

# 乌兰察布： 落实草原生态保护奖励机制

刘瑞



2010年10月起，国务院决定在全国8个主要草原牧区实施草原生态保护补助奖励机制。从2011年开始，内蒙古自治区全面启动实施了草原生态保护补助奖励的各项政策措施。乌兰察布市草原总面积为5521.58万亩，其中有四子王旗、察右后旗、察右中旗、察右前旗、兴和县、商都县等6个旗县涉及草原生态保护补助奖励机制，面积为3584.16万亩，每年涉及资金14023.7万元。

一是加大宣传培训力度，营造良好工作氛围。为了保证草原生态补奖机制按时顺利开展，乌兰察布市按照自治区的安排及时派出技术人员参加了相关业务培训，市级又组织旗县举办了相应的培训。通过培训，提高了技术干部的业务素质，为指导全市实施草原生态补奖工作打好业务基础。为了让广大农牧民了解补奖政策，提高认识，充分调动广大农牧民保护草原生态的积极性，市、旗两级农牧业局抽调骨干组成宣讲团，深入农村牧区宣传讲解补奖机制的意

义、补贴标准及补贴办法；同时市里编辑了“落实草原生态保护补助奖励政策，促进牧民增收”的宣传资料发放到广大农牧民手中，并利用电视台、报纸、农牧业信息网等多种形式，加大对草原生态补奖政策的宣传力度，使广大干部群众充分了解惠牧政策，为落实草原生态保护补奖机制营造良好氛围。

二是落实草原管护配套资金。按照《乌兰察布市草原生态保护补奖机制实施方案》，草原管护员按照四子王旗大牧区每10万亩1名的标准，农区、半农半牧区每个嘎查2名的标准聘任，全市共聘用管护员403人。实施方案规定工资标准每人每年5000元，高于自治区标准1000元，其中自治区承担2000元，其余3000元市级承担50%，旗县承担50%。市旗两级财政部门都按照方案标准及时安排了配套资金，保证了草原管护工作的顺利进行。

三是进一步完善草原生态补奖政策。自治区统一补贴标准是禁牧区6元/

亩，草畜平衡区1.5元/亩，但通过亩系数0.85折算后，具体落实到乌兰察布市禁牧区为5.1元/亩，草畜平衡区为1.275元/亩。为了促进禁牧舍饲保护草原生态的顺利进行，根据市政府关于进一步完善草原生态补奖政策的实施意见，针对全市禁牧和草畜平衡补奖政策实施后补奖标准偏低、部分农牧民家庭经营性收入减少的实际情况，市政府决定进一步完善草原生态保护补助奖励政策，自2013年起禁牧区提高到6元/亩，草畜平衡区提高到1.5元/亩；禁牧区旗县享受补助人均不足3000元的，也可根据旗县实际按每人3000元进行保底。

四是严格执行草原生态补奖资金管理制度。为了加强草原生态补奖资金管理，提高使用效益，市财政局制定了《乌兰察布市草原生态保护补助奖励资金管理实施细则》，并及时下达给各旗县（市）区财政局和农牧业局，严格遵照执行，确保了草原生态补奖资金效益的发挥。

禁牧政策的实施使天然草原生态

环境得到明显改善。据2014年8月草监局监测：全市草群盖度5%—88%，平均盖度29.7%；高度3—39cm，平均高度8.4cm；总鲜草产量2.2—374kg/亩，平均总鲜草产量59.6kg/亩。灌丛总盖度5.6%—77%，平均盖度33.5%；高度15—150cm，平均高度60cm；总鲜草产量15.8—720kg/亩，平均总鲜草产量214kg/亩。与2010年同期比较，草原植被盖度增加7.47%，亩产草量增加96.32公斤。

牧民获得了较固定的经济效益。一方面由于草原生态补奖政策的实施，牧区补奖区人均直接享受补奖收入3692.2元/人，其中禁牧区享受补助4588元/人，草畜平衡区享受奖励1327.3元/人。另一方面人工种草的实施直接促进农牧民增收，提高牧草单产能力，使牧草亩产量提高20%以上。人工草地建设面积大幅度增加，草产量和质量提高，又提升了全市畜牧业饲草料供给能力，带动全市牲畜饲养量不断增加。同时，推动了生产经营方式的转变，规模化生产得到发展。越来越多的牧民开始放弃自给自足、靠天吃饭的落后生产经营方式，调整畜群结构，改变传统小而全的习惯，发展羔羊育肥生产，以舍饲方式发展肉羊业，加快出栏，从而减轻冬春草牧场的压力。牧民专业合作社成为乌兰察布市牧区经济发展的新生力量。以草产业发展为例，落实牧草良种补贴项目四年来，乌兰察布市牧草种植规模逐年扩大，累计种植多年生牧草309万亩，饲用灌木400万亩。

乌兰察布市大部分牧区缺水干旱，自然灾害频发，牧民收入受灾害影响大。禁牧后，牧民现有生产资料暂时不能使用，在一定程度上影响了牧民增收，由于禁牧补贴标准偏低，生活成本上升，导致牧民增收缓慢，增收渠道单一。因此，提出如下工作建议与政策措施：

#### （一）建立草原生态保护补助奖励

政策长效机制，提高补助标准。就目前补贴标准而言，很难满足广大禁牧区牧民的持续稳定增收。建议提高补奖标准，禁牧区可提高到10元/亩，草畜平衡区可提高到2.5元/亩；禁牧区旗县牧区享受补助人均不足5000元的，也可根据旗县实际按每人5000元进行保底。而且应形成逐年提高的动态补奖机制，以保障牧民的收入水平不降低并有所提高。

（二）加大对畜牧业基础设施建设投入力度，大力发展特色优势养殖业和特色产业，增加牧民收入。进一步加大饲草料地、暖棚、贮草棚、畜牧业机械等基础设施建设，使畜牧业基础设施条件逐步得到改善，要探索建立牧业保险制度，将自然灾害、病虫灾害、疫病逐步纳入政策性牧业保险范围，提高抵御自然灾害的能力。另外，要以恢复和保护草原生态环境为切入点，改善牧区传统的生活方式和生产格局，走精种高产、精养高效之路。调整畜群和畜种结构，大力发展家庭牧场和牧民经济合作组织，推广杜蒙肉羊合作社、规模养殖托养良种繁育肥的成功做法，发展集约化、标准化的高效畜牧业。要拓展牧民增收渠道。积极引导牧民发展民族手工业、高品质畜产品加工业、运输业等二三产业，使经济发展和牧区草原生态保护相得益彰、相互促进。大力发展生态旅游业，因地制宜，搞好规划，注重挖掘少数民族地区的自然风光和民族文化风情。

（三）加大牧区项目资金投入力度，帮助牧民改善生活、发展生产。对有生产能力的牧民鼓励其留守草原，对有发展条件、潜力的嘎查扶持其发展特色牧业。一是加快住房条件的改善。在所有生产条件里，住房条件最重要。支持建设一部分家庭生态牧场。在合理确定牧区水利所能支撑的草原生态保护和牧区经济社会发展规模的基础上，对有优势的养殖大户、养殖能手和能够学习接

受先进生产方式的牧民，在适宜发展的牧区嘎查建设家庭生态牧场。同时，加大实施牧民危房改造工程，提高危房改造补贴力度，切实解决牧民危房户的实际困难。二是加大产业发展的扶持力度，积极鼓励和支持由企业、能人大户牵头，牧民以草场等生产资料参股，组建牧区生产合作组织和各类协会，以此带动产业的发展，增加牧民收入。与此同时，鼓励牧民在转变牧业发展方式的过程中，不单单只赚取卖牲畜的第一道原料钱，而是不断完善肉、奶、草等产业链条，形成增收的长效机制，有效增加农牧民收入，实现禁牧后畜牧业不萎缩，农牧民收入不减少的目标。

（四）加快牧区人口向城镇转移，推进牧民市民化进程。解决“三牧”问题必须跳出牧区、跳出牧业，加快牧民向城镇及二三产业转移步伐。一是加快工业化、城镇化步伐。靠产业吸引牧民向城镇集聚，坚持城镇聚产业、产业促城镇的发展思路，推进产业聚集，提供更多就业岗位，加快牧民向城镇集中。靠服务吸引牧民集聚，强化公共服务设施配套，改善进城牧民子女的就学条件，构建适合进城牧民特点的住房及社会保障制度，吸引牧民进城自主就业创业，在城镇定居生活。靠政策吸引牧民集聚，依法维护牧民草牧场承包经营权、集体收益分配权，推进户籍制度改革，加快转移牧民市民化进程。二是加大对转移牧民的培训力度。既要开展以转变牧民思想观念和生产生活方式为重点的引导式培训，帮助牧民摆脱传统思想观念束缚，充分调动广大牧民保护草原的积极性，增强牧民的主人翁意识，又要开展以提高就业技能为主的实用技术培训，让每一个转移的牧民都成为有一技之长的城镇居民。☐

（作者单位：内蒙古自治区乌兰察布市财政局）

责任编辑 张小莉