

草地生态补偿政策与机制研究^{*}

——基于黄河首曲玛曲县的调查与分析

常丽霞 沈海涛

[摘要] 对我国主要牧区实施的草地生态补偿政策的实证研究显示,现行政策存在补偿标准偏低、欠缺与地方性知识的沟通与对接、缺乏科学的监管机制等不足。为构建符合草地生态现实的草地生态补偿机制,应当合理确定补偿主体、受偿主体、补偿标准,拓展补偿途径,建立草地生态补偿法律制度以及配套的法律保障机制。

[关键词] 草地生态补偿 政策 机制

[中图分类号] F323.212 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003—7470(2014)—03—0102(05)

[作者] 常丽霞 副教授 兰州理工大学人文学院 甘肃兰州 730050

沈海涛 硕士研究生 兰州理工大学人文学院 甘肃兰州 730050

我国拥有天然草原近4亿 hm^2 ,占国土面积的41.7%,是面积最大的陆地生态系统,也是主体生态系统之一,具有重要的经济价值及生态功能。据农业部草原监理中心2005年监测,全国90%以上可利用天然草原不同程度地退化。目前,我国严重退化草原近1.8亿 hm^2 ,并以每年200万 hm^2 的速度扩张。由于我国草地生态建设的经济政策相对欠缺,导致了草地生态效益和相关的经济效益在草地生态保护者和受益者、破坏者与受害者之间的不公平分配,使得草地生态保护和建设者得不到应有的激励,阻碍牧区可持续发展,进而影响地区间的公平、协调发展。我国重要的牧区主要位于少数民族地区,构建草地生态补偿政策与机制关乎生态安全、民族稳定。为协调国家、地方、牧民三者之间的生态、经济利益关系,激励牧区进行草地生态建设,我国在主要牧区实施了草地生态补偿政策,从而为构建草地生态补偿机制提供了重要的实践经验。我们基于对黄河首曲——玛曲县草地生态补偿政策实践的调查与分析,探寻构建符合我国草地生态现实的生态补偿机制的合理路径,以助牧区生态文明建设和生态法治构建。

一、草地生态补偿政策框架

我国现阶段草地生态补偿主要通过公共财政手段,在主要牧区实施退牧还草工程以及草原生态保护补助奖励政策,以解决草地的休养生息和恢复发展的问题。

实施退牧还草的总体思路是:实行以草定畜,严格控制载畜量。实行草场围栏封育;禁牧、休牧、划区轮牧,适当建设人工草地和饲草料基地,大力推行舍饲圈养……推行休牧与轮牧相结合、放牧与舍饲相结合的生产方式。退牧还草工程实行国家、地方和农牧户相结合的方式,以中央投入带动地方和个人投入。国家对退牧还草给予必要的草原围栏建设资金补助和饲料粮补助,其中,草原围栏建设中央补助70%,地方和个人承担30%。轮牧不享受饲料粮补助政策;草原围栏建设资金和饲料粮补助数量,根据草原类型和区域范围来确定。蒙甘宁西部荒漠草原、内蒙古东部退化草原、新疆北部退化草原按全年禁牧每亩每年中央补助饲料粮11斤,季节性休牧按休牧3个月计算,每亩每年中央补助饲料粮2.75斤,草原围栏建设按每亩16.5元计算;青藏高原东部江河源草原按全年禁牧每亩每年中央补助饲料粮5.5斤,季节性休牧

*本文系国家社会科学基金项目“生态文明视阈中藏族生态习惯法文化的传承与当代变迁研究”(编号:13BFX018)的研究成果。

按休牧3个月计算,每亩每年中央补助饲料粮1.38斤,草原围栏建设按每亩20元计算。^[1]

为了巩固退牧还草工程的生态保护效益,中央政府决定从2011年起,在内蒙古、新疆(含新疆生产建设兵团)、西藏、青海、四川、甘肃、宁夏和云南8个主要牧区省(区),全面建立草原生态保护补助奖励机制(以下简称草原补奖政策)。^[2]一是禁牧补助。对禁牧封育区,按每亩每年6元的标准给予补助。二是实施草畜平衡奖励。对禁牧区域以外的可利用草原未超载放牧的牧民按每亩每年1.5元给予奖励。三是对牧民的生产性补贴政策。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。

二、玛曲县草地生态补偿政策实证调查与分析

1. 玛曲县草地生态补偿政策及实施绩效

“黄河首曲”玛曲县是纯牧区,拥有广阔、优良的草地,曾被誉为“亚洲第一天然牧场”,县境内的草地具有多项草地生态系统服务功能。^[3]玛曲县由于其重要的生态屏障作用,成为退牧还草政策的重要实施区域。

在2003年~2008年退牧还草工程实施期间,玛曲县境内实施区域总面积达到1005万亩草地,其中,禁牧草地为265万亩、休牧草地为730万亩、轮牧10万亩。按照工程建设的要求,因地制宜地进行了围栏封育、禁牧、休牧等不同的草地恢复模式,补播改良退化草地约165.2万亩;中央财政支持经费共计17697.5万元。

玛曲县退牧还草工程实施后,草原生态环境的自我恢复能力和草原植被的恢复速度得以提高。首先,玛曲草地植被恢复状况有显著改善,草地植被覆盖度、高度和地上生产力显著提高。高寒草甸类禁牧草地的地上生产力和盖度比对照草地分别提高了21.39%和18.68%,休牧草地比对照草地分别提高了29.29%和22.76%,高寒沼泽类草地禁牧草地的地上生产力和盖度比对照草地分别提高了25.33%和20.00%,休牧草地比对照草地提高了13.65%和12.06%。其次,草地生态系统的生态服务价值有显著增加,未实施区的高寒草地的总生态服务价值为64.68亿元,实施禁牧后,总生态服务价值提高到78.62亿元;实施休牧的草地提高到83.32亿元。^[4]由于黄河首曲重要的生态区位,该地区生态环境的恢复与改善也为黄河下游地区的水资源利用和生态环境产生了积极的影响。

2. 玛曲县草地生态补偿政策地方性实践的检视

(1)补偿标准单一化,没有体现出不同生态区位草地系统生态功能的差异性。我国草地生态补偿政策的补偿标准,目前粗略地分为两大区域,即蒙甘宁西部荒漠草原、内蒙古东部退化草原、新疆北部退化草原执行一种标准,青藏高原东部江河源草原执行另一种补偿标准。总体而言,基本采取了“一刀切”的方法规定了草地生态补偿标准。根据《全国生态功能区划》,不同生态区位的草地具有不同的重要主导生态服务功能,如水源涵养、土壤保持、防风固沙、生物多样性保护等。同时,不同类型以及退化程度不同的草地,其恢复与保护的成本自然存在差异。草地生态补偿的合理标准应当体现出不同生态区位、不同类型草地生态服务功能的差异性。

(2)补偿标准偏低。现行退牧还草政策规定补偿金主要包括草原围栏建设资金补助、禁牧地和休牧地的饲料粮补助,补偿金主要用于补偿草地生态保护的直接成本,标准相对偏低。其一,现行补偿金没有包括因保护草地生态而牺牲了的部分发展权,即机会成本。其二,补偿金没有包含牧民依托草地放牧的畜牧业经营收入,如牧区依托畜牧业的乳、皮、毛制品等收入,比如藏族牧区的牛乳、酥油、曲拉等乳制品加工的收入。其三,退牧还草工程的管理成本未纳入草地生态补偿的范围。退牧还草工程的实施需要一系列管理及科技工作的支撑,比如对于草地资源的调查、政策宣传以及政策执行的管理、实施绩效的检查等,这些政策执行成本都需要地方政府自行承担。西部牧区多属于经济欠发达地区,地方财政基础薄弱,而退牧还草政策所产生的一系列管理成本无疑加重了地方政府的财政负担,从而阻碍了地方政府对政策的有效实施。其四,退牧还草政策实行草畜平衡,严格控制载畜量,地方政府的财政收入将因此而减少,这也在一定程度上削弱了地方政府实施政策的积极性。

(3)欠缺与地方性知识的沟通与对接。从国家的宏观层面,对于不同牧区牧业生产的本地性知识显然不能实现最完善的认知。这要求国家法在制定、

^[1]借鉴国内外关于自然资源生态经济学的相关理论与方法,采用生态功能效益价值化的评估方法,玛曲草地生态服务项目主要包括了气体调节、干扰调节、防风固沙、涵养水源、水土保持、废物处理、生物多样性保持、食物生产、原材料和娱乐文化功能等11个方面。

实施过程中应当重视与牧区本土生态习惯法文化的沟通与对接,以尽可能避免政策的宏观性可能产生的不足。一是对于自然气候条件存在差异的地区采取了“一刀切”的作法,结果不可避免地造成“南橘北枳”的结果。二是由于欠缺与地方性知识的沟通,导致政策在有些牧区出现“水土不服”,难以发挥应有的制度引导和规范功能,甚至出现诱导习惯法出现扭曲与混乱,发生不利于生态保护行为的负面效应,包括可能出现的低效、腐败等。

休牧政策的总体思路是避开牧草生长期中最重要的返青期。不同自然气候环境下的牧草,返青期是不同的。比如,玛曲的高寒草地返青期大约在6月初,这期间的青藏高原有一段气候最为严酷的时间,民间叫“倒春寒”。只有过了这一时间段,才算慢慢进入返青期。但是,每年由于气候条件不同,“倒春寒”究竟在什么时候不能确定,从而使得每年的返青期无法预先确定。然而,玛曲县明确规定休牧期为5月15日——6月30日,^②如果强制性地执行,势必违背牧草生长的自然规律,难以实现休牧政策的宗旨。

(4) 政策的实施欠缺科学的监管措施。退牧还草政策以维持草畜平衡为宗旨,然而,当前欠缺科学的监管措施以保障政策实施。一是地方政府关于草畜的统计与评估是否准确欠缺有效的监管。在实践中各级地方政府可能为了争取到更多的补偿金,进行虚报或者瞒报。二是当前对于牧民的草地保护建设行为中可能存在的“道德风险”无法准确监管。比如对牧民超载过牧的行为无法准确监管。三是欠缺有效的监管制度以巩固工程的实施成果。退牧还草工程自2003年实施以来,国家对工程基础设施的建设投入了巨大的资金,然而,由于欠缺有效的监管制度,导致只重视工程建设,却忽略了管理与维护。比如,草地围栏的后续管护即存在较多问题,地方政府对此缺乏管护的人力、财力;而对于牧民而言,由于围栏并非自己花钱安装,因而缺乏后续管护的责任心和积极性,很多围栏损毁得很厉害,调研中不止一次地听到基层草原站技术人员的感慨:“长期这样下去,最后就剩下草原上的一堆烂铁丝了,不但不能保护草地,反而破坏了草地生态环境……”

(5) 政策的决策、实施、评估以及监管缺乏公众参与的制度安排。草地生态补偿政策从制定到实施、评估以及监管的全过程,都由于缺乏公众广泛、有效的参与而削弱了政策的实际效果。实地调研中

发现,部分村对退牧还草的补偿金平均地分配给了各牧户,而牧民只知道是国家给牧民的补助,至于政策的宗旨和具体内容如“为什么补助”、“补助多少”等则缺乏了解。

一项政策制定、推行的过程中,不能单从国家自上而下的视角,更须保障自下而上的轨道^[5]畅通。草地生态补偿的政策实践充分证实:应当重视自下而上轨道的疏通,充分考量来自基层实践的观点和意见,给予基层社会充分的知情权、话语权以及自由裁量权。惟有基层社会的充分参与,才能切实保障国家宏观的生态保护和惠民政策的实施绩效。具体而言,应当以程序法的形式将公众参与原则渗透于政策的制定、实施、评估、监管等重要环节之中,以保障政策的实施绩效。

三、草地生态补偿机制的构想

当前,我国草地生态补偿政策的实施取得了一定的成效,并且积累了一定的经验,然而,政策的主观随意性阻碍该项生态建设工程的长期有效实施。构建草地生态补偿的法律机制,对于保护草地生态资源,促进牧区的可持续发展以及地区间的协调发展都具有重要的意义。

1. 草地生态补偿法律制度设计

(1) 确定草地生态补偿法律关系的主体。首先,确定草地生态补偿的补偿主体。为了国家生态安全的需要,中央政府理应对草地这一公共生态产品的生产者提供补偿,因而,政府无疑是主要的补偿主体。其次,受我国当前社会经济发展水平的制约,现行草地生态补偿标准普遍偏低,为减轻中央财政的负担,并给予草地的生态保护和建设者较为合理的补偿,应当通过制度安排将草地主导生态服务功能的受益地区纳入补偿主体的范围。比如,玛曲县位于甘南黄河水源涵养重要区,其草地主导生态功能是“水源涵养”,受益地区主要包括下游黄河流域内的水利、水电、农业部门、工矿企业及城镇居民。

其次,确定草地生态补偿的受偿主体。亦即生态补偿对象。实践中,受我国现阶段社会经济发展水平的限制,无法对所有的草地资源进行补偿。因而,应当根据草地资源所在的生态功能区选择重要生态功能区的草地资源进行补偿。具体而言,应当针对不同生态区位的草地资源所具有的水源涵养、

^②参见《玛曲县退牧还草工程项目实施暂行办法(试行)》,第二条。

土壤保持、防风固沙、生物多样性保护等生态功能,对《全国生态功能区划》所划定的重要生态功能区,优先进行生态补偿。并以此为基础,确定生态受偿主体,即生态功能区的政府及居民。值得关注的是,草地生态补偿的受偿主体的范围,除了重要生态功能区的草地所有权人或者使用权人,还应当包括草地生态保护的建设和管理者,即具体保护和管理草地生态系统的地方政府,以此激励地方政府进行草地生态保护建设的积极性。

(2) 确定草地生态补偿标准。目前,国内外研究者关于生态补偿标准的确定尚未有统一的认识。比如,有学者认为,生态补偿标准的确定一般参照四个方面的价值进行初步核算:生态保护者的投入和机会成本的损失,生态受益者的获利,生态破坏的恢复成本,生态系统服务的价值。^[6]亦有学者以建立在生态综合管理理念基础上的生态功能区划制度为依据,综合相关因素确定生态补偿标准:一是生态经济学关于某种特定生态系统服务功能的价值评估。二是中央及不同区域的各级地方政府的经济发展水平。三是社会对于生态效益的支付意愿水平和受偿意愿水平。四是生态补偿不同利益方的生存权、环境权、发展权等权益的协调与平衡。^[7]

不可否认,上述学说都有各自科学的理论依据。合理确定我国现阶段草地生态补偿标准,应当综合当前的社会经济发展水平、草地的生态功能区位等因素。一方面,需要充分考虑到我国现阶段所处的发展中国家的社会经济发展水平,这决定了目前要对草地生态系统的各项生态服务功能都进行补偿是不现实的;另一方面,针对我国草地资源退化的生态现实,应当根据《全国生态功能区划》,区分不同生态区位、不同类型的草地资源以确定其补偿标准,对重要生态功能区的草地优先予以补偿。

首先,以草地的主导生态服务功能的价值,作为补偿标准的上限参考依据。目前,草业科学的发展已经为草地生态系统服务价值的评估与测算提供了理论支持,从而使得以草地主导生态服务功能的价值作为确定草地生态补偿标准的参考依据成为可能。^[8]比如,按照《全国生态功能区划》,位于三江源水源涵养重要区、甘南水源涵养重要区的草地生态补偿标准以该区域草地的水源涵养生态服务价值为上限;而阿尔金草原荒漠防风固沙重要区、塔里木河流域防风固沙重要区的草地生态补偿的标准则不高于草地防风固沙的生态服务价值。

其次,补偿标准应当涵盖特定区域居民为草地

生态保护所投入的直接投入以及为保护草地生态而牺牲的部分发展权,此为草地生态补偿的下限,即草地生态保护的直接投入与保护草地生态环境的机会成本之和应当成为草地生态补偿标准的最低标准。

再次,应当对地方政府执行政策的成本予以补偿,以激励地方政府长期进行草地生态保护的积极性。

(3) 拓展生态补偿的途径。国内外生态补偿的实践中,根据实施主体和运作机制的差异,生态补偿的方式主要有两大类。其一是政府补偿方式。我国当前生态建设工程中主要采取的即是这种补偿模式。其二是市场补偿方式。即以生态环境要素的权属、生态服务功能、环境污染治理的绩效或配额等作为市场交易对象,通过市场交易或支付兑现生态(环境)服务功能的价值。较为典型的市场补偿方式主要包括:公共支付、一对一交易、市场贸易、生态(环境)标记等。^[9]

当前,我国的草地生态补偿政策是由中央政府作为补偿主体,通过政府补偿的方式实施的。这种补偿方式固然体现了中央政府为国家生态安全买单的经济补偿责任,然而,公共财政手段所隐含的信息不对称、官僚体制的低效、腐败等负面作用一定程度上影响了公共购买模式的实际效果。另一方面,受我国当前社会经济发展水平的制约,单纯依靠政府购买的方式进行生态补偿无疑会使政府负担过重,且生态保护者得不到充分合理的补偿。因而,基于我国当前的生态现实和社会经济发展现状,应当以政府购买为主导,同时积极培育、拓展生态补偿的市场化途径,最终达到政府和市场两方面相辅相成,共同促进我国生态保护建设的效果。我国草地生态补偿的方式可以采取3种方式。一是开征生态补偿税。根据相关性原则,对依赖重要生态功能区内草地资源的经济活动征收生态税。征税对象主要包括重要生态功能区的草地生态效益的受益地区,比如水源涵养区的草地生态补偿税主要针对流域下游地区的地方政府及相关行业。二是建立生态补偿基金。由政府有关部门组织建立草地生态补偿基金,接受来自国家预算拨款、社会投资、捐赠、发行生态彩票等的资金用于草地生态补偿。三是应当在加强国际合作的基础上,积极培育和发展草地碳汇贸易。^[10]

2. 构建草地生态补偿法律保障机制

生态补偿机制的根本宗旨在于利用法律、经

济、行政等手段调整相关生态效益和经济利益在不同利益主体间的公平分配,激励生态保护建设,促进地区间、群体间生态正义的实现,其本质是一种利益协调机制。建立有机统一的法律协调与保障机制对于减少政策实施的主观随意性以及可能存在的风险及弊端至关重要。

基于草地生态补偿政策实践正反两个方面的经验分析,草地生态补偿法律保障机制应当至少包括以下内容。

(1) 草地生态补偿管理机制。草地生态补偿机制其本质是利益协调机制,而现行退牧还草政策缺乏专门的组织管理机构,不利于各部门的组织与协调,因而亟待健全和完善生态补偿组织管理机制,明确规定草地生态补偿的评估机构、组织管理机构、资金管理机构及其各自的职能分工,以法律制度明晰各专门机构的权、责、利,并协调相关政府部门的利益关系,以保障草地生态补偿机制的有效运作。

(2) 草地生态补偿资金管理机制。应当建立草地生态补偿资金使用情况的监督与管理机制,对资金的管理、运作以及对违规使用补偿资金的行为的责任追究均实现制度化、规范化,以法律制度预防和制裁挪用、挤占以至于贪污等行为。

(3) 草地生态补偿监管机制。草地生态补偿政策实施过程中可能存在来自地方政府或者牧民的阻碍。比如,由于信息不对称,生态补偿政策在自上而下实施的过程中,各级地方政府为了获取更多的补偿金,可能虚报有关统计信息;再如,基层政府在执行政策的过程中,为了减少执行成本而变相执行政策。而对于接受补偿的牧民而言,由于政策实施中难以准确地统计和监管牧民的具体放牧情况,因而,牧民接受补偿金却并未采取禁牧、休牧或者仍然超载过牧等这些“道德风险”都可能存在,并直接影响生态保护的效果。因而,建立草地生态补偿监管机制对于切实保障草地生态补偿的实施绩效至为关键。

由于各级政府之间、政府与部门之间以及基层政府与牧民之间存在利益链,因而,单纯依靠上级对下级政府的监管制度在实践中往往面临被“规避”的命运。从这种意义上讲,草地生态补偿的实施与监管都不能脱离牧民这一生态行为主体和生态受偿主体。具体而言,草地生态补偿的监管机制的核心在于社会监督机制,通过法律制度激励牧民社区、新闻媒体、非政府组织等社会监督力量,以“社会”为主来监督,以“政府”为主来“管理”,从而疏通

草地生态补偿监管的自下而上和自上而下两条社会治理轨道,以保障草地生态补偿制度的有效实施。

此外,草地生态补偿机制还应当重视两个方面。一是在重要而脆弱的生态功能区,以更全面客观地体现社会可持续发展水平的指标体系,比如绿色GDP、GNH^③等代替GDP。二是要建立政策、制度的宣传体制。民族地区信息相对闭塞,许多地方还存在语言不通等障碍,导致国家政策在牧区的宣传存在更多的阻碍,很多牧民对国家政策缺乏准确具体的了解与认知,很多牧民知道有“国家补助”这回事,但对于“为什么补助”、“怎样补助”、“补助多少”等细节却一概不知,从而严重影响政策实施的绩效。

参考文献:

- [1] 国务院西部开发办,国家计委,农业部,财政部,国家粮食局. 关于下达2003年退牧还草任务的通知[Z]. 2006-06-13.
- [2] 农业部. 实施草原生态保护补助奖励政策[Z]. 2011-03-25.
- [3] 玛曲县草原站. 玛曲县退牧还草工程建设及效果监测评价(2003年~2008年)[Z].
- [4] 刘振恒,武高林,杨林平,班马才让. 黄河上游首曲湿地保护区退牧还草效益分析[J]. 草原与草坪,2009,(03).
- [5] 费孝通. 费孝通文集(第4卷)[M]. 北京:群言出版社,1999.
- [6] [9] 中国生态补偿机制与政策研究课题组. 中国生态补偿机制与政策研究[M]. 北京:科学出版社,2007.
- [7] 常丽霞,吕志祥,陈海啸. 生态效益补偿的法理辨析——基于生态综合管理的研究进路[J]. 农村经济,2011,(09).
- [8] 谢高地,鲁春霞,肖玉,郑度. 青藏高原高寒草地生态系统服务价值评估[J]. 山地学报,2003,(02).
- [10] 钟华平,樊江文,于贵端,韩彬. 草地生态系统碳积蓄的研究进展[J]. 草业科学,2005,(01).

责任编辑:杨建伟
校 对: