

# 内蒙古深化草原产权改革的 进展与评述

尹晓青 李 周

**摘 要** 草原产权的不确定性是影响牧区可持续发展的重要因素。自 20 世纪 80 年代起，国家开始在西部牧区推行草原家庭承包责任制，以期避免草原公有下的“公地悲剧”，但在实践中并未达到预期的制度效果。建立长期、稳定、有效的草原产权制度，不仅是政府改革的重要目标，也是学界关注的焦点问题。为深刻认识牧区草原产权管理制度变化及其未来趋势，作者在总结草原管理相关理论的基础上，系统梳理了内蒙古草原产权管理制度变迁的历史脉络，进而以乌拉特后旗为例，总结其完善草原确权承包工作中的创新性做法和经验，以为草原地区进一步完善草原产权管理制度提供参考借鉴。

**关键词** 草原产权 草地退化 制度改进

【中图分类号】F323.212 【文献标识码】A 【文章编号】2095 - 851X (2016) 04 - 0038 - 12

## 一、引言

中国农用耕地分户经营的历史由来已久，但长期以来天然草地并未采用这一经营方式。直到 20 世纪 80 年代在农区取得巨大成功后，承包责任制才开始在草原地区逐渐实施（杨理，2011）。作为生产者，牧户认为草原产权的不稳定是影响草原可持续利用的最关键因素（约翰·朗沃斯、格里格·威廉目森，1995）。作为管理者，政府

---

【基金项目】中国社会科学院可持续发展研究中心内蒙古气候政策研究院研究课题“内蒙古草原可持续发展与生态文明制度建设研究”（2014 年）。

【作者简介】尹晓青（1963 - ），中国社会科学院农村发展研究所副研究员，邮政编码：100732；李周（1952 - ），中国社会科学院农村发展研究所研究员。

致谢：感谢审稿专家匿名评审，当然文责自负。

希望通过草场承包等方式避免草原的“公地悲剧”。<sup>①</sup>但实践结果表明，简单套用家庭承包责任制非但没有解决这一问题，反而加剧了草原退化（任继周，2004；王晓毅，2009；杨理，2011；王轲、周立，2013）。然而，草原承包责任制仍然被作为重要的草原管理政策被推行。

草原管理及草原产权制度的相关研究在形成明确观点的同时，也仍存在争论。有学者认为，牧区推行的草原承包制并没有被彻底落实。例如，虽然实行了草场承包，但由于“不完全合同”以及产权变化频繁等问题，<sup>②</sup>牧户所获得的承包经营权排他性较弱，共同放牧以及草场的随意征占用等问题依旧存在（约翰·朗沃斯、格里格·威廉目森，1995；盖志毅，2008）。政府近年来不断推动草原产权明晰化，并通过多种项目补贴支持牧民围封承包的草场来增强排他性。部分牧区的草原虽然由此避免了“公地悲剧”，但又陷入“围栏效应”的困境中。<sup>③</sup>有学者认为，复杂的草原系统不能简单地承包（杨理，2011）。以家庭为单位承包和利用草场，在一定程度上破坏了生态系统的完整性，弱化了草原生态功能的正常发挥，也加剧了草原利用的冲突（敖仁其、达林太，2005；王晓毅，2009；曾贤刚等，2014）。以家庭为基础的明晰产权制度在牧区是否适用需要讨论（周立、董小瑜，2013）。明晰产权不一定非要私有化，把具有排他性的使用权下放到牧民中也同样能起到明晰产权的作用（张树安等，2007）。基于社区管理的牧民小规模合作承包草场的模式可能更适合中国实际（Li et al.，2007）。根据政府提出的深化草原产权制度改革的要求以及实现草原资产化的目标，草原产权制度倒退回单一的集体所有集体经营模式的可能性几乎不复存在。对于改革中出现的问题，必须在坚持草原家庭承包制的基础上，通过深化改革加以解决。

从2014年开始，内蒙古自治区政府选择了有代表性的10个试点旗（县）开始推进完善草原确权承包工作，以巩固草原“双权一制”改革的成果。<sup>④</sup>其主要任务，一是稳定现有草原承包关系，并解决过去草原确权工作中遗留的问题，如承包草场的“四界不清”等；<sup>⑤</sup>二是明晰草原产权，逐步实现草原资源资产化的目标。

① “公地悲剧”是指一种无节制的、开放式的公共资源利用的灾难，由Hardin（1968）首次提出。他认为，在公共草地上，对于作为理性人的每个牧民而言，自己每多饲养一只羊的结果都有两个方面：一方面，羊的数量增加，有利于扩大自己的收入；另一方面，草地的负担加重，可能会导致过度放牧，使草原环境恶化。在权衡两方面利益关系后，每个牧民都会选择不断增加羊的数量，这一群体行为就会导致草原迅速恶化的悲剧产生。

② “不完全合同”是指草地使用合同的条款以及与合同有关的其他细节在不同地区和不同时期变化很大。例如，某些地区的草地承包合同尽管明确规定了承包面积，但并没有指出草场的准确位置。

③ 根据曾贤刚等（2014）的解释，围栏效应主要是指由于草原设立围栏所产生的生态影响，包括围栏对牧区野生动物活动、物种自然选择与繁育和生物多样性保护产生的影响，草原食物链被破坏，不利于生态系统的稳定，以及围栏导致生态系统的碎片化等问题。

④ “双权一制”指草场所有权属于村（嘎查），使用权属于牧民家庭，实行草原承包经营制度。

⑤ “四界”指草场包产到户后牧户所划分的草场四周的边界，也是牧户与牧户之间草场四周的界限。

牧区草原产权改革进程的回顾及评述,对推动草原管理制度改进、确保草原可持续利用具有重要意义。本文首先对草原利用管理的不同理论视角进行综述,作为解读草原产权管理方式变化的理论基础;进而考察内蒙古牧区草原承包制度的变迁过程及其影响,以更好地理解正在推进的完善草原确权承包试点工作;最后,结合乌拉特后旗草原确权的实践经验,提出进一步改进我国草原管理制度的思路和建议。

## 二、草原管理的理论视角

国内外草原管理的相关研究主要是从草原生态系统管理、经济学和政府管理等视角展开的,不同学科研究都对草原可持续利用问题提出各自的解决之道,具有独特的价值。

### (一) 生态学的视角

生态系统是社会经济活动的基础。只有在考虑草原生态系统的特点和演替规律的基础上,确定适合的草原产权制度和其他配套政策,才能确保草原的可持续利用(王晓毅等,2010)。对于草原生态学,解释生态系统受到干扰后的行为变化有平衡和非平衡两种范式。也就是说,草原管理的生态学基础是平衡和非平衡生态系统理论的结合。

平衡生态系统理论范式的产生远早于非平衡范式,以植被演替的顶级理论为基础。其主要含义是:在没有放牧干扰或在放牧适度的情况下,草场的演替是一个逐步趋向顶级群落的稳定过程,是连续的和可逆的。因此,只要牲畜数量不超过草原承载力,草原生态系统就可以实现平衡状态。该理论范式自20世纪初由美国植物生态学家Clements(1916)提出后,就开始被应用于美国的草原管理,具体的措施就是把牲畜数量控制在草原承载力范围之内。

非平衡生态系统理论范式的出现对传统生态学理论产生了颠覆性影响(曲云鹤等,2014)。20世纪80年代,草原生态学家基于对非洲干旱草原生态系统的多年观察,提出了非平衡生态系统理论(Ellis and Swift, 1988)。该理论认为,生态系统的演化是不连续的和不可逆的,影响干旱和半干旱草原生态系统演化的主要因素并不是放牧,而是降雨等非生物因素。因此,仅靠明晰草原产权、控制载畜量、推广草原打井和草场改良等技术难以维持系统的生态平衡。草原管理实践中,非平衡草原生态学强调利用当地知识与经验,采取适当的措施促进草原生态系统向人们期望的方向演化。

内蒙古草原主要集中在干旱和半干旱气候区,大部分草原生态系统是属于气候、行为、市场等多因素干扰下的非平衡系统,而游牧恰恰能适应草原生态系统的非平衡性(王晓毅,2016)。内蒙古推行草原承包到户后,许多牧户家庭承包的草场面积过小,无法达到干旱及半干旱地区草场轮牧所需的规模要求(何欣等,2013)。为适应多变的外部条件,协调草地和牲畜的关系,必须采取移动放牧和柔性的草原管理政

策。特定的草场究竟采用哪一种范式，应根据实际情况因地制宜地做出适应性安排。

## （二）经济学的视角

经济学关注的是草地利用过程中的产权关系。按照草地利用必须满足草原生态系统顺向演替的要求，经济学家提出了自以为逻辑上自洽的草原产权制度，主要包括“公地悲剧”理论、产权理论以及公共池塘资源理论。

一是“公地悲剧”理论。Hardin（1968）认为，公共草地的自由进入必然会导致过度放牧而使草原退化。要解决草原退化问题，必须明确草原的产权或者“使用权”。“公地悲剧”理论引申出的将公有产权变为私有产权的政策含义，对共有草原的产权改革产生了重大影响。我国实行草原家庭承包制除了效仿农地家庭承包制经验之外，接受“公地悲剧”理论也是重要原因。然而，近年来的许多实证研究发现，历史上和现实生活中有大量依靠集体行动使公地实现持续经营的案例，并认为 Hardin 提出的通过私有化来明晰产权的解决方式存在缺陷（Agrawal，2001）。

二是产权理论。科斯定理认为，只要产权是明确的并且交易成本为零或者很小，可以通过私人市场有效解决环境的外部性问题（徐建英等，2015）。科斯定理强调的是产权交易的重要性，认为通过有效的产权交易，经济系统会逐步实现资源的最优配置。产权的主要经济功能是克服外部性，降低社会成本，从而在制度上保证资源配置的有效性（厉以宁、章铮，1995）。相比于“公地悲剧”理论仅说明产权明晰可以防止资源的过度利用，科斯定理尤其强调产权的重要性：通过有效的产权界定，经济系统最终就能实现资源的最优配置。在科斯定理的基础上，各国的草原管理开始注重产权问题。Demsetz（1967）进一步发展了产权理论，认为产权的主要功能是激励人们将外部性内部化，产权的最优配置位于外部性内部化的边际收益等于边际成本之处。产权理论引申出的政策含义是要促进权利义务对称的产权交易（流动），实现产权优化配置。

三是公共池塘资源理论。埃莉诺·奥斯特罗姆（2000）提出了公共池塘资源的概念，认为公共池塘资源占用者所面临的问题是一个组织问题：如何把占用着独立行动的情形变为占用着采用协调策略以获得较高收益或减少共同损失的情形，人类社会中大量的公共池塘资源问题在事实上不是依赖国家也不是通过市场来解决的，人类社会的自我组织和自治实际上是更为有效的制度安排。即通过资源占用者的自组织行为来解决公共池塘资源问题，这为摆脱公地困境提供了一种新的视野和替代的解决方案。公共池塘理论强调的是保持社区本位的重要性，即农户本位和社区本位各具优势，缺一不可。

总的来说，“公地悲剧”理论认为“一私就灵”；而产权理论认为产权不能处于静止状态，必须通过产权流动方能实现资源的配置优化；公共池塘资源理论则认为“公地悲剧”可以通过提高社区管理水平加以解决，私有化和产权流动并不是解决公地利用问题的全部选项。

### （三）政府管理的视角

政府关注的是宏观效益和社会效益最大化。由于国家在不同的发展阶段面临着不同的问题，所以政府倡导的草原产权制度改革具有不断递进的特征，这也是一直强调深化改革的主要原因。就中国而言，改革初期拟解决的主要问题是减缓牧区贫困和消除畜产品短缺，政府为此实施了引导牧民分畜到户的制度，即通过调整社会的激励机制使草地具有更高的生产效率。畜产品短缺问题解决后，“沙尘暴”的频繁发生使保护草原成为最重要的问题，这也促使政府把草原承包到户作为保护草原的基本措施。由于明晰产权并没有带来预想的政策效果（周立、董小瑜，2013），加之人们对生活环境的要求越来越高，为了提供更好的生态环境，国家开始把保护草原生态作为草原可持续利用的优先选项，积极介入到草原生态保护中，这是其采取调减载畜量、退牧还草、禁牧休牧和生态移民等政策措施，并对遵从草畜平衡和禁牧要求的牧户发放生态补偿的主要原因。环境保护的收益被认为是外部化的，要平衡当地人的利益，外部的受益者就应给当地人相应补偿，这种补偿要通过中央政府的二次分配完成。有两点需要强调，一是国家支持的各项草原生态治理项目都希望草场产权清晰，使牧民享有草原的收益并承担保护草原的责任；二是界定草原产权是建立和运行草原生态效益市场补偿机制的基础。

综上所述，草原管理瞄准的关键问题在不断变化，管理内容也在不断充实和完善，草原产权制度安排也在相应地不断转变。草原生态学关注的是草原生态系统中草-畜-人如何相互适应的问题。而经济学关注草原畜牧业这个经济系统，并拓展到如何划小放牧单位，以及妥善处理牧区内部人与人之间的产权关系上。政府管理则关注草原生态经济系统，并拓展到如何协调牧区内的草畜产品价值和牧区外的生态系统服务价值的关系上，尤其是牧民承担草原保护责任和得到生态补偿权利的对称性上。草原保护由原先的生产保护拓展到生态保护，草原产权管理也由牧民公平拓展到全民公平。

## 三、内蒙古草原产权管理制度的变迁

考察内蒙古草原产权管理制度的变迁，厘清其历史脉络，才能真正理解当前政府全力推进的草原确权等管理政策。具体而言，新中国成立至今，内蒙古牧区的草原产权制度先后经历了牲畜共同所有和草场共同利用、牲畜家庭所有和草场共同利用、牲畜家庭所有和草场无偿承包以及牲畜家庭所有和草场有偿承包等一系列改革。

### （一）牲畜共同所有和草场共同利用

新中国成立后，牧区草场不再归封建王公所有，而归集体（或国家）所有，推行人民公社制度：牲畜是集体的，除遇到灾年并经政府出面协调外，牧民原则上只能在归公社所有的草场上放牧（达林太、郑易生，2010）。人民公社时期，草原的利用基本上采用按季节和地形地势将草场划区，实行分区轮牧的方式（内蒙古党委政策

研究室、内蒙古自治区农业委员会，1987)。具体做法是：在生产队下面，按照居住地、邻里关系和亲属关系组成牧业生产组，每个牧业生产组拥有相对固定的草场，组内牧户合作互助，以轮牧的方式利用各片草场。这不仅提高了草场利用效率，也延缓了草原的退化。实践证明，这种在草原公有产权制度下的草原利用方式，基本上能适应北方干旱和半干旱草原演替的要求。1957~1965年，内蒙古的牲畜头数由5030.3万个标准羊单位增加到8115.7万个标准羊单位，8年间增加了61.32%，而全区发生退化、沙化或盐渍化的草原面积仅占草原总面积的18%（达林太、郑易生，2010）。

但到了人民公社后期，内蒙古推行的两项政策对牧区草原的利用产生显著影响，导致草原退化和荒漠化。一是取消了生产责任制，推广游牧定居；二是在牧区和半农半牧区开垦草原进行农耕。根据内蒙古草原资源调查数据，全区天然草原总面积由20世纪50年代的13.20亿亩减少至20世纪60年代的12.74亿亩，可利用草原面积由10.36亿亩减少至9.99亿亩，草原退化、沙化、盐渍化现象严重（赵萌莉等，2014）。以内蒙古西部草原广泛分布的芨芨草群落为例（表1），1959年芨芨草群落的平均产草量为272.2 g/m<sup>2</sup>，1962年和1973年的平均产草量分别为1959年的35.7%和6.4%。降水量并非逐年降低的情况下，只能用草原退化来解释（赵萌莉、许志信，2000）。草原退化的同时，内蒙古的牲畜头数也由1965年的3335.4万头只下降到1969年的2976.3万头只（内蒙古自治区统计局、内蒙古自治区人民政府调研室，1987）。

表1 内蒙古芨芨草群落生物量的年度变化

年份	群落		芨芨草		年降水量(mm)
	产量(g/m <sup>2</sup> )	占最高年(%)	产量(g/m <sup>2</sup> )	占群落产量(%)	
1959	272.2	100.0	586.2	80.6	300.6
1962	259.8	35.7	205.7	79.2	118.3
1973	46.1	6.4	29.3	63.5	325.8

资料来源：赵萌莉和许志信（2000）。

## （二）牲畜家庭所有和草场共同利用

内蒙古牧区最初推行定产、定工、超产奖励的“两定一奖”生产责任制，部分牧区又在此基础上增加了定生产费用，即“三定一奖”责任制（内蒙古党委政策研究室、内蒙古自治区农业委员会，1987）。党的十一届三中全会召开后，在农村推行家庭联产承包责任制的背景下，内蒙古牧区开始效仿农区进行草原经营体制改革，并创造出多种责任制形式。一是把牲畜分到户（按劳分或按人劳比例分）的“大包干”制度；二是“苏鲁克”制度，<sup>①</sup>嘎查将畜群承包给牧户，成畜保本，按比例分当年成

<sup>①</sup> “苏鲁克”制度是一种委托放牧制度，王公或商人通过将牲畜委托给牧工放牧获取增值部分（王建革，2006）。新中国成立后，“新苏鲁克”制度依旧承认这种委托关系，但要增加牧民的工资并改善其生活；在牧区集体化以后，牲畜的所有权改变了，但承包经营的方式并没有改变（王晓毅，2009）。

活仔畜，畜产品按年度结算，分成比例具体协商；三是季节性包工或小段包工，分段结算；四是牧业队把畜群承包给牧户，以产计工。不论采取哪种形式的责任制，政府均要求遵循因地制宜、尊重群众意愿的原则，并坚持分群放牧、以草定畜等原则（内蒙古党委政策研究室、内蒙古自治区农业委员会，1987）。1983年，牧区全面推行“牲畜作价、户有户养”的生产责任制。到1985年8月，全区有95%的集体牲畜已作价出售到户。这些生产责任制形式旨在纠正人民公社化以来分配平均主义的“大锅饭”弊病，但由于缺乏切实可行的管理措施，牧民仍然依据气候、地形、水源、生活习惯等因素选择放牧路线、依旧按照传统经验生产，使得草原的超载过牧问题并没有得到缓解。内蒙古第三次（1985年）草地资源调查结果显示，全区退化草场面积4.2亿亩，占可利用草地面积的44%（赵萌莉等，2014）。

### （三）牲畜家庭所有和草场无偿承包

为避免牧民在牲畜家庭所有和草场共同利用的制度安排下过分追求放牧牲畜数量的最大化，内蒙古在赋予牧民草场使用权的基础上，把大面积草原分片承包给牧民，实现牲畜所有权和集体草地使用权的“草畜双承包”。“草畜双承包”责任制即“草场公有、承包经营，牲畜作价、户有户养”，其最初的经验主要来自科尔沁左翼后旗胡塔公社实行的牲畜“作价归户、联产承包”的实践（马林等，2015）。不同牧区以及同一牧区的不同时期，实施“草畜双承包”责任制的方式各不相同，包括承包到户、承包到联户和承包到浩特等，而且在草地使用合同的条款和有关细节上有较大的变化。内蒙古自治区政府规定草地承包期限原则上为5~7年，允许旗（县）政府根据当地条件调整草地承包合同的条款。但在执行过程中，旗（县）政府又允许各苏木甚至嘎查可以根据自身条件制定具有地方特色的草地承包合同。例如，乌拉特后旗政府规定牧民承包草场的期限为5年，即每5年一个承包期，但各个苏木和嘎查自己规定的承包期并不完全相同，一般为3~5年。

“草畜双承包”责任制把大面积的草原分片承包给牧民，但牧民们对承包到户的草原难以做到“有包有责、有包有权”，在草原承包工作中仍然存在一些问题。例如，尽管合同中有给出发包给牧户的草地的面积，但并没有给出地块位置；有些牧区只发包了割草场，而没有发包放牧场；等等。由于没有清晰界定牧户所承包草场的位置和边界，草场使用权的承包并没有对其经营规模的扩大形成约束，草场实际上仍然是公共放牧地，牧户也就缺乏保护和合理利用草场的积极性。1995年，内蒙古草原退化面积达5.8亿亩，占可利用草场面积的60.1%（赵萌莉等，2014）。而另一方面，1996年内蒙古牧区和半农半牧区的牲畜饲养量达5252.5万头只，是1959年的2.9倍，达到20世纪60年代以来的最高水平（达林太、郑易生，2014）。

### （四）牲畜家庭所有和草场有偿承包

鉴于草原承包责任制存在严重的权利与义务不对称的问题，一些牧区开始创造性地推行草场“承包到户、有偿使用”的实践，来解决牧民随意抢占和利用草原的问题。在此基础上，全区开始在牧区推动以“双权一制”为核心的“第二轮改革”，其

中心问题是确认草原所具有的价值，变草原无偿承包为有偿承包。草原有偿承包在解决合理的收费标准与办法的同时，还开展了一系列有助于推行这一制度的具体工作，包括划定草场界限，进一步明确和落实使用权；测定产草量，核定合理的载畜量；发放草场使用权证书，明确规定发包、承包双方应有的责权；出台了“草原的承包经营可以依法有偿转让”规定，解决草场使用权合理流动问题。“双权一制”的落实工作直到1998年才完成，而完善工作一直在继续。从调查结果看，内蒙古牧区的草原承包主要有以下几种情况：第一种是所有权和使用权的完全落实，草场被划分到户，村民自动将自己的草场围封起来；第二种是草场的使用仍然处于模糊状态，草场名义上已经承包到户，但边界不清，嘎查（村）之间和农户之间的越界放牧经常发生；第三种是承包仅仅停留在合同和草场使用权证上，因面积小或者长期共同使用的传统，草场很难被划分，仍然保留了公共利用的状态（王晓毅，2009）。

#### （五）内蒙古草原产权管理制度改革的评论

新中国成立以来，内蒙古自治区不断深化草原产权管理制度改革，使草原产权主体的界定和行使草原产权的边界越来越清晰。尽管仍存在草原承包期限不确定、边界不清、草场划分不合理等问题，但已基本上完成了草地由共同共有到按份共有的转变。实践证明，草原承包到户后，以家庭为单位承包和利用草原对于界定草原产权的作用是极为明显的，但也造成草原生态系统的破碎化和野生动物以及牲畜活动范围被限制等负面影响，弱化了草原的“公地”属性。内蒙古一些地区至今仍保留合作放牧或共用放牧场制度的传统，对于草原生态系统的完整性具有重要意义（敖仁其，2014）。也有一些地区将草原产权的稳定性与产权管理的灵活性结合起来，取得了行之有效的经验。在近几十年的不断分割过程中，草原产权制度安排已发生很大变化，但目前的草原承包到户政策与长期稳定有效的草原产权制度还有很大差距，仍需要进一步稳定和完善。

## 四、完善草原确权承包的实践

为全面落实有效保护、建设和合理利用草原资源，改善草原生态环境，内蒙古自2014年开始推进完善草原确权工作。本文以完善牧区草原确权承包工作试点旗（县）之一的乌拉特后旗为例，总结其针对草原承包中存在的界限不清、经营权证上的面积与草场实际面积不符等问题采取的创新措施，以期为草原地区进一步完善草原产权管理制度、促进草原可持续发展提供参考借鉴。

### （一）对部分草场实行“确权不确地”

对一些尚未承包到户的机动草场以及边境线内2~10千米范围的草场，按照“联户承包”方式界定草场放牧权，并不具体到相应地块。对这些联户承包的草场，嘎查内所有牧户需要根据自己合同中承包的草原面积来确定载畜量，牧户之间相互监督，从而更有利于这些草场的利用和管理，并能使牧户公平地分享承包草场带来的收

益和政策红利。

## （二）有针对性地发放“其他经营权证”

乌拉特后旗自2001年开始实施“山后收缩，山前集中”战略，很多老年和青壮年牧民陆续迁移到城镇，其承包的草场经营权流转给其他经营者进行经营。如果流转草场的经营主体与原承包牧户签订了合法的流转合同，在保证双方合法权益的基础上，旗政府为这些经营流转草场的企业或个人颁发“其他经营权证”，原承包牧户仍然持有承包合同。同时，为进一步明确草原承包的权利义务，在与所有牧户签订的补充合同上，还增加了草原法律法规修订内容，进一步完善了约定条款。旗政府还出台管理办法，规定持有其他经营权证的经营者在与原承包户协商达成一致后，可分享一定的权利。例如，目前大部分流转经营户与原承包户往往按照5:5或者4:6的比例，分享草原生态奖补项目补助和其他生产补贴。虽然大部分承包草场仍由承包牧户自己管理，但依靠家人进行传统放牧生产的模式已经改变，很多草场通过委托放牧、短期出租草牧场等方式实现了规模经营。

## （三）采取“割平补齐”方式调整承包地块的界线

1998年开始落实“双权一制”时，草场的划分比较匆忙，管理机构主要是根据草场地形和放牧走向划定草场承包范围，牧户承包的草场界限并不明确。为解决草场承包合同中的面积与实际草场勘测面积不符等问题，乌拉特后旗比照牧户合同承包面积，对原承包草场进行“割平补齐”，即采取多退少补的办法进行调整，确保牧户家庭承包草场的“证、帐、地”相符。全旗共有1399户牧户承包草场实勘面积大于承包合同面积，超出部分收回嘎查集体；有1865户牧户承包草场实勘面积少于承包合同面积，嘎查从收回的草场面积中调剂补齐，但“确权不确地”，确保实勘面积与承包合同相一致。

## （四）采取“等量互换”措施来解决基础设施越界问题

牧区草场的水源分布不均，在每个承包草场地块都配置水井等基础设施也因建设成本过高而不被牧民所接受。乌拉特后旗的草原确权方案要求，对于越界使用水井等基础设施的情形，应本着互相尊重、相互协商、互惠互利的原则，由政府牵头组织相关牧民以“等量互换”方式重新调整各户的草场地界，调整结果经过社区和牧户确认签字，确保邻居间不再产生草场利用纠纷。

## （五）妥善处理移民牧民草原确权问题

对于以往参与各种生态移民项目并上缴原承包合同的牧户，旗政府重新换发其草牧场承包合同及经营权证，确保其继续履行移民约定并享受生态补偿。对于已经撤销嘎查建制并整村移民的莫林和巴音乌素嘎查的牧民，已经在巴音塔拉嘎查、广林（旗政府为整村搬迁项目新建的移民点）定居并获得有土（草牧场或耕地）安置的，所在的嘎查给予这些牧户落实草牧场和耕地承包经营权；对于未获得有土安置的移民牧户，旗政府整合财政及生态项目资金，在新农村建设区域和农田改造项目区内重新进行有土安置，最终确保整村移民户享受同等权益。鉴于这两个嘎查已经

撤销，其原来集体所有的草原划归国有代管，与牧户的承包使用关系目前暂不做实质调整。

## 五、结论与讨论

草原产权管理制度的变迁，是围绕着增强牧民权利义务对称性、促进草原可持续利用和提高政府管理效率三个目标展开的。20世纪80年代以来，内蒙古在牲畜作价归户的基础上不断深化草原产权改革，从草原的牧户共同经营走向分组承包经营、分户承包经营，草原家庭承包经营责任制越来越明确。在改革实践中，很多地区将草原产权的稳定性与产权管理的灵活性结合起来，取得了行之有效的经验。可见，采用自上而下与自下而上相结合的方式，是建立真正有效率的草原产权制度的关键所在。

草原产权管理制度的改革应该吸收村社和牧民的创新性做法，通过联合承包、确权不确地等方式推进草原承包，以草原放牧权界定替代草原承包权界定，更有效地改进草原的利用和管理。草原放牧权的界定有利于开展社区内牧户相互监督，有利于控制放牧总量，有利于草原流转，有利于解决草原围栏过密导致的草原生态破碎化问题。对于某些特定地区，政府可以用生态补偿的方式获得资源条件较差的草场以及特定用途草原的放牧权，通过禁牧休牧等方式促进草场恢复。

草场流转有助于推进畜牧业的适度规模经营和草原生态保护，目前有草场租赁等多种流转形式。需要结合不同牧区的实践经验，研究草原生态保护目标下的畜牧业适度规模经营问题。政府也要出台促进草原产权流转的相关政策，引导和规范牧区的草场流转行为，逐步将草场流转纳入到草原生态保护的制度中。在草原牧区，放牧是比舍饲圈养成本更低的经营方式。政府应在草原承包权界定清楚的基础上，积极引导牧户采用联合共同放牧的方式合理利用草场。随着草原确权的落实，草原产权制度发生了很大变化，草地承包经营权已近似一种所有权。从长远看，则要通过立法来促进和保障草原产权管理制度改革。

### 参考文献

- (美)埃莉诺·奥斯特罗姆(2000):《公共事务的治理之道——集体行动制度的演进》，余逊达、陈旭东译，上海：上海三联书店。
- 敖仁其(2014):《对合作放牧制度的实证与理论思考》，《内蒙古社会科学(汉文版)》第6期，第188~191页。
- 敖仁其、达林太(2005):《草原牧区可持续发展问题研究》，《内蒙古财经学院学报》第2期，第26~29页。
- 达林太、郑易生(2010):《牧区与市场：牧民经济学》，北京：社会科学文献出版社。
- 达林太、郑易生(2014):《草地生态环境安全的重要信号——内蒙古天然草地过牧问题的讨论》，张晓等著：《中国环境安全评论(第一卷)》，北京：金城出版社、社会科学文献出版社，第124~125页。

盖志毅 (2008):《制度视域下的草原生态环境保护》,沈阳:辽宁民族出版社。

何欣、牛建明、郭晓川等 (2013):《中国草原牧区制度管理研究进展》,《中国草地学报》第1期,第102~109页。

厉以宁、章铮 (1995):《环境经济学》,北京:中国计划出版社,第154~159页。

马林、王亮、张扬等 (2015):《中国草原牧区可持续发展论》,北京:民族出版社。

内蒙古党委政策研究室、内蒙古自治区农业委员会 (1987):《内蒙古畜牧业文献资料选编(第七卷)》第7卷,呼和浩特:内蒙古党委政策研究室、内蒙古自治区农业委员会,第253~254、363~367页。

内蒙古自治区统计局、内蒙古自治区人民政府调研室 (1987):《光辉的四十年》,呼和浩特:内蒙古人民出版社,第197页。

曲云鹤、余成群、吴俊喜等 (2014):《发达国家草原管理模型的发展趋势》,《中国草地学报》第4期,第110~115页。

任继周 (2004):《草地农业生态系统通论》,合肥:安徽教育出版社,第529~534页。

王建革 (2006):《农牧生态与传统蒙古社会》,济南:山东人民出版社。

王轲、周立 (2013):《对内蒙古草原草场治理问题的思考——基于“公共池塘资源”理论》,《中国物价》3期,第85~91页。

王晓毅 (2009):《从承包到“再集中”——中国北方草原环境保护政策分析》,《中国农村观察》第3期,第36~46、95页。

王晓毅 (2016):《市场化、干旱与草原保护政策对牧民生计的影响——2000~2010年内蒙古牧区的经验分析》,《中国农村观察》第1期,第86~93页。

王晓毅、张倩、荀丽丽 (2010):《非平衡、共有和地方性——草原管理的新思考》,北京:中国社会出版社,第4~17页。

徐建英、刘新新、冯琳等 (2015):《生态补偿权衡关系研究进展》,《生态学报》第20期,第6901~6907页。

杨理 (2011):《基于市场经济的草权制度改革研究》,《农业经济问题》第10期,第102~109页。

(澳大利亚)约翰·朗沃斯、格里格·威廉目森 (1995):《中国的牧区》,丁文广等译,兰州:甘肃文化出版社,第390~392页。

曾贤刚、唐宽昊、卢熠蕾 (2014):《“围栏效应”:产权分割与草原生态系统的完整性》,《中国人口·资源与环境》第2期,第88~93页。

张树安、刘夏波、王昕 (2007):《草原生态系统可持续发展的经济学模型新探》,《经济问题探索》第8期,第87~92页。

赵萌莉、许志信 (2000):《内蒙古草地资源合理利用与草地畜牧业持续发展》,《资源科学》第1期,第73~76页。

赵萌莉、郑淑华、王忠武等 (2014):《草地可持续性管理》,北京:科学出版社。

周立、董小瑜 (2013):《“三牧”问题的制度逻辑——中国草场管理与产权制度变迁研究》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第2期,第94~107页。

Agrawal, A. (2001), “Common Property Institutions and Sustainable Governance of Resources”, *World Development*, 29(10), pp. 1649 – 1672.

Clements, F. E. (1916), *Plant Succession: An Analysis of the Development of Vegetation*, Washington, D. C. :Carnegie Institution.

Demsetz, H. (1967), "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, 57 (2), pp. 347 – 359.

Ellis, J. E. and D. M. Swift (1988), "Stability of African Pastoral Ecosystems: Alternate Paradigms and Implications for Development", *Journal of Range Management*, 41 (6), pp. 450 – 459.

Hardin, G. (1968), "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162 (3859), pp. 1243 – 1248.

Li, W. J., S. H. Ali and Q. Zhang (2007), "Property Rights and Grassland Degradation: A Study of the Xilingol Pasture, Inner Mongolia, China", *Journal of Environmental Management*, 85 (2), pp. 461 – 470.

## Progresses and Evaluation on Deepening the Reform of Grassland Property Rights Arrangement in Inner Mongolia

YIN Xiao-qing, LI Zhou

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

**Abstract:** Uncertainty about grassland property rights arrangement plays a crucial part in weakening the sustainable development of pastoral areas. The government has pushed the Household Production Responsibility System on grassland for pastoral areas since the early 1980s to avoid "the Tragedy of the Commons". Unfortunately the expectation goes beyond practice. Learning how to establish a long-term, stable and effective institution on grassland property rights is not only an objective for the government, but also a topic concerned by various scholars. Based on the summarizing theories of grassland management, the authors performed a systematic historical review on the progressive path of grassland property rights management in Inner Mongolia for a profound understanding of this institution. Using the case studies of Urat Back Banner, the paper concludes the innovative practices and experiences about optimizing the contracted responsibility in practice of confirming property rights, as well as provides summarizing comments and suggestions regarding optimizing the institutions of grassland property right management.

**Key Words:** property rights; grassland degradation; system improvement

责任编辑：庄 立