

内蒙古草原生态旅游法律保障研究

张 杰

(中央民族大学法学院,北京 100081)

〔摘要〕 草原生态旅游开发是内蒙古旅游业持续发展的重要模式之一,也是必经之路,开展草原生态旅游有深远的现实意义。但是,在草原生态旅游发展过程中,还存在着诸多问题,以法治方式对草原资源开发给以科学规划是保障资源开发有序性和长期性的重要手段。

〔关键词〕 内蒙古草原;生态旅游;生态安全;法律保障;法制化

〔中图分类号〕 D921.8 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1005-8575(2014)01-0078-06

内蒙古自治区北与蒙古、俄罗斯接壤,东西几乎横跨整个中国。内蒙古独特的地理位置和丰富多样的气候孕育了我国温带草原的主体,草原成为内蒙古的标志。内蒙古的草原旅游资源虽然丰富,但是也相当脆弱,一旦遭到破坏,往往难以恢复。近年来以草原和蒙古族民族文化为主题的草原生态旅游开发成为热点。所谓草原生态旅游,是针对草原旅游业对草原环境的影响而产生和倡导的一种保护性旅游方式,具有崭新的理念,主要体现在:第一,草原生态旅游以保护草原资源及其环境为限制性前提,开发强度和开发方式的选择是在草原资源与环境可承受的范围内展开的,强调保持草原旅游进一步发展的后劲;第二,草原生态旅游开发强调社区参与,使目的地居民受益,增进目的地经济发展;第三,草原生态旅游开发追求经济、环境、人文效益最大化。开展草原生态旅游是内蒙古旅游业持续发展的关键之一,也是必经之路,开展草原生态旅游具有重要的现实意义。在可持续发展观和生态安全意识日益渗透到社会各个层面的今天,从学理

方面和法治视野审视内蒙古草原生态旅游,既能够推进草原生态旅游理论的发展,也能为草原生态旅游开发提出一些建议,内蒙古经济的发展会有所贡献。

一、当地草原旅游资源现状及生态旅游的现实意义

内蒙古地区草原资源在地理位置上横亘中国北疆,位于中国北部,以大兴安岭以西,阴山山脉为主、包括内蒙古高原及鄂尔多斯高原,东西长达2400多公里,总面积有7880万公顷,占内蒙古自治区土地总面积的67%,对京津华北的环境状况有着密切的关系和直接的影响,是京津华北的绿色生态屏障。

从空间分布上看,内蒙古草原有“草甸草原景观、典型草原景观、荒漠草原景观和沙地草原景观”^[1]四种类型。草甸草原景观地带受半湿润气候影响,以黑钙土——草甸草原为基础,伴有岛状森林斑块,在大兴安岭东西两侧山麓地带和松嫩平原可以看到大量该景观景色,呼伦贝尔

〔收稿日期〕 2012-05-20

〔作者简介〕 张 杰(1973-),女,内蒙古呼伦贝尔市鄂伦春旗人,中央民族大学法学院副教授,法学博士。

〔基金项目〕 2012年度国家民委科研项目“民族地区生态安全的法律保障研究”(项目编号:12ZYZ005)、2011年度新增中央高校基本科研业务费重大项目《民族政策法规体系实践经验的总结和反思》(项目编号:MUC2011ZDKT05)、中央民族大学“211”工程三期建设项目“少数民族地区旅游法律问题研究——以新疆、内蒙古地区为例”研究成果。

草原就是代表。因其具有较高的生产力，故被认为是优质草场。“可是由于本区域开垦活动比较频繁，而且土层薄，土壤沙质，因此开荒行为造成的草原沙化、水土流失、生物多样性降低等现象比较突出”。^[1]典型草原景观是内蒙古自治区的主体生态系统，在地理位置上有三块，分别在内蒙古高原东部，西辽河流域和鄂尔多斯高原东部。该草原群落结构简单，由于受到水分限制，该地域年平均地上生物量小于草甸草原。本区域内，由于天然草场所能承受的牧业范围超过了生态系统的自我调节能力导致草畜关系紧张，局部地方草地有明显退化。荒漠草原生态系统位于阴北高原西部草原向荒漠过渡的居间位置，气候干旱，生产力低。该区域在水、热、风等气候因素的综合影响下生态系统相当脆弱，若超载过牧，易造成草场沙化和砾石化。沙地草原景观是半湿润——半干旱气候导致的以固定、半固定沙丘为基础的植被覆盖率低的沙生草原，在呼伦贝尔沙地、小腾格里沙地、科尔沁沙地、毛乌素沙地、浑善达克沙地可以看到大量的类似景观。该区域内由于牲畜头数增加，亦出现植被盖度下降，沙化现象。

总体上看，内蒙古草原旅游资源面积大，分布广，各个盟市都有草原和旅游景点分布，如在阿拉善盟有典型的荒漠草原，在巴彦淖尔市乌拉特前旗有国家4A级维信内蒙古草原生态旅游度假村，在包头市有著名的希拉穆仁草原，在鄂尔多斯市有国家5A级旅游区——位于成陵草原的成吉思汗陵，在乌兰察布市有辽阔的格根塔拉草原，等等。其次，内蒙古草原类型多样，草原景观在地带上的差异很大，即使在同一草原带，每年的不同季节都有很大变化。降水量大的年份，草原景观较好，一年之中夏季景色最美。逶迤绵延的草原给人以壮阔优美之感。高品质大规模的草原旅游资源与深厚宏远的草原文化的结合使内蒙古草原成为观光、度假、旅游的好地方。

以生态思维引导草原旅游业能够让游者在亲身感受和积极参加草原旅游活动的同时，感知草原资源和蒙古族人文风情的独特，渐渐可以滋生

人的草原生态意识进而可能介入草原生态保护活动。其次，注重生态思维的草原旅游能够让当地政府、草原旅游管理者及经营者认识到，保护自然环境和独特的人文环境有利于当地经济良性健康发展，最终达到人类、草原、环境和经济和谐发展、协同进化的至善境界。最后，以生态思维为导向发展草原旅游业，必然会强化该产业的法制化，使草原旅游业在保持经济增长的同时也能充分重视该产业的制度化，在制度视域内实现对草原生态安全的充分保护。

二、当地草原生态旅游法制建设中存在的突出问题

近几年来，内蒙古草原旅游业的规模和速度都发展较快，对自治区经济、社会的可持续发展起了重要的作用。但是，当地的草原生态旅游的发展程度不高，相关法律制度的建设仍处于起步阶段，内蒙古草原生态旅游法制建设中存在的问题突出表现在以下几个方面：

(一) 草原旅游管理者和经营者对生态旅游的理解不全面，立法中尚未确立生态安全观念，法律对草原旅游区保护乏力

绝大多数草原旅游策划者和组织者以生态旅游为名经营着粗放无序的旅游产品，这和科学意义上的生态旅游在理念、规划以及专业化方面都相差甚远。据笔者在当地较为知名的几个草原旅游地的调查了解，管理和经营草原旅游产品的机构和个人对生态旅游的含义、特点和规律的了解是粗浅而表面化的，对草原旅游资源的开发指导远远不够，技术标准欠缺，市场定位模糊。部分经营者为了片面追求经济利益，组织、策划了很多短视的、无整体规划的旅游活动。内蒙古自治区以《中华人民共和国草原法》为依据制定了一系列关于草原管理和旅游方面的地方性法律、法规^①，但是，目前当地关于草原生态旅游的综合立法还付之阙如，立法理念还停留在传统的环境保护观念方面，缺乏足够的生态安全意识。粗放的、低级的草原旅游以及单一的、不系统的立法引发了多方面的环境危机，如乱采乱挖草原野

^① 具体的一些地方性法律法规如《内蒙古自治区草原管理条例》(2005年)、《内蒙古自治区基本草牧场保护条例》、《内蒙古自治区草原管理实施细则》、《内蒙古自治区草原承包经营权流转办法》和《内蒙古自治区草畜平衡暂行办法》、《内蒙古自治区锡林郭勒草原国家级自然保护区管理条例》、《鄂温克自治旗草原管理条例》等法律、地方性法规和单行条例对内蒙古地区草原资源的保护提供了法律依据；不仅如此，内蒙古自治区和个别自治旗还制定颁布了旅游方面的条例，如《内蒙古自治区旅游条例》、《鄂伦春自治旗旅游条例》。这些关于草原和旅游方面的法律法规就成为规范和保护内蒙古草原生态旅游的主要法律依据。

生植物，滥杀乱捕野生动物的行为导致草原的动植物资源遭到破坏，生物多样性下降；再如，对草原的过度和不当地开发导致土壤裸露、板结，草地退化现象；另外，由生活污水、固体垃圾等引起的地表水污染、视觉污染等现象也日益增多。事实表明，立法理念的落后和法制保护不力已经使希拉穆仁草原、辉腾锡勒草原、格根塔拉草原等地受到程度不同的生态破坏。数据表明，迄至2008年“呼伦贝尔市草原退化、沙化、盐渍化面积已达到5974.3万亩，占草原面积的40%；乌兰察布市退化草场达4235亩，占可利用草场面积的86%，其中轻度退化2092万亩，中度退化1868万亩，严重退化275万亩”。^[2]这些数据背后，因粗放式旅游对草原造成的破坏占有不小的比例，遏制草原生态环境的继续恶化刻不容缓。

(二) 草原生态旅游法律法规滞后于社会发展需要；已有法律法规表述模糊，不利于法律的适用

一方面，随着当地旅游地被逐步开发，政府并没有及时制定出关于草原生态旅游的管理规则，一些重要的法律如环境影响评价制度、生物多样性保护制度等地方性法规均付之阙如；已有的和草原生态旅游相关的地方性法规、条例、规章等还有待在实践中完善。立法滞后问题已经成为当地发展生态旅游不可回避的现实。立法滞后加大了政府管理和调控草原生态旅游的难度，造成部门之间、地区之间的综合协调能力降低，一些草原旅游地由此出现了失控的情况。另一方面，已有的法律存在规定过于原则、法律条文过于笼统，可操作性不强的问题，如现行《草原法》在草原执法主体、草原开垦开发、药材管理、林区放牧等方面没有明确具体的规定，现有的经济处罚规定过轻，缺少刑罚制裁等。法律的可操作性差往往导致执法随意性大，从而出现执法不严现象。立法空挡和处罚过轻，容易使草原执法过程中出现“禁而不止、罚而无效、甚至罚也罚不了，禁也不能禁”的被动局面。草原退化、沙化和荒漠化趋势仍在加剧，乱垦现象依然严重，以法制规范草原生态旅游迫在眉睫。

(三) 涉及草原生态旅游的法律法规令出多门，草原生态环境保护缺乏系统性、综合性

草原生态旅游是一个综合的系统工程，涉及

水利、林业、畜牧业和农业等多个部门，需要多部门协作。但是，目前我国对该工程的管理机构分散，分工过细。如种树由林业部门负责，种草由畜牧业、农业部门负责，而旅游部门则负责规范旅游活动，各部门分工看似清楚，实践中管理混乱、职责不清、相互扯皮的现象时有发生。部门之间各有主张，各自为政，由于缺乏部门之间的密切配合，效果差强人意。草原法、森林法、水土保持法以及旅游法律各管一摊，法律不可谓不多，但令出多门，致使草原生态旅游缺乏统一、长期、科学的决策和指导，每个部门都有自己的成绩，但对于内蒙古地区的整体生态旅游环境改进不大，甚至有恶化趋势。令出多门，加之涉及生态旅游发展的各部门相对独立，并在管理权属范围和财政收益方面相互竞争，导致各管理主体对当地生态旅游的开发、规划和保护各执一词，缺乏统一标准；各行政主体对与草原生态旅游相关的各种资源和环境保护方面的法律法规之间的协调性重视不够，导致开发商短期盈利行为十分普遍。

(四) 法律规定责权不明，导致开发和保护关系难以理顺

修订的《中华人民共和国草原法》于2003年3月1日起施行，该法第3条、第4条、第9条和第10条明确规定了草原资源的所属，即草原属于国家所有，并由国务院代表国家行使所有权。各级人民政府有责任加强对草原保护、建设和利用的管理。全民所有制单位、集体经济组织等可从国家取得对草原的占有、使用和支配的权利，并负有合理开发和保护义务。从法律条文的内容来看，国家应该是草原资源的所用者，具体的经济组织和个人成为该资源的使用者。国家要有效保护草原资源、建设草原、合理利用草原，使草原资源保值增值，实现它的人文、经济和生态方面的综合效益。具体到内蒙古地区，首先，草原旅游开发方面，地方人民政府对草原旅游开发负主要责任，但是由于草原法及相关法律并没有明确规定国家所有权的实现方式，所以实际上草原的旅游开发长期以来是无序的，这给资源与环境带来极大的负面影响。其次，就草原保护来说，虽然《草原法》中规定了各级人民政府保护建设草原的义务，但是在《内蒙古自治区草原管理条例》中并没有进一步的细化规定，也

没有规定相应的罚则，所以该条款的落实难度很大。再有，至于经营权，在草原旅游经营企业化运作过程中，草原景区管理机构以管理者的身份自然地拥有了经营权。“草原旅游资源的所有权、经营权和管理权三权混淆，使国家所有权虚化，经营者的经营行为缺乏实质性的约束，导致草原资源的滥用，只破坏不保护的现象严重”。^[3]权属不明确造成的直接后果就是责任主体互相扯皮，有开发无保护，不依法治草。责权不明还滋生了管理部门的寻租现象，助长了经营者对草原及其生态环境的掠夺式开发利用行为。因而，管理权和经营权需要法律意义上的真正分离，分离的目的在于使管理者不参与景区的生产经营活动。管理者的主要职责是保护草原资源，监督旅游活动，推动旅游业管理的法制化进程以及保障旅游资源的可持续利用。

(五) 社区牧民对当地生态旅游的参与程度不够，草原生态环境保护效果受到影响

发展草原生态旅游的一个重要方面是重视社区参与，这是决定旅游资源开发成败的关键点之一。目的地居民理应在本地的旅游业中受益，这是生态旅游的目标之一。但是，在目前的草原旅游资源开发中，开发者和管理者在决策过程中忽视了社区因素以及当地居民的要求，缺乏与社区牧民的充分沟通，在一定程度上影响到了草原生态环境保护的效果。当地牧民是掌握草原生态灵魂的主体，他们懂草原，爱草原，他们才是保护草原生态的主力军。如果生态恶化会伤害当地牧民的感情，让他们参与到草原旅游开发的各种决策中是保护草原生态的重要途径。草原旅游开发的决策者、管理者和经营者应通过宣传教育等多种方式鼓励当地牧民积极加入到旅游项目建设和环境保护中，通过参加享受到经济利益和社会政策等各方面的优惠。唯有完善旅游决策和管理机制，并以法律保障牧民的参与权利，才能保证当地居民切实地从草原旅游开发中获益，并推动草原生态的良性发展。

三、完善内蒙古草原生态旅游法律保障的思路

如何以法治方式对旅游资源开发加以科学规划是保障草原资源有序开发和可持续发展的重要手段。完善现有的法律法规以及制定需要的法律

不是为了制约草原旅游经济的发展，而是希望建立健康、良性的经济发展监督机制，使草原旅游朝着一条健康的、可持续发展道路发展，尽可能避免因片面追求经济效益而掠夺性开发资源的毁灭式发展方式。返观内蒙古地区草原法制建设，30年来国家和自治区陆续制定了保护草原资源和规范草原利用的各项法律法规，但是旅游中所出现的种种毁坏草原、破坏环境的现象屡见不鲜、屡禁不止，各种违反法律案件也不能一一得到查处，经验和教训告诉我们如下事实：现有法律的立法理念还停留在传统的以对策为中心的思路，保护草原环境需要以更为科学的“生态安全”作为立法的原则；现行各项法律法规部门利益色彩浓厚，缺乏统筹兼顾；法律实施效果差强人意。笔者试图从以下几个方面提出一些设想和建议，期冀对完善本地区的草原旅游法制有益。

(一) 提高草原生态保护意识，完善法律制度，生态安全应成为草原旅游资源的立法理念

天然草原不是取之不竭用之不尽的，恰恰相反，“我国草原生态经济系统是一个十分脆弱的生态系统，弹性很小，由于半干旱气候所决定，草原很难向森林群落正向演替，反过来却极易向荒漠化和沙漠化发生逆行演替，这就决定了人工利用的恶化趋势，稍有不慎，就会造成恶果。所以破坏极易，但再进行修补，恢复到破坏前的面貌则是非常困难，甚至于成为完全不可逆。”^[4]当人类对草原使用的速率超过其定期自然更新的速率，那么草原就面临临界带的命运——资源耗竭得如此厉害以至于供给流的自然恢复再也不可能发生，彼时此种资源会被掠夺到灭绝的程度。近年来因草原旅游业迅速发展致使各种人为因素对草原的损害和破坏程度日益加深，已是目共睹的事实。虽然当地所制定的一系列利用和保护各种自然资源的地方性法规、条例应当对草原旅游及环境保护的起到规制和调整的作用，但是在多年实践之后草原旅游业的发展并没有朝着一个正态积极的方向发展，而是对草原生态安全的威胁程度日渐加深。

从法律角度看，首要原因就在于这些法律法规的目的均是从生态系统的某个侧面或某一单元来保护生态环境，缺乏能够起统帅作用的综合性立法。这种多头、纵向、分散的资源管理与环境

保护体制难以在大范围、长时期内发挥协调生态环境行为、规范生态环境保护的功能。在此形势下有必要制定《内蒙古草原环境保护条例》这样的全面完整地规范草原环境保护的法律。其次, 现有的一些法律法规已经不能适应当前草原经济和草原环境形势的发展, 对现有的各类生态环境保护法律法规有必要进行清理、修订和完善, 废止过旧条款, 增添适应新需要的条款, 使人们的行为有法可依。再次, 充分发挥自治地方的立法权力, 制定和完善地方性法规。我国虽然已有《草原法》、《矿产法》等一些和草原开发建设有关的法律, 但是这些法律的某些规定还过于原则, 条文也过于笼统, 可操作性不强, 影响执法力度。内蒙古地区现行的自治条例和单行条例中关于草原旅游生态环境保护的地方性配套法规和具体的落实措施也不够完善, 需要通过不断明确和细化。最后, 为了更好地指导草原旅游实践和完善法律保障制度, 我们必须展开对生态安全问题的研究, 探讨草原生态安全防范法律制度, 最大程度地实现草原旅游业的各种效益, 保持草原旅游业的良性发展。在制定各种关于草原旅游的法律法规中, 保护草原的生态安全应成为首要的立法理念。这是对传统的环境保护法理念的一点突破。

(二) 明确权责, 制定促进草原旅游发展的奖励与约束并重的政策法规

草原旅游资源应当明确权利主体, 才能分清责任。在所有权、管理权与经营权三权分离的基础上, 企业应成为保护草原旅游地生态环境的主体, 政府在发展草原旅游保护环境过程中应起主导作用, 具体体现如下: 政府可以通过制定相应的政策法规对旅游产业经营者的某些行为给予鼓励或者奖励; 以法律约束和干预旅游开发经营者外部的不经济行为; 针对经营者的违法行为制定相应的惩罚措施。对于遵守法律, 积极保护草原生态环境的企业经营者给予鼓励和奖励; 如果经营者对草原及其生态环境进行了有效的保护, 或者为保护草原进行了有效的投资与创新研究, 政府可以采取税收优惠政策等。

约束性政策法规涉及两个方面的内容: 一方面, “制定草原旅游产品生产者经营者绿色环保的监管制度。主要包括: 草原旅游产品开发的环境影响评估制度 (EIA); 草原旅游产品生产经营

者信誉评估制度; 草原旅游区土地利用管理制度; 草原旅游区排污权力法; 环境成本内部化的法规与实施规则等”; 另一方面, “制定违规惩罚制度。主要包括: 对草原旅游生产经营实体在旅游资源开发与经营中造成生态环境负面影响超过了环境质量标准加以制裁, 包括排污超标罚款、景区物种多样性损害的补偿与罚款、景区地质地貌破坏的补偿与罚款, 景观维护不当及损害的补偿与罚款等”,^[5] 目的在于使开发草原旅游的经营者们的外部成本内化。

(三) 严格执法, 加大执法力度

“徒法不足以自行”, 旅游是一种对环境具有特殊影响和累积性破坏的产业, 所以加强对草原环境的管理和执法力度是开展生态旅游的重要保障。加强执法, 要从以下几个方面做起: 首先, 政府各部门要严格执法和遵守我国的《环境保护法》、《草原法》、《野生动植物保护法》等与旅游密切相关的环境保护法律和法规, 并针对生态旅游的特点增加补充规定。比如政府可增加对草原旅游的环境保护税收, 用于修复被损坏旅游地的管理; 其次, 地方政府和草原旅游管理者、经营者应认真学习和贯彻执行有关的法律、法规以及民族地区的自治条例和单行条例, 增强法治观念。例如, 生态保护区内的哪些地方可以开发, 哪些地方禁止开发要依法决定; 又如关于禁带火种, 禁猎、禁牧, 禁止遗弃垃圾等法律法规应得到严格执行。对违法破坏自然资源者要使其承担相应的民事和刑事责任。最后, 进一步明确草原监督管理机关的执法权限, 加大对破坏草原及其生态环境行为的处罚力度。

(四) 保护和发扬草原牧民的生态法治和生态习俗

蒙古族传统有自然崇拜以及“天人合一”的生态环境意识, 并在长期的游牧生活中形成了独具特色的草原游牧文化。“各部落各有其地段, 有界限之, 在此地段内, 随气候迁徙, 春季居山, 冬近则归平原”。^[6] 不断的迁徙和流动, 除了能很好的适应干旱大风的草原气候外, 它对脆弱的草原生态环境也具有保护作用。游牧民族在适应自然环境的过程中逐渐形成了朴素的生态环境保护思想。再如蒙古族保护动物, 爱惜植物、珍惜水资源等各种禁忌习俗也体现出蒙古族人民保护生态环境的传统。在蒙古游牧社会中很

早就有了保护生态环境的习惯法、成文法和法典，如保护草原的、保护森林的、保护水源和野生动物的法律等等。这些习惯法和成文法规则成为游牧社会保护生态环境的基础，保护草原生态成为全民遵守的社会风尚。长期的游牧生产所形成的生态文化，是保护、热爱和合理利用自然的绿色文化，是体现了深刻的人文关怀的文化。我们要做的是寻找到一种现代的存在方式，使这种不变的生态环境观在社会的发展中不断得到发展和更新，使之永远成为人们自觉的理念和行为。

草原生态旅游法制化的目标旨在以法律和制度来尽可能地消减旅游业发展给草原环境带来的负面影响，保障草原生态系统的健康和平衡，以此来持续满足旅游业发展的要求。经济与人文并重，人类与草原才能和谐发展。所以，如何在开发利用草原旅游资源的过程中把破坏和损失减少到最小程度，把开发利用价值发挥到最大程度，都要依靠法律对草原生态旅游经济发展的各个环节加以保障，这无疑是促进草原旅游业可持续健康发展的重要保证。

(参考文献)

- (1) 薛原. 内蒙古草原资源的法律保护 [J]. 法制与社会, 2008 (7): 97.
- (2) 内蒙古自治区人大常委会法制工作委员会. 制度的光辉——地方人大常委会 30 年·内蒙古卷 [M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2009. 527.
- (3) 傅向阳. 基于产权理论的草原旅游资源经营方式初探——以内蒙古为例 [J]. 内蒙古科技与经济, 2007 (4): 108.
- (4) 盖志毅. 制度视域下的草原生态环境保护 [M]. 辽宁: 辽宁人民出版社, 2008. 322.
- (5) 吕军. 草原旅游发展的生态安全研究 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2007.
- (6) 多桑 (冯承钧译). 蒙古史 (下册) [M]. 北京: 中华书局, 1962. 29

A Study on Legal Protection of Grassland Ecotourism in Inner Mongolia

ZHANG Jie

(School of Law, Minzu University of China, Beijing 100081)

[Abstract] The development of grassland ecotourism is one of the important models as well as the only way of sustainable development of tourism in Inner Mongolia with profound realistic significance. However, in the process of development, there are still many problems. Therefore, the important way to protect orderly and sustainable development of resources is to develop grassland resources in a scientific way and according to laws.

[Key words] Inner Mongolia grassland; ecotourism; ecological safety; legal protection; legalization

(责任编辑 苏日娜)