

我国草原生态保护补偿机制的实践与重点建设任务

赵红辉 苟 琪 王 霞 杨新英 李 静
 乌兰察布市草原工作站 内蒙古 乌兰察布 012000

摘 要：草原的重要性已得到社会公认，但当前草原生态退化的形势依然严峻。与长期以来草原生态保护与生产发展之间的关系失衡，牧民生计维持与家庭增收过度依赖畜牧业，草原生态价值没有得到充分兑现等密切相关。完善草原生态保护补偿机制，健全依法补偿制度，均衡协调草原生态与生产关系，促进生态价值兑现，是实现生态“高颜值”和经济发展“高素质”的有机统一，走好草原“生态优先、绿色发展”为导向的高质量发展新路子的破题解题之举。

关键词：草原；生态保护；生态治理；补偿机制；对策建议

草原是我国重要的自然生态系统，生态保护补偿是协调草原生态与生产关系，平衡保护群体和受益群体的重要机制和制度安排，对我国生态文明建设及草原生态保护与区域高质量发展具有重要的作用。

1 我国草原生态保护中人工种草的实践与成效

1.1 政策推动与实施规模。全国性种草任务。全国完成种草改良任务4835.83万亩，年均修复草原面积超过4600万亩，显著提升草原生态质量。通过实施草原生态保护补助奖励政策，推动禁牧和草畜平衡制度落地，缓解天然草原放牧压力^[1]。区域重点突破。内蒙古作为草原大省，截至2024年7月人工饲草种植面积达1586万亩，退化沙化羊草地修复40.58万亩，年均种草规模居全国首位。高原地区通过人工种草恢复退化草地，推动草种繁育基地建设，草种年生产能力突破500万公斤，缓解高寒地区草畜矛盾。

1.2 技术应用与产业支撑。科技赋能生态修复。推广天然草地补播改良技术，通过围栏保护、松耙补播等措施提升草地生产力，人工种草与生态修复技术结合，植被盖度提升至50%-60%。发展草种业，2023年内蒙草种繁育基地面积达26.5万亩，形成规模化、标准化草种生产体系，草畜产业协同发展^[2]。人工饲草种植推动现代化牧场建设，内蒙古2023年人工饲草种植面积达2172万亩，为畜牧业提供稳定饲草保障。草原旅游、生态康养等绿色产业与人工种草结合，促进农牧民增收，实现生态效益与经济效益双赢。

1.3 挑战与未来方向。现存问题：青藏高原人工草地占比不足2%，仍远低于10%的国际合理标准，草种质资源开发与适应性技术需进一步突破。优化路径：扩大草种繁育基地规模，提升优质草种供应能力；深化“人工种草+草畜平衡”模式，推动草原生态保护与畜牧业高质

量发展协同。我国通过规模化人工种草、技术升级和产业融合，显著提升了草原生态保护成效，但仍需加强区域差异化管理与草种业创新能力建设，以实现草原生态系统的长效恢复。

2 我国禁牧和草畜平衡制度实施

2.1 制度框架与覆盖范围。政策体系。全国范围内推行“全年禁牧”与“季节性休牧”双轨制，禁牧区侧重生态脆弱区修复，草畜平衡区实施动态载畜量管理。财政通过草原生态保护补助奖励政策提供资金支持，禁牧补助标准为每年每亩6-50元，草畜平衡奖励为1.5-2.5元/亩。实施规模。内蒙古作为重点区域，2025年划定禁牧草原3.8亿亩、草畜平衡区5.9亿亩，覆盖草原面积达9.7亿亩。青海省禁牧面积达5.92亿亩（占全省草原56.67%），草畜平衡区动态管理覆盖全省牧区。

2.2 地方实践与创新举措。精细化监管。通过“天上看（无人机）+地面查（网格员）”立体监管体系，2025年累计扣发违规放牧补助资金381.1万元。首创“禁牧和草畜平衡明白卡”制度，公开草原面积、牲畜数量等核心信息，2024年将牲畜超载率控制在20%以内。责任落实机制。建立四级责任体系，签订《禁牧责任书》，推动减畜与舍饲养殖转型。省将禁牧休牧纳入村规民约，建立跨部门联合执法机制，强化违规行为惩戒。

2.3 实施成效。生态改善。17个试点旗县草畜平衡指数从23.9%降至10%以下，退化草原植被盖度提升至50%-60%。省通过三轮草原补奖政策实施，草原超载放牧减少30%-50%，水源涵养能力显著增强。产业转型。推动“舍饲圈养+现代化牧场”模式，2025年人工饲草种植面积达2172万亩，缓解天然草原压力。通过草畜平衡区季节性休牧，建立“生态修复-草牧业提质-农牧民增收”可持续发展链条。

2.4 挑战与优化方向。现存问题：区域补偿标准差异大（如水源涵养区补助为一般禁牧区8倍），基层执法资源不足。农牧民传统放牧观念转变困难，部分区域超载反弹压力仍存。优化路径：推广智能监控技术，完善“生态补偿+产业扶持”政策包（如鄂尔多斯市试点生态工程以工代赈模式）；深化草原碳汇交易等市场化补偿机制，拓宽生态保护资金渠道。我国禁牧和草畜平衡制度通过政策创新与科技赋能，已实现草原退化趋势有效遏制，但仍需强化区域协同与长效机制建设。

3 我国草原生态保护与旅游、生态康养融合发展

3.1 政策推动与顶层设计。生态保护与产业协同政策。国家层面通过草原生态保护补助奖励政策，推动禁牧休牧与草畜平衡制度落地，为生态旅游与康养产业释放生态资源空间。制定《生态保护与文旅融合发展规划》，明确创建“中国天然氧吧”“避暑旅游目的地”等生态品牌，培育森林康养、大漠观光等产业^[3]。资金与用地保障。中央财政“十四五”期间投入超1100亿元支持草原修复，年均修复草原4600万亩，为文旅与康养提供生态基底。优化草原用地审批流程，优先保障生态旅游项目用地需求，推动重大项目与生态保护协调。

3.2 地方实践与创新模式。生态旅游开发。省依托“天府森林四库”建设，2024年生态旅游综合收入突破2000亿元，目标2030年达3300亿元。保护区实行分区管理（核心区禁入、实验区适度开发），通过森林抚育提升植被覆盖率，打造低干扰旅游线路。生态康养产业融合。草原通过“生态旅游+牧民合作社”模式，牧民参与民宿经营、文化体验项目，实现户均增收超30%。发展气候养颜、山水养性等全链条康养服务，推动“康养胜地人文兴义”品牌建设。科技赋能与设施升级。建设“以水灭火”储水罐、高空云台等绿色基础设施，推广太阳能、风能清洁能源，降低旅游活动碳排放。打造林草有害生物信息化平台，通过卫星遥感监测违规开发行为，保障生态旅游可持续发展。

3.3 成效与挑战。成效亮点：草原植被盖度提升至50%-60%，生态旅游带动牧民人均年收入增长15%-20%⁷。保护区通过“军警兵地”联防机制，实现旅游开发与生态保护零冲突。现存挑战：生态敏感区旅游承载力评估不足，部分项目存在过度开发风险；康养产业同质化竞争突出，专业化服务与品牌溢价能力待提升。

3.4 优化方向。强化分区管控，建立生态旅游负面清单制度，严格限制核心保护区商业活动；推广“生态补偿+产业分红”模式，引导牧民入股康养项目，形成利益共享机制；探索草原碳汇交易、生态文学IP开发等市场化

路径，拓宽资金渠道。我国草原生态保护与旅游、康养产业通过政策引导、科技支撑和模式创新，已形成生态修复与经济增长协同路径，但需进一步平衡保护与开发强度，提升产业附加值。

4 我国草原生态保护多元化补偿机制探索

4.1 政策框架与立法保障。法治化进程突破。2024年《生态保护补偿条例》正式实施，首次以行政法规形式明确草原生态补偿的权责边界，覆盖禁牧休牧、草畜平衡等核心领域，并建立“中央财政纵向补偿+区域横向补偿+市场化补偿”三轨并行机制。中央财政持续加大投入，“十四五”期间累计安排草原生态保护补助奖励资金超1100亿元，禁牧区补助标准达6-50元/亩/年，草畜平衡区为1.5-2.5元/亩/年。跨区域协作机制。重点生态功能区转移支付向草原倾斜，生态屏障区补偿标准为一般区域的8倍以上。探索流域横向补偿试点，如黄河流域省份间通过协议分摊生态治理成本，推动水源涵养区与受益区利益共享。

4.2 地方实践与模式创新。市场化补偿路径。试点“草原碳汇交易”，2025年完成首笔草原碳汇交易5000万元，将禁牧区碳汇量纳入全国碳市场。四川、青海推广“牧民合作社入股”模式，通过生态旅游收益分红实现户均增收15%-20%，形成“生态修复-产业增值-牧民受益”闭环。技术赋能与产业融合。运用“无人机巡查+卫星遥感监测”技术构建立体化监管体系，2025年查处违规放牧案件381起，扣发补助资金381.1万元。保护区通过分区管控（核心区禁入、实验区低强度开发），将草原生态修复与低干扰旅游线路结合，植被覆盖率提升至75%。

4.3 挑战与优化方向。现存问题：补偿标准区域差异显著，水源涵养区与一般草原补助差距达8倍，导致生态脆弱区保护动力不足；市场化补偿机制成熟度低，碳汇交易规模仅占全国碳市场0.3%，牧民参与产业链分红比例不足30%。优化路径：制度创新：建立草原生态补偿与刑事司法衔接机制，对超载放牧行为实施“经济处罚+生态修复”双重追责；市场扩容：扩大草原碳汇交易试点范围，探索草原生态银行、绿色债券等融资工具，力争2030年市场化补偿占比提升至40%；技术突破：加强本土草种基因库建设，2025年实现生态修复草种国产化率突破20%，降低草原修复成本。

4.4 典型案例。通过“四级责任体系”落实禁牧政策，2025年草畜平衡指数降至10%以下，退化草原植被盖度恢复至60%；探索“生态损害赔偿+产业转型”模式，2024年完成117条生态环境损害线索筛查，推动农业、水

务部门实现生态补偿“零突破”。我国草原生态保护多元化补偿机制已形成“法治保障+市场激励+技术支撑”的立体化框架,但仍需破解区域利益失衡、市场化动力不足等瓶颈,通过制度创新与科技赋能实现生态效益与经济效益协同增长。

5 我国草原生态保护补偿机制完善与保障措施

5.1 法治保障与制度创新。专项法律框架确立。2024年《生态保护补偿条例》正式实施,首次以行政法规形式明确草原生态补偿的权责边界,覆盖禁牧休牧、草畜平衡等核心领域,并建立“中央财政纵向补偿+区域横向补偿+市场化补偿”三轨并行机制。推进《草原法》配套细则制定,将生态补偿与刑事司法衔接,对超载放牧行为实施“经济处罚+生态修复”双重追责。政策体系优化。中央财政“十四五”期间累计安排草原生态保护补助奖励资金超1100亿元,禁牧区补助标准达6-50元/亩/年,草畜平衡区为1.5-2.5元/亩/年,覆盖全国9.7亿亩草原。重点生态功能区转移支付向草原倾斜,青藏高原、内蒙古等生态屏障区补偿标准为一般区域的8倍以上。

5.2 多元化补偿机制构建。市场化路径探索。试点“草原碳汇交易”,2025年完成首笔草原碳汇交易5000万元,将禁牧区碳汇量纳入全国碳市场。黄河流域省份间签订横向补偿协议,通过资金分摊、技术协作实现水源涵养区与受益区利益共享。产业融合与牧民参与。推广“牧民合作社入股”模式,生态旅游收益分红使户均增收15%-20%,形成“生态修复-产业增值-牧民受益”闭环。建立“四级责任体系”,2025年草畜平衡指数降至

10%以下,退化草原植被盖度恢复至60%。

5.3 技术支撑与监管强化。科技赋能生态修复。运用“无人机巡查+卫星遥感监测”技术构建草原立体化监管体系,2025年查处违规放牧案件381起,扣发补助资金381.1万元。加强本土草种基因库建设,2023年建成草种繁育基地26.5万亩,推动生态修复草种国产化率提升至20%。执法与资金监管。开展打击毁林毁草专项整治行动,2018-2025年累计查处破坏草原案件近5万起,遏制超载放牧反弹。优化草原用地审批流程,优先保障生态修复项目用地,提高重大项目审核效率。

5.4 地方实践与长效保障。内蒙古17个试点旗县通过“疏、管、转”三管齐下,2024年底草畜平衡指数全部降至10%以下,为全国推广提供经验。探索“生态损害赔偿+产业转型”模式,2024年推动农业、水务部门实现生态补偿资金分配“零突破”。

总之,我国草原生态保护补偿机制通过法治化保障、多元化市场激励、科技化监管及地方创新实践,形成“制度-资金-技术-产业”协同保障体系。下一步需重点突破草种技术瓶颈、扩大市场化补偿规模,实现生态效益与经济效益长效共赢。

参考文献

- [1]王怡,赵海洋,等.中国草原的生态功能研究.2022.
- [2]李精云.浅谈中国草原生态保护补偿机制的实践与重点建设任务.2023.
- [3]张宏宇.关于中国草原生态保护补偿机制的实践与重点建设任务分析.2023.