

保护生态 绿色发展 构筑祖国北方生态安全屏障

——内蒙古自治区锡林郭勒盟草原生态环境保护的调查与建议

为深入贯彻落实党的十九大精神和党中央关于生态文明建设战略的部署要求，切实践行绿色发展理念，调查了解内蒙古自治区草原生态建设的成效和存在的问题，并以锡林郭勒盟为调研样本，就锡林郭勒草原生态保护建设，重点围绕草原生态保护补偿政策落实情况进行了专题调研。

锡林郭勒盟位于内蒙古自治区中部、首都北京的正北方，距首都仅180公里，是距北京最近的边疆少数民族地区，国土总面积20.3万平方公里，常住人口105万，蒙古族占30%。锡林郭勒草原面积19.14万平方公里，其中可利用草场面积18万平方公里，占内蒙古自治区草原面积的26.5%，自西向东渐次为荒漠草原、沙地植被、典型草原、草甸草原，是全国草地类型和植被种类最为齐全的草原地区，生态战略地位极为重要，是我国北方重要的生态安全屏障。习近平总书记多次强调山水林田湖草是生命共同体，要统筹治理，全方位、全地域、全过程开展生态文明建设。就整个生态体系来讲，锡林郭勒草原的特殊战略定位，进一步突显了加强保护建设的极端重要性。

主要做法

率先成立生态保护机构，强化了组织保障。2015年，锡林郭勒盟在全国全区率先成立盟生态保护委员会，将各部门生态保护与建设职能进行整合，赋予了生态保护建设和政策实施的监管职能，旗县市区均成立专门生态环境保护机构，苏木乡镇设立草原生态综合执法中队，招聘草原生态专职管护员，分层次明确了职责



多伦县沙地秋季景观

定位，从组织机构、人员力量上保证了生态工作有人抓、有人管。这项工作受到了中改办的充分肯定，其经验做法被专刊印发通报学习。

科学划定生态保护红线，强化了制度保障。根据生态主体功能区划，该地先行先试，将草原、森林、湿地、水域等近80%的地域面积划入生态保护红线，制定生态红线划定和管理办法。按照源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究四个层面进行制度设计，围绕草原产权、保护、利用、监测等方面，完善落实天然草场保护利用、征占用草原审查、草原动态监测预警、草原生态环境损害评估和赔偿、草原资源资产负债表等规范制度，构建起权属明晰、保护有序、监管到位、激励约束并重的制度体系，增强了生态保护的刚性约束力。

统筹开展“三牧”试点，强化了措施保障。从解决对草原利用方式和放牧强度问题入手，锡林郭勒盟10多年前就在苏尼特左旗、苏尼特右旗、阿巴嘎旗3个草原生态退化较为严重的牧业旗率先开展“三牧”制度试点工作，即在牧草返青期推行“春季休牧”，植被状况相对好的地区推行“划区轮牧”，草原退化严重的地区推行“围封禁牧”，取得了改善生态明显成效，这一做法和经验也为国家制定出台草原生态保护补偿政策提供了实践依据。

具体工作中，坚持保护优先、以草定畜、分类核定、结构调整、生态补偿等原则，科学合理核定天然草地冷暖季适宜载畜量，控制牲畜规模，实现草原生态自我恢复、永续利用。执行草原生态保护补偿资金发放与生态效果挂钩机制，严格奖惩，力求责权利相统一。根据禁牧区不同年龄段人群的需求，研究制定了全盟禁牧区养老助学、草畜平衡区基础设施建设、草原重要生态功能保护区补偿及草原专职管护员补贴等5项配套扶持措施，最大限度解除农牧民的后顾之忧，充分调动了牧民落实政策积极性。

加强草原综合执法监管，提高了管护成效。完善生态管理委员会体制，充分发挥各部门及其所属草原生态执法机构职能，建立多部门协调联动常态化机制，持续强化生态综合执法。创新草原生态保护模式，综合运用现代化技术手段，提高草原生态监测监管信息化、智能化水平，开发出全区第一个大数据生态保护系统平台，实施区域无人机巡护，提高了管理成效。发挥社会监督作用，建立生态环境损害举报奖励和生态公益诉讼等制度，增强全民参与生态保护的意识。

加快转变发展方式，推动了经济高质量发展。在严格保护生态的前提下，立足天然草原资源优势，推动关联产业高质量发展，努力打通“绿水青山”通往“金山银山”的通道。一产方面，坚持“质量兴牧、绿色兴牧、品牌强牧”，推动畜牧业发展导向由增产向提质转变，严格控制天然草原载畜量，实施“减羊增牛”，推进农畜产品加工业提质增效，大庄园、中蕴马业等一批产业化龙头企业已建成，牧企利益联结机制日益紧密，在打造国家重要的绿色农畜产品生产加工输出基地和生态高端

草原畜牧业发展更可持续。2017年全盟牧业年度牲畜存栏1453.1万头只，较2016年减少170.5万头只，下降10.5%，天然草场载畜量实现负增长，为草原休养生息创造了条件。牲畜结构调整更加优化，小畜出栏率进一步提高，乌珠穆沁羊、苏尼特羊、察哈尔羊、西门塔尔牛等特色品种达标比例明显提高，良改比重和母畜比重稳步提升，其中牛同比增长6%，绵羊同比减少7.9%，山羊同比减少14.4%。基础设施得到加强，现代化畜牧业生产经营初具规模，打贮草能力达到25亿公斤，集中储草能力达到3亿公斤以上，防灾抗灾能力不断提升。

牧民的收入稳步增加。据监测显示，2017年监测户人均纯收入达到22144元，同比增长126%，其中草原生态补偿资金占人均纯收入的24.32%，牧民养殖收益不断提高，经营性收入不断提高，牧民生产生活水平有所提升和不断改善。用牧民自己的话讲，原先他们有没有收入要看老天爷的脸，遇到连续干旱，羊越多越赔钱，还得靠贷款过日子，现在好了，有了禁牧和草畜平衡补贴款，政府还给了社保、帮助建了畜圈草棚，虽然羊比以前少了，但是收入还算满意，关键是心里踏实多了。

草原生态保护意识不断加强。补偿政策持续实施，增强了牧民保护草原生态的意识和自觉性，促进了草原生态永续利用、牧民持续增收，加强草原生态保护已成为农牧民的共识，有效缓解了保护草原生态与增加牧民收入之间的矛盾。

主要问题

草原生态补偿政策标准偏低，长效机制尚需明确。调研中发现，草原生态区多为经济落后地区，牧民收入渠道单一，畜牧业是主要收入来源。新一轮草原生态保护补偿政策实行禁牧区补助9元/亩·年、草畜平衡区奖励3元/亩·年的标准，综合算账后，减畜后的收入加奖补收入低于牧区人均可支配收入水平。锡林浩特市宝力根苏木牧民娜仁花说，现在我们养一只羊能卖到800元，除去成本300元，可收入500元，按核定30亩一只羊的标准，只能拿到补贴270元，比我们养羊少收入230元，不合算。因此，在没有其他收入来源的情况下，现行补助标准不足以弥补牧民禁牧减畜后的收入减少部分，对于生活在重度恶化沙化区、底子薄、基础差的牧民来说，很难实现增收致富。嘎查干部也反映，补偿政策一轮5年，5年后政策是否继续实施，牧民心里没底；草原生态补偿额度是固定的，不能随着牛羊价格的浮动适时调整，会造成原补奖额激励效应的贬值，这也是牧民主观上不愿意实施禁牧减畜的原因之一，给执行禁牧和草畜平衡制度加大了难度。

牧区基础设施差，转产转移保障不足。调研中与盟市旗县同志座谈时了解到，实现减畜增收、保护生态、落实政策和推动牧业现代化的“共赢”，发展牧民转产转移，减少牧区人口，是可持续发展的最佳路径。禁牧区牧民也反映，实施禁牧后，多数牧民没有产业依托，



正蓝旗浑善达克沙地生态景观

转出后没活干。与党委、政府积极提倡的既要保生态，又要保增收的目标，依然存在着较大差距。主要原因是，当前在扶持发展草原禁牧区后续产业的政策措施不多、力度不够，牧区交通、电力、通信等基础设施仍然滞后，制约了牧民成功转产和稳定转移，直接影响其增收，不利于草原生态的保护和建设。

破坏草原生态违法行为成本不高，执法的刚性约束需要强化。从当地生态保护监管部门了解到，目前保护草原的法律法规处罚额度偏低，又缺少行政强制权，制止违法行为力度小。由于因违法收益远大于行政处罚，就出现了牧户宁愿交罚款也要多养羊的现象。同时，部分监管领域无标准规程，无处罚法律依据，草原行政执法与刑事司法衔接不畅，也导致打击草原犯罪行为不够及时有力。

草原碳汇工作尚未破题，具体实施层面还需做大量工作。草原是我国最大的陆地生态系统，具有丰富碳储量和强大的碳汇功能。相对森林的“碳汇交易”或“碳排放权交易”，草原的“碳汇交易”或“碳排放权交易”还在萌芽状态，没有得到广泛重视。草原的固碳成本更加低廉，固碳形式比较稳定。据测算，1公顷天然草原的固碳能力为5吨，吨固碳成本约200元；森林的吨固碳成本约为450元，是草原的2.25倍。如果用工业减排措施，每吨减碳成本高达万元。

对策建议

国家实施草原生态保护补偿政策，既有利于促进草原生态加快恢复、畜牧业生产方式加快转型、保证全国畜产品供应，也有利于促进少数民族地区经济发展、提高牧民收入，更有利于促进民族团结、建设生态安全屏障。为此，建议国家继续实施这项利民政策，进

一步完善相关配套政策。

进一步健全完善草原生态保护补偿长效机制。草原生态脆弱，破坏容易恢复难，从根本上得到治理和恢复需要很长的过程，现行的5年禁牧期，生态退化草原特别是荒漠化草原植被难以取得根本性恢复。国家应加强生态文明顶层设计和制度建设，将这项政策长期稳定推进，给草原牧民吃上“定心丸”，按每5年一个周期进行组织实施，全面、准确、客观地做好上一周期监测评估，对下一周期的政策措施进行适当调整完善，并建立补助奖励标准同物价、人均收入等因素相适应的自然增长机制，适当提高禁牧和草畜平衡区补偿标准，更好地发挥补偿政策促进草原生态保护和牧民持续增收的作用。

加大农村牧区投入力度。一方面，完善农牧民养老、教育等配套保障政策，切实解决牧民后顾之忧，从根本上减少牧区人口，有效巩固补偿政策实施成果。另一方面，在公路、铁路、机场等基础设施加大投入力度，支持当地主导产业的转换升级，提高当地可持续发展能力，引导牧民自主创业和转产转业，促进农牧民持续增收的途径转到二三产业。

完善草原法律法规。进一步加快《草原法》配套法规的制定步伐，尽快完善草原法律法规体系，为草原执法提供法律依据。提高破坏草原违法行为行政处罚额度，增加违法行为成本，并赋予草原执法部门行政强制措施权。从国家层面建立生态行政执法与刑事司法衔接联合执法机制，切实减少违法行为导致草原生态的破坏。

建立草原碳汇市场化机制。从国家层面加强草原碳汇交易的顶层设计和政策引导，探索建立草原碳汇的市场化机制，打通绿水青山到金山银山的通道，推动实现草原生态效益与经济效益“双丰收”。

（童道驰、徐辉、吴德金、张新龙、王之盈、郝秀川、张绪勤 执笔人：郝秀川）



乌拉盖典型草原景观