

# 锡林郭勒盟的沙地治理经验、存在问题及对策建议

## ——基于浑善达克沙地和乌珠穆沁沙地的实地调查

■ 永海<sup>1</sup> 文明<sup>1</sup> 其其格<sup>1</sup> 咏梅<sup>2</sup>

**摘要：**近年来，锡林郭勒盟在浑善达克和乌珠穆沁两大沙地治理方面积累了丰富的经验，在当地农牧民增收、畜牧业结构调整等方面取得了显著成效。但是仍然存在沙地治理成果巩固难、后续治理成本高、农牧民的治理积极性不高、生态产业发展滞后等问题，建议通过加快畜牧业转型、促进特色产业发展、治理主体多元化等方式全力推进沙地治理。

**关键词：**锡林郭勒盟 沙地治理 浑善达克沙地 乌珠穆沁沙地

我国四大沙地之一的浑善达克沙地位于锡林郭勒盟南端，总面积为5,766万亩，其中4,809万亩分布于锡林郭勒盟境内，占浑善达克沙地总面积的83.4%。乌珠穆沁沙地位于锡林郭勒盟东北部，总面积为485万亩。近年来，关于锡林郭勒盟沙地治理的科研成果中，主要是浑善达克沙地的植被、土壤、水文、气候等指数变化，或采取造林、封育、种草等治理措施相关研究。以锡林郭勒盟的治理经验为内容的系统分析较少。因此，锡林郭勒盟的沙地生态治理经验与成效对整个内蒙古的沙地治理，乃至筑牢祖国北疆生态安全屏障建设意义深远。

### 一、浑善达克沙地治理经验与成效

#### (一) 沙地治理经验

近年来，锡林郭勒盟以高

度重视沙地治理、实施多样的治沙工程、积极落实草原生态奖补政策、及时调整畜牧业产业结构等方式治理沙地，取得了丰富的实践经验。

1. 高度重视，全面推进了防沙治沙工作。2000年5月12日，时任国务院总理朱镕基同志到锡林郭勒盟视察，做出“治沙止漠刻不容缓，绿色屏障势在必建”的重要指示后立即启动了京津风沙源治理工程。此后，国家实施一系列项目工程及政策措施，为锡林郭勒盟以浑善达克为主的大规模防沙治沙工作提供了难得历史机遇。此后，锡林郭勒盟始终高度重视草原生态保护及防沙治沙工作，常态化研究部署，层层压实责任，落实防沙治沙目标责任制，保证了防沙治沙各项措施的顺利实施。依托国家、内蒙古自治区项目和政策支持，锡林郭勒盟先后实施了“围封转移”“一

转双赢”“两转双赢”战略，大力推行禁牧、休牧和草畜平衡制度，加快调整产业结构，积极转变经营方式，坚持不懈推进防沙治沙，取得显著成效。

2. 实施多样的防沙治沙工程。锡林郭勒盟依托国家、自治区项目和政策支持，坚持自然修复和工程治理相结合，先后实施京津风沙源治理（2000-2020年）、内蒙古高原生态保护和修复（2021年）、内蒙古东部草原沙地综合治理（2022年）、退耕还林还草（第一轮为2000-2006年，第二轮为2014年）等重大工程，坚持不懈推进防沙治沙工作，因地制宜、分类施策，累计投资97.84亿元，治理浑善达克沙地总面积达到2,330万亩。防沙治沙工程的主要措施有人工造林291万亩、飞播造林562万亩、封山育林937万亩、人工种草97.4万亩、飞播牧草51万亩、围栏封育2,568万亩、暖棚

**基金项目：**本文系内蒙古自治区哲学社会科学规划项目“内蒙古持续推进荒漠化防治研究——基于牧区草原侵蚀沟的调查”阶段性成果，编号：2022ZZA008。

435 万平方米、青贮窖 425 万立方米、贮草棚 70 万立方米、饲料机械 30,752 台、水源工程 18,233 处、节水灌溉 9,793 处、谷坊 578 处、生态移民 51,171 人等工程。

3. 积极落实草原生态奖补政策和调整畜牧业产业结构。国家从 2011 年全盟范围内启动实施了草原生态奖补政策。其中，第一轮（2011-2015 年）总投资 42.85 亿元，实施总规模为 2.71 亿亩；第二轮（2016-2020 年）总投资曾加到 57.08 亿元；第三轮（2021-2025 年）计划总投资 24.6 亿元，实施总规模扩大至 2.72 亿亩。实施禁牧、休牧和草畜平衡制度，增强广大农牧民爱护草原、保护生态意识，逐步实现草原生态退化转为整体恢复，推动草原增绿、牧民增收“双赢”目标。

同时，以国家农畜产品生产基地建设为主攻方向，坚持农业农村优先发展，深化畜牧业供给侧结构性改革，实施“减羊增牛”战略，保护乌珠穆沁羊、苏尼特羊种质资源，培育“华西牛”品种，优化肉羊、肉牛产业布局，在转方式、调结构、促创新、补短板上求突破，提升动物防疫体系，探索以生态优先、绿色发展为导向的畜牧业高质量发展新路子，努力实现生态保护和农牧民增收。

#### （二）沙地治理主要成效

近年来，按照习近平总书记“保持加强生态文明建设的战

略定力，探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，加大生态系统保护力度，打好污染防治攻坚战”的要求，积极探索生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，以筑牢祖国北疆生态安全屏障为目标，加强生态保护与修复，实现草原生态明显好转、生态质量逐年提升的良好态势。

1. 生态环境明显好转。坚持绿水青山就是金山银山的发展理念，实施依托京津风沙源治理、退耕还林还草等国家生态重点工程，采取人工造林种草、封沙育林、飞播治沙、围封禁牧等方式，有效防止土地沙化，实现沙地局部地段植被开始恢复，生态系统活力明显增加。截至目前，锡林郭勒盟森林面积约 1,059 万亩，森林覆盖率为 3.53%。草原面积约 26,190 万亩，草原平均植被覆盖度为 46.39%。与 2000 年相比，森林覆盖率提高 2.29 个百分点，草原平均植被盖度提高了 23 个百分点，草原生态退化趋势得到遏制，草原生态持续向好。尤其是浑善达克沙地南缘形成了长 420 千米、宽 1-10 千米的生态防护体系，横跨 5 个旗县的生态防护体系初步形成，有效遏制了沙地的扩展蔓延。

2. 经济效益明显提高。锡林郭勒盟深入推进畜牧业高质量发展，实施“减羊增牛”战略，坚持政府主导、社会参与、市场化运作，建立龙头企业、合作社、

家庭牧场、农牧民的利益联结机制，将农牧业现代化发展推上新的台阶，实现农牧民收入逐年提高，到 2022 年底全盟农村牧区居民人均可支配收入达到 22,326 元。

3. 畜牧业结构和生产经营方式更趋科学化。通过核定载畜量，严格执行禁休牧、草畜平衡和草原生态奖补制度，深入实施“减羊增牛”战略，推动畜牧业由数量增长向质量效益转变，到 2022 年牧业年度（6 月末）牛存栏约 212 万头，比 2000 年度增长 95%；羊存栏约 1,063 万只，比 2000 年度下降 35%。总体上看，畜牧业生产方式由过去靠天养畜的粗放生产经营模式逐步向集约化养殖转变，农牧民综合生产能力不断增强，呈现出质量稳步提高、效益逐年提升的良好现象。

## 二、沙地治理中存在问题

（一）沙地治理成果巩固难，后续治理难度加大、成本高。随着沙地生态建设的稳步推进，林草植被逐步恢复，但经过治理形成的林草植被处于生长和恢复阶段，稳定性较差，近年来遇到的干旱少雨、自然灾害给沙地治理带来不少困难，需要加强补植补造和后期管护工作。

锡林郭勒盟的沙地治理基本上按照“由近及远、先易后难、先急后缓”的原则逐步推

进，容易治理的沙化土地已基本得到有效治理。目前，尚有 597 余万亩流动、半固定沙地以及大量退化沙化草原亟需治理。已经治理区域的乔木林退化需要修复，灌木林需要平茬，一些天然榆树难以更新，树木老化、结构不合理等问题依然存在。受自然条件、劳动力等主要因素的制约，今后的恢复治理难度大、成本高。

（二）农牧民对防沙治沙工程的积极性不高

畜牧业是沙地农牧民的主要收入来源。由于部分地区农牧民的承包地面积小、生态补偿金少，导致现行国家草原生态补奖标准无法从根本上弥补禁牧、休牧、减畜后的收入及生活保障问题。另外，目前的沙源治理工程建设实行招标投标制，由造林绿化公司承建，农牧民无法直接参与工程建设，难以形成利益联结机制，导致农牧民参与沙地生态保护与治理意愿不强，落实管护责任不到位，内生动力不足。

（三）生态产业发展滞后

近年来，在国家支持、政府引导和市场需求下，锡林郭勒盟各地积极谋划了林、沙、草、旅游等多个产业发展项目。但是发展进度缓慢、方式粗放、产业化水平不高、龙头企业少、尚未形成规模化、带动力较弱。多个领域仍处于探索和培育阶段，效益不明显。

### 三、持续推进沙地治理的对策建议

（一）以全社会力量加快推进沙地治理

以扎实推进治沙战略和“三北”工程建设攻坚战、完善草原生态补偿机制、落实河湖长管理制度等全社会力量加快推进沙地治理。

1. 树立绿水青山就是金山银山的理念，坚持工程建设和自然恢复为主。扎实推进治沙战略和“三北”工程建设攻坚战，争取将浑善达克沙地、乌珠穆沁沙地治理纳入国家“三北”生态工程总体规划，做好“三北”六期工程（2021-2030年）需求规划。拓宽项目支撑渠道，优化总体布局 and 系统治理模式，高质高效治理沙地。

2. 进一步完善草原生态补偿机制。使生态系统步入良性循环，稳步提高农牧民生产生活水平，逐步建成人与自然和谐共生的美丽草原。

3. 严格落实河湖长管理制度。重点保护滦河、乌拉盖、锡林河、查干淖尔四大水系湿地和生态环境治理，制定最严格的水资源管理制度，严管水资源开发，提高用水效率，加强水功能区的监督管理机制，推进河道、小流域治理和湿地资源保护，完善农村牧区水资源保护支撑体系，增强水源涵养功能。

（二）以加快推进畜牧业转

型发展持续沙地生态保护

坚持生态优先、绿色发展，持续调整优化沙地产业结构，大力发展现代肉牛肉羊产业、林沙草产业和休闲畜牧业，推进畜牧业转型发展。巩固“减羊增牛”成果，以市场化经营为导向，严格实施以草定畜、草畜平衡、农区禁牧、沙地禁羊等制度，加快调整结构、优化品种、科学养殖，谋划“少养、精养”发展思路，推进畜牧业转型升级，采取规模化养殖、产业化经营、品牌建设等新型经营模式，转变畜牧业经营方式，使畜牧业结构布局更加优化，质量效益明显提升，实现畜牧业现代化。

（三）以促进特色产业发展推进沙地治理

以促进生态产业化、立足沙地特色产业、饲草产业、农畜产品生产基地建设等特色产业发展推进沙地治理。

1. 坚持生态建设产业化、产业发展生态化原则。以因地制宜，推进生态与产业深度融合，鼓励沙地草产业、林下经济、“光伏治沙”模式等沙产业发展，实现生态改善与产业发展良性互动，与乡村振兴有效衔接，把产业发展落到实处。

2. 立足沙地特色。立足沙地的独特景观和草原文化、民族风情，打造精品旅游线路及示范景点，促进地区乡村旅游发展，带动当地农牧民稳定增收。

3. 引导支持饲草生产企业，





支持草产品深度开发干草、青贮、秸秆、灌木等饲草产品，建立现代饲草饲料加工体系。

4. 以建设国家农畜产品生产基地为重点，通过政府主导、社会参与、市场化运作，加大农畜产品加工龙头企业的引进和培育力度，支持建设一批精深加工企业，促进农畜产品深度开发。重点支持牛羊骨血、脏器、胎盘、皮张等副产品综合利用，延长养殖、加工、营销、配送、消费一体化产业链，提升价值链，促进农村牧区一二三产业融合发展。

（四）以治理主体的多元化推进沙地治理

以坚持工程治理和自然恢复相结合为基础，探索沙地治理主体的多元化发展。

1. 坚持工程治理和自然恢复相结合。以坚持工程治理和自然恢复相结合，建立完善“政府统一组织、部门协同实施、社会

积极参与”的多元化生态保护建设机制，大力推广生态治理社会化模式，提高防沙治沙生态建设的质量和成效。

2. 探索治理主体的多元化。探索先建后补、以奖代补、以工代赈等政策措施，发挥农牧民的主体作用，调动其参与沙地治理积极性，鼓励以自建、承包、投工投劳、联户合作等形式参与草原生态修复和沙地治理，达到生态修复和增加收入双赢目标，提升农牧民参与沙地保护与治理的积极性。■

#### 参考文献：

- [1] 张慧玲, 孟和朝鲁, 李超然. 浑善达克沙地的中国信念 [N]. 内蒙古日报 (汉), 2023-07-26.
- [2] 元志辉, 萨楚拉, 银山. 基于MODIS 植被指数的浑善达克沙地植被物候变化 [J]. 中国环境科学, 2021, 41(11).
- [3] 包雪源. 浑善达克沙地 2000—2018 年 NDVI 时空变化及其驱动因素分

析 [J]. 内蒙古林业调查设计, 2022, 45(04).

[4] 马超, 李晓婷, 项晓铭等. 浑善达克沙地腹地和边缘交错区 NDVI 演变对气候变化和人类活动的响应 [J]. 资源科学, 2023, 45(01).

[5] 张高强, 聂洪峰, 肖春蕾等. 浑善达克沙地东南缘地下水埋深对植被盖度的影响 [J]. 干旱区资源与环境, 2022, 36(07).

[6] 闫德仁, 黄海广, 闫婷等. 浑善达克沙地多伦县流动沙地飞播成效调查 [J]. 安徽农业科学, 2023, 51(09).

[7] 史小栋, 尹媛, 鲍文东等. 浑善达克沙地防风固沙林及围栏封育效益分析——以正蓝旗项目区为例 [J]. 内蒙古农业大学学报 (自然科学版), 2008, (02).

[8] 郭元朝, 郭尧. 全面实施治沙造林种草工程 加快浑善达克沙地植被恢复进程 [J]. 内蒙古草业, 2010, 22(03).

作者单位：(1. 内蒙古自治区社会科学院牧区发展研究所; 2. 内蒙古师范大学地理科学学院)

责任编辑：张莉莉