

草原生态保护补助奖励政策实施成效与优化对策研究

董彦序

内蒙古自治区林业和草原保护总站 内蒙古 呼和浩特 010020

摘要：草原生态保护补助奖励政策以家庭经营者为主体推动草场保护。实施以来，植被盖度稳中有升，草畜平衡逐步改善，牧民收入渠道多了，生态治理也基本有了共识。但问题还在：补助标准跟实际需求不匹配，监管机制不完善，长效支撑体系缺失，各家各户积极性不一。接下来需要分级分类定补助标准，健全动态监管，补上技术和产业支撑，激活牧民主体内生动力，让生态保护与牧业发展真正协同起来。

关键词：草原生态保护；补助奖励政策；实施成效；优化对策

引言：草原生态保护补助奖励政策是我国推动草原治理和牧业可持续发展的核心制度。政策以家庭经营者为主，用经济激励的方式引导草场保护和生产方式调整。实施下来，植被盖度持续提高，草畜平衡慢慢改善，牧民收入来源也多了。但问题还在：补助标准和实际需求不匹配，监管机制不健全，长效支撑体系跟不上，各家各户参与的积极性也不一样。围绕这些结构性问题做针对性优化，对提升政策实效是有现实意义的。

1 草原生态保护补助奖励政策实施现状分析

政策覆盖主体特征。主体以草原畜牧业家庭经营者为主，年龄普遍偏高，愿意参与的年轻人不多。受教育程度整体较低，生产上多靠传统经验。草场面积差异明显，收入高度依赖畜牧业。大部分主体能意识到草场在退化，但主动调整养殖方式的意愿不强。资金用途比较分化，获取信息的能力也偏弱。政策实施运行模式。运行模式以行政管理为主导，根据草场确权登记来核算补助。基层单位负责审核、监测和资金拨付，采取定期核查加随机抽查的方式。补助资金按年度分期发放。基层人员配置不足，信息在层层传递中容易走样，主体能用的监督渠道也比较有限。政策落地推进态势。推进上呈现从重点区域向外扩展的渐进态势。初期主要控制利用强度，后期兼顾生产维持和资源恢复。执行尺度的一致性还有待提高，资金拨付进度各地差异较大^[1]。超载状态有所缓解，但传统养殖惯性仍然较强，同时面临监管薄弱等制约。

2 草原生态保护补助奖励政策实施成效

2.1 生态环境改善成效

在草原生态保护补助奖励政策的持续推动下，内蒙古自治区的草原综合植被盖度在“十四五”期间一直稳定在45%以上。据自治区林草局数据，2024年全区草原植被盖度还是稳中有升。拿鄂尔多斯市来说，草原综合植

被盖度从不到42%涨到了50.96%，平均干草产草量也从每公顷566公斤提高到了759公斤。从全国范围看，草原综合植被盖度稳定在50%以上，也是稳中有升的。植被覆盖程度持续提高，主要牧草种类的地上生物量明显增加。植被高度和密度在恢复，生长周期里绿色植物存在的时间也变长了。草群结构慢慢变好，优良牧草在植被组成里的占比也在上升。单位面积草场能承载的牲畜数量上限做了合理调减，草场休养生息的空间比过去大了不少。土壤水分保持能力变强，地表径流和风蚀沙化现象都在减少。草原生态系统自我维持的功能慢慢回到了正常水平。

2.2 牧业生产优化成效

传统粗放养殖模式转型。畜牧业生产逐步从单纯追求牲畜数量转向注重草畜平衡。放牧方式由全年自由放牧向季节性调控转变，草场利用强度得到了更合理的分配。牲畜舍饲与半舍饲的比例提高，草场压力明显减轻。牧业生产结构逐步优化。牲畜种群结构有了积极调整，出栏节奏也比以前合理了。草料储备与补饲体系建设受到重视，生产的抗风险能力有所增强。畜产品品质的稳定性也在提升^[2]。畜牧业集约化水平提升。生产单元内的设施化程度提高，冬季保育和春季保育能力明显改善。养殖周期缩短，同时个体产出增加，单位草场的产出效率稳步上升。生产要素配置更趋合理。

2.3 民生保障提升成效

从业群体收入渠道拓展。除了传统畜牧业生产收入，与草场状况挂钩的转移性收入成了稳定补充。部分群体通过参与草场管护获得劳务报酬，收入来源开始变得多元。季节性外出务工和本地非牧就业的机会也比以前多了。生产生活保障水平提升。冬季饲草料储备能力与抗灾保畜物资的供应条件有所改善。定居点的基础设施配套程度提高，日常生产生活便利度增强了。困难群

体获得了针对性支持,基本生活安全网更加稳固。生态保护参与意愿增强。从业群体越来越清楚地意识到草场健康与自身收益之间的关联,主动调整生产行为的意愿上升。

2.4 社会治理完善成效

生态保护共识逐步形成。不同从业群体对草场资源有限性的认识趋于一致,过度利用有害于长期利益这个观念得到了普遍接受。社区内部相互监督草场利用行为的氛围也初步建立起来。草原生态治理体系完善。草场使用权的权责关系更加明晰,资源利用与保护责任能够相互匹配。基层管理单元在信息传递、状态监测、纠纷调解等方面的职能运转趋于规范。跨区域协同治理机制也初步搭起来了。人与自然协同发展格局初步构建。生产活动强度与草场承载能力之间形成了动态匹配关系。资源利用方式从单向索取转向循环调节,草原生态系统服务功能与人类生产需求之间实现了良性对接。

3 草原生态保护补助奖励政策实施存在的问题

3.1 补助奖励标准适配性不足

补助奖励标准的层级划分比较单一,没有把不同区域草原生态禀赋的差异考虑进去。各地草场的植被类型、生产力水平、退化程度都不一样,统一的标准很难反映这些客观差别。生产经营成本随时间推移在不断变化,但标准缺乏动态调整机制,实际补助水平和主体的生产支出之间出现了脱节。部分区域草场承载能力偏低,需要更大力度的保护措施,可标准没有相应倾斜。另一些区域草场条件相对好一些,主体主动减畜的机会成本比较高,现有标准又难以形成有效激励。标准适配性不足也体现在不同经营规模的主体之间,小规模和大规模经营者面临的成本结构不同,单一标准没法精准满足各自的需求。

3.2 政策实施监管机制不完善

政策实施全过程监管体系存在明显漏洞,动态核查能力比较薄弱。草场利用状态的持续跟踪缺乏制度化安排,定期核查频次不够,随机抽查覆盖范围也有限。对主体实际放牧强度的核验手段相对单一,很难全面掌握草场利用的真实状况。违规利用行为的发现与认定有滞后,部分主体会在核查间隙里超载放牧。监督机制对违规行为的约束力度偏弱,认定标准执行不够统一,政策落地过程中容易出现偏差。基层监管力量有限,人员配备和专业技能支撑不了高频次、全覆盖的监管任务。不同层级之间监管信息传递不够顺畅,上下联动的运转效率有待提升。

3.3 长效发展支撑体系缺失

政策配套支撑要素明显不足,常态化的技术指导体系也没有跟上来。主体在调整生产方式的过程中,会遇到饲养管理、草料配比、疫病防控等技术难题,但缺少稳定的技术帮扶渠道。产业扶持力度不够,很难支撑从传统放牧向集约化养殖的平稳过渡,畜产品加工和销售环节的配套服务也比较薄弱。就业保障体系的缺失,让部分退出放牧的劳动力找不到替代性收入来源,无形中增加了政策推进的社会成本^[3]。短期激励效果还算明显,主体在补助奖励资金的支持下能维持基本生产生活,但长期可持续的保护动力不足。一旦资金支持力度调整或者退出,部分主体很可能重新回到过度利用的状态。

3.4 主体参与积极性存在差异

不同从业主体对政策的认知程度参差不齐,参与主动性的分化也比较明显。部分主体对政策目标、核算方式、资金标准等信息掌握得比较全面,能够主动配合草场利用强度的调控。另一部分主体对政策内容了解有限,主要靠基层单位被动告知,信息获取上存在偏差。主体参与主动性还受到经营规模和收入结构的影响。把畜牧业作为唯一收入来源的那部分主体,对政策依赖度高,但调整生产行为的弹性较小。有些主体更看重短期收益,倾向于在保证拿到补助奖励资金的前提下,尽量维持原来的放牧强度,对长期生态保护的关注不够。主动参与生态治理的内生动力偏弱,缺少超越经济激励的内在保护自觉,这也在制约政策效果的持续深化。

4 草原生态保护补助奖励政策优化对策

4.1 细化分级分类补助奖励标准

要构建差异化的分级分类标准体系,可以依据草原生态质量状况划分不同的保护等级。高保护价值区域和一般保护区域面临的压力不一样,应该设置相应的补助层级。生产经营成本存在区域差异,草场维护投入和劳动力成本的变化,需要纳入标准动态调整的考量范围。草场退化程度不同,恢复所需的周期和投入强度也有差别,分级标准应该把这种客观差异反映出来。补助标准还得考虑主体的经营规模,小规模和大规模经营者的成本结构不同,单一标准很难实现精准激励。动态调整机制要求定期评估标准的适配性,根据草场状况变化和成本波动做合理修正。

4.2 健全全流程动态监管体系

完善常态化监督机制,需要建立定期与不定期相结合的核查制度。动态化核查要求对草场利用状态进行持续跟踪,用常规巡查和重点抽查相互补充的方式扩大监管覆盖面。发现违规利用行为之后,应该形成从认定到整改的闭环管理流程,把各环节的责任主体和时限要求

都明确下来。监管指标需要进一步细化,包括草场利用强度、植被状况变化、主体生产行为等可量化的内容。优化监管流程要减少信息传递的层级,提升基层管理单位发现问题、处置问题的效率。对履行了保护义务的主体,监管体系也应该提供便捷的核验通道,避免监管只盯着约束功能而忽视了正向认定^[4]。

4.3 构建多元长效支撑保障体系

政策配套支撑体系需要涵盖专业化的技术服务,为主体生产方式调整提供饲养管理、草料配比、疫病防控等方面的常态化指导。产业转型升级的扶持,应该关注畜产品加工和销售环节的薄弱点,帮助主体拓展市场渠道。从业人员能力提升培训,要针对不同年龄段和经营规模的主体设计差异化的内容,提高他们应对生产转型的能力。基础设施建设支持包括舍饲圈舍、草料储备库、饮水设施等,为集约化养殖创造物质条件。就业保障举措要服务于退出放牧的劳动力,提供职业培训和就业对接服务。技术指导与产业扶持相互配合,才能夯实政策长期实施的基础,让主体在补助奖励资金之外获得持续发展的能力支撑。

4.4 激活主体生态保护内生动力

强化政策宣传引导,需要用贴近主体认知习惯的传播方式,提高政策目标、核算标准、保护要求的知晓率。认知普及工作要面向不同年龄和经营规模的主体分别设计内容,减少信息理解上的偏差。正向激励机制可以对长期履行保护义务、主动改善草场状况的主体给予额外认可或者倾斜支持。打通生态保护与增收致富的联动渠道,让主体在保护草场的过程中能够获得稳定且可持续的经济回报。激发主动参与意愿,要求减少强制约束的色彩,增强主体对保护行为的价值认同。提升参与的持续性,需要建立主体之间的经验交流和相互监督机制,在社区内部形成保护氛围。

4.5 推动生态保护与牧业发展协同赋能

依托政策导向引导牧业绿色转型,促使生产活动从数量扩张转向质量提升。草场利用强度与承载能力之间要形成动态匹配关系,放牧方式向季节性调控与舍饲结合的方向优化。生态保护与产业发展的深度融合,体现在畜产品品质提升和品牌建设方面,良好的草场状况能为优质畜产品提供基础保障。民生保障在生态保护与牧业发展的协同中得到提升,主体收入稳定性增强,生产生活条件持续改善^[5]。构建生态良性循环,要求草场植被状况持续向好,土壤保持与水源涵养功能增强。产业可持续发展,要求生产活动不超出资源再生能力,形成代际公平的利用模式。

结束语:草原生态保护补助奖励政策在植被盖度改善、牧业结构优化和民生保障提升上效果明显。但补助标准跟实际需求不匹配、监管机制不完善、长效支撑跟不上、各家各户积极性参差不齐这些问题,还是拖了政策深化的后腿。接下来需要把分级分类标准建起来,健全动态监管体系,补上多元支撑保障,把牧民主体的内生动力真正激活,让生态和牧业互相带动。这样草原资源保护和牧业可持续发展才能走稳、走顺。

参考文献

- [1]赵恒.内蒙古自治区草原生态保护补助奖励政策实施研究[D].内蒙古:内蒙古大学,2021.
- [2]柳玉宏,赵满飞.草原生态保护补助奖励政策的实践与成效研究——以宁夏固原市原州区为例[J].饲料博览,2025(6):22-27.
- [3]刘亚璠.内蒙古达茂旗草原生态保护补助奖励政策研究[D].内蒙古:内蒙古工业大学,2021.
- [4]肖仁乾,宁攸凉,何友均,等.草原生态保护补助奖励政策实施效果评估[J].林业经济问题,2021,41(6):645-650.
- [5]范英.草原生态保护补助奖励政策对牧户非农就业的影响[J].畜牧业环境,2025(7):33-34.