

呼伦贝尔市草原生态补奖政策落实情况调研报告

程利 呼斯勒

摘要：为保护草原生态，改善草原生态环境，推动牧区经济社会发展，自2011年起，国家在内蒙古等8个主要牧区省，实施了草原生态保护补助奖励机制。今年以来，呼伦贝尔市农牧业局先后深入到牧区四旗、额尔古纳市、海拉尔区、牙克石市及岭东三旗市等10个旗市区、30多个苏木乡镇、50多个嘎查村，走访了70余户草原补奖政策受益户，对全市草原生态补奖政策落实情况进行调研督查，摸清了呼伦贝尔市草原生态补奖政策落实情况和存在的问题，为下一步更好地开展草原生态补奖工作提供了决策依据。

关键词：呼伦贝尔市 草原生态补奖 措施 成效

从2018年7月10日开始，呼伦贝尔市对全市牧区四旗、额尔古纳市、海拉尔区、牙克石市及岭东三旗市等10个旗市区、30多个苏木乡镇、50多个嘎查村草原生态补奖政策落实情况进行调研督查，走访了70余户草原补奖政策受益户。深入了解各地草原生态补奖政策落实情况，“找问题、抓落实、看实效”。

一、基本情况

为保护草原生态，改善草原生态环境，推动牧区经济社会发展，自2011年起，国家在内蒙古等8个主要牧区省，实施了草原生态保护补助奖励机制，2016年又开始实施了新一轮草原生态保护补助政策，进一步提高了禁牧和草畜平衡补贴奖励标准，扩大了补奖实施范围。8年来，在草原补奖政策的推动下，草原生态环境得到有效保护和恢复，草原

畜牧业生产方式得到加快转变，农牧民收入持续增长。

（一）实施范围

新一轮草原补奖政策，凡是落实草原承包经营权或签订草原承包经营合同的草场全部纳入补奖政策实施范围。凡持有草原承包经营权证或签订了草原承包经营合同的畜牧业经营者、国有农牧林场的员工均可享受草原生态补奖政策。呼伦贝尔市有10个旗市区实施了草原生态补奖政策，涉及103个乡镇苏木，697个嘎查村（场），14.2万户农牧民，36.1万人受益。其中涉及牧业四旗30个苏木镇，196个嘎查（场），3万户，7.7万人。

（二）补奖标准

国家确定的禁牧补助标准每年每亩7.5元，草畜平衡奖励标准每年每亩2.5元。按照自治区测算的呼伦贝尔市标准亩系数1.8334，计算出禁牧补助标准为每年每亩13.7505元，草畜平衡

奖励标准为每年每亩4.5835元。

（三）任务分解

补奖总面积是10358万亩，其中，禁牧面积1687万亩，草畜平衡面积8671万亩。牧业四旗任务是9066.36万亩，占总任务的87.5%，占牧业四旗可利用草原面积的91.6%，其中禁牧面积1468万亩，草畜平衡面积7598.36万亩。补奖总资金是62941万元，其中，牧业四旗资金是55013.16万元，占补奖总资金的87.4%。全市补奖区户均草场728亩，享受补奖资金4423.5元，人均草场286.7亩，享受补奖资金1742.2元。其中，牧业四旗户均草场3018.9亩，享受补奖资金18317.6元，人均草场1181.8亩，享受补奖资金7171元；半农半牧区及城林区户均草场504亩，享受补奖资金707元，人均草场198亩，享受补奖资金278元。

（四）资金兑现

2016—2017年到位资金125882

万元, 发放 120382 万元, 发放率 95.6%。要求草原生态保护补助奖励资金以一卡通形式实行两次发放, 资金的 60% 一次性发放到农牧户, 其余 40% 的资金与禁牧和草畜平衡制度落实情况挂钩, 达到禁牧或草畜平衡要求的, 在年底前予以全部发放, 没有达到禁牧或草畜平衡要求的, 40% 的资金不予发放, 结余资金主要用于禁牧和草畜平衡制度执行好的牧户奖励。

(五) 奖励资金

2016—2017 年, 获得自治区绩效考核资金 17260 万元(2016 年 7130 万元、2017 年 10130 万元)。其中, 工作经费补助 1060 万元, 奖励资金 3800 万元, 草畜牧业试验试点资金 5200 万元, 产业扶持资金 5700 万元, 牲畜改良资金 1500 万元。

二、采取的具体措施

(一) 制定监管办法

为落实好新一轮草原生态保护补奖政策, 市政府印发了《新一轮草原生态保护补助奖励政策实施方案(2016 年 -2020 年)》, 出台了《呼伦贝尔市禁牧和草畜平衡监督管理实施办法》。在禁牧区执行严格的禁牧政策, 鼓励牧民合作经营, 开展规模化集中舍饲、半舍饲养殖。草畜平衡区执行严格的草畜平衡制度, 市旗(市、区)两级草原监管机构根据不同类型天然草原生产力实

测平均值, 结合自治区卫星遥感校正数据, 科学合理核定草畜平衡区载畜量标准, 要求各旗市区将载畜量标准明确写入实施方案中, 并以旗市区级人民政府、苏木乡镇为单位公布。

(二) 实行简政放权

呼伦贝尔市坚持草原补奖资金、任务、目标、责任“四到旗市区”, 逐级建立目标责任制, 分解任务指标, 确保资金任务落实到位。全市新一轮落实草原生态补奖政策的 10 个旗市区均出台了实施方案, 并在方案中明确了任务落实、监督管理、资金发放与农牧户责任挂钩等内容, 形成了市级方案管大政方针, 旗市区方案管落实, 层层落实责任的政策落实机制。

(三) 成立专职机构

草原补奖政策落实的基础是草原确权承包工作, 各地在深化巩固草原确权工作的同时, 也推出了一些新举措, 加快草原补奖政策的落实。新巴尔虎右旗设立了草原补奖政策办事大厅, 并成立草原纠纷仲裁办公室, 及时解决草场边界纠纷, 化解矛盾, 确保补奖资金及时兑现到户。

(四) 聘用管护人员

为落实好草原生态补奖政策, 各旗市区按照有关规定和程序, 统一聘用专职草原管护员 186 人, 工资补贴 432 万元。自治区拨付我市草原管护员资金 306 万元, 旗市区配套资金 126 万元, 管护员人均工资 2.3 万元。管护

员由旗市区草原监管部门统一管理, 协助草原执法人员做好禁牧、草畜平衡的监督管理工作。

(五) 创新监管手段

为补齐地面巡查“短板”, 创新使用“无人机”监管, 填补草原空中巡查空白。建立草原监管大数据平台, 采取“空、天、地”一体化实时监测, 基于大数据分析, 建立智能监管平台, 达到地面数据可视化及监管工作智能化, 以解决传统草原监管工作中的监管面积大、工作人员少、管理难度大等诸多问题。

(六) 加大宣传力度

2016 年 6 月, 在全市范围内开展了为期一个月的“贯彻落实草原生态保护补助奖励政策暨呼伦贝尔市禁牧和草畜平衡监督管理实施办法宣传月活动”, 仅此次活动就印发了《呼伦贝尔市禁牧和草畜平衡监督管理实施办法》蒙汉宣传手册 37500 册, 宣传挂历 20000 本, 并在陈巴尔虎旗举办宣传月启动仪式。2017 年 8 月, 自治区农牧业厅和呼伦贝尔市政府联合举办了以“依法保护、科学建设、合理利用、绿色发展”为主题的“草原生态文明宣传日活动”启动仪式, 宣传活动日重点围绕草原补奖政策落实、草原执法、草原监测等方面进行宣传展示, 解读法律法规及相关政策, 倡导绿色、低碳、循环发展理念和绿色生活方式, 推动形成尊重草原、保护草原、绿色生活的社会风尚, 提高全民草



原生态文明意识。

三、取得的主要成效

草原确权承包工作得到进一步落实，基础设施建设得到进一步加强，草原畜牧业生产方式加快转变，草原生态各项指标得到明显提高，促进了农村牧区社会和谐稳定，实现了草原生态保护 and 农牧民增收的双赢目标。

（一）促进了草原确权工作

各旗市区结合落实草原补奖机制政策，进一步促进了草牧场确权工作，全市完成草原确权面积 10496 万亩，占草原补奖面积的 101.3%。自治区试点旗——新巴尔虎右旗完成草原确权承包面积 3429 万亩，占草原补奖面积的 100.5%。其他 9 个落实草原补奖政策的旗市区完成草原确权面积 7066.97 万亩，占草原补奖面积的 102%。

（二）加强了基础设施建设

牧区贮草棚面积由 2010 年的 3 万平方米增加到 2017 年的 15 万平方米，增加了 12 万平方米，增长了 400%。棚圈面积由 2010 年的 300 万平方米增加到 2017 年的 500 万平方米，增加了 200 万平方米，增长了 66.6%。截至目前，在牧区已经建成 1000 平方米的应急饲草料储备库 97 座，已经具备储备 20 万吨应急饲草的能力。人工饲草地面积由 2010 年的 186 万亩增加到 2017 年的 350 万亩，增加了 164 万亩，增长了 88.2%。

（三）加快了生产方式的转变

在草原补奖政策的推动下，草原畜牧业逐步向生态型、建设型的现代化草原畜牧业转型升级，牧区各类畜牧业合作社由 2010 年的 178 个发展到 2017 年的 2100 个。机械动力由 2010 年的 48 万千瓦增加到 2017 年的 80

万千瓦以上。

（四）草原生态恢复明显

草原生态重要指标在实施草原奖补政策以后，都发生了十分明显的好转。据全市 256 个草原监测点的监测（其中 5 个是国家级固定监测点），草原植被盖度、草群高度、平均产草量分别由 2010 年的 67%、30.5 厘米、92 公斤，提高到 2015 年的 72%、36.5 厘米、114 公斤，草原植被盖度提高了 5 个百分点、高度提高了 6 厘米、干草产量每亩提高了 21 公斤，各项指标列全区第一。近两年呼伦贝尔市连续大旱，各项指标均有所下降，2017 年草原植被盖度、草群高度、平均产草量分别为 70%、19.6 厘米、80.9 公斤/亩。预计 2018 年全市草原综合植被盖度将达到 72% 以上，恢复到 2015 年水平。

（五）农牧民收入持续增长

每年有近 6.3 亿元的补奖政策资金以“一卡通”形式直接补贴发放到农牧民手中，增加了农牧民政策性收入；同时每年有近 0.8 亿元的后续产业扶持资金用于支持发展现代草原畜牧业，增加家庭经营收入；用近 1.2 亿元的生态移民资金对生态脆弱区内从事畜牧业生产的牧户进行转移安置，既减轻了草场承载压力，恢复草原生态，又改善了贫困牧民生产生活条件，让贫困牧民稳定脱贫致富奔小康。

（六）积极推动牧区牲畜到农区转场放牧

近两年来，呼伦贝尔市连续大旱，天然打贮草量减少，草畜平衡区放牧压力较大。为切实保护草原，维护好草畜平衡，全市累计投入抗旱资金 3.6 亿元，鼓励引导牧区牲畜异地转场到农区越冬，2016—2017 年牧区牲畜转场到农区越冬牲畜合计 94 万头只，从农区调运饲草及秸秆 138 万吨，同时加大出栏力度，牧区草场基本达到了草畜平衡，保护了草原生态。

（七）促进了农村牧区社会和谐稳定

补奖政策为探索草原生态保护长效机制提供了条件，补奖区内农牧民收入保持稳定增长，有效缓解了保护草原生态与增加农牧民收入之间的矛盾，提高了农牧民的收入，及时把党的惠农惠牧政策送到千家万户，受到广大农牧民的欢迎和认可，进一步促

进了农村牧区社会的和谐稳定。

四、存在的困难及建议

（一）草原生态系统整体仍然较脆弱

近年来，呼伦贝尔草原生态总体向好，但仍处于起步恢复阶段。加之我市近年遭遇干旱，草原资源环境承载压力进一步加大，已经恢复的草原生态系统更显脆弱。

建议上级对呼伦贝尔草原生态保护给予特殊政策支持。

（二）草原执法体制问题

草原执法缺少强制手段。呼伦贝尔草原面积大、野外作战战线长，监管难度大。每名草原监督管理人员平均承担的草原监管任务是 90 万亩。许多旗市区草原监督管理机构没有单独设置，苏木、乡镇更是没有专门的草原监督管理机构，体系建设不完善。

建议：一是建立旗市区级草原监督管理局、苏木乡镇草原监督管理局、嘎查村管护队伍三级草原生态补奖管护队伍，负责草原生态补奖机制工作的监督、检查，对禁牧、草畜平衡区草场植被恢复情况进行监测，定期核定载畜量；二是按照生态文明制度要求，明确草原生态红线概念，对破坏原生态环境行为进一步明确处罚强制措施、处罚标准、处罚额度，使之便于操作，为草原生态环境保护工作提供更为完善的法律依据。

（三）林草重叠问题

从宏观区划上看，草原与森林有各自的分布区，大牧区草原和大林区界线区域基本明确、互不相干。但在草原森林过渡带、农牧交错带、草原零星分布区，林草互生共生、林草镶嵌分布、草中有林和林中有草的情况比较普遍，在技术上明确区分两者有难度，存在一地双证的情况，使部分草原无法享受到补奖政策，也给草原确权和草原执法带来困难。

建议：一是机构改革后，国家重新修订草原、林业调查标准，一次性解决此类问题；二是实施全国草地资源调查专项工作，全面摸清当前草原资源家底，正确定义草原的概念，解决草地与林地交叉重叠问题，为建立更加严格的资源管控制度、扎实推进生态文明改革制度落地奠定坚实基础。

（四）资金发放使用问题

在草原面积小、农牧户多、补奖资金少的半农半牧区，个别地区联户承包草场的农牧户，每户发放的补奖资金不到 100 元，起不到草原生态保护和农牧民增收的目的，建议实施“一揽子”政策，补奖资金不发放到农牧户手中，可围绕当地草原生态保护建设中存在的重点难点问题，将补奖资金集中统筹用于草原生态保护建设和农牧民畜牧业基础设施建设方面。■

（作者单位：呼伦贝尔市农牧业局）

责任编辑：代建明