怒江州草原生态保护补助奖励实施及取得的阶段性成果

和　胜[1*],和文亮[2**]

(1.怒江州农业局饲草饲料站,六库 673100;
2.怒江州兰坪县畜牧兽医局,兰坪 671400)

摘要:总结了怒江州草原生态保护补助奖励机制政策实施开展以来主要做法,所取得阶段性成效,经验及存在的主要困难和问题,在完善草原生态保护补助奖励机制政策实施基础上提出了对策和建议。

关键词:怒江州;草原生态保护;补助奖励;成效

为加强草原生态保护和建设,促进农牧民增收,保障国家生态安全,促进畜牧业发展方式的转变,从 2011 年起,国务院每年投入专项资金,在云南等 8 个主要草原牧区省(区),全面建立草原生态保护补助奖励机制政策。2011 年怒江州草原生态保护补助奖励机制政策项目全面启动,部署草原家庭承包和草原生态补奖政策落实工作。全州上下形成了党政"一把手"亲手抓,分管领导直接抓,有关工作高位推动、有序推进的良好局面。各级农业和畜牧兽医部门全力落实草原生态保护补助奖励机制政策,通过实行草原禁牧补助、草畜平衡奖励、牧业生产补贴、人工种草等政策措施。建立健全草原生态保护长效机制,大力推动畜牧业生产方式转变,加速了"粮、经、饲"三元结构并存的发展步伐,提高了土地利用率和产出率,促进了畜牧业结构进一步优化升级和草原畜牧业可持续发展。

1　怒江州畜牧业基本情况

怒江傈僳族自治州是祖国西南的边陲之地,位于云南省的西北部,北部同西藏接壤,西面与缅甸毗邻,地处东经 98°39′~99°39′、北纬 25°33′~28°23′,东西最大横距 153km,南北最大纵距 320.4km,总面积 14703km^2,东部和南部与迪庆、丽江、大理、保山等地区相连,辖泸水、福贡、贡山独龙族怒族自治县、兰坪白族普米族自治县 4 县,总人口为 53.8 万人,其中农业人口为 41.91 万人,聚居着傈僳族、怒族、独龙族、普米族等 22 个少数民族,是一个典型的集边疆、山区、民族、宗教、贫困五位一体的民族自治州。1987 年怒江州第一次草山资源调查,全州自然草地面积为 516666.67hm^2(有效面积为 398526.67hm^2,占毛面积的 76.87%),占全州土地总面积的 29.42%。气候资源的多样性,造就了怒江州生物多样性的特殊环境。全州有 6 类草场:山地灌木草丛类 97800 hm^2,山地草丛类 70753.33 hm^2,山地疏林草丛类 72293.33 hm^2,山地灌木林类 80506.67 hm^2,山地草甸类 28220 hm^2,农林隙闲地类 25280 hm^2。草地有 139 科、267 属、1338 种植物,其中可作为牧草的植物有 383 种,主要以山地灌木草丛类、山地草丛类、山地疏林草丛类为主,境内最低海拔 1010m,最高海拔为 4379m,年平均气温在 16.9℃左右,年降水量达1380.9mm,年日照 1479.9h,相对温度 84%,无霜期 267d。由于境内山高坡陡,可耕地面积少,垦

*作者简介:和胜(1979-),男,白族,本科,畜牧师,主要从事基层畜牧兽医技术推广工作。
**通讯作者:和文亮(1976-),男,白族,本科,兽医师。主要从事基层畜牧兽医技术推广工作。

殖系数不足4%。长期以来,气候变化、过度利用和人为破坏影响,目前全州境内的50%的可利用草原不同程度退化,中度以上退化草原面积达66666.67 hm^2 以上。草原生态总体上呈现出"点上好转、面上退化、局部改善、总体恶化"的趋势,制约了草原经济效益和生态效益的有效发挥。根据云南草地资源资料,怒江州拥有草原总面积406213.33 hm^2、可利用面积303846.67 hm^2,2011年开始国家将我州303846.67 hm^2 纳入实施草原生态保护补助奖励政策范围,其中:草原禁牧面积39373.33 hm^2;草畜平衡面积264473.33hm^2;项目涵盖全州4个县,29个乡镇,258个行政村,32495户农(牧)户。

2013年全州大小牲畜存栏达125.02万头,同比增长2.18%;其中,大牲畜存栏21.2万头、猪存栏56.76万头、山绵羊存栏47.06万只,同比分别增加2429头、17415头和6778只,同比分别增长1.16%、3.17%和1.46%。全州大小牲畜出栏达71.1725万头只,同比增长3.67%;其中,猪出栏43.49万头、山绵羊出栏24.04万只,牛出栏3.44万头,同比增加12625头,8707只和1995头,分别增长2.99%、3.76%和6.16%。全州肉类总产量达3.85万t,同比增加1711t,增长4.65%;全州畜牧业经济收入48577万元,同比增加5699万元,增长13.29%。全州畜牧业产值达71800万元,同比增加7545万元,同比增长11.74%,占农业总产值的32.3%。2013年农民人均经济纯收入3458元。

2　实施草原补奖政策的主要做法

2.1　加强组织领导,形成工作合力的组织机构

州、县分别成立了由主管农业副县长为组长、农业、财政、林业、各乡镇人民政府为成员单位的"草原生态补助奖励机制领导小组",下设办公室,并制定了《草原生态保护补助奖励机制工作实施方案》;实行包干负责,层层落实,形成人人身上有担子,人人主动参与管护的工作机制,确保禁牧工作落到实处。组建州、县、乡、村禁牧及草畜平衡管护网络,全州还聘请260名村级防疫员兼任草原管护员,为草原生态保护补助奖励机制补贴项目工作的实施,奠定了组织基础。

2.2　落实草原承包制度

各县人民政府分别制订出台了《草原生态保护补助奖励资金管理办法》(试行)、《草畜平衡管理办法》(试行)、《禁牧管理办法》(试行)、《村级草原管护员管理办法》(试行)、《基本草原管理办法》(试行)、《草原承包经营办法》(试行)等。填表发证和明晰产权,经公示无异议和报各县农业(畜牧)局审核,由主管部门主要负责人签字并加盖后,报送各县人民政府审批发放了由农业部监制的《草原使用权证》和《草原所有权证》。全州草原承包的户数达32495户,全州共审核通过发放《草原所有权证》465份,《草原使用权证》32495本。明确承包经营者落实草原禁牧和草畜平衡制度保护草原生态环境的义务和责任。

2.3　划定基本草原,进行保护

严格按照《云南省关于加快推进草原家庭承包工作意见》和《怒江州关于落实草原生态保护补助奖励机制政策实施方案》的精神要求,各人民政府制定下发了《关于基本草原权属划定的通知》,认真落实各辖区职责和任务范围内基本草原权属划定工作,将重要放牧场、用于畜牧业生产的人工草地以及具有重要生态功能的草原等划为基本草原实行严格保护。将有效草原面积303846.67hm^2 可利用草原划为基本草原,并落实了县乡村三级进行基本草原的保护管理工作,设立保护标志。经各县人民政府对划定的基本草原,包括禁牧草原区、草畜平衡区予以公告,在基本草原区设立了永久性保护标志,依法对草原进行保护。

2.4　及时进行牧户信息录入的工作

怒江州各级部门高度重视,在时间紧,任

务重的同时,抽调部门业务技术骨干进行摸底调查,核定载畜量,设置参数,认真核查统计数据,严格按照省农业厅的要求,把全州承包户签订的有效面积3038.46.67 hm^2 及时录入草原生态保护补助奖励机制信息系统,录入农牧民户数32495户,其中:单户承包户数25491、面积25945.33 hm^2,联户承包户数7004户、面积44360 hm^2。在草原承包过程中明确了乡镇与乡镇之间、村与村之间、组与组之间、户与户之间承包地界。实现了禁牧和草畜平衡草原承包到户比例为100%;发放使用权证草原面积比例为100%;发放所有权证草原面积比例为100%;签订承包合同草原面积比例为100%;承包草原明确地理定位边界比例为100%。

2.5 认真组织实施牧草良种补贴项目

州、县农业局、财政局组织各县结合当地自然气候、海拔高度、土壤理化性状等实际情况,每年制定了可操作性强的《牧草良种补贴项目实施方案》经报请省农业厅、省财政厅批准后实施。项目批准实施的种植面积为4260 hm^2,其中多年生牧草1592 hm^2,一年生牧草2666.67 hm^2。中央和省每年下达我州牧草良种补贴资金159.4万元(其中多年生牧草投资119.4万元,一年生牧草投资40万元)。为保证牧草良种补贴项目的顺利实施,各县成立了牧草良种补贴项目工作领导小组和项目执行小组,通过技术人员的辛勤努力,在广大种植农户的积极配合下,全面完成了种植任务。

2.6 开展草原监测与评估工作

根据《云南省农业厅关于开展草原生态保护补助奖励机制草原监测及草原生物灾害监测工作的通知》精神,经过草原监测培训,怒江州配备GPS、数码相机及采样工具的基础上,按照农业部《草原资源与生态监测技术规程》及《全国草原监测技术操作手册》的标准要求执行,积极开展草原监测。每县选择了2-3个乡镇具有代表性的冷凉灌草丛类、热性灌草丛类和暖性灌草丛类三个草原类型、6个样地、18个样方、30户牧户进行了监测。及时掌握了天然草原数据监测与评估。

2.7 积极开展草原执法、监督培训等工作

2011年以来,全州共出动宣传车辆130台次,宣传人员524人次,发放傈汉文宣传材料13100余份,悬挂横幅35幅,张贴标语154张。并通过电视、广播讲解宣传草原法规12次。举办了12期法律及业务培训班,培训基层草原监理员254人(次),培训农牧民及管护员357人(次)。在各县28个乡镇举办生态补助奖励机制工作培训班32期132人(次),提供了技术保障。

2.8 广泛开展宣传动员工作

怒江州各级政府及畜牧草原部门充分利用广播、电视、信息网、视频播放、报纸等新闻媒体加大宣传力度,采取印发宣传单、宣传册,张贴标语、布设宣传展板、车载广播等多种形式开展广泛宣传,使广大农民充分了解政策内容,调动保护草原生态建设的积极性,切实提高农民的草原生态保护意识,增强群众保护建设草原的自觉性和主动性,为政策的落实创造良好氛围。发放宣传资料33000份,举办培训班116期,培训人员达45000人(次)

3 项目实施所取得主要成效

3.1 草原生态明显改善

项目实施,怒江州草原植被平均覆盖度、高度、鲜草产量用可食鲜草产量分别比补奖政策实施前高出3.8%、7%、6%和3.5%,有效遏制了全州草原生态加速恶化的势头,草原生态明显改善。推动了草原畜牧业生产方式转变,加速了"粮、经"二元结构向"粮、经、饲"三元结构发展的步伐,提高了土地利用率和产出率,促进了畜牧业结构进一步优化升级和草原畜牧业可持续发展。

3.2 农牧民收入稳定增长

通过落实草原生态补奖政策,每年仅政

策补贴就直接为农牧民增加收入1108.825万元,按政策惠及26万人计算,人均增加政策性收入42元。按农业人口41.9万人计算,人均增加政策性收入26元。通过转变生产方式,加大品种改良,强化配套技术推广,草原畜牧业收入在农民人均收入的比重明显增加,2013年全州农民人均纯收入中有25%来自草原畜牧业收入。

3.3　队伍素质显著提高

草原生态补奖政策落实是一项全新的工作,没有成功的经验和做法可借鉴,所抽调从事政策落实的工作人员只有边干边学,从对政策一知半解到全面把握政策内涵,从不懂软件系统到熟练掌握操作程序,从不会识图到能够转绘上图。通过政策落实,培养和锻练了一批讲科学、爱草原、重发展的干部队伍。

3.4　草原执法监督机构取得新进展

各县切实加强了草原执法监督队伍建设,县草山饲料站加挂了草原监理监测站牌子,充实了人员编制。州饲草饲料站新增加了草原监理监测人员编制2名。

4　主要经验

4.1　各级党委、政府高度重视

怒江州切实加强组织领导,精心组织,周密部署,扎实工作。州县分别成立了由政府分管领导为组长,财政局、发改局、公安局、国土局、监察局、民政局、环保局、林业局和农业局等部门主要负责人为成员的落实草原生态保护补助奖励机制政策工作领导小组。领导小组下设办公室。确保我州草原生态保护补助奖励机制政策落实工作的实施,奠定了组织基础。同时落实了各级政府的管护责任,将草原管护责任具体落实,各乡镇政府是实施补奖机制责任主体,对辖区内禁牧和草畜平衡工作负总责,村委会是禁牧管护工作的具体实施单位,负直接责任,实行包干负责,层层落实,形成人人身上有担子,人人主动参与管护的工作机制,确保禁牧工作落到实处。

4.2　部门紧密配合

全州各级农业、林业、财政和国土等部门密切配合,全力支持。加强了各部门之间的协调配合,促进了草原生态补助奖励政策各项工作稳步推进。

4.3　加强宣传,农牧民积极参与

通过广播电视、报刊专栏、入户宣讲、公示公告等多种形式,加大对补奖政策的宣传引导,严把正确的舆论导向,消除牧民的思想顾虑,为落实补奖政策营造了良好氛围。针对政策落实中存在的热点和难点问题,各级农牧、财政等部门采取集中培训和现场解答的方式,有针对性地培训管理干部和技术人员。通过宣传培训,从领导干部到广大农牧民群众充分认识了开展补奖工作的重要性和必要性,全面掌握了政策核心,做到了政策宣传家喻户晓,充分调动了全县农牧民群众生产畜牧业的积极性,使农牧民群众自觉参与畜牧业产业结构调整,积极参与草原生态保护工作。

4.4　草原管理制度不断建立完善

着力抓好管理制度和工作机制建设,让制度管根本,让机制管运行,千方百计将中央的强牧惠牧富牧政策落实到草场和牧户。围绕补奖政策落实,各县结合实际,相应制定了草原承包、禁牧减畜、草畜平衡、补奖资金发放、草原管护、后续产业发展等配套制度,并将禁牧减畜及草畜平衡纳入村规民约,严格工作程序,保证了补奖机制的有序开展。

4.5　摸清了基本草原的现状

深入实地开展勘测、调查,了解草原资源现状,开展摸底调查,全面调查了解各地行政区划界线、国土面积、林地面积、核定基本草原面积,确定基本草原划定区域。

4.6　项目管理经验不断提高

通过牧草良种补贴项目、畜牧业生产方式转变项目的实施,结累了项目管理及资金管理的经验。各县在落实政策中,针对禁牧、

草畜平衡后要大量减畜的情况,立足本地实际,通过加强与生态保护建设工程和人工饲草基地、棚圈等基础设施建设项目的有机结合,大力发展饲草料产业,扩大舍饲圈养规模,积极推行禁牧、休牧和草畜平衡制度。

5 实施草原补奖政策的基本情况

5.1 实施草原补奖政策承包面积完成情况

怒江州实施草原生态补奖政策草原面积303846.67 hm^2(兰坪县89713.33 hm^2、泸水县60380 hm^2、福贡县60793.33 hm^2、贡山县92960 hm^2)。其中:实施禁牧面积39373.33 hm^2(兰坪县11626.67 hm^2、泸水县7820 hm^2、福贡县7880 hm^2、贡山县12046.67 hm^2)。实施草畜平衡面积264473.33 hm^2(兰坪县11420 hm^2、泸水县52560 hm^2、福贡县52913.33 hm^2、贡山县80913.33 hm^2)。

5.2 补奖资金落实情况

从2011年开始,每年由中央和省级下达我州补奖资金1108.825万元(泸水县245.24万元、福贡县210.375万元、贡山县314.08万元、兰坪县339.135万元),其中禁牧补助354.36万元(泸水县70.38万元、福贡县70.92万元、贡山县108.42万元、兰坪县104.64万元)。草畜平衡奖励595.065万元(泸水县118.26万元、福贡县119.055万元、贡山县182.06万元、兰坪县175.695万元)。州财政局、州农业局及时将补奖资金全部下达到各县财政。经信用社通过一卡通或一折通的方式,直接补助到农牧民的账户,补奖资金100%全部兑现到户。下达牧草良种补贴项目资金159.4万元,按项目管理形式组织实施。

5.3 牧草良种补贴面积和补贴资金

根据省农业厅下达怒江州牧草良种补贴面积批复为10626.67 hm^2,其中:多年生牧草种植7960 hm^2,一年生牧草种植2666.67hm^2,每年下达怒江州实施牧草良种补贴面积4258.67 hm^2(其中:兰坪县1584 hm^2、泸水县1394.67 hm^2、福贡县432 hm^2、贡山县848 hm^2)。下达怒江州牧草良种补贴资金159.4万元(其中泸水县56.6万元、福贡县20.4万元、贡山县23.6万元、兰坪县58.8万元)。各县按项目管理形式组织实施完成。

5.4 落实工作经费

目前,州级人民政府安排前期工作经费,州级90万元,兰坪县35万元、泸水县12万元、福贡县11万元、贡山县45万元。用于购买相应的办公设施电脑、像机、打印机、GPS等设施设备,为草原生态保护补助奖励机制工作的顺利开展创造了良好的条件。

6 存在的困难和问题

6.1 草原基础设施建设滞后

怒江州牧区经济发展滞后,草地大多分布在海拔1500m以上的中高山地带,缺乏牧道、公路、水电等基础设施,农户无力自行开发。农牧民经济收入偏低,没有能力进行草原围栏、人畜饮水、牲畜棚圈等基础设施建设,客观上影响了农牧民承包草原的积极性。

6.2 草原监督管理体系尚未形成

建立草原生态保护补助奖励机制,促进草原生态恢复,离不开一支机构完善、队伍精干、技术先进、装备优良、执法严明、素质过硬的草原监理队伍;目前,县、乡、村三级草原监测管理站、点的人员和机构不健全,职责不明确,草原监测人员和管理经费紧缺。

6.3 经费投入严重不足

草原生态保护奖励机制实施范围广、时间紧、任务重、工作难度大,关系到千百户牧民的切身利益。但由于我州地方财政收入较低,工作经费少,在项目建设过程中带来了极大的不便。

6.4 对草原重要性认识还不到位

对草原的重要作用和地位认识不到位,只看到草原是畜牧业的生产资料,重视其经济功能,而看不到草原的生态作用和功能,忽视对草原的保护与建设,造成对草原只求索

取,不求投入,掠夺性经营利用草原的现象十分严重,直接影响到草原资源的可持续利用。

6.5　牧民就业空间相对狭窄,社会保障水平较低

禁牧后,一部分劳动力仍从事第一产业,大部分劳动力需要转产转业。由于牧民是一个特殊群体,受传统放牧生活影响较大,长期形成的放牧思想在短期内难以转变,加之牧民文化程度不高,缺乏一技之长,导致就业面狭窄,难以通过外出务工等方式增加其它收入。

7　完善草原补奖政策的建议

7.1　建立健全草原监理监管机构

加强队伍建设 草原生态保护是一个长期的一项工作,目前各县虽然成立了监理机构,但是人员编制没有得到解决,实行“两块牌子、一套人马”的工作机制,建议省厅加大对草原监理机构交通工具、办公设备等基础设施的投入;明确草原监理机构定岗、定职、定编工作,确保草原监理监测工作的正常开展。建议省厅将村级草原管护员补助列入中央和省绩效奖励资金预算,统一解决村级草原管护员补助资金。建议省厅多创造和组织技术人员和种草养殖大户考察学习培训的机会。

7.2　转变思想观念,大力调整产业结构

一是要不断优化养殖业结构,调整畜牧业生产经营方式,加大棚圈和围栏设施建设力度,走舍饲、半舍饲的集约化经营之路。二是要坚持以草定畜,着力发展草产业。鼓励和扶持农民大力种草,把种草作为一种农业产业来发展,要积极推广农作物秸杆科学调制技术。三是把有毒害植物治理工作应纳入到补奖政策范畴,采取有奖清除治理,职能部门作年度计划,逐年连片治理。

7.3　加强宣传力度的,强化队伍建设,全面贯彻落实草原补奖政策

实施草原生态补助奖励机制政策时间紧,任务重,建议工作人员提高认识,强化生态责任意识,同时充分利用新闻、广播、电视、网络等媒体加大宣传力度,营造落实草原生态保护补助奖励机制良好的舆论氛围,通过广泛引导宣传工作的同时,加大对系统科技人员技术技能培训,熟悉掌握每一个程序操作,特别是草原类型的转绘、上图以及草原监测等各项工作。同时加强技术人员政策法律法规培训,电脑知识,工作操作程序等技术培训,提高工作人员技术水平,增强工作能力,全力配合农牧民和草原生态保护补助奖励机制工作长期开展。