

# 当“禁令”

# 面对“贫穷”的时候……

## ——《禁令频出为何止不住发菜耙子》采写前后

●史万森●

从沙尘暴光顾北京起，我几乎每年都要写关于沙尘暴的报道。这甚至也成了我们全家的话题：每年呼和浩特的扬沙一起，妻子就说，是不是又该写写沙尘暴了？

### 道不尽的沙尘暴

那是2000年4月的一天，沙尘暴已经把整个华北地区刮得天昏地暗。我和编辑部请示后，开始了对沙尘暴的采访。我的采访目标就是寻找沙尘源。记得当时查阅了不少资料，包括一些名人考察西北的笔记。采访了内蒙古自治区有关部门，又访问了有关研究人员。最后，写成了《额济纳，谁来听你诉说》的通讯，发在法制日报的头版头条上，这应该是关于沙尘暴最早报道之一。

受访者告诉我，额济纳曾是个水草丰美、自然资源丰富的地区，以胡杨、梭梭林为主体、总面积530万亩的额济纳绿洲，是阿拉善乃至西北、华北的第一道生态屏障。东有达赉湖、西有居延海。由祁连山发源的黑河水注入形成的天然湖泊——300多平方公里的居延海，犹如一面美丽的镜子，镶嵌在戈壁中，养育着这块绿洲。

而如今的居延海却成了沙尘暴的“母亲”，已经完全干涸的居延海，湖底的沉积物随着来自西伯利亚的西北风升入高空，向东吹去，形成了覆盖西北、内蒙古和华北地区的沙尘暴，给原本美丽的春天增添了烦恼。

《额济纳，谁来听你诉说》一文受到了广泛关注。第二天中央“两台”摘播，时任内蒙古自治区党委宣传部新闻处处长、现任内蒙古日报总编辑的贾学义亲自写了“新闻阅评”，对此文赞许有加，并将此文作为宣传资料提供给后来到内蒙古采访沙尘暴的各路记者。沙尘之源似乎也初定在了阿拉善。

但沙尘源的争论还远没有结束。许多学者否认北京的沙尘与内蒙古的风沙源有关，甚至提出“现在沙尘暴的次数是比过去减少了，而不是增加了”的结论。为此，我又写了《西部的生态不能再恶化》、《额济纳的沙子有没有吹到北京》等一系列文章，呼吁治理阿拉善的重要性，以及黑河分水的重要性。如今，黑河分水已经初步见效，居延海终于又现波光粼粼。

### 搂发菜和沙尘暴的关系

几乎就在黑河断流、阿拉善生态恶化日趋严重的时候，另一种危害——搂发菜的问题开始凸显，并愈演愈烈。发菜在内蒙古分布较广，主要生长在锡林郭勒、乌兰察布、鄂尔多斯和阿拉善的广袤草原上。上世纪80年代以后，发菜的珍稀性被人为夸大，从而掀起了一股发菜热。在利益的驱动下，河北、河南、山东、山西、甘肃、宁夏等省区大批人员涌人内蒙古中西部地区乱搂、乱挖，草原遭到严重破坏。

据悉，上世纪70年代末80年代初，

这些外来者还是用手捡发菜，应该称“采集”，后来他们觉得这样做效率低，影响收益，于是从1992年起，他们逐渐转用宽约1米的大铁耙子搂。一耙搂下去，地表的土层全部散开，地表上较浅的植物如针茅一类一搂而尽，就连扎根较深的荆棘、驼绒藜也受到了破坏。据介绍，用铁耙搂起来的是发菜和草根的混合物，每搂0.5公斤发菜，破坏草场面积达3~4亩。按照每人一年搂180天、每天搂3亩计算，每人每年就损坏草场540亩。

据不完全统计，在2000年前，每年涌人苏尼特左旗、右旗的搂发菜人，数即多达5万，破坏草场几十万公顷。鄂尔多斯市每年挖甘草250~300万公斤，割麻黄500万公斤，破坏草原1.67~1.87万公顷。搂挖人员所到之处，不仅破坏草原，甚至毁坏房屋棚圈，牧民的水井被填，饲草被烧。也有少数人进行破坏活动，打架斗殴，纵火烧牧场，制造事端，严重破坏了牧区的安全。

根据出现的严重情况，1980年5月，内蒙古自治区人民政府发出《关于禁止滥采发菜的通知》，通知规定了4项限制措施和处理意见。1982年3月，内蒙古自治区人民政府发布《关于检查制止滥搂发菜情况的通报》，各地相继采取措施进行检查处理，没收发菜、罚款、遣返搂发菜人员。

但是，问题一直没有得到妥善解



这是被没收的发菜

决。内蒙古的近邻宁夏一直把发菜和甘草当作该区的地方特色品牌和传统产业，在有30多万人口的同心县，曾经有十几万人靠采集、销售发菜生活。这个本不产多少发菜的穷困县，却将发菜与宁夏生产的红(枸杞)、黄(甘草)、蓝(贺兰石)、白(二毛皮)一起，列入“宁夏五宝”之列，居然堂而皇之地冠以“宁夏特产”，每年约60吨成品发菜销往南方及港澳、东南亚地区，交易额达1亿多元。发菜交易成了该县的支柱产业，同时该县也成为全国最大的发菜市场。

搂发菜的恶果是无法估量的。据不完全统计，内蒙古发菜主要产区面积1.4亿亩，搂发菜者涉足全区草场面积2.2亿亩，致使1.9亿亩草场遭到严重破坏，0.6亿亩已经沙化。如果说黑河断流导致额济纳成了沙尘暴之源，那么这20多年的搂发菜对草原的破坏，又助长了沙尘暴的成长之势，从而使它有能力向整个北中国的中东部推移，甚至远达朝鲜半岛和日本诸岛。

### 疯狂的搂耙成为草原之痛

因为沙尘暴，搂发菜成了众矢之的。2000年6月14日，国务院发出《禁止采集和销售发菜，制止滥挖甘草、麻黄等有关问题的通知》。内蒙古自治区政府于同年9月6日发出《关于严禁采集和销售发菜，切实加强甘草麻黄草管理的通告》。通告重申，发菜、甘草和麻黄草是国家重点保护、管理的野

生固沙植物，在保护生态环境和草原资源，防止沙漠化方面起着重要作用。因此，必须采取果断措施，坚决禁止采集，彻底取缔发菜及其制品的收购、加工、销售和出口，制止滥挖甘草和麻黄草。

随着国务院禁令的发出，宁夏也提出，要千里大草原，不要眼前小利益，宁夏回族自治区政府制订出一系列执行措施，其中包括将发菜、甘草从“五宝”中除名。全国最大的发菜集散市场——同心发菜市场等一批发菜集散市场也均被关闭。

因为关注阿拉善，关注黑河和居延海，我也一直关注搂发菜。上世纪80年代初，正是搂发菜问题甚嚣尘上的时候，我在锡林郭勒草原生活，对那些衣衫褴褛、背着铺盖，带着锅碗瓢盆的外来搂发菜人就曾亲眼目睹。在80年代末，因为遣返，宁夏的搂发菜者曾聚集在呼和浩特火车站堵塞铁路闹事。

应该说，国务院的禁令使20多年肆虐草原的搂挖行为得到了有效制止。但搂挖行为却一直都没有禁绝。正如宁夏回族自治区主席马启智所说，部分农民生活穷困，将搂发菜、挖甘草视为维持生计的主要门路。因此，单靠“禁”很难奏效，只有堵疏结合，解决了农民的生存问题，才能彻底杜绝乱采滥挖行为。

就在禁令发布的当年8月，记者在宁夏回族自治区中宁县长山头乡公路旁，看到停着的满载着鼓鼓的大麻袋

的小四轮手扶拖拉机。几个农民坐在麻袋上。拖斗下挂着桶、水壶、锅等炊具。记者上前询问：“做啥生意？”回答是搂发菜。“知道自治区政府发了公告，不准采挖、销售发菜吗？”回答是“知道”。之所以还干，是因为“不干不得活”。

2001年，我在参加国务院检查组和内蒙古自治区政府的一个对话会上获悉，国务院《关于禁止采集和销售发菜制止滥挖甘草和麻黄草有关问题的通知》下发后，自治区不断加大执法检查力度，采挖、生产、经营销售发菜行为基本得到制止。但个别单位和个人受利益驱动，偷偷采挖、生产、经营发菜现象仍有发生。

而且，因为国家打击，发菜的黑市价格一度上升。在阿拉善盟黑市交易的发菜每市斤就达到120元至140元左右，而运到宁夏则达到250元左右，贩往广州、珠海等沿海城市可达800元至1000元左右。这就更刺激了搂发菜人的积极性。

2003年3月，一位记者在著名发菜集散地宁夏同心县河西镇采访时发现，数十名农民手拎装满发菜的大口袋在等待交易。一位张姓农民称，每逢河西镇三、六、九集市，买卖双方从清晨六七点钟开始交易，到十点钟左右收摊下市，生意一直不错。专职收购发菜的建新村农民马自俊说：“如今发菜价格赶不上以前好，但是每公斤纯发菜都在300元左右，毛菜140元上下，且集市有交易。每次逢集，我只要做成一笔买卖，就能净赚五六百元。”

2003年，国家环保总局又专门下发了《关于进一步加强禁止采集和销售发菜监管工作的通知》(环发[2003]108号)，以求遏制非法采集和销售发菜的反弹趋势。

然而到了2004年，采集发菜行为不仅没有得到遏制，反而愈演愈烈。据阿拉善盟提供的一份资料显示，2004年，来自宁夏、甘肃的农民和闲散人员达4万多人，涌人该盟境内进行搂发菜活动，破坏草原植被面积达1.2万平方公里，全盟共出动车辆100余台次，出

动监理执法人员 800 余人次，清退外来搂发菜人员 2 万余人，没收破坏工具 8000 余件，没收发菜 700 多公斤。

据阿盟草原管理站不完全统计，从 1990 年至 2004 年期间，累计涌入阿盟的外来搂发菜者达到 100 万人次之多，4000 万亩的草场遭受到严重破坏。尤其是近几年，每年都有 10 万人涌入阿拉善，且逐年呈上升势头，仅去年到阿左旗“寻宝”的就达 5 万余人。从 1987 年至 2005 年底，阿盟共有 4000 多（头）只羊和骆驼被搂发菜者偷盗宰杀，100 多名牧民群众被殴打致伤，2 名牧民被杀害。

## 当“禁令”遇到“贫穷”的时候

对于阿拉善搂发菜的问题，在 2004 年我就想说点什么，2005 年又想说点什么，但都没有找到什么合适的点。今年，搂发菜的人较之往年来得更早、人数更多的问题，我也从阿拉善盟向自治区的反映中获得了信息，而且也有一些简单的报道见诸报端。这就又触动了我写写搂发菜的念头。而今年 4 月的漫天沙尘，就正好成了报道的由头。

我先是与自治区草原监督管理所所长陈永泉进行了沟通，他告诉我，现在，内蒙古搂发菜的问题主要集中在阿拉善的几个旗，且有越来越严重的趋势。他说，详细的情况可以找阿拉善盟草原管理站和几个旗的草原管理站同志，他还给我提供了阿拉善草原管理站站长庄广辉的电话。

于是，我给庄广辉同志打了电话。庄广辉同志简单地介绍了情况，他说，“在阿拉善左旗境内贺兰山沿线的 750 公里长的草原上都有发菜生长，从 1999 年实施禁牧措施以来，草场恢复很好，前两年又风调雨顺，发菜长势良好，一个人一天可以搂到大约 0.5 公斤发菜，搂上 1 个月的发菜就可以有 4000 元左右的收入，这样的收入对贫困农民无疑有着很强的吸引力。所以，就有大量的搂发菜者涌人。”庄广辉让该站的青松同志给我

提供了详细的资料。

记者从资料中看到，以前，外来搂发菜者一般是在 4 月份才开始进入草原，而到了 2006 年，从大年初二到正月十五，仅阿右旗阿拉腾敖包苏木就有 2000 多名外地搂发菜者涌人。据当地媒体记者讲，3 月初，他们在一位知情向导的引领下，租车到了巴彦浩特东南方向的戈壁草原。在晨曦微光下，目之所至，三五成群的搂发菜者散布在草原上。记者粗数了一下，在方圆 20 公里的地方，居然分布着近百名搂发菜者。

搂发菜者还转换方式，一改过去野外居住、全天劳作的习惯，以打工为名在城镇租用住房，并配备摩托车等交通工具，每天清晨三四点出发搂发菜，上午八九点回家，以此逃避执法部门的检查。在这支善于打时间差的“大军”中，以租住在巴彦浩特镇的搂发菜者最为典型。据当地媒体记者暗访，他们平均每 3 人就配备一辆摩托车，10 至 15 人长期租用或购买了三轮车、面包车，以方便夜间的非法活动。

庄广辉还说，阿拉善盟地域辽阔，搂发菜者众多而行动分散，给草原执法工作带来极大困难。目前阿拉善盟的草原监理执法人员不足百名，配备车辆不到 10 台，面对 2.6 亿亩的监管面积和每年几万外来搂发菜“大军”，难以发挥应有的管理效能。

阿拉善的搂发菜者大多是来自宁夏回族自治区的同心、海原、固原等县的农民。清代陕甘总督左宗棠曾上书清廷，称这里“苦瘠甲于天下”。来自同心县等地搂发菜的农民告诉记者，他们也知道搂发菜违法，但是由于家庭贫困，多数农民只能靠搂发菜来养家糊口供孩子读书。如今，又有不少辍学的孩子也加入了搂挖大军，可谓后继有人。

搂发菜的肆虐所造成对草原的破坏成了阿拉善之痛。今年 4 月 13 日，我采写的“内蒙古阿拉善沙尘暴肆虐波及北方，搂发菜活动日益猖獗破坏

生态屏障”在《法制日报》刊登以后，国家有关部门领导高度重视，并批示要采取果断措施，坚决制止采集和销售发菜的行为。按批示精神，国家农业部牵头，会同国家环保总局对内蒙古阿拉善盟境内滥搂发菜活动进行调研。

调研组根据调研情况，总结出造成滥搂发菜行为屡禁不止的主要原因有二：一是受经济利益驱动，这是最主要的原因。近年来，国内外市场，主要是广东、澳门和东南亚地区，对发菜的消费增长刺激了发菜市场价格。目前，已由最初的 80 元 / 市斤上升到 200 元 / 市斤，在黑市买卖过程中价格更是惊人，致使大量农民和闲散人员到阿拉善盟境内乱采滥挖发菜。

二是草原监督管理部门基础设施薄弱，执法手段软。首先表现在所依据的草原法律法规有一定的局限性，草原监督管理部门只能对搂发菜者进行没收工具和劝导，其结果是治标工作起不到治本的作用，致使滥搂发菜行为屡禁不止，反复出现。其次是执法监督手段落后，经费不足，阿拉善盟地域辽阔，面对 2.6 亿亩的草原监管面积和每年 10 万的外来搂发菜大军，草原监督管理部门只能“望尘莫及”。

其实，我以为，解决这些贫困地区农民的脱贫问题，才是解决搂发菜问题的根本。多年前，内蒙古自治区的一位高层领导曾专门到涌入内蒙古的宁夏籍搂发菜人的家乡去搞过调研。当看到当地群众贫困的生活状况后，这位本来满肚怨气的领导最后什么话也没有讲出来。

是的，当那里的人们连温饱问题都无法解决的时候，当他们的孩子为了节省铅笔和纸在土地上练习写生字的时候，我们又能拿什么理由和说教去苛责他们呢？

贫困才是真正的痛。这也是西部的发展之累。□

（作者单位：法制日报社）