

黄河中游治理工程主要属性与特点

李敏 黄河上中游管理局副总工程师

黄河中游的治理有千年以上的历史。近60年来,黄河中游累计治理水土流失超过20万平方公里,年均治理进度接近1%,平均每年减少入黄泥沙4亿吨左右。

黄河中游治理工程主要是水土保持,与黄河下游治理工程的性质不同:黄河下游治理工程基本是国家全额投资,在国有土地上,主要由国家实施,最后形成堤防、涵闸等国有固定资产。而黄河中游治理工程是国家、地方和受益农民群众共同投资(投劳),在农村集体土地上,以农民为主体实施,最后形成梯田、坝地、防护林、经济林等兼有保持水土和提高农业生产力的农村基础设施。黄河中游的治理工程有如下主要属性与特点。

政府主导

黄土高原的水土流失来自于千沟万壑,需要动员和组织千家万户,进入千沟万壑实施水土保持治理工程。因此,政府(或政府部门)主导是水土保持工程的基本属性与特点,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20世纪50年代就成立了具有政府职能的跨省区协调机构。20世纪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,1990年成立了晋陕蒙接壤地区资源开发与环境保护领导小组。20多年来,先后召开了8次中游水土保持委员会会议、5次晋陕蒙接壤地区水土保持协调工作会议,每一次会议都集中解决了当时水土保持生与环境建设面临的主要问题,促进了经济建设和生态环境的协调发展。

在政府主导中,流域机构发挥了重要的组织协调作用。黄委作为流域水行政主管部门,从上世纪50年代初就设有水土保持管理部门和科研机构,代表国家从事黄土高原水土保持工作的宏观管理、前期工作、水土保持监督执法和流域性监测、水土保持科学研究等,在组织协调黄土高原水土保持工作,推进流域水土保持管理规范化、制度化、科学化等方面,发挥了巨大的作用。

在政府主导中,各级政府的作用不可替代。近30年来,各级政府对水土保持重要性、紧迫性的认识不断提高,把水土保持作为致富工程、基础工程来抓,并纳入地方国民经济和社会发展规划,不断增加投资,完善政策。地方政府相继建立了任期内的目标责任制、水土保持工作报告制度和年终考评制度。水土保持业务部门当好政府的参谋,做好规划的实施管理。

目前,黄土高原地区已初步形成了流域机构协调,各级政府负责的上下协调、各负其责、相互配合的黄河中游治理工程管理机制。

政策牵引

在黄河中游治理工程中,政策引导是第二层次属性中最重要的属性特点。为了调动千家万户治理千沟万壑的积极性,制定和出台鼓励政策至关重要,这也是体现政府主导的具体措施。

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。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,极大地调动了广大农民群众的积极性。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%。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。

进入 20 世纪 90 年代,随着黄河中游骨干坝、淤地坝建设的发展,为了完善淤地坝管理,各地又出台了调动农民建坝、管坝积极性的政策措施,使淤地坝有人建,有人管,保障了淤地坝的建设质量和安全运行。目前黄河中游淤地坝淤积出的坝地基本都落实到户,新建的骨干坝基本都落实了管护措施。

资金扶持

黄河中游水土流失主要发生在经济欠发达的老少边贫地区。治理水土流失需要资金量巨大,水土流失地区的政府和群众不可能承担全部治理费用,国家必须对水土流失治理给予资金扶持。

实践证明,凡是国家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 20 世纪 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。

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。除了小规模地利用外国和国际组织的赠款、援款外,我国从 1994 年开始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,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。

效益拉动

黄河中游治理工程必须与农民群众的切身利益紧密相关。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 30 年来黄河中游治理工作的主要指导思想。

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。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沙棘资源的开发利用。十多年来,黄河流域沙棘的种植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。

近年来,在新一轮的黄河治理规划修编中,黄委提出黄河治理开发要坚持以人为本,把保障人民群众切身利益、促进经济社会又好又快发展作为规划修编的出发点和落脚点,优先解决人民群众最关心、最直接、最现实的问题,改善群众生产、生活条件。

科技示范

采用较现代和先进的生产技术,不仅可以增加农民的经济收入,也可以促进水土保持治理工程实施。通过示范推广经济实用的生产技术,来提高农民群众的生产方式,转变农民群众的经营理念在黄河中游治理工程中占有重要的地位。

在黄河中游治理面积中,生物措施占了 70%以上,是水土保持的主要措施。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,对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。

机修梯田技术极大地促进了基本农田建设速度。自 20 世纪 80 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提高,成为干旱山区发展生产的新的推动力。

黄土高原的群众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,20 世纪 50 年代初期,黄委天水治理监督局引进苹果试种获得成功。同时,黄委西峰治理监督局也在甘肃董志塬建立了号称“陇东第一园”的东湖园艺场,引进苹果进行推广试验。目前,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，畅销国内外，充分显示了水土流失区发展小流域经济的广阔前景。

法规制约

为了治理工程的实施和治理效益的发挥，需要对农民的传统农业和小农经济的生产过程进行必要的限制和改良，需要对开发建设项目进行必要的环境管理。因此，制定和颁布相应的法律法规十分重要。

1991 年，我国颁布《中华人民共和国水土保持法》。经过十多年的努力，目前黄河流域已初步形成了配套法规体系和执法监督体系。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近万起，审批水保方案报告(表)上万个，征收水土流失防治费及补偿费近亿元，促使生产建设单位投入水保治理资金数亿元，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。为了保护晋陕蒙接壤地区的环境，保证区域经济的可持续发展，1988 年，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。

针对农村量大面广的毁林垦荒、陡坡耕种、过度放牧等破坏生态环境和不合理利用土地、草原等自然资源的行为，国家制定了《森林法》、《草原法》、《土地管理法》等法规。各地各级政府也出台了相应的实施细则和配套法规，在农村，还制定了相应的乡规民约。近年来为了控制过度放牧，黄河中游许多地区制定了封山禁牧的条例。

通过法规的制约，黄河中游开发建设造成的人为水土流失得到了控制，农业生产活动得到了管理，广大水土流失区的生态环境有了显著的恢复和改善，水土流失强度有了明显的下降。

综上所述，黄河中游治理工程的实施需要在政府的主导下，采用政策、经济、技术、法规等多项措施综合管理，才能控制工程的质量，加快工程的进度，提高工程的效益，达到黄河减沙，农民增收的目的，进而实现区域的经济发展，实现人与自然和谐相处。