

# 对宁夏生态环境建设的思考

● 张 炜 杨 刚

生态环境是人类生存和发展的基本条件,坚持不懈地搞好生态环境建设是保证经济社会健康发展的需要,也是再造“秀美山川”和西部开发的切入点。生态环境的恶化,沙尘暴的频繁发生,已对西部地区的生态安全构成巨大威胁。宁夏作为我国沙尘暴多发地区和沙尘暴源头之一,加快生态环境建设更具有特殊、重要的意义。我们近期对全区生态环境建设进行了调研,提出一些建议,供参考。

## 一、宁夏生态环境建设现状

宁夏地处我国西北内陆地区,黄河上中游,自然环境恶劣,是全国生态系统最脆弱的省区之一。全区荒漠化土地(包括土壤风蚀沙化、水土流失和土壤盐渍化)面积达338.7万公顷,占全区面积的65%;有18个县、市,532.1万人遭受荒漠化威胁;尚待治理水土流失(水蚀)面积178万公顷,占全区面积的34.4%,土地沙化面积126万公顷,占全区面积的24.3%,引黄灌区尚有盐渍化面积8.7万公顷,占灌区耕地面积的26.6%。恶劣的生态环境已严重制约了我区经济社会的快速发展。

建国后特别是改革开放以来,在国家的大力支持下,自治区党委、政府带领全区各族人民长期艰苦奋斗,使人民的生活、生产条件得到了极大的改善。“九五”期间特别是1998年以来,国家实施积极的财政政策和西部大开发战略,自治区紧紧抓住这一历史机遇,进一步加大了生态环境建设力度。全区生态环境建设出现了前所未有的历史性变化,生态环境建设取得了前所未有的成绩。累计治理水土流失面积51万公顷,每年减少入黄泥沙0.4亿吨;沙漠化土地面积由1949年的165万公顷,减少到126万公顷;治理盐渍化耕地6.2万公顷;森林覆盖率由解放初的1.4%增加到2000年的8.3%;累计治理退化、沙化草原15万公顷,增加了产草量和植被覆盖度。“九五”期间,全区完成造林面积约17万公顷,治理水土流失面积约30万公顷,南部山区建设旱作基本农田12.9万公顷。经过长期积极探索和实践,我区生态环境建设呈现出以下几个特点:

一是生态环境建设受到前所未有的高度重视。各级党委政府都把生态环境建设列入重要的议事日程,自治区和各市县都颁布了“生态环境建设规划”,认真贯彻落实党中央国务院退耕还林还草政策。在自治区对生态环境建设进行战略部署的同时,全区人民以前所未有的热情关注生态问题,特别是多年持续干旱和沙尘暴的频繁发生引起了全区人民对生态环境的高

度重视,极大地激发了全社会治理和改善生态环境的积极性。

二是生态环境建设达到了前所未有的投资规模且投资逐年增加。初步统计,仅1998年以来,中央财政安排用于我区生态环境建设方面的投资就达5.54亿元。先后实施了退耕还林还草工程、重点地区生态环境建设综合治理工程(全区共有17个县市被列为国家生态环境建设重点县)、天然林保护工程、“三北”防护林工程、天然草场恢复与保护工程、德国援助贺兰山东麓生态工程、水土保持工程等一批生态环境建设项目,全区的生态环境有了明显的改善。

三是因地制宜,形成了山、沙、川不同类型区的生态治理模式。山区以彭阳县为代表的小流域综合治理模式:彭阳县坚持生态农业建设,开展以小流域为单元的山、水、田、林、路综合治理,控制水土流失。水土流失面积由建县前占土地面积的92%下降到53%,森林覆盖率由3%提高到13.4%。生态环境和农业、农村生活条件明显改善。沙区以盐池县为代表的防沙治沙治理模式:通过运用综合手段固定流沙,采取乔、灌、草结合,飞、封、造并举,增加林草植被。经过多年努力,100万亩沙地得以初步治理,20万亩沙丘得以控制,120万亩退化草原基本恢复植被,沙化面积由1983年的539万亩减少到239.5万亩,被列为全国治沙样板。川区以重现“塞上江南”景观为目标的平原绿化模式:以营造农田防护林、改善生产条件、保障农业高产稳产为重点,实施第二代高标准农田防护林和以水果为主的经济林建设工程,累计造林114万亩,其中农田防护林44万亩,已栽植林网树木8200多万株,林网大骨架已经形成。平原区林木覆盖率达到9.1%。

此外,中卫县沙坡头还形成了具有世界典型意义的铁路治沙模式。为了保护沙区铁路的畅通,创造出麦草方格治沙技术,进行大面积治沙造林,逐步总结出了“工程措施与生物措施结合”的治沙经验。建立了卵石防火带、灌溉造林带、草障植物带、前沿阻沙带、封沙育草带“五带一体”治沙防护体系,有效地固定了流沙,使包兰铁路自1958年建成以来畅通无阻,创造了人进沙退的伟大壮举。治沙成果在世界许多国家和地区得到借鉴和应用,被联合国环境规划署确定为“全球环境保护500佳”。

四是创新机制,形成了多种投资主体参与生态环境建设的新格局。为了加快生态治理的速度,自治区在实施大项目带动的基础上,出台了一系列优惠政策,支持和鼓励企业、社会各界

及外资参与生态治理,初步形成了“政府引导,企业介入,群众参与,科技支撑,社会力量推动”的模式,改变了多年单纯依靠国家投资生态建设的状况,初步建立起了多元主体投资生态建设的机制。尤其是退耕还林还草工程的实施,使广大的农民群众成为我区生态环境建设的主力军。

五是将生态建设和产业开发结合起来,初步探索出了经济效益和生态效益并举的路子。到2001年,全区枸杞种植面积达到22万亩,产量达1300万公斤,总产值达到1.5亿元,枸杞出口量占全国一半,并开发出一大批枸杞饮料和保健品。麻黄、甘草、苦豆子、银柴胡等中药材种植面积达16.8万亩,产量达2.7万吨,是国家第二大中药材基地。贺兰山东麓被专家公认是我国优质酿酒葡萄最佳种植区,1998年以来,优质葡萄种植面积达到6.5万亩,占全国酿酒葡萄种植面积的17%,在全国9大产地中跃居第四,走出了一条生态和经济效益相结合的路子。

## 二、当前我区生态环境建设中的几个难点问题

我区在生态环境建设中做出了艰苦的努力,取得了很大的成绩,但还存在着一些亟待解决的问题。

1.生态环境建设重点区域资源承载过度,人口密度过大,成为生态环境建设的最大制约因素。我区水资源严重短缺,人均190立方米,耕地亩均55立方米,分别为全国平均水平的1/7和1/40,目前还有近60万人、100万只牲畜存在饮水困难。山区人口密度过大,到2000年底每平方公里达72人,固原地区102人,其中隆德县高达220人,远远高于联合国确定的干旱、半干旱地区每平方公里7—20人的临界值。如同心县,全县耕地面积由解放初的93.7万亩增加到2000年的308万亩,增加了3.3倍,而人口却由不足3万人增加到36.4万人,增加了12倍。长期的人口压力和经济贫困,形成了以落后的生产方式对资源的掠夺式开发,过垦、过牧、过樵导致生态进一步恶化,以至一方水土养活不了一方人,并成为今后生态环境建设和保护中最大的制约因素。

2.农民对土地和种植业过分依赖的现状短期内难以改变。对于宁夏南部十年九旱的西海固地区,种植业是其赖以生存和发展的主要产业,2001年农民人均纯收入仅1078元,不到全国平均水平的一半,年纯收入不到850元的绝对贫困人口52.7万人。当绝大多数农民依赖土地维持其生计的状况不能得到根本改变时,农民长远生计成为困扰生态建设的难题。如山区退耕还林还草,现在国家每亩补助200斤粮,20元生活补助、50元种苗费,高于当地坡耕地的收益,农民积极性很高。但从长远看,单纯依靠政府补助粮钱受到国家财力制约,一旦国家取消补贴后,当地又没有建立起农民赖以生存的新的产业,农民生活来源没有保障时,返耕现象就可能再次出现。

3.生态环境建设的整体性、科学性、协调性不够。一是规划前期准备不够充分,论证不够科学,行业规划互相脱节,缺乏整体性,致使在工程建设中规划的权威性、法规性没有得到充分体现。贯彻规划中人为因素影响较大,随意性强,一任领导一个新思路,规划的实施缺乏连续性。二是地方政府在安排项目时,往往过多地照顾乡镇利益,形成项目遍地开花,到处“撒胡椒面”,不利于生态效益的发挥。三是生态环境建设中多头管理,协调不够。目前我区实施的生态项目较多,如退耕还林还草

工程、重点地区生态环境建设综合治理工程、水土保持工程等项目,建设内容趋同,资金渠道不同、执行部门不同,每个部门都按照自身的职能分工开展工作,多数工程分部门切块安排,各自为战,考虑本部门实际的多,考虑全局的少,部门之间又缺乏有效衔接,造成项目安排过于分散和重复安排,难以形成规模效益,资金不能得到合理使用。

4.生态环境建设重造轻管护,缺乏有效的管护和制约机制。生态环境建设的成果能否保住,关键在于管护。这些年国家花了大量的人力、物力、财力,而成效不太显著,其中重要的是管护措施没跟上,教训十分深刻。生态环境建设和管护,政府责无旁贷,但应同时建立起社会各界广泛参与的联动和利益机制。目前我区生态公益建设项目的后期管护主要依靠国家投入,还没有形成有效的管护机制,而国家和自治区安排的生态环境建设项目都未将管护经费列入预算,使管护难度加大。如荒山造林、绿色通道工程等生态公益项目,建成后群众不愿承包、乡镇不愿接收,行业部门又无力承担管护费用,造成一些县市生态环境建设成效不显著。在生态环境建设中还存在重建轻保护的现象,没有妥善处理好保护恢复和人工治理的关系,往往注重一些投资大、规模效应显著的人工治理措施,忽视了投资小、见效快的保护性自然恢复措施,如封山(沙)育林育草、禁牧养护草原等。此外,一些地方政府追求短期效益,对开发企业缺乏相应的监督、检查及制定相应的奖惩机制,部分企业受资金、技术等条件制约,在开发过程中,破坏了原来脆弱但相对稳定的生态系统,一时又难以建立新的、稳定的人工生态系统,导致边建设边破坏。

## 三、加快生态建设、促进农民增收的几点建议

1.科学规划,综合治理。一要突出规划的科学性。生态环境建设是一项功在当代,利在千秋的伟大事业,也是一项规模宏大的系统工程,时间长,范围广,任务重,必须进行周密、充分地准备和科学的论证。制定规划要把生态保护作为生态环境建设的前提,坚持分类指导,因地制宜,综合治理的原则,突出治理的重点与难点,由易到难,分类推进,分步实施,以点带面,集中治理。山区以小流域为基本单元,以坡耕地梯化为基础,农林牧水配套建设,进行连片综合治理;沙区以围栏封育、补草补灌为重点,使生态得到自然恢复;川区以二代林网建设、绿色通道建设、黄河护岸林建设为重点,促使生态步入良性循环。二要突出规划的法律约束效力,确保规划实施的延续性。规划完成后,经地方人大审议、政府颁布实施,成为具有法律约束性的文件,坚持一任接着一任干,一张蓝图干到底。规划的修改必须按法律程序执行。同时强化规划的落实,严格按规划安排实施项目。

2.把生态环境建设和产业开发、农民长远生计紧密结合起来。从长远看,生态环境建设要有可持续发展的后劲,做到稳得住、不反弹,必须处理好生态效益和经济效益的关系,在努力实现生态效益的同时兼顾生态效益和农民收入。根本途径就是要调整农业产业结构,发展生态经济,增加农民收入,改善人文环境。灌区重点发展设施高效农业、农区畜牧业和农产品加工业。突出林果、蔬菜的“名、特、优、新”特色。山区结合退耕还林草,调整产业结构,发展以紫花苜蓿为主的饲草业,走以草为业、以

牧富民。同时,狠抓“两杏一果”为主的特色经济林建设,努力提高农民的林果业收入。沙区全面实行草原划管承包,围栏轮牧;大力开发沙山资源,积极发展沙产业。

3.适应市场经济体制的要求,转变政府职能,创造宽松的政策环境,引入市场机制,建立多元化投资体制。生态建设的生态效益和社会效益显著,但投入大、周期长,直接经济效益低,投资者在短期内很难获得较高的经济回报,应确定国家作为生态建设投入的主体,并制定长期、稳定的投入政策,保证生态建设的连续性。同时各级政府要充分发挥服务协调职能,为生态环境建设创造宽松的政策环境。一是严格按照生态区划界定,分清公益型生态环境建设和经济型生态环境建设,划定保护与开发的区域界限,该保护的地区坚决予以保护,以免造成新的破坏;明确政府和其他建设主体的责、权、利。公益型生态环境建设其本身是一项社会公益事业,是生态环境建设的主体,应以政府投入为主,纳入国家基础设施建设,依靠广大群众参与建设。同时,对社会各界投资建设的生态治理成果,在产权明晰的前提下,建立保护性的收购政策,实行政府采购。对经济型生态环境建设,应以政府引导为主,制定贷款和税收等方面的优惠政策,引入市场机制,以企业、个人为投资主体,大力提倡“谁投资、谁治理、谁受益”、“谁受益、谁治理、谁保护”;在建设中要强化政府的指导、监督、检查和服务职能,杜绝生态环境建设中边治理边破坏现象,对治理不当,造成新的生态环境破坏的,依法予以严厉惩处。

二是开拓多元化的投资机制。在争取国家大力支持、加大地方财政对生态与环境的资金投入力度的同时,积极争取国内外政策性贷款,以项目为载体,带动和吸引资金投入生态环境建设;尝试发行生态环境建设大型项目建设债券和彩票,充分发挥其吸纳社会闲散资金的功能;对资金实力雄厚、经济效益良好、具备上市条件的从事生态环境建设的大中型企业,政府应主动为其提供服务,积极鼓励其上市融资;尝试建立国家独资或多元化的生态环境建设投资公司的模式,充分调动企业、个人的积极性,使之逐步成为生态环境建设投入的主体。

4.加大生态管护力度,巩固生态环境建设成果。加强生态环境建设的法制宣传,强化全民的生态意识;建立和完善多元管护服务体系。建立健全生态管护执法机构,加大执法力度;严格按照《森林法》、《草原法》、《水土保持法》,依法打击破坏生态环境建设的行为。大胆进行机制创新,建立集体和个人相结合的林木管护机制、草原承包管理机制和“生态补偿机制”,推行林地、草地管护责任制。制定可操作的生态管护政策和措施,切实保障治理一片,成功一片,管护一片,使生态环境建设规范化、法制化。

5.采取多种措施,进行沙尘暴的风沙源治理。专家指出,沙尘暴有三个成因,一是沙尘源的存在,二是气候变动背景下产生的强劲的风力,三是过度的人类活动给生态演变带来的破坏作用。对于宁夏来讲,沙尘暴日益严重,主要是草原的过度放牧、土地不合理开发对自然植被的破坏和传统的耕作方式造成冬春季节大量耕地疏松的耕作层裸露。沙尘暴的悬浮颗粒主要来自退化的草原和农田,因此,治理沙尘暴的沙源,一是对退化草原进行植被恢复,主要通过禁牧和围栏封育,禁止滥挖甘草、

发菜,使草原得以自然恢复。二是改革传统的耕作方式,推广免耕法,最大限度地减少土壤翻耕,利用作物残茬保护地表。三是推广冬春作物,增加地表覆盖。如青铜峡市2001年推广种植冬牧70黑麦,头年10月初种植,来年5月初收割,亩均可产鲜草2600公斤,即可解决农户养畜的饲料,减轻天然草原的压力,增加农民收入,并且不与其它农作物争地,还可增加冬春地表植被覆盖,减少沙尘来源。四是加快农村能源建设。解决农村能源是保护生态建设成果的一项重要措施。在生态脆弱的宁南山区,生态破坏的一个重要因素就是农民缺乏燃料,过度采樵。在生态建设中,要加大薪炭林、太阳灶、“四位一体”生态温棚、沼气利用等农村能源的建设和推广,最大限度地减少植被的人为破坏。

6.坚决推行禁牧禁垦,推广舍饲和封山育林。目前,我区实施的退耕还林、重点生态县、“三北”防护林、天然林资源保护、草原建设、水土保持等国家重点生态工程已基本覆盖了各市县,大多市县都颁布了禁牧令,但禁牧的范围只是部分区域(项目区),不但没有从根本上解决草原超载问题,反而加剧了其它区域草原超载和草场破坏。如贺兰山自然保护区禁牧后,大量的羊只集中到了贺兰山东麓的冲积扇地区,加剧了这一地区草原的破坏。

实践证明,禁牧禁垦,利用生态系统的自我修复能力自然恢复植被,是一项投资省、见效快的措施。建议以县为单位,在全县范围内禁牧,同时推行舍饲圈养,对于舍饲农户,地方政府可适当给予圈棚、饲草料基地建设方面的补助。这样,一方面可使草原植被得以恢复,有效地改善生态,另一方面可促使农民用科学的饲养方式代替传统的粗放饲养方式,增加收入。在禁牧的同时,对于没有水源条件的地区,应坚决禁止开垦荒地,政府各部门都应严格控制利用开采地下水进行的农业开发项目的审批,防止因地下水的过度开采造成的新的生态破坏。

7.促进人口合理流动,减轻生态压力。不解决人口不断增加对生态形成的巨大压力问题,要从根本上改变南部山区的生态环境状况是难以想像的,采取政策措施促进人口合理流动是一条根本出路。一是积极组织开展劳务输出。劳务输出可以直接增加农民收入;输出一个劳力就可解决一户农民的贫困问题,同时减轻耕地压力和粮食消耗,减少对植被的破坏。二是建设生态绿洲,实施生态移民工程。人畜超载,资源过度开发是加剧沙漠化的重要因素,在生态建设中,要把面上的治理与有重点发展一定的新绿洲结合起来。一方面这些新绿洲本身就是有效抑制沙漠化的生态屏障,另一方面又可作为沙漠化地区农牧民的生态移民基地,使非绿洲区那部分超载人口逐步退出来,“釜底抽薪”,减轻过多人口对生态脆弱带来的压力,为大范围沙化土地实施旱耕地退耕还草还林,退化草场实施禁牧、休牧、轮封轮牧等生态保护、治理措施创造前提条件。三是适时调整山区计划生育政策,加大计划生育力度,严格控制人口增长。四是加快二、三产业的发展和小城镇建设,吸纳更多的农民进城、进镇,转移消化农村剩余劳动力,减轻人口对土地资源的依赖,使生态环境建设有一个稳定、广阔的发展空间。

(作者单位:自治区计委农经处)