

# 山羊 何罪之有？

## ——从主张杀山羊看环保制度创新的重要性

刘明远

我讨论这个话题的兴趣，萌发于“2000西部论坛”引起热烈争论的一个话题。

引入话题的事件是：2000年春天，北京地区遭受了数次沙尘暴袭击，举国上下为此而震动。有一位女记者到沙尘暴的发源地探源，结果在内蒙古西部区的阿拉善盟找到了一个引发沙尘暴的祸首——山羊。她听当地百姓说，山羊的四只蹄子像镐头，嘴像钳子，它们不仅有啃硬植物的能力，而且有刨食植物根系的本领。结论是：草原植被的严重破坏，主要是山羊所为。于是女记者将一腔怨恨发到了山羊身上，大笔一挥，投书某杂志，向社会发出了“杀掉山羊搞环保”的呼吁。

女记者的呼吁成了“2000西部论坛”争论的话题，人们对她的呼吁反响强烈，内蒙古恩格贝植被恢复示范区负责人王明海先生对女记者的观点持反对意见，他认为，山羊是农民的基本生活资料，杀山羊就等于是“杀人”，

因为杀了山羊就等于断了农牧民的生路。他还说，山羊的贡献很大，没有山羊就不能生产羊绒衫，就断了一条创外汇的途径，就不能从国外引进更多的设备，……不能

因为山羊啃树皮吃草根就杀了山羊，这就如同不能因为老虎吃人就杀了老虎一样。只要改变了养山羊的方式（例如圈养）就可以养更多的山羊。王明海的意见遭到了包括那位女记者在内的许多人的强烈反对。

热烈的辩论场面给人留下了深刻的印象，事后的回味使人既感到兴奋又感到忧虑。兴奋的是政府已经唤起了国人强烈要求保护环境的愿望和意识；忧虑的是有些人还对保护环境的认识和制度安排缺乏深思熟虑。于是，引出了笔者的以下思考。

山羊是一种好家畜，不能杀

从动物学的角度看：山羊，哺乳纲，牛科。反刍家畜。性活泼，喜登高，好采食矮草、灌木和树叶等。山羊绒是重要的毛纺工业原料之一。从我国北方牧区所养食草畜种的饲养情况看，山羊属于一种生存能力强、易于饲

养、经济价值高的家畜。与绵羊、牛、马、骆驼等常见的畜种相比较具有明显的优势，它不仅不嫌弃其它家畜吃剩的“残羹剩饭”，而且其它家畜难以啃食的粗枝硬条都能成为它的美餐；埋在土里的植物根系、长在陡坡甚至悬崖峭壁上的植物对其它家畜来说只能望食兴叹，而山羊却有能力用其大饱口福。更值得一提的是山羊的食量只及绵羊的一半，而经济价值却比绵羊高。所以，相对而言，养山羊的投入要比养绵羊少，如果是圈养，养山羊比养绵羊要划算得多。另外，山羊

的食草习性也与其它食草动物一样，也是先食茎叶等易食部分，只有在易食部分不易找到的情况下，才依次食枝条，啃皮，刨食根系等。

就经济价值而言，山羊浑身是宝：山羊绒是纤维中的“钻石”；山羊皮是上等的革料；肉是桌上的美餐；骨头还能制胶和化肥；粪便上是等的有机肥料，等等。总之，没有一项是废物。

山羊的上述优点足以说明，人们把一肚子怨气发到山羊身上，并恨不得将其斩尽杀绝，理由实

族已有几千年养山羊的历史，但从未出现过因养山羊而使草原荒漠化过，相反的情况是，北方地区的草原始终保持着“风吹草低见牛羊”的美景。其中的原因是什么？有人作过专门的探讨，他们认为，合理的载畜量和注重对草场植被的保护是两个重要的原因。历史上的北方少数民族地区，由于人烟稀少、草原广阔，再加上自然经济，使这一地区基本上保持着超低载畜量的水平。还有，蒙古民族祖祖辈辈以牧为生，养成了他们视草原为命根子的观念。

荒行为，鄂尔多斯草原的南缘开始了大规模的沙漠化，毛乌素沙漠的面积迅速扩大，其向南扩展的前锋已直抵陕北的榆林城下，出现了“沙比城墙高”的景观。

军阀混战和国民党统治时期，由于国难当头、山河破碎，滥垦滥伐现象在无管制的条件下又有了进一步的蔓延，从而使荒漠化程度进一步的加剧。

新中国成立后，党和政府组织了大规模的植树造林运动，使一度黄沙肆虐的毛乌素沙漠得到了局部遏制，昔日的漫漫黄沙披上

**其实，山羊并没有什么过错，如果一定要给它加一个罪过的话，就是它比其它家畜有更强的生存能力，它不仅有能力啃植物皮，而且有能力刨食草根，有使植物“断子绝孙”的能力。但即使是如此，也没有足够的理由说明导致北方地区草原荒漠化的罪魁祸首是山羊。**

在有点不充足。这样的一种对人类有益的家畜，无论如何不能将其置于死地。

其实，山羊并没有什么过错，如果一定要给它加一个罪过的话，就是它比其它家畜有更强的生存能力，它不仅有能力啃植物皮，而且有能力刨食草根，有使植物“断子绝孙”的能力。但即使是如此，也没有足够的理由说明导致北方地区草原荒漠化的罪魁祸首是山羊。

### **、导致北方草原荒漠化的是人而不是山羊**

就常识而言，山羊是生产资料，在生产力的要素中它是受人使用和支配的对象，

它自身的活动能力都是本能的发挥，而且发挥的范围必须服从于人的意志。它不会有意识地与人过意不去，不会故意伤害人，更不会有意识地与人对抗，破坏人的生存环境。

历史上，北方地区的游牧民

他们不仅不轻易地垦荒种田，损毁草原植被，而且即使是日常生活中的生火用材，他们也尽量寻找枯死植物或牲畜粪便，从不轻易砍伐有生命力的植物。

事实上，北方地区的草原在历史上无论出现植被繁茂、水草丰美的景观，还是由于植被被毁而导致荒漠化，我们很难从某一种或某几种动物的身上找到依据，相反，我们却能够找到大量因人为因素而改变草原状况的例证。例如草原的荒漠化问题。

以鄂尔多斯草原为例，中国近代历史上，清朝地方政府曾几次强制开放牧场“闭地”，允许从关内来的农民垦荒种地。由于垦荒农民的生产方式不同于牧民，他们的生产是以破坏牧场为代价，保护自然植被是他们行为的否定因素，他们需要的是能够长庄稼的土地，而要了土地就不能保有植被。农民的生产方式，再加之政府的作用，经过几次大规模的垦

了绿装，生态环境有了明显的改善。但是从六十年代开始，几个人为的因素又使鄂尔多斯草原重新开始了荒漠化的进程。

第一个因素（也是十分关键的因素）是人口的迅速膨胀

解放初期，又有大量关内人口迁到了鄂尔多斯草原境内，这些移民再加上当地人口构成了一个较大的人口基数。这个基数在经历我国解放后近三十年无节制的生育年代时，使人口净增长了数倍。对一个落后的农业地区来说，人口的增长，就意味着开垦更多的荒地，养更多的牲畜，而这一切对自然植被本身就比较脆弱的鄂尔多斯草原来说，意味着沙漠化的开始和加剧。

第二个因素是六、七十年代的农业学大寨运动

鄂尔多斯草原基本上属于沙土质地表，有机质养分含量少，正常年份的平均降雨量在300—400毫米之间，属于干旱和半干旱



地区。这样的地区一旦失去植被的保护，立刻就会变成沙漠。从保护生态的角度看，如果载畜量适中，一般不会引起沙漠化，因为，适中的载畜量不会对草场造成毁灭性的破坏。然而在草原上进行垦荒种地，却是以毁灭性地破坏草原植被为代价。一般情况下，被垦荒的草原如果不是年年施农家肥或其它有机肥料，三年后便成了沙漠。一旦沙漠化后，恢复植被的难度很大。在六、七十年代的农业学大寨运动中，鄂尔多斯草原上开垦了大量的荒地，其中有相当部分后来逐步变成了沙漠，有些地方还出现了沙进人退，最后不得不在贫困交加中踏上了到异地谋生的道路。一些土质较好的地方，即使尚未出现沙进人退的现象，也造成了严重的水土流失。

第三个因素是羊绒价格的上涨

七十年代后，羊绒加工及其制品成了鄂尔多斯重要的产业。由于国内外市场需求量大，价格一直呈上升趋势。这种势头推动了羊绒加工业的迅猛发展，而羊绒加工业的发展又进一步刺激了养山羊业的迅猛发展。山羊数量的迅猛增加，加剧了草原牲畜“超载”的程度。

第四个因素是人为地毁坏自然植被

随着鄂尔多斯草原上移民后代的增加，这些从事于农业或半农半牧业的人，有的是由于保护自然植被的意识差，有的是出于生活所迫，大量地砍伐、挖掘自然植被，作为日常生活用材（如沙蒿、红柳等）或出售之用（如甘草、麻黄等中药材）。各级政府由于缺乏具体的、有力的制约措施，致使多年来随意砍伐植被的行为没有得到有效的抑制。

从大量人为毁坏自然植被的例证中我们可以得出结论，造成草原荒漠化的“罪魁祸首”是人，而不是人之外的其它任何动物。

### 人破坏环境的原因是人为自己安排了低效率的制度

人为什么要破坏自然植被，导致自己生存环境的恶化？这要从人自身说起。由于人是一种社会动物，他们的行为总是要或多或少受社会规则的制约，这种社会规则就是制度。生活在一定社会制度下的人，其个体行为客观上要符合社会行为，社会行为要符合社会自身存在和发展的规律。这就是说，个体行为与社会行为的一致，社会行为与自身发展规律相一致，这种关系构成了人类行为的基本制度。

个体的人必须按照一定的社会制度行事，这种关系意味着制度对人的个体行为起着决定性的支配作用。而这种支配作用又进一步意味着，个体行为的正确与否与制度安排的正确与否存在着因果关系。制度安排得不科学、不完善、甚至完全错误，个体的行为也会出现相应的结果。

制度是人制定的，所以制度的效率如何，其责任在于人。从这个意义上讲，我国北方地区草原大面积荒漠化的根本原因在于人，具体原因是人设计了效率低下的制度，人又受制度的支配选择了效率低下的行为，结果是效率低下的个体行为导致了效率低下的集体行为，而效率低下的集体行为又破坏了集体的生存环境。

旧中国兵荒马乱、山河破碎、朝政腐败，谈不上为保护环境而设计什么高效率的制度，这一点不言而喻。新中国成立后，尽管我们在环境保护方面进行过巨大的努力，也取得了巨大的成就

（例如，著名的三北防护林），但是由于制度设计的不完善、不系统，使保护环境和破坏环境并存。或者说，我们一方面在为保护环境进行着巨大的投入，另一方面对环境的破坏也在加速进行之中。下面就是有关制度设计方面的例证。

例证之一：以我国北方的内蒙古中西部地区为例，几年前，政府发展经济的制度安排还缺乏一种内在的、有机的联系。具体表现为，政府各部门的制度安排均有其发展经济的组织系统、投资渠道、实施措施、考核标准、激励与约束机制等，表现不出制度不完善的明显痕迹，但就政府全局而言，各部门的制度安排又自成体系、相互封闭，很难在相互协作和协调的基础上发挥制度的整体效应，从而使本来应该是相互制约、相互促进、互为条件的关系处于一种相互隔离的状态，失去了发挥整体效应的优势。结果是，从个别部门来看个个业绩突出，硕果累累，但整体业绩却大为缩水。

例如，畜牧业的总头（匹、只）数大增，按畜牧业部门的业绩考核标准意味着该部门的丰收，但是，畜牧业的这种丰收是以草原超载，破坏草场植被和草原荒漠化为代价的。粮食产量的增加，在农业部门看来是丰收，但是对于干旱少雨、土地贫瘠的地区来说，这种丰收（在农业技术进步有限的条件下）却意味着有更多的土地被开垦种田，有更多的土地开始了荒漠化的进程，结果是农牧业丰收带来的收益远远小于因土地荒漠化而付出的代价，内蒙古中西部地区多年来积累的统计资料与现实的差距就很能说明这个问题。如果从统计数字看，仅人工种植的草牧场面积就足以覆盖整

个草原几次，且每年均以相当的数量增加，但实际存在的情况是，人工恢复植被的进度远远弥补不了牲畜超载对草场的破坏程度，经常性存在的现象是，年年种草不见草，年年种树不见树，牲畜头数越来越多，草场荒漠化的速度也越来越快。

例证之二：在政府设计和安排的制度中，有关农牧业发展的目标均以数量指标来衡量，牧业丰收的标志是牲畜的只（头、匹）数增加，农业丰收的标志是粮食产量的增加，等等。围绕数量目标而形成的激励与约束机制也以数量为依据，各级政府及其当事人为了在任期内实现数量最大化，不仅制定的政策是数量型的，而且工作的中心也是数量型的，这种做法是典型的粗放型经营方式。在这种生产方式下，农牧业产出的增加一般要以单纯的生产要素数量的增加为前提，对养牧来讲意味着要么是草原面积的扩大，要么是草原养护费用的提高，如果这两者均不能满足的话，产出品数量的增加必然要以草原的过度超载和进而引起的草原荒漠化为代价；对种地来讲意味着要么是耕地面积的扩大，要么是增加科技种田的投入，如果能满足前者而不能满足后者，其结果必然是垦荒种田，如果两者均不能满足，其结果必然是对土地进行掠夺性经营，并最终使其荒漠化。内蒙古中西部荒漠化地区的荒漠化史实一再说明，粗放型放牧和种地之制度安排，是推动荒漠化的一个重要因素。

例证之三：内蒙古中西部地区的各级政府也一再发起过“种草、种树、种柠条”等“念草木经，兴畜牧业”运动，也曾为此而投入了巨大的人力、物力和财力。但为什么收效甚微呢？原

因还在于低效率的制度安排。在未实行牲畜、草原承包责任制以前，公有的牲畜和公有的草场，尽管滥牧也较为严重，也不存在对草场的科学化使用，但由于公有的牲畜其数量增长缓慢，草原超载现象还不太严重，荒漠化的进程也相对较为缓慢。推行承包责任制以后，制度安排经历了先承包牲畜，数年后才承包草场的变迁。期间，牲畜承包初期，其数量增长迅速，与承包前相比较，总量在数年间普遍增长了数倍，而公有的草场由于投入不足，再加之粗放型放牧，致使草场退化加剧，荒漠化的速度加快，荒漠化的面积迅速扩大。随着草场状况的日益恶化与牲畜数量迅速增长之间的矛盾日益突出，政府又推出了草场承包责任制。实行这一改革的目的是为了打破草场使用上的“吃大锅饭”现象，让农牧民自己解决草场与载畜

量之间的比例关系。但是实际效果与制度设计的原本目标相差甚远，对要解决的矛盾几乎没有起到什么缓解作用。究其原因有两个方面：一是草场承包的期限短，草场经营者以短期行为加以对付；二是农牧民根深蒂固的传统养牧观没有实现向现代养牧观的转变，也就是说没有把科技进步、转变养牧方式、实现养牧的可持续发展等观念作为养牧的基本理念。就草场的承包期而言，3

—5年期的承包，对保护草原几乎起不到什么作用，因为它只解决了使用上的暂时排他权，没有解决激励承包者投入资金改善草场环境的动力，承包期大大地短于正常的投入产出期，投入无法与相应的回报相对应。草场承包则延长到三十年不变，虽然解决了承包者在投入和产出周期上的限制，但没有解决承包者由粗放型养牧向集约型养牧观念的转变。现实中大量存在的事实说明了这一点，



承包牧户（农户）中只有极少数人在承包的草场上开始了大规模的投资，绝大多数人仍然沿用着传统的粗放型养牧方式，没有迅速地起到保护草原，防止荒漠化的作用。

例证之四：内蒙古东胜市，属典型的半农半牧区，六十年代后草原荒漠化进程加快，到土地、草牧场承包三十年政策推出之前，荒漠化已达到了相当严重的程度。为了使草场荒漠化的势

头能得到迅速的遏制，政府于1999年初推出了严厉的“禁牧”政策。在推行这项政策的过程中，政府官员与养牧户之间展开了激烈的禁牧与反禁牧“较量”。政府官员昼夜出动，巡查设伏，围追堵截，对抓获的违规者，一律处以重罚，有钱给钱，无钱拉走牲畜，少则数百元，多则上千元。养牧者则与政府官员开展了游击战，实行“你进我退，你退我放，四周设哨，设置路障，昼伏夜行，联防联放”等战术，虽然每天放行的时间比原来少得多，但每天几乎都得出动。养牧者为什么要与政府的政策对峙？政府为什么要以强制性的方式推行自己的政策？原因很简单：养牧是当地农民的基本生存途径，农民的基本收入与养羊有密切的关系，绒毛是价格高昂的紧俏货，肉也能随时变成现款，羊粪是上等的农家肥，是种地能否丰收的关键。如此重要的地位决定了农民必须养羊，否则就失去了基本的生存条件。对政府来说，日益严重的荒漠化已经威胁到了国人的基本生存条件，到了非治理不可的时候了，在治理的具体步骤上政府选择了“禁牧”，禁牧的对象首先是羊。于是养羊人与政府便展开了不可避免的冲突。

养羊人与政府之间的对峙，是由政府制度安排引起的博弈行为。博弈的结果是：养羊人选择了违反禁牧人为他们设置的禁牧规则，以支付数量不等的罚款为代价，由公开放牧转为“地下”放牧，由明着放转为暗着放，也就是说养羊人实际上没有停止过在草场上放牧。禁牧者则在执行禁牧政策时获得了数量可观的罚没收入。这种制度安排的绩效显然是低下的，因为它不仅没有达到制

度安排的目标，反而变成了加重农民负担，增加政府收入的途径。

当地农民为什么不选择改良自己的承包草场，实行圈养、轮牧、选择优良牧种等科学的养牧方法呢？原因很多，除了前面已经提到过的如承包期限短、观念一时难以转变等原因以外，还有一个重要的原因：随着原来统一的集体大草场承包给个人，草场也随即被分割成众多的属于不同主人的小块，这些小块草场的主人，没有实行“闭关自守”式的养牧方式，因为一旦这样做就意味着必须转变传统的粗放型养牧方式，实行围栏养牧、轮牧、圈养、改换优良品种等科学养牧方式，而实行科学的养牧方式又进一步意味着高昂的初期投入成本，并且，这种成本投入与收益之间究竟会是一种什么样的比例关系，身边没有现成的成功事例。于是他们在草场的使用上达成了默契——实行私草公牧。由于大多数人这样做，少数人要实行“闭关自守”，采用科学的养牧方式，也因保护不受他人牲畜侵害的成本太高而不得不放弃。

例证之五：两年过去了，东胜市尽管遭受了数十年不遇的干旱和养牧者的偷牧，但草场植被仍然有了明显的恢复。更具有启发意义的是，牧人的羊群尽管过着“饥一顿饱一顿饮食不均，东一天西一天无处安生”的游击生活，但是秋后的膘情要比禁牧前好得多。许多牧民明白了这样的一个道理，一个羊吃数十棵大草就能解决一天的吃饱吃好问题，而吃上千棵小草却不能解决它们的温饱问题。小草刚刚露头，来不及生长，更来不及生根、开花、结果、繁衍“后代”，就被牲畜连根吃掉，如此这般日积月累，

草原上的植被纷纷“断子绝孙”，最终成了一片荒漠。如何使草原上的小草长成茂密的大草再迎接它的“食客”，实行“轮牧”是最基本的方式。但是如何引导养牧者接受“轮牧”、“圈养”、“改换优良品种”等与传统养牧方式不同的科学养牧方式？养牧者难以接受科学养牧方式的原因主要在于制度安排不恰当？还是纯粹属于观念转变的迟疑？东胜市的禁牧情况有助于回答这些问题。

东胜市的养牧者之所以要和政府形成对峙，根源在于制度设计的不合理，具体表现在：（1）政府追求的目标与养牧者个人追求的目标不一致。政府设计制度的出发点是国民经济的可持续发展，目标是要尽快恢复自然植被、改善环境、制止草场荒漠化；个人追求的则是眼前利益最大化，解决眼前的吃饭问题，根本无暇顾及自己的长远利益。（2）政府对草场禁牧的考核指标是养牧者的放牧行为，处罚的依据是放牧者是否在放牧中被当场抓获。这种制度安排给养牧者留下了与监督者周旋的余地，如果在放牧中被抓获，接受处罚，如果不被抓获，则白放。由于放养要比“圈养”省时、省工、省料，在羊不得不养，饲草料有限的情况下，实行“偷牧”显然是一种较为划算的经济选择。对执行禁牧政策的地方政府来讲，由于禁牧行为本身能获得罚没收入，甚至有些收入能转化为当事人的个人收入（拿走了罚没钱物不留收据），所以，执行政策的地方政府和当事人，不仅不希望这种低效率制度安排能得到改善，相反，他们还希望这种制度能得以继续维持。

### 对制度之设计规则的几点设想

以破坏环境换取养羊业的发展



展已经为经济的可持续发展所不能容忍，但是也不能因为保护环境而将羊斩尽杀绝。王明海先生说过的杀羊就等于是杀人，此话虽然有点言辞激烈，但它表明了养羊与农牧民生存之间的关系。如果我们的制度设计造成了以下后果：（1）因为养羊破坏了环境；（2）因为保护环境而斩尽杀绝了羊群；（3）造成养羊人与禁牧人之间的激烈冲突或者两者达成默契，以削弱制度的功效为代价谋取各自的利益，等等，就应该被认为是失败的制度安排。

有效的、合理的制度安排应该造成这样的后果：羊不仅要养而且还要多养；环境不仅要保护而且还要尽快见成效，也就是说鱼和熊掌二者要兼得。那么是一种什么样的制度安排才能达到这种理想的后果呢？

第一，这种制度要有明晰的产权安排，即所有权属于国家，占有、支配、使用、处置、转让、收益等权力属于承包者，并且要依法确定这种关系。

第二，对草场实行有条件承包，要体现可持续发展的要求。

第三，承包期限要大于正常的投入和产出周期。目前草场承包三十年不变，有效地解决了这个问题。

第四，使承包者有改善草场环境的压力和紧迫感。政府要有明确的草原建设的考核标准。基层政府要组织人员定期检查草场建设和植被保护的状况，达不到有关规定要求的，给予劝说、罚款、直至收回承包权的处罚；对于达标状况好的承包户，给予精神、物质、直至增加承包草原面积的奖励。政府考核

的是结果而不是过程和行为，如果政府兴师动众，采取强制性行为监视和制止承包者的具体放牧行为，承包者就会反过来与政府展开禁牧与反禁牧的较量（就是前面提到过的“游击战”），其最终结果不仅不能达到保护草原的目的，反而加深了养牧人对政府的不满。

第五，能够推动资源的优化配置。草原的功能不同于自然保护区，更不同于公园。草原是农牧民的生产资料，农牧民要借助草原创造财富，维持生存，不是用来做观赏用的。如果只让农牧民保护草原，建设草原，不令其利用草原，从中获得收益，保护草原的持久动

**有效的、合理的制度安排应该造成这样的后果：羊不仅要养而且还要多养；环境不仅要保护而且还要尽快见成效，也就是说鱼和熊掌二者要兼得。**

力就无从谈起，因为它违反了基本的经济规则。如果草原承包者能以科学的方法建设草原，以科学的方法养牧，其草场在保有一定载畜量的同时，还能符合保护自然环境的要求。这样的草场承包者不仅不应该对其实施禁牧，相反应该鼓励其放牧。草原上生长的草，除了保护环境的功能之外，它还是食草动物的天然食物，就这一点而言，它是生物链上的一环。草被食草动物啃食，食草动物的粪便成了草得以茂密生长的肥源。如果漫漫荒草年复一年被风吹、日晒、雨打而去，不仅不利于草本身的持久生长，而且还丧失了将其变成群群牛羊，进而转变成肉、皮、绒毛等造福于人类之产品的机会，这从资源配置的角度讲是一种浪费。

第六，具有连续性和持久性。有人说禁牧是适应开发大西北的需要，因为这一工程将与环境保护结合在一起推开。禁牧只是一种暂时行为，是为了迅速恢复植被的权宜之计，当草场植被恢复到一定的程度后，还要解禁，还要允许放牧。这种说法给养牧者造成一种误解，认为目前的禁牧只是传统养牧方式遇到的暂时困难，一旦几年的禁牧结束，困难也就结束了。将来以后的养牧方式还和过去一样，如果大家依然实行集体放养方式养羊，个人在保护草场方面的投入就失去了经济意义，投入的资源也会在以后的滥垦滥牧中打水漂。于是，养牧

者目前做出了观望和等待的选择。如果禁牧者的制度安排真如人们的传说，禁牧几年，付出巨大的成本后，依然回到当初的养牧方式，不

仅那时的一切前功尽弃，即使目前的制度效应也会大大减弱。总之，政策缺乏连续性和持久性，也是制度设计中的一大缺陷。

在即将结束本文之际，笔者深信：只要政府能不断地寻找制度创新的途径，做出科学的制度安排，昔日内蒙古“天苍苍，野茫茫，风吹草低见牛羊”之美景还会再现；如果仅仅在某种牲畜身上打主意（就某些现象性的东西做文章），即使将其斩尽杀绝，也无助于问题的解决。

（作者：刘明远，内蒙古东胜市人，经济学博士，中国人民大学经济学院副教授）