

毕节地区“长治”工程建设问题探讨

孟天友

(贵州省毕节地区水土保持办公室, 贵州 毕节 551700)

摘要: 贵州省毕节地区 1988 年开始实施“长治”工程, 治理水土流失面积 $7\,327.97\text{ km}^2$, 使水土流失得到了有效遏制, 生态环境得到明显改善, 综合经济实力不断增强, 贫困面貌得到了较大改变。但是该区存在工程建设不适应以人为本理念, 石漠化等特殊流失类型, 水保工程设施管护机制落实和因生活燃煤引起的生态危机等 4 大问题, 必须引起重视和关注。要坚持“长治”工程的成功经验, 坚持人与自然的和谐相处的理念, 从国民经济发展全局处理水土保持持续发展, 用发展的观点完善建设管理的政策和措施。

关键词: 水土保持; 建设; 问题

文献标识码: A

文章编号: 1000-288X(2007)03-0157-04

中图分类号: S157

Discussion on Implementation of Integrated Control Project of Soil and Water Loss in Middle and Upper Reaches of the Yangtze River in Bijie Area

MENG Tian-you

(The Office of Soil and Water Conservation of Bijie District, Bijie, Guizhou 551700, China)

Abstract: The Integrated Control Project of Soil and Water Loss in the Middle and Upper Reaches of the Yangtze River in Bijie area, Guizhou Province has been implemented since 1988. A total of $7\,327.97\text{ km}^2$ area is controlled due to project implementation. As a result, soil and water loss in the region has been kept effectively within a limit, environment has been improved evidently, integrated economic strength has been enhanced gradually, and poverty has been alleviated significantly. However, there are 4 problems which must be drawn a great attention. They are the project implementation unsuitable for the idea of people foremost, the special types such as soil and water loss control, the management and maintenance of soil and water conservation facilities, and the ecological crisis brought by coal use. The successful experiences from project implementation and the idea of people foremost must be insisted on. Soil and water conservation must be enhanced in views of overall development of national economy. According to the idea of people foremost, management polices and measures must be improved in a developmental viewpoint.

Keywords: soil and water conservation; implementation; problem

1 “长治”工程建设情况

1.1 工程建设概况

贵州省毕节地区于 1988 年建立了“开发扶贫、生态建设”试验区, 从 1989 年开始实施“长治”工程以来, 始终坚持以小流域为单元, 以水土保持径流调控理论为基础, 以林草建设为重点, 以兴建基本农田为突破口, 以小型水保工程为骨干, 以改善农业生态环境和生产条件, 以夯实农业基础设施为目标, 实行工程措施、生物措施与农业耕作措施有机结合, 治坡与治沟相结合, 治山与治水相结合, 开展大规模的水土保持生态建设, 形成多目标、多功能、高效益的水土保持综合体系。16 a 来, 国家补助资金 1.63×10^8

元, 省地配套经费 4.31×10^7 元, 在 336 条小流域内完成了水土保持综合防治面积 $7\,327.97\text{ km}^2$, 占全区水土流失面积 $16\,830\text{ km}^2$ 的 43.54%。以黔西县驮煤河等 26 条“十百千”示范小流域和贵毕大示范区为代表的治理区, 集中展示了我区水土保持生态建设的成就和水平。水利部鄂竞平副部长考察贵毕公路大示范区时, 称赞小流域治理成效大、标准高、质量好, 并已成为富民工程和生态建设的示范工程。

1.2 工程建设效益

“长治”工程建设在全区经济社会发展中发挥了积极的推动作用, 取得了巨大的生态、经济和社会效益, 项目实施区内已经初步形成了遏制水土流失的坚固屏障。

1.2.1 水土流失得到有效遏制 全区水土流失面积从 1988 年的 $16\,830\text{ km}^2$ 降到 $15\,814\text{ km}^2$, 减少了 6.04%; 土壤侵蚀模数从 $5\,446\text{ t}/(\text{km}^2\cdot\text{a})$ 减少到 $3\,389\text{ t}/(\text{km}^2\cdot\text{a})$, 土壤侵蚀量减少 31.2% 以上。在治理区出现了“土不下山, 水不乱流”的良好生态格局, 使原来跑水、跑土、跑肥的“三跑土”变成保水、保土、保肥的“三保土”, 缓解了洪涝灾害的危害。根据毕节区有代表性的洪家渡水文站连续 25 a 泥沙监测资料, 1970—1980 年平均输沙量 $8.80\times 10^6\text{ t}$, 1981—1989 年平均输沙量 $6.79\times 10^6\text{ t}$, 即 1970—1989 年平均输沙量 $7.89\times 10^6\text{ t}$, 1990—1998 年平均输沙量 $5.17\times 10^6\text{ t}$, 1999—2004 年平均输沙量 $1.96\times 10^6\text{ t}$, 分别比 1970—1989 年平均输沙量降低 35%, 75%。

1.2.2 生态环境得到明显改善 通过水土保持工程、贵毕公路水土保持生态建设大示范区和退耕还林等项目的实施, 全区森林面积从 1988 年的 $4.01\times 10^5\text{ hm}^2$ 增加到 2003 年的 $9.11\times 10^5\text{ hm}^2$, 封山育林成林面积 $1.68\times 10^5\text{ hm}^2$, 森林覆盖率由 14.94% 提高到 33.92%。如赫章县结构梁子曾经是连片荒山秃岭, 许多山头寸草不生。雨天山洪暴发, 水打沙埋沟旁坝地; 晴天狂风一起, 飞沙走石, 满目荒凉。经过 1992—1993 年连续 2 a 的一期小流域治理, 规模连片造华山松 $3\,387\text{ hm}^2$, 并在则安、营盘等村各投资 600 元建立管护房, 成立管护林场, 专人看管。如今这里已经成了箐鸡有伴、彩蝶纷飞的林海, 林木树高均在 3.0 m 以上, 林草覆盖度超过 80%, 有效地保住了下游拱桥沟的大片良田好土。

1.2.3 综合经济实力不断增强 到 2004 年, 全区国内生产总值 1.96×10^{10} 元, 是 1988 年的 8.5 倍。财政收入 2.64×10^9 元, 是 1988 年的 8.7 倍。粮食总产量增加到 $2.38\times 10^6\text{ t}$, 是 1988 年的 2.3 倍。如毕节市梨树镇保河小流域, 针对流域特点提出了“一亩良田吃饱饭, 一亩良田奔小康”的治理思路。1998 年建梨园 85.33 hm^2 , 涉及农户 768 户。金秋梨 2001 年始果, 2002 年试果期产果近 $1.00\times 10^5\text{ kg}$, 2003 年产量达到 $3.00\times 10^5\text{ kg}$, 产值 9.00×10^5 元, 户均收入 1 200 元。种植多的农户产量达 7 500 kg, 收入 2.00×10^4 元。目前辐射面积已扩大到 200 hm^2 。

1.2.4 贫困面貌得到较大改变 2004 年全区农民人均纯收入 1 665 元, 是 1988 年的 7.4 倍。尚未越过温饱线的贫困人口从 1988 年的 3.12×10^6 人减少到 5.60×10^5 人。如大方县九股水小流域找准了治理水土流失与发展农村经济的结合点, 坚持“封得住、退得下、还得上、稳得住、不反弹、能致富”的思路, 多部门配合, 在水保综合治理的基础上促使了坡耕地造林

553.33 hm^2 , 实施林草间作, 种植苜蓿、黑麦草、绿肥等, 同时由水利水保部门牵头, 投资 4.00×10^4 元, 修建圈舍 15 间 300 m^2 , 并由单位筹集和职工入股 3.00×10^4 元借给农户购买大牲畜, 示范推广舍饲圈养, 发展种草养畜业; 鼓励和支持农户发展豆制品加工, 开展“农家乐”等生态旅游; 大力转移农村剩余劳动力; 使农村人均纯收入增收 400 余元, 群众生活逐步走向富裕。

2 值得重视的问题

2.1 工程建设与坚持以人为本理念有一定差距

毕节地区经济社会发展尚处在部分人口进入基本小康、部分人口解决温饱、部分人口还在贫困之中的发展时期, 经济社会发展和生态建设也处于新的不平衡状态。这就从整体上决定了农村生活需求仍然是第一需要, 生态需求处于第 2 位的区情。重建生态环境必须立足于农村经济的充分发展和农民收入的持续增长上。坚持以人为本, 对“长治”工程建设提出了更新更高要求, 不仅体现在措施体系上, 而且还体现在组织实施等一系列建设管理体制上, 有必要重新审视工程建设的措施和做法是否适应新形势发展的需要。毕节地区“长治”工程建设与坚持以人为本理念的差距主要体现在: 工程建设管理机制不活, 体制不顺, 缺少个人承包治理和大户治理的多方融资渠道; 重生态和社会效益, 发展农村经济的办法少; 人工治理的痕迹多, 利用自然修复原有生态功能的力度小; 水保造林纯林多, 采用混交营林方式少, 林地利用单一, 不利于尽快形成复合的生态系统和增加生物的多样性; 水保治理范围难以拓展, 无法根据群众的迫切需求及时解决治理区群众生产生活中的实际问题, 与该区正在开展的“四在农家”活动不能有机结合等。这些问题的存在, 势必使水土保持事业的生机和活力受到极大的限制。

2.2 石漠化等特殊流失类型成为水保部门的难题

毕节地区是典型的岩溶山区, 喀斯特区面积占 73.73%。1989 年石漠化面积仅为 $3\,356\text{ km}^2$, 占土地面积的 12.51%; 而 1999 年石漠化面积就上升到了 $5\,049\text{ km}^2$, 占土地面积的 18.82%; 到 2003 年达 $5\,727\text{ km}^2$, 占土地面积的 21.33%。石漠化使土地丧失了生存的基本条件, 生态难民逐渐增多。据调查, 全区因缺乏生存条件需生态移民达 8.31×10^4 人。毕节地区紫色砂页岩和紫红色砂泥岩分布面积 $2\,934.2\text{ km}^2$, 占土地面积的 12.58%, 因成土母质结构疏松, 风化迅速, 侵蚀强烈, 产生泥沙量大。这些地区由于土地垦殖率高, 大量坡耕地治理成了水保部门治理实

践中的难题,主要是资金不足,政策不配套。从技术角度分析,治理方案有许多成功的模式。如大方县羊场镇羊场村农民蒋云明承包 0.20 hm^2 石漠化土地,在石头缝里栽种板栗、杜仲等经果林,在树下栽培金银花、百合花、天蓝星等70多种中药材,营造林药混交、互相依存、互生共长的和谐生态环境,既能增加地表覆盖,又能固土保水。仅金银花和苦瓜藤2项,一年就可收入上万元。但是农村大多数群众素质偏低,经济贫困,市场信息不灵,加上退耕还林还草政策的实施,除赤水河沿岸经果林已成当地支柱产业的地区外,水保部门在坡耕地上实施林草措施时,难度很大。即使通过深入细致的思想发动,由于受短期利益的驱动,林草措施的保存情况仍然不理想,甚至在极个别地方,如织金县熊家场乡因农民理解政策的偏差,出现上访现象,应该引起足够的重视。

2.3 水保工程设施管护机制未能有效建立

毕节地区在多年的“长治”工程治理实践中,始终高度重视水保设施的后续管护问题。1997年在总结毕节市“长治”工程移交乡村管护的基础上,经过大量调查研究,地区行署出台了《毕节地区“长治”工程竣工验收交付使用办法》。该制度规定了“长治”工程竣工验收前,必须有水保工程设施交付使用计划,包括后续管护方案、工程设施示意图和登记表等内容,移交乡(镇)政府使用管理,负责后续管理工作,并签定责任书,明确使用权限和管理责任。这个制度的核心是管护责任的转移,管护效果取决于乡(镇)政府的重视和继续落实程度。但是实施效果并不理想,关键是以产权为核心的水保工程设施管护机制未能有效建立。后续管护责任大多仅落实到乡(镇)阶段,乡(镇)与村、组和农户之间并无管护的具体措施。

2.4 生活燃煤危机可能带来新的生态灾难

毕节地区煤炭资源储量丰富,已探明储量 $2.47\times 10^{10}\text{ t}$ 。现有各类煤矿524处,总规模为 $1.96\times 10^7\text{ t/a}$,在建矿井60处,总规模 $1.87\times 10^7\text{ t/a}$ 。区内已投产运营的金沙、黔北、纳雍等3座电厂和正在建设中的黔西、大方、纳雍二电厂,总装机容量6500 MW,年总耗煤量 $1.71\times 10^7\text{ t}$;加上主要从织金县供煤的安顺二电厂,年供煤 $1.80\times 10^6\text{ t}$,从煤矿总产量与电厂总消耗量看,煤炭供求并不短缺。

但是,毕节地区大部分煤炭储区的老百姓普遍养成了生煤火炉子,用于取暖、煮饭和和煮牲畜饲料,一户人家一年大约要用煤 $2\sim 3\text{ t}$ 。煤炭资源的大量开采,木材需求对生态环境的压力与日俱增;煤炭价格涨幅过快与农村农民经济承受能力之间的矛盾日益突出。每年每个农户近千元的煤炭费用,对于当地收

入水平较低的百姓而言,是个沉重的负担。农民无钱购买生活用煤,必然上山砍材,势必引起新的大规模砍伐林木解决燃料问题,引发新的生态灾难。据调查毕节地区约有60%以上农户仍然以薪材、秸秆为主要生活燃料,每户农户日耗柴量 20 kg 左右,年耗柴量 $7\ 300\text{ kg}$,相当于 4.38 m^3 的活立木蓄积量。全区森林地平均活立木蓄积量 $16.23\text{ m}^3/\text{hm}^2$ 。每户农户仅使用生活燃料年需消耗 0.27 hm^2 森林地。全区农村现有农户约 1.65×10^6 户,每年如果以薪材作为主要生活燃料,将要消耗 $2.67\times 10^5\text{ hm}^2$ 森林地。

另外,毕节地区煤炭资源主要分布在大方、织金、纳雍、金沙、黔西等5县,其余3县(市)相对储量较少。由于地域分布的不平衡性,特别是在边远的深山区、石山区以及煤炭资源匮乏的地区,人口增长过快,绝大部分农民根本无力承担高昂的生活用煤费用,砍伐薪材作为解决生活燃料的惟一选择,存在生态进一步恶化的重大隐患。

3 主要措施

3.1 坚持人与自然和谐相处的理念

人与自然和谐相处就是生产发展,生活富裕,生态良好,是构建社会主义和谐社会的6个重要特征之一。必须坚持以人为本,始终把最广大人民的根本利益作为水土保持工作的出发点和落脚点,在经济发展的基础上不断满足人民群众日益增长的物质文化生活的需要,促进人的全面发展。经济社会的发展,不仅使人们对生活上有较高要求,对生态环境的适宜程度也提出了更高需求。“长治”工程建设要始终不懈地坚持人与自然和谐相处的理念,深化“长治”工程建设管理机制调整改革,建立国家补助扶持激励,社会资本参与,群众积极投入的多元化投资机制,紧扣生产发展,生活富裕和生态良好的主题,抓住粮食安全和生态安全这个核心问题,把满足群众粮食需求放在首位,以农村经济持续发展,水土资源持续利用,环境容量持续增加,生态环境功能持续增强为目标,不断拓展水土保持生态建设的内涵,将工作的重点放在解决群众关心的现实、难点问题上,切实改善群众生产、生活条件,努力将水土流失区建设成为富在农家,学在农家,乐在农家,美在农家的社会主义新农村。

3.2 从国民经济发展全局认识水土保持持续发展

水土保持持续发展必须跳出水保看水保,将水土保持放在国民经济发展的宏观环境中综合平衡,放到农村经济持续发展的大局中综合谋划。从水土保持措施对减少水土流失的作用可以划分直接措施和间接措施。如坡地改梯田、营造经济林、果木林和水土

保持林、封禁治理、修建拦、排、蓄水工程,进行溪沟整治等直接措施,对水土流失有直接控制作用;对于与生态环境相关联的沼气池、小水电代燃料和全民生态环境教育等间接措施,虽然不直接控制水土流失,但是对生态环境发展的影响甚大,甚至将起决定性作用。目前,水土保持治理的综合措施有其局限性,仅仅局限在直接措施的综合配套,较少关注间接措施。要综合分析生产生活等对生态环境破坏的主要因素,完善水土保持措施体系,综合采取针对性措施。既要加大直接措施建设,又要高度重视间接措施。要强化生态环境教育,加强监督执法,除了政府对民用煤采取补贴措施外,还要因地制宜地发展沼气池、省柴灶等,扩大融资渠道,适时开发小水电,下大力解决群众的生活燃料问题等,从根本上遏制因燃料危机引发的生态灾难。

3.3 发展是解决毕节地区一切生态问题的关键

毕节地区面临沉重的人口压力,总体上人口与资源、环境承载能力长期处于超负荷运转的状态。因为人口增长迅速、生活贫困造成生态环境功能的持续下降,因为资源丰富成为经济持续增长的重要驱动力,又因为大规模的资源开发利用带来了严重的环境隐患。发展是解决毕节地区一切生态问题的关键。经济社会的快速发展只有依赖于和谐生态建设,才能达到可持续发展,同时又为生态建设的跨越式发展提供坚强的财力支撑。只有立足于建设能源大区的实际,切实转变经济增长方式,将潜在的资源优势转化为现时的经济优势,走出一条科技含量高,经济效益好,资源消耗低,环境污染少,人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路,毕节地区的生态建设和保护问题才能得到根本解决。

在建立社会主义市场经济体制的进程中,要充分发挥市场配置水土资源的基础性作用,把追求资源使用利润的最大化和落实资源开发利用中的水土保持防护设施有机结合起来,把“四荒”使用权拍卖与“长治”工程的补助扶持结合起来,把退耕还林还草措施与水保小流域综合治理统筹结合起来,达到机制激励,资源整合的目的。当前的最大障碍是产权问题。产权问题是水土保持工程管护的核心内容,是保障农民合法权益,调动农民参与水土流失治理,确保工程持续发挥效益的关键。必须按照明晰所有权,实现经营权,落实处置权,确保收益权的要求,下大力抓好“四权”的落实工作。要加强与林业部门协调,共同出台水保造林后林权证确权发证政策,落实产权主体的权利与责任对称,激励与约束并存的产权政策保障,引导治理农户真正实现在保护生态的前提下地尽其

利,物尽其用。要大力发展地埂经济和庭院水保经济,引导群众向集约经营的方向转变,依靠水土资源的可持续利用实现生态环境的可持续维护。

3.4 水土流失和生态恶化的根本是人的问题

生态问题不仅是重大的经济问题和社会问题,更是严重的政治问题。水土流失和生态恶化的根本是人的问题。据统计,全区人均受教育年限仅为 4.5 a,约有 50% 的小学生毕业后升不到初中,青壮年文盲、半文盲人口达 20.72%。从 1993 年以来,全区人口每年以接近 1.00×10^5 人的规模增长,年均综合增长率 15%,2004 年人口密度 266 人/ km^2 ,使该区生态建设必须面对高人口负荷、低人口素质的现实,必须高度关注和重视解决人的问题。从人的问题着手,是解决水土保持生态建设持续发展的根本。在从严控制人口增长的基础上,一是要针对农民素质偏低的情况,将如何进行水土保持生态建设作为一个重大课题来重点研究。二是建立长效的生态建设教育、培训和管理机制,在“长治”工程建设资金中安排部分培训经费,对水土流失重点治理区域的群众普遍开展生态建设知识教育培训,包括生态建设意识、林果措施的栽培和管理技术等方面内容,树立保护生态就是保护自己的价值观。三是从青少年抓起,将水土保持列入中小学教育的内容,注重培育青少年珍惜资源,节约资源,保护生态的意识,采取政府引导,群众自律自觉维护水土资源合理开发利用。

3.5 坚持“长治”工程建设的成功经验

毕节地区在“长治”工程建设中,探索了许多成功经验。(1) 坚持以小流域为单元,以水资源利用为基础,以坡面水土整治为突破口,以植被恢复建设为主要内容的综合治理、综合开发技术防治路线。(2) 搭建了贵毕公路水土保持生态建设大示范区平台,独创了统一规划,统一质量标准,统一检查验收,分部门实施的“三统一分”管理办法,发挥项目和资金的整合效应。(3) 以调控和开发利用降雨径流为依据,发挥水利部门特色,高标准、高质量建设坡改梯工程,配套完善的拦、排、蓄水工程体系,提高土地产出率,促进坡耕地退耕还林。(4) 从解决群众燃料问题,帮助群众脱贫寻找出路入手,配套以沼代柴,林下种中药材,林下种草,林下养鸡和圈养牛羊等,以农村生产发展,生活富裕促进生态良好。(5) 形成了工程建设责任主体制,群众投工投劳承诺制,质量督查责任追究制,按进度报账制和事前事后公示制等一套建设管理机制。这些成功经验对于“长治”工程建设必须长期坚持,并根据时代发展积极创新,努力将“长治”工程建设成为试验区的“民心”工程、富民工程。