

# 世界粮食计划署 2605 项目对宁南山区 生态环境建设的启示

米文宝, 李陇堂, 何彤慧  
(宁夏大学城市与环境科学系, 宁夏银川 750021)

摘 要: 文章分析了世界粮食计划署 2605 项目失败的原因, 阐述了该项目对宁南山区生态环境建设的启示。  
关键词: 2605 项目; 宁南山区; 生态环境建设; 启示  
中图分类号: X 171. 1 文献标识码: A 文章编号: 1005-3409(202) 03-0010-03

## Enlightenment of Eco-environmental Construction for Southern Region in Ningxia by the 2605 Project of World Food Program

MI Wen-bao, LI Long-tang, HE Tong-hui  
(Department of City and Environment Science, Ningxia University, Yinchuan 750021, Ningxia, China)

**Abstract:** The reasons in the failure of 2605 Project of World Food Program are analysed, and enlightenment for the 2605 Project of World Food Programme is given.  
**Key words:** the 2605 Project of WFP; southern region in Ningxia; eco-environmental construction; enlightenment

宁南山区地处我国黄土高原向干旱风沙区的过渡地带, 宁夏回族自治区南部, 包括固原地区 6 县和吴忠市的盐池、同心 2 县, 是我国北方农牧交错的生态脆弱带的一部分。宁南山区是我国最贫困的少数民族——回族聚居区, 脆弱的生态环境, 有限的环境容量以及长期以来生态环境的持续恶化已成为区域摆脱贫困、社会经济发展的严重阻碍, 因此加强区域生态环境的恢复和重建具有重要作用。宁南山区在近半个世纪的开发和建设中, 曾数次开展过区域生态环境的建设工程, 尤以 20 世纪 80 年代世界粮食计划署援助的 2605 项目最为引人注目。科学地分析和反思这些生态工程的利弊得失对正在开展的以粮代赈, 退耕还林(草)工程——即生态环境恢复和重建工程具有重要的启示和指导作用。

### 1 2605 项目的基本情况

2605 项目是 20 世纪 80 年代世界粮食计划署在我国最大的援助项目, 是“三北”防护林建设的重要组成部分, 也是宁南山区最有影响的生态建设项目之一。

2605 项目区地处宁南山区西南部的西吉县。据县志记载, 西吉县至宋代时尚有大片森林分布, 明代大部分为屯牧区和放牧区, 清代雍正年间起, 种植业逐渐发展, 人口迅速增加, 滥垦乱伐现象随之加剧。西吉县地处六盘山西侧, 为典型的黄土丘陵区, 黄土丘陵占总面积的 82.3%,<sup>[1]</sup> 境内多年平均水平平均值为 435 mm, 为典型的半干旱大陆性气候。由于地表土质疏松, 植被稀少, 降水强度大, 尤其是土地利用不合理,

因而水土流失极为严重, 1980 年, 水土流失面积占全县总面积达 75%, 森林覆盖率不到 3%, 导致燃料奇缺。西吉县是回族聚居区, 国家级贫困县, 历史上就有“苦甲天下”之称。1949 年, 随之人口剧增, 人地矛盾非常突出, 粮食公顷产仅 450 ~ 600 kg, 农民人均纯收入 1980 年仅 55 元人民币, 到 2000 年, 农民人均纯收入也只有 901.61 元, 宁南山区倒数第三(表 1)。西吉县的这些特点在宁南山区具有明显的代表性。

表 1 西吉县主要年份人口及人均纯收入情况

| 年 份           | 1949  | 1958   | 1980   | 1985   | 1990   | 2000   |
|---------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 人 口 / 人       | 89142 | 157564 | 291842 | 331416 | 377333 | 452477 |
| 人 均 纯 收 入 / 元 |       |        | 55.0   | 166.19 | 338.42 | 901.61 |

据宁夏统计年鉴整理。

2605 项目是 1980 年 8 月林业部“三北”防护林建设局提出申请, 经我国政府与世界粮食计划署协商确定的“在宁夏回族自治区西吉县通过种植树木和牧草来防治侵蚀和促进发展”的项目。项目的主要内容是, 帮助西吉县将 5.5 万 hm<sup>2</sup> 贫瘠耕地改变为 3.3 万 hm<sup>2</sup> 林地和 2.2 万 hm<sup>2</sup> 草地, 在 3.4 万 hm<sup>2</sup> 荒山坡地和不毛之地植树 1 万 hm<sup>2</sup>, 种植牧草 2.4 万 hm<sup>2</sup>, 以减少土壤侵蚀, 增加木材、薪材以及粗饲料产量, 使区域生态环境好转。项目总投资折合人民币 1 亿元, “三西”投入 93 万元, 作为项目配套资金。项目 1982 年 4 月开始实施, 1985 年完成任务, 4 年中共造林种草 10.4 万 hm<sup>2</sup> (林 5.3 万 hm<sup>2</sup>, 草 5.1 万 hm<sup>2</sup>), 其中退耕造林种草 6.1 万

<sup>1</sup> 收稿日期: 2002-04-20  
基金项目: 宁夏大学科研基金资助项目。  
作者简介: 米文宝, 男, (1962-), 陕西富平县人, 教授, 主要研究区域生态环境与可持续发展。

hm<sup>2</sup>, 1988 年该项目通过世界粮食计划署的终期验收。2605 项目在实施期取得了较好的成功, 但是, 它的成果如昙花一现, 很快就遭到破坏, 据宁夏自治区林业厅勘查, 2605 项目中林地面积加上项目前后种树面积有 6 万 hm<sup>2</sup>, 到 1991 年所剩仅 3.2 万 hm<sup>2</sup>, 林地毁损率为 47%, 项目实施中, 种草 5.1 万 hm<sup>2</sup>, 到 1991 年所剩不足 1.3 万 hm<sup>2</sup>, 80% 的人工草地已被犁毁开荒, 破坏严重。<sup>[2]</sup> 到 20 世纪末绝大部分被破坏。

## 2 2605 项目失败的原因剖析

2605 项目尽管在项目期内取得了较好的成果, 但这些成果没有得到巩固, 因而使该项目最终失败, 教训是深刻的。笔者认为, 2605 项目最终失败的原因是多方面的, 主要有:

### 2.1 计划经济体制的束缚

2605 项目是在计划经济体制下实施的生态环境工程项目, 是由政府主管、决定实施的生态建设项目, 受计划经济体制的束缚, 广大群众是被动地接受任务而不是积极主动地参与工程建设。自上而下, 对项目的认识不足, 简单地将项目认为是一个单纯的防护林工程, 因而项目一完成, 万事大吉。由于缺乏市场的激励机制, 以及与之相配套的政策作保障, 工程完成后就没有严格的管护, 导致已退耕还林(草)迅速遭到破坏。

### 2.2 目标的单一性, 缺乏区域可持续发展其他目标的配套

2605 项目的目标在项目开始时就将其确定为防护林建设, 防止水土流失, 没有充分考虑区域发展的基本目标——脱贫以及加快经济发展, 因此在整个项目的实施过程中均是林业部门负责, 缺乏社会各行业、部门的有力支持和配合, 项目的实施没有和区域反贫困, 提高土地生产能力, 以及建立科学合理的农业产业结构等相配套, 因而在项目完成后, 缺乏后续投入, 加上管理不力, 这样就必然使林草遭到破坏。

### 2.3 项目实施中缺乏对客观规律的正确认识和运用

2605 项目实施中主要是种树种草, 在半干旱大陆性气候区域的西吉县实施种树种草, 应该按照生态学规律、地域分异规律以及生物群落自然演替规律和生物多样性规律等来确定在不同地貌部位采取不同的生态恢复与重建措施, 合理地选择树种、草种, 科学地配置乔、灌、草。但在项目实施中明显地违背当地实际和科学规律, 造林以乔木为主, 且杨树占了 70% 以上, 种草远不如种树受重视, 结果导致所栽种的树木在生态上不适应, 林种、草种的单一性使防护林体系在病虫害面前迅速瓦解。

### 2.4 就生态工程解决生态问题, 没有从发展的总目标出发, 协调好区域各要素之间的关系

2605 项目的成果之所以很快被破坏, 其中重要的原因之一在于没有充分认识到生态工程是一项系统工程, 而是就生态工程谈生态工程, 没有从发展的总目标出发, 协调好区域内人口控制与资源开发及生态环境建设的关系, 调整产业结构、建立起支撑生态环境问题解决的优势产业。

西吉县是贫困少数民族地区, 长期以来人口自然增长率居高不下, 总人口增加迅速, 人口严重超载, 在 2605 项目实施前的 1980 年, 全县总人口 29.2 万, 到项目完成的 1985 年,

人口增加到 33.1 万, 净增加近 4 万, 人口数量的剧增, 使得需求增大, 由于在项目实施过程中没有抓住机遇进行农业产业结构的调整, 建立起支撑生态环境建设的优势产业, 因而必然导致林(草)地的重新开垦和植被的破坏。

### 2.5 对“公共物品”保护缺乏深刻的认识 and 有效的投入

2605 项目是生态环境建设项目, 生态环境从属性上讲属于“公共物品”, 公共物品是易于遭受破坏的。由于其公共性, 因而就要求政府必须进行必要的投资, 2605 项目实施完成后, 政府没有必要的后续投入, 这就使已经建成的林草工程的破坏成为可能, 加之西吉县属于贫困地区, 在巨大的人口压力和生存压力下, 只顾眼前利益, 就引起树木砍伐和草场被开垦。

### 2.6 缺乏科学有效的管理措施, 产权不明晰, 法制不健全

2605 项目在管理上一直是林业部门内部进行管理, 由于经费、人员缺乏, 管理制度不健全, 与其它相关部门缺乏联系, 缺乏法律法规的保障, 因此管理的效果很差。2605 项目林草之所以很快遭到破坏, 另一个重要的原因就是产权不明晰, 利益归属不明确, 因而农民保护林、草的积极性不高, 偷伐树木现象严重, 直接影响了林草地的管理和养护。

## 3 2605 项目对宁南山区生态环境建设的启示

2605 项目区西吉县地处宁南山区西南部, 是宁南山区的缩影, 纵观 2605 项目的成败得失, 笔者认为其教训是深刻而发人深省的, 它对整个宁南山区正在开展的生态环境建设具有重要的启示和警示作用, 其主要有以下方面。

### 3.1 生态环境建设要以区域可持续发展理论为指导, 在区域可持续发展中搞好生态环境建设

生态环境是区域人口、资源、环境和社会经济发展(PRED)系统即自然—经济—社会复合巨系统的一部分, 生态环境建设必须以区域可持续发展理论为指导, 以促进整个复合巨系统的可持续发展为目的, 生态环境建设是一个系统工程, 离开了区域社会进步和经济繁荣, 生态环境建设就不可能成功。对宁南山区来讲, 生态环境建设必须与社会经济的可持续发展相适应, 要加快经济发展, 因为只有经济发展了, 才能积累资金、技术和管理经验, 才能够提高生态环境保护和建设的能力。同时必须提高发展的环境效益, 经济发展与生态环境建设具有相互推动和制约的关系, 宁南山区生态环境建设目前首要的目标是尽可能合理利用自然资源, 减少发展过程中的环境损失, 要树立“明智的利用就是保护”的观念, 逐步增强区域可持续发展能力, 形成经济—社会—自然生态系统的良性循环。

### 3.2 要提高对贫困区生态环境建设艰巨性的认识, 防止一哄而起和半途而废

2605 项目之所以失败, 部分原因就在于区域严重的贫困问题。宁南山区生态环境问题的实质就在于发展不足和贫困严重。贫困地区实施生态环境建设和保护生态环境都有其艰巨性, 迄今为止笔者尚未找到贫困地区生态环境严重破坏后生态环境恢复与建设获得成功的例证。“环境不可能在贫困的条件下得到改善、发展本身应当是对此的部分答案”。<sup>[3]</sup>

宁南山区是我国最贫困的地区之一, 该区从人口数量、土地面积来看, 可谓宁夏的半壁河山, 其 GDP、财政收入仅

占宁夏全区的14%和6%。1997年农民人均纯收入仅为896元,是宁夏引黄灌区的38%。<sup>[4]</sup>由于贫困的深刻影响,人们在生产生活过程中选择余地少,生产方式长期以来采取过度放牧以及滥挖滥伐的方式,使生态环境日趋恶化,使已取得的生态环境建设成果随时都有可能失去。贫困状况严重的地区,温饱尚未完全解决或虽已基本解决温饱但无多余资金可供支配的情况下,很难使农民真正做到退耕还林还草,生态环境也很难恢复;同时贫困地区,资金积累少,地方政府也不可能投入资金用于生态环境建设。针对宁夏山区贫困的现状,生态环境建设要科学规划,稳步推进,要防止一哄而起,防止产生新的生态破坏,要克服盲目乐观情绪,提高对生态环境建设长期性、艰巨性的认识。

### 3.3 要正确认识区域人地关系及其表现,在实施生态建设工程中要尊重客观规律

宁南山区面积3.05万km<sup>2</sup>,跨黄土高原和干旱风沙区,不同地区、不同气候和地貌类型区,自然条件和人地关系及其表现均不相同,要认真研究区域差异,因地制宜,配置生态建设工程。在当前正在实施的“以粮代赈,退耕还林还草”工程中要遵循生态学规律、地域分异规律、生物多样性规律以及生物群落演替规律,科学地配置乔、灌、草,注重先锋植物和树种草种的多样性及适应性,要防止盲目蛮干,要充分发挥科技人员和专家的指导作用。研究表明,北方农牧交错带生态生产式的建设中,植被应以发展灌木为主,我们要坚决克服以往生态环境建设和2605项目中以乔木为主、大面积种植乔木的情况,以灌、草为主。与此同时,还要注意生态林草和经济林草的科学比例,重生态效益但要生态效益和经济效益兼顾。

### 3.4 要建立适应市场经济运行规范的资金筹措途径和利益分配机制并使之法制化

生态环境的公共物品性质决定了生态环境建设的投入应当是国家投入为主体。21世纪世界正在迎来经济的全球化,我国已正式加入WTO,这为我国解决资源环境问题提供了难得机遇。目前我国粮食生产相对过剩,农业面临结构调整,这使我们有减轻长期以来粮食生产对农业资源及生态环境的巨大压力,实施以“退耕还林还草”为核心的生态环境建设,国家应逐渐加大生态环境建设投入的力度,确保生态环境建设所需资金、粮食。另一方面要建立适应市场经济运行规范的资金筹措途径和利益分配机制,鼓励和吸引个人和外资投资生态环境建设,要通过立法,支持和保护生态环境建设行为,惩治破坏生态环境的行为。

### 3.5 要在生态环境建设的同时进行农业产业结构调整,培育区域优势产业

事实表明,生态环境建设需要农业产业结构的调整,尤其是对于贫困的宁南山区来讲,调整农业产业结构,培育和

发展具有地方特色的优势产业是生态环境建设、是退耕还林还草工程得以成功的支撑和保障。要在生态环境建设的同时给区域人民以生存和发展的良好选择,宁南山区要结合地区特点进行环境移民,加快城市化过程,开展劳务输出,吸纳和分流剩余劳动力。要积极推进农业产业化,培育林草业、旅游业、药业、沙产业等优势产业,使之成为生态环境建设的有力支撑。

### 3.6 生态环境建设要进行创新

长期以来形成的低效益的生态环境建设的方法已不能适应市场经济发展的需要,必须进行制度创新、技术创新和管理创新。要充分运用经济学规律,建立生态环境建设的利益补偿制度,克服和消除生态环境建设中的外部经济性,以提高资源配置的效益。要在生态环境工程建设、退耕还林还草中进行技术革新,提高科学技术的贡献率,加大培育适生性强,经济效益、生态效益均好的树种、草种,提高生态环境建设的效益。要采取鼓励大户承包、进行荒山荒坡拍卖等方式,建设新的生态环境建设模式,推进生态环境建设的步伐。要不断探索和实施先进管理方式,将生态环境建设的管理纳入科学化、法制化轨道。

### 3.7 有效控制人口数量,提高人口素质,减轻生态环境压力

宁南山区人口自然增长率高,长期以来维持在30‰~16‰,导致人口数量剧增,到1999年末,总人口达242.97万人,较1949年增加了4.54倍,<sup>[5]</sup>巨大的人口数量对生态环境造成了很大压力,致使“一方水土不能养育一方人”,导致生态环境破坏,这也是2605项目失败的重要原因之一。因此,在目前正在开展的“以粮代赈、退耕还林还草”生态环境建设中一定要积极控制人口数量,提高人口素质,降低生态环境压力,要实行严格的计划生育政策,减少新增人口,通过环境移民、发挥经济吸纳多余农村劳动力,以大大减轻生态环境压力,为生态环境建设提供良好条件,同时消除可能导致生态环境再次遭到破坏的人口隐患。与此同时要努力抓好教育,通过教育提高区域内广大民众的素质。

### 3.8 加强生态文化建设,使广大民众树立可持续发展的生态伦理观

人类已跨入后工业文明时代即生态文明时代,这个时代突出的特点就是要摒弃传统的依赖破坏资源和环境发展的观念,树立人与自然和平共处,共同发展的新的文明观,这就是生态文明。我们要加强生态文化建设,倡导和宣传符合生态文明的生产、生活方式,树立可持续发展的生态伦理观,尊重和善待自然生态环境,关心个人并关心人类,着眼当前并思考未来,提高保护生态环境的意识,促进自然—经济—社会系统的可持续发展,努力创建一个生态环境优美的社会。

### 参考文献:

- [1] 宁夏回族自治区计委编.宁夏国土资源地图集[M].北京:中国地图出版社,1999.54.
- [2] 西海固反贫困农业建设建设研究课题组.走出贫困—西海固反贫困农业建设研究[M].银川:宁夏人民出版社,1993.165-166.
- [3] 郑长德.世界不发达地区开发史鉴[M].北京:民族出版社,2001.147.
- [4] 米文宝.西海固地区可持续发展中的生态环境问题及对策[J].中国人口、资源与环境,2000,10(3):80.
- [5] 米文宝,等.宁夏西海固贫困少数民族地区可持续发展研究[M].西安:西安地图出版社,2001.34.