

我国草原生态保护现状、存在问题及建议

杨 春 杨旭东

中共中央在十八大提出了“建设生态友好型社会”、十八届三中全会提出了“用制度保护生态环境”，十八届五中全会更是把生态文明建设纳入“十三五”规划重点之一，2015 年的中央一号文件提出了发展生态草畜牧业的新理念，进一步加大耕地、水、草原、水域滩涂等的保护。2016 年、2017 年的中央一号文件均提出深入实施新一轮草原生态保护补助奖励政策。这些充分体现了党和国家对生态环境保护 and 建设的态度和决心。我国草地面积占国土面积的 41.7%，草地状况不仅决定草原牧区的发展，同时对全国生态环境的建设具有重要作用，是国家生态安全的主要屏障和我国牧业发展的基础，也是我国生态文明建设的重点和难点。

1 我国草原生态保护现状

近年来，我国实施的草原生态保护工程项目有退牧还草工程、京津风沙源治理工程、西南岩溶地区草地治理试点工程、草原自然保护区建设、三江源生态保护和建设工程、甘南黄河

水源区保护与建设、草原生态保护补助奖励机制等。

1.1 天然草理论载畜量总体增加，天然草原平均牲畜超载率明显下降

我国天然草理论载畜量从 2006 年的 23161.00 万羊单位增加至 2016 年的 25175.59 万羊单位，增长比较缓慢，而且 2014—2015 年出现了小幅下降。这表明全国草原生态和生产力恢复仍较缓慢，依然要强化禁牧和草畜平衡的监管。六大牧区省份及全国重点天然草场平均牲畜超载率从 2006 年的 34.00% 降低到 2016 年的 12.40%，减少了 21.6 个百分点。

表 1 2006—2016 年全国天然草原监测情况

年份	牲畜超载率 (%)	理论载畜量 (万羊单位)	草原综合植被盖度 (%)	产草量	
				鲜草产量 (万 t)	折合干草产量 (万 t)
2006	34.00	23161.00	—	94313.00	29587.00
2007	33.00	23369.00	—	95214.00	29865.00
2008	32.00	23178.00	—	94715.50	29626.80
2009	31.20	23098.81	—	93840.86	29363.77
2010	30.00	24013.11	—	97632.21	30549.71
2011	28.00	24619.93	51.00	100248.26	31322.01
2012	23.00	25457.01	53.80	104961.93	31322.01
2013	16.80	25579.20	54.20	105581.21	32387.46
2014	15.20	24761.18	53.60	102219.98	31502.20
2015	13.50	24943.61	54.00	102805.65	31734.30
2016	12.40	25175.59	54.60	103864.86	32029.43

注：表中数据来源为历年《全国草原监测报告》。“—”表示无数据，干草产量为相应鲜草产量的折算。

1.2 全国草原综合植被盖度总体呈上升趋势，天然草原产草量总体保持增长

全国草原综合植被盖度由 2011 年的 51.00% 增加到 2013 年的 54.20%，2014 年为 53.60%，略有下降，2015 年开始回升，2016 年达到 54.6%，表明相关工程项目以及政策初见成效，但也可以看出我国草原生态仍然很脆弱，需要持续巩固和保护。全国天然草原鲜草产量由 2006 年的 94 313.00 万 t 增加到 2016 年的 103 864.86 万 t，增加了 10.13%；折合干草产量由 2006 年的 29 587.00 万 t 增加到 2016 年的 32 029.43 万 t，增加了 8.26%。

1.3 草原违法案件发案数量略有下降，被破坏草原面积有所减少

据 2009 年以来全国天然草原监测报告有关数据显示，草原违法案件数量从 2009 年的 27000 起下降到 2016 年的 15705 起。草原违法案件破坏的草原面积虽有波动，但总体被破坏面积在减少，2010 年为 1.56 万 hm^2 ，2014 年达到 2.09 万 hm^2 ，2015 年明显有所下降，2016 年为 0.92 万 hm^2 。买卖或者非法流转草原事件仍有发生，2016 年买卖或者非法流转草原面积 675 hm^2 。

1.4 草原鼠害面积仍比较严重，虫害危害面积有所下降

草原鼠害面积从 2006 年的 3947.00 万 hm^2 下降到 2008 年的 3675.80 万 hm^2 ，2009 年出现了反弹，高达 4087.20 万 hm^2 ，之后又呈下降趋势下降到了 2016 年的 2807.00 万 hm^2 ，鼠害面积仍比较严重。草原虫害面积从 2006 年的 1683.00 万 hm^2 上升到 2008 年的 2700.70 万 hm^2 ，但从 2008 年开始下降，下降到 2016 年的 1251.50 万 hm^2 ，一定程度上有所下降。

1.5 草原火灾案发次数呈下降趋势，草原火灾受害面积仍比较大

2006—2016 年全国草原火灾案发次数基本呈下降趋势，但是从全国草原火灾受害面积以及火灾造成的人员伤亡和牲畜损失来看情况依然不容乐观。2016 年全国共发生火灾 56 起。2006—2010 年全国草原火灾受害面积从 4.73 万 hm^2 下降到 2010 年的 0.52 万 hm^2 ，但从 2010—2015 又由 0.52 万 hm^2 上升至 11.81 万 hm^2 ，2016 年降为 3.69 万 hm^2 。由此表明草原牧区需加强草原农牧民防火意识，同时还需加强草原防火措施的落实，增强对草原火灾案件法律法规的制裁力度。

2 我国草原生态保护过程中存在的突出问题

2.1 部分区域草原生态环境仍较为脆弱

由于我国草原生态破坏严重，距草原牧区生态的全面恢复

的目标仍有一定的距离。《全国草原生态监测报告》的分析显示，草原生态系统仍然不够稳定，比较脆弱，极易受到降水等气候因素及利用方式的影响。

2.2 相关部门草原生态保护的宣传教育力度不足，农牧民草原生态保护意识仍比较淡薄

首先相关部门对牧区半牧区草原生产、建设、保护方面的知识和法律法规宣传教育的覆盖面不够广，宣传形式和方法创新不足，宣传的内容不够通俗易懂和灵活多样，缺乏实际的、因地制宜的宣传理念，没有系统、及时的让农牧民了解到草原生态发展变化情况。

其次文化程度低也是影响农牧民充分理解草原生态保护观念和草原利用方式方法的重要影响因素。农牧民文化程度越高，保护草原生态的观念就越强。但大部分的农牧民对草场科学合理利用的认知水平较低，对草原的各种法律法规和各级政府部门的宣传教育内容了解的不够全面深。

第三一些地方农牧民为了眼前的经济利益以牺牲草原生态为代价。比如在我国的各种牧场偷牧现象每年发生仍然较多，这种现象危害很严重，将导致政策实施后恢复的草原生态出现反弹现象，尤其在冬季进行偷牧过牧行为，危害更严重，冬季是牧草草根休养生息，涵养水分的关键期，冬季偷牧过牧会对牧草草根造成很大破坏，这对于开春草场植被的生长危害非常大。

2.3 相关工程实施存在的问题

近年来，国家对于草原生态保护的力度不断加强，实施了“京津风沙源治理”、“退牧还草”、“三江源生态保护和建设工程”等一系列生态保护和建设工程，并出台了草原生态保护补偿奖励机制，但这些工程在实施过程中仍存在问题。

工程实施存在的问题：一是草原生态工程建设内容缺乏多

样性，未形成一个完整系统；草原生态建设应该是一个多层次全方位的系统工程，而退牧还草工程对围栏建设的投入较多，对饲草料基地建设、畜种改善、草场改良、草原生态监测等方面投资建设仍不足。二是生态补偿力度不足，牧民增收与生态保护之间的矛盾依然存在，牧民生活仍较贫困等；因为在工程建设中，牧区部分草场会实施禁牧，牧民牲畜饲养量相应减少，致使牧民收入减少，尤其是生态补偿不足的情况下，牧民的生计得不到保障，从而影响牧民实施禁牧、休牧的积极性。三是草原牧区生态保护建设使草原畜牧业的生产成本增加；在草原牧区生态保护建设过程中，牧民的生产生活方式发生转变，草原畜牧业的生产成本特别是饲草料和配套设施的投入大大增加。四是牧区的基础设施落后尤其是水利设施建设。草原牧区气候干燥，年降水量较少，江河湖等地表水有限，地下水开采困难，不利于草原生态工程的实施。

2.4 草原违法案件仍时有发生

2006—2016年的草原违法案件总数有所下降，但草原违法案件大案要案的数量增多，乱开垦滥用草原、草原承包经营权问题以及对草原野生动植物的破坏案件仍然不少，对非法不合理利用草原的案件查处困难突出，草原执法监督工作的任务依然很重。主要原因是地方政府受眼前经济利益驱使，对草原生态保护重视不足，农牧民及一些畜牧企业过度的开发草原资源发展经济，致使草原生态造成严重破坏。而且一些地方草原权属不明确，草原家庭承包制落实不到位，草原执法监督力量较弱，使草原违法案件处理起来更加困难。

2.5 草原鼠害和虫害治理力度仍不足

通过历年的草原鼠虫害受害面积来看，鼠虫害对草原的危害依然非常严重，需要持续治理。主要问题：一是对鼠虫害的综合治理认识不足，过多的使用化学药剂，长远治理效果不明

显，同时大量使用化学药剂将可能导致草原次生污染及次生灾害的发生；二是对草原鼠虫害防治技术缺乏系统性、连续性、深入性的研究；三是对草原鼠虫害防治的科技、资金、人员、设备等投入不足，监测信息体系落后，使鼠虫防治预防工作难以系统、科学、持续的进行。

3 相关对策建议

3.1 整合现有工程项目推进草原生态治理

我国现有的相关工程项目以及政策主要有退牧还草工程、京津风沙源治理工程、西南岩溶地区草地治理试点工程、三江源生态保护和建设工程、甘南黄河重要水源补给生态功能区的生态保护与建设项目、草原生态保护补奖机制等。通过对各个工程项目的组织和协调，以及精准扶贫等，把工程项目自身内部彼此相关但彼此分离的资源和技术，把一部分参与共同使命又拥有独立工程目标的工程项目整合为一个相互联系，协调合作，资源技术信息共享的综合系统。

3.2 加强草原生态保护和宣传力度

一是强化草原防火减灾的宣传教育，提高牧民草原防火意识；各级政府部门要加大对农牧民的宣传教育力度，比如派遣草原监理执法人员通过集中讲课、发放通俗易懂的宣传资料等进行相关知识的普及。二是严厉查处各类草原非法活动，走村入户解决草原纠纷等形式，就广大牧民所关注的征占用草原、临时占用草原、草畜平衡禁牧休牧等问题进行详细耐心的解答宣传。三是坚持依法互草、管草和治草，保护草原资源可持续利用。

3.3 重视对现有工程项目的实施监管

为了促进重点工程项目廉洁、高质高效的完成，增强对工程项目整体的管控能力；解决工程建设中的一些核心问题，调整完善不合理的体制机制；查处相关违纪违规案件，预防在工

工程项目中的腐败行为，对工程项目实施监管很有必要。

对工程项目的监管，尤其是对工程项目资金的监管是最必要的。如资金是否按照工程计划和工程进度合理使用；资金是否专款专用，用途是否符合规定，是否有它用、截留，是否存在不合理、不科学、浪费等现象。同时监督检查各部门的工作和生产效能情况，各工程项目主要建设单位与其下属单位是否按照工程项目的规定和计划推进工程进度，把工作任务具体的落到实处；工程项目的监督一定程度上会刺激相关生产建设部门的工作积极性。

具体监管措施：一是听取汇报；听取工程项目主要负责单位对工程项目规划和建设进度的详细汇报，以及在工程项目的实施建设中的一些重大问题。二是现场检查和抽查；结合相关部门进行突袭式的检查，对重点建设项目法律法规的执行情况严格检查。三是查阅账户；重点建设项目的资金使用情况要进行严格的查阅，监管单位对资金使用情况的监管要在符合相关法律法规的基础上进行，做到心中有数以增强对工程项目的管控能力。

3.4 加大草原监管查处力度

增强草原执法能力，强化草原监管和查处力度，以促进草原违法违规查处水平及打击草原生态违法犯罪行为的工作能力。一是全面落实草原保护制度，让草原保护在严格的制度要求下进行。二是调整和创新草原生态保护的执法方式，实现执法方式的多样性多元性。三是加强对农牧民草原法律法规的宣传教育，让草原保护法走进千家万户。四是把草原违法案件的一些大案要案的典型案件向社会通报，让社会更直观全面的认识这些违法案件带来的危害和损失，同时起到威慑作用。

3.5 科学合理规划草原突发灾害应急预案

为了最大限度地减少草原突发灾害给人民生命财产和草原

生态造成的损失，制定科学、全面、及时、高效的草原突发灾害应急预案很有必要。一是加强草原各种灾害情况的监测预报，在这基础上建立反应快速，科学有效的应急预案，并建立确保这些预案迅速、及时有效实施的管理制度。二是本着科学高效的预测和处置灾害的原则，运用先进的防灾减灾管理经验和技術制定预案。三是坚持以人为本的原则，把保护人民生命财产安全始终放在首位，争取把人民生命财产损失降到最低。

3.6 依靠科技创新，促进传统畜牧业的转型升级

2012年中央一号文件确立了以“科技为先导”的农业发展新思路；十八届三中全会指出，要加快生态文明制度建设，2015年，中央一号文件又提出了发展生态草牧业的新理念。这些政策表明，依靠科技进步，发展生态草业是未来我国草牧业的发展趋势。一是探索适宜于牧区特点的生态保护与草业发展新模式，依靠科技创新推动草牧业发展，提升牧区牧业生产效率；二是科学配置草地的生态功能和生产功能，建立集约化人工草地，提高优质饲草产量，进而对天然草地进行保护、恢复和适度利用，提升天然草原的生态功能；三是提高区域调配草料能力，牧户在草地畜牧业和草原生态保护中要草畜调控相结合；四是积极发展草原环境友好型的替代产业，科学的开发草原自然资源潜力，发展草原文化观光、草原生态旅游业。

(欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著者知识产权。)

责任编辑：毛世平 黄丽江
联系电话：(010)82109793
传 真：(010)62187545
电子信箱：iae@caas.cn

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街12号
中国农业科学院农业经济与发展研究所
邮 编：100081
网 址：<http://www.iae.org.cn>