

内蒙古改革开放 40 年生态环境保护与建设历程

■ 宝鲁

摘要：改革开放 40 年以来，在党中央、国务院的领导和关怀下，内蒙古自治区党委、政府持续加大生态环境保护与建设力度，生态环境保护与建设逐步纳入内蒙古经济社会发展整体布局，全面启动相关工作。特别是党的十八大以来，始终坚持绿色发展理念，产生了生态环境从恶化到“总体遏制、局部好转”的蝶变，使祖国北疆万里绿色长城更加巩固。

关键词：改革开放 绿色发展 40 年历程

一、改革开放初期生态环境保护与建设

（一）牧区改革促进草牧场保护利用

1980 年，随着牧区体制改革的深入，逐步由“定产、定工、超产奖励”为主的联产到组责任制向联产到人，并进一步发展到“队有户养”即“包产到户，包干到户”。党的十二大之后，农村牧区改革进一步深入，各旗县尝试把落实草场使用权和落实牲畜承包责任制作为整体一起承包。相继又实行了“草场公有，承包经营，牲畜作价，户有户养”，即“草畜双承包”。制度改革带动农牧民草原保护的积极性，据统计，1984 年农村牧区广大干部群众在草原建设上自筹资金近 1 亿元，大体是国家当年投资的三倍多，1985 年全区种草面积达 680 万亩，比 1983 年增加 55.2%。

（二）实施“三北”防护林工程

1978 年，国家启动“三北”防护林体系建设工程，内蒙古

承担了全国近 1/3 的任务，全区 89 个旗县中 86 个纳入工程建设范围。为了推进工程建设，1982 年以来，内蒙古从实际出发，在造林方针上由过去的“依靠集体造林为主”调整为“个体、集体、国家一齐上，以家庭经营为主”，将大量的宜林荒山荒地划给群众植树造林，并规定“谁种谁有”“个人所有的林木，允许继承，可以转让”。同时，自治区党委、政府还决定每年 4 月 1 日至 5 月 1 日为全区春季造林月，10 月 15 日至 11 月 15 日为全区秋季造林月，带动群众造林积极性，“三北”防护林一期工程，全区造林保存面积 181.69 万公顷，是工程建设前 2 倍，为计划的 102.4%；“三北”防护林二期工程，全区完成人工造林 202.36 万公顷，为计划的 122.5%。

（三）探索实施草原森林保护法规

1981 年，内蒙古发出《关于稳定林权颁发林权证若干问题的通知》，在全区范围内开展了

林业“三定”工作，即：稳定林权，划定造林地，确定林业生产责任制。1984 年至 1991 年，自治区相继制定了《关于大力种树种草的决议》《内蒙古自治区森林管理条例（试行）》《内蒙古自治区森林管理条例》《内蒙古自治区森林草原防火办法》《内蒙古自治区实施野生动物保护办法》《内蒙古自治区草原管理条例》等，这些政策法规对内蒙古各级政府和林草业主管部门进行森林草原管理提供了政策法规依据，进一步规范了资源管理。

二、改革开放新阶段生态环境保护与建设

（一）迈出林业建设新步伐

一是以森林防火为重点，加大了森林防灾减灾力度。1995 年内蒙确定每年 4 月 16 日为森林草原防火日。1997 年，自治区防火指挥部下发了《关于中俄边境森林防火联防联络站建设有关问题的通知》，加强了中俄联防联

络站建设。到2000年,全区共有防火指挥部94个,成员单位近2000个;森林草原防火办事机构105个,专职人员1100余人;防火检查站512个,专兼职护林员1.6万余人,专业(半专业)森林消防队1.6万余人,义务森林消防队7万余人。二是加大森林有害生物防治,1998-2000年实施国家级杨树天牛试点等工程。三是出台一系列法律法规和政策措施,对林业政策进行了重大调整。1997年,自治区党委、政府作出了《关于加快沙区山区生态建设步伐的决定》,1999年自治区政府颁布了《关于严禁乱开滥垦加强生态环境保护与建设的命令》,命令必须停止一切开垦天然草地和宜林地等非法扩大耕地的行为,切实加强草地和林地保护工作的领导。

(二) 推进草原生态保护

一是建立和完善草牧场管理体制,截至1998年底,全区已落实草原所有权面积10.4万亩,占草原总面积的78.4%;落实草原使用权面积8.5万亩,占草原可利用面积的82.4%;草原承包到户面积8.3万亩,占草原可利用面积的81%。二是全面推进草原鼠虫害防治。三是自然保护区建设实现零的突破,得到加快发展。1985年5月18日,内蒙古批准成立了全区第一个自治区级保护区——锡林郭勒盟白音锡勒草原自然保护区,也是我国第一个草原自然保护区。截止2000

年底,全区自然保护区总数达96个,总面积765.4万公顷,占全区国土面积的6.5%。四是探索制定和完善地方性草原保护法制体系。1996-2000年,自治区出台了《进一步落实草原“双权一制”的规定》《内蒙古自治区草原管理实施细则》《内蒙古自治区生态环境保护建设规划纲要》《关于加强草原保护和建设的决定》《内蒙古自治区基本草牧场保护条例》《内蒙古自治区草畜平衡暂行规定》《内蒙古自治区草原承包经营权流转办法》等,初步形成草原法规体系框架,草原管理基本实现了有法可依,有章可循。

(三) 加大水利建设力度

1988年内蒙古颁发了《水利工程水费计收使用管理办法》和《劳动积累办法》,1995年又发布《关于加强水利建设决定》和《水利发展基金办法》,内蒙古各级政府成立了农田草牧场建设领导机构和办事机构。到1999年末,内蒙古总灌溉面积达到267.4万公顷,其中农田有效灌溉面积达到224.8万公顷,林果灌溉面积10.9万公顷,牧草灌溉面积31.4万公顷。节水灌溉面积近12.78万公顷。

(四) 启动环境保护工作

一是逐步健全组织机构,1983年9月,成立自治区城乡建设环境保护厅,内设环境保护处。1994年5月,自治区政府决定撤销城乡建设环境保护厅,

分别设置内蒙古自治区建设厅和内蒙古自治区环保局。1995年5月,内蒙古自治区环保局正式成立。二是突出阶段性工作重点,1979-1984年,以法律建设为重点,颁布了《内蒙古自治区环境保护条例(试行)》、排污收费补充规定和基本建设项目环境管理办法,逐步推行了排污收费和“三同时”制度、环境影响评价制度;环保部门开展了自然资源 and 环境的调查研究;环境保护工作范围由防治工业“三废”逐步扩展到保护自然环境。1985-1989年,提出了城市环境保护工作与自然保护工作并重的方针。在城市环境保护方面开展了城市环境综合整治试点工作。在自然保护方面,编制了《内蒙古自然保护纲要》《内蒙古珍稀濒危植物保护名录》《内蒙古草地类自然保护区规划》,建立了锡林郭勒草原、达赉湖珍稀湿地等4个国家自然保护区,开展了生态农业示范工程试点,筹建了内蒙古草原生态环境监测站。1990-2000年,全面贯彻国家环境保护的新老九项制度,健全环保法规,依法管理环境,使环保工作与社会经济发展相适应。

三、改革开放新时期生态环境保护与建设

(一) 开启林业建设新征程

一是以重点工程为抓手,2001-2010年,内蒙古超额完成

国家下达的 983.61 万亩“三北”防护林体系建设任务和 3140.2 万亩京津风沙源治理工程林业建设项目任务。至到 2008 年底，内蒙古累计完成国家安排的退耕还林工程总任务 3957 万亩，工程建设涉及全区的 12 个盟市、96 个旗县、742 个乡镇（苏木）、10045 个行政村、153 万农户，涉及退耕人口 597 万人，工程建设取得了显著的生态、经济、社会效益；天然林保护工程区严格执行限额采伐制度，森林覆盖率明显增加，黄河上中游天保工程区林地面积增加 414 万亩，森林覆盖率从 1998 年的 5.17% 提高到 2008 年的 13.75%，森林蓄积增加 1993 万立方米。二是森林保护工作全面开展，2001 年内蒙古防火指挥部综合森林草原防火总体情况，对全区 101 个旗（县、市、区）从森林、草原防火两个方面分别进行了火险区划，2002 年以来，自治区印发了《关于实行市级领导干部森林草原防火工作包片责任制的通知》《内蒙古自治区森林草原防火条例》《内蒙古自治区关于进一步加强森林草原防火工作若干意见》，对新形势下做好森林草原防火工作有关问题进行了全面系统的规范，使森林草原防火工作进入了有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的新阶段。同时，加强野生动物保护和自然保护区建设。2000 年，自治区设置了野生动植物保护中心。

（二）高度重视草原生态建设

一是强化制度建设，2005 年 1 月自治区修订了《内蒙古自治区草原管理条例》，于 2006 年 3 月颁布了《内蒙古自治区草原管理条例实施细则》。还先后颁布了《关于进一步加强草原监督管理工作的通知（2007 年）》《内蒙古自治区草原野生植物采集收购管理办法（2009 年）》《关于进一步落实完善草原“双权一制”有关事宜的通知（2010 年）》等规章和规范性文件。二是加大工程实施力度，2002 年启动了退牧还草工程，内蒙古 6 个盟市的 31 个旗县先后被列入工程建设的退牧还草工程及 3 个盟市 16 个旗县风沙源治理工程监测结果表明，生态治理区与非治理区相比，草群高度、盖度、产量、植物多样性增加较明显，裸地、明沙面积逐年减少，植被有一定程度恢复，生态环境得到改善。

（三）加强水利建设

20 世纪末，党中央作出了“西部大开发”的战略部署，为内蒙古农牧水利建设提供了新的契机。内蒙古按照党的十六大和十七大对水利建设指明的发展方向，提出坚持开源与节流并举，大力调整用水结构等举措，为内蒙古经济社会持续、健康、快速发展提供水利支持和保障。从 20 世纪末到 2008 年农牧业总灌溉面积由 267.3 万公顷发展到 358.8 公顷，增加了 91.5 万公

顷，平均每年净增 10.2 万公顷，比前 50 年增长速度快一倍多。节水灌溉面积由 12.7 万公顷发展到 200.9 万公顷，增加了 188.2 万公顷。

（四）环境治理逐步得到加强

内蒙古把环境保护与治理摆到与经济发展同等重要的地位，逐步实现经济效益、社会效益、环境效益的相统一。“十五”时期，全面启动了营造青山、碧水、蓝天、绿地工程，2010 年全区二氧化硫和化学需氧量排放量分别比 2005 年下降 4.25% 和 7.47%，完成国务院下达减排目标的 109.51% 和 110.61%；主要污染物减排监测体系建设和运行考核结果为 74.6 分，高于全国平均成绩 2.8 分；4 个重点流域水污染防治专项规划考核结果为好，顺利通过国家“十一五”流域考核验收。同时，12 个盟市也克服重重困难，通过大力推进工程、结构和管理减排，全面完成了两项减排任务。

四、改革开放新时代生态环境保护与建设

（一）全面普及生态文明理念

党的十八大以来，自治区党委、政府认真学习贯彻中央关于生态文明建设的战略决策和改革部署，要求各级牢固树立绿色发展理念，强化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意识，转变观念、

凝聚力量，齐心协力建设我国北方重要生态安全屏障、建设美丽内蒙古。在自治区党委、政府的正确领导和引领带动下，全区广大干部群众深入学习习近平总书记系列重要讲话特别是生态文明建设的重要讲话精神，切实把思想和行动统一到以习近平同志为核心的党中央关于生态文明建设的决策部署上来。

（二）深入推进生态文明体制改革

随着党的十八届三中全会的召开和《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的颁布，生态文明制度建设进入快速车道。2015年9月，中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》。内蒙古按照国家战略部署，多次召开常委会、书记专题会、党委全面深化改革领导小组会议和政府常务会、主席办公会，专题研究生态文明体制改革，2015年出台《加快推进生态文明建设的实施意见》《加快生态文明制度建设和

改革的意见及分工方案》和一系列配套文件，确立了生态文明制度建设框架和推进生态文明体制改革的时间表、路线图，生态文明建设步入制度化、法治化轨道。2014年以来，探索编制自然资源资产负债表、对领导干部实行自然资源资产离任审计、建立生态环境损害责任终身追究制、全面建立河长制等各项改革扎实推进，生态红线划定工作稳步开展，改革决心之大、力度之大、成效之大前所未有的。

（三）加大重大生态修复工程实施力度

十八大以来，随着天然林资源保护、京津风沙源治理、“三北”防护林建设、退耕还林还草、退牧还草等国家重点生态工程深入实施和草原生态补奖政策全面落实，自治区重点区域绿化工程持续大力推进，五年累计投入生态保护建设资金830多亿元，相当于过去30年的投入总和。实施大江大河和中小河流治理工程。对呼伦湖、乌梁素海、

岱海等进行综合治理。实施黑河生态补水，保障了东居延海补给水源。开展了耕地轮作休耕制度试点。

（四）增强生态保护执法监管力度

十八届四中全会把生态文明建设纳入到全面依法治国范畴。内蒙古增强生态环境监管力度，与国家林业局联合开展大兴安岭国有林区毁林开垦专项整治行动，大力推进毁草开垦专项整治。落实最严格的水资源管理制度，用水总量、用水效率、水功能区限制纳污“三条红线”控制指标实现自治区、盟市、旗县全覆盖。加强水功能区和入河湖排污口的监督管理，对全区579个水功能区和278个入河排污口实行全覆盖监测。落实生态环境损害责任追究制，配合国家环境保护大督查，对124名干部进行了严肃问责。■

参考文献：

[1]《内蒙古自治区志·林业志》编撰委员会. 内蒙古自治区志·林业志[M]. 呼和浩特：内蒙古出版集团，内蒙古人民出版社，2012.

[2] 内蒙古自治区环境保护厅. 内蒙古自治区志·环境保护志[M]. 呼和浩特：远方出版社，2010.

[3] 雷额尔德尼. 内蒙古生态里程[M]. 呼和浩特：内蒙古人民出版社，2013.

（作者单位：内蒙古自治区发展研究中心）

责任编辑：代建明

