

论黄河水土保持主要经验

黄河上中游管理局 张丽 李敏

(此文在第 12 届国际水土保持大会交流)

中国黄河流域的水土保持有千年以上的历史。近 50 年黄河流域的水土保持发展迅速，取得了举世瞩目的巨大成就：累计治理水土流失超过 18 万平方公里，占 7 省（区）水土流失面积的 41.1%。年均治理进度接近 1%。平均每年减少入黄泥沙 3 亿吨以上，累计增产粮食 600 亿公斤，其中第八个五年计划期间每年稳定增产粮食 40 亿公斤，解决了 1000 万人的吃饭问题；累计增加木材蓄积量 5000 多万立方米，生产果品 150 亿公斤，产枝材 350 亿公斤，产饲料 250 亿公斤。总结五十年的水土保持实践，有以下六条主要经验。

1、发挥政府职能

组织千家万户，通过几代人的艰苦努力来治理千沟万壑是水土保持工作的基本特点，它决定了政府在这项基础设施建设中具有不可替代的重要作用。作为中国水土保持治理的重点地区，黄河流域在五十年代就成立了具有政府职能的跨省区协调机构。60 年代成立了由国家有关部委和流域内省政府组成的黄河中游水土保持委员会，在组织流域内省（区）的水土保持治理工作中发挥了重要的作用。1981 年召开了第一次委员会会议，安排部署新形势下的工作，使“六五”期间开展治理面积逐年增加，达到年开展治理 1 万平方公里的水平。1986 年召开了第二次委员会会议，针对当时的治理形势，提出了“提高质量，稳定速度，突出效益，坚决保护”的 16 字方针，这次会议对于完成“七五”任务和保证以后的水土保持工作健康发展发挥了重要作用。1996 年召开了第三次会议，确定了加快防治步伐的指导思想，同时提出为了加强对黄河中游水土保持工作的指导，今后每年召开一次委员会会议。在这次会议上还向国务院提出了增加水土保持经费的报告。1997 年 5 月第四次委员会会议又一次向国务院报送了《关于加快黄河中游水土保持综合治理的报告》，请求中央增加经费，加快治理速度。当年 6 月，姜春云副总理考察陕西北部的水土保持工作，并向中央领导提交了考察报告。江泽民和李鹏等对黄河中游的水土保持工作作出了重要批示，提出再造一个山川秀美的西北地区。8 月国务院在陕北召开了“治理水土流失建设生态农业现场经验交流会”，贯彻中央领导的指示精神。本年度国家显著增加了水土保持经费。1998 年第五次委员会会议后，国家对又大幅度增加了投资，使黄河中游的水土保持治理进入了一个新的发展时期。

2、制定优惠政策

20 世纪 80 年代初期，随着农村联产承包责任制的出现，以户承包或联户承包治理小流域的模式和经营管理机制应运而生，产生了水土保持治理方式上的重大突破。为了使非农耕地使用权出让工作健康发展，各地都制定了相应的政策：集体组织治理开发、出让使用权、兴办集体经济实体等多种形式进行“四荒”治理开发，实行谁治理、谁管护、谁受益；使用权长期不变，可继承转让；鼓励机关、企事业单位、社会团体及其他组织和个人以不同形式参与治理开发“四荒”；在税收、提留、征购等方面享受优惠条件；允许在治理开发区修建临时性生产管理用房和进行开发产品加工；对远山、瘦山可无偿而有治理责任地进行使用权转让等。各种优惠政策极大地促进了水土保持工作的发展。预期随着改革开放的深入发展，各级政府还将继续制定新的政策，调动广大农民群众的积极性，加快治

理水土流失。高潮时期，黄河中游地区有 350 万农户承包治理小流域，约占这一地区总农户的 38%。其后，户包小流域又进一步发展。户包、租赁、股份合作、拍卖“四荒”的使用权等多种形式并存成为当前治理的一大特点。到 1998 年黄河流域累计出让“四荒”使用权的面积达到 9150 万亩，占全国出让“四荒”使用权面积 2.42 亿亩的 38%，涉及 135 万农户和 1200 多家企事业单位，其中拍卖面积 2250 万亩，承包面积 5400 万亩，租赁面积 1350 万亩，股份合作经营面积 150 万亩。在出让的“四荒”地中，约 40%的面积得到了治理与开发，远高于同期全国 25%的治理开发率。

3、增加资金投入

黄河流域水土流失主要发生在经济欠发达的老少边贫地区。治理水土流失所需要的资金数量是巨大的，水土流失地区的政府和群众不可能承担全部治理费用，而且在中国大江大河的中上游治理水土流失，不仅是当地发展生产的需要，也是国家治理江河的需要；同时治理水土流失不仅是生态建设的需要，也是少数民族地区经济发展的需要。因此从这些角度，国家必须通过转移支付的形式，投入一定的资金。实践证明凡是国家的补助资金到位的治理项目，其治理成效就好。黄河中游的小流域试点项目从 80 年代初开始实施，每年投入水保事业费 200—500 万元，平均每平方公里投资 2—4 万元，治理进度达到 10%左右，是同期面上治理进度的十倍。黄河流域水土保持重点治理项目从 1982 年开始规划立项，经过 10 年的治理完成了一期工程，目前正在进行二期工程的第二阶段实施。该项目由于资金到位，进展顺利，取得了较好的治理效果。其中位于山西省的三川河流域已经达到预期目标，通过了验收。

随着改革形势的发展，水土保持利用外资也得到了国家的支持。在治理水土流失中，除了小规模地利用外国和国际组织的赠款、粮援外，从 1994 年开始还大规模地利用世界银行、亚洲开发银行等国际金融组织的贷款开展水土保持。其中黄土高原水土保持世界银行贷款项目一期工程贷款总额 1.5 亿美元，加上国内匹配，总投资额超过 20 亿元人民币。项目从 1994 年开始实施，进展顺利，取得了显著的成效，得到了世界银行的肯定。1999 年又向世行贷款 1.5 亿美元，开展二期项目的治理。

4、重视效益拉动

近年来，水土流失地区的经济发展和广大农民群众的脱贫致富成为国家极为关注的热点问题。使水土保持从以追求治理的生态效益为主转向经济效益、生态效益和社会效益并重，特别是在严重水土流失区，以经济效益调动广大农民群众治山治水的积极性成为近 20 年来水土保持工作的主要指导思想。其中最具代表性的是 1985 年原水电部部长钱正英向中央提出的“以开发沙棘资源作为加速黄土高原治理的一个突破口”的报告。在报告中，钱正英女士指出：经过多年的探索，终于找到了集经济效益和生态效益为一身的沙棘；指出在黄河流域黄土高原地区通过开发沙棘资源可以使广大农民群众获得经济收入，从而调动农民群众种植沙棘的积极性。从 1986 年开始，在以黄土高原为中心的广大水土流失区开展了大规模的开发利用沙棘资源。实践证明这一做法是正确的。十多年来，黄河流域沙棘资源的面积增加了一倍以上，加工的产品除销售国内还小批量的出口，沙棘种植区的农民通过种植沙棘不仅治理了水土流失，改善了生产条件，还获得了充足的燃料、饲料和肥料。黄河流域涌现了一大批象山西右玉、陕西吴旗、甘肃镇原、内蒙古准格尔旗等这样以开发沙棘治理水土流失的典型县（旗）。其中内蒙古东胜市的农民王维柱从 1986 年开始种植沙棘，面积已达 1500 多亩，利用这

些沙棘林，王维柱饲养了 120 只羊，1998 年收入一万多元，成为远近闻名的靠种植沙棘致富的典型，在一定程度上带动周围群众种植沙棘。

5、加强技术推广

科学技术的推广在水土保持工作中占有重要的地位。千家万户在科学技术的指导下，通过治理千沟万壑改善了生态环境，发展了农业生产。

其中最成功的是苹果栽培技术的推广。历史上黄河中游黄土高原地区没有苹果，50 年代初期，黄河水利委员会天水水保站引进苹果试种获得成功。与此同时，黄委西峰水保站也在甘肃董志原建立了号称“陇东第一园”的东湖园艺场，引进苹果进行推广试验。目前黄土高原秦安、庆阳、延安、太原以东南地区种植苹果 1000 多万亩，成为中国重要的苹果产区，每年生产的以苹果为主的果品上千万吨，除畅销国内，还远销国外。其中陕西省近年在渭北旱原和北部山区山坡地栽植苹果 600 万亩，果品年产量已达 400 万吨左右，充分显示了水土流失区发展小流域经济的广阔前景。

在治理面积中，生物措施占了 70% 以上，成为水土保持的主要措施。黄河中游黄土高原地区属干旱、半干旱气候，利用有限的降水恢复植被，提高治理成效十分重要。径流林业和工程整地造林技术的推广显著提高了水保林的保存率和生长速度，世界银行贷款项目中大力推广这两项技术，取得了好的效果，得到了世行官员的认可。

机修梯田技术的推广极大地促进了基本农田建设速度。自八十年代以来，黄河中游每年建设的基本农田已连跨 100 万亩、200 万亩、300 万亩三个台阶，1996 年又跃上 400 万亩的新台阶，是黄河中游水土保持发展史上又一个重要的里程碑。

近年来在黄河中游地区大力推广的集雨节灌技术，又使基本农田的生产力得到了进一步的提高，成为干旱山区发展生产的新的推动力。科学技术作为第一生产力，促进了治理成效的提高和地方经济的发展。

6、实施法规监督

1991 年中国颁布《中华人民共和国水土保持法》，使水土保持的法制建设得到进一步的加强。十多年来，经过不断的努力，目前黄河流域各地已初步形成了配套法规体系和执法监督体系，并开始了卓有成效的工作。据统计，近年来，黄河上中游七省区共查处各类水保违法案件 7200 多起，审批水保方案报告（表）12500 多个，征收水土流失防治费及补偿费 4100 多万元，促使生产建设单位投入水保治理资金达 3 亿多元，有效地遏制了黄土高原地区人为水土流失恶化的局面。

对重点预防监督地区成立了专门的机构，并颁布了相关法规。黄河中游晋陕蒙接壤地区从 80 年代开始进行大规模的能源开发，对本就脆弱的生态环境产生了不利影响。为了保护这里的环境，保证区域经济的可持续发展，1988 年经国务院批准，由国家计委和水利部联合发布了《开发建设晋陕蒙接壤地区水土保持规定》（草案），1989 年成立了由国家计委、水利部和三省区有关部门、组成的晋陕蒙接壤地区水土保持工作协调小组，1991 年升格为领导小组，并于 1992 年春筹建晋陕蒙接壤地区水土保持监督局。晋陕豫接壤地区是我国重要黄金、钼、铜等矿产资源的开发区，素有“金三角”之称，随着黄金等矿产资源的开采，该地区生态环境受到很大破坏，泥沙和大量有毒物质污染了周围环境，并流入黄河，使黄河的水质严重恶化。为了制止违法采矿，制止人为水土流失和环

境污染，黄委中游局等单位多次组织进行调查，经上级批准于 1999 年开始对这一地区进行防治规划，将“金三角”纳入国家重点监督区。