

# 石漠化治理引领扶贫开发研究

罗 强

十九大报告提出建设生态文明是“中华民族永续发展的千年大计”，要像对待生命一样对待生态环境。欠发达熔岩地区生态压力重、贫困程度深、脱贫难度大。如何有效进行石漠化治理，并带动区域开发是摆在我们面前一项重要而紧迫的工作。石漠化问题既是生态问题，也是发展问题、民生问题。石漠化与水土流失容易造成水枯、山穷、林衰、土瘦、民困，给生活在石漠化地区人们的生存亮起了红灯。若处理不善，极易形成“生态脆弱—贫困—人口增加—掠夺式开发—环境退化—进一步贫困”恶性循环的“贫困陷阱”。安顺市国土总面积 9267 平方公里，其中岩溶露出面积 6627 平方公里，占全市国土面积的 71.52%。安顺岩溶分布广，石漠化面积占比大、类型多、程度深、危害重。遏制石漠化是安顺市生态建设的首要任务。

## 一、安顺石漠化治理的主要措施

从 2008 年起，安顺市就已经启动了石漠化综合治理试点工作。截至 2016 年底，安顺共治理水土流失面积 650 平方公里，综合治理石漠化面积 507 平方公里。由此，安顺农村贫困人口从 74.65 万人下降到 34.42 万人，贫困人口发生率从 30.70% 下降到 13.9%，经济、社会和生态效开始显现。

### （一）建立市县两级联动体系，加强工作统筹

为确保石漠化综合治理工作取得实效，安顺分别成立了市、县两级石漠化综合治理工作领导小组，以加强对石漠化治理工作的统筹、整合和协调。市政府成立了以市长为组长，分管副市长为副组长，市环保、发改、林业、农业、交通、财政、畜牧、科技、建设、水利、国土等部门负责人为成员的石漠化综合防治工作领导小组。石漠化综合防治工作领导小组办公室设在市发改委，全面负责全市石漠化综合防治的日常工作。同时，各县（区）则成立了由县（区）长任组长，分管副县长（区）长任副组长，发改、林业、水利、农业、畜牧等部门负责人为成员的石漠化综合治理试点工程领导小组。领导小组从林业、水利、农业、畜牧等部门抽调人员组成联合工作组对全市石漠化综合治理工作进行指导、检查和督促。

### （二）封山育林，恢复生态

十八大以来，安顺出台了一系列封山育林，恢复石漠化地区植被的措施，提出“大力实施荒山造林、退耕还林，确保到 2020 年森林覆盖率达到并稳定在 60% 以上”的目标。十二五期间，安顺森林覆盖面积达到 630 万亩，覆盖率增加了 9 个百分点。生态的恢复既能有效地遏制了石漠化蔓延势头，恢复和保护了基本农田，又可有效减少土壤有机质和钙、氮、磷、钾等养分流失，保持肥力。

### （三）因地制宜，调整农村产业结构

安顺以国家扶贫开发工作重点县、贫困乡（镇）、贫困村为突破口，结合本地区自然资源、气候因素、产业优势，培育壮大特色优势产业。安顺集中打造的扶贫特色产业主要包括乡村旅游、茶叶、精品水果、中药材、油茶、薯类、核桃、蔬菜、草地生态畜牧、农产品加工等十项。据安顺市政协调查，石漠化试点项目区每年提供近 1500 个就业岗位，创造近 3000 万元劳务收入，每个农民年收入平均增长 500-1000 元。通过调整农村产业结构，拓宽了农民的增收渠道，增加了农民收入，逐步改变了集中连片特殊困难地区乡村的落后面貌，降低了环境压力。

#### （四）加快水利水电建设，解决水问题

水利水电建设是安顺石漠化治理的重要突破口。“十二五”时期，安顺共投入 78 亿元，共建成 20476 座水利水电工程，达到每县都有中型水库的目标。截至 2015 年，安顺水利水电工程供水能力达到 7.5 亿立方米，水资源开发利用率为 12%，使耕地有效灌溉面积提高到 129 万亩，耕地灌溉率达 29%，治理水土流失面积 1989 平方公里。这一方面对于解决安顺季节性缺水、缓解了农村水资源短缺问题有着不可或缺的作用，有利于提高农业生产；另一方面在一定程度上改变了农村以柴薪为主的能源结构，有助于妥善解决好农村能源问题，保护现有林草植被免遭破坏，确保生态建设和生态自我修复的治理成果。

#### （五）实行易地生态移民，摆脱石漠化地区发展困境

安顺市的易地扶贫生态移民工程是从 2012 年起实施的，对居住在深山区、石山区、石漠化区等“一方水土养不起一方人”地方的贫困人口实行搬迁，就近就业创业。“十二五”期间，安顺建设异地搬迁安置点 42 个，搬迁 10361 户，4.6111 万人。这对解决石漠化地区的发展瓶颈问题，缓解生态压力起了重要作用。

## 二、安顺扶贫开发中石漠化治理的难点

#### （一）“水问题”严重

水资源短缺是安顺致贫的主要因素之一。截至 2017 年底，全市 53 个贫困乡镇中有 26 个无稳定水源，28 万人口存在饮水困难和饮水不安全问题，贫困地区还有 35 万亩耕地继续解决灌溉问题。这很大程度上根源于石漠化造成的严重的水资源流失。

#### （二）资金投入严重不足

资金投入不足很大程度上制约了安顺石漠化的治理进程。目前，除了国家投入外，没有其他渠道的资金投入到石漠化治理中。国家投资标准是 2008 年出台的 50 万元/平方公里的标准，近十年来没有增加，扣除物价上涨因素，实际每年的投资都在缩水。受经费短缺限制，安顺石漠化治理主要限于轻度石漠化地区，中度和重度石漠化地区几乎没有得到治理。目前，仅轻度石漠化，安顺还有 757.33 平方公里需要治理，以现投资力度每年治理 90 平方公里计算，至少还需要 8.5 年，要完成中度和重度石漠化的治理任务困难将更大。

#### （三）石漠化扩展的“人为”驱动因素依然存在

改革开放三十多年来，安顺 8 县（区、管委会）石漠化土地面积每年以 0.8%~1.5% 的速度扩展。究其原因，一是因为经济开发和项目建设往往只从部门、地方的短期行为和经济利益出发，对区域植被的恢复和生态建设认识不够，毁林开垦、陡坡耕种、过度放牧等对土地进行掠夺性开发、索取的现象还大量存在。二是由于石漠化地区农民文化素质不高，加上石漠化治理的宣传工作还不到位，群众对治理石漠化的积极性还不高，植树造林、绿化石山的意识不强，石漠化治理远未形成全社会共同参与的格局。三是石漠化治理的后续管理跟不上，个别地方“重建设、轻管护、边治理、边破坏”的现象十分突出，给建设成果的巩固带来沉重的压力。

#### （四）生态系统脆弱，治理难度大

贵州省监测数据表明，全省各市、州石漠化面积与 2005 年相比均有不同程度减少。从减少的绝对量看，安顺减少量为 156 平方公里，反映了安顺在石漠化治理中取得的成效。但从减少的相对量看，安顺年均仅缩减 0.75%，治理的难度远大于其他市（州）。究其原因，一是地形地貌复杂，安顺最高海拔 1856 米，最低海拔 356 米，起伏非常大。二是由于石灰岩的特性，石漠化地区植

被以灌木居多，大部分植被在初造阶段成活率较低，稳定性差，稍有外来破坏因素就极有可能再石漠化。三是由于熔岩地区土壤流失严重，明显呈碱性，治理难度大，成土速度十分缓慢，往往需要石漠化治理与盐碱化治理同步进行。

### 三、对欠发达地区石漠化治理引领扶贫开发的建议

#### （一）全面贯彻十九大精神，加强认识

十九大报告中提出“加快生态文明体制改革，建设美丽中国”，篇幅达 1200 字，从推动绿色发展、着力解决突出环境问题、加大生态系统保护力度、改革生态环境监管体制等方面作了大篇幅的介绍，是党中央对新时代生态环境建设的最新部署。对此，一方面，要充分认识到熔岩地区生态环境极为脆弱，破坏后极难恢复，石漠化综合治理关乎子孙幸福的千秋功业，是维系生态安全、改善人居环境的必要途径，是促进熔岩地区经济社会发展、农民脱贫致富的必由之路。必须“守住发展和生态两条底线”，决不能以牺牲环境为代价来换取短期的发展。另一方面，要充分认识到当前“推进扶贫开发是第一民生工程”，欠发达地区必须转变发展方式，推动扶贫开发由“分散式”向“整体式”转变，由“输血式”向“造血式”转变，由“被动式”向“参与式”转变，由“粗放式”向“精准式”转变，为与全国全省同步小康奠定坚实基础。

#### （二）落实政策，强化石漠化治理责任制

科学完善的体制机制是工作取得成效的重要基础。建议：一要落实石漠化治理责任制。按照“既要金山银山，又要绿水青山”的思路，把石漠化治理工作纳入各级政府经济社会发展规划，建立健全各级党委行政领导任期目标责任制。实行各级政府负总责，签订责任状，将石漠化治理效果作为安顺农村工作任务并进行考核，作为领导干部评先选优的硬性指标之一。二要坚持法治导向。坚持以《森林法》《水土保持法》《环境保护法》《防沙治沙法》等法律为导向，加大执法力度，做到一手抓治理，扩大林草植被；一手抓保护，严格监管，严厉打击和查处乱砍滥伐、毁林毁草开荒、毁坏水利设施和基本农田、非法征占农用地等破坏生态的违法行为。三要完善工程绩效评价体系。建立国家、省级、市级三级石漠化治理年度绩效评估机制，对工程建设的进度、质量和资金使用等进行监督检查与定期评估，改变“参不参与不影响、干好干坏一个样”的错误认识。同时，做分析总结，为国家石漠化防治政策与科学规划提供数据支撑，实现“社会得绿、政府得绩、农民得利”。

#### （三）构建灵活的投融资机制，保障资金投入

石漠化治理必须要有充足的资金作为保障。在未来的治理过程中，应该要通过拓展融资渠道，完善资金投入机制等方式，以满足石漠化治理过程中的资金需求。建议：一是将石漠化综合防治费用纳入各级地方政府年度财政预算，建立石漠化治理专项基金，保障治理经费的稳定投入，在项目规划上要向退耕还林还草等重点生态工程倾斜。二是进一步加强与中央、省级财政、扶贫、农业、环保、林业、金融等相关部门的沟通协调，积极争取上级经费支持和技术指导。三是借助 PPP 模式，积极拓展社会化投融资渠道，吸引社会资本在不破坏石漠化地区生态的情况下发展山地现代高效农业、观光休闲农业和农产品加工业。

#### （四）加快产业转型，振兴熔岩地区乡村

石漠化治理与转变农村经济发展方式、增加农民收入有机结合才是确保石漠化治理、贫困人口脱贫取得成效的根本出路。因此，要坚持“治理—利用—开发—保护”的良性互动，因地制宜积极发展具有市场优势和生产潜力的特色产业，不断培育和形成生态产业链，提高当地农民收入，振兴熔岩地区乡村。建议：一是走“旅游带动扶贫”的路子。充分利用喀斯特地貌景观作为特色旅游资源，将奇异山水、绿色森林、农家庭院、田园风光和民族文化等因子与生态旅游充分融合，培育壮大农村经济的新产业、新业态，打造农耕体验、生态观光、运动养生、避暑度假、文化风情和大健康产业融合体。二是加快农业供给侧结构性改革。一方面要培育特色农产品品牌。以村为单位，摸清区域资源禀赋，打造“数量充足、质量优良、具有竞争力”的特色优质农产品供给体系，力争做到“一村一品”“一村一业”“一村一生活”“一村一境界”。另一方面要实施农产品“提质增

---

效行动计划”。以提高农业综合效益、提高农民收入为导向，促进农产品由依赖资金资源消耗、仅要满足“量”的提升，向追求绿色健康、协调“质”与“量”且更加重视满足“质”的方向转变。

#### （五）强化科技支撑，加强科技转换力度

一是要加强生态科技的研发、推广和运用，整合政府、高校、企业和相关科研院所的力量，组织科技人员对石漠化治理中的关键性技术问题重点攻关，为全面开展石漠化综合治理提供技术支撑和服务，提高科技防治水平。二是学习国内外先进技术和管理经验，如加拿大布鲁斯（Bruce）半岛退耕还林制度、法国岩溶区畜牧业基地模式、澳大利亚桉树治理盐碱化模式、云南文山州“六子登科”模式、贵州顶坛“猪一沼一椒（经果）一粮”生产模式、草食畜牧业发展模式、生态移民模式，并积极开展多层次、多渠道、多形式的技能培训，特别是加强对熔岩地区一线科技人员及农民的培训，提高基层治理者的整体科技素质。三是加强石漠化治理研究，定期举行“石漠化治理与脱贫攻坚”的研讨会，并将各地形成的经验、存在的问题及解决问题的技术指标等整理成册，为后续的推广普及提供可咨的借鉴。