

草原生态补偿政策：实施效果及改进建议

——以内蒙古乌拉特后旗为例

尹晓青

(中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 100732)

摘要：自2011年启动草原生态保护补助奖励的各项政策措施以来，从政府公布的宏观层面信息来看，政策实施已经带来了一定的预期效果。但一些学者和政府部门在调研中发现，部分地区草原生态补奖政策实施中仍存在很多问题，如草原生态补偿标准问题，政策持续性问题，政策过分简单化、缺乏动态调整机制，监管力度小等问题。在草原生态补奖政策一期项目即将结束时，选取了内蒙古西部乌拉特后旗进行实证研究，对生态奖补政策在方案选择、实施效果和遇到的问题进行总结和梳理，对草原生态补偿政策的完善提出有针对性的改进建议。

关键词：草原生态补偿；实施效果；政策改进

中图分类号：F062.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-4407(2017)03-039-07

Implementation Performance and Suggestions of Grassland Eco-Compensation Policies: Based on Urat Back Banner, Inner Mongolia

YIN Xiaoqing

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: Policy implementation has lived up to the anticipated outcomes since the commencement of grassland eco-compensation policies, based on the macro-level statistics released by the government. However we have glossed over various critical issues, such as the low standards, sustainability, oversimplification, lack of dynamic adjustments and weak supervision in the implementation of the compensation program. The paper has taken a close look at Urat Back Banner for an extensive study on the above effects as the first stage of the compensation program approaches its end. More specifically, we are proposing summaries and analysis for the problems in solution selection and implementation effectiveness, as well as improving suggestions for the completion of the grassland eco-compensation program.

Key words: grassland eco-compensation; implementation effectiveness; policy improvement

2000年以来，为解决牧区发展问题，保障国家生态安全，中央政府陆续在部分省区组织实施了草原生态治理项目，包括生态移民、退牧还草、京津风沙源治理、退耕还林(草)等工程，草原生态补偿主要依托各种项目形式在项目区实施。2010年，国务院决定实施草原补奖政策。从2011年起，国家在内蒙古、新疆、西藏、青海、四川、甘肃、宁夏和云南等8个主要草原牧区省区和新疆生产建设兵团，全面建立草原生态保护补助奖励机制。2011年中央财政安排136亿元(2012年后增加到150亿元，http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_zgmytx201401034.aspx)，主要用于补助草原禁牧、休牧和草畜平衡奖励等，目标是“两保一促进”，即“保护草原生态，保障牛羊肉等特色畜产品供给，促进牧民增收”(农业部2011年3月28日发布的“2011年国家支持粮食增产、农民增收的政策”，明确提出该目标)，2016年，财政部下发文件，继续在2016-2020年执行草原补奖政策，这意味着，从生态移

民到退牧还草，再到草原补奖机制，这种基于转移支付资金的草原生态补偿制度正在常态化^[1]。从全国范围来说，到目前为止，最大规模的草原生态补偿有两个^[2]，一是从2003年开始实施的“退牧还草”工程，二是从2011年开始实施的“草原生态保护补助奖励机制”。

国外较早开始采用经济手段激励草原持续提供生态服务，尤其是在低生产力地区和产权明晰的情况下更容易实现^[3]。对中国的草原生态补偿政策研究，已有大量文献就草原生态补偿的必要性、补偿原则、补偿主体、补偿资金来源、补偿标准以及补偿方式进行过系统论述^[2-6]，为全面建立草原生态补偿机制奠定了重要的理论基础。草原生态保护补助奖励机制，是我国最重要的草原生态补偿机制，按照草原生态奖补政策要求，将草原牧区省区中生态脆弱、生存环境恶劣、草场严重退化、不宜放牧以及位于大江大河水源涵养区的草原划为禁牧区；牧区除禁牧区以外的草原都划为草畜平衡区。草原生态奖补机制的主要政策内容

基金项目：中国社会科学院研究所创新工程研究类项目“绿色农业生态补偿政策体系研究”

作者简介：尹晓青(1963-)，女，副研究员，研究方向为农村环境与生态经济学。E-mail: yinxq@cass.org.cn

是:一是实施禁牧补助。对生存环境非常恶劣、草场严重退化、不宜放牧的草原,实行禁牧封育,中央财政按照每亩每年6元的测算标准对牧民给予禁牧补助。二是实施草畜平衡奖励。对禁牧区域以外的可利用草原,在核定合理载畜量的基础上,中央财政对未超载的牧民按照每亩每年1.5元的测算标准给予草畜平衡奖励。三是给予牧民生产性补贴。包括畜牧良种补贴、牧草良种补贴和每户牧民500元的生产资料综合补贴。四是绩效考核奖励。

2011-2014年,中央财政累计向内蒙古拨付草原生态奖补项目资金160亿元,自治区财政配套资金40多亿元,全区10.13亿亩草原实施补奖机制,共有146万户、534万牧民从中受益^[7]。草原生态奖补政策的实施不仅对内蒙古草原可持续利用,也对牧民生产方式转变和收入增加起到了积极成效。同时,草原奖补政策在牧区落实过程中也暴露出一些问题,如补偿标准偏低、政策过于简单且缺乏公平性、目标和延续性不明朗、草原管护员工资偏低、缺乏动态调整机制等问题^[7-10],违禁放牧和超载过牧仍旧存在,难以实现有效治理草原生态环境的目标,都有待于在新一轮生态奖补政策中有所改进。

乌拉特后旗位于内蒙古自治区西部,是全国268个牧区半牧区县(旗、市)之一。作为内蒙古生态环境退化严重区域,自2001年,乌拉特后旗就开始推进生态移民计划(2002年,为应对沙尘暴危机,在中央政府扶贫开发资金的支持下,内蒙古自治区提出了“6年生态移民65万人”的计划),同期,又被国家纳入了综合性的京津风沙源治理工程、退牧还草工程和阶段性禁牧等生态治理项目区。2011年,国家草原生态奖补政策一期项目在全旗范围内启动并顺利推行。本文选取内蒙古乌拉特后旗为研究对象,重点对草原生态补偿政策落实情况进行实证分析,重点对草原生态奖补政策在操作方案选择、实施效果和遇到的问题进行总结和梳理,对草原生态补偿政策的完善提出有针对性的改进建议。

1 研究区域及项目情况

1.1 案例地区情况

乌拉特后旗地处巴音温都尔沙漠、阴山山脉等生态脆弱区,是以草原畜牧业为基础的边境牧业旗。阴山横亘东西,把全旗自然分为三块地貌及气候迥然不同的地区,其中阴山以南为前山地区,约占全旗总面积的2%;中间为阴山丘陵山地,面积约占全旗总面积的12%;阴山以北为山后牧区,面积大约315万亩,约占全旗总面积的86%。全旗总人口6.5万人,下辖3镇、3苏木,50个嘎查村,其中属于牧区的有40个嘎查村,总户数3952户、总人口13500人。

乌拉特后旗拥有草场总面积3634.23万亩,占全旗国土总面积的97%,其中可利用草原面积2973.99万亩。全

旗草原植被主要为荒漠和草原化荒漠,其中荒漠面积最大,占草场总面积的65.5%。21世纪初数据显示,全旗草原退化面积达到草场总面积的90%以上,其中重度退化2514万亩,占草原总面积的68%;植被覆盖率由20世纪70年代30%下降到9%,牲畜可食性牧草由180多种减少到80种,放牧草场亩均产草量由24.8公斤降到了9.4公斤。

全旗不同区域间牧户草场承包面积极不均,其中前山地区,牧民户均草原面积比较小;镇区以北30~50km范围内为平原草地,户均5000~8000亩草场;北部至边境(120~200km)属荒漠化草原,户均1万~2万亩草场,多者4万~5万亩草场;沿边境线分布边境有2个嘎查(白音和锡林乌苏),属于无水草场。

1.2 草原生态补偿工作开展情况

乌拉特后旗是内蒙古较早开展生态治理工程的旗县。自2001年开始,在政府财政资金的扶持下,乌拉特后旗按照“山前集中、山后收缩”的战略方针,分年度分批次推进生态移民、退牧还草和阶段性禁牧等生态治理工程实践。从2011年开始,全旗范围内开始落实草原生态补奖机制。

1.2.1 生态移民

2000-2010年,推进生态移民是内蒙古生态环境退化严重区域治理政策的重要任务,政府试图通过替代性的农牧业开发来转移牧区人口,进而解决草原生态问题。乌拉特后旗共实施了三期生态移民和异地扶贫工程。尽管乌拉特后旗第八次党代会提出,“十一五”期间,山后牧区人口控制在2000人以内,牲畜限制在20万头(只)以内的目标。但从实际执行情况看,完全从牧区转移出来的牧民数量并不多,主要是一些生活在生态环境极度恶化的社区、不善于经营以及年龄较大的牧民。

政府主要采取“集中移民”和“插花移民”两种移民安置方式,为此,乌拉特后旗政府出资为转移出来的牧民修建了供牧民集中居住的牧民新村。由于后旗大部分牧区基本不具备集中圈养舍饲的条件,因此多数牧户选择了插花移民的安置方式。当初,国家财政确定的生态移民搬迁费和草场补偿费标准为4500元/人。为了帮助牧民统筹安排生产和生活,移民补助在实际发放中分为住宅补助和生产补贴,其中住宅补助人均2000元,生产补贴人均2500元。

生态移民项目实施多年后,很多搬迁后的牧民家庭遭遇生计转型的困难^[11],使得项目绩效大打折扣。

1.2.2 退牧还草工程

乌拉特后旗是内蒙古自治区第一批退牧还草工程建设试点旗县。退牧还草工程是按照“由西往东、由北向南、集中联片、整体推进”的思路展开。参与到退牧还草项目的牧户获得不同形式的生态补偿,主要有禁牧补贴(4.95元/亩),圈舍(暖棚)以及青贮窖补贴等;而且依托退牧还草工程,地方政府在项目区组织开展了围栏封育,草地补

播改良，禁牧休牧制度落实和荒漠化严重区域的牧民转移等治理工程。

从 2003 年开始，内蒙古自治区发改委和农牧业厅分 10 个年度 12 个批次，共下达投资计划 27 882 万元，其中：中央投资占 74.4%，地方配套 25.6%，全旗共完成禁牧围栏的草场面积 930 万亩（围栏补贴标准 16 元/亩），休牧草场 250 万亩，划区轮牧草场面积 110 万亩，补播草场面积 223 万亩。根据 2014 年统计结果，全旗完成除 2012 年项目外的所有中央投资的生态治理工程，参与阶段性禁牧项目的有 1 606 户牧民，参与休牧的有 176 户牧民，共兑现饲料粮补贴款 2.1 亿元。

退牧还草政策过分注重生态建设的目标，在项目实施方案审批、作业设计审批等环节中对地区差异和牧区实际情况考虑不全。而且在项目实施过程中，忽略牧民群众的真实意愿，在相关程序和手续不健全，主要依赖行政命令手段推进项目落实。由于政府过度干预牧民的生产行为来保护生态环境，已经引起边境地区部分牧民的不满，违规现象极为普遍，带来很多社会矛盾隐患。

1.2.3 草原生态奖补机制

草原生态奖补机制的任务包括禁牧补贴、草畜平衡补贴、牧户生产资料补贴、管护员补贴、牧草良种补贴五项内容。内蒙古自治区政府采用“标准亩”的办法确定了乌拉特后旗的补贴标准，同时，国家给予相应的牧草良种补贴，增加饲草料供给见表 1。

表1 乌拉特后旗草原生态保护补助奖励机制补贴标准表

补贴项目	禁牧补助	草畜平衡奖励	牧民生产资料补贴	牧草良种补贴				
				新建优质多年生牧草	保留优质多年生牧草	一年生牧草	新建饲用灌木	保留饲用灌木
补贴标准	4.74 元/亩	1.185 元/亩	500 ~ 800 元/户	50 元/亩	10 元/亩	10 元/亩	10 元/亩	10 元/亩

全旗实施草原奖补的草原面积 3 340.58 万亩，一期项目执行中，新增 1 747.23 万亩禁牧面积以 4.74 元/亩的标准补贴，未到期的退牧还草项目 400 万亩禁牧面积以 4.95 元/亩的标准补助；草畜平衡任务中，新增 1 065.35 万亩草畜平衡区按 1.185 元/亩补助，未到期的退牧还草项目 125 万亩休牧区按照 1.237 5 元/亩的标准补贴；牧户生产资料补贴 3 500 户，每户 500 元（2012 年增加到 800 元），任务资金 175 万元；牧草良种补贴 31.3 万亩，共补贴 353 万元；牧民管护员任务，按照每 10 万亩草场选聘 1 名管护员的标准要求，全旗共招聘了牧民管护员 334 人，人均年工资 4 000 元，此项任务资金共计 133.6 万元。据 2015 年统计结果，全旗已经落实禁牧草场面积 2 202.85 万亩，草畜平衡草场 1 145.05 万亩。2011-2014 年共计发放草原生态保护补助奖励机制资金 4.64 亿元，其中发放禁牧资金

3.81 亿元，草畜平衡 0.51 亿元，生产资料补贴 889.59 万元，牧草良种补贴 2 241.76 万元。

2 草原生态奖补政策实施的具体做法

2.1 草原生态补偿的基线调查

为了更好摸清牧区基本情况，乌拉特后旗政府启动了草原生态奖补的基线调查。主要工作为：一是对牧区草场承包现状、人口情况、牧民参与意愿、牲畜数量等情况进行详细调查；二是召开由牧民代表、老干部代表、基层干部代表等参与的座谈会数次，广泛征求各方面意见和建议，形成了获得各方认可的《乌拉特后旗草原生态保护补助奖励机制实施意见》；三是制订了旗《草原生态保护补助奖励宣传方案》，并派出工作组深入到全旗的各嘎查（村），召开牧民大会，宣讲补贴政策，公示补贴对象，宣传普及率达到 97% 以上；四是公示结束后，将实施意见在牧民大会进行了公开讨论和表决，通过会议决议将此项工作进一步落实和强化，为生态奖补政策顺利落实奠定了基础。

2.2 牧户自主选择禁牧和草畜平衡

草原生态奖补政策中，原则上要按照“相对集中连片”的要求进行划分不同类型项目区进行实施。实施禁牧的草场应该优先选择以下区域：退牧还草项目的禁牧未到期区域、到期区域、阶段性禁牧区域、生态环境恶劣区域、草原自然保护区域、水源涵养区域和其他区域；草畜平衡区依次优先纳入了以下区域：退牧还草项目未到期区域、到期区域、基本草原划定区域和其他区域。

但实际执行中，旗政府根据以往生态治理中的经验和教训，制定了以下具体措施。一是草原禁牧任务的落实要尊重牧民的意愿。牧民根据家庭的生产条件、劳动力状况、收入经营能力等因素，自愿选择所承包的草场纳入禁牧区或者草畜平衡区。二是普通禁牧户被允许保留 50 只成年小畜（不包括当年羊羔）的饲养权，主要满足家庭自己消费，不得联户经营。三是生活在边境线周围的禁牧户，允许其在合理控制载畜量的前提下，继续维持放牧生产。三是为保留当地特有的物种资源，如戈壁红驼和梭梭林，允许禁牧区内的牧户饲养适量的戈壁红驼等特有畜种。四是草畜平衡户饲养牲畜头数可以控制在核定载畜量的 150% 范围之内。

草原生态奖补机制一期项目中，根据牧民自主意愿选择，全旗落实禁牧面积 2 204.92 万亩，草畜平衡面积 1 143.02 万亩，分别占总任务量的 65.86% 和 34.14%。

2.3 “封顶和保底”政策

在草原“二轮”承包中，由于不同苏木（或嘎查）草场资源禀赋和牧户利用情况不同，旗政府分别采取按户、按人、按人和户结合的方法落实草原家庭承包责任制。靠近边境地区的社区，由于草原面积大而且生产力低且，因此采取按户平均的方式划分承包草场。山后中间地带，按照每户

3 000 亩基础草原面积,每增加 1 口人增加 2 000 亩的标准划分承包草场;山前部分,由于草场面积小,而且靠近农区,采取按家庭数量划分承包草场面积,家庭人口多的牧户,承包草原面积较大。全旗不同区域牧户家庭承包草场面积极度不均匀。

为平衡不同区域牧户由于承包草场面积而引致的补偿收入差距过大问题,旗政府根据自治区政府要求,以上年农牧民人均纯收入 2 倍为标准,同时根据不同地区草场承包面积极度不均的实际(承包面积范围在 680 ~ 70 000 亩之间),合理划定补贴政策界限。一是以户为单位,实行生态补助的“封底和保底”政策。根据规定,以家庭为单位承包到户的草场面积为依据,禁牧补贴按照每户 5 000 亩保底、15 000 亩封顶的标准执行,保底和封底之间按照实际面积给予补贴,草畜平衡补助实行 15 000 亩封顶、不保底的标准。二是规定草原生态奖补面积与林业部门的公益林补偿面积重叠的话,补助金不能重叠发放。无论是纳入禁牧,还是纳入草畜平衡,牧民家庭实际获得生态奖补的面积,都必须以草牧场承包合同中所登记草牧场面积减去林权面积后的实际草原面积为准。实行封顶、保底政策的禁牧户补助以保底和封顶面积减去林权面积后的面积为准。实行封顶不保底的草畜平衡牧户,15 000 亩以下按照草牧场承包合同中登记面积减去林权面积后的草原面积进行补助,实行封顶政策的牧户以封顶面积减去林权面积后的草原面积进行补助。

由于实行“封顶和保底”政策,全旗有 1 669 户牧民家庭承包草场面积低于 5 000 亩,享受了禁牧封底标准补助;全旗共有 1 520 户牧户家庭承包草原面积在 5 000 ~ 15 000 亩之间,按照实际承包草场面积亩数享受补助政策;共有 372 户牧民家庭承包草场面积高于 15 000 亩,执行了封顶补助的政策。

2.4 完善各项补贴程序

乌拉特后旗在落实草原补奖政策中,为避免宣传不到位,透明度不高,牧民群众对惠牧政策及资金发放信息查询不便等问题,采取了公告、登记、公示和审核的程序。首先核定补贴人员身份;然后由旗人民政府发布公告,告知牧民补贴标准和范围,使得政策透明公开;由苏木镇汇总补贴花名册,经牧民大会公示并确认无误后,与牧户签订禁牧或草畜平衡责任合同,由农牧和财政部门审核发放名单,通过“一卡通”发放补贴。由纪检、审计、农牧、财政等部门组成联合小组,对补贴过程进行监督。加强档案工作,设立单独档案室,落实专人管理,所有工作资料及时归档入库。

2.5 牧民参与草场管护工作

牧民管护员采用“一年一聘”制度。首先,由嘎查村推荐候选人,由农牧部门与苏木镇进行考察。候选人一旦被录用,农牧部门与他们签订管护合同,明确其管护内容和

法律责任,目标是保证禁牧区禁得住、放牧区实现草畜平衡。2011 年全旗在牧区社区内招聘的 340 名草原管护员,2012 年根据上年度管护员实际工作情况,仅招聘了 184 名有责任心的草原管护员,核减了部分不称职管护员,同时逐步建立了以嘎查与牧户联合的日常管护监督机制,确保草原生态补助奖励管护工作到位。

2.6 制定了适应当地条件的禁牧和草畜平衡办法

2013 年乌拉特后旗出台了《乌拉特后旗草原保护补助奖励机制禁牧和草畜平衡管理暂行办法》,其中规定要合理保护大畜,尽量减少小畜,留在草原的禁牧户最终可保留 50 只成年小畜,并根据草场面积和核定载畜量可保留一定大畜。

乌拉特后旗拥有戈壁红驼、蒙古马等珍稀地方品种,是重要的品种遗传资源,具有重要的品种改良价值,同时也是牧民重要的生活来源和生产资料。为了在草原生态奖补机制中保护这些遗传资源,传承民族文化,解决禁牧后牧民的生产、生活的来源问题,维护边境地区长久稳定,后旗的草原奖补政策中规定,禁牧后边境地区牧户可以适当饲养大畜,其中草牧场承包面积小于 15 000 亩的牧户骆驼饲养量折合成绵羊单位不得超过牧户承包草场核定载畜量的 50%;草牧场承包面积大于 15 000 万亩的牧户骆驼饲养量折合成绵羊单位不得超过牧户承包草场核定载畜量的 150%,牛、马、驴等大牲畜养殖数量折合成绵羊单位不得超过牧户承包草场核定载畜量。

3 草原生态补偿政策实施的效果

3.1 促进草场的确权和流转

“退牧还草”和“草原生态奖补机制”等生态保护和建设工程的实施,与草场承包制落实结合起来,不断推进草原产权制度的深化。草原生态奖补政策实施中,强调坚持草原权属明确、管理规范、承包到户的草原承包关系稳定并长久不变的原则。因此,政策规定了凡是经过合法程序签订草牧场承包合同,依法取得草原承包经营权证或联户经营权证的牧民享受禁牧和草畜平衡等补助。

乌拉特后旗在草原确权实践过程中,取得了一些值得总结和推广的经验。具体包括:一是凡是 2010 年 12 月 31 日以前以家庭为单位承包到户的草场全部纳入生态奖补范围。二是各嘎查中由联户承包的机动草场,不执行“封顶保底”政策,按照实际面积给予草畜平衡补助,补贴资金分配方案由嘎查召开牧民大会确定后,苏木镇按照法律法规及政策要求严格把关。三是所有未到期的退牧还草项目都纳入草原生态奖补机制,统一按照 2011 年的草原生态奖补标准兑付补助。四是已经参加过退牧还草、阶段性禁牧、生态移民、退牧转移、企业禁牧等项目的牧民有些纳入禁牧补助范围,鼓励其他区域牧民按照自愿的原则申请

参加禁牧，待旗政府根据生态建设布局审批后统筹安排。五是对于已经进行流转的草原，其禁牧和草畜平衡补助，必须经过流转双方达成一致意见，并通过公证后才可以享受补贴。

草原生态奖补政策实施切实推进了全旗的草原确权工作。2015年后旗已经完成确权的草原面积达3591.7万亩，占全旗草原总面积的98%，尤其是2011年末落实集体承包的边境10公里范围的草场，在生态奖补机制的推动下，政府和嘎查对这部分草场进行重新确权，将靠近边境范围内的234万亩草场，采取确权不确地、有针对性的发放草原承包经营权证书等方式落实草场承包责任制，使得这部分草场能够纳入新一轮草原生态奖补机制项目的补助范围。

3.2 对牧民收入影响

草原生态补偿实施对牧户家庭收入影响，应该从两个层面来反映。一是草原生态补贴给牧民带来的增收；二是减畜任务对牧民造成的减收影响。根据旗政府提供的全旗农牧民人均收入数据对比分析，2010年项目实施前，全旗农牧民人均收入为5840元，到2014年全旗农牧民人均纯收入11186万元，比2010年增加了91.5%。虽然有很大增幅，但如果将牧民与农民家庭收入划分为两组，同期牧民组人均收入连续多年低于农民组人均收入。

由于未能获得第二个层面对牧户家庭收入影响统计数据，难以进行比较分析。但在实地调研中了解到，生态奖补对牧民家庭增收的影响是显著的，尤其是纳入禁牧范围的牧户，生态补偿部分带来的家庭增收效果尤为明显。数据表明，全旗74%的牧户可以获得禁牧补贴，仅禁牧补助一项就能平均给每户牧户家庭增加3.85万元收入（禁牧补贴23700元/户）；加上各种生产资料补贴，牧民人均获得草原生态补偿已经成为家庭主要收入来源。如果纳入禁牧区的牧民，能够转移到第二、三产业就业，或者从事集约化、标准化种养业，也有机会得到较为稳定的经营收入。

3.3 畜牧业生产方式的改变

由于后旗草地生产力低下，基础设施建设相对落后，很多地区禁牧后难以实现舍饲圈养的畜牧业生产方式。例如，2013年旗政府出台了《关于加快推进畜禽标准化规模养殖的意见》，但实际并没有真正落实。因此，在草原生态奖补机制实施中，政府将禁牧分为彻底禁牧和普通禁牧两种方案。如果牧民选择完全禁牧，则被要求在禁牧期内不在从事畜牧业生产，逐步转移出去。而普通禁牧户则被允许留在当地社区居住，并允许饲养少量牲畜自食，解决生态建设和牧民生计之间的矛盾。

对已经处理全部牲畜（包括大畜）的完全禁牧户，政府给予转移安置政策奖励，并优先安排他们参与其他生态建设项目，扶持他们进城居住，自主创业或从事设施畜牧业，稳步实现自愿长久转移。为了确保完全禁牧户的后续生产和生活

能得到妥善安置，后旗政府制定了《乌拉特后旗鼓励草原生态保护补助奖励机制禁牧户安居创业实施意见（施行）》（乌政发〔2015〕27号），使用草原生态保护补助奖励机制结余资金，对彻底禁牧户进行安居创业奖励，鼓励禁牧户走出牧区，到山前自主创业，寻求新的增收途径。对禁牧户进入集中养殖园区，购置生活住房和商业门店、自谋职业等方面，给予每户2万~5万元奖励。仅2015年全旗就有1439户牧民报名申请后续产业扶持资金，开展各类项目。

对草畜平衡户而言，则根据草牧场退化沙化程度，在资源和环境承载力的前提下，注重挖掘草原畜牧业的内部增收潜力。依据草原资源动态监测结果，允许草畜平衡户饲养牲畜头数控制在核定载畜量的150%之内。草场核定载畜量以草牧场承包合同中核定的载畜量为准。另外，为了促进草原畜牧业生产经营方式转变，自2012年开始政府每年拨付部分后续产业扶持资金，主要建设内容见表2。

表2 2012-2015年政府后续产业扶持资金及项目

年份	扶持资金 / 万元	建设内容
2012	220	投资建设饲料贮备库2处；扶持规模化养殖场及棚圈建设；补贴规模养殖棚圈建设
2013	170	投资家庭生态牧场的配套棚圈建设；扶持牧民合作社的棚圈建设；扶持禁牧转移牧民建设贮草棚和标准化棚圈；牧区散养基地的活动栅栏建设
2014	200	牲畜良种补贴、饲草料贮备库建设
2015	250	牲畜良种补贴、棚圈建设补贴

3.4 草原生态的改善

实施草原生态保护补助奖励机制5年来，通过实施禁牧和草畜平衡，天然草原生态环境得到了保护，后旗大部分草原植被状况得到了初步改善。

2011-2015年，巴彦淖尔市在乌拉特后旗等三个牧区旗县进行连续的草场生产能力测定结果表明，2014年三个旗县天然草产草本植物平均盖度为15%，平均高度为7厘米，可食牧草干重12公斤/亩；灌木草场平均盖度为17%，平均高度为42厘米，可食牧草干重14公斤/亩。其中，对退牧还草项目工程区、草原奖补禁牧区和草畜平衡区内植被监测情况看，项目区内草本植被的平均盖度为29%，比项目区外高8%；平均高度为14厘米，比项目区外高7厘米；可是牧草干重为49公斤/亩，比项目区外高37公斤/亩。灌木草场平均盖度为20%，比项目区外高3%；平均高度为43厘米，比项目区外高1厘米；可是牧草总干重为29公斤/亩，比项目区外高15公斤/亩。禁牧草场的草群盖度由原来的9.4%提高到15.2%，提高了5.8个百分点；植被高度由平均10.2厘米提高到13.8厘米，提高了35%；牧草产量达到9.4公斤/亩，比非项目区提高3.67公斤/亩。同时，随着草原植被的恢复，土壤根系量不断增加，有效减少了地表径流，减缓了水土流失，提高了土壤中的有机质含量，改善了土壤结构，增强了土壤涵养水源的功能，草原植被的生态功能明显提高。

4 草原生态补偿政策实施中存在的问题

4.1 生态补偿与生产补贴等捆绑在一起

乌拉特后旗执行的禁牧补助和草畜平衡补助属于生态补偿,但是与生态补偿政策配套执行的牧民生产资料补贴和牧草良种补贴等政策明确属于生产补贴。在具体操作过程中,政府把这些补偿目标不同的资金捆绑起来,一起发放给牧户。由于缺乏细则,也尚未建立评价机制,因此,在一定程度上,生态补偿实际上变成了生活补贴,补偿目的并不明确。

4.2 补偿标准低而且过分单一

乌拉特后旗在一期生态奖补机制项目中,由于执行标准亩系数低于全自治区的平均系数水平,不利于激发牧民保护草原的积极性。以草畜平衡区为例,当地牧户家庭至少要维持年存栏 350 只羊和出栏 100 只羊的生产水平,牲畜出售的收入才能维持全家一年的基本生产和生活支出费用。如果按照当地草场核定的合理载畜量,户均因此需要 8 000 ~ 10 000 亩草场才能实现草畜平衡。但由于现行的生态补贴标准低,旗政府规定草畜平衡区饲养牲畜头数控制在核定载畜量的 150% 之内。所以,事实上草畜平衡区普遍存在超载过牧现象。而且,由于不同区域的草原生态退化状况和人口分布差异问题,全旗执行单一化的草原生态奖补标准,将导致不同区域间生态服务供需矛盾更加突出。除此,自 2011 年开始实施草原生态奖补机制以来,奖补标准并没有随着物价水平上涨进行过调整,客观上降低了奖补机制中的奖补效果。

4.3 禁牧规模不足

从实践情况看,由于乌拉特后旗的草场普遍退化严重,草地生产力水平过低,禁牧政策更容易推行。乌拉特后旗实施禁牧草原面积(包括退牧还草工程和生态奖补机制项目),约占全旗草原总面积的 66% 左右。根据后旗草原生态化现状,现有的禁牧规模明显不足。

4.4 生态奖补机制的执行情况监管不力

草场承包到户后,草场分割已经导致草原生态碎片化问题尤为突出。乌拉特后旗的草原生态奖补机制落实中,由于牧户可以自愿选择禁牧或草畜平衡,因此客观上又形成禁牧区和草畜平衡区空间上交叉分布,与集中连片要求之间存在矛盾,监管难度加大。首先,旗政府基层草原监管队伍力量相对薄弱,人员和经费短缺,给草原生态奖补机制的监管带来了一定的困难。如草监人员人均管理的草场面积 200 多万亩,对于超载行为,难以及时有效地进行打击。其次,一些社区中存在着苏木镇、嘎查村监管责任不明,牧民管护员未能发挥有效监管作用等问题。

4.5 后续扶持不足,前期生态搬迁的很多牧民成为低收入群体

目前全旗低收入牧民群体主要集中在牧区饲料地和半

农半牧嘎查村(如乌兰哈少嘎查、红旗村、原莫林嘎查和巴音乌素嘎查),尤其是已经实行整体搬迁牧户的贫困问题较为突出。低收入牧民大致可以分为几种情况,一是部分牧民 2002 年参加插花移民安置项目,转移至广林和西补隆移民村,当初政府仅提供凉房和人均 5 亩开荒地,基本没有其他经营性收入来源;二是 2007 年参加退牧转移项目的牧户,他们主要转移到巴音塔拉嘎查,当初政府为移民提供了住房、棚圈和人均 5 亩耕地,也出台政策鼓励这些牧民从事农业生产。但由于这部分移民获得的承包耕地面积较少,而且盐碱化严重,利用耕地难以维持生计。还有一部分牧民,当时参加移民项目时,选择只领取补贴、自谋出路,不参与房屋和土地安置,现如今,牧户家庭还没有固定的生产经营收入。另外也有部分牧户由于撤村并镇后,移民户没有归属地带来的种种问题。

2009 年,旗委出台了《关于解决插花移民和部分有土安置移民户生活困难问题的实施意见》,旗新农办负责向插花移民和这些有土安置移民发放了 12 000 元/人的生活补贴,并明确了移民原承包的草牧场列入国家生态治理项目中,可以享受项目补贴的政策。

5 总结性评论及建议

通过对乌拉特后旗草原生态补偿政策及其实践过程的实证分析,提出如下政策建议。

一是草原生态补偿政策的目标应该更加清晰。建议政府在草原生态补偿政策设计上,目标应该清晰,使草原生态补偿政策完全聚焦到草原生态保护和建设上,更好地贯彻对牧户保护和改进草原生态系统的行为和效果进行补偿的原则,考核被补偿者保护生态的努力程度。

二是逐步消除各项政策不统一带来的矛盾。退牧还草工程中,禁牧补贴为 4.95 元/亩,而生态奖补中的禁牧补贴标准仅为 4.74 元/亩,二者间有差距(相差 0.21 元/亩);草畜平衡补贴标准为 1.185 元/亩,与退牧还草工程中的补贴标准(1.237 5 元/亩)之间存在差距,而且更低于国家补贴标准(1.5 元/亩)。退牧还草工程实施中,要求禁牧区内不得饲养牲畜,但在草原奖补机制实施中,则要求禁牧户按照 4 : 3 : 3 的比例三年达到禁牧要求。由于不同项目对禁牧的要求不一致,许多享受退牧还草工程禁牧补贴的牧户强烈要求增加饲养量,给禁牧监管工作带来很大的压力。

三是简政放权,允许地方政府因地制宜调整政策和补偿标准,尤其对生态脆弱的草原牧区给予特殊政策,才能更好地实现生态治理效果。乌拉特后旗在草原生态奖补政策一期项目实施中,尝试性地采取“保底和封顶”的补偿办法,以此来消除不同牧户承包草场面积差异过大带来的问题。建议在新一轮的生态奖补中,允许以旗(县)为政策实施主体和责任主体,按照“任务、资金、办法、责任”四到

位的原则，因地制宜，制定更为合理禁牧和草畜平衡办法和补偿标准，如在生退脆弱区扩大禁牧区面积等，逐步探讨实行草原生态补偿标准的差别化的可行性。

四是尽快建立生态补偿与生态保护效果挂钩的机制。禁牧区是否真正实现了禁牧，草畜平衡区是否真的通过减畜实现草畜平衡，对于草原生态补偿生态目标的实现具有重要意义。在新一轮奖补中，要加强草原生态补偿的监管和评估，如以旗县整体为评价单元，建立对生态奖补政策执行情况的监测评估制度和办法，生态奖补资金要与草原生态改善目标挂钩。微观层面上，要区别对待参加生态奖补机制牧户，根据其实际减畜情况进行补助，如适当提高完全禁牧户和在核定载畜量之内的草畜平衡户的补贴标准，将遵守方案的牧户与违规超载放牧的牧户的补贴标准分开层次，以减少不平衡的矛盾纠纷。牧户当年的草原生态奖补资金，在下一年按照统计的该牧户实际减畜情况进行发放。

五是积极探索禁牧草场的有效管理途径。在生态奖补政策中，规定纳入禁牧补偿的草场不允许流转和使用。全旗近三分之二的牧民家庭参加了禁牧，在三年内要实现减畜目标。但由于山后牧区很多地区都不具备饲舍圈养的条件，因此，如果完全禁牧后，大部分牧民就必须搬迁，离开牧区。由于禁牧区与草畜平衡区“插花式”分布状况，这些禁牧草场存在可能成为“公地”被滥用的风险。

六是重视对禁牧区牧户后续产业扶持。如何使牧民搬得出、稳得住、能致富，因此需要建立后续产业扶持政策和长效机制，从住房安置、就业安置、技术培训、社会保障等多方面妥善安置禁牧转移牧民。否则项目到期后，大量禁牧转移牧民居无定所、无所事从，长期游离在城镇

与牧区之间，牧民生活出路和生活前景令人担忧。□

参考文献：

- [1]赵宝海. 草原生态补奖政策下的牧民家庭经济[J]. 内蒙古师范大学学报：哲学社会科学版，2016（3）：105-110.
- [2]靳乐山，胡振通. 草原生态补偿政策与牧民的可能选择[J]. 改革，2014（11）100-107.
- [3]李玉新，魏同洋，靳乐山. 牧民对草原生态补偿政策评价及其影响因素研究——以内蒙古四子王旗为例[J]. 资源科学，2014（11）：2442-2450.
- [4]张志民，延军平，张小民. 建立中国草原生态补偿机制的依据、原则及配套政策研究[J]. 干旱区资源与环境，2007（8）：142-146.
- [5]侯向阳，杨理，韩颖. 实施草原生态补偿的意义、趋势和建议[J]. 中国草地学报，2008（5）：1-6.
- [6]中国社会科学院农村发展研究所项目组. 内蒙古草原可持续发展与生态文明制度建设研究[C]. 北京：中国社会科学出版社，2015：7-36.
- [7]文明. 完善现行草原生态补奖机制的对策研究[J]. 经济研究导刊，2016（13）：48-49.
- [8]胡振通，柳荻，靳乐山. 草原生态补偿：生态绩效、收入影响和政策满意度[J]. 中国人口·资源与环境，2016（1）：165-176.
- [9]胡振通，孔德帅，靳乐山. 草原生态补偿：弱监管下的博弈分析[J]. 农业经济问题，2016（1）：95-102.
- [10]乌吉斯古楞. 内蒙古草原生态补奖机制中存在的问题及对策[J]. 北方经济，2016（8）：62-64.
- [11]荀丽丽，包智明. 政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古S旗生态移民的社会学分析[J]. 中国社会科学，2007（5）：114-128.

（责任编辑：冯胜军）

（上接38页）

（7）建议尽快开展流域鱼类资源产卵场孵化通道修复关键技术研究。近年来，党中央、国务院将内河水运发展提升到国家战略层面，内河水运的发展势不可挡。这就要求科技力量向流域水生生物资源保护方向倾斜，尽快开展流域本土水生资源产卵场孵化通道修复关键技术研究，为渔业资源的修复保护、水资源的科学调度提供可利用的科研成果。□

致谢：

感谢湖南省畜牧水产局渔政处、湖南省水产科学研究所和湖南省水运建设投资集团有限公司土谷塘航电枢纽站的大力协助。

参考文献：

- [1]申志新，陈燕琴. 青海省水利水电等涉水工程对水生生态的影响及渔业生态补偿问题研究[J]. 中国水产，2013（4）：26-28.
- [2]杨文波，李继龙. 加强我国渔业生态补偿工作的探讨[J]. 中国水产，2009（4）：14-15.

- [3]贾欣，王淼，高伟. 基于渔业生态损害评价的渔业生态补偿机制研究[J]. 中国渔业经济，2010（2）：99-104.
- [4]丘君，刘容子，赵景柱，等. 渤海区域生态补偿机制的研究[J]. 中国人口·资源与环境，2008（2）：60-64.
- [5]张宇. 农业部公布第八批国家级水产种质资源保护区名单[J]. 中国水产，2015（1）：17.
- [6]张继平，陈冰亚，顾湘. 中美海洋渔业环境生态补偿机制比较[J]. 行政管理改革，2015（1）：74-77.
- [7]鲁泉. 农业部积极推进涉渔工程生态补偿[N]. 中国渔业报，2010-01-11（01）.
- [8]山东出台海洋生态损害赔偿制度[J]. 中国建设信息：水工业市场，2010（8）：4.
- [9]朱瑜，韦瑞华. 广西涉海工程对海洋生态影响及渔业补偿机制的探讨[J]. 中国水产，2015（2）：29-31.
- [10]杨正勇，杨怀宇. 关于推进长江流域渔业生态补偿制度建设的思考[J]. 渔业信息与战略，2013（5）：99-105.

（责任编辑：冯胜军）