

云南永胜县草原生态保护补助奖励机制施行现状及建议

严 秋

云南省丽江市永胜县畜牧站,云南永胜 674200

摘要 云南省永胜县从2011年开始已连续5年实施了国家草原补奖项目,通过项目的实施,草原得到了有效保护,牧民保护和合理利用草原的意识有所加强,但由于各种原因,草原退化、石漠化的趋势尚未得到解决,本文借此探讨了生态保护补助奖励机制实行现状,并提出了建议。

关键词 草原;生态保护;补助奖励机制;现状;建议;云南永胜县

1 概 况

云南省永胜县全县辖15个乡(镇),149个村委会,土地面积4 998.19 km²,总人口40.15万。根据1985年草原普查数据,永胜县共有天然草场26.87万hm²,可利用草原面积23.11万hm²,其中山地灌木草丛类1.67万hm²,山地草丛类6.23万hm²,山地草甸类0.41万hm²,山地灌丛类5.95万hm²,高寒草垫类606.67hm²,轮揭荒地类1.01万hm²,疏林宜牧地11.5万hm²,这些草场分布在全县15个乡镇。根据永胜县草原的实际,按照草原生态补助奖励工作的具体要求,将草原划分为平衡区和禁牧区,目前已划定平衡区草原面积为20.12万hm²,平衡户数52 915户,禁牧区草原面积为2.99万hm²,禁牧户数9 249户。2011-2015年中央财政禁牧草原生态补助标准为6.00元/666.67 m²,平衡草原生态补助标准为1.50元/666.67 m²。年补兑资金722.16万元。

2 草原生态保护工作势在必行

草原退化严重、草畜矛盾突出,退化草原已占草原总面积的53.59%。其中,严重退化的草原达2.916万hm²,占总面积的10.85%;中度退化的草原达5.802万hm²,占总面积的21.59%;轻度退化的草原达5.684万hm²,占总面积的21.15%。虽然近几年

来国家高度重视草原生态保护建设工作,不断加大草原生态保护建设力度,加快转变畜牧业发展方式,草原生态环境明显改善,牧民收入逐步增加,呈现出经济发展、生活改善、社会和谐的良好局面,但由于历史原因,永胜县草原生态退化、石漠化的趋势依然比较严重,到目前尚未得到根本改变,只有建立草原生态保护补助奖励机制,实行草原禁牧和草畜平衡补贴,是加强草原生态保护建设,促进县域经济发展,实现牧民增收的重要举措。既是生态安全建设的迫切需要,又是牧民增加收入的必然要求。

3 畜牧业基本情况及草原生态保护政策实施情况

1)天然草原产草量和载畜能力。永胜县天然草场面积为26.87万hm²,可利用草原面积23.11万hm²,根据省、市核定的标准,天然草场产草量为138.67万t,可载畜42.21万个羊单位。而永胜县草食畜存栏量73.53万头(匹、只),天然草原产草量和载畜能力严重超载。

2)畜牧业基本情况。到2014年末,全县存栏大小牲畜116.58万头(匹、只),其中,存栏牛14.6万头,猪43.03万头,羊49.91万只(其中绵羊3.12万只,山羊46.79万只),马属动物9.05万匹。

3)草原生态保护补助奖励政策实施情况。自 2011 年以来,根据省、市相关文件要求,永胜县连续 5 年实施了草原生态保护补助奖励机制项目,完成了全县 23.11 万 hm^2 天然草原的承包及补奖工作。其中,按照草原生态、牧业生产和社会发展实际,结合主体功能区划,将生态脆弱、石漠化严重、生存环境恶劣、草场严重退化、不宜放牧的草原划为禁牧区。共划定草原禁牧区 2.99 万 hm^2 ,禁牧草原承包到户面积 2.99 万 hm^2 ,完成率 100%,禁牧户数 9 249 户,每年兑现禁牧补助资金 269.52 万元。按草原区划,将全县禁牧草原以外的可利用草原划定为平衡区,全县完成草畜平衡草原承包到户面积 20.12 万 hm^2 ,完成率 100%,草畜平衡户数 52 915 户,每年兑现草畜平衡补助资金 452.66 万元。

4 草原生态保护补奖工作存在的问题

1)补贴金额少,带动性弱,生态效益和经济效益不明显。草原奖补项目利国利民,但是由于永胜县属于南方以农为主的农区,户均占有的草原面积较小,且草原分布比较零星,生产投入成本高。加之地方政府财政无力补助牧户,使得中央草原生态补奖项目资金使用较为分散和零碎,有的牧户补奖资金只有 0.3 元。牧草良种补贴标准为一年生牧草补贴 10 元 /666.67 m^2 ,多年生牧草补贴 50 元 /666.67 m^2 ,而农户生产成本在 450 ~ 500 元 /666.67 m^2 ,牧户种草的积极性不高,严重影响了草原生态的恢复和退牧还草工作的开展,草原生态补助奖励项目的实施效益不突出。

2)草权林权镶嵌存在较大的纠纷风险,且不利于草原建设工作的开展。由于历史原因,永胜县的草原既有草权证也有林权证,若一方发生权属流转时,另一权属也要配合相应进行流转,处理不当具有较大的潜在纠纷风险,易引发牧户间矛盾,农业部门进行草原建设时也会受到林权证的制约,不利于开展工作。

3)各级部门对草原生态保护认识不足,缺乏具有操作性的地方性草原管理法律文件。草原生态建设是一个关系到生态安全的社会系统工程,是一项长期性工作,任务艰巨。国家《草原法》虽早已出台,但是由于人们对草原管理认识上的不足,云南省还未出台相应的法律条例实施细则,草原生态保护缺乏行之有效的执法依据,导致毁坏草原、侵占草原

的现象时有发生。

4)未建立相应的草原管理机构,制约着草原生态保护工作的有效开展。草原管理工作是一个新事物,工作落后,条件差、基础弱。还未成立专门的草原监管机构开展工作,人员不稳定,工作没有延续性,不利于草原生态保护工作的开展,建议组建成立相应机构,落实好编制,固定人员,以便能经常性地开展草原生态保护工作,切实有效地落实草原生态补助奖励的各项措施,尽早恢复青山绿水美好家园,造福社会。

5 草原生态保护补奖工作应采取的措施

5.1 组织保障措施

1)加强领导,明确责任,优化协作。草原补助奖励项目工作政策性强,关系农牧区经济发展、生态安全和社会稳定大局。各乡镇人民政府要把草原补助奖励项目工作作为事关社会主义新农村建设大局的战略任务摆上重要议事日程,进一步提高对草原补奖工作重要性的认识,做到责任到位,一把手负总责,分管领导具体抓,明确责任,落实到人。

项目由永胜县人民政府草原生态保护补助奖励机制工作领导小组统一领导,农业部门负责日常事务,纪检监察部门负责工作督查。各乡(镇)成立相应的工作机构,负责具体落实本乡(镇)的草原生态保护奖励机制补贴工作。各相关部门要切实加强对领导,落实专人负责,加强工作协调,保证按时完成全县草原生态保护补助奖励工作。

2)强化补贴资金的使用和管理。补贴项目资金严格按照国家有关规定管理使用。县、乡两级要设立草原生态保护补助奖励机制补贴资金专账,实行专账管理,做到专款专用。补贴资金实行“一折通”发放和实名制管理,任何地方、单位和个人都不得虚报补贴面积,严禁截留、挪用和代扣代缴其他收费。

3)做好政策宣传工作。要充分利用广播、电视、报刊、互联网等媒体,积极开展草原生态保护补助奖励机制补贴政策宣传,提高牧民对草原保护建设的认识,充分调动牧民建设保护草原的积极性,增加政策透明度,接受社会监督,促进政策的有效实施,为草原保护营造良好氛围。

4)建立健全监督管理长效机制。按照确保草原

“禁得住”,牲畜“减得下”,监管“抓得实”,资金“用得好”,牧民“能致富”的要求,建立健全监督管理机制。

①严格责任追究制度。层层签订责任书,加强责任追究,县人民政府将禁牧和草畜平衡纳入政府年度考核范围,实行一把手负责制。

②健全禁牧管护机制。建立健全县、乡、村三级管护联动网络,安排专职禁牧管护人员,将监督管理经费列入同级财政预算,予以保障。

③完善草畜平衡核查机制。农业部门做到不断完善草原载畜量标准和草畜平衡管理办法,加强对草畜平衡工作的指导和监督检查,使草原生态保护补助奖励机制政策发挥较好的效益。

5.2 技术措施

1) 禁牧及减畜措施。

①大力发展草产业,加大人工饲草饲料基地建设。大力开展草原多年生人工草场的更新建植,以种植多年生优良牧草为主,以提高人工草场的产量和质量。充分利用荒地、荒坡、低产田、农闲田开展一年生牧草种植,增加饲草供应。

②加快农作物秸秆的开发利用。以青贮、氨化、草粉加工、饲草料深加工为重点,加大饲草饲料加工转化力度。

③加强养殖技术指导,转变草食畜牧业生产方式。积极引导牧户将补助奖励资金投入畜牧业生产中,加大棚舍建设力度,强化基础设施建设,发展草食畜标准化规模养殖,变放牧为舍饲、半舍饲养殖,减少放牧数量。同时,大力推广规模化标准化养殖技术,引进优良牲畜品种,缩短牲畜出栏周期,提高牲畜出栏率,降低存栏量,实现出栏减畜。

④加强对牲畜交易市场、流通企业的扶持建

设,搞活流通环节,增加牲畜交易量及外销量,降低本地存栏量,减少草料需求。

⑤结合生态畜牧业工程,加大合作社规模养殖、育肥小区等经济组织建设力度,转变生产经营方式,优化畜群结构,集中育肥、集中饲养、订单销售,加快牲畜周转。

⑥结合草原补奖政策有效推进牧户联户联营。改变传统单个经营的模式,整合草场资源,统一品种,通过政策引导、资金支持,鼓励牧民以联营、互换、租赁等形式,将生产资料向本地有能力、懂科技、善经营的牧户集中,节约劳动成本,缓解土地草场压力。

⑦加大对牧户的劳动实用技能培训力度,转移和扩大就业渠道,减少牧户数量。

⑧建立健全草原禁牧管护机制,确保草原禁得住,同时对拒不执行禁牧或减畜的农牧户采取强制措施。

2) 草畜平衡措施。

①定期进行草地监测,合理核定载畜量,同时,按照核定的载畜量标准,严格控制养畜规模,自然放牧超载牲畜限期全部出栏。

②实行季节性的轮牧和休牧制度,确保草原得到合理利用。

③有打草条件的区域,积极开展天然草场打草,进一步夯实草业基础,增草增畜,确保草畜动态平衡。

④积极鼓励牧户进一步加强棚圈、饲草料基地、围栏、储草棚、青贮窖等基础设施建设,开展舍饲和半舍饲,防止草原过度放牧利用。

⑤签订草畜平衡责任书,定期或不定期抽查核实草畜平衡兑现情况,确保牧户保护草原的积极性。