

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20170418

· 农业生态 ·

基于牧民视角的草原生态保护政策 实施效果评价研究^{*}

——以新疆新源县为例

也尔那孜·玉山艾力, 邵战林[※]

(新疆农业大学管理学院, 乌鲁木齐 830052)

摘要 [目的] 新疆草地生态的研究极具代表性, 以层次分析法评价新疆新源县现行草原生态保护政策实施效果, 能客观反映政策的实施所带来的影响。[方法] 以新疆新源县为例, 根据具体政策实施的内容结合草原生态保护建设的特点, 构建基于牧民为视角的政策实施效果评价指标体系, 运用层次分析法对建立的草原生态保护政策指标指定权值, 通过对新源县牧区的牧民进行调研并梳理数据和分析, 客观的综合评价该地区草原生态保护政策的实施效果。[结果] 生态奖补政策实施效果评价指数为 0.613 0, 处于第 4 等级, 说明该政策实施效果良好; 草原改良工程实施效果为 0.584 3, 处于第 3 等级, 说明政策实施效果一般; 两大政策综合评价指数为 0.565 5, 处于第 3 等级, 说明牧民对该地区的政策实施效果整体满意度为一般。需要当地政府完善生态保护政策的实施方法、改善和加大牧区生产条件和扶持力度、并有效解决牧民生计与草原生态保护过程中的矛盾, 只有改善牧区生态和社会条件才能取得牧民对该政策的支持, 促进草原生态与畜牧业良性发展。[结论] 从牧民角度出发进行评价较为客观, 该评价方法公正地评价了新源县草原生态保护政策的实施效果; 运用层次分析法对新源县草原生态保护政策实施的实施效果进行评价是可行的。

关键词 草原生态保护政策 层次分析法 实施效果评价 牧民行为

中图分类号: S812.6; F326.3 **文献标识码**: A **文章编号**: 1005-9121[2017]04117-09

0 引言

草原生态环境为牧民提供了空间、资源和生态服务, 是社会存在和畜牧业发展的基础^[1-2]。但是在全球气候变暖趋势下, 降雨量减少等自然原因以及牧区人口增加, 草地超载过牧等人为因素的影响下, 各地区草原生态环境存在不断恶化的趋势; 再加上盲目垦殖以及农业用水增加引起的水文变化、全球变暖的干旱化效应使得传统的草地畜牧业已经难以持续^[3], 导致了草原生态资源和生态价值受到不同程度的破坏; 草原退化、沙化、湿地面积萎缩、水土流失严重、生物多样性锐减等因素直接影响了牧区经济发展和牧民的生活水平, 针对以上问题国家近年来普遍制定政策并实施了一系列草原生态保护建设项目, 但随着草原政策与项目措施实施以来, 虽然可以起到保护草原生态系统的作用, 但是草原生态治理缺乏长期性、可持续性制度, 政策预期和项目前景不明确, 以及会对牧民的经济收入造成较大影响, 因而未得到牧民群众的积极响应与支持^[4]。为此, 我国从 20 世纪 90 年代末期开展了大规模退牧还草、草原改良工程、京津风沙源治理、草原生态保护奖补政策等重大生态保护工程。然而政策实施的效果如何, 成为社会和学术界广泛关注问题^[5]。生态保护政策的实施主体是政府和牧民, 政策实施目标是牧民生计以及生态环境的改善,

收稿日期: 2016-06-30

作者简介: 也尔那孜·玉山艾力(1991—), 男, 新疆伊犁人, 硕士。研究方向: 城乡规划与区域规划。※通信作者: 邵战林(1967—), 男, 宁夏固原人, 博士、副教授。研究方向: 土地规划与利用、土地资源可持续利用。Email: 944872210@qq.com

^{*} 资助项目: 新疆维吾尔自治区社会科学基金“农地流转对搬迁定居牧民生计的影响研究”(13BGL032)

然而被实施目标参差不齐，决定了实施者的目标和行为的显著区别。因此，基于不同被实施目标，草原生态保护政策的效果评价、使用的方法、评价指标以及对应的评价结果应该也是不同的。目前对草原生态保护政策实施后的效果评价，大多为政府机关的自我评价或者针对政府执行视角的公共政策实施效果评价，文章的生态保护政策实施效果评价方法的研究对以牧民为视角的政策效果评价体系的形成和完善，具有一定的参考价值。

1 新源县草原生态现状

新源县草原总面积为 50.78 万 hm^2 ，可利用草场面积为 45.93 万 hm^2 ，其中，夏草场 15.31 万 hm^2 ，春秋草场 2.90 万 hm^2 ，冬草场 11.32 万 hm^2 ，冬秋草场 16.40 万 hm^2 ^[6]。境内草原以山地草原及草甸为主，地理环境造就了草原类型垂直分布明显，有高寒草甸、山地草甸、低平地草甸、草甸草原及草原等八大类型。草原植物 40 科 400 余种，生物多样性丰富，以中生类植物为主，并伴有中旱生植物生长，极少数地区有旱生植物^[7]。2004~2014 年新源县畜牧总量与牧业收益情况如图 1 所示，数据来源于新源县统计年鉴，单位以 1 岁以上的成年绵羊为标准羊单位折算而成，其中，绵羊为 1 个羊单位、山羊为 0.8 个羊单位、牛为 6 个羊单位、马为 6 个羊单位、驴为 3 个羊单位。

从图 1 中可看出，2004~2014 年新源县畜牧数量均有所波动，近 5 年趋于平稳上升趋势。可见畜牧数量的持稳上升与草原保护政策有着密切联系，这也表明新源县草原生态保护政策对本地牧业产值有着积极促进作用。

2 草原生态保护建设过程中的行为主体定位

在现行草原生态保护建设过程中，始终贯穿着政府实施和牧民生计。这两大行为主体所处的地位不同，在草原生态保护过程中的目标也是不同的。

政府是生态保护目标的执行者和监督者，具有草原生态保护区域确定、保护方案实施、对农牧民的补偿对象确定及标准计量、政策及措施实施的效果监测和验收、实施效果的评估以及牧民违约行为的责罚和草原管护等一系列的具体任务。充当着“既是运动员又是裁判员”的双重角色，但为具体政府业务部门越界操作和寻租留下了隐患^[8]。

行政村是基层社区，其职能是直接对政府相关部门监测提供信息，起到了政府和牧民之间连接的桥梁。而基层社区在草原生态保护中的作用只是政府机构的末梢，并没有实质性的权利，没有发挥其在基层自主治理中的作用。

牧民是草原生态保护的具体实施者，其行为目标是经济效益的最大化和风险的最小化。而牧民生计水平的高低及生态环境的改善是生态保护政策是否能够成功和持续的关键。

从行为主体的分析可以看出，政府和牧民在生态保护建设中的目标、利益和取得方式都是不同的，因此，草原生态保护政策的实施效果从政府角度和牧民角度来评价，会出现不同的结果：（1）政府角度评价实施效果良好，牧民角度评级实施效果较差；（2）根据保护政策和项目措施实际实施内容从政府的客观角度来看，生态保护效果可能没达到标准，但从牧民角度来看是比较满意的；（3）政府和牧民评价的政策保护实施效果结果相同，说明草原生态保护政策既实现了政府的政策实施效果目标，牧民也在生态保护建设中取得了相应收益，所以从不同视角评价政策的实施效果也是十分有必要的。通过不同角度进行评价，可以不断完善我国草原生态保护政策实施效果评价体系，但基于牧民视角进行草原生态保护政策的实

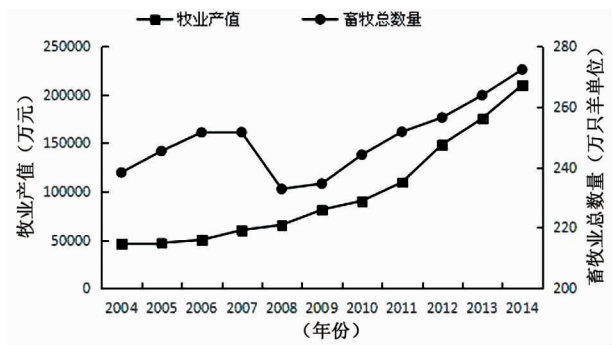


图 1 2004~2014 年新源县畜牧数量与牧业收益情况

施效果评价研究目前还很少，所以该研究将采用层次分析方法建立评价体系来科学评价草原生态保护政策的实施效果。

3 新源县草原生态保护政策实施评价指标体系的层次结构模型

为了客观地评价新源县草原生态保护政策实施体系，该文采用多层次、多因子构成的草原生态保护政策实施评价体系，主要通过不同类型的多个子政策来反映。草原生态保护建设实施的区域面积、时段和牧民生计等都不相同，以政府实施角度评价可能无法做到公正公平的综合评价效果。但是从牧民的角度却能找到不同的草原生态保护政策共同的评价指标。从影响该地区生态保护政策实施效果的生态因素、牧民生计经济因素和牧民生态感知等3个方面选取评价因子，具体可以分解为：牧民生态行为、获得财政补贴程度、牧民生计经济发展指标、可感知的生态效益、牧民草原生态保护感知意识。把以上这些因子作为第一层次的评价指标，根据具体政策实施的内容和草原生态保护工程、措施的特点，选取新源县草畜平衡区（喀拉布拉镇、塔勒德镇）、生态移民区（则克台镇）、禁牧区及水源涵养区（那拉提镇、坎苏镇）等样本区的5个乡镇11个村庄为调查区域，制定具体的第二层评价指标。表1、表2分别是生态保护补奖政策和草原改良工程政策实施效果评价的指标体系。

指标取值解释： Y_1 ：针对新源县草蓄平衡区样本区的牧户，分为4级：达到平衡；牲畜增多、草场退化；牲畜减少、草场退化；其他，分别赋值5，3，1，0。

指数值 = 平均值/5，以下同。
 Y_2 针对新源县禁牧区样本区的牧户，分为4级：一直放牧、经常放牧、偶尔放牧和禁牧，分别赋值0，1，3，5； Y_3 ：分为4级：牧民生产经营方式占比，即传统模式、集中饲养模式、半舍饲圈养模式、其他，分别赋值0，1，3，5； $Y_4 \sim Y_7$ 为政府对牧户提供的各项补贴金额； Y_8 为生态奖补政策实施前与实施后总收入变化差异比较； Y_9 为生态奖补政策实施前与实施后收入结构变化比较； Y_{10} 成活率是成活的数量 ÷ 总数量 × 100%。 Y_{11} 分为4级：按程度分25%、50%、75%、100%，分别赋值1，3，5，7； C_{12} 分为4级：蓄水能力和草场恢复较大、蓄水能力和草场恢复较小、蓄水能力和草场恢复基本无变化、生态恶化，分别赋值5，3，1，0； Y_{13} 分为4级：政策实施前与实施后的灾害性气候次数、天数的比较，即减少、不变、增多、恶化，分别赋值5，3，1，0； Y_{15} 分为4级：生态环境更加恶化、生态环境一直未变、生态恢复效果初现、生态恢复明显，分别赋值0，1，3，5.； Y_{14} 、 Y_{16} 分为4级：有必要，支持；不对，没必要，但只能服从；不知道有没有必要，服从；没必要，家庭状况不允许，不服从；分别赋值5，3，1，0。

指标取值的解释： Y_2 分为4级：改良率没有提升；改良率为1%~33%；改良率为34%~67%；68%~100%；分别赋值0，1，3，5。 Y_3 分为4级：没有建设；有建设但饲草不满足；有建设，饲草基本满足；有建设，饲草可以满足；分别赋值0，1，3，5；

指数值 = 平均得分/5，以下同；

表1 生态奖补政策实施效果评价指标

目标层	一层评价指标	二层评价指标	单位
生态奖励补助政策实施效果评价指标	牧民生态行为 X_1	(Y_1) 草蓄平衡指数	—
		(Y_2) 禁牧指数	—
		(Y_3) 经营方式指数	—
		(Y_4) 禁牧补助	元/户
	获得财政补贴程度 X_2	(Y_5) 草蓄平衡奖励	元/户
		(Y_6) 人工种草良种补贴	元/户
		(Y_7) 牧民生产资料综合补贴	元/户
		(Y_8) 总收入变化率	%
	牧民生计经济发展 X_3	(Y_9) 收入结构比重变化率	%
		(Y_{10}) 牲畜成活率	%
		(Y_{11}) 牧草盖度程度	%
		(Y_{12}) 水源涵养变化指数	—
	可感知的生态效益 X_4	(Y_{13}) 灾害性天气变化指数	—
		(Y_{14}) 草蓄平衡必要性指数	—
		(Y_{15}) 生态奖补对生态环境影响的认识指数	—
		(Y_{16}) 禁牧对草场恢复必要性指数	—
	牧民生态保护感知意识 X_5		

Y₇: 针对禁牧和水源涵养区样本区牧民, 分为 4 级: 禁牧落实全面, 政府执行和监督力度大, 利牧惠民; 政府投入相对较少, 宣传不足, 牧民抵触心理大; 监管不力和补偿标准低, 影响牧民生计, 存在违规放牧现象; 其他。分别赋值 5, 3, 1, 0; Y₈ 分为 4 级: 一直看护、经常看护、偶尔看护、不管。分别赋值 5, 3, 1, 0; Y₁₁ ~ Y₁₇: 收入变化是政策实施后与政策实施前的比较, 即收入增加、收入不变、收入减少、负债。分别赋值 5, 3, 1, 0; Y₁₈ 分为 4 级: 母畜规模增大、繁殖率提升, 母畜规模和繁殖率没变, 母畜规模减少、繁殖率降低, 其他。分别赋值 5, 3, 1, 0; Y₂₀ 分为 4 级: 没有变化, 生长密度变少, 生长密度初显, 生长密度变多。分别赋值 0. 1. 3. 5; Y₂₁ 分为 4 级: 蓄水能力和草场恢复较大、蓄水能力和草场恢复较小、蓄水能力和草场恢复基本无变化、生态恶化, 分别赋值 5, 3, 1, 0; Y₂₂ 分为 4 级: 政策实施前与实施后的灾害性气候次数、天数的比较, 即减少、不变、增多、恶化, 分别赋值 5, 3, 1, 0; Y₂₃ 分为 4 级: 没有必要治理、草场恢复主要靠天气, 可治理也可不治理。生态成本增加, 恢复可能性较小。有必要治理, 但恢复需要长期性。已经初见恢复效果, 有必要治理。分别赋值 0, 1, 3, 5; Y₂₄ 分为 4 级: 退化严重, 已经没有治理的必要。治理任重而道远, 无法短期内看到效果, 可治理也可不治理。退化恢复效果开始初现, 可以治理。相信国家和政府的扶持力度, 可以治理。分别赋值 0, 1, 3, 5; Y₆、Y₂₀、Y₂₅ 按照程度分为 4 级, 根据肯定程度分别赋值 0, 1, 3, 5。

3.1 评价指标权重的确定

采用 AHP 决策分析法, 确定评价指标的权重^[9]。以生态奖补政策的实施效果评价指标为例, 具体介绍各层次指标权重的计算过程: 首先, 邀请从事研究新疆草场资源多年的专家以及研究新疆草原生态相关领域的教授学者和从事相关领域的政府官员组成专家系统, 按照标度说明 (表 3) 对于表 1 中第一层次指标, 填写判断矩阵表, 得出若干个判断矩阵表。仅以第 1 位专家给出的权重判断矩阵 A, 列出指标矩阵判断表。

其次, 计算评价指标的权重和一致性检验。该文以矩阵 A 为例, 进行详细说明。

①矩阵 A 中每行元素连乘并开 n 次方:

$$w_i^* = \sqrt[n]{\prod_{j=1}^n a_{ij}}, i = 1, 2, \cdots, n$$

(1)

②求权重:

$$w_i = w_i^* / \sum_{j=1}^n w_j^*, i = 1, 2, \cdots, n$$

(2)

③矩阵 A 中的每列元素求和:

表 2 草原改良工程政策实施效果评价指标

目标层	一层评价指标	二层评价指标	单位
草原改良工程政策实施效果评价指标	牧民生态行为 X ₁	(Y ₁) 退牧还草完成情况	%
		(Y ₂) 减蓄后牲畜压缩比	%
		(Y ₃) 饲草基地建设指数	—
		(Y ₄) 移民安置搬迁率	%
		(Y ₅) 移民搬迁返回率	%
	获得财政补贴程度 X ₂	(Y ₆) 基础设施建设程度	%
		(Y ₇) 实施禁牧指数	—
		(Y ₈) 草场看护指数	—
		(Y ₉) 退牧还草补偿	元/667m ²
		(Y ₁₀) 移民安置补偿	元/户
牧民生计经济发展 X ₃	可感知的生态效益 X ₄	(Y ₁₁) 家庭经营收入变化率	%
		(Y ₁₂) 经济作物收入变化率	%
		(Y ₁₃) 牧草收入变化率	%
		(Y ₁₄) 养殖羊收入变化率	%
		(Y ₁₅) 养殖牛收入变化率	%
		(Y ₁₆) 其他养殖收入变化率	%
		(Y ₁₇) 其它收入变化率	%
		(Y ₁₈) 畜群结构变化率	%
		(Y ₁₉) 牲畜成活率	%
		(Y ₂₀) 牧草盖度程度	%
		(Y ₂₁) 水源涵养变化指数	—
		(Y ₂₂) 灾害性天气变化指数	—
		(Y ₂₃) 退牧还草必要性指数	—
		(Y ₂₄) 对草场退化人为可以治理的认识指数	—
		(Y ₂₅) 牧民的政策认知程度	—

表3 标度说明

标度值	说明
1	2 个指标同等重要
3	一个指标比另一个指标重要
5	一个指标比另一个指标更加重要
7	一个指标比另一个指标强烈重要
9	一个指标比另一个指标绝对重要
2、4、6、8	分别介于1~3, 3~5, 5~7, 7~9 之间
倒数 1/2, 1/3, 1/4, 1/5, 1/6, 1/7, 1/8, 1/9	表示指标 A1 比指标 A2 的不重要程度

$$S_j = \sum_{i=1}^n a_{ij}, j=1, 2, \cdots, n \tag{3}$$

④计算 $\lambda_{\max}$ 的值:

$$\lambda_{\max} = \sum_{i=1}^n w_i s_i \tag{4}$$

$$CI = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1} \tag{5}$$

$$CR = \frac{CI}{RI} < 0.1 \tag{6}$$

用上述（1）~（4）公式依次计算并最后求得矩阵 A 的 $\lambda_{\max}=5.071\ 2$ ， $CI=0.0\ 142$ ，通过查表可知^[4]， $RI=1.12$ ，代入式（6） $CR=0.012\ 7<0.1$ ，可以通过检验，这时生态奖补政策和草原改良工程指标权重为：

$$[0.219\ 7, 0.498\ 7, 0.128\ 9, 0.090\ 6, 0.049\ 9]^T$$

最后，用同样的方法计算其他专家的判断矩阵和其他层次指标的权重，并用算术平均法计算相同层次的权重，生态奖补政策和草原改良工程指标第一层指标矩阵 A 的平均权重为：

$$[0.268\ 9, 0.499\ 5, 0.129\ 9, 0.091\ 0, 0.050\ 2]^T$$

同理可以计算出第一层指标 X、第二层指标 Y 对应的权重系数。

3.2 草原生态保护政策实施评价结果分析

以对新源县各牧业村抽样调查和移民搬迁区域典型调查为基础，采用野外调查和室内分析相结合的研究方法，对新源县草畜平衡区、生态移民区、禁牧区及水源涵养区等样本区抽样选择牧户进行调查问卷访谈，并对样本区乡镇政府部门和村集体进行了数据搜集。对其 5 个乡镇的 11 个村庄进行了调查，共走访了 224 户牧户，重点掌握牧户对生态保护政策的态度和认知情况；以及重点调查生态奖补政策、草原生态改良相关政策和措施的实施情况和牧民的感知程度。在调研中根据在当地政府相关部门了解牧区实际情况，并明确划定了 2 种保护政策的调查区域。随后根据表 1、表 2 中设计的草原生态保护政策政策实施效果评价的指标进行了问卷调查。

3.2.1 实施效果评价等级的划分

为了直观反映出保护政策的实施效果，把草原生态保护政策效果评价指数 0.000 0~1.000 0 划分为 5 个等级。具体划分指标和含义见表 4。

表4 草原生态保护政策实施效果等级划分

评价指数	0.000 0~0.200 0	0.200 1~0.400 0	0.400 1~0.600 0	0.600 1~0.800 0	0.800 1~1.000 0
划分等级	1	2	3	4	5
名称	很差	较差	一般	良好	优秀

3.2.2 生态奖补政策效果评价

对 60 份生态奖补政策实施效果评价调查表进行梳理。将 60 份调查表中的相同指标因子求平均值，作为 $Y_1 \sim Y_{16}$ 因子的评定值 y_i ，见表 5。根据前述方法，求出了各因子的权重 w_i 。二层评价指数 $= y_i \times w_i$ ；依次一层评价指数 $= w_i * \sum w_i y_i$ ；目标层评价指数 $= C_j = \sum w_i y_i$ 。用以上公式求出的草原生态保护政策效果评价指数为 0.400 3，处于第三等级 0.400 1 ~ 0.600 0 之间，说明该政策在新源县实施效果是一般的。

表 5 生态奖补政策实施效果评价指数

三层评价指数				二层评价指数		一层评价指数
指标	标准化值 y_i	指标因子 权重 w_i	评价指数 $w_i \times y_i$	指标	权重 w_i	评价指数 $w_i * \sum w_i y_i$
Y_1	0.890	0.119 9	0.106 7	X_1	0.080 1	0.032 3
Y_2	0.290	0.607 0	0.176 3			
Y_3	0.440	0.272 2	0.119 8			
Y_4	0.450	0.364 6	0.164 1	X_2	0.080 1	0.025 7
Y_5	0.370	0.312 4	0.115 6			
Y_6	0.010	0.056 0	0.000 6			
Y_7	0.150	0.266 9	0.040 0			
Y_8	0.080	0.330 3	0.026 4	X_3	0.393 2	0.121 0
Y_9	0.420	0.669 7	0.281 3			
Y_{10}	0.750	0.109 5	0.082 1	X_4	0.262 9	0.090 3
Y_{11}	0.410	0.401 9	0.164 8			
Y_{12}	0.350	0.202 5	0.070 9			
Y_{13}	0.090	0.286 1	0.025 7			
Y_{14}	0.890	0.337 6	0.300 5	X_5	0.183 7	0.131 1
Y_{15}	0.750	0.408 9	0.306 7			
Y_{16}	0.420	0.253 5	0.106 5			

3.2.3 草原改良工程政策实施效果评价

对 64 份牧户草原改良政策措施的实施效果评价调查表进行梳理。将 64 份调查表中的相同指标因子求平均值，作为 $Y_1 \sim Y_{25}$ 因子的评定值，见表 6。根据之前已用方法，代入求出该体系中各因子的权重值，以及一层、二层评价指数和目标评价指数。同理代入公式计算求出草原改良工程政策实施效果评价指数为 0.538 1，处于第 3 等级 0.400 1 ~ 0.600 0 之间，说明草原改良工程政策在该地区的实施效果是一般的。

4 草原生态保护政策实施效果综合评价

在一个特定区域范围如果同时实施的 n 个草原生态保护政策，那么对于该区域保护政策实施效果综合评价指数为：

$$F = \sum_{i=1}^n a_i F_i, \text{ 其中 } a_i = \left(\frac{S_i}{\sum_{i=1}^n S_i} + \frac{M_i}{\sum_{i=1}^n M_i} \right) / n$$

(7)

式中 F 为草原生态保护政策实施效果评价指数， S_i 和 M_i 是该区域草原生态保护政策实施面积范围和政府当年投资金额。计算得出新源县草原生态保护政策实施综合评价指数 $= 0.069\ 0 \times 0.400\ 3 + 0.538\ 1 \times 0.895\ 2 = 0.509\ 3$ 。按等级评价划分处于第 3 等级 0.400 1 ~ 0.600 0 区间。说明该地区草原改良工程政策和生态奖补政策的实施综合效果为一般。

5 结论与讨论

5.1 结论

(1) 从评价结果来看：新源县草原改良工程政策评价分值为 0.538 1，处于第 3 等级划分当中，说明

表 6 草原改良工程政实施效果评价指数

三层评价指数				二层评价指数			一层评价指数
指标	标准化值 y_i	指标因子 权重 w_i	评价指数 $w_i \times y_i$	指标	权重 w_i	评价指数 $w_i * \sum w_i y_i$	$\sum w_i c_j$ 其中 $C_j = \sum w_i y_i$
Y_1	0.890	0.075 7	0.067 4	X_1	0.132 6	0.097 9	0.538 1
Y_2	0.690	0.086 1	0.059 4				
Y_3	0.480	0.257 4	0.123 6				
Y_4	0.860	0.428 7	0.368 7				
Y_5	0.780	0.017 6	0.013 7				
Y_6	0.885	0.093 1	0.082 4	X_2	0.102 2	0.056 8	
Y_7	0.240	0.012 4	0.003 0				
Y_8	0.695	0.029 0	0.020 2				
Y_9	0.440	0.405 0	0.178 2				
Y_{10}	0.635	0.595 0	0.377 8				
Y_{11}	0.990	0.274 2	0.271 5	X_3	0.375 3	0.228 9	
Y_{12}	0.360	0.094 4	0.034 0				
Y_{13}	0.015	0.215 4	0.003 2				
Y_{14}	0.930	0.129 8	0.120 7				
Y_{15}	0.620	0.129 8	0.080 5				
Y_{16}	0.490	0.082 8	0.040 6	X_4	0.236 8	0.056 3	
Y_{17}	0.790	0.060 3	0.047 6				
Y_{18}	0.890	0.013 2	0.011 7				
Y_{19}	0.170	0.109 5	0.018 6				
Y_{20}	0.360	0.401 9	0.144 7				
Y_{21}	0.170	0.202 5	0.034 4	X_5	0.153 1	0.098 3	
Y_{22}	0.140	0.286 1	0.040 1				
Y_{23}	0.130	0.196 5	0.025 5				
Y_{24}	0.890	0.682 9	0.607 8				
Y_{25}	0.080	0.120 6	0.009 6				

该工程的实施所带来的实施效果为一般；生态保护补奖政策的实施效果评价分值为 0.400 3，处于第 4 等级划分当中，说明该政策的实施所带来的效果为良好；而草原改良工程和生态奖补综合评价指数为 0.509 3，处于第 3 等级划分当中，表明整体实施效果为一般，可见大多数牧民对草原生态保护政策效果的整体满意程度为一般，也可以看出该评价方法从牧民角度较为客观、公正的评价了新源县城草原生态保护政策的实施效果。

（2）从评价方法来看：该研究运用层次分析法为该地区评价草原生态保护政策政的实施效果与评价指标的选取都是可行的，较为客观、公正的评价了新源县城草原生态保护政策的实施效果，它为从牧民角度客观、公正的评价城草原生态保护政策的实施效果提供了有效方法和重要参考价值。然而每一种模型方法的应用都是因地制宜的，没有万能的评价方法与评价模型，所以每种评价模型都具有其优点和局限性，因此草原生态保护政策实施效果评价中运用评价方法要避免评价方法的局限性而导致评价结果的不可取，所以往后还需要将评价方法在合理的范围内做必要的改进，以便更好地服务于政策效果评价工作，提高实施效果评价的精度，也是及时优化政策、项目实施内容的重要保证。

（3）从评价方法来看：该研究运用层次分析法为该地区评价草原生态保护政策政的实施效果与评价指标的选取都是可行的，较为客观、公正的评价了新源县城草原生态保护政策的实施效果，它为从牧民角度客观、公正的评价城草原生态保护政策的实施效果提供了有效方法和重要参考价值。然而每一种模型方法的应用都是因地制宜的，没有万能的评价方法与评价模型，所以每种评价模型都具有其优点和局限性，因此草原生态保护政策实施效果评价中运用评价方法要避免评价方法的局限性而导致评价结果的不可取，所以往后还需要将评价方法在合理的范围内做必要的改进，以便更好地服务于政策效果评价工作，提高实

施效果评价的精度,也是及时优化政策、项目实施内容的重要保证。

(4) 从政策执行上来看:对于草原生态保护补助奖励政策的实施,政府首先会制定专门的法律,使实施效果评价具有法律保证^[10];其次,对于政策在实施过程中会建立与农牧民定期沟通交流的机制,根据农牧民反馈的情况对政策进行相应调整,使其保证政策在执行过程中能始终保持对农牧民切身利益的关注,使政策落实不走样^[11];最后,将补偿与保护结果相联系替代放牧行为的管理,以加强草原建设,合理载畜。然而新源县政府部门所实施的生态奖补政策中禁牧率和经营方式变化率只有 29% 和 44%,可以说该工程的实施并不全面,政策的实施涉及面不广,例如补助资金的发放涉及的主要都是牧区牧民,部分农区牧民或从事半牧半农的农牧民并没有享受到补助资金的发放。因此政策的实施并没有完全改变牧民生活方式,牧民的传统生产经营比重仍然很大,可以认为新源县政府实施生态奖补政策并没有深入落实与牧民的沟通交流机制,而是以大局为面忽略了部分农牧户生产经营与政策落实的矛盾。

对于草原改良工程的实施,当地政府为了遏制新源县天然草原加速退化的趋势,积极推进草原生态修复工作,以缓解草畜矛盾。自 2003 年起自治区下达新源县县天然草原退牧还草工程、牧民定居工程等惠民工程任务,工程项目总投资 1 752.50 万元,其中中央预算内投资 1 410 万元,配套资金 352.50 万元^[12]。该项目主要以保护草原生态和改善牧民生产生活条件为目标,在牧区实行“退牧还草”:以草定畜、以畜定人、禁开草原、引种入牧和当年出栏的发展思路^[13];以及实行“牧民定居”工程,加强定居点基础设施的建设、改善定居点生产条件,发展牧区经济,增加牧民收入、调整优化畜牧业生产结构,转变畜牧业生产方式和增长方式的发展目标^[14],以提高新源县畜牧业社会、经济效益。但从草原改良工程中可以看出牧草盖度程度指数、水源涵养变化率指数和灾害性气候变化率指数分别只有 36%、17% 和 14%,表明草原改良工程的实施对当地生态环境的改善作用并不是很大,这与众多学者研究得出的:牧民对草原资源“掠夺式”的经营、政府草原执法监督难度大、对草原缺乏有效管理、利用方式不合理等结果相一致,需要政府进一步因地制宜的完善草原生态保护政策的实施方法以及扶持力度。

5.2 讨论

通过上述分析得知,只从牧民视角和政府视角对政策实施效果进行评价会出现一定的偏差,有待进一步研究出科学、公正的草原生态保护政策实施效果评价验证方法。与此同时当地政府需要更加完善生态保护政策的实施方法,加大改善牧区生产条件力度,对草畜平衡区、禁牧区、水源涵养区要因地制宜地加大和完善扶持力度;相关部门人员需要进行有效的调研来了解政策和措施的实施对牧民真正带来了哪些效果和影响,更多的采纳和咨询牧民实际想法,并有效解决牧民生产、生活与草原生态保护过程中存在的矛盾;并且政府在维护国家的整体利益和承担更多的社会责任的同时,要加快政策的实施进度、完善政策落实涉及面,将政策与措施落到实处,使草原生态保护政策在广大地区发挥最大的作用,同时还要注重实施力度在完成预期目标中的作用,以实现新源县牧区生态改善及牧民增收的多重目标^[15]。只有因地制宜地采取多种科学方法来改善牧区生态条件和社会条件才能取得牧民对该政策的支持,促进我国草原畜牧业可持续发展。

参考文献

- [1] 樊胜岳,马丽梅,殷志刚. 基于农户的生态治理政策绩效评价研究. 干旱区地理, 2008, 04 (22): 572 ~ 579
- [2] Custanza R, d'Arge R, de Groot R. et al. The value of the world's, ecosystem services and natural capital. Nature, 1997, 387 (12): 253 ~ 260
- [3] 布尔金,赵澍,何峰,等. 新疆草地畜牧业可持续发展战略研究. 中国农业资源与区划, 2014, 35 (3): 120 ~ 127
- [4] 李玉新,魏同洋,靳乐山. 牧民对草原生态补偿政策评价及其影响因素研究——以内蒙古四子王旗为例. 资源科学, 2014, 11: 2442 ~ 2450
- [5] 陈秀山. 西部开发重大工程项目区域效应评价. 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 447 ~ 588
- [6] 徐建华. 计量地理学. 北京: 高等教育出版社, 2006: 226 ~ 253
- [7] 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. 北京: 科学出版社, 2007: 88 ~ 96

- [8] 张智贝. 青海生态畜牧业合作社绩效评价研究. 西宁: 青海大学, 2014: 38 ~ 42
- [9] 娜日苏. 牧民视角下的草原生态奖补政策实施的效果影响分析. 呼和浩特: 内蒙古大学, 2013: 109 ~ 115
- [10] 尚永成. 青海省建立草原生态保护补助奖励机制工作. 青海草业, 2013, Z1: 16 ~ 19
- [11] 杨振海, 李明, 张英俊, 等. 美国草原保护与草原畜牧业发展的经验研究. 世界农业, 2015, 01: 36 ~ 40
- [12] 程秀丽, 孟慧君. 退牧还草工程持续有效实施面临的问题及其成因分析. 内蒙古财经学院学报, 2008, 02: 44 ~ 48
- [13] 魏松. 内蒙古实施“退牧还草”工程的实效与问题研究. 呼和浩特: 内蒙古农业大学, 2006
- [14] 托娅. 西部大开发中新疆畜牧业发展存在的问题及对策. 新疆财经, 2002, 03: 33 ~ 34
- [15] 陈海燕. 农牧户对草原生态保护奖补政策的评价与期望——基于内蒙古等6省区绒毛用羊养殖户问卷调查数据的分析. 农业经济与管理, 2013, 05: 73 ~ 81

EVALUATION ON THE IMPLEMENTATION EFFECT OF GRASSLAND ECOLOGICAL PROTECTION POLICY BASED ON THE PERSPECTIVE OF HERDSMEN*

——A CASE OF XINYUAN COUNTY OF XINJIANG

Yeernazi · yushanaili, Shao Zhanlin*

(Management College, Xinjiang Agricultural University, Urumqi 830052, China)

Abstract In recent years, the shortage of grassland resources and the deterioration of grassland ecology have become more and more serious. A series of grassland ecological protection policies have been implemented in China. This study evaluated the effects of the implementation of the existing grassland ecological protection policy in Xinyuan county by an analytic hierarchy process. According to the characteristics of specific policy implementation and combining with the characteristics of grassland ecological protection construction, this paper constructed an evaluation index system of policy implementation effect based on herders, and used the analytic hierarchy process to assign weight to establish grassland ecological protection policy index. The results showed that the effect evaluation index of ecological compensation policy was 0.6130, which was in the fourth grade and showed that the implementation of the policy was effective. The effect of the grassland improvement project was 0.5843, and the policy comprehensive evaluation index was 0.5655, which indicated that the overall satisfaction of the herders' effect on the implementation of the policy was general. Therefore, it needed to improve the ecological protection policy implementation methods, increase the pastoral production conditions and support efforts, effectively solve the contradictions between livelihood and grassland ecological protection, and improve pastoral ecological and social conditions in order to obtain herders on the policy support. It concluded that the AHP method was acceptable to evaluate the effect of the policy of Xinyuan county. The results can provide an effective method and have an important reference value.

Keywords grassland ecological protection policy; analytic hierarchy process; effect evaluation; herders' behavior