

本栏目由 内蒙古党委宣传部  
实践杂志社 联合主办

□高鸿雁

# 内蒙古西部生态脆弱区 生态综合治理模式的思考与对策

——以阿拉善盟生态综合治理情况为典型案例进行分析

内蒙古西部地区生态环境恶劣,近年来,湖泊干涸、湿地减少、绿洲萎缩严重,植被盖度小、生物量低、土地贫瘠,沙漠化加剧,沙尘暴频繁发生。不仅制约着当地经济社会的可持续发展,而且对中国北方地区的生态安全构成了严重威胁。如何增强西部生态治理的针对性和有效性,更加合理地解决重点地区的生态环境问题,为此,以西部地区的阿拉善盟生态综合治理进展情况、取得的成效及存在的问题为典型案例进行专题分析,以期为“十二五”期间西部生态脆弱地区生态综合治理提供一些新的思路。

## 一、阿拉善盟生态环境现状

阿拉善盟处于我国西北干旱区东端,境内93%的地表为沙漠和戈壁,河网不发达,降水量少,蒸发强烈,气候十分干旱,自然环境极为脆弱,近几十年来,在自然和人为因素作用下,区域生态退化严重,已经成为我国最大的沙尘源地,直接影响到毗邻地区以及华北和京、津地区的生态安全。

一是极端干旱和缺水导致绿洲沙漠化。阿拉善盟大部分地区极端干旱,缺乏地表径流。该区域年均降水量只有40~200毫米,而蒸散量高达655~1459毫米。水资源不足、对水资源的过度开采与不合理利用导致绿洲面积萎缩、地下水位下降,整个绿洲生态系统受到严重威胁。当前,巴丹吉林、腾格里、乌兰布和三大沙漠锁边地区的固定、半固定沙地已有部分活化,突破原有界线而呈互相连接态势。

二是严重风蚀沙化造成植物退化、生物多样性减少。贺兰山西坡森林带、北部梭梭林带、额济纳胡杨林

带等阿拉善地区三大生态屏障近几十年出现了严重退化。20世纪50年代长达800公里、面积达11330平方公里的梭梭林目前仅剩3860余平方公里,减少65.93%;额济纳旗胡杨林面积由500平方公里减少到目前的294平方公里,减少41.2%;草场退化面积达334万公顷以上,占全盟可利用草场面积的33.4%;植被覆盖度降低了30%~80%,大面积的草场已无草可食;180余种野生动物(包括国家一、二、三类珍稀动物),或迁徙他乡,或濒临绝迹。

三是沙尘发生的频率和强度明显增加。阿拉善地区与我国南疆、河西走廊、北方农牧交错带共同构成四大沙尘源地,而该地区面积最大,影响最为严重。在风力的作用下,乌兰布和沙漠以每年8米~10米的速度前移,巴丹吉林沙漠也以每年20米的速度扩展。沙尘发生的频率和强度总体上增强的态势明显。近年来,还出现了沙尘天气开始时间提前、影响范围扩大、经济损失加重的趋势。

## 二、阿拉善盟生态综合治理成效

一是坚持“转移发展”战略,有效改善区域生态环境。阿拉善盟在生态综合治理中提出并实施了以“适度收缩、相对集中”为核心的“转移发展战略”,即将生产力要素向发展条件相对较好的地区集中;人口向城镇集中,农业向绿洲集中,工业向园区集中,劳动力向二、三产业转移;将居住在生态重点保护区和生态环境恶化且已失去生存条件的农牧民,搬迁转移到资源相对富集和生存条件相对较好的地区。通过移民搬迁,全盟区域生态环境得到有效改善。退出的草场得

到休养生息,植被覆盖度和牧草产量明显提高,草群中优良牧草比例有所增加。草原特有的涵养水源、防止水土流失、防风固沙等生态功能明显增强。据测定,植被覆盖度已由过去的1%—8%提高到目前20%—30%。贺兰山荒山荒坡及丘陵植被覆盖度由过去的不足12%提高到31.4%,野生动物数量增加,植被生长繁茂。同时,移民搬迁后,传统的草原畜牧业受到了较大压缩,集约化高效生态农牧业得到长足发展,极大地增强了区域经济发展的聚集效应,促进了资源优势向经济优势转变。

二是重点工程相互促进,治理区域成效显著。阿拉善盟实施天然林保护、退耕还林(草)、“三北”防护林建设四期和野生动植物保护及自然保护区建设、退牧还草、天然草原保护、牧草种子基地建设等生态保护与建设工程,与生态移民、扶贫工程相互配合,互相促进,使得部分重点治理区域的生态环境得到有效改善。通过围栏、禁牧、休牧、种草、治沙等工程措施,总计完成造林12.9万亩,飞播造林65.52万亩,封育40.52万亩(包括退耕还林工程以封代造5.5万亩),工程区全部实现禁牧,保护治理面积达到118.94万亩。重点治理区林草覆盖率达到35%以上。2009年,全盟草原保护建设总规模累计达到6553.05万亩,生态建设面积首次大于沙化土地扩张面积,防沙治沙步入新阶段。

三是生态建设格局科学合理,生态治理后续产业实力提升。在生态建设实践中,阿拉善盟摸索、总结、确立了适合自身实际的“以灌为主,灌乔草相结合;以封为主,封飞造相结合”的治沙技术措施,逐步形成了围栏封育—飞播造林—人工造林“三位一体”的林业生态建设格局,并积极发展壮大生态治理后续产业,生态综合治理效果明显。目前,阿拉善盟人工梭梭林、苁蓉接种面积近6万亩,人工接种锁阳面积1.5万亩。天然及人工苁蓉年产135吨,锁阳年产1561.8吨。人工接种技术基本普及,初步形成肉苁蓉、锁阳、甘草种植三大沙草产业,产业化发展初具雏形。全盟年销售收入达到500万元以上的林业产业企业达到5家。森林沙漠旅游发展迅速。初步形成了以贺兰山、额济纳胡杨林为主的森林旅游,以巴丹吉林沙漠、腾格里沙漠为代表的沙漠探险旅游等观光旅游产业,旅游人数逐年增加,年接待人数超过50万人次,年收入达1000万元以上。

四是资源保护力度持续稳定,生态建设成果不断巩固。生态资源保护力度持续稳定。国家重点公益林补偿面积达1960万亩,实施林业有害生物防治面积451万亩,成灾率控制在6.5%,种苗产地检疫率达100%,测报准确率达到85%以上。森林草原防火工作扎实推进。取得了两大林区60年无森林草原火灾的成

绩。自然保护区建设取得实质性进展,完成贺兰山三期、胡杨林自然保护区一、二期工程,国家和自治区自然保护区面积达到3991万亩。森林公安查处各类森林案件844起,挽回直接经济损失310.5万元。同时,各方面防沙治沙,植树造林,绿化国土的意识进一步增强,社会各界踊跃投资、投力进行造林绿化、植树造林防沙治沙活动,先后建起了军民共建林、青年林、金融林、民营个体林、妇联林、中日友好林等义务林地,极大地巩固了阿拉善盟生态建设成果。

### 三、阿拉善盟生态综合治理存在的主要问题

一是牧民生存发展与保护生态的政策矛盾。“转移发展战略”是一个动员全社会的综合体系,既涉及社会问题,也涉及到各旗县区、百姓的发展富裕等经济问题。从民生和区域经济发展角度看,迁入区的经济发展和百姓安置是最为关键的环节。阿拉善盟农业主要集中在黄灌区、井灌区以及额济纳沿河绿洲,该区域曾是移民重点安置区和移民后产业发展区,但阿拉善全区域的生态环境都比较恶劣,尤其是受水资源限制和调整,井灌区需要逐步压缩面积,限制耗水量。从事种植业的人员也基本饱和,不宜再安置人口。二三产业安置上,一方面,企业为追求经济效益,只愿接收具有一定文化素质和生产技能的工人,不愿接收文化水平和生产技能低、缺乏生产经验的牧民,而且也解决不了搬迁户的住房、社保等问题。另一方面,牧民习惯于自由的放牧生活,承受强度劳动和严格管束的能力较差,缺少符合企业要求的生产技能,心理压力大,常出现往返现象。实施过程中,“牧民要生存、要发展,政府和社会要生态”,这其中的政策矛盾至今没有得到很好协调。

二是经济发展与水资源短缺的矛盾。自治区西部是我国极端缺水的地区之一,目前水资源利用最多的行业仍然是第一产业,阿拉善农区种植业占用水总量的90%以上。贺兰山西麓及其它井灌区,出现了不同程度的超采,已经出现地下水位大幅度下降、水质恶化等问题。黑河九年调水,正义峡下泄水量仍欠账7.79亿立方米。巴彦浩特集中居住了约占全盟40%的人口,随着社会经济的快速发展,用水矛盾日益突出,急需远距离调水解决城市供水。包头、乌海等地的生态建设区大量使用滴灌,“每木必灌”也需要大量的非计划用水维持,一旦国家严格水资源管理,水将成为西部社会、经济、生态的严重制约。

三是生态建设任务艰巨与资金短缺的矛盾。在生态建设上,阿拉善盟每年沙化土地扩张357平方公里,巴丹吉林、腾格里、乌兰布和三大沙漠每年以10米—20

## 相关链接：

搞好生态保护是实现可持续发展的关键。近年来,内蒙古各级党委、政府高度重视生态保护与建设,生态保护与经济发展并重,实现了“美丽与发展双赢”。在《内蒙古自治区党委关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中提出,要加强生态保护。坚持保护优先和自然恢复为主,从源头上扭转生态环境恶化趋势。强化草原生态的战略地位和作用,实施基本草原保护、草畜平衡和禁牧休牧轮牧制度,落实草原生态保护补助奖励机制,加强草原生态保护立法,使草原生态保护步入良性轨道。加强林业生态保护与建设,组织实施国家林业生态重点建设工程。落实大兴安岭林区生态保护和经济转型规划,建设我国北方最大的森林生态功能区。加强水土流失综合治理,加大坡耕地改造力度,推进沙漠沙地专项保护治理工程,发展沙产业和草产业,实施湿地保护、恢复和能力建设工程。加大管理和打击力度,坚决制止滥垦滥伐、乱采乱建等破坏草原、森林生态行为。建立和完善森林、草原防火预警体系和生态监测体系。建立生态保护与建设长效机制,加大补偿力度,提高补偿标准。树立绿色、低碳发展理念,加大环境保护力度、加强资源节约和管理、大力发展战略经济、积极应对气候变化,努力促进资源节约、环境友好,提高生态水平,促进可持续发展。

米的速度扩展前移,已呈联手会师态势,每年有近1亿立方米的流沙倾入黄河、生态建设面临严峻考验。防沙治沙任务十分艰巨,治理难度很大。经过长期治理工作,下一步待治理区域的立地条件远较以往艰苦,治理后由于地方干旱少雨,使得后续管护费用高。而生态建设资金的主要来源是国家重点工程,国家补助投资标准和地区造林费用的实际需求相差甚远,从而形成巨大的投资缺口。与此同时,森林、草原火灾、林业有害生物灾害高发、草原鼠害面积增加的态势没有根本改变。林草资源管护难度加大。

## 四、西部生态脆弱区综合治理的对策和建议

一是搭建“转移发展战略”的平台,实施跨盟市安置。要加快农牧民搬迁转移步伐,需要以做大做强工业经济、城镇经济来夯实“转移发展战略”的基础;同

时,针对自治区西部实际,结合生态环境治理,适度开发西部沙漠、岩画、航天、生态、地质、历史、黄河以及民俗等旅游资源,从而拓展实施“转移发展战略”的空间,提升城镇化水平,搭建实施“转移发展战略”的平台。在转移安置区域上,需要从自治区的高度,破除盟市之间的行政界线,实施跨盟市安置,尤其是考虑整村(嘎查)迁移,既保持村屯居民之间的社会联系,又能够消减对原驻地生态压力,提高实施“转移发展战略”的成效。

二是扩大生态效益补偿范围,建立生态建设补偿机制。自治区西部现有生态恶劣地区,因自然条件恶劣,草原生态面临崩溃,已不能继续进行传统放牧,因而必须采取“一退永退”的办法,但退出后仍然需要大量的人力来继续进行生态建设和对建设的成果进行维护,因此,对阿拉善等地生态极端脆弱地区采取科学合理的生态建设长效机制,是从根本上解决自治区西部生态脆弱区的对策。建议借鉴“天保工程”的做法,推动自治区西部生态脆弱区建设“生态特区”,在生态特区内,将生态建设作为区域的主要生产活动,将留在当地的劳动力转换身份,使之成为生态工人,通过生态建设和保护活动获得收入。同时,将国家生态效益补偿扩大到草原、荒漠区的生态维护。

三是建立水资源约束制度,提高水资源综合利用水平。组织专门力量,设置专项工程,尽快摸清西部生态脆弱区地下水资源动态状况,对地下水资源赋存储量、补给量、水资源开发利用情况、水资源与产业开发的相互关系进行一次全面调查评价,在科学调查分析和综合评价水资源承载能力的基础上,提出水资源合理开发、优化配置、高效利用、有效保护和综合规划的总体布局及实施方案。将水资源利用评估作为西部生态环境脆弱区产业发展、城市规划、项目实施环境评估并列,并纳入水资源利用管理体系之中。鼓励实施生态综合治理节水措施,提高节水植被在绿化、生态建设中的利用水平,逐步消除生态建设对水资源的过度依赖。

四是建立生态环境预警制度,完善生态监测系统。在现有生态环境监测工作的基础上,进一步加强生态环境监测能力建设,加大生态环境基础设施投入,强化生态环境监测队伍建设,利用“3S”技术等高新技术,建立生态环境信息管理系统,健全生态环境监测体系,提高生态监测能力和水平,准确、快速地反映荒漠化生态环境动态变化及发展趋势,定期公布生态监测评价结果,科学指导主体功能区划分及各类生态建设规划,评价各地生态环境治理成效。□

(作者单位:内蒙古发展研究中心)

责任编辑:康红波