

# 治理和利用国土的迂回战略

杨 纪 珂

(安徽省人民政府)

近年来，国内外有识之士对水土的流失和黄河的隐忧大患提出了严厉的警告，对如何治理、保护、开发和利用国土，发表了很好的见解。最近国务院又成立机构专司其事。在认识到国土问题严重性的基础上，从战略的角度考虑各种可行而有效之道，已提到了议事日程上来。本文略陈所见，不妥之处，供研讨并请指正。

## 举些实例以明究竟

**第一例** 安徽省从1950年后陆续兴建了一系列水库，共淹没耕地40余万亩，迁移居民40余万人。移民失去了生产的园地，只得开垦山坡荒地以图生存。地尽之后，继之以毁林。故毁林垦荒，随处有之。他们这种行为，法不可恕，情实可悯。近年来政府落实政策，大事补救，情况虽大见好转，但恢复元气尚需年月。毁林垦荒的结果当然是水土流失。以金寨一县为例，全县水土流失面积约400平方公里，每年有2,500万立方米的泥沙流入河流水库，使全县多年来费力修建的40多座拦河大坝泰半淤平，水库成了沙库。库容23亿立方米的大型梅山水库，每年有70—100万立方米的泥沙淤入库中。一旦上游塘坝全部淤平，淤入大型水库的泥沙势将骤增，使之更迫近于失效之期。至于由水库所发的电力，82.5%输送到上海等工业城市，17.5%用之于省内工业，既无益于淹区移民，也无助于水库本身寿命之延长。

**第二例** 皖南山区祁门县横联公社有个石川大队养貂场，原先是700亩的荒芜山地，1979年建场以来成绩可观。去年，在以回乡知识青年为主体的30名职工的努力下，共养貂1,000多只、兔800多只，还养有供应貂饲料的猪、羊、奶牛、鱼、鸡等。1981年总收入7万余元，利润突破2万元。全场的房屋、生财、存貂总值约18万多元。他们以山草养牛羊兔，以牛奶畜肉添加蚕蛹粉养貂，以畜粪养鱼养水葫芦，以水葫芦养猪，从而形成一条以养貂为主的食物链，促进了生态循环。财源既来自养貂而不来自粮和树，山上的树木不但不被乱砍滥伐掉，而且要讲究种树种草之道了。该场还在山上种了果树，绿化的情况正在迅速好转，下降的雨水涓涓流入鱼塘。而且由于这批青年的技术、收入和生活水平都在同等学历和同样年龄的城市青年之上，因而安心在农村扎根，不想涌向城市。如果全国各地的知识青年都参照他们的经验，因地制宜开发荒山野岭，其经济和社会的意义就更加明显，而国土的整治和利用也就寓于其中了。

**第三例** 根据《人民日报》报道，河南新郑县大种泡桐，发展泡桐林网和粮桐间

作。由于泡桐经济价值高，用桐树收入装备了农业，使粮食亩产1,000斤以上。越是靠近县城的公社，农田的泡桐越多越大，集体经济越富，粮食产量越高，群众生活越好。全县农田普遍实行粮桐间作，加上“四旁”植树，到1983年可栽桐树1,000万株。10年轮伐制，每年更新同时伐100万株，年可增收1亿多元，每人平均200元，再加枣树和绿化的林业收入，每人平均可达300元。仅林业一项就比1978年每人平均收入60元增加3倍以上。这笔帐算下来，使大家认识到长短远近结合，各业并举，就会使土地发挥其最大的效益；认识到发展林业是平原地区一条重要的生产门路；还破除了林木不能占耕地、把农林对立起来的旧观念。新郑县共有各种树木2,000多万株，其中泡桐800多万株，大多数高4米左右。全县林木覆盖率已达22.8%。

**第四例** 让我们看一看匈牙利的情况。匈牙利面积9.3万平方公里，还不及浙江省大；人口1千多万，只及安徽的五分之一。现在食物每人平均产量跃居欧洲第一位，从一个缺粮缺肉国一变而为粮肉出口国，为举世所瞩目。该国1968年实行新的经济体制后，在七十年代中农业平均年递增率超过了4%，为世界平均水平的1倍以上。1980年小麦平均亩产632斤，玉米713斤，与1960年相比，20年内农业总产值增加了4倍。匈牙利之所以在农业上做出卓越的成绩，用我国的成语来说，就是化“竭泽而渔”的劳民政策为“休养生息”的裕民政策。其结果是在农村可以同样享受到物质和精神文明，收入比城里高，而且环境优美、空气新鲜、住房宽敞，匈牙利的农民已不肯进城了。

**第五例** 南朝鲜原先缺柴十分严重，后来在全国30%的土地上大力营造薪柴林，经过十年经营，成功地解决了农村能源问题，间接地涵养了水份，培肥了土壤。日本更是注意保护树木，覆盖率已达69%，但一草一木都舍不得动。相反，他们缺乏饲养，却到我国进口槐叶粉。于是近几年来，由于外贸部门到处设点大量收购刺槐叶，致使豫、鲁、冀、辽、皖诸省的刺槐林都被糟踏得残败不堪。据林业部沈晓棣报道：河南省南阳地区70万亩刺槐林已有38万亩遭到破坏；安徽省舒城县去年收购槐叶粉任务1,500吨，所有刺槐树叶都一扫而光；山东省东明县每年有四五千亩槐林遭到破坏。不久前，我到安徽省五河县视察，路过大巩山林区，亲眼见到3,000亩刺槐林因年年被捋叶，胸径只有5厘米左右。全区损失估计达2,400万元，而每年捋叶所得不过每亩7元左右而已，竭泽而渔，莫此为甚！

## 迂回战略应以裕民为先

从以上几个大小例子不难看出，只有通过裕民，才能保住国土。古语说：“衣食足，然后知荣辱”；借用过来说：“社稷富，民然后知保国土”，可能也是对的。水库淹区移民，特别是老农，都懂得毁林垦荒会遗后患于子孙，但当连自身的温饱都成问题时，他也就顾不得子孙了。所以我们光对他们宣传保持水土如何重要是不济事的，因为他们并不如一般所想象的那样蒙昧无知。但要是采取一些对他们的经济利益有实效的措施时，他们会很快地接受并乐于听从科技人员的指导去做。其实不光是淹区移民如此，哪儿的农民都是如此。近年来在推行农业生产责任制的地方都出现了前所未有的学科学、用科学的热潮，就是最好的证明。所以说，中央所制定的一系列裕民政策实际上也是综

合治理国土的迂回战略中的重要一环。通过裕民政策，农民的积极性激发出来，其力量之大，无与伦比。应当善于因势利导，把他们引导到尽力保护国土和充分利用国土的道路上来。

有必要回顾一下我国解放后的农业发展情况。根据统计资料，1979年全国粮食总产6,642亿斤，比1949年增长1.9倍，成绩是非常显著的。但由于人口增长太快，国家征购和议购的粮食还不到总产的20%，因此按人口平均的农产品占有量增加不多。以粮食而论，1957年每人平均占有603斤，到1979年只增到684斤。由于农产品价格与工业产品间存在着剪刀差，外加五业发展很不平衡，社员分配收入全国平均不到50元。而在黄土高原、云贵高原和黄淮海部分地区，每人平均分配收入还不到50元，而这些地区恰恰是水土严重流失的地区。每人平均分配收入愈少，社员愈贫困，水土流失就愈严重。所以说，水土流失的程度与农民经济收入成反比例，是一条活生生的规律，它是经济规律、社会规律和自然规律的综合，不以人们的意志为转移。

此外，全国集体积累的资金也极少，提留的公积金每个劳动力只达20余元，每亩耕地平均只有4元多一点，而在上述贫困地区更是微乎其微。这些地区由于集体资金积累少，连维持简单再生产的能力都没有，更谈不上什么扩大再生产和保护国土了。自古道“穷极则无聊”，外加“以粮为纲”和“林区、牧区粮食生产自给”等错误方针的支配，使林区在毁林垦荒之后随之以轮歇丢荒，牧区在弃牧开垦之后随之以毁草撂荒，平原则围湖填塘使之失去防洪抗旱、调节气候的能力。于是国土非但无人保护，反而大遭破坏了。

自从党的三中全会以来，在党中央正确路线指引下，全国农业生产责任制发展很快，见效甚大，形势好转。广大农民和干部尝到甜头，一致拥护。例如，安徽省凤阳县20多年来欠国家贷款1,888万元，社员住的仍然是土坯茅屋，温饱问题没有解决，连简单再生产都要靠国家贷款维持，根本谈不上什么“现代化”。但实行包干到户以后，农民不仅粮盈仓、油盈罐，而且钱盈囊，都在纷纷盖新房。1980年，凤阳县农民自筹资金购买了手扶拖拉机500多台、机动脱粒机707台。实践证明，农业生产责任制之所以受到广大农民欢迎，根本原因在于裕民，从而使他们最合理而有效地利用人力、物力和财力。经调查，在时间上可比过去“大呼隆”时期节省至少一半的劳动日，以此进行多种经营，使农民收入至少增加1倍，有的远不止1倍；在物化劳动上，他们在使用农业机械、爱护农具和耕牛、合理使用化肥和农药等方面都比过去节约很多，大大降低了生产成本；在财力上，各部门的一平二调、财务管理的大手大脚、干部的多吃多占、社员的“你捞我也捞”的思想所导致的浪费，也都节省下来了；除农业外，林、牧、副、渔的生产责任制也取得了同样效果。例如，安徽省可养鱼的水面800万亩，过去亩产鱼只有几斤，但去年抓紧落实渔业生产责任制，农民家庭养鱼热情高涨，全省家庭养鱼已达19.4万户。凡是家庭养鱼搞得好的社队，农民的经济收入大大增加，发展农业的经济实力也越来越雄厚。这样，就反过来促进了水土保持和水资源的利用。

中央的裕民政策不仅成效显著，而且还提倡“二靠科学”。赵紫阳总理讲我国经济建设方针，第一条就讲“依靠政策和科学，加快农业的发展”。这在实践中也得到了充分的证明。例如，利辛县魏楼生产队，本来是淮北的一个典型穷队，多年来一直吃粮靠

回销，花钱靠救济。实行生产责任制以来，不但调动了农民极大的积极性，而且使农民对学科学、用科学发生了极大热情。在农业科学院三位研究员的指导下，去年全队38户182人经营470亩土地，生产了29.2万斤粮食和1.2万斤皮棉，养牛30头、猪110头、兔650只，把土壤的有机质含量从原来的1.15%增加到1.39%，每人平均收入已达到650元。由于小麦单产从102斤提高到507斤，去年在保证粮食总产仍有增加的情况下，拨出85亩耕地植树造林，计划每人至少占有50棵树，树木所有权按人七劳三分配，农民种树热情很高。

再如，马鞍山市濮塘公社林场有宜林山场1万余亩，过去仅生产毛竹和松杂木，以出售原竹、原材维持职工生活，不但没有盈余，而且时有亏损。三中全会以来，落实中央政策，大搞以副养林，全场204个职工，有40%从事一养二种三加工的多种经营，年年盈余，去年收入29.5万元，上缴国家税收2万多元，上缴公社5万多元。一养是养牛、鹿、猪、鸡，二种是种茶、栗、梨、柿、油茶和油桐，三加工是竹木、铁器和茶叶加工，外加带锯对外加工和场用汽车代客运输。这样以副养林，以短养长，发展毛竹4,900亩、杉1,000亩、火炬松800亩、油茶1,000亩、油桐200亩、茶200亩，板栗1,000亩、花卉果树100亩，坚持重栽、重管、轻伐，林木长势喜人。该场固定资产和公共积累已达35万多元，新盖厂房80多间，盖了温室，准备种花制茶，还购置了各种加工机械设备。

由此可见，裕民政策确实引发了保护国土、合理使用国土的良性循环。

## 治理国土应以休养生息为主

**坚持两个“长期不变”的基本政策。**“民无信不立”。“四人帮”失信于民，广大农民至今尚存顾虑，深怕裕民的政策发生变化，因此往往顾近不顾远，顾短不顾长。这于治理和保护国土当然是不利的。因此，凡是群众拥护，经过实践证明有利于促进五业生产发展的方针政策，都要保持稳定，保证兑现，决不可轻易变更而失信于民。政策越稳定，群众越相信党和政府，他们就越关心同自身和子孙长远利益有关的造林、护林、兴修水利、改土保土等事业。在中共中央转发的《全国农村工作会议纪要》中，明确宣布了两个“长期不变”：“我们农业必须坚持社会主义集体化道路，土地等基本生产资料公有制是长期不变的，集体经济要建立生产责任制也是长期不变的。”这显然是符合广大农民群众愿望的深得民心的重大决策。这个文件公布以后，怕变的思想初步获得解决。各地农民在用地的同时也开始注意养地了，林业建设也出现了好的发展势头。

在生产责任制长期不变的政策下，休养生息会有这样一个过程：从原来的多种经营不发达、劳动力没有好好利用、资金缺乏从而破坏国土的恶性循环中恢复过来，发展生产，首先解决温饱。然后从多种经营积累资金，购买化肥、耕牛、中小农具等生产资料。少数冒尖户开始购买中、小型农机具。然后在劳力、资金、农副产品都有了节余和增加的情况下，在原集体的范围内根据自愿互利原则，组织起各种新的联合体。各种专业化的服务组织也得到发展，进一步完善各行各业的承包责任制。然后随着生产力的进一步发展和集体化程度的提高，在土地等基本生产资料公有制长期不变的政策指引下，兴修水利、改良土壤、绿化国土、保护环境、建设中小城镇等公共福利设施也就众擎易

举了。通过群众的互相监督和有关部门的执法，诸如占用耕地盖房屋、葬坟墓、填平塘坝渠道、私开渠道口子和乱打坝子、毁林垦荒、围湖造田、侵占公用场基、私拆公房等破坏土地公有制的事情，就可以从根本上予以制止，休养生息也就更加有保证了。

**城乡剪刀差要有计划地予以缩小。**工农商品比价间剪刀差太大，是休养生息的一大障碍。据有关部门统计，即使在近两年农副产品提价之后，每年仍从农民拿走一百多个亿，但如按影子价格算，恐尚不止此数，剪刀差仍然不小。我国的工业长期依靠农业养，只能是一种权宜之计，而非久安之策，廉价的原料只会造成工业中的资源浪费和利用率低下。以农副产品在国际市场上抛售换取外汇更属得不偿失。随着工业的内涵挖潜、革新和改造，应当逐渐从以农养工过渡到以工养农、工农联合的道路上去。具体措施之一就是采用幅度不大但频率较多的提价法提高农副产品的收购价格，使城乡工农间的剪刀差逐步缩小。这样做，在经济上既可富裕农村，有利于整治国土，又可使作为工业原料的农副产品得到节约和充分利用；在社会上使城乡生活水平渐趋均平，人口不致过分集中于大城市，有利于工农联盟和社会的安定团结。

在农副产品提价的同时，政府应当按季度公布城市生活费用指数，对城市职工在固定工资之外随生活指数的提高而按比例增加额外补贴，使他们的生活水平不致降低。为此，政府必须精简机构，节省开支；工业必须以内涵调整为主，少搞外延扩建，关停那些耗费大而效益小的项目；商业必须减少环节，疏通商品流通渠道；工业以支持农业生产和农村消费为主，商业以开辟国内市场为主。

**工商业的眼光要往内看、往下看。**过去工商业的眼光往上往外看得多了些，于是就不考虑国力，上了一些在经济和资源利用上都得不偿失的大型工业项目，如宝钢和成套化工和采掘设备等，使经济蒙受很大损失。归根结底，其中的损失仍然有一大部分需由农副产品的出口来弥补。根据以上的推论，这种本来不应有的负担也就转嫁在国土资源的耗失上。如果大家从思想上明确工商业的发展，主要依靠支援农业和满足农村市场的生产资料和消费品的需要、大搞农工商联合的话，我国的经济必然会有健康和长足的发展，城乡的差别将会趋于缓和，社会也必将更趋安定与团结。

最近，赵紫阳总理提出工业以围绕节约能源、节约原料和提高产品质量的内涵工作为主，少搞外延。这是很正确的方针政策。过去铺摊子太多、胡子工程太多，严重地浪费了国力，使农村不易富裕起来，国土资源也就得不到应有保护和利用。唐朝的著名政治家魏徵劝唐太宗“将有作，则思知止以安人”，其中包含着爱民裕民的休养生息的思想，应作为热中于“大干快上”的同志们的暮鼓晨钟。

随着农村经济的发展，农业生产力和农副产品收购价格的不断提高以及农民手里的资金不断增加，工业支援农业确实大有可为。先行的是能源电力和交通运输的发展，继之以加工农副产品为其主体的轻纺工业的成套工业技术和设备的发展。与之并行的还有半机械的农用机械和排灌设备的供应以及农民吃、穿、用、住、医药、卫生、文娱、科教用品的供应。外国人对于我国有全世界最大的农村市场羡慕不止，而我们自己却反而视而不见。譬如拿能源来讲，由煤炭工业所生产的煤炭只能为工业之用，用它来支援农业，以替出秸秆，使之还田以改良国土，这被认为是异想天开、不切实际之事。在工业上对批量生产标准化的坚固、耐用、易装、易修的沼气池的设想也没有提到议事日程上来，远不

如建啤酒厂那么积极。拿交通运输来讲，譬如建一条京九铁路，一种思想是联结两个大城市，使两市之间的交通速度达到国际上的高速水平；另一种思想是作为沿线几百个小集镇输送营养和流通商品以繁荣其经济、促进其建设的大动脉之用，因而按目前的国情，还不宜斤斤计较于速度的高低。以上数例说明，工商业的目光究竟向上向外还是目光向下向内有着根本不同的区别。后者明显地对保护和利用国土有利，而前者往往有掠夺土地资源、竭泽而渔的流弊。党中央所制定的方针政策历来把农业放在首位，今年把中共中央批转《全国农村工作会议纪要》作为第一号文件下发，是有很深远的用意的。工商业的发展在策略上也必须从支援农业和搞农工商联合起步，才能使我国的经济、社会和国土真正得到休养生息。

**大力发展农村市场是裕民的要着。**随着农副产品生产的种类、数量的上升和发展，现有的农村流通渠道就越来越不能适应其需要。诸如商业渠道单一，管理上统得太死，渠道中的环节太多，雁过拔毛；产量一多，又出现“卖油难”、“卖茶难”和“卖果难”的现象，挫伤了农民的生产积极性；商业网点又少，地区之间交换渠道堵塞；储运工具和设施落后，商品运不出来霉坏之事时有发生；农村市场信息又不灵通，一哄而上的盲目生产往往造成滞销而使农民遭受损失，使很多好不容易生产出来的农副产品被积压浪费掉了，没有收到裕民的实效。

因此，必须采取多种途径大力发展农村市场，把全国几万个小镇建成为文化教育和工商业的中心。在它们之间建设起交通运输网，同时建立起多种商业渠道，除充分发挥供销社系统在稳定物价、调节商品和提供行情等方面的控制作用外，应允许搞农工商一体化的跨条块贸易，允许农业部门经商，允许个体小商贩合法经商。但也必须制定市场法，以防止投机倒把，保证物价稳定，促使货畅其流，兼顾国家、集体、个人的利益，从而使休养生息名副其实。

**裕民与法制及教育相结合，以收宽严教养并济之效。**我国已于1979年颁布了环境保护法，在第二章中的第十、十一、十三、十四条都是保护国土的条文。以护林而论，除此之外，还颁布了《森林法》。安徽省委和省政府曾大张旗鼓地进行护林宣传，对破坏森林者予以拘捕判刑，毁林之风得以敛戢。不幸的是，仍然在枞阳县白柳公社发生了一起严重哄抢山林事件，共毁林1,700多亩，毁掉树木40多万株。但在这次毁林事件里却出现了一桩动人的事迹：女社员李庆梅，看到哄抢山林的场面，心里很难过，带着自己的两个孩子上山，手拉手死死抱住一棵老枫香树不放。于是一棵百年老树得救了。但李庆梅毕竟是极少数，母子三人只保住了40多万棵树中的一棵而已。痛定思痛，追根究源，还是由于“四人帮”时代的失信于民，使人民陷于极端贫困所造成的恶果。为了正本清源，确保国土和大地资源，必须在党中央的领导下，一靠裕民政策，二靠科学教育，然后齐之以爱国的思想，绳之以严正的法律，以宽济严，以养及教。采用这样的迂回战略，十年生聚，持之以恒，其成功是可以预卜的。