

# “三农”决策要参

2020年第39期（总第358期）

清华大学 中国农村研究院

2020年12月30日

## 关于“十四五”时期优化新一轮草原生态保护 补助奖励政策的建议\*

**内容摘要：**优化“十四五”时期新一轮草原生态保护补助奖励政策，是关系草原生态保护和牧区高质量发展的重大课题。本文通过在内蒙、甘肃、青海、西藏等主要牧区省份的实地调研，发现草原生态保护补助奖励政策存在政策执行与目标定位发生偏离、草地资源基础性工作十分薄弱、草原禁牧政策有待优化、草畜平衡政策不够与时俱进、补偿标准不够科学精准、弱监管的局面未能得到改观、一些好的草原生态保护行为有待纳入等主要问题，并提出相应的政策建议。

**关键词：**“十四五” 草原生态保护补助奖励政策

---

\*本文是国家社科基金青年项目“草原生态补偿和牧区缓减贫困的协同路径和机制研究”（17CJY009）的阶段性成果。

我国是草原资源大国，保护和利用好草原对于保障国家生态安全、保持牧区繁荣稳定、促进民族团结进步、维护祖国边疆安定都具有重要意义。为了促进牧区的可持续发展，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。该政策以五年为一个补偿周期，第一个补偿周期为2011—2015年，第二个补偿周期为2016—2020年。基本覆盖全国所有草原，实施面积38.11亿亩，其中禁牧12.06亿亩，草畜平衡面积26.05亿亩，禁牧补助7.5元/亩，草畜平衡奖励2.5元/亩，第二轮补偿周期每年的补偿资金187.6亿元，其中禁牧补助90.48亿元、草畜平衡奖励65.14亿元、绩效考核奖励31.99亿元。

草原生态保护补助奖励政策的第二个补偿周期2016—2020年即将结束，优化“十四五”时期新一轮草原生态保护补助奖励政策是关系草原生态保护和牧区高质量发展的重大课题。课题组近十年来先后赴内蒙、甘肃、青海、西藏等主要牧区省份开展实地调研，持续关注该项政策，现就其存在的主要问题和下一步的优化建议，提出如下看法。

## 一、主要问题

**第一，政策执行与目标定位发生偏离。**我国牧区发展实行“生产生态有机结合、生态优先”的基本方针，说明草原生态补偿政策需要兼顾草原生态保护和牧民生计改善两大目标，其中草原生态保

护是首要目标。但是，近些年来，伴随着机构调整，政策执行与目标定位发生偏差。机构改革后，农业农村部的草原监督管理职能划归国家林业和草原局，草原生态保护补助奖励政策落实职能保留在农业农村部，造成政策落实与监督管理之间产生一定程度的脱节。补偿资金进行了分割，约 150 亿元禁牧补助和草畜平衡奖励资金保留在农业农村部，名称变更为“农牧民补助奖励政策”，约 30 亿元绩效考核奖励资金划入国家林业和草原局，名称变更为“草原生态修复治理资金”。变更政策名称直接弱化了“草原生态保护”的初衷和功能。

**第二，草地资源基础性工作十分薄弱。**掌握草地资源基础状况，是实施草原精细化管理的基础，但是我国草地资源基础性工作还十分薄弱。其一，草地资源底数不清。自上世纪 80 年代开展第一次全国草原资源调查以来，至今未开展过第二次全国草原资源调查。第二，补偿面积未全覆盖。青海、西藏、甘肃等省份一再表示草原生态保护补助奖励面积覆盖不全，例如青海省草原生态保护补助奖励面积 4.74 亿亩，实际可利用面积 5.82 亿亩，尚有 1.08 亿亩可利用草原未被纳入。第三，草原承包不够彻底。由于草场边界存在矛盾纠纷、草原林地面积存在重叠、军地之间存在草场纠纷（例如边境军事缓冲区 2 公里以内的草原，承包经营权归牧民，但由部队管理或使用）等客观原因，草原确权承包工作有待强化，例如内蒙古仍有 4649 万亩草原暂未落实确权承包。

**第三，草原禁牧政策有待优化。**禁牧，即禁止放牧，是使草原

从放牧到不放牧的转变。禁牧政策实施十年来，面临诸多问题。其一，禁牧区域划定方式不合理。禁牧区域划定需要综合考虑草场的生态属性、牧户的自愿性以及适度的集中连片。实践中存在一些不合理的禁牧区域划定方式，如行政区统一禁牧、完全自愿分散禁牧、指标平均分配型禁牧等。其二，禁牧面积过大。内蒙、青海、甘肃的禁牧面积分别占各自草场面积的 39.7%、51.7%、41.5%，宁夏更是全区禁牧。从长期趋势来看，禁牧使得草场恢复，禁牧面积应该逐年减少。其三，禁牧时间过长。全国多数草场已经禁牧十年，专家学者和基层实践者反映长期禁牧会导致草场因缺乏动植物物质与能量交换而产生群落演替和退化。其四，禁牧规定过于严格。在牧民很难实现转产就业的情形下，存在相当比例的牧民无法离开草原，不同程度违禁放牧普遍存在。

**第四，草畜平衡政策不够与时俱进。**草畜平衡，要求草原的承包经营者在从事畜牧业生产中遵循草畜平衡的规定。长期以来，我们对草畜平衡的认识和实践与近些年牧区的经济社会发展变迁已然不相符合。其一，草畜平衡政策过于静态和简化。我们将草畜平衡看作是天然草场和牲畜的数量平衡，通常的理解就是多少亩养一羊单位。事实上，草畜平衡并非静态而是动态的，天然草场在年季间会发生自然变动；草畜平衡并非简化而是复杂的，牧民会采取种植饲草料、购买饲草料等适应性行为，生态畜牧业合作社采取休牧、轮牧、抗灾、优化畜群结构等一系列精细化管理行为。实地调研发现，内蒙古的牧民购买饲草料的支出约占生产成本的三分之一，青

海、甘肃等地的一些区域在积极开展饲草料种植，青海省正在大力发展生态畜牧业合作社。其二，草畜平衡政策无法调和中小牧户的发展困境。牧区人口增长相对快、人均寿命相对低，伴随着人口变迁和家庭分户，存在相当比例的草场承包面积较小的中小牧户。中小牧户面临生计目标和生态目标的冲突，而现有的草畜平衡奖励政策难以调和这种冲突，自发产生的草场流转虽能在一定程度上缓和这种冲突，但有很大局限性。这预示着，牧区草场经营正在酝酿从传统的家庭分散经营向现代的集体统一经营转变的生产变革，需要采取股份合作等形式，保障牧民承包草场的财产权益，促进牧民分工分业和畜牧业转型升级。对此，青海省经过十二年的探索实践，已经实现 883 个纯牧业村生态畜牧业合作社全覆盖，牧户入社率和牲畜、草场整合率分别达到 72.5%、67.8%和 66.9%。

**第五，补偿标准不够科学精准。**草原生态补偿标准是草原生态补偿研究中的核心问题和难点问题，需要明确测算依据、规范测算方法、实施差别化的补偿标准。现有的草原生态补偿标准不够科学精准，存在以下问题。其一，补偿标准的测算结果缺乏可比性。不同学者运用不同方法对不同区域的补偿标准进行测算，结果差异较大，缺乏可比性，对此测算方法需要进一步规范，区域比较需要进一步加强。通常情况下，生态补偿标准普遍接受的补偿水平是生态保护者的机会成本。我们基于 2014 年对内蒙古东中西三个旗县的调研，测算禁牧补助的平均估算结果为 8.21 元/亩。其二，对差别化的补偿标准研究不够。不同地区自然条件、经济社会状况存在差异，

补偿标准单一会产生过度补偿和补偿不足的问题，补偿标准需要差别化。目前，内蒙、青海、甘肃、新疆四个省区在国家补偿标准的基础上实施了差别化的补偿标准，对此政策层面和学术层面都缺少总结提炼，未对其现实合理性进行有效解读并给出相关指导意见。其三，补偿标准偏低的呼吁需要客观看待。补偿标准确实存在偏低的情形，但不同地区、不同群体的情况不尽相同，对此需要客观分析，区别对待。通常情况下，畜牧业依赖度高且草场资源禀赋较差的地区和牧户，牲畜超载率高且减畜任务重，农牧民严格按照核定的理论载畜量完成减畜任务，他们得到的补奖资金远不能弥补减畜造成的损失。

**第六，弱监管的局面未能得到改观。**现有的草原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草原生态管护员构成，监管内容是禁牧地区不能放牧、草畜平衡地区不能超载。近十年来，草原生态补偿一直呈现弱监管的现状，牧民普遍倾向于不遵守政策规定，表现为禁牧区继续放牧和草畜平衡区继续超载。现有的草原监督管理体系存在明显的制度缺陷。其一，以外部监管为主，缺少内部监管。草原监理机构和草原生态管护员都属于外部监管，因为存在牧区广袤居住分散、信息不对称等原因，这种外部监管是高成本、低效率的。乡村属于小范围的熟人社会，内部监管成本更低、效果更佳，但是现有的制度设计未能充分调动集体对牧户的监督和集体内部不同牧户之间的相互监督。其二，以数量监管为主，缺少质量监管。数量监管属于过程控制，数量监管

增加了监管难度，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，容易演变成“猫鼠游戏”，数量上的草畜平衡也无法综合反映牧民和合作社种植饲草料、购买饲草料、休牧、轮牧、抗灾、优化畜禽结构等适应性行为。质量监管属于结果导向，反映草场恢复情况，与草原生态补偿的政策目标相契合，但是现有的制度设计未能建立科学有效的质量监管体系。其三，有效的约束机制未能建立。生态补偿作为一种有条件性的转移支付，要求在牧民遵守政策规定后再进行补偿，这需要建立有效的约束机制。实践中，草原生态补偿政策实施缺乏有效的约束机制，当牧民违反政策规定时，一方面，由于受到《草原法》等法规限制，监管部门很难对其进行处罚；另一方面，在脱贫攻坚大背景下，草原生态补偿资金是牧民收入脱贫的重要手段，地方政府很少会部分扣减牧民的补偿资金。

**第七，一些好的草原生态保护行为有待纳入。**其一，草原生态管护。实践证明，草原生态管护作为一种生态公益岗位，不仅能够减轻草场压力和保护好草原，而且能够为牧民提供就业，促进牧民增收。脱贫攻坚期间，草原生态管护员指标数量向贫困地区和贫困牧民倾斜，存在贫困地区与非贫困地区、贫困户与非贫困户之间的不均衡问题，例如青海省共聘请了 42778 个草原生态管护员，补助资金主要由中央财政承担，内蒙古自治区仅聘请了 2735 个草原生态管护员，补助资金主要由地方财政承担。牧区省份多为欠发达地区，仅靠地方财政配套资金，容易导致草原生态管护员数量不足、

补助标准偏低。2020年后，草原生态管护有必要纳入新一轮草原生态保护补助奖励政策。其二，生物多样性保护。近年来，随着生态保护力度不断加大和生态管护工作不断加强，野生动物种群数量恢复增长，随之而来的“人兽冲突”矛盾不断升级，存在政府缺位问题，需要重点关注野生动物与牲畜争食草场、为预防野生动物侵害而采取的保护措施、人兽冲突给牧民带来的生命财产损失等。其三，生态畜牧业合作社的发展。近年来，为了适应牧区人口转移、自然风险应对、草原生态保护、产业融合发展的阶段性特征，牧区草场经营逐渐由传统的家庭分散经营向现代的集体统一经营转变，以青海省为代表的生态畜牧业合作社发展表明，生态畜牧业合作社可以实现草原生态保护和畜牧业生产共赢，扶持生态畜牧业合作社发展，可以起到显著的草原生态保护效果。

## 二、政策建议

**第一，进一步明确政策目标。**在新一轮草原生态保护补助奖励政策中，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，关键是要理解好草原生态保护和牧民生计改善之间的冲突和协调问题，定位好牧民生计改善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。需要理顺草原生态保护补助奖励政策的工作机制，加强农业农村部门、林草部门和财政部门的沟通协调，促进政策落实、监督管理、资金发放等职能的有效衔接。需要将政策名称由“农牧民补奖政策”改回“草原生态保护补助奖励政



策”，或者改为“草原生态补偿政策”，以便赋予更丰富的补偿内容和更多元的补偿模式。

**第二，稳步夯实草地资源基础性工作。**在第三次全国国土调查的基础上，尽快组织开展第二次全国草原资源调查，摸清草原资源和生态底数。根据实际情况，重新核定各个省份草原生态保护补助奖励面积。国家层面尽快制定出台草原承包经营指导意见，统一指导思想、基本原则、具体内容和工作要求等，落实草原确权承包工作，着力解决草原边界纠纷问题，做到“应确尽确”，促进草原承包权长期稳定。

**第三，完善优化禁牧补助政策。**科学划定禁牧区域，将自然保护区核心区、重要水源涵养地、严重沙化退化草原以及草原生态修复区划定为禁牧区。禁牧区域划定需要综合考虑草场的生态属性、牧户的自愿性以及适度的集中连片，需要纠正不合理的禁牧区域划定方式。牧区城镇化短期内较难解决牧户转产和进城问题，导致禁牧地区不同程度违禁放牧普遍存在，长期禁牧导致草场因缺乏动植物物质与能量交换而产生群落演替和退化，禁牧政策需要谨慎处理。从长期趋势来看，伴随着草地资源恢复，禁牧面积应该逐年减少。要采取更为灵活的禁牧方式，实施差别化的禁牧规定，鼓励实施季节性禁牧，从而增加牧民的可选择性和政策的合理性。

**第四，创新草畜平衡实现路径。**改变过去“天然草场和牲畜的数量平衡”这一静态的、简化的、笼统的草畜平衡认识，重点关注牧民和合作社为了实现草畜平衡而采取的一系列包括种植饲草料、

购买饲草料、休牧、轮牧、抗灾、优化畜群结构等适应性行为，就如何激励这些行为进行补偿机制设计，细化草畜平衡奖励内容，逐步实现由过程的数量监管向结果的质量监管转变。在牧区草场经营从传统的家庭分散经营向现代的集体统一经营转变的生产变革背景下，重点关注中小牧户实现草畜平衡的发展困境，结合农村集体产权制度改革，保障牧民承包草场的财产权益，为生态畜牧业合作社发展创造良好的外部环境。

**第五，科学确定补偿标准。**从研究层面，要明确草原生态补偿标准的测算依据、规范草原生态补偿标准的测算方法，广泛开展实地调研，科学估算补偿标准；要系统总结不同地区实施差别化补偿标准的经验，对其现实合理性进行有效解读并给出相关指导意见。从政策层面，考虑到当前国际形势复杂多变、国内经济面临高质量发展转型的大背景，建议新一轮草原生态保护补助奖励政策资金总额保持总体不变，但有必要减少禁牧面积和增加草畜平衡面积，一方面可以适当提高补偿标准，如禁牧补助标准 8 元/亩、草畜平衡奖励标准 3 元/亩，另一方面可以丰富补偿内容，如草原生态管护补助、野生动物保护补助、生态畜牧业合作社发展补助等。

**第六，建立多元共治的监管格局。**完善草原生态补偿的监管体系，加大草原监管体系的资金投入，将草原生态管护纳入补助内容，主要用于草原生态管护员的岗位补助，部分用于县、乡、村三级管护体系建设。创新草原生态补偿的监管机制，促进外部监管和内部监管相结合，促进数量监管和质量监管相结合，尤其要注重村集体

的作用，充分调动集体对牧户的监督和集体内部不同牧户之间的相互监督，并创新监管手段，利用卫星遥感技术和无线监测设备等。构建有约束的草原生态补偿资金支付制度，彻底改变“遵守不遵守都获得补偿”的局面，完善相关法律法规，提高草原生态补偿中牧民的违约成本；加强部门协调，构建牧民的补偿资金发放和监管挂钩的衔接机制；完善绩效考核评价办法和考核指标体系，绩效考核奖励资金向村集体或生态畜牧业合作社倾斜，并适当引入第三方监督和后评估机制。

**第七，构建更加完善更加丰富的草原生态补偿机制。**适应草原生态保护和牧区高质量发展的要求，把握新形势，总结好做法，解决新问题，构建更加完善更加丰富的草原生态补偿机制。补偿对象需要扩大，核心在于把握牧区草场经营从传统的家庭分散经营向现代的集体统一经营转变这一生产变革，结合农村集体产权制度改革，在牧区可持续发展的前提要求下，就如何激励村集体开展草原生态保护工作进行补偿机制设计。补偿内容需要丰富，将草原生态管护、生物多样性保护、生态畜牧业合作社的发展等纳入新一轮草原生态保护补助奖励政策的补偿内容。

清华大学中国农村研究院 胡振通

北京大学经济学院 柳 荻



## 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）