

文章编号:1009—1866(2010)01—0026—04

锡林郭勒草原保护存在的问题及对策研究

丁佩秋

(中国地质大学(北京)人文经管学院,北京 100083)

摘要:作为北方最大的天然草原,锡林郭勒草原是沙尘暴入侵首都的最后一道屏障,对北京地区乃至整个中国北方的生态环境都有非常重要的影响。由于在保护和开发上存在很多问题及矛盾导致草场退化,长期缺乏治理,短期内无法彻底恢复草原原有的生态功能和原有的生产能力。造成这种情况的主要原因是草原法律制度不健全,以及经济发展对草原的破坏。为解决该问题,应当首先从法律上完善对草原的保护;其次建立和完善草原生态补偿制度;同时政府也应当加大草原执法的监督力度。

关键词:锡林郭勒草原;草原生态保护;生态补偿

中图分类号:S812.6 **文献标识码:**A

我国作为草原资源大国,拥有各种草原资源39 283.3万 hm^2 ,约占国土总面积的40%。我国的草原资源主要分布在内蒙古,锡林郭勒草原属于典型草原,是内蒙古六大草原中植被保护最好的。其面积为1 960万 hm^2 ,其中牧区天然草场可利用面积为1 647万 hm^2 。同时它是我国北方地区一道重要的绿色屏障,长期以来一直阻止着来自中亚草原和我国西部沙尘的东侵,对整个华北地区生态环境保护起着重要的作用。

1 保护和建设草原生态的重要意义

广阔的锡林郭勒草原是我国北方重要的生态屏障,莽莽草原形成了一条绿色的自然保护带。草原植物贴地面生长,能很好的覆盖地面,增加下垫面的粗糙程度,降低近地表风速,从而可以减少风蚀作用的强度。当草原植被盖度为30%~50%时,近地面风速可削弱50%,地面输沙量仅相当于流沙地段的1%。^[1]

草原植物通过叶面蒸腾,提高环境的湿度,减缓地表温度的变幅,加快水汽循环的速度,起到调节小气候的作用。在水草丰美地区,环境湿度较大,植被茂密的草原上空,很易形成降雨调节湿度。

草原是牛羊的生存环境,是畜牧业发展的基础。近年来,由于牲畜数量增加,超载过牧,草地资源质量明显下降,畜草矛盾突出,严重地阻碍了草原畜牧业的稳定发展。实施草地生态保护建设,草原牧区畜牧业生产条件明显改善,实现质量和效益的同步提高。解决草原建设滞后、草原利用不合理、草畜矛盾突出的问题,既是缓解草畜矛盾,加快畜牧业现代化建设的迫切要求,也是实现草原资源永续利用,走畜牧业可持续发展之路的客观需要。

2 草原保护的现状

锡林郭勒盟各族干部群众大力开展以植被建设为主的生态环境建设,并取得了显著的成绩。全盟通过开展大规模的植树造林、人工草地建设、退耕还林还草、围栏封育草场,使局部生态环境有了较大的改善,到目前已累计完成人工造林、飞播治沙造林种草、封沙育林育草、水土保持治理50万 hm^2 ,建设人工草地7万 hm^2 ,退耕还林还草1.3万 hm^2 ,围栏封育草场200多万 hm^2 。但是这只占锡盟草场总面积的万分之二。总体上建设和治理的速度仍赶不上退化的速度。目前全盟退化、沙化、盐碱化草场占草地总面积的68%,并且以每年

收稿日期:2009—12—09

作者简介:丁佩秋(1984—),女,内蒙古锡林浩特市人,法学硕士研究生在读,主要研究环境与资源保护法学。

67 万 hm^2 的速度继续扩大。

3 锡林郭勒在草原保护及开发上存在的问题

我们采取的一系列的措施进行草原保护,锡林郭勒草原保护已经取得了一定的成效。但是由于制度的缺失,执行的不力,缺乏可持续发展的意识,同时在发展工业方面存在错误认识而导致草场退化依然严重,生态环境依然恶化,短期内无法彻底恢复草原原有的生态功能和生产能力。

3.1 草原法律制度不健全

3.1.1 草原保护制度不健全

我国《草原法》明确规定的草原保护制度主要有基本草原制度、草畜平衡制度、禁牧休牧制度。设立基本草原制度的目的是将草原的主体纳入基本草原范畴,实行严格保护。纳入基本草原的各类草地对畜牧业的发展具有关键性、决定性的作用,有些草地还是经过国家投资建设的重要成果,同农业中的基本农田具有同等重要的地位和作用。《草原法》第四十二条规定:“划为基本草原,实施严格管理。基本草原的保护管理办法,由国务院制定。”然而2003年《草原法》施行至今并没有基本草原的保护管理办法出台。《草原法》中的基本草原保护制度过于笼统,缺乏具体的执行方法和监督机制。一些地方的滥垦乱占草原现象屡禁不止,甚至将国家投资建设的一些人工草地、牧草种子基地、科学实验和观测草地改变用途,致使国家投资和草原资源的流失。

3.1.2 草原法律责任欠缺合理性

每部法律都会规定法律责任,是因为法律责任是一种指引性评价。一旦人们不按照法律的指引去追求自身利益,那么,他的预期利益就得不到法律的承认和保护。我国《草原法》和《内蒙古自治区草原管理条例》及其《实施细则》对草原生态法律责任都有规定,但是存在以下问题:第一,《草原法》中第八章法律责任中,多数条款的最后一句都是“造成严重后果,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不够刑事处罚的,依法给予行政处分”。但是究竟造成怎样的后果构成刑事责任,并没有具体说明。草原法中没有关于刑事责任的规定,该方面的法规准用刑法的规定。《刑法》第六章妨害社会管理秩序罪中第六节破坏环境资源保护罪的九条法律条文没有涉及到破坏草原生态环境犯罪的。同时我国

《刑法》的七条修正案,也都没有关于涉及破坏草原环境犯罪的规定。这是我国草原生态保护方面的一大缺陷。第二,行政责任中的罚款数额较小,明显滞后于现实。《实施细则》中规定:“违反本细则四十五条规定的,由旗县级以上人民政府草原行政主管部门的草原监督管理机构责令改正,并处以100~500元罚款”。这一规定是针对草原道路畅通的,对于违反禁牧休牧、草畜平衡等草原保护基本法律原则的行为却没有规定处罚的金额。并且这一规定的罚款数额过小,对违法的单位和个人不足以构成任何威慑力,并不能起到惩罚的效果。

3.2 公共草场权属不清,草原退化严重

根据《草原法》的规定全盟贯彻实施草场承包责任制,但是仍然存在着草原的多头共管,导致草原权属不明的问题,比如草原监理站负责监理工作,畜牧局、农业局负责日常管理,各级基层的乡、嘎查也有管理权。直接结果就是有利时,各部门都来分一杯羹,需要承担责任时,却找不到一个责任主体,各部门都在互相推诿。公共草场的保护由各个部门共同管理,最后就造成人人都管,人人都不管的局面。同时牧民们对待公共草场也不像对待自己承包的草场同样的保护,同样实行轮牧。美国学者哈丁所说的“公地悲剧”就真实的在锡林郭勒草原上演了。因此各个苏木嘎查的公共草场是退化最严重的也就不足为奇了。

3.3 经济发展对草原的破坏

内蒙古经济发展尤其是区域经济的发展主要是依托丰富的煤炭、矿产资源优势,经济高速增长是由资源的高消耗来支撑,资源的高消耗必然带来高排放与高污染,导致草原生态环境恶化。随着经济的增长尤其是工业经济的增长,导致环境质量特别是草原生态环境日趋下降。具体表现为:

3.3.1 锡盟对地下矿藏的过度、无序开采导致大面积草原地表裸露,没有牧草覆盖的草原退化和沙化加速

锡林郭勒草原地区地面与地下矿物资源十分丰富,煤、铝、铜、多金属等贮藏量都很大。近几年,勘探开采这些矿物资源,促进了锡林郭勒盟经济的发展,但在资源的开发过程中,也会产生一些负面影响。锡盟煤层埋藏较浅,大多采用剥离土层的方法进行开采,大面积草场被连根拔起,土地裸露。煤矿的尾矿掩埋在草原上,使得土地裸露从而诱发矿区周围草原的退化与沙化。

3.3.2 小型工矿企业严重污染草原生态环境

近年来,一些地方政府为了经济的发展和GDP的迅速增长,开始倡导发展工业,走工业化道路,但对“工业化”的内涵缺乏确切理解。在一些旗县一提及“工业化”字眼儿就简单理解为“上项目、建工厂”,盲目在草原牧区引进污染严重、破坏环境的工业项目。一些小型工业项目毁坏了大面积的草场,浪费了大量的自然资源、造成严重污染,给生态环境造成了极大的破坏。大面积草原变成了采矿场、采煤场、选场、冶炼厂,厂矿排出的工业废物污染了大面积草原和河流。锡林浩特市郊的锡林河就是这样遭到的严重破坏。90年代的皮革厂、骨粉厂都利用锡林河水清洗羊皮、羊骨、内脏,河水臭不可闻已经不能用于人畜饮用及草场的灌溉了。并且河岸上的草叶出现了枯黄、发黑的现象,锡林河沿岸的湿地环境完全被破坏,已经丧失了原有的生态功能。然而这样巨大的牺牲并没有换来锡市经济的迅速发展,相反,这几家破坏环境的企业纷纷倒闭了。

4 锡林郭勒草原保护的完善

4.1 健全对草原保护的法律法规

进一步细化草原保护法律法规。以草原基本制度、草畜平衡制度、禁牧休牧制度为基础,形成一整套可行的草原保护法律法规,使草原保护有具体的条文进行规范和保护。建议在法律责任规定方面,根据违法情节的轻重和类型,分别承担民事责任、行政责任、刑事责任三方面的责任。借场放牧、采集野生植物、勘探、施工、打井、开矿、采石、取沙、赶运牲畜破坏草原植被的,除了向旗县级草原管理机构缴纳草原养护费之外,同时向承包该草场的牧民进行民事赔偿,按照《民法通则》第134条的规定,承担民事责任,例如停止侵害、恢复原状、赔偿损失。在发生大规模或是程度严重、时间持久的破坏草原的行为之后,由责任人承担刑事责任也是草原保护的必备手段。这样才能有效合理公平地规范草原资源的可持续开发利用和保护。

4.2 建立和完善草原生态利益的补偿机制

锡林郭勒草原退化的主要原因是人类的不合理活动,建立和完善草原生态利益的补偿机制是草原保护的出路之一。生态补偿(Eco-compensation)是以保护和可持续利用生态系统服务为目的,以经济手段为主调节相关者利益关系的制度安

排,建立国家补偿、社会补偿、自身补偿三位一体的制度。国家每年拨付大量草原保护经费,如果增加社会补偿,让国际、国内各方面的力量加入到保护草原的行动中来,加上自然资源的开发利用者、资源输入地区对生态恢复的补偿,草原生态保护的費用会大幅度增加,一定程度上化解现在草原保护资金不足的问题。将市场机制引入环境保护事业之中。在市场经济条件下形成生态利益的补偿机制,应当按照“污染者付费,利用者补偿,开发者保护,破坏者恢复”的原则,逐步使排污者和开发者成为环保投资的主体。将排污者、开发者变成保护的主体,那么草原生态环境恢复不但有其他资金的支持,也找到草原生态恢复的主体。通过生态补偿,可以部分弥补农牧民因保护草原而减少放牧家畜、实施草畜平衡、开展禁牧休牧轮牧、限制采挖草原野生植物资源等所减少的来自草原的收入。

4.3 加大政府对草原执法的监督力度

各级政府应该形成完整的草原行政执法机制和监督机制,这就要求各级政府,特别是旗县级政府和政府部门工作人员的行政行为必须在法律法规的范围内运行,一切行政行为都要以法律为依据,并受法律制约。各级政府和政府工作部门应该进一步加强草原的法制化管理工作,有关草原方面的重大决策要有合法性审议程序,决不能因个别领导人的意志去行事,这应形成完整的制度并用法律来规范。

5 结 语

草原保护是一个长期持续的工程,不是一朝一夕就可以完成的,也许需要几代人的努力。希望今后越来越多的人认识到草原的重要性,认识到它对大自然的生态多样性的贡献,致力于保护草原生态环境。只有草原保持其原本的面目,其防风固沙,保持水土的作用才能发挥,进而展现它的生产能力,满足人类的物质生活需要,做到人与自然的和谐发展,人类社会可持续发展。

参考文献:

- [1] 乔世明. 民族自治地方资源法制研究[Z]. 北京: 中央民族大学出版社, 2008. 301.
- [2] 金瑞林. 环境法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2002. 288.

(下转第33页)

项目的禁牧期限已到,需要抓紧落实明确的后续政策,以免影响退牧户的正常生产、生活,同时让地方政府无所适从,把刚刚显现的退牧还草建设成果毁于一旦。

5.4 国家的退牧补贴核算标准低,加之各地草原承包到户的程度和方式不尽相同,现行补贴发放的依据和措施在一定程度上缺乏科学性、合理性和可操作性,需要进行大幅度的改进和调整。一是项目实施7年来,玉米、陈化粮等饲料粮价格比2002年项目实施时已经持续上涨了近2倍,而给退牧牧民的饲料粮补贴款折算标准却始终没有提高过,这不仅使国家在草原牧区的优惠政策缩水一半,而且,随着近年来物价的不断上涨,退牧户的生产、生活成本也同时增加,在绝大部分退牧还草项目区,牧民所领取的退牧补贴款已经难以维持其正常的生产、生活开支,特别是那些承包草场面积小、人口多或子女上学多的退牧户又成为了地方政府救济、扶助的困难大户,因此,建议在增加项目建设资金的同时,切实提高饲料粮补贴款折算标准,以确保退牧户能够稳定的渡过退牧期,并有机会进行转移创业、谋变思富。二是国家退牧补贴核算标准严格,但补贴发放的依据和措施过于单一,与部分地区的实际情况不相适应;特别是对荒漠、半荒漠草原区,按照目前的补贴发放措施,往往出现国家补贴的多少与牧民对退牧还草工程做出的牺牲和贡献的大小不相适应,同时,也导致人口比较密集、户均草场面积小、草原载畜压力大且急需要进行退牧转移的区域,由于补贴资金少而使牧民的退牧积极性、主动性始终滞后;因此,建议能够从科学、合理和现实需要的角度出发,在国家统一核定退牧补贴

的前提下,允许各级地方政府结合当地的实际情况和实施退牧还草工程中需要解决的核心问题,制定切实可行并能够有利于促进项目实施的具体补贴政策和措施;同时,在研究、探讨、改进后续补贴政策的具体措施和方式的思路,也要充分考虑鼓励和支持地方政府统筹管理部分退牧补贴资金,用于平衡各类退牧户在生产、生活、医保、社保和转移安置等方面存在的问题和困难,切实使退牧补贴资金能够真正的起到促进生产、保障生活、推动退牧转移的重要作用。

5.5 地方财政实力普遍较弱,配套资金难以落实,项目建设的实际规模和质量标准均不同程度的存在问题;特别是地方配套资金的长期不到位,使部分工程建设内容难以按设计规模 and 标准全部完成,这在一定程度上影响着工程建设的整体质量和进度,因此,建议国家能够充分考虑广大草原牧区地方财政的实际情况,从实际出发,改革投资体制,改善投资结构,减少或取消财政困难地区的地方配套资金,通过“以奖促配、配少奖多”等形式鼓励有条件的地区增加配套资金,加大项目的实施力度,加快项目的建设进程,逐步建立多元投资体系,充分发挥国家、地方和牧民群众的积极性和主动性,以保障项目的持续实施扩大。同时建议:在全面执行国家相关法律、法规的前提下,建立健全专门针对全国退牧还草工程的资金筹措、管理使用和帐务处理操作规范,以保障项目资金的合理使用和规范处理,使各项资金都能充分发挥其最大的经济效益,也为各级相关部门进行审计检查等提供统一、合法、规范、现实的查证依据,确保资金规范运行。

(上接第28页)

- [3] 卞耀武. 中华人民共和国草原法释义[M]. 北京:法律出版社,2004. 119.
- [4] 朱建国. 中国湿地保护立法研究[M]. 北京:法律出版社,2004. 135.
- [5] 李青丰,胡春元,王明玖. 锡林郭勒草原生态环境劣化原因诊断及治理对策[J]. 内蒙古大学学报(自然科学版),2003. 3.
- [6] 李红. 试论加强草地生态保护与建设的重要意义和对

策[J]. 内蒙古草原,2005. 3.

- [7] 内蒙古自治区草原管理条例(修订). 2005. 1
- [8] 侯向阳,杨理,韩颖. 实施草原生态补偿的意义、趋势和建议[J]. 中国草地学报,2008. 9.
- [9] 邢旗,乌兰巴特尔,黄国安,高娃. 内蒙古草原资源及可持续利用对策[J]. 内蒙古草原,2005. 6.
- [11] 魏振瀛. 民法[Z]. 北京:北京大学出版社. 高等教育出版社,2000. 9