



国家智库报告 2015 (7)

National Think Tank

内蒙古草原可持续发展 与生态文明制度建设研究

中国社会科学院农村发展研究所 著
农业资源与农村环境保护创新团队

THE GRASSLAND SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND ECO-
CIVILIZATION SYSTEM CONSTRUCTION OF INNER MONGOLIA



国家智库报告 2015 (7)

National Think Tank

内蒙古草原可持续发展 与生态文明制度建设研究

中国社会科学院农村发展研究所 著
农业资源与农村环境保护创新团队

THE GRASSLAND SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND ECO-CIVILIZATION SYSTEM CONSTRUCTION OF INNER MONGOLIA



图书在版编目(CIP)数据

内蒙古草原可持续发展与生态文明制度建设研究 / 中国社会科学院农村发展研究所农业资源与农村环境保护创新团队著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 6

(国家智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6338 - 2

I. ①内… II. ①中… III. ①草原—可持续性发展—生态文明—制度建设—研究—内蒙古 IV. ①X321. 226

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 124454 号

出版人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特约编辑 赵 丽
责任校对 朱妍洁
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2015 年 6 月第 1 版
印 次 2015 年 6 月第 1 次印刷

开 本 787 × 1092 1/16
印 张 8.25
插 页 2
字 数 111 千字
定 价 36.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

项目组负责人：李 周 中国社会科学院农村发展研究所
所长、研究员

项目组成员：孙若梅 中国社会科学院农村发展研究所
室主任、研究员

包晓斌 中国社会科学院农村发展研究所
副研究员

尹晓青 中国社会科学院农村发展研究所
副研究员

操建华 中国社会科学院农村发展研究所
副研究员

陈秋红 中国社会科学院农村发展研究所
副研究员

执 笔 人：第一篇 包晓斌
第二篇 尹晓青
第三篇 操建华 孙若梅
第四篇 李 周 孙若梅

目 录

第一篇 内蒙古草原生态补偿机制研究

第一章 研究背景和意义	(3)
第一节 内蒙古草原生态补偿的背景	(3)
第二节 建立草原生态补偿机制的现实需求	(4)
第三节 建立草原生态补偿机制的可行性分析	(5)
第二章 国外草原生态补偿的实践	(7)
第一节 生态补偿的内涵和方法	(7)
第二节 国外草原生态补偿的主要模式	(8)
第三节 国外草原生态补偿的成功经验	(11)
第四节 国外草原生态补偿机制的借鉴与启示	(12)
第三章 内蒙古草原生态补偿的进展与成效	(14)
第一节 内蒙古草原生态保护的政策变化	(14)
第二节 草原生态奖补政策的实施效果	(18)
第三节 草原生态补偿存在的问题	(21)
第四章 内蒙古草原生态补偿机制的框架设计	(25)
第一节 草原生态补偿机制的含义	(25)

第二节	草原生态补偿主体	(25)
第三节	草原生态补偿范围和补偿对象	(27)
第四节	内蒙古草原生态补偿标准和核算方法	(27)
第五节	草原生态补偿的意愿调查	(29)
第六节	内蒙古草原生态补偿方式	(30)
第七节	草原生态补偿机制实施的制度保障	(32)
第五章	新时期内蒙古草原生态补偿的挑战与对策	(33)
第一节	内蒙古草原生态补偿面临的挑战	(33)
第二节	完善内蒙古草原生态补偿机制的对策	(34)

第二篇 内蒙古草原资产产权制度研究

第一章	研究背景和意义	(41)
第一节	背景	(41)
第二节	进一步完善草原确权承包工作的现实要求	(42)
第三节	寻找创新的草场产权安排	(43)
第二章	不同视角下草场产权管理的适用方案	(45)
第一节	政府管理的视角	(45)
第二节	经济学视角和理论基础	(46)
第三节	生态学理论视角	(49)
第三章	草地产权安排的国际透视	(52)
第一节	加拿大社区牧场模式	(52)
第二节	澳大利亚“公有草地私用”经验	(56)
第三节	美国草原可持续的综合管理经验	(59)
第四节	英国草原逐步公有化	(64)

第四章 内蒙古草地产权安排的变迁和评价	(65)
第一节 内蒙古草地产权特征	(65)
第二节 内蒙古草原产权制度的变迁	(65)
第三节 完善草原确权承包	(68)
第四节 草地产权制度的基本评价	(70)
第五节 草场流转及影响	(71)
第五章 改进内蒙古草地产权安排的政策建议	(75)
第一节 充分认识草原产权界定的复杂性，不断 进行理论创新	(75)
第二节 采取政府购买方式获得严重退化草场或 特定用途草场所有权	(75)
第三节 有条件的牧区开展放牧权试点	(76)
第四节 探寻新的社区共同管理模式	(76)
第五节 完善草场流转机制及退出机制	(77)

第三篇 内蒙古草地资源资产负债表的编制 框架研究：理论与实践

第一章 研究背景与意义	(81)
第一节 自然资源资产负债表的研究是生态文明 制度建设的新内容之一	(81)
第二节 构建自然资源资产负债表是自然资源 资产管理手段的创新	(81)
第三节 科学技术手段的进步使资产负债表的 编制与使用成为可能	(82)
第四节 内蒙古在编制草地资源资产负债表的 实践尝试为本研究提供现实基础	(83)

第二章 内蒙古草地资源资产负债表编制的理论基础	(84)
第一节 “生态资本”或“自然资本”概念的提出	(84)
第二节 自然资源资产核算的理论基础	(85)
第三章 草地资源资产负债表核算体系的构建	(89)
第一节 草地资源资产负债表的基本框架设计	(89)
第二节 草地资源资产负债表表内账户的核算方法	(91)
第三节 草地资源资产负债表的核算单位和周期	(93)
第四节 草地资源资产负债表核算的数据来源	(93)
第四章 内蒙古草地资源资产负债表编制框架的实践研究 ——以锡林浩特市草原为例	(95)
第一节 锡林浩特市草地资源资产负债表的编制 原则及核算具体项目的选择	(95)
第二节 锡林浩特市草原基本情况	(96)
第三节 锡林浩特市草原草产量价值核算	(97)
第四节 锡林浩特市草原负债价值核算	(97)
第五节 锡林浩特市草原所有者权益价值核算	(98)
第六节 锡林浩特市草原资产负债表	(99)
第七节 核算的不足与建议	(99)
第五章 草地资源资产管理制度创新的方向	(101)
第一节 会计核算制度的创新	(101)
第二节 草地资源资产的监测制度创新	(101)
第三节 草地资源资产的数据管理制度创新	(102)
第四节 自然资源资产的统计制度创新	(102)
第五节 草地资源资产的评价和考核制度创新	(102)

第四篇 政策建议报告

- 政策建议 1 完善我国草原生态补偿制度…………… (107)
- 政策建议 2 我国草原产权界定的评价和消除偏差…………… (113)
- 政策建议 3 完善内蒙古草原资源资产管理监测体系…………… (119)

第一篇

内蒙古草原生态补偿机制研究

第一章 研究背景和意义

第一节 内蒙古草原生态补偿的背景

内蒙古草原面积占全区土地总面积的 74%，占全国草原面积的近 1/4。草原生态系统是内蒙古面积最大的陆地生态系统，也构成了我国北方重要生态屏障的主体。严格保护、合理开发利用草原资源，对于构建我国北方生态安全屏障、维护国家粮食安全与食品安全具有十分重要的意义。

目前，内蒙古退化草原面积占其草原总面积的 59%，并且每年还在以数十万公顷的速度退化和沙化，草原平均产草量与 20 世纪 50 年代相比，至少减少了 30%。内蒙古草原荒漠化的加剧已使草甸草原的生产力下降到原生群落的 25%—30%，典型草原的生物量也已下降 60%—80%，草群盖度显著减小。草原沙化退化不仅危及农牧民的生存和发展，也威胁着整个华北地区的生态安全。中国北方四大沙尘暴源区中有三个位于内蒙古境内，内蒙古地区沙漠土地已达 42.08 万平方千米，占全区土地总面积的 35.7%。

内蒙古在实施退牧还草工程和京津风沙源治理工程之后，科学确定禁牧区和草畜平衡区，主要实行草原禁牧补助、草畜平衡奖励、牧草良种补助和牧户生产性补助等措施。内蒙古实施的草原生态保护奖补政策，旨在改善草原生态环境，促进草原畜牧业生产方式转变，增加牧民收入和维护生态平衡。而草原畜牧业的

进一步发展，牧民生活的稳定，对于合理利用草原资源、加快地区经济发展、促进社会和谐以及维护国家生态安全都具有巨大的推动作用。

依据内蒙古草原生态保护补助奖励机制实施方案，以全区平均载畜能力为标准亩，自治区按标准亩系数分配每个盟市奖补资金，可以确定不同生态补偿类型区单位面积草地生态补偿额度，进而制定草地禁牧的生态补偿标准和草畜平衡的生态补偿标准。

在内蒙古草原生态奖补政策实施的过程中，出现了如何在保护草原生态环境的前提下，实现牧民生计可持续发展的问题。牧民对于政策细则存在疑问，将直接影响草原生态奖补政策的实施效果，以及牧民作为草原生态奖补政策实施主体的积极性。因此，如何完善草原生态奖补政策，已成为亟须解决的问题。

第二节 建立草原生态补偿机制的现实需求

为了保证草原地区生态安全和资源的可持续利用，内蒙古大多数地区已陆续通过生态移民、禁牧、休牧、划区轮牧和围封转移等措施，开展草原生态建设和环境保护。然而，大多数草原地区往往是经济相对贫困、生态相对脆弱的区域，这些区域很难独自承担建设和保护草原生态环境的重任。同时这些地区摆脱贫困的需求强烈，导致发展区域经济与保护草原生态环境的矛盾突出。这就需要国家和社会对这些草原地区实行生态补偿，分担生态建设的责任，理顺草原地区的生态保障和经济利益关系。

随着内蒙古生态保护和环境治理的推进，生态补偿逐渐得到重视，并在草原生态保护实践中尝试采取草原生态补偿措施。草原生态补偿不是最终目的，而是保护和修复草原生态环境的手段。草原生态补偿是一种投入，其产出是草原生态环境的变化。开展内蒙古草原生态补偿机制建设，即通过制度创新，有效地将草原生态系统的外部性问题内部化，从而优化资源配置，促进生

态资本增值。探索建立内蒙古草原生态补偿机制可以为草原生态建设提供制度保障,巩固草原生态建设成果,实现草原生态供给和需求的平衡。

内蒙古草原类型多样,其生态建设比较复杂,实行生态补偿的难度较大。部分地区之间生态服务供需矛盾越来越突出,不能满足草原地区生态环境综合整治和经济社会发展的需求。草原生态补偿实践普遍缺乏法律和政策依据,大多数是不同利益主体之间协商的结果,缺乏统一规范的管理体系、监督制度和有效的激励机制。在草原生态补偿方式、补偿对象确定等方面仍有待深化。这就需要以总结内蒙古草原生态建设的动态变化为基础,借鉴国际上草原生态补偿的实践经验,结合区域资源利用和经济社会状况,建立和完善草原生态补偿长效机制,促进草原生态文明建设,实现区域经济、社会和生态环境的可持续发展。^[1]

第三节 建立草原生态补偿机制的可行性分析

长期以来内蒙古草原生态服务价值得不到应有的补偿,甚至草原生态保护者的付出和利益损失得不到补偿,导致草原生态严重退化,最终影响人类生态安全。21世纪初,内蒙古开始全面重视草原生态的保护和恢复问题,草原生态补偿机制的研究也随之产生。

草原生态补偿有效实施的基本前提是能否顺利地筹集到相关补偿资金和物质,并是否能够顺利发放到补偿对象手中,以及能否产生明显的生态效益。关键在于及时了解草原生态补偿机制的整体运行效果,并为补偿机制的进一步完善提供实践方面的经验性参考。

草原生态补偿标准的确定是一个复杂的系统工程,过度补偿与补偿不足直接影响补偿的可行性和生态改善的效果。草原生态补偿标准必须反映牧区和牧民的损失以及他们的发展机会受到的

6 国家智库报告

限制。

草原生态补偿必须防止陷入贫困陷阱，必须坚持生态补偿措施和扶贫措施有所区别的原则。生态补偿不是扶贫措施，应避免在支付大量的生态补偿资金后再支付更多的生态补偿。

第二章 国外草原生态补偿的实践

第一节 生态补偿的内涵和方法

国际上对生态补偿的概念使用较少，比较通用的是生态或环境服务付费的概念（Payment for Environmental/Ecological Services, PES）。PES 对于生态环境保护管制手段而言，是一种替代管制、基于市场的经济手段。PES 强调各种生态系统提供的服务主要通过市场交易的方式给予补偿，由土地管理者自愿提供服务，支付情况根据其承诺提供的服务而定。我国强调生态补偿是以保护和可持续利用生态系统服务为目的，以经济手段为主调节相关者利益关系的制度安排。

生态补偿的目的是调整利益相关者的利益，而利益相关者主要包括受益者和受损者。为实现利益均衡，要求受益者付费，受损者得到补偿。生态补偿机制是调整相关利益主体的生态保护和经济利益的分配关系，内化相关活动的外部成本，恢复、维护和改善生态系统功能的制度安排。即生态补偿机制的含义包括对生态环境本身的补偿、对个人或区域保护生态环境或放弃发展机会的行为予以补偿、对具有重大生态价值的区域或重要生态系统类型进行保护性投入予以补偿等。

由于生态补偿对象的多样性以及范围的不确定性等原因，目前在学术界并没有形成公认的生态补偿标准的确定方法。主要依靠政府的行政定价，区域补偿标准不均衡。比较常用的方法包括

生态系统服务功能价值法、机会成本法、意愿调查法、市场法等诸多方法。市场法在操作上比较简单，而支付意愿法相对成熟，生态系统服务功能价值法则需要大量的数据进行分析且结果政策认同度较低。

在运用某种方法来确定生态补偿制度的标准时，还应该注意项目涉及对象的经济条件、项目的范围等。意愿调查法把生态补偿利益相关方的收入、直接成本和预期等因素整合为简单的意愿，避免了大量的基础数据调查，而且根据意愿调查获得的数据能够得出生态系统服务提供者自主提供优质生态系统服务的成本，也可以得到补偿提供者所愿意支付的最大值。意愿调查法直接针对利益相关者进行调查，故其应用范围很广。

由于每种补偿标准确定角度各有优缺点，因此在实践过程中，应根据因地制宜原则，考虑国家和地区的实际情况，尤其是经济发展水平及生态环境恶化情况，制定相应的补偿标准。同时还要从动态角度加以考虑，根据经济发展和生态建设的阶段性特点，对生态补偿标准予以适当调整，从而确保在公正、公平的基础上开展生态补偿建设工作。

虽然大部分地区是以机会成本作为补偿标准的最低线，但是生态服务的提供也需要考虑到当地生态服务功能的恢复与发展成本、生态补偿交易成本，以及随着社会经济的发展，各种成本的增长问题。

第二节 国外草原生态补偿的主要模式

国外草原生态补偿集中表现在草原资源开发及其对受损生态系统的补偿方面，主要内容涉及补偿主体、对象及机构的关系协调，补偿标准，资金来源，补偿方式及年限，公共参与和公共意愿以及生态补偿立法和如何将草原生态补偿措施运用到草原生态环境保护的实践中等方面。与我国借助政府工程现状不同的是，