

# 牧区草原使用权公证中的生态保护与可持续发展问题研究

◆ 陈 军

(内蒙古自治区呼伦贝尔市鄂温克族自治旗索伦公证处, 内蒙古 呼伦贝尔 021100)

**【摘要】**牧区草原试验权的进一步公证能够明确草原的权利归属, 保护广大农牧民的合法权益, 同时也能够进一步明确牧区草原的具体边界, 为草原生态环境保护以及草场的科学利用奠定坚实基础。随着牧区草原使用权公证工作的不断向前开展, 其中所存在的问题日益凸显, 其中草原生态环境保护和可持续发展问题日益突出, 如果不做好针对性的管理工作, 势必会对草场的正常利用和可持续发展造成威胁, 同时也会影响广大农牧民的合法权益。本文主要结合实际工作经验, 探讨了牧区草原使用权公证中的生态保护与可持续发展相关问题, 并提出了相应的解决措施, 以期能为广大同行提供参考。

**【关键词】**牧区草原使用权公证; 生态保护与可持续发展; 问题; 解决措施

牧区草原作为自然资源, 具有重要的生态、经济和社会价值。然而长期以来, 由于过度放牧、草原退化和生态环境恶化等问题, 草原资源受到了破坏。牧区草原的土地所有权归农牧民集体所有, 但没有明确有效制度来管理和保护这些土地。为了解决土地利用和管理问题, 土地产权制度改革逐步开始进行。此外, 牧区草原的有序利用与管理对于促进生态保护和实现可持续发展至关重要。通过公证草原使用权可以确保农牧民在草原资源利用中的合法权益, 防止非法占用和乱采滥挖现象的发生, 有效维护社会秩序和资源的可持续利用。同时, 随着我国对草原保护和管理的重视, 相关的法律法规陆续出台。例如, 近年来出台的《草原法》, 明确了草原使用权的保护和管理。在这样的背景下, 牧区草原使用权公证作为一种制度安排和手段, 为法律法规的落地和执行提供了依据。然而从当前牧区草原使用权公证工作的开展情况来看, 还存在着一些问题, 这些问题如果得不到妥善有效的解决, 势必会对草场生态环境的保护和草场的可持续利用带来危害, 所以需要明确问题产生的原因, 并逐一采取措施将其解决。

## 一、牧区草原使用权公证与生态环境保护概述

(一) 牧区草原生态保护的重要性以及在经济建设中的地位

### 1. 生态保护重要性

首先, 维持保护生物多样性。牧区草原是多种植物、动物和微生物的栖息地, 是重要的生物多样性热点区域。通过保护牧区草原可以维持和促进各种生物的生存和繁衍, 保持生态系统的稳定和完整性。其次, 保持水源涵养功能。牧区草原具有重要的水源涵养功能, 能有效吸收并储存地下水和雨水。草原的植被覆盖能减少土壤侵蚀, 增加

水土保持能力, 保护水资源安全。再次, 固碳减排和缓解气候变化。牧区草原植被通过光合作用吸收大量二氧化碳, 对固碳和减少温室气体排放具有重要作用。有效保护草原可以缓解气候变化的影响。最后, 土壤保持和防止沙尘暴。牧区草原植被能够保持土壤的稳定性, 减少土壤侵蚀和沙尘暴的发生, 维护地表的生态环境安全。

### 2. 在经济建设中的地位

首先, 推动动物饲养与畜牧业发展。牧区草原提供了丰富的饲料资源, 可供养殖业发展。畜牧业是农牧民的重要经济来源, 也为我国提供大量肉、毛、奶制品等畜产品。其次, 促进草原旅游和生态产业发展。牧区草原以其独特的自然风貌和文化遗产成为旅游热点区域。开展草原旅游和相关生态产业, 对促进当地经济发展和增加农牧民收入具有积极意义。最后, 草原资源的综合利用。牧区草原不仅提供了饲料资源, 还富含草药、木材等资源。合理利用牧区草原资源可以推动农牧业的发展和经济转型升级, 提高农牧民的收入水平。

### (二) 牧区草原使用权公证概述

牧区草原使用权公证是指对牧区草原使用权的法律关系通过公证方式进行证明和确认的过程。这种公证主要与土地使用权、转让权、租赁权等有关。牧区草原使用权公证是一个法律行为, 由公证员按照法定程序对牧区草原使用权进行证明和确认。这主要包括草原的权属关系、使用范围、使用时间以及使用方式等。其工作内容主要是公证员会确认草原的所有权人或使用权人。这可能涉及土地所有权登记等内容。确定草原使用的具体范围, 包括草原的面积、地理位置等信息。明确草原使用权的时间限制, 包括起始日期和结束日期。确定草原使用的方式, 如放牧、种

植等。如果草原使用权涉及转让或租赁，公证员会确认转让或租赁的条件，包括价格、期限等。根据法律和政策的规定使用权可能会有一些限制和义务，如环保要求、维护职责等。如果在草原使用权明确过程中出现争议，公证可以提供法律依据。

### (三) 牧区草原使用权公证的现实意义

牧区草原使用权公证具有重要的现实意义，通过公证草原使用权，可以确保农牧民在草原资源利用中的合法权益得到保障。公证制度能够提供公正、透明的证明文件，明确土地所有权和使用权关系，避免土地纠纷和不当侵占现象的发生，从而确保各方的权益公平合理。牧区草原资源是有限的自然资源，其合理利用对维护资源的可持续性至关重要。通过公证草原使用权可以建立明确的使用约束和管理制度，促使农牧民遵守合理利用的规则和标准，减少过度放牧和滥用草原资源的现象，推动资源的保护和可持续利用。草原在牧区经济中具有重要地位，公证草原使用权有助于促进经济发展和产业升级。通过明确草原使用权，农牧民能够更有效地参与草原相关产业，如农牧业、旅游业等，提高生产效率和产品质量，增加收入。同时，公证制度也为相关产业的合规经营提供了保障和支持。此外，公证草原使用权可以推动生态环境保护工作的开展。通过明确草原使用权和管理责任，可以引导农牧民采取有效措施，保护和改善草原生态环境。例如，控制放牧数量和时间、实施轮牧轮套制度、推广科学的草原种植技术等，减少草原退化和水土流失现象，维护生态系统的稳定和健康。

## 二、牧区草原使用权公证中的生态保护与可持续发展问题探讨

### (一) 牧区草原使用权公证的法律法规体系有待进一步完善

目前，虽然我国有关保护和管理牧区草原的法律法规已经出台，如《草原法》，但对于具体的牧区草原使用权公证的制度设计和操作细则仍缺乏明确规定。各地区和部门在实践中积极探索，但整体上还缺乏统一的标准和规范。在具体的草原使用权公证操作中，缺乏统一的操作细则和程序，不同地区和公证机构之间的操作标准和流程存在差异。这给牧区草原使用权公证带来了一定的不确定性和难度，也可能导致操作结果不一致。在相关的法律法规体系中，对于牧区草原使用权公证的监管和执行存在一定的不足。一方面，相关部门和机构对于公证制度的监督力度不够，导致公证活动中存在着一些违规行为和不当操作。另一方面，对于公证结果的认可和保护缺乏明确的法律机制。

### (二) 牧区草原使用权公证存在公证程序不规范、监管不到位的情况

在一些地区，由于缺乏对公证流程的理解和执行力度，

可能会导致公证程序的不规范。例如，公证员可能没有全面考虑草原使用权的所有相关因素，或者在公证过程中没有遵循必要的程序，如未能确保所有相关方的参与，或者没有适当地记录公证过程等。再加上资源有限或者监管力度不足，导致对公证行为的监管不到位。例如，公证机构可能没有得到足够的监督和指导，或者公证行为的违规情况没有得到适当的处理。同时，个别地区对于草原使用权的法律法规可能还不完善，导致在公证过程中出现不明确或者有争议的地方。例如，对于草原使用权的定义、转让条件、使用限制等可能还没有明确的规定。

### (三) 牧区草原使用权公证与生态保护的矛盾

草原是地球上的重要生态系统之一，对于保持全球气候稳定、保护生物多样性，以及提供人们所需的许多生态服务都有着重要的作用。然而，在牧区草原使用权公证与生态保护之间，确实可能存在一些矛盾和冲突。出于经济利益的驱动，部分草原使用者可能会过度放牧，导致草原生态破坏、土地沙化等问题。虽然通过公证可以规范草原使用权，但如果公证过程未能充分考虑生态保护的需要，可能会加剧这个问题。草原使用权的转让和租赁可能导致草原的过度开发和利用，对草原生态造成破坏。特别是在缺乏有效监管和环保意识的地方，这个问题可能更为严重。

## 三、牧区草原使用权公证中生态保护与可持续发展问题的解决措施

### (一) 强化法治保障，明确监管职责

加强对牧区草原使用权公证相关法律法规的制定和完善工作。明确公证的基本原则、程序和标准，确保公证活动的合法性和规范性。建立健全法律法规宣传教育机制，提高公众对公证制度的认识和理解。明确牧区草原使用权公证的监管机构和职责，以确保公证活动的有效监督和管理。相关部门应明确牧区草原公证的具体职能和权限，加强对公证机构的监督和指导，保证公正、透明的运行。加大对牧区草原使用权公证活动的监督执法力度，打击违规行为和不当操作。建立举报投诉渠道，鼓励公众参与对违法违规行为的举报，确保公证机构依法依规履职。加强公证人员的培训和考核，提升其法律知识、职业道德和专业技能。加强与草原资源管理部门的沟通和协作，增强对草原生态环境和资源特点的了解，为公证活动提供专业支持。鼓励社会组织和公众参与牧区草原使用权公证的监督和评估工作。建立定期评估机制，对公证机构的运行情况进行评估和监测，及时发现问题并采取措施加以解决。

### (二) 简化手续以提高工作效率、降低交易成本

简化公证手续以减少冗长且重复的程序。可以通过优化流程、简化材料和要求，使公证手续更加简便明确。例如，避免过多的证明和文件，推行电子化的申请和审批流

程。借助信息技术手段，建立牧区草原使用权公证的在线平台和系统，实现电子申请、备案、审批等工作。这样可以节省时间和资源，提高工作效率并降低人力成本。各相关部门和机构应加强协同合作，形成公证机构、草原资源管理部门、农牧民和社会组织之间的紧密合作机制。协同合作可以提高信息共享、协调工作进程，减少重复劳动和不必要的环节。制定和推广统一的操作指南和规范，在公证机构中建立标准化的工作流程和操作程序。通过标准化操作，可以提高工作的一致性和效率，减少出错率，降低公证成本。

### (三)加强政策宣传，增强牧民生态保护意识

开展针对农牧民的培训和宣传活动，向他们普及牧区草原使用权公证相关的法律法规知识，包括有关土地所有权、使用权、生态环境保护等方面的法规。通过宣传解释让农牧民了解他们的合法权益，并明确公证制度对维护他们权益的重要作用。制作和发放宣传材料，如手册、海报、宣传单等，向农牧民普及草原使用权公证以及生态环境保护的内容和重要性。宣传材料应简洁明了、图文并茂，便于农牧民理解和接受。利用电视、电台、报纸、网络等多种媒体平台，开展针对草原使用权公证和生态环境保护的专题报道、专栏文章和宣传片等。通过多样化的媒体覆盖，扩大宣传面，提高农牧民的知晓度和关注度。组织牧区草原使用权公证和生态环境保护的实践示范活动，从具体案例中向农牧民展示公证制度的作用和效果。可邀请成功案例参与者分享经验，激发农牧民的学习和参与热情。建立相应的组织机构或团队，专门负责宣传草原使用权公证和生态环境保护的相关政策法规。通过定期召开座谈会、交流会和培训班等形式，与农牧民进行面对面的互动和沟通，解答他们的问题和疑虑。

### (四)合理规划草原资源开发，促进畜牧业结构调整

在公证草原使用权时应考虑草地的生态容量、保护需求以及社区的发展需求。制定科学的草地资源管理和使用计划可以保护草地生态环境，同时满足经济发展需求。鼓励牧民采取可持续的畜牧业模式，如轮牧制或者分区放牧等，可以保护草地资源，防止过度放牧导致的草地退化。根据草地资源的条件和市场需求，促进畜牧业结构的调整。例如，可以鼓励牧民发展高效、环保的畜牧业模式，如有机牧业或者精品肉牛养殖等。通过现代化信息技术，如遥感、GIS等，加强对草地资源的监测和管理可以及时发现草地使用问题，保护草地生态环境。公证机构有责任和义务参与

草地资源的规划，公证员应有足够的知识和技能，理解草地生态和畜牧业发展的关系，确保公证的公正和公平。

### (五)引入信息化手段，实现公证数据共享与互联

引入信息化技术手段可以有效地提升牧区草原使用权公证的效率和准确性，同时也能实现公证数据的共享和互联。首先，积极引入区块链技术。区块链技术可以提供一个公开、透明、不可篡改的数据记录平台。通过将草原使用权公证信息录入区块链，所有相关方都可以查看和验证这些信息，同时也可防止信息被篡改。此外，区块链还可以用于记录和追踪草原使用权的转让历史，提供可信的权属证明。其次，引入大数据技术和人工智能。通过收集和分析大量的草原使用数据可以更好地了解草原的使用情况和可能存在的问题。人工智能算法可以帮助人们从数据中提取有用的信息和知识，提供决策支持。例如，可以预测草原的生态状态，提前警告可能的过度放牧问题。再次，应用GIS(地理信息系统)。GIS可以提供精确的地理位置信息，帮助正确界定草原使用权的范围和位置。同时，通过地图可视化，所有相关方都可以清楚地了解草原的使用情况。最后，引入云计算。通过云计算可以实现公证数据的共享和互联。所有相关方都可以通过互联网访问和使用这些数据，提升公证的透明度和效率。

## 四、结束语

综上所述，通过公证草原使用权可以建立明确的土地产权关系，保障农牧民的合法权益，促进草原资源的合理利用与管理，维护生态环境和资源的可持续利用。在牧区草原使用权公证过程中，应该从加强生态环境保护和可持续利用角度出发，认真探讨该项工作在开展过程中存在的问题，及时采取措施加以解决，以维护广大农牧民的合法权益。

## 参考文献：

- [1]官却尼玛.甘德县草原使用权流转中的问题及对策[J].青海草业,2004,13(03):36-38.
- [2]徐公芳,英陶,巴音孟克.德令哈市草原使用权流转情况调查[J].青海草业,2004,13(01):55-56.
- [3]马倩.青海省草原使用权流转现状及对策[J].青海畜牧兽医杂志,2003,33(04):37-38.

## 作者简介：

陈军(1970—),女,鄂温克族,内蒙古呼伦贝尔人,本科,三级公证员,研究方向:法律、农牧区草牧场流转公证。