

内蒙古立法保护13.2亿亩草原休养生息

文/北方新报正北方网记者 张泊寒

生态优先、绿色发展、自然恢复、因地制宜、以草定畜、草畜平衡、动态平衡、禁牧休牧、严格限制打草、逐户落实载畜量……

为了依法保护草原、维护生态安全,实现草原资源永续利用,推动草原畜牧业发展与草原生态保护相协调,自治区人大常委会立法保护13.2亿亩草原休养生息。

经自治区第十三届人大常委会第二十七次会议审议通过,《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》10月1日起施行。

为什么要立法?

近年来,自治区人民政府先后出台了禁牧和草畜平衡监督管理办法等一系列规定,落实草畜平衡和禁牧休牧制度,保护草原生态工作取得了积极成果。那么,自治区人大常委会为什么还要通过立法来保障草畜平衡和禁牧休牧呢?

“因诸多因素影响,草原载畜数量不断增加,天然草原负荷持续加大,遏制超载放牧,实现草原资源合理利用问题尚未得到根本解决,用法治化手段保护好草原生态,推进草原资源永续利用迫在眉睫。”自治区人大常委会委员、农牧业工作委员会主任孟庆民说,基于此,自治区人大常委会启动了《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》的立法程序,并列为自治区人大常委会2021年立法计划重点审议项目之一,就是要通过立法来保护草原,促进自治区畜牧业以生态优先、绿色发展为导向持续、健康发展。

在立法过程中,自治区人大常委会《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》立法调研组先后赴莫力达瓦达斡尔族自治旗、鄂温克族自治旗、科尔沁左翼后旗、扎鲁特旗、四子王旗进行了立法调研,并将条例(草案)及说明全文公布,广泛听取了社会各方面意见。

习近平总书记在参加全国人大内蒙古代表团审议时指出,保护草原、森林是内蒙古生态系统保护的

首要任务;要统筹山水林田湖草沙系统治理,实施好生态保护修复工程,加大生态系统保护力度,提升生态系统稳定性和可持续性。制定《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》,是自治区落实习近平生态文明思想的有力举措,也是贯彻落实习近平总书记对内蒙古重要讲话、重要指示批示精神的具体行动。

谁来保护草原?

“天苍苍,野茫茫,风吹草低见牛羊……”草原是内蒙古最大的陆地生态系统和自然资源,也是畜牧业发展的重要物质基础,更是牧民赖以生存的基本生产资料。

保护好草原生态,对维护国家生态安全、构筑祖国北方生态安全屏障、促进农牧业绿色发展具有重要作用。条例最大的特点就是明确“草原使用者、草原承包经营者是保护草原的主体”,规定其“应当依法保护和合理利用草原,遵守草畜平衡和禁牧休牧制度,履行草原保护义务”。

条例规定,草原使用者、草原承包经营者应当履行草畜平衡和禁牧休牧义务,不得超过核定的适宜载畜量放牧,不得在禁牧区、休牧期放牧。通过流转经营草原的组织和个人应当遵守草畜平衡和禁牧休牧制度,按照承包合同及流转合同约定的用途合理利用草原。

条例“鼓励草原使用者、草原承包经营者通过



兴安盟牧民正在机械化打草作业 摄影/侯维轶

种养结合、舍饲养殖、改良品种、优化畜群结构、加快畜群周转、延伸产业链等方式促进草原畜牧业高质量发展,减轻草原承载压力。”

条例规定,“自治区建立落实草畜平衡和禁牧休牧制度政府监管责任机制”。自治区人民政府统筹全区草畜平衡和禁牧休牧工作。建立自治区、盟市、旗县、苏木乡镇、嘎查村五级林(草)长制责任体系,明确工作责任。苏木乡镇人民政府、街道办事处应当配备专职或者兼职草原管护员,划定管护责任区,实行网格化管理。苏木乡镇人民政府、街道办事处、嘎查村民委员会应当协助旗县级人民政府草原行政主管部门定期逐户监测草原生态状况和草畜平衡、禁牧休牧情况,草原使用者、草原承包经营者应当予以配合。

为了依法打击违反草畜平衡和禁牧休牧规定的行为,条例规定“任何组织和个人都有保护草原的义务,有权制止、举报在草畜平衡区超载放牧和在禁牧区、休牧期放牧的行为”。

草畜如何平衡?

草畜平衡,是指草原上生产的、可供合理利用的饲草量与放牧牲畜所需的饲草量保持动态平衡。

条例规定,“草畜平衡区应当根据草原承载能力核定适宜载畜量,严格实行休牧制度,鼓励划区轮牧”。

对适宜载畜量的核定,条例作了明确规定,明确“自治区人民政府草原行政主管部门应当会同农牧部门,根据不同草原类型特点、健康状况及气候因素等,依据国家有关标准,定期公布不同类型草原的适宜载畜量”。

条例规定对禁牧草原实行动态管理,不再“一禁了之”。为此,条例把核定具体适宜载畜量的权力落实到旗县一级,“旗县级人民政府根据自治区公布的适宜载畜量,结合当地实际,核定并公布本行政区域的具体适宜载畜量”。如遇重大旱灾,应当对当年具体适宜载畜量做出适当调整。在核定具体适宜载畜量时,应当充分听取草原使用者、草原承包经营

者意见,组织专家进行论证。具体适宜载畜量应当逐户落实到草原使用者、草原承包经营者。

条例还规定,“具备种养结合和舍饲养殖条件的半农半牧区,在保证草畜平衡的前提下,可以根据人工饲草料供给情况,适当增加牲畜饲养量”。

如何禁牧休牧?

休牧,是指在草畜平衡区实行季节性禁止放牧的措施。条例规定,“旗县级人民政府应当根据当地气候条件和牧草生长规律,在每年牧草返青期组织实行休牧,休牧期不得少于四十五天”。

轮牧,是指根据草原生产力和放牧牲畜的需要,将放牧场划为若干分区,规定放牧顺序和周期的措施。条例规定,鼓励支持草原使用者、草原承包经营者通过联户经营、合作经营等模式实施划区轮牧。草原使用者、草原承包经营者应当严格按照规定进行打草。

禁牧,是指对草原实行的保护措施。条例规定,“下列草原应当划定为禁牧区:重度退化、沙化草原;不适宜放牧利用的中度退化、沙化草原;自然保护区和重要湿地草原;其他需要禁牧的草原”。

条例规定,禁牧区每五年划定一次。对植被有效恢复的禁牧区草原可以调整为草畜平衡区,科学放牧利用。

条例明确规定,“禁牧区草原应当严格限制打

草”,对植被恢复较好的禁牧区,经旗县级人民政府草原行政主管部门批准后,可以进行保护性打草。

奖惩如何分明?

“条例充分考虑了内蒙古的实际情况,坚持问题导向,突出解决好实际问题,妥善处理生态、生产、生活的关系,实现生态优先与以人民为中心发展思想的有机结合。”自治区人大常委会委员、农牧业工作委员会主任孟庆民说,条例规定,自治区建立草畜平衡和禁牧休牧多元化补偿机制,实行草原生态保护效果与补助奖励资金分配挂钩激励约束政策,严格实行草原生态保护者得到补偿、损害者负责赔偿制度。

考虑到人均草场面积大小等实际因素,条例规定“发放草原生态保护补助奖励资金,应当综合考虑人均草场面积大小等因素,充分体现补助奖励政策的公平公正性。对人均草场面积小的地区,可以适当提高补助奖励标准”,并“鼓励有条件的地区对草场面积少、收入低的牧民,实施不低于当地最低生活保障标准的补助措施”。

条例对超载放牧和在禁牧区放牧的行为加大了处罚力度:未落实草畜平衡和禁牧制度,在草畜平衡区放牧超载率超过百分之十或者在禁牧区放牧两次以上的,可以扣发草原生态保护补助奖励资金。超过核定适宜载畜量放牧的,由苏木乡镇人民政府或者街道办事处责令限期改正;逾期不改正的,处每个超载羊单位100元的罚款。在禁牧区域或者休牧期间放牧的,由苏木乡镇人民政府或者街道办事处责令改正,处每个违法放牧羊单位120元的罚款。

“让草原生态保护补助奖励措施从激励和约束两个方面督促相关组织和个人履行义务,对全面推行草畜平衡和草原禁牧休牧法规具有重要意义。”自治区人大常委会委员、农牧业工作委员会主任孟庆民说。



呼伦贝尔市牧民正在草原上放牧 摄影/侯维轶