

美丽鄂尔多斯建设的生动实践

刘建禄

摘要：改革开放以来，鄂尔多斯在坚持以经济建设为中心的同时以前所未有的力度和广度加快生态文明体制改革和生态文明建设，全市生态环境实现了从整体恶化到全面逆转的历史性转变，荒漠化治理创造了从“沙进人退”到“绿进沙退”的人间奇迹，初步探索出一条我国西部干旱半干旱地区生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

关键词：鄂尔多斯 生态文明 生态建设 荒漠化治理 绿色发展

改革开放以来，鄂尔多斯在坚持以经济建设为中心的同时，创造性地贯彻落实党中央和自治区党委关于生态环境建设保护的一系列方针政策和决策部署。特别是党的十八大之后，深入践行习近平生态文明思想，围绕建设美丽鄂尔多斯目标，以前所未有的力度和广度加快生态文明体制改革和生态文明建设。全市生态环境实现了从整体恶化到全面逆转的历史性转变，特别是荒漠化治理创造了从“沙进人退”到“绿进沙退”的人间奇迹，初步探索出一条我国西部干旱半干旱地区生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。近些年来，鄂尔多斯先后荣获“全国文明城市”“全国卫生城市”“全国绿化模范城市”“国家园林城市”“国家森林城市”等殊荣，被确定为“国家可持续发展实验区”“国家生态文明先行示范区”“国家资源型城市产业转型升级示范区”等。习近平总书记多次称赞库布其沙漠治理的成功实践，联合国环境规划署2014年将库布其沙漠生态治理

区确定为“全球沙漠生态经济示范区”，联合国防治荒漠化公约2017年《鄂尔多斯宣言》肯定了库布其沙漠治理的绿色经济模式。

一、久久为功——改革开放以来鄂尔多斯生态文明建设历程

鄂尔多斯历史上曾是林木繁茂、水草丰美的草原。但由于近代以来封建统治者大肆放垦草原、滥砍滥伐和战争破坏、气候干旱等原因，生态环境日益脆弱和恶化。据解放初期统计，全境仅存天然林243万亩，累计垦殖不适宜耕种的草原近1000万亩，分别占国土总面积（86752平方公里，约合1.3亿亩）的1.7%和7.7%。干旱硬梁丘陵沟壑区和沙漠沙地各占土地总面积的48%。

新中国成立后，鄂尔多斯开始了种树种草、防沙治沙的艰苦奋斗和艰辛探索，涌现出享誉全国的先进典型乌审召，乌兰夫同志1965年11月题词：“学习乌审召人愚公移山、改造沙漠、建设草原、改天换地的革命精神”。

但由于“左”的错误思想影响，特别是十年动乱，严重挫伤了各族干部群众的积极性，各种绿化治沙规划难以落实或被迫中断。另一方面，全市总人口从1949年的41.2万猛增到1978年的101.4万；从50年代末到70年代中期，伊克昭盟（鄂尔多斯市的旧称）进行了三次大开荒，导致1800多万亩草原沙化。因而，总体上生态治理的速度赶不上破坏的速度，出现“治理—恶化—再治理—再恶化”的怪圈。生态恶化状况到上世纪70年代中期达到顶点，全盟植被覆盖度下降到25%，沙化面积由解放初期的1763万亩扩展到5250万亩，占土地总面积的40%，水土流失面积占54%，导致了库布齐沙漠和毛乌素沙地“握手”。

改革开放40年来，鄂尔多斯对生态环境保护建设的认识逐步深化，力度不断加大，成效显著。可大致分为四个阶段。

（一）从整体恶化到初步遏制——改革开放初期的生态建设（1978—1992年）

党的十一届三中全会召开

后,当时的伊克昭盟盟委通过发动广大干部群众深刻总结过去“三滥”(滥垦、滥伐、滥牧)导致“三化”(退化、沙化、盐碱化)的惨痛教训,深刻认识保护建设好草场、农田、林地对保持生态平衡、促进全盟经济社会发展的重要战略意义。1979年4月,盟委确定“以牧为主,农林牧结合,因地制宜,发展多种经济”的经济建设方针,后简化为“林牧为主,多种经营”。1980年6月,盟委首次明确提出“生态立盟”“植被建设是伊盟最大的基本建设”。

鄂尔多斯是内蒙古率先实行农村牧区改革的地区。在农村“包产到户”生产责任制推行过程中,盟委要求切实加强农田水利基本建设,同时放宽了农村种树种草政策,规定凡是宜林荒山、荒滩、荒沙、荒沟以及“四旁”空地,根据群众意愿和经营能力,优先划给社员家庭种树种草,允许继承,可以转让,同时积极发展林业专业户、重点户。在牧区“草畜双承包责任制”推行过程中,盟委要求把草场建设摆在首位,走建设养畜道路,积极推广乌审旗牧民建设水、草、林、料、机五配套家庭草库伦的经验。同时积极探索林业改革,不断完善林业政策。植树造林贯彻个体、集体、国家一起上,以个人为主和乔灌草结合、以灌木为主的方针;国有林场推行以家庭承包为主的责任制,建立家庭

小林场,并允许企事业单位和个人投资、跨地域、跨行业、跨部门绿化荒山、荒沙、荒地、荒沟。

国家1979年开始实施为期70年的“三北”(西北、华北、东北)防护林工程后,全盟采取防护林、用材林、薪炭林结合,乔灌草和网片带结合的办法,持之以恒地种树种草,在毛乌素沙地大面积飞播造林。从1982年起,全盟持续开展“三种五小”(种树、种草、种柠条,小流域、小水利、小草库伦、小经济林、小农机具)工程。全盟每年以500多万亩的种草速度、近200万亩的种树速度推进,被覆盖度从1978年的25%增加到1992年的40%,其中森林覆盖率从4.9%增加到10%,初步遏制了近百年来生态持续恶化的势头。

(二)从初步遏制到总体遏制——改革开放新阶段的生态建设(1992—2002年)

1992年初邓小平同志南方谈话发表和10月党的十四大召开后,伊盟盟委组织全盟广泛开展社会主义市场经济大学习大讨论,以“三个有利于”为标准,进一步解放思想,确定了“瞄准市场,调整结构,改善生态,增效增收”的发展思路。1997年8月,江泽民总书记发出“再造一个山川秀美的西北地区”的号召后,伊盟盟委提出“再造美丽富饶的鄂尔多斯”和建设“绿色大盟”的目标。

在广大牧区,以进一步转变

畜牧业生产方式为突破口,把草畜平衡、建设养畜、科技养畜、增草增畜作为中心任务。按照因地制宜、分类指导的原则,率先推行禁牧休牧、划区轮牧,从2001年开始,城郊经济区、水保经济区和高效农牧业经济区全面禁牧。按照生态环境保护和污染防治并重原则,切实加强“一控双达标”(控制污染排放总量、区域环境质量和企业污染排放达标),环境监测和环境信息网络建设进一步完善。加大执法检查力度,严肃查处环境违法行为。

在巩固毛乌素沙地治理成果的同时,开始了向治理库布其沙漠的进军。杭锦旗从1997年6月至1999年10月,修通了纵穿库布齐沙漠腹地、全长115公里的首条穿沙公路,昔日的“死亡之海”开始成为“希望之海”,并孕育出“不屈不挠、敢为人先、解放思想、艰苦奋斗”的“穿沙精神”。1999年6月,伊盟被命名为“全国水土保持生态建设综合示范区”。2000年,全盟植被覆盖率接近40%,其中森林面积增加到1588.5万亩,森林覆盖率达到13.6%,生态恶化势头总体得到遏制。

(三)从总体遏制到局部好转——新世纪新阶段的生态建设(2002—2012年)

跨入新世纪,国家实施西部大开发战略,并将内蒙古列为实施范围。2002年11月党的十二大制定了全面建设小康社会的宏

伟纲领。2001年2月,国务院批准撤销伊克昭盟设立地级鄂尔多斯市。鄂尔多斯抢抓多重历史机遇,按照科学发展观要求,摆脱“短期效益的诱惑”,树立可持续发展理念,开始了由粗放型经济向集约型经济的转变。把生态建设当作生命工程,统筹经济和生态建设,制定“收缩转移、集中发展”战略,农牧业发展重心向沿河、城郊转移,农牧业人口向城镇和二产业转移,工业向基地集中,企业向园区集中,土地和草场向规模经营集中,率先制定实施优化开发区、限制开发区、禁止开发区“三区”规划。

新世纪以来,鄂尔多斯把生态工程建设作为重要抓手,精心实施“三北”防护林、京津风沙源治理、天然林保护、退耕还林、退牧还草等一批国家生态重点工程。同时启动“六区”(城区、园区、景区、通道区、生态移民区、新农村新牧区)绿化、“四个百万亩”(油松、樟子松、沙棘、山杏)、“四带”(沿黄河绿化风光带、环城区城镇绿化带、沿路沿线绿化带以及毛乌素沙地和库布其沙漠绿化带)等地方林业重点工程,形成了国家重点工程和地方林业生态工程双轮驱动的新局面。2009年4月鄂尔多斯被确定为“国家可持续发展实验区”后,全市建立经济社会协调运行新机制,重点探索科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少的新型经济发展

模式。

鄂尔多斯是内蒙古最早践行钱学森沙草产业理论的地区。在库布其沙漠治理中,遵从自然规律,既加强人工治理,又注重发挥大自然强大的自我修复能力,并辩证地看待沙漠,既看到沙害也看到沙利,把沙漠当朋友,与沙漠共舞,采取“多采光、少用水、新技术、高效益”的产业技术路线,逐步使沙害变成沙利、风沙变成风景、黄沙变成黄金,有效解决沙漠治理的可持续性问题。胡锦涛总书记2007年11月考察鄂尔多斯时,对沙草产业的发展给予高度评价。

2011年,全市植被覆盖率超过70%,其中森林总面积达3012万亩,森林覆盖率达23%。2006年5月,鄂尔多斯荣获全国防沙治沙先进单位。2008年,被党中央确定为全国改革开放30年十八个典型地区之一、全国“学习实践科学发展观七个典型城市(单位)”之一。

(四)从局部好转到稳中向好——党的十八大以来的生态建设(2012—2018年)

2012年11月党的十八大召开以来,鄂尔多斯市委以习近平生态文明思想作为新时代生态文明建设的根本遵循,牢记习近平总书记关于“把内蒙古这道祖国北部边疆风景线打造得更加亮丽”“把内蒙古建成我国北方重要的生态安全屏障”等要求,进一步明确鄂尔多斯在内蒙古和全

国发展大局中的战略定位,更加深刻认识到绿色是鄂尔多斯的底色和价值,绿色发展是永续发展的必要条件,是最大公共产品和最普惠的民生,提出“美丽与发展双赢”的目标。牢固树立和践行“人与自然和谐共生”绿水青山就是金山银山“山水田林湖草是一个生命共同体”等绿色发展理念,统筹推进经济社会发展和生态文明建设。在贯彻党的十九大和习近平总书记在参加十三届全国人大一次会议内蒙古代表团审议时重要讲话精神过程中,鄂尔多斯提出建设“大美鄂尔多斯”的目标,实现山河秀美、城乡和美、人文秀美,构筑北疆西部千里绿色长城。

鄂尔多斯在继续精心组织实施生态工程建设的同时,加强生态文明制度建设。确定科学合理的生态文明建设考核指标体系,生态文明考核权重到2017年已占到各级党政绩效考核比重的12%以上。探索编制自然资源资产负债表,建立自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、资源有偿使用和生态补偿制度,实行领导干部自然资源资产离任审计制度和建立生态环境损害责任终身追究制。2014年鄂尔多斯成为首批国家生态文明先行示范区后,全市符合主体功能定位的开发格局更加优化,产业结构更趋合理,资源利用效率大幅提升,生态系统稳定性增强。

2017年7月,以“绿色一带

一路·共享沙漠经济”为主题的第六届库布其国际沙漠论坛举行，国家主席习近平发来贺信，强调中国历来高度重视荒漠化防治工作，鄂尔多斯取得了显著成就，为推进美丽中国建设作出了积极贡献，为国际社会治理生态环境提供了中国经验，库布其治沙就是其中的成功实践。2017年9月，以“携手防治荒漠·共谋人类福祉”为主题的《联合国防治荒漠化公约》第十三次缔约方大会在鄂尔多斯开幕，国家主席习近平发来贺信，指出要弘扬尊重自然、保护自然的理念，坚持生态优先、预防为主，坚定信心，面向未来，共同推进全球荒漠生态系统治理，让荒漠造福人类。

中央宣传部将库布其沙漠治理作为全国生态文明建设重大典型进行了广泛宣传。在2018年8月至10月集中宣传期间，各级各类媒体总计发稿量1.61万多篇（条），其中中央主要媒体370多篇，向全国乃至世界全景呈现了库布其大漠变绿洲的绿色奇迹。人民日报评论指出：“库布其书写的绿色传奇，为中国生态文明建设树起一面旗，也为世界荒漠化治理趟出一条路。”新华社评论将库布其精神概括为“守望相助、百折不挠、科学创新、绿富同兴”。

二、绿色答卷——改革开放以来生态建设主要成就

改革开放40年来，特别是党的十八大以来，鄂尔多斯生态环境保护建设取得巨大成就，一个山清水秀、鸟语花香、蓝天白云、田园风光的鄂尔多斯，开始呈现在世人面前。

（一）植被覆盖度显著提高

2017年，全市植被覆盖度稳定在75%，其中森林总面积达3481万亩，森林覆盖率达26.7%，超出全国和全区平均水平，而且绝大部分是人工林地。可利用草原面积恢复到8739万亩，占草原总面积的89%，牧草平均高度由过去的15厘米左右提高到35厘米左右。人均公园绿地面积35.5平方米。建成自然保护区10个，总面积1346.8万亩，占全市总面积的10.4%。

（二）荒漠化治理成效巨大

全市从2005年到2015年，荒漠化土地面积减少580.8万亩，流沙面积由1716万亩减少到1028.2万亩。2017年，毛乌素沙地治理面积占总面积的70%，沙害基本消失。库布其沙漠治理面积达6460平方公里，绿化面积3200多平方公里。森林覆盖率、植被覆盖度从2002年的0.8%和16.2%，增加到15.7%和53%。

（三）沙草产业蓬勃兴起

初步形成了生态修复、生态农牧业、生态健康、生态旅游、生态光伏、生态工业等六大沙草产业和“资源—产品—再生资源”的循环经济发展模式，2017年全市沙草业产值达44.5亿元。近

10年，库布其生态旅游各景区累计接待游客近1000万人次，实现收入24.6亿元。2018年5月响沙湾旅游有限公司荣获“全国文化产业30强”提名奖，填补了内蒙古在这一领域评比中的空白。

（四）气候条件明显改善

降雨量呈逐年增多之势，沙尘暴天数由2000年的9天减少到如今的1天。2017年全年空气优良天数达312天，占比85.5%。PM2.5年平均浓度25微克/立方米。随着植被和气候条件的改善，许多动植物重新回到鄂尔多斯大地。库布其沙漠从过去的寸草不生、飞鸟绝迹，发展到现在多样性生物530多种。

（五）资源节约利用水平显著提高

淘汰落后产能，资源利用效率有效提升，先进产能比重提高到70%以上，清洁生产，低碳循环渐成主流，粉煤灰提取氧化铝技术获得2017年国家科技进步二等奖。非化石能源消费占一次能源比重持续上升，工业固废综合利用率不断提高。2017年，全市非煤产业增加值占工业增加值的比重首次突破50%。

（六）节能减排防污治污效果显著

化学需氧量、二氧化硫、氮氧化物和氨氮排放总量均完成自治区下达的节能减排约束性指标；水环境进一步改善，城镇供水水源地水质安全达标；城镇污水垃圾处理体系进一步完善。集

中开展矿区环境整治,绿色矿山比例逐步增加。

三、本固枝荣——改革开放以来生态建设宝贵经验

改革开放40年来,特别是党的十八大以来,鄂尔多斯坚持问题导向,探索出一套行之有效的生态建设模式,创造了许多可借鉴、可复制、可推广的经验。

(一)同心同德,加强领导同群众路线相结合

习近平总书记指出,“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导”“坚持一切为了人民、一切依靠人民,充分发挥广大人民群众的积极性、主动性、创造性,不断把为人民造福事业推向前进。”改革开放以来,鄂尔多斯历届党委切实加强生态文明建设的领导,不断提高把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力。同时放手发动群众,紧紧依靠群众,动员全社会力量推进生态文明建设,共建美丽富饶鄂尔多斯。党的十八大以来,进一步探索出一条“党委政府政策性主导、企业产业化投资、农牧民市场化参与、科技持续化创新”四轮驱动的库布其沙漠治理模式,体现了加强党委、政府领导和群众路线相结合,政府的有形之手和市场的无形之手相结合,生态效益、经济效益和生态效益有机

统一,特别是充分调动了广大农牧民治沙积极性和创造性,成为最广泛的参与者、最坚定的支持者、最有力的监督者和最大的受益者。

(二)与时俱进,深化改革和扩大开放相结合

习近平总书记指出:“改革开放是决定当代中国命运的关键选择,是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝。”改革开放以来,鄂尔多斯在生态文明体制改革各个方面,创造了全区乃至全国多个率先。党的十八大以后,勇于破除体制机制障碍,蹄疾步稳推进生态文明体制改革。贯彻绿色新发展理念,推动经济由高速增长转向高质量发展。完善龙头企业与农牧民利益联结机制,将农牧民和龙头企业利益紧密联结起来,实现了生态效益、经济效益、社会效益和扶贫攻坚多赢。同时在生态环境保护建设上对外开放的大门越开越大。早在上世纪90年代,就敞开怀抱欢迎国际友人来恩格贝沙区种树。1995年首次利用世界银行贷款进行水土流失治理。从2005到2017年,在杭锦旗七星湖连续举办六届库布其国际沙漠论坛,已成为论坛永久会址和我国机制性大型涉外论坛。党的十八大以来,库布其防沙治沙、种树种草经验和技术在走进全国20多个省区市和200多个县市的同时,主动融入国家“一带一路”战略,一方面接待越来越多的国家

派代表参观学习,一方面走出国门,在中东、非洲等“一带一路”沿线沙漠化严重的国家开展合作,为推进全球荒漠化生态系统治理、维护全球生态安全贡献中国智慧和方案。

(三)立柱架梁,严格制度和严密法治相结合

习近平总书记强调,“推动绿色发展,建设生态文明,重在建章立制”“用最严格制度最严密法治保护生态环境,加快制度创新,强化制度执行,让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线。”改革开放以来,鄂尔多斯在认真贯彻国家和自治区各项生态制度和法律的同时,扎实推进生态文明制度体系建设,逐步健全和完善矿产资源开发生态环境管理、资源有偿使用、资源环境承载能力监测预警、生态补偿等制度。党的十八大后,建立健全自然资源资产产权、领导干部自然资源资产责任审计、生态环境损害责任终身追究等制度,完善全市生态文明建设和绿色发展指标体系。2015年12月,鄂尔多斯市人大及其常委会获得部分事项立法权后,市人大常委会制定的第一部法规,就是《鄂尔多斯市环境保护条例》。同时强化制度执行落实,建立督促检查长效机制。进一步加大执法力度,对破坏生态环境的行为严惩重罚,对造成严重后果的人依法追究责任。

(四)求真务实,奋斗精神和科学态度相结合

习近平总书记多次讲过，社会主义是干出来的，幸福都是奋斗出来的，奋斗本身就是一种幸福，号召“撸起袖子加油干”。同时反复强调，坚持实事求是的思想路线，以创新精神和科学态度去认识、把握和遵循客观规律。鄂尔多斯在生态文明建设中，坚持实事求是、求真务实，把艰苦奋斗精神同科学态度有机结合起来，既提倡苦干实干拼命干，更提倡巧干会干干成事。在库布其沙漠治理中，就充分体现了奋斗精神和科学态度相结合的强大力量。既组织各方面力量艰苦拼搏，又采取“南围北堵中切割”和“先易后难、由远及近，分区治理、整体推进”等正确战术。广大群众在治沙实践中，发明了许多简单实用高效的“黑科技”，如装瓶种树法、水冲种树法、迎风沙坡造林法、甘草平移种植法、无人机飞播法等，取得事半功倍之效。同时建立起生态建设大数据中心、沙漠科技中心和我国西部最大的沙生灌木和珍稀濒危植物种质资源基地，为防沙治沙提供了有力的科技支撑。

（五）低碳循环，绿色发展和绿色消费相结合

习近平总书记指出，推动形成绿色发展方式和生活方式是贯彻新发展理念的必然要求，“生态文明建设同每个人息息相关，每个人都应该做践行者、推动者”。改革开放以来，特别是党的十八大以来，鄂尔多斯坚定不

移地走绿色低碳循环发展之路，引导形成绿色发展方式和生活方式。在绿色发展方面，构建绿色、低碳、循环发展的经济体系和绿色技术创新体系，推进资源全面节约和循环利用，实施国家节水行动，降低能耗物耗，实现生产系统和生活系统循环链接，积极扩大绿色产品的供给、降低绿色产品的价格。与此同时，大力加强生态文明宣传教育，创建节约型机关单位，强化公民环保意识，推动形成节约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式，形成全社会共同参与的良好风尚。在日常生活中节约资源、爱护公物、爱护家园。各种生活废弃物和垃圾最大限度回收，实现再利用和再循环，提高资源的使用效率。

（六）绿富同兴，绿色发展同民生富裕相结合

习近平总书记指出，“发展经济是为了民生，保护生态环境同样也是为了民生”，“良好的生态环境是最普惠的民生福祉，坚持生态惠民、生态利民、生态为民。”改革开放以来，鄂尔多斯针对生态建设特别是防沙治沙投资大、周期长、见效慢的特点，不断探索寻找“生态、经济、民生”的利益平衡点，把生态治理和脱贫致富有机结合起来。特别是在库布其沙漠治理中，坚持产业生态化和生态产业化二者的良性循环，建立农牧民与龙头企业多方位、多渠道的利益联结

机制，农牧民养畜卖畜产品，卖柠条、沙柳、甘草，投身家庭旅馆、餐饮、民族手工业、沙漠越野等服务业，取得产业股东、小老板、生态建设民工等新身份，加上休牧补贴和公益林补贴，都在不断增加收入，有的家庭年收入十几万甚至几十万元。企业在生态治理中形成可持续的商业模式和盈利模式，有效解决“钱从哪里来”“利从哪里来”“如何可持续”等问题。2018年6月中国林科院等权威机构联合发布的《库布其30年治沙成果报告》显示，到2016年，库布其沙漠综合治理910万亩，创造5000多亿元生态财富，使10万沙区民众受益。亿利集团每年整个沙漠产业销售收入有100多亿元，利润在8%到10%。

鄂尔多斯深刻认识到，改革开放40年来虽然在生态建设上取得巨大成绩，但许多成效并未巩固，不少方面还有差距，特别是生态环境脆弱的情况将长期存在。人民群众日益增长的美好生态环境需要，对生态文明建设提出新的更高要求。在新时代，鄂尔多斯决心以习近平生态文明思想为指导，不断推进大美鄂尔多斯建设，筑牢祖国北疆生态安全屏障鄂尔多斯防线。■

（作者系北辰智库研究中心高级顾问）

责任编辑：代建明