

西部大开发深层研究丛书
2001年度国家社科基金项目

重建西北发展的 生态基础

周民良 著

陕西人民出版社

CHONGQING XIBEI FAZHAN DE SHENGTAI

中国生态恢复与重建工程丛书
2007年中国生态恢复与重建工程丛书

重建西北发展的 生态基础

张明强 著

中国水利水电出版社

西部大开发深层研究丛书

重建西北发展的 生态基础

周民良 著

陕西人民出版社

(陕)新登字 001 号

图书在版编目 (CIP) 数据

重建西北发展的生态基础/周民良著. —西安:
陕西人民出版社, 2003

(西部大开发深层研究丛书)

ISBN 7-224-06631-1

I. 重… II. 周… III. 生态环境-环境保护-研
究-西北地区 IV. X321.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 098630 号

西部大开发深层研究丛书

书 名: 重建西北发展的生态基础
作 者: 周民良
出版发行: 陕西人民出版社 (西安北大街 131 号 邮编: 710003)
印 刷: 西安市建明印务有限责任公司
开 本: 850×1168mm 32 开 13.5 印张 4 插页
字 数: 300 千字
版 次: 2003 年 11 月第 1 版 2003 年 11 月第 1 次印刷
印 数: 1-500
书 号: ISBN 7-224-06631-1/X·2
定 价: 21.00 元

前言

2001年夏季的一天，我与一些参加西部大开发实例研究的同事来到内蒙古的最西边——额济纳旗，面对着干涸的居延海，不由想起唐代大诗人王维对这片西北国土的描述：

单车欲问边，属国过居延。征蓬出汉塞，归雁入胡天。

大漠孤烟直，长河落日圆。萧关逢候骑，都护在燕然。

这首诗词名曰《使至塞上》，描写的是王维以监察御史的身份从军凉州时，赴边关视察的情形，所谓的属国是指已归属于中央朝廷的少数民族对其所在区域的称谓，居延就是今天的额济纳及其周围区域。其中的“大漠孤烟直，长河落日圆”以其工整的对仗，将垂直与水平、干旱与湿润、沙漠与河湖的景观联系在一起，给世人以文字之美的享受，并被明末清初的国学大师王国维称为“千古壮观”的绝句，也准确地描述了千年以前额济纳周围区域的生态面貌。

历史上的西北地区是农牧民族的交错地带，也是沙漠、草原与森林区域的分界。在这里分布着汉族与众多的少数民族，虽然民族习惯大不相同，但是游牧、骑射、农耕、渔猎的生活场景与其他地区毫无二致。一方面，古代战场上的力量对比和兵戎相见，决定着游牧民族向汉族聚居区的渗透，或者决定着汉族向少数民族地区的渗透。当少数民族向汉族区域渗透时，就将少数民族的骑术、角力较量带到汉族地区，而当汉族向少

数民族地区渗透时，就将汉族的生活习惯、文化艺术带到少数民族地区。在民族的沟通中，达到各民族的交往与交流。尤其需要提到的是古代战争，虽然造成了历史的灾难，但是同时也减少了人口的增长和延缓了人口对环境的冲击。另一方面，由于古代都城长时期地集中在西北地区，从而造成人口和财富从外地向西北地区的集中，造成宫殿、房屋、陵墓等的大规模建设，从而造成对林木的巨大需求，也直接冲击了西北地区的环境。在这种人口增长与反增长的过程中，西北地区的历史文明曾经达到很高的程度，并历久不衰，成为今天研究中国历史文化最重要的场所。丝绸之路、秦陵汉墓、西安、河西走廊、敦煌、楼兰、黑水城，记录了中华文明的演化历程，也记录了人类与自然、民族与民族之间关系的变迁历史。西北的生态环境有破坏的时候，也有自然恢复的时候，但是总体上看环境破坏的时期要远长于环境恢复的时期。

尽管历史在延续，但是今天的西北地区已经与以往有很大的不同，历史上以鱼虾肥美而闻名于世的居延海已经将“海”字蒸发掉，成为沙漠的延伸地，居延颇有点居不延之意，额济纳也已经成为被沙漠逐步侵吞蚕食的“绿色孤岛”。问题在于，额济纳的危机并非西北的个案。黄土高原的水土流失造成黄河的淤积和河坝的相应抬高，黄河下游近年来又经常出现季节性断流，沙漠在出现连片和集结的同时将尘暴撒向沿海的城市和乡村，以炫耀大自然的威力和风沙自身的能量。沙漠化、水土流失、自然灾害等形成的环境恶化现象每年造成巨大的经济与生态损失，日益扩大的沙漠还在扩张和串连，在许多区域出现了沙进人退的局面；黄土高原千沟万壑的侵蚀局面依然在持续，草原在退化，冰川在后移，水资源供给短缺，都在一定程

度上说明，局部改善、整体恶化是今天西北地区生态环境的基本特征。今天的人口、经济的规模已经与以往大不相同，对环境的影响和冲击也更大。

西北的生态在告急。

曾几何时，我们也在西北地区进行了一定程度的生态建设，如植树造林、三北防护林、铁路沿线草格沙障、兴修梯田、兴修水利等，但是这种成功只是在局部地区发生，这种成功也并未成为全社会的整体行动，也没有与个人的价值与追求联系在一起，因而这种成功的作用就是十分有限的。

重建西北发展的生态基础，就是要在西部大开发的新形势下重新认识西北地区的生态建设。国家西部大开发政策的重点之一就是西部地区的生态环境建设。随着西部大开发各项政策的推进，环境建设的重要性将更加突出。目前，国家已经实行了退耕还林、天然林保护、退牧还草、自然保护区建设、三江源水源保护地建设等政策，生态建设就是要将这些政策加以综合性和全面性地利用，使这些政策在执行中充分发挥效益。在本书的研究中，我们在不同地方都较多地运用了“建议”、“方向”、“意见”等方面的词汇，其目的就是希望我们的一些研究意见能够为政策制定者所关注。

重建西北发展的生态基础，就是要重视生态建设的制度设计。改革开放以来中国的经济增长，也在很大程度上根源于于制度改革的成功。农村联产承包责任制的实行，将农民的利益与国家的利益充分结合起来，掀开了中国经济体制改革新的一页，也实现了粮食从供给不足向供给相对过剩的方向的转变。新时期西北地区的生态环境建设，就是要重视利益机制、激励机制的设计与调整，像推出联产承包责任制一样制定出符合西

北地区特点的生态建设制度，以鼓励各种利益主体参与西北地区的生态建设，在实现国家利益增长的同时实现各种利益主体效益的最大化。

重建西北发展的生态基础，就是要学会利用各种经济和政策杠杆来调节市场的运行。充分发挥市场在资源配置中的核心作用，是中国改革取得成功的一项重要法宝。市场经济的运行需要重视价格、市场主体、市场机制的作用，因而要尊重市场规律和价值规律。进行西北地区的生态建设，就是主要以国家购买的形式生产市场相对稀缺的环境产品。以往国家进行的生态建设，由于对市场机制重视不够，更多的是依靠计划体制和行政命令因而建设的成果很不理想。理论和实践都证明，只有充分尊重市场经济的基本规律和原则，才能实现生态效益与经济效益的统一。

重建西北发展的生态基础，就是要尊重有关人的政策的设计。在西北地区，几乎所有的生态建设政策都涉及人的各种利益关系的调整。人是生产者，我们就要引导生产建设的方向和进行经济结构的合理调整，使建设的内容符合国家生态结构调整的需求，也符合区域经济结构调整的需要。人同时又是消费者，要在西北地区的建设中既要提高居民的收入水平，又要抑制人口的过快增长，因而要重视计划生育等政策的运用。生态破坏既然与人的因素有很大关系，生态建设也应该强调以人为本的思想。

重建西北发展的生态基础，就是要利用科学的方法与手段进行生态建设的规划。西北地区的环境条件存在着很大的差异，在生态建设中尤其要重视因地制宜。何处宜农、何处宜牧、何处宜林，何处宜水，都需要按照科学的规律进行设计。

各种技术专家像农学家、地质学家、土壤学家、水利学家、经济学家、园艺学家，除了在“家里”著书立说外，一定要将“家外”的工夫做足，要充分利用国家进行西部大开发的良好机遇，进行西北生态建设的具体规划和设计，将自己在专业领域的贡献与成果转化为西北生态改善中的现实生产力，使这种贡献从书本和课堂走向具体的生态建设实践，走向中央政府对西北地区环境改善所描绘的宏伟蓝图中。

综上所述，重建西北发展的生态基础，意味着今天西北生态建设应该是一种全新的不同以往的建设，这种建设是包括政府、市场、农民三者利益的统一，是将个人利益与全社会利益结合的产物，是将经济的有效性与科学的合理性统一的产物。西部大开发是在政府政策推动下的区域开发，西部大开发的目的是为了西部地区的发展。对于西北地区来说，这种发展一定是可持续发展，是建立在生态环境改善基础之上的发展。

最后要说到的，本书所谈到的西北地区，包括了内蒙古、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆六个省区。从经济联系上看，内蒙古与华北的联系更紧密；但从生态上看，内蒙古与西北五个省区具有一致性。而且，国家近年来的西部大开发政策都将内蒙古包括在内，因而重建西北发展的生态基础就是在国家西部大开发政策的框架下重建包括内蒙古在内的整个西北的生态基础。

目 录

第一章 西北生态建设两点论	(1)
第一节 两极发展背景	(4)
第二节 两种发展目标	(7)
第三节 两类发展差距	(9)
第四节 两端评价开发	(15)
第五节 两级政府意图	(18)
案 例 世界可持续发展面临的严峻形势	(22)
第二章 西北生态环境的历史演变	(27)
第一节 历史上中国的西北版图	(30)
第二节 历代对西北的区域开发	(34)
第三节 西北历史上的人口变化	(42)
第四节 建筑的兴盛与毁灭	(45)
第五节 历史上西北地区生态环境的演变	(48)
案 例 对被湮没文明的追溯	(51)
第三章 当代西北生态环境演变的现状、趋势与成因	(55)
第一节 西北地区生态环境的现状与特点	(58)
第二节 现代西北地区生态环境恶化的十大趋势 及其影响	(63)
第三节 西北地区生态环境恶化的成因分析	(74)

案 例 埃塞俄比亚的可持续发展问题	(90)
第四章 改善西北生态环境的宏观战略	(93)
第一节 改善西北生态环境的重要性	(95)
第二节 西北生态环境改善的可行性	(99)
第三节 改善西北生态环境的战略目标与基本 原则	(104)
第四节 改善西北生态环境的总体思路	(108)
第五节 改善西北生态环境的政策建议	(114)
案 例 西部大开发中相关政策规定中有关生态 建设的相关内容	(118)
第五章 西北地区的退耕还林还草 (上): 政策意义 与内涵	(125)
第一节 退耕还林还草政策的演变	(127)
第二节 新时期退耕还林还草政策的基本内容	(131)
第三节 两次退耕还林还草政策的要点与价值	(135)
第四节 退耕还林还草政策设计中存在的一些 问题	(140)
案 例 对《退耕还林条例》(征求意见稿)的 几点意见	(143)
第六章 西北地区的退耕还林还草 (下): 政策实施 与建议	(149)
第一节 西北地区退耕还林还草的现状	(151)
第二节 西北地区退耕还林还草中存在的问题	(156)
第三节 西北地区退耕还林还草中诸多问题的 成因	(161)
第四节 改进退耕还林还草政策的建议	(168)

案 例 黄土高原退耕还林状况的初步考察	(174)
第七章 西北地区的天然林保护与退牧还草	(197)
第一节 西北地区的天然林分布现状与功能	(200)
第二节 西北地区的天然林保护现状与政策	(203)
第三节 加强西北地区天然林保护的举措	(207)
第四节 西北地区的草原分布状况与功能	(211)
第五节 竭草而牧的现状与出路	(213)
第六节 西北地区的退牧还草政策探索	(217)
案 例 世界林牧业发展状况与趋势	(222)
第八章 西北地区的生态建设与结构调整	(229)
第一节 西北地区农村经济结构的变化	(231)
第二节 西北地区农村经济结构的基本特征与 存在的问题	(239)
第三节 西北地区农村经济结构调整的方向	(245)
第四节 西北地区农村经济结构调整的政策取向	(250)
案 例 制度变革、结构调整与黄土高原的可持续 发展	(255)
第九章 西北地区的生态环境与水资源利用	(269)
第一节 西北地区水资源的供给现状	(272)
第二节 西北地区的水资源利用状况	(278)
第三节 南水北调与西北地区水资源解决方案的 评述	(285)
第四节 西北地区水资源的解决思路与策略	(289)
案 例 南水北调工程该从哪里开始	(294)
第十章 西北地区的生态建设与人口政策	(305)

第一节	环境恶化与人口增长过快有关	(307)
第二节	人口的快速增长是不发达地区的共同 问题	(310)
第三节	人口快速增长的根本原因	(315)
第四节	控制人口的关键在于退生还养	(320)
第五节	把退耕还林与退生还养结合起来	(325)
案 例	西海固地区可持续发展中的人口问题研究	(327)
第十一章	制造东南与水土西北	(341)
第一节	东南的制造	(344)
第二节	西北的水土	(347)
第三节	发展东南制造	(350)
第四节	改善水土西北	(355)
第五节	关于东南与西北发展的感想	(358)
案 例	额济纳绿洲生态演变趋势与水资源的开发 利用	(361)
附 录		(383)
附录一	国务院关于进一步做好退耕还林还草 试点工作的若干意见(条文)	(385)
附录二	国务院关于进一步完善退耕还林政策 措施的若干意见	(393)
附录三	国务院西部开发办、国家林业局关于 征求对《退耕还林条例(征求意见稿)》 的意见的函	(403)
后 记		(415)

第一章

西北生态建设两点论

20 世纪是人类历史上最有成就的百年。尽管经历了两次世界大战，造成了无数的死亡和人类巨大的悲剧，但是由于科技进步与经济增长，使当代人比过去有更高的生活质量也更有创造力。另一方面，20 世纪又是人类历史上人口数量增长最快的百年，人口增长对经济发展产生更大需求的同时也带来更大的压力，环境问题、粮食问题、资源问题都成为人们关注的新焦点。在进入新世纪和人类跨入经济增长和技术进步的新高度之时，人们除了重视经济增长与生活水平的相应增长以外，也越来越多地重视环境舒适与生活质量的提高。两只眼睛看发展，一方面是看发展是否带来新的差异性，带来发展的不平衡和扩大两极分化的局面；另一方面，要看这种发展是否出现环境的恶化，并且这种恶化是否带有寅吃卯粮的特性从而影响到子孙后代的生存与发展空间。可持续发展于是成为世界也成为中国一个重要的话题。

在研究西北地区生态环境的建设时，我们按照从大到小、从高到低、从弱到强的不同角度，循序渐进地对西北生态环境建设的外在因素与内在因素予以评价，并在此基础上分析西北生态建设的历史地位。之所以如此，是因为我们认识到，在全世界、在中国、在西北，生态建设都将成为与经济建设并重的一个问题。

第一节 两极发展背景

地球是人类的家园，是人类生产与栖息的场所。人类的物质供给、精神寄托都与地球存在着密切的关系。人类在自己成长的历史过程中不断地繁衍生息，并从地球上获得必要的营养，为进一步繁衍积聚物质基础。在人类数千年的历史记载中，人口不断增加并呈平面化扩张，生产不断扩大也呈平面化扩张，人类的物质生产与人类的自身繁衍逐步达到地球的每一个角落，而地球却依然保持着原来的范围与面积。在人的生产与物的生产表现出明显的不同步时，人类与其生产与生活着的地球环境之间的矛盾就逐步变得尖锐起来。

自有人类以来，人与人的关系就以活动范围相区分。人类开始是以部落后来以城邦、领地，最后以国家来划分自己的范围，将一部分人与另一部分人隔开。在国家诞生以后，发展的竞赛也更多的是以国家为单位来进行。由于组织形式、发展路线、政策动员、技术储备等方面的差别，国家之间的发达与不发达、增长与停滞的状况同时存在，也使得以边境分界的人群之间的生产方式与生活方式有着很大的区别，人口与生态环境之间的矛盾与冲突在国家之间也表现出来。相对来说，发达国家的自然环境相对较好，人口增长缓慢，人口与环境之间的矛盾较小；而发展中国家的自然环境相对恶劣，人口增长过快，人口与环境之间的矛盾比较尖锐。但是，元素可以通过河流进入共同的海洋，排放出来的废气也可以进入共同的大气层，生态灾难出现的移民同样可以由一国进入另外的国家。所以生态环境的保护是世界性的问题，任何一个国家都不能无视全球环