

与自然和谐相处

岩溶地区石漠化综合治理的

探索与实践

杜 鹰 编著



中国林业出版社

与自然和谐相处

世界自然基金会中国项目



世界自然基金会



世界自然基金会

51
130

图例(图例)目录(图例)

与自然和谐相处

——岩溶地区石漠化综合治理的探索与实践

杜 鹰 编著

中国林业出版社

8214141

12
08

图书在版编目(CIP)数据

与自然和谐相处: 岩溶地区石漠化综合治理的探索与实践 / 杜鹰编著. —北京: 中国林业出版社, 2011. 12

ISBN 978-7-5038-6412-4

I. ①与… II. ①杜… III. ①喀斯特地区—沙漠化—治理—研究—中国 IV. ①P642.252.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 244690 号



出版: 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同7号)

网址: <http://lycb.forestry.gov.cn>

E-mail: cfybook@163.com 电话: (010) 83282326

发行: 中国林业出版社

印刷: 北京中科印刷有限公司

版次: 2011 年 12 月第 1 版

印次: 2011 年 12 月第 1 次

开本: 880mm × 1230mm 1/16

印张: 22.25

字数: 689 千字

印数: 1 ~ 3000 册

定价: 120.00 元

编辑委员会

主 任：杜 鹰

副主任：（按姓氏笔画排序）

马正其	王 宁	王国良	王晓东	孔垂柱	印 红
刘 宁	刘 昆	杨天怡	杨绍品	李宪生	李容根
汪 洪	陈章良	林念修	赵学谦	赵 斌	钟 勉
段轮一	祝列克	徐明华	高俊才	禄智明	谭栖伟
颜学亮					

委 员：（按姓氏笔画排序）

寸 强	王信建	王前进	王敦胜	方 言	邓美荣
石 波	朱兆华	朱 兵	刘北桦	刘兆麟	刘远坤
刘烈玉	刘福成	刘 震	杨胜强	杨振海	杨富权
李佳路	李建民	李 越	李新平	吴晓松	余云州
冷 华	汪钦琳	张新玉	陈 坚	欧阳彪	罗 斌
周登涛	庞鸿魁	胡相全	胡恒洋	侯代军	祝 均
夏祖相	顾幸伟	徐来富	郭亨孝	唐苗生	陶庆法
曹英华	董柞华	蒋桂雄	韩庆东	粟永华	童章舜
褚利明	蔡德所				

编辑组成员：（按姓氏笔画排序）

王卫斌	王太强	王心同	王 景	尹 磊	邓长金
白建华	冯云飞	权 燕	吕祖德	伍美炎	刘 炆
刘明忠	刘屈元	刘 茜	闫利军	关锡璠	汤卫东
许正斌	孙洪波	孙筱红	苏治中	杜孝忠	杨一波
杨建华	杨 鹏	李 东	李幼平	李再山	李向伟
李明路	李 珂	李维薇	肖学文	肖晓光	肖 翱
吴菁艳	吴遵雄	邱天朝	邱国军	何宗旺	汪旭光
宋元媛	宋常青	张文聪	张伏全	张寿鹏	张志兰
张利明	张秋平	张俊峰	张 菁	陆志星	陈汉先
陈吕久	陈 旭	陈学斌	林义辉	周孝强	周登祥
周锦秀	周 静	房 志	赵 勇	赵梦莹	赵 楠
赵 磊	段炼中	姜必祥	洪 齐	姚华凌	盈 斌
袁昌定	袁家榆	徐彦杰	殷树强	席公会	唐学文
黄予慧	黄巧谷	黄永辉	黄彦军	黄艳霞	黄润照
黄家伟	崔泽民	彭小清	董 妍	蒋达权	鲍有弟
蔡 平	熊康宁	谭金环			

前言

石漠化是指在热带、亚热带湿润、半湿润气候条件和岩溶及其发育的背景下,受人为活动的干扰,使地表植被遭受破坏,导致土壤严重流失,溶岩大面积裸露或砾石堆积的土地退化现象,是岩溶地区土地退化的极端形式。据国家林业局监测显示,我国岩溶地区现有石漠化土地面积 12.96 万平方千米,主要分布在西南八省(区、市)的 451 个县,其中贵州、云南、广西的石漠化面积最大,约占全国的三分之二,其余主要分布在四川、重庆、湖南、湖北和广东等省(市)。石漠化导致植被减少,造成大量的水土流失,使本来就很尖锐的“人地矛盾”更加突出,并直接影响到长江、珠江两大流域中下游地区的生态安全。石漠化区域是典型的“老、少、边、山、穷”地区,是著名的百色起义、遵义会议的发生地,是左右江等革命根据地的所在地。这里少数民族人口占石漠化综合治理试点工程区总人口的 21%,在全国 18 片集中连片贫困区中,工程区涉及 7 片,扶贫攻坚任务很重。石漠化区域中的绝大多数省(区、市)属西部地区或比照享受西部大开发政策的地区。加快石漠化综合治理,是保护美好家园和生存空间,维护国土生态安全的迫切需要;是改善当地生产生活条件,帮助各族群众脱贫致富奔小康的迫切需要;是深入实施西部大开发战略,促进区域经济社会协调发展的迫切需要。

党中央、国务院对石漠化治理高度重视,2008 年 2 月国务院正式批复了《岩溶地区石漠化综合治理规划大纲》,启动实施了岩溶地区石漠化综合治理工程。按照《规划大纲》的要求,“十一五”期间集中力量开展 100 个试点县的综合治理工作,为“十二五”期间全面推开工程建设积累经验。为此,2008~2010 年,国家累计安排中央预算内投资 22 亿元,开展 100 个试点县的石漠化综合治理试点工程。在国家投资的带动下,各省(区、市)积极开展资金整合工作,有力地推动了面上的石漠化治理工作。三年的试点工程建设积累了丰富的经验,取得了明显的成效。为系统地总结三年工程建设的经验,全面反映工程建设成效,并指导地方有关部门继续做好石漠化综合治理工作,国家发展改革委会同林业、农业、水利等有关部门组织编写了《与自然和谐相处——岩溶地区石漠化综合治理的探索与实践》。本书共分领导讲话、治理模式、产业发展和制度建设四篇,全面收录了岩溶地区石漠化综合治理工程 3 次省部联席会暨现场会上的领导讲话,归纳整理了三年试点阶段探索出的石漠化治理方面的有效模式和经验,整理了与石漠化治理相关的管理办法等制度建设文件。

我们由衷地希望本书能够对各地从事石漠化治理工作的同志有所帮助。限于水平和时间,疏漏或错误之处在所难免,欢迎读者批评指正。

编 者
2011 年 10 月

第一篇 领导讲话

国家发展改革委 (3)

国家林业局 (22)

农业部 (31)

水利部 (37)

国务院扶贫办 (44)

贵州省 (46)

广西壮族自治区 (55)

云南省 (67)

湖南省 (73)

湖北省 (79)

四川省 (87)

重庆市 (94)

广东省 (100)

第二篇 治理模式

石漠化综合治理与生态农业导向型模式 (111)

石漠化封山育林与生态修复主导型模式 (129)

石漠化人工造林与林产业导向型模式 (140)

石漠化草地建设与生态畜牧业主导型模式 (152)

石漠化坡耕地与水土保持建设主导型模式 (163)

喀斯特水资源开发与灌溉农业主导型模式 (173)

石漠化资源利用与生态旅游主导型模式 (177)

第三篇 产业发展

林业生态产业 (187)

立体农业 (211)

畜牧养殖业 (215)

生态旅游	(227)
------------	-------

第四篇 制度建设

国家级和省级管理办法	(231)
作业设计编制要求	(265)
检查验收办法	(273)
机制创新典型总结材料	(289)

附 录

附录一 岩溶地区石漠化综合治理规划大纲(2008 ~ 2015 年)	(301)
第一章 岩溶地区基本概况	(301)
第二章 加快石漠化综合治理的必要性和可行性	(304)
第三章 规划的指导思想、原则和目标	(306)
第四章 工程建设布局	(307)
第五章 建设内容和规模	(310)
第六章 工程效益评价	(313)
第七章 试点工作方案	(314)
第八章 工程组织实施及保障措施	(316)
附录二 关于岩溶地区石漠化综合治理工程三年试点阶段总结的咨询评估报告	(333)

第一篇 领导讲话

——岩溶地区石漠化综合治理的探索与实践

● 国家发展改革委

深入贯彻落实科学发展观，推进石漠化综合治理工作

——在岩溶地区石漠化综合治理工程第一次省部联席会暨现场会上的讲话

国家发展改革委副主任 杜 鹰

(2009年5月26日)

同志们：

这次会议是在国务院批准《岩溶地区石漠化综合治理规划大纲》(以下简称《规划大纲》)后，召开的第一次省部联席会，也是在工程试点的关键时刻召开的一次重要会议。会议的主要任务是，贯彻落实国务院批准的《规划大纲》，总结交流一年来试点工作取得的初步成效和经验，查找工程建设存在的问题，进一步统一思想认识，明确推进工程建设的目标、基本思路和主要任务，对下一阶段工作做出部署，以便把工程建设推向深入。

这次会议选择在贵州省毕节地区召开，不仅因为毕节地区是典型的岩溶地区，在石漠化治理方面具有代表性，而且毕节地区也是胡锦涛总书记倡导建立的“扶贫开发、生态建设、人口控制”改革试验区。20多年来，毕节试验区在党中央、国务院的亲切关怀下，在各民主党派的鼎力支持下，各项工作取得了丰硕的成果。毕节地区的森林覆盖率由过去不到15%上升到现在的36%，水土流失、土壤侵蚀模数大幅度下降，农民人均纯收入由原来的182元增加到现在的2458元。昨天，我们实地考察了黔西县、大方县和毕节市的6个工程区，亲眼目睹了毕节在石漠化治理方面所取得的成效，深受教育，深受鼓舞。刚才，工程区八省(区、市)以及毕节地区的领导同志介绍了一年来试点工作的进展和成效，对下一步工作提出了很多很好的意见和建议，7个国务院部委有关负责同志的发言也很有针对性和指导性。会议达到了预期目的，对进一步推进岩溶地区石漠化综合治理工作一定会起到积极作用。下面，我再讲四个问题，供大家参考。

一、充分认识岩溶地区石漠化综合治理的重要性、紧迫性以及艰巨性和长期性

我国岩溶地质地貌主要分布在西南八省(区、市)，其中贵州、云南、广西三省(区)的岩溶面积和石漠化面积最大，占全国的三分之二左右，其余主要分布在四川、重庆、湖南、湖北和广东等省(市)。石漠化已成为这一区域最为突出又急迫需要解决的重大生态问题。石漠化治理真正起步是新世纪以来的事情，去年2月国务院批复了《规划大纲》，明确了工程建设到2015年的目标、任务和政策措

(一) 岩溶地区石漠化综合治理工程意义重大

一是加快石漠化综合治理，是保护我们美好家园和生存空间，维护国土生态安全的迫切需要。石漠化导致植被减少，土壤流失。据对贵州和广西的典型调查显示，每年因石漠化减少的耕地约占耕地总面积的0.5%。我国西北是土多水少，西南是水多土少，石漠化导致本来就很尖锐的“人地矛盾”更加突出，缩小了我们的生存空间。西南地区地处长江、珠江等大江大河的源头和上游，这一地区大量的水土流失又直接影响到长江、珠江两大流域中下游地区的生态安全。因此，开展工程治理，是维护我们美好家园，维护国土生态安全的迫切需要。

二是加快石漠化综合治理，是改善当地生产生活条件，帮助各族群众脱贫致富奔小康的迫切需要。工程区涉及八省(区、市)的451个县(市、区)，属典型的“老、少、边、山、穷”地区。工程区是著名的百色起义、遵义会议的发生地，是左右江等革命根据地的所在地，为中国革命的胜利做出了巨大的

贡献；在工程区的2.2亿总人口中，少数民族人口4537万人，占工程区总人口的21%；工程区毗邻缅甸、越南、老挝的边境地区，有陆地边界线近2000千米；受长江、珠江及其支流切割，工程区地表崎岖破碎、坎坷不平，广泛分布断层、裂隙、节理，山高坡陡，山区集中连片；在全国18片集中连片贫困区中，工程区涉及7片，扶贫攻坚任务很重。2007年，贵州、广西、云南、湖南、湖北、四川、重庆7个省（区、市）有绝对贫困人口751万人，占全国的一半。工程区人均地区生产总值仅相当于全国平均水平的一半多一点，人均地方财政收入相当于全国平均水平的29.7%，农民人均纯收入相当于全国平均水平的76%。开展工程治理，改善生产生活条件，为各族群众致富奔小康创造条件，是当地老百姓的迫切愿望，不仅关系到整个区域经济发展，而且关系到民族团结、边疆稳定和社会和谐。

三是加快石漠化综合治理，是深入实施西部大开发战略，促进区域经济社会协调发展的迫切需要。工程区中的5个省（区、市）属西部地区。湖南和湖北虽然不属于西部地区，但大部分项目县属于比照享受西部大开发政策的地方。广东省粤北粤西虽不属于西部，但其落后程度与珠江三角洲地区的发达程度形成鲜明对照，是发达区域中的欠发达地区。1999年6月，江泽民同志在西安座谈会上发出了西部大开发的号令，2000年1月，党中央、国务院印发了《关于转发国家发展计划委员会〈关于实施西部大开发战略初步设想的汇报〉的通知》（中发〔2000〕2号），正式启动了西部大开发。这个文件中明确指出，西部大开发要以生态环境保护和建设为根本和切入点，就是指西部大开发不仅不能破坏环境，而且要使过去被破坏的生态环境得到修复和恢复，这是西部大开发必须遵循的一个最基本原则。到2003年前后，西部十二省（区、市）GDP的年均增长速度已经超过东部地区。明年是西部大开发十周年，这十年来的经验说明，西部大开发要取得成果，首先就必须要把生态环境搞好。展望后十年，西部大开发仍然要以生态建设为根本和切入点，这一点是不会改变的。

（二）充分认识工程建设的长期性和艰巨性

这可以从几个方面来看：

第一，与其他生态建设工程相比较，石漠化治理工程更难。新世纪以来，国家开展了大规模的生态建设，先后实施了天然林资源保护、退耕还林、京津风沙源治理等一系列生态建设工程。近几年，国务院又批复了青海三江源生态保护和建设规划、西藏生态安全屏障保护与建设规划。目前，正在编制黄土高原综合治理工程规划等。与这些生态建设工程相比较，岩溶地区石漠化综合治理工程有两个突出的特点：一是措施的综合性极强。其他的生态建设工程也需要综合治理，但是我们这项工程建设的综合性比较起来要求更高，不仅要求六大措施互相协调配合，还涉及自然、经济，涉及社会、人文，哪个措施不跟进，不协调配合，都很难实现工程建设的目标。二是这项工程是在我国贫困面最大、贫困程度最深的地区开展生态建设。其他任何一项生态工程都没有像这个工程那样覆盖这么多贫困人口，而贫困程度又这么深，因此推进工程建设相对更难一些。

第二，这一地区生态环境极为脆弱，破坏易，恢复难。据专家介绍，石漠化地区成土非常慢，岩石风化成一厘米土层要一万年的时间，而一旦土壤流失以后，要恢复植被就非常困难。所以，这个地区的生态治理在某种意义上比西北防沙治沙还要困难和紧迫。

第三，这一地区人地矛盾非常突出。石漠化有着深刻的历史背景，它是人地矛盾不断演变和激化的结果。据了解，贵州省明朝末期人口约为65万人，新中国成立之初约1400万人，现在约4000万人。人口不断增加，导致大规模的平面垦殖，田尽而地、地尽而山，人类的频繁活动导致石漠化现象越来越严重。这中间最基本的矛盾还是人地关系高度紧张。目前，我们面临的形势是石漠化面积还在不断扩展。八省（区、市）451个县的国土面积为105万平方千米，其中岩溶面积约45万平方千米，石漠化面积约13万平方千米，占国土面积的12%，而石漠化面积还在以每年2%的速度扩展，绝对量大体为1800平方千米。从历史的长河看，由人为因素导致的石漠化进程大体经历了几百年，而要真正把石漠化治理好，至少也要几十年到上百年的时间。十几年前，我们到毕节的一些地方看，水土流失非常严重，荒山秃岭随处可见。现在我们来看，树都长起来了，植被都恢复起来了，但这还是局部的，还仅仅是“人进石漠化退”的开始。所以，一定要认识到工程治理的长期性和艰巨性。

(三) 树立信心, 持之以恒地推进石漠化综合治理工作

尽管石漠化治理任务艰巨, 但我们要树立信心, 坚信石漠化可防、可治、可治好, 要通过不懈的努力, 持之以恒地把工程建设推向前进。当前, 推进岩溶地区石漠化综合治理工作面临难得的历史机遇和有利条件。一是党中央、国务院高度重视。生态建设已经成为我国的基本国策。党的十七大首次提出“建设生态文明”, 十七届三中全会决议明确提出了“加强石漠化治理, 促进生态修复”的要求, 2008 年国务院批复了《规划大纲》, 标志着党中央、国务院把西南岩溶地区的石漠化治理已经上升到国家层面, 是西部大开发的又一个标志性工程, 工程建设进入到了一个更加自觉、更加务实的新阶段。二是综合国力的支撑。石漠化治理需要大量投入, 如果说过去我们这方面还做得不够的话, 随着我国综合国力的不断提高, 现在和将来我们能够逐步地、有条件地加大对石漠化治理的投入, 为工程建设提供物质保障。三是积累了许多有益的经验。从世纪之交实施的天然林资源保护、长江上游防护林建设、长江上游水土流失治理工程, 到大规模开展的退耕还林、沼气建设、草食畜牧业发展等, 为如何治理石漠化、采取什么样的技术路线和措施来推进石漠化治理积累了宝贵的经验, 摸索出了各种不同的治理思路。四是工程区各级政府对工程建设的高度重视和老百姓的衷心拥护。贵州省把石漠化治理和交通问题、水问题和环境污染问题并列为全省的四大重要任务。其他各有关省(区、市)对开展石漠化治理也都高度重视。老百姓也从这几年的石漠化治理中得到了实惠, 衷心拥护工程建设并且期盼很高。我们这两天在现场考察时和老百姓聊天, 他们都很支持工程建设。我认为, 老百姓是岩溶地区石漠化综合治理的直接受益者, 是推进工程建设的主体, 工程建设能不能搞好, 最终要看老百姓的积极性能不能调动起来、发挥出来。

总之, 只要措施对路, 坚定信心、持之以恒地推进工程建设, 就能够实现由“石漠化进人退”到“人进石漠化退”的转变, 就能够使整个西南地区的植被得到恢复和修复, 形成人与自然和谐的新局面。

二、工程开展一年来的进展情况

一年来, 在工程区各省(区、市)党委和政府的高度重视下, 在国务院各部门的精心指导下, 工程区的广大干部群众齐心协力, 工程试点工作进展良好。

一是加强领导, 初步落实了责任制。工程区八省(区、市)普遍建立了领导小组和协调机构。贵州省成立了以林树森省长为组长的石漠化治理领导小组, 55 个试点县也都成立了领导小组和办公室。贵州省委、省政府还专门制定了《关于加快推进石漠化综合防治工作的意见》, 对推进石漠化治理工作进行了全面部署。

二是初步落实了省级规划, 开展了试点的各项工作。截至目前, 贵州、云南、重庆、湖南已完成省级规划的编制和审批工作, 其他四省(区)的规划也基本编制完成。国家林业局已正式下发了《岩溶地区石漠化综合治理林业专项规划》。这是落实国务院批复《规划大纲》的第一个步骤。

三是建章立制, 明确试点工作的管理办法。国家发展改革委会同农业部、国家林业局、水利部联合制定并下发了《岩溶地区石漠化综合治理试点工程项目管理办法》。各省(区、市)也初步形成了一个部门之间相互协调配合推进工作的协调机制。实施方案和初步设计的审批大多由发展改革委同农、林、水等有关部门推进, 核验收多依靠专业部门的力量, 并依据核验收的结果兑现工程建设资金。这样一套办法还需要进一步充实和完善。

四是整合资金, 加大了投入力度。岩溶地区石漠化治理的专项投资规模不大, 2008 年安排 4 亿元, 平均每个县 400 万元。今年将加大投入力度, 已初步确定安排中央预算内投资 8 亿元。但是, 这项工程建设内容覆盖面比较广, 如果把与石漠化治理相关的各渠道的资金打捆后, 总规模还是不小的。据统计, “十五”期间, 中央下达的与石漠化治理有一定关系的资金总量达 270 多亿元, 其中包括天然林资源保护、长江上游防护林建设、长江上游水土流失治理、退耕还林、沼气建设、基本农田建设、草食畜牧业发展、生态移民等, 平均每年 55 亿元左右, 县均中央投资 1000 万元以上。“十一五”前三

年,中央投资达到394亿元,平均每年130多亿元,比“十五”年均强度又增长了1倍多,平均每个工程县每年中央投入达到了近3000万元。今后,随着工程建设的推进,整个投资规模还要争取逐年扩大。各省(区、市)要积极探索多种资金整合模式,加大资金整合力度,提升资金使用效果。

另一方面,对工程实施中存在的问题必须高度重视,切实加以解决:一是前期工作还不到位。截至目前,还有四省(区)没有按照要求完成省级规划的审批。省级规划审批后,还要审批县一级的实施方案。实施方案之后,还要进行县域内工程小区和作业小区的设计。为此,前期工作要进一步加快推进。二是工程建设进度还比较缓慢。就目前来看,工程建设进度参差不齐。新增林草植被保护和建设完成6.6万公顷,占计划的59%;棚圈建设完成5.7万平方米,青贮窖完成1万立方米,分别占计划的52%和25%;坡改梯完成1347公顷,排灌沟渠完成86千米,拦沙谷坊坝完成67座,分别占计划的51%、19%和16%,平均下来2008年的任务尚未完成一半。工程建设缓慢有客观原因,主要是去年国家下达投资时间晚。今年的资金近期就要下达,希望工程区八省(区、市)能把2009年的工作任务尽快分解落实。三是治理措施还显分散,关联性不够,重点不突出。今年3~4月份,我委稽查办专门对贵州、广西、云南三省(区)的4个项目县进行检查,发现的主要问题是一些地方安排建设任务还存在撒“胡椒面”的现象,在一个小流域内安排的农业、林业、水利设施关联度差,措施分散,影响了治理效果。

三、进一步明确工程的目标、基本思路和主要任务

工程建设的目标和任务,概括起来讲就是“三大目标,六大任务,四大支撑和一大抓手”,要按照这个基本思路来统筹开展工程建设工作。

(一)三大目标

工程建设包括生态、经济、社会三大目标。一是生态目标,即到2010年完成3万平方千米的石漠化治理任务,到2015年完成7万平方千米的石漠化治理任务。二是经济目标,到2010年,试点县土地利用结构不断优化,农村生产、生活条件明显改善,农业综合生产能力有所提高,农民收入稳步增加;到2015年,工程区土地利用结构和农业生产结构不断优化,草食畜牧业和特色产业得到发展。三是社会目标,工程建设最终要使工程区步入稳定、协调、可持续发展的轨道。各省(区、市)对这三大类目标要进一步细化。

(二)六大任务

《规划大纲》确定了工程建设的六大任务。一是加强林草植被保护和建设。结合天然林资源保护、退耕还林配套荒山荒地造林、防护林体系建设等,恢复林草植被,是工程建设最重要的内容。二是大力发展草食畜牧业。这既能促进经济发展,又有利于生态恢复。我们昨天在项目区看到有种植黑麦草、苜蓿草发展山羊、肉牛的,这是西南岩溶地区一条兼顾生态效益和经济效益切实可行的道路,要把这个产业链搞好,加快草食畜牧业的发展。三是加强水土保持和基本农田建设。结合水土保持开展基本农田建设,实现人均半亩口粮田,再把基本农田配上灌溉条件,提高亩产水平。这样其他劣等地就可以退耕,开展还林还草,增加植被盖度。四是加强农村能源建设。大力推进沼气、节柴灶、太阳能和小型水电等建设,尽量减少直接燃烧秸秆和薪柴,解决过去的过樵、滥砍、乱伐等现象,保护植被。五是稳步推进易地扶贫搬迁和劳务输出。对于生态区位重要、不适宜人类居住的区域,要适当安排易地扶贫搬迁。同时,大力发展劳务经济,有计划地组织劳务输出。现在贵州省的户籍人口约4000万,但是常住人口不到3800万,有200万左右常年在珠三角地区打工。像贵州省这样的生存空间和自然资源条件,常住人口将来还要减少。要做好计划生育工作,工程区尽管大部分是少数民族地区,计划生育政策方面有些特殊性,但是从长远来看,还是要把人口的规模控制好,多实行计划生育奖励政策。六是发展地方经济。根据各地特点,因地制宜地发展经济,把当地农民以土地为生逐步转到依靠二、三产业为生,加快产业结构调整。

(三) 四大支撑

一是强化组织领导。工程建设必须要有一个强有力的工作班子。责任制的落实和部门之间良好的协调机制是决定工程能否顺利推进的关键性问题。二是逐步加大投入。由于工程区的财政情况相对要困难一些，为此要尽可能地加大中央和省级的投入。三是加强科技支撑。科技人员和工程技术人员要深入到石漠化治理的第一线，摸索总结不同地区的不同治理模式。四是做好监测和评估工作。工程建设的成效要有具体数据的支撑，国家林业局近期将会同有关部门联合印发《岩溶地区石漠化综合治理工程效益评价指标框架》，工程区各省（区、市）要结合本地的实际情况把这个指标体系细化、落实。工程效益监测体系建成后，工程投资安排要与效益监测的数据挂钩。今后，各省（区、市）报告工程进展，既要有定性分析，又要有数据。

(四) 一大抓手

开展试点工作是推进工程建设的基本抓手。有鉴于石漠化治理的复杂性，为此工程建设首先选择了100个县开展试点工作。2008~2010年是石漠化综合治理工程的试点阶段。在试点阶段，一定要把石漠化治理工作的基本思路搞清楚，要注意总结不同地区的治理经验和模式，要按照“以点带面、点面结合、滚动推进”的工作思路去开展工作。

四、下一步的工作重点

近期，要重点做好以下几项工作：

一要进一步加强领导和协调，落实责任制。从各省（区、市）来看，要进一步建立健全组织机构，特别是广西、云南治理任务比较重的省份，要建立领导小组，明确一个省级部门进行综合协调，相关部门参与。试点县也要有领导小组和工作班子，明确各部门的职责分工，落实责任制。同时，国务院各部门之间也要加强协调和配合。按照《规划大纲》的要求，岩溶地区石漠化治理共涉及发展改革、林业等13个部门，要把各部门的责任细化、落实，并加强协调配合。在过去的退耕还林、京津风沙源治理工作中，这些部门已经建立了很好的工作关系，要继续发扬这个传统。发展改革委作为牵头部门要做好服务工作。

二要切实抓好试点工程的组织管理。一是省级规划尚未批复的要抓紧批复，批复后各个试点县都要有实施方案，在实施方案的基础上落实作业设计。工程建设的考核将来要具体到每个试点县、每个工程区的每个作业小区。二是工程区的作业设计要尊重科学，充分发挥工程技术人员的主动性和创造性，充分尊重工程区内老百姓的意见，要让老百姓自觉参与到工程建设中来。三是要制定资金的整合办法和管理办法。在一个工程区或作业小区内，国家和省级各方面的投资，包括国外政府的赠款和贷款都要整合使用。要按照片区进行治理，不要撒“胡椒面”，两到三年内就集中在一个片区，实现治理一片、成功一片、见效一片，这样有利于早见成效，早点让老百姓看到工程建设的效果，有利于调动积极性，凝聚人心，进一步推动工程建设。四是要依法推进工程建设，加强宣传教育。要加强立法，如实行封山育林的地块，就要严格管理，严格禁止非法砍柴或放牧等破坏林草资源的行为。

三要认真总结经验，探索符合各地实际的有效治理模式。《规划大纲》把岩溶地区按地理地貌、自然条件分成了八大区域，即中高山区、断陷盆地区、岩溶高原区、岩溶峡谷区、峰丛洼地区、岩溶槽谷区、峰林平原区和溶丘洼地区。不同岩溶地貌类型的治理模式是不一样的，治理工程的侧重点也不一样，为此，就需要动员一些工程技术人员深入一线去帮助地方总结提炼出各种行之有效的治理模式，然后加以推广。这项工作在开展京津风沙源治理工程的时候就强调过，在西南岩溶地区石漠化治理时也要强调，决不可“眉毛胡子一把抓”。要依托不同的工程区、不同的作业小区，积极探索并积累不同的治理经验和模式，为今后推开工程建设打下基础、创造条件。

四要切实做好监测体系建设。监测体系事关工程建设成效，要凭数据说话。国家安排投资后，工程建设取得的效果要向国务院报告，向全社会公布。为此，一定要做好监测体系建设。要合理设置各项指标，如植被盖度、土壤侵蚀量、水土流失情况等都要进入到监测指标中，要实现能够覆盖工程建

设的三大目标。国家林业局已经制定了一个《岩溶地区石漠化综合治理工程效益评价指标框架》，涵盖了林业、水利、农业、国土等有关方面的指标，今后要根据这些指标来评价工程建设成效。哪个省搞得好不好、哪个县搞得好不好，今后投资怎么安排都要依据监测体系的数据。

五要做好规划、工程之间的衔接。会上大家普遍反映工程建设的专项投资规模小，下一步国家将尽可能地加强专项投资的投入力度。同时，大家也要看到，仅依靠工程建设本身的投资，规模是有限的，但如果把所有涉及工程建设各个渠道的投资整合起来，规模可以达到几百个亿，这是一个很大的量。为此，各省（区、市）以及各试点县要按照“统筹规划、渠道不变、整合使用、各记其功”的原则，做好资金整合工作。各级发展改革部门要在其中发挥重要的协调作用，会同其他专业部门把各规划之间的任务衔接好，把各项资金协调好，统筹使用，不能出现安排任务或投资“东一片、西一片”的现象，否则将影响工程建设的效果。

六要关于扩大试点县范围的问题。各省（区、市）都要求扩大试点县的范围。我们研究后认为，今明两年还是要继续按照原有的工作部署推进 100 个试点县的治理，2010 年以后再向面上逐步推开。理由是，100 个试点县 2008 年的工作到现在刚刚完成一半，效果如何、存在什么问题等看得还不是很清楚。此外，试点县总的投资规模今年虽有增加，但仍然有限。而且，特别重要的是，之所以安排试点，就是鉴于这个工程的复杂性，需要有一个经验的积累，然后再向面上推开。所以，今明两年工作的主要精力还是要抓好 100 个试点县，到明年下半年再着手酝酿扩大试点。初步设想从 2011 年开始扩展，分年扩大，最晚到 2013 年把 451 个县全部覆盖。同时，现阶段还要进一步处理好试点县与非试点县的关系。我们的工作侧重于试点县，但是非试点县不能撒手不管，监测指标体系也不是仅针对 100 个试点县，而是要全部覆盖 451 个县。

现阶段生态建设领域有两大省部联席会议制度，一个是京津风沙源治理省部联席会议，一个是岩溶地区石漠化综合治理省部联席会议。原来考虑每个联席会议都是隔年召开一次，但考虑到岩溶石漠化治理试点阶段的任务比较重，建议在试点阶段每年召开一次会议，明后年建议分别在石漠化治理任务比较重的云南、广西等省（区）召开，试点阶段结束后再改为隔年召开一次会议。希望通过这次会议，有关省（区、市）、有关部门能进一步统一思想认识，明确工作目标，加大工作力度，到明年再开现场会的时候，各省（区、市）的工作一定要有新的进展。会后，大家要继续深入实际、调查研究，找准工作中尚需改进的不足和问题，切实加大工作力度，确保工程建设成效，为岩溶石漠化地区的可持续发展贡献力量。