

关于牧区法律问题的几点思考:锡林郭勒盟苏尼特左旗德力格尔罕苏木查干淖尔嘎查调研报告

爱如娜

(内蒙古大学 法学院, 内蒙古 呼和浩特 010021)

摘要: 为了探索牧区习惯法的痕迹、国家现行法律在牧区实施以及牧民解决纠纷的情况, 笔者前往锡林郭勒盟苏尼特左旗德力格尔罕苏木查干淖尔嘎查, 和牧民朋友进行了细致地交谈, 并做了深入考察。本文就从牧区调研内容作为背景材料, 阐述了牧民朴实的法律意识和国家法律对牧区的影响。

关键词: 牧区; 牧民; 法律实施; 法律意识

中图分类号: D923.1

文献标识码: A

苏尼特左旗位于锡林郭勒盟西北部, 素有“驼乡”之称。全旗面积 3.4 万平方公里, 其中草场面积占 90% 以上, 大部分为荒漠草原和半荒漠草原型, 植被多为草木科、大百合科植物为主的优良牧草, 如多节植物蒿、碱葱、沙葱、冰草等。苏尼特左旗是一个以牧业为主的旗; 全旗总人口 3.2 万人, 其中蒙古族人口占 60.8%, 汉族人口占 38.7%, 其它少数民族占 0.5%, 牧业人口占 56.7%。“苏尼特”原为蒙古族的一个部落名称, 具有悠久历史。元末明初, 明成祖朱棣北征时, 曾到过苏尼特左旗, 至今在昌图锡勒苏木境内仍保存完好的碑铭“玄石坡”和“立马峰”, 清楚地记载了这一段历史。

为了更好地有无残留探索蒙古民族集居的牧区一些习惯法律和牧民的法律意识情况, 笔者利用 2006 年寒假, 和家人一同前往苏尼特左旗德力格尔罕苏木查干淖尔嘎查(我爱人的家乡), 与当地牧民进行了深入地咨询和调研。

一、对该地区习惯法的痕迹或已经民俗化、习惯化的习惯法律、法规进行调查。

2006 年 1 月 23 日, 我们拜访了当地牧民巴雅尔老人。巴雅尔老人是苏尼特左旗德力格尔罕苏木查干淖尔嘎查牧民, 今年 75 岁, 从小在这里长大, 是一位地地道道的苏尼特人, 七八十年代担任过查干淖尔嘎查嘎查长, 现已年迈在家休息, 对该地区的风俗习惯、生活习俗、畜牧业有着非常好的了解。

我们到了老人家, 首先表示了拜访的目的, 老人不太理解什么是习惯法律, 当我们说道当地牧民生活习俗情况时, 老人想了一会儿, 然后给我们讲起了当地牧民的生活习俗。老人讲:“在我们牧区结婚, 都以结婚仪式作为婚姻关系确立的标志。到苏木登记只是法律上的要求, 只登记, 不搞结婚仪式的婚姻关系在牧民的眼里是不能成立的。而且往往把举行结婚仪式的日子作为俩人的结婚纪念日。我们那个年代哪儿有结婚登记这一回事儿, 叫上亲戚朋友举行婚礼仪式(主要是请大伙喝酒), 就成为夫妻, 便共同生活。但是随着社会发展, 人们的观念也发生了翻天覆地的变化, 现在年轻人好像办理结婚登记而不举行婚礼仪式(但这样的情况在牧区是很少见), 不知道处于什么考虑。我认为结婚仪式作为婚姻关系确立的标志, 不只是我们蒙古民族, 而其他民族好像也有这样的习惯, 这是一种传统, 我们应当尊重它, 而且结婚仪式是一种婚姻关系的公示, 让很多周围的亲戚朋友知道, 有利于接受社会各成员的监督”。

二、当前民间纠纷的处理情况

当前牧区发生的纠纷最多可能是草场纠纷。这里首先简单介绍一下背景材料。草场纠纷起源于

草场划分，过去，草场利用方式主要是四季游牧。那时，牧民把全部草场分为放牧场和打草场两个部分，但是没有把草场分给单个的牧民。放牧场又按季节划分，每个季节都备有专门放牧场，春季接羔保育在春营地，夏季在夏营地渡过，秋季抓膘在秋营地，过冬则有冬营地。四季牧场间隔距离比较远，少则 20——30 公里，最多可达上百公里。正是这种远距离游动轮牧方式保证了草原植被不致退化，也从来没有发生草场纠纷。到现在，四季游牧形式基本上被取消，基本上集中定居，使定居点周围草场退化严重。为了提高牧民的生活质量，把草场划分到每家每户，划分草场，实行家庭经营，结果草场划小了，牧民纷纷选择水资源和交通条件较好的地方集中定居下来，于是一个嘎查一二百户集中定居的较大的村落出现在牧区，加上连续几年的干旱使得牧区草场退化非常严重。牧民经不起有限的草场上有别人的牲畜饲草，不得不使用法律武器来维护自身的权益。除此以外，草场纠纷升级的还有一原因是草场划分以及划分的不清。在苏尼特左旗德力格尔罕苏木查干淖尔嘎查，1996 年第一次划分草场，由于当时的技术水平、经验的不足使得草场的划分十分混乱，牧民之间由于草场界限引起的各种各样的连接不断的冲突，甚至发生刑事案件，到 2004 年再次重新划分草场，使用科学定位技术，减少了人为的干扰，草场界限明确，草场纠纷由此有所平息，但是草原不断的退化，牧民的生活水平不断的下降。

在当地，草场纠纷的解决途径主要有以下几个步骤：

1、找嘎查长。发生草场纠纷的牧民第一想到的是嘎查长，因为，嘎查长是由牧民民主选举产生，是牧民的代表机关，牧民对他有较好的信任。当划分草场时肯定要在场，而且他会掌握所有的原始材料，牧民还是愿意听嘎查长的话。此时，嘎查长对双方进行调解，有时还会训诫。但这种解决方式只是并不是唯一的，也不是最终的解决方式，这完全取决于当事人的自觉听从或者遵守。

2、嘎查长解决不了就告诉牧民可以到旗里找草原监理站。草原监理站对双方说明情况，多数情况下，建议牧民重新划分草场，一次伍佰元。

3、草原监理站解决不了，只能到法院，通过诉讼解决纠纷。

三、国家法律对基层的影响、实施情况

在牧区影响比较深刻的法律主要有《草原法》、《土地管理法》、《蒙古语言文字工作条例》。

《草原法》在牧区的影响作用最为深刻。草原环境保护方面，长期以来由于不合理利用以及管理不力，草原退化问题非常严峻。据统计，我国 90% 的可利用天然草原不同程度地退化，每年还以 200 万公顷的速度递增；目前草原过牧的趋势没有根本改变；各地普遍存在着乱采、滥挖、滥建等破坏草原的现象，荒漠化面积不断增加。草原生态环境的持续恶化不仅制约着草原畜牧业发展，影响着农牧民收入增加，而且直接威胁到了国家生态安全。因此，尽快改善草原生态环境，促进草原生态良性循环，实现经济社会和生态环境协调发展尤为紧迫与重要。比如草原围栏建设、牲畜圈养等是恢复草原植被和改善生态环境的行之有效的措施。《草原法》的第三十五条中国家提倡在农区、半农半牧区和有条件的牧区实行牲畜圈养作了规定。在牧区、半农半牧区实行牲畜圈养，改变传统的草原畜牧生产方式是一项艰巨的任务，国家对此应有一定的投入，对实行牲畜圈养的农牧民给予一些相应的补助。所以《草原法》中也明确了在草原禁牧、休牧、轮牧区，国家对实行舍饲圈养的给予粮食和资金补助，具体办法由国务院或者国务院授权的有关部门规定。牧区通过大力开展草原围栏建设，结合人工草地、饲草料基地、牲畜棚圈等建设，为实行天然草原禁牧、休牧和划区轮牧以及牲畜舍饲圈养奠定了基础，有效缓解了天然草原的放牧压力，使部分牧区生态环境得到有所改善。但是，目前该地区的草场退化非常严重，仅靠禁牧、休牧、圈养来挽回草场恢复基本上是不大可能，前景不容乐观。

我们在牧区调研时发现，牧民持有的《草原承包经营权证》，发证机关是苏尼特左旗牧区经营管理站，承包期限是 1996—2026 年，而发证日期在 2004 年。很明显，1996 年到 2004 年之间牧民根本没有草原承包经营证件，这期间发生草场纠纷，牧民没有很好的法律保障。这不利于他们的合法权益的保护，也不符合《草原法》的精神。牧民手里还有一本土地证书，即《集体建设用地使用证》，发证机关是苏尼特左旗土地管理局，颁发时间为 1999 年 6 月 10 日，主要针对牧民盖房子用

地面积证明，这对牧民的影响不大，几乎没什么意义。还有，《内蒙古自治区草原管理实施细则》第七条规，定全民所有草原由旗县人民政府确认草原使用权，核发《草原使用证》。集体所有草原由旗县人民政府确认草原所有权，核发《草原所有证》。嘎查村农牧民集体所有的草原，《草原所有证》发给嘎查村农牧业集体经济组织；已经属于苏木乡镇集体经济组织所有的，《草原所有证》发给苏木乡镇农牧业集体经济组织；已经分别属于嘎查村内两个以上农牧业集体经济组织所有的，《草原所有证》分别发给各该农牧业集体经济组织。而查干淖尔嘎查由于种种原因，更多的是上级的压力，并没有拿到《草原所有证》，而在牧区这是一种普遍现象，有很多集体经济组织尚未获得此证书。

我们路过苏尼特左旗白日乌拉苏木呼和淖尔嘎查一户牧民家时，发现一个小伙子堵住前面的路，我们很惊讶地问起原因，原来有来路不明的人们在他们家附近开了个矿，每天有数辆大卡车从前面的自然道上路过，这些卡车在草原上随便行驶，当时我们发现该牧户门前整个草场被卡车践踏，草原植被严重破坏。对此类问题，《草原法》第五十五条规定：“除抢险救灾和牧民搬迁的机动车辆外，禁止机动车辆离开道路在草原上行驶，破坏草原植被；因从事地质勘探、科学考察等活动确需离开道路在草原上行驶的，应当向县级人民政府草原行政主管部门提交行驶区域和行驶路线方案，经确认后执行。”但是这规定在实践中难以操作。

牧区的很多文件都是蒙汉对照，而且蒙古语用的非常规范，错别字很少、政府文件都有蒙汉两种文字下发，基层干部参加会议、开展工作都会用当地通用的语言文字，主要是蒙古语，我们的《蒙古语言文字工作条例》，在牧区实施的很好，没有任何障碍。

另外，牧区现在还存在的一些问题，即收养关系和民间借贷关系。收养关系的成立并不按照法定程序办理登记手续，即使不具备法定条件，只要双方当事人自愿，便可形成收养关系。但到目前为止尚未发现一例由于收养关系引起的法律纠纷。牧民的民间借贷很少立字据，不过基本上会按照约定的时间、数额返还本钱，多为无利息。他们依据的是双方的信任，很多牧民认为银行贷款很复杂，愿意民间借贷。牧民讲究信用，有诚信的人在牧民当中的威望很高，受到他人的尊重。

四、基层干部和牧民对法律的了解情况

首先介绍 2005 年底发生的一起刑事案件——“青××故意杀人一案”，青××是苏尼特左旗德力格尔罕苏木查干淖尔嘎查牧民，24 岁，曾在体校训练过自由式摔跤，有点“功夫”，回去以后不务正业，整天游手好闲，经常喝酒打架，当地影响并不是很好。2005 年 12 月，某晚，他来到苏尼特左旗白日乌拉苏木一户牧民家，由于这户人家到别处游牧，有一个年轻人给看家（这位年轻人是被害人，那仁宝力格苏木人），二人喝酒后为一些琐事而动手打架，最后青××拿刀捅了对方一刀，对方穿着单衬衫，跑到外面后冻死在离家几百米处。青××事后骑上摩托车回家。案发后不久，青××被公安机关抓捕（由于未决案件不予过多的介绍）。在牧区信息传递的非常迅速，此案在当地成了牧民饭前茶后的主要话题，因为在牧区此类案件较少发生。当我们回家时，很多当地人知道我是学法律的，来我们家的人便问这个案件怎么解决，我做一些简单介绍的同时，向他们了解对此案的看法，也了解到了牧民对法律的认识和理解程度。下面介绍以下几个当地牧民的说法。

图德满来，当地牧民，25 岁，2006 年 1 月 19 日来我们家，他和本案的青××是好朋友，他不太了解法律的规定，平常没有任何机会接触到法律问题，尤其是刑事法律，所以，发生这起案件以后，很想了解法律程序，刑事案件是如何办理的、犯罪嫌疑人家属能否会见犯罪嫌疑人、会有什么样的后果等。牧民对国家法律还是非常认同，对刑法有一种惧怕的心态。

图德布，当地牧民，曾担任过嘎查长，2006 年 1 月 26 日来我们家，他说：“据说有 10 万元能还来 15 年有期徒刑的法律规定，现在应该准备好钱，再请一个有名的律师，会保住人头”。

铁木尔，德力格尔罕苏木查干淖尔嘎查嘎查长，2006 年 2 月 6 日，我们到他们家，了解基层干部对法律的认识和态度。嘎查长跟我们讲：“青××的这个案件的发生，很大程度上是没有受到良好的教育，这小孩儿过去有过一些打假斗殴、偷东西的事儿，全让他父母花钱解决了，没有受到任何教训，如果在这之前，因治安案件拘留几天会受到教训的，不会有这种结果，现在有什么办法，看法院怎么判了”。我们问他：“您对法院的审判怎么认识，相信法律吗？法院会公正的审判吗？”

他讲：“2004 年我嘎查参与过一起草场纠纷，白日乌拉苏木一个牧民告我嘎查牧民张颖占有了他们的草场，我们是第三人，最后法院判决张颖败诉，赔偿原告 18000 元，其中，我们嘎查承担 9000 元的赔偿责任，当时没有聘请律师，后来也问了律师，说法院的判决没问题，是正确的。但我觉得我们很冤，法院认为那部分草场是我们嘎查分给张颖的，所以，你就有责任，这一点我们不否认。不过当时划分草场时两个苏木的界限并不是很清楚，而且按照过去的旗政府文件，这部分草场应当属于我们，但是法院没有采纳我们的意见。我们尊重法律，维护法律的权威，但是我们牧民懂法律的很少，有理也说不清的事情经常发生，国家对农村、牧区的法制教育投入非常少，发生纠纷，不知从何入手，如何聘请律师，诉讼文书怎么写都不知道，很无奈的，而且牧民也不愿意打官司”。

总之，通过这一次深入牧区，探索基层牧民生活中残留的习惯以及习惯化的法律意识，国家法律对当地的影响，可以看出牧民朴实的生活信念和传统观点的浓厚，似乎给人感觉很落后，其实不然。笔者认为这恰恰说明了一个问题——国家法律不仅要普遍化，还要专门化，特定的地区、特定民族设定特定的法律。不同民族有着不同的生存环境、生活习惯和不同的人生理念。蒙古民族长期生活在草原上，他们热爱草原，草原是他们的生命，严酷的草原生活把他们锻炼成一个坚强的、豪放的民族。他们急需懂得草原生活、草原信念的人制定的能够维护草原生态环境、保护牧民生存权的法律。

A Reflect on the legal Issues of pasturing Area: A Case study in Chagannaoer Gacha Deligerhan Sumu Sunitezuo Qi Xilinguole Meng

Arun

(Law school of Inner Mongolia University, Huhhot 010021, China)

Abstract: In the purpose of searching for the habitual law of the pasturing area, the implementation of the existing national laws and the settlements of the disputes in pasturing area, a research has been done in the Chagannaoer Gacha, Deligerhan Sumu, Sunitezuo Qi, Xilinguole Meng. Taking the content of the research as supporting materials, this paper aims to elaborate the plain legal awareness of the herdsmen and the influence of national laws exerted on the pasturing area.

Key words: pasturing area; herdsmen; implementation of the law; legal awareness

收稿日期: 2007-01-12;

作者简介: 爱如娜 (1977—)，女，蒙古族，内蒙古锡林郭勒盟人。内蒙古大学法学院 2005 级硕士研究生，主要从事宪法与行政法学方面的学习与研究。