

分类号_____

密级_____

U D C_____

编号_____

论 文 题 目

内蒙古草原荒漠化治理及对策研究

院 系：内蒙古大学 MPA 教育中心

专 业：公共管理

研究方向：政府治理与领导

学 号：W0749089

研 究 生：米晖

指导教师：傅锁根

2010 年 11 月 15 日

原创性声明



本人声明：所呈交的学位论文是本人在导师的指导下进行的研究工作及取得的研究成果。除本文已经注明引用的内容外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含为获得内蒙古大学及其他教育机构的学位或证书而使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示谢意。

学位论文作者签名：李峰 指导教师签名：傅能根
日 期：12月10日 日 期：12月10日

在学期间研究成果使用承诺书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，即：内蒙古大学有权将学位论文的全部内容或部分保留并向国家有关机构、部门送交学位论文的复印件和磁盘，允许编入有关数据库进行检索，也可以采用影印、缩印或其他复制手段保存、汇编学位论文。为保护学院和导师的知识产权，作者在学期间取得的研究成果属于内蒙古大学。作者今后使用涉及在学期间主要研究内容或研究成果，须征得内蒙古大学就读期间导师的同意；若用于发表论文，版权单位必须署名为内蒙古大学方可投稿或公开发表。

学位论文作者签名：李峰 指导教师签名：傅能根
日 期：12月10日 日 期：12月10日

内蒙古草原荒漠化治理及对策研究

摘 要

全球性生态危机,已经成为当今人类社会普遍关注的热点问题之一。生态环境作为人类存在和发展的基础,安居才能乐业。没有良好的生态环境,其他事情都无从谈起,因为生态环境的污染和破坏直接危及人类健康乃至生存。因此,确保生态环境安全无疑是最根本的问题。

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,不仅是我国少数民族赖以生存发展的重要生产条件,同时也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。但是,随着改革开放和经济社会的迅速发展,内蒙古草原通过吸引大批开发者投资实现经济等各方面飞速发展的同时,由于盲目开发、过度放牧及自然因素等人类不合理经营活动的影响,导致草原承载力的加大,草原生态恢复规律的破坏,草原退化程度的加剧等,成为当今风沙天气、沙尘暴的主要发源地。

内蒙古草原生态建设是重大的战略问题,是实施国家可持续发展战略、实现人与自然、社会与自然和谐的重要环节。北方草原带不仅是国家重要的畜牧业生产基地,而且对于保障我国的生态安全和可持续发展,保护陆地生态环境发挥着多重的生态功能,因此,用好、管好、建设好草原生态以便达到永续利用之目的,对造福当代及子孙后代,都具有十分重要的意义。本文从自然和人为两个方面分析了内蒙

古草原荒漠化形成的原因,对内蒙古草原荒漠化治理取得的成绩及存在问题的研究,提出内蒙古草原荒漠化治理的对策建议,意欲让人们了解内蒙古草原荒漠化的严峻性和治理工作的重要性,提高人们对草原生态的危机感和环境意识。

关键词: 内蒙古 草原荒漠化 治理 对策

A Research of the Desertification of the inner Mongolia Grassland and an Analysis of the Controlling Approaches

Summary

Global ecological crisis is undoubtedly one of the hot problems that human society is much concerned about nowadays. The ecological environment takes the human existence and the development foundation, lives in contentment can be content with one's occupation. If does not have the good ecological environment, other matters without knowing where to begin mention, because ecological environment's pollution and the destruction endanger the human health and even the survival directly. Therefore, guaranteed that the ecological environment safe is the most basic question without doubt.

The Inner Mongolian prairie located at the border area in our country north, extends slanting from Northeast to the southwest, which is our country biggest natural pasture resources and is not only our country national minority livelihood development important working condition, simultaneously also has the pivotal status and the function in our country economic society development and the maintenance ecological environment aspect. But, along with the reform and open policy and economic society's rapidly expand, the Inner Mongolian prairie invests through attraction large quantities of exploiters realizes the economy and

the others various aspects swift development at the same time, because develops, humanity unreasonable operative activity the blindly and so on over-grazing and natural factor influences, causes the prairie supporting capacity enlargement, the prairie ecology to restore the rule the destruction, the prairie degree of degeneration aggravating and so on, becomes now the sandstorm weather, the sand storm main place of origin.

The Inner Mongolian prairie ecological building is the significant strategic question, is implements the country sustainable development, to realize the human and the nature, the society and the nature harmonious important link. The north prairie belt is not only the national important animal husbandry production base, moreover regarding safeguards our country's ecological security and the sustainable development, protects the land ecological environment to display the multiple ecology functions, therefore, with, manages well, constructs the good prairie ecology in order to achieve continues forever goal of the use, to benefits contemporary and the posterity, has the very vital significance. This article through embarks from the nature and the artificial two aspects analyzes the origin which the Inner Mongolian prairie desertification forms, makes the progress and the existence question research to the Inner Mongolian prairie desertification government, proposed that the Inner Mongolian prairie desertification government's countermeasure suggested that cares for to let the people understand the Inner Mongolian

prairie desertification stern and the government work's importance, enhance the people to the prairie ecology crisis feeling and environmental awareness.

Key word: inner Mongolia , Prairie desertification, government, countermeasure

目 录

引 言.....	1
一、草原荒漠化概念与内蒙古草原荒漠化现状.....	4
（一）草原荒漠化概念.....	4
（二）内蒙古草原概况.....	5
（三）内蒙古草原荒漠化现状.....	6
二、内蒙古草原荒漠化成因分析.....	6
（一）自然因素.....	7
（二）人为因素.....	8
1. 草原的开垦.....	8
2. 过载放牧.....	8
3. 滥挖滥采滥捕.....	9
4. 制度因素.....	9
5. 其他因素.....	10
三、内蒙古草原荒漠化治理现状及问题.....	11
（一）草原荒漠化治理成果.....	11
1. 呼伦贝尔草原荒漠化治理情况.....	11
2. 京津风沙源地区防沙治理工作情况.....	12
3. 浑善达克草原治理情况.....	12
（二）草原荒漠化治理中存在的问题.....	12
1. 认识不足、管理不当.....	12

2. 相关法律法规的负面效应	13
3. 政府执行存在问题	14
4. 理论很多, 应用实践不足	14
四、治理内蒙古草原荒漠化的对策建议	14
(一) 制度政策方面	15
1. 形成以国家、企业和农户共同投资荒漠化治理的制度.....	15
2. 完善荒漠化管理制度	15
3. 建立政府环境责任追究制	15
4. 建立荒漠化治理的激励机制	16
(二) 文化教育方面	16
1. 加强学习、宣传教育力度, 增强全民环境意识.....	16
2. 重视发展草原文化, 提升民族自豪感	17
(三) 经济方面	17
1. 产业结构的调整	17
2. 草原生物建设	18
3. 科学技术推广	18
4. 财政投入	19
五、结 语.....	19
参考文献	20
致 谢	22

引言

一、研究背景

“自然界，就它自身不是人的身体而言，是人的无机的身体”^[1]。人靠自然界生活，自然界是人类存在和发展的基础和前提。在自然界中，湿地具有稳定环境、物种基因保护及资源利用功能，被誉为“自然之肾”、“生物基因库”和“人类摇篮”。湿地研究是当前国际众多科学学者们共同关注的前沿热门领域，而如今，荒漠化现象已成为全球性环境和社会经济的热点问题，受到世界各国的普遍关注。中国的草原荒漠化是世界上最严重的国家之一。在中国，荒漠化发展最快、危害最严重的典型地区则是位于我国北方干旱、半干旱和半湿润区的内蒙古草原地区。

内蒙古草原属于温带草原，它是欧亚大陆草原的一部分，北与蒙古、俄罗斯接壤，东西长达3000多公里，几乎横跨整个中国，总面积达8666.7万公顷，占自治区土地面积的67%，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。这片辽阔草原是覆盖面大、更新速度快的再生性自然资源，它在防风固沙、保持水土、净化空气、保护生物多样性和调节气候等方面发挥着巨大的生态效益，维系蒙古高原的生态平衡的同时，也为防护中原大地，减轻风沙侵袭做出了重要贡献。同时，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，只有合理适度的开发利用，才能维持脆弱带的草原植被循环利用。在改革开放之后，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，大批开发者涌入内蒙古投资建设，盲目开发、违规建设等严重加大了草原地区生态环境的破坏力度。全世界的温室效应等大气候也使得草原的退化加剧，给内蒙古草原荒漠化的逐步扩大提供了条件。

长期以来，“局部治理、整体恶化”现象依然持续，内蒙古草原生态环境恶化程度不断严重化，内蒙古草原的荒漠化面积逐渐加大，据资料显示，内蒙古目前的可利用草地面积有6359万公顷，其中草场退化、碱化和沙化的面积达3867万公顷，约占全区可利用草场面积的60%，每年还在以1200万亩的速度增加；旱、雪、鼠、虫等自然灾害也频繁发生，沙尘暴和特大沙尘暴发生频率越来越高，这不仅加速了内蒙古草原的荒漠化进程，甚至危机到西北、华北及京津地区以及周边国家的生态质量。沙尘暴的频繁发生，使草地退化由过去的科学研究热点，

^[1]马克思《1844年经济学-哲学手稿》，人民出版社1979年版，第49页。

^[2]《内蒙古草原资源》，内蒙古人民出版社1991年版，第5页

成为当今人们关注的社会焦点,草原退化、沙化、生态环境恶化受到全社会的重视。为此,笔者深入分析草原荒漠化相关问题的同时,提出草原荒漠化的成因、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、国内外研究成果

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,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,由于各地草原的地理位置不同,气候条件存在差异,各个国家对草地资源的保护开发和利用存在着不同的方法和经验教训。针对草原荒漠化这一全球性环境问题,联合国于 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,特别是美国、澳大利亚、俄罗斯等国家所采取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。

澳大利亚草原面积有 4.85 亿公顷,是主要以畜牧业为主的第一大草原国家。上世纪中期由于超载放牧利用的原因导致草原退化制约了畜牧业的发展。20 世纪八九十年代,澳大利亚联邦对主要农牧业区域进行防治草地退化的工作,制定了《国家土地保护计划》并全面实施了《草原荒原管理战略》,荒漠化地区以治理和保护为主,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,防治荒漠化进一步恶化。

美国的草原面积约 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,美国政府制定了《草原利用法》,当时的美国总统罗斯福也提出了如《罗斯福工程》、《耕地调整计划》、《土地和水资源保护法》等有效的政策措施。这些措施主要是以政府经济补贴为主,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,从而对草原的荒漠化起到遏制作用。^[1]

俄罗斯在建国之前,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,同时联手周边国家就治理荒漠化问题召开会议,通过了“防止黑土地草原和基

[1] 包庆丰.《内蒙古荒漠化防治政策执行机制研究》[D]. 北京:北京林业大学.2006 年 6 月.第 4 页

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

在国内，从上个世纪八九十年代开始，内蒙古草原生态的破坏原因、恢复与重建机理等引起了国内学界的高度关注。史学博士、生态学家包庆德教授从生态学角度，对清朝以来灾荒史、草原生态恢复与重建的概念界定、内蒙古草原生态恢复、重建的基本模式等进行了系统梳理。蒙古族著名经济学家额尔敦扎布教授在《生态环境与制度安排》和《草原荒漠化的制度经济学思考》中认为，草原荒漠化的原因是多方面的，其中低效率的制度安排是关键因素。此外，《内蒙古可持续发展论》、《内蒙古草原荒漠化问题及其防止对策研究（中日学术研讨会论文集）》等专著围绕内蒙古草原荒漠化及其治理这个主题，提供了具有科学依据的对策、建议和技术信息。《科尔沁沙地荒漠化过程与生态恢复》一书内容包括了中国科学院沈阳应用生态研究所科技工作者近 30 年来在科尔沁沙地从事退化生态系统恢复与重建、沙地综合防护林体系营建、沙地人工植被恢复、退化草场改良、沙地土壤类型与退化过程、沙地生态系统恢复对策与生态经济开发模式等方面的试验示范工作的研究成果。李笑春、乌兰图亚、包玉海、额尔敦布和等专家、学者也在内蒙古草原生态重建研究方面做了大量有益的工作，取得了较大成就。

三、研究思路、方法及内容

本文主要采用“历史文献考证法”和历史比较的方法，结合内蒙古草地资源退化的现状和草原畜牧业发展过程中存在的问题，通过从自然和人为因素方面剖析草原荒漠化的成因，了解内蒙古草原荒漠化的现状，对内蒙古草原地区荒漠化治理工作中存在的问题进行分析，从制度政策方面、文化教育方面、经济方面等入手，提出相应的对策和建议。全文共分为五个部分：

一、草原荒漠化概念与内蒙古草原荒漠化现状。介绍了草原荒漠化的相关概念及内蒙古草原地区草原荒漠化的具体状况。

二、内蒙古草原荒漠化成因分析。从自然和人为的角度入手，介绍造成草原荒漠化的主客观原因

三、内蒙古草原荒漠化治理现状。运用典型草原地区说明草原荒漠化治理工作取得的成绩，并且分析在内蒙古地区进行草原荒漠化治理工作中存在的问题。

四、治理内蒙古草原荒漠化的对策建议。针对草原荒漠化治理工作中存在的问题，从制度政策方面、文化教育方面、经济方面等论述对应的对策和建议。

五、结语。

一、草原荒漠化概念与内蒙古草原荒漠化现状

(一) 草原荒漠化概念

荒漠地带是指分布于亚热带和温带的干燥地区,约占全球陆地面积的 1/3。草原则是介于荒漠与夏绿阔叶林带之间的地区,它属于夏绿旱生性草本群落类型。草原是湿地的一种类型,是经过漫长的地质、气候、生物发展的历史长河中逐渐形成的。“草原”一词在 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》规定为天然草原和人工草地。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。

“荒漠化”一词是法国植物生态学家和地理学家 Aubreville 在 1949 年出版的《热带非洲的气候、森林与荒漠化》一书中首次提出的。在 1977 年于内罗毕召开的联合国防治荒漠化会议(UNCOD)上,将荒漠化定义为:“荒漠化是土地具有的生物潜在生产力的下降或破坏,最终成为荒漠状态的现象”。1992 年在里约热内卢召开的联合国环境与发展大会上,将荒漠化定义为:“在包括气候与人类活动的种种因素作用下,干旱区、半干旱区及干旱亚湿润区的土地退化过程”。1994 年签署的《国际荒漠化防治公约》采纳了这一定义。

学者们研究认为,荒漠化可分为广义和狭义两种。狭义荒漠化是指沙质荒漠化,即沙漠化,它指的是原本不是沙漠地区,出现类似沙漠景观的自然环境退化过程和原有的固定半固定沙丘活化起来,以及历史时期的沙丘前移入侵等演变过程。广义荒漠化则除了沙质荒漠化外,还包括草地退化,草原植被荒漠化、水土流失和土壤盐渍化等。^[1]其实,殃及环境的不仅仅是沙漠化,草原植被退化、水土流失和土壤盐渍化等,荒漠化的其他方面也都同样危害或威胁着人类共同家园的安全。也就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、半干旱和亚湿润干旱地区土地退化,其结果是生物生产力持续下降,粮食、牧草减产以及绝收。即在脆弱的生态环境下,由于人为的过度活动所造成的土地退化的总称。在 1994 年之前,国内都认同狭义荒漠化这一定义。之后,联合国防治荒漠化公约中的定义被我国政府采纳。

^[1] 闫天灵著《汉族移民与近代内蒙古社会变迁研究》[M],北京,民族出版社出版,2004 年版

（二）内蒙古草原概况

内蒙古草原位居于欧亚草原区的最东部、祖国北部，主体是呼伦贝尔草原和锡林郭勒草原，是目前世界上草地类型最多的草原生态系统。据最近公布的一项调查资料，内蒙古自治区现有草原面积 7880.45 万公顷，可利用草原面积为 6359.11 万公顷，占全区草原总面积的 80.7%，居全国五大草原之首，是我国北方重要的生态屏障带。其中典型草原类分布最广、面积最大，总面积 2767.35 万公顷（可利用面积 2422.52 万公顷），占内蒙古草地总面积的 35.1%，是构成内蒙古草地的主体。其次是荒漠类，分布在内蒙古西部最干旱的阿拉善高原，在阿拉善盟、乌海市和巴彦淖尔市乌拉特中旗以西，总面积 1686.67 万公顷（可利用面积 940 万公顷），占内蒙古总面积的 21.4%。处于过渡地带的草甸草原类、荒漠草原类和草原化荒漠类分布范围都比较狭窄，分别占内蒙古草地总面积的 10.9%、10.6%、6.8%。非地带性的低平地草甸类分布也很广泛，占内蒙古草地总面积的 11.7%，亦是内蒙古草地的重要组成部分。各类草地分布面积见表 1。

表 1. 内蒙古不同类型草地资源分布表

草地类型	总面积		可利用面积	
	万公顷	%	万公顷	%
合计	7880.45	100	6359.11	100
温性草甸草原	862.87	10.95	760.49	11.96
温性典型草原	2767.35	35.12	2422.52	38.09
温性荒漠草原	842	10.68	765.29	12.04
温性草原化荒漠	538.65	6.84	479.28	7.54
温性荒漠	1692.31	21.47	941.71	14.8
低平地草甸	926.41	11.76	776.74	12.21
山地草甸	148.63	1.89	130.56	2.05
沼泽	82.09	1.04	62.52	1.02
附带利用草地	20.14	0.26	17.6	0.28

资料来源：引自《内蒙古草地资源》内蒙古人民出版社 1991 年

内蒙古草原本身所处纬度较高，高原面积大，距离海洋较远，边沿又有山脉阻隔，其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。夏季降水量较多，冬春少雨，风大且多，内蒙古大部分地区缺乏雨水，植物不容易再生加上其

土质松软,只要过度利用或破坏表层土,草场就容易出现大面积退化现象。

(三) 内蒙古草原荒漠化现状

内蒙古自治区是我国重要的畜牧业生产基地。以草原为优势的畜牧业作为内蒙古的基础产业和优势产业,在自治区成立以后得到迅速恢复和发展,产生了巨大的经济效益和社会效益,为边疆建设、牧区繁荣做出了很大贡献。但是如今,草原荒漠化生态问题的日益严峻,严重影响到内蒙古地区政治、经济等全面发展,制约着人民生活质量水平的提高。

“十五”期间,通过卫星遥感和地面监测结果显示,全区草原退化、沙化、盐渍化面积共 4678.802 万公顷,占全区草原面积的 62.38%,占可利用草原面积的 75%,其中,退化草原占全区草原面积的 45.66%、沙化草原占 11.78%、盐渍化草原占 5%。全区草原“三化”强度以轻度和中度为主,分别占全区草原“三化”面积的 46.35%和 40.83%,重度占 12.82%。与 80 年代对比,轻度“三化”面积增加 0.83 倍,中度“三化”面积增加 1.16 倍,重度“三化”面积增加 0.38 倍。草甸草原、典型草原、荒漠草原及草原化荒漠、低地草甸退化明显,大部分为中度退化,其中沙地草原植被退化较重;荒漠类、山地草甸、沼泽类由于生长环境较特殊,退化较轻。牧区草原“三化”主要分布在河流、湖泊、井泉、居民点附近及旗(县)苏木交界处,向外延伸由重减轻。半农半牧旗县草原由于开垦及重牧,草原退化现象普遍。与 80 年代对比“三化”草原草群的种类数量、高度、盖度、产量普遍下降。轻度退化草原中可食牧草产量减少 20%~40%,植被覆盖度减少 20%;中度退化草原可食牧草产量减少 40%~60%,植被覆盖度减少 20%~35%;重度退化草原可食牧草减少 60%以上,植被覆盖度减少 35%以上。综上所述,保护与治理草原生态迫在眉睫。

二、 内蒙古草原荒漠化成因分析

荒漠化成因是荒漠化治理研究中最核心的问题之一。内蒙古草原区域,由于特殊的人文地理、自然环境和政治经济因素,一直备受人们关注,而上世纪 50 年代以后开始出现的草原退化现象,使这种倾向更加明显。特别是进入 20 世纪 90 年代后,内蒙古草原生态进一步退化,导致区域内土地荒漠化、沙化,并屡屡发生各种自然生态灾害,对区域内居民生产生活产生严重影响,也威胁到了周边区域的正常生产生活和生态安全。因此,内蒙古草原退化原因分析不再是一个就生态而讨论生态问题的新话题,其研究人员之多、研究领域之广、研究成果之多,都远远超出了某个单一学科的研究范围。

相关学者对其成因分析认为具有多方面因素。额尔敦扎布(内蒙古大学学报, 2002)认为人口的迅速增加导致了草原的退化。修长柏(农业经济问题, 2002)认为: 草原退化的原因归结起来主要有三个: 一是过牧。二是盲目垦殖。三是滥开挖。陶克淘等 2003 年在《中国科技论坛》上撰文认为内蒙古草原退化主要归因于以下四个方面: 一是大规模毁林毁草开荒; 二是草原过度放牧; 三是过度樵采、乱挖中药材; 四是对水资源的不合理利用。达林太(内蒙古大学学报, 2002)通过在草原上多年的生产实践, 从人类草地资源利用这一独特土地利用方式入手。研究发现: 一方面, 内蒙古草原荒漠化的过程也是对草原超强度开发利用过程。这一超强度开发诱使草地生态恶化。表现出生态的脆弱性又反馈折射回来。形成一种恶性的连锁反应, 最后导致生态系统的崩溃。另一方面, 建国五十年来内蒙古草原荒漠化(这里主要指砂质荒漠化)的过程, 也是错误的理论导向所引导的政府行为的失误所造成开发草地资源失败的过程。于铁夫(内蒙古畜牧科学, 2001)认为造成内蒙古草地生态环境恶化的原因主要是全球性气候的日益干旱, 但盲目开垦、滥樵乱采、超载过牧等利用上的不合理也是造成草地生态环境恶化的重要原因之一。

笔者在此从自然、人为两个方面对内蒙古草原退化原因进行简略的分析。

(一) 自然因素

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。近 10 年来草原区域频繁出现平均气温上升、降水量季度间的分布不均匀(特别是牧草生长季节无雨或少雨, 而秋季雨水较充足)等不稳定的气象现象, 导致草原区域地面干燥度增强, 植被返青时间晚, 牧草密度、高度均不如正常年份, 严重影响牧草产量。而且, 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。加之, 20 世纪 90 年代末期黄河流域和黄河以北地区连续干旱, 受害最重的是广大牧区。由于长期干旱, 草原虫害严重, 2001 年内蒙古的乌兰察布盟、锡林郭勒盟等地发生土蝗灾害, 受灾面积约 1066.67 万公顷。虫口密度达到 40 多/m², 最高达 500~600 只/m²^[1]。内蒙古草原区域特殊的自然地理特点决定了草原生态的脆弱性和不稳定性。

草地的退化带来的恶果之一就是鼠害, 在草原上随处可见鼠洞和土堆。目前, 内蒙古草

^[1] 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

场的大多地区遭到鼠的破坏,形成恶性循环。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 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、怪柳条叶甲、天幕毛虫、蚜虫和蠹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。^[5]另外,汽车、摩托车等机动车也是当今破坏草原的重大敌人,在草原上纵横交错到处都是路,并且每条路面上都已是寸草不生的沙土,汽车驶过,尘土飞扬。

(二) 人为因素

大多数学者认为,近几十年来,造成荒漠化的加速发展的原因是由于人类过度经济活动对资源的破坏,这个结论目前已经得到广泛认可。人类活动引起荒漠化的发生和发展,有其生态因素与社会、经济因素复杂的相互耦合过程。

1. 草原的开垦

内蒙古草原处在干旱半干旱区域,该区域土层薄、降水量少、无霜期短,其良性循环主要靠草地植被维持,草地被开垦就是立即彻底毁坏了植被,造成水土流失、土壤沙化及盐渍化,所以在本区域进行耕作是不符合自然规律的。自明清以来,我国草原就不断的被开垦。20 世纪 50 年代以来,我国政府对草原的开垦程度更甚。在三年困难时期、文革时期及改革开放初期,为了解决口粮压力和经济,在缺乏防护林和合理的水利灌溉条件保证下实行了三次大规模开垦草原的活动,导致流沙面积占土地面积的 14%,70 年代末期增加到 32%,再加上固定沙丘的过度放牧与樵柴、沙丘活化,到 80 年代末期沙丘面积占 41.2%,90 年代高达 54%。疏林草原的环境退化成为流沙半固定沙丘相互交错的景观。1997 年中国科学院通过卫星遥感技术对内蒙古东部地区 10 年前后作了对比,发现内蒙古东部五个盟新开垦草地 1450 万亩,且开垦的全是好草场。即使在如今,《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。

2. 超载放牧

家畜在草地上放牧,这是古今中外人类开发利用草地资源的一种主要方式。放牧对草地的影响时间久、面积广、形成草地的放牧演替。适当比例的放牧、割草,对草地进行合理利用能够促进牧草的发育,再生能力的增强,营养价值的提高和促进土壤生草发育。然而,随

^[5] 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 2009 年 7 月 4 日电

着人口增加和市场经济利益驱动,牧民盲目增加畜牧头数,导致了草场相对超载过牧现象的发生,严重造成草原生态退化、荒漠化。据调查,新中国成立以来,我国牧区家畜由2900万头(只)发展到9000多万头(只),草原面积却因开垦破坏和沙化减少667万公顷,使过牧现象更为严重。^[6]目前,牧区牲畜超载一般在50%—120%以上,有的地方甚至超载300%。例如,伊金霍洛旗,东胜市,达拉特旗和准格尔旗,1990年天然草地超载率为170.6%,其中准格尔旗达331.7%。^[7]由于牲畜头数的不断增加,每头牲畜占有的草场面积逐渐减少,使畜草间的供求关系严重失调,在长期严重过牧条件下,牧草不能正常生长发育,植被没有恢复和生息的时间,久而久之必然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。

3. 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。荒漠化地区甘草、琐阳、肉苁蓉、发菜等易采集、价格高,一些邻近草原地区的农民以挖药材、搂发菜作为脱贫致富的捷径,常年采挖贩卖。名贵中草药之一的苁蓉就寄生在防沙固草的“梭梭”根部。由于滥采滥挖,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。甘草也是一种极其贵重的药材,据说,每挖一株甘草,有5平方米的草地就会受到破坏。而内蒙古每年出产甘草约1000到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。人类对野生动物的过度捕杀也加剧了草原地区的荒漠化进程,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,间接造成草原大面积退化。在80年代中期以后,锡盟草原鼠虫爆发,发生面积达13.3万 km^2 ,造成草场退化面积达4.83万 km^2 ,占草原总面积的24.5%,进入上世纪90年代后,蝗虫大规模发生,虫口密度不断加大,成灾面积逐年扩大。成灾地区牧草被蝗虫啃食一光,地表裸露,造成草场退化沙化加剧。

4. 制度因素

草原产权制度和畜牧业税收制度在草原荒漠化方面造成一定影响。实施草场使用权承包经营以后,由于事实上大部分草场并未分户使用,有的是在组或者浩特内使用。同时,公共草地的产权更是不清楚,加之草场承包期短,牧民缺乏保护草原的责任心和建设草原的自信心。从目前内蒙古草场使用权承包情况看,落实到户基本是清楚的,部分草场围栏,但并不表明草场使用权明确。如,部分贫困牧民,由于缺少资金,无法建立围栏或者只围一小部分。

^[1] 王明玖等编《退耕还草科学与技术》[M],北京,化学工业出版社,2004年版,第7页

^[2] 新吉乐图《生态移民》[M],呼和浩特,内蒙古大学出版社,2005年版。第14页

而一些牧业大户则把自己好的草场围了起来予以保护,并凭借经济实力,扩大畜群,把牲畜赶到邻近无围栏的草场上放牧。围栏外的草场因过度放牧而加速退化。可以说,草场产权不清是草原退化的基础性制度因素。过去实施的按牲畜头数缴纳各种税费的税费制度及相关政策,构成了牧民盲目发展牲畜数量的强大推动力。这种制度给牧民多养牲畜提供了合法性,多养畜,多交税,多贡献,自然就成了先进牧户。但是,这样就使得草场承包户超载的牲畜合法化,而且一些非草场承包户的“黑牲畜”,只要其主人照章纳税,也得到基层政府苏木(乡)的默许和保护。虽然,我国《草原法》以及一些相关法规,对保护草原、实施草畜平衡、控制牲畜头数等,是有规定的。但是由于规定过于宽松,缺乏可操作性,或缺乏有效的实施机制及驱动力,并没有构成保护草原的硬约束。加上在牧区工作干部业绩的考核,实际上存在“以牲畜头数论英雄”的倾向,盲目增长牲畜数量就越加受到鼓励。同时,按牲畜头数征收税费形成一种激励机制。它适应了牧区人口剧增的需要,迎合了牧区干部增收和牧民尽快脱贫致富的心理,于是片面追求经济效益、忽视草原生态功能的短期行为便一发不可收拾,盲目增长牲畜头数,超载过牧,同时为了“增草增富”而盲目开垦草原,开发水资源,种草种料,这些都使草原沙化、退化成为不可避免的趋势。

5. 其他因素

在草原上探矿、开矿、采油、修路等均会造成草地植被大面积破坏,形成退化沙化。据调查,草原上开采 1 km^2 的露天煤炭资源,破坏草地范围是煤田的 3 倍以上。阿尔善油田从勘探到开采近 20 年,已使 1300 公顷草地遭到不同程度的破坏。根据有关资料,铁路施工破坏草地宽度一般为 100m 左右,公路施工破坏宽度为 60m 左右。还有,游牧生活方式转变为定居生活方式,也在一定程度上造成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。

游牧文化和农耕文化的冲突。汉族在这一冲突中立住脚后,以其自身农耕的方式,在草原生态区开垦草原,迫使一部分从事游牧的蒙古族北迁或就地转化为汉族式的农民。这种大量的移民浪潮对草原地区形成了巨大的冲击波。经过数代的开垦,更多的草原被开垦为农田,其固有的生态体系受到严重的破坏。而这种以经营农业的思想来经营草原的方式一直持续到 20 世纪 80 年代。调查表明,内蒙古锡林郭勒盟白音锡勒牧场从 20 世纪 50 年代到 80 年代末,仅明显退化草场就达 20% 以上。可见,从历史上的“移民实边”开垦草原到建国后的“四滥”(滥垦、滥砍、滥牧、滥采)等都对草原生态产生了巨大的影响。

政府治理力度不够也在一定程度上加速了草原荒漠化进程。政府在追求经济效益来制定相关政策的过程中,往往忽略把环境保护纳入政策的视野之中。在片面追求“GDP”和“政绩”的驱动下,很多领导对环境保护问题重视不够,更多的企业领导人在“政绩”上往往只注重经济效益、产值的数字增长,却“吝惜”在环保上进行投资,当经济增长与环境保护发

生矛盾时，往往牺牲环境寻求增长。即使发生了环境破坏问题，用于治理污染、保护生态环境上的投资也非常的低。

三、内蒙古草原荒漠化治理现状

（一）草原荒漠化治理成果

近年来，内蒙古自治区各个草原地区采取多方治理措施，在遏制草原荒漠化方面的治理工作得到一定的成效。

1. 呼伦贝尔草原荒漠化治理情况

呼伦贝尔牧区近年来主要进行防灾基地建设、牧区开发示范工程及农业综合开发草原建设项目等，增加饲草料的有效供给，在一定程度上缓解了草原荒漠化程度。西部大开发实施以来，呼伦贝尔市先后启动了牧草种子繁育基地建设项目、天然草原植被恢复建设与保护项目以及天然草原退牧还草工程等。到06年底，呼伦贝尔的人工草地保有面积138万亩，种植一年生牧草30.24万亩，建设牧草种子基地2.85万亩，青贮玉米80万亩，改良退化沙化草场近千万亩，草原围栏保有面积500万亩，建设以水为中心的配套草库66.11万亩，共新增干草1.8亿公斤。退牧还草工程则达到350万亩，其中季节性休牧310万亩，划区轮牧30万亩。在呼伦贝尔恢复草原建设项目中，以草原保护和合理利用为主，在一定程度上缓解了草原荒漠化进程。

2. 京津风沙源地区防沙治理工作情况

在京津风沙源地区坚持保护优先，积极治理的原则，使得植被得到保护，治理成果得到一定巩固。主要措施有：一是实施禁牧舍饲。在严重退化的草场和重点项目区实行禁牧，在中度退化草场实行季节性休牧，在轻度退化草场实行划区轮牧，在半农半牧区全面实行舍饲。这一措施的推行，使过去草原无主、放牧无界、利用无度的状况得到了好转。二是生态移民。调整人口居住布局，减少直接从事农业、畜牧业生产人口，实施易地扶贫和生态移民工程，采取开发式搬迁方式，发展高效种养殖业，对迁出区进行治理和自然恢复，在迁入区积极培育新的产业依托。近几年移民15万人，保护草场面积近2亿亩。还有就是进一步强化管护机构和队伍建设，防止一切破坏林草植被的行为等。

3. 浑善达克草原治理情况

针对浑善达克草原干旱少雨多风治理难度大的实际情况，当地政府主要将科技支撑贯穿于治理草原全过程，总结为“三结合、三为主”的治理方针，即在建设内容上坚持草、灌、乔相结合，以灌草为主；在建设方式上坚持飞、封、造相结合，以封育保护为主；在具体措施上坚持生物措施、工程措施相结合，以生物措施为主。浑善达克沙地南缘地带在 01 年至 05 年依托沙源治理和退耕还林完成人工造林 1.745 万亩、封山育林 11.7 万亩、黄柳网格沙障 1.019 万亩、飞播造林种草 1.6 万亩。经过集中治理，局部生态得到了很好的恢复。

（二）草原荒漠化治理中存在的问题

总体相比，重点治理地区的草原荒漠化得到了有效的改善，草原覆盖率逐年增加，植被得到保护。但是，全区生态“局部治理，整体恶化”的趋势没有得到改善。按目前治理速度及土地荒漠化速度测算，恢复和治理内蒙古可利用草地面积中退化沙化的草地面积，至少还需要 30 年时间。内蒙古草原生态保护与治理建设工作，任重而道远。

1. 认识不足、管理不当

长期以来，人们对草原荒漠化治理的重要性、迫切性、艰巨性、复杂性和长期性均缺乏足够的认识，措施不到位，治理效果不理想。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，很多地区已开始松懈对草原保护建设工作。实践上，治理速度赶不上沙化速度，局部在改善，整体在恶化，“沙进人退”的局面并没有从根本上得到遏止。投入与实际需要差距极大，投入的钱连挖坑都不够，严重伤害了群众造林的积极性，造林后的抚育和管理没有保证，病虫害严重，造林成果难以巩固。草原的管理机构人员短缺、技术设备落后等也存在众多的问题。在一方面国家在防沙治沙、退牧还草工程项目上投资 70 多亿元，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。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、偷牧等行为环境下，单单依靠政府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。

2. 相关法律法规的负面效应

退耕还林还草政策在内蒙古草原荒漠化的治理中存在的问题。退耕还林政策刚实施时，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。另一方面,树木和草本植物生长地区存在差异,草原地区的草下面覆盖了大量深厚的沙土。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。还有,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,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。有时候会有滥建围栏、滥建固定建筑等问题出现。

在重点治理项目中,实际功效与实际有一定偏差。实施京津风沙源治理项目过程中,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。实施生态移民扶贫迁移等政策措施,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,也降低了农牧民的生产积极性。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。

3. 政府执行存在问题

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,走粗放型经济发展模式,以自然耗竭、生态恶化、环境污染等为代价,出现了人与自然的不和谐状态。破坏人们的生活环境,给人民的身心带来巨大危害。为了治理生态问题,内蒙古设置了相关的职能部门,但是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。同时,就算相关职能部门设立,但是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,也影响到政府执行力度。还有,政府在执行过程中,不能从实际出发,在

推行实施相关政策法规的过程中，一味的追求政绩，忽略该地区的实际状况。虽然积极推行相关政策法规，但是这些措施没有把牧区发展与草原生态治理紧密结合起来，尤其没有深入分析农牧民现实的生活状况和出台这些政策以后他们所面临的诸多困难，其结果是对农村、牧区的生产、生活和社会稳定带来诸多不利影响。

4. 理论很多，应用实践不足

研究论著很多，但以实地考察材料和详细统计数据说明问题的很少。尽管目前提出的治理草原生态退化的主要对策，如退耕还林还草、建立生态保护区、禁牧、围封转移、以草定畜、限制牧区牲畜数量等理论上可行性较高的措施政策，但在实际操作中仍然有新问题出现，目的是解决草原荒漠化相关问题，但有的在实际操作中，忽略政策实施的出发点和落脚点应该是当地农牧民的生产、生活状况，其衡量标准应该是：是否给当地农牧民带来了实惠，实际的提高了他们的生活水平。同时，现在的农村、牧区正处于调整、改革时期，草原治理的政策、措施给广大农牧民带来了许多新情况、新问题。面对这些新情况、新问题有些农牧民不知所措、难以应对，很多地方也不同程度的出现了上有政策，下有对策的局面，国家政策下达到地方后也在不同程度的变形。农村、牧区需要大量地调查研究以及在此基础上的科学分析。只有这样，我们的理论才能跟得上实践的步伐，才能更好地解决实践中提出的现实课题。

四、治理内蒙古草原荒漠化的对策建议

（一）制度政策方面

1. 形成以国家、企业和农户共同投资荒漠化治理的制度

防治荒漠化工程建设是以恢复和改善生态环境为主、结合产业开发建设的综合治理工程。生态工程建设具有社会公益性质，按照国际惯例，应主要依靠国家来办。特别是我国荒漠化地区经济基础薄弱，地方财政普遍困难，贫困人口比重高，群众承受力低，如果地方配套、群众义务投工比例过大，难以充分调动地方政府和群众的积极性，必须建立以国家投入为主的投资机制，把荒漠化治理工程建设纳入国家基本建设计划，立项投资；地方按一定比例配套部分资金，群众投工投劳获得报酬。对于治理工程建设中的产业开发项目，应采用国家贴息贷款方式，鼓励企业参与，多渠道筹集资金。

2. 完善荒漠化管理制度

内蒙古草原生态重建是一项全方位的综合性的系统工程，它的成功完成必须有强有力的法律法规来保障。加强法制建设，依法保护草原生态。过去制定过一些有关生态保护方面的法规，如《森林法》、《草原法》、《水土保持法》和《环境保护法》等等。这些法律法规都是面向全国的一般性规定，考虑地区特点不够，针对性和可操作性不强，也有有法不依、执法不严的现象。在这些法律法规中，虽然有一些涉及保护生态环境的规定，但由于执法主体不一和部门追求的目标不一致，在解决保护生态环境的具体问题时，总是相互扯皮，难以执行。加大现有有关生态建设、环境保护方面的政策、法规的实施力度，重视立法工作。以改善和保护生态环境的基本国策为先导，落实现有法律、政策。认真贯彻执行国家和自治区关于生态建设的方针政策、法律、法规以外，还要根据内蒙古草原生态建设规划实施过程中出现的各种问题急需制定各项政策和法律、法规。加大执法力度，依法行政。生态环境建设的规划管理主体必须按照法律、法规进行监督管理，真正做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

3. 建立政府环境责任追究制

首先，强化政府对草原环保的责任，建立政府环境责任追究制。建立健全地方政府领导的行政责任追究，加大了经济处罚力度。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。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。其次，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。再次，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。最后，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。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. 建立荒漠化治理的激励机制

国家应对荒漠化土地治理与开发给予优惠政策。为了鼓励对荒漠化土地的治理与开发，将中央农、林、牧、水、能源等各产业部门、扶贫、农业综合开发等资金捆在一起，统一使用，以加大治理和开发的力度和规模。鼓励集体、社会团体、个人和外商承包治理和开发荒漠化土地，实行“谁治理、谁开发、谁受益”的政策，50年不变，允许继承、转让、拍卖、

租赁等。还要建立生态效益补偿制度。为了补偿生态公益经营者付出的投入，弥补工程建设经费的不足，合理调节生态公益经营者与社会受益者之间的利益关系，增强全社会的环境意识和责任感，在荒漠化地区应尽快建立生态效益补偿制度。补偿包括三个方面：一是向防治荒漠化工程生态效益的受益单位和个人，按收入的一定比例征收生态效益补偿金；二是使用治理好的荒漠化土地的单位和个人必须缴纳补偿金；三是破坏生态者不仅要支付罚款和负责恢复生态，还要缴纳补偿金。收取的补偿金必须用于防治荒漠化工程建设，不得挪用，以保证工程建设持续、快速、健康地发展。

（二）文化教育方面

1. 加强学习、宣传教育力度，增强全民环境意识

为了保证草原荒漠化治理工作的大力实行，加大宣传教育力度，提高人们的认识。充分利用各种媒体，宣传草原生态退化、荒漠化的实际情况及给人们的生活带来的危机，要求广大生产者和开发者了解环境与生存的关系，以及生态建设的任务和难度，认真学习大力宣传贯彻《草原法》，提高对保护草原重要性的认识。各地要组织草原执法人员认真学习宣传《草原法》、《国务院关于草原保护与建设的若干意见》，要进一步增强责任感和使命感。同时要加大宣传力度，要使《草原法》等法律法规家喻户晓，人人皆知。只有人们认识到破坏草原生态的严重恶果，对维护和改善草原生态的必要性和重要意义有深刻认识，才能全面落实党和政府的有关政策，法律和法规。才能自觉维护草原生态、积极建设草原生态。同时，还要对社会各阶层进行全社会的环境保护和可持续发展教育，以提高民众的环保意识，对农牧民进行生态环境教育，增强全民的环境危机感和环境意识，重建内蒙古草原生态要实现经济社会与生态环境协调发展，加强环境教育，提高全民的环境意识是重建草原生态的一项十分重要的任务，只有民众环境意识提高，对建设草原生态的参与程度越高，建设的行为就越积极。民众有强烈的生态环境危机感、紧迫感、建设草原生态的责任感，才能达到重建草原生态的目的。

2. 重视发展草原文化，提升民族自豪感

对游牧民族来说，草原是他们最基本的生产资料，是他们生存的根本。游牧民族在他们千百年来生产和生活实践中，已经创造和发展了包括渗透于他们自己物质与精神生活的智慧、才华、技能、信仰、习俗、审美，以及传承这些价值的方式、手段在内的适应自己周围环境的文化体系。在蒙古族生态伦理思想中，保护草原还是毁坏草原成为评价一个人高尚于丑恶、好与坏、伟人还是贱民的道德标准。爱惜草原、珍惜生命是蒙古民族生活中的最高美德之一，与自然和谐相处乃至融为一体是该民族的生活准则，蒙古人的生活本身是生态的，

他们是依靠大自然，依赖动植物等生命物质生存、发展的，所以他们保护生态的意识是很强的。珍惜大地、草原、爱惜动、植物的泛伦理主义情怀也是蒙古族伦理思想的核心内容。因此，应以西部大开发战略契机，树立“适应”才是“先进”、“继承”才能“发展”的思想，把适应草原地区的游牧文化作为先进文化建设的核心内容。要重视发展草原游牧文化，充分吸收包括农业文明、工业文明和信息文明在内的人类文明一切优秀成果的开放性体系。在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。

（三）经济方面

1. 产业结构的调整

产业结构调整既是经济发展的需要，又是生态建设的需要。但是，这里讲的结构调整，主要是指为生态建设而进行的产业结构调整。“以牧为主”是草原牧区长期以来所坚持的产业政策的核心，也渐渐地成了人们难以改变的传统思想观念。根据内蒙古 23 个牧区旗的统计分析，牧区现实的三次产业结构基本为：第一产业 45%、第二产业为 35%、第三产业为 20%，且第一产业中畜牧业占 90% 以上。这低于内蒙古全区 1998 年第一产业 29%、第二产业 40%、第三产业 31% 的水平。^[8]改变传统产业结构就是以牧区畜牧业产业化为基础，优化产业结构，实现第一、第二、第三产业紧密衔接、协调发展。以乡镇企业为主体，大力发展第二、第三产业；以市场开拓与科技推广为启动，增加有效供给、推出畅销产品，同时扩大有效需求；以强化基础设施建设和深化改革开放为基础，改善投资环境，吸纳各方投入，增强活力和后劲。当然，对于那些生态极度恶化，丧失生存条件的地区，结合生态建设把牧民及牲畜转移出去，让退化草原尽快得到恢复也是必要的，但是还必须要从当地实际出发，加快建设的步伐，改善生产条件，转变畜牧业传统的经营方式，提高畜牧业的质量效益。总之，产业结构调整、生态建设与经济发展紧密地结合起来，做到相互促进、协调发展，这是内蒙古草原生态重建过程中不可忽视的一个重要战略问题。

2. 草原生物建设

对于中、重度退化的草甸草原的根茎禾草草场主要采取浅耕翻、切根、补播；典型草原主要采取免耕补播，沙地草原主要进行封育、补播；荒漠草原主要进行围封自育，做到围封、施肥、灌溉相结合，实行综合治理。对降水量 > 150mm 的沙漠边缘和沙地进行飞播牧草，建立沙漠绿洲。主要飞播羊柴、沙打旺、柠条、冰草、沙米、沙蒿等，同时采取围封、禁牧、

^[1] 《草原、牧区、游牧文明论集》[C]，内蒙古畜牧业杂志社，2000 年（专刊），85

休牧等措施实行综合治理。包括退耕还草和早做人工草地建设。将已风蚀沙化的耕地和坡耕地退耕还草,建立人工草地。早做人工草地建设重点放在已垦草地以及年降水量 300mm 以上的地区进行,建立以多年生牧草为主,豆科、禾本科牧草混播、草灌结合的人工草地。在草甸草原和典型草原区种植羊草、老芒麦、披碱草、冰草、无芒雀麦、紫花苜蓿、沙打旺、草木樨、羊柴、小叶锦鸡儿等,在荒漠草原区种植以柠条为主,与沙柳、驼绒藜、羊柴、花棒等相结合的灌丛草场。加强畜牧科学研究,培育耐旱、耐寒、耐盐碱的优良牧草品种,依靠科技促进全区草原生态的恢复与发展,在不同的地区,根据不同的地区特点,建立不同品种的牧草种子基地。在生产繁殖国内、区内优良牧草种子的同时,引起国外适宜的优良牧草品种进行扩繁,提高牧草种子质量和供给能力。

3. 科学技术推广

发展草业离不开强有力的科技支撑保障体系。在面对自然灾害,我们要充分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。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。

4. 财政投入

首先,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。在“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。其次,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,在各项治理项目上起到切实有效的领导作用。再次,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。最后,对贫困住户进行有效的管理和投入。辅助“生态移民”政策在有些地区实

施不如意的情况，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。

五、结语

数千年来，北方草原民族以游牧生产方式以及游牧文化保护了内蒙古草原生态。进入 20 世纪中叶后，人们脱离了草原民族游牧文明的呵护，在贫寒的草原区域盲目追求经济利益最大化的行为，最终导致了草原生态的严重破坏。在国家最困难的时候、“文化大革命”期间、在改革开放后还是在高速发展的今天，在更广泛的、更现实的、更可观的、更直接的经济利益面前都变成了“有理由”的开发，成为发展的“必走之路”，草原区域也成了发展的“垫脚石”。过去的半个多世纪里，草原区域为全国经济社会建设和生态安全提供了应有的保障，却把经济贫困和生态恶化留给了自己。今天，草原单一价值的过度追求已经无法完成草原生态恢复、经济发展和社会稳定，必须建立草原生态恢复及区域可持续发展的一整套系统性工程。

本文对内蒙古草原生态退化、荒漠化的原因进行了分析，以便分清主次、找出病因，做到对症下药，并从多个角度提出如何治理草原荒漠化的对策和建议。从建立健全草原相关制度政策，建立政府环境责任追究制，完善生态补偿机制等，建立草原荒漠化治理工程建设，强化宣传教育手段，实现传统单一产业向多产业结构转变，大力推广相关的科学技术应用于水利、种植等建设项目中，合理投入资金等多个角度提出了治理草原荒漠化的对策和建议。相信内蒙古草原生态环境的建设和社会经济发展，在今后必将取得突破性进展，一个人与自然和谐相处、生产发展、生活富裕、生态良好的内蒙古，将为社会主义建设做出更加突出的贡献。

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、马克思 1844 年经济学-哲学手稿, 人民出版社 1979 年版, 第 49 页。
- 2、包庆丰. 内蒙古荒漠化防治政策执行机制研究[D]. 北京:北京林业大学, 2006. 6
- 3、闫天灵. 汉族移民与近代内蒙古社会变迁研究[M]. 北京:民族出版社出版, 2004 年版
- 4、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
- 5、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 2009 年 7 月 4 日电.
- 6、王明玖等编. 退耕还草科学与技术[M], 北京, 化学工业出版社, 2004 年版
- 7、新吉乐图. 生态移民[M], 呼和浩特, 内蒙古大学出版社, 2005 年版
- 8、草原、牧区、游牧文明论集[C], 内蒙古畜牧业杂志社, 2000 年(专刊)
- 9、包玉山. 内蒙古草原畜牧业面临的问题及对策研究[J]. 内蒙古师范大学学报, 2002
- 10、宝桂琴. 关于内蒙古草原畜牧业经济的反思与对策[J]. 内蒙古师范大学学报, 2002. 2
- 11、额尔敦扎布. 草原荒漠化的制度经济学思考[J]. 内蒙古大学学报, 2002. 9
- 12、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.
- 13、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
- 14、陈寿明. 草原文化的生态魂[M]. 北京: 人民出版社, 2007
- 15、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.
- 16、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.
- 17、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
- 18、王宗礼. 中国草原生态保护战略思考[J]. 中国草地, 2005. 4
- 19、包庆丰 张建成. 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
- 20、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
- 21、孟淑红. 杨生. 天莹. 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
- 22、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
- 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、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
- 25、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. 1
- 26、李虹. 我国土地荒漠化防治对策[J]. 农业经济, 2005 . 5
- 27、王云霞. 内蒙古草地退化成因与草原畜牧业可持续发展研究[M]. 内蒙古农业大学. 2004. 5
- 28、王英武, 马晓明. 内蒙古草原生态的现状分析及保护与建设的对策研究[J]. 内蒙古科技与经济. 2007. 131.
- 29、杨汝荣. 我国西部草地退化原因及可持续发展分析[J]. 草业科学. 2002. 2
- 30、包满喜. 内蒙古草原生态重建的哲学思考[M]. 内蒙古师范大学. 2007. 6
- 31、包庆德. 生态哲学视界: 草原生态恢复与重建研究之述评[J]. 内蒙古师范大学学报. 2007. 2
- 32、姚荔青. 中国生态环境问题的政府治理[M]. 兰州大学. 2006. 5
- 33、王望著. 草地植被恢复与重建[M], 北京, 化学工业出版社, 2004
- 34、王忠华、郭元朝. 锡盟草原退化沙化原因分析及其保护利用对策[J], 内蒙古科技与经济, 2002(2)

-
- 35、额尔敦布和等主编. 内蒙古草原荒漠化问题及其防治对策研究[M], 呼和浩特, 内蒙古大学出版社, 2002
 - 36、文明. 内蒙古草原退化的经济根源及对策分析[M]. 内蒙古大学. 2007. 6
 - 37、包玉梅. 内蒙古草原荒漠化成因及政府治理对策分析[M]. 中央民族大学. 2009. 5
 - 38、修长柏. 试论牧区草原畜牧业可持续发展[J]. 农业经济问题, 2002, 7
 - 39、卫智军, 双全. 内蒙古草地生态环境退化现状及治理对策浅议[J]. 内蒙古草业, 2001. 1
 - 40、陈洁, 方炎. 论从传统草原畜牧业到现代畜牧业的转变[J]. 中国软科学, 2003. 6

致 谢

本文是在导师傅锁根副教授的悉心指导下完成的。在论文选题和撰写的整个过程中，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。

我还要感谢金海和教授、丛志杰教授、任维德教授等各位老师在我攻读硕士学位过程中给予的指导和教诲，感谢老师的帮助与支持。真诚的感谢所有学院的老师和同学。

我还要感谢我所在单位的各位领导和同仁，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。

傅锁根