

社科智库

第 12 期

巴彦淖尔市哲学社会科学联合会
内蒙古社科院巴彦淖尔分院

2020 年 10 月 10 日

落实最严格草原生态环境保护制度 的举措研究

我区是草原大区，是欧亚大陆草原的重要组成部分，天然草原面积 13.2 亿亩，占全国草原总面积的 22%，占全区国土面积的 74%。内蒙古草原在边疆安定、生态安全、畜牧业发展等方面起着重要作用。习近平总书记曾多次指出“保护草原、森林是内蒙古生态系统保护的首要任务。”在全面贯彻落实习近平总书记对内蒙古重要讲话精神，探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子进程中，要从进一步完善草原保护制度体系、加快调整优化生产力空间布局、

增加财政转移支付力度方面强化草原生态保护，加强草原生态修复，合理利用天然草原，落实草原生态环境保护制度，筑牢我国北方重要生态安全屏障。

一、进一步完善草原保护制度体系

我区草原类型多，植物资源丰富，草原类型占全国的 44%，包括温性草甸 草原、温性典型草原、温性荒漠草原、温性草原化荒漠和温性荒漠五类地带性植被及山地草甸、低地草甸和沼泽类非地带性植被类。各类植物 2700 余种，其中科、属比例分别占全国的 39.1%和 22.1%。

党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出：“建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，用制度保护生态环境，划定生态保护红线。”2013 年 5 月，习近平总书记在十八届中央政治局第六次集体学习时进一步强调“保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。”

《草原法》是我国实施草原管理的根本性法律，此外还有《最高人民法院关于审理破坏草原资源刑事案件应用法律若干问题的解释》《草原防火条例》以及《草畜平衡管理办法》《草种管理办法》《草原征占用审核审批管理办法》等法律法规。内蒙古近年来不断加强草原法制建设，相继修订颁布了《内蒙古自治区草原管理条例》《内蒙古自治区基本草原保护条例》《内蒙古自治区草原管理条例实施细则》《内蒙古自治区草原野生植物采集收购管理办法》。制定印发了《内

《内蒙古自治区草原植被恢复费征收使用管理办法》《内蒙古自治区禁牧和草畜平衡监督管理办法》等规范性文件，草原管理法制化进程不断加快。基本建立了以“一法两条例两规章”为核心，以规范性文件为补充的草原法律法规框架体系。形成了自治区、盟市、旗县、苏木乡镇四级执法体系，建立了旗县办案、盟市协调、自治区监督的工作机制。从全产业链视角看，草原生态环境保护包括草原保护、草原修复和草原利用三个紧密连接、相互支撑的环节，现有的草原保护法律法规制度更多的聚焦于前两个环节，且有效打击了破坏草原违法行为。随着退化草原的有效恢复，合理利用天然草原成为保护草原生态的重要议题，使草原生态在发展生产中得到有效保护，下一步，应该出台一系列合理利用草原的法律法规。

二、优化生产力布局落实草原生态环境保护制度

草原作为一个完整边界的生态单元，承担着防风固沙、保持水土、涵养水源、调节气候、维护生物多样性等重要生态功能。作为我国最大的内陆生态系统，草原不仅维护了一方气候，还是旷达洒脱的草原儿女幕天席地的生存家园，形成了牧区这一特殊区域。草原牧区既是生态空间、又是牧民的生产空间和生活空间，具有生态功能、产业功能和文化传承功能。

2000年以来，国家出台了一系列的生态保护修复政策措施，经过全社会的共同努力，内蒙古草原生态状况较本世纪初有了一定的改善。但还存在着草原生态保护与牧区经济发展的矛盾，实现草原合理利用与牧民增收的矛盾，草原违法征占用，家畜超载过牧，草原过度开发、无序开发，草原退化、沙化、石漠化等问题。通过优化生产力布局，实现集中

集聚集约发展才能从经济基础上保障落实严格的草原生态环境保护制度。生产力布局的终极目标是解决人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分发展之间的矛盾。习近平总书记在内蒙古几次重要讲话中反复要求内蒙古“走集中集聚集约发展的路子”。

（一）坚持生态优先定力，坚守生态红线，留足生态空间

习近平总书记提出“牢固树立保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力的理念”。国家对内蒙古的六大功能定位之一为建设我国北方重要生态安全屏障，这是最基本、也是最重要的定位。内蒙古生态系统以草地和荒漠为主，草地生态系统面积最大，约占全区总面积的46%，主要分布在锡林郭勒盟、兴安盟、呼伦贝尔市；其次是荒漠生态系统，占全区总面积的21%，主要分布在乌海市、鄂尔多斯市和阿拉善盟；三是森林生态系统，约占全区总面积的14.4%，主要分布在东北部大小兴安岭地区。涵盖三大生态系统的重点生态功能区包括43个旗县(市区)，占全区国土总面积的77%。生态空间区域的生产要素要有序退出，强化生态环境保护建设力度，经济功能要逐步让渡给生态功能，形成祖国北疆重要的生态功能区。

（二）以城市群为核心推动形成主要经济区，成为承载发展要素的主要空间形式

习近平总书记2019年8月在中央财经委员会第五次会议上指出，产业和人口向优势区域集中，形成以城市群为主要形态的增长动力源，进而带动经济总体效率提升，这是经济规律，要尊重客观规律。城市群已成为国家新型城镇化的重要抓手和推动区域协调发展的重要力量，促进各类要素向

城市群合理流动和高效集聚，提高资源配置效率和经济自组织能力，增强创新发展动力，在自治区东西部打造形成两大城市群，形成推动高质量发展的增长动力源。

西部以呼包鄂榆城市群为主体，在空间上先集聚成点、后扩散于带、再辐射为面，引导人口、资金和产业等要素进一步集中，发挥呼包鄂榆城市群的辐射带动作用，进一步扩容，将乌兰察布市和巴彦淖尔市纳入城市群，形成城市相邻、距离较近、资源配置和要素组合较好的呼包鄂乌巴经济区。

东部赤峰市总人口 460 万，中心城区人口 105 万，是内蒙古第一人口城市，通辽市总人口 314 万，两市常住人口 750 万，占全区总人口三分之一。两市地缘相近、产业集中、人口集聚，城市建设基础较好、规模较大，与沈阳经济区、哈长城市群等东北地区紧密联系，有基础、有条件培育成为内蒙古东部城市群。发挥该城市群对锡林郭勒盟的辐射带动作用，集聚我区东部生态功能区转移出来的生产要素，发挥赤峰市“次临港”区位优势，承接东部产业转移，形成资源配置和要素组合较好的锡赤通经济区。

（三）以开放合作平台建设为载体，打造泛口岸经济区

我区独特的行政版图和人口分布，除两大城市群外，其他地区不具备大规模连片开发的基础条件，适宜采取点状开发的空间布局模式。作为我国向北开放的重要桥头堡，拥有 19 个对外开放的口岸，分布在边境 14 个旗（市）以及呼和浩特市和呼伦贝尔市，边境地区承担着对外开放和守土戍边的双重责任。习近平总书记指出“要考虑国家安全因素，增强边疆地区发展能力，使之有一定的人口和经济支撑，以促进民族团结和边疆稳定。”因此，在生产空间布局上要围

绕满洲里、二连浩特、策克、甘其毛都等重要口岸，建设自贸区、边境经济合作区、跨境经济合作区、内陆开放型经济试验区、泛口岸经济区等开发合作平台，整合口岸资源，引导人口、产业、资金等要素集中集聚，打造泛口岸经济区。

（四）打造提升基础设施网络，完善生活配套性

先进地区集中集聚集约发展的一条共同经验就是率先启动大规模的基础设施建设，为优化生产力布局奠定坚实的基础。要素流动的整合，轨道交通是框架基础。城市群之间便利的交通体系建设是竞争的基础。优化生产力布局，必须高效推进重大基础设施工程建设，加快补齐基础设施短板，构建覆盖城乡、功能完备、支撑有力的基础设施体系，形成适度超前、布局合理、配套完善、满足高质量发展需求的传统基础设施与信息化新基建相融合的互联互通基础设施网络。

除了基础设施外，就业、教育、养老、医疗、住房、育儿、公共卫生、公共安全、生态环境都是现代生活的基本配套设施。宜居、宜业的高品质生活环境与和谐共生的社会生态是经济社会发展的重要支点与动力。健全便利、包容共享的公共服务设施，营造具有包容性的市场环境，高品质的生活空间。

三、增加财政转移支付力度

草原具有“四区叠加”的特点，既是重要的生态屏障区又大多位于边疆地区，也是众多少数民族的主要聚集区和贫困人口的集中分布区。草原是牧区社会发展的基础，作为民族地区、边疆地区，优化生产力布局既要体现经济功能、生态功能，也要突出民族文化特色和守边固边功能。2011年以来，我国在内蒙古、西藏、新疆等13个主要草原牧区省

份，组织实施草原生态保护补助奖励政策，对牧民开展草原禁牧、实施草畜平衡措施给予一定的奖励补贴，我区相继实施了“退牧还草”、“京津风沙源治理”等重大草原生态保护建设工程，草原生物灾害防治投入逐年增加。从2000年至今，共计投入草原生态保护建设资金64亿元（不包括草原补奖资金），完成草原治理面积7490万亩，完成草原生物灾害防治2.6亿亩。全区已落实禁牧4.04亿亩，实施草畜平衡6.16亿亩，146万户、534万农牧民从中受益，农牧民政策性收入明显提高，大大减轻天然草原放牧压力，草原生态加快恢复。生态功能区所覆盖的旗县重点功能是生态保护与公共服务的提供和保障。生态功能区内工业园区的整合、拆并、取消，中央、自治区应增加这些旗县的财政转移支付力度，使之享有全国、全区平均的公共服务水平，避免要素回流。（内蒙古大学经济管理学院教授、博士生导师 赵海东）

●社科动态

《内蒙古自治区社会科学普及条例》第十一条

社会科学普及的主要形式和载体：

（一）利用图书报刊、音视频、广播影视、互联网、新媒体和传统口头传承，以及公共场所宣传栏、橱窗、电子屏幕等宣传、传播媒介；

（二）使用国家通用语言文字或者少数民族语言文字编写、制作、出版社会科学普及图书、音像制品、电子出版物、应用软件；

（三）利用公共场所和历史人文资源等条件，建立社会科学普及基地；

（四）举办社会科学讲座、座谈会、展览、知识竞赛、社会服务咨询等活动；

（五）通过乌兰牧骑演出、那达慕大会等群众性文体形式，开展宣传普及活动；

（六）深入机关、社区、学校、农村牧区、企业、军营开展宣传普及活动；

（七）与社会科学普及活动相关的其他形式。

习近平在哲学社会科学工作座谈会上的讲话（节选）面对我国经济发展进入新常态、国际发展环境深刻变化的新形势，如何贯彻落实新发展理念、加快转变经济发展方式、提高发展质量和效益，如何更好保障和改善民生、促进社会公平正义，迫切需要哲学社会科学更好发挥作用。面对改革进入攻坚期和深水区、各种深层次矛盾和问题不断呈现、各类风险和挑战不断增多的新形势，如何提高改革决策水平、推进国家治理体系和治理能力现代化，迫切需要哲学社会科学更好发挥作用。

报:市委书记、副书记、各常委,市人大常委会主任、副主任,市政府各副市长,市政协主席、副主席,人大、政府、政协秘书长

送:自治区党委宣传部、自治区社科联、内蒙古社科院、自治区发展研究中心、市直有关单位

主编:张建斌 责任编辑:郝国卿 郝逸飞 校对:郝逸飞 霍禹卉

投稿邮箱 :hetaosheke@163.com

联系电话 :8655989
