



董怡辰 / 制图

现行牧区政策期待改变

□本报记者 王卉

脆弱的生态环境产生了干旱草原食物链和游牧文化,两者互为依存,唇亡齿寒。在学者们看来,任何违背这一客观现实的人为扰动,都将给草原带来厄运。

“十年浩劫”给牧区绿色生产生态系统造成的致命创伤未能医治;草原畜牧业陷入恶性循环仍在继续;牧民收入与农区相比,差距加大;外来开垦草原压力日益加大;国家行政管理体制长期失策;中央正确决策与法律屡屡落空;走偏政策的负面影响不断加大等等,使得牧区旧账未清,又添新债,问题叠加,矛盾交错,构成当前牧区的重重危机。

日前,中国系统工程学会草业委员会主任李毓堂,向《科学时报》记者罗列了当前牧区存在的种种问题。

李毓堂所举上述现实,也是一周前召开的全国牧区工作会议所要着力解决的一揽子问题。距上一次全国牧区工作会议召开,已时隔24年。

“各方对第二次全国牧区工作会议寄予很大希望。”李毓堂表示。

而据《科学时报》记者从多位专家那里了解到的情况,牧区生态和社会问题积弊已深,牧区政策正期待改变。

脆弱的草原

一次学术讨论会上,一位蒙古族学者谈道,内蒙古的游牧文化正面临消亡,他预计也就是8~10年,甚至更短的时间。

北方游牧文化所在的区域,降水量低而变率大。

学者王明珂介绍,降水量低导致不可能有稳定的农业,人类只能靠草食动物将不可食的草类转化为可食的乳与肉。而生态系统低下净初级生产力,只能支撑稀疏的人口。

在中国农业精华地区,不到一亩地便能养活一个五口之家;而在内蒙古的新巴尔虎右旗,20亩地才能养一只羊,至少要300~400头羊才能供养一个五口之家;因此一个牧民家庭至少需要6000~8000亩地。

降水变率大导致生态系统的产出在时空分布上高度不确定。干旱时寸草不生,一场雨下来就郁郁葱葱,而何时下雨,下在哪里,难以预测。再加上生态系统净初级生产力低下,一片草场经不起畜群的长期啃食、践踏,人们不得不抛弃定居,转而“逐水草而居”。

内蒙古土地面积占中国的11%,水资源只占全国的1.9%,400亿立方米地表水中的80%在东部。

脆弱的生态环境产生了干旱草原食物链和游牧文化,两者互为依存,唇亡齿寒。

并且,“内蒙古全部的水资源用于生态,是内地的生态屏障。”在草原生活了40年的陈继群向《科学时报》记者介绍。

陈继群是一位职业画家,曾在内蒙古插队多年,目前是“曾经草原”网站站长,多年来从事草原普法工作。对比40年前后内蒙古地区荒漠、林地、草原示意图,能看到随着人口激增、游牧民的定居,耗水型工业的发展,食物链和生态系统已被破坏,食草生物数量膨胀,占用了大部分原来的生态用水。

2006年官方数据显示,“内蒙古从事农业的人口超过了1500万,内蒙古农业用水比例占87%,生态用水只占3.8%……到2010年工业用水比例将由5.06%提高到18.4%……”

陈继群认为,水资源占用已经影响到最后的天然草原,比如,乌珠穆沁草原和乌拉盖水系就出现了问题。

乌珠穆沁草原是内蒙古大草原的缩影,十年来这片天然草原也发生了土地荒漠化明显趋势,湿地消亡造成植被负向演替,湖泊干涸出现沙尘暴肆虐的状况,给牧民生活造成巨大损失。研究该草原生态和乌拉盖水系的关系,它们的变化及发展趋势,对内蒙古土地荒漠化的场景和原因,会再现一个活生生的参照系。

亚洲的草原集中在内蒙古和蒙古国,相比北美洲和澳洲的草原生态系统还算完整。蒙古国的原住民还基本保持着游牧的生产方式,但是内蒙古地区的牧民已经定居十二年,过去的生产生活方式彻底改变,由此,内蒙古草原的生态系统变化明显。

游牧文化对草原的保护体现在游牧民的生活习惯和800年的成文法中。《蒙古汗法典》第五十六条规定:“保护草原。草绿后挖坑致使草原被破坏的,对全家处死刑。”第五十八条:“保护水源。不得在河流中洗手,不得溺于水中。”在游牧文化中不会伤害草木。

陈继群表示,内蒙古地区不适合开荒。一是因为无霜期短,即使开荒也只能是沙地。二是水少。从清朝开始,牧民开始在这片土地上定居开荒,从而不断从牧民变成农民。如今,整个内蒙古自治区有2400万人口,差不多100个人才有一个是牧民。游牧文化支离破碎。

而近代内蒙古草原,由于人类垦荒、开矿、侵占水资源而破坏植被和水资源,导致了荒漠化。

按照联合国的英文原意,每年6月17日为“世界防治荒漠化日”,但是在中国这个日子变成了“防治荒漠化和干旱日”,多了“防治干旱”。

陈继群表示,气候干旱是无法“防治”的。当前在“防治荒漠化”口号下甚至出现了奇怪的“治理”方法,比如打着“治理”的名义违规圈地,开垦牧民的优质草原去种树种草;比如把现存草原上最后的地表水资源截住,去发展火电厂。这种假治理、真破坏的行为,尤其是后一种违规、侵权的做法,只能造成最后的草原和湿地的进一步荒漠化。

还剩多少时间?

“内蒙古现在的七大沙漠沙地,原本是最好的草原。照此下去,草原的整体崩溃还剩多少时间?当一些盟委领导干部成为开矿老板的‘打工仔’时,还有什么力量能阻止草原破坏?”内蒙古师范大学教授海山,在接受《科学时报》记者采访时,语间满是对草原前景的焦虑。

从国家草原法颁布以来,内蒙古草原破坏不但未能制止,反而加剧蔓延。从20世纪80年代到90年代末对草原的破坏,主要来自开垦务农、挖药材、搂发菜等,90年代末以来主要是开矿毁草。

海山痛心地说:内蒙古全区GDP增长连续8年全国第一,生态最脆弱的内蒙古竟成为全国粮食调出大省,“官商联盟”及其零风险的巨大经济利益,莫不是以草原生态破坏、牧民贫困为代价的。

然而,海山表示,一些部门和既得利益者,却以“山羊啃食论”、“粗放经营论”、“传统游牧论”、“超载过牧论”等罪名,把草原生态破坏的责任加在牲畜和牧民头上。

近十年来,政府在牧区推行“退牧还草”、“禁牧休牧”、“公益林封育”、“定居定牧”、开矿征占草原、“移民专业”等政策,迫使牧民在极短时间内以不到市场价一半的价格出售牲畜,加上自然灾害频发和生产成本提高,导致一批批牧民贫困化。

无经营能力的破产户占到牧户总数的10%以上,其草场被“流转”到非牧户手中超量发展牲畜。据2009年呼伦贝尔市呼伦贝尔市调查,无畜牧户占到牧户总数的50%以上,非牧业户牲畜占到牲畜总数的75%。目前全区非牧户牲畜占到牲畜总数的1/3以上。

海山认为,从内蒙古历史考证和科学发展规律来看,把草原破坏和退化归咎于牲畜超载过牧,是不恰当的。据专家考证,13世纪时,蒙古高原的家畜与野生动物数量比现在多得多。所以,用1949年牲畜头数(长期战乱的低基数)来比,说现在增加多少倍因而超载过牧,是错误的。据美国草原学家研究,草场退化与牲畜头数无关,而与放牧时间有关。

任继周院士发现,放牧与牧草生长具有互动规律:草场放牧两周,可刺激牧草再生,生产力翻番;时间过长就破坏草原。牧民的传统放牧时间,在一个放牧区不超过15天,是不会造成草原退化的。牧民说:“草原不怕牲畜吃,就怕践踏。”

怕践踏。”定居定牧牲畜集中践踏,才会造成草场退化。

海山也特别谈到了当前实施国家草原生态补偿政策中的问题。这一政策在内蒙古要求的条件是:每户牧民只能养5头牛25只羊。“这是不符合实际的,会造成牧民生活质量大幅下降。”海山说。

根据当前牧民生产生活保障需求,每户经营的牲畜“门槛规模”头数须有150~300只基础母羊,加上后备母羊需要300~500只羊。低于这个规模就破产。这是无畜户增加的重要原因之一。

因此,如果不顾这一实际情况,硬性推行“草原生态补偿政策”规定的条件,会使牧民陷入更加困难的境地。

在调查中,一些牧民也向海山反映:保护草原生态环境是否能真正成为国家意志?对草原造成重大破坏的官员是否也应追究责任?现行的这些政策,如何能保障国家生态安全、边疆稳定和几百万各族牧民的生活?

规律决定一切

曾在农业部具体负责草原工作,并从事牧区草原工作60年的李毓堂,对草原的过往有很深刻的感受,也给出了特别的提醒和总结。

在回顾建国以后国家制定、实施牧区方针政策法规的正反经验后,李毓堂表示,历史事实表明,对牧区战略地位和特点规律的认知,是否能正确制定实施牧区政策的基础。李毓堂强调,牧区政策的制定尤其要认知以下一些情况:

其一,牧民素来追求“水草丰美”、“人畜两旺”理念,牧民为了自己的生产生计,历来是保护草原优良生态的最积极因素和最有力的维护者。

其二,牧民为了持久维护绿色生产生态循环系统,在草原畜牧生产上采取了分区游牧、逐水草而居的方式。按照时空条件,把草原划分为夏秋场与冬春场两大类(新疆的春、秋场则在两类草场过渡带)。

这一生产方式,保障了牧区绿色生产生态系统的持久良性循环。尽管有时由于气候反常,使系统暂时遭到损害,但经过人的抗灾和天时的转化,都会很快恢复生机。目前,牧区草原生产生态系统的走向恶性循环,主要是“文革”以来大规模人为开垦破坏草原造成的。

其三,草原生态保护建设需要同人类活动农业生产相结合。

牧民通过放牧家畜促进牧草生长和优存劣汰;通过人畜代谢,为土壤不断输送养分;通过利用水源灌溉草原;通过对野生动物植物、微生物的保护,维护生态循环和生物多样性;从而全面有机地保护着草原生态。

李毓堂表示,由于缺乏认知,近些年来一些部门决策者在制定或实施牧区政策时,往往不顾牧区特点和民族特点,照搬农区经验;不注重发挥草原资源和牧民经营畜牧业的优势,而采取逆向演变方式处理牧区发展问题;不能从以人为本出发,尊重牧民是草原主人和生态维护者的地位,而是把牧民当做阻碍“草原生态”的对象;由此制定的转业、减畜、禁牧、移民等措施,必然同中央历来的科学决策相抵触,产生不良后果。

观点

走偏的牧区政策措施

□李毓堂

由于国家没有有效牧区草原行政管理机构保证,使草原法和国务院文件的规定不能全面落实,却被一些部门或地方以片面的政策举措替代,于是产生了种种偏差。主要表现为:

其一,“退耕还草”演变为“退牧还草”之偏。

这“耕”与“牧”的一字之差,就把“十年浩劫”造成草原生态破坏的主责与对策,由开垦者与退耕还草变为牧民与退牧还草。如此推行结果,就把牧民本是保护草原生态的最积极因素当做消极因素,从而把草原生态保护与牧民生产生计对立起来,这必然受到牧民抵制。于是就有了在政府发布“禁牧令”后,到处出现“令易下,禁难止”的状况,造成生态生产双双受损。

其二,在没有配套设施前提下,单一推行定居舍饲之偏。

舍饲是农区养殖方式。在牧区既未退耕还草,又未建立高产优质牧草饲料基地,没有足够的饲草饲料储备的情况下,有关部门就对未定居户推行定居舍饲。由于缺乏综合配套设施,舍饲饲养成本大增,政府补助难以应付牧民生产的入不敷出。因而牧民虽住进现代设备的定居屋,却大都经营亏损,生活贫困,反加重了社会负担。

其三,草原建设单一推行围栏之偏。

在实施“加强以围栏和牧区水利为重点的草原基础设施建设”中,由于牧区水利建设未落实和人工草地无力建设,有关部门就把围栏作为唯一重点措施,成为各地推行“退牧还草”、“草畜平衡”、“轮牧、休牧、禁牧”、“草原生态工程”等项目的主要措施,甚至认为围栏是投资少、收效大的措施。虽然围栏是现代放牧生产的措施之一,但由于不因地制宜、不同实际结合,以致普遍出现追求数量、管护不力、损坏严重、浪费浪费等弊端。

其四,推行围封草原“造林育林”之偏。

长期以来我国在国土环境治理上,未能贯彻邓小平同志和党中央、国务院关于种草防止水土流失和干旱旱区草灌先行的指示精神,一直实施以林为纲的方针,以致对草原风沙的水土流失、沙漠化、石漠化和风沙源治理,也一概推行“造林”为主措施。并以森林覆盖率代替地被覆盖率,作为衡量治理成果的唯一标准。

在草原“造林”和“公益林保护”(实际上是围封草场)项目中,由于违背生态规律,往往造成苗木大批死亡和草原荒漠化,人财浪费严重,还加剧了林草、林牧矛盾。

其五,不顾“三牧”特点,推行牧民移民转业之偏。

近些年来,在追求GDP增长和外来资本开发利益驱动下,许多地方一方面在草原招商引资,开展工、农、商、旅等草原开发项目,一面积极推行牧民移民转业政策。由于牧民惯于畜牧业生产技术和牧区生活,又缺乏资本;往往移民后将补贴用完,就陷入失业贫困状况。

其六,草原经营长期止于分户承包之偏。

改革开放初期,牧区在废除了人民公社家畜草原所有制后,实行了家畜分户养、草原分户承包的责任制。结合贯彻草原法把大部分草原使用权落实到户,颁发了草原使用证。这使牧民真正成为草原的主人,从而调动了牧民保护建设草原和发展畜牧业的积极性。这是完全必要的。

但由于牧户承包的小片草原,不能适应家畜发展要在大范围草原进行轮牧和科技推广的需求,因而进一步发展规模经营和合作组织就成为必由之路。

为此,上世纪80年代,我们在全国开展的20多处草原畜牧业综合发展试点建设中,在确认牧户草原使用权前提下,创建了以家庭牧场为基础、牧工商服务中心为龙头的合作经济体制。

可惜这一模式未能得到有关决策部门的认知和组织推广,以致30年来草原经营仍停留于分户承包阶段。在此体制下,硬要推行草畜平衡和禁牧休牧轮牧制度,就很难解决草畜矛盾,也不能达到服务社会化和产业增值,怎能使“三牧”走出困境?草原向何处去?“三牧”向何处去?这也是很多国人关心的问题。

(本报记者 王卉/整理)



6月9日,两名技术人员在查看玛曲县欧拉乡欧强村的草场沙化情况,这里已经成为首曲草原沙化最为严重的草场之一。

位于黄河首曲的甘肃省玛曲县有1288万亩的天然优质草原,是黄河上游重要的水源补给区。上世纪90年代以来,首曲草原开始出现沙化。玛曲县畜牧局提供的数据表明,截至目前,全县沙化草场面积达80万亩,其中沙丘面积10.5万亩。曾经美丽的首曲草原上,草原和沙丘相伴的景象随处可见。另据介绍,首曲草原的沙丘面积还在逐步增长。一些生态专家指出,应警惕沙化的首曲草原成为新的沙尘策源地。据玛曲县气象部门统计,近年来,玛曲县每年的沙尘暴天气达20多天。

新华社记者 聂建江/摄