


Y1529623

学校代码: 10052
学 号: s06167

中央民族大学

硕 士 学 位 论 文

内蒙古草原荒漠化成因与政府
治理对策分析

姓 名: 包玉梅

指导教师: 胡玄能

院系(部所): 管理学院

专 业: 民族地区公共行政管理

完成日期: 2009年5月10日

摘 要

内蒙古草原位于我国北部边疆，从东北向西南斜伸，是我国最大的天然草地资源。内蒙古草原在我国经济社会发展和维护生态环境方面具有举足轻重的地位和作用。在经济发展中为畜牧业提供优质的牧草，从而给全国提供肉奶皮毛等纯绿色产品。在生态环境中草原在保持水土、净化空气、美化环境、防风固沙、维护生物多样性等方面具有不可替代的作用。草原是我国少数民族赖以生存发展的重要生产资料，也是我国边境稳定民族团结的重要保障。

随着改革开放和经济社会的迅速发展，内蒙古草原面临着前所未有的机遇和挑战。在内蒙古经济发展中，草原不仅是传统畜牧业生产方式的基础，也是开发利用矿产资源、发展旅游景区等方面的重要组成部分。内蒙古大草原的风采会吸引更多的开发者前来投资。这一方面对内蒙古草原来说可能是历史机遇。另一方面，内蒙古草原还面临着严峻的挑战。那就是草原生态环境不断恶化，逐年走向荒漠化。由于在草原的开发利用中普遍存在利益驱动下的不合理行为活动，从而加大了草原的承载力，破坏了草原生态恢复规律，促进了草原退化程度的加剧。也成为了当今风沙天气、沙尘暴的主要发源地。

对草原荒漠化治理方面的问题上，大部分文章是从草业、环境、生态、农业、土地等学科角度进行研究，并主要以技术层面不断提出新方法。相比之下，对草原荒漠化治理的政策措施研究甚少，尤其从政府角度研究的明显滞后。表现为从自然科学角度研究多，社会及人

文科学角度研究少。治理技术研究多，政府宏观战略角度研究少。总的来说我国对内蒙古草原荒漠化治理的研究缺乏全面系统的研究，还不能适应社会经济发展的要求，表现为理论上没有形成有效统一的政府如何治理草原荒漠化问题的对策以及政策体系。

对于内蒙古草原荒漠化成因，国内专家学者一致认为是自然因素和不合理的人为因素。笔者对内蒙古草原特性、发展历程、荒漠化现状进行分析，从主观因素和客观因素提出内蒙古草原荒漠化成因。主观人为因素：政府、企业、个人三个利益群体；客观因素：自然灾害、文化丢失等。在此基础上，进一步提出草原荒漠化治理中的不足及存在的问题；主要对草原相关政策措施的负面影响、草原监督管理失当、政府体制机制上的深层次问题进行分析，对政府在草原荒漠化治理中的职责缺失，以及如何正确定位，发挥其主导作用方面进行阐述。

本文第四章提出政府治理草原荒漠化的对策和建议。第一，通过宣传草原地位和作用，倡导草原生态文化，让社会真正了解草原文化。第二，健全草原荒漠化治理制度建设，主要是政府环境责任追究制以及法律保障机制。第三，完善草原荒漠化治理政策配套措施，强化草原荒漠化治理的科技支撑，应对自然灾害。第四，提升草原治理预防保护利用之间的和谐关系；对荒漠化区加大财政投入，对可利用草原区实施生态补偿机制；合理划分草原生态治理与产业结构调整之间的关系问题，从而有效缓解环境保护与经济发展之间的矛盾。

关键词 荒漠化，政府，对策

Abstract

The Inner Mongolia Autonomous Region, located in north of China, is the widest natural grassland resource of China. The Inner Mongolia Autonomous Region plays an important role in China's social and economic growth and environmental maintenance. It not only provides animal husbandry with excellent pasturage thus supplying the people with green foods but also acts as an irreplaceable member in maintaining soil and water, purifying the air, beautifying the environment, wind-fixing, maintaining biological diversity. Grassland is an important means of production on which people of minority group live on and also an important guarantee for the stability of our country borders and national unity.

With the reform and opening up and rapid economic and social development, the grasslands of Inner Mongolia are facing unprecedented opportunities and challenges. In the economic development of Inner Mongolia, grasslands are not only improving the traditional mode of production of basic animal husbandry, but also is the important component in the utilization of mineral resources, development of tourist attractions. Inner Mongolia Prairie style will attract more developers to invest. This aspect of the Inner Mongolia grassland maybe is a historic opportunity. On the other hand, the grasslands of Inner Mongolia also

face severe challenges. That is to say grassland ecological environment is deteriorating year by year to desertification. Because of the widespread benefits-driven irrational acts of activities, the bearing capacity of the grassland increases, damaging grassland ecology restore law and promoting the degree of grassland degradation and thus make the grassland the main birthplace of today's sandstorms and dust storms.

Most articles study the desertification of grassland management, from the aspects of such subjects as prataculture, environment, ecology, agriculture, land, and new experience and new methods have been made mostly on technical level. On the contrary, the studies on the grassland desertification control policies and measures are very few; especially the researches from the perspective of government have lagged far behind. Overall, research on the Inner Mongolia grassland desertification control study is lack of comprehensive and systematic study, and still can not meet the requirements of socio-economic development and hasn't formed an effective unity policy system on how the government should cure the problem of grassland desertification.

On the causes of desertification of Grassland in Inner Mongolia domestic experts and scholars agree that there are both natural factors and human factors. On an overview of the grasslands of Inner Mongolia, its historical development and desertification status quo, the thesis points out both subjective and objective reasons: main subjective causes are the

three benefit clusters: government, enterprises and individuals. Main objective reasons are natural disasters and culture loss. Further, it proposes the existing problems and deficiency in the process of desertification control: negative effects of grassland-related policy measures, misconduct of Grassland supervision and management, deep-rooted problems of the Government's Institutional mechanisms. Finally, it elaborates on the Government's lacking responsibilities during the process of grassland desertification control and its proper positioning and the exertion of its primary function.

The thesis proposes countermeasures and suggestions on the government's policy on how to cure the problem of desertification on grassland. Firstly, advocate Grassland ecological culture by publicizing grassland culture and its status and function. Secondly, perfect the construction of grassland desertification control institution mainly through the implement of government's system of accountability and legal safeguard mechanism. Thirdly, complete the supporting measures of grassland desertification control system by enforcing the scientific and technological support to cope with natural disasters. Fourthly, promote the harmony relation between grassland desertification control, prevention, protection and exploitation. Increase the financial investment for desertification area; implement a mechanism for ecological compensation in the usable grassland areas; coordinate the grassland

desertification control and industry restructuring reasonably to effectively .
mitigate the contradiction between environment protection and economic
development.

KEY WORDS desertification, government, countermeasures

中央民族大学研究生学位论文作者声明

本人声明：本人呈交的学位论文是本人在导师指导下取得的研究成果。对前人及其他人员对本文的启发和贡献已在论文中作出了明确的声明，并表示了谢意。论文中除了特别加以标注和致谢的地方外，不包含其他人和其它机构已经发表或者撰写过的研究成果。

本人同意学校根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等有关规定将本人学位论文向国家有关部门或资料库送交论文或电子版，允许论文被查阅和借阅；本人授权中央民族大学可以将本人学位论文的全部或者部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或者其它复印手段和汇编学位论文（保密论文在解密后遵守此规定）。

作者签名： 包红梅 日期： 2009 年 6 月 6 日

导 论

一、研究背景

草原承载着人类经济社会的发展历程，是人们赖以生存的原材料，具有着地球“皮肤”的称呼。草原在我国经济社会发展中不仅是畜牧业发展的基地，而且也是保持水土、防风固沙、维护生物多样性的重要植被。草原上生长着丰富的药用价值草本植物，例如，甘草、发菜等；同时草地下面还蕴藏着丰富多样的矿产资源；我国的草原分布在边疆地区，在草原上生存和发展的大部分是少数民族，因此，草原也是我国的民族团结、祖国安定的重要载体。

内蒙古草原北与蒙古、俄罗斯接壤，几乎东西横跨整个中国，是我国横跨经度最大的草原自治区，也是我国五大草原之一。内蒙古大部分草原地区属于半干旱的季节性气候，多风少雨，属于生态较脆弱的地区。因此，对于内蒙古草原地区的开发利用要适度合理，才能维持脆弱带的草原植被循环利用。在改革开放之后，经济大发展的号召下，内蒙古草原开始被大规模开垦，同时加大草原牧区的牲畜数量，给草原生态发展带来前所未有的压力；由于当时的利益驱动下，很多外来人不断涌入内蒙古，滥挖乱采甘草、发菜等行为活动，加大草原地区生态环境的破坏力度；加上以前的草原管理技术和草原生产设备落后，在开发利用草原当中不免有些盲目开发的成分。全世界的温室效应加剧了草原的退化，给内蒙古草原荒漠化的逐步扩大提供了条件。

对于内蒙古草原的保护建设工作，党中央一直高度重视，并出台了一系列草原荒漠化治理的政策措施、法律法规。例如，1985年出台了《中华人民共和国草原法》，在2003年重新修订颁发《中华人民共和国草原法》，以及出台了《草原管理条例》等。还提出了针对内蒙古草原保护建设的四项工程，有退耕还林(退牧还草)工程、北防护林建设工程、防沙治沙工程、京津风沙源治理工程等。对我国近几年遭遇的沙尘暴袭击，采取有效地解决对策。

内蒙古地方政府也纷纷采取措施加强草原的保护治理工作，提出了退牧还草、禁牧休牧划区轮牧、草畜平衡等措施，对草原的荒漠化问题进行针对性的治理。但由于管理不当以及政策本身缺乏配套措施等，内蒙古草原的荒漠化问题没

有得到根本治理。长期以来，“局部治理、整体恶化”现象依然持续，内蒙古草原的荒漠化面积逐渐加大，从 20 世纪 60 年代的 8666.7 万公顷减少到 20 世纪 80 年代的 7888 万公顷，短短 20 年时间里就减少了约 800 万公顷的草地面积，而且每年以数十万公顷的速度退化。据资料显示，内蒙古目前的可利用草地面积有 6359 万公顷，其中退化草地面积达 3867 万公顷，占可利用草地面积的 60%。简单计算，内蒙古目前可利用草地面积仅剩约为 2492 万公顷。面对如此惊人的数据，让人不得不对内蒙古草原的未来发展前景而担忧。

近几年，在研究草原荒漠化问题上，从草业、畜牧业、环境科学、经济学、农业科学等理工科方面研究的较多。而且，从技术角度研究为普遍。例如，在《中国草地学报》中有很多文章是从技术层面分析草原生态保护与建设问题。具体有人工草地建植技术、信息技术、遥感技术、补播改良技术等。但是，从草原荒漠化治理的人文科方面研究的甚少。例如，在草原荒漠化治理中的政府责任、政策措施负面效应、管理方式、文化理念等角度研究的很少。而且，笔者在收集资料时发现，有关草原荒漠化问题的研究文献都是前几年的数据资料为居多，可以说重复研究现象比较严重。缺乏近两年的最新数据资料，有些问题和解决对策都是滞后性的。对于草原荒漠化治理的对策措施尚未有个完整的理论作品。因此，必须要结合各种学科，例如：环境科学、农业、草业、经济、社会、政策、行政管理等进行系统研究草原荒漠化治理的根本对策。

对于草原荒漠化治理效果不明显的状况，社会和学术界在理论上形成不同的观点，有的提出政策失效论、有的认为倡导游牧论、以及速成论、悲观论、移民论、还有技术万能论或技术无效论等多种情况。^①但是比较一致的看法是草原荒漠化的主要原因是自然灾害和不合理的人为因素造成。对此，笔者深入分析草原荒漠化相关问题的基础上，提出了草原荒漠化的成因、长期以来草原荒漠化治理中的不足及存在的问题，以及治理草原荒漠化的政府对策和建议。

二、研究内容及方法

本文以草原荒漠化问题为中心，针对内蒙古草原目前的荒漠化现状进行分析的基础上，主要对荒漠化的成因进行阐述，并提出了治理对策和建议。导论部分阐述了内蒙古草原荒漠化治理的研究背景以及研究内容和方法，同时还借鉴了国

^① 孙启忠.《试谈对做好草原大文章的理解》[J],中国草地学报,2009年1月,第31卷第1期:第13页

外一些国家在草原荒漠化问题上所采取的解决对策；第一章论述了草原荒漠化的概念，内蒙古草原的基本概况以及内蒙古草原的荒漠化现状；第二章针对当前内蒙古草原的荒漠化成因进行系统分析，并结合各学者的研究成果和观点，提出内蒙古草原荒漠化的客观和主观因素。主观人为因素（包括政府、企事业单位、个人）、客观因素（自然灾害、草原文化的丢失）等；第三章对内蒙古草原荒漠化治理中存在的问题进行分析。第四章对内蒙古草原荒漠化的治理，从政府角度提出了对策和建议。从宣传和倡导草原文化、健全草原荒漠化治理制度建设、加快草原荒漠化治理政策理论研究、研究制定草原荒漠化治理工程建设、协调草原预防治理保护利用的平衡关系等几方面进行了论述。针对草原荒漠化的成因提出对症下药的解决方法。最后在结论部分对整个论文进行了总结和概括。

在本文的研究方法上，首先，采取文献资料法，查阅了相关内蒙古草原的历史发展和荒漠化现状的研究论文以及治理草原荒漠化的政策措施相关文献，同时上网查阅有关官方网站，对数据资料进行收集。其次，比较研究法，对内蒙古草原的发展历史与现状进行比较的基础上提出了不同的荒漠化成因，同时对国外的草原荒漠化治理的政策方法进行分析的基础上与国内的治理经验进行比较分析，借鉴了国外的有效治理措施。最后，采取了系统分析法，对内蒙古草原荒漠化的成因进行了系统地分析，提出内蒙古草原荒漠化治理的对策。

三、国外研究动态

全球草地面积约 61.58 亿公顷，约占陆地总面积的 50%，草原的分布很广，由于各地草原的地理位置不同，气候条件存在差异，对草地资源的发展和建设极不平衡。全球草地资源丰富的国家有澳大利亚、中国、美国、俄罗斯、新西兰等。在草地资源的保护开发和利用上存在着不同的方法和经验教训。

草原荒漠化是全球面临的环境问题。对此，联合国也十分重视，在 1994 年签署了《联合国防治荒漠化公约》，并宣布每年的 6 月 19 日为世界防治荒漠化和干旱日。有些国家对草原的荒漠化问题提出了属于自己的治理模式，在这里分析美国、澳大利亚、俄罗斯等国家的有效经验和政策措施，对内蒙古草原荒漠化治理的研究具有较好的启示和价值。

美国具有丰富的草地资源，草原面积约 3.7 亿公顷，是世界第三草原大国。在 20 世纪 30 年代由于超载过牧、大量开垦种地导致草原的大规模退化，成为美

国历史上“黑风暴”的发源地。对此，美国政府也积极采取措施制定了《草原利
用法》，当时的美国总统罗斯福也提出有效的政策措施。例如，《罗斯福工程》，
以及相继出台的《耕地保护计划》、《耕地调整计划》、《土地和水资源保护法》等。
美国的这些措施联系实际情况，主要以政府的经济补贴为主，鼓励和支持退耕、
少耕、免耕等。在草原荒漠化区限制载畜量、调整畜禽结构，推广围栏技术。并
结合种植优良种、恢复退化植被、节水灌溉技术，禁止乱开矿山、滥伐森林等。
政府在草原荒漠化地区居民私有草地上的种植业提供技术、设备、资金的支持和
帮助，从而遏制了草原的荒漠化速度。通过这次教训美国政府开始注重草原的合
理利用，减少了原来的载畜量，同时退还了不该开垦的草地。根据不同的降雨量
采取不同的利用方式，对于干旱的草原地区以保护为主的低密度的放牧经营，对
草原的承载力进行科学分析，提出了对草原利用率不得超过 50%，最适宜的在
40~50%间的有效措施。^①

澳大利亚是一个幅员辽阔而人员稀少的国家。草原面积有 4.85 亿公顷，居
世界第一，主要以畜牧业为主的国家。同样在 20 世纪 40 年代由于超载放牧利用
的原因导致草原退化，并制约了畜牧业的发展。20 世纪 80 年代，澳大利亚联邦
政府以及一些州政府，对主要农牧业区域进行防治草地退化的工作，制定著名的
《国家土地保护计划》。1994 年全国实施了《草原荒原管理战略》，主要靠利益
驱动来运行，把职权互依原则作为指导思想，激励土地使用人资源保护、持续发
展的方向努力。可见澳大利亚政府主要从宏观的战略角度考虑草原荒漠化的治
理，用立法、税收等宏观手段防治荒漠化进一步恶化。对于荒漠化地区以治理和
保护为主，并且投资 18 亿澳元开展水和土、生物多样性保护的项目建设，建设
农垦区、示范区和沙漠公园，从而合理开发利用草原区域，得到了较好的成效。

俄罗斯在建国之前，在前苏联 20 世纪 50 年代的时候，草原地区实施了大规
模的垦殖种粮活动，虽然得到了相应的经济收益，但同时破坏了草原生态系统，
给当地造成了前所未有的沙尘暴危害，使垦区的耕地造成了惨重的损失。在草原
荒漠化的治理区，前苏联政府采取了植树造林、退牧还草、飞机播种等方法，对
草原区和森林区进行大规模的防护林带建设，同时结合调整农业结构的方式进行
有效的措施。经过这么多年的治理，虽然还有沙尘暴发生，但沙尘暴发生的次数

^① 包庆丰.《内蒙古荒漠化防治政策执行机制研究》[博士学位论文],北京,北京林业大学,2006年6月,
第4页

和规模比以前大幅下降了。为了联手治理草原荒漠化，属于“北高加索社会经济合作协会”成员的俄罗斯各边疆区、各共和国和各州的首脑们汇集在俄罗斯卡尔梅克共和国的埃里斯塔市，专门就治理荒漠化问题召开了会议。在 2000-2005 年间，必须恢复实施“防止黑土地草原和基兹里亚尔牧场荒漠化总纲”。同时，俄罗斯联邦政府还制定了 2010 年前防止俄罗斯草地荒漠化的全联邦大纲。

美国根据降雨量来调节草原的利用率、澳大利亚宏观管理战略、俄罗斯草原荒漠化治理模式等根据当地草原退化情况因地制宜的采取治理措施，都得到了较好的成效。总结分析这些地区草原荒漠化治理的经验：一、草原的荒漠化主要是由于不合理的开发利用所致，开垦、超载、人口增加导致的利用强度不断加大等影响草原生态的正常循环恢复。二、草原荒漠化治理是一项公益性事业，必须通过政府强有力的措施，引导、支持、鼓励当地居民的自然保护、可持续发展的观念。同时，通过技术、资金上给予支持调动农牧民积极性和自觉性，加快种植草业、退耕还草等政策措施的落实。

第一章 草原荒漠化概念与现状

第一节 草原荒漠化的界定

草原的发展具有悠久的历史,不是在短时间内偶然产生的,经过漫长的地质、气候、生物发展的历史长河中逐渐形成的。对于草原的概念,有很多不同的观点。在 2003 年版的《现代汉语词典》里“草”是指高等植物中栽培植物以外的草本植物的统称。而“草原”是指半干旱地区在草丛生的大片土地,间或杂有耐寒的树木。在《中华人民共和国草原法》规定“草原”是指天然草原和人工草地。天然草原是指一种土地类型,它是草本和木本饲用植物与其所着生的土地构成的具有多种功能的自然综合体,包括草地、草山、草坡。人工草地是指选择适宜的草种,通过人工措施而建植或改良的草地。人工草地包括改良草地和退耕还草地,不包括城镇草地。在《草原资源保护法》中“草原”是指生长在温带气候区、半干旱潮湿的地区,以旱生多年生草本植物或饲用灌木植物为主体的,可用于畜牧业的土地。在《环境保护法教程》第五版里“草原”是指在中纬度地带大陆性半湿润半干旱气候条件下,由多年生耐旱、耐低温的以禾草占优势的植物群落的总称。根据以上内容,笔者认为草原就是天然的草本植物为主的草地资源,由地质、气候、生物多样性等不同特点分为多种类型的草原。例如,南方热草、亚热带草原、北方干旱草原等。

荒漠化是世界公认的生态危机,也是地球上最为常见的土地退化形式,统称叫做“地球疾病”,也有人认为是“地球癌症”。对荒漠化一词的研究早在 20 世纪 50 年代开始,国内外对此持有不同的理论观点。在 1994 年世界各国在法国巴黎签署了《联合国防治荒漠化公约》中确定了荒漠化的定义,“荒漠化”是指包括气候变化和人类活动在内的种种因素造成的干旱、半干旱和干旱亚湿润地区的土地退化。

笔者认为,草原荒漠化是指地上的草本植物数量减少,逐渐变得稀疏低矮,草产量降低,优良牧草减少的同时,保护水土的能力减弱,生物系统也遭到破坏,

慢慢退化为荒凉之地的整个过程。草原荒漠化包括草地退化、草地沙化、草地盐碱化、草地风沙化等。总之，草原荒漠化是一个复杂的演化过程，这里把它叫做“草地癌症”。对于草地癌症，不及时的采取有效措施进行防治、控制和紧急治理的话，很容易扩散到其他草原地区，从而影响整个草原的生态环境。例如，我们人类得了一点小病就痛苦难熬，急着检查身体、看医生、吃药打针等。草原荒漠化现象也是草原生态中不规律的病体，应该及时有效的控制荒漠化的速度。同时，采取有效的治理措施，把内蒙古草原恢复到原来的“天苍苍，野茫茫，风吹草地见牛羊”的境界。

第二节 内蒙古草原概况

内蒙古草原位居欧亚大陆腹地，是欧亚大陆的重要组成部分，也是内蒙古的重要标志。目前世界上草地类型最多的草原生态系统。内蒙古大部分地区属于温带半干旱大陆性季节气候，受季风气候影响，不同季节降水量变化明显。冬春少雨，风大且多，夏季降水量比较多，受风蚀沙化严重，有“十年九旱，年年春旱”之称。

考虑自然区位、温度、湿度、草地类型等因素，将内蒙古草原划分为三个区域：一、东北湿润、半湿润温带草甸草地区，内蒙古东部的呼伦贝尔、兴安盟、通辽市和赤峰市所辖地带，本区主要呼伦贝尔的半干旱典型草原以及科尔沁沙地草原（只能轻微利用的各种沙质草原和沙质荒漠），本区草地是垦殖最厉害的区域，遭到不同程度的破坏，尤其利用条件较好的平原草地被无计划的开垦，草地面积逐步减少。随着气候变干和人口增加过度利用，草地退化日益严重，荒漠化、盐碱化面积正逐步扩大。二、北方干旱、半干旱温带草地区，辖内蒙古的呼伦贝尔市、兴安盟、赤峰市、锡林郭勒盟、乌兰察布盟、呼和浩特市和包头市北部、巴彦淖尔盟，是内蒙古主要的草地畜牧业区。地带性植被从东往西相应为温带草甸草原、典型草原、荒漠草原和草原化荒漠化，本区也是历来的草原垦殖区，被垦草原面积居全国之首。20世纪50年代以来，呼伦贝尔市、兴安盟、乌兰察布盟、锡林郭勒盟的地势平坦和水分条件好的大面积草原遭到反复的开垦、撂荒，草原长期的超载过牧、过度利用，正日益退化。三、西北干旱荒漠与山地草地区，

主要是内蒙古自治区阿拉善盟。本区为大陆性干旱荒漠气候，干旱寒冷，有著名的腾格里沙漠、巴丹吉林沙漠、乌兰布和沙漠等。目前，本区草地普遍超载过牧，风沙侵蚀严重，已发生沙化和盐碱化。沙尘暴日益频繁，成为内蒙古荒漠化危害的主要区域，同时又是草地生态环境亟待治理的区域。^①

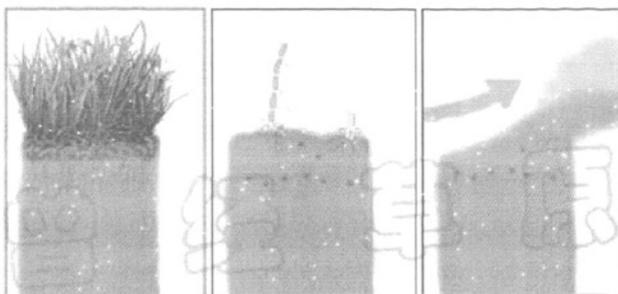


图 1-1^②

根据上图，我们不难发现，内蒙古草原植被下面是松软土质，一旦草原植被被掀开或挖动草地，下面的沙土很容易暴露在外面，随着大风天气的增多，开始随风移动。加上内蒙古大部分地区缺乏雨水，植物不容易再生，尤其过了夏季，基本上没有条件在生长其他草本植物，等到明年春夏季雨水的增多而再生。在整个秋冬春季节暴露在外的沙土容易再扩散到其他地区，并引起周围环境的退化。内蒙古草原及土质结构条件下，最忌讳的就是动草动土。因此，开垦种地或开矿，都会引起草地植被的退化以及沙土的裸露，将逐渐成为荒漠化。

第三节 内蒙古草原荒漠化现状

在内蒙古草原地区，以蒙古族为主的众多民族混合形式居住。在这里早在一百多年以前还是一个水草丰美的草原生态环境。人们主要以逐水草而居的游牧方式悠闲的生活着。虽然自然环境比较艰苦，抵抗自然灾害的能力比较脆弱，但假依在大草原—母亲的怀抱里衣食无忧的繁衍生息，与世隔绝般的平安祥和的生活着。大概是在 1902 年清王朝推行“放垦蒙地”政策开始，到 1937 北洋军阀在内蒙古开垦的 35 年间，大量迁移到内蒙古的汉民以及军兵从事粗放的农业生产，

^① 成升魁.《我国土地资源与可持续发展》[M].北京,科学出版社,第 5 卷,2007 年 2 月第一版,第 120~122 页

^② 上图来自塔林汗网,网址: <http://www.talinhan.ngo.cn/?action-viewnews-itemid-186>

开垦内蒙古草原的优良草地进行种粮，导致草原生态急速退化。在 20 世纪 30-40 年代间的军阀统治阶段，内蒙古草原从东到西被侵占、开垦，引起不少牧民的反抗，例如，科左中旗嘎达梅林抗垦等。在当时内忧外患的混乱时代背景下，张作霖屯垦科尔沁草原，虽然有嘎达梅林这样的草原英雄出来反抗，但最终没有能保护好草原，使得当时的草原变成今天的农田，并逐渐形成土地退化现象。^①

当今的科尔沁草原（通辽市）除了扎鲁特旗进行畜牧业之外，其他地区都早已演变成农耕地了。农耕文化使得当地居民的生活环境逐渐变化，从原来放牧为主的蒙古族人口慢慢开始耕田，草原文化同周边地区农耕文化进行碰撞冲突之后慢慢融化，到现在这种完全由农耕文化为主的生活了。在 20 年前左右，科尔沁地区还有一部分地区饲养着牛羊马等牲畜，成为第二产业。随着人口的不断增加农田越来越不足以当地居民所划分，从而原本属于牛羊等牲畜的草地开始逐渐被开垦种植。在政府力量的政策措施引导下，当地居民开始贱卖牛羊。如今，有些地区完全没有了牛羊牲畜，单单靠耕田为生，生活条件也完全由农田的丰收与歉收所决定。而且，由于生活条件不足，农田缺乏灌溉设施，基本上都依靠自然雨水条件，所谓的“靠天吃饭”。如今，草原变成农田，牧民变成农民。而有一些地区还留有一些牲畜，从而进行农牧交错的经济产业。目前，科尔沁地区的草地已变成农耕地，在冬春季节里到处是风沙满天，夏季干旱少雨。这几年很多地区农耕地区开始使用化肥、农药等，土地质量逐年变差，沙地逐步扩大，将来的发展前景让人忧虑。

除了科尔沁地区之外，还有兴安盟、赤峰等大部分地区都从事农林业，有的地区从事农牧交错的生产业。内蒙古著名的锡林郭勒和呼伦贝尔两大草原目前还继续放牧为主的畜牧业之外，内蒙古其他草原地区的畜牧业已经所剩无几了。但这两大草原同时还面临着荒漠化的危机。根据资料，锡林郭勒草原退化面积 41%，呼伦贝尔草原退化面积 23%。

目前，走在内蒙古草原上，映入眼帘的是荒漠、裸露的草根，觅草的牛羊。裸露的地面和稀疏的植被，以及一群群牛羊啃食着贴近地面的牧草，形成了一幅颇具震撼力的画面，令人心头布满茫然与深思。曾经美丽的内蒙古大草原确变成今天令人心酸的局面，就像谢作渺老师在《环境友好型经济发展模式》中谈到的

^① 达林太.《制度与政策的历史演变对内蒙古草原生态环境的影响》.载中国社科院环境与发展研究中心编著.《中国环境与发展评论》(第三卷)[M],北京,社会科学文献出版社,2007年3月,第176页

“草原已经失去了过去的“绿装”，再也找不回往日的风采，大片的土地经受风和雨的洗礼，被裸露了出来，还原成黄土的本色。黄沙也不再温和了，随风飞舞，如帘似幕横扫大地，吞噬着一颗颗的沙棘；沙漠和太阳共享沙漠激情，如火般从脚跟烫到脚背，让凶残的本性暴露无遗，西距延海至今仍然处在沙漠化进程中，干涸多年，两边的树木在逐渐枯萎，面临着死亡的考验，至今回想起来，这一切依然历历在目。”

对于内蒙古草原的荒漠化现状分析的文章虽然居多，但上面的数据资料基本上都是前几年的数据，近两年的数据很难收集。因此，在导论部分研究背景那里所提到的可利用草地面积仅存约有 2492 万公顷，加上这两年的退化及治理面积，目前，内蒙古草原的可利用面积没有明确的数据。从这几年出现的沙尘天气的加剧可以明显看出内蒙古草原的荒漠化还在持续扩大，给居民生活带来困境。据内蒙古日报 2009 年 3 月 17 日报道，阿拉善盟在 14 日至 15 日，大部分地区出现了大风沙尘天气，是由扬沙天气转为强沙尘暴，影响范围广，持续时间长。

第二章 内蒙古草原荒漠化成因分析

内蒙古草原生态环境持续恶化、草地生产力逐年下降的现实问题面前，很多专家学者从各方面探讨草原荒漠化的原因，以及治理对策、建议。在本文中，笔者从主观和客观的因素分析草原的退化原因。按照利益群体分为政府、企业、个人等直接从事行为活动主体和间接从事破坏草原行为活动的主体划分为到主观因素来分析。在客观因素当中主要是自然灾害、草原文化的无形中被逐渐丢失等方面进行分析，包括保护草原环境的思想意识淡薄、从游牧到定居所带来的负面影响，以及草原生态文化逐渐被丢失等等角度进行深入的研究。

第一节 主观因素

内蒙古是以蒙古族为主的多民族自治区，由于历史原因，经济发展比较落后，同时在科技技术水平上远远低于沿海发达地区。很多中小企业采用落后的生产方式，没有具备环境保护技术和能力下，得到发展、取得利润，从一定的角度来讲这一切都是以环境为代价的。在国家西部大开发政策引导下，内蒙古率先对外开放，引进各种企业单位进行经济大开发，通过几年的努力经济水平提上了，甚至，跟其他民族地区相比较经济发展显著。但同时，内蒙古的环境问题日益严重，草原退化、空气污染、生活垃圾堆积等现象严重制约了内蒙古的可持续发展。面对环境问题，究其原因，由于贫困急需发展，可是科技不发达，只能依靠简单的初级开发来获取利益。在沙尘暴敲响警钟之前，很少有人关注草原环境所承载的压力。面对经济发展政府是急功近利，企业是惟利是图，牧民是养家糊口。有限的草原资源在人的贪欲和掠夺下逐渐减少。

造成草原荒漠化的原因是多方面的，但不可否认，在人与自然的系统中，人类的不合理经济活动却决不可忽视。据中国社会科学院环境与发展研究中心2001年统计，中国土地荒漠化仅有5.5%系风力吹动沙丘前移造成的，而其余94.5%全系人为因素引起。长期以来，草地被当作取之不尽、用之不竭的资源进行掠夺式经营，重利用轻建设，重索取少投入，使草地建设速度严重滞后于草地

退化速度。在这几年的草原保护建设中普遍存在点上建设面上破坏，边建设边破坏，局部生态环境好转整体生态环境恶化的状况。内蒙古草原资源消失过快，一部分无形的消失表现在草原逐渐转化为农田、林地、城市、工矿、交通用地。因此，分析经济利益驱动下的草原生态环境建设的种种负面影响。

在经济发展的眼前利益与环境保护的长远利益发生冲突的时候人们的理性选择往往是经济发展，也就是当前利益。对于内蒙古的经济发展来说对生态环境的影响是多方面的。尤其在经济发展的初步阶段，因经济水平低下、科技也不够成熟，不可避免的索取自然资源，给环境带来压力，付出环境代价来换取眼前利益。由于草原人口压力大、开垦种地、破坏和不合理利用突出，导致草原退化，可持续发展面临严重威胁。内蒙古草原在各种利益群体的争夺中，成为了牺牲品。失去了本能的自然恢复功能，在生态环境中也失去了原本的维护生态多样性的特点，遭遇到荒漠化的冲击。

由于生态环境的破坏者与受益者不是一个经济共同体，存在利益不对称性，因此，存在为各自谋利的现象。对内蒙古来说草原就是公共物品，谁都有权利开发利用。例如，本来很好的一块草地，由政府招商引资开发一部分草地，有企业单位占用一部分草地，而农牧民放牧耕田还需要利用一部分草地。如此以来，草原的保护与建设，以及禁牧休牧轮牧等政策措施很难落实到位。草原地区虽然有家庭承包制，但有些地区无视这些法律法规，而政府是征用的名义，企业是买卖或合同的名义，而老百姓是家庭承包或是祖传使用下来的草地更没有理由不利用。由于各自代表各自的利益，在实际操作中往往是以代表利益群的形式出现，从而在监督管理不严格的情况下，违法乱纪、寻求各自利益最大化的情况普遍存在。对于，保护草原生态环境的利益群体来讲，只能是投资，没有回报，很难提升其积极性和创造性。本节中分析了各自利益群体的具体表现形式，从而为解决问题提供有效地现实依据。

一、政府不合理的“招商引资”

在党中央的以经济建设为中心的政策引导下，地方政府纷纷采取措施大力推进经济建设，很多地区把经济发展目标当做政府官员绩效考评的唯一标准，从而出现《形象工程》、《面子工程》。而有些地区为了发展经济兴起了招商引资热潮。

不过招商引资过程中，出现一些不良倾向。一些地方把招商引资的成效与干部的政绩挂钩，层层下指标，出现“人人头上有指标”的现象。在很多招商干部的手中具备当地政府的优惠政策的红头文件。例如，土地、税费减免等。这种公然以地方文件取代国家法律法规，为那些发达地区“混”不下去的企业开辟政策“绿色通道”，并为这些企业办理一些违法违规的证照。而这些招上门来的却是人家唯恐避之不及的“垃圾工程”，而这些优惠政策的背后，却是资源环境方面付出了越来越多的“代价”。

有关专家分析，当前，一些地方政府间兴起的招商引资热驱动力来源于两个方面，首先是上级下达的硬指标，层层分解到各县和乡镇；其次是农业税取消后，乡镇政府陷入财政困居，为了维持自身运转，迫切需要寻找新的税源，于是出现了乱招商的现象。

内蒙古地方政府也不例外，有些地区通过招商引资来达到地方经济发展的目的。层层抓紧通过本地资源的往外宣传，吸引外地企业纷纷前来投资建厂。对内蒙古这样的民族地区来讲地广人稀、具有丰富的资源能源为著名。其中，广阔无垠的大草原成为很多人印象当中的美丽诱因。从而，外地企业纷纷前来投资，有的建设旅游景区；有的投资加工畜牧产品；而有的发现，内蒙古具有丰富的矿资源，开始着手开发矿产；这样一来，内蒙古地方政府官员一方面达到了招商引资的目的，不仅有一部分资金加大财政收入，从而也好为交差，同时还达到绩效考核的成绩目标，其各方面利益相当客观。有些比较偏僻的地方官员甚至明明知道这些企业单位技术水平落后，给当地环境造成破坏，还继续招商引资，从而得到不当得利。有的地方官员还隐瞒上级，自作主张招商引来个人利益。而那些招来的企业单位大部分是中小企业，技术水平低下，管理方式落后，在竞争激烈的市场经济条件下，为了维持赢取利润进行掠夺式的开采，加上给当地政府交上的税费资金巨额，很少顾及给当地生态环境造成的破坏与污染。例如，2006年8月9日，媒体公开披露了内蒙古锡盟某些地方官员涉嫌违法转租满都苏木（乡）3个嘎查（村）共90万亩集体土地案件等。因此，出红头文件招商引资等政府出台的政策措施在一定程度给草原生态环境带来致命的打击。

二、企业对草原的不合理开发利用

经验证明，中小企业在一个国家或地区经济发展中具有举足轻重的作用，是促进市场竞争和经济繁荣的基础力量，是经济增长的主要源泉。因此，当前中小企业的发展越来越受到社会的广泛关注，世界大多数国家和地区都把促进中小企业发展作为一项重要的经济政策，并取得了积极的成效。尽管，中小企业对地区经济的发展有很大的贡献，但由于中小企业技术装备简单、生产工具落后、投入不足，中小企业所采用的生产作业方式简单、粗犷，由中小企业带动的经济发展大多是粗放型的增长方式，它与集约型的增长方式相比最大的不同是为了获取同样的产出必须耗费更多的资源，也就是说需要向大自然索取更多的森林、草地、水资源、矿产资源等，同时向环境排放的工业污染量也大得多。典型的草原案件，例如：内蒙古东乌珠穆沁草原造纸厂污染案件。

内蒙古不仅拥有草地资源还具有丰富的矿产资源。在内蒙古投资建厂的中小企业在勘探、开采、运作活动中不经批准，不执行作业程序规则，不认真处理破坏环境之后的善后处理工作，不采取措施恢复建设或治理被破坏环境的情况时有发生。由于这些中小企业生产技术和工艺水平落后，污染治理水平低下，所以污染强度很高。污染涉及环境各个方面，主要是对水资源、大气的污染，以及对土地、草地资源的破坏。所创造的经济利润都是以牺牲环境为代价的，各种工业污染物的排放对草地环境所造成的影响很大。矿产资源开发为主的中小企业的迅速扩大是对水资源和草地资源造成严重的污染，矿产资源的开采、洗选、冶炼等过程都需要大量的用水，随之也会产生大量的废水和污水，若处置能力没有跟上，产生的污水和废水不加以处理而直接排放到山川河流或草地等自然环境中，就会造成严重的水污染，大量的草本植物被污水淹没、毒死、枯死，草地失去土质，不再长草，并成为荒地。中小企业发展对土地的破坏比较严重，这主要是由于私人企业和私人煤矿、小煤窑对矿产资源的不合理开发，以及私人小企业对土地资源的不合理利用造成的。由于技术装备水平不高，经济投入不足，对矿石的综合开发利用不高，利用率一般只能达到 20%-40%。致使大量的煤泥等矿山固体废物占用大量的土地资源，甚至侵占和破坏大量的土地、草地。同时，对矿产资源的不合理开发利用，乱采滥挖会造成地表土壤植被的大面积剥离，开采过度、复植不足的局面严重存在，造成许多开矿之处的草地生态环境千疮百孔、草木不生、

生态失衡、荒漠化严重，加剧了人与草原生态环境不和谐的矛盾。据国务院发展研究中心韩俊介绍，在内蒙古呼伦贝尔盟陈巴尔虎旗，大量的草场被作为农业和工业用地开发，已对草原环境造成不小的影响，“当地草原的非牧占用现象突出，在靠近旗、镇所在地的草原上散落着大大小小的煤厂、矿厂等。煤矿的开采使得地下水位下降，产生的废渣、废气污染了环境，周边草场被严重破坏”。

旅游业的发展对草地环境的破坏也不可忽视。例如，在旅游资源的开发过程中，存在着对旅游资源的过度开发。据统计，对旅游业的过度开发造成垃圾公害、水污染、噪声污染、空气污染，出现不同程度的旅游区草地资源的退化。

三、农牧民的不合理行为活动

（一）过度垦殖。对草地的盲目开垦一直是人为造成草地退化的原因。自明朝和清朝年代以来，我国草原就开始被不断的开垦。20世纪50年代以来，政府组织了空前的水土开发建设，经（1950-1957）经济恢复阶段、（1958-1970）全面大垦荒阶段、（1971-1985）零星开荒阶段、（1986-1997）粮食涨价和项目开发阶段。这几次大面积的草地开垦是为了解决口粮压力和经济，片面强调《以粮为纲》，在缺乏防护林和合理的水利灌溉条件保证下实行的开垦。无节制的土地开垦使草原生态系统遭到前所未有的大规模破坏。开荒造成大片草场被毁，天然植被破坏，其直接后果是使地表稳定性降低、土壤对水分的渗透性能降低、蒸发加强，这不仅使干旱进一步加剧，而且导致风蚀、水蚀与盐碱化等土壤退化过程的加速发展。另外，对开垦的土地缺乏有效的投入和科学管理，既不进行农田基本建设，也几乎不进行其它投资和施肥养护。新开垦的耕地往往只能耕种二三年，农民便不得不将耕地抛荒而重新开垦新的草地。抛荒的耕地很快变成一片沙海。如此往复，形成了开荒—沙化—抛荒—开荒这样的恶性循环。专家估算，开垦一公顷草地将导致三公顷草地的沙化。结果是：一年开荒，二年打粮，三年五年变沙梁。

在内蒙古天然草地上大多数人口都进行农业生产；其中大部分蒙古族人口也已经主要从事农业而不是传统牧业。历史和现实已经证明在生态环境十分恶劣的草原地区，农业是破坏草地最迅速的生产方式，但多年来，许多人正是大量开垦草地，造成草原不可逆转的退化，酿成今天的荒漠化。在草原区的农业基础落后，

草原生态与自然环境敏感脆弱,农业生产力低下,农业生产技术及经营方式落后。加上人口的不断增加,对产品的需求不断扩大,农牧民为了提高产量,往往就出现过度开垦,加上自然条件恶劣,土地生产能力低,承载力小,广种薄收是长期以来当地解决口粮的途径。农业与土地、草地有着很密切的关系。农业对草地造成的破坏力主要表现在农业土地的衰竭、草原的荒漠化、森林面积的锐减及动植物种类的消失等方面。即使是现在,《草原法》已经颁布多年,可是草原地区上万亩的大规模毁草开荒仍在不断进行。在 2008 年内蒙古赤峰市巴林右旗达兰花嘎查上千亩草原被开垦成农田,当地生态环境面临严峻考验。据记者调查,草原被开垦成农田经过了嘎查领导的允许。虽然草原法中明确规定开垦是违法的,但现实中这种被领导允许开垦的事件越演越烈。草原一旦被开发成地,刮大风,那沙子刮得看着不着人,逐渐变成沙漠。

(二) 超载过牧。曾经对草原功能的片面认识,也是造成今天草原退化的重要原因。长期以来,人们只把草原当作牲畜的“粮食”,忽略草原在陆地生态系统中兼有调节气候、涵养水源、防风固沙、保持水土、净化空气、美化环境的功能,是绿色生态屏障、抵御沙漠的前哨阵地。草原生态环境的整体恶化,不但造成牲畜失去“粮食”,更严重的是导致水土严重流失、江河湖泊断流干涸、水旱鼠虫灾频繁发生、沙尘暴愈演愈烈。

草原对牲畜的承载能力是有一定限度的,超过了这一限度,就会使草原严重破坏。国际公认的干旱草原区生态容量 5 人/平方公里,而内蒙古草原区人口密度达到 11.2 人/平方公里,正好是 2.2 倍。受人口增长、草地共有并无偿使用的影响,草地牲畜数量剧增。并在过去一个相当长的时期,实行用牲畜的纯增长作为衡量畜牧业生产经营好坏的主要指标,片面追求牲畜数量的高速发展。由于垦耕面积扩大、人口增加、牲畜数量剧增等原因,大幅度减少的草场资源根本无法适应这种超载现象。因而,在长期比例失调的这种过度放牧情况下,导致多年生牧草演替为稀短细死,草场植被退化、土壤恶化、盐碱化、荒漠化。当今,政府和群众最为忧心的一个问题是连年持续的干旱和频繁的自然灾害,人为的超载过牧,不仅使得草原产草量日益不足,更是加剧了天然草场的不断荒漠化。从而导致草根都来不及生长的局面。内蒙古草原牧草平均高度由 70 年代的 70 厘米下降到目前的 25 厘米,昔日“风吹草低见牛羊”的地方,变成了“老鼠跑过现脊梁”,

内蒙古天然草地畜牧业已到了生产能力的极限。

(三) 滥挖滥采滥捕。改革开放初期由于我国经济发展比较落后, 有些人受到经济利益的驱使, 不顾破坏草原生态环境的大局, 滥挖滥采造成草原荒漠化的加剧, 损害了草原生态环境。由于草原是一个巨大的生物资源宝库, 生长着各种中草药材。如甘草、发菜、麻黄、苁蓉、知母等。“梭梭”是一种很好的饲用和固沙植物。名贵中草药一苁蓉就寄生在梭梭的根部。由于外来众多人口纷纷前来采挖, 梭梭林木日趋减少, 在主要产地阿拉善盟的梭梭林带面积由 113 万公顷减少到目前的 66.7 万公顷。这些中草药植物除了具有要用价值外, 在保护草原、防治荒漠化以及维持草原生态系统平衡方面还起着重要的作用。甘草也是一种极其贵重的药材, 据说, 每挖一株甘草, 有 5 平方米的草地受到破坏, 成为“随葬品”。而内蒙古每年出产甘草约 1000-1500 万公斤, 为此至少有 7 万公顷的草原被毁做代价。长期的过度采挖导致草地生态系统受到严重破坏, 致使草地退化严重, 草原面积迅速减少。尤其是 1980 年代初至 1990 年代末期间周边省区 200 余万农民先后涌入锡林郭勒、乌兰察布、鄂尔多斯、阿拉善等草原地区挖搂发菜, 搂发菜是造成草场生态系统破坏严重的一个重要原因。^①

春秋两季农牧民在草原上搞烧柴, 严重伤害了牧草根系和落地草仔, 使大部分繁殖的牧草失去再生能力, 造成草原植被破坏。植被变得稀疏、低矮、脆弱、生命力不强, 产草量骤变。经过大铲搂过一遍的草原, 草群植被逐渐退化, 牧草的高度与总株数以及产草量迅速下降。表层有机质和植物种籽与地面残草也被大部分烧掉, 不但增大了土壤水分蒸发, 加重草原干旱与碱化的程度, 而且还大大加快了草原退化的步伐。

滥捕滥杀也加剧了草原地区的荒漠化进程, 对野生动物的过度捕杀。例如, 建国初期对草原狼的大量捕杀, 使其几乎在我国内蒙古草原绝迹。破坏了草原生物多样性和原有的生物圈系统, 使生物链断裂。由于失去天敌, 不仅使得鼠兔等大量繁殖, 加大了鼠害发生的频率和程度, 加重了草原的承载能力。据有关报道称, 中国草原鼠害成灾, 许多地方, 每平方米竟有鼠洞达 20 多个。老鼠吃光植被, 使草原大面积退化, 加快了草原荒漠化进程。这是人为原因间接引发的自然灾害。目前, 国家虽然出台了相关法规, 禁止滥挖滥采、滥杀滥捕, 但要让这些

^① 秦大河.《中国西部环境演变评估综合报告》[M].科学出版社,2002 年第一版, 第 53 页

被破坏的草原植被恢复起来尚需许久。

第二节 客观因素

一、草原生态环境遭遇的自然灾害

自然灾害是内蒙古草原荒漠化的直接原因，干旱少雨、风大且多是内蒙古草原地区最大的特点。全球化的温室效应影响下天气逐渐变暖，给内蒙古草原生态恢复带来不同程度的影响。笔者认为促进草原荒漠化的自然因素主要有：干旱、缺水、风沙等恶劣天气以及鼠虫害、汽车等相关因素的综合作用下造成的。

内蒙古位居内陆，春季少雨且风多风大、夏季雨水不均、冬季寒冷，整体气候干旱且蒸发量也大。内蒙古地区土质松软，以沙土为主，较容易形成盐碱化或荒漠化，较适合草本植物的长时期的扎根生长。这几年内蒙古地区降水量很低，缺水现象很严重。例如，东苏尼特旗就是一个典型的例子。那里的居民生活用水都是从外地运来，除了吃饭用水以外，其他所需用水的地方都能省就省。因为，每次从外地运水过来都很不方便。内蒙古有些地区雨水量较好，由于用水不科学，从而导致缺水严重。内蒙古土质条件，一旦缺水，就很容易沙化。植物变得低矮稀疏，草产量减低；土壤遭受风蚀，土质变粗，直至荒漠化严重。由自然气候及过度放牧等原因，纵观呼伦贝尔大草原和大兴安岭西麓的沙带，成为呼伦贝尔生态安全的心腹大患，也成为继科尔沁、毛乌苏、浑善达克沙地之后的全国第四大沙地。^①

在草原上随处可见鼠洞和土堆，有时几只鼠探头探脑，这是草地退化带来的另一个恶果——鼠害。目前，内蒙古草场的大多地区遭到鼠的破坏。长时间以来，人们对鼠的天敌——狼、鹰、狐狸、狍子等动物的大量猎捕使鼠的数量速增。当前，鼠害不仅对草原构成了严重的威胁，而且对已经退化的草原来说简直就是雪上加霜，面对千疮百孔的草地，让人心中震惊。除了草原鼠灾之外，蝗虫也是草地的首要害虫。多发生在荒漠草原、山地草原、高山草原、草甸草原等干旱缺水类型的草地上。目前，内蒙古草原蝗虫危害面积 5870.3 万亩，严重危害面积 2718.4

^① 张巨勇.《民族地区的资源利用与环境保护论》[M].北京,民族出版社,2006年1月第1版,第337~340页

万亩，主要分布在呼伦贝尔市、兴安盟、赤峰市、锡林郭勒盟、乌兰察布市、阿拉善盟和鄂尔多斯市等地。除蝗虫之外的，草地螟、白刺叶甲、春尺蠖、巨膜长蝻、桤柳条叶甲、天幕毛虫、蚜虫和螽斯等其它草原虫害危害面积 3334 万亩，严重危害面积 1343.3 万亩。^①内蒙古草原受鼠虫害的危害程度十分严重。而且灭鼠治虫也是一个薄弱环节。草原的退化愈演愈烈，也给鼠虫害的繁衍创造了良好的条件，使得鼠害泛滥成灾。

另外，汽车、摩托车等机动车也是当今破坏草原的重大敌人，而这些敌人无一不与人的行为有关。在草原上纵横交错到处都是路，原本碧绿的草原上被车轮碾得“伤痕累累”，一般都是司机“自行开辟”的草原之路。每条路面上都已是寸草不生的沙土，汽车驶过，尘土飞扬。现在草原牧民基本都告别了马背，跨上了摩托车进行放牧。牧区每个家庭门外都有一辆或几辆摩托车。这就是当今草原为什么会遇到如此严重的荒漠化问题背后的直接因素。

二、草原文化被丢失

（一）草原保护意识淡薄。在草原的保护与建设当中，一直以来观念滞后是草原荒漠化的直接杀手。人们长期的重农轻草体现在“以粮为纲”的政策上，对现代草业在经济社会建设以及国计民生中所发挥的作用缺乏正确地认识。忽视对草原的保护与建设体现在随意、任意、胡乱开发利用等行为活动上，这样必然导致草原的承载力下降慢慢地开始退化，严重到荒漠化的地步。形成今天这种局面，主要原因人们对草原生态的认识、关心太迟了。

我国的农耕文化在人们的思想当中根深蒂固，成为了当今的主导思想。人们对耕地、农作物、粮食的熟悉和依赖程度远远超过对牧草的认识和了解。在内蒙古这样原来以游牧为主的民族地区来说，随着国家的方针政策和邻省的交流合作的逐渐加深，频繁地引进和学习、借鉴外来的科技技术的基础上，自然地深入到外来文化的了解和习惯上的应用，并渐渐形成了外来文化，慢慢地走向融合。使原本的传统游牧文化逐渐轻视或遗忘，慢慢会出现草原文化的丢失现象。即使是少数人认识和重视草原的保护建设，但多数的外来科技文化并不认识到草原保护的重要性，甚至认为不进行大规模的草原开发利用是一种浪费。

^① 乌日汗、柴海亮.《草原虫害危害面积已超过 9000 万亩》.新华网内蒙古频道 7 月 4 日电, 网址: www.nmg.xinhuanet.com

在我国的传统文化当中，很多中国人的语言行为上表现出一种厌草的情节，在日常生活中就会发现有很多跟草有关的词语大都用在贬义上。例如：草包、寸草不留、斩草除根等。当今草原对绝大部分人来说距离遥远、感觉陌生，在日常生活上也很少跟草打交道。对城市里的人来说，对草的理解就是草坪，只是一个观赏的风景而已。而农村大部分耕田的，对田间的草丛的认识就是杂草，影响他们农作物生长的障碍物而已，恨不得除掉。对草原比较了解的是少数民族地区的牧民，以及从小生长在草原文化环境中的少数人。很多中国人对草原的向往都来自于一首首优美的草原赞歌。在其印象中草原就像是美丽的天堂。

很多人对当前的草原缺乏全面而客观地了解。对草原的破坏程度，草原的退化以及荒漠化的严重程度，对草原保护与荒漠化治理的必要性和紧迫性还没有足够的认识。草原与自身的生存与发展的密切性，草原对维护国家生态安全、保障粮食安全以及促进经济社会全面协调发展等方面的作用更是知之甚少。这些，显然不能适应当前草原保护建设与草原荒漠化治理的实际需要。目前，草原对保证粮食安全的促进作用以及草原的生态主体地位还没有被社会所广泛认识，“重粮轻草、重林轻草”等现象还较为突出。垦草种粮、挖草种树、占草建房、压草修路、毁草开矿等普遍存在。甚至有的地方政府认为“草地没有开发价值”、“草地是后备耕地”等。这些片面的观点和认识已成为影响草原保护建设与草原荒漠化治理的重要思想障碍。

在内蒙古草原地区世代生活的蒙古族老牧民对保护草原的重要性相对来说具有较深的理解。蒙古族历代传下来的草原生态文化对保护草原具有积极作用，以至有些地区能够保持好草原的生态环境。但从民国时候开始大量的外来人口涌入内蒙古草原，开始在草原上扎根生活以来，外来的农耕文化逐渐占主导地位，逐步开始忽视对草原的保护。例如，在超载过牧中非牧户挤占牧户草场在东部尤为严重，91%的牧民认为他们嘎查都有非牧户在放牧，就其成员组成和排序依次为：干部、个体户、苏木的手工业者和外来务工人员。在某旗的一个嘎查调查中，嘎查长说他们嘎查占总人口数的三分之一的非牧户拥有着全嘎查三分之二的牲畜。就其原因，非牧户养畜有历史原因，在倡导“双增双提”的九十年代，政府提倡干部职工养畜，现在的非牧户很多是那个时候产生的，现在的非牧户都

和草场的所有权或使用权者签署了承租合同。^①因为这部分人口对草原的利用是间接的，只是当做副业而已，对草原保护的意识更为淡漠。

(二) 草原文化的逐渐被丢失。文化变迁也是许多公共问题的直接来源，一种社会文化是该社会人们生活方式的总和，包括人们所创造的一切物质的和非物质的东西。任何一种社会文化都是一个有组织的系统，各个组成部分是相互联系、相互制约。只有协调发展，才能使之成为和谐的有机整体。从物质文化到精神文化的关系来看，如果社会物质文化发展迅速。精神文化不能与之相适应，或者是相反，都会产生文化失调现象，使社会畸形发展。只强调精神文化而忽视物质文化的法展，人们就会饱受物质文化贫乏之苦，贫困将成为困扰整个社会的公共问题。反之，只追求物质文化，而忽视精神文化的发展，就会导致道德失范，拜金主义享乐主义和个人主义的滋长也会把尖锐的公共问题摆在人们面前。^②

内蒙古草原荒漠化问题准确来讲一方面是因为草原文化的逐渐被丢失。由于各民族杂居的现象比较多，像内蒙古原先那种地广人稀的地区在不同程度上吸引一些外来人员前来居住。随着时间的推移内蒙古也在不同程度上成为一个多民族混合居住的地区。曾经以放牧为主的民族逐渐演变成一个农牧相结合的多民族。由于外来人口对于草原文化的理解不深入，以及生活习惯上的差异使得草原文化也逐渐的改变其性质，慢慢的成为其他民族生活习惯的牺牲品。便使得当地居民失去原来单一的草原生活习惯，走向混合的生活方式，因此草原文化一定程度上走向衰败。

具体来讲，内蒙古草原近几年发展旅游业，得到了很好的效果。但同时带来不少难题。那就是草原文化面临冲击，游客突如其来大批涌入，也带来了种种矛盾。例如，在节假日期间锡林郭勒等地各大宾馆爆满，大部分是外来游客。他们不仅进一步消耗着当地紧缺的水源，同时也带来各种城市垃圾。锡林郭勒美丽的草原上，到处扔弃着矿泉水瓶、胶卷盒、各种塑料、废纸等。游客们带来了外来文化的同时，当地民族也融进其中试着学会外来语言、文化、生活习惯等。如今，随着经济水平的提高，很多地区普遍具备各种家用电器，其中，电视机的普及最为迅速。内蒙古包括乡镇以上的城市大部分以汉族为多，因此，有些地区蒙

^①达林太《内蒙古草原牧区调查报告》发布: 2008-8-07 转白《中韩第四届防治荒漠化研讨会》
<http://www.taliinhan.ngo.cn/?action-viewnews-itemid-175> 塔林汗(草原之友)网

^② 顾建光.《公共政策分析概论》[M].上海,上海人民出版社,2007年4月第一版,第126页

古族家庭让子女尽力送到汉族学校。原因之一，即使有蒙古族学校，在教学条件和质量上远远不如汉族学校好，因此，家长希望自己的子女将来学好上大学。原因之二，由于汉蒙文化差异，有些蒙古族家长认为，自己从小在蒙古文化熏陶下长大，外地出差，语言不同，就不能走遍天下，从而希望子女能够学习好汉语。因此，内蒙古大部分地区文化被丢失现象比较严重，很多蒙古族孩子不仅蒙语不流畅，一些词汇要用汉语来替代，更多的是在汉校上学的孩子基本都不会说蒙语。在经济全球化的当今，内蒙古草原民族的语言文化面临挑战，何况是一个草原文化呢？澳大利亚大学教授卫和瓦尔维克，考察了内蒙古牧区生产生活状况后中肯地提出，在由游牧向定居变迁过程中，要特别注意防止“文化丢失”现象。内蒙古的草原文化有着十分深刻的内涵，是人类文明史上的宝贵财富。牧民子女融入城市生活，学习新知识，掌握先进技术是必要的，但也不能顾此失彼，丢失本民族优秀的文化传统。要倡导牧民提高保护民族文化的意识，使之发扬光大，传给子孙后代。^①

（三）游牧到定居的转变。草原传统的游牧文化是预防草原退化和荒漠化的最有利的方式，是蒙古族历代相传的草原保护模式，也是从古至今北方民族的基本生活方式。畜牧业是最基本的产业，在草原上生活的牧民衣食住行基本上离不开草原牲畜：马、牛、骆驼、绵羊、山羊。因此，保护草原生态就是保护牲畜生命，就是保护自己的财产。从蒙古包来讲就是针对游牧而制造的最环保的房子，由于来回不定搬来搬去，最简单的办法就是把房子也制造成简单易行。盖一个蒙古包需要两三个小时，世界上除了盖蒙古包这么简单之外，哪个房子这么短时间内，可以建造呢？建造蒙古包从不用挖地、动土，在平坦的草地上，特别小的地方就能建造一个蒙古包。蒙古包的原材料毛毡等不仅保暖又耐用。游牧这种远距离游动轮牧方式保证了草原植被不致退化。它虽有先天的缺陷，例如，冬季抵御风雪灾害能力差、提高牧民生活质量比较难等。但正是这种轮牧方式和牧民在生活质量方面付出的代价来换回了对草原生态的保护，千百年来保持了草原的盎然生机和不变的绿色，把充满活力的草原留给了我们这一代人。

在传统的游牧生产方式里，完全没有过度放牧的问题，牧民对自己生存的环境了如指掌，游牧流动的生活方式决定了他们的物质需求较低。因为对自然环境

^① 陈永平、那日苏.《国外学者建言：要特别注意防止“文化丢失”现象》.2008年7月5日，
网址：www.nmg.xinhuanet.com

的依赖，所以牧民们敬畏自然且精神丰足，既没有过度富裕的物质刺激和心理需求，也没有对朴素生活的恐惧。他们生活水平完全取决于降水和草原的长势。传统的游牧方式虽然有其不足之处，但对保护草原生态具有不可忽视的作用。这种逐水草而居的草原游牧方式现在当作是破坏草原的理由，被逐渐的遗弃。从游牧到定居渐渐成为一个文明的理由被推广起来。如今，内蒙古基本结束游牧的生产生活方式。定居成为了草原牧民的唯一生活方式。随着农耕文明和现代化的渗入，越来越多的外来人口进入牧区，外来人口在短时间内不能迅速适应游牧的生产生活方式，不懂得尊重草原，更不知如何合理利用草原。他们的生活水平不是依据基础的自然环境，而是来自于头脑中大城市发达的物质生活。

定居生活的结果是周围草场逐年退化加剧，退化区域以定居点为中心辐射状对外扩展，原来没有退化的逐步在退化，原来轻度退化的变为中度退化，原来中度退化的加重为重度。退化草场的草群盖度和平均高度都明显下降，可利用牧草总量也随着减少。随着人口的增加，和草地环境的减少，草畜比例逐渐失衡，表现为超载过牧。这种情况下，草原畜牧业的可持续发展，正在遇到前所未有的重大挑战，而资源和环境的安全也正在受到越来越严重的威胁。

第三章 内蒙古草原荒漠化治理中存在的问题

长期以来,内蒙古草原荒漠化治理尚未得到有力成效的根本原因之一是政策措施实施之后带来的负面效应。一项政策出台之后,缺乏相互配套的实施细则,不仅实施难度较大,同时由于地方执行机关没有因地制宜的采取有效措施,而在大部分地区出现负面效应问题。因此,本文对草原相关政策的负面影响进行简单的概述,结合长期以来草原监督管理工作中失当问题来进行论述。

原因之二是政府在草原保护建设管理中的职责缺失,进一步说明草原荒漠化治理中政府是责任主体,应发挥其主导作用的必要性。面对不容乐观的草原退化态势和实现可持续发展的美好愿景,从根本上解决草地资源荒漠化问题政府责无旁贷。政府解决草地资源荒漠化问题的关键是正确处理政府与草地资源的关系,明确政府职责定位。面对草地资源困境,可以用技术、经济和市场的手段增加供应,也可以用类似的手段降低消耗,使草原荒漠化问题得到缓解。但是,要从根本上解决体制上和机制上的深层次问题,必须发挥政府作用。因为许多问题的产生和加剧,都与草原管理制度有关,都与政府有关,特别是与政府在草地资源管理中的缺位、空位、错位和越位有关。

第一节 草原保护建设政策措施负面影响

一、草原管理长期失当

内蒙古草场经营方式落后、管理失当,导致草原的荒漠化治理至今没有得到良好的效果。在“局部好转、整体恶化”的形势下,追其原因,一直以来草原保护建设工作的管理没有到位。沙尘暴的突然袭击使得全国上下开始注重草原荒漠化的治理,但过了一段时期的热烈反响、讨论研究之后,如今,很多地区又开始松懈了对草原保护建设工作。目前,内蒙古草原工作站和草原监理站固然成立许久,但面对违法违规开垦种地现象还是无能为力。全国政协委员吕明对青海省的

草原管理十分关注，对此提出“草原监督管理是草原保护与建设工作的重要组成部分，加强草原监督管理工作是维护国家生态安全的战略举措，是依法维护农牧民合法权益的迫切需要，是推进草业可持续发展的重要保障。”她说“但由于草原监理缺乏专项经费，管理人员装备落后交通、通讯、办案设备严重短缺。尤其是州、县草原监理站只能因简陋地开展一些一般性工作，执法手段软弱，草原监理站所担负的应有责任和职责无法体现，开展草原监理工作的阻力、压力和难度很大。”^①我国不只是青海地区草原管理站出现以上情况。内蒙古的草原保护建设工作也不尽如人意，草原的管理机构人员短缺、技术设备落后等存在众多的问题。在一方面国家在防沙治沙、退牧还草工程项目上投资 70 亿多元，不仅耗费大量人力、物力和财力。另一方面又显得草原荒漠化治理效果不佳。原因之一就是草原保护与建设工作的管理失当，缺乏有效监督机构。在工程项目层级下达的途中，有一部分资金不知去向，真正落实到位的微乎其微。

中国工程院院士任继周说“中国草地正在以惊人的速度退化，其最主要的原因就是对草地资源的管理失当。”他认为，多年来草原无节制地过度放牧，片面追求牲畜头数，忽视牲畜个体生产性能，逐渐陷入草地退化和牲畜生产性能低下之间的恶性循环。中国是个草原资源大国，但中国草地畜牧业产品在国际市场占有的份额却微乎其微。这些都是因草地资源管理不善而导致的。任继周说，防治草原沙漠化的关键问题不是现代高新技术，而是草地资源的合理管理。管理是荒漠化治理的核心，没有完善的草地资源管理系统，一切高新技术都是无用的，会出现治理赶不上破坏的现象。目前，中国迫切需要建立一个数字化的草地管理系统。应该将中国草原现状数字化，并对草地的变化进行跟踪，既为草业科研工作者提供一个研究平台，也能具体指导县以下的农牧民管理草场。他强调，经济收益多少合适必须要算好账，否则生态又将遭破坏。草地资源管理是一个系统科学，把每一片草原的生态、经济、社会衔接起来，一切和谐了就算管理好了。^②

在笔者看来，内蒙古草原退化的预防，长期以来缺乏有力保障，原因之一就是由于对草原的监管不到位。在政府机关没有履行好保护草原生态环境的职责，同时也是企业单位对草原保护的无视以及个体农牧民的开荒、偷牧等行为环境

^① 孟军.《我国全省政协委员冒建议〈增加专项投入加大草原保护〉》[J].青海日报, 2007年3月13日,第004版要闻

^② 乌日汗、柴海亮.《中国工程院院士称：草地退化最主要原因是管理失当》.新华社呼和浩特,2008年7月3日电,网址：www.nmg.xinhuanet.com

下，单单依靠草原管理站的能力来控制草原的不断退化几乎是不现实的，也是没有依据的。在这种草地资源荒漠化现状尚未治理好的情况下，所谓的蛋糕尚未做大，就有各种利益群体相互竞争分割蛋糕的情况。就凭依靠草原监督管理所的力量很难在内蒙古全区总面积 118.3 万平方公里的土地面积上预防和控制好草原的持续荒漠化，草原的监督管理需待加强。

二、草原相关政策法规负面效应

内蒙古近几十年来在草原荒漠化治理方面做出了巨大努力，成绩斐然。但荒漠化加剧的趋势并没有得到遏制。我们不必对眼前的一点成绩而沾沾自喜，其背后的问题还很严峻。从内蒙古草原保护建设的政策法规实施角度来讲，还存在政策措施落实不到位、法律法规尚未完善、缺乏微观的配套实施细则等问题。内蒙古有些地区还存在政策的负面影响，不但没有达到保护草原的目的，反而加大草原荒漠化程度。

（一）退耕换林、退牧还草政策效果。退耕还林还草政策实施这么多年以来，内蒙古草原荒漠化的治理还存在很多问题。具体分析，农村实行的退耕还林，刚实施的那几年上级领导抓得比较严，农村地区落实得比较到位，按额按份进行退耕还林，并开始有组织地进行种树。由于天气干旱以及灌溉条件不足的情况下，种完的树木将逐渐枯死的情况非常多。不仅没有达到治理的效果，反而浪费了大量的人力、物力和财力。随着近几年农产品的涨价，农民开始大量开垦，不仅花钱买土地还有时候把退耕还林地区也开垦种植。另一方面，树木和草本植物生长地区有区别不能一概而论，草原地区的草下面覆盖了大量深厚的沙土。有时候由于树木蓄水量较大，吸水强度大，附近的草本植物都面临枯死的情况。加上退耕还林或还草最终的结果很可能成为公共用地，乱垦乱挖更加严重，反而对生态环境的恢复起到反作用。

（二）对于禁牧休牧轮牧也不能完全肯定，因地制宜。围封禁牧、季节休牧、划区轮牧、人工舍饲等并不普遍适用内蒙古地区。禁牧或舍饲圈养不适合广泛地区发展，原本惯养的牲畜一旦圈起来，不但不能肥壮反而更加消瘦或掉膘。也许季节性休牧和划区轮牧很适合草原生态的恢复。但是，当前内蒙古很多地区由于人口的不断增长，草原承包或分给个体利用的草原面积狭小，没有太多的草地进

行划区轮牧，反而一年四季只用一个草场。这样一来会更加破坏当地草地，扩大草原退化面积。围栏虽好，但成本却很高，最常见的负面作用是堵塞道路、拦截野生动物规律性季节迁徙及缩小了野生动物的生存空间，闲置了马、骆驼均衡采食活动范围等。还有在牲畜超载的情况下，如果不减畜，围栏内的放牧强度虽然一时得到减轻，但围栏外的更大范围内放牧强度则进一步加重。有时候会滥建围栏、滥建固定建筑等问题出现。

（三）实施京津风沙源治理项目。国家只对部分草场允许实施该项目，草原生态系统是一个整体的系统，地方政府为了起到整体连片恢复的效果，只好加大休牧、禁牧的覆盖面积。由于资金的短缺，只好让牧民在休牧、禁牧时自己配备一定的饲草料，由于当地都不产饲草料，尤其是草，只好外运。长途的运输费用，使草价都超过了粮价，结果造成休牧、禁牧很难实施，草地的恢复也受到了一定影响，牧民大都负债累累。有些地区部分干部认为国家的围栏项目，担心什么时候会变成草原垃圾，在清理时会付出很大代价的，也不利于畜牧业的发展。^①

（四）生态移民政策。对有些失去自然生存条件的地区，实施生态移民扶贫迁移等政策措施，也并不是一个完美的办法。农牧民的生存之本没有了保障，从而降低了农牧民的生产积极性。光依靠政府发放的安置等补贴，不仅导致依赖倾向加重，也不利于激发农牧民的创造性。内蒙古的蒙古族农牧民世代代在本区草原上生活，一旦实行移民政策，迁移到其他地区，不仅在心理上产生压力，同时会产生反抗心理。从而，对政府的好心好意缺乏被理解和认同。

（五）经济社会的变革把一个划分草场、承包到户的时代推到了所有牧人的面前。原以为划分草场承包到户之后就可以无限激发牧人生产积极性，既可以保护好分到牧人名下的草场，又能建设好承包到户的草原。实践结果，事实与预期之间的距离却非常大。主要是草场划小了，远距离游动轮牧做不到了，常年在面积不大的小片草场上放牧，植被反复被牲畜践踏，无法正常再生，退化就不可避免。从客观上看，也正是划分草场、承包到户以来，超载过牧现象普遍起来，也正是这一时期草原退化越来越严重。

在内蒙古牧区实施草畜双承包政策以来，其负面影响不断加深。对草原生态环境的恶化产生了促进作用。由于草场被承包之后面积缩小，牧民的牲畜量也随

^① 达林太《内蒙古草原牧区调查报告》发布: 2008-8-07 16:34 转自《中韩第四届防治荒漠化研讨会》
<http://www.taliinhan.ngo.cn/?action-viewnews-itemid-175> 保护草原联合项目工作委员会 塔林汗网

之减少，畜群结构也由原来的五畜变成现在的小畜居多的格局。大畜马、骆驼等生存空间的缩小，使其自动的退出草地生态系统。由于承包草地开始围栏，野生动物也减少，到现在几乎看不到的程度。由于牲畜种类的单一，使得牧民和畜牧业抵御市场风险的能力在降低，随之生活质量也变差。这些变化与市场毫无关系，就是由于制度变革所致的影响。

（六）改良牲畜。对于改良牲畜，牧民不愿意饲养改良畜，认为改良畜对基础设施和饲草依赖极强，投入大市场前景不是很好，商贩不愿收购，改良畜遭遇灾年死亡率极高，基层的部分领导也有同感。对野生动物的消亡，一是围栏阻断了野生动物季节性迁徙的道路，致使野生动物离开了草原生态系统。二是是人多了，过多的捕猎造成的。鼠虫等生物灾害与定居和围栏有关系，原因是定居后的草地围栏使动植物之间天然关系消亡，致使鼠虫灾害频发。^①

（七）草原法律法规。本以为《草原法》的落实能够减轻草场的退化。但是，《草原法》《草畜平衡管理法》《防沙治沙法》《畜牧法》发布之后的这么多年，还是出现很多违反草原法规的情况，一个原因是草原法的宣传不够到位，还有存在执法不严、违法不究、处罚不严等。另一个原因是人们对草原法律法规的认识理解不够，即使有些地区出现破坏草原环境的行为危害到当地农牧民的切身利益，也不晓得怎么去利用好法律武器来保护草原生态、保护自身利益。还有一点是人们对于草原保护的意识淡薄，草原地位和作用认识不够。

在内蒙古草原保护相关政策实施以来，牧区牧民的牲畜饲养成本加大，牧民贫困人口逐年上升。在致贫的因素中普遍存在休牧、禁牧、灾害、上学、疾病、不善经营。在牧区牧户的生产性支出占总收入比重逐渐加大。如遇灾年牧民只好不断的通过压缩牲畜头数来维持生产。实施休牧、禁牧不仅使牧民的收入减少，同时对牧民的补偿也相对较少。有的牧民出现了负增长，从而频频产生偷牧的现象。从而，宁愿舍弃草地环境的长远利益来换取自身的短期利益现象增多。

第二节 草原荒漠化治理中的政府职责缺失

温家宝总理在 2008 年第十一次全国人大一次会议上所做的《政府工作报告》

^① 达林太《内蒙古草原牧区调查报告》发布:2008-8-07 16:34 转自《中韩第四届防治荒漠化研讨会》
<http://www.taliinhan.ngo.cn/?action-viewnews-itemid-175> 保护草原联合项目工作委员会 塔林汗网

中指出，“要加快政府职能转变，在加强和改善经济调节，市场监管的同时，更加注重社会管理和公共服务，维护社会公正和社会秩序，促进基本公共服务均等化。”这就要求改变当前政府工作单纯以经济发展为重的状态，突现政府的社会管理与公共服务职能。

在本节中从两个方面论述内蒙古草原荒漠化的治理对策。首先对政府转变其职能，从经济发展为主要职责的政府向环境资源管理为主要职责的政府发展，从而结合职能的定位，来改革政府机关的结构和规模设置。其次内蒙古政府应该利用好自身的民族区域自治权，同时发挥在草原荒漠化治理中的主导作用。

一、政府环境管理职能的空位、缺位、错位

内蒙古地方政府长期以来把工作重点放在经济发展问题上，根据“发展才是硬道理”的原则，不断地加快经济建设。从而走出一条“高生产、高消耗、高污染、低产出”粗放型经济发展模式，在经济得到快速发展的同时也出现了自然耗竭、生态恶化、环境污染等现象，出现了人与自然的和谐状态。破坏人们的生活环境，给人民的身心带来巨大危害。其中，内蒙古草原荒漠化就是一个典型的例子所在。回顾这几年在草原荒漠化治理方面存在的种种原因，主要是政府没有真正参与到草原荒漠化治理当中。存在政策措施的负面效益，草原管理中的失当等，就其原因，主要是由于政府职能转变没有到位。

应该从原来的紧紧围绕经济建设为中心的框架中走出来，理顺好政府与企业、政府与市场、政府与社会的关系。要按照《政府工作报告》中提出的要求，要加快转变政府职能，更加注重社会管理与公共服务。草原荒漠化是社会公共环境问题，政府必须把草原荒漠化治理作为自己行政职能的重要部分。通过制定一系列的政策措施来约束企业和个人不当行为，以遏制草原生态环境的日益恶化，加强草原荒漠化治理。给人民一个良好的生态环境，实现构建人与自然和谐发展的社会目标，真正体现政府“执政为民”的亲民执政理念。^①

草原生态环境对公共服务的需求是政府机关结构形态及其职能定位的基本依据。然而，在内蒙古有些地区职能部门的存在与草原生态环境的需求并不一致。只是为了对口的需要或者是自身利益的需要而建立。这种不考虑草原生态环境需

^① 张邦辉、黄开腾.《树立科学发展观，强化政府生态责任》[J].生态经济,2006年5月

要，只为了多占编制和经费，或者是对口需要而设立的职能机构的做法，无疑导致了政府公共职能与草原生态关系的异化。其结果是政府行使的职能不是社会需要的，而草原治理的需要又无法提供。在构建内蒙古和谐社会的新的历史时期，政府的第一项任务，就是使政府职能定位重新回归草原生态环境的需要，从而为内蒙古政府机关的机构优化、人员精简和草原管理活动成本的降低创造条件。

在以草原生态环境需要为依据定位政府职能之后，在政府机关的结构和规模设计，就是确保这种职能定位得以巩固的必要条件。在政府职能与草原生态建设关系的异化，使得政府的结构与规模的不和谐状况的发生。表现在四个方面：一、当前政府职能部门的设计基本上都围绕着经济建设主题，专门管理经济、市场，以谋求经济增长为目的的职能部门在政府结构中占据了绝对的优势，而专门负责为社会提供基本的公共服务和公共物品，以促进社会和谐为主要任务的职能部门却相对弱小；二、职能部门之间分工不明确，职能、权力交叉现象严重；三、为了保证与上级的对口或者模范发达地区而设立的与草原生态环境没有关系的职能部门；四、这些结构上的问题导致政府总是处于不断膨胀的过程中，政府机关的规模远远超出草原生态环境的需要和承载能力。要解决这些问题，需要在明确内蒙古政府职能的基础上，根据社会生态环境的需要，重新设计内蒙古政府组织的结构，重新评估规模和数量、合理分配政府组织内部的职能结构、层级结构、各职能部门规模及组织整体规模，都与生态环境的需要切合。^①

随着经济社会发展迅速加快，全国上下不断改革和完善行政管理体制的现实环境下，内蒙古政府应该面对实际问题，加快转变政府职能。从以前的“管制刑”政府转向“服务型”、“责任型”政府。只要从思想理念上注重草原的荒漠化治理对策，行动上加强政策措施的研究和制定，体制机制上加强其改革力度，职能范围合理有效地定位和转变。并团结和加强社会各界的力量，为草原荒漠化的治理工作谋发展，就能实现共创辉煌。

二、政府是草原荒漠化治理中的责任主体

草原荒漠化成为全国性的环境问题，尤其是内蒙古地区的重要生态安全问题。对于日益严峻的草原退化，有一些自治团体开始认识草原荒漠化对人类带来

^① 李俊清.《民族自治地方生态型公共管理改革》[J].中国社会科学文摘,2008年9月,第114页

的严重性危害,开始呼吁全国人民重视对草原保护与建设,并加强草原荒漠化治理的投入和研究,但其力量微乎其微。

草原是内蒙古自治区最为重要的自然资源,也是少数民族赖以生存和发展的摇篮。在保护草原环境和建设的各项工作当中,内蒙古地方政府应该准确定位自身位置,不仅有效合理利用自身的自治权,同时还可以进行专门独特的治理对策进行全方位的探索。民族区域自治有这么好的优势条件,完全可以自己发挥自身的潜能,来应对大规模的草原荒漠化现象。在中央政府强有力的引导下,内蒙古自治区可以在自治权限的范围内,准确地面对各种环境挑战。虽然,发展相对比较落后,但是按照党中央的自力更生、自主创新的理念,不断地完善、巩固和强化自治区域内的各种社会问题的应对和挑战的能力。

近两年草原荒漠化危害的加大,使草原地区牧民迫切希望政府部门尽快治理草原荒漠化问题。并给当地草原生态、生活环境带来绿色的安全的新环境。政府是归权力、职责于一身的公共组织部门,是代表党和国家行使其权力的重要的权威执行机构,在现代社会中扮演重要的角色。因为草原荒漠化是一个环境问题,理所当然也成为政府来主导管理的公共性问题。作为公共事务管理部门的政府应该主动承担草原荒漠化治理的责任和义务,发挥好自身的主导作用。

政府对公众的草原荒漠化治理的责任表现在公平上。公平是社会主义和谐社会的重要特征之一,公平的缺失是无法构建和谐社会的。科学发展观客观上要求统筹当代人和后代人的代际利益平衡和当代人之间的代内利益平衡。传统的经济发展模式将自然环境保护与经济发展相对立。经济发展以自然的破坏为代价,必然导致经济社会与自然环境不协调发展,公平缺失,代内、代际利益平衡均被打破,政府必须通过自身的主导作用,恢复平衡、重建平衡,实施一系列制度安排和政策设计来取得经济、社会与自然的和谐发展。^①

综上所述,可知树立和落实科学发展观,在发展经济中强化草原荒漠化治理是政府义不容辞的责任和义务。政府在治理草原荒漠化的成败关系到人与自然和谐社会的构建,关系到全面小康社会的实现。政府大力宣传绿色 GDP 环保绩效考核的理念和进行草原生态责任意识培养,力争在政府内部营造浓厚的草原生态责任氛围。其次,要借助新闻媒体和社会舆论的力量来加强草原保护的教育。通

^① 吴绍琪、李刚、毕铁居.《基于科学发展观的政府生态责任的构建》[J].生态经济,2006年5月,转张存良.《和谐社会议题下的政府生态责任》.长沙,中南大学,新学术,2007年第1期,第39页

过宣传教育在社会上营造一种“人人热爱草原，人人保护草原”“热爱和保护草原光荣，践踏和破坏草原可耻”的良好社会氛围。这种草原生态保护是一种价值取向的“软约束”，具有内在的调节功能。因此，结合“硬约束”的法律制度，实现互补，将取得事半功倍的效果。

政府在草原荒漠化治理中是一个主导者，无论是财政投入、还是人力、物力投入，都是在政府的领导下，才能一一实现。内蒙古草原荒漠化治理中影响最大的是政府的指导，政府把一切权力都集中于一身，由于政府具有无与伦比的地位和权力，决定政府的草原荒漠化治理责任具有国家号召力、影响力、强制力和权威性。因此，政府的草原治理责任神圣而重要。现代政府是责任政府，而政府的主要职责就是制定与执行公共政策。向社会提供保护草原生态环境的公共性产品：全民的草原生态环保教育、草原生态环保基础设施、草原生态环境监测与保护机制、草原生态文明理念、生态保护价值观、伦理观、法律制度等。政府不仅对人民负责任，还要对草原环境负责任，还要对子孙后代负责任。应该把草原生态保护提升为战略重点，把草原荒漠化治理列为重要战略目标。

第四章 治理内蒙古草原荒漠化的政府对策分析

在草原荒漠化治理中，强化政府施政过程中的资源意识，秉持政府体系创新过程中的资源取向，运用政府环境保护与管理的资源政策，利用各种手段加强草原荒漠化的有效治理，现有草地资源的切实保护、合理开发利用，强化政府对草地资源的科学管理，以便使资源实现保值增值，以利于经济和社会的可持续发展。

政府与草原的关系就是政府与资源的关系，政府具有主观能动性。因此，解决资源问题的主动权在政府。政府是国家资源的拥有者、公共资源的管理者、自有资源的保护者，政府在解决资源问题上需要发挥主导作用。政府通过建立正确的草原发展新思路的基础上，加大政府人力、物力、财力投入来完善草原荒漠化的理论政策研究，同时建立专门的科研队伍进行社会调查，反馈草原相关政策措施的实施结果，总结经验根据实际问题提出新的解决方案。对草原法律法规全面理解、深入宣传、贯彻落实，从而严格按照有关规定对违法犯罪行为活动采取严格的处罚措施。对缺乏实施细则的法律加大研究并补充和完善。

第一节 宣传和倡导草原生态文化

一、定居生活与游牧方式相结合

改革开放以来，内蒙古草原地区逐渐开始定居生活，给草原人民带来很多便利条件。甚至有些地区逐渐地结束了世代代遗传下来的草原游牧生产方式，开始了定居的草原畜牧生产。随着时间的推移，定居生活的负面影响逐渐显现。在第二章分析草原荒漠化成因中，草原文化的逐渐被丢失现象一方面是由于牧民开始了定居生活的因素所造成的。

定居生活是农耕文化的生产生活方式，围绕着耕地而居是农耕居民世代传下来的生存哲理。当今，定居生活在内蒙古草原地区已经很普遍，除了仅存于呼伦贝尔草原上少数牧民的游牧行为活动之外，几乎很难再看到游牧生活遗留下来的

蒙古包、勒勒车等自然景观。由于人们开始了定居生活，原本祖传下来的游牧生态文化开始被遗弃，逐渐被遗忘。保护草原生态，保护草原上的每一颗树木、每一个动物、每一条河流等生态文化在很多人的脑海中逐渐消失。

定居生活的现实条件下，牧民只对个人划分所得的草原区域进行利用和管理。由于个人所拥有的草地资源面积狭小，游牧方式变得不可能，划区轮牧也越来越困难了。一方面来讲，由于内蒙古草原地区人口不断增长，人均草地资源逐渐减少，游牧及划区轮牧等政策措施的实施非常困难。

在青海省人口相对较少的草原地区，牧民拥有较多的草地资源，每年的春夏秋冬都具备轮牧条件，从而定居生活与轮牧方式很好的相结合。借鉴这些地区草原利用现状，内蒙古草原地区试着实施定居生活与游牧生产方式的有效结合。

(一) 减少草原地区人口增长。众所周知，我国是一个人口大国，在建国、改革开始时期，内蒙古大草原的人口也快速增长，超过了草原承载力。不仅促进草原的大规模退化，同时，给当地居民的畜牧生产方式带来不同程度的影响。草地面积开始减少，草原游牧方式越来越困难。从而，在政府定居政策措施的号召下，开始了定居的畜牧方式。可以说，内蒙古草原地区的人口增长是草原荒漠化的直接原因，同时也是定居生活的直接根源。

(二) 定居与游牧相结合。在内蒙古可利用草原地区试着实施定居与游牧相结合的方式。一方面，游牧可以调整牲畜结构，现在的围栏所造成的小畜单一结构变为五畜相结合。另一方面，可以保留良好的草原生态文化，不仅定居生活便利，而且游牧可以使畜牧业得到良好的发展。

二、宣传草原的重要性与倡导草原文化相结合

农耕文化的长期影响下，对草原的认识、重视程度不够，导致内蒙古草原的大面积退化。首先，是因为对于草原的潜在作用很少有人关注和知晓。例如，很多外来人的印象当中草原除了放牧之外，好像什么作用都没有，看起来光是浪费大量的土地。因此，很少有人关心草原生态保护问题。对草原上的农牧民来说，虽然知道草原的地位和作用，但是在利益驱动下，很少顾及草原保护问题。在当地的草原工作站或是草原监理站的工作人员，有的素质低下、有的缺乏责任心、有的能力有限等，以及有的地区人员不够、有的地区技术设备落后、有的地区管

理失当等众多问题。因此，有必要加强草原文化的宣传教育是无可厚非的事实。

宣传草原的地位和作用 是草原荒漠化治理的重要组成部分。很多人对于草原缺乏真实、全面、客观地了解，对当前草原的破坏、荒漠化的严重危害程度缺乏认识，对草原荒漠化治理的必要性、草原保护建设的紧迫性缺乏足够的认识，对草原在维护国家生态、保障粮食、促进经济社会全面持续发展方面的作用更是指知甚少，对草原与当代人 生存发展与后代人 生存发展中不可或缺的重要性也缺乏认识。这一切显然不能适应当前草原荒漠化治理的需要。因此，通过宣传草原向社会展现一个真实的草原，通过宣传让社会各界增强保护建设草原的忧患意识，通过宣传让全社会努力营造爱草、护草、重草的新理念。

如今，地方政府实施的各项草原荒漠化治理与草原保护建设的政策法规的落实与推进，都离不开宣传工作。对草原荒漠化治理的现状、问题和困难的宣传，可以增加社会的紧迫感，利用各种媒体和舆论机构对草原保护建设的热点、焦点问题的宣传，可以引起社会广泛关注，促进问题的解决。草原的地位与作用只有通过宣传才能形成社会共识；草原建设与发展，只有通过宣传才能形成推动力量；草原保护的国家政策、方针、法律，只有通过宣传才能深入人心，才能更好地贯彻落实；草原的困难和问题，只有通过宣传才能让社会所了解。对草原的游牧文化的利弊进行系统的研究调查的基础上，对有利于草原生态环境保护的草原文化进行肯定，并向社会广泛宣传。我们必须增强做好草原宣传工作的责任感，以前对草原的忽视转变为现在对草原的重视，用务实创新的精神来推动草原荒漠化治理的宣传工作。

通过草原的地位和作用的宣传，让社会了解草原的动态，不断地提高社会对草原的关心程度；通过宣传草原提高人们对草原的认识和了解，从思想上自觉参与到草原荒漠化治理的工作中来。这样一来，会使社会各界团体或个人不仅从思想观念上改变对草原的看法，从而会用行动上表现出对草原的保护与建设。

内蒙古自治区是我国草原文化的主要发祥地和承载地之一，丰富的草原文化遗产是内蒙古现代化建设的重要资源，也是内蒙古各族人民的宝贵精神财富。为了保护草原文化遗产，弘扬优秀民族传统文化，促进民族文化大区建设，内蒙古政府在 2005 年设立“草原文化遗产保护日”，决定每年的 9 月 6 日为内蒙古自治区草原文化遗产保护日。草原文化遗产是具有草原历史文化内涵的物质和非物

质文化遗产。通过开展草原文化遗产的保护、宣传、展览、演出、旅游、科研、节庆等系列活动，宣传保护草原文化的重要意义和作用。提高政府机关、部门和社会对草原文化遗产的保护意识。因此，如何发挥好草原文化宣传的作用具有重要的意义。

通过倡导草原的重要性、通过宣传草原的地位和作用、通过队伍建设加强草原保护建设工作的顺利开展来防止草原文化的丢失。通过宣传草原的功能和作用，让社会了解草原的现状，通过宣传让更多人参与到草原荒漠化治理中来。借此机会，向社会宣传草原文化，草原的历史发展以及草原上少数民族的居住习惯和风俗人情，向社会展现一个美好的草原文化。通过草原文化的宣传向社会传递保护草原文化，防止“文化丢失”的现象。

第二节 健全草原荒漠化治理制度建设

一、建立政府环境责任追究制

草原是属于公共资源，草原荒漠化是公共性问题，政府作为公共权力部门，应加强其草原荒漠化综合治理，发挥其行政和协调控制职能。回顾草原荒漠化治理中存在的问题，多是由于政府草原荒漠化防治责任的缺失所致。体现如下：

（一）政府没有及时对草原荒漠化进行检测、统计、调查。在草原地区很多政府部门对于草原荒漠化的状况不了解，所以在实际工作中脱离客观现实，盲目追求经济发展，忽略草原承载力及容量。从而造成了“经济越发展，草原荒漠化加剧越严峻”现实问题。

（二）部门地方政府草原生态行政不作为，草原执法不力。《草原法》出台实施了这么多年，还有地区频频出现开荒、偷牧等情况。政府对本辖区内的环境破坏没有起到积极作用。在《环境保护法》中存在的突出问题是在规范政府环境行为方面，缺乏地方政府对环境质量负责等约束机制和责任追求制度。环境法律体系中缺乏调整和约束政府行为的法律法规。在规范企业环境行为方面，对违法行为处罚软弱无力，缺少量化标准。我们知道政府是环境保护的责任主体，政府履行环境责任的优劣直接关系到当地环境质量的好坏。政府在环境保护方面不作

为、干预执法及决策失误是造成环境顽疾久治不愈的主要根源。从震惊全国的“沱江水污染事件”和“松花江水污染事件”中，由于政府行政不作为导致的甘肃血铅超标和湖南岳阳砷超标等环境事件，使我们看到环境违法背后，与政府千丝万缕的联系。许多草原破坏问题之所以长期得不到根本解决是由于一些地方政府单纯追求经济利益的错误政绩观指导下，成为环境违法行为的保护伞和挡箭牌。简单看似责任在企业，实际根源在政府。造成这种问题的主要根源不仅是法律缺失，政府环保责任成为空文。

（三）政府对保护草原与发展经济二者之间的协调性认识不足。长期以来，政府以经济发展为唯一的重点，体现在 GDP 增长。对草原环境保护问题虽然有相关政策出台多年，但其效果不是很理想。政府的招商引资、中小企业的落后生产方式、个人的利益驱动下破坏环境的行为活动，在一定时期屡屡发生。甚至有些专家学者认为这是贫困地区一定历史时期内无法避免的经济发展与环境保护的矛盾问题。政府对草原环境保护尚未有足够的认识，尤其对草原被破坏之后所投入的人力、物力、财力来治理的繁杂工程缺乏全面的认识。

（四）政府对法律法规的实施配套细则、办法跟不上。很多地区配套规范性文件迟迟不出台，造成法律长时间虚置。

鉴于以上存在的这些问题，笔者认为可以从以下几个方面健全政府草原环境责任追究制，完善政府的草原荒漠化防治责任。

（一）强化政府对草原环保的责任，建立政府环境责任追究制。在实践中对于草原破坏违法事件多以采取经济处罚、行政处罚，其力度不够。因此，建立健全地方政府领导的行政责任追究，同时加大经济处罚力度。地方政府领导承担起地方企事业单位、个人对破坏草原、污染草原环境的责任。一旦发生问题，要追究行政主管部门和领导责任。这一制订将进一步体现科学发展观的思想，体现资源节约型社会、环境友好型社会的理念，对草原荒漠化治理必将起到积极作用。在草原荒漠化治理中，其最关键影响的就是当地领导干部的思想道德建设，通过引进领导环境责任制来限制那些只关注发展经济，不重视破坏环境的行为活动。结合草原荒漠化治理的专项工程的人才队伍建设和当地政府机关的领导干部培训一同纳入到草原荒漠化治理当中，从而保障领导重视环境建设。

（二）政府建设草原生态环境质量监督管理体系。应制定适合本地区的草原

荒漠化防治战略，提出草原荒漠化治理政策法规等体系框架，逐步完善草原环境质量监测网络和体系。

（三）结合草原荒漠化治理推行行政管理体制改革。在长期的草原保护与建设方面存在多重管理的问题。农业部门、环保部门、国土资源部门等都可以对草原进行管理。管理主体越多导致草原保护力度越下降。从而在草原荒漠化中责任也就越不明确。因此构建草原荒漠化治理行政管理体系，实行统一管理，加强集中调控，明确各部门职责权范围。

（四）改变地方政府草原环境保护方面不作为的局面，加强地方环保部门的执法力度。现在有些地方政府存在环境执法不作为的问题。有的人曾形象地将环保比喻为“不通电的高压线”，之所以高压线通不了电，就在于地方政府不送电。对于这个问题，可以通过上级领导部门积极监管来解决。其次，要进一步加强基层领导的环境责任，健全和完善公众对地方政府的环境责任的监督机制。在处理环境案件中，该追究地方主要领导责任的就应该追究。^④

二、完善草原荒漠化治理的法律保障机制

完善的法律保障是草原荒漠化治理中发挥“硬约束”的作用，能让人们自律的最好的办法。内蒙古地方政府可以通过完善法律制度来使草原荒漠化治理得到有效的保障。同时对草地资源得到合理利用发挥应有的作用。虽然在改革开放之后的30多年来，除了《草原法》《草原防火条例》《草原管理条例》之外，对于草原保护与建设方面再没有出台其他新的法律规定。而且，在执法上效率低下，约束力不高、其影响力不大等情况普遍存在。主要原因是因为缺乏配套的实施细则，操作起来难度较大。

在不断完善草原法律法规的条件下，制定《草原荒漠化治理实施细则》，并依据草原法尽快制定和完善基本草原保护、草原植被恢复、草原征占用补偿等方面的配套法规，同时还要加快地方特色配套法规的制定。使得草原荒漠化治理、草原保护的行政法律法规覆盖草原生态保护的方方面面，以便能更好地为经济和社会发展服务。

^④ 梅小红 《浅析政府土壤污染防治责任》2008-7-1 转自 中国环境法网
<http://www.riel.whu.edu.cn/show.asp?ID=5352>

在草原荒漠化治理方面研究制定完善的法律规定固然重要，其依法、执行为更是不可忽视的。在草原执法监督方面，加大执法力度，严格规范草原资源利用，严厉打击开垦、非法征占用、滥采乱挖等破坏草原的违法行为，依法严肃处理破坏草原的大案要案。要充分发挥广大群众和新闻媒体的监督作用，对严重破坏草原的违法案件进行曝光。要进一步加强普法宣传教育，加大草原法律法规的宣传力度，不断提高农牧民的法律素质，增强全社会依法保护草原的意识。有效治理当前草原荒漠化的不断扩大。将人为的破坏草原生态问题从根本上解决。

第三节 加快草原荒漠化治理政策理论研究

一、完善草原保护相关政策配套措施

在建立草原荒漠化治理项目工程，首先要加快相关政策措施的理论研究，只有在正确可行的政策理论指导下，才能切实有效地进行实践活动。在本文第三章有关草原荒漠化治理的政策措施负面效益进行了分析和研究。对此，我们相信不是每个政策都能解决问题的。就像是世界上没有“万能药”一样，只有对症下药才能把问题根本上解决。

长时期以来，我国对于草原的地位和作用认识不够，导致今天的草原退化现象一发不可收拾的现状。因此，应该从现在开始必须要加强对草原退化治理以及预防、保护、有效利用的理论研究，切合实际提出有针对性的治理理论成果。如今，草原荒漠化治理的科学研究成果相对较少，存在大量重复研究现象，科研的针对性不强，着眼于解决实际问题的研究较少。

当前急需的退化草原植被恢复、鼠虫害防治等政策的研究和推广应用还很不够，政策推广力量薄弱、政策推广体系不健全、基层草业推广人员缺乏、管理技术难以普及到草原生产第一线等存在一系列问题。要不断巩固和强化草原治理与保护各项政策，逐步形成目标清晰、切合实际、受益直接、操作简便，有利于保护草原生态环境的政策体系。要结合国家出台的《退牧还草工程》、《京津风沙源治理工程》等政策措施，加快制定草原荒漠化治理政策，并且在荒漠化地区进行切实可行的有效措施，不仅使当地居民增收，还要对草原生态的良好发展提供

有效的保障作用。

要切实增加草原荒漠化治理的科研投入，重点支持科研单位和高等院校开展基础性、前沿性研究，加强配套政策研究。要紧紧围绕草原荒漠化治理“瓶颈”问题，加强研究和攻关。在加强草原荒漠化治理的政策理论研究的同时，不断地完善整个政策系统的制定、执行、评估等各项环节。根据调查当地实际问题的基础上，对“退牧还草”“禁牧休牧轮牧”等政策和措施项目进行正确的认识，因地制宜的全面研究新的治理对策，并补充和完善出台新的配套政策。

草原荒漠化的治理政策必须要结合实际问题进行追踪调查的基础上分析和研究。不仅在理论上形成而且在实践中准确把握草原的荒漠化治理。理论和实践相结合的基础上进行全方位的治理。在理论上加大科研项目，进行针对性的调研，建立专门的草原荒漠化治理科研小组，成立专门的草原荒漠化治理机构或部门，逐层下达落实最新的科研成果。为今后的草原保护和建设工作当中，不仅有科学的政策指导，还有严格的法律约束，以及对口的落实单位，互相交流和了解的基础上，不断地完善政策法律措施。

二、强化草原荒漠化治理的科技保障

针对草原荒漠化的自然原因问题，在本段特别提出完善草原荒漠化治理的科技支撑。在面对自然灾害，我们利用现代化的高科学技术来治理恶劣天气与各种鼠虫灾害。在草原保护与建设当中，近几年在技术层面不断出台新的研究技术和解决对策。通过利用这种发展趋势，更加激励和建设草原荒漠化治理的科研水平。对当前的干旱天气、降水量较少、风沙天气采取切实可行的技术，从而提高内蒙古草原地区抵御自然灾害的能力。科学发展就是要求我们对于草原荒漠化这种公共性环境问题，要采取措施必须要结合科技，进行针对性的治理。在政策的正确引导下，结合科技创新，创造出新的技术和方法。

在各种鼠虫灾害泛滥的情况下，我国目前没有一个很好的防御措施。目前存在草业科学研究与技术推广的矛盾。主要表现在：一、研究成果相对较多，但转化少。不少成果停留于学术期刊、电脑、实验地、文件柜。二、竞争多、协作少。存在大量重复研究现象，技术也难以组装集成。三、科研的针对性不强。在实验地或室内研究多，而到生产实践及农牧民中去，着眼于解决实际问题的研究较少。

当前急需的退化草原植被恢复、鼠虫害防治等技术的研究和推广应用还很不够。四、技术推广力量薄弱。技术推广体系不健全，基层草业推广人员缺乏，尤其是广大的基层地区，生产及管理技术难以普及、推广到草原生产第一线。

发展草业离不开强有力的科技支撑保障体系。加快构建现代草业技术体系。加大科研、教学、推广设施建设力度，积极探索建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。建立健全草业技术推广机构，强化生产第一线技术推广工作，促进科技成果向现实生产力转化。加快建立草原监测体系，进一步完善以农业部草原监理中心为枢纽、相关科研推广单位为支撑、地方各级草原监测机构为纽带、地面定位监测点为基础的全国草原监测体系，实现草原监测的专业化、制度化、科学化。健全草原防火防灾体系，提高技术和装备水平，强化防灾物资储备，不断增强灾害预警和应急反应能力。

第四节 提升草原治理预防保护利用之间的和谐度

要治理草原的荒漠化先是保护好现有的草地资源，使其不再退化是最重要的一个环节。当前，治理“草地癌症”本来并不容易，虽然各方加强研究和治理，但到目前为止还没有形成一个有效地治理理论。在这种情况下，再把现有的草地都保护不好，只能是扩散“草地癌症”的面积，危害草原地区人民的利益。在本文的最后一节针对当前的草原荒漠化治理中普遍存在的现实问题提出解决对策。

在马克思的哲学原理当中提出“度”的问题，一切事物只要超过这种固定的“度”状态，有可能是变成另一种事物，或许完全变质，或许完全失去某方面的性质。在我们很多人的习惯当中，我们也经常会说到“过度”这词语，在某些方面来讲，只要过了这个“度”，很多事物恶化到另一种状态。在“帕累托最优状态”资源配置最优的情况下，才可能达到利益的最高点。在本文中提出草原荒漠的治理、现有草地资源荒漠化的预防、现有草地资源的保护以及现有草地资源的合理有效开发利用这四个环节必须要紧密结合才能从根本上治理草原荒漠化。然而，这四个环节的“和谐度”应该放在哪个位置才是“帕累托最优状态”呢？在这里笔者从以下几方面进行阐述。

一、加大草原荒漠化地区财政投入

根据美国的草地资源利用率对策，内蒙古地方政府应该尽快研究制定一个“和谐度”标准，对草原荒漠化预防治理以及现有草地资源的保护和合理开发利用之间规定一个标准的平衡比例。在草原荒漠化轻度、中度、重度地区制定不同的利用标准，来促进草原荒漠化的治理。具体来说，应因地制宜，综合治理，根据草原不同的荒漠化阶段和不同的地质条件采取不同的治理措施。

(一) 在草原轻度荒漠化地区，根据生态系统的结构和功能，研究制定比较合理的预防、治理、保护与利用之间的比例关系。以“预防治理优先、兼顾保护利用”的指导下，通过加大资金投入扩大草场建设的规模。建立合理的草原划区轮牧休牧禁牧制度来维护当地牧民的根本利益，从而草场得到充足的休养生息机会，进一步提高草原的荒漠化治理能力。

(二) 在草原中度荒漠化地区，治理为主、预防为补，政府加大资金投入，给当地居民的生活提供补贴的同时，在各项治理项目上提供切实有效的领导作用。

(三) 在草原重度荒漠化地区，土地裸露面积较大，在风力作用下，草地荒漠化较严重的地区，进行完全禁止与草地有关的人类各种行为活动，采取工程和生物措施并举的方针，如围栏封育、补播优良牧草、施肥等技术手段。在遇有流动沙丘时，由于风蚀作用、气候干燥，松动的砂土随风扬起，造成流沙大面积不断迁移。对于这种情况，由于风蚀作用，使该系统的结构和功能完全崩溃，此时要以工程措施为主，先固沙以减缓风蚀速度，在低洼、水分条件较好的地方，建植多年生人工草地，尤以豆科牧草如苜蓿为佳，提高春季土地的覆盖度，减少风蚀。这样可以大大缓解天然草原的压力，提高荒漠化治理力度。

长期以来，从政府到牧民，都对草原重利用轻建设，多索取少投入，使内蒙古的草地畜牧业成为经营粗放、成本极低的产业。对草原资源的极低投入很难得到高产出的回报。在内蒙古草原荒漠化已经逐步影响北方其他地区的时候我们国家才注意到严重性，进行了治理和保护的对策。对于目前的草地退化地区要采取适当的财政投入进行保护。

对贫困住户进行有效的管理和投入。由于我国内蒙古草原荒漠化地区居民的生活环境恶劣，在生活经济条件也极为不好，基本上荒漠化地区的生活极为贫困，都属于是我国的贫困地区。在这种情况下，有人提出了“生态移民”政策，而且

有些地区效果很明显，有些地区却存在不如意的情况。针对这点，我们必须加大对草原荒漠化地区的资金投入，并且要结合当地的政策措施，进行有步骤、有计划的投入。不能盲目投入，这样只会让他们的积极性变得更加消极。在草原荒漠化治理政策的理论研究上，只有保证资金投入才能提高其科研单位的研究调研积极性，对草原荒漠化治理机构设置和建设、人才队伍建设等每一件工作环节上都要求加大资金投入。

二、可利用草原地区实施生态补偿机制

（一）现有草地资源较好的地区，应该坚持“预防为主、防治结合”的原则。根据草原生态环境的不同情况，制定“和谐度”标准，因地制宜合理利用。在草原区进行开发利用跟根据内蒙古草地的分布情况具体规定哪些适合从新利用等问题。并积极发展牛、羊、马、骆驼等草食家畜，不断提高草原畜牧业生产水平。要积极响应环境变化，为草原植被自我恢复留下余地，严格控制草原载畜量。生态状况危险区的超载居民，只放牧指定限额的牲畜；在生态状况恶化地区建立生态保护区。开辟和设立以满足畜牧业生产需要为主要目的种植业区域，以解决畜牧业发展饲料不足的问题，缓解畜牧业发展对日益脆弱的草原生态系统的压力。大力扶持对环境影响小的新能源、绿色食品、生态文化旅游产业，寻求符合草原生态特点的循环经济发展模式。对于现有土地覆被较好，但具有潜在荒漠化危险的地区，在开发和利用时，要遵循生态原则，在保护和改善生态环境的前提下，发展社会经济，切不可一味追求短期的经济效益，否则，一旦荒漠化，则需要几年甚至几十年的时间，投入几倍甚至几十倍的人力、物力和财力才能控制和恢复。

在这里值得注意的是我国内蒙古历史发展告诉我们，在内蒙古这样的草原生态环境较脆弱敏感的地区，开垦种田是最忌讳的一种利用方式。我们通过研究可以发展现代化的畜牧业。著名院士任继周提出发展草地农业的“食物安全”新思路，草地农业就是将牧草或其他饲料作用的生产、利用引入农业生产体系，通过粮、草、畜有机结合，建立起“土地—植物产品—动物产品”生产链条，最大限度地生产植物产品和动物产品的农业生产形式。他说，中国现在及今后面临的不仅仅是“粮食安全”问题，而是“食物安全”问题，发展“草地农业”是解决中国“食物安全”的长久之策。任继周说，粮食安全问题不能离开食物系统，而粮

食是食物的一部分。^①笔者看来，所谓的草地农业就是现代化的畜牧业，随着我国经济生活水平的提高，人们食物结构不断发生变化，谷物类的消费比重下降，而畜牧业生产的肉、奶等畜产品需求持续上升。因此，内蒙古政府面临的是“怎样发展好畜产业”的重要机遇和挑战。在全球化的当今，只要创造出属于自己的品牌产业，不仅在国内发展前景良好，甚至可以考虑在国外进行跨国经营。当今，草原的地位和作用也显得越来越重要，正因为如此，治理草原的荒漠化是迫在眉睫的问题。草原不仅是内蒙古的草原同样也是中国的草原。因此，加大草原荒漠化治理的研究和治理已经是不争的事实。

（二）健全草原生态补偿机制。在竞争激烈的当今时代，固然要治理草原生态环境，但当地民生问题也是不容忽视的现实话题。现有草地资源如何有效利用问题上，健全草原生态补偿机制是目前最为有效的办法。从根本上解决草原保护与经济发展之间的矛盾。草原荒漠化日益严峻，成为影响陆地生态系统安全的重要因素，通过草原生态补偿机制，充分发挥政府的政策引导作用，有利于调动广大农牧民保护与建设草原的积极性和创造性。有利于草原保护政策制度的落实，更好的协调草原保护与利用的关系，把生态效益、经济效益和社会效益都兼顾好，达到其两全其美的目的。

在内蒙古草原荒漠化治理问题上，尽快健全草原生态补偿机制并与草原荒漠化治理项目相结合，从而治理荒漠化的基础上，通过生态补偿机制预防和保护现有草地资源的破坏是当前最有力的政策措施。2009年3月召开的人大二次会议中，内蒙古呼伦贝尔市市长罗志虎提出“做好草原这篇大文章，保护是根本，建设是关键，利用要科学，补偿要到位。”他说“尽快建立草原生态补偿机制，积极推动实施草原生态补偿试点，是贯彻落实党中央国务院决策部署，促进国民经济又好又快发展的迫切需要。”罗志虎认为“建立草原生态补偿机制可以从制度上保障农牧民的生计，在兼顾生态与生计的过程中，达到草原生态脆弱区经济，社会和生态的和谐发展。通过生态补偿，一方面可以部分弥补农牧民因保护草原而减少家畜实施草畜平衡，开展禁牧休牧轮牧等来自草原的收入降低问题，另一方面有利于合理引导农牧民转变草原畜牧业生产方式，促进农牧民转产转业，不断调整和优化草原地区产业结构，进一步提高生产和经济效益，实现草原地区的

^①乌日汗、柴海亮.《发展草地农业：中国“食物安全”新思路》.新华社呼和浩特,2008年7月3日电, 网址：www.nmg.xinhuanet.com

长远发展。”

建立草原生态补偿机制有利于调节相关利益群体的经济利益关系。是维护和发展广大草原人民群众根本利益的具体体现。生存和发展是一切草原荒漠化治理工作的前提，只有保证牧民增收，经济发展才是整个草原荒漠化治理工作的意义所在。根据“受益者付费”和“破坏者付费”的理念，当前应重点建设和完善以下草原生态补偿政策：利用性补偿主要是指消耗环境资源或对生态环境产生不良影响的生产、开发及经营者对恢复生态环境而支付的补偿。随着经济的发展，各地开发建设的速度不断加快，因道路建设、矿藏开采、旅游开发和城镇建设等征占用草原的情况越来越多，但由于目前缺乏相关补偿费的具体征收标准，使得这些补偿政策一直无法操作、难以实施。当前，必须按照有关法律规定，加快制定并出台《草原征用使用补偿标准》以及《草原植被恢复费征收使用管理办法》等法规，将这项有益草原保护、有利农牧民增收的好政策真正落到实处。目前，国家为鼓励粮食生产，保证粮食安全，而实施了种粮补贴、良种补贴等一系列政策。与此相适应，国家也应该为保证草原生态安全而设立相应的鼓励性补贴政策。

我国已有 20 多年没有开展全面的草原资源与生态调查工作，而这期间正是草原开发利用强度最大、资源和生态变化最快的时期。目前，草原面积不清、利用情况不明、生态情况模糊、草原属性不定、统计口径不一、数出多门，势必会影响补偿政策的落实。因此，很有必要开展一次全国性的草原调查工作，充分利用现代科技手段，整合各方技术力量，彻底摸清全国草原的资源与生态现状，为实施生态补偿奠定良好的基础。^①

三、合理划分草原荒漠化治理与产业结构调整关系

在本节中提到要研究制定草原荒漠化治理与草原利用关系的“和谐度”，但在具体的分析和研究当中，这种和谐状态怎么样才算是最佳的呢！在重度荒漠化地区采取禁牧的措施，同时结合人工降雨或是人工种草；在草原荒漠化中度地区采取“治理为主、预防为补”的原则；在轻度荒漠化地区根据“预防治理为先、兼顾保护利用”，因此，这种地区还可以鼓励适当的利用，同时严格保护其不在扩大荒漠化范围。

^① 刘加文.《关于建立草原生态补偿机制的几点思考》.农业部草原监理中心.2007年4月1日,载中国草原网: <http://www.grassland.gov.cn/GrasslandWeb/index.asp>

在现有可利用草原地区，按照上述内容，结合草原生态补偿机制来保障当地农牧民的根本利益。但是对于草原的可利用率、和谐度等还没有严格规定，并且实施当中避免不了，有些人为了破坏草原的行为活动。因此，笔者认为地方政府把生态治理与产业结构调整分开进行，从而可以保障草原荒漠化的治理的有效执行。这也是对于当地政府来说可以借鉴的措施。在当前保障农牧民的利益以及草原生态治理是不可分开的，建议中央政府加大补偿力度，生态治理和产业结构调整是两个不同内容的概念，完全放在一起，在操作的过程中会出现很多困难和问题，建议生态治理和产业结构调整可以分开进行。

在草原地区日益扩大的荒漠化危机，给草原地区农牧民的生活环境带来越来越大的影响，因此，实施草原生态治理必须扩大力度，进行全方位的治理模式。在内蒙古尤其是地大人多，这种草原荒漠化治理工程实施起来难度特别大。从东北向西南不仅草原的结构不同，而且荒漠化程度也不一。由于历史原因有的地区农牧结合，有的地区单靠农业，而有的单靠牧业，在整个内蒙古草原地区的农产业结构上不统一。前几年有的专业学者提出生态治理与产业结构调整的对策，但是对于内蒙古这样环境危机相对严重的地区，应该因地制宜的采取解决对策，不能一刀切。在这几年的草原保护与建设的工程结果来看，效果不佳。主要是没有分开进行生态治理与产业结构调整的关系问题。

根据内蒙古草原的具体情况，排除个别地区结合草原生态补偿机制之外，其余地区应该是把草原生态治理与经济发展完全分开。只有全力以赴把草原荒漠化治理好了，可以在优良的生态环境下结合经济的发展。在主要矛盾与次要矛盾的冲突下，首先解决主要矛盾，就是我们所说的生态治理，之后才能进入下一个矛盾问题。拯救这已经到了“最后治理期限”的内蒙古大草原！

第五节 加快研究制定草原荒漠化治理工程建设

2008年下半年开始的美国金融危机严重影响了全球经济，作为发展中的大国家—我国经济发展也受到了严重的冲击。在2009年初期，我国出口经济出现负增长。面对国际国内的严重挑战，中央在2009年3月召开的“两会”中明确提出为了投资4万亿元一揽子计划来刺激国内经济的政策，有效地应对国际金融

危机对我们国家经济，特别是实体经济的冲击。对此中央采取了扩大内需、包括扩大消费、扩大投资的政策措施。

国家发改委主任张平对我国四万亿投资的去向，进行了详细的解说。据张平表示，在扩大投资方面，中央政府提出的投资方面和重点是非常明确的。这一次扩大投资一定不去搞一般的加工工业，不去搞重复建设，把重点锁定在关注民生、关注“三农”，搞好基础设施建设，加强生态环境保护，做好节能减排工作，同时，要加快调整经济结构、转变经济发展方式。

针对当前中央加强生态建设，加快城镇污水、垃圾处理设施建设和重点流域水污染防治，加强重点防护林和天然林资源保护工程建设，支持重点节能减排工程建设等项目的恰好时机，内蒙古政府应该结合自身的现实环境问题，建立具有地方特点的草原荒漠化治理新项目工程。

多年来内蒙古草原保护建设工作方面，只有草原监督管理局从事具体的草原管理、草原宣传、草原执法工作项目等。其人员匮乏、素质不高、宣传方式和基础设施落后、职责权限不明等问题普遍存在。在当前日益严重的草原荒漠化问题面前很难发挥其治理其荒漠化的作用。长期以来，在草原保护与建设利用方面普遍存在乱开垦、滥超载放牧、滥挖乱采、乱开矿等现象，且无人问津或无人来管理的问题。草原成为了真正意义上的公共用地，随意建设、任意开发、无序利用，也成为各种机动车乱窜的牺牲品。有法不依、执法不严、违法不究等问题普遍存在。仅仅依靠草原监督管理局的能力来治理日益严峻的草原荒漠化显然不足以达到其目的。

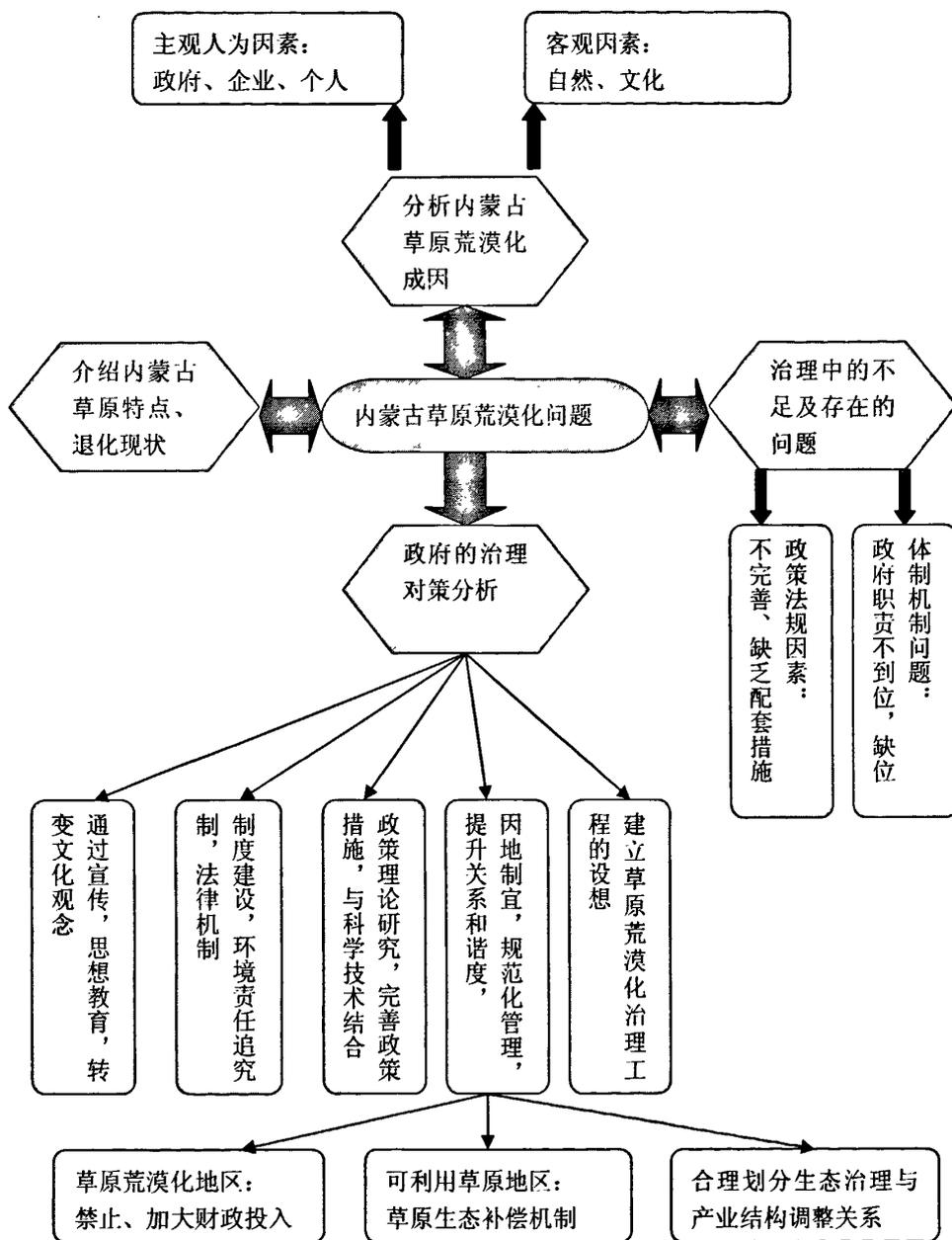
在地方尽管设有农业局、畜牧局等部门行业存在，但其主要责任和工作核心是在“怎样发展农业”“如何发展畜牧业”来提高经济生活水平等问题。对于草原的退化及荒漠化即使有一些关注，那也是为了更好地发展畜牧业或是农业而考虑。即使有想管理草原的想法也是职责范围内不允许。每个部门都有自己的职责范围内的具体事物要处理，其权利和职责也是有限的。在草原荒漠化问题上感受切身的是草原地区农牧民，直接进行草原利用的个体行为活动的群体。但由于生活条件的贫困、与外界的接触交流不多，即使对草原退化的日益严峻现状有详细地了解，但其个人能力和素质上的原因，没有形成草原荒漠化治理的有效经验和办法。

很显然内蒙古地方政府长期以来,对草原保护与建设工作没有引起足够的重视。在草原管理机构设置和人员配备方面严重缺乏投入建设,即使现在行政管理体制逐步改革,不断地向现代公共服务型政府转变。在树立和落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的时代背景下,没有把“科学发展”真正落实到位,没有从根本上改变经济发展为主的发展观。没有从根本上认识当前的“发展是硬道理”与“硬发展是没有道理”之间的区别问题。

因此,地方政府只有转变其职能,真正把握为社会服务、为公共服务,为民众服务的科学含义,才能把草原荒漠化治理当作其重要的工作核心来抓。只有政府机关出面加强草原荒漠化治理,并提出一系列有效措施,采取法律“硬措施”和文化价值导向的“软约束”进行有效结合,才能达到草原荒漠化治理目标。

在政府强有力的指导下,建立草原荒漠化治理的专项工程,建立草原荒漠化治理机构设施,从而逐层下达实施。对政府领导干部实行草原荒漠化治理的目标责任制,把治理草原荒漠化纳入到领导绩效评估标准当中,从而不断地提高领导干部的工作积极性。在根据中央出台的退牧还草、防沙治沙、防护林建设、京津风沙源治理等工程项目实施这么多年来经验教训,把草原荒漠化治理项目计划当作政府工作的重点对象来实施。根据草原地区各盟市、旗县的实际情况,制定不同的治理目标和计划,特别加大对草原荒漠化严重地区的治理力度。并通过有效便捷渠道,定期进行经验方法的交流和合作。

论文结构图



结 论

生态保护和生态平衡日益成为公众话题。也是当前社会可持续发展的基础，是构建和谐社会的条件。在生态环境持续恶化的今天，笔者把目光投向了内蒙古日益荒漠化的草原。内蒙古草原是北方民族生存的基础，其草原文化是人类史上最古老的文化之一，具有与生俱来的生态意义。

随着工业文明迅速发展，内蒙古草原的生产生活方式逐渐转变，加上全球温室效应的影响，以及人类不合理的行为活动的加剧，导致内蒙古草原的退化和荒漠化。草原的荒漠化不仅给当地居民带来严重危害，同时波及到周边地区的生存环境。对此，党中央领导出台一些政策措施，内蒙古政府也相继出台草原保护与建设的相关政策法规。但由于政策法规的尚未完善、缺乏实施细则，以及本身的负面效应，出现“局部好转，整体恶化”的情况。笔者通过对内蒙古草原的性质、概况，以及荒漠化现状进行详细的分析研究的基础上提出草原荒漠化的成因：主观人为因素（包括政府、企业、个体）、客观因素（自然灾害、文化丢失）、以及草原荒漠化治理中存在的各种问题综合作用下，造成了草原荒漠化的持续加剧。

对内蒙古草原荒漠化的原因进行分析的基础上，从政府的角度提出如何治理草原荒漠化的对策和建议。政府是环境管理的主体，应发挥其职责权为草原地区居民提供一个良好的草原生态环境。只有政府强有力的政策措施引导下，结合法律的硬约束与文化观念的软约束，才能有效治理草原荒漠化。对此，政府加强草原文化的宣传，对草原的地位和作用通过媒体舆论的大力宣传，提高人们对草原保护重要性的认识。同时应尽快转变政府职能，提高社会管理与公共服务水平，发挥政府在草原荒漠化治理中的主导作用，建立政府环境责任追究制，建立草原荒漠化治理工程建设，同时研究制定草原荒漠化防治与利用之间的“和谐度”，通过和谐度有效的调控草原荒漠化的防治与利用之间的关系。在可利用草原地区实行草原生态补偿机制，同时合理划分生态治理与产业结构调整的关系。对当地经济发展政策与环保政策采取合理的分工协调。

本论文的整个研究内容和论述过程，由于选题的特点、对研究问题的把握以及笔者本身能力和理论水平的有限，加上草原荒漠化问题的复杂性，有些方面的研究还不够深入，需待完善。同时也希望能得到各位老师的批评指正。

参考文献

①专著

- [1] 章祖同. 草地资源研究-“三化”草地治理对策[M]. 呼和浩特: 内蒙古大学出版社, 2004.
- [2] 章祖同. 草地资源研究-内蒙古草地资源及合理利用[M]. 呼和浩特: 内蒙古大学出版社, 2004.
- [3] 汤奇成 曲耀光 周晋超. 中国干旱区水文及水资源利用[M]. 北京: 科学出版社, 1992.
- [4] 谢丽霜. 民族地区投资活动的环境效应研究[M]. 北京: 中央民族大学出版社, 2007.
- [5] 陈健生. 退耕还林与西部可持续发展[M]. 成都: 西南财经大学出版社, 2006.
- [6] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京: 中国经济出版社, 1996年9月.
- [7] 青锋. 行政管理体制改革新思维[M]. 北京: 法律出版社, 2008年2月
- [8] 王维达. 中国行政法学教程[M]. 同济大学出版社 2006年7月
- [9] 沈荣华、金海龙. 地方政府治理[M]. 北京: 社会科学文献出版社. 2006年9月
- [10]王文长、萨如拉、李俊峰. 西部资源开发与可持续发展研究[M]. 北京: 中央民族大学出版社, 2006年12月
- [11]沈荣华. 中国地方政府学[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006年9月
- [12]王健等. 政府经济管理概论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007年10月
- [13]关凯. 族群政治[M]. 北京: 中央民族大学出版社, 2007年10月
- [14]包广才. 内蒙古可持续发展论[M]. 呼和浩特: 内蒙古大学出版社, 2004年12月
- [15]孟继民. 资源型政府-公共管理的新模式[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008年8月
- [16]郑易生. 中国西部减贫与可持续发展[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008年12月
- [17]陈寿明. 草原文化的生态魂[M]. 北京: 人民出版社, 2007年3月

②期刊文集

- [1]周道玮 姜世成 王平. 中国北方草地生态系统管理问题与对策[J]. 中国草地, 2004(5).
- [2]王宗礼. 中国草原生态保护战略思考[J]. 中国草地, 2005 27(4).
- [3]白可喻 徐斌. 政府决策和管理体制在草地健康发展中的作用[J]. 中国草地, 2005 27(4).
- [4]孟淑红 杨生 天堂. 内蒙古草地资源及草业发展现状问题与对策[J]. 中国草地, 2004(4).
- [5]马治华等. 内蒙古荒漠草原生态环境质量评价[J]. 中国草地, 2004 29(6).

- [6]程国栋 王根绪. 中国西北地区的干旱与旱灾变化趋势与对策[J]. 地学前缘, 2006 (1) .
- [7]鄂义太. 关于加强民族自治地方行政管理研究的几个问题[J]. 中国行政管理, 2007 12 期.
- [8]玉春等. 草地退化程度诊断系列问题探讨及研究展望[J]. 中国草地, 2007 (3) .
- [9]方修琦. 陕北鄂尔多斯地区降水变化与荒漠化[J]. 北京师大学报, 1987 年第 23 卷第 1 期.
- [10]慈龙骏. 全球变化对我国荒漠化的影响[J]. 自然资源学报, 1994 年第 9 期.
- [11]吴正. 浅议我国北方地区的荒漠化问题[J]. 地理学报, 1991 年第 46 期.
- [12]董光荣等. 毛乌素沙漠的形成、演变和成因问题[J]. 中国科学(B 辑), 1986 年.
- [13]董光荣等. 关于土壤风蚀风洞模拟实验的某些结果[J]. 科学通报, 1987 年第 32 期.
- [14]刘恕. 对荒漠化农田能量转化效率及潜力分析[J]. 中国沙漠, 1983 年第 3 期.
- [15]包庆丰 陈建成. 内蒙古荒漠化防治政策历史回溯及新思考[J]. 绿色中国, 2004 (12) .
- [16]宝玉. 土地荒漠化对社会经济的影响分析[J]. 内蒙古科技与经济, 2004 (24) .
- [17]焦俊清. 内蒙古生态环境现状及治理对策研究[J]. 内蒙古林业调查设计, 2001 (1) .
- [18]景爱. 内蒙古的沙漠大多为“人造”[J]. 生态经济, 2000 (3) .
- [19]李虹. 我国土地荒漠化防治对策[J]. 农业经济, 2005 (5) .
- [20]刘明远. 荒漠化草原治理模式的制度性分析[J]. 北方经济, 2003 (9) .
- [21]刘拓. 我国防沙治沙工作的基本思路[J]. 农业经济, 2002 (3) .
- [22]舒冰. 论我国环境保护中的公众参与制度[J]. 内蒙古环境保护, 2004 (2) .
- [23]王从虎 白建华. 我国荒漠化治理中的问题及对策建议[J]. 天津行政学院学报, 2005 (11) .
- [24]沈孝辉. 中国防沙治沙政策的分析与思考[J]. 中国林业, 2002 (6) A.
- [25]张丽君、刘佳骏. 内蒙古自治区社会、资源、生态与经济协调发展研究[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学报), 2009 年第 1 期 第 61-62 页
- [26]刘建利. 草原整合中政府应发挥的作用[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学报), 2009 年第 1 期 第 74-79 页
- [27]宋才发. 民族自治地方政府自治权实施的宪法保障探讨[J]. 中国草地学报. 2008 年 9 月. 第 30 卷第 5 期
- [28]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. 2009 年 1 月. 第 31 卷第 1 期
- [29]洪绶曾. 做好草原大文章是时代赋予的使命[J]. 中国草地学报. 2009 年 1 月. 第 31 卷第 1 期. 第 1-3 页

致 谢

本文是在导师胡玄能教授的悉心指导下完成的。在论文选题和撰写的整个指导过程中，体现了导师的严谨、关怀和指导，特别是导师精益求精的治学态度、一丝不苟的工作作风和为人宽厚的做人品格激励我学习与进步。在此，谨向恩师致以崇高敬意。

我还要感谢李俊清教授、荣仕星教授、党秀云教授、申喜连副教授在我攻读硕士学位过程中给与的指导和教诲，感谢车老师、杨老师的帮助与支持。感谢所有管理学院老师和同学。

作为在校攻读硕士学位的学生，我还要感谢我所在学校的各位领导和同仁，为我创造良好的学习环境。另外，向在学习期间一直鼓励我、支持我并帮助我的同学和家人表示感谢。