

Pastoral Areas and Market

A Herder-based Economics

教育部人文社会科学百所重点研究基地内蒙古大学蒙古学研究中心学术著作系列 (TOMUS 22)

牧区与市场

◀ 牧民经济学

达林太 郑易生 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

教育部人文社会科学百所重点研究基地内蒙古大学蒙古学研究中心学术著作系列 (TOMUS 22)

牧区与市场

◀ 牧民经济学

Pastoral Areas and Market

A Herder-based Economics

达林太 郑易生 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

目 录

引言 接受复杂性，思考牧区的未来·····	1
一 草原牧区发展是一个重要的战略问题·····	2
二 草原牧区研究的思想处境——“模仿者情结”·····	3
三 研究牧区与牧民问题的理念与观点·····	7
四 本书的安排·····	12

第一编 内蒙古草原牧区的历史变迁

第一章 远古时期到 20 世纪初的内蒙古草原·····	17
一 远古时期的内蒙古草原·····	17
二 内蒙古草原的游牧畜牧业·····	18
三 蒙古高原的草原牧区和农牧交错带的形成·····	26
第二章 清末到内蒙古自治区成立（1902 ~ 1947 年）·····	28
一 草原上的农垦与市场交换·····	28
二 解放前内蒙古牧区的经济结构和社会制度特征·····	33
第三章 内蒙古自治区成立后的前 32 年·····	39
一 民主改革时期内蒙古牧区的制度演变（1947 ~ 1953 年）·····	39
二 社会主义改造时期的内蒙古牧区（1953 ~ 1958 年）·····	48
三 内蒙古牧区人民公社的发展历程（1958 ~ 1966 年）·····	64

四 人民公社后期：“文化大革命”浩劫中的 内蒙古牧区（1966～1976年）	75
五 人民公社经济的特征	78

第四章 改革开放以来内蒙古牧区的制度与政策	93
一 改革之前：拨乱反正、大抓生产	93
二 家庭经营制度的演变和确立	95
三 内蒙古牧区财税政策的演变	102
四 流通领域的变化	110
五 牧区土地和劳动力市场开始形成	127
六 环境政策引入阶段（2001年至今）	129
七 草原牧区的自然资源开发阶段（2001年至今）	132
八 小结	133

第二编 市场化进程给草原牧区带来的影响

第五章 从宏观经济指标看内蒙古牧区的变化	137
一 内蒙古畜牧业经济与牧区经济	137
二 内蒙古牧区居民收入水平的变化	158
三 政府补贴：农牧区之间存在差异	170
四 内蒙古牧区人口数量构成及行业分配变化	174
第六章 牧区社会化服务组织、金融服务与产业变化	182
一 牧区产业供应链发展变化	182
二 牧区的信息化发展状况	184
三 牧区社会化服务组织的发展变化	193
四 牧区改革开放以来金融信贷发展	197
五 政府与市场对畜牧产业发展的影响	208
第七章 改革开放以来牧区社会发展的变化	233
一 承包制引入后牧区社会发展变化的几个特点	233
二 内蒙古牧区社会组织的变化	237
三 内蒙古牧区牧民生活方式的变化	240

四 改革开放以来牧区教育变化·····	258
五 改革开放以来牧区的医疗卫生事业·····	273
六 牧区城市化的进展·····	283
第八章 市场化进程对草原生态变化的影响·····	290
一 草原生态明显恶化·····	290
二 草原牧区的生态功能与生态治理·····	296
三 草原沙化退化的原因简析·····	298
四 草原牧区的生态治理·····	302
 第三编 市场化进程中牧区和牧民面临的八个问题及挑战	
第九章 牧区畜群结构变化及对畜牧业经济的影响·····	311
一 畜牧业经济的主要特点·····	311
二 苏尼特左旗畜群结构的变化和畜牧业经济发展·····	312
三 微观分析典型牧区畜牧业经济中畜群结构变化·····	318
四 小结·····	326
第十章 牧户调查：对牧民收入情况的再认识·····	328
一 牧区改革开放以来不同地区、时段牧民收入的影响分析·····	329
二 典型牧区嘎查的牧民收入调查·····	337
三 典型牧区的小牧户的经济收入调查·····	344
四 牧民生产经营状况与实际收入水平的对比分析·····	352
第十一章 牧民的生活变化	
——观察与思考·····	354
一 内蒙古牧区牧民不同时段、区域的消费及消费结构变化·····	354
二 环境政策的实施对牧民的生活水平和消费观念的影响·····	363
三 牧区小牧户的生活和消费·····	367
四 牧区6个牧业旗62户牧户2009年的支出结构·····	369
五 牧区调查案例中收入差距拉大问题·····	373
六 牧区贫困人口和低收入人口逐年上升·····	377
七 牧区牧户调查中发现的其他社会问题·····	380

八 小结	382
第十二章 内蒙古牧区的民间融资	383
一 改革开放以来的牧区民间融资	383
二 信贷缺失对牧区牧民发展的影响	384
三 内蒙古牧区融资方面的互助合作	392
四 牧区的高利贷对牧区经济的影响	395
五 民间融资对内蒙古牧区宏观经济的消极影响	400
六 小结	402
第十三章 内蒙古牧区的合作经济组织	403
一 市场化进程中牧区的合作经济组织	403
二 内蒙古牧民合作经济组织的发展状况	407
三 内蒙古牧民合作经济组织的类型和作用	409
四 内蒙古牧民合作经济组织未来可能发挥的作用	414
五 牧民合作经济组织发展中的问题	416
六 牧民合作经济组织的案例	420
七 小结	424
第十四章 牧区的资源开发与利益分配	427
一 内蒙古牧区资源开发的现状与挑战	428
二 资源开发与社会分配对内蒙古牧区经济社会的影响	438
三 小结	452
第十五章 奶牛养殖户在畜牧业产业化中的地位与角色	455
一 阿拉善奶牛养殖业的发展	455
二 牛奶产业链上各利益相关者的关系	471
三 内蒙古奶产业存在的问题分析	474
第十六章 草原牧民与草原生态退化	480
一 农垦、开矿等活动对草原生态的影响	480
二 放牧制度变革与草地退化	492
三 超载过牧	499
四 以牧民为主因的环境政策对牧区的影响	515

五 小结·····	526
 第四编 牧区与牧民的未来之路	
第十七章 内蒙古牧区的未来·····	531
一 内蒙古牧区面临着空前的大变化·····	531
二 牧区的未来为什么是一个需要关注的问题·····	537
三 复兴牧区中我们希望能体现几个政策理念·····	538
第十八章 振兴牧区需要重新思考五个问题·····	541
一 牧区发展模式怎样更符合内蒙古草原牧区的“区情”·····	541
二 草原畜牧业产业化怎样更有利于牧区和牧民的发展·····	548
三 牧区发展如何尊重牧民的权益·····	551
四 牧区牧民合作组织的现实意义·····	558
五 牧区“项目经济”的反思·····	564
第十九章 振兴草原牧区的几点建议·····	566
一 制定振兴草原牧区的目标·····	566
二 振兴草原畜牧业的一些建议·····	567
三 对牧区一些经济政策的建议·····	570
四 建立草原生态保护的长效机制·····	575
五 振兴牧区社区·····	582
参考文献·····	588

引言

接受复杂性，思考牧区的未来

内蒙古草原是中国北方温带草原区的主体，东连大兴安岭森林区和嫩江—西辽河流域，西依贺兰山山脉，北接蒙古国和俄罗斯联邦，南至冀、晋、陕、宁、甘五省区，横跨祖国的“三北”地区。北方草原面积有 43.6 亿亩，占我国国土面积的 30.2%，约承载着 1 千万人口。内蒙古有草原 11.82 亿亩，占自治区总面积的 68.81%。在草原景观区内，典型草原面积占 43%，沙地草原占 22%，森林草原占 18%，荒漠草原占 17%^①。根据内蒙古农牧业厅农牧业经营管理站的统计，全区在册牧区人口 166 万^②。内蒙古自治区的 33 个纯牧业旗（包括 2000 年新增的 9 个牧业旗）人口为 134.8 万，可利用草原面积 8.5 亿亩。其中 24 个传统牧业旗的乡村人口 52.8 万，占全区农牧业人口的 4%，占传统牧区旗人口的 31.8%，占 33 个牧业旗人口的 39.2%，可利用草原面积达 7.9 亿亩，占全区可利用草原面积的 89.8%，占 33 个纯牧业旗可利用草原面积的 92.9%。

草原、牧业旗和半牧业旗在各盟市的具体分布情况是：阿拉善盟草原面积 1753.47 万公顷，有 3 个牧业旗，分别为阿拉善左旗、阿拉善右旗、额济纳旗。呼伦贝尔市草原面积 685.36 万公顷，有 4 个牧业旗，分别为鄂温克族自治旗、新巴尔虎右旗、新巴尔虎左旗、陈巴尔虎旗；半牧业旗市有 3 个，为扎兰屯市、阿荣旗、莫力达瓦达斡尔族自治县。兴安盟草原面积 59.3 万公顷，有 1 个牧业旗，为科尔沁右翼中旗；半牧业旗县有 3 个，分

① 马玉明主编《内蒙古资源大辞典》，内蒙古人民出版社，1999。

② 数据来源：内蒙古自治区农牧业厅农牧业经营管理站。内蒙古牧区人口的数据一直不太统一，不同的部门数据口径可能不同，本书对人口数据的引用只能依据原文献的数据，可能会给读者带来不便。

别为科尔沁右翼前旗、扎赉特旗、突泉县。通辽市草原面积 203.73 万公顷，有 3 个牧业旗，分别为科尔沁左翼中旗、科尔沁左翼后旗、扎鲁特旗；半牧区旗县区有 4 个，为科尔沁区、开鲁县、库伦旗、奈曼旗。赤峰市草原面积 479.02 万公顷，有 5 个牧业旗，分别是阿鲁科尔沁旗、巴林左旗、巴林右旗、克什克腾旗、翁牛特旗；半牧业旗县 2 个，为敖汉旗和林西县。锡林郭勒盟草原面积 1878.41 万公顷，有 9 个牧业旗市，分别是锡林浩特市、阿巴嘎旗、苏尼特左旗、苏尼特右旗、东乌珠穆沁旗、西乌珠穆沁旗、镶黄旗、正镶白旗、正蓝旗；半牧业旗有 1 个，为太仆寺旗。乌兰察布市草原面积 214.27 万公顷，有 1 个牧业旗，为四子王旗；半牧业旗有 2 个，分别是察哈尔右翼中旗和察哈尔右翼后旗。鄂尔多斯市草原面积 445.44 万公顷，有 4 个牧业旗，分别是鄂托克前旗、鄂托克旗、杭锦旗、乌审旗；半牧业旗区有 4 个，为东胜区、达拉特旗、准格尔旗、伊金霍洛旗。巴彦淖尔市草原面积 436.6 万公顷，有 2 个牧业旗，分别是乌拉特中旗和乌拉特后旗；半牧业旗县有 2 个，为磴口县、乌拉特前旗。包头市草原面积 165.74 万公顷，有 1 个牧业旗，是达尔罕茂明安联合旗。

内蒙古纯牧区的行政建制分为旗或市（相当于县）、苏木或镇（相当于乡）、嘎查（相当于村）三级。据 2007 年统计，共有牧区苏木（乡镇）309 个，其中镇 78 个，有嘎查（村）2883 个；牧区人口 1715199 人，牧区劳动力 945071 人，其中牧业从业人员 358201 人，农业从业人员 369050 人。全自治区有羊 8713.02 万只，大畜 934.19 万头，合计 9647.21 万头（只）。2008 年牧业年度有牲畜 10852.6 万头（只）^①。

一 草原牧区发展是一个重要的战略问题

今天，内蒙古草原的飞速变化以及它受到的关注，超过了历史上任何一个时期。内蒙古草原牧区的意义与价值是有目共睹的：它是包括首都北京在内的我国华北地区的生态屏障，是我国最早建立的少数民族自治区，是畜牧业的天然牧场，是悠久的草原文化的载体和发源地，地下蕴藏的巨量的煤炭、石油、天然气、有色金属资源使其成为我国工业原料基地，它

^① 资料来源：《内蒙古自治区统计年鉴（2008）》。这里的人口统计数据和前面的农牧业厅农牧业经营管理站的数据有出入，可能是统计口径不一样。

还是事关祖国安全的辽阔的边疆。

正是由于具有如此多样的价值与潜质，再加上赶上了改革开放以来我国工业化、城市化全面加速的历史时期，内蒙古自治区经济获得了空前的大发展，而草原牧区的面貌也发生了前所未有的大变化。然而，相比其他方面的进步，草原牧区自身的发展还有许多不尽如人意的地方。例如草原畜牧业发展受到一系列因素的制约；牧民生活水平的改善相对迟缓，有些地方还面临新的困难；草原生态系统退化问题虽经努力但总体未见减缓，又出现了一些新的破坏因素。人们还感到，草原牧区问题的核心——牧区的发展动力不足。尽管近些年来有关部门做了许多工作来治理退化草原，但是它经常被其他更大力量的影响所淹没。

值得注意的是，内蒙古草原牧区有可能发生更深刻的变化。草原牧区面临着怎样的前景，看来有相当大的不确定性。当前很可能就处于这个变局前的关键时期，也即发展路径的分岔口——在这里，今天的决策将影响甚至决定草原牧区的未来。令人欣慰的是，就在这个时候，“三牧”问题被高度重视起来。而从客观条件看，国家与内蒙古自治区经济的发展为牧区和牧民开辟了新的选择空间，使之有可能在更大程度上分享现代化与改革开放的成果。

在这种令人满怀希望的形势下，新时期草原牧区发展战略就成为当前最令人瞩目的问题。这是因为对于近年来草原发生的一系列变化和有关的政策一直存在不同的理解与争论，有关牧区的政策也存在不明确之处。这里涉及的不仅是政策技术细节，还涉及牧区发展模式的思路与理念。今天牧区的变化极快，有时一件事情还没有做完，情况就变了，又有了新的计划，根本来不及回头进行认真的总结。这是非常可惜的：因为今天牧区工作正在面临全新的局面，而对牧区发展模式仍有再次选择的机遇。如果我们不能够认真回顾这些年的经验，充分交流各种意见，就难以在新的认识基础上为内蒙古牧区发展确定一个有历史价值的新时期的战略。

二 草原牧区研究的思想处境——“模仿者情结”

我们深感牧区问题研究的复杂性。例如，我们感到决定草原—牲畜—牧民这个系统的因素不但多，而且很不稳定。牧区情况因地带不同呈巨大差异，正在发生的变化也不是由几个“关键的”经济变量决定的，难以简

单地概括或建立模型。统计数据与不少重要问题、变化的联系不强。相比之下，社会学和文化人类学者的田野调查反而更能直接揭示正在发生的活生生的故事。再有，如果你研究的是问题，就很难将生态学、经济学、社会学、民族学的知识完全分割开来。你不得不设法了解“行外”的知识，这难免捉襟见肘。

然而最大的困难不是这些，而是一种弱势的思想处境。我们时常感到作为牧区问题研究者的“先天弱势”：我们关注的问题既是一个变革过程中作为较被动一方的弱者的问题，又是一个学习过程中作为被教导一方的“学生”的问题。

当我们循着解决现实问题的思路认识近年来草原牧区变化的原因时，我们发现牧民的生计能力、生态系统的可持续性、社会与社区的和谐，所有这些我们关注的问题，其发展态势都是被一个巨大的社会进程影响甚至支配的：这就是市场化进程。而市场化进程又是与现代化进程，特别是工业化和城市化紧密结合在一起的。正是在这一进程中，牧区和牧民经历了历史上从未有过的最迅速、最深刻的变化。原先一直在渐渐变化的草原牧区的传统生产和生活方式，今天面临的已经是转向市场经济—社会范式的巨变。内蒙古草原可能是当今世界上变化最为活跃的牧区，你可以看到她因在开放和变化中获得新机遇、新价值、新生活而充满对创新和现代的渴望，也可以看到她在同一过程中因遭到的挑战、贬值、边缘化、社区瓦解而充满对未来的焦虑和无奈。无论是喜欢还是担忧，无论是挑战还是机遇，无论是主动还是被动，市场化进程已经是我们提出的任何问题的决定性因素。

不仅如此，市场化、现代化进程在很大程度上是从先进地区“输入的”，即它是从发达的中心地区的农村和城市输入到“落后的”草原牧区的。所以不论是经济规律或理论、政策理念与方法，还是价值观念，来自发达地区的都很自然地处于支配的地位。这是很自然的，因为一个很大程度还属于传统社会的草原牧区与迅猛发展的市场化进程怎样结合是一个史无前例的难题，而最方便的解决方法就是借鉴发达地区农区的经验与做法。然而这种情况导致一种默认，中国西部地区的相对不发达决定了它的问题基本上不是理论的探索而是东部经验的应用，即东部地区的工业化、市场化向这里的扩散。于是“落后地区问题研究”在一些人心目中退化成“对落后的问题研究”，即它没有前沿问题值得研究，并在一些领域特别是涉及发展决策时容易形成“以模仿取代创造，以照搬取代探索”的研究氛围。

这种思想环境一旦形成，就会产生潜移默化的影响，这非常不利于人们在实践中敏锐地发现问题、理解问题，及时地、因地制宜地解决问题。因为这种在理论上、现实上都与“边缘化的”、“较弱的”、“落后的”、“被动的”地方或群体联系在一起的思想处境，往往缺乏或很难在强大的市场化、现代化进程中找到独立探索与创造的空间。我们自己在研究过程中就经常感觉到存在着一种似乎是代表着这一宏大历史进程的思想态度与强势的逻辑，它们像幽灵一样徘徊于我们的心际，加重了我们探索的困难，甚至怀疑、削弱、否认我们提出问题加以探究的必要性和正当性。这种双重弱势造成的“模仿的研究环境”和“模仿者情结”，进一步导致了如下一些现象。

第一个现象是我们不能充分地正视草原牧区的特殊性。

在“中心的先进地区”的强大与成功的光环下，牧区的特殊性被人们自觉或不自觉地隐去和淡化了。强调草原牧区特殊性的声音常常小于那些参照发达地区经验的声音，或被后者淹没。如果你深入基层，不难发现因为政策不符合地区特殊性而出现的矛盾。例如，2000年开始的“围封转移”，使不少养羊牧民被转移到新建的养牛新村，因不适合干旱草原特点，结果大量牧民亏损。普遍性规律与地区特殊性之间总是处在不断冲突与结合的互动之中，成功需要的是求实的探索，而问题是“落后地区的模仿者情结”妨害了两者自然的互动关系，使两者的动态平衡发生了人为的倾斜。那些注意并强调牧区特殊性的做法不能在平等的地位上与那些强调外来规律普适性的做法进行讨论与竞争。这种不平衡又被管理部门的“单一化”偏好与对“落后地区”的偏颇意识加强了。

先说管理部门的“单一化”偏好。从上级管理部门的视角看，期望管理对象具有简单明确的、稳定的、便于推广的、遵从简单的因果关系。这就有希望设计“理想的政策”：有限时间、效果显著、便于统计、可工程化等。甚至可能希望确认一个关键的变量，作为草原变化的主导因素，可以比较方便地用数字指标来表达与控制。具有这种倾向的决策者显然不喜欢“复杂性”而喜欢“简单性”。这种简单化、单一化、“一刀切”的偏好可能有管理角度的理由，但是它倾向于拒绝牧区问题的复杂性。不幸的是，草原牧区问题的特殊性恰恰是它的复杂性。

再说观念上的问题。轻视特殊性还源于人们混淆了差异与差距。有学者指出将东西部“差异”视为发展和文明的先进与落后的“差距”不仅缺乏历史感，也会在实践中将问题简单化。因为这种倾向不能尊重经济不发

达地区的不同特点。其实那种将西部地区发展简单视为东部经验之“西移”的做法，与将发达国家的经验照搬到我国一样，都是过分突出集中性的技术经济因素而忽视环境、历史、文化和社会因素。这种滤掉和剔除特殊性的思维，很容易将一个较为传统的社会或地区向工业化社会变迁过程中“化约”为一系列工程的布局或资本的扩展过程。体现在人的价值观方面，就是只尊重经济价值，而忽视其他价值的独立性。用市场价值衡量一切，调整一切。这种对不同文化传统缺乏了解与尊重，有可能造成政策简单化的负面影响。总之，在“模仿的研究氛围”中，坚持重视内蒙古牧区的特殊性不仅需要实事求是的勇气，也需要实事求是的智慧。

第二个现象是对于某些社会进程，我们不能说“放慢一些”。

这体现了“模仿的研究氛围”的另一个影响。当关注牧区社会经济变迁过程中的一些问题时，总会感到有一种居高临下、咄咄逼人的逻辑引导你：既然方向是对的，何必计较过程与方法？你能说市场化、现代化的方向是错的吗？与此紧密相关的是，在许多政策执行中，都体现出一种强烈的将社会变迁“工程化”的倾向，一种大干快上、不断加速变化的压力。一些值得注意的问题之产生恰恰是与这些社会进程的“高速度”有关的。

例如，我们发现一些地方的生态移民工程进行得非常迅速。牧民还没有形成自己放牧以外的生计能力，就被移民到了生疏的城市。一些推进市场化、产业化、城市化的进程轰轰烈烈，而一些牧民却十分盲目，在迅速的社会变动中处于“被运动”的状态，缺乏讨论、缺乏准备、缺乏选择，甚至缺乏后路。这些政策或工程，即使出发点是好的，给牧民带来的效果也是很难说的。最糟糕的是，希望市场化现代化政策的推进与牧民的接受力相匹配、让后者有更充分准备的想法，在上述动辄“加快”的气氛中也显得非常微弱。即在事关大多数群众利益变动的问题上，为什么不放慢一些，让大多数人准备更充分一些，参与更多一些呢？社会变迁的成功离不开牧民的主动参与，因为他们是社会进程的主体与政策服务的对象。

然而要求不断加快变化的声音远为强大。关心速度胜于质量的几个动力来自：①追求以关键指标描述的政绩，如经济增长率、资源化率、城市化率。②在企业介入公益事业或推进社会工程时，其中赢利的工程不宜耽搁。③草原牧区的牧业、农业、工矿业、旅游业资源的开发与市场化进程往往与改变牧民原有处境有关系。“加快变化”就是这样赢得了话语霸权，以国家名义的自上而下推行的社会工程总是带着一种无比的紧迫感，在尽

可能短的时间内完成某某部门的任务目标。加快进步本是好事，但是如果忘记“好”字当头就会欲速则不达，快而不好。

这些年来，我们深感这种“模仿者情结”在束缚着对真正的问题进行深入探讨。它已经渗透到人们的思维方式中。我们越来越深刻地意识到现在需要一种新的认识态度、新的研究氛围。具体说来，特别需要扭转对牧区的特殊性认识不足的状况，特别需要改变只强调目的而轻视方法与方式的态度。而这种认识态度首先需要的是“尊重”二字：尊重内蒙古草原牧区的生态、历史、经济的复杂性，尊重在这里世代生存的牧民。

三 研究牧区与牧民问题的理念与观点

草原牧区问题研究的结果在很大程度上取决于你对其复杂性的态度与认识。我们的态度是接受并尊重它的复杂性，即使这需要承认有不少问题我们还远远没有搞清楚。我们认为草原问题的复杂性，首先在于草原牧区是与农耕系统不同的生态社会系统。其次还在于草原从来就不是封闭的，而是一直在与外部世界的互动中改变着自己。而这两者又决定了当今牧区的脆弱性及其面临的深刻危机：如果它不能在市场化大潮中适应挑战保护自己，就会走上衰亡之路。这一形势对我们的政策理念与方法提出了紧迫的挑战。本书的宗旨是沿着上述问题进行一些探讨。本书希望表达的观点或理念大致有下面几个。

第一个是我们承认草原牧区是与农耕系统不同的系统。

草原文化的精髓不只是长调与舞蹈，而更是适应多变而恶劣的自然环境的智慧。2000年以来，沙尘暴的治理将草原生态状况与包括北京在内的经济发达的“中心地区”空前紧密而又广泛地联系起来，国家启动了草原生态保护工程。对于政策成效的争论引发了学者们对究竟怎样认识草原生态社会系统特征的反思。

我们认为强调草原—牲畜—牧民是一个独特的生态—社会系统的观点是正确的：“今天的草原畜牧业，是几千年的游牧业逐步演化和完善的结果。游牧制度的最大特征是如何适应变幻莫测的外部环境，以动制动，获得理想的生存状态。而中国传统生产方式的主流是农耕文化。农耕文化的最大特点是结构稳定，界限清晰，环境变数相对少，对未来的预见性高。而游牧生产方式的最大特点是界限模糊，环境变数相对多，对未来的预见

性低。”多少年来，生存在这里的蒙古族人民在与自然的互动中形成了具有悠久历史的生态文化或游牧文明。其核心是适应草原世界多变和广袤的特征，其智慧是在不平衡的多变的自然环境之中实现草—畜—人之间平衡共生的关系。值得注意的是，我国的反思思潮与国际学术界早些年的走势一致。学者们强调干旱半干旱地区的人类—环境动态系统的特征，例如，认为其特征一是高度可变性（甚至是不可预测的），二是低产出率（许多干旱地区的土壤有机物质含量少，加总的影响不大），三是人口稀少，四是遥远性（更富移动性，距市场更远），五是发出的声音微弱（远离中心地区和决策者，同时也较难送达服务）。内蒙古草原牧区，就属于上述“干旱地区”。正是这些关键特征决定着草原生态—社会系统的复杂性，注意这恰恰是“湿润地区”，往往也是“中心地区”或农区所不具有的。

作为经济研究者，承认上述草原特征意味着承认：经济规律取决于人与自然环境的长期互动的性质与特征，而不是相反的由“经济规律”决定生产方式。草原双承包制度，就是一些人头脑中只有从农耕地区来的“一包就灵，产权清晰”的观念，轻视牧民间的合作联系的产物。而当一些地方由于破坏草原畜牧生产需要的“移动性”而加剧了生态退化，牧民面对的经营风险也渐渐显露出来的时候，才发现合作与放牧方式才是干旱草原严酷环境生存所需要的。简单的市场经济信条只能浅化我们的经济分析。事实上，清晰性与模糊性之间需要的不是简单的取舍而是明智的权衡，因为清晰性往往需要增加交易费用，这在环境多变、不确定性较大的条件下表现明显。又例如权利（如草场使用权等）固然重要，但是没有相应的“获益能力”，弱势群体不仅不能获益，还可能在混乱的变革时期丧失生存条件，最后合法地丧失法律权利。2009年诺贝尔经济学奖得主、美国学者埃莉诺·奥斯特罗姆批评了那些追求所谓“万能药”的学者。她说：“最好的例子是1968年哈丁在《科学》杂志上发表的题为《公地的悲剧》的文章。在美国，环境专业的学生至少要读四五遍这篇文章。这个理论有一个非常完美的分析——资源（这里举的是草场的例子）向所有人开放，于是草场上的人落入一个陷阱，不得不过度放牧和增加牲畜。如果要保护资源的可持续利用，就必须由外来的力量来管理，比如说政府国家，要么归私人。然而实际上不是这么简单：不同的海拔、经纬度、文化，还有一些其他的因素，都会影响规则在当地是不是能很好地得到执行。国家所有制、私人所有权、社区控制，在有的地方成功了，在有的地方失败了。它们的

成败取决于这些制度与当地的生态是否匹配。”

将内蒙古草原牧区生态环境等同于农村或发达地区环境条件，忽视其特殊性的做法只能给牧区带来损失，这是半个多世纪以来正反经验反复证明了的道理。

第二个是牧区必须适应现代化与市场化进程。

尽管多年演化形成了非常特殊的牧区“人—草—畜”生态社会系统，但是它从来就不是一个孤立的系统，而是一直处于与其他系统和文化的互动之中。一部中国历史，就是草原系统（游牧文明）与中原系统（农耕文明）之间的互动与融合的过程，也是草原牧民在适应与创造中建立新生活的过程。而20世纪80年代以来由国家推动的市场化过程，是一个结合着集约化、产业化、城市化等“现代化”内容的过程，只不过是这一进程的最新章节。尽管内蒙古牧区的传统文化与生产生活方式有许多优秀的值得继承的内容，但是牧民们，特别是年轻人也向往现代化生活的因素。这些内外因素决定了我们另一个基本理念：牧区不可能完全固守草原系统的传统，它必须因应外部世界变化创造自己的未来。

第三个是在市场化进程中的生存与发展取决于牧民自身能力的提高。

这是一个处处在“化”的时代：大到市场化、现代化，小到定居化、集约化、人工化、公路化。可以说，现在的市场化—现代化改造和影响传统牧区经济与社会的过程实际上是一个转换评价体系的过程，是一个迫使或诱使“落后者”的各个方面都向市场发达地区“看齐”的过程。这包括生产方式和生活方式上倾向于城市的稳定与舒适（如定居）；经济活动的多重目标集中于货币收入（或利润）；人们之间的赠与和依附等关系让位于单一的交换关系……草原畜牧业是这样，整个草原生态—社会系统也是这样。市场化实际是逐渐用现有的外部的市场价值来重新衡量这里的一切事物，包括人、社会、历史遗产、自然资源，并重新安排或“最优配置”我们这里的一切“生产要素”。这也是一个“单一化”过程：支配我们这里的价值的主要是市场价值或力量，而那些与之相悖的价值，无论是经济的、社会的、环境的诉求，都会被削弱、铲平或摆平。市场力量神奇、强大、没有情感。它可能带来新的活力与机会，让我们改进生产工具与方式，将我们带入新的时代。如果我们增加了获益能力，资源的潜在价值在市场交易中得到体现后就会造福于我们。如果无此能力，伴随着我们的能力、产品、习惯等被更低估价，我们分享资源开发的剩余分配权利也将随之失去。

我们认为草原牧区健康发展取决于三个要素的有机结合：第一个是中央在财政等方面的支持；第二个是草原产业、人口等布局和结构的调整；第三个是牧民与社区自身能力的增长与创造性的发挥。以往一些政策效果不够明显或持久，与第三个因素缺失也有关。国内外历史上有两个经验：一是对一个较弱群体的发展而言，外部援助是重要的，但是它既可能成为这个群体良性循环发展的条件也可能成为它在“等靠要”中失去创新动力而衰落的开始。二是对一个愿望良好的调整经济—人口结构的社会工程，如果仅仅将老百姓当做一种经济要素，进行“诸多要素的优化配置”，使之经常感到“被调整”的无奈，它就有可能因一厢情愿而归于失败。这些情况都忽视了“以人为本”的原则，一个地区成功的社会进步，说到底它是的人民自己学习、参加、创造的过程。

我们希望新时期草原牧区的发展战略能够实现上述三种要素之间的平衡与有机结合，牧区自身能力提高和创造性发挥是体现“以人为本”的科学发展观的核心要义，是牧区可持续发展未来的最根本保证。本书就是围绕这个主题进行探讨与思考的。

第四个是新的战略需要突破部门思维的局限性。

作为研究者，我们的弱点是往往着重于事物的合理性而不善于像决策者那样思考如何在现实可行的空间中进行选择。我们常遇见一种“政策悖论”：如欲解决一些较深的问题，方便而可行的措施解决不了问题，而能够解决问题的措施不一定可行。我们知道“更系统的分析和更综合的方法”才能真正解决问题，但是有关管理部门有时做不到（因为不具备这个条件）。于是熟悉情况的管理部门的同志会说外界的批评或期望“站着说话不腰疼”，因为在第一线工作的人只能从眼前既定的事实出发考虑能做什么：他们既不能超越部门的权限制定新政策，也不能回到过去重新做选择，事实上他们不得不做的一些缺乏效果的事正是为了补救政策的遗留问题。这的确是事实，我们应予以理解和尊重。但是事情的另一方面是：如果这都是一切真理，是否意味着我们只能依赖既有路径思考问题呢？既然现实大都是过去的历史积累而成的，存在其合理性，那么学术性、战略性研究的价值又在哪里呢？显然，我们需要突破“政策悖论”对思想的约束。战略层次的考虑有别于部门考虑的地方在于：它不需要追求急功近利的目标，更不能被后者劫持；它应抓住历史机遇（进化分岔的关口），在社会进程关键时刻做出有远见的选择。而这种选择在任何一个部门基础上进行都是有困