

DOI:10.16331/j.cnki.issn1002-736x.2015.06.024

内蒙古草原生态补偿机制研究

包晓斌

(中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732)

[摘要] 文章针对内蒙古草原生态建设状况, 明晰构建草原生态补偿机制的现实需求。在总结草原生态保护政策变化的基础上, 分析内蒙古草原生态补偿政策的实施效果。从草原资源可持续利用的视角, 辨识当前内蒙古草原生态补偿政策实施中存在的问题。以草原生态补偿责权认定、范围界定、标准确定、方式选择和制度保障为主要内容, 进行草原生态补偿机制的框架设计, 并提出新时期完善内蒙古草原生态补偿机制的对策。

[关键词] 生态补偿机制; 草原保护; 奖补政策; 内蒙古

[中图分类号] F323.212

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-736X(2015)06-0115-06

Studies on Grassland Eco-compensation in Inner Mongolia Autonomous Region

Bao Xiaobin

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

Abstract: It was emphasized in this paper to establish grassland eco-compensation mechanism for ecological construction in Inner Mongolia Autonomous Region. The policy changes on ecological conservation of the grassland were summarized and then the implemental effects of Inner Mongolia grassland eco-compensation policies were analyzed. From perspective of sustainable grassland resource utilization, the existing issues in course of carrying out the current policies on grassland eco-compensation in Inner Mongolia were identified. The framework on grassland eco-compensation mechanism was designed and covered with eco-compensation right and obligation identification, scope definition, standard confirmation, pattern alternatives and institutional guarantee. Furthermore the countermeasures for improving grassland eco-compensation mechanism in new period were proposed.

Key words: eco-compensation mechanism; grassland conservation; reward and subsidy polices; Inner Mongolia

内蒙古草原面积占全区土地总面积的74%, 占全国草原面积的近1/4。草原生态系统是内蒙古面积最大的陆地生态系统, 也构成了我国北方重要生态屏障的主体。实行草原生态补偿, 严格保护、合理开发利用内蒙古草原资源, 对于维护国家生态安全、加快地区经济发展以及促进社会和谐均具有重要的作用。

一、构建内蒙古草原生态补偿机制的意义

内蒙古在实施退牧还草工程和京津风沙源治理工程之后, 已陆续通过生态移民、禁牧、休牧、划区轮牧和围封转移等措施, 开展草原生态建设和环境保护。科学确定禁牧区和草畜平衡区, 主

要实行草原禁牧补助、草畜平衡奖励、牧草良种补助和牧户生产性补助等。内蒙古实施的草原生态奖补政策, 旨在改善草原生态环境, 促进草原畜牧业生产方式转变, 增加牧民收入和维持生态平衡。

内蒙古草原类型多样, 其生态建设比较复杂, 实行生态补偿的难度较大。

[作者简介]包晓斌(1967-), 男, 中国社会科学院农村发展研究所副研究员, 博士, 研究方向: 生态经济、水土保持等。

部分地区之间生态服务供需矛盾越来越突出,不能满足草原地区生态环境综合整治和经济社会发展的需求。草原生态补偿实践普遍缺乏法律和政策依据,大多数是不同利益主体之间协商的结果,缺乏统一规范的管理体系、监督制度和有效的激励机制,在草原生态补偿方式、补偿对象确定等方面仍有待深化。在内蒙古草原生态奖补政策实施的过程中,出现了如何在保护草原生态环境的前提下,实现牧民生计可持续发展的问

题,牧民对于政策细则存在一些疑问,这将直接影响草原生态奖补政策的实施效果,以及牧民作为草原生态奖补政策实施主体的积极性。因此,如何完善草原生态奖补政策,已成为亟需解决的问题。

随着内蒙古生态保护和环境治理的推进,生态补偿已逐渐得以重视,并在草原生态保护实践中尝试采取草原生态补偿措施。草原生态补偿不是最终目的,而是保护和修复草原生态环境的手段。草原生态补偿是一种投入,其产出是草原生态环境的变化。草原生态补偿有效实施的基本前提是能顺利地筹集到相关补偿资金和物质,并能顺利安排到补偿对象手中,以及能产生明显的生态效益。草原生态补偿必须防止陷入贫困陷阱,坚持生态补偿措施和扶贫措施有所区别的原则。生态补偿不是扶贫措施,应避免在支付大量的生态补偿资金后再支付更多的补偿。

在内蒙古草原生态环境保护和畜牧业经济发展的博弈中,政府与牧民博弈的核心问题是公共生态利益与个人经济利益之间的矛盾,而牧民与牧民之间博弈的核心问题是由于草原生态补偿利益的公平分配问题。应针对现有草原生态奖补政策对牧民生产和生活状况的影响,分析牧民生计可持续发展出现的问题,揭示草原生态保护奖补政策实施过程中的矛盾,判断政府政策的变化是否能够调节牧民的生产和生活行为,促进内蒙古草原生态系统服务功能的保护和改善。

开展内蒙古草原生态补偿机制建

设,将有效地将草原生态系统的外部性问题内部化,优化资源配置,促进生态资本增值,从而为草原生态建设提供制度保障,巩固草原生态建设成果,促进草原生态文明建设,实现区域经济、社会和生态环境的可持续发展。

二、内蒙古草原生态补偿的进展

(一) 内蒙古草原生态保护的政策变化

新中国成立以来,内蒙古草原畜牧业从游牧方式经定居游牧发展到定居划区轮牧方式。20世纪80年代推行牲畜承包责任制,90年代实行草原双承包责任制,采取草原分户管理的经营方式。从西部大开发战略实施开始,依托国家“京津风沙源治理”、“天然草原退牧还草”等重点生态工程,内蒙古全面开展草原生态建设。先后在“京津风沙源治理”和“天然草原退牧还草”两项工程中,把人工饲草料基地建设、飞播牧草、草原补播改良列入了项目实施内容。

2000年内蒙古启动“京津风沙源治理”工程的草原治理项目,围栏封育每公顷投资1050元,基本草场建设每公顷投资7500元,人工种草每公顷投资1800元,飞播牧草每公顷投资1500元。禁牧后饲料粮补贴标准为0.225千克/天·公顷,其中干旱草原沙化治理区和浑善达克沙地治理区按全年禁牧365天计,农牧交错带沙化土地治理区和燕山丘陵山地水源保护区按全年禁牧180天计,饲料粮补助期限为5年。

从2003年开始全区大多数牧区旗(市)相继开展草畜平衡工作。推行草畜平衡制度首先要落实和完善草原所有权、使用权和家庭承包责任制,核定草原等级、面积,界线落到实地并上图,签订草场承包责任书。2011年全区“双权一制”的完善工作已经完成,对制止乱开滥垦、乱采滥挖等人为破坏草原的行为发挥重要作用。

2003年内蒙古“天然草原退牧还草”工程正式启动,实行草场围栏封育,以草定畜,严格控制载畜量,防止

超载过牧。适当建设人工草地和饲草料基地,大力推行舍饲圈养。国家对“天然草原退牧还草”工程给予必要的草原围栏建设资金补助和饲料粮补助。轮牧不享受饲料粮补助政策。全年禁牧按每公顷每年中央补助饲料粮82.5千克。季节性休牧按休牧3个月计算,每公顷每年中央补助饲料粮20.625千克。草原围栏建设按每公顷247.5元计算,中央补助70%,地方和个人承担30%。

2011年国家启动草原生态保护补助奖励机制之后,内蒙古政府制定了《内蒙古草原生态保护补助奖励机制实施方案》,以保护和改善天然草原生态环境,增加牧民收入,促进畜牧业生产经营方式转变,发展现代草原畜牧业为目标,整合多渠道资金、技术以及资源优势,促进牧区经济社会稳定与繁荣,推进生态文明。在全区落实草原生态补助奖励政策,每年国家安排内蒙古草原生态补助奖励资金40.45亿元,用于禁牧补贴、草畜平衡奖励、牧民生产资料补贴以及牧草良种补贴。这是内蒙古在草原生态保护方面安排资金规模最大、覆盖面最广、补贴内容最多的一项政策。

内蒙古以2010年草原普查确定的天然草原为依据,凡具有草原承包经营权证或联户经营权证,从事草原畜牧业生产的农牧民、农牧工均可享受禁牧、草畜平衡等补助。内蒙古把全区草原区域依据降水量、草原类型等条件划分为中西部荒漠地区和中东部草原区两个区域,并在两个区域内划分了禁牧区和草畜平衡区。同时,为保证奖补机制落实的公平合理,以全区平均载畜能力为标准亩,按标准亩系数分配每个盟市奖补资金。盟市根据实际确定每个旗县(市、区)的奖补任务及资金。还考虑到牧户奖补额度过高或过低的问题,实行封顶和保底措施。

自2011年起,内蒙古在全区草原实施奖补机制,其中2011年新安排奖补机制面积为5663.87万公顷,其中禁牧1863.2万公顷,草畜平衡3800.67万公顷。草原生态奖补标准为:禁牧补助标准90元/年·公顷,草畜平衡奖励标

准2.25元/年·公顷；优良多年生牧草每公顷补贴1050元（3年内补给），优良一年生牧草每公顷每年补贴225元，新建饲用灌木每公顷补贴150元（1年期），牧民生产资料补贴每年每户500元。此外，内蒙古还出台了相关配套政策，如牧民更新的种公羊每只每年补贴800元，肉牛良种基础母牛饲养每年每头补贴50元；牧民管护员工资每年每人4000元，移民试点补贴每人8万元等。

草原生态补助奖励政策实行目标、任务、责任、资金“四到省（区）”，由各省（区）组织实施，补助奖励资金与草原生态改善目标挂钩，地方可按照便民、高效的原则探索具体发放方式，草原保护与利用权利义务才能落实到户，各类补助奖励资金才能落实到户。牧区各地务必按照公开、公平、公正的要求，在执行“四到省（区）”机制的基础上，坚持做到“五到户”，即任务落实到户、补助发放到户、服务指导到户、监督管理到户、建档立卡到户。到2013年，全区草原建设总体规模达到363.53万公顷，已连续五年保持在266.67万公顷以上，人工草地饲草料供给能力增强。

按照全面实施春季休牧、大力发展划区轮牧、局部推行禁牧的总体目标要求，内蒙古相继出台了休牧、轮牧、禁牧等政策。适时制定“五个严格”的制度，即对国家重点生态工程项目区以及自然保护区，严格实行阶段性禁牧，确保项目建设的成果；对生态移民工程的迁出区和封育区，严格实行禁牧，确保生态不反弹；对严重沙化退化以及生态脆弱地区，严格实行禁牧，确保生态的自然恢复。对草原畜牧业，严格实行草畜平衡制度，全面推行禁牧、休牧和轮牧；对农区半农半牧区畜牧业，严格实行禁牧，全面推行舍饲圈养。禁牧的草场每公顷补助90元，超过了60~75元的草场租赁市场价格，增加牧民的收入，也防止草场被租赁后的过牧。全区已有134万公顷多年生牧草良种补贴地块实现了斑块化管理，做到地块明确，受益人明确、补贴兑现明确，最大限度地保

证了补贴户数、资金、地块的真实性，保护了农牧民权益。

目前，内蒙古已全面推行基本草原保护制度，全区落实草原权属面积0.73亿公顷，草原承包到户面积0.69亿公顷，比2010年增长19.5%，0.56亿公顷草原依法划定为基本草原，涉及37个旗县，占全区草原面积的63.6%，占划定基本草原旗县草原面积的84.3%，标志着草原保护“红线”的依法确立。随着《内蒙古自治区基本草原保护条例》和《内蒙古自治区草原植被恢复费征收使用管理办法及标准》相继公布执行，内蒙古草原法律法规框架体系基本建立。

近年来，内蒙古政府先后颁布了《京津风沙源治理二期工程规划》《高产优质苜蓿产业发展规划》《草原自然保护区建设规划》《牧草良种工程规划》等。2014年内蒙古制定了《内蒙古草原保护与建设规划纲要（2014—2020年）》，用于指导全区草原生态保护与建设工作，加快草原畜牧业生产方式转变。随着内蒙古生态保护和环境治理的推进，生态补偿已逐渐得以重视，并在草原生态保护实践中尝试采取草原生态补偿措施。

（二）草原生态补偿政策的实施效果

2013年内蒙古草原植被盖度达到44.1%，比2008年提高了5.25个百分点，比2000年提高了14.1个百分点。全区天然草原牧草生长高峰总产量达到7260.66万吨干草，比2000年提高28%。在保持草原畜牧业生产稳步增长的同时，牧业旗县牲畜超载率比2008年的18.31%下降了8.75个百分点，十余年来首次降至10%以下。

实行草原生态保护奖补政策后，内蒙古草原生态恢复速度明显加快，草原牧区生态、生产、生活协调发展。全区天然草原冷季可食牧草储量达到1483.96万吨干草，比2010年增长52.0%；草原冷季总适宜载畜量7663.78万羊单位，同比增长22.9%。全区草原退化趋势受到一定遏制，草原生态环境得到改善，草原生态保护奖补区内农牧民收入

持续增长，草原可持续发展能力增强。

截至2013年，内蒙古共有0.68亿公顷草场纳入草原生态保护补助奖励机制范围，其中0.3亿公顷天然草原实施禁牧政策，0.38亿公顷天然草原落实草畜平衡制度。基本实现可利用草原生态保护奖补政策全覆盖，全区已有146万户、534万农牧民从中受益。天然草原围栏面积已达到0.28亿公顷，占可利用草原面积的41%；人工饲草地保留面积达到326.27万公顷。搭建储草棚2117万平方米、棚圈16562万平方米，其中标准化暖棚2679万平方米，逐步完善畜牧业基础设施。草原生态保护奖补区的天然放牧牲畜头数得到有效控制，草原生态保护奖补区共有牲畜6521万羊单位，其中2814万羊单位实现舍饲圈养。与2010年相比，禁牧区减少了3105万自然放牧羊单位。

三、内蒙古草原生态补偿存在的问题

内蒙古草原面积较大，并且类型多样，其生态建设比较复杂，实行生态补偿的难度较大。需要从草原资源可持续发展的视角，辨识当前内蒙古草原生态补偿政策实施中存在的问题。

（一）生态补偿标准“一刀切”，未按不同类型草原、不同退化程度草原进行补偿

目前，内蒙古草原生态补偿标准基本采用了“一刀切”的做法，虽然对部分草原地区补偿标准作了一些调整，但与整个自治区不同类型草原地区、各地草场质量、人口情况差异极大相比，补偿标准过于单一化。

内蒙古草原空间异质性突出，草原类型从东到西依次是草甸草原、典型草原、荒漠草原、沙化荒漠草原和荒漠区五种类型，各种类型草原的退化程度也各不相同。不合理的生态补偿标准导致草原地区各旗县之间获得的生态补偿款存在较大的差距，补偿标准的单一化与补偿对象差异化的矛盾将使不同草原地区之间生态服务供需矛盾越来越突出，不能满足草原地区生态环境综合整治和

经济社会发展的需求。

(二) 按照草原面积和牧民人口进行补偿的效果, 未能反映实际补偿需求

内蒙古草原生态保护奖补的现行政策按照草原面积和牧民人口计算补偿额度, 忽略区域草原生态改善状况, 不能客观反映实际补偿需求。受到经济体制和社会发展状况的影响, 内蒙古农牧民的草地规模存在较大差异, 这必然导致补偿资金向牧场大户聚集, 进一步加剧农牧民之间的经济不平衡, 失去生态补偿的公平性。一些牧户家庭成员变化后, 未能及时分户分地, 致使补偿程序混乱。

现有的草畜平衡管理方式, 只能在一个区域内大致采取同样的指导指标, 与每个牧户的实情存在较大误差, 很难针对每个牧户制定准确的科学的载畜量标准。以行政命令的方式强行参与牲畜数量的控制不是有效的管理模式。部分牧区未处理好人口密度和放牧强度的关系, 局部地区超载, 特别是大户超载, 未真正实现减畜减人的目标。

(三) 草原补偿标准较低, 没有区分草原生态补偿与生产及生活补贴

内蒙古草原围栏封育中央投资为每公顷 240 元, 比林业封山育林每公顷低 810 元。草原飞播牧草每公顷补助 750 元、草地飞播每公顷 300 元, 比林业飞播造林每公顷分别低 1050 元和 1500 元。

在实施草原生态保护奖补政策的过程中, 没有界定生态补偿的专用属性, 未能将草原生态补偿与草原生产和生活补贴加以区分。每年每公顷 90 元的禁牧补助和 22.5 元的草畜平衡奖励属于草原生态补偿。而 3 年内每公顷 1050 元的多年生牧草良种补贴、每年每户 500 元的牧民生产资料补贴、每年牧民更新的种羊补贴、肉牛良种基础母牛饲养补贴、牧民购买畜牧业用机械补贴均属于生产补贴。而每年每人 4000 元的牧民管护员工资、每人 8 万元的移民试点补贴均属于生活补贴范畴。由于草原生态补偿额度未与草原生态治理效果挂钩, 实际上部分生态补偿已变成生活补贴。

(四) 草原生态补偿缺乏专门的法律依据和监管体系

在执行现有的草原保护、建设制度和政策过程中, 缺失草原生态补偿的专门性法律法规和具体条例, 草原生态补偿机制的运行缺乏市场化的操作方法。

大多数区域草原生态补偿实践依赖于不同利益主体之间协商的结果, 缺乏统一规范的管理体系、监督制度和有效的激励机制。在草原生态补偿方式、补偿对象确定、补偿标准等方面仍有待于深化。

(五) 草原生态补偿周期偏短, 生态保护投入不足

现行草原生态保护奖补政策仅以 5 年为一个周期, 缺乏长远的统筹安排。短期的草原生态补偿政策造成了当地农牧民对未来生产和生活预期的不确定性, 这会直接影响他们对草原生态保护的投入和支持力度, 进而影响草原生态治理进程。同时, 一些长期提供草原生态服务产品的地区、企业和个人, 并没有得到适时补偿。而一些破坏草原生态系统功能的地区、企业和个人, 也没有得到相应的处罚。

(六) 草原生态服务定价机制不完善

目前, 关于草原生态补偿标准在理论上没有形成公认的测算方法, 主要依据政府的行政定价, 补偿标准有些地方偏高, 而有些地方偏低, 使区域过度补偿与补偿不足现象并存。在草原生态补偿政策实际执行的过程中, 统一性的较低补偿标准缺乏对补偿区域农牧民机会成本和发展成本的考虑。

草原生态服务定价不科学合理, 将使生态补偿对象的利益平衡难以保证。然而, 草原生态服务定价与区域经济、产业结构、补偿主体和对象等密切相关。内蒙古大部分草原地区不适合发展高耗能产业, 特别是缺水地区不适合发展煤矿、化工等产业。

四、内蒙古草原生态补偿机制的框架设计

草原生态补偿机制的框架设计包括

草原生态补偿机制的内涵解释、草原生态补偿责任认定、范围界定、标准确定、方式选择和制度保障等部分。

(一) 草原生态补偿机制的涵义

草原生态补偿机制是一种激励草原生态保护与建设、遏制破坏草原生态行为的环境经济管理模式。在综合考虑草原生态保护成本、发展机会成本和草原生态系统服务价值的基础上, 采取财政转移支付和市场交易等方式, 对草原生态保护给予合理补偿。

草原生态补偿机制是草原生态文明建设的重要制度安排。它以区域生态安全、经济协调发展、社会公平等为目标, 运用政府和市场手段, 通过调节草原生态恢复与保护利益相关者之间责任、义务和利益关系, 使开发利用草原生态的外部成本内部化, 从而达到恢复、保护和改善草原生态系统功能, 合理利用草地资源, 促进牧民、牧业、牧区与草原生态和谐发展的目的。

(二) 草原生态补偿主体

明确草原生态补偿的主体, 即解决由谁补偿的问题, 所涉及的相关部门、组织以及个人应该承担各自的补偿责任。草原生态补偿主体是指筹集资金、实施补偿的组织机构和个体。内蒙古草原生态补偿主体的确定, 应以利益相关者的分析为主, 结合草原产权方式共同确定。

内蒙古草原生态补偿主体主要包括两大类: 公共主体和市场主体。公共主体主要包括中央和地方政府、非营利性的环保组织机构。市场主体主要包括直接与草原生态环境发生关系的企业和个人。

内蒙古草原生态补偿应采取国家财政投入为主、市场投入为辅的补偿机制。其中国家财政投入主要指中央及省级财政。草原属于准公共物品, 中央政府作为公共资源的所有者和管理者, 应对草原的生态价值及其保护者提供补偿。同时, 草原分布在区域上具有局部性, 但其生态系统服务却具有全局性, 除了草原地区本身, 非草原地区同样享受着草原生态系统所提供的服务价值。

因此,非草原地区也应为草原生态系统的服务价值及其保护者进行区域间补偿。

市场投入主要指企业和个人补偿。企业通过开发、加工、出售草原生态系统的资源,获取经济利益。有些则由于开发利用不当而破坏草原生态环境。因此,企业应根据其收益程度或破坏程度进行相应补偿,其中包括直接开发利用各类草原资源(包括地下资源)的企业,如矿产资源开发、水资源开发、开垦种地、牧草加工、畜产品加工销售、能源开发等,以及直接开发利用草原生态文化资源的企业,如观光旅游资源开发、草原生态文化资源开发等。而个人补偿主要指自然人补偿。自然人应根据其收益程度或破坏程度进行相应补偿,其中包括农牧民、畜产品消费者、观光旅游者、非牧民养畜者等。

(三) 草原生态补偿范围和补偿对象

草原生态补偿范围包括《中华人民共和国草原法》中所规定的基本草原,即重要放牧场、割草地、用于畜牧业生产的人工草地、退耕(牧)还草地、改良草地、草种基地以及对调节气候、涵养水源、保持水土、防风固沙具有特殊作用的草原、作为国家重点保护野生动植物生存环境的草原、草原科研、教学试验基地以及国务院规定应当划为基本草原的其他草原等。其中,现阶段应以退化、沙化或即将退化草原为主,优先考虑占据全国重要生态位的草原区域,同时兼顾该区域未退化草场的保护问题。

草原生态补偿范围可分为跨区域补偿和区域内补偿。草原生态补偿空间范围过小将导致草原牧区发展的不平等,使草原生态环境反复退化,从而影响草原生态建设的效果。与草原牧区和牧民放弃发展的高机会成本相比,草原生态补偿的缺失和补偿标准过低将直接导致牧民生产水平的下降,可能使牧民更加贫困。

草原生态补偿对象应是补偿地区、企业和个体,包括草原生态保护的贡献者和受损者,包括牧民、草原牧区地方政府和对草原生态建设做出贡献的企业。草原牧区由于放弃一些发展机会将

导致其地方政府财力严重不足,应该予以补偿。草原牧区地方政府既是补偿主体,又是补偿对象,承担双重责任。

(四) 草原生态补偿标准和核算方法

通过科学评估内蒙古草原生态建设的损失和效益,选择合适的方法,核算需要补偿的草原生态资源的直接和间接价值,结合草原牧区的经济社会特征,确定合理的补偿标准,即解决补多少的问题。

内蒙古草原生态补偿的最低标准应是保护者的投入与机会成本之和。在不同类型草原地区和不同质量草场的生态补偿标准均有较大的差异,可划分补偿区域等级,分级核算补偿标准。

为了使确定的草原生态补偿标准符合国家的经济发展阶段、支付能力和公众对草原生态补偿的需求,草原生态补偿标准必须是动态变化的。从生态补偿的成本和收益的角度,说明草原生态补偿标准应是一个范围,而不是固定的一个值。草原生态补偿标准确定既要考虑受偿意愿,又要考虑支付意愿。受偿意愿形成补偿标准的上限,相当于补偿收益;支付意愿形成补偿标准的下限,相当于补偿成本。草原生态保护者和受益者之间的协商和博弈也会影响最终的生态补偿标准。为了更能反映受偿者的需求和补偿者的意愿及能力,可采用问卷调查方法和相应的计量模型确定补偿标准。

(五) 内蒙古草原生态补偿方式

内蒙古草原生态补偿方式应以中央政府的财政补贴和转移支付为主体,以受益地区的横向转移支付为补充,并结合一定的市场补偿,形成多样化的补偿方式。

政府补偿是以国家或上级政府为实施和补偿主体,以区域、下级政府或牧民为补偿对象,以保护草原生态安全和区域协调发展等为目标,以财政补贴、政策倾斜、项目实施、税收优惠、转移支付和人才技术投入等为手段的补偿方式。

市场补偿是指市场交易主体在政府制定的各类生态环境标准、法律法规的

范围内,利用经济手段,通过市场行为改善生态环境的补偿方式。交易的对象既可以是草原生态要素的权属,也可以是草原生态系统的服务功能。市场补偿方式主要包括许可证交易、使用权交易等。

草原生态补偿属于分层次复合型补偿。受益地区的政府、企业和居民可通过向中央政府缴纳生态消费税、生态补偿基金等形式,实现对草原牧区牧民的间接补偿。受益地区的政府、企业也可以与草原牧区地方政府、牧民进行协商,对草原牧区进行直接补偿。

(六) 草原生态补偿机制实施的制度保障

草原生态补偿机制实施的制度保障,即解决“怎么保证补偿”的问题。通过探讨当前形势下推动政府层面进一步加强草原生态补偿工作的政策建议,提出促进生态补偿机制的实施途径。建立和完善相关的法律法规、条例和政策、措施等不同层次的制度安排,确保草原生态补偿机制的有效运行。

内蒙古草原生态补偿机制实施的制度保障包括:推进和落实草原家庭承包制度,确保草地产权的稳定性。建立健全草原生态保护法律法规,推进草牧场的依法流转。制定区域合理载畜量标准,减少畜牧业对草原的利用压力。在明晰草产权的基础上,建立草原合作经营模式,实现牧民收入和草原生态保护双赢。

五、完善内蒙古草原生态补偿机制的对策

在新时期内蒙古草原生态建设中,需要化解草原生态补偿面临的困境,完善草原生态补偿机制,科学地协调草原利用、保护与管理的关系,协调草原生态功能与生产功能的关系。

(一) 优化草原生态补偿标准及核算方法

按照草甸草原、典型草原、荒漠草原、沙化荒漠草原和荒漠区五种类型、不同草原退化程度和不同草地质量进行

生态补偿。草原生态补偿标准选择按不同退化程度草原类型的植被增量和草原减畜量进行补偿,替代按草原保护面积进行补偿。按照不同草地退化程度分级标准,划分补偿区域等级,分级核算补偿标准。将生态补偿与草原保护效果相结合,并参考草原监测动态结果,适时调整生态补偿标准。

草原生态补偿标准及核算方法必须反映牧区和牧民的损失以及他们的发展机会受到的限制。草原生态补偿标准及核算内容包括标准上下限、补偿等级划分、等级幅度选择、补偿期限选择、补偿空间分配等。草原生态补偿标准的确定应该考虑:草原生态保护者的投入和机会成本的损失、草原生态受益者的收益、草原生态恢复的成本、草原生态系统服务的直接和间接价值。

(二) 完善草原生态补偿的政策和制度安排

通过出台有关草原生态补偿的法律法规,制定草原生态补偿的专项条例,使草原生态补偿法治化。在总结京津风沙源治理、退牧还草、草原生态保护奖补机制等草原生态补偿实践的基础上,各地区根据当地情况,制定实施细则,使草原生态补偿政策更具有可操作性。

从源头上保护好草原生态,严格落实生态红线保护制度,加大禁牧、休牧、禁垦的督查力度。完善并严格落实草畜平衡制度、草场流转制度、基本草原保护制度等规章制度,制定草原牧区人口转移战略和人口准入制度。健全轮牧和游牧制度,挖掘和传承传统游牧制度在恢复和保护草原生态作用的同时,利用现代先进的轮牧制度,完善草原恢复、保护和管理的地方性规章制度。

在草原地区开发矿产资源,必须建立生态环境准入制度和环境影响监测评估制度。确保被征地农牧民的知情权和参与权,建立企业与农牧民利益协商仲裁机制。对矿山企业造成的碾压草场、地下水位下降的场地进行长期监测、定期评估。

(三) 实行草原生态补偿优先序

针对内蒙古草原不同地区的实际情况,实行区域草原生态补偿优先序。对危及受损者生存、维持其生计的损失性补偿作为草原生态补偿第一优先序,即优先补偿草原生态保护者的直接损失和费用,包括产业退出的损失和生态保护的机会成本。其次补偿草原生态维护与管理费用,即包括工程基本建设费用和人员费等维护性补偿。最后实行草原生态修复性补偿,主要用于补偿使草原生态环境改善的重点项目。

(四) 改进草原生态补偿实施路径,提高生态补偿效率

根据草原生态补偿对象特征,采取多方式分类补偿,改进生态补偿实施路径,提高补偿效率。严格检查生态补偿费用的审核、公示、发放等各环节工作,确保生态补偿机制的规范运行。生态保护者的直接损失和费用通过基层政府或者派出机构,按补偿标准直接发放。企业占用当地牧民的草场或在生产经营中对牧民造成损失的,需在对草地资源价值进行评估并与受损者进行协商的基础上,对受损牧民进行补偿。草原生态日常维护与管理费用通过职能部门,按照实际发生费用情况划转。修复性补偿通过项目申报,给予专项资金支持,按照生态保护投资和达标绩效考核奖励资金。

(五) 转变草原畜牧业生产经营方式,推动生态补偿的进程

在确保草原免遭破坏的前提下,优化畜群结构。以绵羊、山羊、肉牛为减畜重点,全部减掉禁牧区的放牧牲畜。草原建群种、优势种在特定的生长时期进行短期休牧。对自然保护区内的草原实行长期禁牧。草畜平衡区超载过牧的牲畜全面减掉,采取以牧民专业合作社或嘎查为单位,建设舍饲养畜基地。

根据牲畜的牧草需求量,核算草原适宜载畜量,确定适宜放牧强度,缓解天然草原放牧压力。确保实现禁牧不禁养,减畜不减肉,减畜不减收。以草原重点生态工程为抓手,发展规模化养殖和生态饲养方式,创建绿色生态品牌。

(六) 设立草原生态补偿基金

由政府、非政府组织机构、企业和个人通过投资和捐赠方式,筹集支持草原生态保护行为或项目的资金,设立专门的草原生态补偿基金,保障草原生态补偿资金来源、筹资渠道的多元化。根据筹集资金的不同方式,草原生态补偿基金可分为盈利型基金和公益型基金。由中央财政直接拨付,用于禁止或限制开发草原地区的生态环境恶化,继续完善区域间合作和对口支援方式进行的受益者补偿,探索对于直接受益主体收取适当费用来充实生态补偿基金。扩展草原生态补偿周期,实现生态补偿机制长效化。

[参考文献]

- [1] 巩芳, 常青, 盖志毅, 长青. 基于生态资本化理论的草原生态环境补偿机制研究[J]. 干旱区资源与环境, 2009, 23(12): 167-171.
- [2] 侯向阳. 中国草原科学[M]. 北京: 科学出版社, 2013.
- [3] 雷·额尔德尼. 内蒙古生态历程[M]. 呼和浩特: 内蒙古人民出版社, 2013.
- [4] 刘兴元. 草地生态补偿研究进展[J]. 草业科学, 2012, 29(2): 306-313.
- [5] 因丁, 徐百志. 国外草原畜牧业发展经验与启示[J]. 中国畜牧业, 2012, (17): 60-63.
- [6] 王学恭, 白浩, 赵世明. 草地生态补偿标准的空间尺度效应研究[J]. 资源开发与市场, 2012, 28(12): 1093-1095.
- [7] 杨春, 王明利. 草原生态保护奖补政策评价指标体系设计[J]. 中国农学通报, 2014, 30(5): 185-188.
- [8] 叶晗, 朱立志. 内蒙古牧区草地生态补偿实践评析[J]. 草业科学, 2014, 31(8): 1587-1596.

[责任编辑: 唐玉萍]