

可持续畜牧业——适当的政策促进进步

- 扭转牧区环境恶化需要一个首要的政策目标以推动畜牧业发展
- 国家政府和其他行动者需要使牧民对草场资源的管理合法化，提升当地治理能力，促进惯例的公平化
- 政府应支持牧民对土地的持有权并且通过基于对牧区农业生态系统的理解基础上的土地使用规划来保护他们的土地占有权
- 通过加强对市场上多种商品和服务的统一以增强牧区经济的弹性



伯尔尼阿尔卑斯山脉夏天的牧场

简介

牧场（包括草场，热带草原和苔原）是世界最大的陆地生态系统，覆盖将近40%的地球表面。他们对其所提供的生态系统服务和支持的生计都极为重要，然而却极易受到土地退化的影响。牧场的退化常被归咎于过度放牧和牧民对资源的不正当管理，而过度放牧并没有得到重视，因此采用的解决方案常常会加重退化并且带来穷困。小范围的过度放牧在许多牧场都存在，但常常是由于对移动性的限制、对土地的私有化和不可持续的牲畜养殖方式造成对畜牧业有所限制这一后果。

畜牧业已被很好的证明是最可行的牧场生产和土地利用方式之一，但是这种可行性逐渐的被法律，经济，社会和政治上的抑制因素削弱。许多政府根据惯性思维认为畜牧业本来就会造成环境的破坏并且在经济上也不不具有合理性，因而他们推行牧民定居和改革的政策，这类政策常常错误的将畜牧业与激烈化、现代化联系在一起。这很有可能适得其反，加剧土地退化，削弱这些国家的经济。

什么是生态系统服务？

生态系统服务是指人类从由自然生态系统支持的资源和过程中所获得的利益。生态系统服务被分为必需品（如食物、水等）、规范（如气候和疾病等）、支持（如养分循环，农作物授粉等）和文化（精神和娱乐方面的好处）。一些高价值的牧场生态系统服务的例子包括被牧场内外共同使用的水资源的供给，土地形成，植物授粉，及为医药和生物科技提供的基因资源。

牧区的退化不仅是对于畜牧业的未来，也会对上百万依靠旱地生态系统服务创造福利的非牧民带来很多可怕的后果。旱地生态系统提供食物，纤维，饲料，薪材和淡水，并且帮助改善水质，授粉，种子的传播和气候。它们也提供文化服务例如娱乐、旅游、文化认同、景观和土著的知识，以及支持性服务如土地发展，初级生产和养分循环。

大多数服务的受益者是非牧民，但是牧民需要通过可持续资源管理的政策和对流动放牧的合理利用及其他管理工具保护和发展的生态系统服务。如果未来人们希望继续享有这些服务，那么

牧民在保持生态系统健康及耐受性与创造生物多样的农业风景区方面扮演或者已扮演的角色就必须获得理解与鼓励。

作为农业生态系统的牧区土地

家畜在几个世纪甚至在一些国家几千年来都是牧场环境的一部分，并且它们对环境有深远的影响。牧场通常被认为是天然的荒地，然而事实上，许多牧场通过多年人为管理，如对家畜的放牧和对可控燃烧的利用，已改变了很多。某些牧场为了保持生态系统功能和生物多样性可能会依赖于这些人类干预。那么保护可以因此依赖于有效的畜牧业的持续，并且如果畜牧业被禁止或者被限制那么它也会引起环境的恶化。

什么是农业生态系统？

生态系统是一个由所有植物、动物和微生物（生物因素）组成的在一定范围与所有环境中无生命物理（无机）因素相作用的自然单元¹。农业生态系统是一个半驯化的生态系统，通过人工管理下的种植生产食物。农业生态系统被定义为为了生产食物（和）非食物²以及环境服务这一基本目的人类对生态和自然资源的管理。农业生态系统的面积覆盖约30%的世界土地，并且它们的范围从独立生产的农业生态系统到较大的生态地区。

许多牧民颇为了解他们牧区的环境从而可更有效管理资源，他们还通过制度安排来保证公共管理土地的自然资源的管理。当地信息知识的有效性取决于牧区政策实施的好坏，以及处罚玩忽职守这类情况的能力。计划发展的人也在另一方面经常会纠结于如何将自己的知识和科学方法应用到解决环境问题和牧区的不确定的问题上，而作为多次在尝试和试验的代价，结果往往是加重了牧区系统非可持续的变化。这类对畜牧业的替代是引起牧区退化和生物多样性损失的一大主要力量之一，如果要扭转这一趋势就需要理解并逐渐建立适应的畜牧业和本土的畜牧业知识。

有效的政策

什么是政策？

政策过程有时候可以被合理解释为政策分析政策指定和政策实施这一周期。政策分析由比较不同的政策选择，审阅它们可能的影响并且预测它们怎样支持政策的受众等组成。政策制定包括决定政策的目标，确定政策需要用到的方法，政策实施指的是把这些决策加以实践。这种分类的对政策制定的研究很少能够相互结合，并且政策目标与政策方法常常很模糊。利益相关者常常按照自己的计划形式，以确保他们自身的目标或者优先选择特定的方法。

保护政策

旱地积极的环境成果并不仅只通过保护政策就能实现：那些令牧民远离牧区和限制放牧流动性的保护政策反而会导致土地的退化。但是，和保护相关的政策在一些国家通过鼓励牧民主动管理和利用牧场自然资源，尤其是通过以社区为基础的自然资源管理和社区保护政策，从而改善了土地退化。让当地社区在保护自然资源的过程中获得额外收益的政策更容易成功，如通过旅游创收等。

保护政策目标需要涵盖对景观、生态环境和物种保护，并且需要对牧民完成该目标的能力有清晰明确的认知。

坦桑尼亚的支持牧民政策产生很有前景的成果

坦桑尼亚1988年野生动物条约对畜牧业和野生动物保护之间的冲突进行了清晰的说明。政府应明确畜牧业在保护生物多样性方面所扮演的角色与牧民扮演该角色所需承担的机会成本，对旅游收入的公平分配提出相应的解决方案。作为的回馈，有些旅行社正在对畜牧发展项目进行投资，承担起全新的保护野生动物和栖息地的义务。成功的例子有塔拉戈尔和塞伦盖蒂国家公园，在公园内，野生动物的迁徙路线和疏散区域与放牧区相重叠。

土地所有权

大多数牧场都是公共管理的，因为资源分布稀疏难测并且移动性是重要的管理战略，所以如果牧区土地使用私有化，那么牧区土地将极易遭到破坏。当政府政策明显倾向于私有化时，产生的结果将是冲突的增加、牧民的贫穷及环境的恶化。当政府政策坚决拥护公共的土地管理时，对于牧民将会产生相反的结果。在绝大多数的牧区，可持续土地管理需要对牧区公共管理权利的保护及对牧民领地的正确认知。

蒙古土地制度强化牧区管理

蒙古2003年“土地法”规定，给予一部分牧民社区对自然资源更大的控制权。社区小组已发现了很多组织和重新建立缘由机构和普通土地管理制度的机会。因此，社区和当地政府合作加强对牧区的管理并且对外来人员未经批准的对牧区的使用进行管制，与此同时维持在邻近区域获取粮草的权利。这样的规定在经济上大幅提升了社区成员的生活水平，并且稳步改善了环境的质量。

自然管理

那些为原有决策和当地有关资源利用的规章制度的执行创造空间的政策扭转了土地退化的状况。鼓励牧民作出有效决策不但意味着对原有机构的重视，同时也是原有机构和政府的统一。社区组织需要当地认证机构的法律支持，当地政府需要和当地社区组织开展建设性的工作。这需要中央政府更大力度的支持以制定所需的政策，提供所需的资源和能力建设。

¹Christopherson, 1996.

²Wood, Sebastian and Scherr, 2000



Quetena Grande社区中蓬勃的befedales湿地牧区
(波托西, 玻利维亚)

政府对本土知识的支持扭转 玻利维亚的土地退化

“Bofedales”是安第斯高原中受管理的湿地，可以形成沙漠中的绿洲，支持近70%的供骆驼科种群食用的植物物种生长。千年来牧民们通过堤坝对Bofedales中的水流进行管理，延长了季节性生产能力的同时，可能成为使骆驼科种群驯养化的关键因素。但是，近年来制度上对于这些湿地加强保持的安排的逐渐减少导致了Bofedales土地的盐碱化、河流的干涸，以及周边地区快速扩散的环境恶化等问题。政府近期的政策逐渐意识到了当地人民应享有的权力和文化认同，这将加强Bofedales社区层面的管理安排，使得当地的环境管理更加进步。

政府对流动性的支持

可管理的牲畜流动性，通常简称为游牧，是畜牧业的中央管理途径之一。流动性使得生产商能够有效的收获“斑点状”的牧场资源，意味着他们在空间和时间上有异质性。牲畜的流动性是保护牧区生态系统服务的关键因素，因为它使得季节性人迹罕至的草场获得放牧的好处，帮助种子传播，允许紧张的定期放牧而不是稳态放牧，并且提高牧民的风险管理。虽然牲畜的流动性常常是维持畜牧业经济和环境条理性的关键因素，但是牧民的流动性也是同样重要的，尤其是在需要很高劳动投入的生态系统（比如牛奶加工或维护安全）。因此，流动放牧需要保护关键资源和通道，并需要适当的当地政府和支持流动性的基本服务。

西班牙合法的牧区迁移

1995年的西班牙议会的一个法案宣布国家12万公里的Cañadas（即游牧走廊）合法化，来确保牧区羊群保持季节性移动，从而继续保护该国的生物多样性。西班牙的游牧畜牧业，特别是在山区地区，用生物走廊的网络连接各生态系统，在其中，牲畜为原生植物起到载体的作用。牲畜通过施肥提高土壤肥力，通过肠道的划破作用帮助发芽，它们还通过肠道和毛远距离传播种子，可超过30万米远，从而提高西班牙牧区的生物多样性和生态系统的健康和完整。



启用流动放牧，需要保护关键资源和通道（伊朗）

对经济增长的政策

只要是与提供环境服务的畜牧业的核心功能一致，支持牧区经济发展的政策也可以对环境有积极的作用，比如尊重流动性和共有使用权，允许有效的决策实施，并且让牧民能够获得他们付出的收获。牧民发展政策不应该只专注于畜牧企业，也应该支持补充生计，如生态旅游，小生态环境市场的标志性产品发展，而且在很多情况下，也应该支持替代生计来使一些牧民能够离开牧区系统。

瑞士高山畜牧业的 可持续发展

瑞士山区的政策目的在于保护自然以及保护人们的社会经济发展权，这从联邦和各州的相关法律中可以体现出来。一些联邦法令和政策本着要保持社会、经济和环境之间的共生关系的目标，已经增加了牧区投资。政策手段包括在引进改善土地使用的补贴、根据生产经营单位的大小来立法，确保他们有足够大来享受规模经济和保护生物多样性、还有投资发展传统奶酪行业，反过来又可说成发展山区经济、创造就业机会、增加旅游业和保护山区生态。



骆驼奶冰淇淋生产与牧民生计互补策略（印度）



塞哥维亚追求支持牧民议程宣言（西班牙，拉格兰哈）

建议

扭转环境退化的牧区需要一个促进畜牧业的总体政策目标

环境退化是无法单独通过环保政策来解决的，需要关注广泛影响牧民生计的政策。此外，仅确保政策的变化是基本不会达到预期的产出，还需要密切关注这一政策和其他与其矛盾的政策实施，以及影响畜牧业的相关政策的差距。不要寻求单一的政策解决方案来应对多部门挑战，而是鼓励各国政府和其他机构采取一个发展畜牧业的总体政策目标，或者追求一个支持牧民的政治议程。

政府应该将牧区草地资源治理合法化，加强牧区治理能力，促进原有机构的合作公平性

发展地方治理的过程应以包容性协商为基础，确保各方的所有权，政府和原有机构的作用需要加以明确界定。地方政府的治理应该适应变化，而不是扼杀它，而且应该鼓励适当

的变化，比如在妇女权力赋予等方面。应该鼓励原有机构代表社会全体成员（妇女、青年、老人和处于社会底层的人）。不同的牧民群体之间、牧民和非牧民之间的历史关系，尤其是在共享资源的地区，要纳入政府和原有机构的关系之中。

政策制定者应该认识到，牧场的土地使用计划需要保护牧民权和他们的土地使用权

政策制定者和发展规划者需要理解牧区的农业生态系统，并且了解“系统完整性”对生态系统服务的持续供应的重要性。换句话说，牧区土地需要加以保护，防止关键资源的流失，在这种损失已经发生的地区政府应该寻找方法来恢复牧民管理的资源，或者至少也应该恢复资源的使用。在某些情况下，这要求接受生态可持续土地边界和跨界资源的获取。政府应该确保牧区领地完整性的法律保护，以及发展创新的法律框架来帮助牧民确保公共使用权。传统的领导需要加强力度，并在这样的法律框架内赋予其管理资源获取和使用的权力。

发展牧区经济应该加强市场多样化商品和服务的整合，并加强牧民的牧场管理能力。

可持续的牧场管理依赖于牧民加强生计，以及在遭遇当地气候事件和应对气候变化或者全球化的冲击的弹性恢复能力。牧民需要使其生计组合多样化来合并补充收入和替代收入，他们还需要为其生产的商品和服务全方位提供更大更公平的国内外市场准入。多元化和市场发展都要求相应的技术创新，以增强牧民的牧场管理能力，并根据他们的需求和资源提供合适的经济和产品服务。最终成功和多样化的牧民生计依赖于宏观经济政策和国际贸易规则的改革，以减少营销障碍。

结论

政策是指导性原则，旨在影响机构的决定和行动，在这个政策报告中的建议适用于非政府组织、联合国机构和公约，同样适用于各国政府。联合国公约的体制政策，比如防治荒漠化的“生物多样性”公约，可以通过防治荒漠化和国家生物多样性行动计划的国家行动方案来影响国家政策的进程。然而，如果公约有实质性的影响，他们一定会受到国家环境部位之外的关注。如果他们想要克服竞争政策的优先次序和相互冲突的政策过程，所用来影响更广泛的国际政策议程的公约和机制需要更严格的审查。

在许多国家，土地退化可以通过使牧民土地管理实践，利用他们知道的本地知识，从当地的经验和本地化过程中受益而有效解决。这种“社会性”的解决方案是较强的可以替代技术解决方案，是在技术很难切实解决问题的层面上扭转土地退化的行之有效的方法。这些解决方案可以通过适当的政府支持和放宽政策限制而实现，很难通过单纯的部门保护方法而实现。

维护长期可持续牧民生计需要超越政策限制的放宽，在边境和遥远的地区构建牧民生计面临众多的挑战，而生计的可持续发展的关键是把本地化的优势。这意味着在固有的环境建立与畜牧业的友好关系，市场产品以他们“绿色”特色或其他凭证为基础，用旅游收入补贴牧民生计，公共或私人部门为广泛的环境服务付款，比如碳封存、生物多样性保护或保持生态系统服务。如果畜牧业对于环境的好处的将越来越被赋予市场价值，那么政策和规划需要更加根据田园农业生产系统的复杂要求量身定做。