

# 中国草原保护与建设

## ——内蒙古调查报告

杨邦杰<sup>1</sup>, 马有祥<sup>2</sup>, 李兵<sup>2</sup>

(1. 中国致公党中央, 北京 100011; 2. 农业部草原监理中心, 北京 100125)

**摘要:** 中国是草原大国, 草原不仅是国家生态安全的屏障, 也是广大农牧民赖以生存和发展的物质基础。同时, 中国草原地区大多是少数民族聚居的地方和边疆地区, 保护与建设好草原对国家发展与生态安全具有非常重要的作用。由于气候变化、经济发展和不合理利用, 中国草原生态状况恶化的局面还没有得到遏制, 草原生产力下降, 草原地区农牧民增收困难。随着经济社会快速发展、产业结构调整升级和农村城镇化步伐加快, 草原保护建设也面临一些新问题。作者通过对内蒙古自治区草原保护建设情况的调研, 提出了加强草原保护建设、增加农牧民收入的建议。

**关键词:** 草原保护; 生态安全; 农牧民增收; 内蒙古

**中图分类号:** F326.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2010)37-0001-05

## 1 草原是国家生态安全屏障, 也是农牧民生存和发展的基础

中国是草原大国, 草原不仅是生态安全的屏障, 也是广大农牧民赖以生存和发展的物质基础。同时, 中国草原地区大多是少数民族聚居的地方和边疆地区, 保护与建设好草原对建设社会主义新农村、维护社会安定团结乃至全面建设小康社会都具有非常重要的作用。近几年来, 国家实施了一系列草原保护建设项目, 草原保护建设力度加大, 政策法规日益完善, 草原植被逐步恢复, 生态环境有所改善, 草原产业链不断完善, 农牧民收入稳步提高。但随着经济社会快速发展, 产业结构调整升级和农村城镇化步伐加快, 草原保护建设也出现了一些新情况, 面临一些新问题, 作者通过对内蒙古自治区牛奶产品加工企业、畜牧业养殖基地、农牧业示范园区和特色产业加工基地的考察和对退牧还草项目区草原生态恢复情况的调查, 提出加强草原保护建设力度, 促进农牧民增收的政策建议。

## 2 内蒙古自治区的草原保护与建设

### 2.1 草原是内蒙古自治区国土的主体和陆地生态系统的主体, 是中国北方最大绿色屏障

#### 2.1.1 内蒙古草原是中国生态安全的重要屏障

内蒙古从东到西拥有 2 400 多公里的草原带, 草原面积约 8 800 万公顷, 占全区国土面积的 74.4%, 是森林面积的 4.2 倍, 耕地面积的 12.4 倍。内蒙古草原是欧亚大陆草原的重要组成部分, 是目前世界上草原类型最多、保持比较完整的草原之一。全区草原类型多样, 生物多样性丰富, 是重要的物种资源基因库。在内蒙古的平原、高原、山地、荒漠和戈壁均分布有草原, 草原是陆地的保护层, 在防止陆地表面风蚀水蚀、涵养水分、防沙治沙、净化空气和固碳等方面发挥着巨大作用, 其生态功能和资源价值是其它生态系统不可替代的和无法比拟的。内蒙古草原形成了中国北方生态安全的重要屏障。

#### 2.1.2 草原是重要的物质能量库

草原是一个丰富完善的碳储库、能量库和蓄水库, 它和森林、农田一起构成了地球上三个最重要的绿色光合物质来源, 是地球上最大的物质和能量库之一。草原绿色植物通过光合作用将太阳能转化为生物能贮存, 是地球生态系统能量流动的基础之一, 是地球生命系统的能量库, 也是人类食物能量来源的重要基础。草原生态系统通过光合作用, 除了向大气提供 O<sub>2</sub> 外, 还把大量碳贮存在牧草组织及土

收稿日期: 2010-04-06

作者简介: 杨邦杰, 全国人大常委, 中国致公党中央副主席, 农业部规划设计研究院副院长, 研究员; 马有祥, 农业部草原监理中心主任; 李兵, 农业部草原监理中心处长。E-mail: grass-land@163.com

壤中,使草地与森林和海洋并列为地球的三大碳库,在地球碳循环和应对全球气候变化中起着重要作用。草原植被繁茂和根系发达,一方面能减少地表土壤水分蒸发,保持土壤水分,另一方面天然草地比空旷地有较高的渗透率,可以有效截留降水量,减少地表水分径流,对涵养土壤中的水分有积极作用,因此草原是一个庞大的蓄水库。

### 2.1.3 内蒙古草原是丰富的动植物资源基因库

内蒙古草原生物多样性丰富,有种子植物 2 330 多种,有重要经济价值的动物约 100 余种,受重点保护的动植物种分别有 50 种和 47 种,其中有些是濒危、珍奇、孑遗和适应特殊地理环境的物种,栽培作物原种、野生种和近缘种。它们以不同的生活型和旱生植物生态类型完好的适应着不同的生态环境。内蒙古草原上的植物在长期生长进化过程中,获得了耐寒、耐旱、抗病虫害等多种基因。内蒙古草原畜种资源得天独厚,丰富多样,如蒙古马、蒙古牛、蒙古羊、蒙古驼、滩羊等。在长期驯化、选育中保留和获得了适应干旱、寒冷、冬季漫长缺乏营养环境,具有耐粗饲、同化性能强、繁育能力强和遗传性状稳定等特点,在当今世界地方品种资源日益贫乏的情况下,这些丰富的蒙古系品种,是内蒙古的特有基因。这些基因的存在确保了我国生物多样性的安全和基因的丰富,保障了遗传多样性,这些宝贵的动植物基因是人类赖以生存和发展的物质财富。

### 2.2 内蒙古草原保护建设力度加大,草原生产力水平提高,生态环境改善

近几年来,内蒙古加大对草原保护建设的投入力度,通过实施退牧还草政策以及禁牧、休牧、划区轮牧以及舍饲圈养等草原保护措施。积极推行草畜平衡制度。通过加大人工种草力度、改良牲畜品种、提高饲养管理水平、积极推进草原畜牧业生产方式转变,不断提高草原生产力水平。项目区的草原植被得到了明显恢复,生态环境得到了明显改善。草原生态环境监测表明,鄂尔多斯市禁牧区,植被盖度提高到 50-70%,高度提高到 70-100cm,亩产干草达到 54 公斤。截止到 2008 年,内蒙古草原禁牧休牧面积达到 7.23 亿亩,划区轮牧 640 万亩。累计实施草原围栏封育面积 18 240 万亩,改良退化、沙化草地 3 137 万亩,开发青贮饲料地 91 万亩,飞播牧草 118 万亩,建暖棚 386 万平方米。

### 2.3 草原产业链延伸,农牧民收入提高

内蒙古的草产业显示出勃勃生机,在国民经济中的支柱地位日益显著,内蒙古草产业的不断发展壮大,不仅促进了草原生态环境的改善,而且吸引和引导多种资本进入草产业及其旅游、乳业、畜牧、食品等后续产业,有效地促进了产业链条的延伸和产业体系的完善,释放出可观的产业效益,提高了农牧民的收入。呼和浩特市制定政策重点发展乳业,打造“中国乳都”,造就了蒙牛和伊利两大企业集团,带动了当地经济的发展,增加了农牧民的收入,也为全国其他地区提供了很好的借鉴作用。此外,作者在考察塔拉豪镇沙棘产业加工基地时了解到,一家三口管护 40 亩沙棘,每年轮采 20 亩,每亩收入 400 元,一年就可以收入 8 000 元。阿拉善左旗福乐达来苏木的村支书宝勒德开展“牧家乐”项目,每年也可以收入 2 万元。苏布尔嘎镇敏盖绒山羊养殖基地响应国家号召,退牧还草,将放养改为圈养,既改善了环境,又增加了收入。

### 2.4 草原政策法规不断完善,依法治草水平提高

自 1985 年《草原法》颁布实施以后,内蒙古加快了地方性法规的配套制定工作,修订了《内蒙古自治区草原管理条例》与《内蒙古自治区基本草牧场保护条例》。《草原法》修订颁布后,内蒙古为了适应新时期草原保护和建设的需要,进一步加大草原保护的力度,再次修订了《内蒙古自治区草原管理条例》、《内蒙古自治区草原管理条例实施细则》。2007 年,内蒙古自治区人民政府又下发了关于进一步加强草原监督管理工作的通知,进一步明确了草原执法主体、执法内容和执法要求,加快了依法治草、管草的进程。内蒙古自治区已经初步形成了具有地方特点的草原法规体系,为内蒙古自治区草原管理走上法制化轨道奠定了坚实的基础。

### 2.5 城乡统筹发展,社会安定团结

社会安定团结是人民群众的共同愿望,是建设和谐社会的重要前提和根本保证。在内蒙古,即使在禁牧地区,作者都感受到了安定团结的和谐氛围。这主要得益于内蒙古统筹城乡发展的社会保障体系做得好。一是加快内蒙古自治区农牧民的养老保险制度建立步伐;二是进一步完善农村牧区新型合作医疗制度;三是建立和完善农村牧区最低生活保障制度;四是加快建设经济适用房和廉租房,解决转移出来的农村牧区人口住房问题,实现稳定转移;五是

对于整体搬迁转移区的农牧民给予合理的生活补贴。作者在阿拉善左旗厢跟达来苏木的额耳登达赖家里了解到,现在“退牧还草”项目区的牧民全部参与社会养老保险,这对社会的安定团结起到了很好的作用。

### 3 草原保护与建设中存在的问题

#### 3.1 草原权属不清,草原的地位没有得到应有的重视

现在,普遍存在重农轻牧、重林轻草的倾向,没有把草原与林地、耕地放在同等地位。草原在国民经济和生态建设中的重要作用没有得到应有的重视和发挥。作为草原大省的内蒙古,草原始终处于弱势,在社会经济发展战略、机构设置、投资预算和科学研究多方面得不到应有的体现。在这次林权改革中,有的地方为了某种利益,将本是草原的地方划归林地,这点在南方尤其严重,在内蒙古许多地方也存在这种问题,严重侵害了农牧民的利益。

#### 3.2 经济发展对草原的占用加快

有些地方在招商引资过程中,把草原作为廉价的资源,乱占乱挖现象日益突出,国家实行了最严格的耕地保护政策和林地保护政策,但对于草原没有相关的配套政策。

#### 3.3 草原保护建设项目缺乏完整的配套政策,项目成果难以巩固

近几年来,国家实施了退牧还草等草原保护建设项目,在退牧还草项目区,给予农牧民一定的生活补贴,项目区草原植被得到了恢复,草原生态状况正在好转,但许多项目区补贴政策已经到期,如不能继续实行补贴政策,那么草原保护建设的成果将会毁于一旦。

## 4 主要建议

#### 4.1 重视草原的战略定位

草原是中国国土的主体和重要的战略资源,草业与农业、林业一样,是重要的基础产业,是第一产业的重要组成,是一项具有特殊功能的公益事业。草原占中国国土面积的五分之二还多,是重要的碳库,是面积最大的绿色生态屏障,是重要的动植物物种基因库。草原对于维护生物多样性,应对全球气候变化具有重要的作用。没有草原的良好生态环境,就没有全社会的生态文明。草原大都分布在边

疆地区和少数民族的聚居地。没有草原的繁荣,就没有边疆的安全和社会稳定。草原是农牧民的基本生产资料,没有草原的永续发展,就没有农牧民的小康生活。草业是农业和农村经济的重要组成部分,没有草的现代化,就没有农业现代化。牧区是中国农村的重要组成部分,没有牧区的稳定,就没有全国农村的稳定。因此,需要从国家战略的高度认识草原,保护草原。

#### 4.2 深化草原综合改革

第一,推进草原管理体制改革。随着草原在生产、生态方面作用日益增强,过去沿用的草原资源部门管理分割、工作拆分管理的体制弊端凸现,“多头管理,权责不清”,严重阻碍了草原的发展。就全国而言,草原资源不合理利用、生态环境恶化、逆行演替已成为草原及草原畜牧业可持续发展的主要制约因素,推进草原管理体制改革是协调社会、经济、生态三者可持续发展的迫切要求,是落实科学发展观、尊重客观实际、加强草原资源管理的具体体现。为统筹草原资源管理,建议国家在农业部内组建“国家草原与草业局”,通过管理创新与机制创新,建立集资源管理、执法监督、技术推广于一体的新型草原管理机构,全面推进草原的保护、建设、利用和管理工作,实现“草原绿起来、农牧民富起来、畜牧业强起来”的目标。

第二,推进草原承包经营。草原家庭承包经营制度是中国土地承包制度的重要组成部分,是党在草原地区政策的基石。在明确草原权属和确定草原属性的前提下,坚持“因地制宜,分类指导,重点突破,整体推进”的原则,统筹生态、生产和生活,完善和深化草原承包经营管理,规范草原承包经营权流转,明确使用权,落实承包权,保障收益权,充分调动广大农牧民保护和建设草原的积极性,转变草原畜牧业生产方式,保障草原生态安全,实现草原资源可持续利用,加快草原地区经济与社会发展。

#### 4.3 统筹农区牧区协调发展

近些年来,中国出台了一系列鼓励粮食生产的强农惠农政策,农村经济加快发展,农民持续增收,生产生活条件逐步改善。今年中央财政拟安排“三农”的投入是7 161亿元,进一步增加农业补贴,中央财政拟安排今年的补贴资金达到了1 230亿元,比上年增加200亿,补贴范围也是覆盖全国所有的农业县(场)。中国的草原主要分布在老少边穷地



区,生存的绝对贫困人口较多,同样为国家畜牧业的发展和生态安全保障作出了重要贡献,但并没有纳入补贴范围。由于享受不到相应的政策补贴,比较效益显著降低,草原放牧压力增大,草原生态环境恶化,草原权属改变现象屡禁不止,严重影响了国家的生态安全和草食畜牧业的发展。因此,建议将草原纳入农业补贴范围,按照“扩大范围、提高标准、完善办法”的原则,对牧民实施种草、牧草良种、禁牧休牧、牧业机械等补贴政策,积极推动各项补贴政策的落实,缩小农区和牧区的差距,让广大农牧民共享发展成果,实现农区牧区全面协调可持续发展。

#### 4.4 完善草原保护建设投入保障机制

为改善草原生态环境日益恶化的现状,重建国家生态安全屏障,2000年以来,国家相继实施了天然草原植被恢复、牧草种子基地、草原围栏、育草基金、京津风沙源治理、退牧还草和岩溶地区石漠化草地治理试点等草原保护建设项目,截至2008年,已累计投入中央资金165亿元。但是,这些项目的实施少则一两年多则十年,经费投资与计划差别较大,项目实施效果大打折扣,项目一旦结束又陷入“破坏—建设—再破坏”的境地,项目成果不能得到维持,草原生态环境恶化的总体态势得不到实质性的改善。因此,建议国家要落实工程投入资金,重视建设项目可持续性研究,加快项目衔接办法、后续政策出台,加强项目管理,完善项目实施措施,处理好项目的实施与稳定和提高农牧民生活水平之间的关系,真正实现“投资一片、保护一片、改善一片、带动一片”的目标。

#### 4.5 加快完善涉草法律法规

近年来,为适应草原保护建设利用的需要,修订了《草原法》,又先后制定和修订了《草种管理办法》、《草畜平衡管理办法》、《草原征占用审核审批管理办法》、《甘草麻黄草采集管理办法》和《草原防火条例》等配套法规和规章。但随着各项草原各项工作的不断推进和社会的发展,相关法律法规缺失或不尽完善,导致《草原法》中的部分法律条款缺乏可操作性,陷入有法可依,无章可循的尴尬境地,严重阻碍了草原管理工作的整体推进。因此,建议尽快起草《草原法》中规定的制度及办法的实施条例,加快出台《基本草原保护条例》、《草原植被恢复费征收使用管理办法》和《草原调查制度实施条例》等目前草原工作急需的规章制度,争取经过一段时间

的努力,形成以“一法”为主线,“多条例多办法”为配套的草原法律框架体系,为依法治草兴草奠定法律基础。

#### 4.6 加强草原监理体系建设

新修订的《草原法》确立了草原监督管理机构的法律地位和职责。《国务院关于加强草原保护与建设的若干意见》(国发[2002]19号)也明确指出,草原监督管理部门是各级人民政府依法保护草原的主要力量。目前,草原监理体系不健全,一些草原大省(区)还没有设立监理机构,有的草原大省(区)市县没有监理机构,使草原监理工作实际无法展开。草原监理人员不足,全国平均几百万亩草原才有一名,内蒙古自治区平均60万元亩才有一名。草原执法监理手段落后,由于没有统一着装等,使权威性大打折扣。草原防火投入不足,设施设备落后。因此,建议加快草原监理体系建设,健全机构,充实队伍,改善设施,保障经费,尽快扭转当前草原监理体系不适应新形势新任务要求的局面。

#### 参考文献

- [1] 杜青林. 中国草业可持续发展战略[M]. 中国农业出版社,2006.
- [2] 杜青林. 中国草业可持续发展战略 地方篇[M]. 中国农业出版社,2006.
- [3] 中国草地资源[M]. 中国科学技术出版社,1996.
- [4] 马有祥. 推进草原全面发展[EB/OL]. 中国农业信息网. <http://www.agri.gov.cn>.
- [5] 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,2009,31(1):1-3.
- [6] 盖志毅. 从多重理论视角重新认识草原生态经济系统价值[J]. 中国草地,2005,27(1):69-72.

# Protection and Construction of Grassland in China: Investigation in the Inner Mongolia

Yang Bangjie<sup>1</sup>, Ma Youxiang<sup>2</sup>, Li Bing<sup>2</sup>

(1. *The Central Committee of China Zhigong Party, Beijing 100011, China;*

2. *Grassland Monitoring and Management Center, Ministry of Agriculture, Beijing 100125, China)*

**Abstract:** China has a large area of grassland. Grassland is not only a national ecological security barrier, but also the base for peasants and herdsmen to survive and develop. Meanwhile, China's grassland areas are located in border areas and mainly inhabit minority ethnic people. Grassland protection and construction is very important for China's economic development and ecological security. Due to the economic development, irrational utilization of grassland and climate change, the situation of ecological deterioration hasn't been restrained yet. The productivity of grassland is decreased and it's difficult to increase the income of farmers. With the rapid economic and social development, industrial structural adjustment and upgrading of rural urbanization accelerated, grassland protection and construction is also facing some new problems. Proposals on the protection and construction of China's grassland and increasing the income of farmers are suggested by the authors after an investigation in the Inner Mongolia grassland area.

**Key words:** grassland protection; ecological security; income increase for farmers and herdsman; Inner Mongolia