

10126

分类号_____

密级_____

U D C_____

编号_____

论 文 题 目

鄂托克旗政府生态责任研究

院 系: 内蒙古大学 MPA 教育中心

专 业: 公共管理

研究方向: 组织与人力资源

学 号: W1249306

研 究 生: 冬 梅

指导教师: 张 继 如

2015 年 4 月 21 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：陈梅 指导教师签名：张健
日 期：2015.5.20 日 期：2015.5.20

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：陈梅 指导教师签名：张健
日 期：2015.5.20 日 期：2015.5.20

鄂托克旗政府生态责任研究

摘 要

鄂托克旗位于内蒙古自治区鄂尔多斯市西部，全旗东西宽 188 公里，南北长 209 公里，土地总面积 20367.18 平方公里（3055.06 万亩）。其天然草地资源总面积为 2962.36 万亩，占国土总面积的 96.97%，是一个典型的牧业大旗。但由于几个世纪以来的过度放牧、垦荒、以及始于近半个世纪前工业经济的发展等人为因素导致了生态环境的恶化。经济的发展已经使全旗范围内生态功能持续衰退，生态安全受到威胁，水源涵养功能退化，草原防沙治沙功能减弱，沙尘暴危害严重。生态恶化问题已经成长为制约经济发展最大的瓶颈。对此，作为环境保护的管理者和领导者，鄂托克旗政府必须完善其生态职责，遏制鄂托克草原荒漠化发展势头，保护好草原这个生态屏障。

本文阐述了地方政府生态责任的涵义及其意义，介绍了鄂托克旗政府在履行生态责任现状，并发现存在的问题，对原因进行分析，在此基础上，借鉴国内外先进经验，提出了鄂托克旗履行生态责任方面的建议。这对政府今后正确认识和应对生态环境的保护问题具有积极的指导意义。

关键词：鄂托克旗，地方政府，生态责任，环境保护

RESEARCH ON GOVERNMENT'S ECO-ACCOUNTABILITY IN OTOG BANNER

ABSTRACT

Located in the western part of Ordos city of the Inner Mongolia Autonomous Region, Otog Banner, with width of 188 kilometers east-west, 209 kilometers long from north to south, owns the total land area of 20367.18 square kilometers (30550600 acres). Its total area of the natural grassland resource is 29623600 acres, and the total land area of 96.97%, is a typical banner of animal husbandry. Due to centuries of overgrazing, reclamation, and industrial economy development which started nearly half a century ago, the ecological environment of Otog Banner is now in growing deterioration. The development of economy has made the whole range of ecological function of Otog banner continue to decline, its ecological security threatened, water conservation and desertification control function of grassland degraded, and sandstorm raged. The deterioration of ecological environment has become the biggest bottleneck restricting economic development. In this regard, as the managers and leaders on environmental protection, the government of Otog Banner must improve its ecological functions, curb the momentum of development on grassland desertification, and protect the ecological barrier-grassland.

In this paper, the author elaborates the meaning and significance of local government's eco-accountability, introduces the status of the performance on eco-accountability of the government of Otog banner, finds the problems and

analyzes the reasons during the performance of the local government's eco-accountability, on the basis of which, learn some advanced experience from the domestic and foreign, then puts forward suggestions to fulfill the eco-accountability of the government of Otog banner. This will take a positive significance for the government to correctly understand and deal with the problems of protection of the ecological environment in the future.

KEYWORDS: Otog banner , local government, eco-accountability , environmental protection

目 录

引 言	1
（一）选题的理由及意义	1
（二）国内外研究现状	1
1.国外研究状况	1
2.国内研究状况	2
（三）研究的内容与方法	3
1. 研究内容	3
2. 研究方法	3
（四）创新与不足	4
1. 创新之处	4
2. 不足之处	4
一、 地方政府生态责任概述	5
（一）地方政府生态责任涵义	5
1.地方政府	5
2.政府生态责任	5
（二）地方政府生态责任的内容	6
1.地方政府生态责任的组成要素	6
2. 地方政府履行生态责任的意义	8
二、鄂托克旗政府生态责任的现状与问题	9
（一）鄂托克旗政府生态责任现状	9
1. 鄂托克旗经济发展概况	9
2. 鄂托克旗生态环境质量现状	10
3.鄂托克旗政府在生态环境保护方面取得的进展	11
（二）鄂托克旗政府生态责任履行中存在的问题	13
1. 鄂托克旗政府在生态责任履行过程中的主体缺位	13
2. 有针对性的地方生态保护法律、制度不健全	13

3. 环境监管不力，环境执法效率不高.....	14
4. 部门联动积极性不够.....	15
5. 环保宣传教育不到位，公众参与环境保护的积极性不高.....	15
三、鄂托克旗政府生态责任履行存在问题的原因分析.....	16
（一）鄂托克旗政府官员生态责任意识的缺失.....	16
（二）生态管理制度的缺陷.....	16
1. 现行行政管理体制的制约.....	16
2. 法律体系的不完善.....	17
（三）环保宣传教育工作缺失及公众参与通道不畅.....	18
四、国内外政府生态责任先进经验.....	20
（一）国外政府生态责任先进实践经验.....	20
1. 新加坡重视生态教育的实践经验.....	20
2. 日本经验.....	20
3. 澳大利亚、新西兰草原生态保护实践经验.....	21
（二）国内其他地方政府生态责任先进经验.....	21
1. 宜兴-环太湖流域的生态保护市场化之路.....	21
2. 宁夏天然草原禁牧封育政策及相关配套制度制定及落实.....	22
五、实现鄂托克旗政府生态责任的建议.....	23
（一）强化鄂托克旗政府生态责任理念，树立长期绿色政绩观.....	23
（二）严格落实新的环保法，明确各级生态责任.....	24
（三）加强环境保护宣传教育 提升公众参与水平.....	24
（四）完善生态保护方面相关法律，加大环保执法力度.....	25
1. 环保部门要完善充实环境执法的各项规章制度.....	26
2. 探索并开展跨行政区域的生态治理合作制度.....	26
3. 提高环境执法人员素质，完善执法手段.....	26
（五）发挥政策导向作用，引进高新技术进行产业结构调整.....	27
（六）加大生态补偿资金投入力度，大力开展生态治理项目.....	27
结 语.....	29
参 考 文 献.....	30
致 谢.....	32

引言

（一）选题的理由及意义

鄂托克旗位于内蒙古自治区西南部，由于其草原面积广阔，矿产资源丰富，是一个以畜牧业为基础、工业占主导的多元产业集中区。鄂托克旗矿产资源富集，探明矿产资源 48 种，煤炭储量 29.6 亿吨，天然气储量 2000 多亿立方米，石灰石、石膏、铁矿、硅石等资源品位较高，储量丰富。¹在鄂托克旗发展生产、提高经济水平的同时，这里的生态环境因被过度开采发掘而导致了各种环境问题，如草原草地退化、沙化、荒漠化以及盐碱化，使原本的生态脆弱区更加不负重荷，生态环境遭遇严重危机。

鄂托克旗突出的生态环境问题为草地、草原荒漠化、沙化严重。造成这些问题的主因是人为因素、人类生产活动。而由于人口众多，人类的生产生活活动过于频繁无序开矿垦荒等等，表明政府在生态监管方面把关不严，生态保护意识不强，力度不够等等，说明了当地政府在生态恶化方面是最重要的主力。鄂托克旗近年来经济发展迅猛，但生态环境已不堪重负。因此，通过研究鄂托克旗地方政府生态责任，指出不到位之处，再用针对性的政策、建议等来平衡该地生态环境保护与经济发展，已经到了非常必要的阶段。本文通过分析鄂托克旗生态环境现状及恶化的原因，以及鄂托克旗政府在生态责任方面做得不到位的地方，试着提出一些政府生态责任方面的建议，以期更好的保护鄂托克旗生态环境，并助力经济转型成功。

（二）国内外研究现状

1. 国外的研究状况

现如今国内外关于政府生态责任的研究已经逐步实现了理论化和系统化，而随着生态文明概念的兴起以及生态意识的崛起，有关政府生态责任的研究也日趋增多。

由于西方发展进程较我国更为成熟，在发展过程中比我国更早的遇到了各类的生态环境

¹ 源自鄂托克旗旗情。

破坏、危机问题。曾经有段时间,西方国家生态环境问题日益凸显。1962年,莱切尔·卡逊(Rachel Carson)的《寂静的春天》一书标志着环境保护运动拉开了大幕。1968年,哈丁(Gareth Hardin)在其著作《公地悲剧》中提到,公地作为一项资源或财产有许多拥有者,每个人都有使用权,但没人有权阻止其他人的使用,因而造成每个人都倾向于过度使用,从而造成资源的枯竭。揭示了公共物品因产权难以界定而被竞争性的过度侵占或使用是必然的结果。1972年,罗马俱乐部的一篇《增长的极限》的报告中指出,工业化与人口的持续增长必会给环境带来巨大压力,因此应该进行跨国、跨地区间的系统合作。关于生态环境保护方面,最重要的会议非联合国在1992年巴西里约热内卢召开的环境和发展大会莫属了,会议通过了《里约宣言》和《21世纪议程》,“环境与发展”从此成为世界生态环境保护工作的主题,可循环发展理念得到世界范围内的普遍认可。各国的地方政府从此开始建立环境保护监理机构,统筹和协调各国有关保护环境的方针、政策、规划等。关于草原生态方面的研究,史尼斯(David Sneath)在其著作《变迁中的内蒙古:蒙古族牧业社会与中国政府》(2000)中,用马克思主义的结构视角分析了内蒙古从解放前的游牧生活方式,到社会主义转型期的逐渐定居方式,到文化大革命的动荡时期,再到牧业改革为划区轮牧的巨大生产生活方式的变革,他指出地方政府官员政治权力关系和运作对地方各种政策规则的制定和实施所产生的影响,强调了政治权力关系和运作是研究生态、文化、社会变化中必须考察的重要方面。由此可见,由于国外研究的环境保护虽然更早,但对生态责任研究更倾向于寻找政府责任、生态问题方面的理论支撑,不太重视基本原理,范畴和科学体系的探讨。

2.国内的研究状况

深入研究政府生态责任,就需要研究地方政府生态责任,因为地方政府是中央政府环境职能履职者。但是有关地方政府生态责任的研究却刚刚发展起来,还不成熟,研究成果还较零散,理论实践性和可操作性不强。因此,地方政府生态环境治理也是生态文明建设关键,本文立足于探索在人与自然可持续发展,系统性、整体性研究以鄂托克政府为例的地方政府在生态文明建设中生态环境治理政策、管理机制和政府责任等。这对促进我国地方环境治理和构建环境友好型社会都具有较强的理论和实践意义。

国内学者关于生态文明的思考自古以来便存在,我国春秋战国时期,孔子及老子的主张为人与自然和谐相处。我国民族地区的环境保护更是自古以来被当地少数民族小心翼翼完整保护。在保护草原方面,由于古代蒙古族信仰萨满教,该教认为天地万物都有灵魂,敬仰“长生天”,使得蒙古族自古以来将宗教、生态保护理念同关于生态的法规法典完美的结合起来,

对大自然、野生动植物保护有加。如元代成吉思汗时期的“大扎撒”、北元时期的《阿勒坦汗法典》、以及清朝时期的蒙古族草原保护法《蒙古-卫拉特法典》中都详细、严格地规定了对草原生态环境的保护条款，如禁止对草原围垦、杜绝火灾、禁止杀害特定区域的野生动物等等。在我国经济发展过程中，对于政府生态责任的研究属于新兴研究领域。从 20 世纪 90 年代开始，在近二十年的时间里，我国学者们从多角度出发，对比西方责任政府理论以及环境理论，对政府责任、生态文明等内容进行了深入探讨研究，成果显著。张贤明（2000）认为政府生态责任是指政府对自然的责任，并指出政府生态责任包含四个层次，即政府的生态管理、生态服务、生态协调以及生态治理责任。2005 年，以李良美为代表的一些学者，将生态文明定位为在生态自然平衡的基础上，以人类才智和信息资源使经济社会和生态环境全球协调发展的文明。2008 年，周庆行等学者在《生态责任-政府责任的新思考》中，详尽阐述了政府生态责任的兴起。

自 2015 年 1 月 1 日起，我国开始实施新《环境保护法》，这部新法的出台是我国各类环境保护研究人员对旧环保法的补充，更新，将极大的促使我国各地方政府对本行政区域的环境容量、质量积极负责，对生态环境的保护上负起应有的责任。

（三）研究的内容与方法

1. 研究内容

本文研究包括六个部分。第一部分引言中主要说明论文选题理由及意义，并通过国内外相研究现状，说明研究地方政府生态责任的意义，同时说明本文的创新和不足之处；第二部分地方政府生态责任概述中主要引出了地方政府生态责任的涵义和内容；第三部分发现并指出了鄂托克旗政府生态责任的现状与存在问题；第四部分对鄂托克旗政府在生态责任履行存在问题的原因进行了分析；第五部分借鉴学习国内外地方政府生态责任履职的先进经验；第六部分为实现鄂托克旗政府生态责任的建议。最后的结论部分对全文内容进行一个综合性的概括。

2. 研究方法

本文主要使用查看文献资料，书籍、网络数据及相关资料等为主要手段的资料收集法来

了解各地方政府生态责任方面存在的问题及对策，并对本文予以指导；通过案例分析法，融合笔者的工作经历及生活见闻对鄂托克旗发展中存在的一些典型生态环境问题案例来对政府生态责任角度出发分析其成因，借鉴其他政府的实践探索提出一些有针对性的建议。

（四）创新与不足

1. 创新之处

本文选取的研究对象不算新颖，国内外已有对地方政府以及生态责任宏观方面的研究。但在微观层面的上的、具体针对某一旗、县的政府生态责任研究尚未有人做过相关系统研究，本文借鄂托克旗地方政府的生态责任研究，希望可以在地方政府的生态责任研究的微观及多元化方面起到一定的补充、完善和借鉴作用。

2. 不足之处

本人因理论功底和水平不高，实践经验也不丰富，无法借鄂托克旗这一地方政府的生态责任研究对我国生态文明建设中地方政府生态环境治理进行全面、系统、深入的研究整理，而且所探讨的体制和模式也较为浅显，还需要在今后的研究和实践中进一步挖掘和深化。

一、 地方政府生态责任概述

（一）地方政府生态责任涵义

人类生存环境受到严重污染，已经到了威胁人类自身健康的恶化程度。面对这种局势，要有新要求，政府应该承担起新的责任形态，履行好生态责任，满足人民日益增长的对良好生态环境需求，也是保障人民身体健康的必要之举。

1. 地方政府

对于地方政府的理解，一般来讲，地方政府就是中央政府（国务院）在各个地方设置的办事、履职机构。地方政府有其管辖范围和区域，对该行政区域的文化、经济、社会发展负责。我国学者陈广胜在他的著作《走向善治》中提到，现代地方政府的本质特征，是以服务为宗旨，公平为核心，民主为基础，法制为保证。传统的地方政府被认为是以牟利为主、大包大揽型、权力无限膨胀的政府。因此传统的地方政府在任期内希望引领经济发展做出政绩。这就导致地方政府不能平衡好各种长远利益及短期利益关系，忽略环境而注重经济发展等等短视及盲目的行为。而随着时代进步，生产发展，人民的需求也在变化，传统地方政府的服务能力已不能满足今天我国发展的现状。现代地方政府应运而生，从出发点上，要求地方政府应该以人为本位而不是经济效益；从能力范围上，要求地方政府从“全能超人”退回“有所为有所不为”的状态，并且要求其做好该做的，放开不该管的；从权责范围上，要求地方政府压缩权力，并且负好该负的责任；从程序运行上，要求政府从“暗箱操作”转向“阳光政府”，公开一切运行程序、规章制度以及机构设置等信息；从政府官员执法程序方面，要求其更加廉洁奉公，秉公执法。

2. 政府生态责任

在工业化进程的影响下，生态环境破坏愈演愈烈，全球能源、资源开始短缺，对生态环境进行保护的呼声越来越高，政府应在环境资源问题成为经济发展瓶颈的当前，强化履行生

态责任，积极将生态责任融入到环境保护中。越来越多的学者将目光又政府责任转向政府生态责任，纵观各个发达国家的发展历程，在一段时间内，为了发展经济，都存在或主观或客观的忽略环境问题，导致了生态环境的恶化，最后又需要政府担起责任，对生态环境负起责任，责任萌生、发展的必然性。我国学者张贤明（2000）认为，政府生态责任指的是政府对自然环境的责任，其包含四个层次，及政府的生态管理、生态服务、生态协调及生态治理责任。

党的十七大将生态文明建设融入到了“五位一体”建设中，生态文明建设概念自此被正式提出。生态文明要求人类自身对自然环境的主观关爱及保护，并在经济发展的同时协调同生态环境之间的关系。在生态文明提出之后，政府生态责任开始渐渐兴起，对政府在片面追求经济效益而忽略生态责任方面缺位的原因也渐渐明晰：主要由于政府官员生态意识淡薄，而导致的责任主体缺位，相关法律及约束机制松散，以及没有相关的生态责任考核机制等等。因此，政府生态责任，应被认为政府作为公共管理部门，由于其具有公共性的特点，就更有义务，在科学发展观的指导下，通过经济，行政，教育，法律等手段，来统筹协调、积极承担生态责任，从而满足可持续发展的需要。党的十八大提出了全面建成小康社会和生态责任两个概念。习近平总书记指出，“小康全面不全面，生态环境是关键”。而要全面建成小康社会，地方政府必须承担其生态责任，使生态环境得到改善，资源利用率得到提高，人与自然关系和谐，才能推动整个地方社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。从而实现生态效益、全面建成小康社会。

（二）地方政府生态责任的内容

1. 地方政府生态责任的组成要素

弄清楚地方政府的生态责任到底是什么对于地方政府更好地履行生态责任有至关重要的意义。由于地方政府的生态责任从不同角度看，分为许多不同的层面，本文主要从治理层面看待政府生态责任问题，即政府对自然环境的责任。因此，它包含四个部分：

（1）地方政府的生态管理责任

政府生态管理责任即生态行政管理，涉及政府公共管理的全域、全程和全部思维模式，

是整个行政管理系统和所有环节的亲生态化。就政府与公民的关系而言，政府行政管理体制改革的方向是建设服务型政府；就人类与自然的关系而言，改革的方向是建设生态型政府。生态型政府，即构建符合生态规律的行政管理体制、机制、法治、职能和管理方式，这是当务之急。政府生态管理的核心问题，是政府职能配置要实现全面、准确、科学的制度性安排。地方政府的生态管理责任则在此基础上具体细化地要求各级政府履行相应的管理、因地制宜地制定相关生态管理制度，为地方公民和企业等规划及制定好生态机制，以管养性，用制约公民、企业的生态方面的行为来使全社会养成良好的生态习惯。

（2）地方政府生态服务责任

日益恶化的生态环境和愈演愈烈的生态危机要求政府树立为生态环境服务的观念。政府生态服务责任，要求政府尊重社会发展要求，坚持科学发展观，构建生态文明，承担改善环境的公共责任。各级政府应发挥主导和主体作用，落实推进生态文明建设提供制度基础、社会基础以及相应的设施和政治保障，把生态文明建设的绩效纳入各级党委、政府及领导干部的政绩考核体系，建立健全监督制约机制。

（3）地方政府生态协调责任

在治理生态的过程中，中央与地方政府间的利益冲突，给有效的生态治理造成了阻力。现阶段，地方政府应从利益兼顾和互动的角度，服从中央做出的各项统筹协调的决定，并积极扮演好自身角色，在生态治理中与中央达成协作，并取得各自的最大收益。协调生态方面的利益是各级政府需要学习的一门复杂功课，这考验了各地方政府官员平衡协调能力，要求政府官员真正将生态文明建设融入到经济建设及政治、文化、社会建设的各个层面上来，避免出现盲目追求 GDP 而浪费资源、破坏生态环境的现象。

（4）地方政府生态治理责任

我国政府的基本职能有经济调节职能、市场监管职能、社会管理职能和公共服务职能这四项职能。而政府的生态职能是这四项职能在生态方面的强化和综合。要强化地方政府的生态治理责任，第一，要强化生态意识，以可持续发展观为理念，引导政府本身的政策优选，即选择最环境友好型方案、理念政策，使环境与经济发展达到最佳平衡点；第二，要配置好政府的生态管理权限，建设具备高度行政公信力和权威性并能发挥综合协调职能的生态管理机构，并加大对专业生态管理人员的培训力度；第三，推进管理方式转变，将“全能型政府”加快进度向“有限型政府”的转变，做好简政放权工作，管好该管的，做好职责范围内的生态服务，将不该管、管不好的一部分生态事务推向企业、社会，例如将环境监理等可以发挥生态企业、NGO 组织及公众的生态治理功能放还社会。

2. 地方政府履行生态责任的意义

近年来，为了更好地刺激地方经济，中央政府加大简政放权的力度来提高地方政府的积极，地方政府由此拥有了较大的经济甚至立法上的自主权。但是，该做法也使得地方政府对经济利益的过于片面追求，导致对生态环境的忽略、短视、盲目行为。对中央的协调统筹有些地方政府甚至在与中央利益并不完全统一的情况下，“上有对策，下有对策”地选择执法，选择性地执行对地方有利的政策。地方政府的这种权利运用长此以往必然强烈地影响当地生态环境甚至是当地人民的健康状况。因此，生态环境形势的严峻性及公众对生态环境的迫切要求，决定了地方政府在履行生态责任的重要性。作为当地公共权力的掌握者与社会公共的服务者，地方政府拥有社会财富转移分配的权力，可以通过经济的再分配手段，限制社会企业主体的环境不经济，以实现生态责任的提升。要扭转政府履行生态责任不到位的现状，实现全面建成小康社会的目标，必须强化地方政府生态责任意识，督促地方政府落实环保责任。

二、鄂托克旗政府生态责任的现状与问题

（一）鄂托克旗政府生态责任现状

鄂托克旗草原广阔，但生态环境脆弱，该地过去是古地中海的残骸，由于印度板块撞击欧亚大陆，造成地中海抬升，造成该地地层松散，地表土层薄弱，薄土下就是沙子与松散物质；气候恶劣，因处在温室效应的敏感带，气候变化对这里影响巨大，春季多风干燥，三级以上风力就可以引起沙尘暴天气。以上种种现象即是鄂托克旗现状也是鄂托克草原生态遭受破坏以后的真实写照。在西部大开发以及我国经济改革深化的浪潮中，由于该地政府为了取得最大化经济效益，抓住机会引项目，招投资，经济建设取得了巨大成就，创造和积累了巨大的物质财富。而这样的经济发展却是以牺牲天然的生态环境为代价的。西北部民族地区的生态环境是我国的天然绿色屏障，因此对像鄂托克旗这样民族地区的生态环境的保护显得极为重要。自然生态系统中的草原、森林、湿地、河流和湖泊等都具有净化空气、改善气候、防风固沙、保持水土、增加及涵养地下水水量等功能。而生态文明建设的关键就在于政府生态环境治理,本文在人与自然可持续发展的探索基础上,系统性、整体性的研究鄂托克旗政府在生态文明建设中生态环境治理政策、管理机制和政府责任等。

1. 鄂托克旗经济发展概况

鄂托克旗辖6个苏木镇、两个自治区重点工业园区、两个国家级自然保护区，总人口16万人，是一个以蒙古族为主体、汉族占多数的少数民族聚居区，同时是一个以畜牧业为基础、工业占主导的多元产业集中区。境内有西鄂尔多斯自然保护区内四合木、半日花等珍稀植物，恐龙遗迹保护区，草原、沙漠、温泉、鄂尔多斯第一高峰乌仁都西峰等丰富的自然资源。鄂托克旗境内有已探明矿产资源48种，煤炭储量29.6亿吨，天然气储量2000多亿立方米，石灰石、石膏、铁矿、硅石等资源品位较高，储量丰富。近年来，鄂托克旗在抓项目推进、城镇建设、城乡统筹、民生改善方面大力下工夫，经济发展迅速。2014年鄂托克旗实现地区

生产总值 459.4 亿元，增长 10.1%；规模以上工业增加值 234.9 亿元，增长 13.2%；固定资产投资 360.1 亿元，增长 17.3%；公共财政预算收入 33 亿元，增长 21.6%；社会消费品零售总额 36 亿元，增长 12.8%。实施亿元以上重大项目 21 个，鄂绒大化肥、双欣活性炭、蒙西氧化铝、中谷 PVC 等 10 个项目完成建设或投产达效，鄂绒、君正、双欣三个电力机组项目列入国家火电计划。推进煤炭、电力、化工、冶金产业互为支撑、互动发展，焦炭、电石、PVA 等十类工业产品产量稳中有增，规模以上工业用电量 164.6 亿度，增长 22.2%。落实电价补贴、园区建设等扶持资金 4.5 亿元，鄂绒、双欣、星光等 8 家企业进入自治区百强民营企业行列，棋盘井、蒙西园区销售收入分别突破 500 亿元和 200 亿元。²

2. 鄂托克旗生态环境质量现状

鄂托克旗处于我国北方农牧交错生态脆弱区和西北荒漠绿洲交接生态脆弱区的交接带。重要生态系统类型包括：典型草原、荒漠草原、疏林沙地、荒漠灌丛以及珍稀、濒危物种栖息地等。

鄂托克旗是历史悠久的畜牧业大旗，曾经是水草丰美的游牧聚集地。解放后，游牧开始渐渐退出历史舞台，再加上“大跃进”以及“文化大革命”等政策方针的失误，草场退化以及沙化现象愈演愈烈，有的地方甚至出现了人进沙退的局面。鄂托克自然条件开始恶劣，境内十年九旱，年降水量仅有 150-300 毫米，成为我国农牧交错带中典型的生态脆弱区。但加剧鄂托克旗生态环境破坏的元凶，当属矿山资源开发。鄂托克旗矿产资源富集，煤炭、天然气、石膏储量占居全国前列，储量丰富。鄂托克工业经济的发展崛起完全依靠资源的粗放式开发，而资源开发本身对生态环境破坏就在所难免。而如今鄂托克地区的生态环境不容乐观，截止 2014 年底鄂托克旗各类荒漠草原面积共计 2721.23 万亩，占草原总面积 91.86%；境内有湖泊 25 个，均属内陆湖泊，干枯年湖面缩小，有些甚至干枯，湖水盐渍化程度较高，在农田、牧场灌溉方面基本没有使用价值；农业用水浪费严重：全旗总用水量 18248.3 万立方米（地表水为 3019.1 万立方米，地下水为 151229.2 万立方米）。其中：农业用水量为 15666.7 万立方米，占总用水量的 85.85%；工业用水量为 1917.6 万立方米，占总用水量的 10.51%；居民生活用水量为 307.9 万立方米，占总用水量的 1.69%；生态用水为 269.6 万立方米，占总用水量的 1.48%；建筑用水 86.5 万立方米，占总用水量的 0.47%。农业：工业：其它用水的结构比例为 85.85：10.51：3.64。³以草原荒漠化为首的突出生态问题的抬头早已为鄂托克草

² 源自鄂托克旗旗情

³ 源自鄂托克旗旗情

原拉响了警报。

3.鄂托克旗政府在生态环境保护方面取得的进展

（1）重拳出击资源富集开采区环境整治

鄂托克旗自 2011 年起启动实施“蓝天白云”行动，大力整治棋盘井矿区环境污染，整顿整合和依法关闭小煤炭、小焦化、小白灰、小石料、小炼铁企业。几年来，共投资 20 多亿元，淘汰落后产能 2500 万吨、取缔污染企业 500 多家。

2014 年，为保障 APEC 会议期间空气质量，鄂托克旗又开展了“爱我家园”环境整治行动，成立八个工作组开展环境治理工作。在“蓝天白云”行动的基础上，加大力度，对影响重点区域大气环境质量的棋盘井地区 15 家 180 孔白灰窑、76 家石料企业、17 家铁矿开采企业予以全面停产。2014 年，鄂绒、星光等企业的除尘、脱硫改造工程按期完工，削减二氧化硫 1.6 万吨、氮氧化物 1.4 万吨，单位生产总值能耗下降 3.5%。

（2）生态建设投入力度逐年加大

生态环境状况已从“整体恶化、局部治理”转向“整体控制、全面好转”。鄂托克旗草原生态脆弱，气候恶劣，鄂托克旗人民政府针对本旗实际，实施开展了农牧业生产布局、人口布局、生产方式、种养结构、生态建设、资金使用“六大调整”，在全区率先推行禁牧、休牧、轮牧、防沙治沙、退耕还林、退耕还草政策。严格落实禁休牧、草畜平衡政策，制定出台《草原保护建设利用总体规划》、《规范人工草地建设意见》和《生态建设奖励办法》，完成各类生态项目 32.7 万亩。同时，切实加大生物多样性保护力度，加强了重点流域水土流失治理。通过一系列卓有成效的措施，鄂托克旗生态环境状况得到缓解等级为良，属于植被覆盖度较高，生物多样性较为丰富。全面推进“美丽乡村”建设和“乡风文明大行动”，大力实施林业重点工程，建立绿色生态保卫，大力开展环境卫生整治，构筑了天蓝草绿、文明有序、干净整洁的亮丽风景线。农牧区方面，近年来，鄂托克旗政府大力发展特色生态牧业，坚持把“三农三牧”工作作为基础工作抓好抓实，高度重视强农惠农政策的落实，高度重视农牧业生产条件的改善，高度重视农牧民收入的增加，推动“三农”工作迈上了新的台阶。

（3）保护水资源方面取得长足进步

立足鄂托克旗十年九旱、干旱缺水的旗情，鄂托克旗大力开展城乡水源地保护工作，乌兰镇集中式饮用水源地环境保护状况走在了全市乃至全区前列，为了确保鄂旗乌兰镇居民饮水安全，2011 年以来，鄂旗人民政府多措并举开展了大量水源地保护工作。划定了乌兰镇集中式饮用水源地保护区为水源地一级保护区，设置了高 1.7 米隔离防护栏 1200 米对其围封，

投资 1.6 万元规范设立了水源保护区界标 16 个、道路警示牌 4 个及宣传牌 4 个；并在每个水源井口安装了视频防盗设施；由鄂旗环境监测站按季度开展饮用水源地水质监测，及时掌握水源地水质状况；开展水源地风险源排查并规范建立了饮用水源风险源名录和水源地环境管理档案。

大力建设鄂托克旗城镇基础设施建设，建设乌兰镇及蒙西、棋盘井工业园区污水处理厂 3 座、并配套中水工程，做到污水处理厂运行、监管常态化。棋盘井、蒙西工业园区相继开展引黄工程，疏干水综合利用，污水、高盐水处理，中水回用工程。其中，2013 年 11 月 15 日，列入国家重点流域水污染防治“十二五”规划项目之一的鄂托克旗鄂托克经济开发区中水回用工程顺利通过了环保验收。

（4）促进资源减量化、能源清洁化、提升再利用水平

鄂托克旗政府大力推行清洁生产，促进循环经济发展，从源头上减少污染物排放。引导企业和园区走清洁生产之路、推行循环经济发展模式。工业园区利用煤化工、硅化工、氯碱化工以及天然气化工等四条产业链中产生的废物来制砖和水泥生产、废水经过污水处理厂的分解后，高盐水用来熄焦、炼焦，清洁水用于园区绿化，从而实现水的循环利用。园区四条产业链在园区各企业内部、企业之间、社会层面进行循环，围绕吃干榨尽的原则，不断延长产业链，使有限的资源得到有效合理利用，实现节能减排和环境保护的双赢局面。国内最大的硅电联产项目—鄂尔多斯集团年产 100 万吨铁合金生产项目、世界一次性建设规模最大、投资最少、建设速度最快的天然气大化肥项目—鄂尔多斯集团年产 104 万吨尿素项目均坐落于棋盘井工业园区；国内首条利用粉煤灰提取氧化铝生产线—蒙西集团 40 万吨/年煤灰提取氧化铝项目、鄂尔多斯首个钢铁项目—德晟 300 万吨金属制品项目、国内第一条余热和废气综合利用到轻（纳米）钙粉生产线—隆盛 35 万吨轻质碳酸钙项目安家蒙西工业园区。2014 年，棋盘井工业园区被列为首批国家低碳产业园区试点园区、微电网工程列为全区改革试点，蒙西园区被评为国家级循环经济园区和生态工业园区。

（5）积极开展生态补偿工作

鄂托克旗根据《内蒙古自治区草原管理条例》以及《鄂尔多斯市天然气管理办法》对依法征收或者征用草原的，支付草原补偿费、安置补助费和附着物补偿费以及天然气征地补偿工作，兑付征地补偿款，切实保障农牧民合法权益。2014 年全旗涉及天然气征地工作的 4 个苏木镇 18 个嘎查村的征地补偿款已基本发放到位。在实际工作中，强调以“五个统一”进一步规范天然气征地补偿工作。一是统一执行征地补偿标准。征地补偿严格执行内蒙古自治区人民政府公布的征地区片补偿标准，地上附着物一律参照评估结果给予补偿。二是统一集中

办理补偿材料。根据农村牧区农牧民居住分散、相邻较远的实际，统一集中办理相关手续材料，方便农牧民一次性办理完毕。三是统一公示补偿名单和补偿费。为保证补偿标准公开、公平，该局在显眼位置统一公示涉及补偿的牧民名单和补偿金额，确保补偿工作阳光透明。四是统一征地补偿费用发放渠道，保证补偿款足额、按时发放到牧户手中。五是统一征地实施主体。统一由征地办全程负责实施此项工作，避免因多头征地引发的征地秩序混乱。

（二）鄂托克旗政府生态责任履行中存在的问题

1. 鄂托克旗政府在生态责任履行过程中的主体缺位

由于我国处于社会主义初级阶段的基本国情不变，长久以来一直以经济建设为中心立为我国发展策略，使很多地方政府在采取发展模式时往往只讲经济效益最大化，而且相应的政绩考核也是维地方政府的 GDP 指标。这些导致了我国各地方政府生态责任出现主体缺位现象。对于鄂托克旗政府来说，其生态责任履职的主体缺位表现在：第一，以前对政府的政绩考核不科学，维 GDP 指标现象普遍，很少把生态环境加入考核标准。第二，为增加地方经济收入，以往对高污染、高排放、高能耗等“三高”企业的准入门槛太低，使“三高”聚集地区污染严重，超标排放普遍。例如棋盘井矿区由于常年的超环境容量的矿山开采，使该地逐渐成为以“浓烟滚滚遮天蔽日”常态的重污染地区。

作为民族地区生态脆弱区生态环境的监管方，虽然制定和实施地区环境政策是鄂托克旗政府的主要责任，但当生态问题出现后，没有做好相关利益主体的协调与处理。

2. 有针对性的地方生态保护法律、制度不健全

目前为止，我国还未出台全面综合的针对生态保护的法律，鄂托克旗在生态环境保护方面，虽制定出台了《草原保护建设利用总体规划》、《规范人工草地建设意见》和《生态建设奖励办法》，但在以往矿区、天然气开发开采区等生态环境遭到严重破坏的地区，还没有出台总体的生态恢复治理办法及法律以及补偿标准时，致使企业在开采完毕制定生态恢复治理方案方面、天然气开采过程中补偿农牧民方面混乱无序，并且加大了地企矛盾。但在企业开采资源的过程中并无专业、规范的法律、制度来约束企业低下的开采生产方式减轻对生态环境的破坏。

其次，许多企业会专门钻空子，把厂房车间建在行政区域交叉带，例如鄂托克旗一家煤矿设在鄂托克旗和乌海的交界处，而鄂托克旗和乌海市受到地域限制以及处于地方保护主义的考虑，很少重视对跨界生态环境保护，加之两地环境保护规划、管理政策等标准都不统一，更是加大了环境监管和执法的难度。

3. 环境监管不力，环境执法效率不高.

（1）环境保护法制观念和环境保护意识淡薄造成执法困难

在新《环境保护法》出台之前，我国环境立法公众参与环保途径少、权力义务不明晰，民间环保组织更是少的可怜。在处于西部地区的鄂托克旗更是闻所未闻，民间参与环保组织的意识弱。利用问卷的形式，笔者专门做过一个调查，调查结果显示，只有 34% 的人们在购物时考虑到环保因素，47% 的人们愿意积极参与环境保护工作，而有 21% 的人们认为环境保护工作那是政府的事情，与自己关系不大。当真正涉及到切身利益的时候，才会关心环境保护问题，平时都是事不关己高高挂起，但事实已经告诉我们，如果单靠政府协调解决调控生态环境问题，而公众不积极配合，生态保护事业也会像拍不响的巴掌一样，也会造成行政执法困难，环境执法也会由此失去了群众基础。

（2）环保执法队伍素质有待提高、执法手段滞后，环境执法效率低

鄂托克旗是鄂尔多斯市内国土面积最大的旗，生态环境涉及面广，但因环境管理投入的力度小，鄂托克旗政府生态责任的缺失还体现在政府环境监管人力、物力、财力投入力度远远不能满足现行生态环境要求。环境执法人员必须有高的政治思想素质，还要有过硬的业务知识，还要熟悉精通环保各项法律法规等，比如负责鄂托克旗生态环境监管的主力鄂托克旗环境监察大队，编制 20 人，实有从事环境监察执法工作人员 10 人，包括大队长和副大队长，而且执法人员中有的是熟悉环境专业技术和环保业务知识，但对环保法律法规理解不够，对违法者的违法事实掌握不准，有的是熟悉法律法规相关知识，但是对环保业务知识掌握不够，在旗县一级的环保系统本身人员紧缺，所以给执法带来一定困难，缺乏有较高思想素质、既懂法律又懂科学技术和业务知识的环境执法人员，一定程度上阻碍了环保行政执法水平的进一步提高。另一方面受地方人事、财政和经济发展水平等因素的限制，环境保护执法经费不足，环保投入与经济社会发展水平不相适应，鄂托克旗环境执法装备已经不能满足当前的环保形势了，应急能力更差，应急设备几乎为零，这在一定程度上影响了环境监察执法能力。

4. 部门联动积极性不够

鄂托克旗是牧业大旗，由于畜禽养殖业受到政府扶持，牧业方面本来就是多头监管，管理牲畜、草畜平衡方面农牧业局负责、农牧区灌溉方面由科技局、农机局负责指导、管理。而农业源粪便处理利用方面由先前的农牧业局管理改由环保局负责。由此产生的部门联动不够给农业源污染的治理造成了一定困难。农村牧区在原有养殖的基础上由分散养殖向规模化养殖转变，畜禽粪便尿液量激增，但因资金问题大部分养殖场无力建设配套的污水处理设施，导致畜禽粪尿乱排，成为影响农村水环境状况的一个重要污染源。加之近几年乡镇工业的不断发展，农村垃圾堆放及垃圾、秸秆焚烧造成大气污染等生态环境问题渐渐成为又一股不可忽视的生态环境问题。但因像鄂托克旗等旗县级环境保护部门编制不足，经费短缺，而乡镇一级并未设立环境保护部门；其次，对农村牧区的生态建设、污染治理投资不足，导致了农村生态环境管理效率低下。

5. 环保宣传教育不到位，公众参与环境保护的积极性不高

生态环境保护工作除了依靠政府之外，重要的是发动和依靠群众。但是，鄂托克旗环境保护工作方面宣传力度不够，而且宣传渠道少，宣传面小，环保依法行政法制宣传工作基本上只停留在环保系统内部，对其他相关部门和苏木镇党委、政府及社会公众环保法制宣传力度不够，形式单一、内容有限，宣传效果不明显。这就使得环保依法行政缺乏社会环境法治意识支持，公众对环保依法行政工作不能够积极参与和有效监督。我们重点的宣传也就是每年的“6.5”世界环境日这一天，在人口密集的地方进行一次集中宣传，向过往人员发放宣传材料，同时走进1个绿色社区和1所绿色学校发放一些宣传材料，宣传覆盖面小，由于人员和经费等限制，不能深入各苏木镇和农村牧区做更多的宣传，导致广大人民群众不能全面的了解环境保护工作，不能全面参与环保工作，这在一定程度上影响了环境执法的质量。

三、鄂托克旗政府生态责任履行存在问题的原因分析

（一）鄂托克旗政府官员生态责任意识的缺失

鄂托克旗于 2005 年成立环境保护局，此后鄂托克旗环境保护体系的日渐完善，作为政府部门职能分工渐渐明确：截止目前，鄂托克旗环境保护局 3 个内设机构，办公室、业务股、自然生态保护股，2 个二级单位，环境监察大队和环境监测站。各部门各司其职，在进行地区管理的时候一般将生态责任主要划归到环保部门责任体系中。旗县一级环保部门负责的生态保护工作主要有：监督辖区内对生态环境有影响的开发利用自然资源活动；重要生态环境建设和生态破坏恢复工作；监督检查辖区内各种类型自然保护区以及风景名胜区、生态建设、环境保护工作；监督检查辖区内湿地环境保护工作。然而，生态保护工作任务重，管理范围广，而鄂托克旗环保局内设的生态股才刚刚成立（2013 年 7 月），生态股人员配备又少（2 人），与地域管辖范围极度不匹配。因为生态环境保护是一项复杂、综合的工程，生态管理涉及环保管理的方方面面，旗县环保局虽然应该承担主要的生态责任，但地方政府的其它部门也应该积极分担。其他部门甚至任何其他部门的官员生态意识的缺乏都可能影响到环保工作整体的管理效率，给社会造成损失。另外，因长期以来在经济建设方面片面强调经济发展而忽略政府在生态治理中的作用，导致鄂托克旗官员生态责任意识弱化的现象，也是最终导致鄂托克旗政府在本地区生态问题治理过程中的主体缺位现象发生的导火索。

（二）生态管理制度的缺陷

1. 现行行政管理体制的制约

在以往唯 GDP 政绩观的引导下，为了实现政绩的提升，地方政府普遍倾向于重经济发展而轻生态环境保护。环境部门的人权、财权受地方政府的制约，影响其监督管理职能实施。

表现在鄂托克旗的具体问题如：近几年前，为了实现鄂托克地区经济的高增长，政府大力引进各种资源开采开发项目，导致落户于西鄂尔多斯自然保护区的石灰石矿以及煤矿企业多达 100 多家，其中有些企业还属于未批先建。这些矿山开采企业粉尘排放严重，而政府为了经济效益在一定程度上纵容高污染企业的违法排污行为，导致鄂托克旗环境保护局不能对这些高污染企业项目很好的履行监督与管理职能；

其次，“有责无权”是我国环境保护部门多年环保工作后社会、企业对其的普遍认识。中国的环保部门因此被冠为“世界上最尴尬的四个部门之一”。环境保护工作几乎由环保部门独立支撑，缺乏跨部门的生态环境管理协调机构。生态保护涉及农业源、矿区环境整治、水源地保护、大气污染防治的部分内容，农业源方面管理权力主要在农牧业管理部门，矿区又是多头分管，因环保部门主管减排，而经信部门主管节能，安监部门分管企业安全生产、国土资源部门又负责矿山资源的保护工作等等即致使企业应接不暇，又导致管理效果不大；水源保护管理权方面归水保局；大气污染防治方面，环保部门还负责餐饮油烟的整治，但管理餐饮行业的主要部门是食品药品监督管理局，等等诸如此类管权分离现象还有很多。除此之外，环保部门内部职能交叉现象严重，如鄂托克旗环境监察大队与业务股、生态股都有生态保护责任，但相应的管理权力少的可怜，导致环境保护工作的低效率。

2. 法律体系的不完善

我国 2015 年以前环境保护的执法依据是 1979 年 9 月第五届全国人大常委会第十一次会议原则通过的《中华人民共和国环境保护法（试行）》，但该法律随着我国社会进步，经济发展已经越来越不能满足对环保工作的需要，例如该法授予环保部门的权限只有检查权、罚款权和建议权，这个权限范围已经远远不能适应当前环境保护的需要，特别是基层，旗县环保部门的检查权受不用程度的干扰，部分企业只顾片面追求经济效益，交纳罚款比建设运行环保设施花费更低，这样，就导致了守法成本高，违法成本低状况，企业生产能力与污染防治设施不配套的问题难以真正得到解决，也无从做到稳定达标排放，这也是造成执法困难的重要原因。鄂托克旗某电厂，环保设施（脱硫，除尘）按要求均已建成，但是由于运行成本很高，所以有时出现偷排现象，环保部门到现场检查，依据环保相关法律做出 1 万元的行政处罚，要求立即启用环保设施，但是对于燃煤电厂来说，在正常使用脱硫除尘设施每天的运行费用就得上万元，所以企业虽然建成了环保设施，能不用就不用，能不加药剂就不加药剂，相对于环保部门的罚款，企业还是划算，因为违法成本低而守法成本高。同时我国的排污费征收标准本来就低，远远低于治污成本，而且旗县一级政府受经济的影响，往往存在少

收、征收不上来排污费等问题，这样企业在可以逃避税费的时候更加不会达到主动削减排放的目的。加之行政处罚力度不够，缺乏刺激企业自觉控制污染的动力，就像前面提到我旗某电厂，宁可交罚款，也不达标排放。特别是我旗辖区内的中小企业和棋盘井矿区大部分企业，由于规模小和技术落后，污染治理成本已远远高于其可能获得的经济效益。这导致了达标排放的企业和违法排污企业站在不同的起跑线上，这种情况下企业宁愿交罚款。笔者认为大部分基层环保行政管理部门都存在这样的现象，从而造成环境执法效益低，执法成本高。

其次，经常会出现违法企业仍在实施其环境违法行为，而基层环境监察部门监察执法人员对此又束手无策的被动局面，无强制执行手段；此外，有时候在具体执法实践中，比如鄂托克旗在 2011 年“蓝天白云”行动环境综合整治中，查处一家用废旧编织袋和塑料制品等为原料制油的违法小炼油厂，生产工艺和设备简单，无任何手续，旗环境监察大队执法人员到现场只能是责令其立即停止生产，但是无权扣押相关设备等，而必须与工商管理局、农电局等多个相关部门进行联合执法，才能彻底处理违法行为，最终取缔违法小炼油厂。这样有时候还存在一些问题，有的职能部门往往过多考虑的是本部门的利益，有利可图的、容易的事情争着管，无利益的工作、有难度的工作无人做，从而对环境执法造成一定难度。

再次，环境执法机制体制不顺，限制了环境执法权限。如：水利部门只管水资源开发利用，对水环境污染监管少；国土资源部门管理保护土地与矿产资源合理开发利用等，对环境污染监管少等等，环保部门真正做不到统一监督管理。还有我旗与乌海市交界处，由于受到地域的限制，环境保护规划、管理政策等标准都不统一，造成有部分企业钻空子。不论是鄂托克旗还是乌海市都不能实现统一规划，统一监管，执法难度加大。

（三）环保宣传教育工作缺失及公众参与通道不畅

生态环境保护工作除了依靠政府之外，重要的是发动和依靠群众。政府、企业、公民都有环保的责任和义务。公众参与也是环保工作的重要环节。2015 年前我国环境立法没有规定公众参与途径、程序，没有明确公众的权利义务，使公众无法参与。全国民间的环保组织也很少，尤其是在西部地区更是少得可怜，鄂托克旗境内根本没有环保组织。生态环境保护只依靠当地农牧民义务监督。但是，受经济利益驱动，农牧民的监督意识也被事不关己高高挂起的态度取代，农牧民的公众参与意识薄弱。这种淡薄的环境保护意识显示了鄂托克旗环境保护宣传教育工作的不到位，群众参与监督，环保组织意识不强，鄂托克旗政府在生态环境保

护宣传教育力度不够，在政府财政预算中甚至没有专门的环保教育的投入，而且宣传渠道少，主要靠鄂托克旗环保局发放传单，环境监管过程中面对面讲解等形式对群众进行环境教育宣传。对社会公众及企业环保法制宣传力度不够，形式单一、内容有限，宣传效果不明显。这就使得环保依法行政缺乏社会环境法治意识支持，公众对环保依法行政工作不能够积极参与和有效监督。

四、国内外政府生态责任先进经验

（一）国外政府生态责任先进实践经验

1.新加坡重视生态教育的实践经验

新加坡，一个面积仅有 715.8 平方公里的美丽岛国，位于马来半岛南端。它是世界最富裕的国家之一，也是闻名全球的“花园城市”。该国在经济发展生态环境的平衡相处之道，值得其他地方反思与借鉴。完善的环境立法、严厉的执法手段是每个发达国家在生态环境管理方面的“标准配置”，但新加坡对于应对日益严峻的环境问题，有其自己独特的做法。新加坡将环保教育作为全民的终身教育，并十分重视国内生态教育的推行。因为新加坡政府意识到，对生态教育重视，就是对环境保护源头的监管，监管好源头，会让后续工作变得简单易抓。新加坡将环境教育纳入学校课程之中，从小抓起，学校环保教育的理论课程有：保持公厕卫生、防止苍蝇滋生等等。实践课程方面，为使环保理念融入人心，还经常开展“清洁绿化周”等各种名目的环保活动，积极推动各类环保团体、企业以及学校全社会公民互动参与环境保护，教育每个人都对生态环境负起责任。

2.日本经验

日本作为发达国家，其在生态环境保护的立法和体制方面，已经制定的相当完善。但在二战后，由于日本国内要发展经济，也发生过因在工业化进程而忽视环境保护，曾使生态环境受到严重破坏，甚至一度威胁公民生命安全的多起重大环境公害事件，如由镉中毒引起的骨痛病事件、甲基汞中毒造成的水俣病事件等。公害事件发生后日本各地方政府积极应对，勇于担责，在环境保护方面发挥了比中央政府更大的作用，如制定了反公害条例，制定严于中央政府的环境标准，并积极探索环境管理制度创新，等等。日本在这方面的环境保护中的实践经验值得我们深思。日本的另一个环保特点就是其循环经济模式。由于日本国土面

积小，资源有限，日本将循环经济发展视为经济发展的重中之重。1998 年开始，日本以建立循环经济社会为目标，并积极研发对废弃物进行回收再利用以及物质综合循环利用系统，推进相关配套政策；在以后的经济发展中，日本愈加重视经济的可持续发展以及建立环境友好型社会，制定了一些列与循环经济、资源再利用的相关法律政策。在实践做法上，日本大力提倡使用清洁燃料汽车、燃料电池、提倡太阳能和风力发电的使用。最值得我们学习的是日本的垃圾分类回收，该项政策早已演化为本国人生活习惯，已将环保、卫生理念融入到生活常态中，日本人贴钱卖废品，垃圾回收率逐年升高就是个很好的佐证。

3.澳大利亚、新西兰草原生态保护实践经验

关于草原生态保护方面，澳大利亚与新西兰因国土面积中草原比例较大，对于草原生态和草场资源保护也有做过许多研究，并有很多有益有效理论付诸实践。其经验可被我国草原地区探讨研究、学习借鉴。其中有些实践经验已经对草场、草原的恢复治理验证为有效，为我国已实行的政策如草畜平衡、禁牧休牧制度的执行树立了榜样：第一是在立法上，加大对草原生态的管理及监理力度，建立草原保护委员会，第二是在做法上，建立人工草地和进行草地改良，改善草地质量，提高产草量，加大草原的经济效益；制定适宜载畜量，防止草原因过牧导致的荒漠化；划区轮牧和季节休牧。轮回利用草场，保护草原生态系统，保证草地有休养生息的时间和空间；注意保护天然草场。研究每片草场肥力，对缺乏不同元素的草场施不同种类的肥，因地制宜，提高草场肥力。

（二）国内其他地方政府生态责任先进经验

1.宜兴-环太湖流域的生态保护市场化之路

宜兴市是我国环太湖流域中地处江苏省南端、沪宁杭三角的中心地级市。2007 年太湖蓝藻事件的发生非但没有使该地经济、生态环境受损，反倒“因祸得福”，使该地环保产业集群，畅享绿色红利。2013 年，宜兴市名列“福布斯榜”中国大陆最佳县级城市排行榜第九位、中国中小城市综合实力百强县第六名，获 2013 年度“中国人居环境奖”。宜兴的环保产业得以全面铺开，得益于其政府在 2007 年太湖蓝藻事件发生后的正面应对、积极态度，勇于担当政府生态责任，先是采取了紧急行动、动用各种措施解决了当时危机，后又对该地区所有高污

染产业实施节能改造、减产甚至转产，以政府补贴的形式关掉上百家高污染企业如水泥和化工厂。在后续行动中又投入 30 亿来打造生态宜居工程，设立“生态市建设奖励基金”以对城市环保基础设施扶持补助奖励。宜兴政府这种对环保产业大力投入的做法很快得到回报，该地环保企业已经初具规模，各种污水处理厂、研发环保产品的生产线业已形成体系，环保产业成为该地经济新引擎。这种对待生态危机的做法值得每个地方政府学习借鉴。

2.宁夏天然草原禁牧封育政策及相关配套制度制定及落实

宁夏与内蒙古一样，是全国率先实行草原全面禁牧的省区，出台与《宁夏回族自治区草原管理条例》相配套的《宁夏回族自治区禁牧封育条例》，并制定了与禁牧封育配套的《关于加快发展现代畜牧业的意见》、《关于加快中部干旱地带草地生态建设与发展畜牧业的意见》等草原生态建设的总体规划，并完善和规范草原承包制，落实草原生态保护补助奖励机制，逐步建立“草原生态红线”制度，并建立草原不动产统一登记制度。自 2003 年起，宁夏大力实施“百万亩人工种草工程”、到 2013 年实现退牧还草工程围栏建设 2230 万亩，取得显著生态效益。宁夏自治区在草原生态保护的实施方面因其不折不扣的实打实地落实草原生态保护制度建设方面走在了全国的前列，值得我们内蒙古各地大力学习。

五、实现鄂托克旗政府生态责任的建议

地方政府生态责任的实现依赖于政策、法规、公众参与、公众意识的提高，企业的环境责任意识及规则的制定等等。政府生态责任中的问题以及原因已经探究以上部分已经对鄂托克旗生态责任中存在的问题原因进行了相关分析，并在对比学习、借鉴先进的国内外政府实现生态责任的基础上，提出有针对性的建议，予以改进以提高政府生态责任的履职能力是十分必要和迫切的。

（一）强化鄂托克旗政府生态责任理念，树立长期绿色政绩观

党的十八大和十八届三中全会后，各级政府均高度重视环境保护工作，生态文明建设被党的十八大纳入到中国特色社会主义事业五位一体的总体布局，并第一次单列一个部分加以论述。环境保护已经上升到前所未有的社会高度，社会各界以及广大人民群众越来越关注生态环境质量的改善，更对地方政府官员的生态意识、生态责任主体履职方式以及环境监管执行力等方面提出了新的更高要求。只有作为地区管理者的鄂托克旗政府官员充分意识到主体地位，才能在生态保护工作中不断满足人民群众对环境保护越来越强烈的要求，在日益严峻的环境形势下，做好生态保护工作，为全社会带好头，带动全社会范围内的生态责任意识，从而树立全社会范围内生态危机意识，带头“掰正”鄂托克旗政府以往的唯 GDP 的发展观，发挥其在生态治理中的主体地位，鄂托克旗将生态文明建设工作纳入地方政府领导班子考核体系中，同时应进一步提高旗委、政府领导班子成员及相关部门主要负责人的思想认识和当前形势下的环保意识，树立正确的价值观和长期的绿色政绩观，促进生态文明的实现，实现地区的绿色发展。

（二）严格落实新的环保法，明确各级生态责任

2015 年以前的环保法律法规由于不能满足人们对生态环境的诉求，基本没有什么强制性的执法手段，所以给日常的环境监察执法带来困难，但是 2014 年 4 月 24 日，十二届全国人大常委会第八次会议以 151 票赞成、3 票发对、6 票弃权表决通过了新修订的《环境保护法》。于 2015 年 1 月 1 日起施行的新环保法共 7 章 70 条。新环保法赋予了地方政府在环境监管执法中的更大权力。对于这把及时送到手的确保政府勤勉履行环保职能的“达摩克利斯之剑”——《环境保护法》，鄂托克旗政府应在生态责任履职过程中用好。政府应通过多渠道、多方式向各部门、各苏木镇和广大人民群众加强宣传新环保法的内容，新环保法中制定了一些新的制度，如明确规定了生态保护红线、环境健康风险评估、生态补偿等。在强化责任方面，更是增设了按日计罚、治安拘留等措施，规定了环境公益诉求，赋予了环保部门查封扣押权，且罚款规定没有“封顶”的限制，将极大的提高违法成本。同时将建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制，实行统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施等等内容。同时旗委政府应进一步明确环境责任，如有环境监督管理权的相关部门，水利、国土资源、农业等，进一步落实其环境监管责任，建立并完善对环境保护行政责任追究制，建立健全各相关部门联动打击生态环境违法行为的长效机制。

（三）加强环境保护宣传教育 提升公众参与水平

旗委、政府要进一步加强环境保护宣传教育，要提高鄂托克旗广大人民群众的环保观念和生态保护意识，号召公众积极参与环保事业，提升公众参与水平。只有从政府到企业再到公民都树立起环保意识，全社会的环境保护事业才能顺利进行，也是治理环境污染，改善生态环境状况的根本方法。全面提升鄂托克旗环境保护工作人员的素质和执法能力，采取开展环保专业知识讲座、集中学习环保法律法规、定期开展依法行政工作经验交流、组织研讨典型案例、组织到邻近盟市和旗县考察学习等方式，加大对环保工作人员的思想道德教育和专业培训，全面提升环境保护工作人员基本素质和执法水平。其次是要强化对鄂托克旗各级党政领导干部、企业负责人、及社会公众的环境保护宣传教育，增强社会各界尤其是各级党员领导干部、企事业单位负责人带头遵守环境保护法律法规的自觉性和带头做好保护环境工作。

公众参与是是社会发展的必然要求。作为新环保法的配套规范性文件，环保部将在不久

出台《环境保护公众参与办法(试行)》。在实际执法过程中,因鄂托克旗环保部门人力、物力、财力不足,常常是十来个人监管上百家企业情况,因而无法随时掌握辖区内的污染状况,环境行政监管的偶然性问题不可避免。此外,日常执法活动中还存在环保部门执法人员怠于执法、选择执法、越权执法的问题。因而有必要强化社会力量在环境执法活动中的地位,一方面使其积极参与环保执法活动,弥补环保部门监管工作的偶然性问题,另一方面,使其全方位监督环保部门的怠于执法、选择执法、越权执法的行为,从而解决行政监管的选择性、缺位、越位问题。只有社会公众认识环保、理解环保和支持环保,才能有力推进生态保护工作及各项环境保护工作的顺利开展,才能为改善发展环境、改善生态环境夯实思想、舆论基础。再次是发动群众,依靠群众。积极推行政务公开,畅通“12369”环境保护举报热线,发放环境污染举报卡、公开环境投诉电话等,加强社会和舆论的监督。同时组织和发动群众对污染环境、破坏资源和破坏生态的行为进行监督和检举,从各行各业中聘请义务环保监督员,加大使用新媒体对生态环境保护宣传力度,开通环境保护公共政务微博微信,开通微信举报平台,方便群众“随手拍”等多渠道举报对生态环境污染破坏行为的举报、信访。依靠全旗群众加强环境管理行动,不断提高企业和广大人民群众自主守法水平和能力,使环境保护成为全民的事业。

(四) 完善生态保护方面相关法律, 加大环保执法力度

新修订的《中华人民共和国环境保护法》于2015年1月1日起开始实施,这部新法使环保执法能力大大升了一个台阶,这将大大改善环保执法“无牙”的局面,一系列涉及环境方面的法律也配套制定出台。鄂托克旗也相继制定出台《草原保护建设利用总体规划》、《规范人工草地建设意见》和《生态建设奖励办法》,但就目前生态环境现状看,我国还应学习借鉴西方发达国家的先进经验,尽快制定《中华人民共和国环境税法》等绿色税法,开征环保税。随着环境问题越来越严重,当前对环保税的目的已经达成了共识。环保税是以建设生态文明、绿色发展为理念,以保护环境、防止污染为目的的专门税种,单纯依靠环保税虽难以根本解决环境污染问题,但环保税的推进过程可以加强对企业和个人环保意识的宣传教育,增强人们节能减排的意识和责任。在环境保护执法力度上要长期从严执法。

1. 环保部门要完善充实环境执法的各项规章制度

鄂托克旗政府应实行环境执法责任制，做好环保系统的分内事，坚持环保部门一把手负总责，分管领导和环境监察大队各负其责的责任制，责任落实到岗位和人员，形成强有力的执法机制。要继续完善充实环境执法的各项规章制度，如执法工作程序，排污费征收工作程序，行政处罚工作程序、环境执法责任制度，行政赔偿追究制度、环境执法考核办法以及行政执法监督检查制度等等；细化行政处罚自由裁量权标准，确保在实施行政处罚时公平、公正、合法、合理地行使自由裁量权；建立起监督检查机制。实行政务公开，将行政执法的程序、处理结果公布于政府网站及单位公示栏中，便于监督。同时定期、不定期到企业了解执法人员执法情况，发现问题，及时解决。执法严格，执法行为规范化、程序化、公开化、制度化，提高执法法制化水平，减少执法的随意性和人为性。

2. 探索并开展跨行政区域的生态治理合作制度

生态问题的产生有时会发生在跨行政区划范围，在地域交界带“边角地带”或“三不管地带”的企业就难以按某地归属管理。例如鄂托克旗和乌海交界处的多个企业属地归乌海市，而手续办理地是鄂托克旗的“三权不变”企业，煤炭露天开采企业及灭火工程共有 15 家。对于这些“三权不变”煤炭露天开采企业及灭火工程，经鄂尔多斯市及乌海市两地政府商量协调后，交由乌海市全部纳入环境管理范围，严格按照《乌海市矿产资源开发综合整治专项行动实施意见》《乌海市露天开采煤矿及灭火工程二次扬尘及矸石自燃专项整治实施方案》管理。

3. 提高环境执法人员素质，完善执法手段

生态环境的管理需要专业高素质的人才队伍，鄂托克旗政府应加强环保队伍的建设，一是要把好队伍入口关，保证专业化、高素质的人员进入到环境管理队伍，定期培训、考核，全面推行政务公开、持证上岗，逐步扭转执法人员对环境违法行为不敢查、不想查、不会查以及查出后执法不到位的被动局面，努力培养一支政治素质高、业务能力强、勤政廉洁的环保执法队伍。二是要加强环保基础设施建设，同时加强“数字环保”建设，提高环境保护工作的科技含量，完善在线监控平台建设，镇区建立空气自动监测站等等。积极推行和政务公开、信息公开化透明化，规范行政权力运行，采取多种环境管理手段，提高公共服务水平，这样既可以开辟为社会服务的新途径，也将外部监督权运用起来，让广大人民群众行使民主

监督权利。加大“数字环保”的投入力度，提高环保服务网络化、办事便捷化程度，保障公众的知情权、参与权和监督权，建立更加高效、规范、廉洁的服务型机关。三是要加强执法装备、取证设备等硬件建设，旗委政府应加大投入力度，尽快配备完善应急监察和应急监测设备，以具备突发环境事件信息快速报告和现场调查取证能力。

（五）发挥政策导向作用，引进高新技术进行产业结构调整

随着人们环保意识和生态意识及对周边生态环境要求的提高，与环保相关的生态产业也越来越受到了重视与关注，成为了推动经济发展的新的增长点，带来良好的经济效益和社会效益。对于鄂托克旗来说，现在是抓住机遇，迎接挑战的时刻：依鄂托克旗地理及气候条件因地制宜地引进新兴的高科技、节能的产业比如风能、太阳能及光伏发电等。鄂托克旗政府应制定引进这些新兴、清洁能源的扶持政策，体现出对他们的支持。诸如采取减免税收、财政补贴甚至是加大政府投资投入，鼓励这些产业进行科学研究、采用新技术等，与此同时，对那些“粗放型”发展的产业采取相反的限行乃至禁行措施，以此来对产业结构进行调整，发展资源节约型、环境友好型的产业调整。例如鄂托克旗以及乌审旗两地因天然气储量丰富，但在以往开采过程中会发生因工艺问题导致的泥浆池污染土壤事件，甚至遭到牧民举报自家养殖牲畜吃有毒土壤死亡事件。从2015年4月起，由鄂尔多斯市环境保护制定的天然气管理办法要求天然气钻井单位必须执行泥浆不落地工艺规定正式开始执行，这将有效防止在天然气钻探过程中因工艺落后或者人为操作失误导致的泥浆污染土壤事件。制定促进生态与经济协调发展的经济政策，淘汰落后产能、“三高”企业以及排污严重的产品和工艺，有利于地方经济在保护生态的前提下得到健康发展。

（六）加大生态补偿资金投入力度，大力开展生态治理项目

草原荒漠化是鄂托克旗面临的最主要、最大、最严重的生态问题，鄂托克旗作为草原荒漠化以及荒漠化导致的沙尘暴的严重受害区域，应在建立生态补偿金制度的基础上，加大生态治理方面的投入力度，探索更加有效、合适的生态治理对策。草原荒漠化不是一两天形成的，治理难度当然也大。政府应该吸纳各种有效果的经验办法，在政策扶持的基础上加大生态资金投入力度，将好的、有针对性的生态治理项目加以科学实施，并坚持常抓不懈，监管

不松，才有可能在生态治理上做出文章。有科学研究显示，沙尘暴的主要来源是干涸盐碱湖和荒漠化土地中的粉尘，干涸的咸水湖盆地内有许多沙、土、尘和盐碱化学物质，它们才是沙尘暴的主要发源地。而鄂托克旗境内的 25 盐碱湖泊，湖面逐年缩小，有些甚至干枯。所以，对干涸的盐碱湖进行治理将是势在必行的行为。植树虽为一种有效的防止沙漠移动的生态治理对策，但对盐碱湖干涸的治理收效甚小。在对盐碱湖治理方面，已经有人做出成果：2003 年，曾在锡林郭勒草原待过的北京知青郑柏峪开始筹措资金，研究并实验在查干诺尔的干湖盆中种植碱蓬，如今实验地种植的碱蓬覆盖了大量的沙土，而且伴随着碱蓬的生长，周边出现了新的植物群落。这证实了在干涸盐碱湖中种植耐盐碱植物的方式来加快生态恢复的路子是可行的。因此，诸如此类的成功经验，鄂托克旗政府因借鉴其宝贵经验及成果，引进生态恢复专项资金，针对干涸盐碱湖种植耐碱性植物；政府应在实施生态治理战略（如草蓄平衡、休牧禁牧、生态移民、植树种草等政策）基础上，借鉴吸收更好、更先进、更有效的生态治理对策和项目。生态治理是需要长期投入、见效慢的公益行为，因此政府在项目实施、实际治理过程中，在加大投入力度的同时，管好资金，注意不受“挣快钱、见效益”的“项目主义”倾向的影响，把草原治理真正作为建设家园的长期公益事业。

结 语

鄂托克旗经济借我国实施西部大开发之际取得了跨越式发展，但由于政府生态责任履行时主体意识的缺失，致使很多高污染高排放企业的引进破坏了本地的生态环境，导致生态环境开始制约鄂托克旗的经济发展，甚至威胁鄂托克旗社会发展。鄂托克旗政府由于政府生态责任的缺失应该对生态问题负主要的责任，是最主要的责任主体，应该担起其应有的生态责任。

面对新形势下的新常态就是牢固树立生态环境主体责任意识，而在政府履行生态责任的时候，鄂托克旗政府应带动企业社会各方力量，协调当地经济、生态环境三者关系，实现经济社会和生态环境和谐发展。本文在探讨政府生态责任的写作中采用了文献研究和对比分析等手法，首先从理论和现实的需要中分析了地方政府承担生态责任的必要性和必然性，对地方政府和政府生态责任进行概述。然后指出鄂托克旗政府生态责任的现状和鄂托克旗目前面临的生态环境问题的严重形势，通过分析，本文发现了鄂托克旗政府在生态责任方面由于过去过于注重地方经济发展而忽略生态环境的破坏问题，鄂托克旗政府在生态责任中由于生态保护意识的缺失、生态环境保护政策执行不到位、相关配套法规、以及环境监管力度不足等方面存在问题。最后本文提出了一些改善鄂托克旗政府生态责任的对策和建议诸如：树立政府生态责任意识、协调各部门力量加强环保监管力度、引进高科技技术推动产业结构转型升级、加大生态治理投入力度等。

地方政府生态责任是一个复杂的系统，由于本人学识实在有限，加之精力时间不足，而且相关工作年限短，只针对工作中常常可以涉及到的鄂托克旗生态责任的研究及试分析，将在今后的工作、学习、研究中持续关注，加以完善。笔者更希望本文引起大家对鄂托克旗政府生态责任的关注，监督并提供更好的实际建议来共同实现鄂托克旗政府责任，共同为地方经济与生态环境和谐发展出谋划策做出贡献。

参考文献

- [1]胡国红. 地方政府生态责任研究[M], 重庆: 重庆大学, 2013(4).
- [2]蒋劲松. 责任政府新论[M], 北京: 社会科学文献出版社, 2005.
- [3]张贤明. 政治责任论[M], 吉林大学出版社, 2002.
- [4]刘瑶. 民族自治地方生态立法研究[M], 北京: 中央民族大学, 2012(4).
- [5]陈广胜. 走向善治—中国地方政府的模式创新[M], 浙江: 浙江大学出版社, 2007(10).
- [6]杨淮北. 环境保护视角下地方政府生态责任研究[M], 2010(4).
- [7]余悦. 当代中国生态文明建设中政府生态环境治理研究[D], 上海: 华东师范大学, 2014(3).
- [8]刘媛. 政府生态责任研究[D], 上海: 华东师范大学, 2009.
- [9]吴京达. 强化地方政府环境保护责任的对策研究[D], 湖南: 湘潭大学, 2013.
- [10]杨晶晶. 环境保护中的政府责任研究[D], 内蒙古: 内蒙古大学, 2011.
- [11]丁佩秋. 我国草原生态保护制度研究[D], 北京: 中国地质大学, 2010.
- [12]王子艳. 草原生态环境恶化原因探究[D], 北京: 中央民族大学, 2010.
- [13]王立平. 生态伦理视域中的草原生态文明[D], 吉林: 吉林大学, 2012.
- [14]张秀芳. 县级政府生态责任研究[D], 内蒙古: 内蒙古大学, 2010.
- [15]张津. 论我矿山环境治理中的政府环境责任[D], 江西理工大学, 2012.
- [16]吴建国. 内蒙古克什克腾旗草原生态环境保护的法律对策研究[D], 湖南: 中南林业科技大学, 2012.
- [17]王艳君. 草原矿区生态补偿问题研究[D], 内蒙古: 内蒙古大学, 2013.
- [18]尹月香. 地方政府生态治理的困境与对策研究[D], 江西: 南昌大学, 2010.
- [19]余悦. 环境保护中政府的职责与完善[J], 科技创业月刊, 2011(16).
- [20]余敏江. 论生态治理中的中央与地方政府间利益协调[J], 社会科学, 2011(9).
- [21]邱桂杰, 齐贺政. 政府生态治理的责任与现代化改进[J], 北方工业大学学报, 2014(12), 26-4.
- [22]龙献忠, 许艺豪. 政府生态责任与臻善[J], 求索, 2010(2).
- [23]高秀芳, 余亦东, 裴文皋, 蒋翠花. 鄂尔多斯市草原生态现状及治理措施的探讨[J], 内蒙古草业, 2008(12), 20-4.
- [24]赵美珍, 郭华茹. 和谐社会中的政府生态服务[J], 江汉大学学报(社会科学版), 2007(3), 24-1.

- [25] 邱桂杰, 齐贺. 政府官员效用视角下的地方政府环境保护动力分析[J]. 吉林大学社会科学学报, 2011 (4) .
- [26] 姚尚建. 国内责任政府研究的历史与现状[J], 学术交流, 2006 (4) .
- [27] 施杰. 完善环境保护中的政府责任[J], 民主, 2013 (6), 28-29.
- [28] 杨发林, 张宇, 王蕾. 宁夏草原生态保护的制度建设现状与进展[J], 中国草学会 2013 学术年会论文集.
- [29] 黄顺康. 论地方政府研究若干基本问题[J], 理论月刊, 2005 (5) -67.
- [30] 叶文虎 张勇. 《环境管理学》(第 2 版), 高等教育出版社. 2006—20.
- [31] 钱水苗. 政府环境责任与《环境保护法》的修改[J], 中国地质大学学报 (社会科学版), 2008, 8 (2) , 49-50
- [32] 巩固. 政府环境责任理论基础探析[J], 中国地质大学学报 (社会科学版), 2008, 8 (2) , 31-32.
- [33] 徐祥民, 孟庆奎. 政府环境责任简论[J], 学习论坛, 2007, (12), 64-65
- [34] 张成福. 责任政府论[J], 中国人民大学学报, 2000 (2).
- [35] 陈素慧. 论责任政府及政府责任体系[J], 理论导训, 2010 (6).
- [36] 吴舜泽, 逯元堂, 朱建华, 徐顺青. 率先落实政府保护环境职责加强社会和企业资金投入引导[J], 环境保护, 2014 (8), 42.
- [37] 刘宏进, 聂丽娜, 张雷. 草原牧区生态家园建设模式初探[J], 生态建设, 2012 (3).
- [38] 王树义, 周迪. 回归城乡正义: 新《环境保护法》加强对农村环境的保护[J], 环境保护, 2014 (10).
- [39] 秦富仓, 包雪原, 王立宏, 周振社. 鄂托克旗生态环境演变与防治措施体系研究[J], 内蒙古水利, 2002 (3).
- [40] 陈俊岩. 鄂托克旗矿产资源勘查、开发利用及保护对策措施[J], 内蒙古科技与经济, 2013 (1).
- [41] 孙银华, 杨润钰. 浅析我国民族地区环境保护政策[J], 资源节约与环保, 2013 (8) .
- [42] 杨建顺. 环境保护需完善政府责任评价机制[N], 检察日报, 2013-07-17 (007).
- [42] David Sneath, *Changing Inner Mongolia: Pastoral Mongolian Society and the Chinese State*. Oxford: Oxford University

致谢

进入内蒙古大学学习，是我从小的梦想，经过努力，我终于在工作四年之后考上内大的公共管理专业在职研究生，虽然与梦想稍有差异，但是我非常感谢内蒙古大学这所优秀的学府充实了我在工作之余宝贵的学习时间，伴我度过忙碌、而又幸福的两年半。到这里不仅学习到丰富及宝贵的理论知识，更加教会我从实践中提取理论知识的能力，让我内心日渐平静并强健起来。未来的日子里，我会心怀感恩，带着着从这里学习到的宝藏稳步前行。

“天将降大任于斯人也，必先苦其心志，劳其筋骨，饿其体肤……”这是我在经历了为此论文付出几个月的熬夜苦战、绞尽脑汁、呕心沥血写作的过程中常常浮现在我脑海中的话。几度因困难复杂想要放弃之时，也是这几句文言文伴我度过最艰难的时刻的。在写完论文的此刻，心力憔悴的同时也感觉到心中胸中的头中脑中的满足感爆棚，原来写论文是如此困难、写出自己的东西是如此的满足欣慰！这份论文承载了太多人的关心、支持和帮助。

首先，我非常感谢我的导师——张继如老师，从开题报告到论文写作，为让我的论文有意义有价值，张老师给了我规划了条非常详尽的思路和真知灼见的修改意见。感谢您，尊敬的张老师！

其次，我要感谢 MPA 中心的领导和老师以及助理学生们。在内大上课的每天都得靠你们的辛勤付出和劳动，除去课堂知识传授、每天的服务等等，你们教导给我们的还有很多很多。从你们身上可以看到的认真负责、宽容忍让、辛勤付出散发出的光辉，辐射并传递到我们身上。让我们在内大的每一天都感觉温暖如家。我们会一直铭记“今天你们以学校为荣，明日学校以你为傲”。谢谢你们！我的学校，我的老师！

同时，我还要感谢单位的领导和同事，特别感谢我的直属领导鄂托克旗环境保护局业务股股长马慧及业务股的同事锡林哈斯和卢靖宇。你们的支持和帮助、默默承担我的工作量，是我顺利完成学业、完成论文的前提和保障。在我上课的那些日子里，是你们的谅解和帮助，让我没有了后顾之忧，能在学校安心学习，快乐生活。谢谢你们！我尊敬的领导和同事！

我还要感谢我的妈妈、小姨。感谢你俩一直以来对我的支持，在我低落的时候，你们总是鼓励我；在我工作学习遇到挫折的时候，你们总是默默的陪伴我，在我想深造的时候，你们

总是毫不犹豫的支持我。谢谢你!我亲爱的妈妈！小姨！

最后，我要感谢我在内大学习期间认识的各位同学们，尤其是帮我找到组织，天天陪伴我的邢玉瑛同学，谢谢你的陪伴！还有一起吃饭一起上课一起逛街一起玩乐的互相鼓励、一路扶持的一个特殊团队——吃货小群体，我想说，遇见你们是我的幸运！还有特别要感谢的是进入班级后非常自然按地域分到一起 2012 级 MPA 鄂尔多斯群的各位兄弟姐妹们，你们像家庭一样的关怀让我的内心永远温暖！真诚的感谢你们！

谢谢你们——我的学校，我的老师，我的领导，我的同事，我的同学，朋友，我的家人，谢谢你们一直以来的关心、支持和帮助！