

“三农”决策要参

2017 年第 8 期（总第 184 期）

清华大学 中国农村研究院

2017 年 4 月 20 日

草原生态保护补助奖励政策：弱监管的现状、根源和影响*

内容摘要：草原生态保护补助奖励政策是目前中国最重要的草原生态补偿机制。本文通过在内蒙古自治区的实地调研，系统分析草原生态补偿的监管问题。研究发现：草原生态补偿存在弱监管，其根源在于补偿标准偏低、违约成本太低和实际监管概率偏低，并且弱监管会进一步产生“反向激励”。为完善草原生态保护补助奖励政策和改进草原生态补偿的监管，应该明确政策目标、关注中小牧户、突出瞄准和精准、加强监管、厘清概念、实施差别化的补偿标准和加强牧区适度规模经营。

关键词：草原生态保护补助奖励政策 草原生态补偿 弱监管

*本文为清华大学中国农村研究院 2015-2016 学年“清华农村研究博士论文奖学金项目”（编号：201523）的部分研究成果。得到国家社会科学基金项目“草原生态保护补助奖励机制对不同规模牧户的影响研究”（13BJY031）的支持。相关成果《草原生态补偿：弱监管下的博弈分析》，发表在《农业经济问题》2016 年第 1 期，后被人大复印资料全文转载。

草原占中国国土总面积的 40%以上，是中国面积最大的陆地生态系统。草原具备生产生态双重属性，如何实现草原生态保护和促进牧民增收相结合是草原牧区可持续发展的重点和难点。为了促进草原的可持续发展，中国确立了牧区发展实行“生产生态有机结合、生态优先”的基本方针，从 2011 年开始实施草原生态保护补助奖励政策。草原生态保护补助奖励政策是目前中国最重要的草原生态补偿机制。

草原生态保护补助奖励政策的实施概况如下：五年为一个补偿周期，第一个补偿周期（2011~2015 年）已经结束，第二个补偿周期（2016~2020 年）刚刚开始；中央财政每年支出约 150 亿元；基本覆盖全国所有草原，其中八大牧区禁牧、草畜平衡的总面积约 38 亿亩；主要政策措施是禁牧和草畜平衡；对应两类补偿标准，禁牧补助标准和草畜平衡奖励标准，2011~2015 年的国家标准分别为 6 元/亩、1.5 元/亩，2016~2020 年分别增加到 7.5 元/亩、2.5 元/亩。

生态补偿，国际上通常称之为生态系统服务付费（简称 PES），其中条件性是生态补偿最重要的特性，条件性是指“只有生态系统服务的提供者提供了生态系统服务或者采取了特定的土地利用方式或者采取了协定的自然资源管理规定才进行补偿”。就草原生态补偿而言，为了保证支付的条件性，必须满足的情况是禁牧地区不放牧、草畜平衡地区通过减畜实现草畜平衡，这需要通过有效的监管和一定的约束机制完成。深入研究草原生态补偿的监管以保证草原生态补偿支付的条件性，对于实现草原生态补偿的政策目标具有重要意义。

义。

本文通过在内蒙古自治区的实地调研^①，系统分析草原生态补偿的监管问题，界定弱监管的概念，明确弱监管的现状，分析弱监管的根源，预测弱监管的影响，从而就完善草原生态保护补助奖励政策和改进草原生态补偿的监管提出一些有针对性的政策建议。

一、弱监管的现状

监管^②存在两种状态，一种是弱监管，一种是强监管。在弱监管状态下，大家普遍倾向于违反政策规定，而在强监管状态下，大家普遍倾向于遵守政策规定。草原生态补偿的监管同样存在弱监管和强监管之分。

草原生态补偿的弱监管是指一种监管的状态，即实际监管概率小于最低有效监管概率，这使得牧民普遍倾向于不遵守政策规定，表现为禁牧区继续放牧、草畜平衡区继续超载。

在草原生态保护补助奖励政策中，禁牧和草畜平衡都表现为减畜，因此可以用减畜任务达成情况衡量弱监管的现状。

（一）基于《全国草原监测报告》

全国重点天然草原、牧区县、半牧区县平均牲畜超载率年度变

①调研组一行 8 人于 2014 年 7 月 3 日至 8 月 6 日对内蒙古自治区阿拉善左旗、四子王旗、陈巴尔虎旗三个旗县的 8 个苏木 34 个纯牧业嘎查 490 户牧户进行实地调研。

②监管的一些基本判断：当牧民的遵守成本大于违约成本时，牧民总是选择不遵守；当牧民的遵守成本小于违约成本时，存在最低有效监管概率，当实际监管概率大于最低有效监管概率时，牧民倾向于遵守。监管概率是一个牧民违反政策规定而被监管者发现并施以一些处罚措施的概率。监管概率可以细分为两种，一种是实际监管概率，另一种是参照概率即最低有效监管概率，牧民愿意遵守政策规定的最低监管概率。

化及减畜任务达成情况如表 1 所示。从表中可以看出：①草原利用方式更趋合理，平均牲畜超载率下降明显；②超载过牧的现状并没有得到根本转变，2015 年全国草原平均牲畜超载率仍保持在 15%左右。

表 1 全国草原 2010~2015 年的减畜任务达成情况 单位：%

年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015	超载率降低 (2010~2015年)	减畜任务 达成比例
全国重点天然草原 平均牲畜超载率	30.0	28.0	23.0	16.2	15.2	13.5	16.5	55
牧区县平均牲畜超 载率	42.0	39.0	34.5	22.5	20.6	18.2	23.8	57
半牧区县平均牲畜 超载率	47.0	46.0	36.2	17.5	15.6	13.2	33.8	72

资料来源：2010~2015 年《全国草原监测报告》。

相比于 2010 年的超载程度，按照草畜平衡的要求，全国重点天然草原、牧区县、半牧区县 2011~2015 年减畜任务达成比例分别为 55%、57%、72%，这说明无论是禁牧政策，还是草畜平衡政策，在实际实施中存在具体的困难，草原生态补偿存在弱监管。如果将禁牧区和草畜平衡区分开核算，禁牧区虽有载畜能力，但理论上需要禁止放牧，那么草畜平衡区的平均牲畜超载率将远高于全国草原平均牲畜超载率。

（二）基于实地调研数据

调研牧户 2010~2014 年的减畜任务达成情况如表 2 所示。从表中可以看出：①超载过牧的现状没有得到根本转变，样本调研旗县

(阿拉善左旗、四子王旗、陈巴尔虎旗) 2011~2014 年减畜任务达成比例为 42%，总体减畜任务达成情况一般，草原生态补偿存在弱监管；②不同地区减畜任务达成情况差异显著，需要深入分析这种差异的背后原因，总结有益的做法，针对问题采取适当的措施。

表 2 调研牧户 2010~2014 年的减畜任务达成情况

地区类型	样本数 (户)	理论减畜量 (羊单位/户)	实际减畜量 (羊单位/户)	减畜难度评价	减畜任务 达成比例 (%)
阿拉善左旗禁牧户	89	193	153	很大	79
阿拉善左旗草畜平衡牧户	74	155	38	较大	25
四子王旗禁牧区	60	253	30	很大	12
加总	223	197	82		42
四子王旗草畜平衡区	104	74	-31	较小	未减畜
陈巴尔虎旗	143	44	-80	很小	未减畜

注：数据来源于实地调研。

虽然草原生态保护补助奖励政策的实施起到遏制超载的作用，但远没有达到禁牧区大幅降低牲畜养殖、草畜平衡区实现草畜平衡的要求，表现为部分地区的禁牧区减畜幅度不大，远没有达到禁牧的要求，部分地区的草畜平衡区超载程度虽然降低了但仍未达到草畜平衡标准的要求。

二、弱监管的根源

草原生态保护补助奖励政策弱监管的根源来自三个方面，分别是补偿标准偏低、违约成本太低和实际监管概率偏低，具体如表 3 所示。

表 3 弱监管的根源和改进

	情形 1	情形 2	情形 3
根源	补偿标准偏低，缺乏自愿性	符合自愿性，但违约成本太低	实际监管概率偏低，小于最低有效监管概率
改进	合理制定草原生态补偿标准	提高草原生态补偿的违约成本	提高草原生态补偿的实际监管概率

（一）补偿标准偏低，缺乏自愿性

补偿标准偏低，牧民遵守政策规定实际上会带来收入损失，从自愿参与的角度来看，牧民并不愿意参与草原生态保护补助奖励政策。在这种情形下，弱监管的根源在于补偿标准偏低，缺乏自愿性。

牧民普遍认为补偿标准偏低。调查显示，在 336 户参与禁牧补助政策的牧户中，评价为低和太低的占 71%；在 393 户参与草畜平衡奖励政策的牧户中，评价为低和太低的占 74%。

表 4 补偿标准的主观评价

		样本数	太低	低	中等	高	很高
禁牧补助标准	户数(户)	336	54	185	82	15	0
	占比(%)	—	16	55	24	5	0
草畜平衡奖励标准	户数(户)	393	73	218	91	11	0
	占比(%)	—	19	55	23	3	0

禁牧的机会成本在不同牧户之间存在差异性。这种差异性主要体现在：①从年龄差异分析，中年牧户家庭开支大（尤其是子女教育），畜牧业劳动力相对充裕；老年牧户家庭开支小，同时享受子女赡养、养老保险等保障，畜牧业劳动力不充裕，从而中年牧户相对

更愿意继续放牧而不是禁牧；②从是否能够实现再就业分析，不能实现再就业的牧户的禁牧机会成本高于实现再就业的牧户的禁牧机会成本，因为无法实现再就业，其禁牧的机会成本不仅包含草场的要素价值也包含牧户劳动力的要素价值，从而不能实现再就业的牧户相对更愿意继续放牧而不是禁牧。

草畜平衡的机会成本在不同牧户之间存在差异性。这种差异性主要体现在超载程度的差异上。草畜平衡的机会成本和超载程度正相关，超载程度越高，牧户需要减畜的比例越高，草畜平衡的机会成本越高，从而超载程度越高的牧户越不愿意通过减畜获得草畜平衡奖励。

（二）符合自愿性，但违约成本太低

违约成本太低，不遵守政策规定实际上会带来正向的收益，牧民总是选择不遵守政策规定。在这种情形下，弱监管的根源在于违约成本太低。

违约成本包括两个方面：

一是因违反政策规定而被扣除的生态补偿资金。调研发现，从2013年开始，所调研的旗县在生态补偿资金的发放方式上从原先的一次性发放转变为分批发放，即“每年7月底发放70%，每年10月底根据草畜平衡标准的核定量再发30%，不达标将扣除30%”。从资金发放方式的转变可以看出，地方政府已经逐步认识到约束机制的重要性。可以简单地认为因违反政策规定而被扣除的生态补偿资金比例为30%。

二是因违反政策规定而受到的罚款。调研发现，在 490 户受访牧户中，共有 35 户牧户存在超载罚款，平均每户超载罚款为 1437 元，而他们所获得的草原生态补偿资金为平均每户 16554 元，超载罚款约占生态补偿资金的 9%。

综合以上两项，违约成本约为补偿资金的 39%，是一个相对很低的违约成本。需要进一步说明的是，39%是一个严重偏大的估计值。因为草原生态补偿资金属于专项惠农资金，即便采取分批发放方式，地方政府是否真的或者在多大程度上会因为牧户违反政策规定而扣除剩余的 30%的资金是一个未知数；另外在 490 户牧户中，35 户以外的很多牧户存在违反政策规定的情况而没有受到罚款。

（三）实际监管概率偏低，小于最低有效监管概率

当补偿标准足够高（大于机会成本），牧民自愿参与草原生态补偿，且违约成本也足够高（大于机会成本、大于补偿标准）时，牧民仍然倾向于不遵守政策规定。在这种情形下，弱监管的根源在于实际监管概率偏低，小于最低有效监管概率。

最低有效监管概率等于机会成本/违约成本。实际监管概率 y 由两个部分组成，一个部分是牧民被监管者监管到的概率 y_1 ，另一部分是当牧民被监管者监管后，其违反政策规定被发现的概率 y_2 ，两个部分相乘即为实际监管概率 y 。第一部分 y_1 ，通常与监管的资金投入成正相关，与牧户的监管成本成负相关。如果简单地认为监管成本与距离成正相关的话，那么距离越远的牧户，监管成本越高，被监管者监管到的概率越低。第二部分 y_2 ，通常与已有的监管体系

相联系，较难量化，但是真实存在。因为存在信息上的不对称和牧民的一些应对策略，即便是一个牧民违反了政策规定，也并不容易被发现，因为监管并不是时时刻刻都在进行的，而牧民也不是时时刻刻都处于违反政策的状态（例如，禁牧区的偷牧行为）或者牧民处于违反政策的状态但是因为一些限制因素而没被发现（例如，草畜平衡区牧户将超载牲畜暂时放置到别的牧户）。

很多因素都会导致实际监管概率的偏低。

一是现有监管体系。现有的监管体系是草畜平衡框架下的数量监管体系，由省市县乡各级草原监理机构和村级草管员组成，部分地区聘用了大学生村官担任草管员，监管的内容是禁牧地区不能放牧、草畜平衡地区不能超载。真正实施草原生态补偿监管的主体是村级草管员和大学生村官草管员。由村领导和村民代表兼任的村级草管员，理论上而言监管成本是相对较低的，因为存在信息优势和居住地优势，但实际上村级草管员是否会真实地实施草原生态补偿的监管，容易因为委托代理关系外加人情因素带来监管效率的降低。相反，大学生村官草管员属于专职的草管员，减弱了委托代理关系，避免了人情因素，但是不存在信息优势和居住地优势，从而监管成本相对较高。总体来说，就草畜平衡框架下的数量监管体系而言，以村级草管员为主体、大学生村官草管员为补充是相对合理的选择。

二是监管成本。牧区牧民草场面积大、居住分散，实施监管需要耗费大量的交通费用，这是一个不可避免的现实。490户受访牧户的平均草场承包面积为7172亩，村级草管员的工资为每年4000元，

很多村领导反映草管员的工资太低，连基本的交通费用都难以覆盖，从而对草原生态补偿的监管工作缺乏有效的激励。

三是其他因素。还有很多其他因素也带来了监管上的困难。有些地区禁牧草场没有围栏，并且与牧民的草畜平衡草场相连，连牧民自己都不清楚哪些草场属于禁牧，更何谈禁牧草场不放牧的问题，就这种情形而言，禁牧面积只是一个跟禁牧补偿相联系的数字。有些牧户禁牧之后，遵守了政策规定，处理了所有牲畜并从事非畜牧养殖工作，但是附近的牧民没有禁牧，将牲畜放养到该牧户的草场，难以判定到底是谁的责任。就草畜平衡的数量监管而言，牧民的牲畜养殖数量在一年当中会发生较大变动，真要去数牧民的养殖牲畜，也容易演变成“猫鼠游戏”。

三、弱监管的影响

弱监管不仅会影响牧民当前的行为选择，而且会影响牧民将来的行为选择。草原生态保护补助奖励政策的第一个补偿周期（2011~2015年）已经结束，第二个补偿周期（2016~2020年）刚刚开始。牧民在第二个补偿周期中需要做出的选择主要包括两个方面：一是确定禁牧面积（多少草场实行禁牧和多少草场实行草畜平衡）；二是在确定禁牧面积之后，是否按照政策规定进行减畜。

以禁牧的机会成本大于禁牧补助标准的牧户为研究对象，就是否禁牧为例分析弱监管的影响。政府和牧民是博弈的两个局中人，政府的策略是监管和不监管，牧民的策略是禁牧和不禁牧。政府有两种类型，分别是强监管和弱监管，牧户对政府监管类型的信息是

不完全的。当政府是强监管类型时，按照强监管的定义，牧民将普遍倾向于遵守政策规定，但是由于禁牧的机会成本大于禁牧补助标准，选择禁牧意味着收入损失，均衡的结果是牧民选择不禁牧。当政府是弱监管类型时，按照弱监管的定义，牧民将普遍倾向于违反政策规定，即便禁牧的机会成本大于禁牧补助标准，选择禁牧而不遵守禁牧规定将带来收入增加，均衡的结果是牧民选择禁牧。

虽然牧户对政府监管类型的信息是不完全的，但是可以通过观察行动不断修正其对政府监管类型的判断。实际中，政府不断呈现弱监管，牧民经过多次弱监管的观察，强监管的主观概率就得到显著下降，相应的弱监管的主观概率得到显著上升。随着弱监管的主观概率的不断上升，在第二个补偿周期中，那些禁牧的机会成本大于禁牧补助标准的牧户将普遍选择禁牧，其目的不是为了真正实施禁牧，而是通过名义上的禁牧获得更多的禁牧补助，因为禁牧补助标准比草畜平衡奖励标准高 2~3 倍。

弱监管产生了不公平（有人遵守规定，有人不遵守规定，但是获得了相同的补偿），不公平进一步带来了“反向激励”（原本愿意遵守规定的人也选择不遵守规定），这会极大地限制草原生态补偿的政策效果。这种担忧虽然只是一种预期，但是已经有一些初步的印证。第一，在与众多牧民的交流中得知，牧民一方面对别的牧户不遵守禁牧规定表达了严重的不满，同时也表达了一种在第二个补偿周期中分配更多禁牧指标的希望。第二，宁夏从 2003 年开始全区禁牧，经过十几年的发展，偷牧、夜牧成为一种普遍的状态，这正是

弱监管下动态博弈的均衡结果。

四、结论与建议

草原生态补偿存在弱监管，其根源在于补偿标准偏低、违约成本太低和实际监管概率偏低。并且弱监管会进一步产生“反向激励”，使得原本愿意遵守规定的人也选择不遵守规定，这会极大地限制草原生态补偿的政策效果。弱监管不等同于地方监管部门的监管不力，补偿标准偏低、违约成本太低属于草原生态补偿政策设计问题，即便是实际监管概率偏低引发的弱监管，其背后的原因也是多样的。

基于以上研究结论，建议如下：

第一，明确政策目标。在草原生态补偿实践中，需要进一步明确和强化中国草原生态补偿的政策目标即草原生态保护。进一步明确和强化草原生态补偿的政策目标，关键是要理解好草原生态保护和牧民生计之间的冲突和协调问题、定位好牧民生计在草原生态补偿政策目标中的位置。以草原生态补偿政策为主体，完善配套政策措施，有助于提升草原生态补偿的政策效果。

第二，关注中小牧户。中小牧户存在生计目标和生态目标的冲突并且难以协调，关注中小牧户，帮助中小牧户，是协调草原生态目标和牧民生计目标的关键。在制定和完善一些致力于遏制超载过牧的政策措施（例如草原生态补偿，社区参与式管理等）时，应该瞄准草原超载的主体，重点关注草地资源禀赋较差的地区和牧户。

第三，突出瞄准和精准。在政策设计上要有瞄准，突出精准。禁牧的瞄准，主要是禁牧草场的选择，核心在于科学划定禁牧和草

畜平衡区域。牧区城镇化在短期内很难解决牧户转产和进城的问题，在当前禁牧地区不同程度违禁放牧普遍存在的情形下，禁牧政策需要谨慎处理，放缓禁牧速度。禁牧草场的选择需要综合考虑草场的生态属性和牧户的自愿性，实行适度的集中连片。合理的路径选择是：结合《草原功能区规划》和草原生态红线的划定，先从草场的生态属性出发确定禁牧草场的大致区域，在大致区域内结合牧户的自愿性选择禁牧草场。**草畜平衡的瞄准**，主要是定位草原超载的主体。定位草原超载的主体是一项重要且最为基本的工作，只有明确草原超载的主体，哪些地区超载严重，哪些牧户超载严重，才能进一步制定出一些指向性的政策以达到遏制超载的目的。

第四，加强监管。草原生态补偿存在弱监管，在政策执行上要加大执行力度，严格落实禁牧和草畜平衡制度。牧民没有严格按照政策要求进行完全的减畜，不同地区减畜任务达成情况差异显著，需要深入分析这种差异的背后原因，总结有益的做法，针对问题采取适当的措施。为了强化草原生态补偿的监管，需要完善相关法律法规，提高草原生态补偿的违约成本；需要加强财政部门和农业部门的协调，构建补偿资金和监管挂钩的衔接机制；需要加大草原管护体系的资金投入，将草原管护员纳入公益性就业岗位；需要完善绩效考核评价办法，适当引入第三方监督和后评估机制；需要创新监管手段，利用卫星遥感技术和无线监测设备等。

第五，厘清概念。草畜平衡奖励的概念有待完善，未考虑超载程度的草畜平衡奖励，存在政策目标和政策实施上的不一致。草畜

平衡奖励的政策目标是遏制超载，但是草畜平衡奖励的政策效果却起不到遏制超载的目的，因为存在减畜和补偿的不对等关系，其根源在于不同地区之间、同一地区不同牧户之间超载程度存在显著的差异。草畜平衡奖励是基于不超载的一种状态还是基于从超载到不超载的减畜过程，是一个非常重要、值得深思、容易忽视、存在争议的问题。如果是基于不超载的一种状态，那么草畜平衡奖励仅仅是主要奖励那些原本就不超载的大户，但政策实施前后，大户都不超载，原则上可以不奖励。如果草畜平衡奖励是基于从超载到不超载的减畜过程，那么草畜平衡奖励需要瞄准草原超载的主体，将超载程度纳入考虑因素，否则就会降低中小牧户的收入，加大牧区牧户之间的收入差距。

第六，实施差别化的补偿标准。全国将近 60 亿亩草原、18 种草地类型，不同地区生态区位优势、人口居住密度、草地类型、草场面积分布、超载程度等存在显著差异，草原生态补偿标准需要差别化。草畜平衡奖励标准需要综合考虑草场承包面积、超载程度、每羊单位的畜牧业纯收入、草地生产力等因素。禁牧补助标准需要综合考虑草地生产力、每羊单位的畜牧业纯收入、超载程度、草场承包面积、禁牧面积、畜牧业依赖度和生态重要性等因素，其中，草地生产力是禁牧补助标准差别化的最重要的考虑因素。

第七，加强牧区适度规模经营。中小牧户存在着生态目标和生计目标之间的不可协调性，而草畜平衡奖励不能从根本上解决这种内在的不协调性。减少中小牧户的数量，扩大牧户的草场经营规模，

促进牧区牧户的适度规模经营才是实现草原可持续发展的出路所在。草场面积是影响牧户是否超载和超载程度的重要因素。突破草畜平衡在科学层面上的概念界定，草畜平衡的社会经济含义是适度规模经营，即“在家庭承包经营模式下，一个牧户家庭需要拥有多少草场才能按照草畜平衡的规定进行牲畜养殖，同时保障其生计需求”。

清华大学中国农村研究院 胡振通
中国农业大学人文与发展学院 靳乐山
中国生态补偿政策研究中心



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）