

我国草原生态补偿政策实施现状

杨勇¹, 杨磊²

¹内蒙古工业大学人文学院, 内蒙古 呼和浩特

²阿荣旗查巴奇林场, 内蒙古 呼伦贝尔

收稿日期: 2023年4月4日; 录用日期: 2023年5月5日; 发布日期: 2023年5月12日

摘要

为了解决草原生态持续恶化的问题, 我国于2011年开始实施草原生态补偿政策。随着我国生态补偿顶层设计逐步完善与健全, 12年间草原生态补偿政策在改善草原生态、提升农牧民生计、畜牧产业转型等方面发挥了重大作用, 但草原生态补偿政策在基层实施过程中出现的草补职能部门难以实现协调运行, 草补工作人员与草原监管人员队伍建设薄弱, 草原生态补偿保障的法律制度建设有待提升, 牧民意愿未能在政策制定中充分体现等问题影响着草原生态补偿政策的有效落实, 因此推进机构改革增强草补职能部门主观能动性、提升草补工作人员与草原监管人员队伍建设、健全草原生态补偿保障的法律制度建设、尊重牧民意愿提升牧民参与对落实草原生态补偿政策显得尤为重要。根据C旗田野调查, 结合学界已有的丰富文献, 总结以往草原生态补偿政策实施效果与第三轮草原生态补偿政策现状, 以期对第三轮草原生态补偿政策顺利实施提供助力。

关键词

草原生态补偿, 效果, 问题, 对策

Current Implementation of Grassland Ecological Compensation Policy in Our Country

Yong Yang¹, Lei Yang²

¹School of Humanities, Inner Mongolia University of Technology, Hohhot Inner Mongolia

²Along Banner Chabaqi Forest Farm, Hulunbuir Inner Mongolia

Received: Apr. 4th, 2023; accepted: May 5th, 2023; published: May 12th, 2023

Abstract

In order to solve the problem of grassland ecological deterioration, China began to implement the

文章引用: 杨勇, 杨磊. 我国草原生态补偿政策实施现状[J]. 世界生态学, 2023, 12(2): 159-163.

DOI: 10.12677/ije.2023.122019

grassland ecological compensation policy in 2011. With the gradual improvement and improvement of the top-level design of ecological compensation in our country, the policy of grassland ecological compensation has played a significant role in the past 12 years in improving grassland ecology, upgrading farmers' livelihood and the transformation of livestock industry. However, it is difficult for the relevant departments of grass compensation functions to realize the coordinated operation during the implementation process of grassland ecological compensation policy at the grassroots level. The effective implementation of the grassland ecological compensation policy is hampered by problems such as the weak construction of the staff of grass compensation and grassland supervision personnel, the need to improve the legal system of grassland ecological compensation guarantee, and the failure to fully reflect the wishes of herdsmen in policy formulation. Therefore, it is particularly important to promote institutional reform to enhance the subjective initiative of functional departments of grassland compensation, improve the construction of staff of grassland compensation and grassland supervision personnel, improve the construction of legal system of grassland ecological compensation guarantee, and respect the will of herdsmen to enhance their participation in the implementation of grassland ecological compensation policies. According to the field investigation of C Banner combined with the abundant literature in the academic circle, the implementation effects of the previous grassland ecological compensation policies and the current situation of the third round of grassland ecological compensation policies were summarized in order to provide help for the smooth implementation of the third round of grassland ecological compensation policies.

Keywords

Grassland Ecological Compensation, Effect, Problem, Countermeasure

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

国外学者早于上世纪 60 年代便开始了生态补偿研究, 截至目前国外主要以 Wunder 为代表的科斯理论、庇古理论以及其他相关理论为主流理论对生态补偿进行研究。国内的生态补偿研究始于上世纪 80 年代, 学者张诚谦于《论可更新资源的有偿使用》一文中首次对“生态补偿”的概念进行论述, 随着生态补偿在我国不同领域的研究探讨, 生态补偿在我国生态系统治理中愈发承担着重要作用。草原生态补偿作为生态补偿中的重要一环, 在多年的理论与实践研究中学界围绕草原生态补偿运行机制组成要素即补偿主体、补偿客体、补偿方式、补偿标准、补偿保障等方面取得了丰硕的成果。牧民是草原最直接的利用者、草原生态补偿政策终端受偿者, 牧民自愿遵守和配合政策, 对草原生态补偿政策成功落实、草原生态系统有序美好发展起着重要作用, 出于牧民的重要性, 牧民反馈即牧民意愿在近年草原生态补偿研究中占有重要一席。

2. 生态补偿的顶层设计

生态补偿是生态文明建设的重要组成部分, 2015 年《生态文明体制改革总体方案》明确将建立完善生态保护补偿机制作为促进我国生态文明建设的重要保障措施, 2016 年《关于健全生态保护补偿机制的意见》的目标: 2020 年, 实现森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿全覆盖, 2017 年《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》文中指出划定并严守生态保护红线, 是健全生态文明制度体系、推动绿色发展的有力保障, 2021 年《关

于深化生态保护补偿制度改革的意见》目标: 2035年, 与经济社会发展状况相适应的生态保护补偿制度基本完备, 2035年适应新时代生态文明建设要求的生态保护补偿制度基本定型。随着我国生态文明建设的重视程度和进程不断加大加快, 生态补偿的顶层设计也随之逐步完善与健全。

3. 草原生态补偿政策的实施效果

2011年我国正式实施草原生态补偿政策, 意味着我国草原生态补偿的实践研究步入正轨, 实现了草原生态补偿理论与实践研究并行。截至目前我国正在第三轮草原生态补偿政策实施周期中, 实施范围覆盖河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、四川、云南、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆等13个省(自治区)以及新疆生产建设兵团和北大荒农垦集团有限公司, 草原生态补偿政策主要根据草原的生态属性将不同程度的退化、沙化草场划分为禁牧与草畜平衡草场, 以改善草原生态, 并对因实施禁牧、草畜平衡管理方式而造成经济损失的牧民发放补偿资金, 以保证政策长久而稳定的实施。草原生态补偿政策实施的12年对草原生态、农牧民生计、牧区畜牧生产起到了显著正向作用。

(一) 生态效果方面

以青海省黄南自治州、内蒙古新巴尔虎右旗为例的研究显示, 草原生态恶化趋势得到遏制, 草原植被覆盖度上升, 草地产草量提高, 天然草地得到修养生息的机会, 草原生态得到有效改善。结合2001~2020年间内蒙古草原植被覆盖度波动上升趋势与2021年内蒙自治区草原检测报告中草地产草量上升、草原生态保护项目实施区与内蒙古界内各流域草原植被覆盖度增加的情况可知, 草原生态补偿政策的实施使草原生态得到明显改善[1][2]。

(二) 农牧民生计方面

草原生态补偿政策宏观层面取得良好效果提升了农牧民生计、促进了农牧民职业水平分化即农牧民的非农牧就业、推动了农牧区劳动力向城镇转移、提升了农牧民的融资能力, 但仍存在生计方式对草地资源依赖程度高、收入来源单一的情况。此外研究显示政策实施与牧民生计对草地资源的依赖程度呈现“倒U型关系”, 即在达到拐点前补偿资金越高牧民生计对草地资源依赖度越高, 拐点之后随着补偿资金的升高牧民生计对草地资源的依赖程度会逐步降低, 依照目前补偿标准的设定, 我国绝大多数地区处在倒U型左侧, 因此提高补偿标准增加牧民补偿资金收入, 可以提升牧民生计能力并降低牧民生计对草地资源的依赖[3]。

(三) 畜牧生产方面

畜牧生产宏观层面体现为专业化规模化趋势提升、牧户抗灾能力提高、以市场需求和草地资源结合为导向的畜种改良水平提升。以内蒙古自治区为例, 具体数据表现为截至2021年底内蒙古全区农牧民合作社和示范社共达10070家、录入全国系统的各类家庭农牧场共达28万户[4]。此外草补偿政策实施背景下畜牧生产方面暴露出的问题表现为牧区禁牧休牧与草畜平衡管理方式减少了可使用草地资源增加了牧户的饲草投入从而增加了牧户的养殖成本, 而提升的养殖成本并不能通过现下的补偿标准得到有效弥补。

4. 草原生态补偿政策在基层实施中出现的问题

草原生态补偿政策的实施于生态效果、农牧民生计、畜牧生产等方面起到了推动作用, 草原生态补偿政策实施下的畜牧产业愈发成为地区经济发展的坚实基础且后续发展势头强劲。根据C旗田野调查与前人文献发现草原生态补偿政策在基层实施过程出现的草补职能相关部门难以实现协调运行, 草补工作人员与草原监管人员队伍建设薄弱, 草补相关法律法规建设有待提升, 牧民意愿未能在政策制定中充分体现等问题, 影响着草原生态补偿政策的有效实施。

(一) 草补职能相关部门难以实现协调运行

2018年我国实施机构改革,草补职能从农牧局被划分至重建的林草局、农科局、自然资源局、财政等部门,草原工作站人员整体转隶至林草局。机构改革将草补职能划分一方面克服了草补职能交叉、草补相关工作重叠的弊端,在草补职能相关部门间构建了机构间协调运行机制,但另一方面使得新建或重组的机构职能发生变化、转隶等人事变动与机构职能转移不彻底使得机构间难以形成有效的运行机制,阻碍了草补职能的有效实施[5]。基层第三轮草补政策实施方案出台不及时正是草补相关职能部门未主动担负起牵头工作、机构间未实现协调运行的结果。

(二) 草补工作人员与草原监管人员队伍建设薄弱

草补工作人员队伍建设薄弱主要体现在草补工作人员多由草补职能相关部门内的工作人员兼任、工作人员不具备草补相关的专业背景。草原监管人员的队伍建设薄弱体现在草原监管人员数量不足、执法出行经费不足、执法能力不足等问题,使得草原监管人员难以实现对禁牧、草畜平衡制度落实情况的有效监管。

(三) 草原生态法律制度建设有待提升

草原生态系统具有复合性的特征,因此草原生态补偿的相关法律体现于诸多领域,例如《草原法》《畜牧法》《森林法》《土地管理法》《防沙治沙法》等。诸多的规范性文件从不同领域对草原生态补偿进行保驾护航,但草原生态法律制度建设的规范性文件分散性立法、实体性规范多于程序性规范、可操作性差,未规范补偿相关方权责义务等问题影响了草原生态补偿保障,成为草原监管人员执法过程中缺乏有效执法依据、牧户偷牧超牧的主要原因[6] [7]。

(四) 牧民意愿未能在政策制定中充分体现

根据田野调查,发现C旗D苏木某嘎查在第三轮草补政策实施方案出台后,存在嘎查多数牧户草场被C旗林草局行政规划为禁牧管理的问题,该嘎查牧户对此表示不解,认为自家草场具备草畜平衡管理的标准。牧民不解的原因主要是由于C旗林草局在政策制定过程中关于禁牧区与草畜平衡区的划定完全出于行政规划,并未就C嘎查禁牧区划定与C嘎查牧民或牧民代表进行沟通协商,未就草场管理方式变更进行公开征求意见、座谈会、听证会等程序,使得牧民意愿未能在政策制定中充分体现。牧户面对生计与禁牧管理也许会铤而走险进行偷牧超牧等行为,不利于草原监管与草原生态美好。

5. 完善草原生态补偿政策的建议

持续推进机构改革,草补职能相关部门加强主观能动性发挥草补职能,变各司其职各行其是为同舟共济戮力同心,草补职能牵头部门发挥带头作用协调机构间职能运行,其余相关部门也积极响应做好配合工作,共同完成草补政策的实施工作与后续监管、保障等工作。

完善与提升草补工作人员与草原监管人员队伍建设。草补职能部门设置固定、专业的工作人员专门负责草补工作。草原监管方面应增加人员数量、提高人员待遇、提高执法装备水平提供充足的执法出行经费、提升草原监管人员法律素养增加教育培训以增强草原监管人员的执法能力、执法水平与执法权威,有效提升对草畜平衡、禁牧休牧制度落实情况的监管力度。

草原生态法律制度的建设是我国依法治国的具体体现,因此要提升草原生态法律制度的建设水平,针对存在的问题应出台可操作性强同时规范补偿主体和补偿对象自身对于草原生态补偿的权力责任义务意识的规范性文件,以作为草原监管人员草原执法的有利法律依据、约束牧户的不规范行为。

禁牧区的划定在考虑草地资源生态属性的同时应将牧民意愿纳入考量范围,若排除牧民意愿,出于草场生态属性而将草场行政规划为禁牧区,那么牧民可能会出于生计难题采取偷牧超牧等行为从而增加草原监管人员的监管困难。因此建议草补职能相关部门与嘎查代表等责任方在进行公开征求意见、座谈会、听证会等程序之后再草场转为禁牧管理,从而增加牧民参与、增强牧民对政策的理解、提升牧民

保护草原的积极性与责任感, 才能切实有效的实施草原禁牧休牧、草畜平衡管理制度。

6. 总结

总而言之, 目前草原生态补偿困难主要体现在: 职能部门、工作人员、法律保障、牧民合理参与等方面。这些问题是草原生态补偿政策的重中之重, 增强职能部门担当并使其权责清晰、提高工作人员队伍建设、完善法律保障、尊重牧民意愿增强牧民参与才能有效落实草原生态补偿政策、改善草原生态、惠及农牧民, 切实履行绿水青山就是金山银山理念, 实现人与自然和谐共生。

参考文献

- [1] 沈贝贝, 魏一博, 马磊超, 徐大伟, 丁蕾, 侯路路, 秦琪, 辛晓平. 内蒙古草原植被覆盖度时空格局变化及驱动因素分析[J]. 农业工程学报, 2022, 38(12): 118-126.
- [2] 内蒙古自治区草原遥感及应急技术储备重点实验室, 内蒙古自治区林业和草原监测规划院, 内蒙古自治区林业和草原工作总站, 等. 2021年内蒙古自治区草原监测报告(节选) [J]. 草原与草业, 2022, 34(2): 61-62.
- [3] 周升强. 草原生态补奖政策对农牧民生计影响研究[D]: [博士学位论文]. 咸阳: 西北农林科技大学, 2020.
- [4] 内蒙古自治区新闻办. 自治区政府新闻办召开自治区农牧业高质量发展新闻发布会[EB/OL]. http://nmt.nmg.gov.cn/gk/xwfbh/202112/t20211223_1984465.html, 2023-05-10.
- [5] 秦海波. 环境治理研究: 以社会——生态系统为框架[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018.
- [6] 古力克孜·拜克日, 郑婧予, 李媛辉. 中国草原立法中法律责任规定之不足与完善[J]. 草业科学, 2022, 39(4): 806-818.
- [7] 孙雪, 刘晓莉. 我国草原生态补偿法制建设的时代意义[J]. 贵州民族研究, 2019, 40(11): 44-51.