

基于牧户视角下的新疆草原补奖机制实施效果·问题及对策

——以和静县为例

张晶¹, 张云玲¹, 买寅生², 李刚勇¹

(1. 新疆维吾尔自治区草原总站, 新疆乌鲁木齐 830000; 2. 新疆维吾尔自治区和静县草原站, 新疆和静 841300)

摘要 结合新疆维吾尔自治区草原生态保护补助奖励机制政策效益评价实地调研, 对新疆草原生态保护补助奖励机制实施以来取得的生态效益、经济效益、社会效益进行了详细论述。结果显示: 尽管奖补政策实施以来在生态恢复、牧区经济发展、牧民生活方式转变等方面取得了显著的成效, 但政府有必要进一步完善草原奖补政策效益监管体系, 包括政策监管、资金监管、效益监管, 使其成为草原生态保护补助奖励机制政策的配套体系; 还要建立并完善智力补偿、政策补偿及项目补偿等配套体系, 确保使牧民持续地从中受益。

关键词 草原生态保护补助奖励机制; 政策效果; 问题; 对策

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2018)28-0065-03

Implementation Effect, Problems and Countermeasures of Xinjiang Grassland Reward-compensation Mechanism from the Perspective of Herdsmen—Taking Hejing County as an Example

ZHANG Jing¹, ZHANG Yun-ling¹, MAI Yin-sheng² et al (1. Xinjiang Uygur Autonomous Region Grassland Station, Urumqi, Xinjiang, 830000; 2. Hejing County Grassland Station, Hejing, Xinjiang 841300)

Abstract Based on the field research on the policy benefit evaluation of the grassland ecological protection reward-compensation mechanism in Xinjiang Uygur Autonomous Region, the ecological, economic and social benefits obtained from the implementation of the Xinjiang grassland ecological protection reward-compensation mechanism were discussed in detail. The results showed that although the implementation of the policy had achieved remarkable results in terms of ecological restoration, economic development in pastoral areas and lifestyle changes of herdsmen, however, it was necessary for the government to further improve the efficiency supervision system for grassland award compensation policies, including policy supervision, fund supervision and efficiency supervision, so as to make it a supporting system for the policy of the subsidy and reward mechanism for grassland ecological protection; and to establish and improve intellectual compensation, policy compensation and projects. Compensation and other supporting systems ensure that herdsmen will continue to benefit from it.

Key words Grassland ecological protection reward-compensation mechanism; Policy effect; Problem; Countermeasure

和静县位于天山南麓巴音郭楞蒙古自治州的西北部, 面积辽阔, 水土和牧草资源丰富, 巴音布鲁克草原更是以其草地面积广阔、类型多样, 牧草资源丰富, 草质优良而闻名全国, 是新疆最重要的畜牧业天然基地之一, 也是重要的水源涵养区, 对新疆特别是南疆生态环境的保护和水资源的供应具有极为重要的地位^[1]。自 2011 年实施草原生态保护补助奖励机制政策至今, 共落实草原生态保护补助奖励资金 58 543.85 万元, 惠及 5 400 户、1.966 万人口, 草原生态大环境进一步恢复、草原畜牧业产业向集约化发展、牧区牧民生活水平进一步提高。尽管政策实施效果显著, 但草原生态环境仍然存在整体恢复、局部恶化的现象。笔者以新疆和静县为研究对象, 对草原生态补偿政策落实情况进行实证分析, 重点对草原生态补奖政策实施方案、效果和存在的问题进行梳理, 有针对性地提出进一步完善草原生态保护补助奖励机制政策的对策。

1 资料与方法

1.1 研究区概况 和静县位于新疆中天山南麓, 分别与 5 个地州的 17 个县(市)相邻, 全县东西长 425 km, 南北宽 150 km, 行政区域面积 396.86 万 hm^2 , 草地面积为 235.71 万 hm^2 , 占和静县总土地面积的 67.38%, 其中, 天然草原承包可利用面积为 19.11 万 hm^2 , 共 14 个草地类、50 个草

地型^[2]。全县共 12 个乡(镇), 山区 7 个牧业乡(镇)草地面积占全县的 92%, 承载着全县约 95% 的牲畜; 农区 5 个乡(镇)草地净面积占全县的 7.52%, 承载着全县 5% 的牲畜, 涉及牧民达 5 424 户 21 396 人。另外, 全县还有 5 大河流, 以开都河流量最大, 对该县以及流经的其他 6 个县的农牧业生产均发挥着极其重要的作用。

1.2 数据来源 畜牧业生产数据来源于和静县畜牧局, 草地资源数据来源于和静县草原站, 草原生态保护补助奖励机制政策实施情况等数据来源于和静县草原监理站, 农牧民的生产生活状况等数据来源于入户问卷调查。

1.3 调查方法 采用随机抽样、整体抽样和典型调查相结合的方法, 共收集和静县巴音布鲁克镇和德尔比勒金牧场的巴西力克村、查汗赛尔村、敖伦布鲁克村及德尔比勒金分场 4 个牧业村的 44 户牧民的生产生活调查样本。

1.4 统计分析 运用 ArcGIS 和 Microsoft Excel 软件对相关数据进行统计分析。

2 草原补奖政策效益

2.1 生态效益 从植被长势变化时空格局对比图(图 1 和图 2)可以看出, 奖补政策实施 5 年后和静县草原植被长势较好及以上等级的比例占 73.31%; 奖补政策实施 7 年后草原植被长势较好及以上等级的比例占 75.16%。

对比 2010、2015 和 2017 年天然草原高峰期地面监测数据发现, 和静县 2015 年鲜草总产量、综合植被盖度、理论载畜量分别较 2010 年增加 64.74%、2.02% 和 4.50%, 2017 年鲜草总产量、综合植被盖度、理论载畜量分别较 2010 年增加

基金项目 中华人民共和国农业部畜牧业司项目“开展新疆北部地区草原生态补奖政策效益研究”(131821301122442002)。

作者简介 张晶(1986—), 女, 甘肃武威人, 畜牧师, 硕士, 从事草业技术推广和草原生态建设研究。

收稿日期 2018-06-02; **修回日期** 2018-06-13

77.39%、110.67%和 34.40%;实际载畜量分别减少 20.08%和 14.87%。总体而言,补奖政策实施 7 年以来,部分草原的生产能力得到提升,生态环境得以改善、生态功能得到一定程度的恢复。说明草原生态持续恶化的局面得到了有效地遏制,草原生态保护补助奖励机制政策实施效果初显。

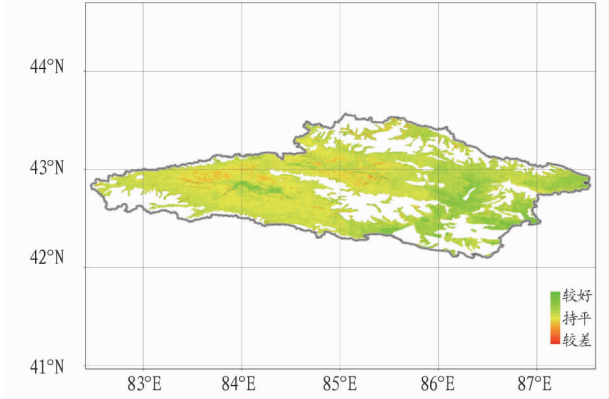


图 1 和静县 2015 年较 2010 年植被长势变化空间格局
Fig.1 Spatial patterns of vegetation growth changes in Hejing County in 2015 and 2010

2.2 经济效益 和静县自 2011 年以来共落实补奖资金 58 336.420 5 万元,涉及牧户 5 400 户,平均收益 10.803 0 万元/户,户均补贴 1.54 万元/年。由于禁牧区和草畜平衡区的不同的补贴奖励标准,以及牧户承包的草场面积不同,牧户的收入也有着较大差距。以调查研究的 4 个村的禁牧补贴(表 1)为例,由于这

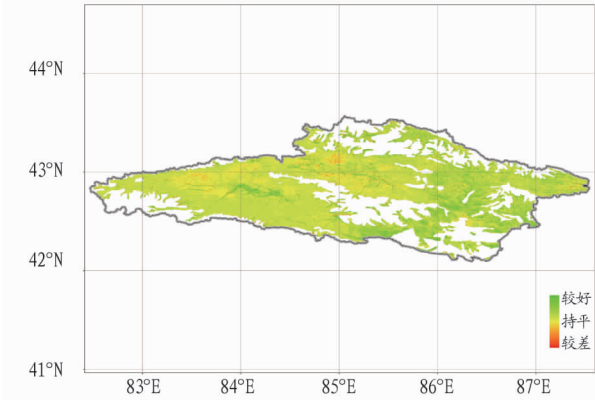


图 2 和静县 2017 年较 2010 年植被长势变化空间格局
Fig.2 Spatial patterns of vegetation growth changes in Hejing County in 2017 and 2010

4 个村被划分为水源涵养禁牧区的草场占全县水源涵养禁牧区总面积的近一半,以 750 元/hm² 的标准给予补贴,户均补贴 3.243 4 万元/年,其中最高户均补贴 4.656 9 万元/年,最低户均补贴 2.161 3 万元/年,远高于全县平均水平。在收入方面(图 3),46%的牧民认为生活质量得到了明显的提高,48%的牧民认为家庭收入增加了,4%的牧民认为与原来生活质量差不多,2%的牧民认为家庭收入与原来差不多。在奖励补助资金使用方面(图 4),36%的牧民选择用于改善生活质量,61%的牧民选择用于饲草料购置,还有 3%的牧民将补奖资金用在发展畜牧业以外的其他产业方面。

表 1 和静县水源涵养禁牧区补贴资金分配

Table 1 The allocation of subsidy funds for the ban on pasturing areas for water conservation in Hejing County

乡镇 Township	村组 Villages	水源涵养区面积 Water conservation area//hm ²	户数 Households 户	人口 Population 人	户均分配 Household allocation 万元/年	人均分配 Per capita distribution 万元/年
巴音布鲁克镇 Bayanbulak Town	巴西力克村	4 899.13	170	748	2.161 3	0.491 2
	查汗赛尔村	5 319.93	100	472	3.989 9	0.845 3
	敖伦布鲁克村	4 679.80	112	498	3.133 7	0.704 7
德尔比勒金牧场 Delbirkin Ranch	德尔比勒金分场	5 340.00	86	389	4.656 9	1.029 5
小计 Total		20 238.86	468	2 107	3.243 4	0.720 4

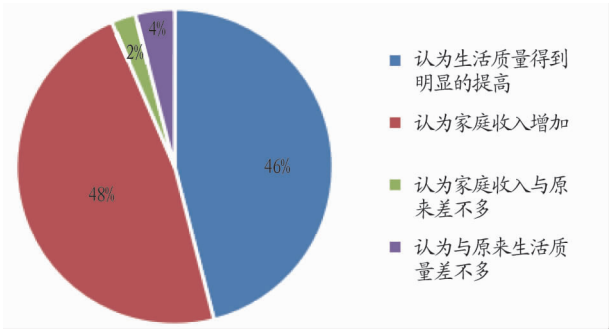


图 3 牧户家庭收入满意度调查
Fig.3 Survey of herdsman family income satisfaction

总体而言,补奖政策实施的直接经济效益即增加了牧民的政策性收入,大部分家庭还是把政策补助资金用于转变畜牧业生产方式,实施舍饲半舍饲圈养,在饲草料丰富区域实施标准化规模养殖;间接经济效益是随着政策性收入的增

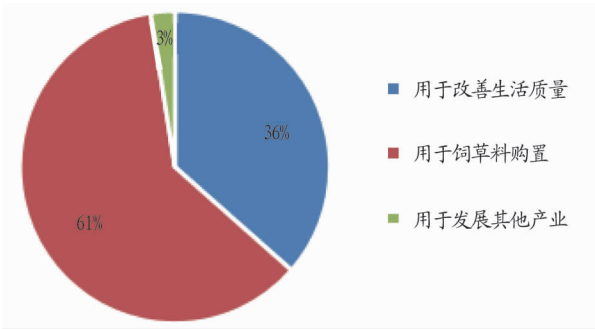


图 4 政策奖励补助资金用途调查
Fig.4 Survey of policy incentive subsidy fund use

加,部分牧民转变了传统的生产生活观念,转而投向旅游、餐饮、汽车服务等二三产业,增加了二三产业的收入。
2.3 社会效益 图 5 数据显示,2010 和 2017 年和静县的牧民以 18~40 岁的人为主力军,分别占 41.38%和 45.66%;其次

为 41~65 岁的牧民,分别占 35.63%和 24.20%。文化程度多集中在小学、初中文化水平,但 2017 年较 2010 年高中以上文化水平的人数明显增加。在劳动力分配方面也发生了很大变化,2010 年总体还是以发展畜牧业为主,发展其他产业的牧民占比不到 20.00%,2017 年继续单一从事畜牧业的牧民比例从 2010 年的 60.00%下降至 42.60%,发展旅游和就近打工的牧民比例也从 2010 年不到 20.00%提高至 50.89%。在

住房方面,定居牧民的比例也由 2010 年不足 10.00%提高至 53.43%。

补奖政策的实施促进了中青年就业意愿的转变,以及牧民家庭对教育的重视程度,随着牧民普遍受教育程度的提高,牧区劳动力就业区域以及生产生活方式也随之转变,就近打工、发展旅游的比例逐年攀升。

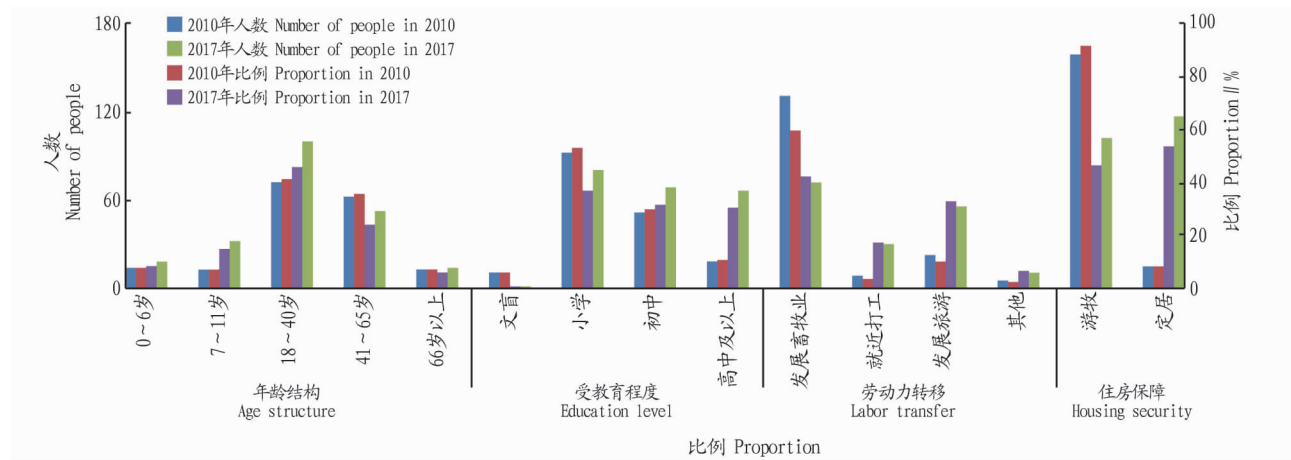


图5 和静县牧民生活基本特征

Fig.5 Basic characteristics of herdsmen's life in Hejing County

3 存在的问题

3.1 局部草原超载过牧现象仍然存在 草原生态保护补助奖励机制政策的实施,虽然整体上遏制了草原退化的进程,但是局部仍存在天然草场超载过牧的现象。一方面,中小牧户为了增加收入和维持收支平衡^[3],将草原生态保护补助奖励政策的补助奖励资金用于购买更多的牲畜以扩大养殖规模;一方面,部分联户承包的牧户在享受禁牧补贴和草畜平衡奖励资金的同时,抱着“利益独享,责任共担”的思想仍然在放牧^[4]。越来越多的牧户通过“代牧”解放了劳动力,但无形中使局部草场的载畜压力变大。

3.2 草原管护队伍力量薄弱且不稳定 目前,草原管护员队伍的初步建立对强化草原管护工作虽然发挥了重要作用,但草原管护员队伍建设进展缓慢。和静县草原管护职责暂由乡镇畜牧部门工作人员、村级防疫员、牧业大户、村干部来担当;补贴标准偏低使得现有部分管护员丧失了管护积极性和主动性;和静县草管员人均管护面积 4.93 万 hm^2 ,加之交通工具、管护设备等缺乏,很难对草场进行有效管控,仅仅通过草原管护员来维持政策的实施效益是远远不够的。

3.3 政策性资金分配存在二次不平衡 调查研究的这 44 户牧民的草场按照生态重要性^[5]被划分为 3 种:草畜平衡区、禁牧区及水源涵养禁牧区,分别按照 37.5、90.0、750.0 元/ hm^2 进行奖励补助。但受草场承包面积、生态重要性不同的影响,造成了政策性补贴收入的较大差距;由于第一轮政策补助奖励资金是根据草原承包面积发放的,草场承包面积的差异导致牧户间获得的补奖资金差异较大。和静县在第二轮补奖政策实施中及时调整了实施方案,对禁牧补助和草畜平衡奖励资金发放实行“上封顶下保底”,但封顶 90 000 元、保

底 5 000 元的标准并未从根本上改变牧民因草场分配不均衡导致的奖励补助资金分配的二次不平衡的现实。另外,大部分牧民受文化程度普遍偏低的限制,对于补助奖励资金的使用,除了用于改善生活条件和继续发展畜牧业之外,并没有很好的规划。

3.4 部分牧民畜牧业代际传递意愿强烈 在政策引导下的产业结构调整解放了大量的劳动力,在一定程度上也影响了牧民的年龄结构组成、受教育程度、劳动力转移方向、住房条件等^[5-7]。但目前,和静县牧区从事畜牧业的中老年牧民草原畜牧业经营代际传递意愿仍然较强。主要原因是这部分年龄大的牧民非牧就业能力相对较弱、文化程度普遍偏低,对草原畜牧业的依赖感强,思想观念相对守旧,并且让子女走出去接受更高层次教育的意识不强。他们大部分还是愿意以游牧的方式从事草原畜牧业。

4 对策

4.1 完善监督和管护体系,提高补奖政策实效 政府有必要完善草原奖补政策效益监管体系,包括政策监管、资金监管、效益监管。组织多部门联合加强对政策落实的监督检查,将禁牧与治理、放牧与舍饲、资金兑付与超载牲畜核减、绩效评价与资金发放工作紧密结合,加强对违法行为的查处,切实保护和巩固政策实施;要结合农村牧区精准扶贫和现代畜牧业发展的需要,正确引导牧民将资金用于发展生产、改善草原生态环境以及合理的生活支出等方面,防止出现“等靠要”的现象发生;要逐步建立“管护员+牧民”的草原管护体系,以村为单位建立 2~5 个牧民巡查小组,协助草原管护员定期巡查,使牧民在巡查和自查中树立自觉保护草原的意识。

(下转第 70 页)