

# 生态畜牧业合作社能否成为促进牧民 从“自然人”到“职业人”转型的有效组织？\*

## ——青海拉格日生态畜牧业合作社案例解析

苑 鹏 罗千峰

**摘要：**针对草原牧区牧民传统生产方式面临的“小、散、乱、弱”等突出问题，生态畜牧业合作社能否成为促进牧民从传统“自然人”到现代“职业人”转型的有效载体，学术界存在不同观点。本文运用制度经济学和农业现代化相关理论，以拉格日生态畜牧业合作社为典型案例进行解析。研究发现，生态畜牧业合作社通过建立产权清晰、成员共同治理社区公共资源的治理机制，构建市场化导向的专业化、标准化、社会化和绿色化的生产经营制度，可以成为引导牧民实现从“自然人”转型为参与社会化分工的“职业人”的有效组织，但它需要具备社区成员资源禀赋同质性和价值认同、本土化社会企业家有效供给及地方政府提供系列化公共服务支持等要件，并且合作社的制度框架需要符合本地政治结构、产权结构及社会结构的要求。

**关键词：**牧民 生产合作社 草场公共资源 社会分工 现代牧业 产业振兴

**中图分类号：**F320.1 **文献标识码：**A

### 一、问题的提出

全面推进乡村振兴，实现小农户与现代农业发展的有机衔接，草原牧区的牧民是一个难点。改革开放以来，中国草原牧区全面实行草畜双承包责任制，牧民成为草原牧区的生产经营主体，生产积极性得到空前释放。但在草场公有共用的制度下，牧民从追求畜群最大化的理性选择出发，造成草场超载和退化，对草原生态产生较大负外部性，导致牧民经济活动进入“围栏效应”的误区。在过去的40余年，草原牧区经历的“分畜到户—牲畜扩充—（新）公地悲剧”“分草到户—细碎化经营—围栏陷阱”“三权分置—不完善契约—过度放牧”，造成草地退化（谭淑豪，2020）。草原承包经营制度的

---

\*本文系国家社会科学基金重大项目“特色农业赋能农户增收长效机制构建研究”（项目批准号：21&ZD091）、中国社会科学院创新工程“农村组织与制度”学科建设项目的阶段性成果。感谢中国社会科学院学部委员张晓山研究员和匿名评审专家的宝贵意见，当然文责自负。

经济功能、生态功能、社会功能之间产生诸多矛盾（代琴和杨红，2019），独立经营牧民存在的“小、散、乱、弱”问题成为实现牧民与现代畜牧业有机衔接所面临的巨大瓶颈。

“小”突出表现为牧民经营的规模不经济。按有关专家的计算，中国牧民户均经营规模仅为最优草地经营规模的25%（张正河和张晓敏，2015）。这种超小规模经营模式与农业生产的“过密化”关系密切（刘守英和王一鹤，2018），造成农业的“内卷化”（黄宗智，2013），并制约了农业的现代化（焦长权和董磊明，2018）。“散”主要表现在牧民没有参与到社会化的分工体系，生产经营相对封闭，劳动分工停留于家庭内部的自然分工，缺少外部先进技术与现代经营管理的注入与支持。“乱”是指牧民生产经营的无序化。在市场竞争中，牧民呈原子化状态，各自为战，不能形成合力，生产经营存在不同程度的盲目性、跟风性，短期行为突出，导致出现恶性竞争现象。“弱”是指牧民生产经营能力弱。牧民依靠自我要素供给，延续传统生产方式，依靠传统经验，造成生产率低、商品化率低、产品优质率低，缺少市场竞争力。

从已有研究文献看，关于小农户与现代农业的有机衔接路径，学术界存在不同的认识，大体可以归为三类：一是基于中国农村基本经营制度，引导农户发展合作社之路；二是加速小农户土地流转，发展以公司农场为农业基本微观主体的公司农场化道路；三是培育提升农户能力，发展新型农业经营主体的道路（魏后凯等，2020）。其中，以农民专业合作社为载体，加速小农户组织创新，进而促进其生产方式现代化转型是学界关注的一个重点，但相关文献多集中于农区的小农户，关于如何利用传统社区组织资源优势，推进牧区牧民现代化转型的研究相对薄弱。

自2008年起，青海省在大力推进生态畜牧业建设中，开展生态畜牧业合作社建设工作，学术界对此日益关注（李双元，2015；黄延信和黎阳，2017），并由此引发是否又重新回到传统计划经济“人民公社时代”的担忧。对于引导牧民将个人承包的草场和私人牲畜统一流转至村集体领办的生态畜牧业合作社，并由合作社统一调配全村劳动力资源、统一组织生产、统一收益分配的发展模式，学术界存在着对统分结合的双层经营体制的创新，还是“重回老路”的不同看法。尽管经过十余年的发展，出现了一批以拉格日、梅陇等为代表的典型示范生态畜牧业合作社（安梨红和罗增海，2021），但对于这种发展模式是否具有可持续性，是否具有可复制、可推广的一般性意义，学术界仍没有得出一致结论，而这直接关系到中国特色多样化、多元化农业农村现代化进程的推进和道路的选择。本文基于对青海生态畜牧业合作社的典型案例分析<sup>①</sup>，试图从现实问题出发，运用制度经济学和农业现代化的

<sup>①</sup>2020年9月15日至22日、2021年7月14日至17日，笔者先后两次赴青海省黄南藏族自治州泽库县、海西蒙古族藏族自治州天峻县等地调研生态畜牧业合作社发展情况。其中，对拉格日生态畜牧业合作社累计开展了为期近一周的入社、入村、入企、入户调研，同当年参与拉格日合作社创建的政府部门人员、大学生村官、合作社理事监事、成员代表、普通牧民成员及外聘管理人员等20余人进行了座谈和个别深度访谈。本文所引材料除注明外，均来自笔者第一手调研资料。中国社会科学院学部委员张晓山研究员、中国社会科学院农村发展研究所刘长全研究员、陆雷副研究员、王术坤助理研究员参加了第一次调研；青海省畜牧总站罗增海教授为笔者安排了两次调研，并全程参加了第一次调研；青海省畜牧总站安梨红为笔者提供了大量调研帮助及文献资料。他们对本文做出了重要贡献，特此致谢。

相关理论构建分析框架，以期拓展小农户与现代农业有机衔接路径的理论探索和实证举例。

## 二、理论分析框架

### （一）关于集体行动的制度选择

牧民以社区集体资源为基础发展农民合作社的组织创新是一种集体行动。对于集体行动，存在“集体非理性”行为，对此学术界形成了具有广泛影响力的三大模型，包括“公地悲剧”（Hardin, 1968）、“囚徒困境博弈”（Dawes et al., 1977）和“集体行动的逻辑”（Sufrin and Olson, 1966）。其中，对于共同使用公共资源形成的“公地悲剧”，学术界给出的相应解决路径有两种，一种是收归国家所有，一种是市场化方案。按照经典产权理论，在公共所有制下，由于无法排他，公共资源会被毁坏，即使实现了排他使用，形成分配规则的谈判成本也将十分昂贵（Demsetz, 1967）。对此，奥斯特罗姆给出了不同的答案，她冲破传统的国有或私有的二分法，提出了构建“有私有特征”制度与“有公有特征”制度的混合（奥斯特罗姆，2011）。

奥斯特罗姆认为，资源退化问题无法单纯依靠传统的政府治理模式或私有化模式来解决，借助资源使用者自主治理模式可以为资源的可持续利用与发展提供保障，通过社区范围内的成员共治，可以实现资源开发利用的相互监督，达到降低监督成本和防止“公地悲剧”的双重效果（Ostrom, 2009）。基于对全球各地成功案例的经验分析，她提出了著名的实现社区公共资源成员共治的八项设计原则<sup>①</sup>，可以归纳为需要明确界定资源的产权和使用权，实施民主决策，健全监督权、奖惩机制和争端解决机制，社区组织拥有自治权，形成从基层到地方再到国家的纵向组织体系和治理规则体系。一些国际经验也显示，集体行动制度及产权体系与自然资源的管理之间存在着相互作用的机制，但它们的价值往往被低估，甚至被误解（基于集体行动和产权的国际农业研究磋商组织项目，2013）。在中国也存在类似情形，经历了计划经济时代农村人民公社运动的失败后，对通过集体行动方式共同管理公共资源的机制选择，无论是政府、学术界，还是村庄、农户，都“谈‘合’色变”，尽量避开集体行动的制度变迁痕迹。因此，从中国基本国情出发，探究公共资源共同治理的本土适用性，不仅可以重新认识集体行动制度，还可以基于中国实践，丰富奥斯特罗姆公共资源共同治理理论。

### （二）理论分析与基本假说

按照制度经济学的基本理论，技术进步、人力资源禀赋和自然禀赋并不是一个经济体经济增长的关键，有效率的经济组织才是经济增长的关键（诺思，1992）。对于一个共同体的集体选择，存在收益与支出，人们在集体选择过程中，会将现有规则预期收益和成本的净流量与替代规则预期收益和成

<sup>①</sup>具体包括：清晰界定公共池塘资源的边界；确立符合本地条件的公共池塘占有和供应的规则；确立成员参与集体选择的操作规则；有检查公共池塘资源状况和占有者行为的监督者；对违反操作规则的占有者进行分级制裁；构建占有者之间或占有者和官员之间冲突解决的机制；占有者设计自己制度的权利不受外部政府威权的挑战；建立社区、地区和国家多层次的组织体系，将资源占用、供应、监督、强制执行、冲突解决和治理融合在一个体系内，建立不同层级、而不是单一年级的规则（Ostrom, 2009）。

本的净流量进行比较，只有当创立或利用新的制度安排所获取的净收益大于零时，行为者才会对这种新的制度安排提出要求（张曙光，1992）。

以社区集体牧场为载体创设生态畜牧业合作社，可以将牧民各自分散的生产资源和劳动力集中起来，进行生产要素的合理配置，推动生产各环节开展分工协作，有组织地开展规模化、集约化、社会化生产，提高资源的利用效率，形成规模经济，降低生产成本。但合作社的制度创新也产生了新的成本，首先是增加了牧民成员间的信息不对称，带来成员的机会主义行为和搭便车行为，使得组织的交易成本增加，并且产生了潜在的市场排斥，那些劳动生产率达不到市场平均水平的成员，以及产品品质达不到商品化要求的产品，将面临被淘汰出局的挑战和风险。这需要合作社建立新的制度安排来规范和协调成员间的交易机制，使集体行动产生的净成本被净收益所覆盖。随着信息技术的普及应用，信息传递和组织监督成本大大降低，这为解决信息不对称、降低交易成本等提供了技术可行性。同时，作为世代原住民居住、以血缘与地缘为纽带联结起来的传统社区，其经济原则与资本主义市场经济原则不同，成员间存在着相互帮助的传统，其劳动就业和土地利用的合同形式也不同于现代市场经济体系的合同形式（速水佑次郎和神门善久，2003），因此可以一定程度地克服市场排斥产生的负面影响。并且，社区成员遵守社区已经建立的社会规范，如有违反，将遭到心理上和社会上的强烈抵制。当现代化的力量需要制度变革时，社区里长期培育出来的社会规范和道德准则，会引导制度朝着经济高效和社会稳定的方向变迁（速水佑次郎和神门善久，2003），这意味着这些社区原则会形成社区凝聚力，有助于合作社制度的稳固，减少成员的机会主义行为及相应的监督成本，保障合作社组织制度创新的净收益为正。

合作社通过推进成员分工分业，实现生产专业化，专业化有利于提高劳动生产率，促进产量增长和财富增加。随着劳动分工的演进深化，报酬不断递增，那些既生产农产品又生产工业品的“自然人”农民逐渐转化为社会化大生产下的专业农民或专业工人（杨小凯和张永生，2003）。据此本文提出第一个研究假说。

H1：生态畜牧业合作社促进牧民从传统生产方式下的“自然人”转型为参与现代社会化、专业化生产的“职业人”。

作为提升牧民市场地位的一种工具，生态畜牧业合作社只有获得高于牧民独立经营的市场竞争力，才能实现组织的可持续发展。国内外历史经验表明，在市场起到资源配置决定性作用的制度下，任何合作社的竞争力都是源于节省了市场交易费用，形成了规模经济、市场谈判力，推进了初级农产品生产者实现纵向一体化（恰亚诺夫，1996），最终满足高质量发展下的产业结构升级和消费升级需求，所有依靠政府特惠性待遇的发展均是不可持续的。据此本文提出第二个研究假说。

H2：社区生产合作社的可持续发展源于制度安排内生的市场竞争力，而不是完全依赖于政府的外部扶持。

综上所述，对于草原牧区生态畜牧业合作社的创新发展，本文将回答两个基本问题。一是为什么会生态畜牧业合作社的制度创新。应用制度变迁理论和奥斯特罗姆的公共池塘理论，解析为什么集体行动选择了生态畜牧业合作社的创新形式，这种建立在传统社区基础上的合作社制度是如何构建

起社区集体资源的共同治理机制，地方政府产业政策、合作社政策以及政府公共部门在其中扮演了怎样的角色、发挥了怎样的作用。二是生态畜牧业合作社如何引导牧民从传统生产方式向现代生产方式转型，进而实现个人身份的职业化。应用合作社企业理论和农业现代化理论，分析牧民从独户经营转向合作生产共营后，在生产要素配置、技术应用、产品生产与营销等方面的变迁，通过全面参与到社会化大生产的分工中，成为追求经济收益最大化的职业劳动者。

本文选择以青海省黄南藏族自治州泽库县拉格日生态畜牧业合作社（以下简称“拉格日合作社”或“合作社”）为例展开案例研究。选择该合作社，一是因为它作为青海省生态畜牧业合作社的一个标杆样板，具有较强的社会影响力，受到社会和学术界的广泛关注（刘华彬等，2019），但以往研究大多聚焦经验介绍，因此仍有开展学术深度研究的空间；二是因为它作为青海省最早一批发展起来的生态畜牧业合作社，已持续发展了10年，并在不同发展时期留下了一手档案资料，研究素材丰富。通过对拉格日合作社的案例解析，本文试图回答学术界和社会的疑惑，即拉格日合作社的发展实践是不可复制的、地方政府树立的一个“盆景”，还是可以成为草原牧区引导牧民与现代农业有机衔接的一道“风景线”。

### 三、拉格日生态畜牧业合作社的案例解析

#### （一）试点下的生态畜牧业合作社的制度创设

拉格日村是一个平均海拔3500米的纯牧业村，有四个村民小组。全村现有牧户184户，共895人，牧民家庭收入来源长期依靠放牧。20世纪80年代中后期，黄南藏族自治州全面实施草场承包到户，到21世纪初叶，全州有上百个村庄出现了牧民间草场使用权的转租<sup>①</sup>，流转出草场的牧民发展二、三产业，实现了劳动力的非农化转型。但在拉格日村，牧民中一直盛行着“唯放牧是本”的思想观念，外出务工被视为“不务正业”，因而直到创办生态畜牧业合作社之前，全村都没有开展草场流转，近400个劳动力中，外出务工人员占比不足3%，牧民们延续着以放牧为生的传统生产生活方式。然而，随着人口规模不断扩大，从生计需求出发，牧民不断扩大养殖规模，超载放牧，草场日益退化、沙化，草畜矛盾突出，背后反映的是人多草少矛盾的逐步激化，传统草原畜牧业发展模式陷入恶性循环，难以为继，牧民生活普遍贫困。2007年，拉格日村的贫困人口占到全村总人口的八成以上，这种状况在青海省广大牧区中具有典型代表性。为缓解牧区经济发展与生态保护之间的矛盾，2008年青海省提出了生态立省战略，并选择全省六个牧业州的七个纯牧业村开展生态畜牧业合作社建设的试点工作，2010—2011年，全省生态畜牧业合作社试点数量增加到600个，拉格日合作社位列其中。

拉格日村党支部从可行性出发，选择了第二村民小组先行先试，主要是看中了组长俄多。俄多是贩卖虫草的经纪人，见多识广，公益心强，在村民中威信高。他认同政府向他宣传的合作社模式，认为合作社的理念与藏文化倡导的博爱理念具有内在一致性。俄多接受任务后，首先是动员说服了组内

<sup>①</sup>截至2008年6月，黄南藏族自治州全州草地流转面积达1.467万公顷，涉及2390户牧户，分别占承包地总面积的0.01%，承包牧户总数的11.17%（格日多杰，2010）。

几位德高望重的老人与他一道逐户宣传，发动本组的牧民加入合作社。面对牧民担忧自己承包的草场和牲畜再被“集体化”“堆大堆”的不信任问题，俄多组织牧民反复共同商议，讨论家庭草场和牲畜如何折价入社。拉格日合作社最终于2011年4月成立，第一批加入的牧民有36户，入社牦牛74头，夏季草场6000亩，牧民的草原奖补资金27.47万元，均由合作社统一经营管理。合作社利用部分奖补资金修建半舍饲饲养大棚，由放牧员统一管理。但当时合作社缺乏章程和管理制度，只是按照一个大家族的方式去管理，合作社的收入除了牛羊出栏的销售款，主要是依靠俄多利用成员入社的草原奖补资金开展虫草交易，经营纯收入在年底均分给每位成员。当时赶上虫草市场行情好，2011年合作社分红21万元，户均分红达到5800余元，在村里产生了轰动效应，其他组的牧民纷纷要求加入合作社。

2013年，按照促进藏区社会经济发展的统一战略部署，泽库县政府安排县农牧局定点扶贫拉格日村，并要求局长担任第一书记。农牧局长入驻村庄后，在村里连续居住了20余天进行摸底调研，了解情况后提出借鉴“最先进的公司股份制模式”，在全村推进全员、全资产入股的股份合作制模式。他先后组织村小组、党员、老人、村干部等不同人群，召开了十几次座谈会，引导牧民转变观念。到2014年，牲畜、草场入社率分别达到95.5%和87.4%。截至2021年，全村除两户牧民外，全部入社，村集体整合的草场面积9万余亩，牲畜近2万个羊单位<sup>①</sup>。

## （二）产权制度和治理机制构建与完善

1. 产权制度：成员个人股权占实际主体地位。拉格日合作社的产权制度建设从成员入社资源的折股量化、市场化定价做起，经过历时一年上百次的成员共同商议、争执，最终按照少数服从多数原则，制定出了一整套详细的草场、牛羊牲畜等不同类型、不同性状资源要素的分级折价标准。牧民的资源要素全部入社，并全部折成股份额（见表1），最终确定合作社资源性资产折股及现金入股总数为11.66万股（200元/股），股金总额2332.14万元<sup>②</sup>。对于牧民草场入股是按照政府规定的承包合同面积，还是实际草场面积，合作社尊重全体牧民的意见选择了后者。在确定草场实际面积的过程中，针对牧民不认可GPS技术、只认可传统尺子丈量的情况，农牧局发动了40多人，耗时7天时间，与牧民共同完成了全村草场的丈量工作。最终确定入社草场面积8.37万亩，并且按照牧民商量的结果将草场分为了一、二、三等。此外，合作社严格限制牧民的现金入股数量，规定每人只能入一股，以防止“不劳而获”、靠资本获利的情况。

2016年起，拉格日合作社加强规范化运行，与每个入社的牧民签订入股协议。协议规定，牧民入社的资产由合作社统一使用、管理和经营，收益按股分红。成员入股协议在县公证处统一公证<sup>③</sup>，为日后合作社在银行抵押贷款和落实按股分红提供凭证依据。

<sup>①</sup>一头成年牦牛为4个羊单位。

<sup>②</sup>除了对牲畜、草地、耕地进行股份制改造折价外，还包括144万元现金入股，合作社股金总额为2332.14万元。

<sup>③</sup>公证费用公证处减半，剩余部分由县财政补助。

表1 股份制改造折价明细表

类型	折现单价（万元）	数量（头、只、亩）	小计（万元）
生产母羊	0.15	910	136.50
对牙牛	0.20	365	73.00
周岁犊牛	0.10	714	71.40
两岁牛	0.15	332	49.80
生产良种母牛	0.60	1197	718.20
生产母牛	0.30	1185	355.50
种公牛	0.50	111	55.50
一级草场	0.0093	29645	275.70
二级草场	0.0083	27322	226.77
三级草场	0.0073	26725	195.09
耕地	0.02	1534	30.68

拉格日合作社成立之初，只有成员个人股一种股权类型。随着农村集体产权制度改革的全面推进，按照泽库县政府的统一要求，2016年，拉格日合作社实行村经济股份合作社和生态畜牧业合作社合二为一的建设，将包括经营性资产、非经营性资产和资源性资产在内的全部村集体资产纳入到合作社中来，构建“A+B+C+N”的多元化股权结构。其中，A股为集体股，是将村集体资产清产核资后的净资产折股量化形成的股份加入合作社，全体村民按人平等享有；B股指个人股，即成员个人出资和草场、牲畜入股所形成的股份，按照合作社的最新规定，B股股权确定后三年不变动，此期间不增加个人股份；C股指保障股，是从公益金中提取15%折股量化给贫困户、引进的大学生人才等特殊群体的股份；N股指外部引进社会资本形成的股份，根据县政府的文件规定，N股比例不得超过合作社总股本的30%。

截至2021年7月，合作社的总股本为8148.03万元，股权构成为：A股5815.89万元，占总股本的71.38%；B股2332.14万元，占总股本的28.62%；C股和N股均为零。其中A股与B股同股、同权，A股为全体村民人人有份，按照人头进行分配。如2020年四户没有加入生态畜牧业合作社的村民也可通过A股获得分红，其他入社成员的分红除了A股外，还有B股。合作社没有外部投资者入股，也没有提取公益金，因而C股和N股均为零。

2.治理机制：多层级的共同治理。在县农牧局的指导下，拉格日合作社经全体成员共同讨论通过《章程》，与农业农村部的示范章程相比，有两大特色。一是对成员最为关心的劳动管理与报酬单列一章，明确理事、监事、管理人员及生产人员等的工资标准、绩效考核和奖惩办法，信息公开透明，激励成员、约束决策层，并控制人工成本总额。二是专设生态保护及绩效机制一章，以控制草场载畜量，促进草畜平衡，提高良种率，优化畜牧结构。特别是将成员生产指标完成情况与成员获得的草原奖补资金、政府项目资金量化到成员的份额等相挂钩，引导牧民生产向着绿色、高质量发展转型。

在治理架构上，拉格日合作社构建“成员（代表）大会最终决策权、理事会决策执行权、监事会监督权以及成员团结互助合作”多层级共同治理机制。根据成员的居住分布和生产分工，合作社理事、

监事、成员代表与普通成员建立“一对一”联系制度，保障社情民意上传下达，信息畅通。对成员关心的国家财政资金补助及接受外部捐赠的收支情况、管理人员工资奖金福利支出情况，由合作社在市场上聘请的会计师事务所统一会计核算并张榜公布，接受全体成员监督。

拉格日合作社治理的核心是构建起激励与约束有效的收益分配制度，合作社实行按股分配盈余。合作社运行十年来，合作社的收益分配形成了两大特点：一是保障成员分红收益的持续增长（见图1）。合作社的纯收益因政府扶持资金的注入在2017年达到一个高峰后，2018年明显下降，2019年与2018年基本持平，2020年受到新冠肺炎疫情影响，合作社牛羊不能正常出栏且市场价格下滑，造成经营收益比上年下降25%。为保持成员分红逐年递增，合作社2020年没有提取公积金和公益金，造成原计划在当年设置的C股搁浅，导致外来的大学生缺乏工作激励，也直接影响他们在合作社工作的稳定性<sup>①</sup>。二是从牧民的生活需求出发，分红方式实行实物分红和现金分红相结合，其中实物分红分为夏、冬两季，以保障成员家庭全年牛羊肉等主要畜产品和曲拉、酥油等日用必需品的消费供给，满足牧民消费自家生产的牛羊肉的传统习惯。以2020年为例，合作社分红的肉品夏季为2.07万斤，冬季为7.66万斤<sup>②</sup>，户均合计400余斤。

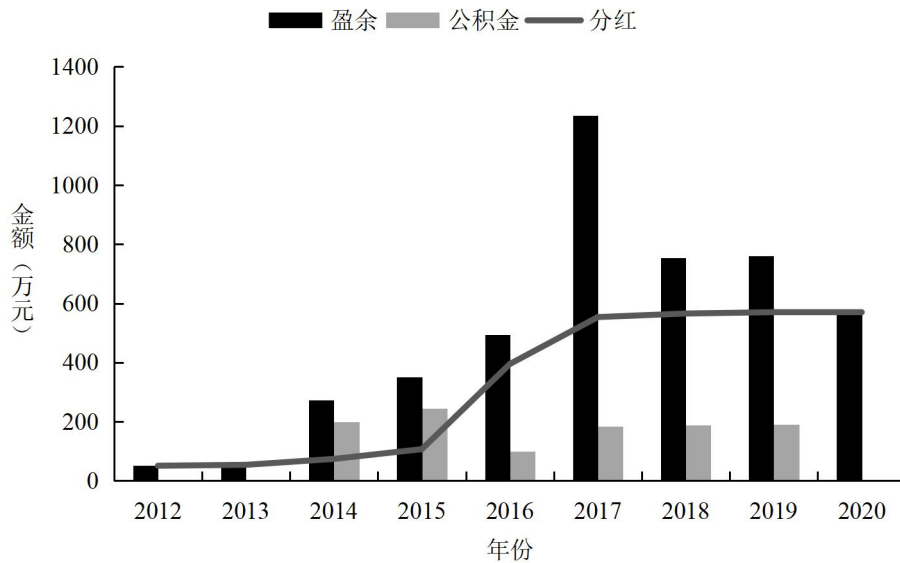


图1 2012—2020年拉格日合作社盈余分配情况

3. 生产激励机制：全面引入承包责任制。拉格日合作社作为一个直接生产畜产品的经济组织，实现有效率运作的关键是解决劳动者的激励约束问题。农业生产特有的自然再生产与经济再生产相交织，农产品产出时间和劳动时间不一致，造成劳动监督困难，这既带来了全球农业以家庭农业<sup>③</sup>为基本生

<sup>①</sup>访谈中，大学生村官多次强调在“坚持”着，并明确表示了退出意向。

<sup>②</sup>肉品分配的现金折价额按照当时的市场价格折算，平均价格为36元/斤。

<sup>③</sup>需要指出的是，家庭农业不等于超小规模农业，两者之间没有必然联系，家庭农业的核心是解决了劳动者的激励问题，



产单元的现实，也成为计划经济时代人民公社体制失败的重要原因之一：无法有效解决集体生产的偷懒、搭便车问题（林毅夫和胡庄君，1988），导致组织的低效率。拉格日合作社成立之初，牧民参与积极性不高，也与此有关。拉格日合作社汲取历史教训，借鉴联产承包制和工厂生产责任制的经验，采取了以最小基本生产单元——生产小组落实生产责任制的办法，在生产小组内，以劳动者个体为单位，实施“基本工资+提成”的计件制工作制度，同时制定牛、羊物耗标准，将投入产出与成员个人的劳动报酬直接挂钩，并实行生产岗位成员竞争上岗的方案。

以竞争最为激烈的放牧员岗位为例，应聘者在竞聘中提出的生产指标，成为合作社日后制定生产标准的重要依据。合作社组织放牧员按劳动工序，共同制定出一套生产管理制度，包括正常生产物耗、非正常损耗（自然灾害、突发疾病）指标，以及存栏率、繁殖率、产奶量等产出指标。生产者成员按劳取酬，基本工资与本地劳动力市场定价持平。生产者成员完成生产定额后，多产出的产品全部归生产者成员所有，合作社按市价收购。并且，合作社还在年终收益分配中，根据当年合作社的收益情况，对达到生产标准要求的成员进行适当奖励。这种做法在降低合作社日常监督成本的同时，解决了成员的生产激励问题。

### （三）探索专业化、标准化、社会化的现代畜牧业发展之路

拉格日合作社统一牧业生产经营后，集中整合牧民的劳动力、草场、牲畜资源，大力推进专业化、标准化、信息化的现代畜牧业生产建设，不断提高产品的产出率和资源利用率。

1. 专业化分工。拉格日合作社成立后，首先对成员进行专业分工，设立了放牧牦牛组、放牧藏羊组、二三产业发展组三大生产团队。每个生产小组的劳动力规模平均在4~8人，大多以家族为单位组成。2021年拉格日合作社389个劳动力中，直接从事畜牧业生产的只有140多人，其余大多数劳动力都转移到非农产业的生产经营。

2. 专业化划区轮牧。牧区草场夏秋季节牲畜承载力强，冬春季节牲畜承载力弱，拉格日合作社根据草原部门测算的草地生产力结果，结合草地监测与评估、载畜量核定确定饲草供给和牲畜需求，进而综合确定出草地适宜载畜量。实行夏秋季节天然草场专业化划区轮牧与冬春季节舍饲养殖相结合后，单位面积草场的牲畜承载能力得到显著提高。截至2021年，合作社的草场资源中，52%是禁牧区，48%是放牧区。虽然减畜减草，但提高了草地利用效率和效益。

组建合作社之前，牧民一个羊单位所需天然草地面积约为7.76亩，到2020年，合作社一个羊单位所需天然草地面积减小为3.65亩；天然草场合理载畜量由2011年的356个羊单位增加到2020年的10539个羊单位<sup>①</sup>（见图2）。人工草场面积也从2012年的20亩增加到2020年的1533.87亩，年均增长率高达72.03%，保障了冬季舍饲饲料供给，避免了传统饲养中牲畜经历“夏饱、秋肥、冬瘦、春亡”

---

但需要以生产要素有效利用和有效配置的规模经济为基本前提，这也是家庭农业可持续发展的原因所在。如果家庭农业的规模低于生产要素不可分性（如灌溉系统、轮牧草场面积、机械）所要求的规模，那么就存在不经济性。

<sup>①</sup>天然草场合理载畜量（羊单位）=草畜平衡面积（亩）/一只羊单位所需天然草场面积（亩/羊单位）。拉格日合作社出于可持续发展和环境保护的考虑，实际牲畜饲养量始终保持在草场资源可承载范围之内。

的恶性生长循环。同时，富余的牧草在市场上销售，也为合作社增加了经营收入。此外，专业化划区轮牧生态效益显著，2010年拉格日村草场退化为黑土滩面积达1.35万亩，经过草地划区轮牧多年的推进，合作社的退化草场在2018年已经全部治理恢复，实现了经济效益与生态效益的有机统一。

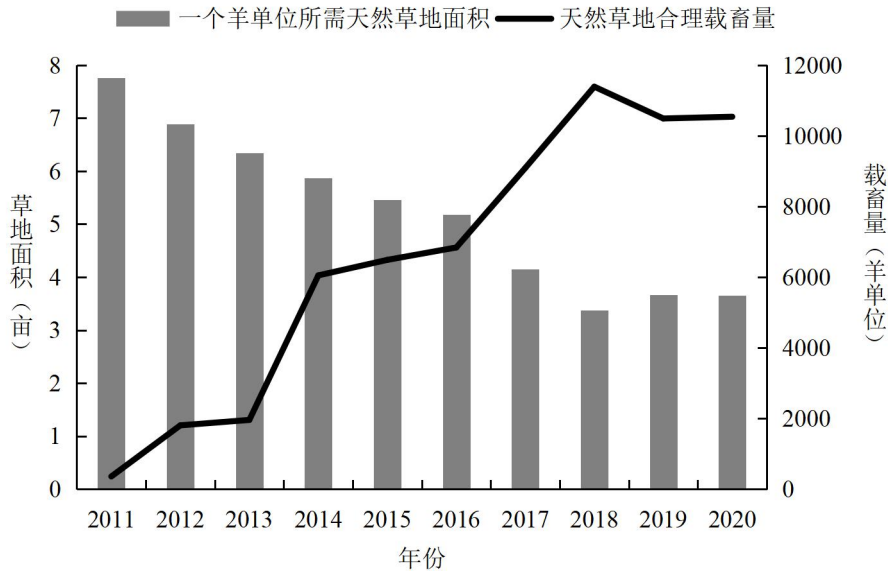


图2 2011—2020年拉格日合作社天然草地载畜量变化情况

3. 标准化分群养殖。牲畜畜种生长阶段不同，所需要的饲养技术、牧草条件存在巨大差异。在农技部门指导下，拉格日合作社对牲畜进行标准化分群分类饲养，以满足牲畜生长期营养供给、疫病防治、育种繁殖、出栏等需求，同时降低饲草和防疫成本，提升畜牧业生产的综合效益。

在此基础上，合作社全面推广全舍饲、“放牧+补饲”的程序化高效养殖技术，根据牲畜不同生长阶段的营养需要，建立指标化、流程化的饲养技术规范和饲养方案，对精料的补充料、青干草、饮水、放牧数量及时间等指标都做出详细规定。现代化的饲养方式显著提升了养殖效率，如犏牛12月龄体重可达120公斤，藏羊羔6月龄活体均重达35公斤以上，分别比当地牧民的常规散养高出24公斤、15公斤左右。

拉格日合作社还全面推行牲畜良种繁育，形成了完善的良种化养殖流程。首先按照不同等级进行分群饲养，然后通过选种选配、仔畜培育，断奶后再二次鉴定，合格者进入后备种畜，培育后再进行第三次鉴定，合格者进入繁育流程，不合格者育肥出栏。这种良种化繁育技术的普遍应用，将传统母羊、母牛体质恢复期从过去的210天和300天均缩短为90天，藏羊养殖实现了2年3胎，牦牛养殖实现了1年1胎。良种畜占比由2011年的5.69%增长到2020年的80.99%，能繁母畜比例由2011年的34.00%增长到2020年的85.00%，牦牛和藏羊良种及能繁母畜规模均有大幅提升。

4. 信息化质量可追溯建设。借助政府在全县畜牧业合作社中大力推行畜牧生产可追溯管理系统建设的机遇，拉格日合作社大力推行防疫、保险、有机生产管理“三标合一”，牲畜耳标佩戴率达到100%。消费者、保险部门和监管部门可以追溯放牧草场位置、放牧员、防疫、有机认证等相关信息，实现了

畜产品源头可追溯、养殖管理信息可查询，强化了畜牧业生产的透明性和可监督性，提升了产品的信誉度，有效化解了生产者与消费者、生产者与保险部门的信息不对称问题，降低了监管部门的监督成本。

5.产业融合化发展。拉格日合作社第一产业实现专业化分工分业后，对退出畜牧业第一线的劳动力统一开展技能培训，引导他们发展家庭畜产品初级加工与直销、藏族服饰加工、唐卡绘制、藏式家具经营等，另外还专门成立劳务输出组，组织部分成员外出承包周边县的草场，开展挖虫草业务，承揽周边项目零工等。拉格日合作社还鼓励有条件的成员去县外务工，落户城市。目前全村劳动力就业格局大体形成了三个“三分之一”，即三分之一留在畜牧业，从事专业化生产；三分之一在本村及周边村，实现非农就业；三分之一外出务工就业。全村牧民的收入来源也由此发生了根本性改变，从原来的单一依靠牛羊放牧收入，变为了放牧与打工收入相结合，收入水平显著提升，2020年全村人均年收入达到了1.5万元，全部实现了脱贫。

6.引导牧民走向现代生产方式。拉格日合作社劳动力的专业化分工和专业化生产带来成员思想观念和行为方式的根本性改变，从相对封闭的传统牧业生产下的“自然人”形态，转型到参与社会化大生产下的“职业人”形态，牧民追求经济收益最大化，与市场经济发展同步。在政府“异地搬迁”项目支持下，拉格日村牧民实现了集中定居，夏利车取代之前的摩托车成为大多数牧民放牧的主要交通工具。一些在县城和周边县城从事农特产品销售的牧民创业稳定后，直接落户城镇，实现了城镇化。专业化分工解放了家庭劳动力，加速了非农化转移，到2021年7月，全村已有40多户牧民全部迁出，另有15户牧民在县城里买房定居，非农化牧户比例达到全村牧户总量的约30%。

综上，可以初步验证本文的研究假说H1。

#### （四）构建良性互动的政社关系

如前所述，拉格日合作社的制度创新首先来自地方政府的外部推动，政府为合作社的发展提供了制度框架设计、技术、智力、资金支持与外部监督，并激活了牧民们的自我发展动力。以发展现代牧业为导向，抓住政府外部支持的政策机遇，拉格日合作社逐步探索出符合自身生产要素禀赋的内生发展机制。

发展初期，省、州、县、乡各级政府积极宣传，营造出大力发展生态畜牧业合作社的氛围，引导牧民在自愿基础上选择新型合作化道路，政府的信念与公信力提供了有力的信誉担保，降低了拉格日村的组织动员成本，并且及时引导合作社的产业发展聚焦高效养殖业，而不是短期的投机买卖虫草，从而为拉格日合作社的可持续发展奠定了扎实基础。

在发展高效养殖业过程中，政府为包括拉格日合作社在内的全县37家示范合作社提供了全方位的支持，具体包括：兽医站帮助从外县、外省引入良种母牛、种牛，开展生产性能鉴定、改良品种、推广高效养殖技术和信息化产品生产流程可追溯技术；草原站指导草场分级、草畜平衡、治理鼠害、防灾减灾；有机站指导建立健全有机生产档案、促进绿色生产；农经站指导建章立制，促进财务公开；农机站开展技术培训，推广挤奶、饲草机械化技术。在政府的系列化指导服务下，牧民成员30%的杂种、超龄、难以商品化的牛羊被淘汰掉。政府在推广新技术过程中，注重分阶段、分步走。以饲草推

广为例，针对牧民自然放牧，从不使用饲草的传统，农牧局首先为他们免费提供饲草，当牧民发现“原来饲草这么好”后，第二年继续免费提供的前提改为要以实施牛羊集中舍饲为前提；到了第三年，按一定比例补贴饲草；当牧民全面推开使用后，第四年政府不再补助，而合作社已经做到了自我组织生产饲草，于是政府提供30%的农机购置补贴。2020年，仅拉格日合作社的饲草储备量就是5年前泽库县全县饲草储备量的10倍。

随着合作社经营规模的扩大，政府逐步强化风险防控和外部监管。政府开展政策性牛羊意外死亡保险服务并做到及时赔付，其中牛的保险按照18元/头缴纳保费，按照1760元/头进行死亡赔付；羊的保费为2.7元/只，死亡赔付为600元/只。此外，按照县政府统一要求，乡政府负责监督辖区内各生态畜牧业合作社的分红方案，各合作社的分红方案要上报所在乡政府批准，以控制合作社的分红水平不超过经营水平，防止各村间互相攀比造成“竭泽而渔”，甚至贷款分红。

拉格日合作社十年间先后开展的三次规模投资，都是有效利用了政府合作社政策、扶贫或产业发展政策而得以实现。第一次是投资建设宾馆。2014年，泽库县政府计划在全县培育10~20家示范社，整合全村资源整体入社，并按照草畜平衡标准，确定合作社的牛羊合理饲养规模。对此方案，全县当时只有拉格日合作社一家同意，由此在拉格日合作社拉开了全面启动实施社区股份合作制，将全村的资产、资源、资金入股合作社的创新序幕。为支持拉格日合作社，政府提供了130万元的扶贫产业资金，在此资金支持的基础上，拉格日合作社投资560万元在县城创建了一家特色宾馆，其中430万元来自拉格日合作社自有资金，占总投资的76.79%。特色宾馆营业后，有效解决了本村部分青年的就业问题，但因缺乏专业管理人员，出现经营不善，一年后，拉格日合作社将宾馆转租给社会投资人经营，每年收取25万元租金，保证了投资安全，并形成了稳定的收入流。

2018年，拉格日合作社利用全村牧民整体搬迁到新社区集中定居的机会，从增加全村牧民财产性收入、实现共同致富的目的出发，动员全村村民，按照一户一股一商铺的设计，在村口处投资建造了建筑面积6000平方米的商铺门面房<sup>①</sup>。项目总投资1128万元，其中政府项目资金108万元，占总投资的比例为9.57%；合作社自有公积金200万元，占比为17.73%；银行贷款500万元，占比为44.33%，政府负责贷款免费担保，并按3%贴息，合作社实际支付利息1.7%；牧民成员有160户参与，每户投资2万元，统一从信用社贷款，共计320万元，占比28.37%。项目于2020年冬季正式完工，并陆续投入运营，入股牧民每户分得36平方米。截至2021年7月，全村已有十多户牧民利用商铺从事自我经营，出租了80余套商铺，吸引了泽库县及周边县的商户前来从事超市、餐饮、物流、奶制品加工、娱乐、民俗、电商等经营活动，由此进一步增加了牧民的潜在财产性收入。

2021年，拉格日合作社经过市场调研发现全县域牛羊消费量仅有20%来自本地，其余全部依靠外地调入，本地产品供给的市场缺口很大。2021年上半年，拉格日合作社利用政府扶持的140万元产业发展资金启动畜产品屠宰加工线建设，派遣合作社里的大学生技术员学习风干肉的配方技术，延伸产

<sup>①</sup>当时有商业头脑的牧民希望允许个人多投资，而那些思想保守的牧民则不愿意投资，为此拉格日合作社做了大量的动员工作，并规定每户只能有一处商铺房，防止造成潜在的财富严重不均问题。

业增值链条，以解决当前拉格日合作社牛羊出栏主要依靠经纪人的最大短板。同时借助泽库县入选商务部电子商务示范县项目的机会，全面启动电商销售，目前已与百世、邮政、申通快递签订了物流合同。借助政府牵头成立泽库县畜产品产业联盟，打造县域公共品牌、特色农牧产品品牌的机遇，拉格日合作社努力打造自有品牌，据初步测算，可以增加 10%左右的产品附加值。

综上，没有政府的扶持，拉格日合作社发展不会如此迅速、顺畅，但拉格日合作社起步、正常运转后，政府的作用只是“加速器”，突出表现在拉格日合作社成立以来的所有投资决策都是理事会在市场经营中自我发现、自我提出，并经由全体成员共同决策认可并积极参与的。可以说，拉格日合作社是有效利用了政府的扶贫政策、产业发展政策和合作社示范社政策，将政策机遇有效地转化为商业机会，以市场为导向，探索出一条可持续发展的道路，由此验证了本文的研究假说 H2。

值得注意的是，对于拉格日合作社与政府关系，学术界和社会存在着只看到政府扶持的一面，而忽视合作社内生发展机制另一面的片面认识。其实，政府作为第一推动力给予特殊支持，这是发展中国家推进合作事业采取的共性手段（张晓山和苑鹏，2009），但政府外部的制度供给、自上而下的推动只有获得了社区牧民自下而上的响应，并转化为牧民对新制度的认同感，形成了内生自我发展机制，才能持续下去。泽库县政府大力倡导、推进生态畜牧业合作社，是要遏制牧民过度放牧生产造成的草原生态被破坏状况，完成中央政府和省政府日益趋紧的生态安全、生态保护战略硬约束任务，生态效益和社会效益是第一位的。而对于牧民，变革的动力永远是追求经济利益最大化。泽库县政府尊重牧民的利益诉求，通过提供外部支持，努力激活全县生态畜牧业合作社内生动力，将政府目标与牧民目标有效融合，最终实现政治、生态、社会、经济效益相统一。在树立拉格日合作社样板的过程中，县政府虽然投入了大量资金，助力拉格日合作社快速发展，但政府的大量工作是投入到了发动牧民转变观念、引入股份合作制度、完善公共物品提供、强化技术支撑及财务监督等服务功能上，注重探索发展模式和发展机制，促使全县出现了一批与拉格日合作社运行模式相同的生态畜牧业合作社。根据泽库县政府的初步统计，截至 2021 年上半年，全县 64 个行政村中的 55 个村建立了拉格日式的生态畜牧业合作社，这些合作社的牛羊出栏量占全县总量的 70%以上。其中，22 家入选青海省级重点扶贫生态畜牧业合作社，有效地发挥了保护生态环境、加速现代畜牧业发展、促进草畜平衡、实现牧民增收的既定目标。2015 年，泽库县成为了全国有机畜牧业示范（县）基地，依托生态畜牧业合作社建成有机畜产品生产基地村 19 个，2 个村入选全国一村一品基地。同时，泽库县现代农业产业园成功入选全国第一个以牦牛产业为主导的国家现代农业产业园区，目前已吸纳 2 家企业、29 个生态畜牧业合作社入驻，2020 年园区总产值已经达到 32.51 亿元，牦牛产业产值占比达到 78%，入园企业和合作社在青海省省内和西藏、甘肃等地开设了畜产品直销店 32 家，直销窗口 140 多个。

#### 四、讨论：生态畜牧业合作社为什么有效？

##### （一）生态畜牧业合作社模式的制度供给及外部推力

诺思认为，经济学作为一门选择理论，忽视了对选择发生的背景的探讨，因此，理解环境的本质是制度变迁研究的基础（诺思，2013）。拉格日合作社的制度变迁与创新，首先源于所在地区社会政

治环境的改变。

进入 21 世纪，随着生态保护与牧民增收矛盾的加深，围绕解决草原牧区牧民普遍面临的小、散、乱、弱问题，《青海省草原使用权流转办法》（2001 年）（以下简称《办法》）颁布，鼓励那些无牲畜、无劳力、不再从事畜牧业生产的牧民通过转让、转包、出租、互换、入股等形式流转草场使用权。但在随后的近十年间，草场流转相对缓慢，处于停滞状态。在中央政府不断强化生态保护力度的大背景下，2010 年青海省根据畜牧业经营方式创新的试点发展情况，提出了草原牧区的四种经营模式，包括大户制、联户制、代牧制和合作社，大力推进规模化、专业化的放牧模式，在 2011 年出台的《青海省草原承包经营权流转办法》（2001 年的原《办法》废止）的第七条中明确，“鼓励草原承包经营者向专业合作经济组织、养殖大户等流转草原承包经营权，发展适度规模经营”，以此探索构建生态环境保护与牧民增收的兼容机制。

尽管学术界和社会对生态畜牧业合作社模式存在不同认识，有人担心退回到人民公社体制，但该模式促进牧民组织化、改善当地生态环境的实践效果明显。按照青海省农牧部门的初步统计，发展到 2018 年底，全省 883 个全牧业村、900 余个半牧业村中，共建立了 961 家生态畜牧业合作社，入社牧户达 11.5 万户，牧户入社率达 72.5%；通过吸引牧民将草地和牛羊入股合作社、实现牲畜分群饲养、草地划区轮牧，流转草场 2.56 亿亩、累计整合牲畜 1015 万头（只），草场集约率和牲畜集约率均达到 60% 以上。牲畜超载率由 2010 年的 35.79% 下降到 2018 年的 3.74%，草原的开发利用从“生产功能为主”向着“生产生态有机结合、生态优先”转变。青海省农牧厅的实地调查显示，大部分生态畜牧业合作社都创建了畜产品初加工、民族服饰和工艺品生产加工的经营实体，统一组织对外劳务输出，少量合作社还开展了建筑、餐饮、宾馆等二三产业业务，形成一批富有高原特色的地方品牌，特色畜产品逐步走向全国市场。成员实现分工分业、按劳计酬和按股分红相结合，收入增长较快，2018 年全省牧民人均纯收入达到 9315 元<sup>①</sup>。在泽库县，发展生态畜牧业合作社成为引导牧民发展现代畜牧业的主要路径，形成了一批以拉格日合作社为代表的生态畜牧业合作社，其中有 37 家进入了全省示范社名录，有 7 家入选全省百家生态畜牧业合作社建设典型，成为青海省生态畜牧业合作社创建的第一方阵县。2019 年，泽库县农牧民年人均可支配收入达 8240 元，达到当年全省农牧民人均可支配收入的 70% 以上，增幅大大超过全省平均水平，实现了全部脱贫。

按照新制度经济学的理论，生态畜牧业合作社制度的有效性，可以归结为地方政府建立起由政治结构、产权结构和社会结构共同组成的制度框架（诺思，2013），其中政治结构界定了人们制度创新的选择方式，产权结构确定了正式的经济激励，由传统习俗、行为规范等构成的社会结构则确定了经济中的非正式激励。

从国际历史经验和国内发达地区发展经验看，传统小农的现代化转型，大体有三条路径：一是自我演进之路。即农户群体通过长期的自我演化和分化，从竞争中脱颖而出，从家庭生计为主的兼业户发展成规模化的专业户。二是自我联合的合作社之路。通过合作社的联合生产经营，实现规模化、专

<sup>①</sup>参见《青海：草原生态持续向好 推进再上新台阶》，<http://www.forestry.gov.cn/main/72/20200331/113411955764409.html>。

业化、社会化生产，逐步走向产业现代化，这也是发达国家的主流形式。三是依托外部资本的公司化道路。即引入外部工商资本发展公司化农牧业，小农转变为职业化工人，进而实现身份的社会化转型。

中国自 20 世纪 90 年代后期发展农业产业化经营以来，最初倡导的是“公司+农户”模式。进入 21 世纪后，产业化发展逐步演化为目前的“公司+合作社（基地）+农户”主流模式，在公司与农户之间发育出的合作社中介组织，在实践中具有多元性，既有代表农户利益与公司谈判的合作社，也有大量以合作社的名义而实际代表公司利益、监督约束农户的公司基地或公司生产车间。但不管何种类型，中介组织的出现，降低了公司与农户的交易成本和监督成本，实现了双方共赢的目标（苑鹏，2013）。按照农业农村部最新统计数据，2019 年全国国家级、省级、市级三级农业产业化龙头企业带动的农户总量占全国农户总数的 74.5%，畜牧养殖加工业产业化龙头企业数量占全国农业产业化龙头企业总量的 20.3%，但主要集中于几个发达省份，地区分布不均衡（张延龙等，2021）。以泽库县为例，作为全国最大的牦牛生产基地和牦牛藏羊调出大县，虽然已经形成了以泽库牦牛、泽库藏羊为主导产业的产业结构，但全县规模以上的畜产品加工龙头企业只有 2 家，带动的牧民数量有限。拉格日合作社与龙头企业签订的收购合同规模很小，2019 年仅为 200 头，占合作社出栏总量的比例不足 10%。2020 年遭遇疫情，龙头企业销售受到影响，停止了合同生产，拉格日合作社牦牛藏羊的出栏也因此全部通过本地经纪人销售，随行就市。因此，从制度供给视角看，即便不考虑政府大力支持和推广合作社模式，普通牧民受到思想观念传统保守、生产技能依靠世代传承获取、劳动力素质低<sup>①</sup>等人力资本问题的制约，只能在低水平上实现农业生产的特殊类型的均衡，难以自我实现现代化转型，需要外部推力，由此为政府推行社区生产合作社模式提供了诱致性制度变迁的潜在空间，最终使得规模化的生态畜牧业合作社组织方式创新得以实现。

## （二）生态畜牧业合作社制度的优越性与缺陷

在现实中，人们往往把合作行为与合作制度相混淆，合作行为与人类同在，有人类就有合作，合作与竞争是人类的两大基本行为，但是合作社制度的出现，是市场经济的产物。在农业领域，它是以初级农产品的直接生产者农民为主体的联合组织，基于“众人拾柴火焰高”“三个臭皮匠顶个诸葛亮”的互助理念和自愿加入与退出、人人平等、民主决策的行为选择原则而实现。农民加入合作社，实施集体行动，其目的是实现个体经济利益的改进。因而它与计划经济体制下，中央政府调动行政资源，强制实行的人民公社体制有本质区别。合作社的集体是成员集体，是代表成员个体利益的集体，不存在一个抹杀成员个人利益的乌托邦式的集体，合作社集体利益与成员个人整体利益是一致的，因为合作的制度和运行规则由所有成员自我选择、自主决策，这也暗含着成员具有同质性是合作社降低交易成本、实现有效运作的重要前提。生态畜牧业合作社与人民公社时期的生产队也有着本质区别，前者是基于牧民自愿的原则，在坚持牧民承包草场用益物权的前提下，将其生产资料统一纳入到合作社经营管理，成员入社的草地实行按股分红，对于草地上的虫草经营收入等非合作社业务仍归原草场承包牧民所有，充分保障了牧民的财产权和经营权收益，并且坚持社区公共资源成员共治基本原则。而人

<sup>①</sup>拉格日村改革开放前出生的牧民普遍是文盲。

民公社时期生产队是一个劳动单位，牧民被强制入社，没有自由退出权，也没有生产资料的私人财产权、自主生产经营权，分配上实行平均主义，无法调动生产积极性。

此外，生态畜牧业合作社以传统社区为纽带，可以利用熟人社会长期建立的社区共同体文化，达成一致行动的同时有效防止个体的败德行为，降低搭便车的监督成本，通过社区共同的道德规范对成员行为产生一定的约束力，也就是奥斯特罗姆提出的构建有效的监督机制和惩罚机制。在拉格日合作社，合作社成员与社区成员重叠的制度安排形成了双层监督约束机制，体现在合作社内部制度安排对成员劳动者的激励约束机制，以及社区通过村规民约对成员村民日常行为的激励约束机制和冲突解决机制。这种建立在社区共同体基础上的合作社制度，具有信念、价值认同的优越性，在有利于对成员进行有效激励和监督惩罚的同时，也有助于防止个体理性带来的集体非理性行为。

但合作社制度也存在着严重的制度劣势，这也是为什么社区型生产合作社在完全自由市场国家或市场发达地区难以成为主流方式的原因。首先，也是最重要的是，社会企业家供给严重不足。市场过程的本质在于竞争和企业家精神（柯兹纳，2013），在企业家精神已经成为市场经济发展引擎的新时代，合作社可持续发展需要具有合作精神的企业家引领，而在合作社创办初期，无法通过价格信号吸引企业家创业，由此产生了很大的局限性，需要在本社区出现有情怀、有威望、具有创新创业精神的社会企业家，即老百姓信任的“好人+能人”（苑鹏，2013），而这一企业家群体存在先天的供给不足。拉格日合作社之所以能实现快速发展，受益于产生了一位理事长俄多，同时，地方政府在拉格日合作社发展初期扮演了社会企业家的角色，扶上马、送一程，但这种情况只能是个别现象。

其次，生产要素配置的刚性约束。与公司制度按照市场价格信号有效配置生产要素资源的灵活机制相比，合作社的生产要素供给存在硬约束，资源配置严重依赖于社区内部自我低水平的供给，从而影响组织的市场竞争力。随着城镇化的加速，农村人口老龄化问题日益突出，在农业农村现代化已经进入资本和技术双密集的新时代，合作社作为劳动者集体行动的产物，其要素配置相对封闭的制度劣势更为突出。虽然从理论上讲，合作社可以对外引入管理、技术和资本等先进要素，但是受到全体成员共同决策民主制度的约束，以及自我资本实力弱、劳动力素质低、缺乏担保抵押物、区位条件差、公共服务等人文环境不佳等多种因素的制约，合作社制度缺少吸引市场稀缺要素的能力，导致生产要素仍主要依赖于自我供给。如在拉格日合作社，受到语言文化、自然区位条件的影响，虽然对社会资本敞开了大门，但仍然没有吸引到外来投资者和专业人才，造成未来可持续发展的潜在隐患。

再次，成员群体同质性的潜在要求。全球合作社运动已经经历了180余年的演化，合作社原则也发生了几次大的变迁，但“民主控制（democratic control）”的基本决策制度始终坚持至今，这种经济民主的制度暗含着成员间存在共同信念和价值追求。随着行为经济学的研究深入，发现即便是同质的人群，受到阅历、条件等环境的影响，也存在不同情况下行为和同一情况下行为的巨大差别，并且会经受不住市场压力、政府干预、技术变革、人口变动以及生态变化等的影响（波蒂特等，2013），最终造成集体行为的失败，这可以解释为何社区生产合作社无法成为主流形式。特别是在提升市场竞争力的过程中，成员同质性的内在要求不利于合作社依靠市场兼并、合并等形式快速实现扩张发展，而



不得不采取滚雪团式的自我内部积累和外部举债相结合的方式，从而影响合作社的转型升级步伐<sup>①</sup>。

### （三）对奥斯特罗姆公共池塘理论的修正

在奥斯特罗姆的八项原则中，对于社区与政府的关系是强调社区的独立性，并且强调不能够受到外部政府威权的挑战。在这里，奥斯特罗姆是将政府目标与社区目标放在一个具有潜在冲突的关系中。对此，诺思也认为，政府的存在是经济增长的关键，然而政府又是人为经济衰退的根源（诺思，1992）。但随着全球进入后工业化社会，关于政府的认识，新公共服务理论占据主流，其核心是强调公民在国家治理体系的主体地位和政府的服务职能，认为政府的角色既不是划桨，也不是掌舵，而是提供服务，这种服务是建立在公共利益观念之上的（登哈特，2003）。

中国在进入工业化中期的发展新阶段后，十六届三中全会创新性地提出以人为本的科学发展观；十八届三中全会强调坚持以人为本，尊重人民主体地位；中共十九届三中全会部署构建现代政府治理体系；十九届四中全会又明确“建设人民满意的服务型政府”，对推进国家治理体系和治理能力现代化做出全面部署，坚持以人民为中心，坚持人民主体地位，发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。拉格日合作社的制度创新，体现出中国特色服务型政府引领下的诱致性制度变迁路径，即中央政府强烈的政治决心，转化为地方政府的政治承诺，通过广泛的社会动员，辅以积极财政扶持手段，形成了所在行政辖区生态畜牧业合作社模式的大范围推广。地方政府将工作重心和重点聚焦营造创新氛围、提供农村社区实现制度创新的系列化公共服务，有效激活牧民创新创业的内生动力，促进牧民成为创新的主体力量，实现政府目标与牧民目标的激励兼容，解决了传统牧民脱离政府、独自创新所面临的社会企业家供给缺位的挑战，并由此修正了奥斯特罗姆强调的公共资源的“占有者设计自己制度的权利不受外部政府威权的挑战”的原则（奥斯特罗姆，2011）。

拉格日生态畜牧业合作社十余年的发展实践显示，政府威权影响社区创新的规则制定并不一定就是“洪水猛兽”，核心在于威权政府的性质。建设以人为本的服务型政府，政府利益与牧民利益根本上是一致的，如果威权政府扮演了社会企业家角色，恰恰是保护了弱势牧民的利益，解决了社区资源占有者牧民因人力资本、社会资本和金融资本等不足而造成的现代化转型创新相对滞后问题。地方政府在推行生态畜牧业合作社创新建设中，引导基层社区不断完善牧民参与的自治制度，落实并强化公共资源占有者牧民的主体地位，以形成政府生态效益目标与牧民经济效益目标的内在统一。同时，地方政府巩固和完善牧民对草原资源占有权长期不变制度，为牧民践行绿色生产行为、避免竭泽而渔提供了制度保障。随着牧民发展绿色经济带来增收，“改善草原生态就是发展生产力”成为现实，政府的生态保护意愿逐步转化为牧民内生的生态自觉，形成生态保护与经济效益的良性互动机制。

但必须看到，虽然以拉格日合作社为代表的一批生态畜牧业合作社成为引导牧民走上现代牧业发展轨道的一道风景线，但它并不是包打天下的主流形式。其制度安排的局限性，及制度创新和可持续发展所需要的广大牧民在资源禀赋的同质性和价值认同、社会企业家发挥引领作用和服务型政府提供

<sup>①</sup>这可以解释为什么发达国家大量成功的合作社在企业升级过程中，因缺乏保持继续增长的融资机制及相应的法律框架，而直接转型为公司制企业（苑鹏，2005）。

系列化公共服务三大基本条件，决定了以拉格日合作社为代表的生态畜牧业合作社的推广与复制具有艰巨性和长期性，如果仅仅是出于政府政绩的大力推广，结果将出现与农区农民专业合作社发展相类似的空壳现象（“促进农民专业合作社健康发展研究”课题组等，2019），这意味着地方政府的发力点应放在不断强化“服务型政府”建设上，尊重基层选择。

## 五、基本结论

本文通过应用制度变迁、共同治理、农业现代化和合作社等相关理论，以拉格日生态畜牧业合作社为典型案例，探讨了生态畜牧业合作社能否成为引导牧民实现现代生产方式转型的有效载体。研究发现，在地方政府的引导、扶持和服务下，生态畜牧业合作社以成员平等参与方式，建立起成员共同治理社区公共资源的治理机制和成员生产激励机制；生态畜牧业合作社顺应现代牧业发展要求，通过构建专业化、标准化、社会化和绿色化的生产经营制度，成为促进牧民成员实现从“自然人”到参与社会化分工的“职业人”转型的有效组织。生态畜牧业合作社正常运行，需要具备社区成员资源禀赋同质性、本土化社会企业家供给及地方政府提供系列化公共服务支持等基本条件，并且需要构建起符合本地实际的，由政治结构、产权结构及社会结构共同组成的制度架构。生态畜牧业合作社的发展模式，为探索中国特色多类型的农业农村现代化道路提供了一种有效的路径选择。

### 参考文献

- 1.安梨红、罗增海，2021：《青海省：生态畜牧业合作实现“生态生产生活”共赢》，《中国农民合作社》第1期，第34-36页。
- 2.奥斯特罗姆，2011：《公共事物的治理之道：集体行动制度的演进》，余逊达、陈旭东译，上海：上海译文出版社，第9页、第108页。
- 3.波蒂特、詹森、奥斯特罗姆，2013：《共同合作：集体行为、公共资源与实践中的多元方法》，路蒙佳译，北京：中国人民大学出版社，第198页。
- 4.“促进农民专业合作社健康发展研究”课题组、苑鹏、曹斌、崔红志，2019：《空壳农民专业合作社的形成原因、负面效应与应对策略》，《改革》第4期，第39-47页。
- 5.代琴、杨红，2019：《草原承包经营制度功能间的矛盾与草原“三权分置”的法权构造》，《中国农村观察》第1期，第98-114页。
- 6.登哈特，2003：《公共组织理论》（第三版），扶松茂等译，北京：中国人民大学出版社，第156-160页。
- 7.格日多杰，2010：《青海省黄南州草地流转情况调查》，《草原与草坪》第2期，第83-85页。
- 8.黄宗智，2013：《中国乡村：历史与现实（卷一）》，北京：法律出版社，第251-253页。
- 9.黄延信、黎阳，2017：《股份合作是发展草地生态畜牧业的有效组织形式》，《农业经济问题》第9期，第7-12页。
- 10.基于集体行动和产权的国际农业研究磋商组织项目，2013：《资源、权利和合作：促进可持续发展的产权和集体行动》，谭淑豪等译，北京：中国农业出版社，第2页、第8页、第12页。
- 11.焦长权、董磊明，2018：《从“过密化”到“机械化”：中国农业机械化革命的历程、动力和影响（1980~2015

年)》，《管理世界》第10期，第173-190页。

12.柯兹纳，2013：《竞争与企业家精神》，刘业进译，杭州：浙江大学出版社，第6-7页。

13.李双元，2015：《青海省生态畜牧业合作社发展：模式优化与促进政策研究》，北京：中国经济出版社，第33-41页。

14.林毅夫、胡庄君，1988：《中国家庭承包责任制改革：农民的制度选择》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》第4期，第49-53页。

15.刘华彬、康晨远、罗增海，2019：《青海发展生态畜牧合作的经验启示》，《中国畜牧业》第24期，第38-40页。

16.刘守英、王一鹤，2018：《从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角》，《管理世界》第10期，第128-146页、第232页。

17.诺思，1992：《经济史上的结构和变革》，厉以平译，北京：商务印书馆，第18页、第21页。

18.诺思，2013：《理解经济变迁过程》，钟正生、邢华译，北京：中国人民大学出版社，第11页、第46页。

19.恰亚诺夫，1996：《农民经济组织》，萧正洪译，北京：中央编译出版社，第269页。

20.速水佑次郎、神门善久，2003：《发展经济学——从贫困到富裕》（第三版），李周译，北京：社会科学文献出版社，第309-310页。

21.谭淑豪，2020：《牧业制度变迁对草地退化的影响及其路径》，《农业经济问题》第2期，第115-125页。

22.魏后凯、苑鹏、芦千文，2020：《中国农业农村发展研究的历史演变与理论创新》，《改革》第10期，第5-18页。

23.杨小凯、张永生，2003：《新兴古典经济学与超边际分析》，北京：社会科学文献出版社，第119页、第169-174页。

24.苑鹏，2005：《现代合作社理论研究发展评述》，《农村经营管理》第4期，第15-19页。

25.苑鹏，2013：《“公司+合作社+农户”下的四种农业产业化经营模式探析——从农户福利改善的视角》，《中国农村经济》第4期，第71-78页。

26.张曙光，1992：《论制度均衡和制度变革》，《经济研究》第6期，第30-36页。

27.张晓山、苑鹏，2009：《合作经济理论与中国农民合作社的实践》，北京：首都经济贸易大学出版社，第122-124页。

28.张延龙、王明哲、钱静斐、廖永松，2021：《中国农业产业化龙头企业发展特点、问题及发展思路》，《农业经济问题》第8期，第135-144页。

29.张正河、张晓敏，2015：《生态约束下牧户草地规模经营研究》，《农业技术经济》第6期，第82-90页。

30.Dawes, R. M., J. McTavish, and H. Shaklee, 1977, "Behavior, Communication, and Assumptions about Other People's Behavior in a Commons Dilemma Situation", *Journal of Personality and Social Psychology*, 35(1): 1-11.

31.Demsetz, H., 1967, "Towards a Theory of Property Rights", *The American Economic Review*, 57(2): 347-359.

32.Hardin, G., 1968, "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162(3859): 1243-1248.

33.Ostrom, E., 2009, "A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems", *Science*, 325(5939): 419-422.

34.Sufrin, S. C., and M. Olson, 1966, "The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups", *Industrial and Labor Relations Review*, 19(4): 640.

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

（责任编辑：胡 祎）

## **Can Ecological Livestock Cooperatives Become Effective Organizations to Promote the Transformation of Herders from “Natural Persons” to “Professional Persons”? A Case Study Based on Analysis of Qinghai Lageri Ecological Livestock Cooperative**

YUAN Peng LUO Qianfeng

**Abstract:** In view of the outstanding problems faced by the traditional production methods of herders in grassland pastoral areas, such as being “small, scattered, chaotic and weak”, there are different views in academic circles on whether ecological livestock cooperatives can become an effective carrier to promote the transformation of herders from traditional “natural persons” to modern “professional persons”. This article uses institutional economics and theories related to agricultural modernization to analyze a typical case of Lageri ecological livestock cooperative. The study finds that ecological livestock cooperatives can guide herders to transform from “natural persons” to “professional persons” who participate in the socialized division of labor by establishing a governance mechanism with clear property rights and joint management of community public resources by members and by building a market-oriented professional, standardized, socialized and green production and management system. However, it requires the homogeneity of community members’ resource endowment and value identity, the effective supply of localized social entrepreneurs, and the provision of a series of public service support from local governments. Besides, the institutional framework of cooperatives needs to meet the requirements of local political structure, property rights structure and social structure.

**Keywords:** Herder; Production Cooperative; Meadow Common Resource; Social Division of Labor; Modern Animal Husbandry; Industrial Revitalization