

依托重点治理 发展区域经济

——全国七大流域水土保持工程黄河流域 四大治理片成效与经验

喻权刚 贾泽祥

(黄委会黄河上中游管理局·西安市·710043)

摘要 黄河流域的无定河、三川河、皇甫川、定西县从 1982 年起,被列入国家重点治理区。15 年来,共实施重点治理小流域 801 条。通过多年的连续、综合治理,治理区的自然面貌和经济状况发生了显著变化,已成为区域经济发展的基础工程。在工程建设中,总结出了以市场为导向,以经济效益为中心,治理开发相结合,突出规模,重点突破,重视科技应用和机制转换,加强自身建设等一系列成功经验。在今后的工作中要把预防监督、措施的配套完善、经济开发、加速科技成果转化作为工作的核心。

关键词: 水土保持 重点治理 区域经济

Developing Regional Economy Depending on Stress Control

Yu Quangang Jia Zexiang

(Administrative Bureau of Upper and Middle Reaches of Water Conservancy
Committee of Yellow River, Xian, 710043)

Abstract Since 1982, Wuding River, Sanchuan River, Huangpuchuan and Dingxi County were listed in stress control in Yellow River region. After 15 years, 801 small watersheds were controlled. Through many years continuous control, the natural and economic conditions changed significantly, and became basic engineer to regional economic development. During engineering constructing, many successful experiences were summarized, such as taking market as guider, considering economic benefit as center, combining control with exploiting and so on. In future, prevention, measures improvement, economic exploit and scientific achievement transforming will be the centre of working.

Keywords: Soil and water conservation; Stress control; Regional economic

黄河流域的无定河、三川河、皇甫川和定西县(以下简称四大片),1982 年列入国家水土流失重点治理区。四大片总面积 4 1296km²,其中水土流失面积 36 094.2km²,占黄河上中游水土流失面积的 7.9%;涉及陕、晋、蒙、甘四省(区)的 5 个地(盟)19 个县(市、旗),总人口 245.91 万人,耕地 86.55 万 hm²,人均 0.35hm²。区域内年均径流总量 21.18 亿 m³,仅占黄河水量 574 亿 m³ 的 3.7%,年均输沙量 3.34 亿 t,占黄河泥沙量 16 亿 t 的 21%。严重的水土流失成为当

地农业生产和区域经济发展的主要限制因素。重点治理前, 区域内人均粮食仅 266kg, 年人均收入在 110 元以下, 有 95% 的县是国家或省列重点贫困县。

1 重点治理成效

列为重点治理区 15 年来, 工程采取分期分批的形式进行治理, 一期工程从 1983 年开始至 1992 年结束; 二期第一阶段工程从 1993 年开始 1997 年结束; 两期工程开展重点治理小流域 801 条, 面积达 23 421. 11km², 其中水土流失面积 21 685. 33km², 分别占区域面积的 56. 7% 和 60. 1%。据初步统计, 两期工程共兴建梯田、水地、坝地等基本农田 17. 87 万 hm², 营造水土保持林 55. 62 万 hm²、经济林果 12. 67 万 hm², 种草面积 13. 45 万 hm², 新增治理面积 12 018. 8 km² (二期第一阶段工程为综合治理实施面积), 年平均治理进度一期工程为 5. 5%, 二期工程达 11%, 分别是同期中游面上年治理进度的 3. 9 倍和 4. 8 倍。

连续 15 年的重点治理, 四大片的自然面貌和经济状况都发生了显著变化:

第一, 水土流失得到了有效控制。四大片一期工程综合治理后减沙率均在 50% 以上, 其中无定河减沙最为突出, 高达 66%, 年减少入黄河沙 0. 64 亿 t。无定河流域的风沙区, 经过 10 多年的强化治理, 已基本结束了沙进人退的历史。57. 3 万 hm² 流沙有 40 万 hm² 得到固定或半固定。内蒙古乌审旗控制流沙已达 5 万 hm², 流沙移动速度由每年的 5~7m 降到 1~1. 6m, 有效地控制了流沙面积, 减轻了风沙灾害。生态环境开始向良性转化。一期重点治理小流域平均林草覆盖率达 56. 21%, 比治理前增加 42 个百分点。比四大片面上高出 20 个百分点, 二期工程验收的 87 条小流域, 林草覆盖率增加 32. 8 个百分点。四大片治理前有些地方人们无法维持生计, 被迫迁移他乡, 治理后群众安居乐业, 每平方公里的人口环境容量还增加 20 人。

第二, 农业生产条件明显改善。基本农田不断增加, 土地利用率先显著提高, 土地利用结构趋于合理, 使农业生产条件得到进一步改善, 为解决温饱问题奠定了可靠基础。二期工程首批验收的 30 条小流域土地利用率先提高 25. 2 个百分点。重点治理区人均基本农田达到 0. 2hm², 比治理前增加了近 2/3, 粮食总产翻了近一番, 人均产粮达到 400 多 kg。尤为突出的是定西县大力建设基本农田, 每年以 3 330hm² 的速度递增, 现在人均基本农田已达 0. 23hm², 使这个历史上“苦瘠甲天下”的贫困干旱地区, 解决了长期粮食短缺问题, 受到江泽民总书记、李鹏总理、乔石委员长、朱镕基副总理等中央领导同志的高度赞扬。

第三, 促进了经济发展, 加快了群众脱贫致富奔小康的步伐。四大片一期工程验收时, 农业总产值由 1982 年的 2. 35 亿元提高到 7. 39 亿元, 增长了 2 倍多。人均纯收入也增加 2 倍多。二期工程首批验收的 30 条小流域人均产值和人均收入分别增加 1. 3 倍和 1. 6 倍, 分别达到 1 187 元和 785 元。无定河的芹河流域实行治理开发同步, 形成灌草乔结合的防护体系, 坝地井渠田相结合的灌排网络, 构成沙地绿洲农业格局。人均产粮超过 1 000kg, 人均纯收入突破 1 350 元。头道河则流域治沙造林, 修地砌渠, 走种养加, 农工贸, 农科教齐发展的路子, 仅大伙场村 1995 年农业总产值达 200 万元, 人均粮食 1 000kg。人均纯收入 2 000 元, 成为远近闻名的小康村。据初步统计, 在陕西省重点区涌现出高产、高效典型流域近 40 个, 有 50 个村近 5 万人实现了人均钱粮双过千的小康生活目标。目前, 四大重点治理区脱贫农户超过 22 万户, 脱贫率达 90% 以上, 已有相当部分农户的生活水平达到小康标准。

2 重点治理的做法与经验

重点治理有史以来国家在黄土高原地区投资最多、时间最长、规模最大、范围最广的一项

水土保持工程。四大片各级党政和业务部门,抓住机遇,广泛宣传,提高认识,强化水土保持重点治理观念,以市场为导向,以经济效益为中心,把重点治理作为广大群众脱贫致富的社会工程和农村经济可持续发展的基础工程来抓,作为发展区域经济,加快脱贫致富的契机,精心部署,全面实施,突出规模,重视科技和机制转换,在政策组织领导、思想观念、实施措施等方面都有所创新。

1. 加强领导,强化行政措施。流域内的各级政府都将重点治理工程纳入了国民经济及社会发展规划中,并建立了向同级人代会定期报告的制度。工程管理机构 and 人员都得到了加强,许多重点县都由行政一把手或主管行政领导任工程治理指挥部指挥长。在工程实施中,省、地、县、乡(镇)都把重点治理工作放在重要议事日程,年年坚持层层签订目标责任制,责、权、利明确。春、夏、秋一年 3 次会战,各级领导亲自上阵,实行领导包点、包片、包流域。定西县还提出了“水保立县”的指导思想,将重点治理变为自觉行动。

2. 防护性治理与开发性治理紧密结合,强化山区经济发展的支撑点,培育新的经济生长点,提高经济效益,加速山区经济开发。民以食为天。重点治理工程以基本农田建设为突破口,努力改善生产条件,首先解决群众吃饭问题。一期工程基本农田年均 1.2 万 hm^2 的速度递增。区域内连续 15 年建设基本农田 17.9 万 hm^2 ,人均水平由原来的 0.1 hm^2 提高到近 0.2 hm^2 ,基本农田粮食产量占到粮食总产的 80% 以上,成为当地农业生产减灾增收的强大支柱。在粮食增收解决温饱的同时,注意培育新的经济生长点,经济林建设在各地得到了迅猛发展。一期工程新增经济林在总治理面积中占到 3.6%,人均达到 0.02 hm^2 。经济林的建设和不断发展显著地增加了群众收入,利益驱动性有效地调动了群众治山治水的积极性,加快了重点治理进度。一期工程取得的巨大经济效益使二期工程在指导思想和认识上又有了新的提高,广大干部和群众把重点治理作为开发山区经济,脱贫致富奔小康的一种机遇,进一步加大了开发力度。各地大力发展经济林果,4 年扩大面积 5.3 万 hm^2 ,是一期工程 10 年发展面积的 2.2 倍。经济林果的大面积建设,带动了果品加工、运输、供销等行业的发展,促进了山区农村市场的发育,活跃繁荣了区域经济。各地不断研制和开发出名、优、特产品,已逐步参与市场竞争。清涧县立足于红枣优势,办起了北方饮料公司;靖边县开发利用沙棘资源,建起了沙棘制药厂;准旗大力发展大扁杏,联营生产出了“准立牌”杏仁露。区域内的柳编等名特产品已远销东南亚各地。

3. 推广新的技术成果,增加科技含量,治理水平跨上了一个新台阶。在重点治理工作中,各地广大干部、群众和科技人员不断探索实践,总结创新,在治理技术上有了新的突破,使治理跨上了快速、优质、高效、低耗的新台阶。无定河流域等高灌木带技术的创新与推广,使区域内人少地广地区大面积的坡耕地得到快速治理;三川河流域机修梯田技术的广泛应用,加快了治理速度,提高了经济效益。推广径流整地造林技术,大旱之年造林成活率达 80% 以上,有效地提高了造林质量;定西县大力推广“121”雨水集流工程,解决了 21 万人、28 万头家畜的饮水困难;推广的梯田优化技术,使新修梯田当年每 hm^2 产量提高 300kg;皇甫川流域沙棘治理砒砂岩,为号称“地球上的月球”的难治理区找到了突破口。

另外水坠筑坝、坑旱丰产沟、经济植物地埂、围栏封育和飞播造林等新技术新措施在各地推广实施均取得了显著成效。

4. 以户包为主体,实行多渠道投入,开展多种形式治理。以户承包治理小流域,解决了长期以来水保工作中责、权、利分离和治、管、用脱节问题,很受干部群众欢迎。重点区治理具有面广、量大、点多、战线长的特点,单纯的户包治理已不能完全满足要求。各地在治理过程中大胆创新,在实行以户包为主体的基础上,推行联户承包、突击会战、专业队常年治理等多种治理形

式, 有效地加快了治理步伐。但重点治理是一项浩大的工程, 单纯的国家投资和少量的地方匹配, 只能作为启动奖金, 群众才是投入的主体。近几年治理过程中, 区域各地在积极推行劳动积累工、机械积累工制度的同时, 大胆创新, 用股份合作、租赁、拍卖等形式吸引多部门、多层次、多渠道投入, 给重点治理又一次注入了新的活力, 有力地推动了治理工作的快速发展。据统计, 三川河流域每年用于重点治理的其它渠道的资金高达 600 多万元, 已有 1.13 万户承包, 购买小流域面积 2.64 万 hm^2 , 已完成治理面积 1.2 万 hm^2 。近年来, 流域内购买“四荒”户完成的治理面积已占到同期区域内治理面积的一半。陕西省无定河和皇甫川流域近年来仅个户投入“四荒地”的治理资金就有 420 多万元, 投工达 117.4 万工日, 榆林地区有近百家企事业单位, 1.2 万户农采取股份合作制形式承包治理重点流域。这些有效的投入机制解决了重点治理投入不足的困难。

5. 规模化治理, 区域化开发。重点治理工程以小流域为单元, 进行规模连片治理开发, 建立水土保持经济或经济带, 促进区域经济发展。在规模上除本流域相对集中外, 还注意一、二期工程靠拢, 集中治理、集中管护、集中开发、集中受益。无定河乌审旗重点区突击抓苹果和稻田开发。皇甫川准格尔旗重点区根据不同立地条件建设各具适度规模的 10 大工程。三川河已初步形成沿黄河红枣林带、中西部黄土丘陵区水果林带、东部山区核桃林带及干鲜果加工基地。陕西重点区在二期工程中已初步建成 666.7 hm^2 海红子基地, 靖边、横山、定边、吴旗、榆林沙棘商品生产基地, 从清涧到府谷南北长 347.5 km , 东西宽 10 km , 面积达 47 693.3 hm^2 的红枣林带。定西县在全县大规模实施梯田建设, 地膜粮食, 雨水集流, 土豆种植四大工程, 发展支柱产业。目前, 四大片各区域区域综合开发体系已初步形成, 这将成为区域经济发展的生长点。

6. 深化改革, 强化管理。水土保持必须适应社会主义市场经济的新形势。重点治理工程尤其是二期工程在总结一期工程改革成功经验的基础上, 强化竞争机制和激励机制, 深化投资、治理期限、项目管理等方面的改革, 形成了一套行之有效的措施。

(1) 改革投资机制。一方面继续完善以奖代补、多元化投资、滚动发展的成功经验, 一方面实行部分有偿投资, 如参股分成, 建立基金, 固定增值, 建立产权等办法。据不完全统计, 仅 1995 年四大片以奖代补资金达 679.9 万元, 占当年中央投资的 32.6%。在投资方向上, 引入竞争机制、激励机制、效益机制和质量机制, 坚持“以效益定项目, 以项目定投资”的原则, 实行择优扶持, 重点支持。

(2) 分批治理, 重点突破。二期工程在总体部署上一改过去小流域治理点多面广战线长的做法, 采取提高强度快速治理, 集中财力、人力、物力重点突破的战略决策, 有效地提高了治理速度。

(3) 管理规范化、科学化。二期工程一开始就树立一条小流域就是一个工程项目的思想, 各片均制定了《重点治理工程项目实施管理办法》, 实行项目化管理。做到治前有规划, 治中有评比, 治末有验收; 年度有计划, 年中有检查, 年末有总结; 项目有专人负责, 经费有专人管理, 技术有专人指导, 成果有专人管护, 联合检查验收; 责任到人, 奖罚分明, 利益挂钩, 当年兑现, 技术到位, 管理规范, 有力地促进了工程项目的有效实施。

7. 加强自身建设, 发展区域经济。重点治理中, 各地把树立产权观念、搞好自身建设作为巩固壮大水保队伍、保证事业发展的基础来抓。内蒙古重点区为此抓了四个方面: 一是育苗基地建设; 二是开展机械有偿服务; 三是对见效快、周期短的项目实行有偿投资; 四是兴办经济实体, 加工转化一期治理培育的大量资源。准格尔旗水保局靠育苗、养殖、种植、果园和水泥制管厂、地毯厂等项目, 1995 年创利润 34 万元, 下设的 4 个基层站, 2 个监督站实现利润 273 万元。

乌审旗建种苗基地3处,合作开发项目10个,1995年实现产值20多万元。陕西省重点区抓了苗圃基地建设和经济林果基地建设。三川河水保部门在改革大潮中,积极创办实体,固定资产已达650万元,经营土地348hm²。依托重点治理,树立产权意识,发展基地实体,加强自身建设,不仅逐步稳定了职工队伍,同时也锻炼了技术干部,提高了工作能力和技术素质,在不断有效地改变当地立地条件的过程中,为当地培养出了一支管理与技术素质较高的水保干部队伍,也为当地经济发展与腾飞奠定了坚实的基础,促进了区域水保事业与经济发展良性循环。

黄河流域四大片治理开发工作虽取得了很大成绩,但在预防监督、工程质量、经济开发等方面还存在着一些薄弱环节需要加强与改进。

(1) 预防监督工作亟需加强。10多年的连续综合治理,新增的水保措施星罗棋布,有效地改善了当地环境条件。但就措施本身而言还比较脆弱,还需要更好的防护管理,以期更好地发挥后续效益,促进当地经济的发展。在重点治理过程中,有些地方还不时发生边治理、边破坏现象。再者区域内虽经10多年连续治理,未治理地区面积还很大,预防管护任务还很重。预防监督工作的好坏直接影响着当地经济的发展。因此,各地要认真贯彻水土保持法实施条例,全面执行水土保持法,依法监督、依法管护,做到执法有机构,防护有措施,监督有目标,检查人员,切实扭转边治理边破坏和陡破开荒现象,确保现有治理、措施后续效益的充分发挥,为区域经济的发展铺好路、架好桥。

(2) 抓好治理措施的配套完善与提高工作。针对工程中存在的薄弱环节,要因地制宜,分类指导,在巩固、提高、完善上狠下功夫。在风沙区主要搞好林草补植补种,提高植被覆盖率,培育优质牧草,改造中低产田,加快以发展水地为主的农业综合开发;河源梁岗区主要搞好护源、固沟、保涧、整修加固病险水库,增加林地面积;黄土丘陵沟壑区进一步搞好基本农田建设,改革窄条梯田,补修垮塌梯田,加固淤地坝,搞好等高灌木带的抚育保护;土石山区要加强经济林果的管护和完善工作,更新乔木林和经济林品种。通过巩固完善,进一步提高各项措施的质量标准和治理效益。

(3) 注重深度开发,提高经济效益。一要对包括一期工程在内的现有治理措施,逐步向深度、广度开发,进一步发挥现有治理成果的经济效益。二是要让流域治理尽快走向市场,实现以治理促开发,以开发保治理的良性循环。

(4) 加速科技成果转化,进一步推广先进技术,加快重点治理步伐。科学技术是第一生产力,小流域治理只有依靠科技进步,把水土保持科技成果转化成生产力才能提高治理速度和效益。要总结一、二期工程的先进技术和成功经验,继续推广等高灌木带、柠条育苗移栽、机修梯田、梯田优化设计、水坠筑坝、沙棘治理砒砂岩、山地微灌、径流水保林、飞播、窖灌农业等先进技术措施。在不同类型区,实行不同的防治措施和建设方针,充分发挥各地的资源优势和生产潜力。使重点治理成为促进当地区域经济发展的样板工程。