

# 封禁治理是生态保护和恢复野生动物栖息地的有效措施

陈清香

青海省林业工程咨询中心

DOI:10.32629/eep.v2i4.231

**[摘要]** 封禁治理是近年来生态保护与建设工作中的一种新提法,不同于常规保护措施中的封山育林育草。封禁治理是指在大范围内实行封禁措施、依靠生态自我修复能力恢复植被,小范围内进行综合治理开发,合理利用生态资源,提高群众收入,抓大放小、抓封不放治两条腿走路的战略,以保护和提高植被质量,加快生态治理步伐,建设有利于促进野生动物栖息地环境改善和社会经济可持续发展的生态环境,使封禁区生物多样性得到有效保护,农牧民保护意识得到提高,实现示范保护与社会经济协调发展。大力推行封禁治理,深入探讨相关问题,对促进保护区有效管理,保护生物多样性具有深远的历史意义和重大的现实意义。

**[关键词]** 封禁; 治理; 改善; 环境; 恢复; 野生; 动物; 栖息

## 1 封禁治理的提出

封禁治理战略思路的提出,不是人为的突发奇想,而是社会经济发展对生态环境建设提出的客观要求。

### 1.1 发展经济,必须把保护和改善生态环境放在首位

生态环境恶化问题已得到国人的高度关注,封禁治理是我国主要环境问题之一,大力开展封禁治理是我们必须长期坚持的一项基本国策。20世纪90年代,中华民族的“母亲河”——黄河频频断流,1998年夏季南北大洪水的严重威胁,2000年春季北方地区多次的沙尘暴肆虐,野生动物遭受威胁,以及西部地区的大面积水荒,这些生态灾难,给我国社会经济发展造成了严重的影响,损失难以估量,同时也给国人上了一堂堂生动典型的生态警示教育课。严酷的生态现实,迫使我们在奋力发展经济的过程中,必须坚定不移地把保护和改善生态环境放在首位。因此,我们必须牢固树立“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”的观点,坚持保护和建设并举、以保护为主的方针,从人口、资源、环境协调发展的高度,妥善处理生态、生产和生活三者之间的关系,处理好生态、经济和社会三大效益之间的关系,把生态环境保护改善与提高农民群众收入和生产生活水平有机结合起来,摒弃以牺牲生态为代价换取眼前经济增长的观念,努力做到以良好的生态系统保障经济社会的可持续发展。

### 1.2 深刻反思,加快生态建设步伐必须实行封禁治理

我省水土流失十分严重,是全国生态环境极为脆弱的省份之一。面对社会经济发展对良好生态环境的需求,建国以来,我省全方位开展了水土流失综合治理,取得了显著成就。回顾这一充满生机和活力的历史进程,无论是重点治理区,还是非重点治理区,我们都与时俱进,探索出具有明显时代特征的成功治理经验。但水土流失治理速度缓慢,生态环境恶化的局面尚未得到彻底扭转,特别是植被建设上实施面积大,成活率低,保存率低,综合效益低的“一大三低”的问题一直未得到很好解决。究其原因,既有政策方面的,也有投入方面的;既有自然因素的影响,也有苗木栽植等方面的问题,但主要是管护不力,随

意放牧造成的。实践证明,改善生态环境最有效、最快捷的办法就是禁牧。因此要推行封禁治理,是生态建设的一个重大战略调整,也是我们必须长期坚持的一项治理方略。

### 1.3 实行封禁治理,是人类对自然生态规律认识的升华

要树立人与自然和谐共处的思想,依靠大自然的力量,充分发挥生态的自我修复能力,加快植被恢复和生态环境改善。要进行大面积植被修复再造,就目前我省的综合实力和科技水平而言,单靠人工的力量,速度太慢,难以满足国民经济和社会发展对生态环境建设的要求。而依靠大自然的力量,充分发挥生态系统的自我修复功能,既可保证按照植物的地带性分布规律进行植被重建,又可加快植被恢复再造的速度。这是我们对自然生态规律认识的升华,是我们按照自然生态规律和经济规律办事,把经济建设、社会发展、生态环境保护、资源开发利用、培育生态产业、提高生产水平和生活质量有机结合起来的重要举措。

### 1.4 大面积实施封禁治理的条件已基本成熟

随着综合国力的增强,人民生活水平的提高,采取大面积封育保护,尽快改变恶化的生态环境的条件已基本成熟。一是党中央、国务院高度重视生态建设,国家和地方的生态建设项目不断增加,生态建设投入力度不断加大。二是随着人民生活水平的不断改善和提高,人们已把生态环境的好坏作为衡量生活质量的一个重要标准,全社会的生态保护意识普遍增强。三是随着农业产业结构的调整、畜牧业结构和饲养方式的变化、山区生态移民和小城镇化建设的发展,合理保护、开发、利用土地、生物、雨水资源力度的不断加大,为大范围实施封育保护提供了更为有利的条件。我们必须充分利用这些有利条件,采取自然修复和人工再造相结合、以自然修复为主的办法,大力推行封禁治理,尽快改善生态环境,建设秀美山川。

## 2 实施封禁治理的措施

实施封禁治理,关键是解决好草畜矛盾,解决好保护生态和增加收入的矛盾。近年来,我省通过实施封禁治理改善生态环境,促进生物多样性保护,创造了许多好措施,值得继续推

广。

### 2.1 认真调查, 摸清民意

针对植被建设中存在的年年造林不见林的“一大三低”问题, 各地进行了认真调查。在农业区实行禁牧, 对大多数农民收入影响不大, 仅对极少数以放牧为主的牧户影响较大。以传统放牧为主的超载养殖, 导致林草植被退化, 生态环境不堪重负。在大量的调查研究和总结封山禁牧成功经验的基础上, 各地陆续出台了相关实施意见或决定, 有效地保护了水土流失区的治理成果, 加快了植被恢复速度。

### 2.2 加强领导, 搞好宣传

为搞好封山禁牧的组织领导工作, 各县政府均成立了封山禁牧工作领导小组, 政府一把手任组长, 负责对全县封山禁牧工作的组织领导, 督查指导各禁牧乡镇的封山禁牧工作, 研究解决封山禁牧工作过程中出现的问题。各禁牧乡镇亦成立相应领导机构, 组建封山禁牧工作队伍, 具体负责本乡镇的封山禁牧工作。由于大面积封山禁牧涉及传统观念的改变、部分农户收入的暂时降低、牧羊户的重新就业、土地使用权属的变更等多个方面, 为此县乡两级政府加大宣传力度, 充分利用电视、广播、标语、会议、宣传资料、设置封禁标志牌、发布公告、制定村规民约等多种形式, 开展声势浩大的宣传活动, 使实施封禁的时间、范围、目的、处罚办法等家喻户晓, 人人皆知。对于一时难以接受的牧羊户, 政府干部上门进行耐心细致的说服教育, 讲清利弊, 以理服人, 以情感人, 并为另谋他业的牧羊户积极联系就业门路, 优先使用扶贫贷款, 帮其渡过难关。通过宣传引导, 使干部群众认识到封山禁牧不仅是改善生态环境的需要, 而且是关系到人类生存发展的一件大事, 从而积极地参与到此项工作中。

### 2.3 因地制宜, 分类指导

为便于封山禁牧的实施, 各县在禁牧政策中均明确了禁牧区和允许放牧区。禁牧区一般划定在开展水土流失治理后需加强管护的区域和天然次生林植被覆盖度小于60%以下区域; 允许放牧区划定在植被覆盖度大于80%以上的区域。对实施封禁的区域, 根据现有的植被情况、人口密度和投入劳力, 实行因地制宜、分类指导、区别对待的原则。对植被覆盖率在30-60%的区域, 作为轮封轮牧区, 以封为主、封育结合, 有计划种植优质牧草, 待植被覆盖率达到80%以上时, 再行放牧; 对现在无力治理的荒山荒坡, 彻底封山禁牧, 以通过生态自我修复, 恢复初级植被。对放牧区实行限牧政策, 按土地条件、草地生长情况、面积大小确定载畜量, 合理利用现有资源; 对从禁牧区转移来的羊只, 按月收取2-3元的资源补偿费, 取之于羊, 用之于草, 保证牧坡面积及草地更新。对目前正在进行综合治理的区域, 则根据当地群众的意愿和投入能力, 采取封治同步、先治后封、先封后治三种形式。

### 2.4 严格管理, 奖惩兑现

为了加强对封禁区的管理, 各县都设立了专职封禁管护人员, 并将管护人员的工资待遇与封禁实施效果挂起钩来。各县规定: 凡在规定时间内, 从禁牧区迁移到规划牧区放养的, 每群补助养羊户200元, 补助乡镇50元; 在规定时间内未迁出封禁

区或迁出后重返禁牧区放牧的, 实行乡镇连带处罚责任, 发现一群处罚乡镇300元, 村委200元; 对禁牧区养殖小尾寒羊的, 实行舍饲圈养, 一经发现放养的, 按放养数量予以处罚, 放养在1-5只的, 每只处罚30元, 放养5只以上的, 每只处罚50元, 同时把禁牧区放养情况纳入乡镇年终考核评比内容, 每发现一群扣5分。部分县为保证禁牧措施的实施, 成立了封禁监察大队, 专职负责巡回检查。管护人员工资由县财政负担, 每月300元, 以月考核, 以季兑现。考核工作实行百分制考核的办法, 由乡镇负责。管护人员的聘用以此为依据, 每年续聘一次, 成绩突出的优先录用, 并给予重奖, 考核不合格的予以辞退, 造成重大损失的, 还要追究相关责任。同时规定: 凡在禁牧区发现有放牧行为的, 所在村委年度一律不得享受扶贫资金待遇, 每发现一次处罚管护人员200-300元。

## 3 封禁治理取得的成效

封禁治理, 使山区走出了超载放牧、越牧越荒的怪圈, 加快了生态环境建设的步伐, 同时促进了生产力的发展和生产关系的调整, 引发了深刻变化, 产生了深远的影响。

### 3.1 促进了农民思想观念的更新和生产生活方式的变革

大面积封禁治理的实施, 使农民逐步改变了长期以来形成的根深蒂固的传统观念, “不打不算”旧观念正在被“精打细算”新观念所代替。在农业种植上, 改变了“自给自足、广种薄收”旧观念, 树立了“精耕细作, 市场、科技、效益”新观念, 使土地的生产潜力得到发挥; 在牧业发展上, 改变了“荒坡共有、随意放牧”旧观念, 树立了“舍饲圈养、为养而种”新观念, 促进了畜种改良和草业的发展。传统观念的更新, 为农民充分发挥各自的技能优势, 发展壮大农村新型产业奠定了基础。

### 3.2 促进了生产力要素的优化组合和农业的深度开发

现阶段, 在广大山区, 一方面大量的土地资源无节制的滥垦滥牧, 另一方面大量的劳力资源闲置和浪费, 农村生产力的两个核心要素未得到有效结合。封禁治理, 使原本的劣势林草资源逐步变为优势林草资源, 提高了土地生产力, 为进一步加快畜牧业的发展、促进山区土地资源的合理开发利用奠定了基础, 促进了农林牧的全面发展和农业的深度开发。

### 3.3 探索封禁治理新举措

封禁治理是一项集社会性、群众性、综合性为一体的复杂的系统工程, 能否实现禁得住、绿起来、不反弹的目标, 关键在于能否解决好群众的生产、生活和发展的的问题, 需要处理好四个关系, 做到六个结合。

四个关系: 一是大范围封育保护与小范围治理开发的关系, 封禁治理实行的是抓大放小、抓封不放治的两条腿走路政策。一方面要大面积加强保护, 利用自然生态修复功能, 尽快恢复植被。这种办法治理费用低, 劳力投入少, 植被恢复范围大, 整体改善生态效果好, 适宜于地广人稀, 土地开发利用程度低, 天然植被相对较好的地区。另一方面, 仍要坚持以小流域为单元, 集中投资进行综合治理开发, 为实施封禁创造条件。无论是大范围封禁, 还是小范围开发, 都是改善生态环境的好办法, 二者之间是相辅相成的统一体, 决不能把二者割裂开来, 抓一放

一, 倚一轻一。二是自然恢复与人工辅助治理的关系。对于封禁区域, 既要依靠自然力量恢复植被, 又要进行人工辅助治理, 采取以封为主、封治结合的办法, 绝不能单纯地一封了之、一禁了之。而应因地制宜地进行抚育、补植、飞机播种, 通过防病治虫、合理利用水资源等措施或手段, 加速植被恢复, 提高生态防护功能。三是植被恢复与合理利用的关系。封山禁牧是手段, 而不是目的, 封是为了更好地利用, 在获得生态效益的同时提高经济效益。因此应建立封禁区植物资源的合理利用制度, 当植被恢复到一定程度时, 采取适度放牧或轮封轮牧的办法, 严格把年利用量控制在年生长量范围之内, 使封禁治理成果在当地经济增长中发挥可持续利用的作用。四是封禁区域与“水三区”划分的关系。封禁治理区域与水保“三区”之间既有联系, 又有区别。水保上的预防保护区、治理区、监督区是按该区域水保工作的重点来划分的。封禁区可以是“三区”中的某一区域的一部分, 但决不等于“三区”中的某一区域, 特别是不能把封禁区域与预防保护区等同对待, 简单地认为封禁区域就是预防保护区。

六个结合: 一是与高标准基本农田建设相结合。通过围绕居民点建设一定的优质高效基本农田, 大力发展坝系农业、山地节水微灌工程和庭院经济, 解决好农民的生产生活问题, 为大面积退耕还林还草、封禁治理创造条件。二是与退耕还林还草相结合。封禁区地处偏僻, 居住分散, 人多地多, 农田多是坡耕地, 且分布在七沟八梁, 因此, 在抓好基本农田建设的前提下, 把其余的坡耕地退下来, 发展有经济效益的林种、草种, 这样既能增加植被, 又能解决群众收入问题, 做到坡耕地退得下、稳得住、不反弹, 实现国家受益、地方增收、退耕封禁区群众得到实惠的目标。三是与畜群更新换代相结合。通过改变畜牧业的饲养方式, 推广科学舍养技术, 杜绝放牧行为; 通过建立饲料基地, 发展青贮饲草、配合饲料(草), 解决好草畜矛盾, 实现规范饲养。四是与生态移民相结合。采取整体移、分散移、挪位移等多种生态移民的方式, 适当集中人口土地得到封禁治理, 减少和杜绝人为破坏的发生。五是与水资源合理开发利用相结合。充分考虑水资源承载能力, 力求量水而行。要按照“以水定需, 生态优先”的原则, 统筹兼顾农、林、牧发展以及生态环境保护与建设对水资源的需求, 通过研究不同区域、不同部位的水资源状况, 科学选育林草种, 使林草措施与不同生态类型区植被的地带性分布规律相适应, 从根本上扭转林草植被建设中长期存在的成活率低、保存率低和效益低“三低”局面。六是与机制创新相结合。生产力的发展必然要求生产关系的变革, 大力发展封禁治理, 就必须采取个人封、集体封、单位封等多种形式, 不断创新机制, 通过生产关系的调整, 明晰产权, 达到预期的封禁目的。

#### 4 问题与思考

大面积实施封禁治理是一项新课题, 目前仅在不少地区已经开展。巩固封禁治理成果, 达到可持续管理需要解决好以下几个问题:

##### 4.1 认识问题

封禁治理, 是加快水土流失治理速度的一项重大的战略决

策, 是贯彻“预防为主、保护优先”的具体措施, 是水土流失治理遵循自然规律和经济规律的有效结合点, 事关生态环境的改善和人类的生存与发展, 而不是某一部门或某一行业的事情, 各级领导一定要站在全局的、战略的高度来看待这一问题, 充分认识封禁治理的必要性和重要性, 切实加强强领导, 搞好宣传, 努力实现人与自然的和谐共处。

##### 4.2 政策问题

封禁治理是涉及农民根本利益的一件大事, 各级领导要深入调研, 及时解决实施中的一些问题, 如: 封禁退耕区土地的农业税收和提留, 封禁区域的管理权属、使用权属和效益分配, 有计划的合理间伐抚育和乱砍乱伐之间的区别等问题, 特别是在个体封禁区林木的间伐上, 要简化手续, 创造良好的政策环境。如果适当放宽林业间伐政策, 就可以得到一笔可观的经济投入, 既可以解除眼前的困难, 又可使小流域治理持续滚动发展。林木砍伐政策的过紧过严, 不仅制约着治理成果的扩大, 也影响着承包购买户继续投入小流域治理的积极性。为此, 省政府将于近期内出台封禁管护办法, 解决政策方面的问题。

##### 4.3 资金问题

封禁治理, 依靠自然力量加速植被恢复, 是一种费省效宏的有效办法。费省是相对综合治理而言的, 仍需一定的管护费用、科研费用、人工辅助治理费用, 以及为实现封禁目标而必需的配套扶持资金等作保障, 但目前这些投入尚无正式渠道, 影响了封禁治理的启动和实施。

##### 4.4 技术问题

封禁治理主要是依靠大自然的力量恢复植被, 与传统的人工治理在措施上、区域上、效果上是不完全一样的, 而过去在这方面进行的研究很少, 因此要尽快立项, 就封禁区域的划分标准, 治理措施规划, 植被恢复标准, 允许放牧标准, 提高封禁区域植被质量的实用技术, 优良草灌的引进与推广, 优良野生植物资源的合理利用, 病虫害防治技术等问题进行研究。

##### 4.5 配套服务问题

实施封禁治理是一项社会系统工程, 涉及农、林、牧、水等多个领域, 除作好生物多样性有效保护服务外, 还必须作好畜牧养殖、农业增产高效、水资源合理开发、科学育林等方面的配套服务, 建立高素质的科技服务体系, 以优质的全方位服务, 推动封禁治理大面积成功实施。

#### [参考文献]

- [1] 郑杰. 青海自然保护区研究[M]. 青海人民出版社, 2011(01)12.
- [2] 陈孝全, 苟新京. 三江源自然保护区生态环境[M]. 青海人民出版社, 2002(03)13.
- [3] 陈桂琛. 三江源自然保护区生态保护与建设[M]. 青海人民出版社, 2007(04)06.

#### 作者简介:

陈清香(19791--), 女, 本科学历, 主要研究方向: 林业规划、数据分析、林业经济发展等工作。