牧区可持续发展的影响

¹ 马有祥，《农民日报》2011年3月26日



三十多年来，伴随着嵌入式草场家庭承包制实施力度的不断加强，中国牧区正在经历着前所未有的深刻而剧烈的变化。这种变化遍及牧区生态、生产、生活、社会及文化的方方面面，在全球气候变化和中国牧区水资源匮乏的大背景下显得更加严峻。下面我们将依据对牧民和基层干部的访谈记录，从以上四方面客观地呈现草场家庭承包制给牧区可持续发展带来的影响。

（一）草原生态系统

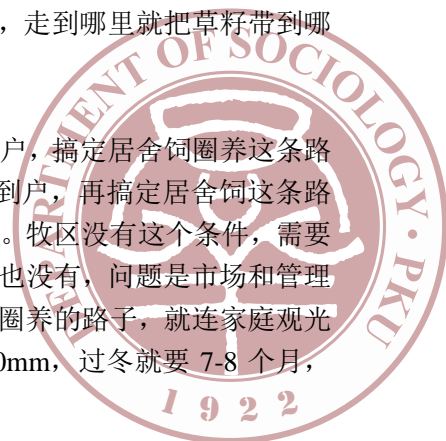
在随机调查采访中，我们碰到的牧民和基层干部就草场家庭承包制对草原生态系统的影响大多持否定的意见。一位呼伦贝尔草原上的基层干部说，“草场承包到户，每一户小单元里面的草场好坏都是不一样的，再加上水源地、盐碱地也不是户户都有，牲畜如果去水源地喝水，到盐碱滩舔碱，就要穿过别人家的围栏，也会采食别人家的草场。因为牲畜只能在自家承包的草场来回来去踩踏，现在的草场和十年前相比就不能同日而语。过去我们这说是有 500 多种植物，现在哪里还有那么多，草原作为植物的基因库正在消失。巴尔虎牧民虽然有保护生态的意识，但是草场小，不多养就解决不了教育和生活的问题，让牧民该怎么办呢？！”西乌旗疏通嘎查大集体的时候有 20 多口井。现在差不多家家都有井，最少也有 80 口井。”正镶白旗的一位干部说，“白旗人均 512 亩草场，户均 3.5 口人，最小的苏和嘎查，人均不到 80 亩草场，你说怎么分？！**20 年前牲畜是 100 万左右，现在不到 30 万，但是生态却没有以前的好，人的管理是一个问题，还有一个就是全球气候变化的问题，再有就是围栏过多。如果草场合起来用的话，可以养更多的羊。现在草场坏了，不是牲畜的事情，就是雨水少和围栏多的过。**”

说到草场承包到户的问题，长期生活在牧区的人们总是会拿过去的放牧方式作比较。阿拉善盟原来的一位畜牧局长告诉我们：“草场不是牲畜吃坏的，是因为失去游牧之后才开始退化的。草场分到户之后，牲畜只能在围栏里转，草地就被踩坏了，成了‘蹄灾’。这样冬天不能保暖，春天植物不能按时发芽。几千年没有退化的地方现在退化了。风大了，雨少了，好多植物都死光了。以前这里小雨很多，家家都有雨衣，现在几家才有一件”。西乌旗的一位嘎查长说，“现在家家都把草场围上了，两家之间留下一个牧道，就是这个地方沙化的厉害。一家一户经营之后，现在草原上到处都是围栏，游牧生活也没有了。牲畜春夏秋冬四季吃的草是不一样的，牲畜总是圈在一个地方草场就退化了。”

一位陈巴尔虎旗的嘎查长试图用他们嘎查草场“共有”、“共用”、“共管”及统分结合的办法，保护了草原，发展了生产，提高了牧民收入的例子，反证草场家庭承包制存在弊端。他说：“1997 年草场二轮承包的时候，要求草场承包一定要落实到单户，牧民不乐意，因为那样不好放牧，他们自己提出来要一起放牧，打草场每年换个地方，以免草场退化。我们除了两个沙带承包给牧户管理，其余的草场全部共同管理。现在不仅有冬、夏营盘，怎么轮牧、何时打草都是村民大会决定的，就像一个大的合作社。嘎查里面没有自己打井的，打一口井，周边 10 几公里的草场都会退化。”在评价承包制时他说：“现在把牧区和农区的文化混在一起，把农区的制度搬到牧区，牧区是最难受的。草原是连在一起的，只在一个草库伦（即围栏）里面养畜，膘情不好、过冬率也低，草库伦里面的草也会退化，质量没有了，营养也不全面。牧区的根是草原，没有牲畜，草原自己也会退化。冬天的时候也必须放牧，打草籽，羊的腿是播种机，走到哪里就把草籽带到哪里，马蹄子再把草籽踩到土里面，现在的政策就切断了这种联系。”

（二）畜牧业生产

牧民和基层干部认为草原畜牧业不同于农区畜牧业，草场承包到户，搞定居舍饲圈养这条路是行不通的。一位牧区的基层干部直言不讳地告诉我们：“草场承包到户，再搞定居舍饲这条路子根本就行不通。农村的畜牧业可以自己种饲草料，具备舍饲的条件。牧区没有这个条件，需要走的是绿色有机的品牌战略。呼伦贝尔牧业四旗没有多少羊，要多了也没有，问题是市场和管理不成熟，没有做到优质优价。没有饲草料的支持，牧区不可能走舍饲圈养的路子，就连家庭观光的牧场也搞不起来。人家加拿大的雨水 800mm，我们这里才 200-300mm，过冬就要 7-8 个月，



把自己吃进去都不够。”内蒙古达茂旗一位镇长讲，“我们镇共有 2300 多万亩草场，6620 个牧户，现在要搞的舍饲圈养，只有 11.7 万亩饲草料基地搞舍饲，也不太现实了。镇上共有 870 户有饲草料的牧户，以前都是为纯牧区服务的，人均 500-1000 亩草场。其他牧户一家 10 亩饲料地，让他们在这里怎么搞舍饲圈养？！”

还有的基层干部说“现在一家一户搞畜牧业经营，有些小而全，现在接羔是各家分开的，洗羊池也是自己家的。如果‘五畜并存’的话，哪个也见不了效益，应该是分工合作，规模化经营和使用草场。”新巴尔虎右旗的一位嘎查长说：“全村草场面积大的是 9000 亩，最小的 1900 亩，现在都打了围栏，围栏之后退化的太厉害了，我们准备开牧民大会，就讨论把每家的围栏拆掉，每家剩下 500 亩的草库伦围起来。共同使用草场是最好的，围栏一下来之后草场退化了，效益降低了，矛盾也多了。分草场之后，有些人没有草场，生活也就困难了，本来是一家人几千亩草场，要是有两个儿子，结婚之后就是三家人，每家都是一小块。草场不能跟种地一样，一年四季都在这一块，一分开之后纠纷也就多了。网围栏一年投资多少钱，投资之后就是垃圾。围了之后野生动物也不能迁徙了，连个兔子都进不去。舍饲圈养咱们这里不合适，没有草料地，喂饲料的话成本也太高了。”

新右旗芒莱嘎查的书记说，“老人们说草场上五畜都应该有，现在羊多了，狼针草尖扎到羊皮上，本来是 70-80 元一张皮，现在就是只有 10-20 块钱。要是有马的话，一跑起来，狼针草上面那个尖儿就掉下来了。牛和马都会吃狼针草，但羊吃不下了。”鄂托克前旗的一位牧民讲，“2006 年禁牧处理羊的时候，最好的也就 300 块钱一只，现在都涨到 1700 元。2006 年的时候来到城里租房子住，一个月 70 元，2009 年把房子拆了之后，拍好照片，才给了这个房子。现在草场恢复了，可房子也给拆了，羊也买不起了，想回去放羊也回不去了。”另外很多牧民都反映，“现在承包加上禁牧，也不知道要禁多长时间，什么时候可以开禁，我们都没办法对生产做计划和安排，这种日子太难过了。”

（三）牧民生活

草场家庭承包制对牧民生活的影响，首先突出的表现在由于“小而全”的家庭生产经营，带来的生产成本的大幅度增加和牧民收益的逐年减少。草场承包到户后，以家庭为单元的畜牧业生产需要大量的基础设施、生产资料及劳动力的投入。记得 2006 年我和内蒙古畜牧经济管理站的老站长在阿巴嘎旗的一户牧民家调查，老站长给他算了一笔投入产出的账，即一只羊的平均售价减去拉网围栏（按 10 年年均耗损计算）、打井和拉水、购买畜牧业机械、汽油和柴油，还有购买补饲用的饲草料等，结果最后平均每只羊净赚不足 50 元，只占到一只活羊出售价格的四分之一，其中还没扣除活劳动的成本。另外，我们在东乌珠穆沁旗的哈日高毕嘎查调查发现，这个草场二轮承包（1997 年）前曾一度是内蒙古牧区百强嘎查的哈日高毕，到了 2003 年全年嘎查竟有 40% 的牧户变成了无畜户和贫困户。这种现象被学者称为“制度性贫困”（呼格吉勒图，2012）。

如果牧户草场承包后又赶上禁牧，生活就更加困难。达茂旗巴音宝力格嘎查的一位牧民说：“我家四口人，有两个孩子，分别是 23 和 19 岁，都在读书。娃娃一年学费就要 2 万元，教育补贴旗里面每年给 2000 元。家里承包了 5000 多亩草场，拿到的补贴是 4 万元左右。2008 年的时候就禁牧了，嘎查里面的人大部分都搬出去了，一共是 207 户，只有 50-60 人留在这里。因为汉语不行，现在我也没有打工，收入比较单一，就是靠补贴。家里牛马都没有了，还剩下 20-30 只羊是自己吃的，跟 2-3 户合群放在一起。冬季需要买饲草料，4 两/天/羊，1.2 元/斤，要喂五个月（成本 720 元/羊），以前有 300 多只羊，10 几头牛，收入能有 5-6 万元，现在生活不如以前了。”内蒙古正蓝旗一个奶牛移民村的情况也很类似。那里的牧民说：“我们嘎查是 2001 年整体搬迁出来的，集中建的奶牛村，说是要搞集约化。现在村里有 150 户左右，转移之后主要是养奶牛，但草还是要从以前自家承包的草场上打，草场近的 20 公里，远的 40 公里，一天拉一回草，柴油也不少的钱，基本上一个月的时间都在拉草，生活大不如从前了。挤奶期间一天挤两次，平

均每天 50-60 斤。一天吃 30 斤草料，每斤草料 1.5 元，每斤奶子是 1.35 元。但奶价时高时低，刨去草料钱，几乎挣不下个钱，没办法家家都得有人出去打工。”

与草场家庭承包制配套，由政府主导的游牧民定居工程对牧民生活也产生了不小的影响。内蒙古某旗的一位基层干部说：“牧民的房子应该是盖在草场上，集中盖在一起就浪费了，不和生产联系起来，几年之后这就是一个垃圾。我们旗上盖了 38 户给牧民定居的房子，集中盖在一起。因为没人住，盖完了之后就扔在那了。我们旗 4 万人口，60% 是牧业人口，规划中要把 70% 的牧民定居在城镇里面，这现实吗？实际上迫切需要安置的人是那些生产一线的牧民，改善他们的居住条件。”这种情况在牧区比较普遍。一位搬到城里住楼房老牧民说：“大队一共有 500-600 人，100 多户都搬到这。老人每个月有 200 元的养老金，年轻人在外面打工，住的地方好了，看病也比较近，但收入少了，花费多了。住房供暖 3000 多元一个冬天，电费每月 200 元，水费一年 300 元。自己现在没羊了，一只羊 2000 来块钱，吃不起了。生活和以前是不能比，以前每年吃羊 20 多只，去年搬来之后只吃了 3 只羊。”

（四）社会及文化

随着草场承包到户，围栏越来越多，过界放牧引发的邻里矛盾和冲突也就越来越多。在草原上打围栏，是件耗钱费力的事，并非每个牧户都有这样的能力，因此越界放牧和磨擦冲突就难免避免。记得 2009 年夏天去东乌旗满都宝力格镇一个嘎查调研，就亲眼看到嘎查长和当地有威望的老者在一起，为亲兄弟俩因草场越界放牧引发的流血事件进行调解，看着被打人头部流血和血衣的照片，确实令人既难过，又困惑。牧民告诉我们，在没有分草场之前，牧区从来都没有发生过这样的事情。说到发生纠纷的事，一位基层干部说，“1988 年分草场的时候人 6 畜 4，主要是按牲畜数量分，大户人家分的多，小户分的少，无论从资源占有，还是从未来的发展空间上看，都是有失公平的。甚至有一些早年就到牧区从事牧业辅助性工作的人员都没有分到草场，对这些人到现在没有任何政策和补贴，成为牧区生活最困难的群体，这些人为了生活只好扒围栏放牧，经常与相邻的牧户发生摩擦。”

草场承包到户后，牧区经济社会组织化程度日趋涣散，行之有效的畜牧业生产管理体系被抛弃，出现了一家一户不得不“各行其是”的状态。内蒙古一位原阿拉善盟畜牧局长讲：“大集体的时候牲畜在放牧人口的手里，60% 的人放牧，40% 的人搞副业，搞运输的、乡镇企业，间接服务于畜牧业的，现在是家家都搞‘小而全’的畜牧业。”草场承包到户削弱了平行与层级之间所形成一些有效的社会组织结构功能，增加了牧户之间的冲突以及解决冲突的难度，削弱了牧区协作互惠的社会规范，不利于组织生产和安排生活，大大降低了成本效益。长期固定的草场承包经营权也不适应牧户家庭人口的变化，增人不增草，减人不减草，没有考虑到少数民族牧民都有“分帐”或“分包”的习俗，家庭内部对草场的细分必然会增加家庭内部关系的紧张。此外，草场承包之后的流转使得承租草场者过度利用草场以获得短期收益，进一步扩大了贫富差距，还导致了牧民观念和文化规范的异化，从传统的崇敬自然的观念转变为将自然、草场仅仅视为商品的观念。这些情况的出现对草场的保护和永续利用也构成了威胁。”

对于需要长距离游牧的新疆牧区来说，失去了政府相关部门的服务与管理，一家一户将会面对更多的问题和挑战。那里的基层干部认为，上世纪 50 年代，牧民生产合作社和 70 年代开始以生产小队为单位划分生产点的集体生产制度，都在保证规模生产的前提下实现了经济效益的增且长和牧民生活的改善。随着草场承包到户，游牧管理机构的职能发生了很大变化，过去游牧业生产中最重要几个环节是由各级政府的统一安排，现在则由牧户自行安排，导致整个牧业生产逐渐陷入了一种管理无序化的状态。

西乌旗的一位嘎查书记是这样强调制度文化重要性的，他说：“大集体的时候一家人 600 多只羊，也没有什么退化，也没有买草喂羊的，因为有几千亩集体的打草场。80 年代的时候一家人有 1-2 万斤草就行了，现在就得 10-20 万斤草。现在打草一亩地 5 块钱，拉草、买草也是到处



都是钱，这样发展下去不行。现在传统管理的文化一点都没有了。到底哪种经营方式更有优势？总体来说，还是走敖特尔的时候好。现在牲畜（吃的）就是一个地方的一种草。不恢复游牧，牲畜养不好，草场也保护不了。”

三、思考与建议

（一）对牧区草场产权归属制度安排的几点思考

1、牧区的放牧畜牧业是顺应自然地理环境，选择进行适应性管理的结果，它与靠农牧结合，发展人工草地养畜的农区、半农半牧区之间存在本质的区别。

放牧畜牧业在世界上存在至今已有约 3000 年以上的历史。放养有蹄类家畜（主要指羊、牛、马、骆驼，还有驯鹿）的地方大约占到地球陆地的一半，其分布之广，面积之大为其他产业所不及。生态地理环境复杂多样和时空变化剧烈是人类当初选择了放牧畜牧业的最根本原因。同样，中国六大牧区的世居民族之所以选择放牧畜牧业作为这些地区的主导产业是有其生态学依据的。首先这些地区水土光热配合不好，绝大部分地区不适宜农耕。如内蒙古牧区大多属于干旱半干旱地区，年降水量少，平均低于 300-400 毫米，且年际和季节分布不均，地下水缺乏，土层瘠薄，即便是在呼伦贝尔草原，虽然个别地方降雨量适于农耕，但气温偏低仍不适合粮食作物生长，而且一旦垦植就会造成难以逆转的沙漠化。只有在鄂尔多斯的小部分牧区，地下水充沛且气温适宜，可以发展少量的舍饲畜牧业。在平均海拔 3000-5000 米以上的青藏高原高寒牧区，大部分地区年平均气温在-5.8-3.7℃之间，空气稀薄，气压低，含氧量少，高海拔，低气温的自然环境往往使种植的粮食作物颗粒无收，在农业学大寨期间已有这样的教训。在处于高山峻岭深处，地形复杂的新疆牧区，受气候影响植被的水平分布和垂直分布存在很大差异。总之，这些地区无法通过种植饲草料完全满足牲畜进食的需要，即便是硬要这样做，高昂的成本投入也会使牧民望而却步，更无法做到让“定居、舍饲、圈养”农区畜牧业模式在草原牧区可持续。

2、形成于自然地理环境基础上的放牧畜牧业的基本特质是移动性，事实证明满足移动性是获得生态效益、生产效益、经济效益的充分必要条件。

无论是我国以放牧畜牧业为主导产业的牧区，还是世界上其它国家放牧畜牧业地区，移动性都是这类地区畜牧业的基本特质。这是因为：（1）这类地区的物质时空分布和变异性极强，或者无法通过种植饲草料满足饲养牲畜的需要，而只有在较大范围的草原上通过采食这些地方大自然的馈赠，才能满足土种牲畜对多种营养物质的需求；（2）移动放牧有利于牧草的生长和可持续利用，游牧民族正是利用这一点，在保证生计的同时，也保护了草原生态系统的健康。我国的草原生态系统大多是包括野生动植物、家畜和人协同演化的结果，他们长期以来形成了互利互惠的关系，剔除草原上的建群种（如牛、马、羊等），草原无法保持健康状态，无怪乎英国政府要动用国家的力量动员过去的牧民回到他们过去放牧的草原上。（3）在牧区“定”与“动”是一对矛盾，移动放牧的适应性策略恰恰最低成本、最高成效地解决了这一对矛盾。草原上的地形地貌不同，生长的植被亦有别，雨水分布的月际或年际差别也很大，要想获得较为稳定的收入，必须靠移动，而且移动的范围越大，获得稳定收入的可能性也越大，反之亦然。因此，越是考虑生态效益，就越是应该保持移动性，保持好移动性是牧区获得生态效益、生产效益、经济效益多赢不可或缺的基础。

3、嵌套在牧区的草场家庭承包制违背了牧区草原生态系统演替的基本规律，忽视了放牧畜牧业发展的客观要求，是造成牧区生态退化、放牧方式变异、社会碎片化的制度性根源。

从制度经济学的角度看，制度变迁主要可以分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁两种。诱致性变迁指一群（个）人在回应由制度不均衡引致的获利机会时所进行的自发性变迁，强制性变迁则是指由政府法令引致的强制性规范变迁。也可以理解为内生制度与外化制度。就牧区的产权

制度而言，草场公有制是在特殊的自然地理环境和在此基础上形成的特有的放牧制度的共同基础上形成的内生产权制度，是长期生产活动中自发形成的习俗性规范，它具有必然性。而外化制度或称强制性制度变迁与决策者的认识程度相关，具有相当的主观性，因此又分为两种，正向强制性规范或反向强制性规范。新中国建立之初，在法规性文件里规定的草原属于所有牧民所有，就是一次正向强制性变迁的绝佳例证。当时在乌兰夫等老一辈领导人在多方征求牧民和专家意见基础上，以草场公有制为基础，大力提倡和鼓励牧民发展多种形式的牧合组织，促进了牲畜头数的增加和牧民生活的改善，还增加了对城市畜产品的供给量。在这次强制性制度变迁中，由于尊重了制度选择主体的生产方式、文化遗产、自发性与自主性，因此解决了不少亟待解决的问题：如草地资源和劳动力的合理配置、合理利用草原、共同抵御自然灾害等问题，促进了草原畜牧业的快速发展。而在上世纪 80 年代初进行的草场家庭承包制的强制性制度变迁，由于对草原牧区自然地理环境、放牧畜牧业移动性特质、草场公有制存在的客观依据尚缺乏深入的了解，因而带来了反向强制性制度变迁的负面影响。在我们召开的牧区发展研讨会上，一位来自青藏高原的牧民在回顾建国以来牧区实施的各项政策时，对乌兰夫主持牧区工作时的政策予以了高度评价，说那时候的政策牧民都特别欢迎，因为符合牧区的实际。对草场家庭承包制他说了这样的话，令我印象深刻。他说，牧区的制度应该是在“草原的土壤”里长出来的，不能照搬农区的制度。还有的牧民这样比拟草场家庭承包制，说在草原上怎么能用农区养猪的办法来养羊？！

（二）草场产权制度调整完善的政策建议

1、加强对牧区未来产权制度变革与可持续发展的可行性方案的研究。尊重牧民的首创精神，以各地牧区探索牧区可持续发展模式为基础，总结经验教训，设计制定适应于我国牧区生态系统特点的草原可持续放牧，草场可持续利用，文化可持续传承，并符合市场经济明晰产权要求的多样化产权制度框架，并将专注于经济增长转变为同时注重环保、减贫以及当地本土文化保护等方面，推进牧区未来产权制度的创新、调整与完善。

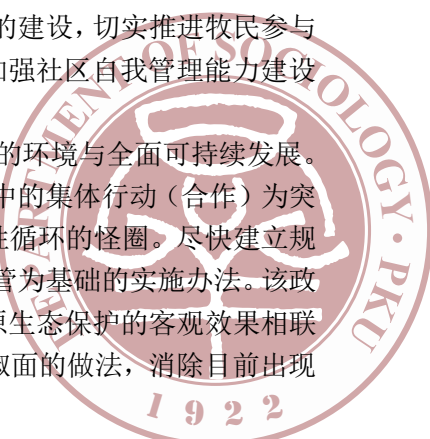
2、选择一些旗（县）进行牧区草场产权制度创新、调整、完善的试点。在各地草场承包期结束时，将草场家庭承包制调整为以牧业社区集体所有制为基础的，包括股份制、放牧权制等实现方式，以及个别有条件的地方实行家庭承包、联户承包等灵活多样的产权制度安排，充分发挥牧民和基层在制度创新方面的能动性。

3、尊重牧民对草权制度选择的权利，在有实践基础的若干行政村（嘎查）或乡镇（苏木）建立“文化生态保护综合试验区”，对少数民族传统游牧文化进行动态保护的基础上，探索适应当地生态系统特点，符合放牧畜牧业发展规律，以社区或乡镇牧民为主导的可持续发展模式。

4、在草场集体使用权制为基础的多样化产权制度安排的基础上，设计制定与其相适应的草原生态治理政策，调整实际上束之高阁，不易落实的草畜平衡制度，以移动放牧取代不符合草畜相生关系的长时间禁牧、休牧政策，用鼓励大范围移动放牧的政策措施取代禁休牧补奖政策，使草原生态治理的政策真正发挥保护草场生态的作用。

5、确立当地牧民作为草原生态保护主体的地位，逐步建立以行政村（嘎查）为单位，通过社区牧民参与式草场资源利用方式的共管与草原生态的保护相应机制的建设，切实推进牧民参与实施、政府监管验收相结合，形成共同保护草原生态的长效机制。在加强社区自我管理能力建设的同时，从根本上缓解牧民与相关管理部门的紧张关系。

6、从建设生态文明国家和政通人和的政治高度出发高度重视牧区的环境与全面可持续发展。以牧区在促进可持续发展中草权制度创新和支持牧业社区在资源管理中的集体行动（合作）为突破口，走出“头疼医头、脚疼医脚”所导致的人、草、畜矛盾不断恶性循环的怪圈。尽快建立规范长效的草原生态保护补偿奖励基金并颁布基于社区草场自然资源共管为实施办法。该政策要注意体现社区为主导，牧民为主体的基础性作用，既要突出与草原生态保护的客观效果相联系，也要体现对促进当地可持续放牧的积极作用。修正现有政策撒胡椒面的做法，消除目前出现



的奖补与保护草原生态两张皮的现象。

7、纠正将草原畜牧业等同于农区畜牧业的经济思路偏颇。在草权制度创新的基础上，探索以社区为主导的放牧畜牧业发展模式下，瞄准国内国际有机畜产品高端市场，积极扶持牧民发展高效生态畜牧业及相关加工业，为稳定增加牧民收入提供政策保障体系。

8、以政府职能转变为先导，促进政府各部门对草原牧区项目设计、项目运作模式的改进。建议各级政府从草原牧区的微观经济活动中退出，由管理型政府向服务型政府转变，更好地担负起服务与监管的责任。实施规划要在充分考察、论证的基础上，科学划定生态功能保护区的具体范围，明确生态功能保护区的主要建设任务、重点项目和投资需求。要积极争取将实施规划的主要内容纳入各级政府国民经济和社会发展规划策略。至于牧区项目的设计实施，应该遵循自下而上，后自上而下，反复磋商的原则，在核实、比较、评估之后再加以确定，有效克服项目设计和实施中的盲目性、非科学性、非合理性等弊端。

9、积极推进与草原牧区相适应的行政管理体制改革，压缩机构，减少人员，削减不必要的行政开支，减轻牧区环境与发展的压力。同时要尽快实现牧区决策过程的民主化、科学化、法治化，逐步建立规范的科学民主决策机制和有利益相关群体参与的政策评估机制，以便及时对相关政策实施中的问题和困难做出反馈，并及时进行必要的调整和完善，将制度安排和政策实施中可能带来的负面影响降到最低。

【访谈随笔】

邱华绒吾——“艾滋喇嘛”

尼玛顿珠¹

一.

“有些朋友叫我‘艾滋喇嘛’，但我不是艾滋病病毒携带者，更不是什么喇嘛。我只是把防艾工作当作是一种修行而已。”

——邱华绒吾

“我要当一个假喇嘛”邱华绒吾对周扎活佛说……。

2006年，邱华绒吾从西北民族大学藏语系英语班毕业，因为英语专业的老师多为外教，所以老师们会在课上传授一些公共卫生和疾病防治的知识，包括如何正确使用安全套以及艾滋病、肺结核的防治之类的问题。那个时候，他就发现除了本专业的同学之外，其他专业的学生对这些知识几乎都是一无所知。他想连接受了高等教育的学生都是如此，那基层百姓对于这些知识的了解肯定更少，他觉得自己有义务也有责任让百姓知道这些知识，但苦于没有办法，于是就找到了周扎活佛。

邱华觉得按照自己当时的能力肯定没有号召力，但他知道藏区老百姓都愿意听僧人的，所以他就说自己要当一个“假喇嘛”，去藏区各地化缘，宣讲卫生知识。之所以说是“假喇嘛”，是因为他觉得有很多僧人的规矩，他自己没有办法持守，而且他也不可能真的宣扬佛法，而是宣传

¹ 作者为北京大学社会学系2014级硕士研究生。

