

贺兰山国家级自然保护区 生态环境现状调查与保护恢复建议

杨倩茹 杨正科

(作者单位：西夏区人民检察院)

党的十九大报告强调，建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。必须“坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设美丽中国，为人民创造良好的生产生活环境”。贺兰山是宁夏乃至西北重要的生态屏障，实施生态立区战略，加强贺兰山生态保护和恢复，是贯彻落实党的十九大精神，推进生态文明建设的重大举措。

贺兰山国家级自然保护区环境清理整治行动自2016年初开展以来，自治区党委、政府高度重视，石泰峰书记多次作出批示，要求必须从政治、战略和全局的高度，认识和推动贺兰山环境整治工作。各有关部门，以壮士断腕的决心，按照责任分工，投入大量人力、物力，贺兰山环境整治工作取得了明显成效。截至2017年11月底，保护区内74座矿山中，有责任主体48座矿山已全部关停且按要求完成矿山地质环境保护与恢复治理方案，规划恢复治理总面积3875.94公顷，169处整治点得到了有效的整治，贺兰山生态保护和恢复工作迈出了坚实的步伐。在看到整治成绩的同时，更应该注意到，贺兰山国家级自然保护区内生态环境被破坏，

经历了一个较长的过程。认真汲取贺兰山生态环境遭到严重破坏的经验教训，对于更好地推进生态立区战略，加快宁夏生态文明建设步伐，具有重要的意义。

贺兰山国家级自然保护区生态环境现状

贺兰山国家级自然保护区地处贺兰山的中段东侧，并以山脊为界与西侧内蒙古贺兰山国家级自然保护区毗邻。北起麻黄沟，南至三关口，西到分水岭，东至沿山脚下。南北长 170 公里，东西宽 20~40 公里，总面积为 1935.35 平方公里。多年来，由于种种原因，贺兰山自然保护区内的人类活动日渐频繁，对自然环境造成很大影响，截至 2016 年初，仅保护区石嘴山段就有各类矿山企业和其他人类活动点 114 个，其中，矿山企业 47 家，已关闭取缔但未进行生态环境治理的 28 家，保护区内存在的工矿企业违法违规审批、露天采矿、土地用途管制不严等问题，破坏了保护区的生态环境，对贺兰山国家自然保护区的生态系统造成了威胁。

粗放型发展模式破坏原始地貌，土地沙化现象严重，自然灾害频发。贺兰山东麓区域矿产资源极为丰富，长期以来一直是周边市县煤炭资源及基础建筑材料的主要开采区。近年来，由于城市建设速度的加快，每年约有上千亩的荒漠草原、原始山体被破坏，留下大面积沙坑和废渣堆积而成的“渣山”。破碎和裸露的地貌使本就环境脆弱、植被稀少的戈壁荒漠沙化加剧，严重影响银川市空气质量。采矿区植被遭破坏，深坑积水，边坡陡峭，埋下多处崩塌地质灾害隐患。近年来，贺兰山沿线一带不断出现暴

雨等极端气象引发山洪、泥石流等自然灾害，致使沿山公路交通中断、车辆滞留、群众受困，其中 2016 年 8 月 21 日晚的特大暴雨更是导致贺兰山岩画遭灾，不少珍贵岩画被毁。

无序开发、边治理边破坏现象严重，导致生态环境持续恶化。尽管有关部门不断加大砂石开采管理力度和采空区的复垦力度，但由于缺乏整套符合自然生态规律的技术和经验，也没有统一规范的生态恢复治理方案，难以形成管护合力，生态恢复治理进度远落后于开发破坏的速度，贺兰山东麓的生态问题已经严重威胁到沿线市县区的生态安全。

利益驱动导致违法犯罪活动屡禁不止，二次及多次占用现象严重，打击难度大。近年来，由于煤炭价格上涨，加之房屋建造、高铁建设等大量基建项目对砂石等原材料的需求量增加，给非法盗采者提供了铤而走险的巨大利润空间。据不完全统计，2016 年至今，发生在保护区及沿线非法占用农用地和非法盗采砂石的刑事案件达 15 件，保护区管理局、森林公安分局、银川市西夏区国土分局三部门共查处违法占用林地案件 136 起，非法采矿案件 17 起。不少违法者系在原破坏现场基础上进行二次或反复破坏性开采，导致违法事实和破坏面积难以准确界定，增加了打击难度。

贺兰山国家级自然保护区环境遭破坏的主要原因

保护区规划不尽合理，形成较多“历史遗留问题”。贺兰山自然保护区 1982 年经自治区人民政府批准成立，1988 年，经国务院批准成为国家级自然保护区，2011 年，有关部门对自然保护区面

积进行了调整，总面积减少了 127.31 平方公里。建区初期，由于片面追求保护区面积最大化，缺少详细调查和合理规划，因此，将不少村庄和农田甚至部分已经开发和正在开发的工矿企业也划入了保护区范围内。这就造成了经济发展与生态保护的矛盾，不少工矿企业在手续齐全、合法经营的过程中被告知因地处自然保护区、属破坏环境而被迫停产停业。后经几次调整范围，仍然没有将所有采矿点从保护区调出，这就为保护区内破坏生态环境行为持续存在、违法犯罪活动屡禁不止埋下了隐患。

地方政府部门环保意识不强，重开发轻保护。保护区的开发不可避免地会对所在地的经济发展带来一定的影响，当生态环境保护与经济建设存在矛盾时，地方政府相关部门由于认识不到位，往往倾向于牺牲生态环境利益，默许违法违规活动，从而导致破坏生态的现象时有发生，甚至在很长一段时间内呈逐步增长的趋势，这是保护区生态环境被严重破坏的重要原因之一。

受执法条件限制，破坏生态环境资源案件查处力度不够。由于森管、森林警察及地方国土、林业等部门由于管理及执法人员偏少，年龄普遍偏大，管护及执法水平不高，执法力量薄弱、执法手段单一，很难及时发现、处置保护区内的各种违规、违法现象。管护、执法过程中经常出现管护人员、执法人员被违法行为人围攻谩骂、以石堵路等阻碍管护、执法的现象，严重制约了保护区及沿线的监管、执法工作。

权属职责交叉，多头审批导致监管责任难以有效落实。保护

区内及沿线分布有大量违法建设项目，均持有与有关部门签订的土地承包协议。有的地方土地管理部门将保护区内土地划拨、挂牌拍卖，一些土地被认定为建设用地；保护区内及沿线的建设项目审批监管项目涉及职能部门较多，没有系统的联合审批监管机制。保护区内采矿权已到期的部分厂矿存在盗采问题，虽经执法部门多次查处，但夜间盗采、违法加工生产等问题仍时有发生。

过度开发旅游资源、兴建旅游设施。保护区内有苏峪口国家森林公园、贺兰山滚钟口风景区和贺兰山岩画等 5 处景点。保护区内旅游设施的建设是保护区开展生态旅游活动的重要内容之一，但未经科学规划的大规模旅游设施建设，不仅会占用保护区大量土地资源，对自然景观造成破坏，对野生动植物的生长造成一定干扰，同时旅游过程中产生的“三废”也会对自然环境造成污染。

贺兰山国家级自然保护区生态环境治理恢复的对策建议

建立科学合理的保护区功能区划和有偿退出机制。管理局、国土、林业、环保等部门应针对保护区扩界时规划不全面、历史遗留问题处理不彻底的现实情况，重新制定科学合理的保护区范围及功能区划调整方案，报请审批；针对仍在核心区和缓冲区内采矿工程，应依法予以取缔，及时开展生态环境恢复治理；对保护区调整前取得合法手续的矿山企业，设置相应过渡期和退出补偿机制，限期恢复生态，建立健全多元化的退出补偿基金，积极争取各方支持。

严厉打击破坏生态环境行为，加大环保宣传力度。各级政府作为第一责任人，应做好统筹协调，林业、国土及保护区管理部门加强配合，共同研究解决工作中出现的问题，加大林业行政执法力度，严厉打击非法盗采、非法猎捕、破坏林地的违法行为。同时，大力做好宣传教育工作，建议借鉴外地设立生态环境展馆的经验做法，可由检察机关与自然保护区管理机构共同发起设立宁夏“生态环境保护警示教育基地”，充分利用保护区破坏现场的直观对比图及近年来全国各地和宁夏本地的破坏生态、危害环境违法犯罪典型案例，向广大游客及辖区群众进行形象生动的展示，努力形成全社会齐抓共管保护生态环境的良好社会氛围。

加强日常监管，建立长效机制。加大环保设施投入，完善天地一体化监控系统，实现业务化、常态化监控，对破坏活动剧烈、问题突出的区域进行全方位无死角监控。建立健全联合执法工作机制，推动整治工作顺利实施。积极组织国土、安监、环保、公安、水务、林业、工商等部门开展联合执法行动，依法严厉打击非法开采行为，严肃追究相关民事、刑事责任。严格落实日常监管责任，把违法违规行爲遏制在萌芽状态。

加强地方性立法和制度衔接机制建设，确保各项法规制度得到统一有效落实。建议根据《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国自然保护区条例》等法律法规，结合生态保护实际情况，制定统一的地方性生态环境保护管理法规、产业政策和恢复治理规范标准，使区域性生态环境保护工作尽快走上法制化轨道；遵

照“谁开发谁保护，谁破坏谁治理，谁受益谁治理”的原则，采取有力措施，明确责任部门，落实经费保障，切实保护好贺兰山沿线的草地、林地、矿产资源、野生动植物等自然资源，增强保护的硬约束和实效。

规范保护区沿线建设项目的生态准入制度。制定保护区沿线建设项目的分类管理方法，列明禁止进入自然保护区的建设项目名单和类型（包括旅游设施）。对于可以避让自然保护区的建设项目，一律禁止进入保护区。对因条件限制而无法避让的重大基础建设项目及当地的民生和生态旅游项目，严格限制在实验区内，并明确其占地范围、施工期限、施工方式和生态补偿措施，将人类活动对保护区的环境影响降到最低。

切实加快对已破坏地区生态环境的恢复治理。各级政府落实主体责任，统一协调林业、国土、农牧、环保等部门，按照“谁违规、谁整改，谁破坏、谁治理”的原则，依法进行全面清理排查和集中治理恢复。因企业勘探、采挖等生产活动造成生态环境破坏的，由相关企业负责恢复治理。林业、国土和环保部门应会商提出统一的恢复治理方案，严格按照方案对破坏区域进行治理和跟踪检查。建议将各职能部门的治理成绩纳入考核范围，对治理进度和结果予以公示，主动接受各方监督。检察机关应发挥“公益诉讼”中的作用，适时对破坏环境的民事违法行为和怠于履职、不当履职的行政执法行为提起民事及行政公益诉讼，积极参与社会治理，多角度、全方位监督环境保护和生态修复工作，为绿色

发展和生态文明建设提供保障。

(推荐报送单位：共产党人杂志社)