

草原法是草原牧民的大法

刘书润 2011.3

一、 实施草原法的界定范围和草原畜牧业的特点

凡能提供有蹄类牲畜饲草料和活动场地的地段都可为草场。草场分为天然草场和人工草场。天然草场又分为放牧场和割草场。草原法中的草原实指草场。具有草场的地区可以包括我国的大部分地面，基本上可以划分为两大类或两大块。大致以 400 毫米降雨量为界，西北属于干旱半干旱以天然草场放牧畜牧业为主，少数民族集中的地区，东南为湿润半湿润区，以农业、人工草地舍饲圈养为主。二者的区别很大。由于后者的畜牧业以农业种植业为基础，这里的天然草场有限，人工草地与农田界限不清，属于农业范畴。草原法可以不包括此类农业畜牧业。以天然草场放牧为主，非农业的草原畜牧业应在草原法范围，也就是干旱半干旱大致以 400 毫米降雨量为界的西北地区，也包含以牧为主的高寒地区。因此草原法中草原的关键词为干旱半干旱、高寒、天然放牧、少数民族。其特点完全不同于农业畜牧业。造成的主要因素是气候，特别是水分。环境的差异形成两种不同的生产生活方式，这是不以人的主观意识为转移的客观存在。历史上曾多次尝试相互转换，均告失败。在人类还不能改变大气候的情况下，只能保持各自的特点，顺其自然。

草原是牧民的家园，草原法是维护草原牧民权益的法律。

1、草原畜牧业不是要改造自然而是体现人与自然的和谐，主要依靠天然草原的合理利用，而不是把重点放在草原建设、改良，建立在人工草场上。这里不适合开垦，农业较多为副业，与属于农业范畴的农业畜牧业截然不同。

2、草原畜牧业的产出主要是生态是文化，精神高于物质。再多的物质投入往往得不到相应的物质回报。快速发展会带来环境破坏，牧民对物质上的满足不难达到，但在精神上的满足不够。牧民现在的贫困除了物质之外，还有更重要的被忽略的精神层面，光给钱是不行的。

3、草原畜牧业不是追求产业化、集约化，而是人性化。沙产业、草产业、现代集约化的畜牧业不适合草原畜牧业。

4、对于草原生态系统的每个成员都是平等互利的，没有优劣益害之分。不能任意开除某个成员，也不能随便加入第三者，而是协调它们的关系，牧民同样是草原的一份子。

5、再小的农田也能生产出粮食，可是任何单独的草场都是无价值的。草原的价值在于组合。草场划分到户经营，我们的一系列草场评价体系受到影响，草原功能的真正发挥成为过去。

6、草原的哲学是“动”而不是“定”，牧民的权利主要不是居住权、固定权，而是移动权、游牧权。草原时空多变、多灾，为了草场适度利用、避免灾害，必须大范围移动，把对草原的压力分散，变成动力。因此对草原的投入不能总放在固定点的建设上，而是促进游牧上。体现对游牧条件的逐渐改善上，使移动变得更便利、更舒适，更为现代化。

7、草原畜牧业不是追求最高、最优、最多，而是适度、适中、和谐多样。牧民不多打一个不该打的猎物，不多养一只不该养的牲畜。发展也要适度。

8、草原畜牧业的现代化主要体现在保证国家的生态安全、社会稳定、民族团结、生态文明的发挥和固有文化的传承。先进的民族教育、信息的畅通、牧民的移动自由，当然最重要的还是当地牧民权利的保障。

二、对现行“草原法”的修改补充意见

- 1、草原法的制定应该广泛征求各方面的意见。不仅包括理科生态学、草地经营学还有社会文化方面的专家学者，重视不同观点。特别是基层干部，尤其是牧民的意见。
- 2、第一章总则第一条说明制定本法的目的。把建设放在利用前面，发展现代畜牧业。正如“国务院关于加强草原保护与建设的若干意见”国发（2002）19号中所说：“转变草原畜牧业经营方式，逐步改变依赖天然草原放牧的生产方式，大力推广舍饲圈养方式，积极建设发展人工草地……”这是明显背离草原环境特点和民族文化的做法，不能作为制定草原法的目的。应改为：为保护、合理利用草原，维护牧民权利和生物多样性，促进民族经济文化的持续发展和社会安定，制定本法。
- 3、第二条，本法所称草原指天然草原和人工草地。在第九章附则中所称天然草原包括草地、草山和草坡。那么我国面积最大的以超旱生之灌木、半灌木、亚乔木组成骆驼主要放牧的荒漠植被如梭梭荒漠，还有作为最好冬季牧场的沙地、沙漠，就不算天然草场了吗？应界定为半干旱、干旱、极端干旱、部分高寒地区的草原、荒漠、草甸、高寒草甸、部分沼泽、郁闭度小于30%的山地、沙地疏林灌丛都属于天然草场的范围。
- 4、第八条，草地的监督检查，必须发挥具有草原所有权的嘎查和牧民的作用。他们仍是草原的主人。
- 5、第二章，草原权属。草原不同于森林，和农地一样，最好的选择应归草原人民集体所有。国家需要征用的，所有的征用者只能有使用权，不能改变权属。在使用期应付使用费，用完归还。另当别用续签合同。在牧区大部分原国营农牧场、种畜场、种子场、兵团、军马场、各部门副食基地等，现在大多改变了性质，变为普通牧场。原先都选择了当地最好的地方，现在多数都成了本地区环境最坏、居民最穷、治安最差的烂摊子。事实证明，靠国家养活好国营草场没有前途，应该归还给当地牧民集体，它本来的主人。已经确认的集体所有草原，应按法律规定马上发放所有权证给嘎查。
- 6、第三章规划。我国各种草原规划方案可以装几列车，可是至今还没有多少真正实施的。其主要原因是脱离实际，脱离当地基层干部和牧民的参与。依据的材料除从书本上网上拼凑，缺乏确实可靠的本地数据，如草场的生产力。只根据一次或几次剪割量，不是牲畜放牧采食的产草量，再乘以利用率得出生产力。利用率是人为推算的。到底多少利用率才不使草场退化，都不知道。即使确实的草场生产力有了，实际草场的承载力还得不出来，因为牲畜在天然草场放牧，不同于舍饲圈养。牲畜对草场的作用是多方面的，往往践踏比采食强烈。牧民说牲畜有五张嘴，包括四个蹄子，只算一张嘴是不行的。

还有草场等级的划分（见中华人民共和国农业行业标准：天然草原等级评定技术规范，2008.03.01 实施，中华人民共和国农业部发布）等为定量。依据牧草品质分成优、良、中、差、劣五等，按优良牧草在草群中的比例把草场分为五等。级为产草量，也划分为五级。但实际上不存在不同地区各种牲畜都能接受的牧草品质等级。另外此标准只是草场中牧草的等级。草场包括地形、地貌、土壤和其它。假如给我一块10万亩草场，我不会按上述等级标准去选。首先是草场所在的位置，最好在草甸草原地带，例如锡盟东部，靠近城镇和公路。第二选草场类型多样，平地、丘陵、沙地，更少不了河流滩地草甸。第三选土壤肥沃土层草。把草放在最后，因为草的稳定性不如上述几项。

草原健康状况评价（见中华人民共和国国家标准，2008.04.01 实施）。健康概念的引入是好的。国外讲草场分为健康、有风险和不健康三类。其中不健康草场多为

水土流失严重、土壤基础受损、植物群落结构出现巨大改变、自然恢复很难实现的草场。一般因为过度放牧造成的退化草场，甚至重度退化也不属此类。我国现行标准将评价内部水文、土壤、生物三大类 12 项，但不同地带如草原、荒漠、沙漠、沙地、滩地差别太大，按此标准将会得出，最好最原生的荒漠也不如最差最退化的草原植被。另外综合评定计算也有问题。实际上其它都可以单项特别严重，应按特别严重的单项评价。如一个平时健康的人得了肿瘤，其健康指数要比一个普通的有不少小毛病的人差。谁最健康呢？还有我国有的草场健康标准实际上是放牧强度的函数，其结论是随着放牧强度的增加草场越不健康。

草原退化指标（中华人民共和国国家标准：天然草地退化、沙化、盐碱化的分项指标，2004.4.1 实施），过分加权了牧草高度、盖度产量指标。原生种和退化指示牧场的增减不分地带，出现误判。我国的草地经营基本上还停留在套用农业和人工草地的方法。真正适合我国广大牧区的草原学还未建立起来。草原规划成了无米之炊。建立在极其虚弱的基础上，其规划又怎能起指导作用呢？

- 7、第五章利用。本应是草原法的重点，但在此章中谈别的。对于以天然草原放牧为主的草原畜牧业，利用高于建设。利用的内容应该非常丰富。大量事实证明，四季游牧是利用天然草场最经济最高效最标准的方式，它保证了草原几千年未出现大规模退化，是游牧文化的载体。我们对待游牧的正确态度应该是学习继承发扬改进。从上世纪八九十年代草原出现空前的大规模退化，其根本原因很明显是草场按户经营告别游牧造成的。可是有人却把罪责强加给原始落后的游牧、坚持游牧的牧民身上。这一观点也反映在草原法上，在利用这一章节上只字未提，代之的是提倡圈养舍饲、禁牧、划区轮牧之类，划区轮牧和游牧不是一回事，是照搬国外人工草地或条件优越草地的做法。试验证明在我国广大牧区不可行。据国外试验，划区轮牧能提高载畜量 30%，可是仔细一算，增加的牲畜还不够围栏投资的。克旗白音干干 16 万亩围栏一次性花费 850 万元，只有老公家干得起，以后每年的维修费受益牧户都付不出来。牧民反映牲畜在围栏里总走而不吃草，把草都踩坏了。估计过不了很多年就废了。

草原承包到户经营之初刺激了生产，这是事实。牲畜猛增牧民暴富也是事实。很多人把原因归为草原承包到户，告别落后原始的游牧。可是有的明白人却认为是埋下了祸根。有位老嘎查长曾预言，十年以后看结果。因他知道十年后居民点附近的草场就开始退化了。结果不出所料。牧民开始买草料过冬，大约从 2003 年开始支出逐渐超出收入，把多年的积蓄慢慢花完，走向贫困。沙尘暴频繁发生，只好围封禁牧休牧，围封转移，牧民进城。可是更加大了草原的负担，环境继续恶化。国家加大投资力度，大搞草原建设。又投入百亿补偿牧民因失去草场的损失。国家的钱再多，也是纳税人的，得到的回报是钱还不够，再加大投入。怎么办，挖煤开矿，从地上转向地下。从地上植被的退化转到地下水的急剧下降。更严重的环境问题又出现了，将来会出现卖煤的钱还不够买水喝，这就是无视牧民权利、践踏传统文化的后果。作为一个草原工作者，非常痛心的是我们的一些草原改革直接影响到牧民生活、民族团结、国家地方的生态社会安全。十分奇怪的是草原政策的制定过程对出传统的游牧文化、牧民的基本权利这样无视，竟然只字不提，这是中华人民共和国的草原法吗？

- 8、第六章 保护。牲畜、老鼠、昆虫都是草原生态系统的成员，是它们维护了草原的正常循环。它们是草原的保护者，不是破坏者。由于我们的政策失误、管理不善，造成牲畜紧随着老鼠蝗虫数量的猛增，系统失调。应协调它们的关系，不能开除或加害某个成员。控制牲畜数量，合理利用，进行游牧，是解决所谓草原鼠虫害的根

本。草原火是草原运转的动力，促进草原更新。近年来内蒙古东部大面积羊草草原被针茅代替，其中原因之一就与失去了火动力有关。因为草原火对根茎类草、地下茎的羊草更有利。牧民是草原的真正主人，失去了草原最有力的捍卫者牧民，一切草原保护将会落空。

- 9、第七章监督检查，第八章法律责任。草原的集体所有权应落实于嘎查，承包给牧民。加强嘎查的权力和民主建设，提高牧民的主人公作用，成为监督检查的主力军，是做好落实法律责任的关键。

本草原法不适合广大牧区。

1、 应正确划定本法范围。

2、 我国草原牧区横跨若干地带，生态地理环境、社会历史背景、民族文化、生产生活方式差异很大，草原法应该阐明。政策实施、科研、生产、经验的推广、文化的传承要本着因地制宜、实事求是的原则，切莫一刀切。

3、 草原法基本上没能正确反映我国草原牧区的生态、社会特点。不切实际地提倡划区轮牧、禁牧、发展人工草地、围封转移、发展围栏、舍饲圈养，把适合农业畜牧业的一套设施生搬到草原牧区。

4、 草原法漠视我国和世界作出重大贡献的游牧文化，改变目前仍行之有效的、作为文化载体的游牧生产方式，这是必须纠正的。

5、 草原法没能体现加强草原所有权和使用权。嘎查和牧民的权利是草原权属者嘎查和使用者牧民。由旗县政府直接面对每块草原，除了能进一步加大管理费用投资和加深政府与牧民的矛盾冲突外，不会有任何好效果。

6、 我国畜牧业的两大块，以天然草原放牧为主的草原畜牧业，以种植业为主的农业畜牧业。前者的经济、物质产出远低于后者，而且没有迅速增加的可能性。但在生态、文化、精神层面贡献巨大、特点突出。但是看不见摸不着的非物质产出与目前我国发展模式格格不入。两者相互补充正是我国畜牧业的优势。有人建议出两个草原法，另一个可以叫饲料法，也可以省略，因为后者完全可以包括在农业范畴。现代农业的发展趋势是畜产品所占的比例越来越高。解决十几亿中国人的肉奶需要主要靠农业畜牧业。但这并不影响草原畜牧业的发展。因为它具有更重要的长远的战略意义。本草原法的基本思路就是符合现代市场经济迅速发展的需要，不顾草原牧区的特点，改以天然草场为人工种植，走建设养畜道路，照搬国外农业畜牧业的做法，全面改造占我国国土面积 40 %以上的干旱半干旱、高寒草原牧区，认为这是草原畜牧业的唯一出路。这种愿望和做法由来已久，国内外已重复多次，不幸的是均以失败告终。他们认为成功的例子比比皆是，不过他们没能进一步思索，这些成功的例子都出自非干旱区的农业地区。由于这种思想目前在官方还占统治地位，草原法的出台就不奇怪了。由于草原法的影响，一系列法律法规、标准、规范如退化指标、健康、草畜平衡、载畜量测定、草场等级标准、草原监测指标等等，都成了草原法的延续，等于形同虚设或起反作用。

以前的草原游牧社会，国家、政府、集体、个人、生产、生活融为一体，成为成本和消耗最低的循环社会。物质产出虽然有限，但精神产出无穷，对世界发展起了巨大的推动作用。解放后草原畜牧业仍保持传统游牧方式。干预、投资少，但保持了良好的环境，社会安定，民族和睦，支援了国家建设。特别在三年困难时期发挥了草原的作用，可谓低成本、低消耗、投资少、贡献大，生态、牧民、国家三赢。如今加大了对草原的投入，结果却成了生态、牧民、国家三赔。原因何在，中外历史早有教训。现在我们多么需要一部真正的草原法，反映草原牧区特点，维护民族

传统文化、牧民权利的草原法。