

中南民族大学

硕士学位论文

西部地区草原生态建设的投融资问题研究

姓名：张雯霏

申请学位级别：硕士

专业：中国少数民族经济

指导教师：张英

20080501

摘 要

我国是一个草原大国，草原面积 60 亿亩，占我国国土面积的 41.7%，是我国陆地生态系统的主要屏障，我国的草原大部分分布在西部民族地区，由于长期开垦草原、超载过牧、破坏草原植被，草原生态持续恶化，目前，我国 90% 的可利用天然草原不同程度退化、沙化、退化的草地成了沙尘暴的主要源地。因此，西部民族地区的草原生态建设具有不可替代的作用。但是由于西部民族地区经济发展水平落后、产业结构不合理、地方财政收入低等因素制约，该区的草原生态建设面临巨大的投融资困境。

本文的选题基于西部民族地区草原生态建设中如何融资和投资问题的分析。目前西部民族地区草原生态建设还没有形成完善的投融资机制，主要是草原生态建设资金的投入与使用机制不够完善，政府单一主导财政融资不足，生态建设效率低下，民间主动性受压制，产业配置不合理等问题，而这些问题都综合的反映在当地牧民在生态建设项目实施前后的经济收支变化，作为草原生态建设核心环节的牧民，其主动性的压制是影响草原生态建设效果的直接原因。

本文以西部民族地区草原生态建设的重点区域之一——内蒙古锡林郭勒盟草原生态项目区的具体案例分析为基础，证实了草原生态建设对当地牧民的负面经济影响，剖析了西部民族地区草原生态建设中存在的投融资问题，并从草原生态建设的事前、事中和事后的制度建设和政策实施分析生态建设投资和融资中存在的问题，提出用政府“有形之手”和市场“无形之手”协同作战，在不减少草原生态建设投资资金的前提下，扩大融资渠道，以政府购买的方式补偿牧民的生态建设投入，并以“草原生态建设产业化”作为维护草原生态建设成果和未来发展的关键产业，实现草原生态建设发展与当地牧业经济发展的良性循环，同时，本文对草原生态建设内涵的重新界定贯穿了全文始终，是了解西部民族地区草原生态建设投融资发展对策的重要支撑。

文章的主体内容包括四部分，第一部分概述西部民族地区草原生态建设的内涵、发展历程及特点，并对草原生态建设的内容从广义和狭义两方面客观、详细地解析；第二部分提出西部民族地区草原生态建设中存在的投融资问题，单一的财政投融资如何限制了多元化的融资来源和造成地方政府财政负担，而投资问题

主要是草原生态建设与当地经济发展的链接中存在的问题和草原生态建设前后的调研 管护不足等问题；第三部分选取内蒙古锡林郭勒盟草原生态建设的案例反映草原生态建设中存在的投融资问题，并用当地牧户生态建设实施前后的家庭收支案例反映草原生态建设的投融资的具体影响；第四部分介绍了西部民族地区草原生态建设的投融资策略，在投资方面，提出了从市场化激励、产业政策协调、项目制度管理等方面建立草原生态建设与当地经济发展的良性循环；在融资方面，提出了发挥财政支持、金融信贷、融资服务等各环节作用建立多渠道、多层次、多方位的市场化参与。

关键词： 西部民族地区 草原生态建设 投融资问题

Abstract

Our country is in possession of great amount of grassland, which accounts for 41.7 percents of our total area and make up of the primary barrier of our land ecosystem. Most of our grassland distributed in the western minority area. As a result of reclaiming grassland, over loading and browse unduly, breakage the grassland vegetation, the grassland ecology depravated sostenuto. Nowadays, 90 percents of the available natural grassland degenerated and desertificated in different extent. The degenerated grassland became the main source region of sand storm. Therefore, the ecological construction in the western minority area has irreplaceable function. however, because of the slow economic development level the illogical industrial structure the low local finance earnings and so on, this region's grassland ecological construction face the huge investment and financing problems.

The chioce of this thesis is based on the analyze of how to invest and finance for the grassland ecological construction for the minority nationalities area. Nowadays, the grassland ecological construction in the minority nationalities have not formed flawless investment and financing system because of the incomplete financing and investment system of the ecological construcion capital, the single treasury financing of the government make the lack of capital, the inefficient of ecological construction, the suppressed of the the civilian go-aheadism and the illogicality of the industry collocation and so on, which effected in the change of the economic income and expenses for the local people before and after the ecological construction project. as the key tache of the ecological construction, the local people ' go-aheadism was suppressed is the direct reason of impacting the grassland ecological construction.

The thesis make the material example of the the typical region of the western minority area grassland ecological degeneration---Xilinguole ecological project area in Inner Mongolian province to approve the adverse economic impact of the grassland ecological construction on the local herdsman and anatonny the unsustainable problems of the development of the grassland ecological construction. The article also analyse

the financing and investment problems from the beforehand 、 temporal、 afterwards system construction and the policy implement and advance the government's "tangible hands"and the market's "intangible hands" work together,extends the financing channels comensating the costs of the herdsman's ecological construction by the way of government purchasing in the precondition of nondecreasing the devotion, develop the "ecological construction industrialization" as the key industry of vidicating the grassland ecological construction, implement the virtuous cycle between the ecological construction and the loacl economic progress. At the same time, the definition of the grassland ecological constuction's connotation impenetrate the thesis, which is the primary support of understanding the sustainable development countermeasure in the western minority ecological construction.at the same time, the newly definition of the grassland ecological construction take through the whole article and it become to the important support of understanding the investment and financing development policies for the minority nationalities' grassland ecological construction.

The main content of the thesis involve in four parts,the first part is summarize the meaning、 develoment history and the character of the minority nationalities' grassland ecological construction, and analyze the meaning of grassland ecological construction particularly.;the second part advance the investment and financing problems existed in the minority nationalities' grassland ecological construction, the single treasury investment and financing restrict the multiplicate financing origin and make the local government big burden, the investment problem existed in the connection between grassland ecological constrution and local economic development and the lack of investigation and management before and after the project; the third part choose the example of xilinguole in inner mongolia province to reflect the investment and financing problems in the grassland ecological construction, and also use the cases for the local people's family income and expenses to reflect the material influence.; the fourth part introduce the investment and financing countermeasure of the investment and financing problems in the grassland ecological construction, in the aspect of investment, advance the measures to good circle between the grassland ecological and

local economic improvement ,such as general adoption of the market principle prompting、 industry policy corresponding、 project system managing; in the aspect of financing, advance the multiplate measures,such as treasury supply、 finance credit、 financing service, to build up the participation system with more origins、 more administrative levels、 more orientation.

Key Words: Western Minority Areas ; Grassland Ecological Construction;
the Investment and Financing Problems

中南民族大学

学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的论文是本人在导师的指导下独立进行研究所取得的研究成果。除了文中特别加以标注引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写的成果作品。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

作者签名：

日期： 年 月 日

学位论文授权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权中南民族大学可以将本学位论文的全部或部分内
容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

本学位论文属于

1、保密，在_____年解密后适用本授权书。

2、不保密。

(请在以上相应方框内打“ ”)

作者签名：

日期： 年 月 日

导师签名：

日期： 年 月 日

第一章 绪 论

一、选题背景和研究意义

(一) 选题背景

1、西部民族地区草原生态恶化严重

我国西部民族地区草原是全国生态环境的绿色屏障,对全国的生态至关重要。但是从上世纪 70 年代起西部草原超载过牧和自然气候变化引起草原生态恶化严重.据资料显示,西部水土流失面积占全国的 80%,沙化面积占全国的 99%,草原“三化”面积(退化、沙化、盐碱化)占全国的 93.2%,石漠化面积占全国绝大部分。内蒙古、宁夏、新疆、西藏、青海等省份大多数处于荒漠地区,影响西部民族地区经济发展和全国生态安全造成威胁。

第一,草地退化严重

西部草原大多分布在旱区地区,生态系统非常脆弱。长期以来不合理的人为因素和自然因素使得草地退化相当严重(见表 2.1),退化草地面积已经达到了 11324.7 万 km^2 ,占这个地区全部草地面积的 59%。其中,轻度退化面积 5368.2 万 km^2 ,占退化总面积的 47.4%;中度退化面积 4243.6 万 km^2 ,占 37.5%;重度退化 1712.9 万 km^2 ,占 15.1%。长期对草地资源的掠夺性开发,使产草量明显下降,可食牧草和优质牧草数量减少,如内蒙古草地与 20 世纪 60 年代相比,草甸草原产量下降 54% - 70%,典型草原下降 30 - 40%,荒漠草原下降 50%。

第二,水土流失严重

西部民族地区水土流失面积 104 多万 km^2 ,水土流失率为 15.15%,占全国水土流失面积 58.01%。(见表 2.2),草原植被的破坏和地下水使用的无序开发,浪费导致西部民族地区水土流失严重,近几年,虽然水土流失蔓延的趋势有所减缓,但水土流失问题依然严峻,部分民族省区水土流失面积超过其国土面积的一半,西部民族地区仍是我国水土流失最严重的地区。

表 2.1¹ 西部五省区退化草地分布面积

省区	草地面积 km ²	退化面积 km ²	比例	其中					
				轻度 km ²	比例%	中度 km ²	比例%	重度 km ²	比例%
甘肃	1790.4	855.8	48	312.5	36.5	340.2	39.8	203.1	23.7
宁夏	301.4	292.4	97	84.4	29.0	117.6	40.0	90.4	31.4
青海	3637.0	2036.7	56	863.7	42.0	733.0	36.0	440.0	22.0
新疆	5725.8	3466.7	61	1666.7	48.0	1333.3	38.5	466.7	13.5
内蒙古	7880.4	4376.1	59	2440.9	52.0	1719.5	37.0	512.7	11.0
总计	19335.0	11324.7	59	5368.2	47.4	4243.6	37.5	1712.9	15.1

第三，草原荒漠化严重

西部草原大多属于干旱半干旱草原,脆弱的生态系统一旦遭到破坏,就难以恢复,并造成草地荒漠化和大规模的沙尘暴.例如随着内蒙中西部地区草地荒漠化面积不断增加,沙尘暴开始向京津地区逼近,从1950年至今,已发生了80余次.2000-2001年袭击北京20多次,2006年10余次,根据中国科学院的研究数据显示,60%的沙尘暴物质来自中国的草原.以每年2460平方公里的速度扩展.有近4亿人受其危害,每年因荒漠化造成的直接经济损失达540亿元,相当于西北五省区19%年财政收入人的3倍。

表 2.2² 西部民族地区水土流失状况

地区	水土流失面积(km ²)	水土流失率%	地区	水土流失面积 km ²	水土流失率%	地区	水土流失面积 km ²	水土流失率%
四川	184152	43.65	甘肃	106936	37.95	内蒙	158101	15.72
贵州	76682	43.55	青海	40060	3.61	西藏	62056	5.05
云南	144470	12.85	宁夏	22897	29.94	广西	11143	7.56
重庆	52340	63.15	新疆	113843	0.07	西部	1040744	15.15

¹中华人民共和国农业部综合计划司,2000-2005年全国草地生态建设规划[M],中国农业科技出版社,2005年。

²中国人民大学主办:生态环境与保护,北京:中国人民大学书报资料中心,2003,(7),第16页。

2、草原生态建设的投融资困境

随着草原生态建设工程的展开,我国草原生态建设取得了重大进展.但是总体来说,仍然呈现“整体恶化,局部改善”局面,随着建设的深入和涉及的领域逐渐扩大,尤其是有关少数民族地区民生发展的内容增加,草原生态建设已不仅仅是理论意义上的公共产品提供,其庞大的支出和发展配套需求已经造成了当地政府和群众的财政负担。

草原生态建设未来能否顺利进行,关键问题有两个:一是在地方财政困难,当地群众收入水平低的情况下,后续发展的资金问题如何解决;二是如何把草原生态建设资金充分利用,发挥其带动地方产业发展、改善当地民生的作用,从而实现草原生态建设与当地发展的良性循环。

目前存在于西部民族地区草原生态建设中的投融资问题主要是:一方面,初始阶段的补偿机制和配套政策的局限性和弊端已经显现出来,单一的财政融资生态治理明显不足;另一方面,西部民族地区草原生态建设的项目安排与当地经济发展脱节,地方政府和当地牧民的负担不减反增,造成生态建设的巨额投资无法带动地区经济发展,抑制了地方生态建设热情,影响草原生态建设成果的保持和扩大。

鉴于以上分析,我们有必要对西部民族地区草原生态建设的未来发展进行系统的研究和规划,为草原生态建设成果的保持和扩大提供参考和意见。目前我国对草原生态建设的研究文献不多,往往是提供某一领域的孤立对策,所以本文选择以具体的民族地区生态建设的案例为基础对探析如何实现西部民族地区草原生态的可持续性投融资。

(二) 研究意义

随着我国对草原生态建设越来越重视,国家在该领域的投入也会越来越多,但是并不是投入越来,效益越好,本文从西部民族地区牧区调研资料入手,着力于揭示目前存在于西部民族地区草原生态建设中的投融资问题,并分析了制度层面的不合理的安排如何影响牧区牧民生产生活,并反作用于草原生态建设成效。

本文的立足点选择了西部民族地区草原生态建设中的最直接参与者—当地牧民的经济收支来反映西部民族地区草原生态建设资金链条中不合理的部分,这即对解决草原生态建设的投融资问题提供了新的参考思路,也可以充分发挥草原

生态建设对当地经济生产改善的积极作用，达到“一举两得”的效果。

二、文献综述

(一) 国外理论和相关文献

1、有关生态建设的理论研究

生态建设是在中国走可持续发展之路的背景下提出的，国外很少用这个提法，国外与其最相近的概念是环境建设（Environment Construction），关于环境建设的理论主要集中于生态经济学，环境经济学，可持续发展学等学科。

第一，公共产品理论，按照微观经济学理论，社会产品可以分为公共产品和私人产品两大类。一般认为，公共产品的严格定义是保罗·A·萨缪尔森（Paul a. samuel son）给出的。按他的定义，纯粹的公共产品就是每个人消费这种产品不会导致别人对该产品消费的减少，与私人产品相比较，纯粹的公共产品具有非竞争性和非排他性。非排他性和非竞争性使得它在使用过程中容易产生“公地的悲剧”和“搭便车”问题。草原生态产品在广义上属于公共产品，由于消费的非竞争性往往导致“公地的悲剧”——过度使用；由于消费的非排他性往往导致“搭便车”心理——供给不足。政府管制和政府买单是有效解决公共产品的机制之一，但不是唯一的机制。

第二，生态经济学理论，美国经济学家肯尼斯·鲍尔丁（Kenneth Boul di ng）在其论文《一门科学——生态经济学》中正式提出“生态经济学”的概念，英国的戈德斯密斯《生存的蓝图》、罗马俱乐部《增长的极限》、联合国斯德哥尔摩大会《只有一个地球》是这方面的专著。生态经济学是一门从经济学角度来研究由社会经济系统和自然生态系统复合而成的生态经济社会系统运动规律的科学，它研究自然生态和人类社会经济活动的相互作用，从中探索生态经济社会复合系统的协调和可持续发展的规律性。生态经济学原理要求民族地区将生态效益、经济效益和社会效益等联系起来放入生态经济大系统中进行分析和综合研究，使各类资源得到最优的整合，实现民族地区生态、经济和社会的最优化动态均衡，加快推进民族地区现代化进程。因此，西部民族地区的生态建设不能脱离当地经济和社会的发展。

第三，草地生态学理论，草地生态学将草原生态系统作为一个整体来研究，有四种基本成分（见表 1.2）组成，草地有自我恢复和更新的能力，通过草地各个主体的进化实现物质能量的正常流动，如果某一环节被破坏，整个草地生态系统就会面临危机。因此，在草原的围封转移、生态移民、禁牧舍饲等政策的安排中，应充分考虑草地的自我修复和更新能力，不要盲目地进行人口转移，导致对迁入地新的破坏。

表 1.2 草原生态系统由四种基本成分组成：

非生物部分	太阳能, 还有无机物质, 如氧气、二氧化碳、磷、钾等
草本群落	木本科和豆科草本植物
消费者	牛、羊、鹿等反刍性动物
	马、驴、兔, 植食性昆虫、鸟、锯齿动物等初级消费者
	蛙、蛇、鹰等二、三、四级消费者, 其中, 人是最高消费者
分解者	微生物区系
	动物区系: 原生动物, 腐蚀性动物, 如蚯蚓、昆虫

2、关于公共产品的投融资问题研究

国外的相关理论有新古典学派的“政府理论”、福利经济学的外部效应理论、公共财政理论及公共选择理论。

第一是英国经济学家阿瑟·庇古(A. C. Pigou)在福利经济学中首先提出的外部效应(externalities)理论，认为政府之所以存在，就是要通过征税和提供补贴的方式来纠正外部性，政府用于矫正外部效应(或者说是实现外部效应内在化)的财政措施大体分矫正性的税收和矫正性的财政补贴两类。将外部性概念引入生态建设领域，是为了说明政府应该为外部成本内部化提供相应的制度安排。

第二是公共财政理论，公共财政是与市场经济相适应的财政类型，其活动主要围绕市场失效的范围和领域，在市场经济条件下，市场失效的主要表现是公共物品的存在、外溢性、自然垄断、风险和不确定性、社会分配不公和宏观经济运行不稳等方面，政府为弥补所有的市场失效而提供的公共服务，都是公共财政活动。我国的公共财政应该支持外部性很强的生态建设产业，并利用市场化方式减

少公共财政的“寻租”成本。

第三是公共选择理论,该理论关于改进政府制度的主张包括:引入竞争机制,打破对公共物品的垄断。具体做法有逐步将权力分散,将某些公共物品承包给私人,使公共物品的生产具有竞争性从而有利于降低成本,强化地方政府间的竞争。强调发挥个人(政府官员)的积极性,在公共部门减少开支,避免过剩生产;对政府的收入和支出在数量和程序上进行约束,避免规模过度膨胀。这些理论为西部生态建设中政府行为的优化提供了理论支持。

第四是公地悲剧的理论,美国经济学家哈定的《公共牧地的悲剧》一文中论证了产权界定不明确将带来对资源的过度使用,公共牧地的过度放牧即为一例:在牧民的公共所有草地上,进入草地不用付费且没有任何限制,由于每个牧民只将放牧个人的收益与成本进行比较,而不考虑他增加牛将使所有其他牛的产出降低这一事实,结果必然是公共牧地被过度放牧。如果对草地给予一定形式的产权界定,则其资本所有者和利益主体就会权衡得失,改变过去“只取不予”的现象。

3、国外对欠发达地区和民族地区问题的研究

国外对民族地区生态建设研究多和政治因素有关,如前苏联、前南斯拉夫的分裂、加拿大魁北克地区民族的分立运动等都说明解决民族问题的必要性和严峻性。国外学者在寻求解决民族问题的办法时,寄希望于通过生态建设和经济发展达到民族地区的可持续发展研究,走人与自然的协调发展之路。生态建设在国外的一些实践:如瑞典、荷兰、德国等国家实施的绿色税对生态环境建设的作用就十分显著;法国在一些地区建立“危机区”、“特别地区”实施特别政策与管理,对改善落后地区有很大的促进作用;美国、意大利、日本等制定类似的“特别地区法”,以保证各项投资与政策的实施。

国外学者在研究本国民族地区生态和经济问题的同时,还把研究热点投向发展中国家,特别是中国民族地区的贫困和生态环境问题,主要研究我国制度政策对民族经济、文化、社会生活的影响,专门论述民族地区生态建设的文章还没有。

(二) 国内理论和相关文献

1、生态建设的内涵

王礼先认为“生态环境建设的实质是生态环境的保育,是指水、土、气等自

然资源与环境的保护、改善与合理利用。保护是指防治生态环境的破坏与污染,改善是指已经退化的生态环境的恢复和重建,合理利用是要求寓生态环境的保护与改善于自然资源的可持续利用之中”³。

林建华认为“依据外部性理论,生态环境属于公共产品,公共物品具有非排他性、非竞争性和不可分割性等特征,因而在环境的使用和消费中容易产生外部性问题而导致不同经济主体之间的利益冲突,西部地区的草原退化等问题是由于产权主体不明的公地悲剧”⁴。

2、西部民族地区生态建设的研究

二十世纪末,我国启动西部大开发战略,发展战略重心西移。我国学者在探索西部大开发问题时意识到民族地区生态环境的脆弱性和重要性,对西部地区生态建设的未来发展提出了很多疑问。如有的认为“草原生态经济投资不足、生态投资结构不佳、牧民增收效果不明显、投资机制不完善、草原生态‘边建设边破坏’、草原畜牧业与草原生态建设相互对立等问题”⁵。有的认为“我国目前已经形成的中央政府主导的对西部民族地区生态建设的财政补偿机制具有国债依赖不稳定性、补偿不充足性、非长期高效性,因此,必须建立一种稳定、长效的兼容各级政府纵向和流域间政府横向的财政补偿机制”⁶。

对西部民族地区草原生态建设过程中出现的问题。也有的认为:“长期延续下来的传统经济模式,是牧区生态恶化的根源,由于现有的大部分政策措施都只针对生态问题,并未触及问题的根源,因而治标不治本的投资和改造并不能解决草原生态的根本问题”⁷。

3、草原生态建设投资行为的研究

关于草原生态建设投资行为,大多学者从如何实现草原生态建设产业化的角度来研究。李香兰认为“西部地区面临经济发展与生态建设的双重压力,只有调整产业结构,才有出路。西部地区产业结构调整的方向是‘产业发展生态化、生态建设产业化’,即以生态农牧业代替传统农牧业和石油农牧业,深化农牧产品价

³王礼先:关于“生态环境建设”的内涵[J],科技术语研究(季刊),2005,(3)。

⁴林建华:基于外部性理论的西部生态环境建设的基本思路[J],西北大学学报(哲学社会科学版),2006,(7)。

⁵孟慧君,滕有正,刘钟玲: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)。

⁶钟大能,刘兴全:西部民族地区生态环境建设与其公共财政支撑状况的调研报告[J],西南民族大学学报(人文社科版),2006,(12)。

⁷邓艾:可持续发展的草原经济模式—甘肃牧区生态经济问题[J],西北民族学院学报(哲学社科版),2002,(6)。

加工业,延伸传统产业链,以生态工业代替资源耗竭型、环境污染型工业,走循环经济发展之路,加快新兴的生态旅游、环保产业、沙产业、草产业等”⁸。

也有学者强调生态建设与当地经济发展的互动联合,如厉以宁等提出的“生态-经济重建”战略模式。他们认为:“生态经济重建作为我国贫困地区发展的模式,其主要思想是以生态学原理为基础,借助生态技术和经济政策手段,建立高产、良性循环的生态经济系统,从而达到优化利用自然资源、缓解人地矛盾,加强重建地区造血功能已解决贫困问题的目的”⁹。其他代表性著作还有:陈栋生等的《西部崛起之路》,杨秋保等的《走出贫困的抉择》,张坤等的《欠发达地区环境与经济协同发展机制研究》,荣建民的《甘肃农村贫困问题研究》等。史培军、刘学敏提出“西北地区经济社会可持续发展的一种思路—把‘经济建设、产业发展与生态建设融为一体,寓经济建设于生态建设中’”¹⁰。

4、生态建设可持续的融资行为

目前,国内还没有关于草原生态建设融资的专门研究,其理论散见于生态建设的融资行为研究生态建设的资金“瓶颈”随着生态建设工程的大规模展开被学者们关注。如王辰在《基础产业融资论》(1998年版)中提到了基础产业融资的一些概念和原则,其中多次提到基础产业建设中要预留环境保护资金,注意环境保护的问题。一些论及区域开发与环境关系的著作涉及到经济发展、资金支持对环境保护的重要作用,如胡鞍钢在其主编的《地区与发展—西部开发新战略》(2001年版)第六章生态可持续发展战略中指出生态恶化与贫穷的关系,并提出增加生态投资的建议。李锦、罗凉昭在《西部生态经济建设》(2001年版)中指出资金投入不足是西部生态建设的瓶颈,并提出利用民间资本进行生态建设的设想。

关于西部地区生态建设资金的供给,有政府派和市场派,政府派以生态建设的公共产品性以及西部地方财政困境为依据,认为政府应该全部承担生态建设的资金需求,如王绍光从公共财政理论的角度分析,“中国是以牺牲生态平衡和环境为代价发展的,中国面临严重的生态危机和环境的不断恶化,但治理环境的资金却没有增加,所有治理污染的资金只有两项来自政府预算,即基本建设资金和

⁸李香兰:我国西部地区产业结构的调整方向-产业发展生态化、生态建设产业化[J],商业研究,2006,(4)。

⁹厉以宁:区域发展的新思路[M],北京:经济日报出版社,2000年版,第184页。

¹⁰史培军、刘学敏:生态建设产业化,产业发展生态化[J],求是,2003,(4)。

环境保护资金,如果中国政府不下大力气治理生态环境恶化,只靠地方政府和企业,那么不久的将来,我们将看到灾难性的后果”¹¹。还有一些政府派认同“政府为主,市场为辅”的供给机制,如北京大学的蔡云龙教授认为“不能实行纯市场经济且需要政府干预的方面包括:帮助补偿造成的剧烈损失,制止和减少环境污染,管理公共的自然资源等等”¹²。延军平¹³认为“生态建设中存在着严重的市场失效,由于良好生态环境的受益者是国家,因此生态环境不能实行完全的市场经济”。余德辉建议“增加国家财政预算用于环境保护的支出,加强环境保护主管部门实行统一监督管理和参与引导投资的能力,确保向全社会提供充足优质的公共产品和服务”¹⁴。

而与之意见相反的学者认为应该市场机制调控生态建设,我国的生态环境建设和恢复政府虽然做了不少努力,但控制环境的努力和实际绩效之间仍然存在很大的差距,因此,在许多情况下,政府投入未必是必要的,环境也不一定是完全的公共品,在政府必须进入环境领域时,以政府生态购买的方式进入应该是最佳选择。如张曙光认为“在退耕还林这样的事情上,既然政府行为和政府操作的效果如此之差,可以由民间操作,变政府行为为商业行为”¹⁵。其中一些学者从不同的侧面提及或论述了金融支持与生态环境保护的关系。如陈致良¹⁶论述了农行在支持生态环保、退耕换林、退耕还草中的作用。张曼、屠梅¹⁷指出利用金融创新方式为环保融资服务的建议,并探讨了ABS方式在环保基础建设中应用的优势。王信,罗剑朝¹⁸认为资金短缺已经成为西部生态建设的主要“瓶颈”王苹¹⁹认为加快西部地区的生态环境建设必须改变现行的环保投资体制,实行倾斜的货币调控政策,创新金融融资方式,实行生态环保创业投资基金、资产证券化、BOT等融资方式。

总之,本文从一个新颖的角度将民族地区草原生态建设的投资和融资问题联系在一起,将生态建设领域的“政府派”和“市场派”的观点有机结合,从草原

¹¹王绍光:追寻公平与和谐社会的制度创新[R],21世纪报道,2003年10月16日。

¹²蔡云龙:自然资源经济学原理[M],北京:科学出版社,2000年版,第158页。

¹³延军平:基于生态购买的西部经济与生态良性互动发展模式研究[J],陕西师范大学学报(哲学社科版),2006,(4)。

¹⁴余德辉:市场经济下环境保护投资体制若干问题探讨[J],环境保护,2001,(8)。

¹⁵张曙光:关于投融资体制改革[J],金融经济,2004,(4)。

¹⁶陈致良:发挥农行作用支持西部开发[J],青海金融,2006,(6)。

¹⁷张曼,屠梅:我国环保基础设施建设融资的ABS方式[J],中国投资,2000,(10)。

¹⁸王信,罗剑朝:强化西部大开发中生态建设的金融支持[J],西北农业学报,2006,(15)。

¹⁹王苹:金融支持西部生态环保的融资渠道[J],农村金融研究,2001,(12)。

生态建设的内涵入手，提出了融资领域的金融信贷的支持和投资领域的市场化、产业化模式，同时详细论述了中央政府和地方政府的相应职责。

三、研究结构与研究内容

(一) 研究结构

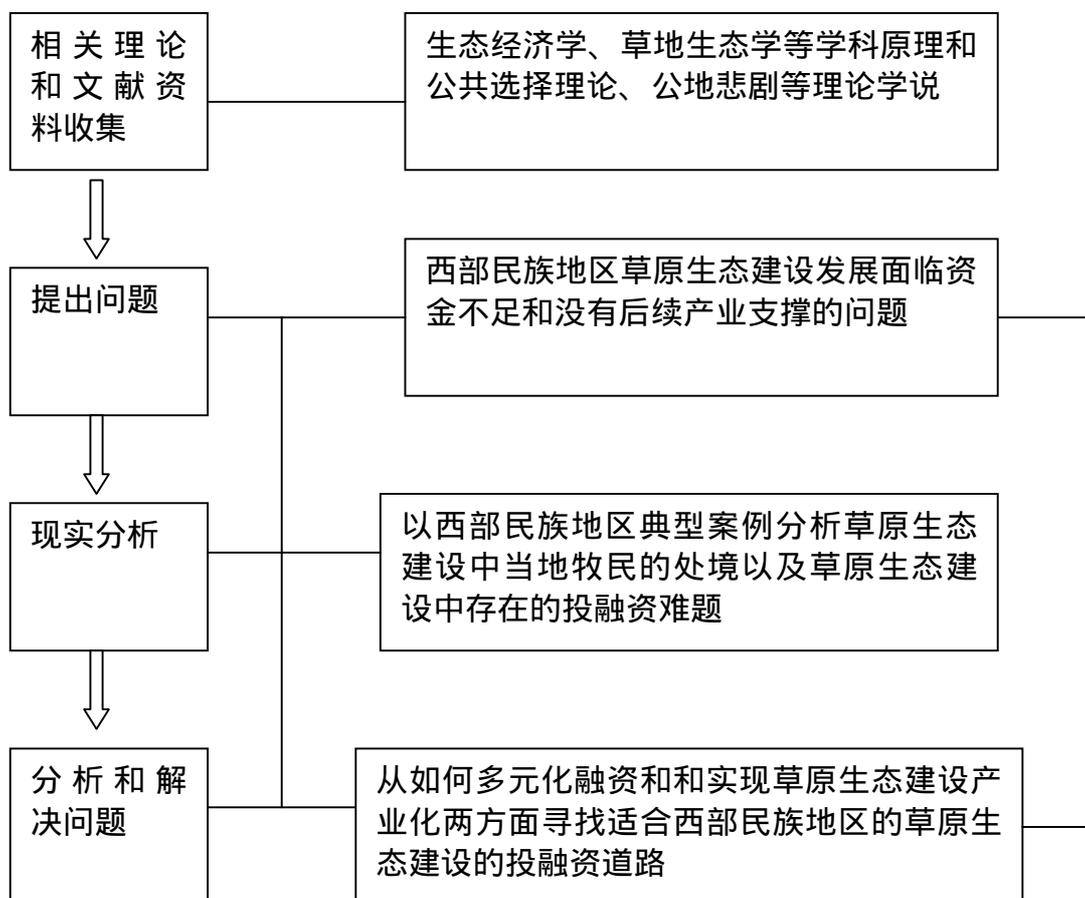
按照本文的研究思路，研究的技术路径图见表 1.1。

(二) 研究内容

本文的研究内容按照“情况简介—问题的提出---案例分析—分析对策”的顺序展开：

第一章介绍了文章的选题背景、研究思路、文献综述、创新之处等，其中对国内外相关文献中的理论陈述是本文的理论基础。

表 1.1 本文研究的技术路径图



第二章是西部民族地区草原生态建设概述,分别介绍了西部民族地区草原生态环境的现状及其恶化成因,西部民族地区草原生态建设的内涵和意义,发展历程和特点,并创新的解释了生态建设的内涵,描述了西部民族地区草原生态建设的具体项目。

第三章是提出西部民族地区草原生态建设的投融资问题,其中,提出了没有多元化的资金供给和合理后续产业支撑是问题的关键。

第四章是案例分析的一章,以内蒙古锡林郭勒盟的草原生态建设中所反映出的问题,揭示西部民族地区草原生态建设发展的具体投融资问题,分析了当地牧民的收益—支出失衡导致草原生态建设投融资不能实现良性循环。

第五章是从可持续角度论述了西部民族地区草原生态建设投资和融资的发展方向和具体对策,并着重说明政府如何在投融资制度安排上支持西部民族地区的草原生态建设。

四、创新之处与不足之处

(一) 创新之处

1、本文选择了一个较新的研究角度,现在该领域的研究主要从生态建设与经济发展、生态建设与补偿机制等角度,而本文则选择草原生态建设涉及领域最广、影响最大的投融资问题;从研究地域来看,我国对林业建设生态投融资的研究多,而对草业生态建设的研究少。本文专门针对西部民族地区的草原生态建设进行研究,是研究特殊地区的特殊产业,是该领域的新课题。

2 本文创新的对草原生态建设的内涵从广义和狭义两个方面解释,并分析得出目前西部民族地区草原生态建设的内容已不仅局限于公共产品和准公共产品,还包涵了大量具有竞争性和排他性的私人产品,因此在草原生态建设的具体融资模式上应采取针对性的融资渠道和投资模式。

3、本文在大量学习环境经济学、生态经济学、草原生态学、新福利经济学等学科理论的基础上,创新性地选择了草原生态建设资金链条中的最直接参与者——当地牧民的经济收支作为论据,以调研收集的数据资料为论据对西部民族地区草原生态建设的投融资发展进行研究,这样就把西部民族地区草原生态建设的投

融资问题放到了当地牧业经济生产的大背景下,从而找到适合西部民族地区草原生态建设的投融资对策。

(二) 不足之处

本文在创作中,由于主客观的原因还存在很多不足,西部民族地区草原生态建设呈现规模化发展尚不足十年,现行的投融资模式仍处于初期的完全政府行为,而国内外在此领域研究的相关理论寥寥无几,因此创作中可借鉴的资料文献不足也制约了本文的理论深度;而本文在调研考查时由于现实原因也只能通过选取内蒙古锡盟的典型案例分析,再结合其他西部民族地区的数据资料分析西部民族地区草原生态建设过程中的投融资问题,存在片面性的问题。

第二章 西部民族地区草原生态环境建设概述

一、西部民族地区草原生态建设的内涵和意义

(一) 西部民族地区草原生态建设的内涵

西部民族地区可以是指我国民族区域自治地方的总成或抽象的少数民族聚居区总成,或是特指某个或几个自治区、自治州、自治县(旗)、自治乡。民族自治地方就是截至 1999 年底全国已有的 155 个民族自治地方,其中包括内蒙古、新疆、西藏、宁夏、广西 5 个自治区,30 个自治州、20 个自治县(旗),其中,广西、内蒙古在行政区划上分属东部和中部,但是 1999 年后两省属于西部大开发的地区范畴,西部民族地区草原约占全国草原总面积的 84.10%,草原是西部民族地区生态环境系统的主体组成,我国的五大草原都在西部地区,其中,草甸草原较少,大多是干旱草原和荒漠草原,易沙化。从 1998 年以来,国家陆续在西部草原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)、水土保持、三北防护林等草原生态保护建设工程。

西部民族地区草原生态建设是针对西部民族地区草原生态系统的退化、破坏提出来的,是对西部民族地区草原生态总体容量的动态修复,西部民族地区经济开发过程中生态资源的利用维持在草原生态环境允许的容量之内,才能达到可持续发展的要求。草原生态建设就是力图要在经济发展过程中使草原生态环境取得合理的平衡。

从广义上说,草原生态建设是指我国草原牧区和半农半牧区的生态保护和建设,也涉及相关畜牧业的建设和管理措施。草原生态建设是西部民族地区生态建设的主体。从狭义上看,草原生态建设面临畜牧业生产方式由传统放牧向现代集约草原畜牧业转变,包括了舍饲半舍饲圈养、季节性放牧、划区轮牧、草原水利开发、围栏棚圈建设、牲畜改良、人工草地、机械化、生态移民、牧业产业化等等投资内容。

(二) 西部民族地区草原生态建设的意义

第一,西部民族地区草原是全国生态环境的绿色屏障。西部草原大多分布于黄

河、长江、澜沧江、怒江、雅鲁藏布江、辽河等水系的源头区和上中游地区及我国几大沙漠塔克拉玛干、巴丹吉林、浑善达克、毛乌素等沙漠的周边地区,是保持江河水源和防止荒漠化扩展的关键屏障.保护西部草原生态就是保障全国的生态安全。

第二,保障全国的乳肉畜牧产品的稳定供应,是国家粮食安全的重要组成。全国 33%的牛羊肉、37%的奶类、50%的羊和 80%的羊绒来源于西部以天然草原为主的地区.加强西部民族地区草原保护与建设,可以有效地改善畜牧业的基本生产条件,保障我国肉奶供应和食物安全。

第三,草原是西部民族地区牧业经营的基本生产要素,草原生态的改善即保障了牧区的基本生活水平,又可以带动以草产业为核心的相关产业链发展,如生态牧业、生态旅游和绿色食品加工等等。

第四,西部草原生态建设关系到边疆的稳定和国家的长治久安。我国 55 个少数民族中大多数分布在西部草原牧区,依赖草原资源维系生计,草原生态的改善即可以促进当地畜牧业发展,又可以减少“伤筋动骨”的生态移民,稳定牧民生活。

二、西部民族地区草原生态建设的发展历程及特点

(一) 西部民族地区草原生态建设的发展历程

第一阶段,1949 年——1988 年,只索取不建设阶段。

历史上草地生态恶化最严重的时期,草地普遍存在过度放牧现象,超越草原生态系统的承受力,导致草地退化,沙化面积日益扩张,与不合时宜的退牧为耕政策,造成了草地生态危机。这时期全国对草地投入每年每亩平均仅 2 分钱,是掠夺式的经营方式。

第二阶段,1991 年——2000 年,初步发展阶段。

西部民族地区的草地生态恶化已引起相关部门的重视。1991 年兰州会议后,全国防沙治沙工程正式启动,该工程共涉及 27 个省(区、市)的 598 个县,中央财政为此专项安排了防沙治沙事业费、荒漠化普查监测经费等,除此之外,还利用财政贴息的方式,引导银行信贷资金用于防沙治沙工程,但是具体的生态治理项目尚未正式展开。

表 2.3²⁰ 西部民族地区草原生态建设状况 (2000 年 - 2007 年)

时间	实施地区	建设内容
2000 年	北京、天津、河北、山西及内蒙古等五省(区,市)的 75 个县(旗)	正式启动了京津风沙源治理工程,总国土面积为 45.8 万平方公里,工程的建设期限为 10 年
2003 年	青藏高原东部江河源草原、内蒙古东部退化草原、新疆北部退化草原和内蒙古、甘肃、宁夏西部荒漠草原的内蒙古、西藏、新疆、青海、四川、甘肃、宁夏、云南 8 省、自治区以及新疆生产建设兵团	退牧还草工程,结合当地天然草原退化的现状、草原类型和社会经济类型及发展水平,选择 125 个左右的县(旗)为退牧还草工程实施范围
2004 年	西部民族地区	西部地区退耕还林工程区林草覆盖率就平均增加 2 个百分点,内蒙古一些荒漠化草原植被覆盖率增加 20%以上,宁夏实行全境禁牧,青海实施以草定畜,均取得初步成效,京津周边地区土地沙化趋势得到初步遏制
2006 年 (截至)	西部民族地区	全国禁牧休牧轮牧草原面积达 13 亿亩。通过加强人工草地和棚圈建设等措施,3000 多万头牲畜从依赖天然草原放牧转变为舍饲圈养
2007 年 (截至)	西部民族地区	退牧还草工程共下达草原围栏任务 5.19 亿多亩,其中,禁牧围栏 2.46 亿多亩,休牧围栏 2.6 亿亩,划区轮牧围栏 1284 万亩,补播草原 9860 万亩,石漠化围栏 80 万亩。安排退牧还草工程中央投资为 85.7 亿元

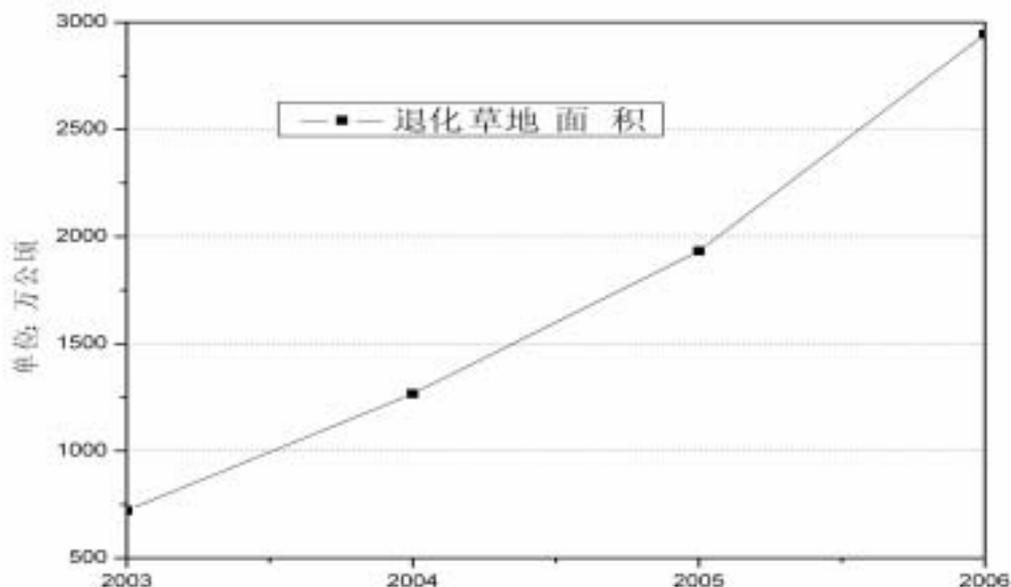
第三阶段,2000 年——至今,加快发展阶段。

从中央到地方都建立了专门的草原生态建设机构(生态办),一系列草原生态

²⁰中国草原网相关资料。

建设工程展开（见表 2.3），退耕还草面积逐年增加（见表 2.4），草原退化面积减少，生态治标有所好转。但是，总体来说西部草原生态“局部改善，整体恶化”的局面还没有改变

表 2.4²¹ 2003 年以来西部民族地区退化草地面积变化图



（二）西部民族地区草原生态建设的特点

1、公共产品属性

按照公共选择理论，由于生态环境的不可分割性和难以测算性，生态环境建设具有效用的不可分性、受益的非排他性、消费的非竞争性等公共产品特征；从行业特性来看，生态建设投资具有耗资巨大、投资回收期长、经济效益不可划拨性的特点，企业和组织都难以独自承担，所以即使在主张市场万能的西方发达国家，政府也是不惜花费巨大的公共财力，物力开展大规模的生态投资；从实施范围来看，生态环境建设往往是跨地区的社会公益性行业，即使是地区内的小流域，其效用也是辐射整个生态系统的，因此通常是全国性的公共产品而非地方性公共产品。作为全国性的公共产品，如果仅由市场机制调节必然导致供给严重不足而引发更严重的生态危机，因此必须要求具有全国性公共部门供给职能的中央政府来安排。

²¹中国草原网数据。

但是从微观上分析,随着生态项目范围的扩大,其包括的内容已涵盖了民族地区经济社会生活的各个领域,此时把其属性仍然笼统的定义为公共产品已不科学了,因此应对生态环境建设的具体项目区分,纯公共产品仍然由政府财政负担,而对具有有限竞争性和有限排他性的产品由政府主持引入市场化机制,提高效率,减轻政府财政负担。

2、长期性与复杂性

我国草地生态建设工程具有“投入高、周期长、范围广、见效慢”的特点。要彻底改善西部民族地区草地生态,需要漫长的恢复和重建历程。生态恢复的速度决定了生态建设的长期性,从一颗小树苗到大树,一般树种至少需要15年,而如果把沙漠治理成草原,却需要几辈人的努力。京津风沙源工程目前规划为10年(2001年-2010年),这远远不足以彻底改变并稳定京津一带的生态环境。因此,国家在《全国生态环境建设规划》和国家“十一五”规划纲要中对我国西部地区草原生态建设做了长远规划(见表2.5)。

草原生态环境建设具有涉及领域广、持续周期长、牵涉利益众多的特点。从资金来源上看,草原生态建设资金主要来自于国债,再通过资金切块的形式以天然林保护工程投入、退耕还林还草投入、生态移民搬迁费用、国家水利水保工程及小流域综合治理投入、小城镇建设投入等多项与生态环境建设直接或简介相关的专项投入;从管理部门来看,同一个项目,往往涉及计划、财政、农业、林业水利和扶贫办等多部门,如京津风沙源治理工程是一项综合治理的生态建设工程,包括植树造林(人工造林、飞播造林、封山育林、退耕还林)、草地治理(人工草地、飞播牧草、围栏风雨、基本草场建设和草种基地建设)、禁牧舍饲(禁牧面积、棚圈建设和饲料机械)、小流域治理、水利配套工程和生态移民,其中各个具体项目分别需要由林业、水利、畜牧等部门分别完成。

3、民族性和世界性

草原生态退化严重的地区往往也是我国游牧民族世代生活的地区,在现代文明给这里带来先进科学技术的同时,原有生态系统的物质循环和能量转换也由于工业文明的利益驱动遭到破坏,如为了满足工业社会对畜产品的需求而肆无忌惮的扩大牲畜数量,引起超载过牧和草场退化。其中社会历史的原因也不可忽略,如内蒙古六七十年代的大规模人口迁入造成当地草原生态承载过量,而大规

模的退牧为耕造成了草原生态的恶化。

表 2.5 我国草原生态建设未来发展规划²²(单位:万公顷)

时间	草原围栏	改良草原	人工种草	实施轮牧禁牧休牧占比率	草原家畜超载率	可持续目标
2010	10000	4000	2000	40%	25%	植被逐步恢复,草原生态环境总体上趋于好转,可持续发展能力不断增强,农牧业经济结构不断优化,草业科技教育不断进步,产业化发展水平不断提高。
2020	15000	6000	3000	60%	10%	基本实现草畜平衡,草原植被明显恢复,草原生产能力显著提高,草业经济较快发展,初步建立起人与自然和谐的良好生态系统和较为发达的草业生产体系。
2050	草原生态环境有彻底的改善,退化草原得到普遍治理,草原生态环境全面改善,草原生态系统实现良性循环,草业健康发展,成为国民经济的重要产业之一,建立起完善的草业资源保护、生产经营、科技教育、支持保障体系。					

民族地区作为少数民族长期聚居的地区,其历代传承的传统生活方式中包涵朴素的生态伦理文化,生态文化反映的是与一定自然生态条件相适应的人文活动类型,一般某个地方的土著生态文化是一个长期磨合的结果,具有较好的生态效应,能起到维护该种发展状态下的人的和谐的作用,如在蒙古文化中,世代沿

²² 农业部:中国草业可持续发展战略[M],北京:中国环境出版社,2005年版。

袭的《成吉思汗禁令》中就有对不掘地、不污染水源、不砍森林、按季节有计划的进行狩猎、围猎时不杀母畜和仔畜、每次搬迁之前先把驻地清扫干净等等有利生态良性循环的规定。传统的游牧和迁徙其实贯彻的就是现代的“休牧”理论，这种朴素的生态文化曾经维护了内蒙古草原人一畜一草的和谐关系。如今面对失衡的草地生态系统，不能不从原有的生态平衡体系中寻找其合理的一面，并融入到当代草原生态建设中。

随着草原生态的恶化，民族地区许多以畜牧业为生的少数民族群众面临背井离乡，变成生态难民的危机，不仅对周边地区造成就业压力，而且容易被民族分裂分子利用，造成边疆动乱，如近期“藏独”“新独”等民族分裂活动。因此，民族地区的草原生态建设不能不考虑民族因素。

同时，生态建设也是一件世界性的事业。世界环境是一个整体，20 世纪初以来发生在内蒙古的沙尘暴对日本和韩国等东亚国家也造成严重的环境和经济影响，三江源的生态保护到很多亚洲国家的生态安全。近年来，随着全球环境的恶化，世界和地区范围的生态环境合作越来越多，国际和地区的环境组织为生态恶化地区提供了更多的贷款和技术援助。据预测，今后 15 年全世界对“绿色工程”贷款的投资银行数量将增加 2 倍，而且一般国际组织和外国政府支持生态建设的贷款有很多优惠条件，如世界银行的贷款，有利率低、汇兑风险小、贷款支用方便，实行每半年均衡还贷，还款压力分散的优点。

第三章 西部民族地区草原生态建设的投融资现状

一、西部民族地区草原生态建设发展的融资困境

(一) 总额大，缺口大

西部草原生态建设包涵项目多，包括天然保护林工程建设、草原保护水土流失、沙化与风蚀治理、退耕还林还草、沙漠化控制、水土保持等，相关的项目还有围封转移、生态移民、围栏建设等等，各具体的投资项目在资金的投入使用、风险和收益方面存在很大差异，但是资金支持始终是项目能否顺利进行的关键。资金来源方面的特点是：短期投入多，长期投入少；国内投资多，国际投资少，中央拨款不及时，地方配套不完善，固定投资多，流动投资少。

尽管从 1999 年以来，财政对西部生态建设的投入呈现跳跃式增长，但仍存在巨大的资金缺口。“十五”期间，国家在中西部的生态脆弱区建立 15 个国家级特殊生态功能保护区、120 个国家级重点示范区、50 个国家级自然保护区，就需要 500 亿元资金。草原生态建设未来需要更多资金维护和扩展，据测算，从 2004 年起 50 年内该领域约需要近 4 万亿元的资金，2004 - 2010 年需 3600 亿元，2011 年 - 2020 年需 1.6 万亿元，2021 年 - 2050 年需 1.8 万亿元。仅天然林保护工程、退耕还林还草工程、“三北”和长江流域重点防护林体系建设工程，每年的静态资金投入估计为 250 亿元。

与我国生态建设巨大的资金需求相对应的，却是生态建设资金来源的有限。目前西部生态环境建设的资金主要来源于国家财政投入，每年国家用于退耕还林等环境保护建设的资金 10 亿元左右，大约为国民生产总值的 0.3% - 0.5%，而整个西部生态建设每年需要的资金几百亿以上，资金供求缺口巨大。同时，国家财政资金的来源毕竟有限，随着国家宏观调控政策的紧缩性调整，从 2004 年以来，积极财政政策由前 6 年的“积极”调控转为“稳健”调控，国债投资规模减小，仅靠财政资金不可能完成西部生态建设的浩大工程。目前，我国西部地区草原生态建设缺乏长期稳定的财政资金渠道，在建、续建的国债项目很分散，且需要的后续资金累计数量相当大，保证其到位十分重要，同时难度也很大。

（二）融资渠道单一

发达国家生态建设的融资渠道多元化和市场化为生态建设的持续、高效发挥了重要作用,如美国对其西部环境建设和经济开发采取的是政府与私人共同投资开发的方式。政府主要投入大型水利基础设施的建设,而对各局部地区的土地开发和草地建设则主要采取出售、拍卖等私营化方式,依靠私人投资进行环境建设,私人在先期重建环境后再通过招商引资和商业化经营回收投资,赚取利润。另外,通过直接或间接征收生态税为生态建设融资。而我国还没有建成生态税的收缴体系,生态环境补偿费用的征收尚在研究中,BOT、准BOT、BOOT等创新型融资渠道没有采用。

目前,我国西部草原生态建设资金筹措的渠道在项目深化的过程中,逐渐吸纳引进多种资金力量参与(见表3.1),但真正落实的大部分是来自财政的国债资金,包括中央发行的中短期国债资金、长期建设国债资金和西部国债资金,总之,草原生态建设的资金渠道单一,主要靠国家财政拨款。

表 3.1²³ 西部地区草原生态建设资金来源分类

国内	财政资金	中央基本建设投资中的部分专项资金,与地方配套结合,地方按省、地、县级分别承担50%, 25%, 25%
	金融信贷	央行、专业银行、信用社、林业投资公司,农村发展信托投资等
	其他	部门资金,企业捐款,社会募捐
国际	外国政府	如阿拉善盟与澳大利亚,科尔沁沙地与德国的合作等
	国际组织、协会等	联合国开发署,世界银行,国际环保协会等的优惠贷款

²³农业部:中国草业可持续发展战略[M],北京:中国环境出版社,2005年版。

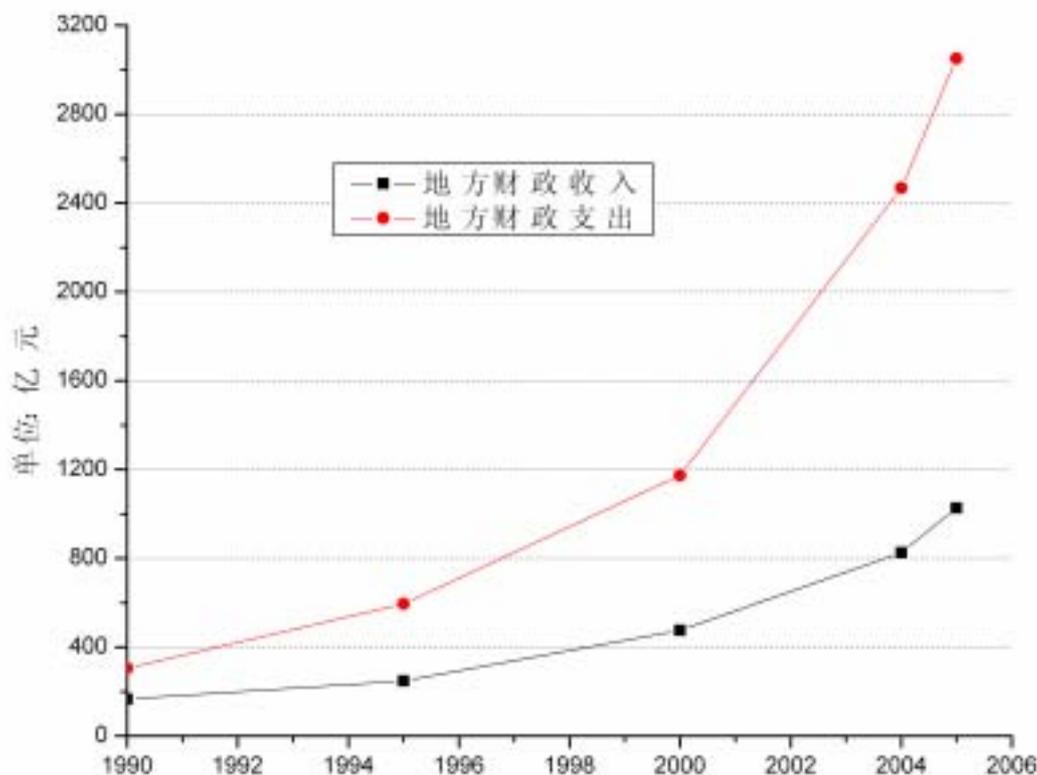
（三）缺少相关金融支持

长期以来,我国金融行业在投资策略选择上,对企业的环保生态状况重视不够。商业银行不计成本的放贷给高污染、高消耗的企业造成生态恶化。如 20 世纪 90 年代初,以乡镇企业为代表的中小企业为经济增长作出了很大贡献而受到政府的极大支持,农业银行在其中提供了大量贷款,但中小企业的污染由于规模化和技术条件的限制而使当地生态环境、水质遭到重大破坏,结果在 90 年代中期遭到政策限制,不少中小企业关闭,银行也遭受巨大经济损失。在民族地区,现在还也重复同样的错误,如锡林郭勒盟查干淖尔苏木地区从 2006 年左右开始勘探到很多稀有矿产资源,但是分布不集中、储量少,但个体营业者和当地政府在短期利益的驱动下,在没有任何生态恢复技术的保障下在草原上大肆开采矿产,对当地草皮破坏严重。

另外,西部民族地区金融发展落后,对草原生态建设金融支持严重不足。西部地区居民储蓄率低,难以形成金融支持生态建设的良性循环,而在全国统一的货币政策下,东部地区高增长、高收益的行业通过银行内部的信贷调节而挤占了西部民族地区生态和经济建设所需资金,对西部地区发展造成“金融抑制”。同时,在我国资本市场逐渐发展和完善的过程中,西部民族地区上市企业数量有限,资本市场的融资功能不强。据统计,我国西部 12 个省、市、自治区共有 224 家上市公司,股本总额达 518.8 亿元,仅仅占中国上市公司总股本的 13.68%。近 2 年,在国家政策题材的影响下,节能环保上市公司明显强于综合指数,但是东部的多、节能环保类的多,只有亿利科技是西部民族地区生态产业企业。

（四）西部民族地方政府草原生态建设投入负担重

第一,西部民族地区经济发展滞后,地方财政收入有限。西部民族地区的财政困境在 1994 年实行分税制改革后更加明显,虽然财政收入在逐年递增,但财政自给率(地方财政收入与财政支出率)却在大幅下降,财政缺口越来越大(见表 3.2)从 1990 年的 54.7%到 2005 年的 32.9%。

表 3.2²⁴ 1990 - 2006 年西部民族地区地方财政收支变化

第二,地方配套资金不足,耽误了草原生态建设进程。我国西部草原地区是全国的生态屏障,改善西部草原生态环境是全国生态治理的关键,但是目前在西部的生态建设项目都要求地方按一定比例配套资金,而且地方在申报方案时,为了获得相应的财政补助都承诺落实配套资金,但实际上生态脆弱区因地方财政状况较差,几乎都不能按时足额完成配套资金,地方政府的虚假承诺不仅影响了中央财政的正常下拨,而且影响了草原生态建设工程的顺利开展。如在 2003 年 - 2005 年,世界银行按计划每年向我国 12 - 13 亿美元贷款,其中约 3.4 亿用于支持贫困和欠发达地区的建设项目,但是要求地方提供 50% 左右的配套资金,而导致很多项目由于民族地方政府难以配套而无法继续,国际社会的优惠贷款资源因此浪费。在地方财政难以提供配套资金时,地方政府的负担往往转嫁到生态建设区群众的身上,如一般地,生态建设资金都是年底到位,但项目春天就要开工,由于资金未到位,地方政府只得到处求贷款、赊账、让老百姓先干上,往往因此而磋商了生态建设区群众的积极性。

²⁴国家统计局:2007 年中国统计年鉴 [M], 中国统计出版社, 2007 年版。

按照 2001 年第九届全国人大常委会第二十次会议修正后的《中华人民共和国民族区域自治法》第三十二条规定“ 民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权,凡是依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入,都应当由民族自治地方的自治机关自主地安排使用”。而中央投资各类资金强制地方按比例配套的做法有悖于《中华人民共和国民族区域自治法》的规定。

总之,西部民族地方政府是中央政府和基层群众的媒介,其面临的生态投入负担往往转嫁给当地牧民,因此,要在合规性和合理性方面重新定位民族地方政府,鼓励其发挥地方主动性。

二、西部民族地区生态建设投资与当地经济社会发展脱节

关于如何协调生态建设和“三牧”²⁵问题是我国现代化建设中的新课题,西部民族地区没有现成的经验可以效仿,只有探索新的发展之路。在探索与创新的过程中不可避免会有很多不足,如建设工程的质量和管理问题、相关补助和补偿措施不完善、后续产业跟不上等问题。

(一) 重量不重质,重建不重管

我国西部民族已经相继启动了一系列的草原生态建设工程,包括京津风沙源退耕还草、退牧还草、水土保持、三北防护林等等.这些生态建设工程中隐藏的问题很多:

第一,在项目投资上,重视草原植被恢复的初期,而对草原见绿后的后续生态建设、后续产业重视不够,对草原生态建设的长远规划不足,往往是“一个生态项目的结束,就是项目区生态建设的终结。”如锡林郭勒盟阿巴嘎旗浑善达克沙地项目区由于资金和人员不足,现有的管护员难以对围封草场管护到位,草原监利和林业局的资金和人员不足,尤其是冬天,而且被禁牧的项目区常有周边牧户放牧进去,即影响了项目质量,也对迁出牧户产生不平衡心理影响。

第二,忽视生态建设相关技术培训和技术服务,政府主导治理模式下的“寻租”行为导致生态建设相关产品的服务质量不高。例如退耕还林项目区国有苗圃的供应中,常发生苗还没运到就已枯死的现象。并且在与项目区建设有关的技术

²⁵ 是指牧业增产不增收、牧区经济发展落后、牧民收入增长缓慢的问题,是我国国民经济发展和“三农”问题的重要组成部分。

和信息服务上,难以满足牧民需求。据对锡林郭勒盟正镶蓝旗奥日特嘎查项目区牧民的调查²⁶中,关于“从哪里获得牧业新品种信息?”问题,43.5%的牧民靠有经验的牧户介绍,56.5%的牧民靠政府安排,5%从电视上或报纸上宣传媒介获得,“怎么预防畜牧防疫?”问题上,靠自己或周围懂牧的邻里帮忙的占76.4%,请旗或盟畜牧的则为13.5%，“如果发展牧业生产缺钱,你会找谁借?”问题中,只有31.2%的牧民想到找商业银行或信用社。

(二) 草原生态建设与牧区经济发展的链接难题

西部牧区贫困与草原生态退化密切相关,草原生态恶化、荒漠化加剧,影响牧区经济发展,而牧区经济落后又是草原生态恢复和改善的主要制约因素,二者互为因果,往往使草原生态经济陷入“贫困—草原荒漠化—更贫困—荒漠化加剧”的恶性循环。

在对草原生态建设的具体规划中,往往忽视了生态投资项目与当地经济发展的链接,对生态建设的投资难以带动相关产业的发展,使生态建设成为牧区经济发展的“飞地”。但事实上,经济基础条件落后的西部民族地区,其生态建设和牧区经济发展本身有很多共生性。如退牧还草生态建设中的生态移民及移民后的相关工程,(就业安置、奶牛村建设、新家置备、教育、购买牲畜、医疗、生产技术服务),禁牧及禁牧后的额外开支(饲草料基地、购买草料、水井...),这些项目的直接效果是改善草原超载过牧的问题,但同时也增加了牧业生产的基础设施建设,对当地经济发展创造条件。

但是由于政府没有发挥相应的市场引导作用,生态效益难以转化成经济效益和社会效益,如在我国西部牧区,增绿不增收,草资源未充分利用,导致生态建设的投资没有经济回报。究其原因,主要是由于草原生态建设尚未实现产业化,草产业、沙产业、生态畜牧业环境友好型产业发展滞后,割裂了生态建设与牧区经济社会发展的路径。

在发达国家畜牧业现代服务完善,推动了畜牧业的规模化经营。如比利时政府为鼓励发展畜牧业,对牧场主们设备购置的贷款贴息增加3倍,科研部门充任政府的二传手,提供每年2-4次的免费养殖和畜牧知识培训,并且有政府引导创办的畜牧中介服务机构为畜牧生产各环节提供服务,从饲草饲料的种植、管理、

²⁶王国俊,刘云:锡林郭勒盟牧民增收难在哪里[J],华北金融,2006,(7)。

收获、贮存,到牧业机械的购置、使用、维修、保养,到机器人挤奶,乳制品的加工、销售,无不采用高新生态技术。而在西部民族地区生态建设缺少相应技术和科技服务,如草原生态移民中新建奶牛村、疫病防治、群管群防的体系还没有建立,牲畜疫病防控难度大,在价格昂贵的进口奶牛生病后牧民往往无从下手。

(三) 当地牧民的生态建设成本 - 收益比失衡

发达国家在实施退牧还草政策时都实行高额补贴政策,只有启动的退牧补偿高于继续放牧的收益,退牧还草政策才能得到退牧户的拥护和执行。在欧美国家土地归农场主所有,农场主有耕地的完整产权,是退牧还是继续放牧、以及选择饲料林(草)种、是否采伐(打草)等都完全自主,政府通过税收和补贴政策影响农(牧)场投资的预期收益,从而引导农场主选择退牧还草。而在我国则完全不同,退耕还牧的面积、生态移民的人数等都是政府决定的,当地牧民的选择被动。

群众是否积极参与,关键在于其长期效益与成本的比较。但在实际建设中,生态项目的实施不仅没有为当地群众带来经济效益,还一定程度加重了当地群众的支出负担,因生态项目而引起的额外生产成本剧增。以锡林郭勒盟为例,实行“草畜平衡制度”后,牧民根据科学核定的最高载畜量,主动压减牲畜头数,2005年牲畜头数比2003年下降220万头只,相当于每个牧户少收入1.2万元。同时,锡盟全境45-60天的春季休牧,国家生态项目饲料补贴只能覆盖58%,休牧期间所需的饲草和国家项目未覆盖地区的饲料只能靠牧民自行解决,牧民年均自筹饲草饲料的成本支出达3亿元以上,平均每个牧户每年多支出5470多元。据统计,在实施退耕还草工程后近四年内该地区新增灌溉饲草料地26万亩,建设围栏草场6800万亩,建设牲畜暖棚70.2万平方米,引进良种牲畜21.5万头只,完成上述任务,牧民自筹资金2.6亿元,户均支出4.8万元。根据对4839户牧户抽样调查显示,有59.3%牧户表示2004年生产费用支出与上年比较基本持平,有36.6%的牧户表示比上年明显增加,仅有4.1%的牧户认为比上年有明显减少。生态建设不仅没有成为当地经济发展的契机,而且一定程度上加重了草原牧区的贫困状况,影响了牧民主动投入草原生态恢复治理的积极性和主动性。

第四章 内蒙古锡林郭勒盟草原生态建设投融资 案例分析

一、锡林郭勒草原生态建设发展历程与发展模式

(一) 锡盟草原生态建设发展历程

锡林郭勒盟地处祖国北疆、内蒙古自治区中部，总面积 20 万平方公里，人口 100 万人，地理位置承接西北、华北和东北，距北京直线距离 18 公里，是世界四大天然草原之一。历史以来，其林草植被有效阻止了我国西部和北部境外沙尘危害，是京津地区的重要生态防线，但是自上世纪 70 年代，受自然、历史和人为因素影响，草原退化速度明显加快，蝗虫、鼠害、沙尘暴等自然灾害频繁发生。1999 年到 2001 年连续三年以旱为主、多灾并发的特大自然灾害，导致该区荒漠半荒漠草原和部分典型草原近 5 万平方公里草场严重退化，浑善达克沙地荒漠化面积达到 3 万平方公里，并且每年以 13 平方公里的速度扩展，当地农牧业经济遭受重大损失，并对京津乃至全国的生态安全构成严重威胁。这一严峻形势引起了中央和地方的高度关注，从 2000 年起国家大力投入治理该地区草原生态（见表 4.1）。

(二) 锡盟草原生态建设模式

1、禁(休)牧舍饲

锡林郭勒盟禁(休)牧工作始于 2002 年，至今 6 个年头。锡林郭勒草原的休牧面积已经由 2002 年的 2657 万亩扩大到目前的 2.54 亿亩，占草场总面积的 88.2%；2006 年的禁牧面积比 2002 年扩大 2482.8 万亩，达到 3103.7 万亩；2002 年至 2006 年，禁(休)牧草场涉及全盟 12 个旗(县)的 98 个苏木(乡、镇、场)、649 个嘎查(村)、104,503 户、579 万头牲畜，几乎所有的草牧场都实行禁牧制度。在禁牧制度上，由初期的盟里统一规定逐步转变为由各旗(县市)自行确定，确定指标根据本地区草地植被类型特征、气候条件、地形特征、牧草返青期等因素综合判定起止期与期限，在牧草返青期推行“春季休牧”措施，休牧期为 45 - 60 天，起始期各地自行确定，多数地区为 4 月 1 日 - 5 月 15 日，在草地植

被状况相对较好的地区，积极推行“划区轮牧”措施，实行有计划、有组织、有步骤的划小区合理利用方式；在生态脆弱和草地退化、沙化地区，重点推行“围封禁牧”措施，有计划、分步骤地将人畜迁移出来，使草地植被自行恢复。

表 4.1²⁷：锡林郭勒盟生态建设大事记²⁸

2000 年	启动了京津风沙源治理、退耕还林还草、退牧还草等一批生态建设重点工程，同时，辅之以草原灭蝗、人工增雨、草场改良等措施，加大了生态环境保护与建设力度，草场植被得到有效恢复
2002 年	启动实施以“围封禁牧 收缩转移 集约经营”为主要内容的围风转移战略，确定了“四区、六带、十四基点”的治理布局和“三步九年”（2002 - 2010 年）的规划目标
2005 年	全盟天然草牧场实施禁牧休牧达到 27351 万亩，占草场总面积的 92.5%；轮牧草场 3535 万亩
小计 (2000 - 2005 年)	累计投入生态建设资金 25 亿元，治理沙源 100 万 hm^2 、退耕还林还草 15.53 万 hm^2 、生态移民 4.5 万人，草原生态环境大幅度改善

2000 年启动的京津风沙源工程是锡盟草原生态建设的主要项目，(如表 4.2)作为国家主持的全国性大型生态建设工程，其生态建设资金主要来源于中央基本建设资金的专项拨款，对公共产品特征明显的投资项目，如小流域治理、水源及节水配套工程、封山育林等由中央完全出资，而对一些在客观上具有竞争性和排他性的私人产品类生态投资项目，如棚圈建设、围栏封育、基本草场建设等则实行中央投资和地方配套的方式，其中地方配套部分主要由项目区牧民自筹或以投工投劳方式承担。

²⁷锡林郭勒盟生态办网站资料。

²⁸王国俊，刘云：锡林郭勒盟牧民增收难在哪里 [J]，华北金融，2006，(7)。

表 4.2²⁹ 锡林郭勒盟京津风沙源生态项目区投融资情况

投资项目(单位)	融资总额 (元)	中央基本建设资 金(元)	地方和个人自筹资金 (元)
造林营林 人工造林(亩)	300	100	200
飞播造林(含管护)(亩)	120	120	
封山育林(亩)	70	70	
人工种草(亩)	120	60	60
飞播牧草(亩)	100	50	50
围栏封育(亩)	70	40	30
基本草场建设(亩)	500	80	420
草种基地建设(亩)	1200	500	700
禁牧舍饲饲料粮补助 (天/公顷)		0.22	
禁牧棚圈建设(平方米)	200	150	50
饲料加工机械设备(台)	2500	2000	500
水源及节水配套工程(处)	10,000	10,000	
小流域综合治理工程(平方公里)	200,000	20,000	

2、生态移民

生态移民是锡盟地区草原生态建设的另一个主要模式,启动于20世纪90年代末的锡盟生态移民工程,在全区范围内荒漠化、草原退化和水土流失严重的生态环境脆弱地区实施,现在已有生态移民和异地搬迁9049户40250人。与禁牧舍饲模式不同,生态移民涉及城市基础设施建设和产业转移等内容。相应的,国家的生态建设资金投入以各种补贴的形式弥补牧民生产方式转变后的城市生活成本,如住房补贴、转产补贴、培训补贴等(见表4.4)。但是由于建设资金有限,除了草场补贴和住房补贴(大部分为5000元每人)、教育补贴、从事特色种养业补贴、医疗补贴、培训补贴都采取名额限制制度,覆盖面仅占总人数的5%甚至更低。

²⁹ 锡盟生态办提供资料。

表 4.3 2007 年锡盟京津风沙源治理工程部分地区生态投资规划表

建设地点	任务	总投资 (万元)	其中(万元)	
			国家 投资	群众自 筹 及投工 投 劳
洪格 尔高 勒镇	飞播造林 2 万亩、人工造林 0.155 万亩、暖棚 2250 平米、饲料机械 36 台、 节水灌溉 8 处	342.9	304.45	38.45
查干 淖尔 镇	暖棚 2250 平米、饲料机械 32 台、节水灌溉 8 处	70.4	48.15	22.25
别力 古台 镇	封山育林 2.5 万亩、人工造林 0.045 万亩、围 栏封育 3.8 万亩、划区轮牧 10 万亩、暖棚 2750 平米、饲料机械 36 台、水源工程 2 处(折合为 53 处水源工程)、 节水灌溉 8 处、小流域治理 0.72 万亩	628.4	493.7	134.7
伊和 高勒 苏木	围栏封育 6.9 万亩、划区轮牧 50 万亩、暖棚 2250 平米、饲料机械 32 台、 节水灌溉 8 处	513.4	308.15	205.25
那仁 宝拉 格苏 木	围栏封育 1.3 万亩、划区轮牧 20 万亩、暖棚 2250 平米、饲料机械 32 台、 节水灌溉 5 处	189	115.9	73.1
吉日 嘎郎 图苏 木	划区轮牧 20 万亩、暖棚 1250 平米、饲料机械 32 台、节水灌溉 8 处	176.4	73.65	102.75

表 4.4³⁰ 锡盟生态移民政府资金安排

政府补贴项目		补贴资金数额（元）
草场补贴（亩）		1
住房补贴 （人）	砖木结构平房	5,000
	普通楼房	7,000
	商住两用房	10,000
教育补贴（人）		12,000
从事特色养殖业补贴（户）		15,000
培训补贴（人）		300
医疗补贴（人）		3,000

该区生态移民主要通过两种渠道安置：奶牛村安置和进城务工。

第一, 奶牛村安置

随着生态移民工程的扩大,为了解决大量离开草场的牧民生计问题,在锡盟内的多个旗县附近都建立了奶牛养殖村,这种安置移民的方式也被称为“奶牛村模式”。一般是项目区以嘎查为单位整体搬迁,在水、电、交通、土地等条件适宜的地点开辟新的奶牛养殖业,让移民从传统畜牧养殖转变为奶牛养殖。奶牛养殖业是一个先期投入大,投资收益周期长的产业,这几年随着饲料价格上涨,该区新建的很多奶牛新村存在入住不高,移民积极性不强的问题,很多人采取观望态度。主要原因还是移民养殖奶牛的成本-收益失衡,虽然国家对购买奶牛和饲料上给予补助,但是由于牧民缺乏奶牛养殖经验,对引进畜种难以适应,而导致产奶量提不上去,收入无法弥补支出。如锡盟阿巴嘎旗的奶牛基地,从新西兰引进的西门塔尔牛产奶量远远低于其正常产奶量,并且相关的技术经验如冷配、疫病防治等环节难以解决。奶牛村的产业单一和相关技术配套跟不上是制约生态移民奶牛村发展的关键问题。

第二, 进城务工

³⁰ 锡盟林业局提供资料。

除了整体搬迁到奶牛村的移民外,另外大部分移民被转产安置到周边市镇从事二、三产业,这部分移民面临的社会问题更加复杂。自2000年以来,锡林郭勒盟共有12万农牧民搬迁进城从事二、三产业。相比较奶牛村的整体搬迁,分散的移民进城打破了原有的社区群体关系,更加考验移民的适应新环境能力,也考验地方政府的执政能力。生态脆弱区长期生活的牧民一般文化水平较低、接触外面事物少、技术技能缺乏,很多甚至有语言的交流困难。在这些牧民分散进城后,一般都存在难以适应城市生活,无法解决就业收入问题,而该区的城市发展落后,就业机会少,吸纳人口的能力较弱,如果再增加移民,很难保证就业。进城务工的牧民面临各种自然风险和社会风险,包括失业风险、贫困风险、边缘化风险、生活缺乏保障风险和原有社区群体社会关系破坏后引起的不确定性风险等。

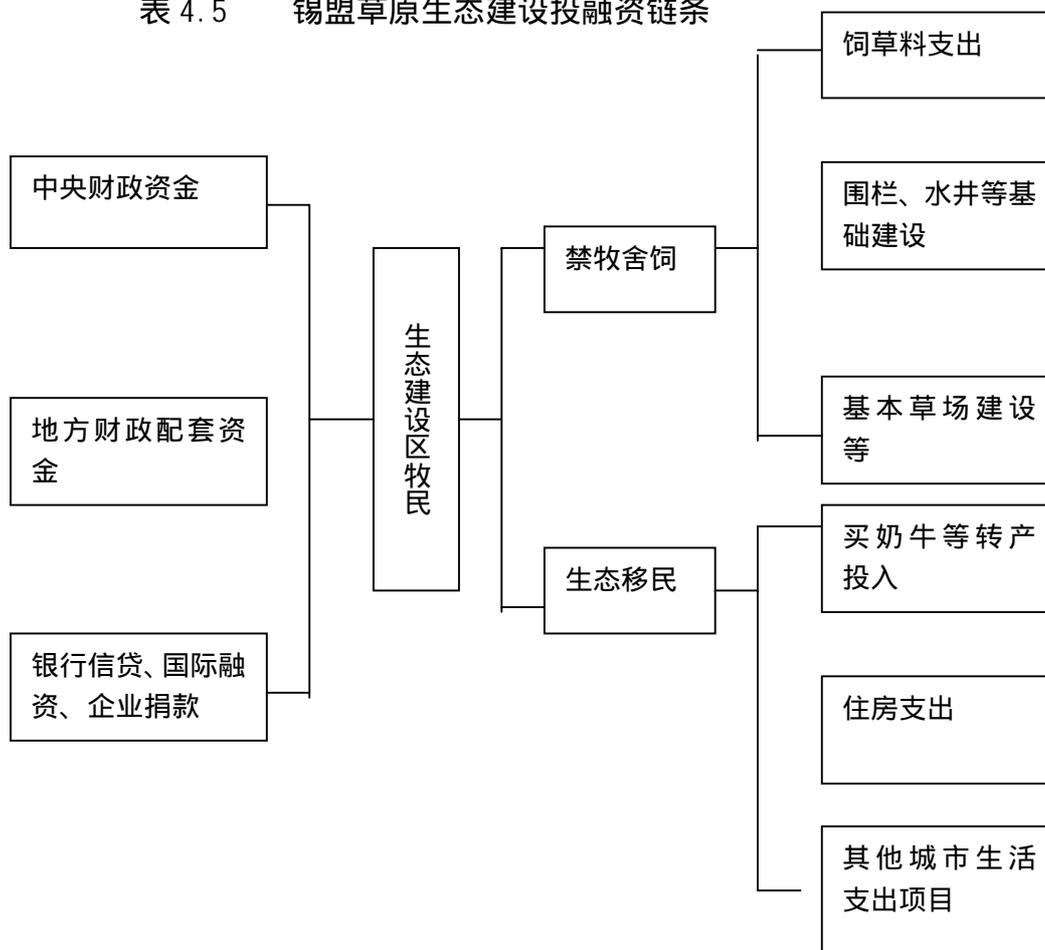
二、锡盟草原生态建设投融资问题分析

锡盟地区由于社会经济发展落后,传统的畜牧业生产和加工为其主要产业,矿产资源开发现代化水平低,服务业发展滞后,第一二第三产业之间发展不平衡,处于落后的传统畜牧业生产模式,在此基础上进行的草原生态建设,必须解决畜牧业生产中不利于草原生态环境的因素,因此,草原生态建设与牧业生产之间的紧密联系决定了必须建立草原生态建设的投融资与当地畜牧业生产的良性循环。

目前,在该区的草原生态建设中,已经初步形成了草原生态建设与牧区产业结构转变的结合,如在融资来源上,国家生态建设专项资金与扶贫资金的结合,在投资领域上,传统的游牧放养到围栏封育的转变既是草原生态建设的内容,也是畜牧业生产方式的调整。但是,草原生态建设与牧业生产还没有形成良性循环,生态建设的支出虽然一定程度地改善了当地畜牧业生产条件,但是不能有效地提高牧民的畜牧业生产收入,也就达不到当地牧业生产发展对当地草原生态建设的反哺。如表4.5所示,该区草原生态建设的投融资链条中,当地牧民生态建设的中心环节,中央财政资金、信贷资金、地方配套资金与牧民自筹资金是构成草原生态建设的主要融资渠道,而在生态建设资金的具体使用上,是以中央政府引导,地方政府主持的,当地牧民从事的对生态建设与牧业生产方式改革的各类项目,其中,当地牧民的畜牧生产连接了草原生态建设融资与投资,决定了生态建设资

金的投资效率，只有牧民家庭收支改善了，才有充足的资金补充到未来的草原生态建设投资中，草原生态建设的融资环节才能得到当地牧业生产的反哺，实现草原生态建设投融资的可持续。

表 4.5 锡盟草原生态建设投融资链条



(一) 锡盟草原生态建设融资问题分析

1、该区草原生态建设中存在的问题是对当地牧民的融资压力过大

国家生态建设项目中要求地方配套的部分由于地方财政困难，实质上大部分转嫁给当地牧民，牧民实质上已经成为国家草原生态建设工程的重要融资主体。如在禁牧舍饲中额外增加的围栏建设、饲草料支出、人工草牧场建设等，以及生态移民模式中的住房支出和转产经营等成本支出大多由当地牧民承担。

第一，实行“草畜平衡制度”后，牧民根据科学核定的最高载畜量，主动压减牲畜头数，2005年牲畜头数比2003年下降220万头只，相当于每个牧户少收

入 1.2 万元。

第二，是锡盟全境 45 - 60 天的春季休牧，国家生态项目饲料补贴只能覆盖 58%，休牧期间所需的饲草和国家项目未覆盖地区的饲料只能靠牧民自行解决，据调查显示，完全舍饲饲养山羊时，每日仅饲料费用就需 0.40 - 0.45 元/羊。全年下来仅饲料成本就达 150 元左右。而山羊产品（绒和羊羔）的价值也就在 150 - 250 元之间。农牧民饲养时的饲料成本略低一些，也要 0.30 - 0.35 元/日，加上饲养时的其他花费（设施投资 防疫 劳力等），其成本在 200 元以上，在这样的饲养方式下，畜牧业饲养基本上无利润可赚或利润极薄。通过从草地打草来实现禁牧舍饲，需要完成打草、运输、贮存、加工、投放等一系列步骤，其成本明显的要比直接利用家畜放牧高的多。

第三，除国家每人平均 5000 元的项目补贴外，农牧民累计自筹资金 1.6 亿元，平均每个移民户用于城市住房 转产就业 城市生活额外开支的总支出增加近 1.4 万，很多移民户都存在“吃老本儿”的情况。

第四，据统计显示，近四年该区新增灌溉饲草料地 26 万亩，建设围栏草场 6800 万亩，建设牲畜暖棚 70.2 万平方米，引进良种牲畜 21.5 万头至，完成上述任务，牧民自筹资金 2.6 亿元，户均支出 4.8 万元。

2、信贷支持力度不够，不能有效解决牧民生态建设融资困难

在国家生态建设专项资金有限的情况下，转嫁到牧民的草原生态建设融资需求需要从金融信贷的渠道解决，但是实际上，当地金融发展的滞后和融资渠道的单一使牧民的生态建设融资面临很大问题，表现在贷款期限和贷款方式不能满足牧民实际需求。

第一是贷款期限不适应畜牧业生产周期。牧区购买饲草料、接羔保育到牲畜出栏，需要周期为 10 个月到 1 年，奶牛贷款需要 3-4 年，基本建设贷款需要 5-10 年，而金融机构对畜牧业生产发放的多是短期贷款，期限一般为 7 个月到 1 年，最长也只有 3 年，再贷款期限最长 1 年，不能对畜牧业形成稳定的信贷支持。

第二是贷款业务单一，限制了牧民扩大再生产活动。顺应牧区生产经营转变的信贷方式急需拓展，包括基础设施建设、购置母畜和良种畜、转产从业前期投入等缺少明确的信贷政策和专项资金支持。贷款业务单一也抑制了牧民自发的生态建设活动，一些先进牧民自发地在自有草场进行生态实验，如锡林郭勒盟阿巴

嘎旗舍乌拉苏木牧民通加拉主动划分自家草场,将其中的 2000 亩沙化草地种树种草,治理生态,取得明显效果,但是当他想把建设草地扩大时面临种苗和相应机械资金困境时,却难获得当地信贷的支持.在国家没有明确的相应信贷扶持政策出台之前,资金瓶颈即磋商了牧民的生态建设积极性,也阻断了生态建设多元化之路。

(二) 锡盟草原生态建设投资问题分析

1、与地方产业脱节,相关服务跟不上

草原生态建设打破了牧民的传统粗放型牧业经营,却没有有效的替代产业满足牧民生产生活需要,影响了草原生态建设成果的延续,生态“边治理,边破坏”的现象客观存在,现在草原生态建设的关键不是在人数和地区上如何扩张,而是保证在政府补助停止后还能正常运转。锡林郭勒盟长期以粗放型畜牧产业、畜牧产品粗加工、矿产开采为主要产业,产业化经营水平低,劳动力密集型和资本密集型产业发展滞后,区内的龙头企业少,产业带动型不强,使区域内的资源优势难以发挥,不能有效解决新增移民的就业问题。如全区有规模以上肉食品加工企业 35 家,具备龙头企业带动力的却只有沁绿公司一家。锡林郭勒大草原纯天然、无污染的绿色畜产品特色,优势资源未能充分体现,“原料优质,产品不优价”的现象严重,联结龙头企业和牧民间关系的相对稳定的市场环境欠缺,移民就业和转产面临困境。龙头企业带动力不强,如东乌旗、西乌旗、乌拉盖开发区有规模以上肉食品加工企业 35 家,具备龙头企业带动力的只有沁绿公司一家。

2、草原生态建设投资与牧民家庭投资的矛盾

当地牧民牧业生产收支是该区草原生态建设融资向投资转化的纽带,但是由于生态投资和转产安置的不合理导致当地牧民牧业生产收支情况恶化,草原生态建设不仅没有改善牧民家庭收支,而且有加剧牧区家庭收支失衡的趋势,笔者在 2007 年 7 月选择了锡林郭勒盟阿巴嘎旗境内生态建设区牧民家庭调研,现选其中个案三例来说明问题:

案例一:方爱民,37 岁,汉族,锡林郭勒盟阿巴嘎旗白音德力格尔苏木达布森塔拉嘎查牧民,2004 年生态移民迁移到阿巴嘎旗奶牛场从事奶牛养殖.现有奶牛 7 只,是该奶牛村奶牛养殖量最大,产奶量最高的家庭,但是移民后年盈利仍然明显减少(见表 4.2)。

表 4.6 方爱民家移民前后家庭年收支比较

	移民前	移民后
年 收 入	出栏 70 只羊, 牛 3 只, 羊绒 毛 30 公斤左右, 大约共收入 35000 左右	0.875 元/斤奶 × 40 斤 × 7 头牛 × 365 天 90000 元
年 支 出	购买饲草料、牲畜疫病防治、 围栏修护等共支出 15000 元 左右	饲草料支出: 1.5 捆草 × 10 元/捆 × 7 头牛 × 365 天 + 1.2 元/斤饲料 × 10 斤 × 7 头牛 × 365 天 + 奶 牛疫病防治年均 5000 元 66000 元
年 盈 利	20000 元左右	17000 元左右
补 充	虽然从账面看, 移民后牧民收入减少不多, 但是移民后家庭日常开支增加, 而且由于饲草料和牛奶收购价格波动大, 奶牛养殖户的收入不稳定如截至作者发稿, 虽然奶牛收购价已经比调研时提高很多, 但相应的玉米饲料和饲草价格都上涨了	

该调研户的反映问题主要有: 其一, 奶牛收购价过低, 奶站处于垄断地位, 与市场价脱节现象。其二, 政府补助没有按约定到位, 如当时政策规定每只奶牛每年补助 500 元, 但 3 年过去至今未兑现。其三, 当时承包的饲草料基地, 本来预算可解决奶牛 30% 的草料供应, 可以减少养殖成本, 但是由于地质环境和用水缺乏而荒废, 当初缴纳的每年每亩 90 元的承包费也无法返还。

生态情况: 该牧户原居住的达步森塔拉嘎查共 36000 亩草场, 现仍有 15 户牧民没有迁移, 围封草场草质改善不大, 主要原因是周围牧户进入放牧影响了草场恢复。

案例二: 钢. 贡德布, 45 岁, 蒙古族, 原阿巴嘎旗含乌拉苏木牧民, 2004 年迁入奶牛村, 现奶牛已经全部退回政府. 奶牛养殖无法维持基本生活, 该牧户反映情况有:

第一, 牧民奶牛养殖技术落后, 进口的新西兰奶牛正常产奶量是 60-80 斤, 但由于缺乏奶牛养殖经验的牧民投入成本缺乏, 不能给奶牛充足的饲草料, 产奶量只

有正常的 1/3, 导致入不敷出。

第二, 奶牛退回政府后却无法如期收到退回款项, 耽误了其他建设和从业, 现在只能住在离县区较远的奶牛村统一建房里居住。

第三, 没有切实可行的谋生途径, 对未来生活缺少希望。

案例三: 布日那, 55 岁, 蒙古族, 阿巴嘎旗洪戈尔高勒苏木哈下图嘎查牧民, 现家庭人口 4 人, 草场面积 1000 亩。草场位于国家禁牧舍饲项目区, 实施禁牧额外增加了牧民的饲草料开支, 但国家相应的饲草料和禁牧草场补贴难以弥补缺口, 牧民在实施禁牧后, 使该户牧民家庭年节余大幅减少 (见表 4.3)。

表 4.7 布日那家实施禁牧前后家庭收支变化表

	禁牧前	禁牧后
年 收 入	年出栏牲畜 35 头左右, 羊绒毛收入 7000 元, 年收入大约 25000	国家对禁牧地区的饲料粮补助为每亩每天 0.015 元, $0.015 \text{ 元/亩} \times 1000 \text{ 亩} \times 365 \text{ 天} = 5000 \text{ 元}$, 国家对禁牧草场的草场补助为 1.0 元/亩, 补助期限为 5 年, $1.0 \text{ 元/亩} \times 1000 \text{ 亩} = 1000 \text{ 元/年}$, 其他补助还有棚圈建设, 水井, 草库伦建设等, 但这些并不是普及每户的, 只有部分家庭获得, 其他收入还有每年卖牲畜和羊绒毛的收入, 该家庭 200 只羊, 10 头牛, 每年出栏牲畜 35 头左右, 大概有 2000 元
年 支 出	购买饲草料、牲畜疫病防治、围栏修护等共支出 10000 元左右	饲草料支出大约为 11000 元, 其他支出, 还有为增加围栏建设和打水井等, 牧民配套资金至少 3 万元, 五年平均每年为 6000 元
年 节 余	15000 元	9000 元

综上所述, 案例一和二反映的是生态移民模式下牧民从传统牧业向奶牛饲养转移后的家庭收支变化, 案例三是禁牧舍饲下的变化, 该区草原生态建设中的三个案例客观地反映了存在于西部民族地区草原生态建设投资中的几大问题, 即建

设实施后的管理和维护不到位,国家在安排草原生态建设资金使用上虽然也部分分配到当地牧业经济基础设施的改善,但是在却没有替代产业建设初期的足够投入,对当地牧民的零星补助也只能起到治标不治本的作用;另一方面,案例中的奶牛村转移和围栏封育虽然客观上有利于草场生态的恢复,却使这种牧区家庭收支呈现不同程度地恶化,这种以当地群众切身利益损失为代价的建设毕竟不能持久,也就割裂了草原生态建设与当地经济发展的良性循环。

第五章 西部民族地区草原生态建设的 投融资对策

在草原生态建设问题上,西部民族地区没有现成的经验可以借鉴,对于在探索的道路上出现的各种问题,如上文提到的生态与扶贫发展脱节、生态建设工程本身的漏洞以及脱离群众等问题,西部民族地区必须清醒的从长远出发,因地制宜,以生态建设为契机,走一条生态建设与当地经济发展互动的可持续之路。

一、实现草原生态建设与当地经济社会发展的良性互动

西部民族地区草原生态建设投资的主要问题就是草原生态建设与当地经济发展的脱节,这给已建项目的成果保持和新项目的顺利展开提出了很大挑战,生态建设与当地经济发展的矛盾已经成为社会的主要矛盾。现实要求各级政府必须尽快找到适合西部民族地区牧区实情的可持续发展道路,即一条草原生态建设与当地经济和谐发展的草原生态建设产业化发展道路。

(一) 草原生态建设市场化的制度化安排

要从制度层面上解决困扰生态效益与经济效益对接的障碍,就必须保证草原生态建设产业化过程中市场要素的正常流动,而草原生态建设这个大市场的主要市场要素是:生态产品即草场、力量强大的生态购买主体和生态销售主体、有可供选择的成熟投资方式和工具。

1、落实草原产权流转制度,加快“五荒”土地生态改造

从草场这一最主要市场要素的的流动看,虽然已基本实行了草原“双权一制”制度(落实所有权、使用权,实行有偿使用制度),但随着围封转移、生态移民工程的实施,草原产权和使用权不明晰的问题突出,“以言代法,以权压法”的现象层出不穷,因此必须明晰《土地承包法》、《草原法》等法律体系中关于草场有偿转让、租赁、拍卖、承包的排他性制度安排,为了减少对当地少数民族的负面影响,如减少原来大部分属于当地少数民族牧民的草场面积,可以在具体制度安排上给予优惠照顾政策,但是从长期来看,抑制草原的正常流转不仅不能保证当地牧民的合法权益,而且浪费了草原生态建设的社会投资渠道.正常的草场流

转才能让草原资源与市场接轨,实现生态价值与经济价值的相互转化.落实“ 双权一制 ”,发挥其对草原生态恢复的积极作用,首先要根据草场载畜量科学放牧,在确定草场使用权时先对各旗县 嘎查草场和牧民家庭承包草场的理论载畜量和实际载畜量进行全面普查测定的基础上,建立牧区草场载畜量先期达标补贴制度、奖惩制度和草场载畜量监控制度,使以草定畜制度化。

改革和完善牧区草场承包责任制,使牧民真正拥有所承包草场的排他性法定产权,赋予牧民对承包草场进行有偿转让、转包、租赁、抵押、入股等方面的充分自主权。这样,草场就会成为对牧民具有市场价值的资产,从而可以激发牧民自觉保护草原的积极性.为了提高草场使用者的生态保护积极性,把普通草场承包租赁的时间限定为至少 10 年,同时对草场的相关质量监测纳入承包费与转让费的市场体系中。

对荒漠化严重的“ 五荒 ”(荒山、荒滩、荒沟、荒丘、荒沙)土地鼓励集体和个人经营,实行“ 谁承包,谁治理,谁所有,谁管理,谁受益 ”。由于“ 五荒 ”治理开发投资回收期长、风险大,必须有长期稳定的政策。各地区要对“ 五荒 ”的治理开发进行合理规划,把治理“ 五荒 ”与经济开发结合起来,保障投资治理开发者的合法利益。借鉴美国西部开发过程中以低廉价格长期出让土地使用权的作法,允许打破行政界限,允许不同经济成份主体购买“ 五荒 ”使用权;允许购买使用权的经济主体按照股份制、股份合作制等新的形式经营“ 五荒 ”土地;允许“ 五荒 ”使用权一定 50 年或更长的时间不变。治理开发成果允许继承转让;国家征用时,要对治理成果给予补偿;对买而不治或买后乱垦者,要收回承包权,并按照合同进行处理。对“ 五荒 ”承包治理项目要在贷款和税收等方面尽可能提供优惠条件。这样,西部民族地区大量的“ 五荒 ”土地将会充分利用起来,同时可以减少国家的生态重建的财政压力。

2、政府直接购买私人部门的生态建设成果

从自由流动的市场主体来看,必须有明确的生态购买者和生态销售者.面对政府供给生态产品中大量出现的内部成本外部化,政府主导生态投资的效率大打折扣,需要重新认识政府在生态治理中的职能,从原来的生态产品直接提供者转变为生态购买主体,生态购买目前在草原生态建设中运用不多,主要原因是草场建设的标准还没制度化,笔者建议应早日制定以当地的自然条件为依据的人工草

场和天然草场恢复重建的量化标准,使草地生态建设早日作为生态产品实现市场化的销售和购买,将生态项目中的经营性项目交给市场,当好管理者和监督者,在制度安排上完善企业和个人的获利性经济行为如何介入,以什么方式介入等排他性的制度安排上,实现国家要“被子”与牧民要“票子”的双赢效益。

在具体措施上,可以建立专门的草地生态购买公司,直接向省政府和国家负责,制定完整的草地生态采购制度和科学的草地生态建设治标体系,采取年审和半年审等形式监督牧民的生态建设任务完成情况,建设成果由“政府买单”,政府只购买林草的存在权即发挥生态效益,所有权、使用权归为牧民,最低收购价格保证不低于牧民从事生态建设的成本支出,各项补助都纳入到政府采购价格中,其特点是:价格的制定是以需要为标准,而不是以存货为依据,充分考虑不同生态产品的不同付出,使价格多样化,力求使生态购买的成本最低。其优点是:变计划经济的“补助”为市场经济的“购买”,也就是变牧民被动为主动,变过程管理为目标管理,变生态环境建设的多方管理为生态购买公司独家管理,变报帐制为直接购买制,购买过程就是验收过程,这样有利于减少不必要的中间环节,牧民能直接获得生态建设的经济回报,牧民建设家园的积极性可以充分发挥,而且使国家的生态效益需求和牧民的经济效益需求完美结合。

(二) 建立草原生态建设产业化的立体大牧业

实现草原生态建设发展的可持续性,必须转变经营体制,从牧区传统农牧业为主的初级单一型产业结构转型为生态牧业、生态工业、生态旅游的多层次立体生态产业结构.利用国家大力发展草原生态建设的契机,以生态牧业为核心带动生态工业和生态服务产业的发展。

草原生态牧业产业化,是在不破坏草原生态系统自然生产力及其生态功能完整性的前提下,通过牧业生产部门(草原畜牧业)、前牧业部门(产前服务业)和后牧业部门(畜产品流通加工业)构成的生态产业链,向市场提供绿色畜产品的现代化大牧业.要求生产者和经营者以畜产品市场需求为导向,以畜产品加工和营销为龙头,确立生产要素的效益分配,发挥畜牧业生产要素专业化和社会化的优势,实现生态畜牧业的产业化经营,建立草原生态建设产业链的具体对策有:

1、在草地经营利用上,建立基本草地保护制度

根据区域内草原在一定时期提供的饲草饲料量,确定牲畜饲养量,实行草畜

动态平衡。把人工草地、改良草地、重要放牧场、割草地及草地自然保护区等具有特殊生态作用的草地，划定为基本草地，实行严格的保护制度。草原生态建设是投资少、见效快、效益高的绿色工程。西部民族地区丰富的优质豆科牧草和禾本科牧草在国内外市场供不应求。如以在牧区种植多年生牧草为例，每亩投资 50 元-100 元，在正常气候条件下 1 年-2 年就可覆盖地面，发挥经济效益；对于封育打草的草库伦，每亩可产干草 2050-2700 公斤，较未封育的提高 3-5 倍。

2、重点发展肉用型牛羊业为主的草原生态牧业

肉用型牧业是中国加入 WTO 后西部草原牧区最具发展潜力的优势产业。无污染的自然环境，优越的地理位置，广阔天然草原和品质优良的草原畜种，是生产符合绿色食品标准的牛羊肉及其加工产品的基础条件。如锡林郭勒盟纯天然“小羔羊”在北京、天津等地已经打开市场。传统草原养畜业向专业化的肉用型牛羊的转变，可以大量淘汰非生产型，非肉用型的牲畜，提高牧区牲畜出栏率和商品率，缓解草畜矛盾，使牧民增收。畜牧服务部门要提供信息和技术引导牧民淘汰无明显市场优势的畜种和畜产品，把有限的畜牧业资源集中于投放具有显著经济效益和生态效益的肉用型牛羊。

3、发展高档牛羊肉加工工业和流通业

通过“批量加工，统一销售”来提高牧区畜产品的档次和增加初级产品附加价值，拉动传统牧业向草原生态牧业的转型。目前在国内市场上，经过标准化加工，实行统一销售的高中档牛羊肉零售价格比普通牛羊肉价格高 2 - 3 倍以上，通过这些举措可以使充分发挥草原生态的能量流动作用，实现草场改善、牧业发展、收入提高、畜牧加工和服务业提升、粗放牧业向集约型转变、草场改善的良性循环。

4、延长草原牧业产业链，培育立体大牧业

建立草原生态牧业、生态工业和草原生态旅游业的草原生态产业体系。（见表 5.1）。同时，要重视生态环境建设人才的培养，推广先进适用技术，如在半农半牧区，把饲草料的收割、加工、处理、存贮的产业链为基础，发展秸秆加工处理与精料配制成颗粒饲料，玉米青贮、青干草、草粉、草颗粒等商业化较高的草产品加工业。在荒漠化草原区利用高效节水技术如小流域综合治理技术、径流林业技术、生根粉技术、节水灌溉技术等。

表 5.1 草原生态产业体系基本框架

草原生态牧业	草原生态工业	草原生态旅游业
前牧业: 产前服务业	草原绿色食品工业	草原自然生态旅游
畜种培育业	肉制品工业	草地、森林、河流、湖泊
牧草种植业	乳制品工业	峡谷、奇峰、雪原、冰川、
饲料加工业	牧区民族特色食品工业	荒漠等自然风光旅游
兽医兽药业	牧区山野食品工业	登山、探险旅游
生产设备供销业	绿色产品工业	草原珍稀野生动物植观
畜牧教育科研业	毛纺织业	光旅游、科考旅游
草原建设	环保业	牧区民族风情旅游
草原畜牧业: 专业养畜业	民族服装工业	藏族、蒙古族、裕固族
种畜仔畜牧业	民族特需产品工业	哈萨克族草原游牧生活
肉牛乳牛放牧业	民族特色工艺品工业	游牧风情旅游
养羊业	绿色医药工业	牧区民俗旅游
养驼业等	藏医药加工业	牧区文化古迹旅游
后牧业: 产后流通加工业	中医药加工业	牧区民俗旅游
畜产品购销业	绿色能源工业	牧家乐旅游
畜产品储运业	水电业	牧区名胜古迹旅游
畜产品初级加工业	太阳能、风能开发利用业	宗教寺院观光旅游

5、关联产业集群效应

草原生态工业是依托生态牧业的绿色畜产品加工业和清洁、无污染的能源和加工业,草原生态工业和草原生态旅游业都是以丰富的草原生态资源为基础的.草原生态旅游业是对牧区丰富,独特的自然景观和人文景观进行商业化开发,为国内外旅游者提供优质旅游观光服务和餐饮,娱乐,住宿,交通等配套服务,西部民族地区有丰富的生态旅游资源,如笔者在阿巴嘎旗萨如拉图雅嘎查调研时发现,该嘎查在全国劳模廷·巴特尔的带动下,以嘎查两委为发起人,组建协会组织,推动基地牧业生产由分散经营向适度规模经营转变,建立了萨如拉牛业公司肉牛养殖项目,阿斯根牛肉干加工企业和萨如拉草原生态旅游业的立体式生态产

业链,当地的人均年收入比相邻嘎查高出 2000 元左右,草场植被覆盖率 2001 年的 22% 提高到 48%。

总之,草原生态产业化不仅能增加当地就业渠道,化解由于牧区人口增长,农牧民脱贫致富而产生的对生态环境的压力,消除产生草原超载过度和滥垦、滥挖、滥采、滥捕、滥伐等环境破坏行为的经济动因和经济运作方式。

(三) 探索草原生态建设的新型产业模式

根据各地区气候、环境和客观经济条件,因地制宜采用多种产业化模式,加快生态建设与后续产业的联动作用,但前提是必须因地制宜,找到适合本地自然气候条件及生产条件的开发模式,在西部民族地区实施草原生态建设的过程中,也形成了一些生态建设与当地经济产业发展互动的优秀典范,以下是几种在西部民族地区不同区域实施的几种新型产业化模式:

1、庭院经济开发模式

庭院经济开发模式最早在农区实行,如著名的“猪-沼-果”模式,将塑料温室、沼气池、猪舍和厕所结合起来,在西部牧区同样可以按照生态牧业的发展思路,利用新品种、新技术,按照循环经济的模式创建牧区庭院经济,如利用牲畜粪便,施肥饲料基地,再用饲料秸秆发展沼气池,用来发电养鱼的牧区庭院经济开发模式,即充分利用了能量转化和资源再利用,而且达到生态效益和经济效益的统一。在地方政府制定畜牧业转产的政策上,可以通过贷款优惠、科技扶持等手段鼓励牧民参与庭院式生态家园建设。这种产业模式适合内蒙古的半农半牧区、宁夏的大部分农牧区、新疆南部地区等西部民族地区。

2、“公司+牧户”开发模式

“公司+牧户”的开发模式已经在一些西部民族地区开始试行,一般是以大型龙头企业为中心发展的生态治理模式,如上市企业内蒙古亿利资源集团公司,在内蒙古库布其沙漠发展以甘草深加工的中蒙药材产业,基地规模达 220 万亩,集团按照 75:25 的原则,采取“公司+农户”的股份制方式,实现了牧民和草场,牲畜和草场“两分离”,通过退牧、退耕还草和封闭草场等举措使生态进行自然恢复,企业由此获得了转包土地和草场上的收益权。公司把库布其沙漠划分为珍稀植物保护区、甘草围封补播区、优质牧草种植区、林草混播区、优质牧草菜籽基地、节水农业示范区等若干区域,从整体上提高了治理质量,龙头产业的

发展带动了相关中下游产业乳汁品加工业、羊绒产业和肉类加工产业等这种产业模式适合西部民族地区的牧业为主的区域,如内蒙古中西部、西藏、新疆北部 广西省部分地区等。

3、联户经营的产业模式

实行草场承包制后,因为一家一户草场过小而导致了不能再游牧,草原的能量和恢复被切断,而采取几户联营的方式则可以使分散承包的草场得到适度集中,提高草原牧场的规模经济效益和生态效益.牧民以承包草场和牲畜为资本建立多户联合经营的大型牧场合作社,统一规划,合理放牧,即起到了轮牧,草场得以休养生息的作用,而且可以节约各家各户的基本建设支出,包括围栏建设、打草机、水井、饲草料统一订购、牲畜统一销售、牧业科技培训和推广等内容.如从2002年,包头市达茂联合旗查干淖尔肃穆吉呼龙嘎查与当地牧民一起把若干家牧户草场联合在一起探讨社区发展之路,采取“合作经济+划区轮牧”,即自愿参加的牧民以家庭承包经营为基础,组建牧民合作经济社;按季节划分使用合作之后的草场,用恢复和保护草原文化的方式,保护并逐步修复退化草原的生态系统;其中,内蒙古本土的非营利组织草原之友,在成立阶段起到联络牧户,制度建设和技术支持的作用.现在这种联户经营的模式在内蒙古、青海、甘肃等牧区都在运用。

(四) 加强草原生态建设项目管理制度建设

1、严格执行国家基本建设程序,加强项目管理建设

美、德、日等国十分注意项目管理活动的法制建设,对财政投资项目实行全过程的制度化,规范化管理,而我国草原生态建设项目的财政投融资管理混乱,条块分割现象明显.应当加强投融资项目管理的立法和制度建设,着重草原生态建设项目的前期立项调研、中期进度调研和后期管护调研。

草原生态建设的各级地方政府要组织力量对具体生态建设工程进行科学规划和设计,落实重点工程“四到省”责任制,即工程目标、任务、资金、责任落实到省,广泛吸收各方面意见,做好经济、技术论证;引入竞争机制,允许不同经济主体参与工程建设的投标;如与民间资金的合作,具体实施可以参照世界银行“治理-验收-贷款-还款”的程序,灵活应用报帐制、承包制、责任制、检查验收制、质量举报制等多种方式定期对工程建设情况进行检查、考核和评估,

确保工程质量，将财政投资建设项目真正纳入规范化，程序化监管之中。

2、统一收支，建立国库单一账户管理体系

按照政府公共财政支出建立国库单一账户，完善草原生态保护财政支出预算科目，稳定提高政府财政对草原生态保护的支出。在资金使用过程中，应充分运用成本-效益分析方法，明确资金投入项目的目标，使成本最低、支出效益最佳。同时草原生态建设支出纳入国库单一账户，所有财政性资金都纳入国库单一账户，收入直接缴入国库或财政专户，支出通过国库单一账户支付到产品和劳务供应者或用款单位，统一由各级草原生态办主管支出使用，由审计局专项核算支出明细。

二、实现西部民族地区草原生态建设的融资多元化

政府供给虽然保证了草原生态建设的资金来源，但“输血式”的投入既影响了西部民族地区的内生发展，也限制了草原生态建设的进一步扩大。要改变政府单一供给模式，就必须采取各种金融和财政措施促进草原生态建设的融资多元化，实现多渠道、多层次、多方位的立体式融资体制。

（一）因地制宜发展多元化融资渠道

从广义上看，生态建设的公共产品属性要求政府负责支出和管理，而在狭义上西部民族地区生态建设所包涵的工程庞大，项目繁多，包含大量准公共产品和私人产品的项目。所以要具体项目具体分析，按照项目内容进行细化，采取区别对待的融资模式，如对使用上不具有排他性消费上不具有竞争性的纯粹公共产品型的基础设施，由国家财政拨款；而有排他性和竞争性的产品供给鼓励私人部门参与。政府和市场各司其职，让政府催生制度，制度引导市场，以市场带动资金的流入，从而形成多元化的融资渠道，改变目前单一的财政资金供给。

目前，我国金融系统存在流动性过剩和市场“热钱”过多的问题，发展西部民族地区草原生态建设事业，可以充分利用我国金融系统解决流动性过剩和大力发展内需型经济的契机引导资金进入西部民族地区的草原生态环境建设领域，使财政信用、银行信贷和社会投资三者比例合理，其中，财政信用资金发挥引导效果而非实际投入，更多的从金融财政政策上激励银行信贷和社会投资的参与。

关于财政资金和非财政资金合作的具体模式,可以借鉴发达国家经营基础设施项目的先进经验,采取“1+3”的融资模式,“1”是财政融资,“3”分别是商业金融融资、资本市场融资和非正规金融融资。根据具体情况选择采用:政府和民间合作投资、民间经营模式、BOT(建设-经营-转让)模式、BT0(建设-转让-经营)模式、购买建设经营模式、租赁开发经营模式、管理合同模式以及政府和民间就项目合资组建公司的共同投资经营模式等。

利用 BOT 模式鼓励投资方开发建设某一草原生态项目,着重于未来有稳定收益来源的准公共产品和私人产品项目,项目建成后在一定期限内独立经营获得利润,协议期满后将项目无偿转交给政府或所属机构。采用 BOT 必须解决两个问题:一是对投资者亏损的补偿问题。草原生态投资的大部分建设项目投资回收期长,风险大,投资者一般要求政府保证其最低的收益率,一旦不能达到,政府给予补偿。各级政府应充分考虑将来的补偿问题,在地方政府财政收入来源困难的部分地区,中央财政给予更多补贴。二是应打破只限于外商投资采取 BOT 方式的限制。在当前投资机会难以把握的形势下,将资金投入到政府担保的草原生态建设领域,这种由政府承担投资风险而不是直接出资的方式,是解决生态建设资金短缺困境的可行方式。

国家在牧区实施退牧还草等工程时,提供了很多配套的基础设施建设,如围栏、暖棚、农机具、水源工程、饲料机械、节水灌溉等,如锡盟京津风沙源治理工程部分地区生态投资规划表(见表 4.3)。这些基础设施类的投资项目具有非竞争性、非排他性特征,可以用公私合作的方式的经营。以草原节水灌溉建设为例,鼓励私人部门的参与,采用 BOT 模式,私人部门筹资、建设、建成后按照有偿形式提供给牧民使用,在 10 - 20 年后的私营经营后可以转让给国家或地方基层政府,可以用优惠资金贷款和减免税收等政策吸引东部发达地区民间资金的参与。

(二) 发挥金融信贷政策的引导作用

1、增加优惠贷款

西部的储蓄水平低,地方财政资金不足,在全国统一的货币政策下受到金融抑制。但是国家对西部民族地区提供了大量的优惠贷款政策。草原生态建设的贷款可以与已存在的民族地区优惠贷款政策结合,如:少数民族贸易贷款利率、“老少边穷”地区经济发展贷款、民族用品定点生产企业贷款等等,同时在已有的国

家预算内基本建设投资、财政支农资金、农业综合开发资金等的使用中把生态建设作为重要内容,增加草原生态建设的优惠贷款数量,尤其是鼓励像中国农业银行的基层信用社和世界组织的优惠贷款。利用国际金融组织、国际环保组织和外国政府的优惠贷款,如青海海东地区的“澳援”项目,就是澳大利亚援助下的生态脆弱地区小额贷款,该项目即改善当地基础设施,提高了农牧民劳动技能,而且当地草原生态环境明显改善。

同时西部民族自治地方政府可以充分利用民族自治权利,建立鼓励草原生态建设发展优惠的区域金融政策:

第一,制定西部产业金融政策,调节西部地区经济结构,放宽信贷政策引导环保型支柱产业发展,促进经济增长。

第二,采取适当倾斜的货币信贷政策,适度提高西部民族地区货币供应量的增长率,适度降低西部民族地区银行准备金比例,并对优势环保产业采取优惠的贷款和在贷款利率政策,扩大对西部地区的货币资金供给,提高中长期贷款比例和专项贷款额。

第三,通过财政支持政策,对一些草原资源综合利用和环保产业采取无息贷款和减免税政策,并建议取消或降低西部民族地区政府对中央财政项目资金的配套政要求,减少因地方配套资金不足而耽误项目进程的损失,草原生态项目建设资金大部分应由中央财政转移支付。

第四,对西部地区金融机构设置和业务限制采取相对自由的宽松政策,吸引更多的国内外金融机构进驻西部地区,开展金融业务,改善西部民族地区金融抑制现象,尤其在市场准入条件上,如注册资本、资格审查等方面实行倾斜政策吸引其投入到生态建设与当地基础设施建设中来。

2、从金融部门自身规范贷款市场上培养绿色思维

首先,金融企业从自身贷款质量出发应该充分认识企业的环保情况,贷款企业污染发生后再补救的成本消耗往往使企业难以承受,银行贷款难以如期收回。以化学品生产企业为例,用在防止泄露方面的费用需 200 万美元,而事故后再进行处理的费用却高达 2500 万美元,预先防止的费用仅为事后处理费用 8%。“两会”后按照国家环保总局最新出台《关于加强上市公司环保监管工作的指导意见》,要求火电、钢铁、水泥、电解铝行业及跨省经营的“双高”行业(13 类

重污染行业)的公司申请首发上市或再融资时,必须进行环保核查,这是继绿色信贷、绿色保险之后国家对绿色证券的最新规定。因此西部民族地区金融部门在发放贷款时应充分考虑企业的环保状况,对环保不达标企业不予放贷。

其次,在贷款政策、贷款对象、贷款条件、贷款种类等方面对绿色产业给予扶持,从信贷投向、投量、期限及利率等方面有更优惠的政策。如新兴的绿色风险投资就是金融支持生态建设的典型,绿色风险投资主要提供给生产生态友好产品的环保企业,并获取显著的收益。这一绿色投资方式在欧美发展的较为成熟,欧洲工商管理学院(INSEAD)调查显示,2002年欧美共有绿色风险投资约45家,共投资达1亿欧元,主要投资领域为再生能源,水和清洁技术设备和可持续发展项目,项目收益高于一般投资项目。西部民族地区在动员企业参与草原生态建设中可考虑借鉴其绿色风险投资理念,将所获资金用于草场建设、防沙屏障等支出。

(三) 建立专门的生态建设投融资部门

1、成立全国性的生态建设融资服务中心

我国仍然没有专门致力于金融扶持生态建设的管理机构,影响了西部草原生态建设的融资效率。应建立全国性的草原生态建设融资服务中心,对草原生态建设资金进行专业化管理与监督。作为生态建设资金融通的管理部门,其主要业务是剥离草原生态恢复与建设的政策性贷款和贴息,发展资本市场对生态建设的融资功能,多渠道利用股票市场、债券市场的融资工具,如对于一些社会效益较好但却需要动用大量资金的草原环保项目和生态工程,可发行中长期环境或绿色债券,环境福利彩票,所筹集的资金可直接支持用来发展草原生态建设。现在正在准备推出的创业板市场中正好符合西部民族地区企业前期投入大、回收期长的特点,适当需要增加生态环保企业比例,尤其是草原生态环保技术和产品有关的企业。

2、成立专门的生态保护投资公司

为了实现草原生态环保资金的良性循环和价值增值,建立全国性的草原生态保护投资公司,作为政策性的投资机构统一管理草原生态建设与保护项目。允许公司以一定比例投资于赢利性项目,如生态技术、环保产品等。发行草原生态投资基金,由专业企业与政府共同出资、专业人士管理运作,对草原生态建设中民间资金的进入提供支持,即依靠提高资金的效益吸引民间资金,对从事草原生态

建设的中小企业提供信贷担保或贴息贷款，其风险金或贴息部分从基金中列出。具体模式可以是政府出三分之一，另外三分之二由专业企业或采取国内外私募的形式募集期限为7-12年，国家给予优惠的贴息，这样即可以解决生态建设的资金难题，又拓宽了社会流动资金的投资渠道。如2003年花旗银行与我国非政府组织—环境与发展研究所合作共同成立了新风险投资国项目，专门针对国内中小企业的生态技术和生态产品进行投资。

结束语

21 世纪初以来,在党中央、国务院高度重视下,经过各级草原工作者和广大农牧民共同努力,西部民族地区草原保护与建设工作不断得到加强,并取得阶段性成果。但是西部民族地区的草原生态建设投资仍存在很多问题,而融资的渠道和模式也需要改革。本文从西部民族地区草原生态建设发展的现状出发,用内蒙古锡林郭勒盟生态项目区的具体案例证实,草原生态建设的投融资问题主要是由于政府单一主导下的“高成本,低效率”,因此需要在草原生态建设中进行政府参与机制的改革,并适当的引入市场化因素,这与公共选择学派的某些思想不谋而合,同时,笔者建议在生态建设的政策制定前应充分分析和理解草原生态的内在原理,这与草原生态学和生态经济学的观点吻合。

本文分析的结论得出主要有:

结论一:我国西部民族地区草原生态建设投资面临的问题有:草原生态经济投资不足、生态投资结构不佳、投资效益不高、牧民增收效果不明显、投资机制不完善、草原生态“边建设边破坏”、生态建设投入促进当地经济发展作用不明显、草原生态建设投资管理的滞后与薄弱。

结论二:加强草原生态建设投资中的政府投融资行为优化管理,政府应该在制度安排上完善草原生态建设投融资机制、草场产权流转机制、生态建设补偿机制、生态建设优惠金融政策、民族地方自治政策、生态建设管理制度、国库单一账户制度等。实现草原生态建设融资来源多元化、生态建设产业化,保证草原生态建设的投融资制度适应其长期发展的需要。

结论三:西部民族地区草原生态建设投融资制度建设中必须充分考虑当地牧民的成本-收益变化,扭转草原畜牧业发展与草原生态建设相对立的状况。在投资领域,改变过去牧区传统农牧业为主的初级单一型产业结构,因地制宜发展生态牧业、生态工业、生态旅游的多层次立体生态产业结构;在融资领域,发挥社会各界力量,运用倾斜的金融和财政政策等吸引多渠道资金,多种方式的参与西部民族地区草原生态建设。

本文旨在对西部民族地区的草原生态保护和建设投融资决策和宏观管理给以科学的指导,为区域和部门的生态经济投资规划与政策制定提供科学依据;在

西部地区草原生态建设尚处于探索改革阶段的情况下,为政府建立和完善草原生态建设合理的投融资体制提供现实基础与科学支撑。

西部地区草原生态建设的投融资问题涉及面广,没有现成的经验可以借鉴,是 21 世纪的新兴课题,由于笔者知识水平有限,分析有一定局限性,文中难免出现疏漏,恳切希望各位师长及读者不吝指正,不胜感谢。

参考文献

一、著作类

- 1、埃里克·佛路斯顿,鲁道夫·瑞切特:新制度经济学-一个交易费用分析范式,上海:上海三联书店,上海人民出版社,2006年版。
- 2、莱斯特·R·布朗:生态经济:有利于地球的经济构想,北京:东方出版社,2002年版。
- 3、Terry. L. Anderson Donald d. R. Leal:环境资本运营-生态效益与经济效益的统一,北京:清华大学出版社,2000年版。
- 4、刘世庆等:西部大开发资金战略研究报告,北京:经济科学出版社,2005年1版。
- 5、孔繁德:生态保护,北京:环境科学出版社,2005年第二版。
- 6、盛连喜主编:环境生态学导论,北京:高等教育出版社,2002年版。
- 7、杰佛理·希尔,自然与市场-捕获生态服务链的价值,北京:中信出版社,2006年版。
- 8、谢罗奇:市场失灵与政府治理,长沙:湖南人民出版社,2003年第一版。
- 9、孙天琦:中国西部经济金融发展:实证分析与案例研究,北京:中国金融出版社,2004年版。
- 10、高洪深:区域经济学,北京:中国人民大学出版社,2002年版。
- 11、中国环保投融资机制研究课题组:创新环境保护投融资机制,北京:中国环境科学出版社,2004年版。
- 12、厉以宁:区域发展的新思路,北京:经济日报出版社,2000年版。

二、学位论文类

- 1、黄清:我国民族地区生态建设与经济发展的耦合研究,东北林业大学博士论文,2005年。
- 2、韩春明:生态环保的金融支持研究-我国林业金融支持研究,首都经济贸易大学硕士论文,2003年。
- 3、彭玲:基于生态环境保护的财政与金融政策工具研究,武汉理工大学硕士论文,2006年。

三、学术期刊类

- 1、孟慧君,滕有正,刘钟玲:论草原生态建设投资持续有效性面临的问题与困惑,内蒙古财经学院学报 2006,(1)。
- 2、杨发林,张宇:建立草原生态建设项目工程监理制度的探讨—以宁夏退牧还草工程监理制度为例,中国草业发展论坛,2006,(1)。
- 3、汪诗评等:当前草原生态建设的思考,草业科学,2005,(2)。
- 4、秦丹:浅论西藏草原生态建设与牧区经济可持续发展,四川环境,2004,(2)。
- 5、严学兵,周禾:新<草原法>是草原生态建设和可持续发展的重要保障,中国草业可持续发展战略-中国草业可持续发展战略论坛论文集,2004,(2)。
- 6、许鹏:以科学发展观审视推进草原生态建设和草牧产业发展,草业科学,2004,(12)。
- 7、王玉:草原“生态”建设与少数民族繁荣,生态环境与民族发展研讨会论文集,2001,(1)。
- 8、陈力:可持续发展与内蒙古草原生态建设,内蒙古科技与经济,1998,(5)。
- 9、庄万禄,陶亚舒,王康:四川民族地区生态建设产业化发展之研究,西南民族大学学报(人文社科版),2005,(7)。
- 10、唐永亮:西部民族地区生态建设之误区解读与对策分析,中南民族大学学报(人文社科版),2004,(6)。
- 11、崔成男:西部民族地区生态建设的经济学思考,民族研究,2002,(4)。
- 12、吴晓青,洪尚群等:生态融资技术和业务的设计与开发,生态经济,2002,(7)。
- 13、罗勇:生态投融资机制的创建,中国科技投资,2006,(8)。
- 14、马国强:生态投资与生态资源补偿机制的构建,中南财经政法大学学报,2006,(4)。
- 15、徐翔,汤尚颖:生态投资的内涵及其哲学思考,理论月刊,2005,(11)。
- 16、张苏琼,阎万贵:中国西部草原生态环境问题及其控制措施,草业学报,2006,(10)。
- 17、张民义:西部地区生态环境建设的资金支持与审计监督问题,载 财会研究,2006年01期
- 18、马文学,宁顺华:生态治理市场化资金筹措方式的研究,载 中国林业企

业, 2004, (11)。

19、姚云峰, 王明, 董智, 加强内蒙古林草业建设 构筑我国北方生态防线, 内蒙古农业大学学报, 2001, (3)。

20、朱锡平: 中国生态环境建设的投融资体制改革, 宁夏社会科学, 2006, (3)。

21、王俊敏: 草原生态重塑与畜牧生产方式转变的大生态观—来自内蒙古牧区的思考, 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2006, (6)。

22、张立中, 潘建伟, 孙国权: 草原生态环境保护与牧民生存方式的转变—苏尼特右旗实施“围风转移”战略调查研究, 内蒙古农业大学学报(社会科学版), 2002, (3)。

23、钟大能, 刘兴全: 西部民族地区生态环境建设与其公共财政支撑状况的调研报告, 西南民族大学学报(人文社科版), 2006, (12)。

24、李青丰: 草地畜牧业以及草原生态保护的调研及建议-禁牧舍饲 季节性休牧和划区轮牧, 内蒙古草业, 2005, (3)。

25、刘世庆: 西部生态脆弱地区的资金战略探讨, 研究报告, 2005, (1)。

26、张有新: 政策性金融支持西部生态重建融资战略, 石家庄经济学院学报, 2006, (12)。

27、王礼先, 加强西部地区生态环境建设, 中国林业教育, 2000, (1)。

28、余德辉: 市场经济下环境保护投资体制若干问题探讨, 环境保护, 2001, (8)。

29、王苹, 金融支持西部生态环保的融资渠道, 农村金融研究, 2001, (12)。

30、张干: 对我国西部地区建立生态环境补偿机制的思考, 生态环境, 2003, (4)。

31、杨溪, 刘强, 吴宗凯: 我国西部生态环境治理主体的相关问题分析, 理论导刊, 2006, (5)。

32、吴晓青, 杨春明等: 生态建设产业化道路的再思考, 云南环境科学, 2002, (9)。

33、温军, 王亚华, 王毅: 贵州省实施“生态建设与扶贫富民工程”调查报告, 贵州民族研究, 2003, (2)。

34、杨维军: 西部民族地区生态保护与经济建设协调发展的链接途径研究, 甘肃联合大学学报(社会科学版), 2005, (4)。

四、网上文献类

1、An Global Environment&Teconology Foundation,

- website:http://www.getf.org/ourwork/energyclimate/cfm_ambac_financial_group,inc。
- 2、Asian development bank(2000).developing best practices for promoting private sector investment in infrastructure:water supply,ADB,Manila。
 - 3 、 Tietenberg,T 1999,Environmental and national resource economics,5th edition,Addison-Wesley publishing,New YoRk,1999。
 - 4、中国中小城市网：国民经济和社会发展第十个五年计划生态建设和环境保护重点专项规划，http://www.msccity.com.cn/shuju/news_show.asp?id=2812。
 - 5、中国网：西部生态环境建设的前沿问题研究，http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2005-11/03/content_6019067.htm。
 - 6、内蒙古自治区生态保护与建设“十一五”规划，http://www.xlgl.gov.cn/zwgk/jhgh/jhgh_sywgh/zzq115/200705/t20070524_11311.htm。

致 谢

三年前，我怀着建设家乡的热情选择了少数民族经济专业，经历了跨专业考研的艰辛得以继续留在我的母校深造经济学。经过三年的努力，各位老师同学的帮助及家人的支持，在中南民族大学我度过了人生中最宝贵的时光，校园里的每一处角落，教学楼、图书馆、寝室、球场、南湖园都在生命里刻下了深深的烙印，而这些年我所获得的知识 and 人生经验也将伴随我一生。回首我的求学生涯，心里感慨万千！

首先要感谢导师张英老师，张老师学识渊博，治学严谨，为人谦和，待人亲切，师从张老师三年让我受益匪浅。本论文创作过程中，大到论文的选题、结构的安排、资料的疏理，小到语法、格式和标点符号的修改，张老师都给予了悉心的指导。

三年的研究生学习过程中，得到了经济学院张跃平老师、李忠斌老师、沈道权老师、王艳老师等各位老师的热情帮助，在此表示诚挚的谢意！

感谢内蒙古锡林郭勒盟林业局、锡盟生态办、阿巴嘎旗生态办等单位的领导和个人对论文资料的收集和调查给予的大力支持，感谢全国劳模廷·巴特尔叔叔和我的朋友萨仁苏和一家在我做牧区调研期间的热情帮助以及调研户的大力配合。

感谢我的父母亲人对我求学的支持，尤其是我的外婆，他们的无私奉献和无限关爱使我能够有幸来到中南民族大学求学。感谢我的男友在这三年中对我学业和生活上的鼓励和支持，

要感谢的人很多很多，最后衷心祝愿好人一生平安！

张雯霏

2008年5月于武汉

附录 A 攻读学位期间发表论文情况

- 1、张雯霏 :对企业境外投资资金支持地探讨 ,湖北经济学院学报(人文社科版) , 2007 , (10) 第 79-80 页 , 。
- 2、张雯霏 利用 FDI 推进我国环保产业的市场化 , 科技创业 , 2007 ,(8), 第 84-85 页。
- 3、于艳萍 , 张雯霏 : 浅析生态移民中的 “ 公共产品 ” 供给问题 , 内蒙古科技与经济 , 2007 , (20) 。
- 4、吕宗耀 , 张雯霏 : 谨防生猪生产陷入怪圈 , 猪业科学 , 2007 , (10) 。