

# 北方草原生态治理政策困惑的制度性成因解析

孟慧君

(内蒙古大学 经济管理学院, 内蒙古 呼和浩特 010021)

**摘要:** 北方草原生态治理政策实施中存在诸多生态经济问题与困惑, 其实质是草原生态治理与牧区经济社会发展缺乏应有的互动, 甚至矛盾与对立, 即: 草原生态治理与缓解“三牧”问题的不统筹, 与牧民生计缺乏互动, 与工业化、城镇化、市场化发展的不统筹, 与草原文化传承发展的矛盾与对立。其问题困惑的制度根源, 在于草原产权虚置与模糊化、草原法律机制不健全、国家草原惠农与惠牧政策失衡、牧区投融资机制不完善、草原管理体制薄弱等多重制度因素的综合作用。通过对新世纪以来草原治理政策困惑的制度性成因进行解析, 旨在认识草原牧区政策存在缺陷及其制度根源, 为适度调整草原治理政策思路、完善草原生态补奖政策机制及其制度保障体系, 提供参考依据。

**关键词:** 北方草原区; 草原治理政策; 生态经济问题; 制度性根源; 成因解析

**中图分类号:** S812.6

**文献标识码:** A

## 一、引言

21 世纪以来, 中国北方草原陆续实施了京津风沙源治理、退耕还林(草)、退牧还草(休牧、禁牧、划区轮牧)、公益林生态补偿等生态建设工程, 并且以围封禁牧、生态移民、舍饲圈养等政策措施来推进项目工程的实施。然而, 就项目效果看, 工程区植被明显恢复, 但“局部好转、总体恶化”态势仍未根本改变; “牧区贫困与草原退化相伴相生”<sup>[1]</sup>; 草原生态面临“粮进草退、林进草退、人进草退、畜进草退”<sup>[2]</sup>多重压力; 牧民生计陷入“两高两低”(生产成本低、生活成本低、经济收入低、生存质量低)窘境。<sup>[3]</sup>

面对草原生态治理政策实施中的生态经济困惑, 2011 年中央财政安排专项资金 136 亿元, 在内蒙古、新疆、西藏、青海等 8 个主要草原牧区省(区)启动实施草原生态补助奖励机制(简称“草原生态补奖政策”)。其核心是以“生态优先”为战略指导思想, 草原牧区实行“减畜、转人、转方式”。对此, 被业界称其为“草原新政”。<sup>[4]</sup>

草原生态补奖政策的全面实施, 标志着草原生态保护已经纳入国家战略层面, 草原生态治理正在由项目建设向制度建设转变。对此, 在草原监管部门、学界、基层牧民中, 有三种不同的价值判断: 第一种判断较为乐观, 认为草原牧区可持续发展的物质基础已经具备、体制机制已基本形成、草原生态由恶化到向好的“拐点”即将到来;<sup>[4]</sup>第二种判断认为, 草原生态补奖机制仍有很大的改善空间; 第三种判断则认为, 所谓“草原新政”相对与原有草原治理思路而言并没有实质性改变, 走偏的草原治理政策措施仍然在延续, 反而由于“草原新政”贯彻与政府政绩和资金拨付直接挂钩, 在更加得力的行政手段与利益驱动下, 往往会形成草原生态保护的逆向激励。而持续多年的官方草原违法案件分析报告(农业部草原监理中心, 2013)和牧区田野调查, 均表明不少牧区牧民违反禁牧休牧规定的案件频发, 偷牧、夜牧的现象已成常态。

中国北方草原生态治理政策实施面临诸多问题与困惑, 其实质是生态保护建设与牧民生计、牧业生产、牧区发展的不同步; 以牺牲环境为代价“建设”草原生态; 牧区现代转型与草原畜牧业及其草原游牧文化传承的矛盾对立。其困惑的制度根源, 在于草原产权虚置与模糊化、草原法律机制

不健全、国家草原惠农与惠牧政策失衡、牧区投融资机制不完善、组织管理体制薄弱等多重制度因素综合作用的结果。无可否认，自全国草原新政实施以来，草原生态补偿机制构建及其上述配套制度建设方面均已取得长足地进展。但相对于中国草原牧区科学发展与草原畜牧业现代转型的迫切要求，仍有较大距离，而国内外相关研究表明，多维视角、多重制度、复杂性与整体性思维，是草原生态经济治理研究的重要价值取向。为此，有必要就以往草原生态治理政策实施困惑的制度性约束，进行系统性解析，旨在为相关制度改革的路径选择，奠定研究基础；为国家草原生态补偿长效机制的构建与完善，提供理论依据与决策参考。

## 二、北方草原治理政策困惑的制度性成因分析

### （一）草原生态资源产权虚置与模糊化

#### 1. 草原国家所有权虚置。

譬如，曾经震惊全国的乌拉盖开发区（隶属内蒙古），从1993年成立到2003年间，共以招商引资优惠政策引进30多家企业，对草原“心脏”进行滥牧（牲畜超载3倍）和农耕式开发，致使乌拉盖湿地干枯、草原荒漠化，并酿成草原碱尘暴的发生。<sup>[5]</sup>而这一已陷入“开发与破坏、撤销与维持的两难选择”的全国最大开发区的成立，并没有得到自治区政府批文，也没经国务院批准，草原的国家所有权形同虚设。

#### 2. 草原集体所有权虚置。

草场集体所有权证不落实，集体产权的模糊化。如内蒙古满都苏木（镇）90万亩集体草原莫名“失踪”。东乌旗前任领导于1990年前后，非法越权划拨、转租集体草场，其面积相当于满都苏木（镇）草原面积1/3。<sup>[6]</sup>在属于牧民的集体草场上，非牧民（或外来企业），往往不受草畜平衡制度约束，游离于“休牧、禁牧、轮牧”政策之外，超载过牧、肆意开垦，甚至开设选矿场、超采地下水等。但由于嘎查（村）手中没有《集体土地所有权证》，而无法干涉，牧民们无法维护自身权益。

#### 3. 草原承包经营权虚置。

有四种情况，导致牧民承包草场的承包经营权的不明晰：一是未发放草场承包经营权证（或未签订承包合同）；二是草场承包经营权证上的四至界限不清；三是围栏有限，存在事实上的“大锅饭”；四是合同中发包人滥用发包权，以公共利益为名任意处置草场，牧民对自己承包的草场，事实上并没有处置权。

#### 4. 草原经营权（使用权）模糊化。

表现为草场承包经营权流转行为不规范、流转合同不规范、流转程序不规范等，导致草场经营权模糊化。如私下流转、口头协议流转、书面合同不完善，草场经营权流转期限不确定、流转关系不稳定，双方责权利不明。各地未经发包人同意私下流转、不经法定程序进行流转的现象大量存在，造成承包草原主体随意性大，承包关系不稳定，甚至出现随意改变草原用途的现象。

#### 5. 草场“一地两证（或多证）”现象。

有的地方实行退耕还林还草后不及时办理变更手续，农、林、牧部门给同一块地发证，出现一地两证甚至一地三证的现象。内蒙古呼伦贝尔市鄂温克旗草场上具有《林权证》和《草原承包经营权证》交叠面积，占总草场面积的39%。鄂尔多斯市对于“同一地段”，林业、畜牧部门均向市政府上报了发放《林权证》和《草原承包经营权证》的申请，面积为800万亩。<sup>[7]</sup>

### （二）草原生态建设补偿法律机制不完善

#### 1. 草原定性面临困局，草原执法遭遇尴尬。

面对草原生态严峻形势，草原执法人员却频频遭遇尴尬：“有人在草地上搞开发，你去执法，对方会说这不是草原”。<sup>[8]</sup>事实上，目前很多草原被侵占、被开垦或被改作它用，草原监理部门无法按草原法进行查处，其中很重要的原因就是，草原与林地、“四荒地”、荒漠地及其他未利用地的界限不清、管理职责不明。《草原法》最大的缺陷是没有明确什么是草原。鉴于似乎已根深蒂固观念——草地就是待开垦、待利用的荒地，我国草原管理与执法存在很大难度。

## 2. 草原定性面临土地整理开发的挑战。

为确保国家粮食安全中长期规划目标，《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020年)》提出：到2010年和2020年，全国土地整理复垦目标分别不低于1710万亩和5500万亩。尽管规划中明确土地整理复垦的对象是未利用地和工矿废弃地，但“未利用地”概念比较模糊。国家有关部门出台的政策中也提出要“有计划地推进缓坡丘陵地、盐碱地、荒草地等未利用地（主要是草地或草原）开发”。而开发“未利用地”就成为一些地方和单位非法开垦草原的“挡箭牌”。

## 3. 对草原补偿标准和植被恢复费标准缺乏明确规定。

《草原法》规定，因建设征用、使用草原的，应按有关规定对草原所有者或承包经营者给予补偿，并交纳草原植被恢复费。但由于具体的法规和规章一直没有出台，草原补偿标准和植被恢复费标准没有明确，草原监理部门难以操作。草原补偿标准和植被恢复费标准的确定面临难点：一是草原环境资源价值观有待建立。二是草原生态服务功能价值难以准确计量。<sup>[9]</sup>三是缺乏草原生态效益补偿机制。草原退耕退牧还草等生态建设工程对禁牧舍饲、移民转产牧户的补贴，尚不足以对其机会成本的补偿，“受益者负担”的生态效益补偿还远谈不上。<sup>[10]</sup>尽管2011年以来国家草原补奖政策全面实施及相关配套法规已逐步完善，但民族成本、文化成本等无形资产的损失（特别是蒙古民族聚居区牧户生态移民）仍未纳入草原生态补偿制度完善的重要因素来加以考量。

## 4. 对草原犯罪的成罪条件和处罚标准缺失。

《草原法》规定草原监管失职、截留挪用草原建设资金、非法批准征用使用草原、非法买卖转让草原、非法使用草原、非法开垦草原等草原犯罪，但都没有规定成罪条件和相应的处罚标准，无法根据草原法直接定罪量刑。在《刑法》中也没有草原犯罪的直接规定。最为突出的是草原法第六十六条“非法开垦草原罪”，该罪在现有立法规定中都没有适用的法律依据，使其刑事责任根本无法追究。<sup>[8]</sup>法律条文形同虚设，给草原执法带来困惑。直至2012年最高人民法院《关于审理破坏草原资源刑事案件应用法律若干问题的解释》出台（当年11月22日起施行），对破坏草原资源的具体罪名和定罪量刑的具体标准，进行了明确规定，为依法打击各种破坏草原资源和生态环境的违法犯罪行为提供了重要司法保障。<sup>[11]</sup>

## 5. 对“合理利用”、“公共利益”尚未清晰的界定。

《中华人民共和国宪法》规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或征用。任何组织或个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。”但“公共利益”实际上很难界定，有些情况是以国家、社会、公共利益为名，实际上行的是部门或集团的既得利益之实。公共利益相对应的是公共产品，于是稀缺的生产要素土地就变成了廉价的公共产品，对农牧民的剥夺随之合法化了。

## 6. 草原法律法规相互矛盾与互为抵触。

盖志毅教授指出（2009），我国从宪法到一般法、再到专门法，已经形成纵横交错的有关土地承包的法律体系。其利，是农牧民可以以多种法律作为武器捍卫自己的合法权益。其弊，是法律之间存在矛盾和交叉，使人们有无所适从之感。涉及草原保护问题的部分法规之间，存在相互抵触现象，例如，《草原法》把荒漠地或半荒漠地作为恢复植被后的“未来的草原”，但是在《农业法》中却作为“四荒”，即被当作开垦对象，表现为对草原生态环境保护与通过扩大耕地面积来增产粮食的政

策之间的矛盾。

### （三）国家草原惠牧政策与惠农政策不均衡

#### 1. 惠牧政策缺失与惠农政策反向激励并存。

2004年以来我国出台一系列强农惠农政策，种粮比较效益显著提高。而国家惠牧政策却迟迟没有出台，牧民得到的政策实惠较少，收入增长放缓。统计资料表明：内蒙古2008年中央预算内农牧业项目投资14.6亿元中，涉及畜牧业资金8.5亿元，但其中，用于草原畜牧业的牧民生产性资金几乎没有。2007年国家和自治区配套农牧业各项补贴和建设资金约50亿元，综合计算，农民、牧民直接补贴资金的比例，约为66:1。<sup>[12]</sup>国家惠牧政策缺失，而惠农政策的反向激励，促使牧民“转产”，草原退耕地复垦种粮。

#### 2. 草原区“耕地保护力度大于草原保护力度”。

以内蒙古为例，呼伦贝尔市2006年起每年应自行安排生态退耕100万亩，但退耕存在两大难题：一是由于生态退耕补偿资金紧缺，退耕还草举步维艰；二是草原区耕地也被纳入了80%基本耕地保护指标之列，草原“基本农田”退耕须经严格、复杂的审批程序，从而加大了生态退耕的交易成本。而在国家惠农政策刺激下，种地变得有利可图，将部分草场变成耕地，就成了不少牧民增加收入的现实选择。统计资料表明：2008年呼伦贝尔拥有耕地面积已达1797.01万亩，相当于建国初227.13万亩的8倍。<sup>[13]</sup>

#### 3. 受经济利益驱动，非牧民开垦草原与民争利。

近几年，草原牧区受种粮补贴政策激励，群体性乱开草原特别是非牧民开垦现象严重。正如内蒙古兴安盟郭健指出：“土地草场是农牧民的。国家公职人员拿国家工资、吃国家俸禄，占有耕地草场，就是与民争食、与民争利”。兴安盟某嘎查，200多户，其中，有40户没有土地，而种地超过100亩的有24户，其中一户种了418亩，得粮补338亩。另一个嘎查，有20多个国家公职人员种了1011亩，其中得粮补的1005亩。

#### 4. 草原生态建设补偿政策不完善与实践中存在盲点。

一是补偿形式单一、补偿标准低、补偿范围窄、补偿期短等；二是地方实践中有政府在生态补偿的名义下筹集资金的简单化倾向，如擅自扩大生态工程实施范围以套取项目资金；三是国家向被补偿地区提供生态建设保护资金，还没有补偿地方发展机会成本的损失，亟待提高当地发展能力、社会福利水平的资金和援助；四是地方在确定有关生态补偿标准时，主要是根据政府的财政承受能力确定，还没有技术能力进行较科学的测算和评估。<sup>[14]</sup>

#### 5. 耕地“占补平衡”与非农建设用地“先补后占”的压力。

所谓耕地占补平衡，是指为弥补非农业建设项目占用耕地，要求建设单位按照“占多少，垦多少”的原则，补充相应的耕地，以保证耕地面积不致减少。但目前，我国适宜种粮的土地已基本上开垦完毕。因此，一些地方将开垦的目光瞄向草原，出现通过开垦草原来补充占用耕地面积的现象。2000年以来内蒙古共征用草原97.3万亩，主要用于公路、风电、城镇建设和矿藏开采等，其中大多数属违法征占草地。<sup>[15]</sup>国土资源部明确提出：从2009年起，除国家重大工程可以暂缓外，非农建设占用耕地全面实行“先补后占”。耕地“占”与“补”的矛盾不断加剧，草原“粮进草退”现象将会日益突出。

### （四）草原生态建设投融资机制不完善

#### 1. 融资渠道单一，基础设施建设相当滞后。

尽管中央、地方政府对围栏建设有补助，但由于融资渠道单一、投资缺口大，基础设施建设仍

然相当滞后。表现为：一是由于围栏建设投资标准偏低，导致一些省区为完成围栏建设任务，擅自调整网围栏建设标准、缩短有效使用年限；二是有地方由于产品质量不合格，造成围栏质量参差不齐的现象；三是项目区配套设施和基础设施建设薄弱。人工饲草料基地、标准化牲畜暖棚、牧民定居和人畜饮水、饲草加工机械建设等严重滞后，这使禁牧、休牧政策实施后的牧民生产生活受到影响。

## 2. 政府投资为主体, 草原生态建设投资低效。

一是目前实施的草原生态建设工程，国家是生态投资的主体，补偿资金主要来源于财政转移支付，其他融资渠道的缺失，使草原生态建设投资存在巨大缺口；二是政府投资偏重生态投资、忽视经济建设，故难以形成投资引诱，难以产生政府、企业、牧户、民间多元生态建设投资的联动效应；三是多部门“跑部钱进”争项目，同一项目多部门投资，重复投资；四是政绩工程、做秀工程等投资建设，一味地造绿，不计生态经济成本，如盲目开发人工草地，盲目造林种树，过度超采地下水，反而加剧草原退化。[16]

## 3. 现有草原生态补偿资金的筹集渠道，有失社会公平。

一是中央财政转移支付来自国家财政收入，这其中包含着草原区居民向国家缴纳的税收。这相当于草原生态建设地区自身承担了部分建设成本，而这些西部欠发达地区，本身就落后于东部发达地区，这更加剧地区发展间的不公平。二是在缺乏多元化投融资渠道的情况下，地方政府提供生态服务主要靠财政投资。而我国地区发展极不平衡，经济落后地区，通常没有能力筹措到提供大量生态服务所需的财政资源。这就造成发达地区财力充足，却“免费搭车”享受贫困地区提供服务，而欠发达地区财政困难，却要为其其他地区享受公共物品的需求，支付更多成本。

## 4. 牧民自筹资金的补偿方式，增加了牧民的负担。

西部地区天然草原退牧还草项目审计调查中发现，在工程实际建设中，多数市县要求农牧民投工投劳以抵顶配套任务，有的还向农牧民收费作为配套资金。[17]一方面，由于牧民草场承包经营权抵押权受限，往往由于信用社抵押贷款担保难（牧户可供抵押资产少，又缺乏有实力且愿意承担风险的担保人），被“正规金融”融资拒之门外，只能依靠“地下金融”高利贷借款，结果是负债累累、不堪重负；另一方面，使因近年来休牧禁牧、舍饲圈养而花尽历年积蓄的牧民家庭，更加陷入生存状态“两高两低”（生产成本高、生活成本高、经济收入低、生存质量低）的窘境。

### （五）草原生态建设补偿组织管理体制薄弱

#### 1. 国家高级别的草业管理机构缺位。

目前我国草原生态建设补偿政策实施面临问题：国家产业政策倾斜上，种粮轻草、重工轻牧；国家缓解“三牧”问题政策出台滞后；草原生态投资上，重林轻草，以林业专项资金占大头；就地方政府对草原区的保护力度来看，对林业保护力度大于对草业保护，草原“基本农田”保护力度大于对基本草原的保护；有关草原配套法律法规缺失与法律机制薄弱等，其深层根源，在于国家高级别的草业管理机构缺位，在于草原牧区在国家决策中的信息不对称，在于草原牧区特殊性难以在国家发展方针、政策上得以体现。就国家管理机构的设置来看，林业有林业局，水业有水利部，农业有农业部，矿业有国土资源部。但覆盖国土面积 2/5 的草原，却归属于农业部。国家没有设立一个部级以上的机构来专门对我国的草原生态建设进行直接管理。

#### 2. 环境资源多部门分割式管理体制。

一是各部门分头建设，各自根据对生态问题的把握和能争取到的国家投资进行生态建设，缺乏整体性和协调性，也缺乏明确的责任主体。而草原处于重复交叉管理地带，国家在生态建设与管理方面条块分割自成体系的缺陷在草原生态建设方面表现的最为明显。[18]二是草原生态补偿政策的

落实存在利益部门化，专项基金甚至变为地方部门的日常开支和福利补贴；三是草原生态项目资金使用缺乏统筹，有限的投资不能集中于重要生态功能区的保护与建设，而是分散使用，重复建设、加大了组织管理成本。

### 3. 缺乏相应的监督管理机制。

“西部地区天然草原退牧还草”项目审计调查中发现，某地方滞留项目资金和挤占挪用项目资金，分别高达4068万元和6462万元。部分省（区）存在未将饲料粮补助及时、足额发放到农牧户的现象。<sup>[17]</sup>项目配套资金不落实、滞留、挤占、挪用、饲料粮补助未足额发放等现象，在西部草原区较为普遍。究其原因，除了地方财政拮据支付配套资金却有困难以外，部分项目管理薄弱，缺乏相应的监督机制，是其主要原因。

### 4. 草原执法面临体制障碍。

草原监理部门隶属于地方政府部门，给草原执法带来很大难度。对草原违法行为，往往是抓小容易抓大难，特别是对非法征占草原、开垦草原、草原植树、开采矿藏等草原违法大案，执法力不从心。因为目前这类违法很多是在地方政府主导下实施的，草原监理部门执法有来自各方的“干预”（或直接抵制），阻止查处；或是消极对待，对相关责任人不做处理、不令其对破坏草原进行恢复；个别地方甚至将“不听话”的监理执法人员调离岗位。而2011年伴随草原补奖政策的全面实施，草原执法的体制障碍正在被打破，草原监理部门与职能都得到加强。

## 三、结论与讨论

（一）草原生态治理，实际上是在牧区“生态—经济—社会”三维复合系统中的草原生态经济治理，是一个庞大而又复杂的系统工程。涉及牧区的生态、经济、社会、民族、文化多方面问题；涉及草原、农业、林业、水利、矿业等多个部门；涉及牧民、企业、地方政府、国家等多个利益主体。因此，须打破以往单一视角分析草原生态治理问题的“常规”，动态地、综合性地、多视角地去审视草原退化成因与草原治理政策实施中生态经济问题与困惑，既要看到草场过度放牧会导致草原退化，也要看到掠夺式开发对草原的破坏；要警惕违背自然规律“建设”草原生态而将带来的荒漠化隐患；不可忽视传统工业化模式（工业化、城镇化与草原畜牧业对立）路径依赖，引发的新资源环境问题；要特别警惕草原治理政策措施的偏失，以规避其巨大的生态经济潜在风险。

（二）草原生态经济治理的核心理念，在于草原生态治理与牧区经济社会发展的统筹互动而草原生态经济治理问题，是指草原生态治理过程中存在的生态经济问题。其问题的实质，在于草原生态治理与经济社会发展缺乏应有的互动，即草原生态建设与牧民生计、“三牧”问题、草原工业化、草原文化遗产的矛盾与对立。草原生态经济治理诸多问题，是现阶段多重制度安排的相互交叉、综合作用的结果。体现为：草原产权虚置与模糊化、法律机制不健全、国家草原惠农与惠牧政策失衡、投融资机制不完善、草原管理体制薄弱、地方分税制财政体制存在缺陷等。

（三）我国现行草原保护建设政策实施上仍存在盲点（将草原放牧畜牧业与现代畜牧业对立，将草原畜牧业集约化等同于农区畜牧业、工厂化畜牧业，“一刀切”地绝对禁牧、舍饲圈养），甚至在荒漠草原区出现牧区政策农区化、草原林业政策林区化、牧民变农民、牧区畜种农区化、以农耕文明替代草原游牧文明的政策导向。这种草原牧区现代转型中的政策措施的偏失现象，从某种程度上，反映出我国多年来草原治理政策体系尚存缺陷，在于草原牧区生态经济复杂问题的简单化，缺少对草原牧区特殊性、草原生态经济规律的把握与考量；在于草原牧区生态治理政策部门化、权力与利益的部门化，因而，草原管理体制（包括草原管理机构）的改革深化，是建立草原牧区治理的“政府—市场—社会”耦合机制，打破草原生态经济治理的多重制度约束，破解草原生态治理政策困惑的关键。

（四）世上没有灵丹药，任何一种方法都不会是万能的；任何一种制度的单打独斗都难以达到

预期效果。因而，以草原生态经济治理新理念（核心是生态治理与经济发 展的统筹互动），基于草原生态经济整体思维，基于新时期中国草原牧区生态治理的特殊性（中国草原牧区特殊性、牧业省区发展阶 段特殊性、中国人口国情、体制国情的特殊性等），尊重草原牧民千百年来智慧积累与生态经济互动模式创造，在把握多重制度盘根错节内在联系的基础上，探索提出北方草原生态经济治理制度体制改革与完善的基本路径，是推进草原治理思路与政策导向的转型（即由以往生态治理向生态经济治理转型）亟待关注的重要研究命题。

## 参考文献

- [1] 张蕾. 建立长效机制促进草原发展“草原生态治理与牧区经济社会发展研讨会”综述 [EB/OL]. <http://www.farmer.com.cn/wlb/xmb/xm6/200905060146.htm>.
- [2] 马有祥. 从“三农”高度全面推进草原保护建设 [N]. 农民日报, 2009-9-25.
- [3] 姚洋. 内蒙古草牧场承包经营权内部流转市场的问题研究 [D]. 内蒙古农业大学, 2009.
- [4] 马有祥. 草原新政带来发展新机遇 [J]. 中国牧业通讯, 2011, (3): 16-21.
- [5] 刘军、张云龙. 内蒙古全国最大开发区毁草原生态进退两难 [EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/focus/2004-12/19/content\\_2357076.htm](http://news.xinhuanet.com/focus/2004-12/19/content_2357076.htm).
- [6] 庞皎明. “内蒙古草原生态调查”系列之一：90 万亩草原莫名“失踪” [N]. 中国经济时报, 2006-08-09.
- [7] 盖志毅. 我国农村牧区土地承包的几个问题 [EB/OL]. <http://www.nmgrd.gov.cn/z1k/2009-03-25>.
- [8] 韩乐悟. 草原每年约减少 150 万公顷 执法“阵地”不明 [N]. 法制日报. 2009-02-26.
- [9] 程秀丽. 草原生态建设补偿机制研究 [D]. 内蒙古大学, 2008: 29.
- [10] 孟慧君, 程秀丽. 草原生态建设补偿机制研究: 问题、成因、对策 [J]. 内蒙古大学学报, 2010, 02: 15-20.
- [11] 刘加文. 贯彻执行草原司法解释 切实提高依法治草水平 [N]. 中国畜牧兽医报, 2013-01-06005.
- [12] 王欲鸣、柴海亮. 内蒙古: 生态好了别让牧民收入在原地打转转 [N]. 经济参考报, 2009-10-09.
- [13] 张德平. 呼伦贝尔会消失吗——对草原区耕地保护的反思 [J]. 中国土地, 2009, (4): 44-46.
- [14] 徐琦. 对话王灿发: 为生态补偿立法难在哪里? [N] 中国环境报. 2008-04-18 .
- [15] 张毅. 草原孱弱 亟待反哺 [N]. 人民日报. 2009-11-09 .
- [16] 孟慧君、滕有正、刘钟龄. 论草原生态建设投资持续有效性面临的问题与困惑 [J]. 内蒙古财经学院学报, 2006, (1): 39-42.
- [17] 中华人民共和国审计署. 西部地区退牧还草项目审计调查结果 [N]. 审计署审计结果公报, 2006, 3 号 (总第 15 号).
- [18] 万军、张惠远、王金南等. 中国生态补偿政策评估与框架初探 [J]. 环境科学研究. 2005, (2): 1-8.

## Analysis of the Causes of Grassland Ecological Management Policy Perplexities

MENG Hui-jun

(Inner Mongolia University SEM, Inner Mongolia Hohhot 010021)

**Abstract:** Sustainable effective implementation of Grassland ecological Management policy is facing many problems and confusion, and its essence is the asynchrony of Protection and Construction of Ecology, Herdsmen's livelihood, the production of pastoral area and the development of pastoral area; at the cost of the environment to "Construct" Grassland Ecology. The system root of its perplexity lie in: the Property Rights of Grassland are unclear, the mechanism of Law is distempered, lack of Preferential Policy for Pastoral Area, financing mechanism is not perfect, weak in organization management system . Through deep layer analytic system root of Grassland ecological compensation policy perplexity ,this paper is to lay a research foundation for route choice of the reform of related system and to provide theoretical basis and decision reference for constructing national grassland ecological compensation mechanism.

**Key Words:** Northern prairie; Grassland management policy; Ecological economic problems; Institutional roots; Cause analysis

**收稿日期:** 2013-10-27;

**基金项目:** 国家自然科学基金项目“内蒙古共享性草地资源治理机制研究”（编号 71063014）；中央级公益性科研院所基本科研业务费专项基金（编号 1610332013013）；

**作者简介:** 孟慧君（1957-），女，蒙古族，呼和浩特市人。经济学博士，内蒙古大学经济管理学院教授，分别任中国生态经济学会理事，中国畜牧业经济研究会、中国生态经济教育委员会，内蒙古生态经济学会等的常务理事。研究领域有草原生态经济、草原畜牧业经济、牧区经济可持续发展等。