

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20201223

· 农业生态 ·

# 我国牧区草原生态补偿机制构建研究\*

叶 晗<sup>1</sup>, 方 静<sup>2\*</sup>, 朱立志<sup>2</sup>, 曲俊利<sup>1</sup>, 韩 枫<sup>3</sup>

(1. 自然资源部油气资源战略研究中心, 北京 100045; 2. 中国农业科学院农业经济与发展研究所, 北京 100081;  
3. 国家林业和草原局经济发展研究中心, 北京 100714)

**摘 要** [目的] 通过构建一套科学、合理的牧区草原生态补偿机制, 解决牧区近 10 年来主要实施的一系列生态治理项目和措施中存在的草原生态补偿标准普遍偏低、政策缺少灵活性、监管体系不够完善、缺乏相应保障机制等问题。[方法] 通过对国内有关草原生态补偿机制相关文献分类梳理, 基于我国牧区草原生态环境现状, 对比分析国内外实践, 总结国外成功经验, 定性分析补偿机制要素, 对草原生态补偿机制进行全面、系统地分析论述。[结果] 我国牧区草原生态补偿主体应以各级政府为主; 补偿对象应包括牧区牧民、草原生态环境保护的投资者和建设者以及牧区地方政府; 因保护草原生态环境而导致牧区和牧民的发展权受限由此产生的机会成本作为草原生态补偿标准; 补偿方式以中央财政纵向转移支付为主, 以市场补偿为辅的组合模式。保障机制需完善法律法规、公众参与、监督管理、绩效评估等方面建设。[结论] 我国牧区草原生态补偿机制的构建须对补偿责任主体、补偿范围、补偿标准、补偿方式及补偿保障机制等各要素要进行整体性、系统性深入分析, 才能确保草原生态补偿机制能够满足牧区实际需求, 提供有力保障。

**关键词** 牧区 草原 生态治理 生态补偿 机制

**中图分类号:** F062.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9121[2020]12202-08

## 0 引言

草原是我国陆地面积最大的生态屏障, 占国土面积的 40.9%, 是耕地面积的 2.91 倍、森林面积的 1.89 倍, 耕地与森林面积之和的 1.15 倍。内蒙古、新疆、西藏、青海、甘肃和四川六大牧区省份草原面积共 2.93 亿  $\text{hm}^2$ , 约占全国草原面积的 3/4。虽然我国牧区草原面积广阔, 但是由于长期家畜超载过牧、违法征占用、过度开发等不合理人为因素, 草原退化、沙化、盐渍化面积不断扩大, 草原生态环境日益恶化, 严重影响了牧区牧民生活和当地经济发展。

国家高度重视草原生态环境, 先后出台和启动一系列草原生态保护政策和生态建设项目。如 2000 年底开始的京津风沙源工程, 2003 年初全面启动的“退牧还草”工程以及 2011 年全面建立的草原生态保护补助奖励政策等。草原补奖政策是我国自新中国成立以来在草原牧区实施投入规模最大、覆盖面最广、牧民受益最多的一项政策<sup>[1]</sup>。通过多项生态治理工程, 牧区草原生态环境出现好转态势。例如内蒙古牧区工程区草原恢复效果明显, 植被盖度、高度和干草产量均有显著提升<sup>[2]</sup>。生态治理工程改善了草原生态环境, 但发现实施过程中存在一些问题和隐患, 如草原生态补偿标准普遍偏低、部分禁牧区草场出现退化、禁牧区牧民生活紧张、禁牧区违禁放牧现象依然存在、草畜平衡区未能真正达到完全减畜、草畜平衡奖励标准未能考虑超载程度的差异、牧区基础设施落后、政策设计未能充分体现补偿对象意愿、政策持续性和灵活性不够、监管体系不够完善、缺乏相应保障机制等<sup>[3-6]</sup>。

收稿日期: 2019-10-23

作者简介: 叶晗 (1983—), 女, 吉林长春人, 博士。研究方向: 农业资源与环境

※通讯作者: 方静 (1962—), 女, 安徽合肥人, 副研究员。研究方向: 科研资料分析与编辑。Email: fangjing@caas.cn

\*资助项目: 国家自然科学基金项目“应对牧区草场退化的补偿机制研究”(71173221)

有关草原生态补偿机制研究文献比较丰富,如侯向阳等学者提出为保障草原生态补偿机制顺利实施,应在区域规划基础上将政府主导和市场补偿有机结合<sup>[7]</sup>。巩芳提出草原生态补偿应包括基础层、横向层和纵向层三层维度。基础补偿层由地方政府、企业、牧民组成,横向补偿层由受益地区省级间的补偿资金组成,纵向补偿层以中央政府的转移支付为主<sup>[8]</sup>。李新一等学者对草地生态补偿主体、补偿对象、补偿内容以及补偿期限进行了系统研究<sup>[9]</sup>。刘兴元基于草地功能分区特点,提出了分区分级的草原生态补偿机制,并提出草原生态补偿机制框架设计和对策建议<sup>[10]</sup>。邓艳芳通过分析青海省草原生态环境现状及存在突出问题,提出要加快建立规范长效的生态补偿机制,统筹解决牧区生态环境保护建设、牧民生产生活、牧民创业等问题<sup>[11]</sup>。王祥兵等学者通过梳理分析,认为我国西北草原牧区普遍存在草场退化、土地沙化、水土流失自然生态问题<sup>[12]</sup>。胡振通通过分析内蒙古自治区3个旗县的牧户样本数据,从生态绩效、收入影响、政策满意度3个方面对草原生态保护补助奖励机制进行了系统评估<sup>[13]</sup>。李红等学者对内蒙古草原生态保护补助奖励政策落实与实施成效进行了系统分析<sup>[14]</sup>。李静在详细分析退牧还草、草原生态补偿政策在甘肃实施效果后,提出完善草原生态补偿机制相关建议<sup>[15]</sup>。李平等学者总结第一轮草原生态补偿奖励机制取得的成效,指出实施中存在的主要问题,分析超载过牧难以控制原因,并提出优化草原生态补偿政策的建议<sup>[16]</sup>。于波等学者分析内蒙古草原生态补偿的经济效果,发现存在的问题,并提出具体建议<sup>[17]</sup>。张新华等学者通过构建评价指标体系定量分析新疆草原生态补偿政策实施成效,得出草原生态补偿政策改善了生态环境,促进了新疆牧区经济发展和社会进步<sup>[18]</sup>。

整体来看,多数草地生态补偿文献偏重于草原治理工程实施效果分析,或就补偿标准、补偿方式等某一方面就行论述,提出相应建议。如何从宏观层面整体考虑草原生态补偿机制构建的分析不是很多。因此,文章将系统全面分析我国牧区草原生态补偿机制中各要素的核心要义和内涵,为构建一套科学、合理的草原生态补偿机制研究打下坚实基础,为后续牧区草原生态补偿实践提供有益参考。

## 1 我国牧区草原生态补偿利益相关者分析

### 1.1 补偿主体分析

明确补偿主体是草原生态补偿责任确立机制的关键,根据“谁保护、谁受益;谁利用、谁补偿”的付费原则,生态补偿的主体应该是生态服务的受益者,受益者可能是特定区域受益的企业、个人或者是全体公民、企业、中央和各级地方政府等。生态补偿主体主要包括政府机构、企业、社会组织及个人。

(1) 政府。政府是生态补偿中最主要的补偿主体。首先,生态环境和自然资源具有公共产品属性,需要政府进行保护和建设。其次,政府可依靠法律、经济和必要行政手段保护生态环境,重新分配资源环境的利益收入,间接干预市场经济活动,维护社会公平。虽然政府是最主要的一类生态补偿主体,但是各级政府所发挥作用各不相同。中央政府主要负责全国性、具有重大意义的生态补偿,如全国性的大型生态保护工程的建设等、组织科研机构进行科研攻关等。地方政府主要是对辖区范围内的生态环境的保护、修复、改善和建设以及生态环境污染治理等给予的各种补偿。

(2) 企业。企业往往是生态环境和资源自然的破坏者,尤其是对自然资源依赖性较大的企业,如矿产、水务及旅游公司等,其生产经营环节几乎都会涉及资源利用。因此企业应向生态环境服务保护者支付相应费用,避免将本应承担的污染成本转嫁给社会。收缴的补偿费用可以作为国家生态补偿资金的主要来源。

(3) 公民。生态环境提供的各项功能、服务和生态产品让所有公民受益,因此公民理应支付生态环境补偿费,承担相应的生态补偿责任。由于其生产、生活等活动产生的外部不经济性行为,需交纳相应的治理费、垃圾处理费和排污费。

(4) 社会组织。生态补偿主体的社会组织主要是指非政府、非营利性组织,出于对环境保护和公益事业的热忱而自发组织的社会团体。这种纯粹的环境公益组织经费主要来源于国际组织或者环保人士的捐

款资金募集等。

根据牧区草原生态功能和生态建设实际情况,草原生态补偿主体应该包括:中央政府、牧区所在省或自治区政府、牧区各旗县地方各级政府、受牧区草原生态环境影响最为直接的地方政府、开发利用草地资源等对草原生态环境依赖性较大的生产企业以及牧区各旗县内部草原生态保护的下游区域的政府、受益单位、组织和个人。基于我国生态建设和生态补偿的现实力量,政府是最直接、最有效的生态补偿引导者和推动者。国家实施草原生态环境保护工程是以损失一部分地区和群体的利益为代价,国家有责任更有义务对利益受损群体给予补偿。此外,草原生态保护受益地区的地方政府也应提供补偿。以内蒙古为例,通过京津风沙源治理等工程,京津地区风沙天气明显减少,但内蒙古牧区牧民为配合工程实施,付出了一定代价,因此京津地区应该为牧区牧民保护草原所造成的发展机会成本损失提供补偿。根据“谁利用、谁补偿”的原则,草地资源开发利用者和破坏者应该成为草原生态环境保护和建设投资主体,降低他们利用生态环境外部性“搭便车”机会,减少污染和破坏行为,实现企业外部成本内部化。

## 1.2 补偿对象分析

补偿范围界定机制主要解决“补给谁”,补偿对象是补偿范围界定机制的重点。生态补偿对象是指提供生态产品,或因保护环境而导致正常生产生活受到影响的个人、某类群体、社会组织和地区。补偿对象主要有以下几类。

(1) 生态环境的建设者。主要指从事生态环境建设的单位和个人,如重点保护区的政府和个人通过生态投资,保护生态环境,理应当得到相应补偿。

(2) 生态环境破坏的受损者。主要指位于资源开采区的居民,如在开采过程中对所在地造成生态破坏,导致他们改变生产方式,降低生活质量,或是被迫迁移,这类群体是利益受损者,是生态环境的受害者。

(3) 生态环境治理过程中的受害者。为恢复和改善草原生态系统,在生态保护建设项目中安置的移民。这部分牧民为配合工程实施,被迫离开居住地,迁到城镇或是更远的地方生产、生活。他们为保护和建设草原牺牲了自身发展权,需要得到补偿。

(4) 特殊的生态破坏者。即越是贫穷地区,自然环境污染越严重。资源过度利用导致生态产品日益减少,迫于生计,人们只能继续开发资源,恶性循环,导致经济发展停滞不前甚至倒退。这类群体属于“贫困污染”所致,虽然他们是破坏者,但如果不对他们进行补偿、解决基本生活温饱,结果是生态环境继续恶化。

就牧区草原而言,补偿对象应包括:(1) 牧区牧民。牧区矿产企业因过度开采,破坏草原植被,污染水源,严重影响牧民生存和发展。同时,草原生态治理工程及一些草原保护政策,迫使牧民改变生产生活方式,离开草原,另谋生计,根据公平性原则,牧民理应得到适当补偿。(2) 草原生态环境保护的投资者和建设者。应该对发展草产业、沙产业、生态产业的企业进行补偿。(3) 牧区旗县地方政府。草原生态治理工程影响牧区畜牧业发展,造成地方财政收入减少;此外,我国牧区多位于边疆地区,是少数民族主要聚集区和贫困人口集中分布区,牧区政府财政能力比较薄弱,还要承担部分生态建设配套资金,如不给予一定补偿,将会削弱他们参与草原生态保护和建设的积极性,进而影响生态补偿实施效果。

## 2 我国牧区草原生态补偿运行机制分析

### 2.1 确定补偿标准

补偿标准是生态补偿机制的核心,不仅关系到生态环境保护者和受益者的切身利益和区域经济社会发展,更重要的是它直接影响到生态补偿的实施效果。因此合理设定补偿标准,是保证生态补偿的有效开展的关键。目前确定补偿标准主要有4种思路。

### 2.1.1 通过计算生态系统服务价值即生态效益来确定补偿标准

由于研究人员采用计算方法和指标不同,估算出的生态服务价值也各不相同。以内蒙古草原为例,根据 Costanza 的评估,我国每公顷草地生态服务价值为 232 美元/年,内蒙古草原生态服务总价值应为 182.4 亿美元,折合人民币 1 243.75 亿元<sup>[19]</sup>;陈仲新等学者评估我国天然草地每公顷生态服务价值约 2000 元,则内蒙古草原生态服务总价值 1 572.1 亿元人民币<sup>[20]</sup>;如果根据谢高地对全国不同类型的草原单位面积价值的估算标准,内蒙古草原生态服务价值则高达 2 468.4 亿元人民币<sup>[21]</sup>。由于目前在计算生态系统服务价值采用指标还没有统一标准,且该方法实际操作难度较大,因此一般将生态服务价值作为补偿标准参考值或理论上限值。

### 2.1.2 按生态系统破坏的恢复成本

按照“谁破坏,谁恢复”的原则,以环境治理和生态恢复的成本核算作为补偿标准的参考。以内蒙古牧区为例,如煤炭、矿石等采矿企业,其经营行为不可避免地对草原造成不同程度污染和破坏,轻者出现草地退化,重者造成土地沙化、水土流失,恶化牧区生存环境。此方法需要将恢复草原生态系统所需费用进行核算,作为补偿标准的参考。

### 2.1.3 生态受益者的获利

按照“谁受益,谁付费”原则,通过生态产品和服务的市场交易价格确定补偿标准,使得生态受益者向生态保护者提供补偿。此方法通过市场交易,将草原生态保护的的正外部性内部化,既能调动牧民积极性,又能降低草原保护成本,但是由于我国市场机制还不成熟,按此方法核算补偿标准在实践中操作难度大,很难实现。

### 2.1.4 以机会成本来确定补偿标准

从国内外实践经验来看,机会成本法是可行性和认可率都较高的补偿标准方法,例如哥斯达黎加的流域水环境付费机制中,以造林地区的机会成本为补偿标准;墨西哥的水环境服务支付项目中补偿标准为土地的平均机会成本。

表 1 基于机会成本法的生态补偿机制研究案例

项目名称	补偿标准
中国的退耕还林还草工程	黄河流域每公顷每年补偿 1 500kg 粮食 (合 2 100 元/hm <sup>2</sup> ·年),长江流域每公顷每年补偿 1 875kg 粮食 (合 2 625 元/hm <sup>2</sup> ·年),接近于机会成本
美国的环境质量激励项目 (EQIP)	高于生产者成本,但是低于生产者的潜在收益
美国的保护性储备计划 (CRP)	土地年租金加上 50% 的实施成本
墨西哥的水环境服务支付项目	土地的平均机会成本
哥斯达黎加的流域水环境付费机制	造林地区的机会成本
哥伦比亚、哥斯达黎加、尼加拉瓜等国的区域性草木生态系统管理项目 (RISEMP)	畜牧业生产损失的最低水平

国外在制定政府主导型生态补偿机制过程中,补偿标准结合了农牧户受偿意愿,将生态服务价值作为补偿上限,机会成本作为补偿下限,在农牧户补偿意愿基础上设定补偿标准,调动了他们积极性,有利于生态保护项目的实施。借鉴国外成功经验,我国牧区草原生态补偿标准,建议在结合牧户生态补偿意愿的基础上,将保护草原生态环境而导致牧区和牧民的发展权受限由此产生的机会成本作为补偿标准。

## 2.2 确定补偿方式

### 2.2.1 补偿资金来源

补偿资金多少以及筹措渠道直接影响补偿方式的选择和补偿效果。从国内外生态补偿实践来看,筹集生态补偿资金有多种渠道:(1) 国际组织或环境保护非政府组织的捐款、贷款。缺点是后续资金缺乏保障,一旦资金断流,生态保护项目将被迫中止。(2) 政府补贴,目前世界上生态补偿资金来源主要依赖

政府财政支持,但完全靠政府投资,势必会加重财政负担,能否持续提供补偿资金将影响后续项目实施。(3) 受益者支付。该种途径有多种形式,如生态资源使用税、服务费等,能够建立稳定、持久的资金供给渠道。(4) 市场交易。该方式主要借助市场竞争机制筹集资金,如排污权许可证交易、碳汇以及资源配额交易等,但前提是产权界定清晰。(5) 生态补偿保证金。如国外实施的复垦抵押金制度。采矿企业以缴纳抵押金作为保证,完成复垦计划,如数返还抵押金,如未完成,扣留抵押金用于废弃矿区的土地恢复和复垦。

根据牧区社会、经济发展实情,以下4个渠道可提供资金来源:第一,草原矿产企业、旅游公司等征收生态保护税、排污费和资源费等,通过税费结合方式,促使企业减少污染排放。第二,建立草原生态保护保证金制度,对草原资源使用者收取保证金。牧区农牧业主管部门对矿产、旅游等对资源破坏严重的行业收取保证金,标准可根据草原资源使用年限、使用面积、使用范围、草原类型、利用方式等确定。第三,建立草原生态补偿基金,为实施草原生态建设工程的稳定性、长久性提供资金保障。政府、社会组织或个人以捐款形式进行融资,可将国家每年用于草原生态建设工程的资金投入、农业专项补助金等相关补贴及税费,按一定比例放入基金中。第四,国际合作,充分利用国际组织或非政府组织提供的贷款或捐助,获得更多资金和技术支持。

### 2.2.2 补偿方式选择分析

我国生态补偿方式主要有两类划分标准。

(1) 按补偿手段划分有5种:①货币补偿,形式有:补偿资金、抵押金、财政转移支付、贴息、复垦费等;②实物补偿,给予一定物质补偿;③智力补偿,通过免费提供技术培训、专业教育使补偿对象的综合素质、技术能力有所提升;④政策性补偿,各级政府通过制定各种优惠政策,让特定范围的群体享受优惠待遇或是赋予一定权力,如税收优惠,低息贷款等。⑤借助具体项目和工程来实现生态保护建设。

(2) 按补偿要素公共属性划分为政府补偿和市场补偿。政府补偿是通过行政手段实现环境保护。主要包括:①生态环境税,严格来讲说目前我国还没有建立起真正意义上的生态税收体系,但已实施并取得较好效果的排污收费制度为生态环境税收政策的完善奠定了法律基础和制度基础。②生态专项基金,我国已建立的专项资金主要有:a. 土地复垦资金,对因生产建设而造成破坏的土地通过实施复垦项目来恢复;b. 环保专项资金,对一些重点区域环境污染综合治理项目、防污治污等新技术推广提供支持;c. 新能源建设资金,通过优化农村能源结构,改善农村生态环境,支持范围重点在西部地区;d. 森林生态补偿基金,对国家级公益林的管理、保护、抚育等提供一定补偿。③财政转移支付,该种支付分为纵向和横向转移支付两种:纵向转移支付方式主要有税收返还、专项补助、各项结算补助和其他补助等。就我国牧区而言,草原生态补偿的纵向转移支付应包括两个层面:一是中央政府对牧区地方政府补偿;二是牧区地方政府对其下级基层政府和牧民补偿。纵向转移支付中应以中央政府为主,牧区地方政府配套,基层政府补充。横向转移支付是指地方政府或是同级政府之间通过财政横向划转,筹集补偿资金,支付生态环境服务费,实现生态服务供给和需求的平衡。我国牧区草原横向转移支付应包括两部分:①区域内的横向转移补偿,指牧区内富裕的市县向贫困市县转移支付;②区域间的横向补偿,牧区周边地方对牧区转移支付,可通过货币、实物等直接补偿方式,或是向中央缴纳生态消费税和补偿基金等间接形式进行横向补偿。

市场补偿是通过市场行为来达到改善生态环境而进行的各种活动总称。具体表现形式为生态环境受益者根据其享受的生态系统服务价值,结合自身支付意愿及经济发展水平,提供给生态环境保护者的补偿。市场补偿也会通过现金和实物等形式来进行,在实践中资金补偿最直接、最常见、操作性也最强。结合我国牧区实际情况,市场补偿的补偿主体应该包括依赖草原的各类企业,主要有两大类:第一类,草原地下矿藏资源利用者。该类企业在牧区引进大量污染严重工业项目如煤矿开采、油田建设等,对周围草原植被造成不同程度破坏,导致草原沙化、退化,破坏牧区整体生态环境。第二类:耗水型工业。该类企业过量开采地下水资源,导致下游水流量减少,水质恶化,草原缺少营养,抗旱能力减弱、自我恢复能力下降、

草原植被减少、生态环境恶化。补偿标准可将草原破坏程度及牧民损失作为企业补偿下限,企业收益作为补偿上限,牧民、牧区当地政府和企业根据市场交易规则最终确定补偿标准。

市场补偿是未来我国生态补偿主要发展方向,但是目前我国运用市场补偿来解决生态环境破坏、平衡受益者和受损者之间的利益条件还有待进一步完善。因此以政府补偿方式为主导,加以市场补偿为辅的生态补偿组合模式会更加高效便捷。

### 2.3 补偿保障机制分析

“如何确保生态补偿能够有效实施”是草原生态补偿保障机制的关键。为确保生态补偿机制实施效果,草原生态补偿保障机制应该包括以下4方面。

#### 2.3.1 法律保障机制

完善草原保护相关法律法规是落实草原生态补偿机制的前提和根本保障。目前我国虽然已按行业初步形成自然资源法律体系框架,但是各个资源单行法之间存在矛盾和冲突。因此,我国应强化草原保护的立法地位,制定保护草原的专项法律法规,对保护建设草原的具体措施、草原利用方式、开发强度、补偿标准、补偿措施等进行统一的明确规定,为草原生态补偿机制提供法律依据。

#### 2.3.2 公众参与机制

草原生态补偿机制的公众参与机制包含两个层面:一是牧区牧民的广泛参与,应赋予牧民更大的话语权,给予充分的自主选择权,允许并鼓励他们发表意见,提出改进措施,引导牧民广泛参与,不断推动工程实施。二是社会公众的广泛参与,社会公众的广泛参与是草原保护重要的驱动力,能够增强利益相关者对草原生态环境的了解和认知,促进草原生态补偿机制实施。

#### 2.3.3 监督管理机制

监督管理机制是建立和完善草原生态补偿制度必要前提,贯穿于生态补偿工作的各个环节。应包括:审定草原生态补偿对象,计算及确定补偿标准,补偿资金配置金额是否合理、是否配套到位,补偿税费的缴费标准及使用去向,评价及审核补偿效果。补偿监督管理机制需要更多公众参与进来,共同监督生态补偿机制运行情况。

#### 2.3.4 绩效评估机制

该机制对已实施的生态治理工程进行绩效评价,从而为推进后续工程实施提供科学依据。绩效评估的标准可从以下几个维度进行:草原生态补偿机制是否达到预期目标,即政策效果;补偿资金的投入量与资金的配置状况是否合理,即资源投入量;补偿资金投入量与补偿效果是否成正比,即经济效率;草原生态环境保护者、受损者和破坏者、受益者以及其他利益相关之间的补偿标准的分配是否合理,即公平性。

## 3 结论

牧区草原生态补偿机制的构建,应该在全面、深入掌握生态补偿机制的设计原则和理念的基础上,根据我国牧区草原生态环境、经济发展情况和牧民意愿,明确草原生态补偿责任、合理界定补偿范围、科学计算补偿标准、正确选择补偿方式、建立配套补偿制度,确保生态补偿机制发挥其应有功效,高效保护草原生态环境,早日变绿水青山为金山银山。

该文对草原生态补偿机制体系构建进行了整体、系统分析,明确了草原生态补偿的主体和补偿对象,在结合牧户生态补偿意愿基础上,将保护草原生态环境而导致牧区和牧民发展权受限由此产生的机会成本作为草原补偿标准;在草原生态补偿方式上,建立多元化、可持续的投融资渠道,以政府补偿方式为主导,加以市场补偿为辅的生态补偿组合模式,同时完善法律法规、公众参与、监督管理、绩效评估,从而为顺利推进后续生态治理工程提供强有力保障。

### 参考文献

[1] 胡振通,孔德帅,魏同洋,等.草原生态补偿:减畜和补偿的对等关系.自然资源学报,2015(11):1846-1859.

- [2] 刘爱军. 内蒙古草原生态保护补助奖励效应及其问题解析. 草原与草业, 2014 (2): 4-8.
- [3] 额尔敦乌日图, 花蕊. 草原生态保护补奖机制实施中存在的问题及对策. 内蒙古师范大学学报: 哲学社会科学版, 2013 (6): 147-152.
- [4] 文明, 图雅, 额尔敦乌日图, 等. 内蒙古部分地区草原生态保护补助奖励机制实施情况的调查研究. 内蒙古农业大学学报: 社会科学版, 2013 (1): 16-19.
- [5] 陈永泉, 刘永利, 阿穆拉. 内蒙古草原生态保护补助奖励机制典型牧户调查报告. 内蒙古草业, 2013 (1): 15-18.
- [6] 靳乐山, 胡振通. 草原生态补偿政策与牧民的可能选择. 改革, 2014 (11): 100-107.
- [7] 侯向阳, 杨理, 韩颖. 实施草原生态补偿的意义、趋势和建议. 中国草地学报, 2008 (30): 1-6.
- [8] 巩芳, 常青, 郝晓燕, 等. 草原生态的空间网络化补偿模式研究. 青海社会科学, 2009 (4): 5-8.
- [9] 李新一, 洪军, 刘杰, 等. 草原生态补偿的实践与探索. 内蒙古草, 2009 (21): 11-14.
- [10] 刘兴元, 尚占环, 龙瑞军. 草地生态补偿机制与补偿方案探讨. 草地学报, 2010 (18): 126-131.
- [11] 邓艳芳. 青海省草原生态环境现状调查研究. 草业与畜牧, 2012 (5): 40-43.
- [12] 王祥兵, 陈永祥. 草场资源可持续利用评价模型及实证研究. 中国农业资源与区划, 2015, 36 (2): 61-69.
- [13] 胡振通. 草原生态补偿: 生态绩效、收入影响和政策满意度. 中国人口·资源与环境, 2016, 26 (1): 165-176.
- [14] 李红, 姚蒙. 内蒙古草原生态保护补助奖励政策落实与实施成效. 草原与草业, 2016, 28 (4): 4-6.
- [15] 李静. 我国草原生态补偿制度的问题与对策——以甘肃省为例. 草业科学, 2015 (6): 1027-1032.
- [16] 李平, 孙小龙, 张江丽, 等. 草原生态补奖政策问题与建议. 中国草地学报, 2017, 39 (1): 1-6.
- [17] 于波, 姚蒙. 内蒙古2016年草原生态补奖效果分析及建议. 内蒙古科技与经济, 2018 (8): 3-4.
- [18] 张新华, 鲁金萍, 谷树忠, 等. 新疆草原生态补偿政策实施效应评价. 干旱区资源与环境, 2017 (12): 39-44.
- [19] Costanza R, d' Arge R, de Groot R, et al. The value of the world's ecosystem services and natural capital. Nature, 1997 (387): 253-260.
- [20] 陈仲新, 张新时. 中国生态系统效益的价值. 科学通报, 2000 (45): 17-21.
- [21] 谢高地, 张钰铨, 鲁春霞, 等. 中国自然草地生态系统服务功能价值. 自然资源学报, 2001 (16): 47-53.

## THE STUDY ON THE CONSTRUCTION OF GRASSLAND ECOLOGICAL COMPENSATION MECHANISM IN CHINA'S PASTORAL AREAS \*

Ye Han<sup>1</sup>, Fang Jing<sup>2\*</sup>, Zhu Lizhi<sup>2</sup>, Qu Junli<sup>1</sup>, Han Feng<sup>3</sup>,

(1. Strategic Research Center of Oil and Gas Resources, Ministry of Natural Resources, Beijing 100045, China;

2. Institute of Agricultural Economics and Development, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China;

3. China National Forestry Economic and Development Research Center, Beijing 100714, China)

**Abstract** This paper is intended to construct a scientific and reasonable grassland ecological compensation mechanism in China's pastoral areas, so as to better solve the problems existing in a series of ecological management projects and measures in pastoral areas in the past decade, such as the generally low standard of grassland ecological compensation, lack of policy flexibility, imperfect supervision system, lack of relevant corresponding guarantee mechanism and other issues. This paper, on the basis of combing the relevant domestic literature on grassland ecological compensation mechanism, conducted a comprehensive and systematic analysis and discussion on the grassland ecological compensation mechanism through comparing and analyzing the practice at home and abroad, summing up foreign successful experiences and qualitatively analyzing the elements of compensation mechanism according to the current situation of grassland ecological environment in China's pastoral areas. The main body of grassland ecological compensation in pastoral areas in China should be governments at all levels, and the objects of compensation should include herdsmen in pastoral areas, investors and builders of grassland ecological environment protection as well as local governments in pastoral areas. The opportunity cost caused by the limitation of pastoral areas and herdsmen's right to development due to the protection of grassland ecological environment should be regarded as the standard of grassland ecological compensation. The compensation

mode should adopt a combination model, with the central government's vertical transfer payments as the mainstay and market compensation as the supplement. The guarantee mechanism needed to improve the completion of laws and regulations, public participation, supervision and management and performance evaluation. In summary, to achieve the construction of grassland ecological compensation mechanism in pastoral areas of China, an integral, systematic and in-depth analysis should be made into the main body of compensation responsibility, the scope of compensation, the compensation standard, the compensation mode and the compensation guarantee mechanism. Only in this way can the grassland ecological compensation mechanism meet the actual needs of pastoral areas and provide strong support.

**Keywords** pastoral area; grassland; ecological governance; ecological compensation; mechanism

(上接第170页)

因此做好乡村音乐文化的传承工作十分重要。随着城市化进程的不断推进,乡村音乐的生存空间发生了很大变化,音乐表演形式受到冲击,音乐消费市场逐渐缩小,原有的表演技艺也逐渐流失,加上缺乏继承人等导致乡村音乐的生存生态被破坏。党的十九大报告指出,“要健全自治、法制、德治相结合的乡村治理体系”,其中德治就是建立在情感的和谐与交流基础之上的,而乡村音乐本身就具备这种连接情感的价值,因此要将优秀的乡村音乐文化镶嵌到乡村治理工作中,通过德治实现乡村的和谐有序。随着大批农民涌入城市,原本淳朴的乡风逐渐淡化,物质生活得到明显改善的同时乡村的精神文明建设面临困境,乡风文明建设可以借助优秀的乡村音乐文化勾起人们对当地文化的记忆来焕发新的气象,重新建立起淳朴重礼、邻里守望的文明乡

村。对乡村音乐文化的深入挖掘一方面极大地推动了乡村振兴战略的实施,另一方面也促进了乡民自身的继续发展和提高,这也是乡村音乐文化未来发展的方向所在。

习近平总书记指出:“让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁”,将文化传承上升至国家战略的层面,乡村音乐推动乡村文化重塑,参与乡村建设与振兴是大势所趋。乡村音乐作为宝贵的文化财富,全社会应为其传承和发展提供足够的空间,良好的环境及强有力的保护和支持。《记住乡愁:民间音乐文化传承教育理论与实践》一书的问世为乡村音乐的传承提供了极为珍贵的参考资料,让人受益匪浅。

文/芦佳(长春教育学院,讲师)