

关于宁南山区实现可持续发展的战略选择

韩 有 为

(宁夏回族自治区人民代表大会常务委员会, 银川 750001)

摘 要: 针对宁夏回族自治区党委、政府所做出的“全区封山禁牧”、“三年完成退耕还林草任务,并实现宁南山区由以农为主到以牧为主的产业结构调整”,“发展县域经济”,“少生快富工程”等决定的重大战略举措,分析和提出了宁南山区可持续发展的战略决策,指出水资源的相对不足而又严重流失,是宁南山区经济社会发展的主要制约因素,也是宁南山区长期贫穷落后的主要根源。以水资源的可持续利用支持宁南山区经济社会的可持续发展应是必然的战略选择。

关键词: 可持续发展; 宁南山区; 水资源

中图分类号: F303.4 文献标识码: A 文章编号: 1005-3409(2005) 03-0005-03

The Strategy of Sustainable Development in Mountainous Area of Southern Ningxia

HAN Youwei

(The Standing Committee of National People's Congress of Ningxia Hui Autonomous Region, Yinchuan 750001, China)

Abstract: Aiming at many policies of sustainable development strategy in loess hilly-gully area of southern Ningxia which were made by local government and party committee, such as “enclosing forbidding graze in mountain areas”, “developing county economics” etc., the author pointed out that water resources deficiency and losses are the confined factor of economic and social development, as well as the poverty root-cause for a long time. Sustainable uses of water resources to back up the eco-social development is an infallible choice.

Key words: sustainable development; mountainous area of southern Ningxia; water resource

宁夏回族自治区党委、政府所作出的“全区封山禁牧”、“三年完成退耕还林草任务,并实现宁南山区由以农为主到以牧为主的产业结构调整”,“发展县域经济”,“少生快富工程”等决定,是符合我区实际,关系宁南山区长期发展的重大战略举措。当前,山区各县正在狠抓落实,基本形势是好的。为了促进上述重大决策的顺利实施并最终取得成效,笔者认为还需要对宁南山区(主要指固原市,不含中部干旱风沙区)的可持续发展问题,作一些深入的探讨并采取相应的对策。

1 宁南山区可持续发展的机遇与挑战

党的十六大报告明确提出,全面建设小康社会的一个重要目标是可持续发展能力不断增强,生态环境得到改善,资源利用效率显著提高,促进人与自然的和谐,推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。实行可持续发展,既是当前要集中力量解决好关系全局的重大问题,也是关系中华民族生存和发展的长远大计。在可持续发展的问题上,改革开放以来,我区是有很大进步的,但面临的形势依然严峻。宁南山区更面临着巨大的挑战。根据中国科

学院可持续发展研究组公开发表的《中国可持续发展战略年度报告》,按照由生存支持系统、发展支持系统、环境支持系统、社会支持系统、智力支持系统 5 个子系统组成的可持续发展能力的综合评价,在从 1999~2003 年的 5 年间,宁夏可持续发展总体能力在全国 31 个省、市、自治区的排序中一直处在后进的位置,且呈徘徊状态。特别是,在上述 5 个子系统中,宁夏的环境支持子系统在全国的排序,5 年间始终处在倒数第一的位置。在构成环境支持系统的诸因子中,宁夏大都处于很落后的水平,其中区域生态水平总指数,在全国的排序,从 1999~2003 年的 5 年间,始终排在倒数第一位。这种严峻形势警示我们,在研究我区,特别是宁南山区的可持续发展问题时,不能不把环境生态问题提到战略高度来对待,不能不深入分析影响环境生态的重要因子,有针对性采取重大举措,促使环境生态的恢复并向着良性的方向发展,为我区经济社会的可持续发展奠定坚实基础。

2 宁南山区水资源利用现状与潜力

宁南山区最突出的生态环境问题是水土流失,特别是水

¹ 收稿日期: 2004-12-20
基金项目: 国家十五科技攻关课题(2001BA606A-04)
作者简介: 韩有为(1943-),男(回族),宁夏平罗人,宁夏回族自治区人大常委会副主任。

资源的流失及由水的流失所引发的土质资源的流失。水资源(含地下水、地表水、大气降水)总量的相对不足是宁南山区实现经济社会可持续发展的最主要制约因素,宁南山区经济社会的可持续发展必须以水资源的可持续利用为其根本前提。如何提高水资源的利用率(指在总的水资源中利用了多大比例)和利用效率(指在已利用的水资源中,每单位水资源所提供的产出),是实现宁南山区可持续发展过程中必须要解决的战略性课题,也是宁南山区脱贫致富的根本大计。所以说宁南山区水资源相对不足,是因为,就宁南山区所在的 $50 \sim 60 \text{ km}^2$ 的黄土高原而言,六盘山地区还是黄土高原的“湿岛”。宁南山区地下水资源少,地表水资源也很有限(约 $6 \sim 7 \text{ 亿 m}^3/\text{a}$),而大气降水资源却相对丰富,据自治区气象部门最近根据等雨线所作的测算有 $94.95 \text{ 亿 m}^3/\text{a}$ 左右,这是数量相当可观的宝贵资源。要知道,正是约 $30 \sim 40 \text{ 亿 m}^3/\text{a}$ 的黄河水支撑了宁夏的约 40 万 hm^2 引黄灌区,如果我们尽其所能的利用好宁南山区宝贵的天然降水资源,其前景应该是令人鼓舞的。然而现实是,这些宝贵水资源的大部分年复一年的白白流失掉了,贫困也就长期困扰着这里的人民,也长期揪着各级党委和政府的心。水资源之所以大部分流失,是因为到目前为止,宁南山区的大部分土地仍然是坡耕地。荒山、秃岭、坡耕地,不仅使水资源的利用率很低,提高水资源的利用效益更无从谈起。多年来,为了解决宁南山区的缺水问题,不惜代价,用高扬远送的方式,将黄河水引往山区,解决了一些问题,但受惠面甚为有限,远未解决根本问题。在现实中我们看到,几个大型扬水工程,耗资巨大,工期很长,投运之后,为支持工程的运转,各级财政不得不长期背着沉重的包袱,因为如按供水成本收费,农民是难以承受的。如果我们抓住当前国家实施退耕还林还草工程,这个千载难逢的有利时机,在大力抓好退耕还林还草工程的同时,不失时机地启动大规模的基本农田改造建设工程,按“水不下山,泥不出沟”的水土保持的基本要求,以小流域为单元,以改造建设高标准机修水平梯田为中心,实施山、水、田、林、路和农村能源建设的连片治理工程,从根本上解决水土流失这个心腹之患,我们将会取得宁南山区可持续发展的战略主动权。上述治理模式,经区内外科技工作者和当地干部群众长达20多年的不懈探索,已在多个点上取得了成功,积累了丰富的经验,起到了很好的示范作用。特别是促进了当地群众观念的根本转变,由过去不愿意修梯田(担心搅乱了土层,长不出庄稼),到现在争着要修。进入上个世纪90年代中后期,循着以上治理思路,自治区和宁南山区各县党委和政府、自治区各有关部门抓了宁南山区的基本农田建设,取得了明显进展。据统计已建成约 25 万 hm^2 。但从指导思想到实际工作部署,大规模改造建设高标准机修水平梯田的主题不突出,工作力度小,补贴标准低,建设标准不规范,发展也不平衡。由于补贴标准远低于实际,使得每年下达的计划和实际建成的数量有不小出入。现在统计在册的 25 万 hm^2 是有水分的。退耕还林还草必然要减少相当数量的坡耕地(自治区规划是 48 万 hm^2),在过了政策补偿期后,人均很少的耕地,如仍以坡耕地为主,使水资源的利用率和利用效率无法提高,宁南山区的可持续发展将面对极其严峻的形势。

以上是从宁南山区水资源可持续利用的角度所作的扼要分析。从近期更为急迫需要解决的,宁南山区大规模退耕还林还草后续接替产业培育的角度来看,大搞基本农田改造

建设工程也是必然选择。中国工程院于今年初向国务院所作的《西北地区水资源配置、生态环境建设和可持续发展战略研究项目综合报告》中明确指出“退耕还林和退耕休牧还草的成败关键是:在退耕还林和退耕休牧还草后,能否建成替代的、可持续发展的生产条件”。目前,在已退耕还林的地区,群众普遍担忧的问题是:“8年(补偿政策期限)以后怎么办”?据调查,大体有三种可替代的生产条件:(1)高产稳产的基本农田;(2)高产稳产的人工饲料基地和相应的舍饲畜牧业;(3)高产稳产的经济林果业。如果不能及时建成可替代的生产条件,在补偿政策到期后,“退耕还林”仍将演变成“退林还耕”,这是一个十分尖锐而不可回避的问题。从我区已完成的退耕还林还草工程来看,上述3种可替代的生产条件中,第3种条件难以形成产业规模。因为受水分条件的制约,退下来的耕地和荒山,营造的基本上都是灌木林,其保水固土的生态效益是显著的,但经济效益不高,后续开发的难度不小,如柠条、沙棘、山杏等的加工开发,还需要做大量的工作,短时间难以形成产业规模。只有第一、第二两种生产条件,建成后即可尽快发挥作用。在退耕还林还草工程实施后,由于耕地减少,更有必要适时推进宁南山区旱作农业的生产方式变革,要组织和引导农民由过去的广种薄收,变为精耕细作多收。这种变革在宁南山区已经开始发生。多年来,以天然降水增产潜力研究为中心的旱作农业科技硕果累累,在高标准水平梯田地上加以应用和推广,已经向我们展示了美好的前景。(过去宁南山区每 1 mm 天然降水在坡耕地上的粮食产出仅 $0.1 \sim 0.15 \text{ kg}$,经多年的科技攻关,现在可以达到 $0.3 \sim 0.5 \text{ kg}$,世界上最先进的以色列可以达到 0.7 kg)。问题是,现在高标准水平梯田在宁南山区的总耕地面积中所占的比重太少。如果把退耕后剩下的坡耕地全部或大部改造为高标准水平梯田,并大规模推广已经到手的旱作农业科技成果,其生产潜力是巨大的。不仅能完全弥补减少耕地的产出损失,还为大幅度提高产出提供了先决条件。对宁南山区而言,不论目前要稳定的脱贫,还是长远的致富奔小康目标的实现,都要以大幅度地提高土地的产出为其基本前提,舍此,没有其他的捷径。在农业结构由以农为主调整到以牧为主后,这个基本前提也仍然存在。对此,我们应该要有清醒的认识。建成可替代的、可持续发展的生产条件,为宁南山区第一产业的可持续发展奠定坚实的物质基础,是当务之急。在第一产业高度发展的基础上,发展以农副产品深加工为主要内容的第二产业,发展以旅游为主要内容的第三产业,辅之其他方面的全面进步和发展,宁南山区就会大有希望。

通过以上两个方面的扼要分析,可以得出以下结论:水资源的相对不足而又严重流失,是宁南山区经济社会发展的主要制约因素,也是宁南山区长期贫穷落后的主要根源。以水资源的可持续利用支持宁南山区经济社会的可持续发展应是必然的战略选择。水资源的可持续利用,要在建成可替代的生产条件上作大文章,要在建设高标准机修水平梯田上下大功夫。抓住国家实施退耕还林还草工程的有利时机,启动大规模的以建设高标准机修水平梯田为中心的基本农田改造建设工程,是需要我们应该尽快采取的决策。实施这样的决策,不仅能使正在进行的退耕还林工程达到“退得下,稳得住,不反弹,能致富”的要求,也为进而实现全面小康和可持续发展奠定了基本前提。

3 宁南山区的可持续发展的决策

根据以上的分析,对宁南山区的可持续发展,提出以下具体建议:

(1) 加大建设大六盘山生态圈的力度,为宁南山区储备可永续利用的水源。六盘山国家级自然保护区对宁南山区的可持续发展具有重要的战略地位。六盘山自然保护区是我区森林面积最大、物种最丰富、保护最完整的森林湿地,也是黄土高原上重要的天然屏障和分水岭,对泾河、渭河流域乃至整个黄土高原的保水固土、防风固沙、调节气候、净化空气有着举足轻重的作用,但六盘山生态环境也存在及其脆弱、亟待保护和需要恢复的一面。自治区人民政府应加强对建设大六盘生态圈的领导。建议理顺关系,扩大规模,将历史上下放到的有关县(区)管理的林场重新收回由保护区统一管理。现在保护区的面积约 6.67 万 hm^2 ,占宁南山区国土面积的 4%,如恢复到过去大体上的 13.3 万 hm^2 ,可约占宁南山区国土面积的 8%。扩大规模后,加大水源涵养林的营造力度,使宁南山区乃至整个黄土高原仅存的这片“湿岛”扩大其水源涵养的功能。这样作的好处:一是为宁南山区建成可永续利用的水源,克服水资源短缺的战略性瓶颈。为宁南山区的生态建设、生产及生活用水提供保障(目前原州区、隆德等县城生活用水已存在问题,在推进城市化后,其水源是否充足,更应是首先要考虑的问题)。二是便于争取国家支持。中央对国家级自然保护区的建设是有投入的。我区财力不足,宁南山区财政尤为困难。分散到各县去管,投入是跟不上去的。这一点,到现场去看是特别明显的。三是提高管理级别后(按《自然保护区条例》,国家级保护区是授权省级政府管理的,不能再行下放管理权),便于统一治理和开发,便于统一法制。另外建议,目前六盘山地区仍应以生态保护建设为主,以旅游开发为辅。不可急功近利,本末倒置。相信六盘山地区生态保护功能大大增强之时,便是旅游开发兴盛之日。当务之急应该是先在生态建设上做大做强。

(2) 集中力量,形成声势,大干三年,在宁南山区改造建设 53 万 hm^2 左右的高标准机修水平梯田(含川台地、淤坝地及标准不高的人修梯田的改造),使人均达到 0.27 hm^2 高产稳产的基本农田。提出这样的人均指标,是考虑到宁南山区土壤积温较低和无霜期较短,既使推广目前较先进的旱作农业耕作技术,其土地的产出(不论是粮还是草)还是不可能很高,人均基本农田数量少了不行。也考虑到在作好土地利用详细规划的基础上,建设 53 万 hm^2 基本农田是可能的。目前对宁南山区的土地利用现状,各方面存在不同说法,仅耕地面积就有几个数据。实地去看,大规模建设高标准机修梯田的条件还是存在的。要建设高标准的基本农田,一要加强领导,使基本农田改造建设工程和正在进行的退耕还林还草工程同步规划,同步实施;二要在彭阳、西吉等县已取得成功经验的基础上,制定建设标准,确保建设质量,并对各县提出明确的任务要求;三要提高现行补贴标准,由现在的 1 500 元/ hm^2 的造地补贴标准提高到 2 700 元/ hm^2 。在调研时,几个方面反映,补贴标准提高到这个水平是符合实际的;四要整

参考文献:

[1] 中国科学院可持续发展研究组.《中国可持续发展战略报告》1999~2003 年度报告[R].
[2] 中国工程院“水资源”项目组.西北地区水资源配置、生态环境建设和可持续战略研究项目综合报告[R].2003.

合现有资金渠道,集中财力和物力,在争取得到国家更大支持之前,整合现有财力,先行起步;五要调动各方面的积极性,把各有关部门和干部群众的积极性聚焦在这个重大决策上;六要加大检查验收力度,不作虚功,真正做到建成一亩,发挥一亩的效益。

(3) 加强宁南山区的农业科技工作,为可持续发展提供强有力的支持和保障。不论伴随着前面所讲的三种替代生产条件的建设过程之中,还是在建成以后的可持续发展中,已经和还要提出许多需要解决的科技问题。如发展节水型社会;旱作农业技术进一步提升和发展;对牧草的品种培育、栽培及加工,种草并不比种粮来得更简单和容易,因为对草的研究工作基础比对农作物的研究工作基础薄弱的多;实行舍饲后,饲草的储存加工;饲料报酬的提高;林、草新品种的选育、栽培、示范、推广;林草病虫害的防治等等都离不开科技工作。目前这方面的工作还显得很薄弱。对于已经建成的科技示范点(如原州区的上黄村、西吉县的黄家二岔基点等)要深化其研究内容,推广已取得的成果。还应该根据新的形势,在宁南山区布署新的科技工作。

(4) 减少人口荷载,使宁南山区生态环境的人口容量保持在合理的限度内。生态环境的恶化使宁南山区生态环境的人口容量大大降低,减少人口荷载是恢复生态环境的必然要求。减少人口荷载,首要的是依法抓好计划生育工作,认真落实各项政策和举措,尽快扭转在人口再生产方面的落后被动局面。其次是要抓好生态移民工作。对宁南山区而言,生态移民不是短期之举,而应是长期之策。生态移民要在国家的支持下长期坚持下去。要在总结经验教训的基础上改进移民工作。实践中看,以往采取插花减人移民的方式,效果是不好的。当前应对有碍连片生态治理的群众,实行集中的移民。在做好规划的基础上,建成一处移民基地,集中移出一方群众。要将现在正在努力实施的劳务输出工程提高一步,树立劳务移民的观点。在普及义务教育,加大职业技术教育的基础上,有组织地开展劳务移民。使一批又一批掌握了一定技能的山里人,通过有组织的进入区内外的城市,从事较稳定的劳务,使他们在一年之中有较长时间,工作在城市,生活在城市,成为城市的准居民。其减少宁南山区人口荷载的作用,其带动宁南山区脱贫致富的作用将是巨大的。而且,这种移民的社会成本将会低得多。要下大决心,花大气力,象抓项目那样抓劳务移民工程。假以时日,组织引导更多农民走出山区,汇入城市化的洪流,这也将是促进宁南山区可持续发展的重要举措。

宁南山区贫穷落后的面貌是历史上形成的。造成贫穷落后的原因是多方面的。改变贫穷落后面貌,进而建设全面小康社会,需要作多方面的工作,还要经历较长的历史过程。影响宁南山区可持续发展的因素也是多方面的,如人口过于膨胀,资源贫乏,基础设施差,文化教育落后,思想观念保守等,都需要引起重视,都需要取得进展。但相比较而言,水资源可永续利用的问题是更为重要的、更为根本的。围绕这一点,我作了一些调研和深入思考,提出上述分析和相关建议,供自治区有关方面决策时参考。