

鲁甸县建立草原生态保护奖励长效机制 存在的问题及对策

石 磊^{1*},代光选^{2**}

(1. 昭通市鲁甸县畜牧兽医站,鲁甸文屏镇 657100;
2. 昭通市鲁甸县水磨镇畜牧兽医站,鲁甸水磨镇 657109)

摘要:云南省“十二五”规划纲要明确指出:促进绿色发展,着力推进生态建设和环境保护。深化实施生态立省战略,坚持生态建设产业化、产业发展生态化,把发展绿色经济放在更加突出的地位,全力构筑生态安全屏障。建立草原生态保护奖励机制,是加强草原生态保护建设,促进牧区经济发展,实现鲁甸牧民增收的重要举措;是草原易灾地区、金沙江流域水电开发及洞水库径流区草原植被恢复的重要保障。

关键词:鲁甸县;草原生态保护奖励机制;问题;对策

2010 年 10 月 12 日,国务院召开常务会议,决定从 2011 年起,中央财政每年安排草原生态保护资金 134 亿元,在内蒙古、新疆(含新疆生产建设兵团)、西藏、青海、四川、甘肃、宁夏和云南等 8 个主要草原牧区省(区),全面建设草原生态保护补助奖励机制。鲁甸县积极筹备,认真调研,按照生态优先、民生为本,公开透明、补奖到户,政府主导、牧民主体的原则,加快规范化草原家庭承包工作,通过一年多的时间,全面完成了草原家庭承包到户 8.95 万 hm²,实施禁牧补助 1.16 万 hm²,实施草畜平衡奖励 7.79 万 hm²。如何建立“稳得住,能致富”的草原生态保护奖励长效机制,仍将面临诸多难题。

1 全县草原基本现状

鲁甸县有天然草原面积 8.95 万 hm²。全县草原类型主要有温暖潮湿山地草丛草场、暖热半干旱山地稀树草丛草场、温凉湿润山地草甸草场、温暖微旱山地草丛草场四个类型。其中:温暖潮湿山地草丛草场 4.08 万 hm²,占草地面积的 45.56%,分布在高二半山

区和文屏、桃源、茨院坝区;暖热半干旱山地稀树草丛草场 0.899 万 hm²,占草地面积的 10.05%,分布在河谷区;温凉湿润山地草甸草场 1.28 万 hm²,占草地面积的 14.25%,分布在高寒山区;温暖微旱山地草丛草场 2.7 万 hm²,占草地面积的 30.13%,分布在高二半坝区和一般山区。

全县草原退化、石漠化和草原灾害日趋严重,生态环境恶化。全县退化草原已占草原面积的 85%,其中严重退化的占 18.5%,达 1.66 万 hm²;中度退化的占 36.5%,达 3.27 万 hm²;轻度退化的占 38.5%,达 3.44 万 hm²;石漠化面积达 197.16 km²。

2 建立草原生态保护奖励机制存在的主要问题

2.1 草原生态环境恶化日趋严重

一是由于草原生态环境恶化、草畜矛盾突出、载畜能力大幅下降;二是石漠化和草原灾害日趋严重,生态环境恶化,草原退化草原面积不断扩大。三是草原畜牧业生产经营方式落后,效益低下,草原自然灾害频繁,防灾

* 作者简介:石磊(1981-),男,汉族,中专,助理畜牧师,从事畜牧工作 10 年。E-mail:xmsyzsl@126.com
** 通讯作者:代光选(1959-),男,汉族,大专,畜牧师。从事畜禽生产工作 28 年。

抗灾能力薄弱。四是依法保护难,人为破坏严重。鲁甸县的法律规章虽然比较完善,但在执行过程中,各级草原监理队伍能力薄弱,执法经费短缺。乱采乱挖、违法征占用、开垦草原等违法活动不断出现。以上因素造成草原生态环境恶化日趋严重。

2.2 投入严重不足,基础设施落后

草原牧区大多地处边远,地方政府和牧民难以有较多的资金投入草原建设。牧区水利、交通、通讯、防灾减灾基础设施建设等方面薄弱,公共服务滞后,难以适应牧区社会经济发展的需要。牧民对草原重利用、轻保护,多索取、少投入的现象非常突出,草原投入严重滞后,基础设施建设远不能满足草原保护建设的需要。近年来,国家对草原生态环境建设投资有所增加,但由于草原面积大、历史因素、投资总量仍然严重不足,难以适应草原保护建设及牧区经济发展的需要。

2.3 对草原重要性认识还不到位

长期以来,由于多方面的原因,草原在维护国家生态安全和食物安全,促进经济社会发展中的重要地位和作用未引起社会的足够重视,保护和建设草原的责任意识不强。重视追求草原的经济效益,忽视其生态和社会功能。未将草原保护建设列入政府及有关部门的重要议事日程,未列入国民经济社会发展和生态建设的全局予以统筹考虑和积极支持。草原生态补偿机制和保护建设的稳定投入机制尚未建立。监理体系不够完善。保护草原、建设草原、合理利用草原的良好氛围有待进一步形成。

2.4 草原生态监测与评估难度较大

鲁甸县自然灾害频繁,牧区有旱灾、雪灾、洪涝、病虫害和石漠化等各种自然灾害,每年不同程度发生的各类自然灾害。由于缺乏资金和技术,在草原监测、评估中如何考虑灾害影响及其程度仍存在很多的难题。

2.5 草原监督管理体系尚未形成

要实现“草有其主,主有其权,权有其责,

责有其利”的现代草原经营管理机制的基础,有利于广大农牧民转变畜牧业生产方式,推行以草定畜、草畜平衡、禁牧、休牧制度,实现科学利用草原资源,改善草原生态环境的相关监督管理体系尚未形成。

3 建立草原生态保护奖励长效机制的对策

3.1 抓好政策宣传引导工作

充分利用广播、电视、报刊、互联网等媒体,积极开展草原生态保护补助奖励机制政策宣传,提高牧民对草原保护建设的认识,充分调动牧民保护建设草原的积极性,增加政策透明度,接受社会监督,促进政策的有效落实,为草原保护建设营造良好的氛围。

3.2 制定科学的实施模式

结合鲁甸县实际,按照“保护草原生态、转变发展方式、促进草畜平衡、推动转移就业”的基本工作思路,制定科学的实施方案。根据草原现状合理划定禁牧和草畜平衡区域;结合草原类型及牧草产量确定季节性休牧和划区轮牧草原,切实转变养殖方式,使高寒山区由猪、牛、羊、马、驴和骡混群常年放牧为主转变为半放牧半舍饲圈养草食畜为主、并实行季节性休牧和划区轮牧。通过科学合理的草原保护制度的建立和措施的落实,使草原有休养生息的机会,逐步恢复草原植被,遏制草原生态日益恶化的现状;增强草原防沙固土,防止水土流失,涵养水源的能力,在草原生产能力得到提高的同时,提高草食牲畜的出栏率和商品率,增加牧民收入。

3.3 整合各类项目,提供资金保障

保障草原生态安全,加快现代畜牧业发展步伐。要整合石漠化综合治理、退牧还草、草原防灾减灾、草原自然保护区建设、人草畜三配套、三化建设等项目,严格按照“渠道不乱、用途不变、整合使用”的原则,充分发挥财政涉农资金整合的巨大效益,为全面建立草原生态保护补助奖励机制提供资金保障,实

现草原生态保护和牧民持续增收的双赢目标。

3.4 做好草原监测与评估

草原监测是掌握草原资源状况,测算工程效益,分析草原灾害损失,评定草原生态状况的系统工程。加强草原禁牧、草畜平衡监测工作,做到底数准、情况明、趋势清;全面掌握草原生物灾害发生状况和变化趋势动态,提高监测预警的科学性与准确性,为草原生态保护、应急防治提供公正有效的信息数据服务,也是保护建设和利用草原的前提条件。

3.5 建立健全监督管理长效机制

加强草原基础设施建设、管理体系建设和服务体系建设,建立健全县、乡、村三级禁牧管护机制,落实专职禁牧管理人员。完善草畜平衡核查机制,按照确保草原“禁得住”、牲畜“减得下”、监管“抓得实”、农牧民“能致富”的总体目标,不断完善政策机制,加强草原生态保护,转变畜牧生产方式,促进农牧民持续稳定增收致富。要按照确保草原“禁得住”,牲畜“减得下”,监管“抓得实”,资金“用得好”,牧民“能致富”的要求,建立健全监督管理机制。一是严格责任追究制度。实行行政首长负责制,层层签订责任书,将禁牧和草

畜平衡纳入政府和村组年度考核范围。二是健全禁牧管护机制。高度重视草原监理和管护队伍建设,建立健全县、乡、村三级管护联动网络。三是完善草畜平衡核查机制。草原行政主管部门不断完善草原载畜量标准和草畜平衡管理办法,加强对草畜平衡工作的指导和监督检查,使草原生态保护奖励机制政策发挥较好的效益。

3.6 优化部门协作,建立技术人才保障队伍

建立草原生态保护补助奖励机制,实施范围广,技术难点多,要组织专家团队和强有力技术支撑小组,对奖补机制进行深入细致的调查研究,制定工作计划,编制实施方案,并全程跟踪调研,及时发现新情况,解决新问题。草原保护建设是一项跨县区、跨行业、跨部门的综合性系统工程,各相关部门要按照有关法律法规,各司其职,密切配合,通力合作。各地要编制好草原保护建设利用规划,并将草原保护建设利用规划纳入当地国民经济和社会发展规划。切实加强对建立草原生态保护奖励机制的领导,加强工作协调,落实机构及人员,建立一支技术过硬、高效、稳定的保障队伍,为建立草原生态保护奖励长效机制奠定基础。