

关于完善草原确权巩固牧区改革成果的调研报告

内蒙古生态文明建设促进会调研组

摘要：改革开放以来，镶黄旗作为国家和内蒙古自治区的牧区改革试验区（旗），曾多次承担党在牧区实施重大政策措施进行先试先行的试点任务，为牧区改革、建设和发展提供了众多宝贵经验。2014年在全国开展土地、草原“三权分置”确权工作时，镶黄旗又被确定为草原确权试点旗，为这项深化牧区改革发展的新任务提供了可借鉴、易推广的模式和经验。为了深入了解镶黄旗草原确权工作对深化牧区改革、推进生产力发展、促进民生改善的作用和意义，内蒙古生态文明建设促进会部分同志赴镶黄旗进行了实地考察，之后又收集综合了有关部门的资料，形成了本调研报告。

关键词：三权分置 确权 轮牧围栏 草原经营体制改革

一、镶黄旗概况

镶黄旗总面积 5137 平方公里，总人口 3.1 万人，辖 2 个苏木、2 个镇、60 个嘎查、6 个社区居委会，是一个以蒙古族为主体的纯牧业旗。草原类型以典型草原为主，水草条件较好。地处中蒙俄经济走廊的二连口岸至京津陆路交通中点，区位优势明显。党的十八大以来镶黄旗党委、政府在坚持稳中求进总基调的基础上，统筹抓好改革发展和生态建设的各项工作。2017 年地区生产总值 23.7 亿元，增长 5.3%；固定资产投资 19.3 亿元，增长 20.6%；公共财政预算收入 1.58 亿元，增长 14.5%；城乡居民人均可支配收入 35,877 元和 13,212 元，分别增长 8.3% 和 8.6%。镶黄旗不仅有石油、石材、煤炭、黄金等矿产和锡、铋、铌、锂等 20 余种稀有金属，而且有着深厚的文化底蕴。先后获得中国阿斯尔音乐之乡、中国火必思传承基地、蒙古文丹珠尔经收藏圣地、内蒙古喜塔尔之乡等称号。现代文化教育成效也十分显著，有“博士之乡”的美称——镶黄旗籍博士学者有 570 名，平均每 600 人口中就出一位博士，比例之高在全区乃至全国旗县一级也属罕见。

二、草原承包经营确权工作情况

（一）确权工作的必要性和重要意义

1988 年经国务院批准镶黄旗被确定为全国唯一的牧区改革试验区时，草原承包经营就是重要试验内容之一。结合落实自治区草原“双权一制”（即所有权、使用权、家庭承包经营责任制）为核心的牧区经营体制改革，全旗共计将 758.3 万亩草场全部划分到牧户，家庭承包到户率 100%，到 2009 年落实“双权一制”的各项工作全部完成。二十多年来的实践证明，家庭承包草牧场经营权责任制的落实有效地解决了牲畜吃草原“大锅饭”的问题，也解决了牧民养畜大户随意占用少畜户无畜户应有草场的问题，调动了广大牧民保护草场、建设草原的积极性，同时为我区在全国首创并实施草畜平衡责任制和休牧轮牧禁牧的生态型放牧制度提供了基础条件。这两项制度已经纳入国家《草原法》并且成为草原生态补奖机制的主要依据和操作工具。以家庭经营为核心的“双权一制”不仅是防止草原抢牧、过牧导致进一步退化沙化的关键，而且为搞活草牧场使用权有序流转提供了可能，是保障牧区发展进入兼顾生产、生活、生

态的良性发展轨道的基本制度。在肯定历史性巨大作用的同时，也要看到由于当时工作条件和时间较紧的限制，也存在部分草场承包界线不准确、图地误差较大、到户不彻底等遗留问题。随着牧区经济社会发展和城镇化的推进，草牧场流转的客观要求越来越迫切。但是由于对涉及租赁、抵押的“他项权益”缺乏产权意义上的法制依据和程序，因而在自发流转中存在着不敢流转、不能流转、权益受损、掠夺性经营、监督缺位等诸多问题。深化草原“三权分置”改革，促进畜牧业转型和现代化建设成为新时代的新任务。

2014年中央1号文件《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》提出：“稳定和完善的草原承包经营制度，2015年基本完成草原确权承包和基本草原划定工作”。自治区党委政府对草原确权工作高度重视，从四个方面明确了其重大意义：更加有效地保障广大农牧民对承包草原占有、使用、收益等合法权益；进一步激发草原牧区发展活力；推动草原生态文明建设；建立繁荣稳定的新牧区。

（二）镶黄旗试点工作的基本做法

根据国家和自治区的统一部署，2014年5月镶黄旗开展了草原承包确权试点工作。主要内容是从地块、图文、审核程序全面落实草牧场集体所有权、稳定牧户承包权、放活租赁流转经营权。为了切实加强组织领导，强化工作职责，成立了由旗委书记任组长、旗四大班子相关领导和各有关部门负责人为成员的领导小组。在前期摸底调查的基础上，结合实际制定了《实施方案》，并且明确了12个重点难点问题的解决办法。专门成立了9个外业组分负责测量测绘及基础数据的采集；综合内业组统一负责数据录入、计算机做图、资料汇总；技术组负责设备调试、参数设定、巡回指导；3个矛盾调处组协助苏木镇及嘎查做好草场矛盾纠纷的技术测定和法规咨询工作；后勤保障组负责各组的经费、物资供应。经过大量的实地测绘和细致的内业工作，镶黄旗如期全面完成了611

个浩特、5764个牧户的755.5万亩草原确权的全部工作流程。2015年8月顺利通过锡盟核查和自治区验收。现正在进行全面建立完善嘎查、苏木和旗级的各类确权档案，焕发新“三证”，承包家庭发证率已经达到97%。

（三）主要工作经验

草原确权登记工作面广量大、政策性强、群众高度关注、技术要求高，镶黄旗能够在短时间内保质保量完成全旗的试点任务，主要得益于各项工作有效配合。

1. 加强领导。由于旗委政府高度重视，基层出现的各类争议、纠纷和工作中遇到的各种问题都能得到及时解决。自治区和盟相关部门的负责同志分别多次进行具体指导，切实把中央和自治区的决策精神落实到基层。

2. 广泛宣传。充分利用广播、电视、网络、报刊等媒体，采取专题采访、集中访谈、发放宣传材料等多种形式，广泛宣传草原确权登记的目的、意义以及相关法律和政策规定，从而调动广大牧民的积极性。累计发放蒙汉双语宣传材料1.6万份，专题访谈4次，广播、电视滚动宣传30多天，入户宣传5000余人次，接待牧民来访693人次。

3. 多方保障。技术、资金、人员、设备的全面落实保障了全旗试点工作顺利按时完成。

4. 规范操作。针对各组的不同任务，有针对性地进行专业技术培训。共组织培训会29次，专题讨论会28次，培训人员1200余人次。各项工作达到零上访、零误差。

5. 以点带面。先在3个苏木镇选取6个条件较好、没有草场纠纷的嘎查开展前期确权试点，积累经验后形成文件全旗推开，准确高效地完成了方案设计的入户登记、外业测绘和审核换证等各项工作。

三、草原承包确权已经显现的作用

（一）多年遗留的草场纠纷得到合理解决

确权登记初期即遇到部分草场界限不清、实际面积有余有缺的问题。实测误差面积超出5%以上的由苏木镇负责，嘎查与牧户协商，多退少补，妥善处理。共解决牧户草场余缺问题247起，涉及57个嘎查、496个浩特、3158户牧民。同时规范了对草场纠纷嘎查“协商调解—苏木行政调解—旗仲裁庭仲裁—最终通过法院解决”的顺序，在基层及时预防和化解矛盾。

(二)更加规范了承包关系，明确了各方的权利义务

作为拥有草原所有权者的嘎查集体组织明确了全面管理草牧场产权的权力和责任，作为法定授予承包经营权的牧民家庭明确了草牧场具有的产权属性，作为通过市场交易获得流转经营权的生产者在获取生产回报的同时也要承担保护草原生态的义务。通过确权工作全面摸清发包方和承包方的基本情况，规范了合同书、证书的管理。

(三)锻炼了草原管理队伍，提高了专业人员素质和解决问题的能力

经旗自查、盟核查、自治区验收，合格率达到99%，图上点位与实际抽查基本无误差。

(四)起到了试点示范带动全区的作用

先后接待8个盟市、34个旗县到镶黄旗考察学习。外派技术人员到锡盟8个旗县做技术指导。共接待学习来访人员365余人次，提供各项资料3040余份。根据实际操作经验，制作了GPS和草原确权登记相关软件使用教程，进行交流推广。2015年4月成功承办了锡盟草原确权登记工作现场会。2018年应邀赴新疆交流指导。

(五)为今后牧区改革和发展进一步奠定了坚实的基础

一是在明晰产权的基础上放活经营权，加快草牧场有序流转。2016年镶黄旗积极承接推进锡盟草牧场公开流转服务平台试点工作，鼓励草牧场承包牧户采取转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转，促进畜牧业专业化分工和规模化经营。建立健全旗、苏木镇、嘎查三级联通的草

牧场流转服务平台，成立了草原流转综合服务大厅。依托自治区承包管理系统建立了草原确权承包电子信息平台，全旗已经有5711户的草场信息录入该系统。截至目前，服务大厅办理备案草牧场流转1379户，流转草牧场240万亩，流转费1697万元；办理草牧场经营权变更1610件。2017年有30户贫困户流转草场异地搬迁，100名牧民全部稳定获得流转草场的收入。80余家新型合作社通过草牧场流转发展壮大，4800余名牧民进城从事二、三产业，实现了草原保护与牧民增收双赢。

二是开展草牧场经营权抵押贷款试点工作，为牧民发展生产开拓银行融资渠道。制定了《镶黄旗牧区草牧场经营权抵押贷款试点工作实施办法》，旗人行统一协调督促各金融机构修订明确了贷款流程、贷后管理及风险防控等事项，为试点工作提供了操作依据。设立草牧场承包经营权价值评估机构(设在生态环境监测站)，依据草场的8项参数，自行设计了“他项权证”，于2016年11月在全区首次发放，为抵押贷款提供了金融部门认可的书证依据。截至目前，共为2472户牧民进行草牧场抵押贷款评估，占全旗总户数的43.2%，评估草牧场317万亩，占全旗总面积的41.8%，金融部门为牧民放贷11552万元。

三是“确权”后牧民保护生态建设草原和发展生产的积极性更高了，维护草畜平衡的责任心更强了。广大牧民更加清楚地认识到“草牧场不过牧不退化不沙化”全靠自己把握，发展生产提高收入必须靠科学，靠建设。草畜平衡由过去的政府组织和监督，变成了现在的牧民自觉主动的行为准则。

四是促进了社会和谐。“确权”后草牧场纠纷少了，增强了牧民之间和干群之间的团结。镶黄旗还在确权过程中明确了“承包共有人”的概念，不仅为家庭承包权的继承提供了原始依据，而且在草场流转时要求承包人和共有成员协商，增进了家庭和睦。

四、草原“三权分置”确权的几点启示

(一) 进一步深化对草原属性和功能的全面认识。开展草原“三权分置”确权系统登记,是草原的自然属性、社会属性、经济属性在现代市场经济条件下综合发挥作用的基础。特别是“草原承包经营权他项权证”的制作、填写、发放、应用,使草原的经济产权属性被全社会认知,为草原承包后的租赁、抵押、流转提供了坚实的法制保障。全面统筹处理好草原本质属性在生态屏障、自然资源、生产资料、经济产权、民生保障等各个领域的关系,是草原牧区经济社会持续发展和生态文明建设的重要基础。

(二) 在明晰草原产权的基础上建设轮牧围栏是现代草原畜牧业建设的重要任务。镶黄旗地处人均占有草原面积较少的锡盟西南部,平均每个牧户仅有草场1300多亩。在上世纪末实行家庭承包时为了平衡各个牧户草场的质量,一般都要分割成几片按户划分。一些人担心草场划分零碎会影响生产效率。然而实践检验的结果是对草场权益“吃了定心丸”的牧民们都加大了保护和建设草原的力度,建设能力较强的牧民顺势在几块承包草场上都建起网围栏,初步形成了围栏轮牧的放牧方式。调研组访问的3户牧民都建有3—5个围栏,牲畜轮流在各个围栏内自由采食,在温暖季节牧民日常的牧业活计就是到机电井上接通电源开关供牲畜饮水。传统畜牧业“人不离畜”的跟群放牧方式已经很少能见到,腾出的时间牧民各显其能去从事“牧家乐”餐厅、奶食品加工、畜产品流通、文化产业等各种新的经营活动。过去只能在欧美发达国家见到的围栏轮牧在草场狭小的镶黄旗牧区普遍生根开花,这是分户承包之初未曾料到的跨越式进步。30多年来主要靠牧民积累资金,国家和各级政府各种项目引导投入建设的各类草原围栏,随着现代畜牧业建设的推进向轮牧围栏提升是大势所趋,需要有关部门加强科学规划引导。

(三) 以家庭承包为核心的草原经营管理体制改革是牧区最基本、最重要也是最成功的改革。党的政策从改革开放初期的“草畜双承包”,到上

世纪90年代“草原双权一制”,再到当前正在完善落实的“三权分置”确权,深化改革的红线贯穿始终,对草原加强保护、合理利用、科学建设的责任越来越直接地集中到生产经营者。历史遗留下来的对广大牧民来说“草原无主”“草原无价格”“草原无产权”的原始混乱状态通过新的体制机制逐一得到解决。一整套能够适应可持续发展、牧区生态文明建设、畜牧业现代化的草原管理体制机制已经在我区基本成型并且不断完善。现在社会上有少数人罔顾几十年来牧区的生态保护建设成效和经济社会发展的大量事实,仅凭似是而非的个别现象宣扬否定草原承包、笼统要求拆除围栏的言论,如不予以制止就会对深化改革形成负面干扰。巩固改革成果,深化牧区改革仍然是一项现实任务和长期工作。

五、几点建议

(一) 建议自治区借助纪念改革开放40周年之机,组织力量对牧区草原经营管理体制改革的成就、经验、存在问题及面临的任務进行一次系统总结,作为重大改革成果进行宣传报道,明确今后完善和发展的正确方向,排除干扰,进一步夯实基础,使草原牧区的改革发展在实现党的十九大制定的宏伟蓝图的进程中不落伍。

(二) 镶黄旗在完善草原确权承包的基础上,成功开展了草牧场流转试点和抵押贷款试点工作,对推进畜牧业现代化和牧区新型城镇化具有重要意义。建议进一步总结完善并且在全区范围内大力推广。

(三) 草牧场的评估工作专业性较强,镶黄旗在试点阶段是由草原部门组成人员进行评估。建议自治区有关部门进行研究,出台规范意见,适时建立客观、公正、有资质的第三方评估机构。■

(执笔:郝益东 郝斗林)

责任编辑:康伟