

牧区草地承包经营权流转及其 对牧民生计的影响

——以内蒙古草原牧区为例

张引弟, 孟慧君, 塔娜

(内蒙古大学经济管理学院, 内蒙古 呼和浩特 010021)

摘要:牧区草地承包经营权流转,是伴随草原新三牧政策(休牧、禁牧、划区轮牧)实施、畜牧业增长方式转型、牧区产业结构调整、牧区剩余劳动力转移等过程集中出现,又事关牧区民生与构建和谐新牧区的一个崭新的重要研究命题。本研究阐明内蒙古牧区草地承包经营权流转现状与特征,指出伴随草地流转出现租赁期短、草畜平衡对草地流转限制等问题以及牧区草地流转动因与东中部土地流转不同、草地类型流转程度不同的特征。畜产品是牧民主要收入来源,草地流转价格低影响牧民增收、加大牧区剩余劳动力转移风险。在牧区调研的基础上,提出建立与完善草地承包经营权流转机制的政策建议。

关键词:牧区;草原;经营权流转;牧民;民生

中图分类号:S812 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-0629(2010)05-0130-06

1 内蒙古牧区草地承包经营权流转基本概况¹

1.1 牧区草地承包经营权流转基本现状

牧区草地承包经营权流转,简称草地经营权流转,是指在草地承包期内,承包方以出租、转让、转包、互换、入股及其他方式将承包草地的承包经营权转移给第三方从事牧业生产经营的经济现象^[1]。

在草原牧区,草地经营权流转现象,早在20世纪80年代中后期就已经出现。牧区从1984年开始推行草原家庭承包制,1987年后加强落实草原分户长期有偿承包的工作^[2],实施“草畜双承包”制度,到落实“双权一制”制度,草地经营权流转现象日渐普遍,但截止2006年,草原承包经营权的流转基本上仍是处于分散的小规模自发性流转(私下流转、口头协议、无偿或低偿流转等)。同时存在地方政府出于种种“公共利益”强制性流转(返租倒包、以租代征等)现象。然而,自2007年,特别是2008年党的十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出农村土地承包经营权流转制度改革后,牧区草地承包经营权流转也随之开始步入规范化、制度化、市场化健康有序流转的轨道。

以内蒙古为例,相应的自治区、盟市、旗三级政府分别制定了牧区草地流转办法或管理条例,草原经营权流转正朝着成片、大规模、制度化的方向发展。巴彦淖尔市4个牧区旗县,共13个苏木(镇),140个嘎查(村),牧业人口16 213户57 301人,拥有草原面积479.27万hm²,其中可利用草原面积370.96万hm²。全市的草地流转工作从1998年开始,当年流转面积仅为0.51万hm²,2006年流转面积达13.07万hm²,2007年达27.4万hm²。截至2008年10月底,巴彦淖尔市牧区家庭承包经营的草地面积351.63万hm²,签订草原承包合同17 853份,共流转草地30.59万hm²,占全市可利用草地的8.2%;流转涉及的嘎查(村)有96个,参与流转的牧户1 222户,约占全市牧户总数的7.5%。全市牧区草地流转主要形式:转让29.06万hm²、转包1.428万hm²、租赁0.106万hm²,3种方式分别占总流转面积的95%、4.7%和0.3%^[3]。截至2007年,锡林郭

收稿日期:2009-10-26

基金项目:国家自然科学基金项目“草原生态建设投资优化管理研究”(70563004)

作者简介:张引弟(1981-),女,内蒙古鄂尔多斯人,硕士,研究方向为区域经济可持续发展。

通信作者:孟慧君 E-mail:huijunmeng@126.com

勒盟草地流转面积达 123.37 万 hm^2 , 约占全盟草地总面积的 7%, 流转牧户达 5 279 户, 约占全盟牧户总数的 10%^[4]。在呼伦贝尔市新巴尔虎左旗牧区, 2007 年草地承包到户面积 145.47 万 hm^2 , 草原流转面积 9 868.96 hm^2 ^[5]。

1.2 草地经营权短期租赁 草地承包经营权流转相关法规规定: 草地承包经营权流转期限不得超过原承包剩余期限。巴彦淖尔市牧区草地流转的租赁时间长短不一, 年限在不超过剩余草地承包期限内由双方商量确定^[3]。但据对锡林郭勒盟阿巴嘎旗牧户调研资料的分析, 被调查 30 个牧户中, 2005—2007 年涉及草地流转的共有 15 户, 参与流转 3 年、2 年、1 年的牧户, 分别有 2 户、4 户和 9 户, 以 1 年期租赁占多数。这反映出: 合同签订时间短, 出租草地的牧户可以随着草地和畜产品价格变化, 调整流转的价格; 但这样会影响承租方对草地投资预期, 也会加剧对草地的过度放牧行为。

1.3 草地流转严格遵循草畜平衡制度 《锡林郭勒盟牧区人口转移流转草地草畜平衡监督管理办法(试行)》(2007 年 1 月起施行)规定: 各地对流转草地要严格落实草畜平衡制度, 流转草地在盟旗核定公布的冷季载畜量的基础上再核减 15%—30% 的载畜量^[6]; 各地要对流转草地制定暖季载畜量的最高限, 严防流转草地暖季超载过牧和掠夺式经营现象的发生。锡盟苏尼特左旗将流转草地纳入草畜平衡范围, 并把划区轮牧措施作为草地流转的先决条件。锡林浩特市强调在控制草牧场向大户流转规模的同时, 大幅度降低载畜量标准, 每个嘎查流转给大户的草牧场原则上不超过本嘎查流转总面积的 40%, 大户租赁的草地载畜量原则上核减到正常载畜量的 50% 以下。

1.4 牧区草地流转的动因不同于东中部地区土地流转 我国东部地区土地流转的主要动因是非农产业发达, 中部地区土地流转的一个重要原因是农民外出务工导致土地撂荒, 并且该地区土地流转和规模经营已初见成效。其中东部地区土地流转制度比较规范, 有股份合作制、租赁制、委托经营、自发转包、抵押贷款等多种形式, 最

为普遍的是把土地作为资产投资入股的土地股份合作制。在牧区, 草地承包经营权流转的动因趋于多元化。草原家庭联产承包制下的牧户分散经营, 草地分割细碎化, 不便于规模经营; “大户吃小户”两极分化; 实施新三牧政策、草畜平衡制度, 草原畜牧业增长方式转型; 牧区工业化、城镇化; 牧区产业结构调整等, 都对草地流转产生一定影响。例如, 锡林郭勒盟草地流转户的去向大致分为: 一是进城打工或居住的, 约占流转户数的 38%; 二是仍留在牧区为其他牧户做牧工的, 约占流转户数的 27%; 三是其他去向或仍经营牧业生产的, 约占流转户数的 35%^[4]。

1.5 不同类型草原的经营权流转程度不同

对内蒙古牧区调研资料(2006 年, 共 400 个牧户)进行汇总分析, 结果显示, 草甸草原类户均转包草地 0.92 hm^2 , 无租用草地(就调查牧户而言); 典型草原类户均转包草地 8.08 hm^2 , 户均租用草地 46.25 hm^2 , 在牧户租用的草地上存在季节性租用的情况, 即一年在牧草旺季租用草地 35 个月; 荒漠草原类户均转包草地 8.18 hm^2 ; 沙地草地类户均承包草地 88.93 hm^2 , 基本无转包草地, 少数牧户租用草地, 此类型的草地使用情况比较紧张。由此看来, 内蒙古草原由东向西呈带状分布的草甸草原区、典型草原区、荒漠化草原区及沙地草原区, 牧民自发性草地经营权流转方式大体呈现规律: 即以转包为主、转包与租赁并重、租赁为主, 其中, 以典型草原区草地流转较为活跃。但是值得说明, 上述规律性只是表明在牧民对经营权自发性流转(或初始化流转)过程中, 流转方式大体与草原类型区的草地资源配置状况具有一定的内在联系。

随着近年来新牧区建设、轮牧休牧禁牧制度、草畜平衡制度、基本草原保护制度的实施, 特别是党的十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》和《中共中央国务院关于促进农业发展农民增收若干意见》提出, 要稳定完善农村基本经营制度; 修订、完善相关法律法规和政策, 赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权; 建立健全土地承包经营权流转市场。牧区草地承包经营权流转状况在新背景、新机制

的推动下,正呈现新的变化:草地经营权流转方式多元化、市场化、制度化、规模化、流转进程在加快,初始自发流转的规律与格局正在被逐步打破。

2 牧区草地承包经营权流转对牧民民生影响

2.1 牧民收入状况分析 从全国看,牧区剩余劳动力的自发性转移慢于农区。王明利等^[7]对内蒙古、新疆、青海和黑龙江的草原畜牧业生产进行了牧户层次的调查。这4省(区)有在外打工者的牧户家庭占牧户家庭总数的12.56%,其中,内蒙古最低,为7.56%。另外,牧民收入中,来自牧业的收入仍占76.8%,表明牧户家庭收入对畜产品高度依赖。这从锡盟阿巴嘎旗的一户牧民家庭2007年全年收入中可以看出(表1)。

表1 锡盟阿巴嘎旗一牧户2007年全年收入

项目	收入(元)
在县外省内从业所得现金收入	11 000
出售肉牛	2 630
出售羊羔	41 720
出售牛皮	250
出售羊绒	12 920
出售羊毛	2 541
出售羊皮	1 545
总计	72 606

注:数据来自内蒙古大学经济管理学院课题组调查数据资料(2008年)。

在全年收入中,打工收入约占牧户总收入的15%,另外85%的收入来自畜牧业;其中,畜产品生产能力和畜产品价格,成为影响牧户收入的主要因素。在内蒙古,牧户生产的畜产品中,羊毛、羊绒、皮张的商品率高,羊肉的商品率高,牛奶、羊奶、牛肉商品率低;20世纪80年代牧民收入主要来源于羊毛和羊肉,90年代后牧民收入主要来源于羊绒和羊肉。以上锡盟阿巴嘎旗案例只是一个个案,但牧户收入主要来自畜牧业,这在牧区具有普遍性。其中,贫困牧户对牧业的依赖程度要高于富裕牧户。前者农牧业生产收入占全家庭总收入的84%,后者只占到其总收入的56%^[8]。牧户家庭收入对牲畜养殖的高度依赖,这种单一化收

入结构增大了牧民维持生计的风险。

2.2 草地流转价格偏低 以锡盟为例,其政府网站上公布的相关规定为:草地承包经营权流转价款,主要依据草地等级和利用潜力确定,各旗县市(区)可根据本地区实际制定指导性价格。草地承包经营权流转价款,采取一年一付方式。1988—1998年,草地流转的一般价格为0.09元/hm²。到2007年4月锡盟地区草牧场流转价格一般按照草地等级确定,为7.590元/hm²^[4]。其中,锡林浩特市草牧场经营权流转费的标准为:天然放牧场承包经营权流转费不得低于15元/(hm²·a);划区轮牧草牧场、打草地不得低于45元/(hm²·a)。遇有国家重点草原建设项目,视具体情况,由双方另行协定^[9]。具体见表2。

表2 锡盟草地流转价格

地区	流转价格 [元/(hm ² ·a)]	利用方式
东乌旗乌拉盖开发区	30	暖季、冷季 放牧为主
正蓝旗、正镶白旗、 镶黄旗、锡林浩特市	3075	全年放牧 和打贮草
苏尼特右旗	无水草地:15 有水草地:30	暖季放牧
阿巴嘎旗、东苏、太旗	7.515	放牧为主
西乌旗	打草地:最低 45 放牧场:最低 30	放牧为主

注:数据来自锡盟政府网站。

由于近年对草地需求增加,现实中的草地流转价格普遍比上述的高。锡盟草原监督管理局对锡盟东、西乌旗草牧场流转情况的调查也指出“部分流转草地租期长、租金少”,而租赁期较长的大多是公司、企业对机动草地的非法租赁,这加大对非牧户占用草地清理难度。

2.3 牧区劳动力转移的风险 土地对劳动力转移有收入效应和替代效应,其中收入效应是土地为农民提供稳定的收入(或财产),提高了他们抵御失业风险的能力,从而给他们更多的转移动力;替代效应指较多的土地挤压农民离乡进城的积极性,从而迟滞劳动力的转移。就劳动力转移,

姚洋^[10]指出存在3种风险:第一是在城市找不到工作的风险;第二是找到工作后,失去工作的风险;第三是面临很大的工资拖欠和拒付的风险。外部就业环境恶化,2008下半年开始的持续的全球金融危机波及到我国,危机从金融行业蔓延到实体经济,加工业受到较大冲击,就业率普遍下降;内在竞争力不高,牧民的技能培训弱和语言交流难等,限制了就业的区域和行业。内外的环境,再增加了以上3种就业风险,草地对牧民转移的替代效应增大,牧民更多地选择在草地上经营生

产活动。草地的收入效应,即草地经营权的流转价格只有更高,才能激励牧民的转移;同时,在草原家庭联产承包制的基础上,使用权(经营权)流转,而承包权归宿不变,且牧区社会保障制度建设跟进,才能提高流转草地牧户抵御失业风险的能力。

2.4 参与草地流转对牧户收入的影响 从内蒙古大学经济管理学院课题组(2008)有关锡林郭勒盟阿巴嘎旗30户资料中,选取第17户牧户家庭连续3年的收入和出售的畜产品(表3)。

表3 锡盟阿巴嘎旗第17户牧户2005—2007年收入

年份	是否参与流转	流转支出费用(元)	当年收入(元)	收入一流转支出费用(元)	出售羊羔(只)	出售羊绒(kg)	出售羊皮(张)	出售羊毛(kg)
2005	否	0	32 065	32 065	130	20	3	500
2006	是	25 800	96 350	70 550	440	75	0	500
2007	是	16 000	152 460	136 460	390	71	2	100

注:数据来自内蒙古大学经济管理学院课题组调查数据资料(2008)。

从表3可以看到参与草地流转(2006年和2007年)之后,作为承租方,草地面积的扩大带来主要畜产品(羊羔、羊绒)增加,家庭收入随之增加。在这个个例中,草地转租给承租者带来收入增加效应。但有学者研究表明:内蒙古牧户的生活水平不高,再参考消费环境和生活品质等指标,富裕水平会明显下降。

锡盟一项有关调查表明:影响牧户扩大养畜规模的原因之一,就是缺草地和劳动力。以雇佣劳动方式整合劳动力,是草地流转的一项重要内容。在内蒙古牧区,养羊户每年户均进行养羊生产活动的时间为2 460 h,平均每天6.7 h。随着草地经营规模扩大和牲畜数量的增加,牧业生产活动时间还会延长,进而产生更多牧业雇工的需求。在市场经济条件下,牧民应当可以自由地做出选择,通过利用个人资源(草地、劳动力等)来获得相应的收入。草地畜牧业规模经营的牧业生产雇工,有助于解决部分牧民尤其是无畜户和少畜户的季节性就业,也能缓解扩大草地规模所需的劳动力。但是在雇佣的劳动力中只有极少数为长期雇佣关系,只是忙季雇佣34个月,如春季产羔期、剪毛期、秋季收获期等。外出打工人口的月工资基本为3001 200元,而牧民雇佣劳动力的月工资

比这个水平还要低,基本为500元左右。

土地承包经营权流转的核心价值体现在:具有收入效应(增加承包方和受让方的收入);推动规模经营(降低生产成本,提高农业效益);促进农业机械化发展。全国土地承包经营权流转的“安徽实践”来看,目前主要有以下收益:土地流转收益、政府发放各种补贴、二次分红(农民组建土地经营合作社,还能实行二次分红)、农民在转出土地上打工的劳务收入或从事二、三产业的收入。而且经营大户通过降低生产成本、提高单产和销售价格,实现规模经营,从而提高土地经营收益。据此几方面收益叠加,经营33.33 hm²以上的农业大户,年纯收入可达12万元以上^[10]。

3 完善牧区草地经营权流转机制的建议

3.1 正确把握草原经营权流转改革的价值取向 草地承包经营权流转引导与管理,要特别注意把握:“流转的主体是牧民而不是干部,流转的机制是市场而不是政府,流转的前提是依法自愿有偿,流转的形式可在法律允许范围内多种多样,流转的底线是“三个不得”^[6]。要坚持“三个不得”原则,就是不得改变草地集体所有性质、不得改变草地用途、不得损害农牧民草地承包权益。不得改变草地所有权性质,即在流转中不能改变

草地土地所有权属性和权属关系。不得改变草地用途,即草地流转只能用于草地畜牧业,不能用于非牧开发。不得损害牧民草地承包经营权益,即草地是否流转和以何种方式流转,完全由牧民作主,并确保牧民的草地土地流转收益不受侵害。

3.2 构建草地经营权流转的激励与约束机制 第一,对流转草地面积较大、期限较长的承包户,给予资金补贴。第二,鼓励向养畜专业户、家庭牧场、专业合作经济组织和嘎查集体流转草地,在项目、资金、贷款等方面给予重点倾斜。第三,探索由嘎查村集体统一经营流转草地土地的模式。对不善于经营的贫困户、部分小户草地土地,可委托嘎查村集体或规范的合作经济组织统一经营,增加草地土地经营收益。第四,对建设基地、科研示范、林沙产业、技术推广、旅游开发等需要流转的草地,要提高准入门槛。第五,由嘎查牧民选举代表成立本嘎查草地监管小组,代表牧民开展草地承包经营权流转监督工作,同时履行草畜平衡和草地“三牧”监督职责。第六,建立健全舆论监督、群众举报等社会监督制度。

3.3 规范草地承包经营权流转管理 第一,苏木乡镇设立草牧经营权流转管理服务中心,构筑管理服务平台,为流转双方提供信息沟通、法规咨询、价格评估、合同签订、纠纷调处等服务,对流转合同及有关资料进行归案并妥善保管,健全登记备案制度。第二,逐步建立健全草地承包经营权流转市场。嘎查村草地土地监管小组确定具体信息员,及时向苏木乡镇草地土地承包经营权流转管理服务平台报送相关信息。政府可制定草地经营权流转指导价格,但以市场定价的原则,具体流转费用及结算方式由流转双方协商确定^[11]。第三,建立草地流转合同鉴证制度,发现流转双方有违反法律政策的约定,要及时纠正。第四,探索草地土地承包纠纷仲裁工作,完善仲裁程序、仲裁方法和仲裁制度,提高调处流转纠纷能力。

3.4 创新牧区草地经营权流转模式 牧区属于欠发达地区,经济发展总体落后,尤其二、三产业欠发达,非牧就业机会较少且不够稳定,草地的社会保障功能还较强,保持草地的家庭小规模经

营有其必要性和合理性。大规模的、普遍的推进以草地流转集中为基础的适度规模经营是不现实的,但可以因地制宜地采取多种形式适度发展草地规模经营。在遵循“自愿、依法、有偿、规范”原则的基础上,以提高经营主体内部投入产出效率,降低承包经营权流转交易费用、实现社会资源的优化配置、畜牧业产业结构优化等为目的,探索流转模式。如牧户联合规模经营、股份合作型、政府租赁草地、创办生态家庭牧场等,吴凯锋等^[12]提出给予农民组织兴办的合作经济组织以税收减免、低息或贴息信贷、立项优先等扶持政策。

3.5 建立健全农牧区社会保障体系 草地流转过程中,政府应该提供可替代牧户对草地所依赖的生活保障功能的各种产品或服务。比如,在牧区配套推行相应的社保服务和保险产品。针对牧区社会保障体系薄弱的问题,相关盟市旗县政府制定出台了进城落户、子女就业、创业培训、低保、合作医疗等方面的保障政策,建立健全牧民转移进城的组织领导、政策保障、就业培训、社会服务的机制,为牧区人口转移出草原的顺利开展奠定了坚实的基础。加大对转移牧民的培训力度,通过“阳光工程”引导性培训、技能培训、岗位培训等措施,进一步提高牧民的专业技能。

3.6 优化牧区产业结构 拓展就业空间 目前草原牧区人口转移面临的最棘手问题是,即便经过短期培训,牧民转移进城后,因语言障碍、就业岗位有限、就业渠道不宽、只能零散就业,缺少收入来源、难以在城市安身立命,结果一段时间之后,又要重返牧区靠经营畜牧业为生。近年来,草原牧区工业化进程加快,但重型化工业特征突出,吸纳劳动力的能力有限。据统计资料表明,重工业部门,每亿元投资提供0.5个就业机会,只是轻工业的1/3^[13]。因此,不容忽视牧区产业结构调整与优化,要注重发展畜产品加工业、生态旅游、服务业。李克昌等^[14]就提出在我国北方干旱荒漠草原区,利用岩画这一独特资源,发展草原文化旅游。这样,就有利于牧区劳动力就业;有利用通过连锁效应,逆向拉动草原畜牧业的发展;同时有助于草原可再生资源的可持续利用,进而实现草原牧区生态经济协调发展。

参考文献

- [1] 锡盟草原监督管理局. 锡林郭勒盟牧区人口转移流转草地草畜平衡监督管理办法(试行)[EB/OL]. http://wzb.xlgl.gov.cn/63210/897520/200706/t20070614_20082.htm, 2007-05-30.
- [2] 李毓堂. 草产业和牧区畜牧业改革发展30年[J]. 草业科学, 2009, 26(1): 4.
- [3] 巴彦淖尔市人民政府. 继续完善巴彦淖尔市牧区草地流转市场[EB/OL]. <http://www.nmg.gov.cn/nmdt/ArticleContent.aspx?id=29073&ClassId=171&ChannelId=137>, 2008-12-18.
- [4] 锡盟草原森林防火指挥部办公室. 全盟草牧场流转基本情况[EB/OL]. http://fhh.xlgl.gov.cn/ywxg_2/ywlm_yxjpd/ywlm_yljpd/200707/t20070724_61981.htm, 2007-07-24.
- [5] 新左旗牧经站. 新左旗牧区草场流转情况调研报告[EB/OL]. <http://www.hlbemjz.com.cn/ReadNews.asp?NewsID=1510>, 2008-05-20.
- [6] 内蒙古锡盟行政公署. 锡盟行政公署关于加强草牧场土地承包经营权流转管理服务的意见[Z]. 锡署发〔2009〕51号, 2009-4-6.
- [7] 王明利, 王济民, 谢双红. 北方牧区牧民保护与建设草地的行为分析[J]. 中国农村经济, 2005(12): 53-60.
- [8] 李小云, 杨帆. 入世对我国少数民族妇女生计发展的影响[J]. 妇女研究论丛, 2005(4): 21-26.
- [9] 锡林浩特市第十二届人民代表大会常务委员会. 锡林浩特市草牧场管护暨承包经营权流转办法[EB/OL]. http://www.elht.gov.cn/zwgk_21/zcfg/dfzcfg/200706/t20070616_23909.html, 2007-06-01.
- [10] 姚洋. 土地制度和农业发展[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 127.
- [11] 李光明. 土地流转政府角色定位参考题[EB/OL]. 新浪网 <http://news.sina.com.cn/o/2009-02-12/080615150351s.shtml>, 2009-02-12.
- [12] 吴凯锋, 张明富, 罗健, 等. 值得借鉴的法国草地畜牧业[J]. 草业科学, 2008, 25(10): 127.
- [13] 吴敬琏. 增长模式和工业化道路——回应七大质疑[EB/OL]. 中国日照网 <http://www.rz.gov.cn/qysw/swzx/20050830090352.htm>, 2005-08-30.
- [14] 李克昌, 杨发林, 于钊, 等. 开发岩画资源发展草原文化生态旅游业[J]. 草业科学, 2004(12): 15.

The transfer of the right to grassland contractual management in pastoral areas and its impact on pastoralists' livelihoods

——Take the pastoral areas in Inner Mongolia for example

ZHANG Yin-di, MENG Hui-jun, TA Na

(College of Economics and Management, Inner Mongolia University,

Znner Mongolia Hohhot 010021, China)

Abstract: The transfer of the right of prairie contractual management in pastoral areas is accompanying with the new three forms of grazing policy, seasonal grazing, prohibition of grazing and rotational grazing. the transformation of production mode of animal husbandry, the adjustment of industry structure, and the transfer of surplus labor in pastoral areas. It's a new important subject for pastoralists' livelihoods and building a harmonious pastoral area. This study clarified the status and characteristics of the transfer of the right to prairie contractual management in Inner Mongolia, pointed the problems such as short term rental, the restrictions of balance between livestock and natural resource on transfer, the different reason to the transfer of the right to prairie contractual management in pastoral areas and varying transferring degrees to different types of grassland management rights. Livestock products are the main source of livelihood, so the transfer price is very important to the income and the transfer of surplus labor in pastoral areas. Based on the Pastoral research, it proposed the policy recommendations about establishing and improving the transfer of the right to prairie contractual management in pastoral areas.

Key words: pastoral areas, prairie, the transfer of the right to contractual management, pastoralists' livelihoods