

论精准草畜平衡

布和朝鲁

实行精准草畜平衡的要义是，依据各层级、各方面的权利和责任，嘎查精细监测牧户草场，牧户精准实行草畜平衡，按草场质量精确核定奖励资金，建立管用的草原生态保护和筑牢我国北方重要生态安全屏障的激励约束机制。与现行草畜平衡制度相比，这是对草原生态保护的思路、方式方法、体制机制创新，是一项重大的颠覆性创新。这是完全必要的，“进则全胜，不进则退”。因为，进入新时代新阶段，形势发展了，情况变化了，要求不同了。我们要坚持系统观念，准确识变、科学应变、主动求变。

一、草畜平衡的内涵和意义

草畜平衡，是指年度草场面积及其产草量与放养牲畜羊单位数量之间的动态平衡。放养是相对于圈养而言。草畜平衡这个概念产生的时间不长。牲畜数量大大少于草场面积的历史时期，没有这个概念，也不需要这个概念。而改革开放以后，牲畜头数大量增加，特别是到了世纪之交，草原大面积退化沙化之后，才引起人们的重视，出现草畜平衡的概念。这个概念对草场和牲畜两方面都很重要，两者是矛盾的关系，牲畜是矛盾的主要方面。但牲畜靠草场维系生命，没有草场就没有草原畜牧业，草场的超载过牧、掠夺式利用，对草场带来致命的伤害。对草场来说，适度放牧，使牧草得以更

新、牲畜的粪便为草场提供肥料等，对保持草场质量有利。

实行草畜平衡的目的是，把超载的牲畜减下来，保持草场质量，保护草原生态。保持草场质量，就是保持草场牧草的高度、密度、植被覆盖度、植物种类多样性和产草量的稳定性。实行草畜平衡，要根据草场面积和产草量确定放养牲畜羊单位数量，严禁草场超载过牧，从而保护草原生态，实现草原资源永续利用。牲畜是牧民主要的生产资料，牲畜越多、卖得越多收入越高。既要减少放养牲畜、实现草畜平衡，又要增加牧民收入，兼顾两者的途径是推进牲畜品种改良、转变生产方式、提高牲畜质量。可以说，实现草畜平衡是推进牲畜品种改良、畜牧业结构调整和转变生产方式的倒逼机制。养殖良种牲畜，只有使用适合良种牲畜的饲养方法，才能取得应有的经济效益，否则事倍功半。养殖良种牲畜，转变饲养方式，在此基础上推进适度规模经营，可以取得更高的经济效益。实现草畜平衡，必然促进家庭牧场、牧民合作社等新型畜牧业经营主体发展。可见，实现草畜平衡，有利于提高草场质量，有利于调整畜牧业结构、改良牲畜品种、转变畜牧业发展方式，有利于培育新型畜牧业经营主体、推进适度规模经营，有利于持续稳定增加广大牧民收入、满足牧民过上更加美好生活的需要。总之，实现草畜平衡，是建设现代化牧区、发展现代

畜牧业的基本前提。

更重要的是，实现草畜平衡是深入贯彻落实习近平总书记对内蒙古的重要讲话重要指示精神，筑牢我国北方重要生态安全屏障的主要措施。内蒙古拥有 11.38 亿亩草原，占全区总面积的 64%，占全国草原面积的 19%，可利用草原面积居全国首位，草原生态是内蒙古生态的主体。筑牢我国北方重要生态安全屏障，这个屏障筑得牢不牢，取决于草原保护修复好不好、草场质量高不高，是不是实现了真正意义上的草畜平衡。

内蒙古草原生态具有两方面特点。一方面，内蒙古草原生态是我国北方面积最大、类型最全的生态功能区，保留着大面积的原始生态区域，草原植物多样性特点突出，多年生植物种类达 2300 多种。另一方面，内蒙古草原生态又是我国荒漠化和沙化土地集中、危害严重的省区之一，草原生态基础非常脆弱。内蒙古草原生态经不起干旱少雨灾害，连年干旱导致牧草不能生长、生态难以恢复；经不起鼠、蝗、病虫害侵袭，鼠灾病虫害对草场是毁灭性的；经不起植被破坏，开垦草场、乱采滥挖、开矿凿井、乱排乱倒，这些违法行为给草原生态带来致命灾难；经不起超载过牧，草场和牲畜之间数量和质量关系失去平衡，其后果也是灾难性的。

内蒙古大草原是大自然赐予我们最宝贵的财富，一旦遭到破坏，其损失不可估量。多年来，由于各

种因素的综合作用，内蒙古草原生态整体功能在下降，退化沙化面积在扩大，抵御各种自然灾害的能力在减弱。2019年4月，中央环境保护督察“回头看”及草原生态问题专项督查反馈意见指出，全区草原生态系统仍然脆弱，中部、东部地区草原面积呈现减少趋势，全区草原植被平均高度、草原牧草产草量持续下降。一些部门和地方对保护草原重视不够，重眼前、轻长远，向草原要地、要矿、要钱的现象多见。

二、落实补助的成效和不足

草场超载过牧现象，如果从上世纪80年代末算起，已经延续了30多年。超载过牧对草原生态的影响甚至破坏，引起各级党委政府的重视。2001年7月，锡林郭勒盟盟委提出实施围封禁牧、收缩转移、集约经营的“围封转移战略”。2010年1月，内蒙古党委1号文件决定，对实施禁牧的牧民每年按草场面积进行补贴，连续补贴5年。2010年10月，国务院决定，从2011年起在内蒙古等8省区主要草原牧区实施草原生态保护补助奖励政策。所谓补助奖励政策，就是对草场载畜力低下、发生中度以上退化沙化盐渍化的草场实施禁牧，对草场禁牧的牧户按禁牧面积给予补助；对其余草场根据载畜能力核定适宜载畜量，实行草畜平衡制度，对实行草畜平衡的牧户按草场面积给予奖励。当时内蒙古根据全国不同草原载畜能力测算标准，禁牧草场每年每亩补助6元，实施草畜平衡草场每年每亩奖励1.5元。2016年，经国务院批准，“十三五”期间实施新一轮草

原生态保护补助奖励政策，对履行草场禁牧义务的牧民按每年每亩7.5元标准给予补助，对履行草畜平衡义务的牧民按每年每亩2.5元标准给予奖励。

实行草原生态保护补助奖励政策成效显著。首先，内蒙古草原生态显著改善，恶化趋势得到整体遏制，草原自我更新修复能力明显提升，植物多样性日益恢复。2015年草原植被平均盖度达到43.8%，比2010年提高7个百分点。草原多年生植物种类由先前的每平方米7种增加到12种，草原退化沙化盐渍化面积比2010年减少671.3万亩。其次，牧民收入水平显著提高，使牧民的政策性收入提高789元/人，占人均转移性收入的30%左右。补奖政策促进畜牧业结构调整、生产方式转变，畜群周转加快、生产效益提高，带动全区牧民收入稳步增长。2015年全区农牧民人均纯收入达到1.4万元，比2010年增长一倍多。再次，生态建设投入显著增加，实施重点生态工程，2015年全区人工种草保留面积达到5324万亩，连续3年保持在5000万亩以上，贮草棚面积达到824万平方米、牲畜棚圈面积达到5507万平方米，5年累计投入生态保护建设资金830多亿元，相当于过去30多年的总和，森林覆盖率和草原植被盖度实现“双提高”，荒漠化和沙化草场实现“双减少”，草原生态恶化趋势出现“整体遏制、局部好转”的重大转变。

同时应看到，10年前实行草原生态保护补助奖励政策是前所未有的事情，在政策执行中存在认识不足、考虑不细、方案不周、操作不实等问题在所难免，导致政策未能取得预期效果。特别是进入新时

代新阶段，完成筑牢我国北方重要生态安全屏障的光荣历史使命，需要对草原生态高水平保护、精准保护、精细保护、精确保护，需要重新认识草畜平衡。

国家的草原生态保护补助奖励政策本身是再好不过的政策。好政策只有落实好，才能效果好。草畜平衡的本质要求是以草定畜，以草场质量确定载畜量。实行草畜平衡，前提是对草和畜两者有准确把握。内蒙古的草原，不仅12个盟市之间有很大差异、旗县和苏木镇之间有很大差异，就是同一个嘎查的各牧户之间也存在明显差异。这是众所周知的客观事实。将全区千家万户之间千差万别的草场，简单分为禁牧区和草畜平衡区两个区，以全区平均载畜能力为标准亩，按标准亩系数逐级分配补奖资金的办法，显然不是精准、精细、精确的办法。这种粗放的做法导致草原依旧退化、草场依然超载、补奖资金依次照发。内蒙古草原恶化趋势虽然得到一定程度的遏制，但退化沙化依然严峻。2014年，全区草原退化面积6.9亿亩，较2010年的草原退化面积仅仅减少0.97%。

三、草畜平衡的责任和权利

执行好草原生态保护补奖政策，筑牢我国北方重要生态安全屏障，对草原生态实施高水平保护，首先需要分清各方对草场的权利和责任。草场的所有权归嘎查集体，嘎查集体的草场由千千万万个牧户承包经营。牧户对草场具有承包权、占有权、使用权、经营权、流转权、收益权，具有严格执行草畜平衡制度而获得奖励的权利。嘎查

和牧户对草场的这些权利是法律赋予的。实行草畜平衡制度关系到每个牧户的切身利益，是一项很具体的工作，需要逐户精准平衡。实行草畜精准平衡，前提是精准测定牧户草场质量即草场的产草量，而后根据草场产草量核定其羊单位载畜量。

有权必有责，有责必负责。嘎查集体是草场的所有者，对草原生态保护负有直接责任，责无旁贷，其中最重要的责任是对牧户承包经营的草场进行年度监测，以牧户草场前5年平均产草量核定的羊单位载畜量为标准，准确评估草场产草量，核定牧户上一年度草畜平衡奖励资金金额，核定牧户下一年度羊单位载畜量。监测草场质量，既是嘎查的责任，也是每个牧户的责任。嘎查监测牧户草场，必须让牧户参加对自己草场的监测，确认监测结果，并与嘎查签订草畜平衡责任书。牧户作为以承包权为核心的多项权利的拥有者，对草原生态保护负有主体责任，对自己草场的植被恢复、草畜平衡负有直接责任，对落实与嘎查签订的草畜平衡责任书负有直接责任。嘎查应将所有牧户的草畜平衡责任书报苏木镇人民政府审批。只有根据草场监测结果核定牧户年度羊单位牲畜数量和应得草畜平衡奖励资金金额，才能形成真正的激励约束机制。

嘎查监测牧户草场质量，需要组建嘎查党支部书记领导的若干本土人才参加的嘎查社会化技术服务中心，承担对全嘎查牧户草场进行年度监测任务。监测牧户的草场质量，每年七八月份，参照前5年草场植被情况，调查草场出现的裸地、沙地、牧草高度密度盖度和植物种数、对比观测圈内外变化，兼

顾当年的降雨量等因素，评估草场产草量。有条件的地区，将地面监测与遥感卫星等数据资源相结合，增强评估的科学性和准确性。嘎查要建立牧户年度草畜平衡管理档案。

苏木镇人民政府对本苏木镇草原生态保护负有直接领导责任，具体指导嘎查组建社会化技术服务中心，派员参加对牧户草场的年度监测。旗县级以上地方人民政府草原行政主管部门对草原生态保护负有监督管理责任，应制定嘎查监测牧户草场制度、监测牧户草场质量的办法、根据草场产草量核定羊单位载畜量的标准和核定牧户获得草畜平衡奖励资金金额的标准，并负有协调相关部门对所有嘎查社会化技术服务中心的本土人才，进行现代畜牧业发展和草原生态保护修复以及牧户生产生活急需的实用技术培训的责任。旗县级以上地方人民政府对嘎查社会化技术服务中心工作和年度监测牧户草场质量给予必要的经费支持。

习近平总书记提出的精准扶贫方略是脱贫攻坚获得全胜的关键举措。推进草原生态保护修复，筑牢我国北方重要生态安全屏障，关键举措也在于实行精准草畜平衡。千千万万个牧户承包经营的草场，其质量千差万别，这是不言而喻的现实。监测草场质量，只有逐户进行监测、牧户参加监测，才能做到嘎查精准掌握每个牧户保护草场情况、牧户精准知道自己落实草畜平衡制度的情况；才能增强牧民保护自家草场的主人翁意识和筑牢生态安全屏障的主体责任感。嘎查监测牧户承包经营的草场，才能增强作为草场所有者保护草原生态的直接责任，才能做到精细监测草场质

量、精准实行草畜平衡、精确核定牧户应获得的草畜平衡奖励资金。嘎查监测所有牧户的草场质量，阳光操作，有利于广大牧民对草场监测工作进行监督。总之，要精细监测草场质量，精确核定奖励资金，精准实行草畜平衡。

实行精准草畜平衡，必然要把超载的牲畜减下来。按传统思维，减少牲畜，就意味着减少牧民的收入。应变的办法是求变，出路在建设现代化牧区、发展现代畜牧业，通过加快发展高质量畜牧业，持续稳定增加牧民收入，让所有牧民过上更加美好的生活。高质量畜牧业，高就高在牲畜品种优、生产方式新、经营模式好、产业体系全、产业链条长、经济效益高，是绿色化、品质化、集约化、规模化、标准化、制度化、品牌化畜牧业。发展高质量畜牧业，虽然要求比较高，但是经科研部门多年探索研究、可供推广的实用技术是现成的，各地都有一些可资借鉴的先进典型。只要领导真正重视，思路措施扎实有效，坚持不懈持续推进，高质量畜牧业并不是高不可攀。建设现代化牧区、发展现代畜牧业，一是机遇难得，绝不可错过实施乡村振兴战略千载难逢的机遇；二是事在人为，实施牧民素质工程，在草场上、畜圈里手把手推广实用技术；三是高点切入，实行精准草畜平衡，以精细监测保证精准平衡，以精准平衡核定精确补奖，以精确补奖促进高质量畜牧业发展，以高质量畜牧业确保牧民收入持续稳定提高，逐步实现牧区现代化。■

（作者系内蒙古自治区党委原副秘书长、政研室主任）

责任编辑：康伟