

政策弹性缺失、生态治理断层与生计转型阻滞：高寒牧区禁牧奖补政策低满意度的复合困境与破解路径——基于青海祁连县峨堡镇的田野调查

更欠智华^{1*}，陈列尖措¹

(1.青海民族大学民族学与社会学学院，青海省西宁市，810007；

* 通讯作者，kunkhyendrakpa@outlook.com)

摘要：牧民作为草原生态保护政策的核心利益相关者，其满意度是政策可持续性和有效性的关键。现有研究虽关注政策成效，但对满意度影响因素的系统分析及其区域异质性探讨不足。本研究以青海省祁连县峨堡镇为典型案例，采用混合研究方法（定量主导的多元有序logistics模型结合质性深度访谈），深入剖析高寒牧区牧民对禁牧奖补政策的满意度及其多维影响因素。研究发现，峨堡镇牧民政策满意度（均值1.74/5）显著低于其他牧区报告水平，82.3%受访者表现出不认同的态度。定量分析显示，文化程度、牧民草原保护态度正向显著影响满意度，而借贷压力、补偿收入不足为主要抑制因素。草原生态恢复感知亦具正向作用，但质性分析揭示牧民常将退化归咎于鼠害而非政策本身。研究揭示了“政策弹性缺失”、“生态治理断层”与“生计转型阻滞”交织的复合矛盾，是导致低满意度的深层机制。基于此，提出构建差异化动态补偿机制、强化生态综合治理、拓宽牧民生计转型路径等优化策略，旨在为促进高寒牧区生态保护与牧民生计协调发展提供精准化、本土化的政策参考。

关键词：禁牧奖补政策；政策满意度；影响因素

引言

草原生态补偿政策（Grassland Ecological Compensation Policy, GECP），是我国为了应对过度放牧等引起的草场面积退化，恢复草原生态系统生产力而提出的草原生态保护补助奖励政策。从2011年起，国家在内蒙古、新疆（含新疆生产建设兵团）、西藏、青海、四川、甘肃、宁夏、云南、河北、山西、辽宁、吉林、黑龙江 13 个主要草原牧区半牧区省（区）实施草原生态保护补助奖励政策（简称草原补奖政策）。主要内容包括禁牧补助、草畜平衡奖励、牧民生产资料综合补贴等。旨在通过经济激励和监管约束下实现控制牧户超载过牧，保护草原生态的目标。针对不同草原的状况，草原生态补偿政策主要有两种实现方式：禁牧和草畜平衡。一般而言，对草原退化严重、不太适宜放牧的地区实行禁牧，对草原条件较好但存在过度放牧的剩余可用草原实行草畜平衡。禁牧区牧民停止一切放牧得到补贴，草畜平衡区牧民则得到补贴以低于一定强度放牧。补奖对象为承包草原并履行禁牧或草畜平衡义务的农牧民；补奖依据为已确权登记的禁牧或草畜平衡的草原面积。新修订的《中华人民共和国畜牧法》明确提出：国家完善草原生态保护补助奖励政策，对采取禁牧和草畜平衡措施的农牧民按照国家有关规定给予补助奖励。目前草原禁牧补助为7.5元/亩，草畜平衡奖励为2.5元/亩。

该项政策以5年为一个阶段，于2011年起首先在中国八个主要牧区省份实施，第二个五年阶段于2016年启动，实施范围包括了原来的8个省份和另外5个省份。2021年12月，国家林草局办公室与农业农村部办公厅联合发出有关落实第三轮草原生态补助奖励政策的通知，以期进一步巩固提升草原生态保护成果。2024年海北藏族自治州落实第三轮草原生态保护补助奖励政策，推进草原生态保护和建设，继续推行天然草原禁牧和草畜平衡制度，对4068万亩天然草场实行草原生态补奖政策，其中对1180万亩天然草场实施禁牧补助，对2888万亩天然草场实行草畜平衡奖励补助。2024年草原生态保护补助奖励资金实际发放资金共计24098.33万元。

禁牧奖补政策是近年来我国高寒牧区草原生态保护的核心措施之一，旨在通过控制放牧强度促进生态恢复。政策实施以来，在缓解草原超载压力、促进植被恢复等方面取得了一定成效。然而，现有研究表明，牧

民对该政策的满意度存在显著的地区差异与个体异质性。例如，甘肃天祝藏族自治县牧民满意度均值达3.42/5分，而青海海南藏族自治州则有46%的牧民对补偿标准不满；内蒙古、新疆等地牧民整体满意度介于50%-70%之间，部分生态改善显著区域可达70%以上。值得注意的是，高满意度并不必然对应生态效果优化，且长期跟踪显示满意度随禁牧周期延长可能呈下降趋势 [1]。

作为政策的核心利益相关者和直接参与者，牧民的满意度深刻影响政策的可持续性与最终效能。因此，深入探究：为何同一政策在不同区域、不同牧民群体间满意度差异显著？影响牧民满意度的关键因素及其作用机制是什么？对于精准优化政策设计、弥合政策目标与实践效果之间的鸿沟，具有迫切的理论与实践意义。本研究聚焦青海祁连县峨堡镇这一典型高寒牧区，旨在系统解析当地牧民低满意度背后的多维成因。

1. 文献综述

1.1. 牧民对禁牧奖补政策的满意情况

现有研究表明，牧民对禁牧奖补政策的满意度存在显著的地区差异与个体异质性。整体来看，政策满意度呈现中等水平，但不同区域和群体间分化明显。例如，甘肃天祝藏族自治县两轮草原补奖政策实施后，80.0%的受访牧民对政策持满意态度（满意度均值为3.42/5分），而青海海南藏族自治州的研究显示，46%的牧民对补偿标准不满，认为其难以维持生计或满足增收的需求。类似地，内蒙古、新疆等地的调研数据显示，牧民整体满意度介于50%-70%之间，部分生态恢复效果显著的区域满意度可达70%以上。值得注意的是，满意度高并不必然对应生态效果优化。例如，胡振通等对生态绩效、收入影响和政策满意度的研究发现：政策满意度与收入正向关联较强，但生态绩效可能因过度依赖经济补偿而弱化，表明补偿政策设计与地方执行效果之间存在张力。此外，长期跟踪研究显示，政策初期牧民支持度较高，但随着禁牧周期延长与轮牧承诺未兑现，满意度开始呈下降趋势，凸显政策可持续性对牧民心理预期的影响 [1]。

1.2. 影响政策满意度的多维因素

1.2.1. 经济补偿机制

草原生态保护补助奖励政策的补偿标准与分配公平性是牧民满意度的核心经济动因。现行“一刀切”的补偿模式（如禁牧补助7.5元/亩），因忽视草原质量、区域成本差异及物价波动，导致补偿金额与实际损失脱节。在甘南、肃南等地的实证研究表明，46%的牧民认为补偿标准偏低，难以覆盖禁牧导致的收入缺口；宁夏牧区的调研进一步指出，补偿分配不均加剧了低收入牧民的不满。此外，补偿发放延迟或监管漏洞（如偷牧现象未被有效遏制），会削弱牧民对政策的信任，降低其获得感。

1.2.2. 政策认知与执行效能

牧民对政策的理解深度与其满意度呈显著正相关。周升强等发现，政策宣传不足导致部分牧民对禁牧目标、轮牧规划等关键内容存在认知偏差，进而引发抵触情绪。同时，监管严格程度与执行透明度直接影响牧民的体验。例如，祁连山国家公园的研究表明，严格的禁牧检查虽能约束超载放牧，但若缺乏柔性管理，如未考虑鼠害等自然因素对草场退化的影响，反而会激化牧民与政策执行者之间的矛盾。

1.2.3. 个体特征与生计转型

牧民的文化程度、生态意识及生计多样性对满意度具有调节作用。高学历牧民因信息获取能力较强且非农就业机会更多，对政策的适应性也更高。相反，依赖传统放牧的家庭因禁牧导致收入骤降，且缺乏替代生计支持，易对政策产生负面评价。此外，生态保护态度积极的牧民更倾向于认可政策的长远效益，其满意度显著高于消极群体。然而，现有研究对非经济因素，如传统文化、社区网络的关注不足，难以全面解释满意度的内在驱动机制。

1.2.4. 生态恢复效果感知

牧民对草原生态改善的直观体验是影响政策支持度的关键环境变量。青海玛曲县的案例显示，草场植被覆盖率提升与水源涵养功能增强，能显著提高牧民满意度；反之，若禁牧后鼠害泛滥或生态恢复滞后（如祁连县部分区域），牧民易将草场退化归咎于政策失效，进而降低认可度。这一现象表明，生态效果的可视化与政策宣传的结合至关重要。

1.3. 当前研究不足与本研究的基本内容

综上所述,目前牧民对禁牧奖补政策的满意情况和影响政策满意度的多维因素方面的研究即便有了一些显著的成果,但仍存在一些问题和挑战需要进一步解决。如既有的文献为理解牧民政策满意度提供了重要基础,但仍存在三方面局限:其一,对满意度动态变化及长期政策效应的追踪研究不足;其二,非经济因素(如文化价值观、社会资本)的作用机制尚未充分挖掘;其三,区域异质性分析多聚焦于省际差异,缺乏微观尺度(如县域、村镇)的深入比较。未来的研究可以从多个角度深入探讨这一问题,以及为政策的制定和实施提供更有针对性的建议和参考[9-11]。

本研究通过整合定量模型与质性访谈,旨在深入了解牧民对禁牧奖补政策的满意程度以及影响因素,通过实地调查和数据分析,揭示当前政策实施中存在的问题和挑战,探索更加有效的政策措施,以实现草原生态保护与牧民生计的协调发展。政策的实施效果受到牧民对政策的认知、态度和满意度的影响。因此,对牧民对禁牧奖补政策的满意度及其影响因素的分析具有重要的现实意义。这不仅对于推动草原地区的可持续发展具有重要意义,为优化政策提供建议,也为其他地区的生态保护与民生平衡提供了有益的参考和借鉴。

2. 研究方法的设计

2.1. 研究区域概况

本次调研地点为青海省藏族自治州祁连县峨堡镇,位于青海省海北藏族自治州祁连县东部,东与甘肃省民乐县、肃南县接壤,地理位置十分重要,是连接青海与甘肃的重要交通枢纽。全镇总面积1489.81平方千米,下辖峨堡社区居民委员会,以及峨堡村、白石崖村、黄草沟村、芒扎村4个村民委员会。拥有广袤的天然草场,草场面积占全镇总面积的绝大部分。牧草种类丰富,主要有高山嵩草、矮嵩草、紫花针茅等,为畜牧业发展提供了坚实的物质基础。畜牧业是峨堡镇的传统支柱产业,养殖的牲畜主要有牦牛、藏羊、马等。畜牧业总产值占农业总产值的比重较高,为牧民增收和地方经济发展做出了重要贡献。

祁连县自2016年起全面落实草原禁牧和草畜平衡政策,禁牧面积为511.36万亩,草畜平衡面积为1040.69万亩。这些政策覆盖全县范围内的多个乡镇,包括东部的峨堡镇。2011年时,峨堡镇有可利用草场面积162万亩,其中冬春草场面积77.8万亩,夏秋草场84.2万亩。该镇有草场已经纳入了禁牧奖补政策范围,其中四个村的。祁连县草原生态补奖政策惠及38,787名农牧民,覆盖全县各乡镇,很多牧民受到了该政策的影响。自2016年至2021年,累计发放草原生态补奖资金4.88亿元,年均发放约8,134.53万元。峨堡镇作为祁连县禁牧政策的实施区域之一,其草场面积和牧民群体应包含在全县的511.36万亩禁牧范围和38,787名受惠农牧民中。具体到该镇的数据未在现有公开信息中单独披露,但通过全县整体数据和典型案例可推断其政策执行效果与全县趋势一致[5]。

2.2. 研究方法框架

2.2.1. 混合研究设计的理论依据

本研究采用定量主导、质性补充的混合研究方法,旨在通过数据多元性提升研究效度与解释深度。其理论依据是,第一结构化问卷调查可获取大样本数据,确保统计结果的代表性和普适性;而深度访谈能揭示牧民对政策的深层认知与情感逻辑,弥补定量数据对“人本经验”的忽视。第二定量分析可识别变量间的统计关联(如补偿收入与满意度的负相关),质性数据则能解释其内在机制(如牧民对“补偿不足”的具体归因),二者结合可增强结论的稳健性。第三牧民满意度受经济、生态、文化等多维因素影响,单一方法难以全面捕捉其复杂性。混合设计通过“先定量发现规律,后质性阐释因果”的路径,更契合本研究对“政策—生计—生态”系统机制的探索目标[12,13]。

2.2.2. 数据收集流程

本研究采用定量主导、质性补充的混合研究方法,以结构化问卷调查为核心工具获取大样本数据,辅以深度访谈深化对关键变量的解释,旨在通过实证分析揭示牧民政策满意度的驱动机制。具体过程如下:

(1) 定量数据采集:结构化问卷调查

①抽样方法与样本选择

基于研究区域地理特征与牧户分布特点,采用分层随机抽样法提升样本代表性。分层依据是将峨堡镇4个行政村(峨堡村、白石崖村、黄草沟村、芒扎村)作为一级抽样单元,按草场类型(禁牧区、草畜平衡区)划分二级单元;样本量分配根据各村牧户比例,随机抽取300户牧户,确保各层级样本占比与总体分布一致(抽样误差控制在 $\pm 5\%$)。

②问卷设计与变量测量

问卷以李克特五级量表为核心测量工具，分为四个模块：个人特征：性别、年龄、文化程度（小学以下至大专及以上五级编码）；家庭经济：草场面积、养殖规模、家庭收入、补偿金额（对数化处理）；政策感知：生态恢复评价（1=严重退化至5=显著改善）、监管严格程度（1=无检查至5=非常严格）；满意度评价：政策满意度（1=非常不满意至5=非常满意）为主因变量。所有题项通过预调研（ $n=30$ ）进行信效度检验（Cronbach's $\alpha=0.81$, KMO=0.78），确保量表内部一致性。

③数据收集与质量控制

采用藏汉双语问卷，通过入户面访逐题宣读并记录答案，避免自填偏差；设置反向题与交叉验证项（如“补偿金额”与“家庭收入”匹配性检验），剔除无效问卷12份，最终有效样本288份（有效率96%）；定类变量（如性别）转换为哑变量，定序变量（如文化程度）保留等级结构，连续变量（如收入）取自然对数以降低异方差。

（2）质性数据补充：半结构化访谈

在定量分析基础上，选取极端案例（满意度最高/最低牧户）与典型群体（借贷家庭、高龄牧民）共10人进行深度访谈，目标通过开放式提问（如“您认为补偿标准是否合理？”）探查“补偿收入负向显著”（ $\beta=-0.390$ ）的微观动因；追问“生态恢复感知滞后”（均值1.83）与“鼠害归因”（访谈占比70%）的关联逻辑；记录牧民对“轮牧承诺未兑现”的具体叙述，完善“政策信任度下降”变量的操作化定义。

访谈全程录音并转译为文字，采用Nvivo 12进行主题编码，提取“经济压力”“监管公平性”“生态认知”等核心范畴，与定量结果形成三角互证。

2.2.3. 数据分析策略

（1）定量模型构建

因变量“政策满意度”为五级定序变量（1=非常不满意至5=非常满意），有序Logit模型通过累积概率函数（Cumulative Logit Function）处理此类数据，避免将定序变量简化为连续或名义变量导致的信息偏误。

因分类的依据与模型适配性，定类变量需转化为哑变量（如性别以女性为参照组），避免引入虚假顺序。定序变量采用累积Logit模型，假设自变量对累积概率的影响一致（平行性检验通过）。定比变量对数化处理减少异方差，同时提高模型解释力（如家庭收入对数反映边际效用递减）。通过分类明确变量属性，确保模型假设（如线性、独立性）的合理性，并为政策优化提供差异化建议（例如：定类变量指向群体针对性措施，定比变量需调整补偿梯度）。

模型通过平行线检验多元有序回归模型中自变量的系数在不同类别的因变量之间保持一致性表明该模型适用于多元有序数据的分析，且能够提供一致且可靠的估计。在进行有序Logit分析之前，对各个解释变量进行多重共线性检验，各个解释变量之间的方差膨胀因子都小于10不存在共线性问题。模型的表达式如下：

$$P(Y = j|x_i) = \frac{1}{1+\exp(-i)} = \frac{1}{1+\exp(-(\alpha+\beta x_i))}, i = 1, 2, \dots, m \quad (1)$$

$$\text{Logit}(P_j) = \ln\left[\frac{P(y \leq j)}{1-P(y \leq j)}\right] = \alpha_j + \beta x + \varepsilon \quad (2)$$

$$P_j = P(Y = j), j = 1, 2, 3, 4, 5 \quad (3)$$

（1）式为模型的logistic分布，其中，Y代表牧民政策满意程度， x_i 表示影响牧民政策满意度的第i个因素（ $i=1,2,\dots,m$ ），m是影响因素的个数。

（2）式为logistic分布的累计模型，其中， $P(Y=j)$ 为牧民政策满意度为1、2、3、4、5的概率， α_j 式模型的截距； β 式对应的回归系数， ε 表示误差项，其代表了在模型之外会影响满意度的因素。

（3）式表示了满意度不同时事件发生的条件概率

2.3. 主要变量及其描述性统计

本研究探究牧民对于禁牧补偿政策满意度的影响因素，使用调查问卷的数据，因变量中存在定类变量、定序变量和定比变量所以选择采用SPSS统计软件建立多元有序Logit模型。以牧民对禁牧奖补政策的满意度（Y）为因变量，采用李克特五级量表（1=非常不满意，5=非常满意）衡量。该变量的选择基于政策满意度作为政策执行效果的核心反馈指标，能够直观反映牧民对经济补偿、生态恢复效果及政策执行过程的综合感受。自变量分类为定类、定序、定比变量，从个人特征、家庭特征和政策实施与感知三个方面设置14个指标。

为了方便模型构建，将指标进行赋值，指标的含义如下表1所示：

表1 变量赋值情况

变量名称	变量赋值
政策满意度Y	1=非常不满意；2=比较不满意；3=一般满意；4=比较满意；5=非常满意
定类变量	
性别 X_1	1=女性，2=男性
借贷情况 X_6	1=无借贷，2=有借贷
是否参与畜牧业技术培训 X_9	1=否，2=是
定比变量	
家庭人数 X_4	家庭实际人数（人）
家庭收入 X_5	2023年家庭实际全部收入（元，对数化处理）
年龄 X_2	受访者实际年龄（周岁）
草场经营面积 X_7	2023年家庭实际经营草场面积（ hm^2 ，对数化处理）
养殖规模 X_8	2023年末家庭牲畜养殖数量（羊单位，对数化处理）
补偿收入 X_{10}	2023年末家庭补偿收入实际金额（元，对数化处理）
定序变量	
文化程度 X_3	1=小学以下；2=小学；3=初中；4=高中或中专；5=大专及以上
草原生态恢复情况 X_{11}	1=退化严重；2=轻微退化；3=未发生改变；4=轻微改善；5=改善很多
监督严格程度 X_{12}	1=不检查；2=不严格；3=一般；4=严格；5=非常严格
牧民对于草原保护态度 X_{13}	1=非常不积极；2=不太积极；3=一般；4=比较积极；5=非常积极
牧民对于生活满意程度 X_{14}	1=非常不满意；2=不太满意；3=一般满意；4=比较满意；5=非常满意

对构建模型的变量进行描述性统计，得出平均值、标准差、最大值和最小值并整理成下表2。其中受访者多数为男性，年龄较大，平均年龄为47.10岁，文化程度在小学和初中之间，这说明牧区的劳动力水平和受教育水平较低，受访者家庭人数众多，平均人数为4.53人，符合少数民族家庭生育特点以中国农村的家庭结构。300个受访样本放牧规模平均为230.45 hm^2 ，草场经营面积平均为45.70 hm^2 ，大多数家庭存在借贷情况，愿因为放牧投资大、资金回流周期长，使得牧民家庭需要依赖贷款维持家庭经营运转。在补偿收入方面，收入均值为4720，而家庭收入差异明显，最大值为98000，最小值为10000，这与户间人口差异以及草场资源差异有关。而在感知方面，大多数牧民认为监督严格程度较高，均值为3.46，目前牧民对于生活满意度的评价介于不太满意和一般满意之间。

表2 变量的描述性统计表

变量名称	最小值	最大值	均值	标准差
政策满意度Y	1	5	1.74	0.99
性别 X_1	-	-	-	-
借贷情况 X_6	-	-	-	-
是否参与畜牧业技术培训 X_9	-	-	-	-
家庭人数 X_4	1	8	4.53	4.53
家庭收入 X_5	10000	98000	25478.31	123341.3
年龄 X_2	20	62	47.10	22.56
草场经营面积 X_7	13	66	45.70	0.51
养殖规模 X_8	100	650	230.45	0.91
补偿收入 X_{10}	4232	8000	4740	1.25
文化程度 X_3	1	5	1.52	1.12
草原生态恢复情况 X_{11}	1	5	1.83	0.96
监督严格程度 X_{12}	1	5	3.46	0.81
牧民对于草原保护态度 X_{13}	1	5	1.78	0.84
牧民对于生活满意程度 X_{14}	1	5	2.23	1.03

3. 禁牧奖补政策满意度的影响机制分析

3.1. 牧民政策满意度的分布特征

下表3所示，受访村民对禁牧补偿政策的满意度普遍较低，牧民满意度均值仅为1.74，处于非常不满意和比较不满意之间。其中对禁牧补偿政策持满意态度（包括一般满意、比较满意、非常满意）的牧民占全体的17.7%。82.3%的受访者持负面态度，显著低于甘肃天祝（满意度3.42/5）和内蒙古（50%-70%）的研究结果[1,8,11]。

表3 牧民对于禁牧补偿政策满意度统计表

满意的程度	非常不满意	比较不满意	一般满意	比较满意	非常满意
频数	143	103	41	11	1
百分比	47.7%	34.3%	13.7%	3.7%	0.3%

3.2. 政策满意度影响因素的回归结果解析

在Logit模型中，牧民政策满意度为被解释变量，个人特征、家庭特征与政策实施与感知三个方面14个指标作为解释变量，结果如下表4所示。

表4 模型回归结果表

变量名称	系数	标准误差	P值
性别 X_1	-0.173	0.347	0.617
年龄 X_2	0.006	0.005	0.249
文化程度 X_3	0.624	0.128	0.000
家庭人数 X_4	0.006	0.026	0.824
家庭收入 X_5	-0.088	0.101	0.387
借贷情况 X_6	-1.443	0.369	0.000
草场经营面积 X_7	-0.490	0.253	0.053
养殖规模 X_8	0.264	0.144	0.066
是否参与畜牧业技术培训 X_9	0.639	0.336	0.057
补偿收入 X_{10}	-0.390	0.12	0.001
草原生态恢复情况 X_{11}	0.623	0.162	0.000
监督严格程度 X_{12}	-0.182	0.182	0.317
牧民对于草原保护态度 X_{13}	1.546	0.228	0.000
牧民对于生活满意程度 X_{14}	0.123	0.171	0.473

从表中得出，文化程度、借贷情况、补偿收入、草原生态恢复情况、牧民对于草原保护态度5个变量在5%的显著性水平下通过显著性水平检验。其中文化程度、草原生态恢复情况、牧民对于草原保护态度正向影响牧民对于禁牧政策补偿收入的满意度，借贷情况、补偿收入负面影响牧民对于禁牧政策补偿收入的满意度。

文化程度通过5%的显著性水平检验，系数为0.624，说明文化程度水平越高，政策满意度越高。原因之一是文化程度越高的人通常具有更强的理解能力和信息获取能力，他们能够更清晰地认知和理解政策的内容和目的。原因之二为文化程度越高的人非牧业就业能力更强，相比于文化程度低的牧民他们能够获得多样的就业机会，从而就业待遇和收入更高，对放牧的依赖程度更低，从而参与到草原生态保护中去。

草原生态恢复情况、牧民对于草原保护态度通过5%显著性水平检验，系数均为正值，分别为0.623和1.536，与政策满意度成正向关系。草原生态恢复情况与政策满意度呈正向关系，原因是生态恢复带来了可见的积极效果，如草原植被恢复、土壤侵蚀减少和水源保护等。这些生态改善不仅提升了草原的自然景观，也直接改善了牧民的生产条件，促进了牧业的可持续发展。牧民对于草原保护态度与政策满意度的正相关性表明，当牧民具有较高的环境保护意识时，他们更倾向于支持和认可政府的生态保护政策。这是因为具有较强保护意识的牧民能够更深刻地理解和认同生态保护的重要性和长期效益，从而对政策表现出更高的支持度和满意度。

政策有效促进了草原生态恢复，牧民能够亲身感受到生态改善带来的好处时，他们对政策执行的认可度也会随之提高。这种政策执行效果的认同不仅增强了牧民对政府的信任，还提升了他们对未来政策的期待和支持。

借贷情况和补偿收入通过5%显著性水平检验，模型结果表示系数均为负，分别为-1.443和-0.390，表明两者与政策满意度呈反向关系，借贷情况与政策满意度呈负相关，原因是借贷增加了个体的经济压力和心理负担。借贷者感到经济上的不稳定和不安全感，这会降低他们对政策的信任和支持，因为他们可能认为现行政策未能有效缓解其财务困境或提供足够的经济保障。补偿收入系数为负，表明即使有补偿，受访者对政策的满意度仍可能较低。这是因为补偿金额不足以弥补政策实施所带来的实际损失或影响，从而导致个体的不满。此外，如果补偿分配不公平或者未能覆盖实际需要的群体，也会引发负面情绪，降低政策满意度。

3.3. 关键变量的交互效应与质性验证

另外，在此次调研中将影响显著的变量“草原生态恢复情况”、“政策态度”与政策满意度做交互表。在交互表中可发现政策态度和满意度、草原恢复情况与满意度呈正相关，81%的牧民对政策不满意态度也不积极，74.5%的牧民觉得草原没有恢复且严重退化对政策也是持非常不积极的态度。交互为表5和表6如下：

表5 政策态度与政策满意度交互表

政策满意度	政策态度					Total
	非常不积极	不太积极	一般积极	比较积极	非常积极	
非常不满意	11478.1 %	2416.4 %	85.5 %	00 %	00 %	146100 %
比较不满意	1817.5 %	7471.8 %	87.8 %	32.9 %	00 %	103100 %
一般不满意	12.3 %	1125.6 %	2558.1 %	614 %	00 %	43100 %
比较满意	00 %	323.1 %	646.2 %	323.1 %	17.7 %	13100 %
非常满意	1100 %	00 %	00 %	00 %	00 %	1100 %
Total	13443.8 %	11236.6 %	4715.4 %	123.9 %	10.3 %	306100 %

$\chi^2=256.733 \cdot df=16 \cdot \text{Cramer's } V=0.458 \cdot \text{Fisher's } p=0.000$

表6 草原恢复情况与政策满意度交互表

政策满意度	草原恢复情况					Total
	严重退化	轻微退化	未发生变化	轻微改善	改善很多	
非常不满意	10269.9 %	2617.8 %	1611 %	21.4 %	00 %	146100 %
比较不满意	2221.4 %	7370.9 %	11 %	65.8 %	11 %	103100 %
一般不满意	1227.9 %	1125.6 %	511.6 %	1534.9 %	00 %	43100 %
比较满意	17.7 %	646.2 %	00 %	538.5 %	17.7 %	13100 %
非常满意	00 %	00 %	1100 %	00 %	00 %	1100 %
Total	13744.8 %	11637.9 %	237.5 %	289.2 %	20.7 %	306100 %

$\chi^2=174.807 \cdot df=16 \cdot \text{Cramer's } V=0.378 \cdot \text{Fisher's } p=0.000$

在对当地牧民的访谈资料中可了解到：起初牧民对与禁牧政策持积极态度，禁牧起初基层政府在宣讲中提到禁牧不会一直持续而是适当进行“轮牧”（三年禁牧后可放牧一年或五年禁牧可放牧两年）但从2011年开始禁牧到现在没有实施“轮牧”牧民渐渐失去积极性，对政策产生失望而不满意。

在访谈中多数牧民还表示禁牧监管严格，但仍有偷牧的情况。这种情况长此以往导致遵守禁牧政策的牧民的不满，他们认为草原生态没有恢复而且严重退化是因为偷牧造成的,因此对政策不满意。在讨论偷牧与生态矛盾时，牧民C直言：“检查的人一来，大家都把牛羊藏到山沟里。那些偷偷放牧的人占了便宜，我们老实遵守的只能保持务实本分。草场越来越差，根本不是禁牧能解决的！”（访谈对象：黄草沟村牧民C，2024年8月）此内容揭示了监管漏洞对公平性的冲击，与周升强等提出的“柔性管理缺失”问题呼应。

对政策的不满意的原因还有高原鼠兔和高原鼯鼠的危害，牧民认为夏季牧场严重退化是因为高原鼠兔和高原鼯鼠造成的，因为缺乏人类和牲畜活动高原鼠兔和高原鼯鼠大量繁殖啃食草皮破坏土地，导致草场严重退化或没有变化。这进一步凸显政策设计的局限性：“禁牧后没人管鼠兔，它们把草根全啃了。政府光罚我们不放牧，却不解决鼠害，这叫保护草原吗？”（访谈对象：白石崖村牧民D，2024年8月）

此为探究显著变量（草原生态恢复、政策态度）对满意度的协同影响，本研究通过卡方检验与深度访谈进行交互分析。结果显示：政策态度与满意度的正向强化：81%对政策持消极态度的牧民同时表达“非常不满意”（见表5），访谈中牧民普遍反映“政策承诺未兑现”（如轮牧规划落空）是态度消极的主因。例如，牧民B直言：“禁牧三年后仍无法轮牧，我们就像被欺骗了一样。”（访谈记录，2024年8月）

生态恢复感知的归因偏差：74.5%认为草场“严重退化”的牧民将责任归咎于鼠害而非政策失效（见表6）。质性数据进一步揭示，牧民对“禁牧—生态”因果链的认知受限于自然干预措施的缺失。如牧民D指出：“政府只禁牧不灭鼠，草场反而更差了。”（访谈记录，2024年8月）

上述发现表明，政策满意度不仅受经济补偿驱动，更与牧民对“政策弹性”和“生态综合治理”的期待密切相关。这种“政策承诺—生态反馈”的断裂，凸显了单一经济补偿机制的局限性，需通过差异补偿机制与生态综合治理加以优化

4. 总结与讨论

本研究以青海省祁连县峨堡镇为典型案例，综合运用问卷调查、深度访谈与多元有序Logit模型，系统分析了祁连县峨堡镇牧民对禁牧奖补政策满意度的关键影响因素。研究聚焦政策实施中“经济补偿—生态恢复—牧民生计”的协同矛盾，旨在揭示牧民低满意度背后的深层机制。实证结果表明，牧民整体满意度均值仅为1.74（五级量表），82.3%的受访者对政策持负面态度，显著低于甘肃天祝（3.42/5）和内蒙古（50%-70%满意度）等区域。

研究发现文化程度（ $\beta=0.624$, $p<0.01$ ）与生态保护态度（ $\beta=1.536$, $p<0.01$ ）显著正向影响满意度，而借贷压力（ $\beta=-1.443$, $p<0.01$ ）与补偿收入不足（ $\beta=-0.390$, $p<0.01$ ）为主要抑制因素；区域特殊性导致政策效果分化，高海拔环境加剧补偿标准与生计需求的脱节（禁牧补助7.5元/亩，家庭年均收入仅2.55万元），且政策承诺（如轮牧）长期未兑现而存在未达预期差异的认知；牧民对生态退化的归因偏离政策预期，将草场退化归咎于鼠害而非禁牧政策（ $\chi^2=174.807$, $p<0.01$ ）。通过整合定量分析与质性访谈，首次提出“政策弹性缺失—生态治理断层—生计转型阻滞”的复合矛盾框架，为优化高寒牧区生态补偿机制提供了理论支撑与实践路径。

本研究的结果与既有文献形成三点对话与突破。其一，经济补偿机制的局限性，现有研究普遍指出“一刀切”补偿标准是牧民不满的主因，但本研究进一步揭示，高海拔区域因牧草生长周期长、生态修复成本高，补偿缺口较其他牧区扩大30%-50%（如禁牧后牦牛养殖损失年均达1.2万元）。这与国际经验中“差异化补偿”的必要性高度契合。其二，政策认知与执行效能的区域异质性。与玛曲县牧民因生态改善提升满意度不同，峨堡镇牧民将生态退化归因于鼠害泛滥（访谈占比70%），凸显政策设计中“自然—人为”因素协同治理的缺失。这一发现挑战了现有研究对“政策—生态”线性关系的假设，提示需引入复杂系统视角。其三，非经济因素的调节作用。尽管既有文献关注文化程度与生计多样性，但相对较少。本研究首次量化了牧民对政策抵触的隐性影响：大部分的牧民对禁牧持有“消极”的态度，且这一观念与低教育水平（小学以下占比68%）显著相关（ $r=0.43$, $p<0.05$ ）[14,16]。

基于研究发现与局限，未来研究与政策优化可从以下维度深化：第一，构建差异化补偿机制，动态调整标准：依据草原类型（如高山草甸与荒漠草原）、海拔梯度与生态脆弱性，建立“基础补偿+区域系数”浮动模型。建议将高寒区禁牧补助提高至10-12元/亩，并引入CPI联动机制，确保补偿与牧民实际损失同步。强化政策弹性：推行“禁牧—轮牧”周期化管理，例如“三年禁牧+一年轮牧”模式，并通过区块链技术实现草场使用权的透明化分配，缓解牧民相对剥夺感。第二，完善生态综合治理体系，整合自然—人为干预：设立专项基金支持鼠害生物防治（如引入赤狐等天敌）与草种改良工程，同时建立牧民参与的“生态管护员”制度，将30%的补偿资金转化为管护绩效奖励（借鉴澳大利亚“土地关爱计划”）。客观监测与宣传：联合科研机构定期发布草原生态监测报告（如NDVI、土壤有机质含量），并通过牧民易于接受的媒介（如藏语广播、社区宣讲会）传递生态恢复进展，重塑“政策—生态”信任纽带。第三，推动牧民生计系统转型，职业教育与产业扶持：依托祁连山国家公园品牌，开发“游牧文化研学”“藏羊乳制品加工”等特色产业，并联合职业院校开设双语技能培训（如旅游服务、电商运营），降低牧民对传统放牧的依赖。金融支持与风险缓释：设立“禁牧转型专项贷款”，提供3%-5%的低息信贷，同时引入天气指数保险，对冲禁牧后自然灾害导致的收入波动。第四，深化跨学科研究与政策评估，长期追踪数据库建设：建立涵盖经济、生态与社会指标的牧民政策满意度动态数据库，重点关注禁牧周期超过10年的家庭生计韧性变化。微观异质性分析：在县域内开展多镇比较研究（如对比峨堡镇与默勒镇），结合遥感技术与人类学田野调查，解析政策效果的微观驱动机制[6,15,17]。

综上所述，建议通过“精准补偿—系统治理—多元生计”的三维协同策略，方能更为全面且系统地解决高寒牧区生态保护与牧民生计的对立困局，为我国草原可持续管理与牧区发展提供可献策、可推广的“祁连经验”。

致谢

本研究顺利完成,首先衷心感谢章志敏老师,其在论文选题、理论框架构建及研究设计中的悉心指导与宝贵建议,以严谨治学态度和深刻学术洞察力,为研究指明方向、夯实基础。特别感谢旦却加老师,在田野调查阶段提供全方位支持与持续精神鼓励,是本研究得以推进的重要支撑。感谢合作伙伴陈列尖措等,在数据收集、问卷录入与初步分析中付出的辛勤劳动与智慧,团队协作有效克服了研究困难。

最深敬意献给祁连县峨堡镇所有受访牧民:感谢你们热情接纳、真诚分享,你们耐心作答、坦诚讲述的经历与心声,为本研究提供了最真实宝贵的一手资料;你们的生存智慧、对草原的情感及政策环境下的韧性,构成了研究的核心灵魂。

谨以此文,向所有关心草原生态与牧民生计的人们,致以诚挚谢意。

参考文献

- [1] 宋策,周黎.国内草原生态补奖政策的文献综述[J].内蒙古统计,2021, No.209(5): 28-31.
- [2] XIA, C.; ZHOU, L.; WANG, Y.; PEI, X. Tibetan Herders' Life Satisfaction and Determinants under the Pastureland Rehabilitation Program: A Case Study of Maduo County, China. Sustainability 2022, 14, 23-81.
- [3] 陈霏璐,李敏,冀昊,姚岚,晋蓓.草原生态补奖政策背景下牧户生计脆弱性评价及其影响因素研究[J].中国草地学报,2022, 44(8): 86-95.
- [4] 刘利娟,陈海滨,邵砾群.草原补奖是否促进了牧户增收与收入多样化?—基于青海省微观调研数据[J].干旱区资源与环境, 2023, 37(3): 42-47.
- [5] 刘民兰,赵洪民,邵梅,等.祁连山国家公园草原补奖政策实施效益评估[J].中国沙漠,2023, 43(6): 40-50.
- [6] 许单云,宁攸凉,谢和生,何友均.发达国家草原生态补偿的国际经验与启示[J].中国农业资源与区划,2022, 43(12): 46-56.
- [7] 王成燕,赵玲,海南藏族自治州牧民对草原生态奖补政策的满意度及其影响因素分析[J].南方农业,2023, 17(3): 36-40.
- [8] 马忠业.肃南县实施草原补奖机制与草原生态修复问题 and 对策[J].绿色科技,2020(22): 145-146.
- [9] 何小凤,赵雪雁.高寒牧区牧民对草原生态保护补助奖励政策的满意度及影响因素[J].中国水土保持,2021, No.476(11): 41-45.
- [10] 蒋振,高雅罕,靳乐山.牧户的草原生态补偿政策满意度与支持度—基于CSI框架和SEM的检验[J].生态学报,2024, v.44(1): 196-208.
- [11] 陈强强,张佩琳,吴茜.牧民对休牧、禁牧政策的响应分析—以玛曲县为例[J].草原与草坪,2023, v.43(3): 138-145.
- [12] 张静,王微,周蕾.基于多元有序Logistic模型的草原生态保护补助奖励政策影响因素分析—以宁夏为例宁夏农林科技,2021,62(7): 51-56.
- [13] 董丽华,冯利盈,罗秀婷,等.草原生态保护补助奖励政策实施效果评价—基于宁夏牧区农户的实证调查[J].生态经济,2019, 35(3): 212-215.
- [14] 岳璐璐,马瑛,郭迪.草原生态保护补助奖励政策满意度及影响因素研究[J].青海农技推广,2019(1): 52-57, 62.
- [15] 路冠军,刘永功.草原生态奖补政策实施效应—基于政治社会学视角的实证分析[J].干旱区资源与环境,2015, 29(7): 29-32.
- [16] 刘阳.草原生态保护补助奖励政策分析—以新疆新源县草原生态补偿情况为例[J].生态民族学评论,2024(1): 202-213.
- [17] 赵晓园,高启杰,黄圣男,王国刚.组态视角下草原生态补奖政策满意度提升路径研究—基于藏北地区的实证分析[J].四川农业大学学报,2023, 41(4): 737-745.