

# 鄂尔多斯市草原高效保护利用模式研究与推广

余永崇<sup>1</sup> 乔建江<sup>1</sup> 张扬<sup>2</sup> 李锦波<sup>1</sup>

**摘要**：构建符合现代化发展的牧区草原高效保护利用模式，是我国生态文明建设和全面建成小康社会进程中的一项重大课题，也是亟待解决的现实问题。本文以鄂尔多斯市草原保护利用模式为研究对象，全面阐述全市草原保护与利用现状，认真梳理当前存在问题，总结形成具有重大复制和推广价值的鄂尔多斯草原高效保护利用模式。

**关键词**：鄂尔多斯市 草原 高效保护利用 模式

## 一、鄂尔多斯市草原保护与利用现状

近年来，鄂尔多斯市深入贯彻习近平生态文明思想，全面加强生态系统治理和草原高效保护利用，全市草原“三化”问题得到有效治理，沙化和荒漠化土地面积持续减少，库不齐沙漠治理率达到25%，基本趋于稳定；毛乌素沙地治理率达到70%，沙害基本消失。全市草原植被盖度、高度、牧草产量以及物种多样性等生态指标都有较大提升，与2011年相比，2017年全市草原植被盖度提高9.7个百分点，每公顷干草产量增加了90.4公斤，全市草原生态环境实现持续好转。积极推进畜牧业改革发展，突破封闭僵化的畜牧业家庭经营系统，整合全市分散牧户资源，实行规模化经营，推动畜牧业向质量效益型转变。加大产业合作化、组织化经营力度，坚持以产业化拉动草原生态建设，

逐渐探索出一条实施生态建设产业化、发展生态绿色经济、逆向拉动生态快速恢复建设的新路径。积极促进种养业、畜产品加工业、生态旅游业等产业联动发展，推动构建开放型产业系统，逐步建立龙头企业与农牧民紧密型利益联结机制。2017年，全市各类农牧民专业合作社累计达到5650家，市级以上产业化龙头企业达到328家，全市紧密型农企利益联结比例达47%。积极推动“三化”互动和城乡联动，以统筹城乡发展为契机，全面改善农村牧区生产生活条件，加快农村牧区人口向城镇和非农产业有序转移，推动农村牧区公共事业蓬勃发展和农牧民生活改善，全市农牧业生产总值由2011年的140.9亿元增长到2017年的188.3亿元，增长了33.5%；全市农村牧区常住居民人均可支配收入由2011年的9505元增加到2017年的16729元，增长了76%，实现了农村牧区经济、生态和社会

效益的共赢。严格执行禁牧、休牧、划区轮牧及草畜平衡制度，严厉打击非法开垦、破坏草原野生植物资源等行为，通过工业反哺支撑生态建设，通过“以种促养”缓解生态压力，使天然草原得到休养生息，促进牧区生态得以恢复，推动草原保护利用向良性循环持续发展。

总体来说，鄂尔多斯市实施天然草原保护、退牧还草等生态建设工程，建立完善了基本草原保护、草畜平衡、禁牧休牧轮牧等制度，草原生态状况呈现区域性好转，草原保护利用取得明显成效。但受历史、现实、自然、人为等因素影响，在草原保护利用方面还存在一些突出问题，主要表现在以下几个方面：

一是草原基础设施建设投入不足。与国家“三农三牧”的投入力度相比，各级政府对“三农三牧”的投入和扶持力度还不小，特别是对草原基础设施建设投入不足，投入大部分用于草原

灭虫、灭鼠、畜禽的防疫、退牧还草饲草料补贴等，用于扶持牧业生产的资金较少，牧民与农民享受的政策补贴也差距较大。

二是草原生态压力不断增加。随着人民群众生活水平的不断提高，市场对优质畜牧产品的需求快速增长以及草原牧区工业化、城镇化快速推进，全市广大草原的生态环境形势仍然严峻，矿藏开采和工程建设征占用草原现象日益增多，畜产品产量大幅增加和征占给草原生态带来极大压力，未来草地面积和质量下降不可避免。

三是牧民非经营性收入较少。鄂尔多斯市牧区牧民主要收入来自畜牧业经营收入。受语言和生产技能等因素限制，牧民从事其他行业的工资性收入较少，收入结构单一。2017年，牧区牧民畜牧业收入占总收入达到52.9%。牧民经营性收入比重过高易使牧民过度依赖畜牧业，收入波动幅度较大，易形成“饲养量增加——草场退化——收入降低——饲养量增加”的恶性循环。

四是农牧民合作社带动作用不强。多数农牧民合作社管理体制不健全，内部控制机制薄弱，运作和管理随意性较大，加之合作社与社员之间联系不够紧密，没有形成真正的利益共同体，社员受益较小。多数合作社之间缺乏必要的再联合，参与市场竞争和抵御市

场风险的能力较弱，不能充分发挥其带动作用。同时，合作社在标准化生产、产品深加工、市场开拓等方面很少涉足，很难适应越来越激烈的市场竞争。

五是畜牧业供给侧改革还需深入推进。发达国家经验显示，减轻草原压力，关键要大力发展人工种植饲草料。当前，鄂尔多斯市栽培草地面积占天然草地面积远低于10%，有很大发展空间。在产业发展方面，全市农牧业产业化经营层次低，存在农畜产品加工企业规模较小、产业链条短、初级产品与精深加工产品比例失衡、产品附加值低等问题。在农畜产品质量安全监管方面，市旗乡三级监管体系还不健全，特别是乡镇一级监管机构不健全，全市有五分之二的苏木乡镇中没有成立相应监管机构。

## 二、新时代下加强鄂尔多斯草原高效保护利用的建议

今后一个时期，鄂尔多斯市要重点围绕促进牧民增收、减轻草原压力、提升畜牧业效率等方面，加快推进草原生态文明建设，切实推动草原高效保护利用。

(一) 科学实行禁牧休牧与草畜平衡制度，不断优化草牧业发展格局

一是禁牧可以迅速恢复草原植被，效果显著，但长期禁牧也有许多弊端，如优良牧草比重

减少、土壤活性下降、牛羊生长习性受到抑制、养殖成本增大等。建议根据资源禀赋、生态现状、生产需要进行功能区划分，宜封则封，宜牧则牧，不搞“一刀切”。逐步推行季节性和区域性放牧，合理利用草原资源，实现草原资源可持续发展管理。二是不断优化产业发展规划，各旗区按照草原保护建设情况和经济发展要求，调整更新“三区”规划，将生态治理情况良好、生态功能已经恢复的限制开发区适当调整为优化开发区，合理安排和实施“三区”建设，打开产业发展空间。三是积极推进草牧业供给侧改革，加快农牧交错带结构调整，在沿黄河、无定河流域推行“种养结合”的草地农业发展模式，通过大力发展草地农业生产和栽培草地，推动将该区域建成草原区的饲草保障基地、牧区家畜的育肥基地和农区秸秆的吸纳转化基地，从而减轻牧区草原压力，满足家畜需求。

(二) 强化发展基础体系建设，打造畜牧业全产业链条

一是尽快完成草原确权工作，为牧区剩余人口转移和草牧场流转打好基础。不断创新和完善草牧场流转机制，使之与投资大、回报慢的畜牧业生产规律相适应。通过鼓励企业加大生态建设投入、推动种养结合等制度设计为恢复草原生产力创造条件。二是积极创新产业发展方式，加快建立畜牧业、工业、旅游业联

动发展链条，兴办畜产品深加工企业，促进牧区旅游业发展。推动以工业和旅游业发展带动牧区城镇化进程，以城镇化助推畜牧业及生态建设，带动牧户获取加工流通环节附加值及三产增加值。推动整合牧户资源规模经营，通过合作经营降低交易费用，提高产业收益，保障牧民收入持续增长。三是拓展延伸畜牧业产业链，针对发展短板，重点推进冷链物流的空间布局和建设运营，将全国的需求信息和遍布各地区的连锁经营网络联结起来，推动产业向专业化和价值链高端延伸。

（三）强化农牧民与企业深度合作，拓宽农牧民增收渠道

一是大力发展草产业、“牧家乐”等与牧民文化传统息息相关的产业，改变以往牧户单纯依靠增加存栏牲畜数量实现增收的状况，以规模经营提高效益，以农牧户和企业紧密合作降低牧民生产成本，增加牧民收入。二是积极引导龙头企业和牧户在平等、自愿、互利的前提下开展合作，推行契约式保障金制度，大力发挥中介组织和专业合作社的桥梁作用，由中介组织或专业合作社代表企业向牧户提供生产资料、技术和信息服务，并及时缴纳一定数额履约保证金，实行“订单养殖、合同收购”，促使企业和牧户的利益联结关系更为紧密，实现两者利益有效对接。三是引导牧户用草地等生产

要素入股，成立牧民股份专业合作组织，由牧户向股份专业合作组织缴纳保证金，股份专业合作组织以总体股份入股企业，与企业建立“风险共担、利益共享”的紧密型联结关系，按股分红，促使牧户与企业实现平等合作，结成真正的利益共同体。四是推动龙头企业、合作社、种养殖大户之间建立产、加、销多方面的利益连接机制，引导参与双方或多方的第二次、第三次利益再分配机制，强化农牧民与企业深度合作。

（四）抓紧构建新型智慧产业模式，培育现代畜牧业发展新优势

一是推进牧区电商建设，要逐步培养牧民利用电商发展生产、改善生活的意识，通过多举措吸引各类人才在牧区开展电商创业。积极开辟畜牧产品销售新渠道，加快在空港、高新等园区建设电子商务聚集区，进一步加强与阿里巴巴、京东等电子商务公司合作，借助淘宝、京东·鄂尔多斯馆等平台，鼓励引导中小微企业开展羊绒制品、农畜产品和民族文化用品等的网络直销。二是积极推行“互联网+智慧牧场”模式，通过在牧场安装卫星定位跟踪系统，配置实时气象站、自动饮水系统、自动放羊系统、全景监控系统，为牧场主、消费者、监管部门等提供视频数据服务。加快协助牧户对放牧、饲喂、饮水等全过程设施进

行智能化改造。加快建设畜牧业大数据库和全市数字化草原一体监控平台、畜产品质量安全检验检测追溯体系，提高产业发展效率。三是打造鄂尔多斯“羊”“草”指数，加快建立起具有鄂尔多斯特色、能够引领“羊”“草”价格“风向标”的指数框架，逐步打造鄂尔多斯羊肉羊绒产业和草牧业的价格指数体系，为鄂尔多斯市乃至自治区宏观调控羊、草产业等绿色优势畜牧业提供参考依据，培育鄂尔多斯“羊”产业和“草牧业”品牌知名度。

（五）进一步加大对草原牧区投入力度

由财政安排增量资金，进一步提高禁牧补助和草畜平衡奖励标准。加大绩效评价奖励资金投入，对成效显著的地区给予资金奖励，用于草原生态保护和牧区生产方式转型升级。调整完善半农半牧区政补奖资金，加强半农半牧区草原生态建设，构建和强化中国北方生态安全屏障。通过教育和科技投入既实现牲畜良种化、饲养科学化，解决草畜矛盾；又广泛运用先进技术治理草原沙化、退化，强化生态监管，推进草原生态文明建设。

三、鄂尔多斯草原高效保护利用模式总结及推广

鄂尔多斯草原保护利用可总

结为制度创新与技术创新协同驱动的美丽与发展双赢模式。制度创新为鄂尔多斯草原高效保护利用规定了方向，技术创新为其提供技术支持，二者协调共生、互相促进，共同构成了鄂尔多斯草原高效保护利用模式的内核。

#### （一）制度创新方面

一是进一步完善了草原家庭承包责任制，出台草原生态保护补助奖励政策实施方案等系列政策法规，明确草原保护利用主体，有效解决了各相关主体的责、权、利问题，从政策上调动全社会参与草原生态建设保护的主动性和积极性。二是提出鄂尔多斯农牧业发展“三区”规划，有效界定了草原资源开发利用范围；构建起国

家、自治区、盟市“三级”绿色矿山管理机制，进一步规范草原保护、利用和建设行为，推动草原资源永续利用。三是制定禁牧休牧划区轮牧及草畜平衡暂行规定及监督管理办法，科学统筹各类空间规划和开发建设强度，使人口分布与有限的水资源、草地资源以及其他资源相协调，从源头上堵住草原生态环境先破坏后恢复的口子，有效解决草原生产力不平衡性矛盾。四是创新龙头企业与农牧民利益联结模式，积极探索形成各具特点的复合型利益联结机制。制定新型职业农牧民培育工作方案，推动农牧民收入和生活水平提升，为草原高效保护利用提供治理动力。五是制定全市农村牧区土地承包经营权流转暂行办法、生态家庭牧场建

设标准以及推进现代农牧业发展等系列政策措施，大力推进产业供给侧结构性改革，积极发展新型业态，提高畜牧业综合效益，实现畜牧业规模化、融合化、集群化发展。

#### （二）技术创新方面

这既是一个能够为鄂尔多斯市草原保护利用提供升级空间的关键因素，又是能够保证制度创新能够较快落地、获得实效的加速因素。鄂尔多斯市根据当地草原实际，因地制宜，大胆实践，在围栏封育、禁休轮牧、草地补播改良、飞机补播牧草、灌木草地建设、人工草地建设、舍饲养畜和信息管理系统等8大领域推出了一系列技术创新动作，突破了沙地草原区补播改良，畜群疫病防治、优化饲养、普及育



肥以及退牧还草管理等一批长期制约当地草原生态保护利用发展的重大技术瓶颈,取得了创新性成就,形成了快速恢复改善草原生态系统的完整技术体系。一方面,技术创新引发草原生态建设规模效益的改变,推动全市牧草生长高度、覆盖度、草群结构以及产草量等产生显著变化,进一步推动广大草原牧区逐步恢复植被,提高草地载畜量,从而促进畜牧业产业结构调整,增加农牧民畜牧业收入。另一方面,在技术创新过程中产生的技术知识和管理优势,有力地推动鄂尔多斯后续草原保护利用的技术创新与制度创新,进一步激发鄂尔多斯草原生态领域创新潜在动力,引领内蒙古乃至全国的草原保护利用发展方向。

下一步,要围绕构建鄂尔多斯草原高效保护利用模式,加快总结提炼形成含金量高的经验做法,积极向其他民族地区草原牧区推广,有效扩大鄂尔多斯草原保护利用与生态建设影响力。推广举措具体包括以下几点:一是加强制度创新。主要通过制度创新为地区生产发展、生活富裕和生态良好找到抓手,进一步转变畜牧业生产方式、减轻草原压力、改善牧民生产生活。二是注重统筹融合。立足我国当前实际,在具备条件的地区引导工业反哺牧业,实现政府与牧民资金的有机结合,促进草原持续发展。三是加强资源整合。改变牧

户单兵作战的分散经营模式,推动建立牧民合作经营机制,建设生态家庭牧场示范户,扩大规模经营,发展质量效益型草原畜牧业。四是促进科教兴牧。通过教育科技投入,既实现牲畜良种化、饲养科学化,解决草畜矛盾;又通过先进技术治理草原沙化退化,强化生态建设监管,实现草原生态文明。五是强化结构调整。树立种草就是种粮(饲料粮),种草就是种肉种奶的理念。因应饲草市场需求,加强饲草供给,实行农牧结合、草田轮作,实现“藏肉于草”“藏粮于草”。

#### 参考文献:

- [1] 杨永锋,胡琏.鄂尔多斯退牧还草快速恢复草原生态技术[M].呼和浩特:内蒙古人民出版社,2010.
- [2] 王金梅.推动牧区美丽与发展双赢 访国家民委主任巴特尔[J].中国民族,2018,(2).
- [3] 王美秀,李洁.内蒙古鄂尔多斯市近年来草原生态保护与建设采取的主要措施[J].畜牧与饲料科学,2015,(9).
- [4] 鄂尔多斯市统计局.鄂尔多斯市2017年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].[http://www.ordos.gov.cn/xxgk/information/ordos\\_xxw52/msg10245263825.html](http://www.ordos.gov.cn/xxgk/information/ordos_xxw52/msg10245263825.html),2018-04-13.
- [5] 石自忠,王明利.牧草成本收益变化趋势与比较分析[A].农业部草原监理中心 中国草学会.2017

中国草原论坛论文集[C].南昌:2017中国草原论坛组委会,2017.

[6] 陈曦.禁牧与放牧 不应是零和博弈[A].农业部草原监理中心 中国草学会.2017中国草原论坛论文集[C].南昌:2017中国草原论坛组委会,2017年.

[7] 武新,赵勇.推行草原禁牧休牧轮牧制度 建立宁夏草原可持续发展管理机制[A].农业部草原监理中心 中国草学会.2017中国草原论坛论文集[C].南昌:2017中国草原论坛组委会,2017.

[8] 李建东,方精云.中国草原的生态功能研究[M].北京:科学出版社,2017.

[9] 鄂尔多斯市.鄂尔多斯市建立完善龙头企业与农牧民利益联结机制工作情况[R].内蒙古自治区推进建立完善龙头企业与农牧民利益联结机制工作领导小组,2015.

[10] 马林,张扬.我国草原牧区可持续发展模式及对策研究[J].中国草地学报,2013,35(2)

(作者单位:1.鄂尔多斯市委政研室;2.大连民族大学经济管理学院)

责任编辑:康伟