

进一步落实草原生态保护奖补政策的几点建议

□ 李颜昭

2010年起,我国提出建立草原生态保护补助奖励机制促进牧民增收,安排资金134亿元用于实施禁牧补助、草畜平衡奖励及落实对牧民的生产性补贴等。截至目前,内蒙古、新疆等8个主要草原牧区省份及新疆生产建设兵团正式实施了草原生态保护补助奖励政策。笔者在调研中看到,在国家建立草原生态保护补助机制的鼓励下,内蒙古许多牧民借助牧业联合组织、高效益舍饲圈养、移民搬迁等途径,转变传统生产方式发家致富。为了把草原生态保护补助奖励这一资金规模最大、覆盖面最广、补贴内容最多的政策落到实处,切实加强草原生态保护建设,笔者认为,应进一步着重做好以下几项工作。

(一)摸清草场基本情况。草原生态保护补助奖励政策与草、畜、人的基本情况紧密相连,是落实奖补政策的根本依据。总体来看,目前我国草原生态保护还存在底数不清、情况不明等突出问题。因此,为全面落实草原生态保护补助奖励机制,各地应在原有草原调查

数据的基础上,结合变化情况,尽快摸清从省(区)到地、县、乡、村各级草原实际面积,并以草原承包制度为依据,加紧对各个牧户所承包的草场面积进行清查、核实、统计、造册,以全面、准确地掌握草场承包情况。在此基础上,还要充分了解各地的生态环境状况,结合各地草原水、热状况、植被覆盖情况以及家畜承载现状,对草原生态状况进行总体评价,并以此为基础科学划定禁牧区和非禁牧区,明确区域界限和面积,并逐一标注,备案造册。同时,根据草原保护补助奖励政策规定,对8个省(区)共约200万户牧民实施生产资料综合补贴,按照户均500元的标准执行,为此,各地还应对照辖区牧户的数量和情况予以统计,并对牧户进行分类、排序,优先对最需要补贴的牧户进行补助。

(二)稳步实施推进。落实草原生态保护补助奖励政策,促进生态恢复、牧民增收、牧区发展的任务相当艰巨,必须稳步推进、分步实施。补助奖励政策要求对生存环境非常恶劣、草场严

重退化、不宜放牧的草原,实行禁牧封育,中央财政按照每年每亩6元的标准予以补助。但由于禁牧不仅涉及畜牧业生产,还要涉及牧民安置、转产转业等一系列问题,决定了禁牧工作的艰巨性和长期性。同时,实行草原生态奖补政策的根本目的在于实现草畜平衡,即在保护草原生态环境的同时兼顾草原畜牧业发展。然而目前来看,我国8个主要省(区)草原家畜超载过牧问题还十分突出,总体超载率在35%左右,部分地区达到了70—80%,有的地方甚至更高。为此,各地应提前制定草原禁牧计划,不能采取一刀切、一步到位的简单粗暴做法,而要尊重客观实际,快慢结合、循序渐进。可按不同的草原类型和草场利用情况(如禁牧区、非禁牧区)分类设定或按照不同区域分别设定,重点考虑草场植被的高度、盖度、产量及植物种类变化情况等,逐步转变草原畜牧业生产方式,促进草原经济和生态环境进入持续恢复的良性阶段。

(三)建立绩效考评体系。加快建立补助奖励政策绩效考评体系,对工作



突出、成效显著的省份和地方，由中央财政根据绩效考评结果安排奖励资金，为此，应逐步建立起科学、有效、公平的绩效考评体系，具体来讲应做好以下几项工作。一是完善相关标准。我国应逐步完善草原禁牧区及非禁牧区的设立标准，以更好地指导各地划定禁牧及非禁牧区的具体范围。同时，要确定一个简单易行、能普遍接受的统计草原家畜饲养数量的统计方法和标准，以指导各地农牧民按统一的方法统计草原家畜实际饲养数量，如“羊单位”（目前“羊单位”的概念较为混乱，有的按一只普通羊，有的按50公斤的一只绵羊，有的按40公斤的一只绵羊，还有的按1.8公斤干草或4—7公斤鲜草等）的确定等，确定一个统一的“羊单位”指标，使各地计算出来的草原载畜能力及超载数量更加准确、可靠，并增强数据的可比性。此外，还应家畜良种及人工草地的标准予以进一步明确、细化，各地方也可根据自己的特点制定一些必要的标准及工作规范。二是建立核查指标。绩效考评需要有一套科学的指标体系，核查指标可重点考虑政策落实

到位情况、草原禁牧实施情况、草畜平衡进展情况、草原生态好转情况、草原承包到户情况、良种家畜及牧草生产情况等，并对这些方面进行具体细化，分别设立评分标准，从而进行定性、定量的考核，简单明了、易于操作，方便社会监督。三是建立科学的评价机制。科学的评价机制是保障绩效考评结论准确的基础，各地可依托草原监理、监测机构，由有关技术专家和管理人员组成草原生态保护绩效考评委员会，负责对各地草原禁牧实施情况、超载草原减畜情况以及草原生态恢复情况等，定期进行公证、科学的核查评价，并及时提出权威的绩效考评意见。

（四）强化管理措施。落实草原生态保护补助奖励政策必须建立健全各项管理制度，强化管理措施，保证政策的有效落实。一是要建立责任制度。要建立起各级地方政府的目标责任制度，把禁牧效果和草畜平衡落实情况纳入政府工作的考核范围。加强财政与农牧部门的协调配合，保障资金分配与草原保护建设监督管理及生态恢复成效的高度统一，形成部门合力，防止出

现“两张皮”或“多张皮”现象。二是加强社会监督。充分发挥社会民众的监督作用，保障政策在阳光下运行。积极实行禁牧及草畜平衡公示制度，对禁牧区划定明确的界限，设立明显的标志，并对相关责任人进行公示。三是健全草原监理体系。不断理顺体制、充实人员、加大投入、增强能力，使保护奖励政策覆盖的所有地、县均建立起草原监理机构，重视草原管护队伍建设，将一部分牧民转为从事草原管护的专职人员，管护员经费列入地方财政预算，加快形成以各地草原监理机构为主体、基层草原管护员为辅助的草原生态恢复管护网络。四是推进草原承包。草原承包到户有利于发挥广大农牧民自觉保护和建设草原的积极性、创造性，是促进草原合理利用、保护草原生态的根本措施和长效机制。要健全草原承包管理制度，规范承包合同，加强合同档案管理，强化对草原畜牧业发展的指导，引导广大农牧民科学、合理利用草原，走可持续发展之路。

（作者单位：中国航油华北公司）

责任编辑 李 杰