

贯彻以人为本思想,促进农牧民补助奖励政策 创新和实施绩效

李新一¹,尹晓飞¹,周晓丽²,李平³

(1. 全国畜牧总站/中国饲料工业协会,北京 100125;2. 北京助尔生物科学研究院,北京 100000;
3. 中国农业科学院草原研究所,内蒙古 呼和浩特 010010)

摘要:农牧民补助奖励政策是新中国成立后,国家实施的政策性最足、资金量最大、受益者最多的草原保护建设与科学利用措施,体现了草原工作由“以物为本”向“以人为本”思想的转变,践行了发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的理念,取得了显著的生态、经济和社会效益,补奖政策还需延续和完善,以促进草原地区持续健康发展。

关键词:补奖政策;以人为本;可持续发展;思想体现

中图分类号:S812 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-5500(2020)04-0114-09

DOI: 10.13817/j.cnki.cyyecp.2020.04.018

我国有草地面积约 4 亿 hm^2 ^[1],居世界第 2 位,占国土面积的 41.7%,是耕地面积的 3.2 倍,森林面积的 2.5 倍。由于草原地区经济发展水平和人民生活水平不高,再加上受传统农耕文化和唯 GDP 增长论的影响,我国草原长期被作为畜牧业生产和开垦耕地、开发矿山和采挖经济植物的基地,虽然畜产品产量、耕地数量和 GDP 总量及牧民收入都有了较大幅度增长,但是也带来了草原生态环境恶化和经济社会发展不可持续等问题。我国从 2011 年起实施的草原生态保护补助奖励机制(2016 年起名称改为草原生态保护补助奖励政策,2019 年起名称改为农牧民补助奖励政策,以下

简称为补奖政策)既是我国草原投入的重大突破,也是我国草原生态保护和科学利用工作的新起点,充分体现了“以人为本”的指导思想。

1 补奖政策体现了以人为本的思想

1.1 补奖政策实施前草原上存在的问题

1.1.1 滥垦乱占 从新中国成立到 20 世纪末,我国草原基本上以生产为主,在“以粮为纲”思想的指导下,历经几次开垦,不仅面积减少,而且部分草原开垦后撂荒出现了荒漠化现象。自 20 世纪 50 年代到 21 世纪初,全国累计开垦了 1 334 万 hm^2 草原,其中西北天然草原开垦面积达 700 万 hm^2 ,大多是水草丰美的放牧场和割草场,草原开垦后有近 50% 因生产力逐年下降而被撂荒成为裸地或沙地^[2]。此外,内蒙古中西部地区甘草、麻黄、苁蓉等药用植物的无序采挖持续了近 20 年,致使 700 万 hm^2 草原受到严重破坏,其中 400 万 hm^2 已经荒漠化^[3]。

一些地方片面追求经济发展,非法征占草原、大量破坏草原、侵害农牧民利益的现象比较突出,据调查,内蒙古自治区 2000~2006 年因公路建设、风电建设、矿藏开采和城镇建设等,共征用草原约 6.5 万 hm^2 ,仅 2007 年全国违法开垦草原、非法征用占用草原、乱采滥挖草原资源等案件近 4 500 起,破坏草原面积达 11 万 hm^2 ^[4]。

收稿日期:2019-10-22; **修回日期:**2020-02-10

基金项目:内蒙古自然科学基金面上项目(2018MS07007);中央级公益性科研院所基本科研业务费专项(1610332018021,y2019GH18);内蒙古科技厅 2019 年关键技术攻关项目“内蒙古生态资产核算、生态补偿技术研究与应用示范项目”

作者简介:李新一(1973-),男,黑龙江通河人,推广研究员,主要研究方向为草业科学与管理。

E-mail:lixinyi6699@qq.com

李平为通讯作者。

E-mail:lipingcau@126.com

1.1.2 过度利用 新中国成立后,牧区人口持续增加,北方干旱草原区人口密度高达 11.2 人/km²,比国际公认的干旱草原区生态容量(5 人/km²)高出了1.24 倍^[5]。草原地区的牧民维持生计和增加收入主要靠增加牲畜饲养量,导致牧区草原超载过牧严重。补奖政策实施前,牧区合理载畜量为 1.2 亿个羊单位,实际载畜量近 1.8 亿个羊单位,超载率近 50%^[6]。不同类型草原均有过牧现象。21 世纪初,西北地区和青藏高原草原理论载畜量为 1.7 亿羊单位,实际载畜量为 2.9 亿羊单位,超载率 69%;内蒙、新疆、青海 3 省区分别超载 60%、107%、32%,如果按季节草原平衡看,北方草原区冬季草原超载 50% 以上,少数地区已超载 1.0~1.5 倍^[2],有些地方已经难以做到“一方水土养一方人”。

1.1.3 保障不足 新中国成立后到 20 世纪末,由于只注重草原的生产功能,而忽视其生态功能和社会功能,再加上草原地区经济增长慢,可支配财力少^[7],各级财政对草原保护的投入严重不足。据统计,1978~1999 年中央累计投资草原建设资金仅 21 亿元,平均每年每亩草原的投入不到 2 分钱^[8];2000 年后在加快生态文明建设的大背景下,21 世纪前十年草原投入约 240 亿元,虽然有了较大幅度增长,但也仅占我国生态保护建设资金的 2.4% 左右,与草原保护建设的需求仍有很大的差距^[9]。特别是 2000 年后组织实施的天然草原退牧还草、京津风沙源草地治理、西南岩溶地区石漠化草地治理等重大草原生态保护工程项目中只安排了生态保护建设资金,没有考虑畜牧业发展和牧民增收需要,出现了草原边建设、边破坏的现象。人工种草面积长期在 1 200 万 hm² 左右徘徊,仅占全国草原面积的 3% 左右^[10],远低于发达国家 60%~70% 的水平。在道路、通讯、电力等基础设施建设等方面,草原地区与其他地区有很大的差距,农牧民受教育水平和外出就业能力也远远落后于其他地区。

1.1.4 不可持续 20 世纪 70 年代中期,我国北方重点牧区草原退化面积约占草原总面积的 15%,而到了补奖政策实施前,全国约 90% 的可利用天然草原出现不同程度退化^[11],草原植被盖度降低,产草量和载畜能力下降,有些草原完全丧失生产能力。草原沙化荒漠化面积扩大,黄河、长江源头区荒漠化面积每年以 3~4 万 hm² 的速度扩展,内蒙古荒漠草原已从西部干旱区向东部半干旱区推进了 50 km,每年来自草原的

泥沙已占到长江泥沙的 35%,草原沙化和水土流失已成为北方沙尘暴形成的主要根源和长江特大洪水等突发性生态灾难的重要原因之一^[2,12]。草原生物多样性遭到破坏,大量生物资源消失,许多生物种类濒临灭绝。牧民收入和增收速度持续低于其他的地区的农民,2000~2008 年,甘肃牧民人均纯收入增长 71%,低于同期农民收入增长 19 个百分点,内蒙古牧民人均纯收入年均增幅为 8%,比农民收入增幅低 3.5 个百分点;2008 年我国牧民人均纯收入 4 026 元,只有农民人均纯收入的 84%^[11],牧民增产增收的难度很大。

1.2 补奖政策实施后草原工作体现出“以人为本”的特点

1.2.1 政策性最足 2009 年补奖政策开始在西藏自治区试点,历经两年的探索后,2010 年 10 月 12 日,国务院常务会议决定从 2011 年起建立草原生态保护补助奖励机制,5 年为一个周期,在内蒙古、新疆(含新疆生产建设兵团)、西藏、青海、四川、甘肃、宁夏和云南 8 个省区落实禁牧和草畜平衡制度,中央财政给予禁牧补助和草畜平衡奖励,并实行畜牧品种改良、牧草良种和牧民生产资料综合补贴,每年安排绩效考核奖励资金,由地方政府统筹用于草原生态保护。2012 年起扩大了补奖政策范围,将河北、山西、辽宁、吉林、黑龙江 5 省和黑龙江省农垦总局的全部牧区半牧区县纳入实施范围。2016 年起,继续在 13 个省区和新疆生产建设兵团、黑龙江省农垦总局实施新一轮草原生态保护补助奖励政策,并将河北省兴隆、滦平、怀来、涿鹿、赤城 5 个县纳入实施范围,构建和强化京津冀一体化发展的生态安全屏障;内蒙古、四川、云南、西藏、甘肃、宁夏、青海、新疆 8 个省区和新疆生产建设兵团实施禁牧补助、草畜平衡奖励和绩效评价奖励,河北、山西、辽宁、吉林、黑龙江 5 个省和黑龙江省农垦总局实施“一揽子”政策和绩效评价奖励,政策资金可统筹用于国家牧区半牧区县草原生态保护建设,也可延续第一轮政策的好做法;中央财政每年安排绩效奖励资金,由地方政府统筹用于草原生态保护和草牧业发展。综上所述,补奖政策既考虑了草原生态保护建设的需要,也考虑了牧区畜牧业发展和牧民生产生活的需要,是一项全面系统的综合性政策措施。

1.2.2 资金量最大 2011 年起,中央财政按照每年每亩 6 元的测算标准给予禁牧补助,对履行超载牲畜减畜计划的牧民按照每年每亩 1.5 元的测算标准给予

草畜平衡奖励,按照每年每亩 10 元标准给予牧草良种补贴、按照每年每户 500 元标准对牧民给予生产资料综合补助。2016 年起,中央财政按照每年每亩 7.5 元的测算标准给予禁牧补助,比第 1 轮政策每亩提高了 1.5 元;按照每年每亩 2.5 元的测算标准给予草畜平衡奖励,比第 1 轮政策每亩提高了 1 元,并加大了绩效奖励资金额度。中央财政 2011 年安排补奖政策资金 136 亿元,2012 年增加到 147 亿元,2016 年又增加到 187.6 亿元,2011~2019 年中央财政已累计安排补奖政策资金 1 500 多亿元,是 21 世纪前十年草原投入资金总和的 8 倍多。此外,地方政府也加大了投入力度,比如,内蒙古自治区 2011 年省、地、县 3 级投入配套资金 10.27 亿元,用于牧民燃油补贴、禁牧区转移安置试点项目、良种补贴、嘎查村级管护员工资等方面的支出,2012 年还自筹 1 亿元用于高产苜蓿示范建设项目补贴等;吉林省“十二五”期间省级安排配套资金 2 400 万元,用于补奖政策工作经费、购置器材和“草变肉”工程项目建设等;四川省“十二五”期间落实配套资金 6.5 亿元,用于建设标准化“两棚一圈”、打贮草基地、现代家庭牧场和牲畜改良点等;黑龙江省 2016 年启动了“两牛一猪”标准化规模养殖建设项目,其中在 15 个牧业半牧业县投入财政资金 21.45 亿元。

1.2.3 受益者最多 草原是我国长江、黄河、珠江、雅鲁藏布江、辽河和黑龙江等各大水系的源头,黄河水量的 80%、长江水量的 30%、东北河流一半以上的水量直接源自草原。天然草原野生植物 1.5 万种,野生动物 2 000 多种,其中特有牧草和饲用植物 300 多种,国家级一级保护动物 40 余种。我国 1.2 亿少数民族人口中 70% 以上集中生活在草原区,全国 659 个少数民族县(旗)中草原地区就有 597 个。我国草原从东到西绵延 4 500 余 km,全国有 2.2 万 km 边境线,其中草原地区就有 1.4 万 km^[12]。草原的防风固沙作用显著,据研究,植被盖度为 30%~50% 时,近地面风速可降低 50%,地面输沙量仅相当于流沙地段的 1%,草地土壤含水量较裸地高出 90% 以上^[13]。草原还是我国重要的草食畜产品供给基地,补奖政策实施前的 2010 年,268 个牧区半牧区县年末大牲畜存栏 3 589.8 万头,占全国的 23%,羊存栏 1.09 亿只,占全国的 30.7%,每年向农区提供育肥用牛羊达到 3 000 多万头(只)^[14]。因此,实施补奖政策不仅让草原地区 1 215 万户、5 000 多万牧民直接受益,还将惠及其他

地区的人民群众,使他们享受到“天更蓝、水更清、空气更清新”的生态文明建设成果和更绿色、更丰富、更优质、更安全的草原畜产品供给。

2 补奖政策展现了尊重人民的主体地位

2.1 管理创新

补奖政策的覆盖面、资金量都是以往政策措施不可比拟的,草原地区情况也比较复杂,沿用过去“一刀切”“一竿子捅到底”的做法显然不行。因此,在政策实施之初国家就明确了目标、任务、责任、资金“四到省”和任务落实、补助发放、服务指导、监督管理、建档立卡“五到户”的原则。2016 年实施第 2 轮政策时,允许农牧交错区的 5 个省和黑龙江省农垦总局采取“一揽子”政策措施;还将原来具有明确指向性的畜牧品种改良、牧草良种和牧民生产资料综合补贴统一归并到绩效奖励资金中,加大了支持力度,由地方统筹用于生态保护、草牧业发展和工作经费等方面的支出,充分尊重和调动了地方政府及农牧民群众的积极性和主动性。地方政府也探索出了一些好做法,比如,内蒙古自治区实施了按人头、按面积以及整村推进发放补奖资金等多种政策落实方式;青海省等地实行了目标、任务、责任、资金“四到州(地、市)”,有的地方甚至实行了“四到县”的做法;吉林省探索出了党支部提议、两委会商议、党员大会审议、议案公告、村民会议或村民代表会议决议、结果公布等补奖政策“六步工作法”,充分尊重人民的意愿,确保政策落实的公平、公正、公开。

2.2 制度创新

草原承包、基本草原划定和草原管护等草原管理制度是切实保护农牧民合理开发利用草原权益,实现草原科学管理和可持续发展的关键举措。国家明确要求补奖政策与草原承包、基本草原划定和管护员建设相结合,把草原承包作为发放补奖资金的重要基础,把划定基本草原作为实施政策的硬性条件,把管护员建设作为落实政策的根本保证,有效推动了制度落地。内蒙古自治区 2012 年 8 月就落实草原权属面积 11 亿亩,基本包括了全部可利用草原,其中草原承包面积 10.4 亿亩,比 2010 年增长了 19.5%,发放草原经营权证 148.2 万份,涉及农牧民 192.7 万户,仅 2012 年备案的草牧场流转面积就有 4 454.9 万亩,涉及 7 695

户,草牧场“隐性流转”问题得到初步缓解。西藏自治区仅在2011~2012两年时间就完成草场承包到户或联户面积48 595.4万亩,是2005~2010年承包到户草场面积的90%。甘肃省将重要放牧场、人工草地以及具有重要生态功能的2.7亿亩草原全部划定为基本草原,聘用村级草原管护员1.5万多人,初步形成了省、市、县三级草原监督管理和草原管护员构成的上下联动的管理体系。青海省“十二五”期间就完成了基本草原划定工作,禁牧区和草畜平衡区全部纳入基本草原范围,共划定基本草原4.8亿亩,占草原总面积的88%,落实草原承包面积4.7亿亩,75.7万户农牧民明确了承包权益,还在全国率先设置了草原生态管护员公益性岗位,明确了由原来1名监理人员管护近100万亩草原变为每人管护5万亩草原^[15],从根本上解决了草原管护难的问题。四川省确保每个政策实施村拥有1~2名草管员,初步构建了省、州、县、乡、村草原管护联动网络。截至2017年,全国已划定基本草原38.5万亩,承包草原42.3亿亩,分别占我国可利用草原面积的77.3%和84.9%^[10]。

2.3 执行创新

各地在政策落实工作中探索了很多听民意、接地气的好做法,比如,宁夏自治区明确县级人民政府可根据本县(市、区)实际情况,制定封顶保底标准,每户补助面积最大不得超过3 000亩,牧草良种补贴采取项目管理与直补相结合的方式,将5年的补助资金集中在一年使用,即每亩一次性补助50元;河北省明确补奖政策资金“一揽子”用于“草原生态保护示范区”建设,每个项目县(区、场)打造1个高质量的“草原生态保护示范区”;西藏自治区明确单个牧户家庭享受禁牧补助和以草定畜奖励的资金总额年人均不能高于4 500元;青海省明确各牧户补奖资金的70%通过“一卡通”转入牧户账户,30%绩效考核后兑现,以夏秋草原为重点实施集中连片禁牧,对“镶嵌”分布、不适宜集中禁牧的退化草原,按照自然分布,采取以合作社或牧户(联户)为单元实施“插花式”禁牧;吉林省明确改变草原用途,未恢复草原植被的不予补助;甘肃省明确牧草良种补贴资金以直补和项目管理两种方式实施,全省超载牲畜的减畜计划为2011年减40%、2012年减40%、2013年减20%;黑龙江省明确了非农业户籍不补、外来草原承包经营者不补、企业使用的草原不补、改变用途的草原不补,承包草原2 000亩以上超出部

分不补的限补政策;新疆自治区明确如果继承人不是本村成员,或者全家户籍已迁人城市,不再是农村集体经济组织成员,不得领取草原补奖资金,其父母承包的草场应依法收回;内蒙古自治区采用“标准亩”为计算方法,实现东部、西部区域平衡,将移民工程与草原生态补奖政策结合起来,巩固禁牧成果,锡林郭勒盟等地禁牧区按照4:3:3的比例分3年完成减畜,草畜平衡区原则上按照4:3:3的比例分3年完成减畜,对于个别减畜数量大的旗县按照2:2:2:2:2的比例分5年完成减畜^[16];青海省也以“标准亩”作为补奖资金发放的基本依据^[17],天峻、祁连等县财政还筹措资金,鼓励合作社或牧民将牲畜出售到定点畜产品加工销售企业,在市场价格的基础上每公斤肉发放1元的减畜补贴,促进了减畜任务的落实^[15]。

2.4 产业创新

根据草原地区人草畜矛盾的实际情况下,国家明确了“减畜、转人、改方式”的发展路子,转方式就是要将完全依赖天然草原放牧的传统方式逐步转变为舍饲、半舍饲与放牧相结合的现代草原畜牧业生产方式,提高畜牧业生产效益,缓解天然草原放牧压力。补奖政策始终将产业发展作为重点,第1轮政策时设立了畜牧品种改良、牧草良种补贴,第2轮政策时设立了绩效奖励资金,主要用于草牧业发展支出。各地也积极利用中央财政扶持资金和地方配套资金,推进草原畜牧业生产方式转变。青海省要求项目县根据省级农牧主管部门确定的供种单位购置鉴定合格的种公畜,补助标准为牦牛2 000元/头、藏绵羊800元/只、绒山羊800元/只,购置时仅支付差额部分价款,供种单位凭销售记录和县级农牧部门出具的证明到财政部门领取补贴资金。新疆自治区依托绩效奖励资金大力扶持草牧业发展,仅2018年就投入中央财政资金9.4亿元,带动社会投资近20亿元,建设畜牧养殖专业合作社360余家,入社社员1 800余户,初步构建了草牧业发展的多元化格局。内蒙古自治区积极推广肉羊三元杂交生产模式,推行“牧户繁、公司育”的办法,实现羔羊不上草原放牧,直接育肥出栏,产生规模效益。青海省培育和壮大了以饲草料生产加工为主的龙头企业、专业合作社、生态牧场及种养殖户等新型经营主体873个,形成了“园区+企业+合作社+农户”、“公司+合作社+基地+农户”、“合作社+基地+牧户”等多种发展模式,生态畜牧业从数量型向质量效益型加快

转变^[18]；四川省本着缺啥补啥的原则，按照“三通、四有、五推广”的标准发展家庭牧场，探索总结出“4218”牦牛标准化养殖模式，缩短牦牛饲养周期2年，改变了千百年来传统的饲养方式，该省藏区还利用中央补奖资金和省级配套资金大规模建设牲畜暖棚，阿坝州建设牲畜暖棚2011年为535户，2013年达到1205户及5个现代家庭牧场，提高了畜牧业生产能力^[19]。

3 补奖政策践行了为民服务的根本宗旨

3.1 全力推进

落实补奖政策是一个系统工程，各级党委政府和有关部门积极参与，发挥各自优势，确保了政策不折不扣落实到位，让农牧民群众真正受益。甘肃省成立了由各级政府分管领导任组长，发改、财政、农牧、国土、民政、环保、统计、审计、林业、公安和金融等部门任成员的领导小组，明确补奖政策落实工作和绩效考核结果作为考核评价市(州)领导班子草原综合植被盖度评价指标的重要内容。西藏自治区县区成立清点牲畜督导组，县长、分管副县长分别任组长、副组长，年末召开牲畜预清点工作会议、牲畜出栏会议，把任务分解到户，定期或不定期到各乡镇进行督导检查，及时掌握政策实施进度，发现问题，尽早整改，并将补奖政策落实工作纳入年终考核范围，对落实政策不力，措施不到位的乡(镇)追究责任人责任。新疆自治区发布了禁牧令，各县(市)人民政府发布本行政区域内《禁牧令》，设立禁牧区标志，任何单位和个人不得破坏和擅自改变禁牧区域位置和管护标志，不得阻挠干预管护人员依法行使职权。内蒙古自治区把补奖政策绩效评价结果作为盟市领导班子年度考核的重要参考指标之一，阿拉善盟等地还参考民政养老保险数字化管理模式，在原有基础上开发了草原生态补贴牧户信息认证系统，创新了视频认证办法，解决了边境地区牧民认证难的问题。青海省结合开展“万名干部下乡”“百村千户调查”等实践活动，深入牧区、深入牧户，大力宣传补奖政策的内容、补助标准以及牧民的权利义务。各级财政、审计、纪检、监察等部门充分发挥职能作用，开展经常性的监督检查，对补奖资金的发放、使用进行全程监督。

3.2 规范管理

各地在坚持补奖政策“四到省”，资金发放“五到

户”的基础上，切实加强规范化管理，比如，甘肃省省政府发布了《甘肃省草原禁牧办法》《甘肃省草畜平衡管理办法》，省农牧厅制定印发了《关于加强草原生态保护与修复工作的意见》，甘南州印发了《甘南州草畜平衡管理办法》《甘南州草原生态保护补助奖励资金管理实施细则》，肃南县制定出台了《肃南县禁牧监督管理办法》《肃南县草畜平衡管理办法》《肃南县落实草原生态保护补奖政策目标考核办法》等；内蒙古自治区纪检监察、审计、财政、农牧多部门先后印发了《关于严明纪律确保草原生态保护补助奖励资金安全发放的意见》《禁牧和草畜平衡工作监督管理办法》《内蒙古草原生态保护补助奖励机制资金管理暂行办法》《内蒙古生态保护补助奖励资金绩效评价办法》等；宁夏自治区制定了《宁夏草原生态保护补助奖励资金绩效评价办法》《宁夏草原生态保护补助奖励资金管理暂行办法》《多年生人工草地档案管理办法》《宁夏草原生态保护补助奖励机制人工种草验收办法》等；青海省制定了《青海省禁牧与草畜平衡管理暂行办法》《青海省草原生态管护员管理暂行办法》《青海省草原生态保护补助奖励机制资金管理暂行办法》《青海省草原生态保护补助奖励机制牧草良种补贴管理暂行办法》《青海省草原生态保护补助奖励机制绩效考核奖励暂行办法》等配套办法和制度。

3.3 贴心服务

中央和地方在落实补奖政策过程中，认真听取牧民群众和基层干部的意见，增加政策实施的透明度，让牧民群众了解政策内容，明白应承担的责任义务，调动了牧民参与的积极性和主动性，充分发挥了牧民的主观能动性。农业农村部建设了补奖政策信息系统，各地积极开展数据录入和审核工作，对已录入牧户的身份证重号、牧户编号、录入数据错误等情况认真核查，运用精准数据客观评价政策实施效益。各地将禁牧补助、草畜平衡奖励和牧民生产资料综合补贴通过“一卡通”或“一折通”发放给牧户，不具备“一卡通”和“一折通”发放条件的地方采取了现金发放方式。西藏自治区对实施禁牧的草原，埋设标识桩(已安装网围栏的不埋设)、安装标识牌，索县还统一制作牲畜清点明白卡，将牧户基本信息全部囊括在“绿卡”(草畜平衡户)和“红卡”(超载户)上，一目了然。内蒙古自治区各级政府充分发挥嘎查(村)牧民大会的职能，履行集体表决程序，形成一个全部牧民认可的意见，维护了补奖政策的严肃性，化解了矛盾，对于享受补奖的地区、类型、草

原面积、户数、人口、减畜等情况均张榜公布,接受群众监督,公示无异议后正式实施,新巴尔虎右旗还设立了补奖政策办事大厅,成立草原纠纷仲裁办公室,及时解决草场边界纠纷,化解矛盾,确保补奖资金及时兑现到户^[20]。四川省甘孜、阿坝、凉山三州各县按照州上的统一设计,制作安装草原禁牧管护区、草畜平衡区标识标牌 3 000 余个,甘孜州每年下派补奖政策工作督导员,深入 18 县驻县蹲点指导、督查。新疆自治区用汉语、哈萨克语、维吾尔语 3 种语言制作公益宣传片,组织全疆 20 多家媒体通过新闻、专题和视频等形式宣传补奖政策,做到家喻户晓。宁夏自治区农牧厅、财政厅建立了补奖政策进村入户联系制度,开展进村入户实地调研,认真听取基层干部和农民群众的意见和建议,保障落实政策不缩水、不走样。

3.4 持续改进

为了满足人民群众对保护建设草原和发展草原畜牧业的呼声和期待,补奖政策不断丰富和完善,2011 年只有 8 个省纳入政策实施范围,2012 年又增加了农牧交错区的 5 个省和黑龙江省农垦总局,这样就把全部牧区县和半牧区县纳入实施范围;2016 年启动实施第 2 轮补奖政策时,考虑到地方政府和农牧民群众积极呼吁提高补奖资金标准,中央财政将每亩禁牧补助和草畜平衡奖励标准分别提高了 1.5 元和 1 元,并充分听取地方政府和农牧民发展合作社、提高饲草和畜产品加工能力、开展农牧民转移就业培训、加强草原生态修复改良等多方面的意见和建议,将原来的牧草良种补贴和牧民生产资料综合补贴归并到绩效奖励资金中,进一步加大了投入力度,由地方政府统筹用于草原生态保护和草牧业发展等方面的支出;2019 年国家机构改革后,又将原政策中的禁牧补助和草畜平衡奖励资金拿出来单独设立了农牧民补助奖励政策,进一步体现了以民为主、为民服务的本质和要求。

4 补奖政策实现了发展成果由人民共享的理念

4.1 生态好转

“十二五”期间,中央财政累计投入草原补奖资金 773.6 亿元,实施禁牧面积 12.33 亿亩、草畜平衡面积 26.05 亿亩,据监测和评估,2015 年 13 省区草原综合植被盖度达 50.3%,天然草原鲜草产量达 7.4 亿吨,

分别比政策实施前提高 2.3 个百分点和 5.2%,超过 90% 的受访农牧民群众认为近年来草原生态环境明显好转。“十三五”期间已安排补奖资金 750.4 亿元(截至 2019 年底),禁牧面积 12.06 亿亩,草畜平衡面积 26.05 亿亩,据监测,2017 年全国草原综合植被盖度达 55.3%,天然草原鲜草产量达 10.6 亿吨,分别比政策实施前提高了 7.3 个百分点和 50%,全国重点天然草原牲畜超载率从 2010 年的 30% 下降到 2017 年的 11.3%。四川省 2017 年川西北牧区天然草原综合植被盖度 83.6%,较 2013 年增加了 0.8 个百分点;牲畜超载率 9.23%,较 2013 年下降了 4.07 个百分点。河北省 2018 年项目区草原综合植被盖度达到 72%~78%,比 2011 年提高了 8~15 个百分点,其中坝上地区草原退化面积同比缩减 20% 以上。新疆自治区天然草原高峰期羊单位均需草地面积由实施补奖政策前 2010 年的 2.46 hm² 下降至 2017 年的 1.76 hm²,天然草原超载率由实施补奖政策前 2010 年的 33% 下降至 2017 年的 8.7%,通过对和静县 2010 年,2015 年和 2017 年天然草原高峰期地面监测,2015 年鲜草总产量、综合植被盖度、理论载畜量分别较 2010 年增加 64.74%,2.02% 和 4.50%,2017 年鲜草总产量、综合植被盖度、理论载畜量分别较 2010 年增加 77.39%,110.67% 和 34.40%,实际载畜量分别减少 20.08% 和 14.87%^[21]。甘肃省天然草原植被盖度从 2012 年的 50.6% 提高到 2018 年的 52.5%,草原牲畜超载率从 2012 年的 27% 下降到 2018 年的 10.6%。黑龙江农垦总局补奖政策实施前天然草原理论载畜量 10 万个羊单位、实际载畜量 130 万个羊单位,牲畜超载率达 1200%,草原综合植被盖度 50%,亩产干草 70 kg,目前理论载畜量达到 17 万个羊单位,实际载畜量 14.5 万个羊单位,草原综合植被盖度 80%,亩产干草 120 kg。内蒙古自治区 2011~2013 年就完成了减畜总任务,据对阿拉善左旗监测,草原植被覆盖度由政策实施前的 15% 提高到 2018 年的 18%,草层高度由 22 cm 提高到 25 cm,鼠虫害危害面积占草原面积的比例由 20%~35% 降低到 15%~25%^[22]。青海省对三江源监测表明,与政策实施前相比,“十二五”期间退化状态不变的面积约占原退化草原总面积的 69.35%,轻微好转类型占 21.87%,明显好转类型占 7.40%,这表明草原退化态势有一定程度的遏制,部分退化草地趋于恢复。

4.2 产业发展

“十二五”期间,共落实牧草良种补贴 1.2 亿亩,牧民生产资料综合补贴 284 万户,各地加强人工草地和牲畜棚圈等基础设施建设,促进草原畜牧业由天然放牧向舍饲、半舍饲转变,初步实现了禁牧不禁养、减畜不减肉的目标,新建牲畜棚圈 8 500 万 m²,牲畜舍饲率超过 50%,年出栏 50 头牛和 100 只羊的规模化比重超过 30%,2015 年 13 省区牛、羊肉产量达到 410 万 t 和 306 万 t,分别比 2010 年增加 8.4% 和 11.6%。“十三五”期间,各地进一步推进畜牧业生产方式转变,加快草原畜牧业发展,2017 年,牧区半牧区县人工种草面积 466.1 万 hm²,较 2010 年增加 3.1%,占全国的 41%;牛肉、羊肉的产量分别达到 161.9 万 t、152.4 万 t,较 2010 年分别增加 11.2%、15.7%^[23]。西藏自治区 2017 年牲畜舍饲半舍饲率超过 50%,年出栏 50 只羊和 10 头牛以上的牧户比例超过 10%,牛羊肉产量达到 28.86 万吨,比 2010 年增加 15.2%。内蒙古自治区 2017 年全区人工种草 3 456 万亩,连续 3 年保持在 3 000 万亩以上,主要牧区旗县全部建立了牧草应急饲草储备库,牧区常年青干草储备能力达到 140 亿 kg 左右,过冬畜羊单位平均贮草 164 kg,基本满足牲畜过冬需求。黑龙江省自 15 个牧业半牧业县实行草原禁牧制度以来,牛羊舍饲率一直为 100%。新疆维吾尔自治区实施补奖政策促进了牧业生产组织化程度提升,全疆成立的合作社总数由 2010 年的 3 652 个增加到 2013 年的 9 942 个,年均增长 39.63%,其中养殖业合作社数量由 2010 年的 1 140 个增加到 2013 年的 4 185 个,年均增长 54.26%^[24]。云南省 2017 年标准化牲畜圈舍总量达 9 335.1 万 m²,比 2010 年增 1 505 万 m²;储草棚总量达 683.95 万 m³,比 2010 年增 385 万 m³;肉牛规模养殖比例达 19.37%,比 2010 年提高 9.2 个百分点;肉羊规模养殖比例达 33.93%,比 2010 年提高 12.1 个百分点;奶牛规模养殖比例达 49.24%,比 2010 年提高 14.8 个百分点。吉林省白城市建成了 17 万亩优质牧草基地,2015 年全市牧草产量 84 万 t,创历史最高,2016 年草业经济年均产值 4.2 亿元,草原生态经济体系逐步建立。山西省右玉县牧业生产方式由放牧为主逐步转变为完全圈养,2010~2015 年,右玉县平均羊出栏胴体重为 14.80 kg,山西省为 13.95 kg,全国为 14.77 kg,右玉县的羊出栏胴体重高于全省和全国的水平^[25]。四川省川西北牧区到 2017 年已

发展家庭牧场 2 539 户、集体牧场(联户牧场)197 个、建立畜牧专业合作社 4 163 个,甘孜、阿坝两州近 3 年牲畜因灾死亡率为 3.3%~3.7%,仅有前十年牲畜因灾死亡率的 1/3。

4.3 牧民增收

第 1 轮补奖政策有将近 90% 的资金直补到户,第 2 轮补奖政策虽然加大了绩效奖励资金投入,但是直补到户的资金依然有 80% 以上,据初步统计,2015 年全国 268 个牧区半牧区县农牧民人均纯收入超过 8 000 元,较 2010 年提高近 80%,其中农牧民每年人均补奖政策收入近 700 元,成为促进农牧民政策性增收的重要因素。四川省补奖政策惠及甘孜、阿坝、凉山 3 州牧民 103 万户、412 万人,2017 年 3 州农村居民人均可支配收入 11 308 元,比 2012 年增加 6 733 元,红原、理塘等 6 个县畜牧业对农村居民人均可支配收入贡献率达到 50% 以上。西藏自治区那曲双湖、阿里改则等纯牧业县牧民可享受补奖政策资金人均 5 000 元,占牧民可支配收入的 60% 以上。黑龙江省 2017 年农民人均收入达到 12 665 元,增幅 7%,增速既高于全省经济增速,也高于全省城镇居民人均收入增速,是近 3 年来增速最快的一年。新疆维吾尔自治区每年直接发放补奖资金 19.07 亿元,户均政策性收入 6 064 元,以补奖资金为主的政策性收入占到牧民人均收入的 13% 以上,成为牧民增收的重要来源。辽宁省仅草原禁牧和生产资料补贴两项,就有 37.42 万农牧民直接受益,人均纯增收 258 元,户均 889 元。内蒙古自治区 2017 年全区农牧民人均可支配收入达到 12 548 元,比 2010 年增长了一倍以上。青海省“十二五”期间,全省 76.53 万户牧民享受政策补贴,人均年增收 1 588 元,其中三江源地区农牧民人均纯收入年均增长 14.9%。

4.4 社会和谐

补奖政策在脱贫攻坚、农牧民转移就业、产业融合发展等方面发挥了重要作用,促进了民族团结、边疆稳定,增强了各民族同袍心向党、心向国家的感情,被农牧民群众称赞为德政工程和民心工程。据不完全统计,各地针对贫困户设立草原管护员公益岗位 8.89 万个,2017 年 82 个贫困县得到补奖政策资金 2.2 亿元,帮扶贫困户 11 万多户^[18]。云南省补奖政策覆盖 82 个贫困县(市、区),其中国家级贫困县 73 个、省级贫困县 9 个,占全省 88 个贫困县的 93.2%,2017 年全省安排 82 个贫困县绩效奖励资金 21 835 万元,用于发展

草地畜牧业,带动帮扶贫困户 11.412 万户。甘肃省从绩效奖励资金中安排 21 230 万元,占总资金的 69.6%,给予贫困县区绩效考核奖励,组织安定等 43 个贫困县实施草牧业发展项目,扶持 428 个草牧企业、合作社,通过建设人工饲草地、秸秆饲料化开发利用、草产品开发和舍饲养殖,带动 9 065 户贫困户脱贫增收。内蒙古自治区结合精准扶贫政策,补奖政策资金向全区 44 个贫困旗县进行倾斜,涉及资金 29 亿元,特别是在草原牧区的部分贫困地区,提高禁牧补贴标准,实现了生态补偿脱贫一批的目标。新疆自治区在落实补奖政策过程中,以水源涵养区禁牧为切入点,以打造全国乃至世界知名的最美草原为目标,将天池、那拉提、巴音布鲁克、喀纳斯、喀拉峻—库尔德宁等 8 处草原景区核心区列为水源涵养区实行禁牧保护,每年安排禁牧补助资金 7 500 万元,有力助推了“天山申遗”工作,2013 年 6 月 21 日,“新疆天山”成功列入世界自然遗产名录^[26]。

5 政策展望

我国草原面积大,涉及农牧民人数多,人草畜矛盾还没有得到根本解决,在补奖政策落实工作中也出现了一些新情况、新问题,比如,牛羊肉价格变化导致牧户收入变化,影响政策的落实;禁牧区和草畜平衡区落实补奖政策的积极性和主动性不一致,影响政策实施效果;草原执法监督工作不力,对偷牧和不严格落实减畜政策的农牧户监管处罚不到位;已到禁牧期限的禁牧区无法转换为草畜平衡区,难以做到科学利用草原资源;补奖标准相对偏低,没有实现预期的禁牧和草畜平衡效果;补奖政策每 5 年为一个周期,尚未建立长效机制,农牧民群众不托底;对草牧业发展和畜牧业转型升级的支持力度还不够大,草原畜牧业发展步伐不够快等^[27-30],需要相关人员对补奖政策进行深入的研究和分析,完善政策内容和补贴标准,把这项德政工程和民心工程落实得更好,进一步促进草原地区持续健康发展。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国农业部畜牧兽医司,全国畜牧兽医总站. 中国草地资源(第一版)[M]. 北京:中国科学技术出版社,1996.
- [2] 李维薇,侯向阳. 我国西部草原协调发展的重点及对策[J]. 中国软科学,2001(10):21-24.
- [3] 恩和. 草原荒漠化的历史反思:发展的文化维度[J]. 内蒙

古大学学报(人文社会科学版),2003,35(2):3-9.

- [4] 刘加文. 我国草原改革发展的推进策略[J]. 中国畜牧业通讯,2008(22):18-22.
- [5] 马林. 草原生态保护红线划定的基本思路与政策建议[J]. 草地学报,2014,22(2):229-233.
- [6] 高鸿宾. 牢牢抓住机遇强化执法监督 努力推动草原保护建设再上新台阶[N]. 中国畜牧兽医报,2011-09-25(005).
- [7] 马有祥,杨智,陈世雄. 抢抓机遇促进草原牧区可持续发展[J]. 农村工作通讯,2010(22):28-30.
- [8] 马有祥. 草原发展政策新标志[J]. 中国畜牧业,2012(16):18-20.
- [9] 杨振海. 我国草原生态形势与治理对策措施[A]//农业部草原监理中心,中国草学会. 2009 中国草原发展论坛论文集. 农业部草原监理中心,中国草学会:2009:4.
- [10] 全国畜牧总站. 中国草业统计 2017[M]. 北京:中国农业出版社,2018.
- [11] 李维薇,黄涛. 保护草原牧区 建设天赐家园[J]. 农村工作通讯,2013(11):58-59.
- [12] 杨振海. 草原应为生态文明建设作出更大贡献[J]. 中国畜牧业通讯,2008(8):15-18.
- [13] 刘加文. 新时代草原保护的新任务新策略[J]. 中国畜牧业,2018(18):66-67.
- [14] 杨振海,张富. 建设现代草原畜牧业 促进牧区又好又快发展[J]. 中国畜牧业,2011(22):13-15.
- [15] 张黄元,党明德. “四位一体”全力落实青海草原生态补奖[J]. 农村工作通讯,2014(18):19-21.
- [16] 祁晓慧,刘贺贺,张宝,等. 补奖政策实施、肉羊价格波动对牧户收入的影响研究——基于内蒙古锡林郭勒盟 111 户牧户实地调查数据[J]. 草地学报,2018,26(4):885-892.
- [17] 王学恭,白洁,赵世明. 草地生态补偿标准的空间尺度效应研究——以草原生态保护补助奖励机制为例[J]. 资源开发与市场,2012,28(12):1093-1095.
- [18] 吉蕾蕾. 草原生态保护补助奖励实施 8 年草原畜牧业牧民实现三方共赢[J]. 商讯,2018(4):5-7.
- [19] 麦贤敏,曹勇,周智翔,等,陈友军. 草原生态补奖制度背景下的四川藏区牲畜暖棚建设现状与对策研究[J]. 西南民族大学学报(自然科学版),2016,42(1):24-33.
- [20] 程利,呼斯勒. 呼伦贝尔市草原生态保护补助奖励机制实施情况与建议[J]. 草原与草业,2018,30(4):24-27.
- [21] 张晶,张云玲,买寅生,等. 基于牧户视角下的新疆草原补奖机制实施效果·问题及对策——以和静县为例[J]. 安徽农业科学,2018,46(28):65-67.

- [22] 温都娜,郑淑华,吴团荣,等.阿拉善左旗草原生态保护补助奖励政策对农牧民生产和生活方式的影响[J].安徽农业科学,2018,46(33):203-208.
- [23] 农业农村部畜牧兽医局.中国畜牧业统计2017(第一版)[M].北京:中国农业出版社,2018.
- [24] 李伟.新疆实施草原生态保护补助奖励机制初期成效研究[J].新疆畜牧业,2015(10):22-27.
- [25] 杨旭东,杨春,孟志兴.草原生态保护补奖政策对牧业生产的效应分析——基于山西右玉调研[J].农业经济,2018(10):51-53.
- [26] 张志恒,艾拉提·艾山.草原补奖机制扮绿新疆[J].农村工作通讯,2014(22):56-58.
- [27] 文明.完善现行草原生态补奖机制的对策研究[J].经济研究导刊,2016(13):48-49.
- [28] 王海春,高博,祁晓慧,等.草原生态保护补助奖励机制对牧户减畜行为影响的实证分析——基于内蒙古260户牧户的调查[J].农业经济问题,2017,38(12):73-80.
- [29] 李平,孙小龙,张江丽,等.草原生态补奖政策问题与建议[J].中国草地学报,2017,39(1):1-6.
- [30] 王丹,黄季焜.草原生态保护补助奖励政策对牧户非农就业生计的影响[J].资源科学,2018,40(7):1344-1353.

The subsidy and award policy for farmers and herdsmen reflects the ideology of people-centered

LI Xin-yi¹, YIN Xiao-fei¹, ZHOU Xiao-li², LI Ping³

(1. National Livestock Husbandry Station/ China Feed Industry Association, Beijing 100125, China;

2. Beijing Biosure Scientific Research Institute, Beijing 10000, China; 3. Institute of Grassland

Research, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Hohhot 010010, China)

Abstract: The subsidy and award policy for farmers and herdsmen is the most policy-based, funded, and beneficiary measures for grassland protection and scientific utilization since the founding of New China, which embodies the thought change of grassland management from material-oriented to people-oriented and practices the idea that development is for the people, depends on the people and development results should be shared by the people. It has achieved great ecological, economical, and social benefits since the implementation. For the aim of sustainable and healthy development of the grassland region, the policy should be extended and optimized in the future.

Key words: subsidy and award policy; people-oriented; sustainable development; ideology reflected

本刊声明

近期,有单位和读者向本刊反映,有中介机构或网站宣称代理《草原与草坪》征集稿件,并向投稿者收取费用,承诺可以在本刊发表文章,此举已对本刊声誉造成不良影响。对此,本刊声明如下:

1.《草原与草坪》从未设立其他采编点或分支机构,也从未委托任何单位或个人编辑出版《草原与草坪》期刊。

2.《草原与草坪》办公地点为甘肃省兰州市安宁区营门村1号,甘肃农业大学。邮箱 cyycp@gsau.edu.cn,联系电话 0931-7631885。

3.发至《草原与草坪》编辑部邮箱的稿件视为正式投稿,不接受其他形式的投稿,本刊编辑部是通过邮件形式通知作者交纳稿件审稿费和版面费。

敬请广大作者和读者注意,谨防上当受骗。同时,本刊将依法追究侵权者的法律责任。

特此声明