

荒漠地区实施草原生态保护补助奖励机制的效益

——基于阿拉善盟 3 个旗的实证分析

■ 永海 明月 文明

摘要：本文以实地调研为基础，了解草原生态补奖政策在荒漠地区落实的现状为目的，对落实地的区域划分、资金来源与分配、补奖标准等特点进行了对比分析。结果发现，减畜与保收入之间存在一定的矛盾，同时存在对白绒山羊的保护力度不足，载畜量核定工作中缺乏考虑传统养畜规律，禁牧区牧户的转移转产、就业安置存在一定困难，人口少的农牧户对实施草原生态补奖政策的积极性不高等问题，提出了相应的对策与建议。

关键词：阿拉善 荒漠地区 草原生态补奖

一、研究背景

阿拉善盟位于内蒙古自治区西部，常住人口为 25.07 万人，在内蒙古 12 个盟市中人口最少，但土地面积最大（总面积约 27 万平方公里），占内蒙古自治区总面积的 22.8%。也是内蒙古沙漠最多、土地沙化最严重的地区。全盟荒漠化土地面积为 16.41 万平方公里，占全盟土地面积的 60.85%，占全区荒漠化土地总面积的 26.94%；沙化土地面积为 19.87 万平方公里，占全盟土地面积的 73.67%，占全区沙化土地总面积的 48.714%；适宜人类生产生活面积仅为 6%，是我国沙尘暴西北路径的主要通道和重要的发源地。因此，阿拉善荒漠草原的生态问题对内蒙古乃至我国北方今后“以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展”“筑牢祖国北方生态安全屏障”“统筹

山水林田湖草沙系统治理”等有着很重要的作用。尤其是对生态环境脆弱的荒漠地区极为重要。因此，本文以荒漠地区阿拉善盟 3 个旗实施的草原生态补助奖励机制（以下简称“草原生态补奖政策”）的效益状况为调查为内容，以资料整理、实地调研、专家咨询等方法，对项目实施区的区域划分、资金来源与分配、补奖标准等特点进行了深度解析。对之前的效益问题进行总结和梳理，并对下一轮（2021-2025 年）草原生态补奖机制的完善、调整提出有益的参考意见。

二、阿拉善盟草原生态补奖政策的实施现状

（一）补奖面积、覆盖农牧民人数及享受对象

全盟草原总面积约为 27,611 万亩，自治区下达阿拉善盟的第二轮（2016-2020 年）草原生态保护任务为 25,635 万亩。其中，实行禁牧面积为 10,114 万亩，实行草畜平衡面积为 15,521 万亩，覆盖到全盟农牧民 20,543 户、63,193 人（表 1）。表 2 为补奖的享受对象者与终止享受待遇者条件对比。

表 1 阿拉善盟 3 个旗落实第二轮草原生态补奖面积与覆盖农牧民人数解析

地区	区域划分		补奖任务总面积 (万亩)	享受补奖政策户数 (户)	享受补奖政策人数 (人)
	禁牧区面积 (万亩)	草畜平衡区面积 (万亩)			
阿拉善左旗	4,884	2,216	7,100	10,643	38,849
阿拉善右旗	2,682	4,448	7,130	4,845	12,310
额济纳旗	2,032	8,661	10,694	2,308	4,926
其它	-	-	-	-	-
全盟合计	10,114	15,521	25,635	20,543	63,193

数据来源：根据相关资料^[1-9]的数据整理制作。

基金项目：本文系内蒙古自治区社会科学院 2021 年度课题“统筹推进山水林田湖草沙系统治理背景下荒漠地区生态治理问题调查研究——以额济纳旗为例”阶段性成果，编号：2021SKY011。

表 2 阿拉善盟落实第二轮草原生态补奖的享受对象者与终止享受待遇者条件对比

享受补奖对象	终止享受对象
农村户籍； 草原确权承包或承包草原经营权证书的农牧民； 父母一方符合草原生态补奖政策和条件，并于 2015年12月31日前计划内出生。	被行政、事业、国有企业录用为正式公职人员或行政事业 单位聘请为同工同酬人员，及被正式列编管理的人才储备人员； 现役军人转为士官或提干的； 其它应终止享受草原生态补奖政策待遇的。

来源：根据相关资料^[1]的整理制作。

表 3 阿拉善盟落实第二轮草原生态补奖区域划分依据与主要特征

禁牧区	草畜平衡区
国家、自治区重点生态保护与建设区域； 沙漠腹地，戈壁荒漠； 草原严重退化、沙化、恶化的区域； 实施退牧还草和阶段性禁牧的区域。	人均草原面积较大，可以通过草畜平衡、合理利用等 措施恢复草原生态的区域； 优势畜种(阿拉善双峰驼、白绒山羊)重点保护区； 中蒙边境地区和与外省区行政界线区域。

来源：根据相关资料^[1]的整理制作。

表 4 3个旗各年龄段的草原生态补奖资金与骆驼放养量标准

旗县	区域划分	家庭成员年龄段 (y=周岁)	补奖资金 (元/人/年)	其它鼓励政策的条件与金额	
阿拉善左旗	禁牧区	<16	3,000	优势品种双峰骆驼放养量(峰/户): 1. 禁牧区待遇: <60 2. 草畜平衡区待遇: 60 骆驼 150	
		16 y 60	15,000		
		>60	10,000		
	半农半牧禁牧区	<16	0		
		16	5,000		
	草畜平衡区	<16	3,000		按照核定载畜量计算达到标准和要求的牧户
16		5,000			
阿拉善右旗	禁牧区	18	6,000	1. 全面禁牧: 全部家庭成员 5,000 元/人/年 2. 放养骆驼: 80 峰以下的牧户, 取消其本人及婚姻关系家庭成员的禁牧补助; 80~150 峰的牧户, 所有家庭成员只享受草畜平衡区奖励待遇; 150 峰以上的牧户, 取消所有家庭成员一切草原生态补奖政策待遇。	
		19<y 29	11,000		
		30<y 女 49(男 54)	16,000		
		> 女 50(男 55)	11,000		
	草畜平衡区	全部家庭成员	5,000		按照核定载畜量计算达到标准和要求的牧户
	半农半牧区	全部家庭成员	4,000		退耕, 并全面禁牧条件下
牧工补贴	30<y 女 49(男 54)	5,080	被认定为牧工		
额济纳旗	禁牧区	1<y 6	5,000	1. 特殊生态功能区: 退耕, 并种植胡杨林苗木的: 享受所在区域的草原补奖+耕地、饲草料地的面积(亩)×1,000元/亩; 不退耕, 不改种胡杨林苗木的: 停发全部家庭成员的草原补奖。 2. 守土戍边户: 边界户: 15,000元/户/年 中蒙边境户: 10,000元/户/年	
		7<y 16	7,000		
		17<y 20	10,000		
		21<y 56	31,000		
		>57	10,000		
	草畜平衡区	1<y 6	4,000		
		7<y 16	6,000		
		17<y 20	9,000		
		21<y 56	16,000		
		>57	7,000		

数据来源：根据相关资料^[2-5]的数据整理制作。

(二) 补奖区域划分

各旗依据草原功能定位，结合草原生态环境现状、草原载畜能力等客观因素确定了禁牧区和草畜平衡区。对确定的补奖区域

不能随意调整，在 2020 年 12 月 31 日前保持不变。表 3 为禁牧区与草畜平衡区的划分依据与主要特征。

(三) 阿拉善盟 3 个旗的草

原生态补奖资金标准

内蒙古自治区下达阿拉善盟每年实施第二轮草原生态补奖资金总计 55,804 万元，比第一轮补奖资金增加 4,403 万元，全盟分配各旗区补奖资金额一定 5 年不变。

按内蒙古自治区第二轮草原生态补奖政策有关任务、资金、目标、责任、办法“五到旗县”的原则，各旗区结合各地实际，进一步制定并细化了实施方案，针对禁牧区、草畜平衡区和特殊群体，分别制定不同年龄段、不同补奖标准的人均资金发放办法，补奖标准以人为单位计算，一年一审定，资金以户为单位发放。表 4 为阿拉善盟 3 个旗的草原生态补奖标准。

三、阿拉善盟实施草原生态补奖政策中存在问题

阿拉善盟的荒漠草原，具有与其它地区相似的草原专职管护员人少、财力不足、监管技术服务体系薄弱、补奖区域面积大，涉及面广、地貌环境复杂、大风或沙尘暴灾害频繁等原因导致草原管护难度大等问题。除此之外，还有以下几方面个性化问题。

(一) 减畜与保收入之间存在一定的矛盾

实施禁牧与草畜平衡制度后，减畜与收入增长比较明显。一方面，补奖政策实施后牲畜头数明显减少：阿拉善左旗的牲畜



头数（除骆驼外）从补奖实施前的 132.3 万只羊单位减少到 79.5 万只羊单位，约减少 39.9%；阿拉善右旗的从 26.8 万只羊单位减少到 15 万只羊单位，约减少 44.1%；额济纳旗的从 14 万只羊单位减少到 7.9 万只羊单位，约减少 43.6%。另一方面，农村牧区常住居民人均可支配收入明显增长，但只靠补奖很难维持可支配收入持续增长。2018 年，3 个旗的草原生态补助奖励金收入占人均可支配收入的 40%-73%。其中，额济纳旗的最多、占 73%，其它 2 个旗为 40%。

据实地调研中了解到，目前仍然不具备发展大规模舍饲养殖条件，因禁牧和草畜平衡制度实施后，后续产业扶持跟不上，农牧民增收比较困难。

（二）优势畜种保护过程中

对双峰骆驼的保护比较好，但对白绒山羊保护力度不够

近年，阿拉善盟的双峰骆驼数量不断增长。双峰骆驼数量从 2011 年的 7.8 万峰增长到 2019 年的 11.8 万峰，近 8 年间增长了 4 万峰。

然而，阿拉善盟白绒山羊数量不断减少。白绒山羊数量从 2011 年的 106.6 万只减少到 2018 年的 53.2 万只。近 8 年间，减少了一半，尤其是 2016 年的第二轮草原生态补奖政策实施后的变化极为突出。从 3 个旗的白绒山羊数量变化看，发现阿拉善右旗和额济纳旗的白绒山羊数量变化不大。但是，阿拉善左旗 2018 年的白绒山羊数量是 32.4 万只，相比 2011 年的 82 万只减少了约 50 万只。这 50 万只全部是 2016 年的第二轮草原生态补

奖政策实施后减少的。

（三）载畜量核定中缺乏考虑基于骆驼繁殖特征的传统养驼规律

调研中，从老一辈牧民处了解到，骆驼群结构一般以种公驼 1 峰、4 岁以上的基础母驼约 20 峰、1-3 岁的小驼约 8 峰，共计 30 峰左右为最好。各旗在草畜平衡标准以及双峰骆驼等优势畜种等的保护方案制定过程中，所规定的双峰骆驼放养数量是根据当地的草场面积、植被盖度、人口、上级下达的资金等因素制定的，但缺乏考虑基于骆驼繁殖特征与骆驼群结构的传统养驼规律。

（四）禁牧区牧户的转移转产、就业安置存在一定困难

目前阿拉善盟通过转移安置项目，将一部分禁牧区牧户搬迁到卫生医疗、文化娱乐、交通通讯、居住环境等公共服务与基础设施条件相对较好的城镇，与城镇居民共享发展成果，但这部分牧民当中有些人因自身的受教育程度不够、学习其它技能的熟练度与积极性不高等因素的局限性，始终未实现稳定就业。甚至有的牧民在城镇难以安家，还回家乡放牧。

例如，额济纳旗在“十二五”期间累计转移搬迁 1,534 户、4,577 人口，转移搬迁农牧民占全旗农牧民总人口的 77%。但在调研中发现，有些进城农牧户由于在城镇难以找到合适的工作岗位，想回家乡重新过放牧生活。

(五) 人口少的农牧户对实施草原生态补奖政策的积极性不高

由于阿拉善盟各旗区的第二轮补奖方案中,分别制定了3-5个不同年龄段、不同补奖标准的人均补奖办法,补奖标准以人为单位计算,资金以户为单位发放原则。并且,按户为单位制定了双峰骆驼放养数量的3个不同档次,同时规定了不同档次户所享受的草原生态补奖政策待遇不同。因此,人口少的农牧户对实施草原生态补奖政策的积极性不高,想多养牲畜来弥补与邻近农牧户之间的收入差距。反之,对人口多的农牧户来讲,虽然拿到的补奖资金较多,但双峰骆驼的放养数量限制导致人均养骆驼收入少于人口少的农牧户。

四、对策与建议

(一) 加大后续产业扶持、完善草业生态补奖机制,确保农牧民收入稳步增长

因减畜、禁牧、实施草原生态补奖后,补奖资金成为农牧民收入的很大一部分来源。这从一个侧面说明,后续产业扶持没跟上。对此,笔者建议应采取以下措施:通过与畜牧业相关的职业技术培训,鼓励农牧民再就业;以完善农村牧区金融体系鼓励禁牧区农牧民创业;进一步完善农牧民社会养老保险缴纳机制,有效解决农牧民后顾之忧的长效机制

制;以加强宣传或其它扶持的方式调节农牧民攀比心理;给予边境或边界地区从事草原畜牧业的守土护边农牧民、管护员聘用以及其它生产生活条件改善等方面倾斜。

(二) 加强优势畜种保护力度,尤其是对白绒山羊的保护力度。在优势畜种双峰骆驼与阿拉善白绒山羊保护方面,双峰骆驼的保护总体上比较好,但白绒山羊保护力度不够。对此,笔者建议应采取以下措施:应持续双峰骆驼保护,并不断完善相关政策;各旗的畜牧、林草相关部门,需要在严格遵守草畜平衡的前提下,重点加强保护白绒山羊。

(三) 在补奖方案制定、载畜量核定等重大问题上邀请各领域代表参与

目前,各旗在以旗为单位的“草原生态保护补助奖励政策实施方案”的设计或制定、载畜量标准的核定等重大问题上,旗政府领导、发改委、农牧业局、林草业局、审计局、统计局、扶贫办、财政局、银行、各苏木(镇)自然保护区等相关部门的负责人参与。今后,还需邀请禁牧区牧民、草畜平衡区牧民、特殊功能区牧民、退耕农户、专职管护员、合作社负责人、优势畜种养殖户、相关专家学者等各领域的代表广泛参与。从而避免或减少出现不符合实际的补奖方案、区域划分、养畜规律等问题。■

参考文献:

[1] 关于印发阿拉善盟新一轮草原生态保护补助奖励政策实施意见的通知[A/OL].阿署发〔2016〕180号,2016,(12).

[2] 关于印发阿拉善左旗草原生态保护补助奖励机制实施办法的通知[Z].阿左政办发〔2016〕235号,2016,(12).

[3] 关于印发阿拉善右旗草原生态保护补助奖励机制实施办法(2016-2020年)的通知[Z].阿右政办发〔2016〕235号,2016,(12).

[4] 关于印发额济纳旗草原生态保护补助奖励政策实施方案(2016-2020年)的通知[Z].额政办发〔2017〕2号,2017,(1).

[5] 关于印发《额济纳旗草原生态保护补助奖励政策实施细则(2016-2020年)》的通知[Z].额政办发〔2017〕79号,2016,(6).

[6] 永海,吴晶英,图雅,斯钦孟和.阿巴嘎旗实施草原生态补奖政策中存在的问题及对策研究[J].北方经济,2021,(9).

[7] 永海,文明,铁木尔巴格那.荒漠地区实施草原生态补奖政策存在的问题及对策研究——以乌审旗为例[J].内蒙古科技与经济,2022,(2).

[8] 内蒙古统计年鉴2011-2018[Z].中国统计出版社.

[9] 阿拉善统计年鉴2011-2019[Z].阿拉善盟统计局.

(作者单位:内蒙古自治区社会科学院牧区发展研究所)

责任编辑:康伟