



经济管理学术文库·经济类

# 草原生态建设补偿机制

## ——基于中国西部地区的研究

Eco-compensation Mechanisms of Ecological  
Environmental Construction of Grasslands:  
Based on Research in Western China

洪冬星 / 著



经济管理出版社  
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

内蒙古哲学社会科学规划办公室

本书出版得到 内蒙古自治区高等院校人文与社会科学重点研究基地内蒙古农业大学内蒙古农村牧区发展研究所 资助  
内蒙古



经济管理学术文库·经济类

# 草原生态建设补偿机制

## ——基于中国西部地区的研究

Eco-compensation Mechanisms of Ecological  
Environmental Construction of Grasslands:  
Based on Research in Western China

洪冬星 / 著



经济管理出版社  
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

**图书在版编目 (CIP) 数据**

草原生态建设补偿机制：基于中国西部地区的研究/  
洪冬星著 —北京：经济管理出版社，2012. 2

ISBN 978 - 7 - 5096 - 1754 - 0

I. ①草… II. ①洪… III. ①草原保护—生态环境  
—研究—西南地区 ②草原保护—生态环境—研究—  
西北地区 IV. ①S812. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 277108 号

**出版发行：经济管理出版社**

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话：(010) 51915602 邮编：100038

印刷：北京银祥印刷厂

经销：新华书店

组稿编辑：王光艳

责任编辑：魏晨红

责任印制：杨国强

责任校对：李玉敏

720mm × 1000mm/16

10.75 印张 134 千字

2012 年 4 月第 1 版

2012 年 4 月第 1 次印刷

定价：38.00 元

书号：ISBN 978 - 7 - 5096 - 1754 - 0

**· 版权所有 翻印必究 ·**

凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部  
负责调换。联系地址：北京阜外月坛北小街 2 号

电话：(010) 68022974

邮编：100836

# 序

近年来，由于人类对草原的持续利用，再加上多变的气候，加剧了草原生态系统的退化，这对中国西部地区脆弱的草原生态系统的影响尤其突出，草原生态系统服务供给一直在减少，对人类福祉构成了威胁。

中国西部地区草原生态建设和保护发挥着巨大的环境效益，然而由于草原生态系统服务供给具有公共品属性，传统市场无法实现其经济价值。学界和实践工作者都已经意识到了问题的严重性，试图从完善草原承包制度、转变生产方式、合理利用草原和建立保护区等多个方面进行探讨，解决这一问题。为弥补以往研究存在的不足，洪冬星同志在内蒙古农业大学攻读博士学位期间，经过四年的努力，基于中国西部地区草原生态建设的现实，对草原生态建设补偿机制和配套政策进行了系统的研究。呈现在读者面前的《草原生态建设补偿机制——基于中国西部地区的研究》一书就是在她博士学位论文基础上修改而成的学术专著。

该书有以下几个特点：第一，阐释了草原生态建设补偿政策的特征和运行现状，说明在特定的社会经济背景下设计生态补偿制度的原因及其设计方式。第二，评价了草原生态建设补偿政策的绩效，积极



寻找建立和完善草原生态建设补偿的新机制。第三，揭示出草原生态建设补偿政策需要与其他政策一起实施才能确保草原生态建设的持续发展和草原生态系统服务供给的改善。

期望该书的出版能够对关心草原生态建设补偿问题的各界人士有所裨益，也希望作者能够在现有研究的基础上进行不懈的跟踪研究，做出更大的贡献。

当然，书中也存在一些不足，如在草原生态建设补偿额度确定方面的研究比较单薄，生态补偿也不应该被看成是生态系统保护的终极解决方案等。

修长柏

2011年11月20日于呼和浩特

# 前 言

随着中国草原生态建设和保护的范围及力度的不断加大，草原生态环境效益在一定程度上得以恢复。然而由于草原生态系统服务具有公共品属性，传统市场无法实现其经济价值。这就使得依靠草原谋生的牧户一方面受到草原生产力下降的影响，另一方面还要应对不同程度的草原保护举措，牧户利益受损，草原保护动力下降。针对此问题，本书对建立和完善中国西部地区草原生态建设补偿机制和配套政策进行了系统的研究。

本书首先阐释了草原生态建设补偿政策的特征和运行现状，说明在特定的社会经济背景下设计生态补偿制度的原因及其设计方式；然后评价了草原生态建设补偿政策的绩效，在此基础上寻找建立和完善草原生态建设补偿的新机制。最后运用相关性分析和 Tobit 模型分析，揭示出草原生态建设补偿政策需要与其他政策一起配套实施才能确保草原生态建设的持续发展和草原生态系统服务供给的改善。

研究结果表明：当前草原生态建设补偿政策项目采用由中央政府设计、投资和地方政府执行的模式，这种模式缺乏政策的可持续性并造成更大的变数和风险；补偿标准的统一并不意味着公平，而且实际机会成本要比补偿率高或者低；由于作为公共品的草原生态系统服务



的受益者范围不同，草原生态系统服务可以划分为全球性的、全国性的和地方性的生态系统服务类型。在此基础上，从纵、横两个方向构建西部草原生态建设补偿机制的基本框架，确定了西部草原生态建设补偿主体和补偿对象、补偿标准以及补偿期限的问题。

在设计生态建设补偿机制时，要在理解牧户复杂的土地保护决策基础上，考虑到与其他策略相结合来提高草原生态建设补偿机制的有效性。这一结果有助于针对恢复和保护具有高度脆弱性的中国西部草原生态系统服务的补偿政策的设计和完善。

作者

2011 年 11 月

# 目 录

|                                             |    |
|---------------------------------------------|----|
| 第 1 章 绪论 .....                              | 1  |
| 1.1 研究背景 .....                              | 1  |
| 1.1.1 建立和完善西部地区草原生态建设补偿机制的<br>必要性和紧迫性 ..... | 4  |
| 1.1.2 建立和完善西部地区草原生态建设补偿机制的<br>重大实践意义 .....  | 10 |
| 1.2 研究问题与相关概念 .....                         | 12 |
| 1.2.1 问题的提出及其界定 .....                       | 12 |
| 1.2.2 相关概念 .....                            | 13 |
| 1.3 研究目的、方法和技术路线 .....                      | 15 |
| 1.3.1 研究目的 .....                            | 15 |
| 1.3.2 研究方法 .....                            | 15 |
| 1.3.3 技术路线 .....                            | 17 |
| 1.4 本书可能的创新之处 .....                         | 18 |
| 1.5 本书的框架 .....                             | 19 |





|                                    |           |
|------------------------------------|-----------|
| <b>第2章 生态建设补偿机制研究综述</b>            | <b>21</b> |
| 2.1 国外研究动态                         | 21        |
| 2.2 中国生态补偿机制和政策研究现状                | 27        |
| 2.2.1 理论研究                         | 28        |
| 2.2.2 生态补偿实践                       | 29        |
| 2.2.3 中国生态补偿理论与实践述评                | 30        |
| <b>第3章 草原生态建设补偿机制研究的理论基础</b>       | <b>31</b> |
| 3.1 草原生态建设补偿机制的经济学理论基础             | 31        |
| 3.1.1 公共品理论                        | 31        |
| 3.1.2 外部性理论                        | 33        |
| 3.1.3 生态经济学理论                      | 34        |
| 3.1.4 新制度经济学理论                     | 34        |
| 3.1.5 博弈论                          | 37        |
| 3.1.6 自然资源价值理论                     | 38        |
| 3.1.7 可持续发展理论                      | 42        |
| 3.2 草原生态建设补偿机制重要的管理学理论基础——<br>激励理论 | 42        |
| <b>第4章 草原生态建设补偿机制研究的理论背景和分析框架</b>  | <b>44</b> |
| 4.1 草原生态建设与草原生态系统服务                | 44        |
| 4.2 草原生态建设补偿机制                     | 51        |
| 4.2.1 生态补偿的概念及其讨论                  | 51        |
| 4.2.2 草原生态建设补偿机制                   | 53        |
| 4.3 草原生态建设补偿制度分析框架:设计、绩效和相互作用      | 55        |



|                                          |           |
|------------------------------------------|-----------|
| 4.3.1 生态补偿制度研究 .....                     | 55        |
| 4.3.2 草原生态建设补偿制度设计 .....                 | 55        |
| 4.3.3 草原生态建设补偿制度绩效 .....                 | 56        |
| 4.3.4 草原生态建设补偿制度的相互作用 .....              | 57        |
| 4.4 小结 .....                             | 58        |
| <b>第5章 西部地区草原生态建设补偿实践和相关政策评析 .....</b>   | <b>59</b> |
| 5.1 草原生态建设补偿政策和现实背景 .....                | 59        |
| 5.1.1 草原生态建设补偿政策背景 .....                 | 59        |
| 5.1.2 建立草原生态建设补偿机制的现实选择 .....            | 62        |
| 5.2 西部草原生态建设补偿政策的制定及其内容 .....            | 65        |
| 5.3 草原生态建设补偿实践和政策的绩效评价——<br>以内蒙古为例 ..... | 69        |
| 5.3.1 生态效益评价 .....                       | 69        |
| 5.3.2 畜牧业生产经营方式 .....                    | 74        |
| 5.3.3 项目区牧民生产和生活的影响 .....                | 74        |
| 5.4 草原生态建设补偿制度讨论 .....                   | 77        |
| <b>第6章 牧户实施的草原保护实践和草原生态补偿意愿研究 .....</b>  | <b>84</b> |
| 6.1 数据采集与分析方法 .....                      | 85        |
| 6.1.1 研究步骤和研究思路 .....                    | 85        |
| 6.1.2 调查内容及问卷设计 .....                    | 87        |
| 6.1.3 调研实施情况 .....                       | 87        |
| 6.1.4 调查数据的分析 .....                      | 88        |
| 6.1.5 数据统计分析工具 .....                     | 88        |
| 6.2 调研结果分析 .....                         | 89        |



|                                     |                                             |            |
|-------------------------------------|---------------------------------------------|------------|
| 6.2.1                               | 调研旗县（管理区）概况及草原建设调研结果<br>对比分析 .....          | 89         |
| 6.2.2                               | 被调研户的基本特征分析 .....                           | 95         |
| 6.2.3                               | 被调研户的草原生态补偿意愿与其社会、经济、<br>认知、生理特征的相关分析 ..... | 108        |
| 6.2.4                               | 基于 Tobit 模型的农牧民参与草原生态补偿<br>意愿分析 .....       | 111        |
| 6.3                                 | 结论 .....                                    | 114        |
| <b>第7章 西部地区草原生态建设补偿机制的构建 .....</b>  |                                             | <b>117</b> |
| 7.1                                 | 建立和完善西部地区草原生态建设补偿机制所<br>秉持的基本理念 .....       | 117        |
| 7.2                                 | 建立和完善西部地区草原生态建设补偿机制的<br>基本原则 .....          | 118        |
| 7.3                                 | 西部地区草原生态建设补偿机制框架 .....                      | 120        |
| 7.3.1                               | 西部地区草原生态建设补偿机制的基本框架 .....                   | 120        |
| 7.3.2                               | 西部地区草原生态建设补偿主体和补偿对象的<br>界定 .....            | 123        |
| 7.3.3                               | 西部地区草原生态建设补偿额度的确定 .....                     | 125        |
| 7.3.4                               | 西部地区草原生态建设补偿期限的确定 .....                     | 127        |
| <b>第8章 建立和完善西部地区草原生态建设补偿机制的配套政策</b> |                                             |            |
|                                     | <b>体系研究 .....</b>                           | <b>129</b> |
| 8.1                                 | 构建和完善我国草原生态建设补偿法律法规体系 .....                 | 129        |
| 8.2                                 | 完善各级政府间纵向财政转移支付制度，构建横向<br>转移支付机制 .....      | 131        |

|                                                               |            |
|---------------------------------------------------------------|------------|
| 8.3 建立多元化的和可持续的融资渠道, 推动政治和社会参与草原生态建设投资的意愿, 促进社会经济的可持续发展 ..... | 132        |
| 8.4 系统规划和全面监管草原生态建设补偿机制运行 .....                               | 137        |
| 8.5 深化草原资源产权管理, 建立规范的草原产权流转制度 .....                           | 139        |
| 8.6 在项目设计和执行过程中赋予当地社区更大的话语权, 并给予牧户充分的自主选择权 .....              | 140        |
| 8.7 实行适应性管理, 强化项目区域的能力构建 .....                                | 142        |
| <b>第9章 全书结论和有待进一步研究的问题 .....</b>                              | <b>144</b> |
| 9.1 结论 .....                                                  | 144        |
| 9.2 有待进一步研究的问题 .....                                          | 147        |
| <b>参考文献 .....</b>                                             | <b>149</b> |
| <b>后记 .....</b>                                               | <b>158</b> |

# 第1章 绪论

## 1.1 研究背景

健康的生态系统及其所供给的服务有助于维持和增加人类福祉，是人类生存繁衍和社会经济发展的基础。1960 ~ 2000 年，随着全球人口的成倍增加和世界经济增长超过六倍，人类对生态系统服务的需求大大增长，再加上气候变化的影响，其结果是全球约 60% ~ 70% 的生态系统服务是在退化或不可持续利用（Millennium Ecosystem Assessment<sup>①</sup>，MEA，2005），成为人类社会可持续发展的重要约束。为了确保生态系统成为适合人类生存与可持续发展的生命支持系统，人们越来越关注寻求改善生态系统管理和提高生态系统服务供给的途径。近

---

<sup>①</sup> 千年生态系统评估（Millennium Ecosystem Assessment，MEA）是由时任联合国秘书长安南在 2000 年发起并在 2001 ~ 2005 年进行。来自 95 个国家的 1300 多名科学家参与此项工作。目的就是评估生态系统变化对人类福祉造成的后果和需要采取行动提高保护和可持续利用生态系统及其对人类福祉的贡献的科学依据。

年来，生态补偿作为一种保护生态系统的新范式和政策创新已经越来越多地被发达国家和发展中国家所应用。

中国作为目前世界上人口最多的国家，经济蓬勃发展。改革开放以来，国内生产总值（GDP）年均增长率超过9%，成为世界上经济增长速度最快的国家之一。进出口总额超过2.2万亿美元，跃居全球第三。庞大的人口和经济总量给生态环境造成了巨大的压力和发展的不均等。我国是一个发展中国家，生态资源的经济价值没有被充分认识，主要依靠大量消耗生态环境资源，通过提供大量的初级产品来实现经济发展的目标。正是在这种经济发展模式下，在自然因素和人为因素的相互作用下，我国经济潜力的增长速度远远超过了生态潜力的增长速度，已经导致局部甚至全局性的生态系统与经济系统的失衡。环境持续退化引发的经济损失每年占GDP的比重为5.5%~9.8%（见表1-1），这些损失表现在水土流失、土地荒漠化、森林退化、草原退化、生物多样性锐减，并与人类的健康、经济、社会公正以及国家安全密切联系。中国比其他国家面临着更大的环境挑战。在对142个国家的环境可持续性评估中，中国排名第129位，在发展中国家中仅高于尼日利亚。人均生态足迹<sup>①</sup>是1.6全球公顷，低于2.2全球公顷的全球平均生态足迹水平（《中国生态足迹报告》，2008）。所以，合理利用自然资源，恢复和保护自然环境及其生态潜力是中国当前的迫切需要。

表1-1 部分发展中国家环境污染与生态退化的经济损失情况

| 国家      | 中国      | 印度  | 墨西哥 | 印度尼西亚 | 泰国  |
|---------|---------|-----|-----|-------|-----|
| 占GDP(%) | 5.5~9.8 | 4.5 | 3.3 | 2.0   | 2.0 |

资料来源：曾献印．新型工业化道路的环境管理对策．资源环境经济学进展，2004（2）．

① 所谓“生态足迹”，表示满足人类的资源消费和吸纳废物所需要的土地和水域数量。它包括生产粮食的耕地，生产羊毛、肉蛋等畜产品的草地，吸收二氧化碳的森林等。这一概念已在世界范围内被广泛用于全面衡量人类对自然资源的消耗程度。



目前,中国正处于由计划经济向市场经济转变的重要时期,传统的指令性控制和其他基于遏制作用的保护方式,如建立保护区和禁止砍伐等是必要的,但却是不够的,生态环境仍在继续恶化。面对越来越大的环境退化压力,利用法律、经济、技术手段解决环境问题显得越来越重要。由于环境保护和生态建设具有公共品属性,并且具有正的空间外部性,这就使得各级地方政府、企业和居民对生态保护和建设望而却步。生态建设和生态系统服务的供给成本由生态建设区域居民和当地政府承担,但是受益范围却是区域性的或者全国性的。这种生态系统服务保护的成本和收益的不匹配、权利与义务关系失衡是中国生态环境退化和生态系统服务供给不足的最重要原因。因此,建立和完善多方参与、受益方共同支付生态保护与建设和管理成本的长效补偿机制是解决生态问题的根本。正是在这样的背景下,利用经济激励机制促进生态保护和建设的政策安排受到政府、公民的日益关注,生态补偿近年来成为国内一个不断升温的热点问题。2005年12月颁布了《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》,2006年温家宝总理在第六次全国环保大会讲话中指出:“要按照谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁受益谁补偿、谁排污谁付费的原则,完善生态补偿政策,建立生态补偿机制。”2007年胡锦涛总书记在十七大报告中明确指出:“实行有利于科学发展的财税制度,建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制。”2009年温家宝总理在十一届全国人大二次会议的政府工作报告中再次明确提出:“加快建立健全矿产资源有偿使用制度和生态补偿机制。”中央的一系列文件如《国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》、《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》、《国务院2006年工作要点》等,都明确要求“加快建立生态补偿机制”或“抓紧建立生态补偿机制”。全国人民代表大会、全国政治协商会议关于加强环境保护、建立生态建设补偿机制,特别



是建立自然保护区、流域和矿山开发生态补偿机制的提案和建议逐年上升,充分反映了社会各阶层的强烈愿望。与此同时,中国理论界和学术界也开展了大量的相关研究。中国环境和发展国际合作委员会以李文华院士为中方组长的《生态效益补偿机制和政策研究》课题组认为:“中国目前已经具备了建立生态建设补偿机制的科学研究基础、实践基础和政治意愿。”

但从总体上说,中国的生态建设补偿机制仍处在制定和执行的初期阶段,就其特征和功能而言,有许多问题需要解决。一方面,没有确定科学、合理的生态补偿内容;另一方面,没有一个生态补偿的多层次的制度规范,包括完善的和相关的法律法规、相关的补偿标准评价体系、具体的操作程序以及协调和监督机制。生态建设补偿机制是在一定的环境、经济、社会和政治背景下建立起来的,并受到一些利益相关者的推力和拉力的支配(路径依赖)。再加上我国地域范围广、地区差异大、生态问题复杂的实际情况,分地区、分类型系统研究生态建设补偿机制和配套政策,是全面推进生态建设补偿理论和实践发展、实现真正建设一个资源保护型和环境友好型的社会的必然要求。

### 1.1.1 建立和完善西部地区草原生态建设补偿机制的必要性和紧迫性

(1) 西部地区草原生态地位突出,草原生态系统脆弱,影响波及范围广泛且深远。中国西部<sup>①</sup>土地总面积 6.75 亿公顷,其中草原面积 3.31 亿公顷,约占土地总面积的 49.04%,构成了西部土地资源 and 环境空间的主体(见图 1-1),草原面积占全国草原总面积的 84.10%。

---

<sup>①</sup> 西部地区涉及内蒙古、新疆、青海、西藏、云南、甘肃、宁夏、贵州、广西、陕西、四川和重庆 12 个省(区、市)。





这里的草原生态系统有着不同于其他生态系统的独特的生物地球化学过程，所处气候带范围是从热带到寒温带，再加上土壤类型变化大，成为丰富的植物和动物多样性的家园，被排列为世界上第二个物种多样性最丰富的草原地区。西部地区草原在我国占据着特殊的生态地理位置（大部分位于生态脆弱带上），对气候和环境变化反应十分敏感，生态系统非常脆弱。

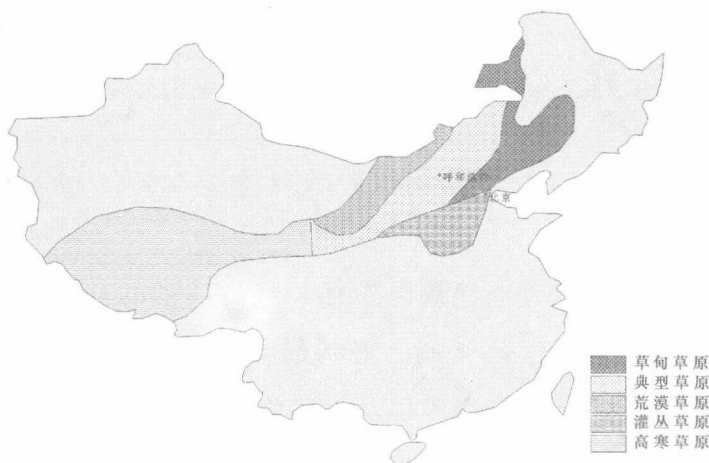


图 1-1 中国西部地区草原生态资源概况

草原生态系统及其生物资源在地区整体经济发展和人们的福祉中发挥着重要作用。①牧民的生计在很大程度上取决于草原地区的植物、水、动物和草原上发现的其他自然资源。居住在草原环境或其毗邻地区中的其他人也直接或间接依靠草原资源。②草原为多种野生生物，尤其是为有蹄类和大型食草动物提供栖息地，大量的鸟类和其他哺乳动物也寄居于草原。③该地区野生的和家驯的动植物丰富的基因多样