



11月19日，自治区政协召开优化草原补奖政策专题协商会。会议期间，与会政协委员、智库专家围绕议题积极建言献策。现将大会发言摘要以飨读者。

# 聚焦草原生态补奖协商 围绕政策效能提升献策



## 以综合思维 推行草原生态补奖政策

自治区政协委员、农牧委员会副主任、内蒙古农业大学教授 盖志毅

综合思维对于完善草原生态补奖政策提高政策效能思维方法的启示，就是要摈弃补奖资金一发即可、一发就灵的简单工作方法。一是在与经济建设的结合方面，补奖政策给予牧民的收入必须大于从事畜牧业收入。考虑草原生态保护补助奖励机制对牧民福利差异影响，改进牧民福利缩小牧民福利差距。在草原生态建设上，要以大数据为手段，通过检测牧民的环境治理过程和结果给予补奖。组建草原生态保护补奖大数据平台，实现人、草、畜、天生态系全要素的动态监测和资源共享。二是在与政治建设的结合方面，处理好上级与下级政府的关系，尊重基层政府，发挥旗县、苏木乡政府的积极性，处理好同级政府的关系。三是在与文化建设的结合方面，组织牧区党员、村干部、乡贤等有影响力的农牧民加入文化宣传与政策解读过程，以一部分人的真实经

验、感受，从精神、情感方面引导大部分农牧民树立正确的认知与价值判断。四是在与社会建设的结合方面，发挥村党支部的作用，解决农牧民参与机制缺位问题。引导农牧民参与政府决策过程、参与政策绩效评价。通过信任规范、依托社会网络传递信任，有效遏制破坏草原违法行为。引入社会资本保护生态环境，以草原补奖资金回购社会资本创造的生态价值。



## 加大保护力度 创新监管方式

自治区政协委员、民盟内蒙古区委生态委员会主任、内蒙古大学生态与环境学院教授 梁存柱

从2011年开始，在自治区党委、政府统一领导下，全区全面落实国家草原补奖各项政策取得了显著成效，但也存在北方生生态安全屏障功能维护及草地畜牧业可持续发展面临挑战，奖补的管理效能没有发挥出来，缺乏科学的、可操作性强的草地评价与监管标准等问题。建议：一是继续加大天然草原生态保护力度。以天然草地生态价值核算为基础，进一步争取国家和毗邻省区生态补偿资金，作为提高草原生态补奖资金的重要来源。二是发挥草原生态补奖政策的监督与管理功能。改革原有的一刀切普惠性的补助方式，建立牧区草畜平衡自主管理机制，让广大牧民由被管理者转变为管理者。要让广大牧民从禁牧与草畜平衡中获得经济效益，由要我平衡转变为我要

平衡。三是尽快制定或完善草原生态保护与利用标准，构建新型草地监管方式。进一步完善和制定新的草原退化评价标准，提出草地退化等级定量指标，明确不同区域合理放牧利用限度，指导核定载畜量。草地监管可由原来的管畜，转变为管草，新的政策标准制定后，建议取消现行春季休牧制度。



## 构建长效机制 推动草原保护

自治区政协委员、内蒙古农牧业科学院总农艺师 张建中

十四五期间，国家继续实施第三轮草原生态补奖奖励政策，这是中央统筹我国经济社会发展全局，加快草原保护，建设生态文明的重要举措，对加快生态文明建设、巩固脱贫攻坚成果、实施乡村振兴战略、助力高质量发展具有重要意义。下一步建议：一是各地方政府要结合第三轮草原生态补奖政策的实施，有针对性地出台一些政策，加大对符合草原保护、有利于生态向好产业的支持力度。支持发展以青

贮玉米、优质苜蓿等优质饲草为主要补充饲料的畜牧业，以种植业增加饲草供给，推进传统畜牧业转型，因地制宜整合草原旅游资源，着力打造草原特色鲜明的二、三产业，促进乡村振兴。二是探索草场承包者、经营者合理分享草原生态补奖资金的分配办法，科学划定禁牧区域，科学核定合理载畜量，完善草原生态补奖资金补助办法，奖罚分明。三是旗县级政府要把草畜平衡和禁牧休牧工作所需的经费列入本



## 优化补奖机制 完善补奖政策

自治区政协智库专家、内蒙古自治区科学技术协会主席、民盟内蒙古区委副主席 赵吉

草原生态补奖政策实施后，有效扭转了草原生态退化趋势，呈现出牧民生活有保障、牧业生产现转变、牧区生态趋好转的良好局面，但仍存在对天然草地生态安全屏障功能缺乏深入认识，草原生态系统整体较为脆弱，天然草原过度利用状况较为普遍，家畜组合不尽合理，现代农牧业发展布局有待优化等问题。对此建议：一是从生态产品价值实现的视角进一步优化草原生态补奖机制。通过建立市场化、公益化、激励化的

各类生态产品价值实现机制，推动生态产品价值的有效实现。设立沙区生态产品科技创新研究平台，研发更多优质生态产品，提高人民生活品质。二是以生态优先的原则进一步完善草原生态补奖政策。建立由畜到草为主的生态修复指标为导向的补奖评估办法。建立纵向、横向、综合的多层次生态保护补偿机制，真正实现谁保护、谁受益为原则的正向激励机制。三是按现代畜牧业发展方式进一步构建新的发展模式。鼓

励和支持发展现代畜牧养殖新模式新业态，促进农牧业融合发展。推广应用舍饲养殖模式，以农牧交错带和沙区过渡带为主，推动草地农业系统和耕地农业系统融合发展，以引草入田，推行藏粮于草、藏粮于肉发展策略，实现全区草牧业高质量发展。四是进一步强化全区草畜平衡和禁牧休牧条例的宣传力度。加大落实内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例的宣传，有力促进农牧业绿色发展。



## 强化资金管理 健全监管机制

自治区政协智库专家、内蒙古林业科学院院长 铁牛

通过调研发现农牧交错带草畜平衡、禁牧和草原生态补奖等政策执行不到位，补奖标准低，资金发放方式不合理，相关产业发展滞后，产业结构单一，科技支撑能力不足，确权不确地等问题。建议：一是重申草原承包和确权承包工作。实行招投标承包，将有限的草原集中承包给有能力管护的农牧户，严格界定管护与受益关系。

从小而散的经营模式逐渐转变到集中的集约经营模式，做到谁受益谁承担保护责任。二是改变资金发放和使用方式。建立草原生态保护补奖基金，由旗县市政府统筹整合使用，通过政策投入和基金补贴等方式，引导、支持有实力的龙头企业或合作社开展牧场经营权流转，引进先进的生产机械和生产技术，推动畜牧业从散放向规模



## 改进补贴方式 提升政策效能

自治区政协智库专家、内蒙古农牧业科学院综合试验示范中心主任 孙海莲

通过调研提出建议：一是补奖方式从单一的资金补偿向多元化的补偿转变。市场化补偿是财政支付的重要补充，以中央财政转移支付为基础，草原生态补奖要逐步探索市场化和多元化的生态补偿。二是把生态资产核算作为草原补奖效能提升转化的桥梁，把生态资产核算作为生态工程建设投入的前期基础，明确补偿区域与类型，借鉴生态产品总值核

算技术，确定生态系统服务之间的区域关联和生态系统服务的贡献度，基于贡献度研究确定补奖标准。三是开展补偿效果评估。建立明确的责任考核、归责与监测机制，跟踪评估补奖政策的实施效果，将其列入试点地区年度工作要点，按照实施计划及年度工作计划分解任务，明确责任部门，实施年度考核。将资源保护、生态建设和质量、民生改善纳入补奖区

域经济社会发展评价体系，作为衡量区域发展水平的重要指标和干部考核依据。四是建立草原资源价值评价体系。加强自然资源和草原生态统计监测，量化地区自然资源和生态价值，为建立健全补奖机制提供科学依据。建立天空地一体化草原生态动态监控体系与第三方独立评估机制，结合资金分配使用，科学评估草原生态补奖效益。