

10126-31004096

分类号_____

密级_____

U D C _____

编号_____

论 文 题 目

草原生态补偿法律制度的构建

研 究 生：_____ 苏德莫日根 _____

指导教师：_____ 海 棠 教授 _____

第二导师：_____ 赵希民 _____

学科(专业)：_____ 法律硕士(全日制) _____

研究方向：_____ 民商法学 _____

年 级：_____ 2010 级 _____

所在学院：_____ 法律硕士教育中心 _____

2013 年 6 月 10 日

原创性声明



本人声明：所呈交的学位论文是本人在导师的指导下进行的研究工作及取得的研究成果。除本文已经注明引用的内容外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含为获得内蒙古大学及其他教育机构的学位或证书而使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示谢意。

学位论文作者签名：苗德荣 指导教师签名：海青
日 期：2013.6.10 日 期：2013.6.10

在学期间研究成果使用承诺书

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，即：内蒙古大学有权将学位论文的全部内容或部分保留并向国家有关机构、部门送交学位论文的复印件和磁盘，允许编入有关数据库进行检索，也可以采用影印、缩印或其他复制手段保存、汇编学位论文。为保护学院和导师的知识产权，作者在学期间取得的研究成果属于内蒙古大学。作者今后使用涉及在学期间主要研究内容或研究成果，须征得内蒙古大学就读期间导师的同意；若用于发表论文，版权单位必须署名为内蒙古大学方可投稿或公开发表。

学位论文作者签名：苗德荣 指导教师签名：海青
日 期：2013.6.10 日 期：2013.6.10

草原生态补偿法律制度的构建

摘 要

自上世纪八十年代开始内蒙古自治区草原生态环境开始日趋恶化,沙尘暴、扬沙天气数量越来越多,为了治理草原生态,从2005年开始内蒙古自治区开始施行禁牧、绝牧、退耕还林还草等草原生态建设工程。随着这些生态建设工程的陆续开展,草场承包权人因这些国家政策等的实施而失去了发展机会,从而发生了利益损失。可是在现实生活中,对于这些受损者的补偿在实际操作中产生了诸多问题,各个地区的补偿标准,补偿方式均不同。牧民生活水平直线下滑,怨声哀悼,参与草原生态建设积极性逐渐下降,乃至直接影响了生态建设工程的顺利进行。本文通过研究在草原生态补偿现状,发现内蒙古自治区乃至全国各地对草原生态补偿标准、补偿对象、补偿主体、受补偿主体、补偿范围及对补偿监管机制方面存在着各种各样的问题。本文作者试图从补偿标准、范围、补偿主体、补偿对象、受补偿主体几点寻求解决方法,通过明晰草原草场使用权和所有权,增加草原资源使用费,完善草原生态补偿监督管理机制方面论述观点,为草原生态补偿制度的构建提出建议。从而达到促进《草原生态补偿法》制定,提高全社会对草原生态建设工程的关注,激发牧民对草原生态建设工程的积极性。

关键词: 草原生态补偿, 草原生态建设, 生态补偿费

THE CONSTRUCTION OF GRASSLAND ECOLOGICAL COMPENSATION LEGAL SYSTEM

ABSTRACT

Since the beginning of the 80's of last century, grassland ecosystem in Inner Mongolia has begun to deteriorate which shows with more and more of sandstorm and with blowing sand weather. To manage grassland ecology, from 2005, Inner Mongolia has begun to implement the ecological project of grazing prohibition, to return farmland to forests or grassland. Following the ecological construction projects being carried out, right holders of grassland lose opportunities to develop and lead to loses. But in real life, there comes many problems with the compensation to the disadvantaged groups. Compensation standards and ways are much different in each place. As living standards of herdsmen plummeted, they complained much and the motivation to construct ecosystem has declined much as well. This actually affects the completion of the whole ecological construction project. This paper tries to research over the present situation for the grassland compensation to find out the various problems of compensation standard, compensation target, compensation subject, scope of compensation and compensation regulatory regime. The writer intends to clarify the title to grassland and the right to use grassland, increase fees to the use of grassland and give advice to the perfection of grassland ecological compensation regulatory regime to seek

solutions to the smooth progress of the project. Therefore, It can promote "grassland ecological compensation law", increase attention to the grassland ecological construction project and it can also stimulate the herdsman initiative for the grassland ecological construction project.

Key words: grassland ecological compensation; grassland ecological construction; eco-compensation fees

目 录

引 言.....	1
一、草原生态补偿的理论基础.....	5
(一) 草原生态补偿的经济学理论基础.....	5
1、生态环境稀缺理论.....	5
2、公共物品理论.....	5
3、外部经济性理论.....	6
(二) 草原资源生态补偿的法理基础.....	6
1、生存权、发展权与环境权协调发展理论.....	6
2、自然资源有偿使用理论.....	7
二、草原生态补偿中存在的法律问题.....	8
(一) 草原生态补偿法律依据的缺失, 致使草原资源生态补偿陷入困境.....	8
(二) 草原生态补偿不到位, 草场承包权的价值无法得到充分补偿。.....	9
1、补偿主体层面.....	9
2、补偿标准和范围层面.....	10
(三) 草原生态补偿缺乏合理的程序法保障。.....	13
(四) 草原资源产权不明晰, 草原补偿得不到落实。.....	14
(五) 草原补偿管理、监督机制不完善。.....	14
三、草原资源生态补偿法律制度的构建.....	15
(一) 立法层面: 制定草原生态补偿法.....	15
(二) 草原生态补偿法律制度的健全.....	15
1、补偿对象.....	15
2、补偿主体.....	16
3、受补偿主体.....	16
4、补偿标准和方式.....	17
5、补偿范围.....	18
(三) 明晰草原草场所有权主体和使用权主体.....	18

（四）增加草原资源使用费19

（五）完善草场生态补偿管理监督法律制度19

（六）建立长效的草场生态补偿法律制度20

结 语.....22

参考文献.....23

引 言

从游牧经济到今天的畜牧经济，内蒙古草原经历了一次次变革。畜牧业曾是内蒙古的经济的基础，今天畜也是内蒙古经济的主要组成部分。然而畜牧业依靠的是总面积达 8666.7 万公顷的草原，草原生态环境的好坏，直接影响着内蒙古的经济、社会各方面的发展。改革开放以来，内蒙古自治区牧区经过牲畜作价归户，户有户养，到实行草原划片承包使用的责任制，牧民从延续了几千年的游牧产业逐渐转型到畜牧产业，从 1985 年起，草原畜牧业进入了解放以来的发展高峰。但到近些年来，由于历史上很多次无限制的滥垦滥牧，随着经济发展与资源开发的进行，再加上气候与地质因素的作用，草原生态环境遭到了前所未有的破坏。表现为相对于牧区生态环境的特性而言，草场上牲畜超载趋势没有明显改变，非法开垦，乱采滥挖，修建水库等破坏草原的现象时有发生，所以草原生态环境越来越恶化，草原荒漠面积持续增加，原本脆弱的草原生态环境收到威胁，并且内蒙古草原生态的恶化也同样威胁着全世界的生态安全。

近些年由于生态环境治理的需要，在中央财政的大力支持和内蒙古各级政府的高度重视下，内蒙古先后启动了多项生态建设工程，其中包括禁牧绝牧工程、京津风沙源地区治理工程、退耕还草还牧、自然保护区的管理和保护、草原生态环境综合治理等生态建设重点项目。随着各种生态建设工程启动落实，接踵而来的是牧民面临着身份的转变，从牧民摇身一变成为生态移民，最重要的是牧民还面临着因草场承包权而产生的草原生态补偿问题。

在法律上所指的生态补偿就是指，为了保护并且恢复生态环境，对于在生态建设工程中收到利益损失者给予金钱和物质服务方面的补偿。我们可以看出，草原生态补偿就是为了保护和改善草原生态系统。这个目的以可持续发展为导向，不但要对已有的生态之债进行偿还，也要对恢复后的生态功能进行维持，但是在生态补偿的同时应当充分的保护好牧民草场承包权的各种权利尤为重要，要看牧民是否成为最后的受益者，而非政策的“牺牲者”。

研究草原生态补偿制度有利于完善我国草场承包权保护理论研究和生态补偿理论研究。我国的生态补偿制度的理论研究比较滞后，研究领域则主要集中在农村土地承包经营权和城市拆迁中的补偿及建立水库生态补偿的，而对近年来大量出现的草原生态补偿的理

论研究较为薄弱。因此，研究草原生态补偿法律问题，能为生态补偿理论及草场承包权的保护方面提供具体例子。

在草原生态补过程中，由于牧民权益收到损害却不得到补偿，或者得到的补偿不足以弥补收到的损害，严重影响了牧民的生活，挫伤了牧民参与生态建设工程的积极性，加大了生态建设工程工作的难度，部分地区出现了牧民集体上访现象。其主要原因是因为我国的补偿制度不完善、生态补偿标准不一、理论研究薄弱、立法缺失而导致的。因此，通过对草原生态补偿法律问题的研究，发现生态补偿的法律问题，进而完善生态补偿法律制度，为生态建设工程科学的开展生态补偿工作提供参考依据，切实做到保障每位受补偿者的合法权益，从而达到草原在全方面的和谐发展。

国际上在生态补偿理论研究方面，国外的起步较为早，并且研究也有系统。在国外，对于生态补偿方面的工作模式主要有生态服务费和生态效益付费两种模式。各国在生态服务费的实施中，大多数案例是围绕森林、河流、沼泽、海滩等地的生态服务方面展开的，美国及瑞士等国家通过立法来制约，规范农业方面的生态补偿制度。1950年代，美利坚共和国实施了生态保护性质的退耕计划；在美国和瑞士的立法中，为失去发展机会者提供补偿是，他们立法中的重要内容。在河流区域生态补偿方面，澳大利亚通过发放联邦政府的经济补贴，来开展生态补偿工作。南非把扶贫和生态保护工程结合在一起，来开展河流区域生态保护工作。在矿产资源开发过程中的生态补偿方面，德国和美国通过立法来制约补偿行为，并且在对立法前已经发生的问题进行国家治理。通过立法，这些国家，在矿产资源开发过程中产生的生态破坏问题方面，施行由开发者负责治理和恢复政策。

世界各国的生态补偿立法和理论研究，可以为我国的生态补偿研究提供参考，他们的生态补偿执行起来有理论导向也有法律可循，生态建设工程实施效率也高。在国外，生态补偿实施时，要对环境和资源做详细的评估，明确各个主体和补偿标准，然后设计补偿的机制，补偿那些在因失去发展机会而失去的利益。在德国、瑞士、还有美国和日本等国家就通过宪法等有关立法，来规制生态保护和补偿行为，并且确定了生态补偿法律制度。我们可以看出，在国外对生态补偿的理论研究与实践中，许多案例是围绕农业生产和森林生态，或者是流域生态补偿，或是矿产资源开发生态补偿方面开展的，但是对草原生态补偿方面的研究并不是很多。国外生态补偿在森林、矿产、河流方面的研究和立法，对我们在草原生态补偿研究方面提供有限的参考。

在国内法律中我们能够隐约看到生态保护、生态补偿方面的条款。如从《中华人民共和国宪法》第九条中我们能够清楚的看到草原的所有权主体界定，也能看到国家在生态保

护方面些许规定。从《中华人民共和国宪法》第十条可以看出我国在公共利益的前提下可以征收或征用土地，并且给予补偿，但是没有任何一部法律法规中提到公共利益中是否包含草原生态建设工程，如果草原生态建设工程属于公共利益范畴，那么因草原生态建设工程的实施而受到损失的人们应当也根据《宪法》第十条的规定获得补偿。但是，我们是不是也可以从宪法的这几条规定推定出，国家公共利益中包括环境利益，既生态建设工程可以算是公共利益。这样一来，草原生态补偿就可以有《宪法》的法律基础。在 2005 年 1 月 1 日开始施行的《内蒙古自治区草原管理条例》第 25 条第一款和第二款中规定了对草原出自公共利益的目的进行征收、征用，要给予补偿费。安置补助费、还有附着物补偿费，并且规定了进行补偿时的标准，但我们也能看出这个标准仅仅限于征收征用两种情形，那么草原生态建设工程，如禁牧、退耕还草的补偿标准能否使用该标准呢？在《内蒙古自治区草原管理条例实施细则》第 30 条规定和《内蒙古自治区草原管理条例》第 25 条中规定了上述征收征用中产生的对草原的补偿费、安置补助费的补偿由旗县级人民政府草原行政主管部门的草原监督管理机构进行评估补偿标准。补偿标准按照当地前五年的饲养牲畜数量和市场价格为依据。可以看出草场补偿没有明确的标准，是按照当地产值、物价部门提供的标准来划定，有的地方按照二级草场和干草原来确定补偿标准，但是二级草场和干草原只是类型上的区别，没有本质上的区别。现行法律如《中华人民共和国土地管理法》、《环境保护法》、《草原法》、《森林法》、《内蒙古自治区草原管理条例》等都涉及到生态补偿。2012 年 10 月 12 日，全国政协委员董恒宇提出的《关于建立草原生态补偿长效机制的提案》作为十一届全国政协优秀提案受到表彰，能看出政府方面也在高度重视生态补偿问题，并可以得出在草原生态补偿方面没有法律制度规范的现实。

我国关于生态补偿的研究和实践开始于上世纪 90 年代初。对森林与自然保护区的生态补偿工作起步的较为早些，国家投入也比较多，并且取得了较为明显的效果。在河流区域的生态补偿方面，各个地方的生态保护工作各有不同，有的地方主要集中在当地的饮用安全保护而产生的补偿，有的地方则是在对当地河流上下游地区保护而产生的生态补偿方面开展工作。纵观全国，目前还没有形成全国性的流域保护系统，保护现状区域分散状态。

在区域生态补偿当中也有草原生态补偿工作，从上世纪 80 年代以来，中国开始了大片区域的生态建设工程，其中有“三北”防护林、“三江源”保护、治理水土流失、防治荒漠化、退耕还林还草、退牧还草等，与之伴随而来的各个工程中生态补偿工作。

虽然生态补偿工作开展了很多，但是我国在生态补偿方面的研究和实践存在着诸多问题。比如，全国各个地区开展的生态补偿标准和方式，补偿范围没有做到一致。在科学研

究方面，理论脱节与实践，而实践又没有理论依据，生态补偿方面没有形成全国性的系统；在确定补偿标准方面没有科学的评估，导致补偿标准各地不一；生态补偿机制建立方面，受利益损失者参与不到建立机制工作；由于没有法律法规的制约，造成生态补偿各方面的管理混乱；群众参与意识不高，生态保护工程实效不强。从国内研究趋势及热点来看，生态补偿还是主要集中在森林、流域、矿产等方面，在生态补偿法律问题研究方面主要是集中在农村土地承包权的保护及农村生态保护法律问题方面，而在草原生态补偿过程中出现的法律问题方面研究并不多。

目前，生态补偿方面的研究在学界不在少数。因为近几年在世界各国对环境保护研究的热衷，及因生态补偿导致的群体事件和全球媒体对生态保护问题报道，从而对生态补偿的研究也逐渐增多，本文通过对草原生态补偿法律问题的研究，分析生态补偿存在的问题，并从完善制度、保护草场承包权角度探索解决问题的对策，以解决生态补偿问题，希望能够做到更好的保护承包人的合法权益。

一、草原生态补偿的理论基础

（一）草原生态补偿的经济学理论基础

1、生态环境稀缺理论

越是昂贵的东西，反而越少。如黄金、钻石等。对人类和人类社会具有使用价值、物质性效用，在其开发、利用的过程中，又呈现出其有限性或稀缺性。¹因此，草原环境其实也有价值。草原资源在不断面临各种各样的开发时，其实也在不断的减少，可以看出草原资源的匮乏性和局限性。正是这样的匮乏性和局限性，为草原生态补偿奠定了经济学理论基础，所以在进行开发利用，生态建设时，人们应当不断保护、改善、整治和补偿草原资源，同时也为生态建设者进行补偿奖励。

2、公共物品理论

公共物品，根据词义可以看出，公共物品就是全社会的所有人都可以适用的物品。从萨缪尔森在《公共支出的纯理论》中给出的定义来看，所有人在使用这个物品时不会影响到别人适用这个物品，也不会减少这个物品，而且对公共物品消费的也不会有任何形式的竞争性，受益时也不会有排他性。草原资源就是一种公共物品，长期以来全社会的人们都在享用草原的利益，并且没有付出钱财来购买过，这样一来，在公共产品使用过程中就会产生：“公地的悲剧”（Tragedy of the commons）和“搭便车”（Free Rider）问题。

2

草原资源作为一种公共物品，往往会被过度使用，导致环境恶化，资源枯竭，正当有一部分人牺牲出自己的利益，开始治理草原环境时，则会由全社会的人来共同享用这环境改善的益处，而且这些享用环境改善的人从没有付出过一点牺牲。如此以来，这种社会现实会大大打击参与环境保护人们的积极性，使得这些环保人士渐渐退出对这“公共物品”的持续性投资，这种恶性循环导致公共物品的耗竭、生态系统的持续恶化。所以，全社会应当有偿使用公共物品，为那些参与环境保护者予以经济补偿和奖励，给予那些因保护生

¹吕忠梅主编《环境法原理》，复旦大学出版社2007年版，第398页。

²李志英 我国生态补偿制度的法律构建 《生态文明与环境资源法—2009年全国环境资源法学研讨会（年会）论文集》2009年

态而做出牺牲的人们一定的补偿和奖励，同时调动全社会来加入生态建设行列。从而达到对公共物品的可持续性利用。

3、外部经济性理论

外部性是指在实际经济活动中，生产者或消费者给予这项活动无关的第三者带来的利害影响，其中有利的影响称为正外部性或外部经济性。³禁牧、退牧还草、退耕还林等生态建设工程取得的生态成果由全社会带来了生态享受，这就很好的说明了草原生态建设工程具有外部经济性。因此，对于那些因为环境建设工程而失去利益者，这些享受环境建设成果的人应当给予补偿。为了处理好这种未参与环保而享受环境者的“白白享受”状况，有些学者提出让享受环境未参与环境建设者为参与生态建设工程而受损者予以经济补偿。

（二）草原资源生态补偿的法理基础

1、生存权、发展权与环境权协调发展理论

随着全球性生态问题的产生，人们开始反思人类自身对环境的影响。由于人类社会的迅速发展带给大自然的生态危机，所以开始在法律方面，人类所享有的各种权利方面来寻求缓解并制止这种状况的方法。

现在，我国草原生态建设取得了一点成效，但由于全球性自然气候变化、人口增长、经济发展、在草原上的水电煤建设工程的对草原生态的破坏性影响，草原生态环境变得脆弱不堪，虽然近几年也实施了不少生态保护建设工程，但是草原持续恶化的状态并没有得到醒目的改善。现行的草原生态补偿工程往往都是五年或十年，并且在生态建设工程实施期间除了对放牧开垦进行了制约外，并没有有效制止在草原上继续开采矿产资源和其它建设的开展，导致生态建设工程没有完全发挥效用。我们可以看出这些生态建设工程具有时限性，缺乏整体性、综合性和可持续性。草原生态建设工程直接影响牧民的生存权、发展权，这与全社会的环境权相冲突。没有相应的法律法规来支撑生态补偿制度，草原生态建设工程前景不容乐观。

所以，为了使现有取得生态建设成果继续下去，在法律上创设草原资源生态补偿法律机制的任务迫在眉睫。一方面，能够使加入生态建设的牧民获得应有的补偿，保障牧民的生存权、发展权；另一方面，通过补偿来保护、维持和管理草原生态资源，从而激发牧民

³谢雯;谢军安.草原资源生态补偿法律机制研究;《生态文明与环境资源法--2009年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集》-2009-08-03

的环保积极性。草原生态补偿法律的产生能够有效协调好生存权、发展权与环境权的冲突，这就是《草原生态补偿法》产生的正当性与合理性的法理依据。

2、自然资源有偿使用理论

自然资源有偿使用制度是指国家采取强制手段使开发利用自然资源的单位或个人支付一定费用的一整套管理措施。是在全人类人口不断增长、自然资源越来越紧缺、社会和经济不断发展的情况下，建立和发展起来的一种管理制度。

长期以来，人类一直以为没有人类劳动而产生的自然资源是无价值的，从而导致了人类对自然资源的过度开发和浪费。随着全球人口的增加，地球上的自然资源越来越显得短缺。在中国也是如此，对内蒙古草原的过度开发也使得草原资源不堪重负，生态环境日趋严重，结果是牧民流离失所，沙尘暴肆虐，直接影响着全球生态安全和中国社会的健康，有序发展。现在，自然资源具有价值的观念已被世人所接受，人们开始关注身边的自然环境，并试图保护大自然。在许多国家的经济政策和立法中都设计到对自然资源的有偿使用。自然资源有偿使用理论的制度化，能够促进自然资源的合理开发和节约使用，可以保障自然资源的可持续利用，并促进经济社会的可持续发展。

二、草原生态补偿中存在的法律问题

（一）草原生态补偿法律依据的缺失，致使草原资源生态补偿陷入困境

我国的立法体系中，针对草原畜牧生产和牧区发展的基本法律、制度往往多见于农业方面的法律法规中，专门针对草原的法律法规并不多。随着我国立法工作的逐步完善，相继出台了《森林法》、《中华人民共和国环境保护法》、中共中央国务院《推行社会主义新农村建设若干意见》等法律制度和政策，其中不乏有关草原生态补的制度。但因为生态补偿制度在我国的立法起步较晚，在补偿主体的选择、补偿标准的衡量、补偿方式的制定等诸多方面均有不少尚待完善的内容，而且上述的由中央机关颁布的法律制度和政策，大多具有宏观的抽象的战略性，并没有形成具体完善的制度体系和工作规划，作为基层执行管理和监督的法律依据，尤其是地方行政区域内，没有根据中央政策指导制定符合地方草原生态治理、开发利用的草原生态补偿制度，因此在一些地方，存在补偿标准偏低，补偿的资金渠道不畅，补偿审批程序混乱，执法操作僵硬缺乏人性化和以人为本的理念，缺乏有效监督机制以抵制补偿中出现的违规违法行为等诸多问题。针对我国草原生态补偿法律制度的现状和存在的问题，很多专家学者进行了有益的研究和大胆的探索。有学者认为，应当以《中华人民共和国环境保护法》为蓝本，将草原生态补偿制度的法律法规一并纳入基本法管理；也有一些专家指出，根据我国目前草原生态补偿法律制度理论性差的现状，应当单独制定《草原生态补偿法》，作为补偿的基本法律，并在这个设想的基础上不断深入研究；有专家认为，应当充分学习和借鉴国外先进的草原管理模式，仿照国外草原生态补偿制度和实践的经验，加快基于我国草原生态环境资源现状的立法进程，其当务之急是确立清晰的补偿理论体系和模式，全方位、多层次的对草原生态补偿立法进行建立和完善，通过立法的形式固化补偿标准、补偿主体、补偿方式、补偿执行管理和监督机制。

草原生态可持续发展的前提是建立行之有效的科学生态补偿体制，通过对多元主体的补偿和双向受益的保障，客观上实现对草原生态环境的保护，这也是草原生态环境外部性内部化的关键需求。通过基本法和相关法律的制定，有效保障多元主体的合法权益，保障各主体在补偿执行过程中的监督权利。以法治为先导，促进草原生态环境的整体改善，努力践行科学发展观，建立环境友好型生态文明社会，促进人与自然的协调发展。强调草原生态

补偿制度立法的科学性和有效性，就必利用科学手段和方法，对草原生态补偿、草原生态环境修复和保护的直接成本进行核算，并且以市场调节为主要手段，政府政策为引导措施，努力突破草原生态补偿资金不足的瓶颈，彻底纠正一切以经济发展为首要考虑的思路和做法，充分考虑草原生态环境可持续发展。作为世界上最大的发展中国家，我国有必要向先进的发达国家学习，努力完善草原生态补偿的法律制度。

在 2013 年“两会”期间，内蒙古自治区主席巴特尔在讲话中提到：“要认真落实草原生态补奖机制，促进牧民持续增收和草原生态持续恢复，努力构筑祖国北疆生态屏障”，可见内蒙古自治区政府也在关注着草原生态补偿问题。在现实状况中，在中国关于草原的法律很少，只有一部《草原法》。在《草原法》中提到，“对严重退化、沙化、盐碱化、石漠化的草原和生态脆弱区的草原，实行禁牧、休牧制度”，并没有提到伴随这些生态保护行为产生的相关补偿制度。所以，我们可以看出修订后的草原法在生态补偿方面存在很多缺陷和立法的空白。内蒙古自治区出台的草原保护方面的相关法律法规，如《内蒙古自治区草原管理条例》、《内蒙古自治区草原管理条例实施细则》、《内蒙古自治区环境保护条例》、《内蒙古自治区基本草牧场保护条例》、《内蒙古自治区草原承包经营权流转办法》、《内蒙古自治区草畜平衡暂行规定》、《内蒙古自治区锡林郭勒草原国家级自然保护区管理条例》等等。从《内蒙古自治区草原管理条例》第二十五条第一款和第二款中规定，我们可以看出在第一款中虽然提到对草原的补偿，但并没有提到对草原的生态补偿，在第二款中这里仅仅提到草原被征收或者征用时的补偿标准，并没有涉及到草原生态补偿标准，草原生态补偿存在随意性。内蒙古自治区人民政府 2010 年 1 月 11 日的内政发(2010)1 号文件《内蒙古自治区人民政府关于促进牧民增加收入的实施意见》中虽然提到生态补偿标准及范围，但是没有做到十分明确，现实生活中约束力不大。

因此，我们可以得到一个结论就是，草原生态补偿法律依据的缺失，致使草原资源生态补偿陷入无法可依的困境。

（二）草原生态补偿不到位，草场承包权的价值无法得到充分补偿。

1、补偿主体层面

自治区大面积实施禁牧、休牧、轮牧制度，牧民为保护和恢复草原生态付出了部分成本。同时，由于惠农惠牧政策不平衡，牧民的转移性收入明显低于农民。加之牧区地处偏远，气候寒冷，生产生活资料价格提高，牧民消费支出远远高于农民，实际收入不仅低于

农民，而且呈现递减趋势。解决牧民增收既是经济问题，也是政治问题。⁴草原生态建设工程的实施往往会涉及到部分草原承包权人的利益，比如退牧还草、草畜平衡等工程的实施会限制牧民经济发展，直接影响到草原承包权人的利益。因此，应当为生态建设工程中遭受牺牲者给予经济和非经济形式的补偿。

承包人依法占用、使用、收益国家所有或者国家所有交给集体使用的草场权利是草原承包经营权。⁵在《物权法》第125条规定和第127条规定中看出草原草场承包经营权的产生，从《物权法》第125条中可以看出草场承包经营权的权利。《物权法》中的各项规定与《中华人民共和国土地承包法》第22条和第23条的规定是一致的。作为物权的草场承包经营权，草原草场承包经营权人的各种权利也理应受到法律的保护，承包权人的收益权受到限制时，应当获得补偿。物权法认可草场承包经营权，作为一种财产权，在草原生态建设工程或草原上的其它工程的实施，如果影响到草场承包经营权人的利益，草场承包经营权人完全可依据法律规定行使补偿请求权。

在与草原生态保护有关的法律，如《草原法》、《环境保护法》、《内蒙古自治区草原管理条例》、《水土保持法》等法律法规中，均没有制定规范的草原生态补偿制度，也没有明确做出对受补偿主体，既没有对利益主体的界定。但是根据《物权法》第132条规定可以推测出，草原承包经营权人应当为草原生态补偿的受补偿人。在内蒙古自治区人民政府内政发〔2010〕1号文件《内蒙古自治区人民政府关于促进牧民增加收入的实施意见》中提到“对于草原生态极度恶化、不适宜人居住、正在实施的长期禁牧地区，各地要继续组织实施好现有的异地扶贫移民、边境生态移民和移民扩镇等项目，加大项目资金整合力度，有条件的盟市、旗县可以再给予适当补贴。自治区要继续积极争取国家加大退牧还草、京津风沙源治理等工程的投资力度，优化投资结构，完善建设内容，使更多牧民从国家项目实施中得到补偿”⁶。从上述内容可以看出目前，补偿主体往往是国家和各级地方政府，但是在现实操作中，因为没有相关的法律法规的制约，草原生态补偿主体往往不确定，导致一部分草场承包经营权人得不到适当的补偿，生态补偿出现诸多乱象。

2、补偿标准和范围层面

草原生态补偿直接作用于多元主体之间，其间接效果是对客体的补偿。以市场为调节方式，利用货币作为补偿手段，因此，草原生态补偿的实质是经济型补偿，这种补偿统筹生态资源的经济价值和服务功能，目的在于治理草原生态环境污染修复和保护生态环境。

⁴内蒙古自治区人民政府关于促进牧民增加收入的实施意见 - 《内蒙古政报》-2010-02-01

⁵我区牧民草场权利保护现状的实证研究 包乌兰格日乐(导师：海棠)-《内蒙古大学硕士学位论文》-2011-05-15

⁶内蒙古自治区人民政府关于促进牧民增加收入的实施意见-《内蒙古政报》-2010-02-01

只要有经济补偿，就离不开补偿标准的制定，补偿标准是将草原生态资源的经济价值和服务功能量化的重要依据。在南水北调工程中，沿线农民耕地的损失使得其失去生产资料和重要的生活来源，当时以耕地使用权地价来统计和发放相应的补偿，采用移民后耕地同质置换的方式，没有进行经济性补偿。在这个实例中，耕地使用权地价就是草原生态的经济价值和服务功能补偿标准的依据，但是我们也应看到，在草原生态补偿中能否运用耕地的补偿标准来定价？但是仅靠单纯的使用草场使用权地价作为全部损失的衡量标准的话是片面的，不足以完全补偿牧民的生活生产损失。

在草牧场被征作开采矿产时，牧民失去草场使用权，就是失去了基础生产所依赖的重要生产资料，这其中存在多种利益关系的转化和转移，如原来的基本草牧场用地转化为非草牧场用地，因而使得土地本身实现了增值，但同时草牧场失去了其生态价值和生态服务功能。在土地征用补偿标准方面，我国的立法尚未对土地功能转化和转移过程中的全部价值进行有效的标准衡量，因此也造成土地功能转化和转移后，补偿标准的落后和补偿实施的滞后。国家大力度扶持畜牧业生产，增加畜牧业和牧民收入，应当重点保护草牧场的使用权不受侵犯，国家作为土地生态客体代理人征用草原草牧场，应当将草牧场生态价值和服务功能消失的补偿标准与土地用途转化和转化以后的实际经济价值相比照适应缩小草牧场和建筑用地价格差，此外补偿时应重点考虑草原生态价值这一客体的补偿。

草牧场功能的转变告诉我们，如何制定合理的与市场经济要求相一致的补偿方式和补偿标准显得尤为重要，充分考虑草原生态属性标准作为补偿标准的量化标准之一，把草原畜牧经济生产力为第二标准，草原生态系统区域安全标准为第三标准，并与补偿限度相适应。

从目前状况来看，草原生态补偿标准很低。在 2011 年 6 月 15 日，内蒙古自治区政府新闻发布会上自治区农牧业厅厅长郭建称：“从 2011 年 6 月 16 日起，内蒙古将启动草原生态保护补助奖励机制，已经落实禁牧和草畜平衡任务的牧民从 16 日起可以领到补偿奖励金”。内蒙古实施草原生态保护补奖机制总面积 10.2 亿亩，国家每年投资 40.4 亿元，自治区和各盟市配套 15 亿元左右。今后 5 年，国家和地方的投入总额预计可达 275 亿元。其中，全区阶段性禁牧 4.04 亿亩，国家每年投资 24.24 亿元；草畜平衡 6.16 亿亩，国家每年投资 9.24 亿元；牧草良种补贴每年 4.52 亿元，牧民综合生产资料补贴每年 2.4 亿元。但是这笔补偿奖励金在全区各个地区的发放标准，范围各有不同。

《内蒙古自治区基本草牧场保护条例》第十五条中规定“非牧业建设经批准征占用基本草牧场的，除依照有关法律、法规的规定向原所有者和使用者支付补偿费外，还必须按

照以下标准缴纳基本草牧场建设补偿费：（一）占用一级基本草牧场应与缴纳的建设补偿费为其被占用前 5 年平均年饲养牲畜价值和年产经济植物价值之和的 15 至 20 倍；（二）占用二级基本草牧场应当缴纳的建设补偿费为其被占用前 5 年平均年饲养牲畜价值和年产经济植物价值之和的 10 至 15 倍。征占用基本草牧场进行电力、交通、通讯、水利等基础设施和公益事业建设，经自治区人民政府批准，可以减免基本草牧场建设补偿费。”可以看出，要对基本草牧场的占用向草场所有者支付法律规定的补偿外还要支付基本草牧场建设补偿费。对一级基本草牧场的补偿以该草牧场被占用前 5 年平均年饲养牲畜价值和年产经济植物价值之和的 15 至 20 倍；二级基本草牧场的补偿是 10 至 15 倍。从以上条款我们可以看出，《内蒙古自治区基本草牧场保护条例》中规定对草原所有者和使用者支付补偿，既对草原进行非牧业建设的话受补偿主体为草原所有者或草原使用者。但是在当前社会情况下，发生草原生态补偿的情形不止是对草原的非牧业建设一种行为中，在草畜平衡、禁牧、退牧还草等诸多草原生态建设工程中往往更多要求明确受补偿主体，明确补偿范围及标准。

《内蒙古自治区人民政府关于促进牧民增加收入的实施意见》中提到，对于已经实施生态建设工程以外，对仍然存在生态严重恶化的地方，要有计划地实行阶段性禁牧，如内蒙古自治区包头市达茂旗、乌兰察布市四子王旗、巴彦淖尔市乌拉特前旗等地都在实行 5 年至 10 年的禁牧。《内蒙古自治区人民政府关于促进牧民增加收入的实施意见》中对禁牧区补贴进行了说明，提到按照每年 5 元/亩，每年每人补偿金额不低于 3000 元，最高不超过 5000 元的标准进行补偿。在水土条件好的牧区，进行牧场牧草种植进行灌溉设备的补贴，进行舍饲禁牧或季节性休牧。对草原生态状况良好的草甸草原、典型草原进行划区轮牧试点，给合作社去轮牧给予 0.5 元每亩地的补贴，每人每年不低于 500 元人民币，不超过 1000 元。对没有开展国家性的生态建设工程的地方，各地方政府根据自身能力进行补偿办法和制定补偿标准。但是从《内蒙古自治区人民政府关于促进牧民增加收入的实施意见》的规定和现实操作中看出，内蒙古自治区各个地区补偿费标准不一，有的地方多，有的地方少，造成生态建设代价的不公平。补偿范围也仅仅针对草场植被回复工程，并没有涉及到草原水利工程、风电工程、光电工程补偿及开采矿产导致的周边环境污染，水位下降等方面的补偿。具体补偿标准还分草原属性来补偿，如同“同命不同价”一样，同样为生态建设付出努力而得到不同的补偿。并且有些地方实施的禁牧政策也各有不同，如包头市达茂旗有的地方施行绝牧政策，然而在实施绝牧政策时补偿标准竟然与普通禁牧补偿是一样的，这样一来，完全断送了牧民 10 年的生活生产基础，诸多牧民因个人能力及汉语水平的影响，找不到新的生产生活方式，渐渐沦落为当地的贫困户，令人堪忧。

内蒙古自治区政府新闻发布会上自治区农牧业厅厅长郭建提出，要用“标准亩”座位奖励补偿标准。

补偿方式单一。从内蒙古自治区包头市达尔罕茂明安联合旗、乌兰察布四子王旗等地实施的禁牧、征地、修建水库、开采矿产等工程补偿方式来看仅仅以经济形式作为补偿，没有相配套的对牧民的税收、教育、医疗卫生、社会保障、就业培训、畜牧生产补偿、燃油补偿、购置农牧机械补偿等方面补偿，只是在政策上给予倾斜，在项目上予以优先安排。可是没有法律法规的制约和监督，各个地方的牧民所享受补偿不一，造成区域性贫富差距严重。被征用草场、禁牧的牧民每年家庭收入主要以补偿款为主，然而没有实行禁牧，没有被征用草场的牧民有的年均每户收入达到20余万元，这对参与生态补偿者来说很不公平，且大大削弱牧民参与生态建设工程的积极性，况且笔者通过调查发现，这样一个被政府或学者认为是科学的政策并没有受到牧民的认同，并且牧民也不觉得禁牧或绝牧政策能够真正挽救草原生态。

（三）草原生态补偿缺乏合理的程序法保障。

目前，在草原生态补偿审批过程中没有相关法律法规的制约和规范，也没有前期充足的准备工作，没有统一的规划方案，存在多个行政主管部门共同管理、各自职责不清、层层设卡、流程不顺等问题，这样一来给生态补偿带来重重困难。一方面，在现实操作中因为没有统一的法律法规的制约和系统的评估标准等原因，在草原生态补偿工作中出现了很多乱象。在对西北牧区主要草地生态经济区牧户的调查中，仅有22.6%的受访居民认为，退牧还草生态标准合理；51.2%的受访居民认为生态补偿政策制定过程中未考虑不同草地生产力的差异性，以现有草地面积为补偿依据不合理，只有按照不同草地生产力补偿才是较合理的补偿依据。⁷由于草原生态补偿取决于生态补偿相关法律法规的制约和规范。然而，中国相关法律法规没有对生态补偿的程序性规定，法律法规落后于社会发展脚步，难以适应新的体制变化和经济发展，环境保护需求。导致生态补偿过程中，无程序法可依，行政色彩浓，生态建设政策难以持续，牧民苦不堪言。另一方面，管理混乱，滋生腐败。仅以废水、废气、废物的排放管理一项为例，环保监察部门负责排放权审批，滴水管理部门负责综合管理费用的征缴，而相应的草原生态补贴则由民政部门负责统一发放，各行政主管部门间

⁷王学恭，白洁.西北牧区草地生态建设补偿依据与标准研究——以退牧还草工程为例【J】.水土保持研究，2009，（3）.

缺乏有效的制度和流程沟通，职责界限不明确，甚至由此滋生腐败，克扣和挪用草原生态补偿专项费用的现象屡见不鲜，受补偿主体在审批过程中处于末端，无法足额按时获得补偿。

（四）草原资源产权不明晰，草原补偿得不到落实。

自从草原草场被作价归户以来，对草场的产权界定一直处于不明晰的状态，然而开展草原生态补偿，必须要弄清楚草原产权的界定，才能确定谁是受补偿人。在《草原法》中规定草原的所有权。但在现实中，并不是按照法律规定来执行的，由于没有对国家所有草原和集体所有草原的明确界定，草原生态补偿实施过程中做不到准确补偿。只有草原产权真正做到明确，才能准确开展草原生态补偿。目前，由于草原产权的不明确，现实操作造成对草原生态的破坏，使得草原生态环境日益恶劣。草原产权的不明晰，直接影响着生态建设工程的持续开展，同样也影响着当事人对生态保护的积极性。

（五）草原补偿管理、监督机制不完善。

草原生态补偿体系紊乱，各个地方的补偿规定不明确，没有对草原生态补偿标准、内容、和对补偿对象的监督主体。目前对草原生态补偿的监督仅处于民间性和社会性，群众上访反映一次关注一次，媒体曝光一次才监督管理一次。民间监督和媒体监督具有公益性、非营利性特点，并且能够代表一定范围内的利益相关人，主要是牧民。这种监督对生态补偿资金监督及费用的支出更加公平公正。但是终究没有法律层面和政府层面的监督制度，导致生态补偿费用自上而下途中环环被扣留，甚至发生几层及各个环节对生态补偿资金的职务犯罪，最后到达牧民手中的补偿金仅剩一点。

三、草原资源生态补偿法律制度的构建

从法学基本理论处罚，法律制度的生成需要具备一些基本要素：确定性——有明确的权利义务主体、权利义务内容、行为方式和程序要求等；可行性——可在实践中运行并诞生小郭；可预测性——行为可根据法律预测行为后果和法律责任；可救济性——权利人的权利收到侵害时有具体的法律救济措施⁸

（一）立法层面：制定草原生态补偿法

草原生态补偿的实施需要法律的指引，我国草原生态补偿需要一个体系化的操作准则，对草原生态补偿的主体以及草原生态补偿的内容都应有一个明确的规定，需要设立一个单独的部门法进行制约，以方便生态建设工程在草原上的实施，供执法主体能够更加灵活执法。目前，我国急需一部草原生态补偿法来发挥草原生态补偿的根本作用，规定统一的草原生态补偿的给付主体、补偿费用收取和发放等。应当完善相关法律法规，从而达到生态补偿步入法制化。明确草原生态补偿责任和各个主体的权利义务，制定《草原生态补偿法》，同时，中央及各级人民政府，以《草原生态补偿法》为母法，制定并颁布地方规定制度。

（二）草原生态补偿法律制度的健全

1、补偿对象

补偿对象，既补偿执行主体——行政部门。我国现行的生态补偿机制基本上靠国家财政扶植，即所谓的“输血型”补偿。草原生态环境具有公共物品的性质，也有外部经济性，从目前状况看，政府依旧是草原生态保护和建设的买单人，生态保护与恢复必须主要国家及地方政府的力量，应该把生态环境建设的支出等列入我国国民经济和社会发展规划里。为了减少“公地悲剧”和“搭便车”的发生，应当对于一些受广泛利益、利益主体不清楚的生态服务公共物品，政府应该发挥关键型的作用，从资金投入、法律法规的建设、草原

⁸李挚萍.环境法的新发展——管制与民主之互动《M》.北京：人民法院出版社，2006：317

区域规划、财税政策的设计，激励制度、协调各方各种利益关系等不同的层面上发挥积极的作用。

2、补偿主体

资源利益相关方补偿。这种补偿关系，建立在草原生态资源的开发利用者与草原生态资源的所有者之间。具体表现为：第一，开发利用者通过货币等方式，给予所有者补偿，用于草原生态资源环境的重建和保护。在工业生产过程中产生的废水和废液，其中含有随水流失的工业生产用料、中间产物、副产品以及生产过程中产生的污染物，它可能造成草原牧草退化减产，和土壤肥分的流失。因此工业开发者作为草原生态资源的破坏者，应当对该区域内草原生态的牺牲者进行经济和非经济形式的补偿。第二，资源输入地区对资源输出地区的补偿也是资源利益相关方补偿。如南水北调工程，将长江流域等地的水资源输往西北、华北等地，水资源的开采和输送势必会对草原生态环境造成影响和破坏，应当从水费等资源使用费中附加提取一定比例的资金用以对输出地区的生态保护补偿。

草原生态环境破坏者或者是受益者应当是补偿主体。“谁污染、谁治理、谁破坏、谁恢复”是环境保护及治理的一个重要原则，我国《环境法》及相关法律对企业和个人承担因果关系明确的环境损害赔偿赔偿责任做了相关的法律规则。排放污染交易制度也明确了环境破坏者应该承担的环境治理费用。在草原生态补偿法律制度中，应该设计出一套完整的生态环境及因生态保护而牺牲经济利益的测量机制，对环境破坏者征收高昂的税费，促使环境破坏企业改良技术及对生态环境建设的力度，并且运用失去的利益测量标准对因环境保护而做出牺牲者予以补偿，以达到生态保护效率。

3、受补偿主体

作者认为，在生态补偿中受补偿主体应当是因生态建设或风电水利等工程建设而遭遇丧失发展机会者或可期待利益受损者，草原生态资源的所有者和保护者。

从狭义角度理解，受偿主体就是草原生态资源的所有者和保护者——农牧民。这所讲的草原生产资源包括有草原畜牧生产草牧场、区域气候环境、植被覆盖率、水资源条件等方面。世人皆知，内蒙古自治区是我国畜牧业生产大省，草原生态安全影响着全中国乃至全球的经济、环境、人文变化。在对内蒙古自治区草原资源的开发过程中，不可避免的会造成破坏，从而导致受偿主体的经济利益和生态服务功能的损失，甚至由于过度开采、乱砍乱伐、滥建滥杀造成生态资源永久性消失，比如草原遭到“三废”排放的影响，土壤肥分流失、草原土地受到侵蚀，又如矿产基地附近植被受到破坏，开采煤矿大量吸地下水源等因素使水土保持率下降，导致草原出现干旱、地下水位下降、畜牧业减产、牧草质量降

低等现象。因此，为保护区域内牧民的生产生活需要，保障牧民的利益和权力，应当由补偿主体向农牧民支付相应的补偿，这种补偿形式属于惩罚的、滞后的、修复的形式，以直接资金补偿为主，但不作为唯一补偿方式，除资金补偿外，还应当有配套的其它形式的补偿。于通过置换获得新的草原生产资源的，可以不予补偿。牧民除了受偿主体的角色外，也同时具备补偿主体的角色，因为牧民也是草原生态资源的开发者和利用者，牧民应当在改善其生活条件的同时，进行草原畜牧生产基础设施建设，增加技术和设备投入，可以优化生产方式，减少对生态环境的依赖和破坏，提高效益。从这方面讲，合理的草原生态补偿本身，既是对草原生态的保护方式。

从广义的角度理解，由于草原生态资源属于公共性产品，全体人民都有权享有生态资源的经济价值和服务价值，所以受益补偿的主体应当是全体人民，而国家作为全体人民利益的最高代表，代替人民对生态资源进行管理，并获得补偿。广义角度的受益补偿形式是激励的、前瞻的、保护的形式。通过行政主体的政策引导和财政资金的投入，鼓励补偿主体和受偿主体共同对生态资源进行保护性开发，遵循可持续发展的战略；对于那些对人民生产和生活质量具有长期影响的区域，投入专项资金进行治理和保护，如实施湿地和野生动物栖息地的保护计划等。狭义和广义角度的受益补偿主体有效统一，能够实现农民个人利益和社会集体利益的最高统一，化解行政主管部门的执法与农民切身利益之间的潜在矛盾，促进两者权益的和谐统一。在受益主体中，有了国家作为重要的组成部分，在草原生态补偿中也可以全面和周到的考虑到牧民的真实诉求，从而提高牧民受益，激励其更好的保护和治理生态环境。并且应当更加细化补偿主体，把对人补偿和对物补偿明确划分。对物的是对环境、生态系统及动植物的补偿。

4、补偿标准和方式

补偿标准的确定是草原生态补偿的一大难点，草原生态补偿应当运用动态补偿，即每年根据每年的经济发展实际和市场价格变化，根据物价上涨，牧民生产生活成本增加来重新对补偿标准进行核定，确保不再以十年前或五年前的补偿标准，提高生态补偿受补偿者的参与积极性，更显现公平合理。虽然现有政策及相关文件中提到的草原生态补偿标准不一，但是这种以草原草地属性，即干旱草原，干旱及半干旱草原，草甸草原或者以一级草场、二级草场来差别补偿情况不符合实际情况，内蒙古自治区草原广阔，很多类型的草原在每个地区都交差存在，这样大而化之，不符合各地实际情况。应当适当细化经济补偿标准，实行分区域调控政策，来适应各地的不同情况。补偿标准的确定也当广泛进行市场经济调研，结合生态环境工程区域的所有群众的期望补偿标准和政府制定的最高标准。

草原生态补偿的方式主要指草原生态补偿的具体形式，主要有直接补偿、间接补偿、和市场补偿。直接的补偿包括实物补偿和资金补偿。间接补偿方式主要有税收优惠政策、移民安置、提供优惠贷款、及社会基金的捐赠、子女安置工作等。市场补偿方式以环境产权交易及环境保护生态产业服务等。应该比照国家对“三农”的护农惠农政策，国家对牧民在畜种改良、饲草料良种、化肥、农药、燃油和牧业机械购置，棚圈及青贮窖建设等，均应给予相应的补偿。

5、补偿范围

对机会利益的损失者的补偿，从资金、教育、科技扶持、税收等方面进行补偿。在保护、恢复草原生态建设，投资建设风电、光电、水利工程、开发矿产资源等方面的补偿过程中，根据牧民失去的发展机会成本，结合政府力量和市场调解等方式来进行补偿。应将目前现有的草原生态补偿范围从对草原生态建设工程扩展到对草原种种开发工程上，如在草原上建设水库会直接导致下游河流的干枯，间接导致区域性的土质改变等。矿产开发直接导致周边草原草场的破坏，尘土污染、噪音污染、植被污染等方面均应收到生态补偿。

（三）明晰草原草场所有权主体和使用权主体

草原草场所有权指草场所有人对草原的排他性的占有、适用、收益和处分的权利。⁹我国《宪法》第9条、《物权法》第48条、《中华人民共和国土地管理法》第2条、《草原法》第9条中都规定草原所有权，可以看出，草原所有权包括国家所有草原和集体所有草原两种。但是从目前的状况来看的话，草原草场所有权的主体不清楚，在现行法律法规中没有对国家所有的草原和集体所有的草原范围进行明确规定。在集体所有权的行使当中，其主体为全体牧民，但是在现实当中，各级政府部门会取代这种集体所有权，全体牧民的主体地位显现不出来，这样以来，便导致草原草场所有全的主体产生混乱。

从1992年开始，内蒙古自治区推行草场长期分户承包制度。从《物权法》第125条、127条的规定中，可以看出草原草场承包经营权人是草场使用权主体。但是目前正因为牧民不是草原产权主体，会大大削弱他们参与生态建设的积极性。

如果让牧民成为草原的所有权者，有助于让牧民自觉，积极对草原生态进行建设。反之，还是跟现在的状况一样，一切靠各级政府管理，大张旗鼓的对草原实施禁牧、轮牧等方式进行生态补偿，就会与牧民的草场承包经营权产生冲突，再加上牧民与草原生态补偿

⁹草原资源物权制度研究 司颖雪(导师：贾登勋)-《兰州大学硕士论文》-2010-04-01

主体间的信息不对称，导致牧民对草原生态补偿主体的监督成本加大，牧民处于盲目是从的状态。所以明晰草原所有权和使用权，对草原生态补偿制度的建立至关重要。明晰草原产权，完善草原家庭承包责任制，将使用权具体明确到牧民手中，确定责任主体，激发牧民参与草原生态建设工程的积极性。

（四）增加草原资源使用费

目前我国草场使用费问题主要存在两个问题：一方面是标准低，没有以各类草场的使用价值为依据、用科学的评估机制确定标准。另一方面是草原资源使用费的管理和适用混乱，不公开。各级政府收取草原资源使用费后，没有及时用于草原生态建设，挪作他用，挫败承包方交纳使用费积极性。为了更好地开展草原生态建设工程，按照自然资源有偿使用的原则，科学地对草原补偿进行评估，从而向草原草场使用者征收草场使用费，专门用于草原的环境保护和生态补偿及生态建设。根据自然资源有偿使用这一原则，当承包方或者草场转包方在草原上任何形式的生产作业时，应当收取草原资源使用费。在增加草原资源使用费时，可根据草场等级和该草场畜牧业年产量做比较收取使用费，在收费标准方面，可根据承包方对草场使用方法来评估对草原生态的影响来收取使用费。并且通过制定相关法律法规制约和规范草原资源使用费，保证其用到实处。

（五）完善草场生态补偿管理监督法律制度

在实施草原生态补偿时应当健全监督机制。充分发挥补偿对象、补偿主体、受补偿主体、个人、社会非营利性公益组织、及媒体联动监督，建造多层次、多渠道的生态补偿监督机制。草原生态补偿的充分实施，让每一位受补偿主体得到应有的完整补偿，让他们感受到公平、公正、公开的补偿会直接影响我国草原生态补偿和生态建设工程的持续性发展。在补偿前期准备阶段，补偿标准的制定，补偿金发放等环节均需要监督机制的参与，这是生态补偿开展的基础保障。

在具体完善监督机制时我们可以运用多层级监督机制，即管理过程中由监督主体主要以参与计划、实施、反馈、改进四个主要环节进行反馈机制的建立和保障，通过反馈环节监督实施过程的公平公正公开性，同时提出修改建议，解决遗留问题。

虽然目前我国没有法律效力的监督制度，但从近些年社会舆论的开放与媒体的发展来看，社会监督对草原生态补偿开展有着广泛且民主性强的特点，发挥着非常重要的作用。对草原生态补偿的监督可以由以下主体共同组成：第一、行政主体作为监督主体。在草原生态补偿法律制度完善和执行过程中，以国家监督作为最高监督机制。具体采用国家权力机关监督、国家行政机关监督和国家司法机关监督相结合的方式构成。第二、补偿主体作为监督主体。补偿主体属于社会监督力量，是草原生态补偿的直接参与者，将补偿主体纳入监督机制，可以建立操作执行层面与战略文化层面的有效沟通平台，及时反馈补偿实施中存在的问题，提出质疑，并建议性改进方案，能够促进公开公平补偿。第三、受偿主体作为监督主体。受偿主体也是社会监督力量的一种，同样直接参与草原生态补偿的全过程，并且由于和自身实际利益密切相关，受偿主体更加关注执行的效率、效果和信度。第四、公益组织、非营利性的团体作为监督主体。这一类监督主体不直接参与草原生态补偿的过程，以第三方的身份对补偿工作进行监督。第五、社会舆论作为监督主体。社会舆论，尤其是新闻媒体的力量非常强大，尤其是在当今每个人都是媒体人的“微”时代，新闻媒体、网络媒体的介入，可以使草原生态补偿工作更加透明化，使人们更加关注生态补偿工作的意义，增强全体人民的环境保护意识。

（六）建立长效的草场生态补偿法律制度

草原生态补偿的实施离不开长效的草原生态补偿法律制度。在经济社会高速发展，生态环境日趋恶化的今天，每一项草原生态建设工程将会常年进行，并且永不停息，所以建立畅销的草原生态补偿法律制度，对草原生态建设工程有长远的意义。通过立法的形式明确各主体的法律义务和责任，及他们间的法律关系，才草原生态补偿实施过程中做到有法可依，有章可循，与时代脚步同进。目前我国草原生态补偿没有可遵循的法律制度做支撑，各级政府的规章制度标准不一，没有成立体系性的法律制度。因此，在草原生态建设工程中带来困难重重，增加了各个主体间的矛盾冲突，为社会正常有序发展添加了不稳定因素，也制约了环境保护、生态建设工程有序开展。

因此，在制定《草原生态补偿法》时，以《宪法》、《环保法》、《草原法》、《物权法》为遵照，从法律制度上规定各个主体的权利义务，保障生存权、发展权、环境权。从纵向管理和横向平衡方面平衡各个利益主体，并且营造良好的发展势态。在草原生态补偿法律制度中，规定生态补偿程序、监督制度、惩罚标准。通过实施草原生态补偿法律制

度，保障补偿工程实施，并且从源头制止对草原资源的过度开发，遏制认为的对草原生态环境的破坏。

在草原生态补偿全过程中，对各个环节也进行立方层面的规定。颁布《草原生态补偿税费管理条例》，对草原生态补偿过程中资金来源，补偿金等进行管理，拓展补偿金筹集渠道，合理发放补偿金。

结 语

草原生态补偿缺少立法规范和制约导致牧民参与草原生态建设积极性降低，出现偷牧，偷垦等现象，使草原生态建设工程效益不显著。所以想要使草原生态建设工程效益显著，应当制定草原生态补偿法，通过法律法规来规范生态补偿，通过法律规定来拓宽补偿措施方法，来加强对补偿金的监管。但是由于本人学识浅薄，在本文中只是对草原生态补偿中出现的问题，从浅层方面题提出了个人见解和看法，没有研究出草原生态法律制度的具体措施，这些部分还需进一步研究。

参考文献

一、参考的法律法规

- [1] 《中华人民共和国宪法》
- [2] 《中华人民共和国民法通则》
- [3] 《中华人民共和国草原法》
- [4] 《中华人民共和国土地管理法》
- [5] 《环境保护法》
- [6] 《森林法》
- [7] 《内蒙古自治区草原管理条例》
- [8] 《中华人民共和国物权法》
- [9] 《内蒙古自治区草原管理条例实施细则》
- [10] 《内蒙古自治区基本草牧场保护条例》

二、著作

- [1] 施文正：《操场与草业的法制建设研究》，内蒙古大学出版社 1996 年版
- [2] 吕忠梅主编《环境法原理》，复旦大学出版社 2007 年版
- [3] 盖志毅：《制度视野下的草场生态环境保护》，辽宁民族出版社 2008 年
- [4] 崔建远：《土地上的权利群研究》，法律出版社 2004 年
- [5] 王树义：《可持续发展与中国环境法制》，科学出版社 2005 年
- [6] 陈永泉、那日苏《操场保护的法律思考》 内蒙古草业 2004 年
- [7] 卞耀武：《中华人民共和国草场法释义》 法律出版社 2004 年
- [8] 高秀芳、山丹《草场生态补偿简述》 内蒙古统计 2008 年
- [9] 钱弘道：《经济分析法学》 法律出版社 2005 年
- [10] 吕忠梅、刘大洪《经济法的法学与法经济学分析》 中国检察出版社 1998 年
- [11] 盖志毅《草原生态经济系统可持续发展研究》 中国林业出版社 2007 年
- [12] 陈健生《退耕还林与西部可持续发展》 西南财经大学出版社 2006 年
- [13] 王坤《草地植被恢复与重建》化学出版社出版 2004 年

- [14] 李挚萍. 环境法的新发展——管制与民主之互动《M》. 北京: 人民法院出版社, 2006

三、论文类

- [1] 崔淑芝, 草场权利的法律保护问题研究 中国知网
- [2] 宋丽弘, 我国草原生态补偿制度探析 中国知网
- [3] 包乌兰格日乐, 我去牧民草场权利保护现状的实证研究 中国知网
- [4] 巩芳, 内蒙古草原生态补偿标准的实证研究 《干旱区资源与环境》 2011 年 12 月 第 12 期 第 25 卷
- [5] 纪宏伟, 内蒙古草原生态保护的法制规制 《西北民大硕士论文》2010 年
- [6] 李志英 我国生态补偿制度的法律构建 《生态文明与环境资源法—2009 年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集》2009 年
- [7] 谢雯; 谢军安. 草原资源生态补偿法律机制研究; 《生态文明与环境资源法——2009 年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集》-2009-08-03
- [8] 王学恭, 白洁. 西北牧区草地生态建设补偿依据与标准研究——以退牧还草工程为例【J】. 水土保持研究, 2009, (3)
- [9] 司颖雪, 草原资源物权制度研究 《兰州大学硕士论文》-2010-04-01
- [10] 王皓田, 内蒙古草原生态环境退化的调查与思考 兼论草原生态补偿奖励机制 北方经济 2011 年 11 期
- [11] 洪冬星 西部地区草原生态建设补偿机制及配套政策研究
- [12] 中国知网
- [13] 高婷婷 内蒙古锡林郭勒草原生态补偿问题研究 中国知网
- [14] 巩芳 政府主导型草原生态补偿机制的构建及在内蒙古的应用研究 《内蒙古农业大学博士论文》2010 年
- [15] 巩芳 复合型多层次草原生态补偿机制研究 内蒙古社会科学(汉文版) 2010 年 11 月 第 6 期 第 31 卷
- [16] 陈佐忠、汪诗平 关于建立草原生态补偿机制的探讨 《草地学报》2006 年 3 月 第 1 期 第 14 卷
- [17] 张志民、延军平、张小民 建立中国草原生态补偿机制的依据、原则及配套政策研究 《干旱区资源与环境》2007 年 8 月 第 8 期 第 21 卷
- [18] 毛显强 生态补偿理论探讨 《中国人口 资源与环境》2002 年

- [19] 蔡邦成 生态补偿机制建立的理论思考 《生态经济》2005
- [20] 中国生态补偿机制与政策研究课题组 《中国生态补偿机制与政策研究》科学出版社 2007 年
- [21] 巩芳 草原生态的空间网络化补偿模式研究 《青海社会科学》2009 年