

内蒙古大学

硕士学位论文

金融支持草原生态建设问题研究

姓名：郭树珍

申请学位级别：硕士

专业：公共事业管理

指导教师：刘银喜

20120526

# 金融支持草原生态建设问题研究

## 摘 要

中国在世界范围内来讲是一个草原大国，其草原面积总量为 60 亿亩，这相当于我国国土面积的 40% 左右，对我国陆地生态系统来讲是一个有力屏障。在我国，草原一般都集中在内蒙古及西部民族地区，由于长期超载过牧、开垦草原与破坏草原植被，草原生态环境呈现持续恶化的趋势，同时我国可用天然草原大部分都在经历不同程度的沙化、退化，退化之后的草地也就自然成为了沙尘暴的主要源地。所以，草原生态建设在某种程度上具有不可替代的作用。然而由于西部民族地区的经济发展水平相对落后、地方财政收入低以及产业结构不合理，这个地区的草原生态建设承受着相当大的投融资困境。

本文基于内蒙古地区草原生态建设，对融资与投资的问题进行了深入分析。如今草原生态建设尚未形成完整的投融资机制，草原生态建设使用机制与资金的投入并不完善，政府呈现单一主导的态势，生态效率低下、财政融资不够，这样就造成了民间主动性受到压制，同时也造成了产业配置不合理的问题，这都反映了当地牧民在生态建设项目实施中面临的经济收支变化，牧民作为草原生态建设的核心环节，影响其草原生态建设效果的最为直接的原因是主动性受到压制。内蒙古草原生态建设作为本文研究的重点区域之一，以生态项目区的案例分析为基础，从而论证了草原生态建设对牧民的负面影响，认识到了草原生态建设中存在着投融资问题，而

且分别从草原生态建设的前期、中期和后期进行了制度建设与政策实施的分析。同时提出要用政府和市场这两个有形与无形的手进行协同作战，草原生态建设投资资金要在没有减少的前提下，通过扩大融资渠道，借助政府购买的方式来促进牧民的生态建设投入，使维护草原生态建设未来发展的关键为“草原生态建设产业化”的重点，从而促进草原生态建设与牧业经济协调发展的良性循环。最后通过对草原生态建设的内涵进行重新界定，了解到草原生态建设投融资发展对策的关键支撑。

本文的主体内容主要包括四部分，第一部分从金融支持角度概述了内蒙古草原生态建设的内涵、特点以及发展历程，同时从广义与狭义两方面对草原生态建设的内容进行了详细、客观地解析；第二部分通过对内蒙古草原生态建设的问题进行分析，得出了草原生态建设中存在了一定程度的投融资问题，同时根据当地牧民生态建设实施的案例反映草原生态建设中投融资的具体影响；第三部分对草原生态建设中的投融资问题进行了剖析，认识到财政投融资的单一在一定程度上限制了融资来源的多元化，并且造成地方政府财政负担，投资问题一般是指经济发展的链接中存在的问题与草原生态建设前后的调研监管不足等问题；第四部分就政府和金融业如何进一步支持生态建设进行了思考。在政府这方面，从进一步完善草原生态建设补偿法律机制、健全草原生态建设补偿的组织管理体系等方面阐述了政府在草原生态建设和当地经济发展中体现的作用；在金融业方面，提出了发挥金融信贷、财政支持、融资服务等各环节的作用，并且建立了多层次、多渠道、多方位的市场化参与。

**关键词：**内蒙古，金融支持，草原生态建设，问题研究

# **FINANCIAL SUPPORT OF GRASSLAND ECOLOGICAL CONSTRUCTION UNDER GOVERNMENT GUIDANCE**

## **ABSTRACT**

China is a country in the world in terms of its total grassland area of 60 million mu, which is equivalent to about 40 percent of China's land area, is a strong barrier in terms of China's terrestrial ecosystems. In China, the grasslands are concentrated in the western minority areas, the long-term overgrazing, grasslands and destruction of grassland vegetation, grassland ecological environment showing a worsening trend, while the available natural grasslands in China are experiencing varying degrees of desertification, degradation degradation of the grass after it has naturally become the main source of dust storms. Therefore, the western grassland ecological construction has an irreplaceable role in a way. However, due to the relatively backward western minority areas the level of economic development, and local revenues as well as irrational industrial structure, the region's grassland ecological construction under considerable investment and financing predicament.

Based on the western minority areas of grassland ecological construction, financing and investment issues conducted in-depth analysis. Grassland ecological construction in the western nation has not yet formed a complete

investment and financing mechanism, the grassland ecological construction mechanism and capital investment is not perfect, the government showed a single dominant trend, the eco-efficiency is low, fiscal financing is not enough, would have resulted in civil initiative by repression, but also resulted in the problem of irrational industrial configuration, which reflects the economic balance of payments changes facing local herders in ecological construction projects, pastoralists as a core part of the grassland ecological construction and effect of its grassland ecological construction is the most direct impact The reason is that the initiative to be suppressed. Grassland ecological construction in the western national western minority areas of grassland ecological construction as one of the focus of this study area, in the case of the ecological project-based, which demonstrate the negative impact of grassland ecological construction pastoralists recognize the investment and financing , respectively, from the early, middle, and late of grassland ecological construction system construction and implementation of the policy analysis. Proposed to use the government and the market of these two tangible and the invisible hand work together, and grassland ecological construction investment funds should be no reduction in the premise, by expanding the financing channels, with the purchase of government to promote the ecological construction of the pastoralists into make the maintenance of grassland ecological construction in the future development of the key focus of the grassland ecological construction industry ", so as to promote a virtuous cycle of grassland ecological

construction and development of animal husbandry economic coordination. Finally, to redefine the connotation of the grassland ecological construction to understand the key support of the western minority areas of grassland ecological construction investment and financing countermeasures.

The main content of this article consists of four parts, the first part provides an overview of the grassland ecological construction in western ethnic connotation, characteristics and course of development, from both broad and narrow both the content of the grassland ecological construction in detail, objectively resolve; the second part of analysis, investment and financing problems in the grassland ecological construction in the western national awareness to a single financial investment and financing to some extent, limit the diversification of sources of financing, and cause a financial burden on local governments, and investment generally refers to the economic development link inadequate supervision of research before and after the problems in grassland ecological construction; the third part of the Inner Mongolia grassland ecological construction, come to a certain degree of grassland ecological construction, investment and financing problems, according to local herders cases reflect the grassland ecological construction, ecological construction and implementation of investment and financing; the fourth part of the western minority areas of grassland ecological construction investment and financing strategies are introduced. Investment, according to the coordination of industrial policy, market-oriented incentive system for project management in

these areas to promote a virtuous cycle of grassland ecological construction and local economic development; financing, the role of financial credit, financial support, financing services and other aspects of the role and the establishment of a multi-level, multi-channel, multi-faceted market participation.

**Keywords :** western minority areas, grassland ecological construction, government guidance, investment and financing issues

## 引言

### （一）研究背景、目的和意义

我国北方地区，是以内蒙古草原为主体的一片广袤的草原，这对我国来讲是巨大的绿色屏障，它具有生态、物种以及遗传的多样性，这就使其成为我国周边地区能够保证生态环境的有利因素。我国可持续发展大业的一个重要因素就包括草原地区的生态系统可持续发展。草原是生态环境的一个脆弱区，然而在近些年来，由于人类掠夺式的生产经营方式，使本身非常脆弱的草原，出现了大面积的退化，这在一定程度上使草原生态经济系统遭到破坏，所以草原生态环境遭到了极大破坏；同时，生态环境的恶化在很大程度上对我国华北、东部以及世界都产生了相当程度的负面影响。因此促进草原生态经济系统的可持续发展仍然是摆在我们面前的一个重要问题。我国政府越来越重视草原生态的建设，随之而然，国家会对于该领域进行越来越多的投入，但是这并不能说明资本的投入越多，带来的效益越好。本文对内蒙古地区进行了大量的调查，通过分析，揭示出目前存在在草原生态建设中的如何投资和融资的问题，以及在制度层面进行分析，当前不合理的安排对于牧区牧民的生产生活产生的影响，对于草原生态建设成效的反作用。自从上个世纪 70 年代以来，草原退化就相当严重，对整个民族地区的发展与全国的生态系统造成巨大威胁，这主要体现在一下几个方面：

首先，草地退化严重。内蒙古草原一般都分布在旱区地区，其生态系统相对脆弱。在一段时期以来由于不合理的人为因素使草地退化相当严重。同时，人为因素在一定程度上也影响了草原现状。目前，退化的草地面积大约有 11324.7 万 km<sup>2</sup>，是整个地区总面积的 59%。退化总面积中，轻度退化面积占总面积的 47.4%；中度退化面积达到 37.5%；然而重度退化也占到总面积的 15.1%。究其原因，主要的长期对草地资源的掠夺性开发，在一定程度上使产草量下降，同时可食与优质牧草的数量比例也有减少的趋势。目前的内蒙古草地与 20 世纪 60 年代相比，草原产量明显下降了 70%，其中荒漠草原下降 50%。

其次，水土流失严重。内蒙古水土流失面积大约有 104 多万，其中水土流失率达到了 15.15%，这将近达到了全国水土流失面积 58%。主要原因在于草原植被的破坏与地



下水的无序开发,这造成民族地区水土流失严重。在最近几年,尽管水土流失蔓延的趋势在一定程度上呈减缓趋势,然而水土流失问题却很严峻,一些民族地区的水土流失面积竟然超过了其国土面积的一半以上,我国水土流失最严重的地区仍然是西部。

最后,草原荒漠化严重。内蒙古草原一般都是干旱半干旱草原,其脆弱的生态系统如果遭到了破坏,在一定程度上很难恢复,同时,它会造成草地荒漠化与大规模的沙尘暴。比如由于内蒙草地荒漠化的面积持续增长趋势,沙尘暴在一定程度上有向京津地区逼近的趋势。从1950年开始,已经有80余次的沙尘暴侵。2000年左右沙尘暴袭击北京20几次。我们从中国科学院的研究数据中发现,60%的沙尘暴物质都是从中国的草原开始的,并且以每年2000多平方公里的速度扩展。大约有4亿人深受其害,荒漠化造成的直接经济损失达到了500多亿元,这与西北五省区财政收入的3倍持平。

草原地区的生态建设还面临着投融资的困境。在草原生态建设工程展开的过程中,草原生态建设虽然取得了重大进展,然而总体来讲,却呈现了“整体恶化,局部改善”的局面。由于建设不断深入,其涉及的领域越来越大,在一定程度上少数民族地区民生发展的内容不断增加,草原生态建设不单单是理论意义上的公共产品的提供,支出与发展的配套需求也成为了当地政府与群众的财政负担。草原生态建设在将来一段时期内能不能顺利进行,关键要解决两个问题:首先是如果地方财政困难,群众收入水平低的话,在今后一段时期内发展的资金问题怎样解决;其次是怎样充分利用草原生态建设资金,促进其带动地方产业发展与改善当地民生,这样才能促进草原生态建设与发展的良性循环。

最近在内蒙古地区,草原生态建设中的投融资问题主要体现在两方面:首先是初始阶段的配套政策与补偿机制的弊端已经暴露出来,财政融资这样的生态治理已经呈现不足态势;其次是西部民族地区的草原生态建设与当地经济发展已经严重脱节,地方政府与牧民的负担呈现增长的趋势,这就使生态建设的巨额投资失去了带动地区经济发展的作用,从而使地方生态建设热情被抑制,这在一定程度上对草原生态建设成果的扩大有不良影响。

根据以上论述,对民族地区草原生态建设的发展进行研究与规划对草原生态建设来讲具有重大意义。我国对草原生态建设的研究文献并不多,所以本文选择以民族地区草原生态建设的案例为基础,对如何实现民族地区草原生态的可持续性投融资建设进行了研究。

## （二）文献综述

### 1. 国外研究进展

#### （1）生态建设的理论

中国在走可持续发展道路的背景下提出了生态建设这个概念,国外一般很少会以这种方式提出,在国外,与这个概念最相近的是环境建设(Environment Construction),这个理论重点在生态经济学、可持续发展学与环境经济学等学科中比较常见。

首先的公共产品理论,根据微观经济学的相关理论,社会产品一般可以被分为私人产品与公共产品这两类。保罗对公共产品进行了严格定义。A.萨缪尔森(Paul a.samuelson)认为公共产品是一个人消费某种产品不会使别人对该产品的消费减少。这与私人产品比较来讲,公共产品在某种程度上是非排他性与非竞争性的集合。非竞争性与非排他性使其在使用过程中会产生“搭便车”的不良现象。草原生态产品从广义上讲是公共产品,然而由于消费的非竞争性,这在一定程度上会导致“公地的悲剧”;同时,因为消费的非排他性,会使产生“搭便车”的心理。有效解决公共产品的机制之一是政府买单与管制,然而这并不是唯一的机制。

其次是生态经济学理论。肯尼斯·鲍尔丁(Kenneth Boulding)作为美国出名的经济学家,提出了“生态经济学”这一概念。生态经济学从经济学角度来讲,是研究自然生态系统与社会经济系统复合而成运动规律的科学,它在一定程度上会研究人类经济活动与自然之间的相互作用,从而在此基础上探索可持续发展的规律性与生态经济社会复合系统的协调性。生态经济学原理要求促进生态效益、社会效益与经济效益的统一,将其组合到生态经济大系统中进行综合研究与分析,这就会促进各类资源有效整合在一起,从而促进民族地区最优化的动态平衡,在一定程度上可以推进现代化进程。所以民族地区的生态建设要在经济和社会发展的基础上运行。

最后是草地生态学理论。这个理论将草原生态作为一个整体来研究。草原具有四个最基本的成,其具有很强的自我恢复以及更新的能力,根据草地主体的进化,可以实现物质与能量的正常流动。一旦其中的一个环节遭到破坏,那整个草地生态系统就会面临着相当程度的困哪。所以草原的生态移民等政策的安排中要将草原的自我更新能力纳入考虑的范围,不要将人口转移盲目进行,这无疑会造成对迁入地更大程度的破坏。

#### （2）关于公共产品的投融资问题研究

国外的相关理论主要包括福利经济学的外部效应理论、新古典学派的“政府理论”和公共财政理论。

首先是英国经济学家阿瑟·庇古(A.C.Pigou)提出了外部效应(externalities)理论, 它认为政府存在的原因在于通过征税与提供补贴来将外部性纠正, 政府在纠正外部性的过程中, 其财政措施一般会分为矫正性的税收与财政补贴这两类。生态建设领域引入外部性的概念, 主要是由于政府需要给外部成本内部化提供一些制度安排。

其次是公共财政理论, 这是与市场经济相适应的财政类型, 它的活动范围是围绕市场失效进行的。市场经济的条件下, 市场失效体现在公共物品的外溢性、自然垄断、不确定性与风险、宏观经济运行不稳定与社会分配不公这些方面。政府为市场失效提供的公共服务都属于公共财政活动的一部分。外部性很强的生态建设产业是我国公共财政支持的重点, 而起可以通过市场化的方式减少公共财政的“寻租”成本。

再次是公共选择理论。这个理论在改进政府制度的主要观点有: 通过引入竞争机制来打破对公共物品的垄断。政府要做的是逐步将权力分散, 通过把公共物品承包给个人, 从而通过公共物品的竞争性来降低成本, 从而可以加强地方政府的竞争。在这个过程中要发挥个人的积极性, 通过减少公共部门的开支, 来避免过剩的生产; 同时在数量与程序上对政府的收入与支出进行约束, 避免规模过大而引起的膨胀。这些理论在一定程度上有利于西部生态建设中政府行为的优化。

最后是公地悲剧理论。这出自哈定的《公共牧地的悲剧》一文。这篇文章论证了产权不明晰会使资源过度使用。我们可以拿公共牧地的过度放牧举例: 牧民的公共所有草地上, 草地的进入一般情况下不用付费, 同时这也没有任何限制。在大多数情况下, 牧民只是将放牧的个人利益与相应的成本进行比较, 这在一定程度上就纵容了公共牧地的过度放牧。如果可以对草地进行一定程度的产权界定, 那么利益主体与资本所有者就会通过权衡得失来改变“只取不予”的现象。

## 2. 国内研究进展

### (1) 生态建设

王礼先指出“生态环境建设的实质就是生态环境的保育, 在一定意义上是对水、土、空气等自然资源的保护、利用和改善。这里的保护一般是指避免生态环境遭到破坏和污染, 而改善的意义一般指的是对已经退化的生态环境进行恢复和重建, 一般来讲利用生态环境可以促进生态环境自然资源处于可持续的发展”。

林建华则认为“外部性理论指出生态环境通常对公共产品来讲，是期中的一部分，公共产品具有有非竞争性和不可分割性这样的特征，所以在环境的使用以及消费的过程中会产生相应的外部性问题，这会使经济主体之间发生利益冲突，实质上西部地区的草原退化的问题一般是指产权主体不明晰而造成的公地悲剧”。

## （2）西部草原地区生态建设的研究

自从二十世纪末开始，西部大开发战略在我国已经全面启动，其发展战略的重心不断西移。在对西部大开发问题进行探索时，我国学者认识到了民族地区生态环境具有重要性与脆弱性，因此对西部地区生态建设的发展产生了很多疑问。一般的学者认为是由于“生态投资结构不佳、草原生态经济投资不足与牧民增收效果不明显等原因造成的。有的学者认为“现在我国初步形成了中央政府主导的对西部草原地区生态建设的财政补偿机制具有一系列特点，比如国债的不稳定性、非长期高效性与补偿不充足性。所以，要建立一种长期稳定的兼容机制，促进各级政府进行纵向与横向的财政补偿机制”。在对西部草原地区进行生态建设中出现了一系列的问题。有的人认为：“传统经济模式在长期发展的过程中，一般来讲的生态恶化的根源，由于现有政策一般都只针对生态问题，而没有深入触及问题的本质，所以投资与改造不能将草原生态的根本问题解决”。

## （3）草原生态建设投资行为的研究

在谈到草原生态建设投资这方面，一般学者都会从草原生态产业化的角度进行研究。李香兰指出“经济发展与生态是西部地区建设面临的双重压力，只有通过产业结构调整，才可能有出路。西部地区产业结构调整的方向一般是以‘产业发展生态化、生态建设产业化’为导向的，也就是说以生态农牧业为主，用它来代替传统的农牧业与石油农牧业，通过深化农牧产品价格和工业，使其延伸到传统的产业链，通过生态工业来代替环境污染型和资源耗竭型工业，走一条循环经济发展的道路，从而加快新兴的环保产业、生态旅游与草产业等”。同时一部分学者也指出生态建设要和当地经济发展进行互动联合，这就是指厉以宁等提出的“生态-经济重建”的战略模式。“生态-经济重建是我国贫困地区发展的一个最佳模式，它的中心思想就是要通过生态学原理，以生态技术与经济政策为手段，从而建立一个高产与良性循环的生态经济系统，从而促进优化利用自然资源与缓解矛盾的作用，从而解决贫困问题”。

### （三）研究区域概述

中国拥有 4 亿公顷的天然草原面积，这占国土面积的 41.7%，草原是在中国的陆地生态系统中面积最大，其在中国的国民经济与生态系统中，具有相当重要的地位。目前中国草原普遍都面临着退化的现状，草原生态建设工程虽然在改善生态环境实施中取得了比较好的生态经济效益，促进草原生态系统得到恢复，然而生态环境始终面临着“局部有改善、整体在恶化”的情况，草原生态环境的问题仍然非常严峻。

内蒙古自治区地域辽阔，其南北跨度大、东西狭长，内蒙古草原的生态环境具有很明显的地域差异特点。内蒙古的牧业旗市有 33 个，这 33 个牧业旗市是内蒙古草原所在的主要区域，其草原生态类型包括 5 种：草甸草原、典型草原、荒漠草原、沙化荒漠草原以及荒漠区。这 33 个旗市的草原生态问题也具有存在显明得的差异性，草原生态安全的影响因素具有很大差别。本文对内蒙古草原生态经济进行评价，深入剖析了造成各类草原生态系统恶化的原因，从而确定了需要采取的修复措施。

内蒙古属中温带半干旱大陆性季风气候，其气候特点表现在：日照时间比较长，光能较充足，气温变化大，水热同期与温差较大。内蒙古一般冬季会比较漫长寒冷，夏季则呈现出炎热的状态，水量少，而且分布极不均匀。内蒙古一般呈现干旱、风大和蒸发量大的面貌。气象灾害也相对严重，气候一般较干燥。内蒙古是以蒙古族为主的区域，境内土地一般是草场。自治区 60%以上的人从事经济主导产业畜牧业生产，其自然条件相对恶劣，产业结构也比较单一。内蒙古自治区矿产资源相对丰富，共有 15 个矿种 33 个矿点。矿种丰富，包括金、银、铜、钨、铍、煤、铁、铝、锯、钽、石灰石、花岗岩、水晶、萤石、芒硝等。

### （四）研究内容与方法

#### 1. 研究内容

本文以内蒙古草原生态可持续发展问题为研究对象，通过对草原生态系统退化的原因进行分析，寻求制约内蒙古草原生态系统可持续发展的主要因素，同时在这个基础上对内蒙古草原生态经济系统的可持续发展提出了可行性的对策与建议。

#### 2. 研究方法

本文以生态经济学、资源环境经济学等理论为指导，通过定性与定量分析相结合的

方法、通过调研与综合分析相结合的方式，利用系统动力学的反馈分析法，对内蒙古地区草原生态系统的可持续发展问题进行了研究。本文创新点主要体现在：通过自然资源价值理论，对内蒙古草地资源的补偿价值、使用价值以及价值损失值进行分析；同时，通过系统动力学，对内蒙古畜牧业生产与草原生态系统的内部结构进行了反馈分析法，从而进一步推算出内蒙古草原生态经济系统退化的动态原因。

## （五）创新与不足之处

### 1. 创新之处

首先，本文以一个全新的研究角度，从草原生态建设与经济发展入手，根据生态建设与补偿机制等问题来进行研究，同时，本文选择的草原生态建设是一个影响范围大、涉及领域最广的投融资问题；根据研究地域来讲，对林业建设生态投融资进行研究时，我国的研究也较大，然而对草业生态建设的研究则显得有些逊色。本文通过对西部民族地区的草原生态建设进行研究，从而开辟出特殊地区的特殊产业，这个是该领域的一个相对新的课题。

其次，本文从广义和狭义两个方面对草原生态建设的内涵进行了解释，同时分析得出了如今对西部民族草原生态建设的内容已经不仅仅局限于准公共产品与公共产品，同时还包括大部分具有排他性与竞争性的私人产品，所以在草原生态建设上采取的模式一般是针对性的投资模式和融资渠道。

最后，本文通过学习生态经济学、环境经济学、草原生态学与新福利经济学等理论，创新性地认识到在草原生态建设资金链条中，当地牧民是最直接参与者。通过调研收集的数据资料，对内蒙古地区的草原生态建设的投融资发展进行了相当广泛的研究，通过这种方式就可以将西部民族草原生态建设的投融资问题放在牧业经济生产的背景下进行，从而可以找到对西部民族地区草原生态建设有效的投融资对策。

### 2. 不足之处

本文在创作的过程中，由于一些主客观的原因，使论文本身还存在一些不足，西部民族地区草原生态建设已经有十几年是呈现规模化发展的，目前的投融资模式仍然是一种初期的完全政府行为，然而在这个领域，国内外的相关理论寥寥无几，所以创作中能够借鉴的外文文献资料的不足也在一定程度上制约了本文的理论深度；然而本文在考查的过程中由于现实原因也只能选取内蒙古草原作为典型案例来调研，同时在结合其他民

族地区的数据资料进行分析时，也存在着一定程度的片面性的问题。

## 一、当前金融支持内蒙古草原生态建设概述

### (一) 内蒙古草原生态建设的内涵与意义

#### 1. 草原生态建设的内涵

西部民族地区一般指的是我国民族区域自治地方或者由少数民族聚居区总成,也可能特指特指某个自治区、自治州、自治县(旗)和自治乡。截至 1999 年底我国已经有了 155 个民族自治地方,这其中主要包括内蒙古、西藏、新疆、广西与宁夏这 5 个自治区,同时还有 30 个自治州与 20 个自治县(旗)。从行政区划上讲,广西与内蒙古分别属于东部与中部,然而从 1999 年后这两个自治区属于西部大开发的中重点范畴,在全国草原总面积中,西部民族地区草原约占 84%,草原对西部民族地区生态环境系统来说,是主体部分。我国的五大草原基本上都分布于西部地区,其中,草甸草原较少,一般都是干旱草原与荒漠草原,这些草原具有的特点是易沙化。从 1998 年起,国家在西部草原已经实施了退耕还林(草)、风沙源治理、退牧还草(休牧、禁牧、划区轮牧)与水土保持等一系列草原生态保护建设工程。西部民族地区的草原生态建设是根据西部民族地区草原生态系统的破坏提出来的,在对西部民族地区草原生态进行动态修复的过程中,西部民族地区在经济开发的过程中,草原生态资源的利用始终维持在草原生态环境允许的范围之内,通过这样的方式才可以达到可持续发展的最终目标。草原生态建设主要是在经济发展的过程中促进草原生态环境的动态平衡。

从广义上说,草原生态建设指的是我国草原牧区与半农半牧区的生态建设与保护,这其中涉及了畜牧业的建设与管理措施。西部民族地区生态建设的主体是草原生态建设。狭义上讲,草原生态建设面临着由传统放牧向现代集约草原畜牧业的转变,这其中包括季节性放牧、舍饲半舍饲圈养、草原水利开发、划区轮牧、围栏棚圈建设、人工草地、牲畜改良、机械化、牧业产业化生态移民、等投资内容。

#### 2. 草原生态建设的意义

第一,全国生态环境的绿色屏障是西部民族草原。西部草原一般分布在长江、黄河、澜沧江、雅鲁藏布江、怒江与辽河等水系的源头区,我国塔克拉玛干沙漠、浑善达克、巴丹吉林、毛乌素等沙漠的周边地区,对于江河水源的保持和荒漠化的防止具有关键的



作用。保障全国生态安全的关键在于保护西部草原生态。

第二，国家粮食安全的重要组成包括保障全国的乳肉畜牧产品的稳定供应。天然草原提供了全国 33% 的牛羊肉、37% 的奶类、与 80% 的羊绒。加强对西部民族草原的保护是促进改善畜牧业的有效且基本的生产条件，这在很大程度上会保障我国食物安全与肉奶供应。

第三，西部民族地区经营的基本生产要素是草原，牧区的基本生活水平得益于草原生态的改善，同时，草原的改善在一定程度上又可以带动以草产业为主的相关产业的发展，比如生态牧业、绿色食品加工和生态旅游等产业的发展。

第四，西部草原生态建设对国家边疆的稳定和长治久安具有重要的意义。西部草原牧区聚集了我国 55 个少数民族，通过草原资源维系生计，可以促进草原生态环境的改善，这不仅可以促进畜牧业发展，同时也可以减少生态移民，从而可以稳定牧民的生活。

## （二）内蒙古草原生态建设的历史进程和特点

### 1. 草原生态建设的历史进程

#### 第一阶段：1949 -1988 年

这一阶段是只索取而不建设的阶段。这是历史上草地生态恶化最严重的时期，这时期的草地过度放牧现象普遍存在，这已经超越了草原生态系统的承受力。这必定会导致草地退化，使草原沙化的面积不断扩大，同时退牧为耕政策也在一定程度上造成了草地生态危机。这时期全国对草原的经营方式基本上是掠夺式的经营方式。

#### 第二阶段,1991-2000 年

这一阶段是初步发展的阶段。西部民族草原的不断恶化已得到了相关部门的重视。自从兰州会议在 1991 年召开后，全国正式启动了防沙治沙工程，这个工程涉及了大约 27 个省的，中央财政部门也专门安排了防沙治沙相关的事业费、监测荒漠化普查经费等。不仅如此，中央还通过财政贴息的方式，将银行信贷的资金安置到防沙治沙工程中，然而具体的生态治理项目并没有正式展开。

#### 第三阶段，2000 年-至今

这一阶段主要是加快发展阶段。中央到地方都已经全面建立了草原生态的建设机构，同时一系列的草原生态建设工程也逐步展开，退耕还林还草面积也呈现逐年增加的趋势。草原退化的面积不断减少，生态治标的局面有所好转。然而，总体来讲还没有改

变西部草原生态“局部改善,整体恶化”的局面。

## 2. 草原生态建设的特点

### （1）公共产品的性质

公共选择理论表明,生态环境一般具有不可分割性与难以测算性,同时生态环境建设也具有受益的非排他性、效用的不可分性和消费的非竞争性等特征;根据行业特性,生态建设投资的特点有投资回收期长、耗资巨大、经济效益不可划拨性等特点,这对于企业与组织来讲都很难独自承担,因此即使是西方发达国家,政府也需要花费巨大的财力、物力进行大规模的生态投资;从实施范围的角度来看,生态环境建设一般这种社会公益性行业一般是跨地区的,即使是在这个地区的小部分区域,其效用也基本辐射了整个生态系统,所以这基本是全国性的公共产品,但并非是非地方性的公共产品。草原作为一种全国性的公共产品,仅仅通过市场机制的调节会使供给严重不足,这在一定程度上会引发严重的生态危机,所以需要中央政府作为全国性公共部门来安排。

然而从微观角度分析,生态项目范围的不断扩大,其所涉及的内容也早已覆盖了民族地区的经济社会生活,所以其属性已经不仅仅是公共产品了,所以需要对生态环境建设的具体项目进行区分,由政府财政负担纯公共产品,但是对于具有有限排他性和有限竞争性的产品则主要由政府主持来引入市场化机制,从而通过提高效率来减轻政府财政负担。

### （2）复杂性与长期性

我国的草地生态建设系统具有“周期长、投入高、见效慢、范围广”的特点。如果想要彻底改善西部民族地区的草地生态,一般需要一个漫长的重建与恢复的过程。生态恢复的速度在一定程度上决定了生态建设具有长期性。实践证明,把沙漠治理成草原一般需要几辈人的努力。北京和天津地区风沙源工程一般规划的时间是10年,也就是从2000到2010年,然而这并不能稳定或者改善京津一带的生态环境。日前,国家“十一五”规划纲要对西部地区草原生态建设做了一个比较长远的规划。草原生态环境建设具有的特点一般是持续周期长、涉及领域广、牵涉利益众。同时,草原生态建设资金来源主要是国债,通过资金分割的形式进行天然林保护工程、生态移民搬迁费用、退耕还林还草、小流域综合治理投入、国家水利水保工程和小城镇建设投入等多项,这些专项投入都是与生态环境建设直接或间接相关的;根据管理部门的角度来看,一般一个项目会涉及包括计划、农业、财政、林业水利与扶贫办等多个相关部门,这就如同北京和天

津的风沙源治理工程一直是一项需要进行综合治理的生态建设工程，包括植树造林、禁牧舍饲、草地治理、水利配套工程、小流域治理和生态移民各个部分，其中每个项目也需要由林业、畜牧与水利等部门分别完成。

### （3）世界性与民族性

我国游牧民族世代生活的地区一般是草原生态退化比较严重的地区，现代文明给这里带来了先进科学技术，也使原有的生态系统的能量转换与物质循环遭到了破坏，如果扩大牲畜数量只是为了满足工业社会对畜产品的需求，这无疑会引起草场退化与超载过牧。在这个过程中，我们也不能忽略社会历史的原因，六七十年代内蒙古大规模人口迁入造成使当地草原生态承载呈现过量的趋势，同时大规模的退牧为耕也在一定程度上引起了草原生态的恶化。民族地区是少数民族长期聚居的地区，生态伦理文化是历代传承的传统生活方式中流传下来的，生态文化通过对自然生态条件相适应的人文活动的反映，从而发掘到维护此发展状态的和谐的作用。蒙古文化崇尚不污染水源、不掘地、不砍森林、围猎时不杀母畜和仔畜、按季节有计划的进行狩猎、每次搬迁之前先把驻地清扫干净等促进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，我们要从原有的生态平衡体系中找到其合理的一面，同时要融入到当代草原生态建设中。

在草原生态不断恶化的过程中，许多以畜牧业为生的少数民族群众都面临着背井离乡的情况，这在一定程度上会导致生态难民的危机，这会造成周边地区的就业压力，同时也会被民族分裂分子利用，从而会造成边疆动乱的局面，“藏独”事件就是一个很好的例证。所以在随民族地区的草原生态进行建设时，要将民族因素考虑入内。生态建设在某种意义上讲也是一件世界性事业。世界环境作为一个整体，自从20世纪初内蒙古的沙尘暴开始，就对日本与韩国等国家造成了严重的经济与环境影响。在最近几年来，在全球环境不断恶化的情况下，世界以及地区范围的生态环境合作不断增强，国际性的组织在解决生态环境恶化的问题时提供了相当多的技术与贷款援助。有关部门预测，在今后15年，“绿色工程”贷款在全世界范围内投资银行的数量将会增加2倍，同时国际组织与外国政府支持的生态建设贷款也会有相当多的优惠条件，世界银行的贷款一般具有利率低、贷款支用方便、汇兑风险小等特点，基本具有还款压力分散与半年均衡还贷的优点。

## 二、内蒙古草原生态建设实施中存在的问题

### （一）草原生态建设补偿政策中存在的问题

为了改善草原环境、恢复草原生态，国家实施了京津风沙源治理、退耕还林还草与退牧还草等各项生态建设工程。草原生态建设工程自从实施以来，取得了相当好的生态经济效益，生态环境在一定程度上有了改善。但是，草原生态建设投资具有周期性的特点，面临着持续性的挑战，这表现在：配套资金不足、基础设施建设滞后、后续产业建设滞后等一系列问题，这当中的主要原因是由于草原生态建设补偿机制并不完善，存在着一些列的投资缺口，这在一定程度上影响了投资的积极性，不能很好地实现对农牧民的补偿，这在一定程度上会导致生态建设的成果不能得到有效巩固。自从2007年开始，国务院暂停了“十一五”期间的退耕还林的相关规划，这其中主要的原因就是解决退耕农户的长远生计的规划没有有效建立。国家在实施草原生态建设的工程中，针对性最强、覆盖面最广的是退牧还草工程，草原生态建设工程是最具有典型补偿性质的。研究草原生态建设补偿政策与机制时，研究退牧还草补偿政策具有重要意义。退牧还草工程自从实施的这几年来，虽然在生态经济效益上取得了较好成绩，但诸多问题也不能忽视。

#### 1. 缺乏统一规划和技术标准

这主要是由于缺乏统一的规划方案工程与前期准备工作不足带来的困难。“西部地区退牧还草”项目审计的结果表明一些项目前期准备工作比较薄弱，个别项目是在投资计划下达之后才不断进行勘察、论证以及设计的，这在一定程度上违背了基本建设程序。大多数地方在实际操作的过程中由于缺乏休牧、禁牧与轮牧的技术措施与工程技术标准，存在着较大的随意性与盲目性，这会造成后续工程的建设的很多困难。在对草地生态经济区的牧户进行调查的过程中，只有 22%的受访者认为退牧还草生态的补偿标准是合理的；然而 51 %的受访者仍然认为在生态补偿政策的制定中并没有考虑草地生产力的差异性，现有的草地面积补偿机制并不合理，通过不同草地生产力进行补偿才是相对合理的补偿依据。

#### 2. 基础设施建设滞后

草原生态建设补偿机制的重要内容之一就是基础设施建设。通过对草地的改良，进行牲畜舍饲棚圈与人工草地建设等基础设施建设，这在一定程度上会促进传统畜牧业

“靠天养畜”局面的转变，从而能够实现草原畜牧业增长方式的转变，更好地向集约型转变，这在某种结果上可以促进草原生态环境的恢复与保护。虽然政府对围栏建设进行了一系列的补助，然而围栏建设投资的标准相对较低，这使一些省区为了完成围栏建设任务，调整了围栏建设标准，这相对缩短了围栏设施的有效使用年限。同时，标准化牲畜暖棚建设任务重、人工饲草料基地建设滞后、饲草加工机械几乎空白、牧民定居和人畜饮水建设任务艰巨这些问题都在一定程度上会造成禁牧后农牧民的生产生活受到影响。

### 3. 配套资金不足,资金管理混乱

项目区一般是发展相对滞后的西部欠发达地区，这些地区的财政配套能力比较低，群众筹集资金的能力也很欠缺，生态建设与基础设施的自筹资金处于加大的趋势，这就使项目区的牧民面临着相对复杂的资金筹措问题。同时，部分项目配套资金不足，而且资金管理与使用呈现了不规范现象。“西部地区天然草原退牧还草”项目调查显示：甘肃、内蒙古、青海、宁夏与新疆这个5省区中，新疆生产建设兵团地方财政的配套资金只有3029 万元，这仅仅占配套资金总数的8 %，同时少数地方滞留项目资金有4068 万元，这两方面的原因使工程建设资金缺乏，会相对严重的影响工程的实施。

### 4. 补偿标准单一,补偿期限短

如今制定的这个生态补偿标准，并没有考虑草场的承载力与恢复力的差异，同时也没有认识到农区与牧区家庭的经营传统与特点，补偿政策相对缺乏科学性，这使有的地区超额补偿，有些地区则补偿不足，在一定程度上丧失了社会公平。自从2005年以来，各项补助标准得到了提高，然而由于牧区交通运输成本始终居高不下，同时粮食价格持续飙升，实际支出水平远远高于补助标准。同时，补偿政策的范围包括草场补播、围栏建设由于饲料粮补助，这对于推进牧区畜牧业生产方式的转变来讲具有相当重要的作用。目前补偿期限的划分是：青藏高原地区为10年，其他地区为5 年。补偿期限过短会导致缺乏长效激励机制，也会在一定程度上打击农牧民进行生态建设的积极性，从而导致偷牧现象与退牧反弹现象，草原生态建设成果得不到有效巩固。

### 5. 短期内牧户生产成本增加,纯收入减少

退牧还草政策使草原畜牧业的生产方式进行抓边，由传统的粗放式经营转变成成为集约化生产经营，这在一定程度上增加了农牧民的生产成本。第一，一次性投资的基础设施建设巨大，这就需要农牧民自筹资金。牧民收入水平较低会极大增加牧民的负担。第二，

优良品种的购买、水电费与棚圈折旧的大幅度上升,使饲养成本明显增加,结构调整与畜群品种需要牧民不断投入资金,这在一定程度上也增加了牧户的生产性投入。最后,最近几年草原生产能力不断下降,生产成本持续上升,科技、教育与信息等间接费用的投入不断增加,这就导致牧民的生产生活的成本加大,使农牧民的收入水平与生活水平有所下降。

## （二）草原生态建设发展中的融资困境

### 1. 总额缺口大

内蒙古草原地区金融服务的体系较为单一,金融机构的网点呈大量缩减的趋势。内蒙古自治区的金融机构在过去的几年一直呈现锐减的趋势,甚至一些地方具有金融“盲区”的现象,安全便捷的金融服务牧民一般很难享受到。同时,由于农业银行收到上级的授权制约,所以信贷业务基本停止。农信社成为了支持当地“三牧”经济的主力军,这成为牧业信贷的主要资金来源。然而“一农难支三农”,最近几年由于牧区经济不断发展,牧民对金融服务开始产生了多层次与多样化的需求,农户联保贷款与农户小额信用贷款基本不能满足牧业生产与牧业经济的需要。在对草原生态进行保护时,牧区新型合作机制的信贷支持是相对有限的,这在一定程度上会制约其发展与壮大。

### 2. 融资渠道少

不论是草原生态建设还是能源经济发展,金融支持的力度在很长一段长期内呈现偏弱甚至欠缺的问题,这主要表现在资金缺口大与融资渠道单一两方面。目前内蒙古经济发展的一大瓶颈是草原生态建设与能源紧缺。在一般情况下,企业资金只有30%,银行贷款与外部融资仅占70%,这在一定程度上对企业的可持续发展很有利,可是从鄂尔多斯的情况来看,在中小企业融资结构,能源型企业的自有资金只占了60%左右,其中20%是银行信贷投入。能源企业通过自有资金的缓慢积累支撑技术升级、扩大再生产与产业结构调整。所以信贷缺口长期存在,能源型企业不断扩大再生产,这会使信贷需求不断增长,这在一定程度上会进一步制约能源经济的持续有效的发展。

### 3. 金融支持小

随着能源企业的金融需求快速上涨,始终没有有效解决内蒙古自治区的金融服务供给问题。最近几年来,为了控制风险,银行对能源企业的发放大多是流动资金贷款,同时企业发展的中长期贷款投放也相对不足。由于能源项目贷款数额较大,金融机构在授

权上受到了一定限制，贷款审批的手续相对繁琐，涉及的环节较多，持续的时间也比较长。内蒙古地区是边远落后地区，其金融机构的创新能力和东部地区相比较差，在对企业经营情况以及市场环境等量身定作金融产品时的相关意识并不是很强。尤其是在个别经济欠发达的地区，金融机构的网点相对较少，有效竞争相对缺乏，金融产品与服务呈现落后的水平。

#### 4. 投入负担重

在最近几年，一次性的能源行业的资金处于过剩的情形，新能源开发、再生能源及节能项目的资金来源呈现明显不足的态势，这也正是国家产业政策鼓励的项目之一，结构性失衡在信贷的支持下不仅不能促进清洁能源经济的发展，在很大程度上也会造成传统污染型能源产业的资金沉淀和资源浪费，这会使产业结构的调整与升级呈现不利态势。在利益驱动下，企业受短期行为的影响，促使资源型地区盲目扩张现象更加严重，同时投资项目约束机制并不是很完善，这会使大量资金沉淀，从而银行不良信贷比例不断上升，弱化了政府对能源产业的金融支持力度。同时，由于金融支持结构性失衡长期存在，民间融资处于呈现活跃的态势，鄂尔多斯市各类独立法人融资公司有600多家，其中注册资金达到92亿元，融资总额在300多亿元以上浮动。然而大量的民间资金并不能有效转化为投资，这在一定程度上会成为追逐短期暴利的“游资”。金融业发展的相对滞后是民间融资相对活跃的结果。

### 三、金融支持草原生态建设实施中问题的成因分析

#### （一）金融支持草原生态建设的机制不完善

生态补偿法律法规的制定决定了草原生态建设补偿机制的建立,这在一定程度上可以使生态补偿依法执行。但是我国对草原生态建设补偿的制定的法律法规体系比较薄弱,立法在一定程度上要落后于生态保护与建设的发展,新的体制变化和经济发展的需要已经使部分法规条例已经难以适应,缺乏有效的法律支持新的生态保护方式与生态问题,法规对补偿的规范与生态保护并不到位。法律机制的不完善使草原生态建设在补偿的过程中,不能按照法律法规进行,同时,部门的行政色彩较浓,这就使需要补偿者与补偿受益者相脱节,从而使补助的钱粮没有及时到位,在一定程度上不利于政策的有效运行。

#### （二）草原生态环境资源价值观有待建立

有偿使用草原资源在草原生态建设补偿机制中是核心内容,要把草原资源当作一种特殊的商品,从而使生态受益人与草原资源使用人通过合法利用草原资源,来达到草原生态保护的目的。然而,不可避免的是政策实施过程中会存在期限短与补偿标准低的问题,这就暗示了并没有完全建立草原生态环境资源价值观。要想永续利用草原资源、不断保护生态环境主体的利益,必须从理论上探究草原价值实体与价值量。生态价值、社会价值与经济价值的多元统一形成了经济价值。保持水土、调节气候、涵养水源与维护生物多样性具有重要的生态价值,这是牧民赖以生存的可靠保证。在某种意义上讲,保持边疆安定、促进少数民族地区团结对于草原牧区经济社会的发展具有重要的社会意义。

#### （三）草原生态系统服务功能价值难以准确计量

草原生态补偿机制的建立,可以通过分析草原生态系统服务的价值流与物质流来确定范围与补偿对象的基础。对生态系统服务流向进行分析,可以是范围与合理补偿对象的基础,然而对流量以及价值的评估,是补偿标准所需的科学依据。草原生态系统服务价



值一般难以计量,即使可以通过计量,也会由于价值太大,而难以在生态补偿中支付,同时草原生态服务功能价值是一个可以比较的概念,不同阶段发展是社会,人们会由于对生态环境的需求和评价值的不同,而造成对生态环境影响的认识水平不同,这会造成草原生态建设补偿机制补偿标准低,这并不是真正的“受益者补偿”。

#### （四）草原生态建设投融资机制不完善

草原生态补偿政策在实施的过程中,配套资金不足、基础设施建设滞后、农牧民短期纯收入下降等问题,都是由于我国草原生态建设投融资机制不完善造成的。目前实施的草原生态建设,基本上的机制是:生态投资的主体是国家,财政转移支付是补偿资金的主要来源,直接补偿是以粮食与现金方式为主的,通过就业指导和帮助、优惠贷款、扶持发展新和产业技术援助等方式来补偿严重不足。草原生态建设资金筹集渠道不能满足大量资金需求。融资渠道的缺失会造成社会各界投资缺乏激励与动力机制,使草原生态建设投资的缺口变大。

#### （五）草原生态资源产权不明晰

草原生态建设补偿机制的建立需要对生态环境的产权进行简单界定。通过明晰生态环境的产权,可以较为准确地确定怎样补偿的问题。造成草原退化的原因之一就是产权不明晰。《中华人民共和国草原法》指出:“国家所有草原,法律规定的集体所有的不被纳入这个范围。国务院代表国家行使国家所有草原的所有权,单位或个人不得买卖、侵占或通过其他形式非法转让。”然而实际情况并非如此,草原的所有权在国家与集体这里并没有真正体现出来。具体界定的缺乏,使牧民的草原所有权以及合法权益不能得到应有的尊重,牧户草场的权利在一定程度上被剥夺。草原生态建设的主体是牧民,如果产权不明晰,牧民这里不可能得到相应的补偿,所以在一定程度上也会戕伤进行生态建设的积极性。

#### （六）草原生态建设补偿机制组织管理体制薄弱

草原生态建设过程中出现了许多问题,这其中包括缺乏统一技术标准与规划,资金

管理混乱和配套资金不落实等问题,不能足额发放饲料粮补助与资金使用和管理不当有相当大的关系,这在一定程度上说明我国草原生态建设补偿机制的组织管理体制处于相当薄弱的状态。第一是并没有专门的组织管理体制。如国务院西部开发办、财政部、国家发改委、农业部这些部门通过联合实施,并没有形成专门的组织管理体系,造成各部门分头管理,这对生态建设工程的有效实施来讲形成了很多障碍。第二,监督管理机制的缺乏。“退牧还草”项目是西部地区审计调查的结果,部分项目配套资金不落实、挤占、滞留、挪用等现象的主要原因在于部分项目管理,没有相关的监督机制进行指导。

## 五、政府和金融业如何进一步支持生态建设的思考

### （一）政府在建设生态草原中应发挥的作用

#### 1. 完善草原生态建设补偿法律机制

通过对关生态补偿机制法律法规的完善,可以使生态补偿机制更加稳健地迈入法制化。通过法律明确规定生态补偿的责任,同时也可以规范各种生态主体的义务,这都可以为生态补偿机制的规范化运作提供相关的法律依据;通过解决生态补偿的法律缺位问题,可以明确关于税收、补偿资金筹集、财政转移支付的管理措施。同时,通过对草原保护与管理法规的完善,可以尽快制定出完善草原法的相关法律法规,可以通过出台《草原植被恢复费征收使用管理办法》与《草原征用使用补偿标准》来进行有效实施。最后,可以制定专门的草原生态环境保护法。草原生态环境保护与建设、草原资源的开发与管理、资金投入与补偿的方针措施等可以进行统一的协调与规定;在这个基础上,可以根据立法要求来进一步明确生态环境税的管理制度与统一征收,从而规范使用范围。

#### 2. 合理确定补偿标准和期限

首先可以扩大补偿范围。可以通过草场补播、围栏建设与饲料粮补助,将饲草料基地建设 and 棚圈建设这些基础设施的建设纳入到补偿范围之内。其次可以提高补偿标准。在最近几年来,由于物价水平不断上升,农牧民生活与生产成本支出不断增加,可是补偿标准并没有相应提高。经济发展水平应该促进补偿标准做相应变动。调查时由于牧民的意愿与粮食成本上升,围栏投资补助与饲料粮补助分别提高了50%左右,基础设施补助也有了提高,约占投资额的40 %。最后可以通过建立长效生态补偿机制来延长补助期限。草原生态建设在最近几年是以“项目工程”为主,补偿期限一般为5-10年,这个时间相对过短,补偿期满后,一般项目区的农牧民生活问题将很难迅速想出解决办法。生态成果也难以巩固,草原生态建设补偿需要实行10-20 年左右,还有可能需要更长的时间。如果仅仅靠长效的生态建设补偿机制,则仅仅是从制度上保障了农牧民的根本利益,这样才可以不断推进草原生态环境的治理,巩固草原生态建设的成果。

近年来,国家通过增加对种粮农民的直接补贴,扩大了良种补贴的范围,这就在一定程度上增加了农业的购置补贴,通过加大农资的综合补贴力度,可以对粮食安全起到

保障的作用,从而促进农民增收,实现农业农村经济健康持续发展。然而这些补贴政策一般是根据农区的特点制定的,这些不适合草原牧区发展的特点,农牧民群众在某种程度上并没有得到国家政策的阳光普照。在面对这个问题时,党中央根据农区和牧区协调发展的高度,明确提出了需要不断完善牧区特点的农业补贴政策,这对农业发展具有十分重要的意义。

### 3. 完善和创新草原产权制度

首先,通过明晰草原产权,可以加大对草原产权制度的改革,从而使产权的保护范围内纳入并未明确产权的草原,通过这种方式可以让牧民真正感觉到自己已经成为草原的主人。同时草牧场使用权与所有权的分离,更迫切的需要明确草牧场使用权的范围、内涵与使用权力的方式,从而可以使其具有相应规范化的法律制度保障与操作规则,这是解决草牧场使用权与所有权侵权的主要措施。

其次,草场流转制度应得到规范。从长远的角度讲,草场流转过程中的侵权行为,需要具有独立司法权利的机构来监督和管理草牧场流转的整个过程。这里的职权需要与地方人民政府的职权进行严格的划分与界定。

最后,通过实行科学的游牧轮牧形式。根据草牧场产权明晰的情况,对各地区不同的经济发展状况与自然条件实行科学的轮牧形式。第一是明确放牧场的界线,根据苏木和嘎查为单位;第二是在放牧场界线清晰的情况下来确立总载畜量;第三是对各牧户的进入退出、牲畜头数以及夏秋放牧的时间进行有效界定,从而真正可以根据草场定畜,从而可以更加有计划的利用草牧场。最后要进一步完善草原家庭承包制,在创新的基础上,根据家庭进行单位承包,然而不可以只是鼓励以家庭为单位来利用,而是要在草原的土地产权初始配置的基础上鼓励共同治理草原。

### 4. 健全草原生态建设补偿的组织管理体系

草原生态建设补偿组织管理体系如果想有效地得到完善,就应该包括以下几点:补偿政策制定机构、补偿征收管理机构、补偿计算机构、补偿监管机构与补偿流通网络机构等。

首先,专门的草原生态建设组织管理体系需要有效地设立。这就需要环保部门主导草原生态建设补偿体系,通过其他部门的协调合作来明确各部门的相关责任。再次,要通过政府提供生态建设的各项补偿政策,促进各市场主体进行具体有效的实施,从而利用市场机制不断提高生态建设的补偿效率。最后,要加强监督管理,从而不断加大监督对

草原生态建设补偿的力度。最近对草原生态的专项资金中明显存在不规范的问题,这就需要加强专款专用、专户存储,及时纠正过大额现金支出与合同支付等不规范的行为;需要建立财政资金的绩效机制,从而促进过去“重拨款而轻管理”现象得到有效改善,从而有效确保资金的使用。

根据“管理规范、权属明确、承包到户”的这项要求,需要开展草原承包经营的规范化试点工作。要在总结试点经验的基础上,推动成功做法可以上升为草原承包改革政策,这就可以为全面推进草原的基本经营制度改革奠定基础。通过对草原重大问题进行调查,可以对草原牧区特点的农业补贴提出相关的政策建议,这样可以促进其稳健出台。通过认真总结西部草原生态保护奖励机制,进一步进行试点经验,扩大试点范围。通过建立草原监测点网络,不断完善监测点运行机制。通过生态状况监测、开展草原生产力和草原生长季动态监测,及时对动态监测信息进行发布,定期对监测报告进行,从而科学指导草原保护建设工作。

## 5. 实施牧区剩余劳动力转移和产业转型战略

产业转型战略与草原牧区剩余劳动力转移战略,对建立草原生态建设补偿机制来讲有着至关重要的作用。第一,草原超载过牧造成草原退化,然而牧区人口压力与人口增长是草原超载过牧的主导因素之一。草原牧区剩余劳动力的转移,可以使人口对草场的压力减少,这在一定程度上会促使草原生态环境的改善。第二,草原生态建设的实施需要建立草原生态建设补偿机制,者在一定程度上必然会转移出剩余劳动力。最后,合理流动劳动力不仅可以增加农牧民的收入,同时也有利于农牧业的长效发展,这在一定程度上会推动非农产业的发展与城市化建设,从而不断促进城乡融合、提高农牧民素质。合理引导农牧民进行剩余劳动力转移是政府的主要工作。第一,要加强培训农牧民的职业技能与劳动技能,不断开展成人教育与职业技术教育,从而提高农村牧区劳动力素质,促进农牧民从事第二、三产业,从而解决休牧、禁牧后的牧区劳动力转移问题。第二,要不断建立与完善牧区社会保障制度,促进“病有所医、生有所靠、老有所养”机制的建立,从而不断为产业转型与劳动力转移提供制度保障。最后,政府要结合当地的客观情况,通过发展特色产业,促进地区产业结构的优化升级,从而不断扩大农牧民的就业范围,促进产业转型的实现。

## （二）金融业进一步支持草原生态建设思考

### 1. 增加优惠贷款

西部地区的储蓄水平相对较低, 地方财政资金相对不足, 在统一的货币政策下会受到金融抑制。然而国家提供了大量的优惠贷款政策于西部民族地区。民族地区优惠贷款政策与草原生态建设的贷款相结合, 形成了“老少边穷”地区经济发展贷款、少数民族贸易贷款利率、民族用品定点生产企业贷款等类型, 同时财政支农资金、基本建设投资与农业综合开发资金的使用把生态建设作为其中重要的内容, 通过对草原生态建设的优惠贷款数量的增加, 鼓励中国农业银行这类的基层信用社, 甚至是世界组织的优惠贷款。通过国际金融组织、外国政府与国际环保组织的优惠贷款, 这其中包括青海地区的“澳援”项目, 可以逐步改善当地基础设施建设, 不断提高农牧民生产劳动技能, 促进草原生态环境得到明显改善。西部民族自治地方政府在充分利用民族自治权利的捅死, 可以不断鼓励区域金融政策, 这是草原生态建设发展优惠项目的一部分:

首先, 通过制定西部产业金融政策, 逐渐放宽信贷政策引导环保型支柱产业发展, 调节西部地区经济结构, 从而促进经济不断增长。其次, 通过采取相对倾斜的货币资金信贷政策, 可以逐步提高西部民族地区货币供应量的增长率, 从而在西部民族地区不断降低银行准备金比例, 同时可以采取优惠的贷款与贷款利率策来促进优势环保产业的发展, 不断扩大西部地区的货币资金供给, 从而可以稳步提高专项贷款额与中长期贷款比例。再次, 可以根据财政支持政策促进草原资源的综合利用, 从而对环保产业采取无息贷款和减免税的政策, 促进降低或者取消政府对中央财政项目资金的改革要求, 在西部民族地区减少由于地方资金不足而引起的项目进程的耽误, 中央财政有必要对草原生态项目建设资金进行转移支付。最后, 西部地区业务限制与金融机构设置要采取相对自由的宽松政策, 从而促使更多的国内外金融机构在西部地区进驻, 促进金融业务的稳健开展, 不断改善金融抑制现象, 促进在市场准入条件下, 进行资格审查与注册资本等方面的倾斜政策, 从而吸引其不断投入到生态建设和当地的基础设施建设中来。

### 2. 从农信社自身规范贷款市场, 培养绿色思维

首先, 从金融企业贷款的质量出发, 我们要充分认识到企业的环保情况, 企业被污染后, 其补救的成本消耗一般会让贷款的企业难以承受, 所以, 银行也难以如期收回其贷款。我们可以将化学品生产的企业作为例子, 防止泄露方面的费用大约要达到 200 万美

元，如果事故发生后再进行处理，其费用一般 would 达到 2000 多万美元，预先防止的费用占事后处理费用的比重相当少，仅仅为 8% 左右。“两会”之后，国家环保总局出台《关于加强上市公司环保监管工作的指导意见》，其中明确规定钢铁、火电、电解铝与水泥行业及跨省经营的“双高”行业的公司申请融资时，就需要对其实行环保核查，这就是在绿色保险与绿色信贷之后的国家对绿色证券的新一轮新的规定。所以在发放贷款的过程中，西部民族地区金融部门要考虑到企业的环保状况，如果环保情况不符合标准的话就不对先关企业发放贷款。其次，对绿色产业给予扶持需要表现在贷款对象、贷款政策、贷款种类与贷款条件等方面，从信贷投量、投向、利率以及期限等方面给予更优惠的政策。金融支持生态建设的典型就包括新兴的绿色风险投资，绿色风险投资需要对生产生态友好产品的环保企业进行投资，从而取得显著的收益。绿色投资方式首先在欧美地区发展的比较成熟，欧洲工商管理学院的调查显示，2002 年的欧美绿色风险投资约为 45 家，投资达到了 1 亿欧元，其主要投资领域是水和清洁技术设备、再生能源和可持续发展项目，一般投资项目要低于项目收益。在动员企业参与草原生态建设中，西部民族地区要考虑借鉴绿色风险投资理念，将资金用于防沙屏障与草场建设的支出上。

### 3. 加强金融政策与财政政策、产业政策的协调配合

金融、产业政策、财税与商业运作的有机结合需要有效统筹。要通过政策合力与巧力，促进与支持环境保护工作的有效进行。要通过对良好的政策环境的营造，不断发挥财政资金的先导作用，从而促进各级政府不断建立绿色信贷担保制度，放大信贷投入规模需要借助财政资金做担保杠杆，同时要对重点发展的生态工程以及能源产业提供财政补贴。金融政策与产业政策的配合上，需要对信贷政策的有效运作进行引导与督促，从而促进加大对节能减排等环保项目的投入。商业银行需要考虑内蒙古经济发展的地区性特点，通过调整管理机制、放宽分支机构权限，来发挥分支机构的杠杆作用，从而推动地方主导产业发展。在积极推动保险、证券、租赁、信托与典当等非银行金融机构介入环保与能源领域的过程中，通过现代金融工具与资本市场等多种融资手段，从而建立渠道多样的融资途径。

农业基本经营制度的重要组成部分是草原承包经营制度，这是促进草原可持续发展的基本经营制度。自从上个世纪八十年代开始，草原牧区参照耕地承包政策促进了草原承包经营制度的落实，同时取得了相关成效。可是由于草原与耕地的自然经济属性有区别，耕地承包政策并没有适合草原的特点，草原承包后也没有通过有效促使解决草原可

持续发展问题。在面对这一问题时，解决的根本途径是通过改革来实现。中央提出要以“权属明确、管理规范、承包到户”的要求为标准，促进草原地区基本经营制度的改革。这可以加快完善与落实草原承包经营制度，从而提高农牧民保护建设草原的相关行动指明了方向。

#### 4. 充分发挥货币政策调控的灵活性和针对性，完善配套服务

与东部发达地区相比，内蒙古地区存在较大差距，其主要特点是地方财政资金不足、居民储蓄水平低，全国统一的货币政策造成了内蒙古地区的“金融抑制”现象。所以对内蒙古地区进行有针对性的区域差别货币政策，这对于落后地区经济发展状况的改善具有相当重要的积极意义。

首先是对落后民族地区的法定存款准备金率进行适当降低，不断扩大货币资金的供给量，从而不断对中长期贷款比例于专项贷款额进行提高。基于东部发达地区的货币乘数远远高于民族地区，统一的准备金率政策一般会抑制落后民族地区的货币创造能力，这在某种程度上不利于落后地区经济的良性发展。所以，实行差别化的存款准备金制度，在落后地区不断降低存款准备金率，从而可以实现资金配置区域结构的适度平衡。

其次是利率政策应该适度倾斜。我国金融体系中商业银行一般会采用总分行制，一般来讲，总行一般会处于资金效益最大化的考虑出发，这会使各分支机构资金进行统一调配，从而通过不同形式，一般集中资金都会从贷款收益较低的地区进行，并将其重点工作放在支持贷款收益高、风险低的经济发达地区，这在长期的一段时间内会形成资金流动的“马太效应”，从而加剧落后地区的资金紧张状况。在这样的情况下，由于国家财力有限，外源融资是草原生态建设与落后民族地区的能源经济发展的必然之路，中央银行需要灵活运用优惠利率的杠杆作用进行调节，从而可以补贴落后民族地区的投资资金。投资的利息补贴和优惠利率的贷款会收到与差别税负相同的政策效果，从而央行货币政策的调控效果则表现的更加显著。

最后是央行再贴现、再贷款以及“窗口指导”等货币政策工具的作用需要不断完善，从而进一步对征信系统等服务功能与支付结算进行完善，这就使生态建设与能源经济发展具有相当便利的金融服务。在这个过程中要改善对中央银行分支机构的操作权限，从而可以通过实际需要基层人民银行再贷款进行补贴，通过对经济主体与承贷金融机构实行差别利率，可以对信贷资金投向进行引导，从而使金融机构支持可再生能源企业的发展，开展农村牧区新能源利用项目。对共享机制建设与能源企业环保信息征集的加



强，可以将企业环保认证、环保审批与环保事故等信息加入到人民银行企业征信系统，从而不断发挥征信系统的监督作用，从而可以扶优限劣。“窗口指导”的工作可以鼓励金融机构在排污权交易这方面提供研发支持、融资支持、账户便利与中介服务，从而不断探索着建立排污权交易市场与征信系统的信息共享机制，不断推进排污权交易市场发展。

## 5. 加快边远落后地区金融改革步伐，提升工作效率

首先是通过改进商业银行的信贷规模管理制度来对商业银行内部实行贷款规模管理与资产负债比例管理相结合的方式，从而不断扩大内蒙古分支行的信贷可信力度，适时提高内蒙古地区分支机构的相关存贷款比例，优惠政策要在期限上与系统资金往来利率上进行给予，促进内蒙古地区商业银行增强生态建设与支持能源经济的信贷供给能力。其次要通过完善金融配套服务、发挥金融部门的行业优势不断提升工作效率。我们要做的表现在：要通过灵活运用金融产品，提供汇兑、结算、财务管理与转账等多种金融服务，不断做好信贷监督的工作，对资金运行进行监测，从而提高对能源产业资金的使用效益。同时，我们要认识到，要对商业银行进行视角广、信息灵的优势利用，从而为能源企业提供更多的信息咨询服务。要不断对企业管理人员进行产品培训与金融知识培训，促进企业盘活资金，从而可以更深层次地提高资金使用效率。最后，可以通过转变经营观念，树立相关市场意识、服务意识与竞争意识的观念，促进服务创新活动的开展，从而不断为企业量身定作金融产品，不断提升产品与服务水平。要对地方性金融组织进行不断发展，促进其他地区的银行在内蒙古自治区设立分支机构，从而促进银行业布局合理有效，更进一步增进银行的经营活力。

## 结 语

自从 21 世纪，党中央与国务院高度重视了草原生态系统的建设，广大农牧民与各级草原工作者共同努力，使西部民族地区建设工作与草原保护不断加强，同时取得了阶段性的成果。然而西部地区草原生态建设投资依然有很多问题存在，亟待需要改革融资的渠道与模式。本文对西部民族地区草原生态建设的现状进行剖析，通过对内蒙古草原生态项目区的案例进行证实，人为内蒙古草原生态建设在投融资方面的主要问题是政府主导的“高成本，低效率”问题，所以在草原生态建设中需要政府不断参与，进行相关机制的改革，同时通过引入一定的市场化因素来促进这些问题的解决，在这个方面，是与公共选择学派的思想相一致的。而且作者希望通过充分理解与分析草原生态的内在原理，使生态建设的政策制定与草原生态经济学的观点相一致。在这种宏观背景下，就有必要深入研究内蒙古生态环境的草原生态系统可持续发展问题。将环境与资源经济学和生态经济学等相关理论作为指导，通过定量与定性相结合的分析方法，从结构原因、制度原因和经营方式等相关方面分析制约草原生态经济系统不能够持续发展的主要原因；同时与当地的实际情况相结合，提出了调整牧区产业结构、明晰产权、走集约化草原畜牧业之路的草原生态经济系统可持续发展的思路、建议与对策。

本文的创新点主要体现在：自然资源价值理论作为基础，计算出了内蒙古草地资源补偿价值、使用价值以及草地资源消失后的价值损失值；同时，利用系统动力学中反馈分析法分析了内蒙古地区草原生态系统与畜牧业生产的内部结构，从而推知内蒙古草原生态经济系统退化的一个相对动态的过程。

本文得出的结论主要有：

第一，我国西部民族草原生态建设在投融资这些方面面对的问题有：生态投资结构不佳、草原生态经济投资不足、牧民增收效果不明显、投资效益不高、投资机制不完善、生态建设投入与草原生态“边建设破坏”在对当地经济发展进行促进时效果并不明显、草原生态建设投资管理具有滞后性。

第二，通过政府投融资行为对草原生态建设投资进行优化管理，政府要在制度上对草原生态建设的投融资机制进行分析、完善生态建设补偿机制、民族地方自治政策、草场产权流转机制、生态建设优惠金融政策、国库单一账户制度与生态建设管理制度等。

通过对草原生态建设实施生态建设产业化与来源多元化,从而可以保证草原生态建设的投融资制度能够更加适应长期发展的需要。

第三,当地牧民的成本-收益变化是西部民族草原生态建设投融资制度建设中必须充分考虑的问题,从而可以促进扭转草原生态建设与草原畜牧业发展相对立的状况。投资领域要不断改变传统农牧业为主的单一型产业结构,从而可以因地制宜发展生态工业、生态牧业与生态旅游等多层次立体的生态产业结构;发挥社会各界力量在融资领域的作用,运用相对倾斜的金融与财政政策吸引更多渠道资金,从而以更加完善的方式进行西部民族地区的草原生态建设。

本文力图通过对西部民族地区草原生态保护与建设投融资决策进行相当科学的指导,从而达到为部门与区域的生态经济投资规划提供科学依据的作用;西部民族草原生态建设目前仍然处在探索改革的阶段,政府需要为建立和完善草原生态建设的投融资体制提供基础与科学支撑。西部地区草原生态建设投融资涉及的范围较广,同时也并没有现成的经验来借鉴,这是 21 世纪的新课题,笔者的知识水平有限,分析中会存在一定的局限性,恳切希望各位师长不吝指正,不胜感谢。生态系统和经济系统综合形成的复合系统成为草原生态经济系统。由于存在经济外部性,畜牧业这一提供饲草的市场价值已经不足以涵盖草原生态经济系统的价值。作为一个相对较大的生态屏障,其可持续性对我国乃至整个世界都具有难以估量的价值。

为了更好地取得经济效益,人类的经济活动对内蒙古草原生态系统带来了极大的破坏,这使得内蒙古草原生态系统结构遭到破坏,促使其功能下降、稳定性减弱,这就在一定程度上减少了当地牧民的生存空间,从而使牧民的收入处于大幅下降的趋势,同时也会造成生活的贫困化以及大气质量的降低、水资源的匮乏,这无疑会使生物物种的损失加剧。通过实践证明:要想持续发展经济,就一定要遵循生态系统的基本原理,根据生态系统发展规律促进相应经济发展政策的制定。如果草原生态系统发展遵循的原理与内部规律遭到破坏,就不可能促进草原生态经济的可持续发展。所以,要建立对草原生态系统的保护意识,只有对草原生态系统的自然发展规律遵循才能促进建设人与自然的和谐发展。

## 参考文献

- 【1】《国务院关于进一步促进内蒙古经济社会又好又快发展的若干意见》（国发〔2011〕21号）
- 【2】Paul H. Kupiec Internal Model-based Capital Regulation and Bank Risk-Taking Incentives DERIVATIVES Volume 11, 2004
- 【3】李青丰, 胡春元, 王明玖. 浑善达克地区生态环境劣化原因分析及治理对策. [J] 干旱区资源与环境, 2001.9: 9-16
- 【4】莱斯特·R·布朗. 生态经济—有利于地球的经济构想. [M] 北京: 东方出版社, 2002 年
- 【5】戎悦胜, 谷雅林. 生态畜牧业及围封转移. [M] 呼和浩特: 内蒙古教育出版社, 2002 年
- 【6】张自和. 草业可持续发展需要解决的几个关键问题. [J] 中国草业可持续发展战略论坛论文集. 北京: 农业部草原监理中心中国草学会, 2004, 9: 82-87
- 【7】李志强, 韩建国. 论畜牧业调整与牧草产业的发展. [J] 中国草业可持续发展战略论坛论文集. 北京: 农业部草原监理中心中国草学会, 2004, 9: 70-74
- 【8】额尔敦扎布. 草原荒漠化的制度经济学思考. [J] 内蒙古荒漠化问题及其防治对策研究中日学术研讨会论文集. 内蒙古出版社, 2002, 12: 187-193
- 【9】赵其宏, 商业银行风险管理, [M]. 北京: 经济管理出版社, 2001. 1.
- 【10】舒惠国. 生态环境与生态经济. [M] 北京: 科学出版社, 2001 年.
- 【11】韩念勇, 蒋高明, 李文军. 锡林郭勒生态圈保护区—退化生态系统管理. [M] 北京: 清华大学出版社, 2002 年.
- 【12】吕永龙. 生态旅游的发展和规划. [J] 自然资源学报, 1998, 1.
- 【13】石青, 陈渠昌, 郭克贞, 白莲花, 靳春文. 镶黄旗水土流失综合治理模式初探. [J] 水土保持研究, 1998, 9: 115-121
- 【14】杨汝荣. 我国西部草地退化原因及可持续发展分析. [J] 草业科学, 2002, 2: 23-27.
- 【15】陈元涛. 内蒙古农牧业普查成果研究. [M] 北京: 中国统计出版社, 1999.
- 【16】刘景涛, 刘钟龄, 李青丰, 沈建国. 沙尘暴成因及综合防治. [M] 呼和浩特: 内蒙古

出版社，2004

- 【17】李金花, 潘浩文, 王刚. 内蒙古典型草原退化原因初探.[J] 草业科学,2004,5:37-38.
- 【18】潘耀国.内蒙古牧业有多大发展. [M]中国牧业通讯, 2004,11.
- 【19】康萨如拉, 哈期熬其尔.内蒙古草原矿区开发对草原的影响. [M]经济研究导刊,

## 致 谢

本文的顺利完成，与刘银喜教授的悉心帮助和各位答辩老师的专心指导是分不开的。从一开始选题的确定，到论文的修改、调整，以及论文格式方面的问题，自始至终刘老师都给予了大量的关心，这使我在完成论文的过程中受益匪浅，在此深表感谢！

在 MPA 学习过程中，学院的诸位老师严谨的治学态度、渊博的知识，使我得到了比书本上更丰富的知识和经验，在此特别表示感谢！

感谢我的同窗学友，共同的学术讨论和学习中的密切交流拓展了我的思路，给我以十分有益的帮助。

感谢我的家人对我的理解和支持，让我以愉悦的心境完成学业。

最后，感谢各位专家在百忙之中评阅本论文，并提出宝贵意见。