

支持可持续的牧业生计

对最低标准 (Minimum Standards) 和良好实践 (Good Practices) 的全球视角



FORD FOUNDATION



关于 IUCN

IUCN, 世界自然保护联盟, 致力于帮助全球为最紧迫的环境与发展所面临的挑战找到切实的解决方案。

IUCN专注于生物多样性, 气候变化, 能源, 人类生计, 并通过支持科学研究, 管理遍布世界各地的实地项目来绿化世界经济, 通过联合协调各国政府, 非政府组织, 联合国和公司一起来制定相关政策, 法律, 并总结出最佳实践。

IUCN是世界上历史最悠久, 规模最大的全球环境保护组织, 有着超过1000名政府和非政府组织会员, 近11000名专家志愿者分布在约160个国家。IUCN的工作由分布在全球的60个办事处超过1000名员工进行支撑, 在公共领域, 非政府组织和私有领域, 得到遍布全球成百上千的合作伙伴的支持。

www.iucn.org

关于全球可持续畜牧业倡议项目

全球可持续畜牧业倡议(WISP) 是一个宣传和能力建设平台, 旨在推动全球在认识牧区可持续发展对于减少贫困和环境管理的重要性方面达成广泛共识。WISP是一个全球性网络, 旨在对牧民进行指导使他们对旱地资源进行可持续性管理, 并藉此证明他们对于土地的利用方法和生产方式对于全球的旱地自然资源利用都将是有用和高效的。

WISP由世界自然保护联盟(IUCN)主办, 目前由国际农业发展基金(IFAD), 福特基金, ASARECA和NWO共同资助成立。WISP通过全球, 区域和国家层面的伙伴关系来推动进行知识共享, 从而为牧区的可持续发展形成相关的政策, 法律机制和相关支持系统。WISP为畜牧业提供社会, 经济和环境方面的论证, 提升大众对于畜牧业是一个可行的、可持续的资源管理系统的认识。

如您需要更多信息, 请访问我们的站点 www.iucn.org/wisp.

支持可持续发展的牧业生计

对最低标准(Minimum Standards)
和良好实践(Good Practices)的
全球视角

本文中有关地理实体的命名及相关材料的展示，并不意味着我们对任何参与方所在国家或权力机构在合法性、领土或区域，其边境或边界划分等有关方面有任何意见的表达。

本出版物中作者所表达的意见不代表WISP或IUCN的观点。

出版方: IUCN ESARO 办事处，肯尼亚，内罗毕

在版权持有人确认了原始资料的情况下，可以不经事先书面许可而将本出版物的用于教育或其他非商业目的。

未经版权持有人事先书面许可，禁止复制本出版物用于转售或其他商业用途。

版权所有: © 2011年 全球自然及自然资源保护联盟

参考文献: IUCN (2011). Supporting Sustainable Pastoral Livelihoods: *A Global Perspective on Minimum Standards and Good Practices*. Second Edition March 2012: published for review and consultation through global learning fora. Nairobi, Kenya: IUCN ESARO office. vi + 34pp.

ISBN: 978-2-8317-1360-1

版面设计: Gordon O. Arara

出版单位: IUCN - ESARO Publications Unit, P. O. 邮箱: 68200 - 00200,
肯尼亚，内罗毕;
电子邮件: info.esaro@iucn.org

封面图片: 伊朗牧羊女 © CENESTA

如何使用该文档

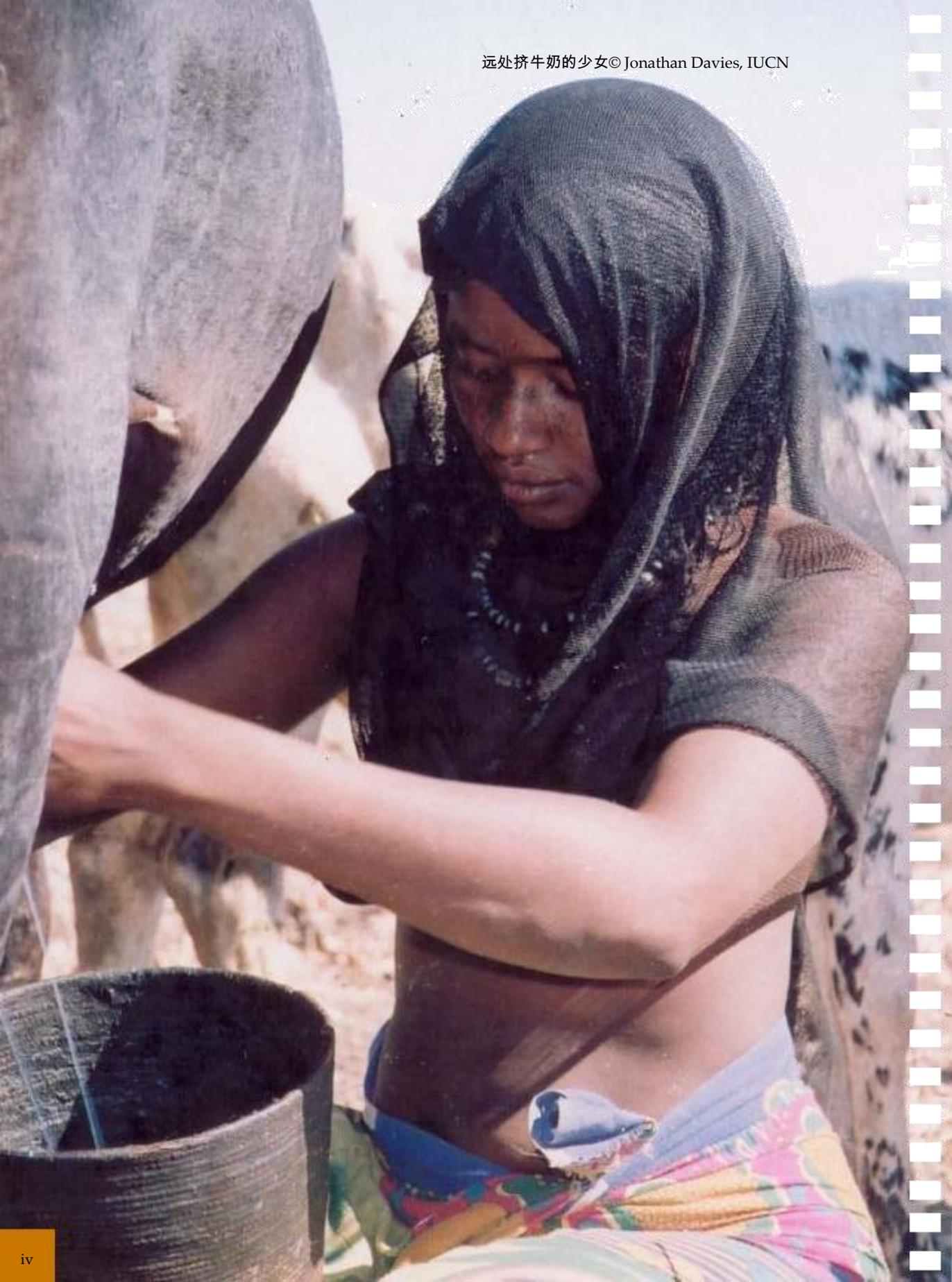
该指导手册是为了帮助那些不经常处理牧民问题的决策者而准备的，目的在于帮助他们在那些会影响到牧民及其环境的政策和投资方面做出更好的决策。在设计方面，这些决策多少有些技术性，却有意将复杂的或有争议的问题简化为更具有操作性的要素。本指导手册为了帮助发展专家和保护专家对放牧畜牧业的一些原理以及可持续发展面临的机遇和约束有更多的认识。

该指导手册将放牧畜牧业发展面临的挑战分解为几个组成部分，并说明这些组成部分应该如何处理。整个文本中都提供了案例，网络资源的链接，这些网络资源可以提供更丰富的信息。这些案例是鼓励读者去寻找解决方案，其本身并不是解决问题的药方。合适的解决方案可能依各自的具体环境而异。这些案例所要达到的，是让读者意识到：无论所面对的挑战是什么，都可以找到一个不危及牧民进行资源管理的基本逻辑的解决办法。

这些指导也是在一个需要被制度化的观念之下提出来的，该观念需要在国际发展伙伴、非政府组织、最终在国内政府之内被制度化。这个制度化的过程需要一个通过评议和协议以及培养与对改善其自身表现感兴趣的机构之间的伙伴关系的长期过程。

本报告中使用的案例是通过全球可持续放牧畜牧业倡议[world Initiative for Sustainable Pastoralism (www.iucn.org/wisp)]收集的。这个专家网络提供了很多案例供对众多全球范围内的良好实践的总结使用，通过这些案例，良好实践的基础原则得到了分析。从本文本中可以找到这些案例总结的链接。

在接下来的数年中，本报告还会进一步完善。第一版已经出版，以激发讨论，并成为2011-2013年间一系列全球的学习论坛的基础。本报告将通过这些论坛获得的信息来修订，使其在全球范围内接触到更多的读者，获得多个领域内不同专家的更广泛的认可。该文本将成为一个活的文本，通过咨询过程和对全球范围内正在进行的牧民发展进展的学习过程而周期性地更新。接下来的版本将包括目前尚未学习到的经验。本指导手册有望促进有效的牧民发展，对此类案例的萌芽做出贡献。



目录

引言	1
当前的游牧: 对新思想的总结	2
牧民是什么人?	2
作为移动的土著人的牧民	3
对放牧畜牧业移动性的定义	3
草场和干旱区	4
支持放牧畜牧业生计	6
放牧畜牧业生计的产出与目标	6
生计背景	9
生计平台: 资产	12
牧民的生计战略	21
调控牧民获得资源和生计策略的因素	23
可持续放牧畜牧业发展的最低标准	28
发展认可和支持放牧畜牧业的国家策略	28
避免破坏放牧畜牧业的非放牧畜牧业投资和政策	28
将治理和权利, 包括少数民族的治理和权利, 放到牧民的发展的中心位置	29
促进支持放牧业的投资和政策	29
结论	30
参考文献	31



引言

从二十世纪九十年代末期开始，对于放牧畜牧业发展的兴趣和认识开始持续加，尤其是在亚撒哈拉的非洲和中亚地区。世界上广大的地带都是放牧畜牧业地带，这些地带在世界上比较贫困的国家更为普遍，并具有独特的贫困特征。在从二十世纪九十年代之前，尤其是在苏联之外的地区，“牧民发展”几乎被认为是一个矛盾的修辞法：“发展”通常被认为是意味着以一些新的东西取代游牧。这种想法的后果造成了众多失败的发展案例以及持续性的对牧民的投资不足。

在过去十年中发生了一些有益于改善牧民发展的变化：对人权、赋权（empowerment）和参与的更多关注，对草场和干旱区生态的新的认识，（对放牧畜牧业的理解）从文化定义和落后的理解转向接受放牧畜牧业是一种现代的畜牧业生产系统。尽管有这些转变，对放牧畜牧业的成见和误解仍然深深根植于人们的认识中，“新”的思想甚至被认为是违反直觉的。因而，我们发现在发展措施中存在很多含糊和矛盾之处，不合适的发展实践仍然在广为传播，政策仍然在鼓励从放牧畜牧业转向另外一些更为不可持续和缺乏弹性的方式。

本报告试图巩固这些新思想的一部分，并展示这些思想如何影响发展规划实现切实的牧业生计的改善和切实的牧业贫困的减少的能力。这是一项正在进展中的工作，因为其与正在规划中的全球可持续放牧畜牧业倡议（WISP1）的工作紧密联系，后者正持续开发与可持续放牧畜牧业发展相关的一系列议题中的良好实践。

报告接下来的部分使用“生计框架”来组织关于如何支持可持续放牧畜牧业的讨论。第一部分提供了目前关于理解放牧畜牧业的进展的总结，以解释放牧畜牧业生计的独特性。接下来的部分将放牧畜牧业生计分解为不同的部分，解释如何支持不同的部分，并尽可能的提供良好实践的例子来加以说明。针对每个问题，读者可以通过网络资源的链接来获得更为详细的信息。在缺乏这类例子和资源的情况下，WISP正通过一系列全球知识管理项目和良好实践研究的来弥补这些空白。报告的最后部分总结了这些对投资和政策的新理解的启示。本文不试图详细地讨论生计框架，如果需要更多的背景信息的话，读者可以使用网上的资料²。

¹ www.iucn.org/wisp

² <http://www.ifad.org/sla/framework/index.htm>; <http://www.fao.org/sd/erp/FAOPresentation5.pdf>; <http://www.eldis.org/go/livelihoods/>; <http://www.odi.org.uk/resources/specialist/keysheets/overview.pdf>; <http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0812/LAC.pdf>

当前的游牧: 对新思想的总结

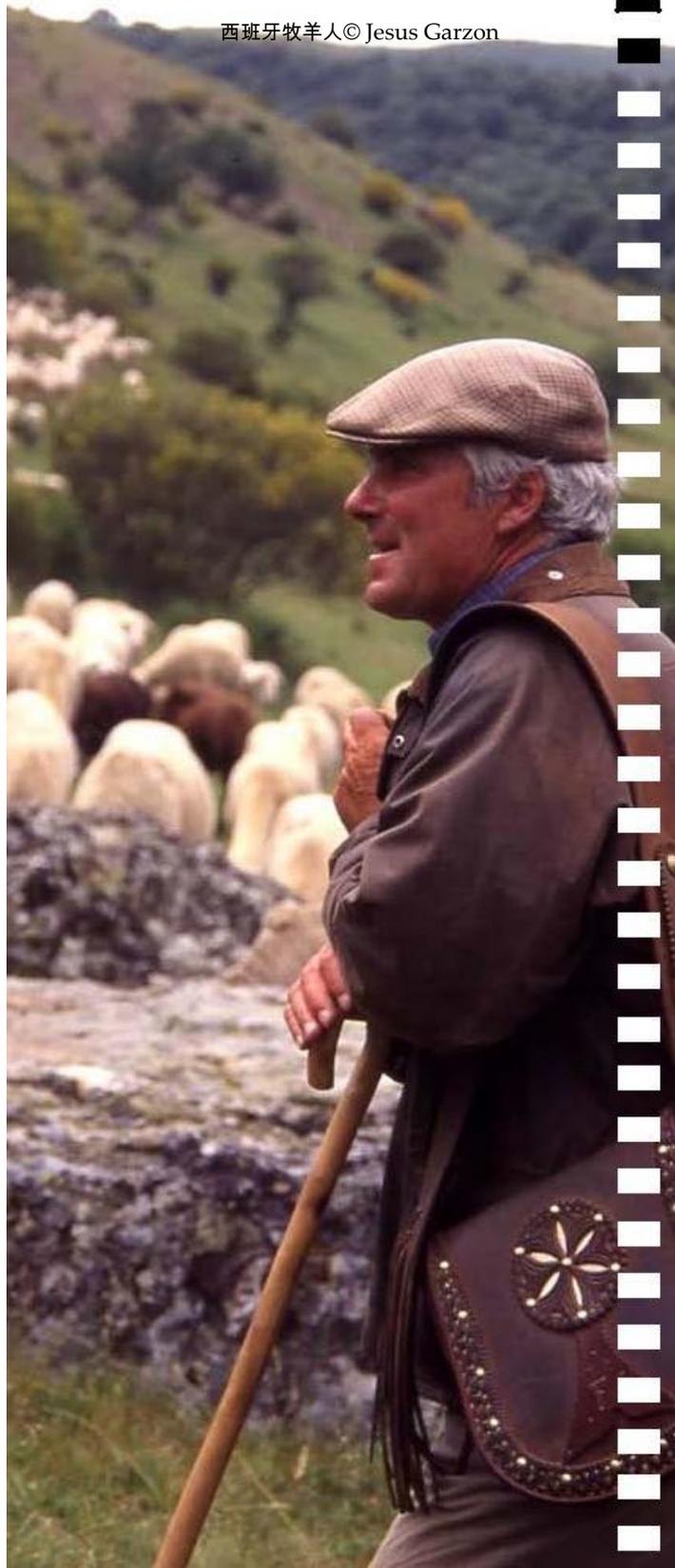
牧民是什么人？

根据FAO的资料，放牧畜牧业是一个全球性的现象，从亚洲的干草原道南美洲的安第斯山地区，从欧洲西部的山地到非洲的大草原都存在放牧畜牧业。放牧畜牧业活动存在于全球25%的陆地面积上，提供了全球10%的肉产品，支持着估计有2亿的牧民家庭和将近10亿群骆驼、牛和小畜、牦牛、马和驯鹿³。

在计算这些数据时，FAO使用了放牧畜牧业的宽泛定义：“在草场上的粗放的家畜生产”。至少在英文中，这与大部分词典中将牧民定义为“以饲养一群羊或牛为生的人，尤其是当他们的主要饲料来源是天然牧场时”是相一致的。然而，在全球范围内，对放牧畜牧业存在不同的理解方式，对于不同的人而言其含义可能极为不同。例如，放牧畜牧业通常与一个特定的生产者群体——如马赛人（Maasai）或贝多因人（Bedouin）——相关，因而通常很难将牲畜生产系统与其实践者分离开来。对于一些人，牧民的概念表示民族起源而不是特定的生产方式。在美国，许多牧民不用上述方式来识别本民族，他们的民族属性与其他因素有关。

在各大洲，放牧畜牧业的生产方式差别非常大，从澳大利亚高度使用先进技术的畜牧业系统到非洲部分地区部分生存型的系统。对放牧畜牧业的社会和政治的支持程度也同样存在较大的差异，一些非洲政府极力反对放牧畜牧业，而很多欧洲国家越来越多地促进放牧畜牧业的移动性以管理和保护生物多样性⁴。尽管存在这些差异，放牧畜牧业的一些特征是共同的，包括使用共有产权模式、对有组织的畜群移动性的管理实践、使用适应当地环境的牲畜品种，这些特征在欧洲、南美洲、亚洲和非洲的放牧畜牧业系统中几乎是普遍性的。

西班牙牧羊人© Jesus Garzon



³ FAO 2001

⁴ 在欧洲，人们设计了“农业-环境机制”来保护农地上的生物多样性(Whittingham 2011)。1257/1999欧洲法案的第22条确立了粗放型放牧畜牧业的补助金。在西班牙的立法(Real Decreto 4/2001)中，对长距离转场放牧确立了特定的补助金。

作为移动的土著人的牧民

放牧畜牧业是一种古老的人类活动，当前的牧民保留着一系列多样的文化、生态适应性和管理系统，而这些特征已经随着现代性发生了变化。在近年来，将放牧畜牧业作为一种种族标签的做法越来越普遍，并且影响到了牧民发展的实施方式。根据联合国人权事务高级专员办事处（United Nations High Commissioner for Human Rights，UNHCHR）的界定，非洲的牧民只要在文化上不同于全国的其他人口，就可以被列入土著人的范畴。这意味着，“移动的土著人”或者“游牧人”声称权利以维持其自身的移动文化和使用放牧地的权利的情况越来越普遍了。对于这些人中的很多人来说，“游牧人”这一术语是一个种族标签而不是对某些人的职业的描述，因此，一个游牧人可以与牲畜或草场没有任何关系。



肯尼亚马赛的牧民少女 © Ed Barrow

UNHCHR在2007年年报中的《土著人的人权状况及其基本自由专题报告》(A/HRC/4/32)陈述了保护游牧民权利是未来土著人面临的主要的挑战之一。报告建议“发展项目应该允许土著人，如果他们希望的话，保留他们的生活方式；保留其生活方式所需要的传统土地的开发应该在土著人参与下进行。”

对牧民权利（以及相应的所有公民应承担的责任）日益增长的关注对牧民发展产生了重要的影响。过去10年中，基于赋权和参与原则来应对“声音弱（voice poverty）”的问题，牧民发展项目已经出

伊朗的牧民 © CENESTA



现了好转，成功的项目增加了。同期也伴随着对干旱区环境的更好的理解，因而赋权给可能不是这些案例成功的唯一决定因素。

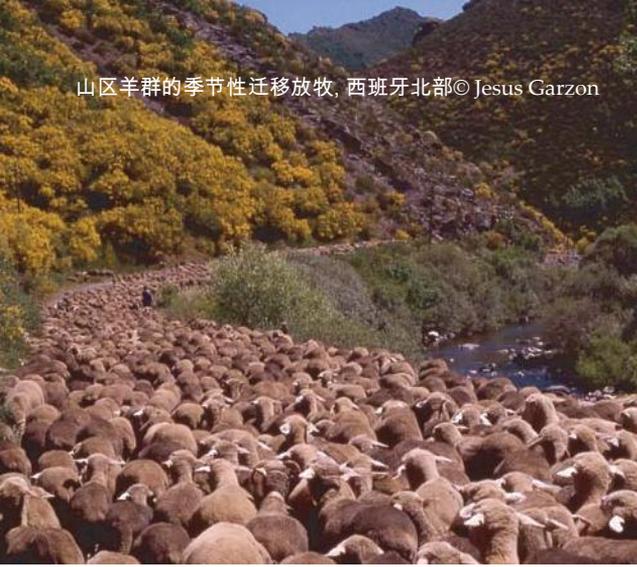
对放牧畜牧业移动性的定义

本文没有把移动性作为放牧畜牧业的识别特征（defining feature），实际上，移动性本身是如此的多样，以至于很难对其做出定义。但是移动性被认为是放牧畜牧业系统中一个非常普遍的特征。美国式的牧场系统经常被认为是非洲式的放牧系统的一种替代方式，然而，根据此处使用的定义，美国式的牧场系统是放牧畜牧业的一个子系统：在这种系统中，大量土地被私人拥有或控制（尽管不是全部土地）并且畜群的移动性比较小（尽管在美国一些地区存在大规模的季节性牲畜迁移）。实际上，移动性仅仅是放牧畜牧业系统中众多共同属性中的一种，其他属性还包括使用共有（及私有）的资源，使用本土的牲畜品种和对社会资本的高度依赖。

印度的牧民

© The LIFE Network





牲畜在存在独特资源的地区（如干湿季草场或冬草场与夏草场，或者是高海拔地区与低海拔地区）之间的季节性移动是同义的，这种移动更准确的称呼是转场（transhumance）。字典中对于“游牧民（Nomad）”的定义暗示着巡回：“持续性地从一地移动到另一地的人，即流浪者”（科林斯英文字典⁷），该词具有现代的“没有固定住所”的含义。这是为什么与牲畜或牧业生计没有关系的人被包括在“游牧民”的定义里面，就像吉普赛人的情况那样。在很多情况下，“游牧民”被解释为含有“没有固定资产”的意思。因为这个原因，许多人避免使用“游牧民”这个词语，因为在过去这个词语被用于证明侵占牧民领土的行为的正当性。

草场和干旱区

草场（rangeland）难以定义，并且经常与其它生态系统（如森林）存在显著的重叠，这使得搞清楚草场的范围很困难。许多草场都是干旱区，温带草场和山地草场可能不被归入到干旱区的范围，尽管他们具有很多干旱区的特征。因而，根据评估，地球上草场的覆盖面积的比例从18%到80%，取决于使用什么定义以及测量的方法。⁸干旱区比较容易定义，尽管不能包括所有的放牧畜牧业系统。干旱区最好被定义为总降水量与潜在蒸散量的比例低于某

⁵ Niamir-Fuller 1999

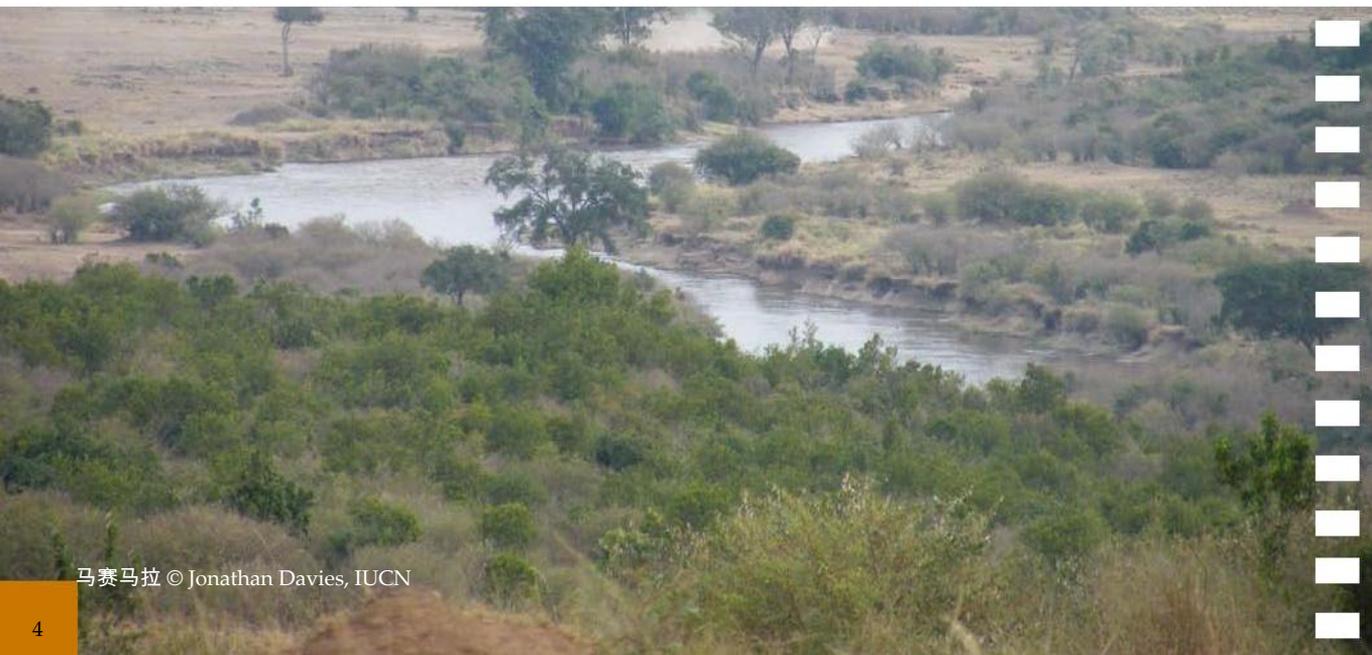
⁶ Krätli and Schareika 2010

⁷ 注意：不同语言之间的翻译是不完善的，nomad在其它语言中的同义词可能具有另外的意思

⁸ Lund 2007

放牧畜牧业的移动性有多种类型和程度，并随环境状况或家庭的生命周期所处的状态而变化。例如，移动性可以是高度规律的，跟随季节格局，使用清晰划分出来的廊道，在几百年前就固定下来的边界明确的草场之间移动；也可以是相当随机的，机动地追随降雨，年与年之间很少相同。不同国家之间牲畜移动的原因各不相同，其驱动因素可能是寻找资源（如盐碱滩、季节性变化的草场）、躲避压力（如季节性的疾病、冲突）、周期性的机会（如市场或政治事件）⁵或者是管理在利用草场方面存在的不确定性。⁶

“游牧民（nomad）”这一术语经常被用来指代牧民，然而该术语在不同的背景、群体中也有不同的解释，有时指没有永久居所，另外一些情况则与



一特定值的地区⁹鉴于干旱区的特殊性，这些特征对当地人（牧民）生计的要求，以及干旱区在发展中国家的普遍性，本文主要集中于干旱区放牧畜牧业。干旱区的特征为：降水的总量和分布在年度之间存在高度的不确定性。不规律的降水导致草场长势的不可预测性，以及获取这些资源的不确定性。正是这种不确定性以及降水量低使得干旱区具有了其自身的特征，干旱区的放牧畜牧业可以被描述为一个适应这种不确定性的系统。草场的初级生产[以牧草（pasture）和灌木（browse）形式的饲料生产]在年际之间和不同地点之间存在剧烈变化，牧民主要依赖一种机动的管理策略：移动到当下可获得资源的地区，畜群规模随着年度内的资源可获得性而高度变动。

在绝大部分干旱区，存在着一些相对稳定的资源斑块——通常是全年都有水的河岸带，或者是靠近其

它永久性水源的地区。然而，这些地区相对于可利用的草场面积来说是比较小的，牧民通常保留这些地区作为缓冲区，当其它资源不可利用或者是已经耗竭时可以回到这些地区——这些地区优势被称为旱季的保留地。这些保留地通常被称为“资源丰富的宝库”，但这种看法可能是误导性的。这些地区的动物疾病流行程度通常更高，并且对人而言也可能非常不健康。草场质量最高的地区通常不是全年都有水的地区，而是在最为干旱的地区里。在那里，一年生植物占主导，植物的生长季较短，必须储备植物蛋白（以种子的形式）。当雨季来临时，降水不仅仅促进这些最为干旱的地区的植被生长，并且提供了暂时的地表水，因而牧民可以短时期地利用这些高质量的饲草料。毫不奇怪，家畜和野生动物通常在相对更干旱的地区繁殖。然而，土地越干旱也就越脆弱，因而在这些地区建立永久性水源的努力往往导致退化。

专栏1：草场动态¹¹

在过去的最近一段时间，解释草场状况的主流理论是生态演替¹²，该理论指生态系统中不可避免和可预测的变化，这种变化导致稳定的最终状态或顶级植被。通过外部影响，如人类的管理，这种演替可以返回，或者是保持在某一状态；通过合适的管理可以维持亚顶级状态，而当管理移除以后，环境将稳定地返回到顶级状态。

然而，从二十世纪九十年代开始，草场生态学家挑战了这种理论，认为这种理论在描述各种植被动态方面上是不充分的，尤其是在干旱区。特别的，科学家挑战了“干旱区植被动态是连续的、可逆的，放牧的作用比自然事件（如干旱、洪水和火烧）的影响更大，一个特定地区，植被群落只有一个稳定的群落组成”的假设。

因而，科学家提出了一些替代的理论来解释干旱区植被动态，包括状态-过渡模型和非平衡动态。如其名称所示的，状态-过渡意味着干旱区生态系统能够在不同的稳定状态中存在，直到外部事件（如火或过牧）触发了转变到一个新稳态的过渡。相反，非平衡理论假设：因为极端的气候变异性，干旱区生态系统是持续变动的，它们没有明确的顶级（或平衡）状态。

这对于实践意味着什么？

传统上，草场管理使用“承载力”的观念来确定合适的载畜率。非平衡思想从两个方面挑战了这种观念：由于草场的高度不确定性的本质，承载力可能持续变动，使得确定和实施载畜率毫无疑问，甚至可能有害；由于气候的冲击对草场状况具有强大的影响，家畜的过度放牧可能相对而言可以忽略。草场的动态特征对于有效确定和监测草场健康带来了挑战，无数的例子显示：在很多被诊断出存在退化或者是被预测将要出现退化的草场上，草场实际上是处于健康状态的。

⁹ http://archive.wri.org/newsroom/wrifeatures_text.cfm?ContentID=722
¹⁰ Millennium Ecosystem Assessment 2005

¹¹ 对于理解这个复杂的问题的关键资料包括：
Behnke et al. 1993, Vetter 2005, Briske et al. 2008

¹² Clements 1916

支持放牧畜牧业生计

本部分展示了“生计框架”在运用于放牧畜牧业分析时的组成部分，并使用案例来显示这些组成部分，还提供了网络上的有用资源的链接，以供更为详细的研究和分析。本部分将从以下部分展开：（1）对放牧畜牧业生计的产出和目标的讨论；（2）讨论放牧畜牧业生计所处环境的意义；（3）呈现主要的放牧畜牧业生计资产；（4）研究牧民使用的多样化的生计策略；（5）重点讨论一些控制资源利用和生计策略的因素。

放牧畜牧业生计的产出与目标

生计框架中有一个经常被忽视的核心成分——生计目标。发展规划者假设与他们共同工作的那些人（牧民）的优先选择和目标，这种情况太常见了，而这种做法常常导致种族中心主义的措施。牧民对风险的态度和行为常常被误解，这往往就是发生了这种问题。例如，当对社会制度——作为降低不决定性的方式，或者是在最坏的情况下维持最低生存水平的保障的方式——投资不足的情况下，反贫困策略时常失效。

专栏2：放牧畜牧业的总经济价值¹³

要了解牧民的目标和期望，需要经常提醒自己他们的生产系统产出各种各样的价值。发展规划家低估了全球的放牧畜牧业系统，并常常推动改变土地用途——增加了成本导致得不偿失。牧民有激励去生产或保护直接价值（如奶、肉、纤维、皮子、就业或运输），以及间接价值（如对农业的投入、旅游、环境服务、文化和风险管理）。尽管这些价值中的很多难以测量，但其丧失经常被放牧畜牧业系统内外的很多人视为一种真实的成本。基于这些价值中有限的项目来对放牧畜牧业系统和其他生产系统进行比较导致放牧畜牧业系统的价值被低估，以及糟糕的决策。



来自毛里塔尼亚的乳制品 © Tiviski



秘鲁的羊驼毛纱线
© CECOALP

当进行一个更为全面的评估时，人们发现放牧畜牧业系统对很多发展中国家的GDP有重要贡献。例如，吉尔吉斯斯坦GDP的20%、蒙古国GDP的30%、乌干达GDP的8.5%、马里GDP的10%都来自放牧畜牧业。在这些国家，没有其它干旱区农业比放牧畜牧业更有生产力，更能支持如此多的人口了。然而，将政策和规划仅仅建立在放牧畜牧业对GDP的贡献这一基础上可能是误导性的，因为这种做法不可避免地低估了放牧畜牧业中那些未计入国民核算的重要价值。放牧畜牧业的重要环境服务价值包括

- 维持水循环、调节水资源和净化水
- 碳汇
- 维持生物多样性和生态过程
- 维持和形成土壤
- 促进草场生长
- 减少自然灾害，如火灾

目前存在巨大的研究和数据的空白，使得进行有效的规划很困难，需要巨大的投入来为决策者提供更多更完整的信息。这些价值中的很多方面影响到这整个系统，且其减少的状况极难测量。如将河岸带变为庄稼地导致了野生动物和家畜的季节性牧场的丧失，这种情况在巨大的空间范围内都产生了影响。



埃塞俄比亚 *Udaitu*
Balanites aegyptica
© Jonathan Davies,
IUCN

¹³ IUCN 2008a

本部分不试图说明放牧畜牧业生计目标是什么或应该是什么——不同牧民的目标差别相当大，本部分试图强调两个被很多非牧民误解的方面。任何放牧畜牧业发展成为现实的地方，其发展都基于使牧民能够最终决定发展方式怎样能满足其目标和期望的赋权机制。目前，在牧民中实行具体的预想的经验（explicit envisioning exercises），帮助他们来看到比他们即刻的生计挑战更为长远的东西，并建立使牧民走向更为远大的发展目标的规划的情况越来越多了。

风险管理

放牧畜牧业有时被描述为风险厌恶型系统，牧民在一个接一个的气候事件下疲于奔命。这种描述是不恰当的，相反，放牧畜牧业可以被视为一个前瞻性管理风险（pro-actively manages risk）的系统。很多牧民在高风险的环境中追求可靠性：他们接受生产性投入的变化，并恰当地调整其放牧和社会系统¹⁴。在这种不确定的干旱区环境中，家畜财富剧烈波动——在周期性的干旱中大量死亡，在灾后

专栏4: 预警系统 (EWS)¹⁶

在牧区，气候的不确定性与相应的风险很高，这促成了一系列建立针对迫近的压力或灾难，包括气候打击和牲畜疫病¹⁷的预警系统的努力。气象上的干旱不可避免，但其影响是可以缓解的，尤其是通过支持牧民在干旱发生前做好计划。有效的预警系统使得在生命受到威胁之前就已经查知到生计面临的压力，尽管这种系统的效果依赖于怎么使用这种预警以及怎么应对。然而，到目前为止，预警系统并不总是有效的，有时候提供了错误的灾难类型的信息或者是在错误的时间提供信息，以至于不能做出有效的反应。

监测降水、饲草料状况和水资源能够提供预警，但在监测这些“大自然的馈赠”之余也需要监测权利（entitlements），如谷物和牲畜市场、对水和饲草料的进入权、能否获得替代收入来源。气候打击尤其能导致“价格剪刀差”——家畜的价格暴跌而谷物成本暴涨，导致买卖交换比率的巨大转变。¹⁸

预警系统和响应的有效性依赖于可靠的制度，后者部分地由与当地的牧民之间的连通性所决定——为了有效地监测或者是有效地交流。预警和响应之中任何一个都不能够单独发挥作用，而需要整合成为一个广泛的“干旱周期管理”或者是“灾害风险缓解”过程，或者是相似的策略来强化适应能力和权力。加强适应能力要求：意识到威胁的含义，具有关于对威胁做出有效反应的选择的知识，实施一个选定的策略的方法，以及进行这些一连串的行动的自由和权利。¹⁹

专栏3: 放牧畜牧业的高度可靠性

高度可靠的经济通常伴随着对核反应堆、空中交通控制系统和加护病房的管理。高度可靠的制度是那些在因为风险因素或复杂性而使得事故不可避免的环境中，能够成功避免事故或故障的制度。Roe 等（1998）使用高度可靠制度的经济来描述放牧系统，因为在放牧系统中，风险不能简单地与收入来进行权衡取舍，因为系统的失败导致的成本不是微增而是巨变。

以惊人的速度恢复，尤其是在饲养本地品种的地区¹⁵。考虑到草场初级生产力的极端变异性，这种畜群的变异性可能是有益的——追求稳定的畜群规模已经被多次证明是对环境有害的且在经济上不可持续。

与追求稳定性相反，很多牧民将其财富投资于社会资本、使周期性的好运气资本化，以保证其通过精细的义务与互惠系统来获得长期的保险。这种系统对于发展规划人员而言非常难以理解，很多应急计划和

专栏5: 帮助牧民

改善自然资源管理

“土地关爱”（Landcare）²⁰是一个以社区为基础的策略，目的在于促进农业生产系统的可持续性，解决环境问题和保护自然资源。它在20世纪80年代起源于澳大利亚。它是基于这样的理念和实践运作的：社区成员贡献其时间和精力来识别、规划和实施实际操作上土地管理工作。“土地关爱”是社区与政府之间的伙伴关系，并得到科学家的支持。它在自然资源管理中培养一种合作型的方法。“土地关爱”已经被包括南非在内的其他国家采用了，该方法不仅仅被用来解决环境问题，也用来解决乡村社区的社会和教育问题。

¹⁴ Roe *et al.* 1998

¹⁵ 在干旱后期，最适应的雌性常能存活并且统治族群或畜群，她们很可能会抑制排卵直到复原期的到来，较高的繁殖率作为干旱立竿见影的后果，导致了旱季后恢复期的第一年畜群高速的扩张。该现象在小型的具有较短妊娠期和更高孳生率的反刍动物中更为显著，但是这种现象也会在当地家养的已经适应了旱季问题的牛群中出现（Dahl & Hjort, 1976; Wilson 1991, Wilson 1995）。

¹⁶ Sommer 1998

¹⁷ <http://www.fews.net/Pages/default.aspx>; <http://www.drought.unl.edu/>; <http://www.ifad.org/lrkm/range/drought.htm>; http://www.na.unep.net/geas/docs/Early_Warning_System_Report.pdf

¹⁸ Davies 2006

¹⁹ IUCN 2010

²⁰ www.landcareonline.com

专栏 6:牧民对生物多样性的保护

草原植物生产力典型的不可预测性使得放牧畜牧业尤其依赖于生物多样性，因为多样化的植被对于不同气候条件和季节的饲料提供了保障。更高的生物多样性可以加强整个放牧系统的总体弹性。放牧畜牧业对野生生物的益处也很明显，例如非洲的“大猎物 (big game)”物种，或者是欧洲的食腐鸟类，而相关的经济效益也促成了保护区管理范式的转变（见专栏25）。



大象,非洲旱地最大的狩猎物种之一。奇奈,肯尼亚 © Norah Ngeny, WISP-IUCN

放牧对植物和昆虫的多样性——这两者是生态系统健康最好的生物指标之一——具有更为微妙的影响。这些影响是从很多传统上放牧的土地上去除了放牧结果造成了生物多样性危机这样的事情上推断出来的²³。在很多世纪之前，家畜在很多生态过程中替代了野生食草动物，而现在，家畜的消失导致了灌木入侵和生物多样性的损失。在这个意义上，季节性长距离移动放牧很重要，因为这种做法使得利用边缘地带成为可能，并促成了周期性的对特定适口性高的植物物种的高强度的放牧压力。在植物和昆虫传播中，季节性长距离移动放牧是一个强大的驱动力²⁴，研究也发现牧道的生物多样性高于牧道穿过的生境²⁵。

可持续的生计

发展援助常常沮丧地发现牧民应急的方式是将其资产给予社区内的其他人。这种行为反映了在贫困和脆弱性之间的权衡取舍——牧民决心最小化其脆弱性（通过投资于社会保险）即使这意味着短期内更大的贫困或者更低的收入。

牧民对于自然资源管理的态度通常深刻地嵌入在他们的文化之中，有很多的规则在管理着哪些资源可以使用，在什么时候使用，由谁来使用。例如，在牧民的传统中，树木经常得到很好的保护，有时候是为了其经济价值（例如提供遮荫、饲料、植物、药材

专栏7：支持牧区传统制度，提高草原生产力²⁵

“拯救儿童，急救西非草原”自从1999年开始就在埃塞俄比亚的Liben地区与Arsi、Borena和Gujji社区共同工作。他们使用参与式绘图技术方法（Participatory mapping methodologies）与传统的机构一起来绘制资源图并发展出社区行动计划，而这促成了水资源的改善，拆掉了不合适的私人围栏，重新开放了牧道和牧场，推动使用火来控制入侵的木本植物，恢复退化的共有草原，促进超过16万头牲畜移动到以前的湿季草场，使得剩下的旱季草场和相应的饮水点得到休养。

通过这项工作，之前被放弃的长老会(jaarsa dheeda)又重新开始了每月的例会，这带来了畜群管理的重大变化（包括畜群移动性提高），而这又进而促成了草原生产力的改善。长老会的例会有当地的政府官员和来自其他牧区的老年人参加，并努力扩大范围，把相邻的其他地区，包括Oromiya地区的Arero和索马里地区的Dollo Ado, Dollo Bay和Filtu也包括进来。

埃塞俄比亚的“拯救儿童，急救西非草原”的工作提供了一系列重要的经验：

1. 传统的牧民机构能够复兴，并且其对草原的知识可以为发展做出贡献；
2. 传统的长老能够重新掌握对于自然资源的传统权力，以及调停争端的权利；
3. 在适当的协助下，当地政府可以和传统的长老进行有意义的合作。

²¹ Vavra 2005

²¹ Marinković and Karadžić.1999, Olea and Mateo-Tomás 2009

²² Bunce et al 2004

²³ Fischer et al 1996, Manzano and Malo 2006

²⁴ Azcárate et al 2010, Robleño et al 2011

²⁵ Wagkari 2009

专栏8:通过放牧 管理和减缓气候变化²⁶

“移动的牧民是面临着气候变化带来的风险最大的人群之一，然而他们也是那些具有最大的潜力来适应气候变化的人群之一，并且他们也提供了最大的减缓气候变化的期望之一。”

与一些放牧畜牧业环境相关的面对气候变化的脆弱性，根植于那些对已经经过了牧民的尝试和检验的对策的限制。牧民的适应面临着无数的挑战，气候变化只是其中之一，事实上，对于很多在政治、社会和经济上被极端边缘化的牧民来说，气候变化的挑战根本不重要，缓解这些限制，牧民的适应策略可能促进牧民比其它农村居民更好地管理气候变化。

适应的能力是放牧畜牧业的本质性的东西。可持续放牧畜牧业发展必须建立在对这个问题的理解上，即适应能力是使得放牧畜牧业得以运作的东西，因而，恢复和强化适应能力必须放在发展规划的核心位置上。放牧畜牧业提供的灵活性、移动性和低强度地利用自然资源可能将越来越多地在那些定居生产方式失败的环境中提供安全的生计。”

发展。当前的发展措施具有以下双重目标：提高相应的生产性的发展和改善社区的赋权来参与政府的政策和规划。这正在促成更安全的土地权利、对移动性和共有制度的支持、为牧民提供适合其需求的服务。然而，这种转变是缓慢的，在一些国家几乎还没有开始。

市场的全球化是另外一个影响牧民生计的重要趋势，尽管像气候变化一样，牧民能够从中获益，但如果现状维持下去的话就不能够了。换句话说，面对着全球肉市场的萌芽和对这些市场的进入不断改善，牧民们有极强的资本化的意愿，但他们通常缺乏抓住这些机遇所需要的投资和支持。

在这些当前的趋势之外，很多牧民也经常遭遇到生计上的冲击，这些冲击可能是偶然性或周期性的，如极端气候事件，也可能是特殊的，如冲突或疾病爆发。理解这些冲击对于理解放牧畜牧业来说极为关键，因为很多这种“冲击”是牧民所适应的环境的一

等），有时候则没有一个明确的经济理性。无论是草原、森林、水，还是生物多样性，有很多牧民非常地珍视他们的自然环境，并期待保护和可持续地管理它们。

然而，很多牧民可持续地管理环境的能力在于他们的制度建立和支持规则并制裁对规则的侵犯的能力。在很多国家，这些制度已经被削弱了，在一些前苏联草原国家甚至被消除了，这个过程对自然资源的可持续管理造成了重大的威胁。很多牧民努力跟上地方治理上的快速和大范围的变化，这种变化已经导致了他们的环境的改变。维持，或者是重建这些治理系统（这远远超越了自然资源管理）通常是牧民的另外一个重要的目标生计，而这些目标可能远远超过非放牧畜牧业社会的发展实践者感知到的生计目标。

生计背景

这里的“背景”指的是作为放牧畜牧业系统特征的那些趋势和冲击，这些趋势和冲击可能是放牧系统所独有的，也可能不是。例如，气候变化影响到绝大多数人，但由于牧民占据了气候上比较恶劣的地区，他们可能面临着独特的挑战和机遇。在气候变化的例子中，挑战可能是更为极端的气候冲击，如暴风雪和旱灾，但机会也可能出现，比如放牧资源被相邻的农民改为庄稼地的情况可能减少，或者是放牧畜牧业被证实是一个更好的适应不确定性的方式。

另外一个重要的挑战是人口增长，尤其是在非洲。尽管绝大多数牧区的数据缺乏妨碍了对这个令人动感情的问题的理解。来自肯尼亚北部的数据指出：在过去的40年中，人口已经翻了4番，然而降水量略有减少，牲畜数量或多或少地与40年前的差不多（尽管存在显著的年内波动）。对于现有人口水平是否不可持续存在争论，而这在缺乏更多信息的情况下得不到解答，在此之外，对于这种人口的变化对于牧民维护其生计具有影响这一点上是没有异议的。

对于发展的态度的改变，如对民主和人权的关注增加，对很多牧民产生了积极的影响。当前的发展措施更多地强调人的发展，而不是其生产基础的

²⁶ Davies and Nori 2008.

专栏 9: 定义干旱²⁷

干旱及其原因经常被错误理解，并常常被假定为牧民无法控制的气候事件，因而，区分不同类型的干旱很重要。在很多草原，差劲的管理、限制移动性和对自然资源管理的破坏已经导致了土地退化，而这又促成了“有效”降雨的减少（降水以后，径流流走，而不是渗透到土壤中）。结果，即便在降水很好（甚至是在改善）的年份，牧民也可能面临着加剧的干旱风险，而在同一年，牧民又可能暴露于洪水灾害的风险。在非洲东部的索马里地区，这种现象是值得注意的。

气象干旱

气象干旱通常是以干旱度（与某些“正常”或平均量来进行比较）和干旱期持续的时间为基础来确定的。气象干旱的定义必须针对每一个地区来确定，因为导致降水不足的大气状况在不同地区之间差异很大。

农业干旱

农业干旱将各种气象（或水文）干旱的特征与农业影响联系起来，而重点关注降水不足、理论蒸散与实际蒸散之间的差异、土壤水分不足、地表水减少或水库水位下降等等。比较好的农业干旱的定义应该能表现庄稼在从萌发到成熟的不同生长阶段的敏感性的差异。

水文干旱

水文干旱与地表水降水缺乏期或地下水供给缺乏期有关（如：溪流、水库和湖泊水位、地表水）。水文干旱的频率和严重程度通常在流域尺度定义。尽管各种干旱都源于降水不足，水文学家更关心这种不足在整个水文系统中如何变化的过程。诸如土地利用（如毁林）、土地退化、建坝等各种因素都影响着流域的水文特征。

社会经济干旱

对于干旱的社会经济定义与一些经济产品的供给和需求有关，同时也具有气象、水文和农业干旱的成分。社会经济干旱发生于与天气有关的供水不足导致的对某一经济物品的需求超过供给。

个基本成分。例如，在炎热的干旱地区（如非洲），干旱是普遍的，但很容易被加以错误解释。这些地区每年都具有炎热的旱季，必须先理解这种正常的状况，才能识别出对正常状态的偏离来。

变化中的放牧畜牧业的属性

牧民本能的适应能力意味着他们的生活方式、经济和文化像任何一种文化一样处于持续的变化中。尽管本文建议恢复传统的土地管理、治理和生产系统，这并不意味着返回到一个想象中的过去是好的或可能的。放牧畜牧业已经改变了，并且将持续地根据外部和内部的作用力而继续变化下去。然而，尽管这些变化针对出现的刺激因素是最好的解决方法，它们对于系统的长期可持续性可能是不好的。

在欧洲、北美和西亚发生的针对生产导向的补贴做出反应而发生的过牧就是一个对于刺激的

不好的响应的例子。在像约旦、阿尔及利亚等国家，上述情况伴随着移动性下降和在接近市场中心的地方定居，结果导致了事实上的集约化生产系统，该系统高强度过度开发草原且主要依赖购买的饲料²⁸。事实上，公地悲剧——个体使用者过度利用开放进入的资源而不顾及后果——正是这样一个对于不好的处境做出的理性反应。

放牧畜牧业系统中的很多变化是不可避免的并经常是人们愿意看到的一种变化，或者一些其它人们期待的变化的后果。例如，牧民家庭中儿童入学率的升高具有长期的积极影响，但这也伴随着短期的劳动力短缺以及长期的人们退出放牧经济。随着国家的发展和工业化，牧区劳动力短缺的挑战已经被识别出是一

²⁷ Nebraska-Lincoln 大学国家抗旱中心

²⁸ <http://drought.unl.edu/whatis/concept.htm>

²⁸ Davies and Hatfield 2008



个变化的重要驱动力了²⁹。然而，在发展中国家，劳动力 剩余是一个挑战，越来越多的牧民退出牧区，不能离开牧区的牧民家庭面临着贫困的问题，但没有牲畜，他们没有其它办法，只能依赖于对自然资源的高度榨取，如生产木炭或销售薪柴³⁰。

放牧畜牧业经济从生存型和自给自足的家庭（或氏族）事业转向更大程度的劳动力的商业化经营的现象非常普遍。IFAD于1995年对约旦干草原地区的一项研究表明：54.5%的牧场主雇佣牧羊人，97.7%的牧羊人获得现金作为报酬，另外2.3%的则获得实物（伙伴关系或礼物）。在雇佣的牧羊人或雇工中，约旦人占23.7%，意味着对外来劳工的高度依赖³¹。

随着国家的工业化，放牧畜牧业越来越机械化的现象也很普遍。放牧畜牧业的机械化影响了劳动力的

可获得性，而同时也是后者的结果。在很多例子中，放牧畜牧业的机械化被视为一个积极的进步，例如使得蒙古的家庭在每年的迁移中更容易搬运发电机、电视机和圆盘式卫星电视天线，而这有助于提高很多家庭的教育。然而，机械化也有着不良后果，尤其是在与草原环境相关的方面。在约旦和叙利亚，广泛使用卡车搬运饲料和水导致了Baadia草原的退化，因为这使得牲畜全年都呆在同一地方而不是追随草原资源的变化而移动。

一个显而易见的替代方案是使用卡车（或火车）在不同牧场之间搬运牲畜，而不是将牧场搬到畜群那里去。很多国家都采用了这种方法，但并不必然导致好的结果。尽管使用机械来转场能减少劳动力需求并提高牲畜移动到新草场上的速度，但存在着以前没有被注意到的重大的环境影响。在西班牙，在这种机械化移动方式使用了50年之后，草原出现了明显的退化。

²⁹ Manzano Baena and Casas 2010

³⁰ Davies *et al.* 2010

³¹ Blench 1995

专栏 10: 非洲的PhytoTrade³³

非洲有全球生物多样性的1/4，在开发自然产品方面具有巨大的潜力，包括从未进入过西方市场的水果、油、草药和营养品。生产这些天然产品的原材料来自于多种非洲的生态系统（从严酷的卡拉哈里沙漠，到萨瓦纳草原、林地和潮湿的热带林），并且都是由乡下的生产者采集的。

PhytoTrade是一个代表博兹瓦纳、马拉维、莫桑比克、纳米比亚、南非、斯威士兰、赞比亚和津巴布韦的生产者的非营利贸易组织。PhytoTrade的“三个基本线（Triple Bottom Line）”的目标（即促进环境、社会和经济的可持续性），包括三个要素：工业开发、产品开发、市场开发。该组织在连接供需方、保证质量控制、介绍生态产品、在进出口规则和合同方面提供帮助等方面发挥着作用。他们也为非洲自然产品的研究和开发提供信息交换的平台（clearinghouse）。

盐对于有效的放牧畜牧业生产也是至关重要的，绝大多数牧民在每年的转场过程中都要去盐滩上。其他矿物质也可能是重要的自然资源，牧民们对这些资源的销售在增加。

保护自然资本至关重要的一个方面是在自然资源使用上的安全性。数个世纪，牧民们发展出了精细的自然资源管理的习惯，这种管理传统使得他们能够管理其资源基础。这些管理系统通常适应牧民的资源所

研究清楚地表明了移动中的牲畜本身对于维持生物多样性廊道、传送种子和改善草原营养状况上的重要性。在1996年，西班牙政府通过了一项国会法案，重新开放了12万公里的转场牧道，并推动通过行走来进行转场³²，有很多有趣的证据表明了这对于生物多样性具有明确的益处，但这种益处还没有得到科学地测量。

生计平台：资产

自然资本

放牧畜牧业系统伴随着牲畜生产，但非放牧资源对于牧民生计的重要性一定不能被低估。牧民生计的多样性对于生计的弹性和总体的生产力来说很重要，而这种多样性依赖于对多种自然资源的利用。草原生物多样性得到了很好的利用，牧民对其给予了很高的评价，包括多种药用植物、果树以及其它用作建材、工具和手工艺品的植物。在非洲和欧洲的放牧系统中，通过旅游业，对生物多样性的利用在增加。这日益被证明是牧民将其自然美景和他们的系统的环境友好性加以资本化的重要途径。

尽管对放牧畜牧业而言，牧场不是唯一重要的自然资源，但它毫无疑问是非常重要的。牧场也是一个非常多样化的资源，具有多种可食牧草，而这些牧草在生产周期的不同阶段（增重、哺乳期、繁育幼仔）具有价值。

树木是“牧场”系统的一个至关重要的组成部分，提供了重要的饲料（尤其是在旱季，通常是果实或树叶的形式）、药材、遮荫或其他功能。

³² IUCN 2008b

³³<http://phytotradeafrica.com/default.htm>



旱地多样性 ‘*Gonometta postica*’，非洲的蚕© Jonathan Davies, IUCN





吃砍下树枝的牛群，阿法尔，埃塞俄比亚© Jonathan Davies, IUCN

具有的特定特征，尤其是由于高度不确定的气候、武装冲突或人口变化，在这些资源在什么时候、什么地方可以使用方面存在不确定性。然而，在近几十年来，土地制度越来越不安全，对于资源的压力在增加，这种压力可能来自放牧畜牧业生产的增加、来自相邻群体的压力、农业投资，以及放牧地被并入保护区。土地制度的不安全给放牧畜牧业生计带来了许多挑战，并削弱了管理自然资源的传统制度。新的法定的制度并没有填补空白，结果在很多情况下导致了

专栏 11: 通过共管改善草原³⁴

在全球范围内，草原管理中的共管方法越来越流行了。在中国的Xiao Zhongdian，通常采用的饲料和放牧畜牧业生产的参与式的方式被证明是不成功的。所以，从2006年开始，共管的方式被引进了。村民、村委会成员、乡和州的技术人员以及乡上的官员得到了培训，并共同努力设计了适合当地的共管方法。

2007年的评估表明实施的内容对于恢复正在退化中的草原产生了显著的作用。最重要的内容不是引入新技术，而是由社区来实行新的草原管理规则。改善草原管理的制度是共管的核心。

开放进入的公地。同时，传统制度被其它变化削弱，进一步削弱了牧民对于自然资源管理的控制。

在很多放牧的草原上，草场的管理具有这样的特征：不同人对同一自然资源斑块的权力声称（claim）共同存在和相互重叠，而边界的界定比较弱且权利很灵活，并且伴随着协商，这种状况有时候被称为“模糊的进入权”³⁵。权利和责任随着资源的类型（草、树、水）、资源使用方式，使用者（个体、家庭、初级权力持有人 / 二级权力持有人）、使用的季节、权力和责任的特征和强度（排它、共享、永久或暂时的权利）而进行分解。

在不同的陆地单元中有可能区分为几类：(1) 属于部落的习俗领地；(2) 灵活确定的季节牧场，在同一块疆域内某些氏族、团体（section）、亚团体（sub-section）具有优先使用权；(3) 旱季草库伦，某一特定群体具有第一使用权，其他人具有第二或第三使用权。(4) 旱季草库伦中的关键地点；(5) 小组或个体的资源/地区，如树木，对于这些地区或资源，某一家庭或小组是主要的使用者；(6) 在穿过其它居民或部落的领土时的迁移权³⁶。这导致了高度复杂的产权和使用权，而这在土地法和法律资源中很少被反映出来。



牧场多样性资源 - Ayssaita, 埃塞俄比亚 © Jonathan Davies, IUCN

³⁴ Wilkes et al. 2007.

³⁵ Aredo 2004

³⁶ Niamir-Fuller 1994, Aredo 2004

物质资本

牧民构筑生计所依赖的物质资本包括基础设施（如道路、市集、政府建筑（government building）、电力和通信）和各种工具与机械。那些移动性更强的牧民团体抗拒不便移动的设备集聚，但是许多牧民使用机动车以便其前往牧场或市集。

对于许多牧民而言，对物质资产的使用机会很可能受限于他们的移动性和牧民人口的低密度，也经常被所在区域较低的公共支出所约束。道路密度非常低，这限制了市场的可获得性，电力供应是需要克服的主要障碍。牧区通信系统普遍薄弱，但是

随着手机技术的发明，电信有了很大改善。现在许多非洲东部的牧民已在使用这项科技及相关的一些创新应用，包括汇款服务，获取市场与气候信息。

对许多牧民而言，水利设施是至关重要的限制因素。可是在许多国家，水利开发带来了大范围的环境退化，并频繁地削弱了牧民的生计。

干旱区环境是脆弱的，当牲畜在一地停留太长时间，当地自然环境就容易退化。供水点的方位布点十分敏感，可能导致人和牲畜在不能供养他们的区域定居。在牧区建造规划不佳的供水设施往往紧

专栏 12:土地改革和牧民的土地制度³⁷

很多是牧民家园的国家最近都发生了土地改革，尤其是在发展中世界。这是在去殖民化的背景下发生的，比如在很多亚撒哈拉的非洲国家，或者是在去国家化的背景下发生的，如前苏联国家。在玻利维亚，土地改革是一个持续的“殖民主义的”法令的后果，并导致了1953年大农场主财产权（the large Latifundia estates）的废除，并以严重的社会和政治剧变为背景。在中国，土地改革是二十世纪五十年代的民主改革的后果，很多以前由部落、贵族和僧侣拥有的土地被收归国有。在后来的阶段，在1978年以后改革开放的过程中，自由主义化导致了牲畜和土地的私有化。类似的过程在中亚的哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦也出现了。

在很多非洲的州（state），宪法改革带来了对人权的保障和政治自由，如结社自由和言论自由导致了多党政治。与此同时，土地改革的过程启动了。这些过程的一个例外是巴基斯坦北部的 Chitral，直到1969年被纳入巴基斯坦之前，都存在封建制度，对牧场的权利仍然在处于从传统法律到正式的省的法律的过渡之中。

土地改革导致了不同的草地资源权利的分配系统，对于可持续草原管理来说各有利弊：

- 给予社区的权利：例如在尼泊尔，社区具有使用和管理州的土地的权利。在哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦，社区对公社周围的土地也享有同样的权利。在这三个例子中，土地仍然是共用的。
- 公社（commune）成为共有土地的所有者：印度的情况就是这样的。在印度，公社具有将小地块出售给个体的权力。非共有的土地仍然是国家所有，政策似乎想要将土地进行分配和私有化，尤其是考虑到无地农民的利益。
- 牧民按照习俗对国有土地的使用：例如在阿根廷，自从很久很久以前开始，季节性长距离转场放牧的牧民就在使用目前由国家所有的土地。由于他们是小族群，没有正式的规则，对于他们的习俗权也没有明确的承认。
- 租用国有土地：在吉尔吉斯斯坦和哈萨克斯坦，在某些时间牧场可以出租。哈萨克斯坦人也可以买草场，但对于购买的草场的面积有上限，以避免土地兼并。
- 牧场的私有产权：在中国和肯尼亚存在这样的情况。在中国，将所有农用地私有化的过程正在进行中，而在肯尼亚，数种并行的土地制度中有一种涉及团体所有的牧场，这在一些地区导致了所有权的进一步细分和私有化。
- 共有产权制度：在肯尼亚，放牧畜牧业社区可以创造乡规民约（by-laws）来将其自然资源管理的制度安排加以正式化并为他们提供了避免土地被侵入的保障。在乌干达也存在类似的情况，土地所有权和土地管理的习俗权可以通过将代表的社区登记为“共有土地协会”来加以正式化。

³⁷ IUCN 2011a

专栏13：放牧畜牧业的机械化

约旦的贝都因人过去认为：由于畜群规模受可以利用的家庭劳动力限制，牲畜存栏数很少超过150-200只。然而，提供饲料补贴已经作为增加畜群规模的主要激励手段，在Badia—覆盖约旦东部大多数地区的草场—1000到2000只羊的畜群如今普遍存在。牧场不能承受这种规模的畜群，草场的作用几乎不过是为牲畜提供一个站的地方，饲料和水都是由卡车运入的³⁸。联合国粮农组织（FAO）1998年在叙利亚帕尔米拉（Palmyra）做的一项调查发现80%的家庭拥有卡车、拖拉机或者小汽车。在过去，当饮用水储备用光，就是离开Bedia的时候，但是现在（人们）运来水给畜群饮用，植物的恢复期明显地缩短了。在叙利亚，土壤表面由于卡车的大量使用而进一步退化，产生相当数量的侵蚀斑块³⁹。

然而，对一些牧民来说，机械化也许不可避免，比如，由于转场路线的破碎化，伊朗的Koochi亚部落（Sub-tribe）被迫用卡车沿路迁移（CENESTA 2004）⁴⁰。相似的现象在其他（地区）的牧民中也发生过，如印度的Raika人，或西班牙的牧羊人。在西班牙，对移动的限制开始于1960年左右，但是最近政府越来越认识到步行转场减少导致了环境退化，并制定了政策鼓励传统的做法，这很快给环境带来了益处⁴¹。

接着土地退化，这种现象已在发展中国家（如蒙古）和工业化国家（如澳大利亚）观察到⁴³。

金融资本（和替代品）

金融服务在牧区发展上扮演着重要的角色但在大多数牧区都十分欠缺。牧民依靠市场维持其生计

³⁸ Blench 1995

³⁹ FAO 2003:

Garba Tula的水利基建, 肯尼亚 © Norah Ngeny



在使用移动电话的马赛男人 © AWF

专栏14：改善基础设施

道路已被证明对牧民的可持续发展有很大的促进。巴基斯坦Karakoram的高速公路对当地的作物种植和放牧畜牧业产生了显著的作用。这条道路连接能便捷地运送来自平原的谷物，以前用来进行生存型的谷物种植的土地现在被用来种植冬季用的饲料。改进的饲料技术和种植品种已被采用，这增加了在粗放型畜牧业生产上的投资⁴²。

的弹性，将畜产品转化为谷物（通常）等热量相对高的商品，购买其他消耗品、设备和服务。在许多牧区，谷物和牲畜的价格波动极大，例如，在埃塞俄比亚旱灾的过程中，谷物和牲畜间的交易比率

⁴⁰ CENESTA 2004

⁴¹ Manzano Baena and Casas 2010.

⁴² Ehlers and Kreutzman 2000

⁴³ Fernandez-Gimenez 2000, Bastin et al 1993

内乌肯, 阿根廷 © Pablo Manzano, WISP-IUCN



专栏15：水资源管理方面 的牧民领导力⁴⁴

在肯尼亚的Borana，水和牧场管理方面有详尽的法规，官方授权给团体中的长者，由他们决定牧场和水资源在一年不同时段的使用。在Isiolo（在肯尼亚）地区，Merti地区的长者们设立一个会员委员作为Merti牧场使用者联合会[Merti Range Users Association（RUA）]的一部分，来管理牧场和水资源，并确保本地区资源的有效分配。这个委员会管理现有的水井（boreholes），负责管理（citing）用捐助资金安装的新水井。水井按牧草资源的位置设置，而畜牧管理根据水井的位置来协调。在水利发展方面，委员会的决定已被证明行之有效。委员会也拒绝过由政府、非政府组织（NGO）和政客提供的可能引起环境退化的新设施。这个委员会对供水设施的使用收取费用，用收入来抵偿经营成本，并投资于修理工作、新设施和紧急用水需求。

（terms of trade）变了九倍⁴⁵。一个现金储蓄系统可能是个简单的办法，能使牧民在卖出牲畜时和买入谷物时进行更好的选择，而不是被迫同时完成这两项任务。

信贷已在多种背景下被证明是对发展有利的刺激，但是在许多牧区还很不发达。信贷可被用于增强牧民对不稳定的行情的管理，以使生产者应对紧急事件（例如采购药物），并能促进私营部门发展，例如畜牧商品的加工和贸易。

保险计划在牧区发展中有着重要作用，特别是考虑到牧区环境的极度不确定性。许多牧民在社会机制方面进行巨大的投入，以获得保障。这种做法可以非常有效，但是承受着在被保险方需要支付的非常时刻承保方（即社区）崩溃的风险。此外，随着许多牧民社会中传统制度的弱化，社会保险机制可能变得费力和低效，这使得基于市场的替代品更具吸引力。

专栏16：为牧民提供的信贷⁴⁶

在中国的西藏自治区，牧民几乎不可能获得信贷，一种创新的“绵羊银行”作为非正式的替代品建立了起来。牧民公社在20世纪80年代早期被废除，从那时起，拥有牲畜较少的贫穷牧民家庭的数量增加了。为了对付这个问题，一种循环的绵羊银行创建了，（银行）把基础母羊借给贫穷家庭5年，允许他们保留所有产品（羊羔、羊奶、羊毛、黄油、奶酪），要求他们偿还与借用数量相同的基础母畜，第四年时偿还借用总羊数的一半，剩下的一半在第五年偿还。这个方法的设计目的在于确保借羊的家庭达到经济上的自立，同时也确保“绵羊银行”可以自我维持。

在澳大利亚非政府组织BODHI的财政援助下，一个5年周转绵羊银行2000年在西藏自治区的两个区域发起。每年4个贫穷游牧民家庭分别得到一笔50只母羊的贷款，这些羊从同地区较富裕的游牧民手中购得。在试用阶段，向20户家庭提供总数1000只羊。2005年进行的评估表明，这种尝试生效了，牧民家庭增加了他们的牲畜规模，他们的生活条件得到改善，开始按时偿还贷款。

汇款在许多牧区社会都很重要，许多牧民投资于教育以期望家庭收入来源的多样化。现金从当地城市中心和国外汇出，当地金融机构在汇兑中起关键作用：众所周知，有人估计索马里每年收到高达7.5亿美元左右的汇款。在非洲部分地区，移动电话技术现在用于开发牧区金融服务的需求（如肯尼亚的m-pesa），通过简单的短信使汇钱比以往的方式更容易。

人力资本

放牧是一种高度有技巧的实践，要求高度的劳动力投入，人力资本是系统中最重要生产输入。人体健康对繁重的生计显然有着重要影响，特别是在劳动力需求增长的时候（如干旱时，迁移增加，水的运送成为更大的挑战）。丰富的知识能使牧民利用他们的

⁴⁴ IUCN 2011b

⁴⁵ Davies and Bennett 2007

⁴⁶ Miller 2008.

专栏17：基于指数的

牲畜保险⁴⁷

从2005年起，蒙古试用基于指数的牲畜保险来分担牧民、保险公司和政府间的风险。这个项目结合自我保险、商业保险和社会保险。牧民承担不会严重影响他们牲畜事业的小的牲畜损失，而较大的损失转移到私人保险业（通过一个基础保险产品（Base Insurance Product）进行的商业保险）。

牧民为这个基础保险产品支付商业保险保费。无论何时，只要在指定位置的牲畜死亡率超过确定的界限，该牧民即可得到赔付。过高的死亡率反映的是干旱多风的夏季和寒冷高降雪量的冬季的联合作用，因此保险指数不是与天气事件相联系，而是与历史死亡率数据联系。保险支付因此不直接与单个牧民的牲畜损失相关，而是基于当地的死亡率。这缩小了道德风险（个体“对系统的欺诈”）的风险，降低了成本，并激励牧民采用有效的风险管理技术。

发展这个保险计划必须具有长时间的可靠数据，这在蒙古是有可能的，蒙古过去30多年里定期持续收集了牲畜死亡率和气候数据。基于此数据，根据保险方案确定引发保险赔付的死亡率是有可能的。赔付将用于牲畜生产活动，如更换牲畜或购买相关商品和服务。自2008年起，相似的模式已在肯尼亚试行。

环境，但是这类知识在他们的生活系统外不容易传递。牧民正越来越多地寻求正式的学校教育，一方面使家庭成员去牧区经济体外工作，另一方面也使积极的牧民逐渐学会利用新的知识、技术和市场。例如，教育已显示出对交易成本的重要影响，受教育的牧民常常在生产者和购买者之间扮演中介角色。

给予牧民的保健与教育服务历来不理想，成本高昂和传递系统在适应当地现实方面面临的挑战都造成了阻碍。尽管如此，这两方面都有成功适应并

⁴⁷ Miller 2008

⁴⁸ Leyland and Catley 2002, Catley *et al.* 2004

专栏18：培训社区动物

保健工作者⁴⁸

在非洲东部许多国家都开展了社区动物保健工作者（CAHWs，也称paravets）的培养，在牲畜的防疫和治疗以及疫病监控上已经取得了高度的成功。社区动物保健工作者在教育 and 动员社区方面也发挥着作用，并且为牲畜饲养者和政府机关之间提供了一个重要的连接纽带。在大多数国家，社区动物保健工作者利用兽医服务私有化创造的机会，尽管这要求社区动物保健工作者付出相当大的努力与市场连接，以获取设备



社区动物保健工作者(CAHW)为牛注射，阿法尔，埃塞俄比亚© Jonathan Davies, IUCN

和药物。政府兽医和当地服务提供者的角色之间存在模糊不清的问题已经被指出，但是目前二者之间的综合正在探索中，社区动物保健工作者的地方性知识和信誉与合格兽医的技术专长联合可以实现最佳例如大众接触疫苗接种计划

（mass contact vaccination programmes）。在一些国家如乌干达和埃塞俄比亚，地方政府兽医服务与社区动物保健工作者已经在提供培训、质量控制和疾病监测与应急方面开始合作。

服务于牧民生活方式的例子，这并不一定意味着流动性，但是可以要求培训服务提供者善于理解牧民文化，（也可以）训练牧民自身提供这些服务，改造服务（如课程）使其适应牧民的需要。也可以利用自然资源利用的畜牧周期的有利条件，如旱季牧民更高度的集中在某个地方。

卫生方面的创新没有教育方面的多，在确保提供服务的质量上有着特别的挑战。工业化国家应用的解决方法对不发达国家而言太过昂贵，如澳大利亚的空

专栏19：牧民教育的创新⁴⁹

世界各地的牧民在稳步赢得更好的受教育的机会，越多的牧民接受教育，对教育的重视（和渴望）就越是增加。但是，标准的教育方法有时证明有所局限，这有许多原因：课程偏向农耕社区（farming communities）的兴趣；教师缺乏相关的语言技能和文化上的敏感性；学历是为庄稼户而非为牧民设计的；有时候学校不能移动是个问题。



伊朗的牧民的孩子所在的帐篷学校 © CENESTA

不同国家针对所面临的限制已经用各种不同的创新之道成功解决了这些挑战。在伊朗，Qashqa'i牧民帐篷学校系统现已运作了50年，成功教育了若干代游牧儿童。有牧民背景并经过培训的教师，配备一顶白色的学校帐篷和教学材料，加入一个牧户团体，通常是在一个长者的营地，并有

足够组成一个混合年龄班的儿童。小学5年教育后，毕业生可以入游牧儿童的寄宿学校。这个为Qashqa'i部落人扫盲计划开发出来的方法，发展到现在已经包括了教师培训学校、小学、初中、高中、技术学校和地毯编织学校。

过去苏丹的牧民教育有移动的一个老师教几个年级的学校，但是这些学校面临很多问题，包括较高的退学率，受过培训的教师不足，招生方面广泛的性别不平等。从2003年起，Oxfam（英国牛津饥荒救济委员会，中文名乐施会）开始资助11所移动学校课本和学校材料，由于政府薪水不够，提供羊群作为激励来吸引和留住教师。作为直接支持学校的补充，在社区层面进行能力建设和在社会和国家层面进行游说。特别关注减少男女入学失衡方面的问题。

移动式学校的替代品之一是远程教育，这已在蒙古的戈壁荒漠成功实施。第一个远程教育计划针对15000名游牧妇女，培训牲畜管理和动物产品加工、家庭护理、识字、生存技能、使用当地现有可利用的原料创收，以及新市场经济下基本的商业知识⁵⁰。教学通过每周的无线电广播进行，由在乌兰巴托的国有蒙古广播电台和三个省级广播室广播。辅助材料是在当地生产的，包括印刷主题如计划生育的小册子。另外还有教师培训方案，有“访问教师”骑着马、骆驼或者摩托车到处转，并负责指导约15名学生的学习。

中医服务（Flying Doctor Service）。尽管如此，在许多牧区，保健服务的主要目标群体（妇女、儿童和老人）相对而言移动性不高，因此服务的非移动性不一定是障碍。通常存在的限制

与上述教育部分提及的类似：服务提供者缺乏当地语言技能或者文化上缺乏敏感性，缺乏服务中心或者不可靠。

在牧区增强人力资本诸多努力的共同特点是依赖传统知识，强化现有的文化上可接受的经验或习俗。

⁴⁹ Swiss Tropical Institute 瑞士热带研究所 2009

⁵⁰ Robinson 1999

专栏20：向牧民提供 卫生保健服务⁵¹

提供移动的医疗服务花费太高，对政府的挑战仍旧存在，一些国家尝试了移动和固定相结合的卫生保健服务。在尼日尔，从1968年起运行移动单位，1971年建立紧邻牧区的定点卫生机构，但是游牧民很少利用。1988年制定的扩大免疫规划（the Expanded Programme on Immunization, EPI），连接定点和移动的服务机构。这个规划特别成功，例如接种BCG（卡介苗）疫苗的人口达到了40%。

在乍得采取一种替代方案，联合提供兽医和人体卫生保健服务。2000年，在Chari-Baguirmi和Kanem完全免疫的游牧民儿童和妇女的患病率是0，在同个游牧营地，牲畜由流动兽医队进行义务接种疫苗。乍得的公共卫生专家表示他们需要将此战略扩展到边境地区的偏远牧区，以及协同实施数个联合人畜保健运动。在2000年至2005年间，14个针对游牧民儿童、妇女和营地牲畜的疫苗接种运动在Chari-Baguirmi和西乍得Kanem的三个主要的游牧族群（Fulani, Arabs和Dazagada）展开。这种方法受到牧民的极大重视，已使疾病发生（如麻疹和百日咳）显著减少。

在肯尼亚北部，由政府支持进行传统接生员的培训，用更正规的训练弥补她们技能（的不足）。为控制（培训）质量，还创建地区论坛讨论共同的有关培训标准和课程内容的议题和方法，建立乡村卫生委员会监督社区保健工作者（CHWs）。社区保健工作者向村民提供关于健康和卫生方面的基本建议，对需要转诊到配备良好的诊所或医院以接受更好治疗的严重疾病出具鉴定。1999年，社区保健工作者开办了5个政府医务室，提供了95%的基础医疗卫生服务，如治疗疟疾、腹泻、蠕虫和眼部感染。小部分社区保健工作者群体也把他们的资源汇集到一起建立药店。传统接生员（TBAs）也提供产前护理服务，提供接种疫苗重要性的相关建议，其后在一些地区超过90%的孩子接种了疫苗。

令人意外的是，很少有巩固传统著草场管理经验方面的投资，农技推广人员倾向于介绍与现有管理策略无关的新观念和方法。在许多国家，一个受到极大关注的重要领域是制定补充和加强现有实践经验和本地知识的草场管理意见。

社会资本

社会资本在许多牧民生计中有着十分重要的作用，虽然它是无形的，社会资本积累通常是压倒一切的牧民生计目标之一。很难用金融术语合理解释社会资本，因为牧区社会的债务和义务网络不常用数字量化表示，而“货币”可能是团结一致、作为礼物的牲畜或牛奶，甚至是文化上的归属。不应该认为社会资本不重要，因为它一直都是可持续放牧畜牧业的基石。尽管如此，社会资本难以明确构建或对其起作用，至少对非牧民而言如此。对发展行动者来说，花时间理解牧民的“生计目标”是十分重要的，因为这能促使其注意到外界可能不会涉及或者不会充分重视的非物质的强烈意愿和文化价值。

专栏21：支持牧民赋权 和社会资本⁵²

赋权是无权者获得对他们生活环境更大控制权的过程，它包括控制资源（物质、人力、智力、金融）和思想意识（信仰、价值观、态度）两方面。这意味着更大的自信，而个人意识的内在转变能让他克服外部障碍来获得资源或者改变传统思想观念⁵³。贫穷的社区可以通过组成团体来自我赋权，并产生社会资本和创造新的收入机会。

在黎巴嫩共和国，作为更广泛的牲畜发展计划的一部分，妇女的食品合作社创立了。通过汇集资源和分担风险，妇女能够从项目中得到贷款，通过合作社的运营，妇女能够就业。妇女合作社成员的社会地位得到了明确改善，（实现了）一种更大意义上的赋权，并通过废除社会经济障碍而建造了社会资本。

⁵¹ Swiss Tropical Institute 2009

⁵² Flintan 2008

⁵³ Sen and Battliwala 2000

使牧民守护和投资于他们的社会资本的关键是寻求一种针对发展的强有力的赋权方法。这种方式将决策权牢牢握在牧民手中，由他们决定他们的发展目标和重点。对此进行远景规划演练 (visioning exercises)，这种工具能帮助牧民迈向更加雄心勃勃的目标而非只着眼短期，从而培养路径依赖。

社会资本不仅意味着内部网络关系，还意味着一个社区的外部网络关系，如贸易网和市场联系。这可能有很大的不同，并要求非常不同的技能。失去内部 (有时称作纽带) 社会资本的牧民通常发展出了比其同伴更强的外部 (桥接bridging) 社会资本，他们通常起到中介的作用，例如在畜牧产品和贸易者或政府之间。这种形式的社会资本的增长与个人教育程度有关。

专栏 22: 通过利用社会资本 来增强社会资本⁵⁴

社会资本网络常常在困难时期凸显出来——当社区内的个体向其他社区成员寻求临时支援时。牧民社区中的社会支持机制非常普遍，在非洲这些社会支持系统通常作为牧民的定义特征引述。然而，通过适当的社会机制去支持工作而非暗中破坏这些制度似乎是具有挑战性的，尤其是在困难时期，当应急干预需要快速地产生效果而没有足够的时间或人力资源来理解社会资本。其结果可能是社会制度的弱化，同时外部援助取代了它们的部分作用。在乌干达的卡拉莫贾 (Karamoja)，来自非政府组织 (NGO) 的对集体粮食银行 (communal grain banking) 的扶持在谨慎地发展着，并基于延伸的家系 (family lines) 与现有的社区团体合作。4到5名妇女的小团体组建一个集体粮食银行，这是传统做法⁵⁵，而非政府组织 (NGOs) 在粮食危机时提供粮食储备。然后，不同的妇女团体在额外的共有粮食储备下组成更大的单元，这种单元是建立在商业联系的基础上的，但在困难时期可以在NGOs支持下重新储备。以这种方式，非政府组织达成了它的目标，同时向当地受益者让出资源的管理控制权，这些受益者决定何时使用储备食物和谁应该获利。

⁵⁴ Oxfam 2005

⁵⁵ More 多城市经验如肯尼亚的“merry go round”可能起源于这些传统做法

⁵⁶ Halbach and Ahmad 2005, Gura 2006.



苏丹可供人参与的远景规划演练 © IUCN

专栏23：放牧畜牧业生产不断 变化的特性⁵⁶

在阿富汗东部和南部的Pasthun地区的许多牧民社会中，生产出来的牛奶用于家庭消费，贩卖新鲜乳制品 (如牛奶、酸奶和酪乳) 被认为是可耻的 (行为)。这些产品剩余的部分被分给亲戚或需要的人，但是黄油、奶酪和乳清粉 (qurut) 是出售的。

然而近年来随着家庭收入日趋多元化，这些牧民越来越走向半迁移的生活方式，牧业收入常常由其他生计 (如种植业或雇佣劳动) 填补。同时文化上也有所转变，贩卖奶制品的禁忌消失，取而代之的是更多地参与市场。最近在坎大哈 (Kandahar) 和喀布尔 (Kabul) 成功引入了两个试点的牛奶销售方案，这种经验表明许多农户对增加牛的产奶量和奶产品销售有着浓厚兴趣。

奶制品在当地日常饮食中仍然十分重要，特别是主要由家庭制作的凝乳和酪乳，但是商业化乳制品有着很大潜力。一些产品享誉全国。尽管如此，发展乳品业的收益必须与损失的社会资本相权衡，除非其它形式的社会保障代替这些损失，否则结果是更低程度的民生保障。



印度乳制品 (骆驼冰激凌) © The LIFE Network

牧民的生计战略

在大多牧民心中生计战略是放牧和饲养牲畜的粗放型生产，许多其他生计战略旨在适应放牧畜牧业系统的需求。许多牧民养育不同的牲畜品种以利用一系列不同的草原产品和市场，应对不同的威胁。

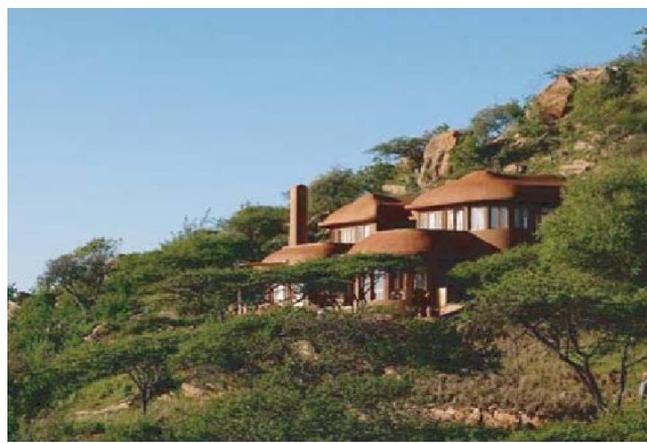
专栏24: 管理牲畜多样性

土生土长的品种很适应它们居住的地区。这种适应结果（表现出）具体的特征，这些特征不只是塑造了品种自身，也决定了它们产出的产品。非洲、亚洲或者南美的牲畜提供不同的牛奶、纤维及肉产品，独有特性使其在（制定）针对特定目标的销售策略时拥有更高附加值，这样从经济学角度上保障了牧民生计⁵⁷。工业化欧洲国家同样鼓励通过这种机制发展农村，确定具体的方法来保护和鼓励那些本土产品⁵⁸。

发展战略只聚焦于一个牲畜品种，只关注该品种产出的多种产品中的一种，会极大降低草场系统的总产出。非洲草场上传统的畜牧生产系统有着各方面的多样性，显示出远优于专产牛肉的大牧场——生产力是后者的2到10倍以上⁵⁹。尽管如此，这种多样化的生产系统可能是劳动力密集的，并具备一些专业的特点，如移动到季节性牧场的自由和资源的多样化，共有形式的土地制度以便能在适当规模上进行管理，能经受流动性考验的适当的适应环境的牲畜，还有进入市场的各种产品也许只能季节性供应。



玻利维亚的羊驼，生产毛线，乳制品还有其他产品© SAVIA



卡拉马社区野生动植物保护地的生态旅游旅社
© AWF

专栏25：在肯尼亚基于生计的自然保护⁶⁰

在肯尼亚北部，利用国家旅游潜力巨大、粗放型畜牧业与野生动物保护的天然互补性，很多自然保护项目已经建立起来了。例如Naibunga 保护基金是一个由Laikipia北部地区的9组牧场集体所有、集体管理的社区的自主行动，他们拨出43000英亩土地作为保护区域。保护区2003年成立，以应对非法狩猎、偷牛、不安全、水和牲畜移动（转场）的挑战。

由于Naibunga保护区的建立，包括野生生物和各种药用植物的生物多样性得到改善，开发了创造旅游收入和就业机会的生态旅社。社区基金会管理保护区获得的收益，并用做奖学金、投资于供水项目，以及改善通讯和交通设施。

在（肯尼亚）桑布鲁（Samburu）东部地区，覆盖32954公顷土地和5000-6000人口的卡拉马（Kalama）社区野生动物保护区是相似的自主行动。为了取得放牧外的其他收入来源，在2001年设立保护区，拨出16000公顷土地作为缓冲区，其中6000公顷定为核心保护区。保护区的成员旱季在缓冲区放牧，但是除非在严重的干旱年份外禁止进入核心保护区。保护区由选举出的委员会管理，委员会的成员来自团体牧场的不同部分。对社区来说收益包括有保障的土地制度、新的工作机会、更安全的保障、更好的供水设施、放牧管理的改善与更好的运输和通讯网络。

⁵⁷ LPP, LIFE Network, IUCN-WISP and FAO 2010

⁵⁸ 509/2006, 510/2006 和 1791/2006欧洲法规保护原产地命名、受保护的地理标志和认证的传统特色这三类传统产品。

⁵⁹ Scoones, 1995

⁶⁰ IUCN 2008c

例如，在撒哈拉以南非洲的许多地区，骆驼可以在灌木草场取食，在旱区生存繁育；而牛的适应力可能没那么强但它们由于较高的市场价值和牛奶产量而受到牧民喜爱；养育绵羊和山羊则是因为它们繁殖率较快和销路好。

无论如何，牧民在不同处境下使用一系列的生计战略，根据需求和资源的可得性调整战略重点。战略可以基于自然资源，也可以基于非自然资源，也可以

基于非自然资源，可以包含食品生产战略（如牲畜生产、作物种植、野生产品的采集）和非食品策略（如矿石销售、流动的劳动力、贸易和汇款）。家庭通常多样化劳动力，以确保一年不同时间或在不同情况下的一系列的收入来源。在这方面，牧民家庭将教育视为部分家庭成员实现非农就业的机会，对教育的重视不断增加。

发展项目必须认识到构建这些不同战略在建设弹性和可持续的放牧畜牧业生计方面的重要性，但是必须意识到生计战略间可能（存在的）冲突。有些战略是高度互补的，如野生产品（如药用植物）的收获销售和放牧。还有一些可能需要相互权衡，如放牧和种植业（相互）争夺劳动力和土地资源。这种权衡不一定意味净成本——当追求多元化的略且许多生计选择可以互补（如牲畜为作物提供肥料，作物秸秆为牲畜提供饲料）时，系统总体的生产力可能更好。农牧兼作的牧民通常把这种整合系统到其生计中。

发展规划者需要区分互补型的生产策略和替代型生产策略。例如，流动劳工是放牧畜牧业系统中缺人时的替代。这种选择至今仍是多样化牧区劳动力十分有用的途径，移动劳工的汇款对许多牧民也十分重要。然而，当替代生计占用系统的过多资源（包括劳动力），它将造成危害系统整体可持续性和成功的严重后果，从而也伤及牧业生计。一些生计战略可能和放牧在一定程度上互补又相互竞争，像木炭生产。制作木炭是许多牧民生计的一部分，是牧民在困难时期创收的退路。但是如果依靠制作木炭（赚钱）的人数大幅增加，可能对环境 and 畜牧系统的可持续造成严重伤害。

专栏26：吉尔吉斯斯坦的羊

毛加工和销售⁶¹

在吉尔吉斯斯坦Tokbai-Talaa的非政府组织项目振兴了羊毛产业，并提高了当地妇女的收入。村里的妇女习惯制作有当地文化特色的手工艺品，但是她们发现很难卖出这些产品。因此（非政府组织）帮助她们开发产品和识别市场，这些帮助包括经验分享、考察团、培训一些手工艺品团体和在一位国际设计师的协助下开发新产品。一个当地妇女团体创建了一个目录来提高她们产品的知名度，这让她们在该地区首都Osh及海外都打开了新市场。



吉尔吉斯斯坦牧区系统生产的羊绒
© Carol Kerven

培训的结果，妇女团体开始保持销售记录，并投入部分收入在她们的事业里。从2002年起，团体成员的个体收入和团体整体储蓄都在增长。许多团体成员使用额外收入再投资在她们的畜牧事业上，一些团体将她们的储蓄投资于社区项目，如供水系统或乡村工作坊（village workshop）。

⁶¹ Ubaidilaeva, undated

调控牧民 获得资源 和生计策略的因素

社会关系

牧民、政府、同一国家的其他人之间的相互关系对于牧民的发展而言是一个重要的因素，尤其是在那些牧民作为少数民族的国家——在非洲、拉丁美洲的大部分地区和亚洲的一部分（尤其是印度次大陆和中国）及北欧（斯堪的纳维亚）就存在这样的情况。伴随着越来越大的教育牧民的努力及一些国家民主制度的改善，牧民正在获得更好的代表，这加强了他们的社会关系。然而，发展项目有时会危及他们的关系，无论是通过将牧民排除在发展的主流之外，还是支持与牧民竞争资源的非牧民。



西班牙妇女纺线的传统角色 © Jesús Garzón

专栏27:将习俗制度 (customary institutions)

与法定制度 (statutory institutions)

联系起来⁶²

肯尼亚北部的Garba Tula区的土地是由国会托管的。然而，Garba Tula社区——大约有4万人，居住在1万平方公里的土地上——对国会能否公正地分配土地表示怀疑。在2008年，社区长老们与国会议员和其它政府官员开会，要求对关于自然资源管理的习俗规则和法律给予更多的尊重。

他们达成了一项协议，将管理特定自然资源（如水资源和牧场）的习俗法列入了正式法律中，并将这些习俗法纳入到了整个国家的约定的法律（by-law）中。通过该过程，传统规则得到了合法化，并获得了更大的权威，为更为一致的仲裁提供了平台，减少了人们通过钻法律空子来占有土地的机会，并提高了传统机构的信心和能力。

在传统牧业社会中，社会关系通常是不平均的，尤其是妇女的权利经常不能得到表达。放牧畜牧业通常存在非常明显的劳动分工，尽管对于妇女在不同的社会中所起的作用很难概括。可以很中肯地说，在大部分传统牧业社会，妇女没有土地权利，并且相对于男性而言，其经济独立性更低。这对于牧区的整体发展而言存在深刻的影响，例如影响到了牧民妇女获得服务的能力，或者是其它可

专栏28：改变牧民妇女的社会关系⁶³

牧区妇女在赋权方面的进展不全来自于发展机构的干预。教育水平提高和经济状况的改善都促进了妇女自发地采用新的就业机会和创收活动。很多案例研究都强调了一个普遍的现象：妇女将其收入再投资于家庭（如孩子的医疗和教育）。在很多社区，这样做的结果是带来了可观的健康状况的改善和儿童死亡率的下降，这导致了社会观念的改变。对牧民妇女的教育的支持（如信贷和扫盲班）在某程度上促进了这些进步。

在很多案例中，来自NGO的对妇女赋权的直接支持也获得了成功，这些例子中，通常是通过支持妇女组成小组，实施新的经济活动，或者是将现有的货物与新的市场联系起来。在埃及，越来越多定居的贝多因人依赖于妇女出售手工艺品给游客来获得收入。而NGO则帮助建立起集市中心，教育会员来管理她们的生意和销售产品。这些生意为家庭提供了允许妇女接受教育的激励。

⁶³ Flintan 2008

⁶² IUCN 2011b

持续地管理很多名义上由她们控制的自然资源的能力。

在推动牧区全面赋权的过程中，存在一种风险就是：随着空前的地方权利被授予男性领导，妇女的赋权被边缘化，或者妇女甚至被剥夺了公民权。这可能危及牧区社会的可持续性，就像在工业化国家发生的，农村妇女大量离开农村，危及了农村生计的社会可持续性。发展项目可能混合着放牧畜牧业社会的性别不平等，这通常因为未能令妇女参与规划过程，因而未能理解妇女的发展优先选择，并集中关注通常由男性主导的经济活动（如非洲牧区社会的肉市场而不是奶市场）。在赋权方面同样的不平等方法可能进一步使牧业社会中的一些亚群体（如低级种姓，如一些非洲牧业社会中的工匠）进一步边缘化，尽管这可能不那么显而易见。然而，在赋权给牧区妇女的案例中，有非常非常多的成功案例，这里面最有意思的是那些直接针对传统上与男性相关的角色和责任的案例。

制度

牧民在管理他们生活中的很多方面通常有很强的制度安排，包括自然资源管理、社会关系和冲突的管理。正如前面提到的，这些制度在协调生计结果方面具有非常重要的作用。削弱这些机制已经造成了整体性的牧民生计弹性的丧失。非洲的牧区发展失败常常与传统治理的崩溃和国家弥补管理空白的失败相关。

土地制度和土地使用关系（通过延伸的水权）传统上由牧区机构来管理，如一些社会中的长老会，因而，伴随着传统治理的崩溃，土地制度也弱化了。有时候，这种崩溃的原因在于国家。国家故意地破坏传统的领导力——传统的领导力被认为是对国家的一种威胁，将土地收归国有。这导致了资源冲突，在传统上共同管理的草场出现了开放进入的情况，在一些情况下导致了“公地悲剧”。需要特别强调的是，这种“悲剧”不是牧区土地管理不可避免的结果，而是牧区土



蒙古的牧民 © IFAD

专栏 29: 蒙古的产权制度及其对牧区环境的影响⁶⁴

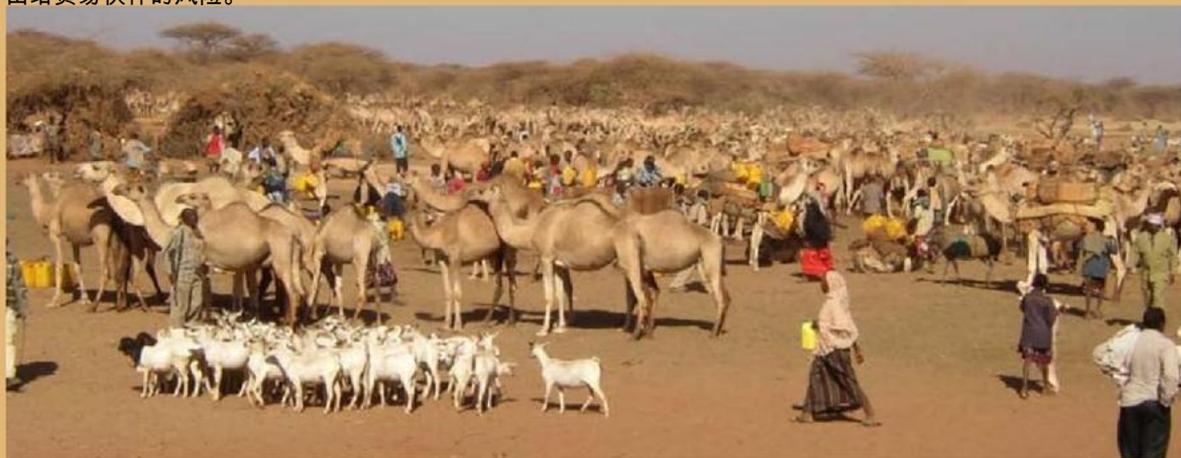
自1990年以来，蒙古国从中央计划经济过渡到了市场经济。在“结构调整”的过程中——这是世界银行在20世纪90年代开出的处方——所有的集体资产（包括牲畜、冬春营盘上的棚圈、集体的机械和建筑）都被私有化了。然而，放牧地仍然是国家控制的。尽管私有化强化了个人的财产所有权，然而，牧民缺乏正式的土地权利，也没有传统的机构和对草场的管理，使得土地被富裕的人攫取，将土地转为非放牧畜牧业用地，如开矿，并导致了广泛的过牧和环境退化。

2003年的《土地法》和2006年的《自然与环境法修正案》通过将自然资源的控制权更多地赋予传统机构从而转变了这种状况。后续的将牧民组织成社区小组以及恢复传统机构和共有产权管理制度促成了显著的环境质量改善和小组成员经济状况的提高。牧民正逐渐恢复传统的风险管理策略，建立混合畜群，并回到传统的且更为小规模的合作水平来管理劳动力、干草和其他投入。这导致了生计和环境的重大改善。由于社区草场使用规则的复苏、增加了季节性移动、改善了对草场的进入(access)和对生产性资源（如饮水点）的控制，收入增加了，贫困减少了，环境状况也得到了改善。通过旅游和牲畜与畜产品销售的改善，牧民直接感受到了保护的收益。通过实行有效的放牧管理制度，使用替代燃料，以及社区监督和保护草场以阻止资源的非法利用的努力加强，大片的草场得到了恢复。

⁶⁴ Sandagsuren 2007

专栏 30:国际牲畜贸易面临的限制⁶⁵

因为国际动物流行病办公室 (Office International des Epizooties , OIE) 设定的严格的国际牲畜健康标准, 很多发展中国家的牧民目前不被潜在的重要国际市场所接纳。这些标准是为了促进安全的牲畜和畜产品贸易而设立的。国际动物流行病办公室的陆地动物健康编码要求各国根除重要的跨境传染疾病, 以减少将疾病输出给贸易伙伴的风险。



索马里的家畜市场 © Ilse Koehler-Rollefson

很多列出来的疾病在非洲都广泛传播, 如口蹄疫和裂谷热 (Rift Valley fever) 。在非洲根除这些疾病是成本高昂的, 技术上面临很大的挑战, 在可预知的未来是不现实的, 这致使很多国家在WTO的规则下不能出口牲畜和畜产品。然而, 非盟的非洲动物资源署 (the African Union's Interafrican Bureau for Animal Resources , AU-IBAR) 已提出了“简单、现实和可获得的替代手段以改善对高价值的畜产品市场的进入, 而不必须首先根除所有的‘动物流行病’”。

AU-IBAR提出的措施是基于这样的原则提出来的, 即: 不同畜产品有不同的疾病传播风险, 尤其是那些可传播给人的; 可以在非洲内部提出更合适的方式, 以在不根除疾病的情况下保障食品安全。这些策略的优势是它们要求在国内加工畜产品, 这意味着增值环节是在原产地而不是国外完成的。

地管理崩溃的结果。在很多情况下, 理想的解决方案是将控制和管理的职能归还地方机构, 而地方和中央政府则提供支持和认可。

可持续牧业生计另外一个至关重要的制度是市场。销售失败通常对牧民生计造成沉重的影响。基础设施差和缺乏通讯设备通常意味着很多牧民利用市场的机会有限, 以及对于市场如何运作缺乏了解。对于放牧畜牧业系统中的很多商品和服务而言, 市场直接就不可获得 (如非洲很多牧区的草药市场或奶产品市场), 以及可以在市场可以获得的情况下, 如牲畜市场, 市场很容易被更见多识广和资源丰富的中间商扭曲。

市场的开发给牧民带来了许多收益, 但也导致了新的风险和扭曲。在非洲东部, 对肉和牲畜营销的强调可以反映出援助方和政府的发展优先性, 以及与奶产品相比, 销售这些产品是相对容易的。然而, 在一些非洲牧业社会, 奶的市场价值超过了肉的价值2到4倍, 对于牲畜市场的强调——这通常是男性主导的领域——带来了家庭经济 and 总体上的牲畜生产目标的改变⁶⁶。然而, 开发传统上由妇女管理的产品的市场在一些情况下导致了男性对这些领域的侵占, 例如在肯尼亚的奶产品的商业化的案例中所观察到的⁶⁷。对这种问题的解决方案不是要避免在这些市场上进行投资, 而是将这种投资作为一个更大的妇女赋权过程的一部分来实施, 从而在决定家庭如何进行改变的问题上给女性牧民更大的话语权。

⁶⁵ Thomson *et al.* 2004

⁶⁶ Davies and Hatfield 2008

⁶⁷ Joekes & Pointing 1991

专栏 31:奶类营销面临的挑战

在一些沿主要道路定居点的村庄中，埃塞俄比亚的Borana妇女在主要的雨季销售奶和酸乳酪给过往的车辆。她们以非常低的价格出售（大概5每分一大杯）。Jijiga、Babile和其它小镇的索马里妇女销售牛奶和骆驼奶给消费者。奶非常容易腐烂，酸乳酪在几天之后就变酸了。如果没有购买者，妇女们就会把没有卖掉的存货在坏掉之前给家庭成员食用。然而，经验表明，如果有帮助，妇女可以组织成为销售合作社，能够投入更多的精力来加工黄油，而黄油是一种不那么容易腐烂的产品⁶⁸。



毛里塔尼亚的牛奶收集点 © Tiviski

在索马里，市中心的妇女与乡下的女性亲戚保持联系以维持精细的营销网络来出售骆驼奶。因为这个国家复杂的氏族关系，妇女们能比她们的丈夫更好地维持这些网络，但她们雇佣男性担任搬运工，因为奶的收集网络延伸到数百公里直到灌木林中。这些营销网络是双方的，物品也流回到乡村地区，并在很多农村家庭的生计中起到了关键的作用⁶⁹。

各种牧区的产品（如树脂、水果、草药和混合的畜产品）的市场通常没有，并且可以通过在牧区改善基础设施、更好的教育和培训，以及提高信贷的可获得性来加以培养。总体上，市场能够从信息流的改善而获益良多，尤其是强化牧民在市集中的讨价还价的能力，以促使生产者能更有策略地利用市场。

组织

关于放牧畜牧业组织的问题在本文前面讨论组织在支持社会资本和社区赋权方面的作用时已经讨论了。人们在建立牧区组织时已经做出了大量的努力，无论是建立在现有的社区结构上，还是取代传统的牧民机构，如在前苏联的草原国家所做的那样，很多这方面的努力都达到了一定程度的长期成

专栏 32: CECOALP——一个牧民销售合作社⁷⁰

CECOALP是一个由1000户秘鲁安第斯山地区饲养羊驼的牧户组成的自我管理的组织。该组织的成员被组织成8个合作社，主要的目标是管理羊驼产品的贸易，包括纤维产品和肉。CECOALP开发增加附加值的方法，例如通过处理羊毛、加工高质量的衣服、支持营销，尤其是海外营销。合作社有助于克服社会经济问题、在家庭水平改善福利以及沟通生产者和政府。

功。在牧民组织由社区建立而不是被强加给他们的地方，以及在传统机构和新组织之间存在补充关系的地方，组织的成功是极为明显的。

中央政府可以通过确保相关的政策和投资能支持当地人对自然资源管理的权利和责任以此来支持放牧畜牧业。中央政府的规划经常需要平衡牧区发展的公共财政与确保必要的框架和结构能够恰当地确保地方政府发挥其支持牧区发展的作用。在全国水平上，也需要领导力来确保地方政府能转移适当的决策权给社区领导，同时保障传统的领导力不强化不平等而是将权利提供给所有的公民。

⁶⁸ IIRR 2004

⁶⁹ Nori 2007

⁷⁰ <http://www.corredorpuno-cusco.org/getdoc.php?docid=189>

专栏 33:管理共有土地的牧民组织⁷¹

很多国家建立了牧民组织来改善共有资源的管理，并促进牧民的生计。在吉尔吉斯斯坦，NGO支持牧民组建并注册牧场使用者协会，注册是迈向保护他们对边远地区的牧场的使用和进入权的一步。在哈萨克斯坦，在那些牧场已经被私有化成小块的土地并危及放牧畜牧业的可持续性的地区，一个被称为“哈萨克斯坦农民基金会 (Farmers' Foundation of Kazakhstan)”的组织在推动分享使用牧场。在中国的藏区，在草场管理上，社区建立了合作协议，同样也是针对土地私有化导致的贫困做出的反应。

在尼泊尔，传统管理时间被整合到两套地方性的组织中：社区委员会和公民协会。社区委员会是选举产生的实体，通过执行很好界定且相互同意的权利和规则来控制 and 规范对牧场和其它饲料资源的进入，并得到各种社会控制和制裁的支持。相反，公民协会是自我认同的具有共同利益或分享资源的家庭团体。在社区委员会之下，每个公民协会都选举产生了次级委员会，在其中男性代表和女性代表都有，尽管对于牧场使用的决策倾向于由那些长驻的女性做出。

建立牧区组织的过程中反复发生的一个挑战是代表性的问题。如果组织的建立没有得到有效的协商或民主选择的话，赋权给当地领导人的目的有可能得不到实现。实际上，自然资源退化通常与传统领导力的弱化有关，而这种

弱化又是由不民主的过程和将权力授予新的领导者导致的。为了克服这些挑战，机构发展在真正地赋权给社区的发展过程中越来越重要，并且不能简单地理解为参与。

专栏34: 提高牧民的政治代表性⁷²

在非洲东部，人们做了很多政治上的努力来提高牧民在政治事务中的代表性。牧民议会团或常务委员会(PPGs)已经在埃塞俄比亚、乌干达和坦桑尼亚建立起来了，并从20世纪90年代末期就开始运作了。



防治荒漠化公约 (UNCCD) 执行秘书Arba Diallo 在COP会见来自肯尼亚的社区代表 © Ed Barrow

这些委员会取得了不同程度的成功，尽管在肯尼亚，北肯尼亚及其它干旱土地国家发展部 (Ministry of State for Development of Northern Kenya and other Arid Lands) 的建立可能已经受到肯尼亚牧民议会团的强烈影响。不同国家的PPG具有广泛的相似性，包括识别和散布政策问题，提出关于政策问题的能力和知识，在政策设计中提供技术支持。尽管议会团体的会员身份可能是短期的——由4到5年的政治周期所决定——代表们可以声称一定程度的合法性和问责，而对于其他牧民的发言人而言，这种合法性和问责有时候是缺乏的。

⁷¹ IUCN 2011a

⁷¹ Reconcile/IIED, 2004

可持续放牧畜牧业发展的最低标准

本文的目的有两个方面：一是为了帮助规划者和政策制定者避免对牧民造成负面影响的投资策略和政策，二是促使他们能够保证设计更能满足牧民需求的特定的政策和规划。针对第一个问题，有很多政策和投资危害了干旱地区的放牧畜牧业且增加了贫困的例子。这种例子包括在干旱地区投资于灌溉农业，尤其是在旱季放牧保留地里面，以及一些促进了“要塞”保护而将土地所有者从土地和资源上排除出去的政策。一个政策的负面影响难以确定，相互竞争的利益也需要协调，但如果规划者和政策制定者对于放牧畜牧业的机遇和约束能够有更多的认识的话，有很多不必要的不利情况是可以避免的。

当提到制订特定的牧区发展方案以满足牧民的需求时，更为重要的是实施切实的赋权措施而不仅仅是磋商，以及去解决根本的治理和制度方面的失败，而不是寻找技术蓝图。本文中引用的例子不是牧区发展的处方，而是当采取合适的发展过程以及牧民在政策和规划中获得更大的话语权时，可以达到些什么结果的例子。保持一个牧民发展的全球视野是很重要的，因为从工业化国家和发展中国家都可以学到很多丰富经验。然而，必须时时谨记过去的失败，因为没有咨询牧民，而外来者又假设他们知道牧民的发展目标，那些从富国搬来的技术最终加剧了贫困和退化。

发展认可和支持 放牧畜牧业的国家策略

1. 理解放牧畜牧业是什么以及它具有多大的变异性。放牧畜牧业存在于全球75%的国家，即使在工业化国家，牧民群体也通常因地处偏远而处于不利地位。需要发展国家策略来认识在国内及跨境建立起的多样的牧民群体。

2. 理解放牧畜牧业的价值，不仅仅通过肉、奶等显而易见的产品来衡量放牧畜牧业，还要包括其它畜产品（如皮子和纤维）、服务（如运输和粪肥）、非畜产品（如木材和非木材林产品）、重要的环境服务（如水循环和野生生物保护）以及社会和文化服务。
3. 认识到放牧畜牧业很多最重要的价值（包括奶，甚至是肉）在市场数据中没有得到很好的体现，因为很多交易是在市场之外发生的。在市场失灵广泛存在的背景下，经济发展不应该仅仅是由市场数据来指导的，应该使用更适宜的方法来收集那些在国民统计和调查中没有包括进来的数据。
4. 当考虑干旱区的可能选择时，需要将弹性视为生计的关键特征和发展的首要目标。在高度不确定的环境中，生产者可能宁愿要一个有保障的最低产出，而不是更高的平均产量，而对于发展的保守态度往往反映了这种生产目标。这个逻辑适用于那些似乎与放牧畜牧业兼容的新技术，也适用于那些目前仍被作为放牧畜牧业的替代而得到鼓吹的生计策略。
5. 需在更为完整的放牧畜牧业经济评估的基础上认识到替代性土地利用方式的机会成本和促进非牧民（包括贫困的前牧民）的备选方案对放牧畜牧业生产的影响，认识到这些成本存在于景观尺度上。被从放牧系统中排除的每一公顷的河滨牧场可能意味着更多公顷的在整个生产系统中生产力相对低的非河滨的土地被排除在放牧畜牧业系统之外，简单的1公顷河滨草场对应于1公顷的非河滨草场的比较是不合适的。

避免破坏放牧畜牧业的 非牧业投资和政策

1. 应认识到非牧业的项目能对放牧畜牧业造成重大的影响，如减少了流到干旱的低地去的灌溉项目。在全国范围内对种植业的投资常常在干旱区

造成扭曲的激励，促使人民放弃放牧而去适应更缺乏弹性的生计策略，而使得干旱区的人们面对干旱更加脆弱，同时又破坏着放牧畜牧业的弹性。

2. 不要消除对放牧畜牧业用地应享有的平等权利所负有的责任。在很多发展中国家，放牧系统中的土地制度相对更弱，政策更偏向定居的农民。在这种情况下，支持牧区或与牧区相邻地区的非牧业用地的投资和政策会导致资源从牧民手中转移出来，并可能导致牧民的贫困和冲突的增加。
3. 在承认牧民可能是处于劣势的少数民族以及有其它的资源使用者与牧民竞争土地、水和其它资源这一事实的基础上，需要确保在国家的会商和规划中保持平衡。
4. 需要理解放牧畜牧业是一种对土地存在多种利用方式的系统，而不仅仅是一种牲畜生产的方式。因而，这种系统可能会被危及非牧业收入和自然资源使用的投资所破坏。
5. 将放牧畜牧业整合到生物多样性保护政策之中。

将治理和权利，包括少数民族的治理和权利，放到牧民发展的中心位置

1. 建立和支持多利益相关者的论坛，以确保在国家规划过程中将牧民和非牧民行动者都纳入进来，并促进这些群体之间的对话，尤其是政府与牧民之间的对话。多利益相关方的论坛应该建立在以下事实的认识的基础上——放牧畜牧业的疆域可能会是很辽阔的，而利益相关者可能居住在行政辖区甚至是国家边界之外。
2. 促进针对发展规划和发展能力的赋权措施，尤其是在地方政府之间，将参与式措施理解作为一种赋权的过程而不是一种执行的工具。
3. 确保赋权包括了社会中的所有部门，确保对边缘人群（尤其是妇女）的赋权成为牧民发展的基础。
4. 确保对公民社会进行适当支持，认识公民社会

进行适当支持，认识公民社会组织与非政府组织之间的差别。

5. 通过提高政府认可和支持社区赋权的能力和意愿，以将社区赋权与制度的可问责性结合起来。

促进支持放牧畜牧业的投资和政策

1. 将放牧畜牧业视做一种多样化的土地利用策略来投资，而不仅仅是一种牲畜生产系统，并应重视重要的补充性和替代性的生计选择。
2. 基于以下的假设来对牧区的牲畜生产进行投资：放牧畜牧业是理性的，能通过适当的技术和管理的调整而得到促进，但对其替代则是不可持续的。
3. 解决土地权利这个关键问题，确保放牧畜牧业发展建立于对自然资源的进入和利用更为安全的基础上。如果要使牧民的发展更可持续的话，在很多案例中，发展必须解决更多的问题，而不仅仅是土地权利这个问题，并且必须考虑那些牧民们没有获得的多种权利。
4. 应投资于基本的服务，包括教育、基础设施和健康。这些方面的投资可能见效很慢，但是长期来看，这些投资对于可持续发展和减贫来说是最有保障的方法。基本服务包括市场，通过改善对金融服务的进入和利用，包括信贷、储蓄和保险，能极大地促进对市场的使用。
5. 应投资于地方上的治理，包括将传统制度和法定制度联系起来，对当地治理能力进行投资，以便于通过与牧民社区的伙伴关系进行更有效率的管理。

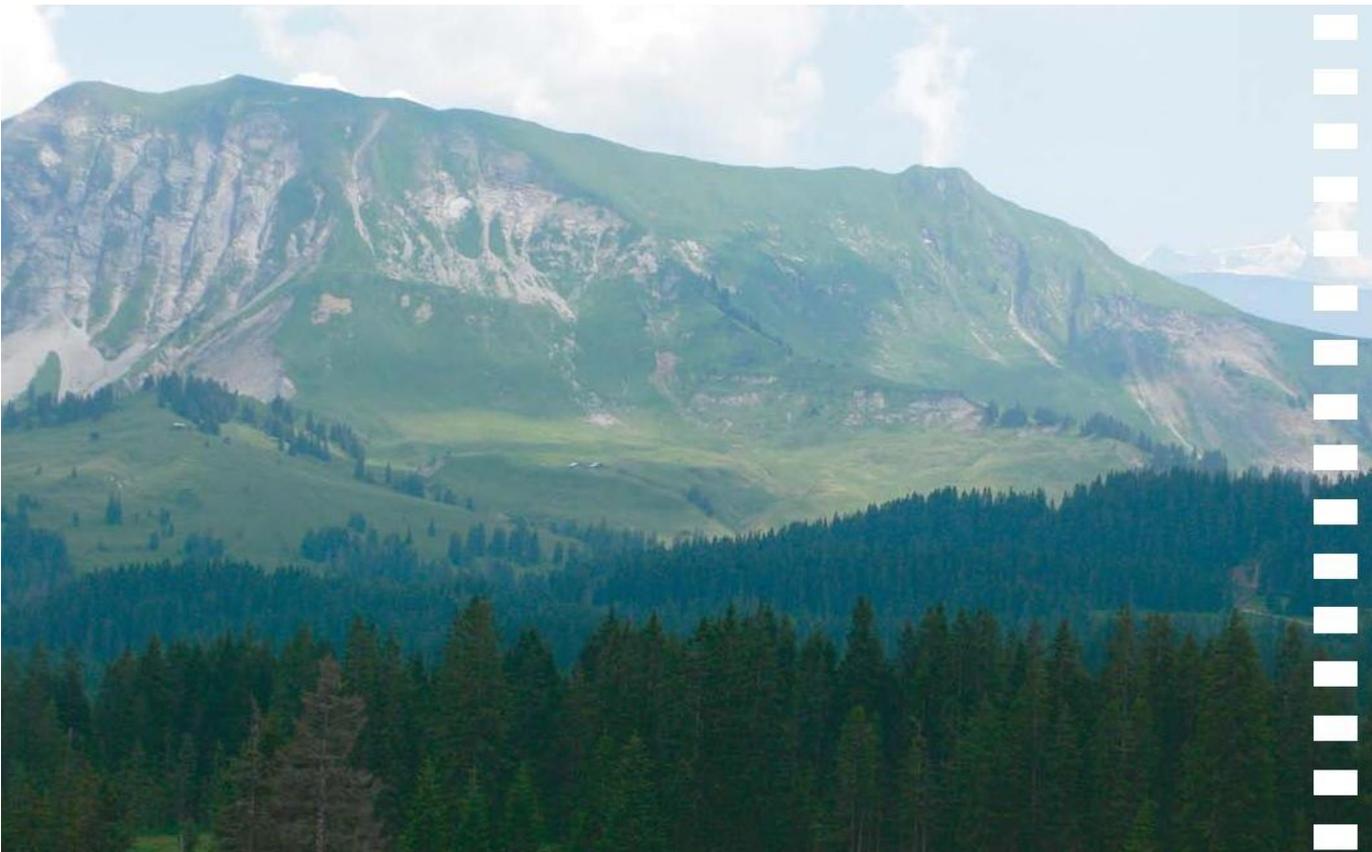
结论

本文提到了过去的因对牧民生计目标理解不当而导致的发展努力的失败。将牧民的发展目标进行普遍化是不太可能的，因为这些目标不仅仅是在不同社区之间有所差异，在不同家庭之间也有差异，而且毫无疑问在家庭内部也是不同的。然而，在极为宽泛的意义上，我们可以保险地说对于绝大多数牧民来说，对不确定性的管理是一个高于一切的事情，而牧民面对的不确定性是无穷的，从年际间到季节间的不确定性都存在。对于很多牧民来说，有保障的最低收入比获得更高的平均收入的机会更为重要，因为一旦在灾年里你损失了全部牲畜，那么更高的平均收入几乎不能给你任何安慰。

长期以来，发展的目标都是被增加干旱区的确定性和强行施加秩序——包括对牧民和对牧民所处的环境——这样的隐含的目标所驱动的。这与很多牧民的策略相矛盾，牧民们倾向于将环境的极端不确定性视为给定的并接受它，而根据环境来管理他们的生产系

统。在那些将更大的努力集中在建立弹性——即支持牧民的适应能力——的地区，牧区发展可以更为有效一些。由于气候变化正在加剧干旱地区不确定性的强度，需要投入更多的精力来理解牧民怎样管理风险，怎样投资，以及政策怎样才能支持而不是阻止他们的适应。

最后，本文中花了很多篇幅来强调赋权给牧民的重要性。这似乎与一些投资者和政策制定者的目标相矛盾，但这对于促使牧民能将其需求清晰地表达出来以及运用他们现有的能力来说是至关重要的。即便生计目标得到了完美的理解以及“正确”的技术得到了提供，如果牧民没有权利在他们采用什么和反对什么的问题上做出在充分认识的基础上的选择的话，这也不能保证（这些政策和技术）能够被牧民接受。考虑到这个方面，牧民发展必须基于现实主义的期待——牧民长期以来被边缘化和在人类发展方面牧民与其它公民之间存在隔阂。



阿尔卑斯伯尔尼夏季的牧场 © Jean-Pierre Biber

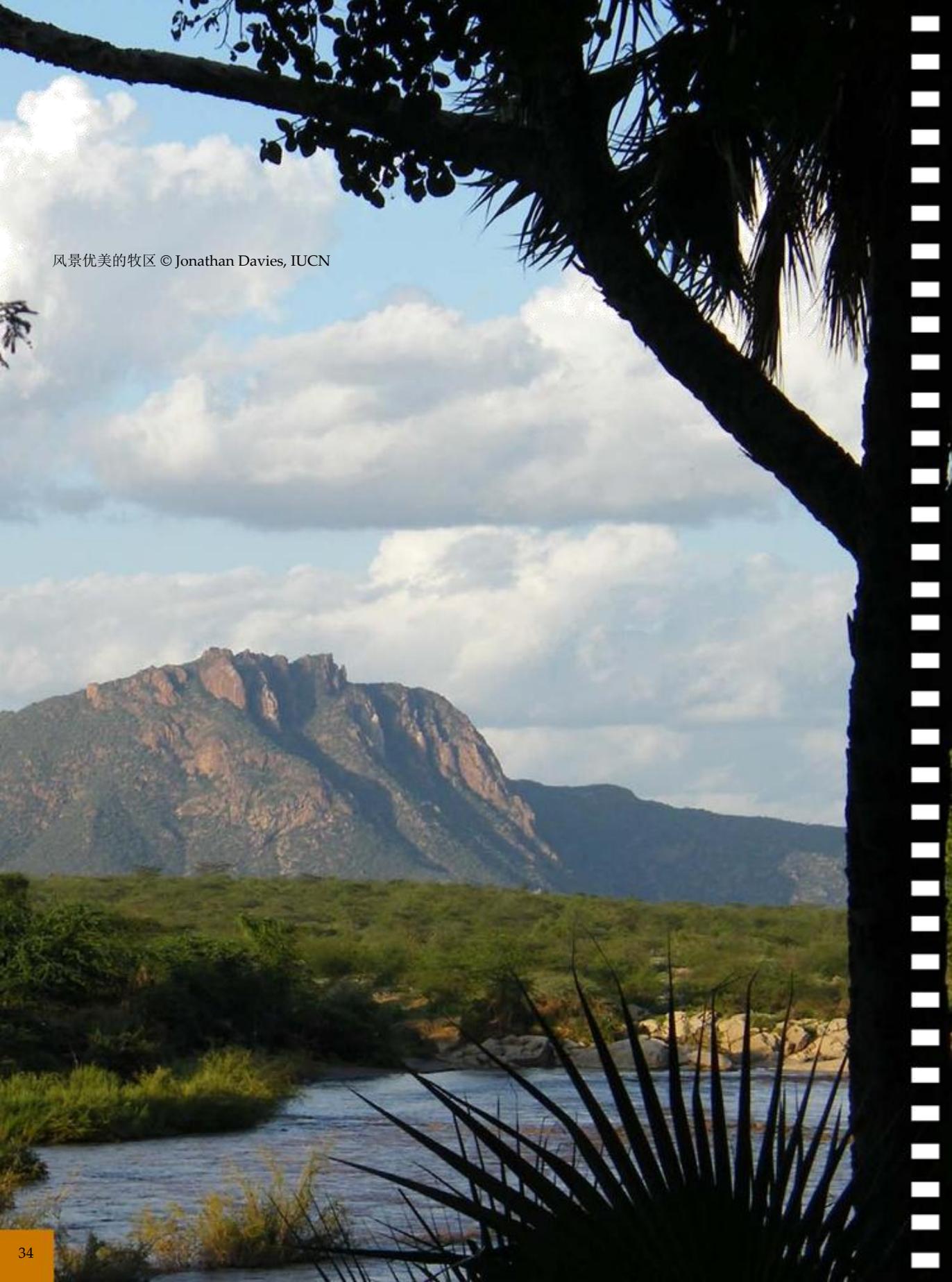
參考文獻

- Aredo D., 2004. Fuzzy Access Rights in Pastoral Economies: case studies from Ethiopia. Presented at "The Commons in an Age of Global Transition: Challenges, Risks and Opportunities". The Tenth Conference of the International Association for the Study of Common Property, Oaxaca, Mexico, August 9-13. <http://www.idl-bnc.idrc.ca/dspace/handle/10625/32039>
- Azcárate, F.M., Seoane, J., Peco, B., 2010. Vías pecuarias y biodiversidad: Cuatro casos de estudio en la Comunidad de Madrid. II Congreso Nacional de Vías Pecuarias. Cáceres (España). 27-29 Octubre 2010, pp. 471-472.
- Bastin, G.N., Pickup, G., Chewings, V.H., Pearce, G., 1993. Land Degradation Assessment in Central Australia Using a Grazing Gradient Method. *The Rangeland Journal* 15,190-216.
- Behnke, R. H., Scoones, I., Kerven, C., 1993, Range ecology at disequilibrium: new models of natural variability and pastoral adaptation in African savannas, ODI, London.
- Blench, R. 1995. Rangeland degradation and socio-economic changes among the Bedu of Jordan: results of the 1995 IFAD Survey. <http://www.odi.org.uk/work/projects/pdn/drought/blench.pdf>
- Briske D, Derner J, Brown J, Fuhlendorf S, Teague R, Havstad K, Gillen R, Ash A and W Willms. 2008. Rotational grazing on rangelands: Reconciliation of perception and experimental evidence. *Rangeland Ecology and Management* 61: 3-18
- Bunce, R.G.H., Pérez-Soba, M., Jongman, R.H.G., Gómez Sal, A., Herzog, F., Austad, I., 2004. Transhumance and Biodiversity in European Mountains. Report from the EU-FP5 project Transhumance (EVK2-CT-2002-80017). IALE publication series no. 1, pp. 321, Alterra, Wageningen UR, Wageningen
- Catley, A., Leyland, T., Mariner, J.C., Akabwai, D.M.O., Admassu, B., Asfaw, W., Bekele, G. and Hassan, H.S. 2004. Para-Veterinary Professionals and the Development of Quality, Self-Sustaining Community Based Services. *Rev. Sci. Tech. int. Epiz.*, 2004, 23 (1), 225- 252. <http://www.livestock-emergency.net/userfiles/file/veterinary-services/Catley-et-al-2004.pdf>
- CENESTA 2004. The Role of Local Institutions in Reducing Vulnerability to Recurrent Natural Disasters and in Sustainable Livelihoods Development. Case study: The role of Qashqai nomadic communities in reducing vulnerability to recurrent drought and sustainable livelihoods development in Iran. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/ae089e/ae089e00.pdf>
- Clements, F. E., 1916, Plant succession: an analysis of the development of vegetation, Carnegie Institution, Washington
- Dahl, G. and Hjort, A., 1976. Having herds: pastoral herd growth and household economy. *Stockholm Stud. Soc. Anthropol.* 2. Stockholm: Department of Social Anthropology. University of Stockholm. 335 pp.
- Davies J. and Nori M., 2008. Managing and mitigating climate change through pastoralism. "Climate Change, Energy Change and Conservation", *Policy Matters* 16, October 2008. http://www.iucn.org/about/union/commissions/ceesp/ceesp_publications/pm/index.cfm
- Davies, J. 2006. Capitalisation, Commoditisation and Obligation among Ethiopia's Afar Pastoralists. *Nomadic Peoples*, Volume 10 (1)
- Davies, J. and Bennett, R. 2007. Livelihood Adaptation to Risk: Constraints and opportunities for pastoral development in Ethiopia's Afar region. *Journal of Development Studies*, Volume 43 (3)
- Davies, J. and Hatfield, R. 2008. The Economics of Mobile Pastoralism: A Global Summary. *Nomadic Peoples*, Vol. 11 (1)
- Ehlers, E. & H. Kreutzmann (eds.), 2000. High Mountain pastoralism in Northern Pakistan. Steiner-Verlag, Stuttgart. 209 pp. (*Erdkundliches Wissen* Vol.132)
- FAO, 2001. Pastoralism in the New Millennium. Animal Production and Health Paper No. 150, UN Food and Agriculture Organization, Rome. <http://www.fao.org/DOCREP/005/y2647e/y2647e00.htm>
- FAO, 2003: Syrian Agriculture at the crossroads. <http://www.fao.org/docrep/006/y4890e/y4890e00.htm>
- Fernandez-Gimenez, M. A., 2000. The role of Mongolian nomadic pastoralists' ecological knowledge in range management. *Ecological Applications* 5: 1318-1326
- Fischer, S., Poschold, P., Beinlich, B., 1996. Experimental studies on the dispersal of plants and animals on sheep in calcareous grasslands. *Journal of Applied Ecology* 33: 1206-1222
- Flintan, F., 2008. Women's Empowerment in Pastoral Societies. IUCN-World Initiative for Sustainable Pastoralism 2008. http://cmsdata.iucn.org/downloads/gender_form_at.pdf
- Gura, S., 2006. The Economics of Pastoralism in West Asia. report for the World Initiative for Sustainable Pastoralism (WISP), IUCN Nairobi. http://cmsdata.iucn.org/downloads/middle_east_reports.pdf
- Halbach, E. & Ahmad, W., 2005. Prioritizing Investments for Initiating Rural Development: the Case of Rebuilding Afghanistan. Strategies for Development and Food Security in Mountainous Areas of Central Asia. International Workshop Dushanbe, Tajikistan June 6-10, 2005
- IIRR, 2004. Food Security in Pastoralist Areas of Ethiopia. Nairobi: IIRR. <http://www.mamud.com/foodsec.htm>
- IUCN, 2008a. Squandered wealth: a global economic review of pastoralism. The World Initiative for Sustainable Pastoralism. <http://www.iucn.org/wisp/resources/2218/Policy-note-Squandered-wealth-a-global-economic-review-of-pastoralism>

- IUCN, 2008b. Policies that Work for Pastoral Environments: a Six-Country Review of Positive Policy Impacts on Pastoral Environments. IUCN-WISP. <http://www.iucn.org/wisp/resources/?3144/Report-POLICIES-THAT-WORK-FOR-PASTORAL-ENVIRONMENTS-A-SIX-COUNTRY-REVIEW-OF-POSITIVE-POLICY-IMPACTS-ON-PASTORAL-ENVIRONMENTS>
- IUCN, 2008c. Community briefing notes published for the IGAD Parliamentarians Tour of Northern Kenya.
- IUCN 2010. Supporting Adaptation to Climate Change in Africa's Livestock Sector. World Initiative for Sustainable Pastoralism. <http://www.iucn.org/wisp/resources>
- IUCN 2011a. The land we graze: A synthesis of case studies about how pastoralists' organizations defend their land rights. Nairobi, Kenya: IUCN ESARO office and World Initiative for Sustainable Pastoralism (WISP), Rome, Italy: International Land Coalition (ILC), Washington, USA: GEF, and New York, USA: UNDP. <http://www.iucn.org/wisp/resources>
- IUCN 2011b. Governance for Conservation and Poverty Reduction: an Assessment of Natural Resource Governance in Garba Tula, Northern Kenya. IUCN, the International Union for Conservation of Nature, Eastern and Southern Africa Regional Office, April 2011. Pending publication
- Joekes, S. and Pointing, J., 1991. Women in Pastoral Societies in East and West Africa. Dryland Issues Paper No 28. London: IIED. <http://pubs.iied.org/7277IIED.html>
- Krätli, S., Schareika, N. 2010. Living Off Uncertainty: The Intelligent Animal Production of Dryland Pastoralists. European Journal of Development Research 22, 605–622.
- Leyland, T. and Catley, A. Community-Based Animal Health Delivery Systems: Improving the Quality of Veterinary Service Delivery. Paper prepared for the OIE Seminar Organisation of Veterinary Services and Food Safety World Veterinary Congress, Tunis, September 2002. http://www.eldis.org/fulltext/cape_new/leyland_and_catley_oie_tunis.pdf
- LPP, LIFE Network, IUCN-WISP and FAO, 2010. Adding Value to Livestock Diversity – marketing to promote local breeds and improve livelihoods. FAO Animal Production and Health Paper. No. 168. Rome. http://cmsdata.iucn.org/downloads/niche_marketin_g_publication.pdf
- Lund, H.G., 2007. Accounting for the World's Rangelands. Rangelands, 29(1):3-10. 2007. [http://www.bioone.org/doi/pdf/10.2111/1551-501X\(2007\)29%5B3:AFT_WR%5D2.0.CO%3B2](http://www.bioone.org/doi/pdf/10.2111/1551-501X(2007)29%5B3:AFT_WR%5D2.0.CO%3B2)
- Manzano, P., Malo, J.E., 2006. Extreme long-distance seed dispersal via sheep. Frontiers in Ecology and the Environment 4: 244–248.
- Manzano Baena, P. and Casas R., 2010. Past, present and future of Trashumancia in Spain: nomadism in a developed country. Pastoralism 1: 72-90. <https://sites.google.com/site/pablomanzanoabaena/Home/bienvenida/Manzano%26Casas2010.pdf>
- Marinković, S. and Karadžić B., 1999. The role of nomadic farming in the distribution of the griffon vulture (*Gyps fulvus*) on the Balkan Peninsula. Contributions to the Zoogeography and Ecology of the Eastern Mediterranean Region Vol. 1: 141-152.
- Millenium Ecosystem Assessment, 2005. Regulation of local climate through surface reflectance and evaporation. Chapter 22: Dryland Systems. Coordinating Lead Authors: Uriel Safriel, Zafar Adeel; Lead Authors: David Niemeijer, Juan Puigdefabregas, Robin White, Rattan Lal, Mark Winslow, Juliane Ziedler, Stephen Prince, Emma Archer, Caroline King; Contributing Authors: Barry Shapiro, Konrad Wessels, Thomas Nielsen, Boris Portnov, Inbal Reshef, Jillian Thonell, Esther Lachman, Douglas McNab, Review Editors: Mohammed El-Kassas, Exequiel Ezcurra. In: Hassan, R., Scholes, R., Ash, N. Ecosystems and human well-being, Volume 1: Current State and Trends, Island Press, Washington, p. 630.
- Miller, D., 2008 Livestock Insurance and Credit. In *People and Policy in Rangeland Management: a glossary of key concepts*. The International Rangelands Congress 2008, Hohhot, China.
- Niamir-Fuller, M., 1994. Women Livestock Managers in the Third World: A Focus on Technical Issues Related to Gender Roles in Livestock Production. http://www.ifad.org/gender/thematic/livestock/live_toc.htm
- Niamir-Fuller, M. (ed), 1999. Managing Mobility: The Legitimization of Transhumance. ITDG/FAO.
- Nori, M., 2007. 'Mobile livelihoods, patchy resources and shifting rights: approaching pastoral territories' Working Discussion Paper, International Land Coalition
- Olea, P.P., Mateo-Tomás, P, 2009. The role of traditional farming practices in ecosystem conservation: The case of transhumance and vultures. Biological Conservation 142, 1844–1853
- Oxfam 2005. North Karamoja Pastoral Development Programme: an overview of Oxfam GBs work in Karamoja, Uganda
- Porokwa, E., Eusebi, A. and Msami, A., 2007. A study on the Impact of National Policies Processes on Pastoralism in Tanzania. PINGO Case Study for the World Initiative for Sustainable Pastoralism. Cited in: WISP 2008. "Policies that Work for Pastoral Environments: a six-country review of positive policy impacts on pastoral environments". http://cmsdata.iucn.org/downloads/goa_iucn_wisp_policies_and_pastoral_environments_en.pdf
- RECONCILE/IIED, 2004. Pastoral Civil Society. Issue 7, July – September 2004. <http://pubs.iied.org/pdfs/G00254.pdf>
- Robinson B. 1999; Open and Distance Learning in the Gobi Desert: Nonformal Education for Nomadic Women. Distance Education, 20:180-204.
- Robleño, I., Azcárate, F.M., Seoane, J., Peco, B., 2011. Drove roads as local hot-spots of plant biodiversity.
- IX International Rangeland Congress, Rosario, Argentina, 2-9 April 2011.

- Roe E, Huntsinger L, Labnow K. 1998. High Reliability Pastoralism. *Journal of Arid Environments* 39: 39-55
- Sandagsuren, U., 2007. Community Organization: a policy level study of "community organization" as a grass-root institution that contributes to strengthen co-management of sustainable pastoralism and nature conservation. Cited in: WISP 2008. "Policies that Work for Pastoral Environments: a six-country review of positive policy impacts on pastoral environments". http://cmsdata.iucn.org/downloads/goa_uicn_wisp_policies_and_pastoral_environments_en.pdf
- Scoones, I. 1995 (ed.). *Living With Uncertainty*. International Institute for Environment and Development, London
- Sen, G. and S. Batliwala (2000) "Empowering women for reproductive rights" in H. Presser and G. Sen (eds) *Women's Empowerment and Demographic Processes*. New York: Oxford University Press.
- Sommer, F. 1998. Pastoralism, Drought, Early Warning and Response. <http://www.odi.org.uk/work/projects/pdn/drought/sommer.pdf>
- Swiss Tropical Institute 2009. Learning from the delivery of social services to pastoralists: elements of good practice. Report for the World Initiative for Sustainable Pastoralism (WISP), IUCN Nairobi. <http://www.iucn.org/wisp/resources/?4133/Learning-From-The-Delivery-Of-Social-Services-To-Pastoralists-Elements-Of-Good-Practice>
- Thomson, G.R., E.N. Tambi, S.K. Hargreaves, T.J. Leyland, A.P. Catley, G.G.M. van't Klooster, and M.-L. Penrith. 2004. International trade in livestock and livestock products: the need for a commodity-based approach. *Veterinary Record* 155: 429-433. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15508847>
- Ubaidilaeva, undated. "Profile on Handicrafts" Sustainable Livelihoods for Livestock Producing Communities (SLLPC). Cited in: Ridgewell, A. and Flintan, F. 2007. *Gender & Pastoralism Vol 2: Livelihoods & Income Development in Ethiopia*. <http://www.sahel.org.uk/pdf/Gender%20%20Pastoralism%20Vol%202%20-%20ebook.pdf>. If you wish a copy of the original document, it can be requested to WISP.
- Vavra, M., 2005. Livestock Grazing and Wildlife: Developing Compatibilities. *Rangeland Ecology & Management* 58: 128-134. http://ckwri.tamuk.edu/fileadmin/user_upload/PHOTOS/Deer-Research_Program/Student_papers/Livestock-Wildlife_Vavra.pdf
- Vetter, S. 2005. Rangelands at equilibrium and non-equilibrium: recent developments in the debate. *Journal of Arid Environments* 62:321-341. http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6WH9-4FF9HBN-6&_user=10&_coverDate=07%2F31%2F2005&_rdoc=1&_fmt=high&_orig=gateway&_origin=gateway&_sort=d&_docanchor=&view=c&_searchStrId=1755947350&_rerunOrigin=google&_acct=C000050221&_version=1&_urlVersion=0&_us_erid=10&_md5=aba1ba4b354666762611c05c750159a6&searchtype=a
- Wagkari, S. 2009. Customary Pastoral Institution Study. Report for the World Initiative for Sustainable Pastoralism. Save the Children USA. <http://www.iucn.org/wisp/resources/>
- Whittingham, M.J., 2011. The future of agri-environment schemes: biodiversity gains and ecosystem service delivery? *Journal of Applied Ecology* 48, 509-513.
- Wilkes A., Jiguang M., and Ye L. 2007. Community Co-management of Grasslands in Xiao Zhongdian, Yunnan, China. The Mountain Institute, China. http://www.chinacsrmap.org/E_OrgShow.asp?CCM Org_ID=1474
- Wilson RT. 1991. *Small ruminant production and the small ruminant genetic resource in tropical Africa*. Rome: Food and Agriculture Organisation of the United Nations
- Wilson RT. 1995. *Livestock Production Systems*. London: MacMillan

风景优美的牧区 © Jonathan Davies, IUCN







Eastern and Southern Africa Regional Office

P.O. Box 68200-00200

NAIROBI Kenya

Tel: +254 20 249

3561/65+254 724

256 804 +254 734

768 770

Fax: +254 20 2493570E-

mail: info.esaro@iucn.org

www.iucn.org/places/esaro

www.iucn.org/wisp