

草原生态补偿机制的制度困境与优化方向探析

文建忠

同心县林业和草原局 宁夏 吴忠 751300

摘要: 草原是我国重要陆地生态系统和生态安全屏障,生态功能价值巨大,但长期受过度放牧、开垦及气候变化影响,退化问题严峻。为此,国家推行以草原生态保护补助奖励政策(草畜平衡奖励、禁牧补助)为核心的草原生态补偿机制,在遏制草原退化、促进牧民生计转型上有一定成效,不过在制度设计与实践运行中面临诸多深层次困境。本文系统剖析该机制存在的制度性障碍,如补偿目标模糊、主体权责不清、标准科学性不足、资金来源单一、监管评估体系薄弱、与牧区社会文化脱节等。在此基础上,从明确多元目标协同等多个维度提出系统性优化路径,为构建更公平、高效、可持续的草原生态补偿制度提供理论参考与实践指引。

关键词: 草原生态补偿; 制度困境; 优化路径; 生态产品价值实现

引言

草原占我国国土面积约40%,是重要的战略资源,具有生态功能,也是牧民家园。但自20世纪中叶以来,受人口压力、市场驱动、不合理生产方式及气候变化影响,草原长期“超载过牧”,生态系统遭破坏。传统环境治理模式乏力,生态补偿被寄予厚望。2011年起中央财政实施草原补奖政策,通过补贴激励牧民减畜、恢复植被,实现生态保护与民生改善双重目标。十余年两轮政策实施后,虽短期内缓解草原压力、部分区域植被有所回升,但制度性缺陷与结构性矛盾凸显,如补偿标准不合理、“一刀切”设计、监管评估体系不完善、未与游牧文化等融合,制约了政策效能发挥。因此,深入剖析草原生态补偿机制面临的制度困境,探索优化方向,是完善生态文明制度体系、实现人与自然和谐共生的现实需要,本文将就此展开论述。

1 草原生态补偿机制的核心内涵与演进脉络

草原生态补偿机制是通过财政转移支付等安排,对因保护或恢复草原生态而利益受损的个人、集体或地方政府给予经济补偿的制度体系,旨在矫正市场失灵,使保护行为获正向激励。我国该机制演进分三阶段:2000年以前是萌芽与探索阶段,以地方性试点为主,如内蒙古退耕还草小范围补偿,缺乏顶层设计;2000-2010年是政策框架确立阶段,以《退牧还草工程》启动为标志,国家大规模投入,形成以工程项目为载体的补偿模式,《物权法》明确草原承包经营权;2011年至今是全面深化与制度化阶段,草原补奖政策启动,覆盖范围广、资金规模大,走向普惠性、制度化,历经两次延期并不断调整完善。不过,现有机制本质仍是“输血式”补偿,距市场化等生态补偿有较大差距。

2 草原生态补偿机制面临的制度困境

2.1 补偿目标定位模糊,多重目标间存在张力

草原生态补偿机制承载着生态保护、民生保障、边疆稳定、民族团结等多重目标。然而,在实际操作中,这些目标并未得到清晰的优先序排列和有效的协同整合。政策文本虽强调“生态优先”,但在执行层面,往往将“保民生、保稳定”置于同等甚至更优先的位置^[1]。例如,为了确保牧民收入不因禁牧或减畜而大幅下降,补偿标准的设定更多地参照了牧民的机会成本(如预期畜牧业收入损失),而非草原生态系统的真实价值(如碳汇、水源涵养价值)。这种目标的模糊性导致政策在激励牧民主动进行深度生态修复方面动力不足,容易陷入“保底式”福利发放的窠臼,削弱了其作为生态激励工具的根本属性。

2.2 补偿主体与客体权责边界不清

目前,我国草原生态补偿呈现出“中央政府单一买单、地方政府被动执行、牧户被动接受”的格局。主体层面中央政府是绝对的资金供给方,但作为最终的生态受益者——下游地区、城市居民乃至全体国民——并未建立起直接的付费责任。这不仅加重了中央财政负担,也使得生态服务的价值未能在全社会范围内得到充分体现。客体层面补偿对象主要是持有草原承包经营权的牧户。然而,草原生态系统的健康是集体行动的结果,单个牧户的行为受制于整个社区的放牧习惯和草场状况。当其他牧户超载时,守规牧户的草场可能因邻近草场的退化而连带受损,其获得的补偿便显得不公平。此外,对于那些历史上对草原造成破坏但现已退出的主体,缺乏追责与反向激励机制。

2.3 补偿标准设定缺乏科学性与动态性

现行标准主要存在两大问题:(1)静态化与“一刀

切”：补偿标准多由中央或省级政府统一制定，未能充分考虑不同区域草原的生态敏感性、生产力水平、恢复难度以及牧民的实际机会成本差异。例如，高寒草甸与温性草原的生态价值和恢复成本迥异，却适用相近的补助标准，导致补偿在部分地区“过高”（引发道德风险），在另一些地区则“过低”（激励不足）。（2）价值评估缺失：标准的制定缺乏对草原生态系统服务价值（ESV）的科学量化评估支撑。目前的标准更多是基于政治考量和财政承受能力的“协商价格”，而非基于生态学和经济学原理的“影子价格”。这使得补偿金额远低于草原提供的实际生态价值，无法形成有效的市场信号。

2.4 资金来源渠道单一，可持续性堪忧

目前，草原生态补偿资金几乎完全依赖中央财政转移支付。这种高度集中的融资模式存在显著风险：（1）财政压力：随着补偿面积的扩大和标准的潜在提高，中央财政支出压力持续增大，尤其是在经济下行周期中，资金保障的稳定性面临挑战。（2）挤出效应：过度依赖中央资金，抑制了地方政府、企业和社会资本参与生态保护的积极性，未能有效撬动市场力量^[2]。（3）缺乏内生动力：单一的财政输血模式，不利于培育草原生态产品价值实现的内生市场机制，难以形成“保护-增值-再投入”的良性循环。

2.5 监管、评估与问责体系薄弱

（1）“重分配、轻监管”是当前机制的普遍现象。从草场核查、载畜量核定到资金发放，整个过程的透明度和公信力有待提升。（2）监管技术滞后：对草畜平衡的监管多依赖基层干部的人工核查和牧户自报，主观性强、成本高、易造假。遥感、无人机、物联网等现代信息技术的应用尚不普及，难以实现对草原状况和放牧活动的实时、精准监控。（3）绩效评估缺位：缺乏一套科学、独立的第三方绩效评估体系来衡量政策的生态成效（如植被恢复情况、生物多样性变化）和社会经济影响（如牧民生计转型、收入结构变化）。现有的考核多以资金发放率、禁牧/草畜平衡面积完成率等过程性指标为主，无法真实反映政策的最终效果。（4）问责机制不健全：对于虚报冒领、挪用资金、监管失职等行为，缺乏强有力的问责和惩罚措施，导致违规成本低，制度约束力弱。

2.6 与牧区社会文化结构脱节

草原生态补偿政策在设计时，往往忽略了牧区独特的社会文化背景和传统生态知识。（1）冲击传统游牧智慧：传统的游牧或季节性转场放牧是一种适应草原脆弱生态系统的可持续利用方式。而严格的禁牧或固定草场的草畜平衡政策，在一定程度上固化了放牧单元，限制

了牲畜对草场的动态利用，可能反而降低了草场的整体利用效率和恢复力。（2）忽视社区共管传统：许多牧区历史上存在基于血缘或地缘的社区草场管理组织（如“敖特尔”），在草场分配、纠纷调解、规则执行方面发挥着重要作用。现行自上而下的补偿机制绕过了这些传统治理结构，削弱了社区的自主管理能力和集体行动意愿，导致政策执行成本高昂且效果打折。（3）加剧社会分化：补偿资金直接到户，可能导致社区内部因草场质量、牲畜数量不同而产生新的贫富差距和矛盾，影响社区和谐。

3 草原生态补偿机制的优化方向

3.1 明确并协同多重政策目标，强化生态核心导向

首先，应在顶层设计中明确“生态优先、绿色发展”的根本原则，将草原生态系统的健康与恢复作为首要和刚性目标。在此前提下，通过配套的社会保障、产业扶持、技能培训等政策，协同解决民生与发展问题。可以探索建立“生态账户”制度，将牧户的生态贡献（如植被恢复指数、碳汇增量）量化并与其获得的综合收益（包括直接补偿、绿色信贷、市场准入等）挂钩，引导其从单纯的“要我保护”向“我要保护”转变。

3.2 厘清并拓展多元主体权责关系

（1）构建“中央-地方-受益者”共担的筹资格局：在继续发挥中央财政主渠道作用的同时，应积极探索横向生态补偿机制。例如，建立流域上下游、草原与城市之间的生态补偿协议，让生态服务的实际受益方承担相应的付费责任。鼓励发达地区对口支援草原生态保护区。（2）创新补偿客体与方式：在坚持补偿到户的基础上，可设立一定比例的“社区生态基金”，用于支持社区集体开展草场改良、基础设施建设、灾害应对等公共事务，强化社区共管能力。探索将补偿与草原经营权流转、合作社发展相结合，鼓励规模化、专业化、生态化的新型经营主体参与草原保护。

3.3 构建科学、差异化、动态化的补偿标准体系

（1）引入生态系统服务价值（ESV）评估：运用InVEST等模型，对不同区域草原的水源涵养、土壤保持、固碳释氧、生物多样性维护等服务功能进行货币化或实物化评估，作为确定基础补偿标准的重要依据^[3]。（2）实施分区分类精准补偿：根据草原生态功能重要性、生态脆弱性、恢复潜力等因素，划分不同的生态补偿等级和类型区，实行差异化的补偿标准。例如，对国家级自然保护区、重要水源涵养区的草原，应执行最高标准。（3）建立动态调整机制：补偿标准应与物价指数、牧业生产成本、草原生态状况监测数据等挂钩，定期进行评估和调整，确保其激励的有效性。

3.4 拓展多元化、市场化的融资渠道

(1) 发展草原碳汇交易：积极推动草原碳汇方法学的开发与认证，将草原固碳增汇量纳入国家核证自愿减排量 (CCER) 体系，吸引企业和社会资本通过购买碳汇来履行社会责任或实现碳中和目标。(2) 推广绿色金融产品：鼓励金融机构开发与草原生态保护绩效挂钩的绿色信贷、绿色债券、生态保险等产品，为从事生态友好型畜牧业的主体提供低成本融资。(3) 探索生态产品价值实现路径：支持打造“草原生态品牌”，通过地理标志认证、有机认证等方式，提升草原特色畜产品的附加值，让保护者通过市场获得溢价收益。

3.5 健全全链条、智能化的监管与绩效评估机制

(1) 构建“天空地”一体化监测网络：综合利用卫星遥感、无人机巡查、地面传感器和移动终端APP，对草原植被覆盖、生物量、载畜量、放牧轨迹等进行全天候、全覆盖、高精度的动态监测，为监管和评估提供客观数据支撑。(2) 建立独立的第三方绩效评估制度：委托科研机构或专业社会组织，定期对草原生态补偿政策的生态效益、经济效益和社会效益进行全面、客观的评估，并将评估结果向社会公开，作为政策调整和资金分配的重要依据^[4]。(3) 强化全过程问责：利用区块链等技术确保资金流向可追溯、不可篡改。对弄虚作假、监管不力等行为，建立严格的惩戒和追责机制，提高制度的威慑力。

3.6 推动社区共管与文化嵌入，激发内生动力

(1) 尊重并融入传统生态智慧：在政策设计中，应充分调研和吸纳牧民的传统放牧知识和管理经验。例如，在非核心保护区，可允许在科学指导下恢复适度的季节性转场放牧，以提升草场利用效率。(2) 赋能社区自治组织：

支持和培育牧民合作社、草业协会等社区组织，赋予其在草场规划、载畜量核定、规则制定、内部监督等方面的更大自主权，形成“政府引导、社区主导、牧户参与”的共管模式。(3) 加强生态文化教育：通过多种渠道宣传草原生态价值和保护的重要性，提升牧民的生态意识和文化认同感，使其成为草原生态保护最坚定、最持久的力量。

4 结语

草原生态补偿机制作为我国生态文明建设的关键部分，关乎国家生态安全与牧区可持续发展。目前，该机制虽已形成一定规模，但在目标、权责、标准、资金、监管评估及文化适配等方面存在诸多制度困境。解决这些问题，不能仅做局部调整，而要开展深刻制度变革。未来优化方向，是构建现代化草原生态补偿体系，以生态系统服务价值为核心，多元主体协同共治，补偿标准科学精准，融资渠道多元，监管评估智能高效，且与牧区社会文化深度融合。该体系既要补偿过往损失，更要激励未来保护，实现从“输血”到“造血”的转变，让草原焕发生机，为美丽中国建设筑牢绿色根基。

参考文献

- [1]侯蕾.草原生态补偿制度研究[D].内蒙古大学,2025.
- [2]陈佳楠,陈亦晨.草原生态补偿的内在逻辑与实现路径[J].草原与草业,2024,36(04):58-62.
- [3]卢星华.草原生态补偿立法探析[J].环境生态学,2023,5(09):147-150.
- [4]邓汉琨.草原生态补偿标准与生态外溢价值匹配性研究[D].内蒙古农业大学,2023.DOI:10.27229/d.cnki.gnmnu.2023.001573.