

# 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

■ 永海<sup>1</sup> 吴晶英<sup>2</sup> 图雅<sup>3</sup> 斯钦孟和<sup>4</sup>

**摘要：**本文以阿巴嘎旗巩固草原生态保护与修复、稳步提高牧民收入为目标，通过入户调研或对基层工作人员的访谈等方法，对实施草原生态补奖政策中存在的问题进行了分析。结果发现，因人均草场面积差距导致牧民补贴收益差异大，区域划分不够细致导致缺乏对重度退化草场的保护，暖季和冷季的载畜量标准差距过大导致不符合实际养畜规律，草原专职管护员少、监管技术薄弱导致监管难度大等问题，并结合实际情况，提出了相应的对策。

**关键词：**阿巴嘎旗 草原生态补奖 禁牧 草畜平衡

## 一、引言

2011年起，我国多地实施了草原生态保护补助奖励机制（以下简称“草原补奖政策”）。10年来，草原补奖政策对草原生态的保护与修复、当地居民的收入增长与居住环境改善、畜牧业结构性供给侧改革等方面带来了一定的良性效果。在内蒙古，草原补奖政策已覆盖全区12个盟、市的10.2亿亩（占总土地面积的57.48%）天然草原，并有534万农牧民从中受益。在阿巴嘎旗，2015年的草原植被平均覆盖度达到54.9%，比2010年提高了9个百分点。在收入方面，2015年牧区常住居民人均可支配收入为20,090元。其中，草原奖补资金平均直接拉动牧民增收每人每年5,123元，占全旗牧民人均收入的25.5%。

从已有的文献中发现，草原

补奖政策实施中仍然存在补奖标准低、禁牧区和草畜平衡区的划分不合理、草原的监管难度大等诸多问题。2019年，阿巴嘎旗被确定为内蒙古自治区牧区现代化试点旗。因此，解决牧民增收与草原保护的矛盾成为牧区现代化试点建设的痛点。围绕着这些问题，课题组于2020年8月和2021年6月，两次对该旗的牧户及基层工作者进行了深入访谈调研。对草原补奖政策实施中存在的问题和不足之处进行解析，并提出相应的对策与建议。

## 二、阿巴嘎旗实施草原补奖政策基本情况

阿巴嘎旗地处锡林郭勒盟中北部，旗辖7个苏木镇、71个嘎查，总面积为2.75万平方公里，其中可利用草场面积为2.7万平方公里。全旗户籍人口为4.35万

人，其中牧业人口为约2.06万人。目前，该旗重度退化草场面积228万亩（5.59%）、中度退化草场面积1,252万亩（30.69%）、轻度退化草场面积2,553万亩（62.58%）。

（一）第一轮草原补奖政策实施情况（2011-2015）

该旗自2011年起落实草原补奖政策。从表1可知，第一轮补奖政策涉及到全旗7个苏木镇71个嘎查的5,300牧户、18,106人。总补奖面积为4,124.25万亩，其中草畜平衡面积为3,708.55万亩（89.92%），禁牧面积为415.70万亩（10.08%）。草畜平衡区的奖励标准为每年每亩1.71元。禁牧区补助标准为：人均草场面积不足500亩的，每人每年给予3000元补贴；人均草场面积501-2,050亩的，按每年每亩6元给予补贴；人均草场面积超过2051亩的，每人每年给予

**基金项目：**本文系国家社科基金项目“畜牧业供给侧结构性改革视角下牧区草原畜牧业提质增效绿色发展研究”阶段性成果，编号：17XMZ010。

表1 阿巴嘎旗第一轮草原补奖内容及标准(2011-2015年)

奖补内容	涉及范围	补奖标准(人均草场面积=S)		面积比率(%)
草畜平衡奖励	3,708.55万亩 4,221户 14,191人	1.71元/亩/年		89.92
禁牧补助	415.70万亩 1,079户 3,915人	S ≤ 500亩	3,000元/人/年	10.08
		501亩 < S ≤ 2,050亩	6.00元/亩/年	
		S > 2,051亩	12,306元/人/年	
合计	4,124.25万亩 5,300户 18,106人			100.00

数据来源:根据《阿巴嘎旗草原生态保护补助奖励政策实施方案(2016-2020)》及调研内容整理制作。

表2 全旗7个苏木镇第二轮草原补奖政策涉及到的牧户户均(或人均)草牧场面积差距状况

划区	草场面积(万亩)	牧户数(户)	人口(人)	户均草场面积及范围(亩/户)	人均草场面积及范围(亩/人)	
草畜平衡区	3,777.87	6,168	20,344	6,125 2,556 - 9,903	1,857 929 - 2,965	
禁牧区	固定打草场	269.61	1,828	5,959	1,475 567 - 3,704	452 200 - 1,199
	常规禁牧	32.02	192	598	1,668 493 - 2,520	535 166 - 791
合计	4,079.50	6,241	20,561	6,537	1,984	

数据来源:根据《阿巴嘎旗草原生态保护补助奖励政策实施方案(2016-2020)》相关数据整理制作。

表3 阿巴嘎旗第二轮草原补奖内容及标准(2016-2020年)

奖补内容	涉及范围	补奖标准(人均草场面积=S)		面积比(%)	
草畜平衡奖励	3,777.87万亩 6,168户 20,344人	3.00元/亩/年		92.61	
禁牧区	固定打草场补助	269.61万亩 1,828户 5,959人	5.00元/亩/年		6.61
	常规禁牧补助	32.02万亩 192户 598人	S ≤ 556亩	5,000元/人/年	0.78
			556亩 < S ≤ 2,000亩	9.00元/亩/年	
			S > 2,000亩	18,000元/人/年	
养老补助	60岁以上	300元/人/月			
助学补助	高校在校生	6,000元/人/年			
草原专职管护员工资补贴	全旗共60人	2,650元/人/月		-	
合计	4,079.50万亩 6,241户 20,561人			100.00	

数据来源:根据《阿巴嘎旗草原生态保护补助奖励政策实施方案(2016-2020)》及调研内容整理制作。

12,306元补贴。

(二) 第二轮草原补奖政策的实施情况(2016-2020)

2016年,第二轮草原补奖政策落实时,全旗4,079.5万亩草原全部纳入补奖政策实施范围,涉及7个苏木镇的6,241户、20,561人。全旗牧户平均草场面积为6,537亩、人均1,984亩。表2为全旗涉及到第二轮草原补

奖政策的牧业人口户均或人均草场面积数据。在划定分区上,以全旗草原普查与监测数据为依据,以第一轮草原补奖政策落实为基础,区域划分为禁牧区和草畜平衡区,实施奖补。除此之外,还有其它配套扶持政策。

### 1. 草畜平衡区

全旗实施草畜平衡总面积3,777.87万亩,占92.61%。涉及

7个苏木镇的6,168户、20,344人(表2)。草畜平衡奖励标准为每年每亩3.00元(表3)。盟级下达阿巴嘎旗的草原载畜量标准中,暖季(6月初-10月末)适宜载畜量(羊单位)13.08亩/只,冷季(11月初-5月末)适宜载畜量(羊单位)32.29亩/羊。

### 2. 禁牧区

据表2显示,全旗实施禁牧总面积为301.63万亩,涉及7个苏木镇的2,020户、6,557人。禁牧区又分为固定打草场和常规禁牧区。(1)固定打草场。总面积为269.61万亩、占6.61%,涉及6个苏木镇的1,828户、5,959人。固定打草场补助标准为每年每亩5元,补助资金按实际面积兑付(参考表3)。(2)常规禁牧区。总面积为32.02万亩、占0.78%,涉及旗南部4个苏木镇的192户、598人。在分布的位置上,具有101线省道和920线县道两侧、成吉思宝格达山和浩日格乌拉山周边、乌里雅斯太景区等保护或修复主要道路、名山、风景区的特征。常规禁牧补助标准:人均草场面积不足556亩的,每人每年给予5,000元补贴;人均草场面积556-2,000亩的,按每年每亩9元给予补贴;人均草场面积超过2,000亩的,每人每年给予18,000元补贴。

### 3. 配套扶持政策

另外,还实施了禁牧区养老补助、助学补助、草原专职管护员工资补贴和基础设施建设等配

套扶持政策。(1) 禁牧区养老补助。对承包草场全部纳入禁牧区的60周岁以上牧民,在享受草场补助和当地养老金的基础上,给予每人每月300元补助,所需经费由盟、旗按比例承担;(2) 禁牧区助学补助。对承包草场全部纳入禁牧区的高等院校在校牧民子女,给予每人每学期3,000元补助,所需经费由盟、旗按比例承担;(3) 草原专职管护员工资补贴。全旗聘用60名草原专职管护员,重点对禁牧区进行管护和草畜平衡区进行巡查。管护员工资实行2,650元/月发放。所需经费按自治区50%、盟25%、旗25%等比例承担;(4) 基础设施建设。草畜平衡区,集中投入建设暖棚、储草棚、青贮窖、围栏等畜牧业基础设施,促进牧民持续增收。

### 三、存在问题及对策建议

(一) 因人均草场面积差距大导致牧民补贴收益差异变大,需要提高草原补奖保底标准,更加合理地分配有限的补偿资金

由于该旗的草原面积相对较大、类型多样、草原面积和人口分布不均衡等因素,导致牧民的补贴收益差异大。全旗7个苏木镇的牧民人均草牧场面积为1,984亩,而面积范围在每人166-2,965亩之间(表2)。据表4显示,草场全部纳入禁牧区实施常规禁牧的牧民,草场面积小的

表4 阿巴嘎旗因实施草原补奖政策导致各种划分区域的牧民补贴收益差异状况

区域划分	全旗人均面积及7个苏木镇人均面积及范围(亩)	人均补贴收益及范围(元/人/年)	其它草原生态补奖或畜牧业相关收入		
			养老补助(元/人/年) 助学补助(元/人/年)	人均养畜头数(羊单位/人)	
				暖季	冷季
草畜平衡区	1,857 929 - 2,965	5,571 2,787 - 8,895	0	142 71-227	58 29-92
禁牧区	固定打草场	452 200 - 1,199	2,260 1,000 - 5,995	草场全部纳入禁牧区的: 60岁以上牧民:3,600 高校在校生:6,000 固定打草场的卖草收入	
	常规禁牧	535 166 - 791	>5,000 5,000 - 7,119		

数据来源:根据表2、表3及调研内容的数据整理制作。

“小户”,每人每年保底仅5,000元,也不能放养牲畜。而草畜平衡区的牧民,平均每人每年5,571元(其范围在2,787-8,895元之间),还允许放养牲畜58-142羊单位。甚至,人均草场面积大于2,000亩的“大户”,不仅有每人每年18,000元的封顶奖励,还允许放养牲畜62-153羊单位。

对此,提高保底标准,更加合理分配有限的补偿资金。需要以牧户的人口和草场承包经营权证为基本依据,确定享受补贴人口数量与面积大小,重新核定全旗的保底人口数量和保底标准,以及封顶人口数量和封顶标准。因此,要尽快解决有争议牧户的草场界限、面积等确权问题,并及时发放《草场承包经营权证》。

(二) 草原补奖区域划分不够细致导致缺乏对重度退化草场的保护力度,应当把草原生态保护作为首要目标

划为常规禁牧区主要分布于道路两侧、名山周边、风景区、人均面积相对小等几个特征。据表4显示,该旗常规禁牧区牧民人均草场面积为535亩,划为固

定打草场的牧民人均草场面积为452亩,划为草畜平衡区的牧民人均草场面积为1,857亩。另外,该旗重度退化草场面积为228万亩,但实施第二轮草原生态补奖时纳入常规禁牧区的总面积仅为32.02万亩。显然,在补奖区域划分上,过分注重了人均面积、主要道路和各种风景区等因素,缺乏重视对重度退化草场的保护与修复。

对此,应当以草原的保护与修复为首要目标,对补奖区进行更细致的、合理的区域划分。在今后的草原补奖政策实施方案制定过程中,至少把全旗的228万亩重度退化草场全部纳入常规禁牧区。另外,把人均草场面积小,但草场的覆盖度高、产草量好的“小户”也适当地纳入草畜平衡区,对“小户”给予更多的鼓励和支持。例如,以草场的长期租赁、稳定的草原经营权流转等方式促进畜牧业规模化经营。

(三) 暖季和冷季载畜量标准差距过大导致不符合实际养畜规律,应合理测定载畜量、完善草畜平衡标准



依表 4 的数据，草畜平衡区的人均草场面积为 1,857 亩，按阿巴嘎旗载畜量标准暖季每人可以养 142 只羊，冷季只能养 54 只。实际上，冷季保持 76 只基础母畜的前提下，下一年暖季才能有繁育 142 只羊的可能。而且，这是在 76 只健康的基础母羊、无自然灾害、有足够的饲草料储备、不留冬储羊、除去种羊等条件下最理想的假设。

对此，制定旗级《草原生态保护补助奖励政策实施方案》时应多方沟通参与。需要本旗宣传、财政、农牧业与林草、苏木镇等各部门的基层工作者，邀请相关专家学者，牧民代表等多方人员广泛沟通和参与。避免方案中再次出现不符合实际的规定或条例。不仅以科学数据为依据，还要适当听取和采纳当地牧民的本土性经验数值和基层工作人员所观察到的意见。如果暖季草畜平衡标准为现行的 13.08 亩羊单位，冷季最多改为 26.16 亩羊单位。反之，冷季草畜平衡标准为

现行的 32.29 亩羊单位，暖季至少改为 16.14 亩羊单位。

（四）草原专职管护员少、监管技术薄弱导致监管难度大，应适当增大人力、财力以及加强监管技术服务体系保障

草原专职管护员少、财力不足、监管技术服务体系薄弱、补奖涉及面积广等原因导致草原管护难度大。目前，全旗聘用草原专职管护员 60 人。管护员人均管辖面积约为 68 万亩，按规定行政执法必须 2 人以上共同进行。一般 3-4 人小组要在 204-272 万亩范围内巡逻，每组的巡逻半径在 20.82-24.04 公里之间。因此，执法小组的巡逻半径过大，导致监管极为艰难。

对此，应适当增大人力、财力、以及监管技术服务体系保障。1. 按照“内蒙古草原管护员管理办法”相关规定和程序，适当增加专职管护员名额；2. 加强草原专职管护员工作的稳定性及工资待遇的前提下，保障油、车辆和仪器的购买或修理等工作经

费。同时，适当缩小旗级财政承担的经费比率，避免出现具有罚款任务的监管现象；3. 旗级林草局事业编制招聘考试中，优先录取土地资源管理、GIS、水土保持与荒漠化防治、草业科学等草原生态环境保护相关专业的高校毕业生，或定向培养具有本土性知识的牧区生源。以此，逐步完善草业监管技术服务体系。■

#### 参考资料：

[1] 永海，文明. 关于实施草原生态保护补助奖励机制的效益问题调查及建议——以内蒙古锡林郭勒盟东乌珠穆沁旗为例 [J]. 前沿, 2020, (02).

[2] 阿巴嘎旗草原生态保护补助奖励政策实施方案（2016 - 2020 年）[Z]. 阿巴嘎旗人民政府, 2016, (12).

[3] 永海. 半农半牧区实施草原生态补奖政策的效益问题与思考——以巴林右旗为例 [J]. 北方经济, 2020, (01).

（作者单位：1. 2. 3. 内蒙古自治区社会科学院牧区发展研究所；4. 内蒙古自治区农牧业科学院）

责任编辑：张莉莉