

协同治理框架下的全要素运行模式

——青海省梅陇模式对内蒙古生态畜牧业发展的启示

张敏

摘要：从合作社经营到“分田到户”是我国农牧业历史上的成功经验，但随着经济社会发展，传统牧户由于受到交易成本、资金、劳动力、技术等因素的制约，面临着生产经营方式落后、分散经营很难抵御市场风险、无法通过集约化和规模化经营提高生产效率等问题，牧业和牧民在交易链中处于弱势地位表现得日益明显。梅陇生态畜牧股份合作制建立起的“以草定畜、草畜平衡、增草增畜、畜草同步发展”的均衡发展机制，对改善草原生态，建设环境友好型社会具有示范作用。

关键词：生态畜牧业 股份合作社 全要素

改革开放后，我国广大牧业省区参照农区的家庭联产承包责任制实行了以草场、牲畜双承包的草原家庭承包经营制，改变了“草原无主、放牧无界、使用无偿、建设无责”的局面，一段时间内激发广大农牧民投资建设草原的积极性。但历经40年的开放和发展，牧民所处的生产和生活环境发生了深刻变化，一家一户分散经营的模式已经不能适应当前经济和市场新形势。自2007年《农民专业合作社法》出台后，全国各地纷纷出台政策鼓励发展农民/牧民专业合作社，如今看来，农业合作社的成功案例相对更多且经验更为丰富，而牧业地区受多重因素影响，发展速度相对缓慢。尤其是作为“创新农村社会管理的有效载体”而“参与农村社会治理”的功能发挥得还不充分。笔者近期有幸参与中国社会科学院“百村百乡百企”调研组赴青海省天峻县的实地调研活动，体会到“梅陇”模式在基层生态治理中的作用和经验，将调研中的所见所感予以总结，以期对内蒙古生态畜牧业发展提供参考和借鉴。

一、治理背景与协同困境

青海省天峻县位于青海湖西北部、柴达木盆地东缘，地处海西、海南、海北三州交汇处，平均海拔4000米以上，布哈河、疏勒河、大通河均

发源于县境内的木里地区，所以天峻县也被称为“三江”源头。天峻县也是海西州唯一纯牧业县，是一个以藏族为主体的多民族聚集地区。在独特的生态环境和传统的畜牧生产状况下，长期存在生态、生计与发展困境。

（一）生态困境

天峻县位于祁连山自然保护区的团结峰保护分区和三河源保护分区范围内，保护区总面积32.82万公顷。由于地处高寒、气候干旱，植被覆盖率低，牧草生长期短，草地生态环境极其脆弱，从天峻县草原生态状况统计数据来看，全县3镇7乡普遍存在不同程度的草原退化、沙化现象，其中，退化草地面积占草场总面积的61.72%，中度以上退化草场占可利用草场的38.28%；草地退化导致生态平衡失调，鼠虫害发生面积917.9万亩，其中严重危害面积达到1790.9万亩。草地退化导致生态平衡失调，对生态安全构成威胁。

（二）生计困境

受自然因素及牧业产业化水平、牧业科技含量低等方面因素的制约，长期以来，天峻县畜牧业基本保留着传统的经营方式，广大牧民群众“靠天养畜”，生产方式简单，收入增长缓慢。梅陇村作为天峻县重点贫困地区，2008年合作社成立初期的人均年收入仅为4623元，与实现共同富裕的目标尚有差距。

（三）发展困境

本次调查发现，一方面是大部分受访藏民不懂汉语，受教育程度不高且缺少其他技能，外出就业的渠道和范围较小，人草畜矛盾较为突出。另一方面，牧业大户与无畜户在草畜总量、经营能力、对抗风险能力等方面差距较大，多主体的目标和行为缺少一致性，协同治理难度较大。

二、治理做法与典型经验

梅陇生态畜牧业专业合作社成立于 2008 年，在经历了试点起步、探索创新、凝练固化等发展历程后，逐步形成了“以草场承包经营权、牲畜折价入股、劳动力专业分工、生产指标量化、用工按劳取酬、利润按股分红”的股份合作制经营模式。2017 年社员收入 20865 元，比组建初期增加了 16065 元，增长率 334%，高出天峻县人均可支配收入的平均水平；牲畜母畜比始终控制在 80% 以上，较入股前的 45% 增加了至少 35 个百分点；仔畜繁活率达到 80% 以上，成活率达到 90% 以上，牲畜等级比例进一步扩大，被农业部授予“全国农民专业合作社示范社”。

（一）草畜折价入股、划区轮牧

牧户以草场承包经营权、牲畜折价入股，其中，草场入股按照草场承包使用权折价标准亩计算，如表 1 所示。同时，为科学利用草场、落实草畜平衡，合作社规定，户牧民可以入股的牲畜数必须符合草畜平衡标准，即每 24 亩草场入股 1 头牛或 4 只羊，超出标准的牲畜不可折股入社，

表 1 草场承包经营权、牲畜折价入股方案

| 藏羊 | | 牦牛 | | 草场 | |
|--------|-----------|---------|------------|----|---------|
| 对牙及以上羊 | 800 元 / 只 | 4 岁及以上牛 | 2400 元 / 头 | 夏季 | 2 元 / 亩 |
| 周岁羊 | 600 元 / 只 | 3 岁牛 | 1300 元 / 头 | 秋季 | 3 元 / 亩 |
| 羔羊 | 400 元 / 只 | 2 岁牛 | 1000 元 / 头 | 冬季 | 5 元 / 亩 |
| | | 犏牛 | 400 元 / 头 | | |

由原牧户自行处理；没有达到标准的可以按标准逐步补齐。

针对夏秋草场牲畜潜载力强，冬春草场牲畜潜载力弱的现状，合作社对入股草场进行合理配置，开展划区轮牧和优化放牧制度建设，依据政府业务指导部门提供的草地生产力测算结果，将冬春草场划分 22 个轮牧单元，每个单元划分 2 个轮牧小区，放牧天数为 207 天；秋季草场划分 27 个轮牧单元，放牧天数为 90 天，年轮牧两次；夏季草场划分 27 个轮牧单元，放牧天数为 70 天。明确规定放牧顺序、放牧周期和分区放牧时间，逐区放牧，轮回利用，实现一个季节一个区的轮牧方式，给草场以足够的休养周期，较好地解决一家一户经营而造成的牲畜迁移频次和牧民流动经营行为降低的问题。

（二）专业分工、牲畜分群饲养

合作社打破传统分散养殖方式，对牲畜实行“统一轮牧、统一育肥、统一防疫、统一配种、统一加工、统一销售、分群养殖”的“五统一分”管理方式，对入社牛羊按照牲畜种类、生产用途、性别、等级等经过鉴定重新组建畜群，组建羊群 27 群，每群 360 只左右，包括公羊 1 群、一级母羊 4 群、二级母羊 12 群、三级母羊 7 群、生活羊 1 群、后备母羊 2 群；牛 4 群，每群 300 头左右，包括杂色牦牛 1 群，黑色牦牛 2 群，犏牛 1 群。通过分群饲养，提高养殖效率，繁育优良畜种，优化畜群结构，一方面实现牧民的专业化分工，另一方面确保统一配种、统一产羔、统一出栏，从而实现合作社规模化和集约化生产经营。

（三）用工按劳取酬、利润按股分红

合作社建立了草场、牲畜、劳力、技能、管理等要素参与分配的“股份分红、工资报酬和绩效奖励”分配格局。年收入在兑现合作社办公经费、生产成本、管理和放牧人员工资报酬后，所盈利资金不低于 70% 用于社员股份分红，剩余盈利作为合作社公积金，用于扩大再生产和绩效考核。合作社由社员民主推选出放牧经验较好的 31

户牧户作为合作社放牧员，安排3户7个劳动力负责饲草料种植基地管理，对剩余40户劳动力，通过发展“飞地经济”进行有效转移。合作社利用积累资金先后投资145万元成立洗车行；投资319万元在天峻县城繁华地段购置商业用户（一层300平方米，二层1137平方米）；在西宁夏都大街投资160万入股搏玉品质宾馆，通过合理进行劳动力专业分工的方式，结束了单纯依靠传统畜牧业增收的局面，形成了多元增收的格局。

（四）定性量化扶贫帮困机制

梅陇生态畜牧业专业合作社成立后，建立定性量化的扶贫帮困制度，解决了以往贫困户因经营不善而二次返贫问题。主要做法是：自2009年起，合作社整合“整村推进扶贫开发项目”资金38万元，购买后备优良生产母羊850只，整合合作社的后备生产母羊50只，共900只用于扶贫帮困工作。合作社每年扶贫4户贫困户，每户225只，由合作社统一经营，将所产的生产母羔配股给贫困户，以增加贫困户股份份额和分红效益，第二年重新安排4户贫困户，以此类推，滚动扶持。2012年全村16户贫困户就已经实现整体脱贫，入社成员股份实现了均等化，缩小了贫富差距。

（五）强化制度建设，推进规范运行

在建设进程中，合作社以村为单位组建股份合作制生态畜牧业合作社及内部组织机构，民主选举产生了理事长、监事长及理事会、监事会成员，根据合作社生产运行管理及职责，设立了财务部、生产部、销售部、多经部等四个职能部门。生产部下设种公羊管理组、育肥组、放牧组、饲草料管理组和畜疫防治组。通过召开社员大会对社员牲畜资产配股制度、社员自食羊分配制度、外出看病住院资金垫付制度、牲畜核查清点制度、社员外出学习考察制度、合作社管理人员工资标准、定性量化的扶贫帮困制度和三产发展计划等8个内部运营制度进行不断修订和完善。严格落实“理事会提议、监事会和理事会商

议、党支部审议、成员代表大会决议、财务和社务公开”的“四议两公开”重大事项议事制度，健全完善合作社盈余分配办法，保障社员知情权、决议权等民主权利。

三、协同创新成效与启示

回看梅陇生态畜牧业专业合作社的10年发展历程，与其说“梅陇模式”是畜牧业生产方式上的创新，不如说梅陇模式是基层治理的成功。梅陇合作社“实现了增产增收，转入减畜，优化结构，转变生产、经营、组织、发展方式的‘双增双减一优化四转变’目标，取得了生态效益、生产效益和生活效益的‘三生共赢’”，更为重要的是，它作为典型案例展示出少数民族省区的基层治理模式正在发生深刻变化并且逐步走向成熟。

（一）自主治理与政府嵌入相结合

政府在促进合作社建立，解决发展困境上起到了关键作用。从当地畜牧部门了解到，近年来政府在推进“股份合作制经营模式”建设方面投入的资金十分可观，三级政府在畜牧合作社的建立、母畜饲养、有机畜产品品牌建设、能力提升示范创建方面的扶持累计超过亿元。特别是在合作社建设初期，梅陇村所在的新源镇政府要求以村为单位组建股份合作社，村（乡）班子成员或党员必须带头先入社。时任新源镇的镇长亲自参与组织召开社员大会100多次，协助制定了合作社章程、生产要素作价入股方案、划区轮牧方案和减畜方案、内部管理和财务制度及承包合同等。

（二）利益联结机制激发内生动力

通过草场、牲畜和劳动力生产要素全部折价入股的方式，梅陇合作社实现了牧民、合作社、村集体三重利益联结。未成立合作社前，梅陇合作社牧民饲养藏羊3-4年才出栏，每年要消耗鲜草近1500公斤，增重却不超过2公斤。现在按照合作社“专业分工、牲畜分群饲养”等做法规模化放牧后，羔羊6-8个月就可以出栏，既节省




了饲草，又确保羊肉肉质最佳，实现了经济效益最大化，“草场划区轮牧”后，部分草场得到充分休养，如表 2 所示，合作社草场产草量亩均增产 15-20 公斤，植被覆盖度提高 10%，有效地解决了生态与生计困境，也与牧民爱护且依赖草场的情感相一致。有效的三重利益联结机制，提高了牧民入社的积极性，也增加了合作社发展的内生动力。

（三）发挥协商民主的作用

梅陇生态畜牧业专业合作社开展的股份合作制融入了工业化管理理念，运用现代化经营形式和管理手段，通过引导牧民以草地和牲畜入股组

建股份合作社，实现资源集约化、资产股份化、生产专业化、经营协作化、用工统筹化、营销市场化，破解小生产与大市场脱节的矛盾。但梅陇实行的股份合作制与一般意义上的股份制还有一定的区别，梅陇生态畜牧合作制股份的股东按每人一票的形式而不是股份大小享有话语权。牧民通过实现草场、牲畜、劳动力全要素参与入股，而非按财产所有权的大小来划分话语权，是以协商民主的形式，发挥基层民主，保障村民享有平等参与权。

10 年的实践中，梅陇合作社也遇到了很多问题，如养殖牲畜大户不愿入社、抵触思想严重、合作社内部管理制度不够细化等情况。但事实证明，通过调动多元利益主体，形成强大的村民力量，可以促进合作社与牧民间良性互动，达成真正的“善治”。

参考文献：

[1] 王忠林. 坚持合作社本质属性 依法推进合作社规范健康发展 [N]. 农民日报, 2018-7-17.

[2] 中华人民共和国农民专业合作社法.

（作者单位：内蒙古社会科学院公共管理研究所）

责任编辑：代建明

表 2 天峻县 2011-2017 年草地监测数据统计表

| 年度 | 盖度 % | 高度(CM) | 总产草量(kg/hg) | 可食产草量(kg/hg) |
|------|-------|--------|-------------|--------------|
| 2011 | 73.8 | 7.9 | 2998 | 2895 |
| 2012 | 64.7 | 7.1 | 2094 | 1949 |
| 2013 | 79.94 | 8.1 | 3494.29 | 3101.53 |
| 2014 | 79.81 | 8.5 | 3601.66 | 3195 |
| 2015 | 85.66 | 8.56 | 3698.5 | 3303 |
| 2016 | 84.6 | 6.3 | 4565.2 | 3730.7 |
| 2017 | 84.2 | 4.7 | 2410.09 | 1970.77 |