

# 草原生态保护补助奖励 机制的贫困影响评价<sup>\*</sup>

——以内蒙古阿拉善盟左旗为例

张 浩

---

**内容提要** 本文基于内蒙古阿拉善盟左旗调研资料,尝试对草原生态保护补助奖励机制进行贫困影响评价。草原补奖政策对草原生态恢复、畜牧业发展方式转变具有一定促进作用,虽然导致大量牧户收入下降,却也提高和保障了低收入牧户的收入水平,有助于减少贫困户数量、缩小牧区贫富差距;相关配套扶持政策不足使得部分因禁牧离开草场转产转业的牧户面临生产和生活上的困难,政策未来预期的不确定也使得牧民在进行生计安排时面临风险。

**关键词** 草原生态 补奖机制 贫困影响评价

---

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2015.06.010

## 问题的提出

《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020)》提出“对扶贫工作可能产生较大影响的重大政策和项目,要进行贫困影响评估。”在近年两会上,建议实施贫困影响评价的呼声渐高。有效的贫困影响评价可以在项目或政策的设计阶段将扶贫的目标引入,以减少这些项目和政策对减贫和贫困群体的负面影响。但是,相比于政策、项目或规划的贫困影响评价在国外较为蓬勃的发展,或者环境影响评价和社会影响评价在国内所取得的进展和效果,国内贫困影响评价尚处于起步阶段,围绕贫困影响评价的理论和方法的讨论刚刚开始(王晓毅、张浩等,2015)。虽然在一些行业和投资项

目中已经实施了一些以贫困影响为重要内容的评价,例如吴国宝等人对农村基础设施投资和粮食补贴政策的评价(吴国宝,2006;吴国宝、关冰、谭清香,2009),刘燦、李怒云、支玲等人对林业重点工程的社会影响评价(李怒云、洪家宜,2000;陈绍军、施国庆,2003;支玲等,2004;刘燦、张巍,2006;刘燦、梁丹等,2006;张晓静,2008),于晓刚等人对澜沧江水电工程的参与式社会影响评价(郭家骥、于晓刚,2002;于晓刚,2004),庄天慧等人对农村教育政策的贫困影响评价(庄天慧等,2010),等等,但是这些研究和评价大都采用社会影响评价的指标体系,在社会影响评价名义下进行,明确提出的贫困影响评价则付诸阙如。

为加强草原生态保护、促进牧民增收,从

---

\* 作者感谢阿拉善左旗农牧局乌尼孟合和那老在笔者田野调研过程中提供的支持和帮助,感谢相关机构和部门人员及牧民提供接待或接受访谈。

2011年开始,国家每年拨付一百多亿元专项资金,在内蒙古、新疆、西藏、青海、四川、甘肃、宁夏和云南等8个主要草原牧区省(区)和新疆生产建设兵团,全面建立草原生态保护补助奖励机制(以下简称草原生态补奖政策)。政策措施主要包括如下内容:实施禁牧补助,对生存环境非常恶劣、草场严重退化、不宜放牧的草原,实行禁牧封育,中央财政按照每亩每年6元的测算标准对牧民给予补助,五年为一个补助周期;实施草畜平衡奖励,对禁牧区域以外的可利用草原,在核定合理载畜量的基础上,中央财政对未超载的牧民按照每亩每年1.5元的测算标准给予草畜平衡奖励;给予牧民生产性补贴,包括畜牧良种补贴、牧草良种补贴(每年每亩10元)和每户牧民每年500元的生产资料综合补贴。自2012年,草原补奖政策实施范围扩大到山西、河北、黑龙江、辽宁、吉林等5省和黑龙江农垦总局的36个牧区半牧区县,全国13省(区)所有268个牧区半牧区县全部纳入政策实施范围。

作为建国以来在我国草原牧区实施的投入规模最大、覆盖面最广、补贴内容最多的一项政策,草原生态补奖政策被视作草原政策的重大突破。该项政策的颁布实施也引起了学界的广泛关注。既有的研究主要集中在政策的实施过程、落实情况以及面临的问题,有部分研究涉及政策的实施效果,但主要着眼于政策设计初衷是否实现,而鲜有涉及政策实施的贫困影响评价。内蒙古自治区政府研究室组织的对阿拉善盟、巴彦淖尔市、鄂尔多斯市、包头市等地的专题调研结果显示,政策实施取得了良好的生态效益,牧民生产生活方式发生一定转变,多数牧民收入增加、生活水平得到提高;与此同时,也存在着草原确权颁证工作亟需完善、技术保障有待完善、牧民就业渠道有待拓宽、部分牧民禁牧积极性较小等问题(哈斯、周娜,2012)。内蒙古自治区草原监督管理局一项涉及58个旗县321个嘎查436户的典型牧户调查也表明,畜牧业生产基础设施建设投入乏力、组织化程度低、生产经营粗放、补贴标准偏低、牧民草原管护员工资偏低、草原执法监管工作水平有待强化是政策实施过程中需要注意解决的问题(内蒙古自治区草原监督管理局2014)。

迄至目前,草原生态补奖政策实施已经进入

第五个年头,第一轮政策周期接近结束。那么,政策实施究竟对牧区贫困有何影响?2015年是全面总结第一轮草原补奖政策的经验教训的关键年,也是谋划新一轮政策实施的关键年。对第一轮草原补奖政策周期以来的实施成效进行贫困影响评价,深入分析牧区发展现状,提出有效的政策改进建议,不仅有助于新一轮的政策实施,进一步改善政策实施效果,促进牧民对政策实施的接受和拥护,而且有利于推动贫困影响评价在国内的发展,进而促进国家扶贫工作的开展和扶贫效果的改善。

借助于笔者所在学术团队于2014年6月在内蒙古阿拉善盟左旗的实地调研及对相关部门人员和普通牧民的深入访谈,本文尝试对草原生态补奖政策的实施进行贫困影响评价。

#### 资料来源

调研访谈主要选择在内蒙古自治区阿拉善盟左旗<sup>①</sup>。

拥有草原面积11.38亿亩、排在全国第二位的内蒙古,是最早实施生态补奖政策的地区。依据降水量、草原类型等条件,内蒙对补奖政策的实施范围进行了划分,地处内蒙最西端、作为全区面积最大盟市的阿拉善盟,被划作主要的禁牧区之一。阿拉善左旗属于温带荒漠干旱区,土地总面积10656万亩,天然草原面积7635.32万亩;下辖7个镇6个苏木124个嘎查村,总人口14万多,占阿拉善盟总人口2/3以上,其中农牧民人口5.4万;2011年全旗农牧民人均纯收入8225元,牧业收入占农牧民收入的58%(根据旗农牧局提供数字)。

阿拉善左旗的调研资料,主要通过实地访谈获得。访谈重点包括两部分:其一是对盟、旗和苏木镇相关部门和人员(合计18人)的访谈,包括盟农牧局和旗农牧局的负责人及与补奖项目相关的工作人员、旗政府主管农牧业的副旗长、旗民政局低保与社会救助中心主任、旗林业局公益林项目办主任、苏木镇主管补奖项目的相关负责人等,主要了解政策在当地的具体实施情况及其各方面的影响;其二是对嘎查牧民的访谈,主要考察牧民对该项政策实施及其效应的认识、态度和接受程度。在嘎查和牧户层面,按照禁牧区、草畜平衡区、混合区的政策区域划分,分类选择三个嘎查实

施调查。在每个嘎查之内,依据家庭经济状况的差异(较富裕户、中等户、较贫困户),选取四至五户牧民进行访谈,以获取相关信息和资料。

鉴于县域之间的政策实施和具体做法有所差异,在阿左旗之外,我们还特别选择了阿右旗的一个嘎查进行调研访谈,以期通过比较加深对相关情况的了解。

政策实施情况

根据内蒙古自治区 2011 年颁布的实施方案和实施细则,10.20 亿亩草原被纳入补奖政策。各盟市的补奖任务和补贴标准由自治区统一下达,再由盟市分配下达至旗县,以旗县为单位编制实施方案并负责具体实施。禁牧区按照4:3:3的比例分3年完成减畜;草蓄平衡区原则上按照4:3:3的比例分3年完成减畜,个别减畜数量大的旗县按照2:2:2:2:2的比例分5年完成减畜。鉴于区域和牧户之间草场状况差异巨大,为了保证补奖机制落实的公平性和合理性,内蒙古自治区

创造性地提出“标准亩”概念,以全区亩平均载畜能力为标准亩,测算各盟市标准亩系数,按照标准亩系数分配各盟市补奖资金(禁牧每标准亩6元,草蓄平衡每标准亩1.5元),再由各盟市确定每个旗县的补奖任务和资金。为避免农牧户获得国家补奖金额差距过大,自治区实行封顶和保底措施,各盟市封顶标准为本盟市上年农牧民人均纯收入的2倍,保底标准由各盟市自行确定(参见《内蒙古自治区草原生态保护补助奖励机制实施方案》、《内蒙古自治区草原生态保护补助奖励资金管理实施细则》)。

在阿左旗 2011 年纳入补奖政策的草原面积为 7110.93 万亩,其中禁牧 5767.84 万亩,草蓄平衡 1343.09 万亩,依据阿拉善盟的标准亩折算系数 0.52,折算出的阿左旗 2011 年度补奖任务和资金数额,参见下表。据旗农牧局补奖项目办公室提供的数据,至 2014 年,左旗共计 2.89615 亿亩草场纳入补奖,其中禁牧区 2.6 亿亩,草蓄平衡区 1597 万亩。

阿左旗补奖任务与资金表

嘎查	涉及户数及人口						牲畜情况								
	合计		禁牧		草蓄平衡		合计			禁牧区			草蓄平衡区		
	户数	人口	户数	人口	户数	人口	减畜总量	当年应减畜	禁牧区现有	需减畜	当年减畜	现超载	需减畜	当年减畜	
个	万户	万人	万户	万人	万户	万人	万羊单位	万羊单位	万羊单位	万羊单位	万羊单位	万羊单位	万羊单位	万羊单位	
94	1.3410	3.9065	1.1474	3.3741	0.1936	0.5324	78.3650	31.3400	95.5500	66.8850	26.7500	38.2500	11.4750	4.5900	

  

任务					资金						
任务总计	禁牧	草蓄平衡	生产资料补贴户数	中央资金合计	禁牧		中央资金	草蓄平衡			牧民生产资料补贴
					禁牧补贴人数	盟市标准(草原禁牧区/半农半牧禁牧区)		草蓄平衡补贴人数	盟市标准	中央资金万亩	
万亩	万亩	万户	万元	万人	元/人	万元	万人	元/人	万元	万元	
7110.93	5767.84	1343.09	1.3410	28962.01	3.37	9508.056/3500	26694.31	0.5324	3000.00	1597.20	670.50

除了自治区一级“标准亩”的设计,在盟旗一级,对补奖发放标准和方式进行了重大改造,改按亩数发放为按人头发放。据阿左旗农牧局补奖项目办人员介绍,政策改造的主要原因,同样是基于公平性和合理性的考虑,因为南北部草场差异太大,北边拥有草场多的一户可达 10 多万亩,南边拥有草场最少的一户只有 135 亩,且各牧户拥有的草场质量也有很大差别。2011 年禁牧补贴标准为每人每年补贴 9508.056 元,草蓄平衡奖励标

准为每人每年 3000 元。从 2013 年开始,禁牧补贴和草蓄平衡奖励标准分别调整为 13000 元、4000 元。考虑到补奖资金主要是生产性的,因而实行在不同年龄段按不同标准补贴,重点补贴成年人,小孩补贴标准低,老人则领退休金(每人每月 900 多,资金另有来源)。此外,为了保证禁牧户的民族习惯、饮食习惯和生活需要,在盟旗制定的实施方案中,在单一禁牧区,允许牧户在其承包草场内放羊 30 只以下的自食羊。

由于牧民对禁牧政策抵触强烈<sup>②</sup>,从2013年开始,阿左旗进行了政策调整:牧民或者选择全禁,领取每人每年13000元的补贴,或者选择不全禁,可以按120亩一只羊的标准放牧,但补贴标准减至每人每年10000元。按照盟农牧局总畜牧师的说法:左旗不左,拥有全盟最多人口的左旗往往更倾向于根据当地实际和民众需要大胆突破上面的政策限制。

在调研中,当地政府对政策的“改造”和“再设计”令人印象深刻。基层社会情况复杂,政策实施要与基层实际相结合,要回应民众的要求和呼吁,这自然是政策调整的重要考虑。与此同时,另外一些意图也是明显的:首先,资金发放方式的调整增强了政府对补奖资金的调配和管控权;其次,便于与相关政策保持一致和衔接,例如与公益林项目的协调,以及将补奖资金、公益林补偿金与牧民养老保险相结合。

#### 贫困影响评价

基于阿拉善实地调研材料,我们首先对照草原补奖政策的设计目标,简要讨论政策实施的实际效果和影响,然后重点评价该项政策的贫困影响。

根据国家农业部和财政部共同颁布的指导意见,草原生态补奖政策的基本目标有三:保护草原生态环境,转变畜牧业发展方式,促进牧民增收。<sup>③</sup>从调研情况看,实际的政策效果和影响,主要包括如下几个方面:

首先,补奖政策总体上有利于草原生态恢复。在2000年代,当地牲畜超载情况比较严重,草场受到很大破坏,植被减少,风沙肆虐;自实行补奖政策以来,这一状况已有改观,部分牧户转产转业,牲畜总量控制在一定范围内,草场生态恢复明显。值得注意的是,草原禁牧的效果具有一定时效性,完全禁牧对草场恢复和生态保护并不全是正面作用。草原自有自身的一套生态系统,在短时期(两三年)内,禁牧有利于草场长势和生态恢复,但是一旦超过一定年限,禁牧反而有可能打破草场生态链条系统,导致草场质量的下降和生态状况的恶化。当地一些灌木和小灌木草种,具有“平茬复壮”的生物学特性,在牲畜的啃踩下能够刺激新枝再生,从而持续生长,而若缺乏牲畜的啃

踩过两三年就自行枯死。此外,若草场上有骆驼,就没有老鼠了,而一旦禁牧,就有老鼠出没,鼠害横行,生态链条断裂,草场反而遭致破坏。因此,禁牧政策在经过几年较严格执行之后,从2015年开始予以微调,允许禁牧区以120亩一只羊的标准放养一些羊,这样既能提高牧民收入,又有利于草原生态。

其次,补奖政策对于促进牧区畜牧业发展方式转变具有一定作用。补奖促使一部分牧户尤其年轻人离开草场转产转业,另行开辟生活和就业门路,一定程度上为草场的经营权流转和规模经营提供了条件。例如,阿右旗阿拉腾敖包贡达来嘎查36岁的冈帖,在草场禁牧后外出学习汽修,回到镇上开了间汽修铺,一年收入四五万块钱,家里的33000亩草场每年还有补贴7万多。类似冈帖这样转产转业在外立脚的人员,笔者在访谈中时有碰到。

再次,补奖政策尤其禁牧政策导致大部分牧户收入下降。

禁牧区和草畜平衡区的分设,对牧户收入有着程度不同的影响。草畜平衡区的影响相对有限,奖励资金纵然无法大幅提高牧户收入,但大体上能令牧户维持以前收入水平;禁牧区对牧民收入的影响则大得多,禁牧补贴的发放远不能抵消减少牲畜导致的牧户收入损失。实现禁牧所需的减畜是分年分批实施的,在不同年份对牧户收入的影响也不同,在禁牧的前几年,由于减畜和出栏力度加大,牧户持续出售牲畜获得收入,再加上禁牧补贴,家庭总体收入大幅增加,但是在后几年,由于牲畜基本售完,牧民主要依靠国家补贴,家庭收入锐减。禁牧导致收入的显著下降,是被访牧民反映最为集中的问题,提高补贴标准,则是他们最集中表达的意愿。

既然补奖政策尤其禁牧的推行直接影响到很多牧户的收入,那会不会导致贫困户的增多,对扶贫工作产生不利影响呢?

就本文主要关注的贫困影响——有利于减贫即减少贫困的影响和可能导致贫困的影响——而言,补奖政策一方面提高和保障了低收入牧户的收入水平,对减少贫困户具有一定正面作用,另一方面虽则对很多牧户的收入产生了负面影响,但因受到影响的这些牧户大多自身条件不错,因而

除了极少数牧户,基本不至于因此陷于贫困。事实上,根据旗农牧局经管站近几年对各苏木镇各嘎查的普查监测数据,补奖政策推行后,牧民的总收入并未出现下降,全旗牧户总收入反倒以年均12-15%的增速增加。综合补奖项目办公室人员、经管站站长等人的意见,第一,补奖政策本身提供的补贴和奖励有所增加;第二,在当地实施的农牧民补贴项目很多,包括公益林项目、农业补贴、农机牧机补贴良种补贴、燃油补贴、扶贫补贴等等多种,一定程度上保证了牧民的收入;第三,尽管补奖政策要求牧民减少牲畜,但是不少地方的政策执行打了折扣,牲畜数量并没有真正严格按照规定减下去。

补奖政策一定程度上有助于减少贫困户数量、缩小贫富差距、抑制牧区两极分化。补奖政策对不同状况的家庭有着不同的影响。收入受负面影响较大的主要是那些条件好牲畜多的牧户,拥有的牲畜(在当地主要是牛羊,骆驼除外)越多,受到的影响越大。而对于那些没有多少牲畜的户、生计门路主要不靠放牧的户、年纪大缺劳力的户、兄弟姊妹多需要转移劳动力的户、原有发展基础和经济条件不太好的户(包括贫困家庭)等,补奖政策具有提高和稳定收入的正面作用。在实行补奖之前,牲畜多的牧户收入高,没有牲畜又没有其他生计门路就意味着没有收入;实施补奖后,有无牲畜都有收入保障,尤其对于老年人,可以获得持续稳固的养老收入。旗农牧局补奖项目办公室的人员强调,政策实施减少了贫困户和低保户,一旦政策停止,贫困户数会立马增加。因为受到的影响不同,处于嘎查村不同阶层和具有不同经济条件的牧户,对补奖政策有着不同的态度。总体上,保底封顶的政策在一定程度上减少了贫困家庭数量,缩小了牧区贫富差距,抑制了两极分化加剧的趋势。

值得注意的是,部分离开草场转产转业的牧户,因相关配套扶持政策不足,面临生产和生活上的困难,存在陷入贫困的可能和危险。在阿左旗民政局城乡社会救助管理服务中心,笔者查阅了2005-2014年左旗民政系统民生资金发放统计数据,其中2014年的城乡低保标准为年均收入5436元以下。根据这一标准,那些实行草畜平衡、领取奖励金的户,视其人均收入,可以选择性

纳入低保;而那些实行禁牧、领取补助金的户,则显然不符合低保标准。但正是这些禁牧户,有一部分转产转业到城里,面临谋生和居住的困难,却因不符合牧区和城镇的低保条件,成了夹心层。在旗农牧局前局长那老的引领下,笔者先后访谈了五户离开草场转入巴彦浩特镇(盟旗政府所在地)的牧户,这些分别来自禁牧区+公益林区、公益林区、禁牧区的牧户,大多蜗居于空间促狭、条件简陋的租屋,或者草场、旗里两边跑,或者开出租或做买卖石头的生意,或者干脆处于无业状态。由于旗里搬迁转移安置资金缺乏,产业安置渠道狭窄,从事种植业的人员基本饱和,农业安置受限,转移牧民教育培训和生产技能培训工作滞后,整体文化水平较低,在二三产业就业难度大,所有这些限制因素使得移民安置工作进展缓慢。

政策未来延续性的不明朗以及由此带来的对未来预期的不确定有可能导致牧民因无所适从或判断失误而陷于贫困。政策会对民众行为产生重要影响,民众因应政策而规划和调整自己的行为,而民众的生计安排(例如饲养牲畜的数量和种类的搭配)需要一定周期,政策设计应该考虑到民众的这一需要。如若政策未来走向不明朗,预期的不确定性会使得民众无所适从,无法有效规划和安排自己的行为。第一轮补奖政策即将到期,之后是否继续实行下去?旗农牧局前局长那老提到,在一个政策咨询会上,有牧民询问补奖政策五年之后怎么办,干部回答:上面没说,不知道咋办。陶力嘎查的牧民巴特尔表示,不知道2015年后会如何,希望能继续有这个政策;现在不敢卖羊,担心一旦政策取消,到时候羊贵,买不回来,就陷入困境。

禁牧政策的实施也产生了其他一些社会后果,对老人、妇女和儿童等特殊社会群体产生一定影响。第一,补奖政策的推行一定程度上促成了当地牧户养老保险问题的解决。当地从2006年开始实施公益林项目,涉及12个(全旗13个)苏木镇、58个嘎查、1697户、6915人,覆盖面积818万多亩,国家按照一定标准(2006年5元/亩、2010年10元/亩、2013年15元/亩)划拨公益林生态效益补偿资金。据林业局公益林办公室张主任介绍,项目从一开始实施即与牧民养老保险相结合,当时解决办法是:60岁以上牧民直接领取

养老金不足60岁的按岁差从补偿金中扣除养老保险费(比如58岁的,交两年费用),即得以领取养老金。2011年开始实施的补奖政策也延续了与养老保险相结合的办法。这种项目与养老保险相挂钩的办法虽不免有强制之嫌,却也在一定程度上解决了牧民养老问题。第二,补奖政策可能导致部分转产转业牧户家庭矛盾的增多和离婚率的升高。被访的很多部门人员和牧民都提到,草场禁牧后,离婚的牧民显著增加。笔者从盟旗所

在地巴彦浩特镇婚姻登记处获得了2000-2013年间全旗人口的离婚统计数据,并经查阅人口统计年鉴,计算出相应年度的离婚率(参见下表)。数据显示,自从推行补奖政策以来,阿左旗的离婚率确有逐年升高的趋势,从2010年的1.82‰提高至2013年的2.29‰。由于这一数字涵盖的是全旗人口,无从获得牧民的离婚率数字,我们只能粗略推断:补奖政策可能导致了牧民离婚率的升高。

阿左旗离婚对数与离婚率(2000-2013)

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
离婚对数	123	141	131	110	210	206	230	259	291	283	259	261	282	327
离婚率(‰)	0.92	1.03	0.94	0.79	1.49	1.47	1.63	1.82	2.03	1.98	1.82	1.83	1.98	2.29

数据来源:离婚对数查阅自左旗婚姻登记处,计算离婚率所需左旗人口数源于历年统计年鉴。

### 简短的小结与讨论

草原生态补奖政策的实施,一定程度上有利于草原生态的恢复,促进了牧区畜牧业发展方式转变,与此同时,补奖政策对不同状况的家庭有着不同的影响,禁牧导致大多牧户的收入下降,但补奖政策提高和保障了低收入牧户的收入水平,总体上有助于减少贫困户数量、缩小牧户贫富差距。此外,由于相关配套扶持政策不足,部分离开草场转产转业的牧户在面临生产和生活上的困难,政策未来延续性的不明朗以及由此带来的对未来预期的不确定性也有可能致牧民因应对失据而陷于贫困。

基于调研材料,本文提出如下建议:加大政府财政支持力度,适当提高补奖标准尤其是禁牧补贴标准;重视禁牧后的牧民安置工作,落实相关扶持措施,加强牧民就业、创业培训,帮助牧民增强离开草场后的生产生活适应能力。

此外,做如下几点简短讨论。

第一,适度保持政策弹性。中央推行一项政策下去,为保证有效执行,自然是越具体明确越好,但是政策到了基层,就要面对各地情况各有不同的问题,因而需要与基层实际相结合,实行差别化对待,这样政策在基层的调整和变形就在所难免。与此同时,基层政府和部门或者基于自己的利益和目标考虑,或者为了掌握主动权,在政策执

行过程中也有动力和冲动去调整乃至逆转政策。这样,一项政策在设计和制定的过程中,如何在兼顾原则性和统一性的同时,保持一定弹性和灵活性,给基层留出灵活掌握的空间,就成为重要的课题。

第二,保持政策的延续性,给予民众稳定预期。政策会对民众行为产生重要指引和影响,民众因政策而规划和调整自己的行为,政策实施应有一定的延续性,应有较明确的实施时限,给予民众稳定预期。

第三,保持不同政策间的协调与衔接。各项政策与项目,由各个部门基于各自权责颁布实施,相互之间难免有缺乏协调、不一致乃至冲突的地方。“上面千条线,下面一根针”,各项政策实施到基层,都需要基层政府和部门去直接面对和执行。只有保持各相关政策间的协调和衔接,才能保证政策的权威性和可实施性,利于基层对政策的接纳和执行。<sup>①</sup>

①在内蒙古行政区划中,盟相当于地级市,旗相当于县,下文中出现的苏木和嘎查分别相当于乡镇和行政村。

②禁牧导致很多牧户收入降低,因而招致反对和抵制,部分牧户拒绝执行,偷偷放牧。这一状况导致另一些户的不满:自家执行政策吃了亏,别家不执行政策占了便宜,而上边的人竟也不管!以阿左旗巴彦诺日公苏木陶力嘎查为例,在全部128户中,6户是草畜平衡户,其余是禁牧户。禁牧户不让养畜,但给的补偿多,但有不少禁牧户都在养羊,也没受罚,这

就令草畜平衡户感觉不平,后悔自己的选择,想要改成禁牧户,却又变不了,因而心存不满。遂有2013年5月嘎查8户牧民被人以超载放牧为由举报至盟纪检委、盟旗纪检部门派人连夜突击检查的事件,时值盟里集中开展为期3个月的以“整建树”为主要内容的严肃工作纪律整顿工作作风专项活动,此事被作为典型案例予以处置并被当地媒体曝光,这对左旗2013年对禁牧政策的调整多少产生了促进作用。

③参见农业部、财政部关于印发《2011年草原生态保护补助奖励机制政策实施指导意见》的通知。

### 参考文献

- 王晓毅《环境压力下的草原社区:内蒙古六个嘎查村的调查》,社会科学文献出版社,2009年。
- 王晓毅、张浩等《发展中的贫困与贫困影响评价》,《国家行政学院学报》2015年第1期。
- 张倩《贫困陷阱与精英捕获:气候变化下内蒙古牧区的贫富分化》,《学海》2014年第5期。
- 陈阿江《社会评价:社会学在项目中的应用》,《学海》2002年第6期。
- 吴国宝《农村公路基础设施对减缓贫困的影响研究》,载中国社会科学院农村发展研究所编《中国农村发展研究报告·No.5 聚焦〈三农〉》,社会科学文献出版社,2006年。
- 吴国宝、关冰、谭清香《贫困地区国家粮食补贴政策实施有效性及减贫影响评价》,载国家统计局农村社会经济调查司编《中国农村贫困监测报告(2008)》,中国统计出版社,2009年,第141-159页。
- 陈绍军、施国庆《中国非自愿移民的贫困分析》,《甘肃社会科学》2003年第5期。
- 李怒云、洪家宜《天然林保护工程的社会影响评价——贵州省黔东南州天保工程评价》,《林业经济》2000年第6期。
- 刘璨、张巍《退耕还林政策选择对农户收入的影响——以我国京津风沙治理工程为例》,《经济学(季刊)》2006年第1期。
- 刘璨、梁丹等《林业重点工程对农民收入影响的测度与分析》,《林业经济》2006年第10期。
- 张晓静《中国天然林资源保护工程对林区贫困的影响研究》,北京林业大学2008年博士论文。
- 于晓刚《新的发展观呼吁参与式社会影响评估——漫湾电站的案例研究》,UNHYDRO 2004 Beijing。
- 郭家骥、于晓刚《澜沧江漫湾电站社会影响报告(五种移民村寨类型的个案调研报告)》,2002年末刊稿。
- 支玲等《西部退耕还林工程社会影响评价》,《林业科学》2004年第40卷第3期。
- 庄天慧、牛廷立、张卓颖《“两免一补”政策实施对民族地区贫困农户反贫困的影响评价——以四川少数民族地区为例》,《改革与开放》2010年第10期。
- 文明、图雅等《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年第1期。
- 哈斯、周娜《草原生态保护补助奖励政策落实情况调研报告》,《北方经济》2012年第7期。
- 白爽、何晨曦、赵霞《草原生态补奖政策实施效果——基于生产性补贴政策的实证分析》,《草业科学》2015年第2期。
- 路冠军、刘永功《草原生态奖补政策实施效应——基于政治社会学视角的实证分析》,《干旱区资源与环境》2015年第7期。
- 谭仲春、张巧云、谭淑豪等《典型草原牧区“生态奖补”政策落实及牧户偏好研究》,《生态科学》2014年第10期。
- 包扫都毕力格《牧户对草原生态补奖机制满意度的分析》,《内蒙古科技与经济》2015年第6期。
- 姜冬梅、萨茹拉、王璐《牧民参与草原生态保护补助奖励机制的意愿研究》,《内蒙古农业大学学报(社会科学版)》2014年第3期。
- 李玉新、魏同洋、靳乐山《牧民对草原生态补偿政策评价及其影响因素研究》,《资源科学》2014年第11期。
- 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年第1期。
- 何晨曦、白爽、赵霞《内蒙古地区草畜平衡奖励政策满意度及影响因素的实证分析》,《中国草地学报》2015年第2期。
- 张新跃、唐川江、张绪校等《四川省草原生态保护补助奖励机制草原监测与生态效果评价方法》,《草业与畜牧》2015年第1期。
- 董恒宇、王国钟《天然草场恢复的政策研究——草原生态保护补助奖励机制的调查与思考》,《草业与草业》2014年第3期。
- 内蒙古自治区草原监督管理局《草原生态保护补助奖励机制典型牧户调查报告》,《草原与草业》2014年第2期。
- 农业部畜牧业司《2014年全国草原监测报告》,参见农业部网站: [http://www.moa.gov.cn/sjzz/scs/yjfx/201504/l20150414\\_4526567.htm](http://www.moa.gov.cn/sjzz/scs/yjfx/201504/l20150414_4526567.htm)。
- 财政部农业部《关于做好建立草原生态保护补助奖励机制前期工作的通知》(财农〔2010〕568号)。
- 农业部、财政部《关于2011年草原生态保护补助奖励机制政策实施指导意见》(农财发〔2011〕85号)。
- 农业部办公厅、财政部办公厅《关于进一步推进草原生态保护补助奖励机制落实工作的通知》(农办财〔2012〕60号)。
- 农业部办公厅、财政部办公厅《关于做好2013年草原生态保护补助奖励机制政策实施工作的通知》(农办财〔2013〕50号)。
- 农业部办公厅、财政部办公厅《关于深入推进草原生态保护补助奖励机制政策落实工作的通知》(农办财〔2014〕42号)。
- 《内蒙古草原生态保护补助奖励机制实施方案》。
- 《阿拉善盟草原生态保护补助奖励机制实施方案》。
- 《阿拉善左旗草原生态保护补助奖励机制实施办法》。
- 内蒙古农牧业厅、财政厅《关于下达2011年草原生态保护补助奖励机制任务的通知》(内农牧草发〔2011〕174号)。

作者简介:张浩,社会学博士,中国社会科学院社会学所农村环境与社会研究中心副研究员。北京,100732

(责任编辑:毕素华)