

# 达尔罕茂名安联合旗生态畜牧业发展战略研究

吕文利<sup>1</sup>, 王晓光<sup>2</sup>, 刘亚红<sup>2</sup>, 邱晓<sup>2</sup>, 刘永志<sup>2</sup>, 刘思洋<sup>3</sup>

(1. 中国社会科学院 中国边疆史地研究中心, 北京 100005; 2. 内蒙古农牧业科学院, 内蒙古 呼和浩特 010031; 3. 北京工商大学, 北京 100048)

**摘要:**2011年8、9月份,对我国北方牧区草原极具代表性的达尔罕茂名安联合旗进行了走访调查,从达茂旗基本情况以及近几年包头市禁牧政策、财政补贴情况以及存在的问题等几方面进行了调查。并且,提出了具有针对性的政策建议:树立畜牧业品牌意识,走可持续发展之路;多渠道对牧民进行补贴;政府加大对农牧民培训的力度;对草原矿产资源开采行为,要实行政府主导、在法律上明确权责;通过征收适当税额给损害环境资源的社会组织和个人以外在的经济压力,提高草原监理部门的地位,严格进行草原生态状况的全面监控管理,促使其节约和综合利用自然资源、减少和消除环境损害。

**关键词:**畜牧业;草原生态;发展战略

**中图分类号:**F326.33

**文献标识码:**A

**文章编号:**1002-2767(2012)11-0070-04

达尔罕茂名安联合旗(达茂旗)为内蒙古自治区19个边境旗市和33个牧业旗之一,是包头市唯一的少数民族边境旗。达茂旗地处大青山北麓,属荒漠草原地带。2011年8、9月份,中国社会科学院中国边疆史地研究中心和内蒙古农牧业科学院的相关专家学者,就内蒙古包头市达茂旗草原的生态问题,对达茂旗的相关牧户进行了调查研究。通过研究达茂旗近几年畜牧业政策与生态、农牧民生产生活现状,提出了具有政策性的建议,对我国北方牧区草原具有典型的代表性。

## 1 达茂旗及禁牧政策的基本情况

达茂旗地处大青山北麓,内蒙古高原中部地带,属中温带半干旱大陆性气候。冬季寒冷干燥,夏季干旱炎热,寒暑变化强烈,昼夜温差大,年降雨量220 mm。地下资源十分丰富,经地质勘探,已发现矿种达32种,主要有煤、金、铜、镍、铁、铬和稀土等。达茂旗为内蒙古自治区19个边境旗市和33个牧业旗之一,是包头市唯一的少数民族边境旗,拥有草牧场面积163.13万 $\text{hm}^2$ (其中牧区156.93万 $\text{hm}^2$ ),大小牲畜58.84万头(只)。全旗总人口114 312人,其中牧民6 620户,

19 698人,占总人口的17.2%。2008年开始,因生态环境逐步恶化,包头市对牧区156.93万 $\text{hm}^2$ 草场实行为期10 a的阶段性禁牧。2008~2010年,基本完成了牧民的转移安置,其中,在23个移民园区和8个饲草料基地转移安置2 240户、6 664人,占转移总人数的1/3。

## 2 近年来包头市采取的主要畜牧业措施

### 2.1 制定完善禁牧补贴政策

第一阶段(2008~2009年):实施六项禁牧政策。一是草场补贴。每年75元 $\cdot\text{hm}^2$ ;二是住房补贴。人均草场面积200 $\text{hm}^2$ 以下的,每户补贴3万元,人均草场面积200 $\text{hm}^2$ 以上的,每户补贴2万元,没有草场的牧户补贴1万元;三是最低生活补贴。草场面积小,搬迁后生活困难的牧民,享受城镇居民最低生活保障待遇;四是养老保险补贴。60周岁以上牧民每人每月补贴200元;五是培训费用补贴。每户牧民至少培训一人,每人补贴800元;六是教育补贴。上高中的牧民子女每人每年补贴900元,专科补贴2 000元,本科补贴5 000元。

第二阶段(2010年):在继续实施第一阶段政策的基础上,落实内蒙古自治区政府1号文件,其中,71.07 $\text{hm}^2$ 项目区的牧民享受90元 $\cdot\text{hm}^2$ 的草牧场补贴。

第三阶段(2011年):与全市同步推进草原生态保护补助机制。

### 2.2 加大禁牧管护力度

实行了“县级领导包苏木镇、科级干部包嘎

收稿日期:2012-08-25

基金项目:2010年度国家社科基金特别资助项目(BJXM 2010-26);国家牧草产业技术体系资助项目(CARS-35)

第一作者简介:吕文利(1980-),男,内蒙古自治区赤峰市人,博士,副研究员,从事中国边疆史研究。E-mail: cflw1@126.com。

通讯作者:刘永志(1964-),男,内蒙古自治区赤峰市人,博士后,研究员,从事草原生态研究。

查、一般干部包户”的禁牧责任制。建立健全了旗、镇、嘎查、专职禁牧管护员四级管护联动网络。对个别偷牧等现象进行了严厉查处,并执行严格的奖罚制度和“一票否决”制度。2010年,又将旗草原监理所升格为旗草原监理局,为全面巩固禁牧成果、强化草原执法管理提供了保障。

### 2.3 扶持发展舍饲畜牧业

2007~2009年,市、旗两级共投入1.5亿元用于羊棚圈、青贮窖、品种改良、牧草种植和新技术推广,2009、2010年,整合项目资金3 600多万元,对入住23个牧区产业化园区的1 361户牧民和留驻原8个饲草料基地的879户牧民的住房、饲草料基地改造、畜种改良和养殖设施以及合作组织等进行扶持。目前,建成万头肉羊养殖基地2处、千头肉羊养殖基地30处、千头肉牛养殖基地2处、奶牛托管中心8处。

## 3 财政补助情况

### 3.1 包头市补助政策

2008年,按照市委“收缩、转移、集中”战略要求,包头市全面启动草原生态保护工作。每年由市区两级财政按75元·hm<sup>2</sup>的标准对牧民实行禁牧补贴,其中市财政每年负担5 000万元,旗财政负担6 550万元,核准补贴面积共计156.93万hm<sup>2</sup>。2008~2010年,市财政累计投入15 000万元,旗财政投入25 151万元(其中含达茂旗整合内蒙古自治区生态移民补助资金5 500万元)。

### 3.2 内蒙古自治区补助政策

2010年内蒙古自治区政府决定对国家和内蒙古自治区已经实施的项目区外,草原生态严重退化的区域,有计划地实行阶段性禁牧,并对阶段性禁牧区域内的牧民按每年75元·hm<sup>2</sup>的标准给予补偿,补偿金额3 000~5 000元·人<sup>-1</sup>·a<sup>-1</sup>,连续补贴5 a。2010年,内蒙古自治区下达包头市达茂旗阶段性禁牧补贴资金1 600万元,核准补贴面积60万hm<sup>2</sup>(2011年中央草原生态保护奖补政策出台后,内蒙古自治区阶段性禁牧政策全部并入中央奖补政策)。

### 3.3 中央补助政策

从2011年起,国家在内蒙古自治区全面建立草原生态保护补助奖励机制,实施禁牧补助、草畜平衡奖励、牧民生产资料综合补贴和牧草良种补贴等政策措施。2011年7月26日,内蒙古自治区农牧业厅、财政厅批准《包头市2011年草原生态保护补助奖励机制实施方案》。

## 4 存在的主要问题与建议

### 4.1 牧民生产生活成本明显增加,无法进行舍饲圈养,应树立品牌意识,增加补贴标准

纯舍饲圈养的养殖方式面临的首要问题是饲草料市场价格较高,且增加了劳动量,从而使牧民的经济收入下降。在当地,载畜能力每个羊单位是2 hm<sup>2</sup>,禁牧补贴按每年90元·hm<sup>2</sup>计算,2 hm<sup>2</sup>草场每年补贴是180元,而每只羊按6个月出栏饲草料费用是360元(单位理论上按日食2 kg饲草计算,饲草价格为1元·kg<sup>-1</sup>),这还没涉及到人工费用。休牧、禁牧的饲养成本几乎增加了1倍,虽然此计算并不精确,但还是可以反映出禁牧后牧民的收入受到很大的影响。这也是导致牧民不进行舍饲圈养,违规放牧的最重要和最直接的原因。

此外,位于达茂旗北边的牧区(巴彦花镇、满都拉镇、巴音塔拉镇、查干哈达镇、达日罕镇等)牧民草场全年禁牧后,牧民只领取一点补贴生活,和以前放牧的生活、经济收入等方面相比落差很大,导致牧民思想很不稳定。再者,牧民们担心的还有传统文化丢失的问题。如骑马、驯马和游牧等生活方式有利于延续蒙古族的传统文化,但禁牧后不便于再延续这种生活方式,而代之以外出打工等生活方式,这有可能导致少数民族文化的丢失。对于这个问题,研究认为,牧民的行为是由动机引起的,而动机是由需求决定的,因此,要牧民从自我意愿出发进行草场的保护和生态恢复,就必须先了解牧民现阶段的最大需求,在满足其需求的前提下,通过改变农牧民的意识,使其自主地追求良好的草场资源和生态环境,从而引起保护草场和恢复生态的动机<sup>[1]</sup>。其实,通过最近几年禁牧政策的实施,牧民能够看到禁牧后取得的成绩,生态状况好转而导致风沙减小的效果得到了牧民的普遍赞同。所以,要增强当地牧民的草场保护意识并不困难,最主要的就是解决其家庭经济收入问题。建议政府可以从3个方面采取措施:

#### 4.1.1 树立畜牧业品牌意识,走可持续发展之路

内蒙古的草场大部分是纯天然、无污染的优质草场,达茂旗也不例外。以优质牧草为食物的肉牛、肉羊味道独特,口感鲜美,营养价值较高,理应树立品牌,按质论价,提高价格。按质论价后,牧民若在每个羊单位上私自增加羊的头数,势必会造成出栏期延长,羊的毛重下降,从而质量下降,

影响牧民的收入,所以,从理性的角度来讲,树立品牌,按质论价后,既能够保证牧民有较高的收入,又能保证草场生态的良性循环。

4.1.2 多渠道对牧民进行补贴 要进一步提高对禁牧区域内的牧民的补偿标准。另外,牧民转移进城后,生产、生活成本大幅增加。据统计,内部转移牧民养殖等生产成本较禁牧前增加 60% 以上,外部转移牧民住房等生活成本明显增加。以达茂旗为例,截止目前,还没能全面、彻底完成内、外部禁牧转移任务,财政压力过大。若继续实施禁牧政策,尚需上级政府支持,按照该研究的计算,建议国务院、内蒙古自治区按每人 4 万元予以一次性补贴,2012 年完成 2 000 人,合计 8 000 万元,重点用于转移安置住房、教育和就业培训等补贴。

4.1.3 政府加大对农牧民培训的力度 特别是针对牧民开展养殖技术方面的培训,提高生产率;增加农牧民能够接受的就业培训,提供相应的就业机会,改变牧户单一靠养殖业并且主要靠养殖规模扩大增加经济收入的方式,使农牧民在不降低收入的前提下降低对草场的依赖。

#### 4.2 应实行适度、有弹性的草畜平衡制度

研究表明,过牧和过度刈割超越植物所能承载的最大限度,一些植被无法正常生长,群落稀疏矮化,优良牧草种群衰退,劣质草种增生。造成一些草原植被发生退化演替的主要原因是土地利用强度(特别是放牧)的不同。封育禁牧虽然可以使一些退化草原群落得到恢复,甚至演替到顶级状态,快速提高种群的地上生物量,而且在一定程度上也可起恢复土壤的作用,但是围封时间过长将不利于其维持较高的生产力。适度的放牧有利于种群地上生物量的恢复,有利于群落主要植物种群的实生苗的存活和成丛,更有利于维持和保护植物多样性和丰富度,实现草原生态可持续性恢复。

就达茂旗而言,人工草地相对较少,天然草地的压力相对较大,因此,要使植被覆盖度达到生态环境质量要求必须连续 10 a 禁牧,已达到实现地方生态环境优化和自然生产力恢复的目的,但是在水量丰沛、草木茂盛、对群落正演替影响较小的年份、季节或区域,可实行适度、有弹性的草畜平衡制度,这既有利于生态建设、资源利用和区域动植物资源效益的发挥<sup>[2]</sup>,也能让牧民不至于舍弃

畜牧业,使民族文化消失。

#### 4.3 让失地牧民参股矿产资源开发,提升草原监理部门的地位

近年来,达茂旗矿产资源的开发力度不断加大,对当地的优势资源草地生态系统构成巨大威胁,矿产资源开采与牧民发展权受限的矛盾日益突出。因此,如何以最低的环境成本确保矿产资源可持续利用,已成为普遍关注的重大问题。通过调查分析可知,我国广大草场资源长期处于“共有”状态,被看作是一种公共财产。由于没有切实落实所有权与使用权,加之传统游牧文化的影响,导致草地利用多年来处于草地无主、牧民无权、破坏无罪的无序状态。1985 年 6 月颁布,2002 年 12 月修订的《中华人民共和国草原法》中明确规定:“草原属于国家所有,由法律规定属于集体所有的除外。国家所有的草原,由国务院代表国家行使所有权,任何单位或者个人不得侵占、买卖或者以其它形式非法转让草原。”但事实上,国家和集体没有真正体现出对草原的所有权。主要表现在:中央和地方各级资源管理部门分割交叉管理土地,这些部门再将资源的所有权分配给个人或团体;没有明晰的法律委托机构,或法律委托机构的权限不够明确;由于缺乏具体的界定,牧民的草原所有权利、合法权益不能得到尊重,牧户草场权利被剥夺现象时有发生<sup>[3]</sup>。不明晰的草原产权制度,阻碍草原生态补偿机制的有效实施。牧民是草原生态建设的主体,产权不明晰,牧民无法得到相应的补偿,也就没有进行生态建设与保护的积极性。

矿产资源开采审批手续制度及监管体系不完善。按照《草原征占用审核审批管理办法》规定草原矿产资源开采,必须先取得项目批准文件;征得草场承包责任人的同意,经过草场所有人(嘎查)的同意,取得草原权属证明材料;再到草原行政主管部门办理审核手续,可研报告等各项材料证件齐全的情况下同意其开采,同时与草原所有者、使用者或承包经营者签订的草原补偿费和安置补助费等补偿协议。调研发现,现在很多矿产资源开采的个人或企业,绕过所规定的各个环节,也未与草原所有者、使用者或承包经营者签订草原补偿费和安置补助费等补偿协议,而是通过各种关系,直接到国土资源部门办理好开采证,进行矿产开采,从而使矛盾激化。

另外,关于生态保护和补偿的规范在相关法

规中没有明确提出。尽管“矿产资源开发必须按国家有关规定缴纳资源税和资源补偿费”在《矿产资源法》中已做了规定,并明确表明矿产资源开发的同时应注重保护环境,改善当地人民生活生产方式,复垦和恢复开发过的矿区,但矿区复垦和矿区人民生活生产补偿列入矿产资源费的使用项目的规定没有写入《矿产资源补偿费使用管理办法》中。根据调研结果可知,达茂旗的矿产开发补偿,按照草场的类型进行补偿,最高为4 890元·hm<sup>2</sup>。这么低的价格牧民无法接受,所以牧户与矿产企业进行协商补偿金额,从无统一的标准,这当中,政府的角色是缺失的,这就很容易造成单一牧户无法与经济实力、人脉资源广大的企业抗衡的现象,从而又引发了各种矛盾。

执法监管缺乏刚性,不法分子在生态破坏过程中缺乏警觉意识。尽管各级政府不断加大宣传力度,加强执法监管,但由于国家权力机关部门分化,部门利益法律化,导致职责交叉,多头执法,企业往往会选择最有利的遵守,遇其弊而避之,执法监管的刚性约束大大降低了,为企业追逐利润最大化、将生态破坏成本外部化提供了可乘之机,生

态破坏及生态环境的不可持续成为必然<sup>[4]</sup>。

因此,建议:(1)对草原矿产资源开采行为,要实行政府主导、在法律上明确权责,并实行多样化的生态补偿方式,应让失地牧民参股矿产资源开发,充分享有矿产资源开发带来的实惠与利益,由此解决了牧民的后续生存与发展问题;(2)提高当地居民参与资源开发项目的能力;(3)通过适当征收社会组织和个人税额,对损害环境资源的行为给予经济压力,提高草原监理部门的地位,严格进行草原生态状况的全面监控管理,通过这些措施能够促使自然资源节约和综合利用,并能够减少和消除环境损害。

#### 参考文献:

- [1] 张曙光. 内蒙古半农半牧区禁牧舍饲政策及其效应研究[D]. 呼和浩特:内蒙古大学,2009:44-45.
- [2] 王霄龙,田文平,苏雅拉,等. 禁牧、休牧制度的实施与发展策略[J]. 内蒙古草业,2008(1):52-55.
- [3] 杨瑾. 从禁牧看政策执行不力——以内蒙古达茂旗某镇为例[J]. 传承,2008(12):116-117.
- [4] 敖艳青,萨如拉,郝雯. “围封转移”对内蒙古生态经济的影响[J]. 北方经济,2010(21):48-50.

## Research on Ecological and Animal Husbandry Development Strategy of Daerhan Maoming United Banner

LV Wen-li<sup>1</sup>, WANG Xiao-guang<sup>2</sup>, LIU Ya-hong<sup>2</sup>, QIU Xiao<sup>2</sup>, LIU Yong-zhi<sup>2</sup>, LIU Si-yang<sup>3</sup>

(1. Research Center for Chinese Borderland History and Geography, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100005; 2. Inner Mongolia Academy of Agricultural and Animal Husbandry Sciences, Hohhot, Inner Mongolia 010031; 3. Beijing Technology and Business University, Beijing 100048)

**Abstract:** In August and September, 2011, Daerhan Maoming United banner which is highly representative of North China's grassland, was investigated from basic situation of DaMao banner, the grazing ban policy of Baotou in recent years, financial subsidies, existing problems and other aspects. And targeted policy recommendations were put forward: Establish the livestock brand awareness and take the road of sustainable development; Multi-channel subsidies to herders; Increase the training of farmers and herdsmen; On the exploitation behavior of mineral resources of grassland, should implement government-guided and clear powers and responsibilities under the law; Through levying appropriate taxes as external economic pressures from social organizations and individuals who damage to environmental resources, improving the status of grassland supervision department to strictly carry out comprehensive monitoring and management of the grassland ecological conditions, promote them to save and comprehensive used natural resources, reduced and eliminated environmental damage.

**Key words:** animal husbandry; grassland ecology; development strategy