

黄河流域水土保持 50 年的主要经验

李 敏

(黄河水利委员会黄河上中游管理局 西安 710043)

黄河流域的水土保持工作经过 50 年的发展,取得了举世瞩目的巨大成就: 累计治理水土流失面积 16.6 万 km^2 , 占 8 省(区)水土流失面积 44 万 km^2 的 37.7%。平均每年减少入黄泥沙 3 亿 t 以上, 累计增产粮食 600 亿 kg, 其中“八五”期间每年稳定增产粮食 40 亿 kg, 解决了 1 000 万人的吃饭问题; 累计增加木材蓄积量 5 000 多万 m^3 , 生产果品 150 亿 kg, 产枝条 350 亿 kg, 产饲料 250 亿 kg。总结过去 50 年的水土保持实践, 主要有以下 6 条经验。

1 政府组织

组织千家万户艰苦努力来治理千沟万壑是水土保持工作的基本特点, 它决定了政府在治理水土流失中具有不可替代的重要作用。因此, 早在 50 年代初期我国就成立了由国务院领导的水土保持委员会, 组织协调全国的水土保持工作。作为我国水土流失治理重点地区之一的黄河中游, 也在 50 年代就成立了具有政府

的形式, 一方面能迅速恢复植被, 另一方面能有效地拦蓄泥沙, 涵养水源, 达到以工程促植物, 植物护工程的良性循环功效。采取这种方式治理水土流失, 几年内拦沙率达 70% 以上, 蓄水率达 40% 以上, 基本能控制泥沙下泄, 达到改善生态环境的目的。同时, 以小流域为经济单元和水保站(场)建设, 为全省水土保持经济发展打下了良好的基础。目前, 全省已形成赣南的脐橙、柚、李, 赣中的柑橘、猕猴桃, 赣北的柃、板栗等水土保持产业化结构。1998 年, 全省水保站(场)产值达 6 166.8 万元, 为水土保持事业的发展注入了新的活力。

(3) 严格贯彻执行水土保持法, 切实减轻人为因素造成的水土流失, 是搞好水土保持工作的重要保障。新中国建立以来, 我省水土流失面积呈现出增长的趋势, 50 年代为 1.1 万 km^2 , 60 年代为 1.8 万 km^2 , 80 年代初为 3.4 万 km^2 , 80 年代末达 4.62 万 km^2 , 主要原因是一方治理, 多方破坏, 治理赶不上破坏。水土保持法的颁布实施, 标志着水土保持工作走上了法制化道路, 我省以此为契机, 加大了对人为水土流失案件的监督、查处力度, 做到了有法可依, 有法必依, 违法必究, 从而大大减轻了人为水土流失及其危害。据调查, 全省每年人为因素造成的水土流失面积由水土保持法颁布前的 8 万 hm^2 左右减少到目前

职能的跨省(区)协调机构。60 年代成立了黄河中游水土保持委员会, 其间虽几上几下, 但委员会在发挥政府职能, 利用国家有限的水保资金和组织黄河中游 7 省(区)水土流失治理工作中发挥了重要的作用。1981 年黄河中游水土保持委员会召开了改革开放后的第一次会议, 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 km^2 的水平。1986 年召开了第二次委员会会议, 在总结“六五”经验的基础上, 针对当时的治理形势, 为防止单纯追求面积、忽视质量的倾向, 调动广大农民治理水土流失的积极性, 深入贯彻水土保持条例, 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”期间的任务和保证以后的水土保持工作健康发展起到了重要作用。1996 年 2 月召开了第三次会议, 会议总结过去 10 年的工作, 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。

的 6 万 hm^2 左右, 初步扭转了水土流失面积不断增加的趋势。

(4) 依靠科技兴水保, 提高水保科技含量, 是加快水土流失防治步伐的重要途径。我省水土保持工作一直十分注重科技含量的提高, 如结合水土流失治理大力兴建的猪—沼—果工程, 制定的水平竹节沟设计标准, 工程措施和植物措施相结合的技术等, 对我省水土流失的治理带来了新的生机和活力。

4 今后的战略目标

在深入学习、领会江泽民总书记等中央领导同志关于水土保持生态环境建设指示精神的基础上, 按照《全国生态环境建设规划》的要求, 我省制定了今后的水土保持中、远期战略目标, 即到 2010 年, 治理水土流失面积 233 万 hm^2 , 全省现有水土流失面积的一半左右达到初步治理, 基本扭转水土流失严重的局面, 实现初见成效; 到 2030 年, 全省水土流失面积 80% 以上得到初步治理, 生态环境状况有一个根本性的好转, 基本实现大见成效。

收稿日期: 1999-05-20

(责任编辑 张智民)

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，姜春云同志考察了陕北的水保工作，并向中央领导提交了考察报告。江泽民和李鹏等中央领导对黄河中游的水土保持工作做了重要批示，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召开后，国家又大幅度增加了投资，使黄河中游的水土保持工作进入了一个新的发展时期。

2 政策引导

各级政府除了直接组织广大农民群众治理水土流失外，还制定相关政策，调动农民治理水土流失的积极性。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，产生了水土流失治理方式上的重大突破。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，户包小流域又有了进一步发展。户包、租赁、股份合作、拍卖“四荒”使用权等多种形式并存成为当前治理的一大特点。据不完全统计，到1994年全黄河流域“四荒”地拍卖74.6万 hm^2 ，收取拍卖资金19.7亿元，已完成初步治理的拍卖地达到拍卖面积的25%~42%。到1998年黄河流域累计出让“四荒”使用权的面积达到610万 hm^2 ，占全国出让“四荒”使用权面积1613.3万 hm^2 的38%，涉及135万农户和1200多家企事业单位，其中拍卖面积150万 hm^2 ，承包面积360万 hm^2 ，租赁面积90万 hm^2 ，股份合作经营面积10万 hm^2 。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。为了使非农耕地使用权出让工作健康发展，各级政府都制定了相应的政策：谁治理、谁管护、谁受益，使用权长期不变，可以继承转让；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。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，加快治理水土流失步伐。

3 资金扶持

我国的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，而且在我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，也是老区和少数民族地区经济发展的需要。因此，国家必须投入一定的治理资金。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10倍。我国的水土流失重点治理项目从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流失治理。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年项目区的4省（区）在国家的帮助下，又向世行贷款1.5亿美元，开展二期项目的实施。

4 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。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沙棘资源的开发利用。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的热潮。十多年来，我国沙棘资源的面积增加了1倍以上，加工的产品除销售国内外，还小批量地出口，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。涌现出了一大批像辽宁建平、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 100 hm^2 ,利用这些沙棘林,王维柱饲养了120只羊,1998年收入1万多元,成为远近闻名的靠种植沙棘致富的典型。

随着治理开发规模的扩大,农副产品加工业和运输、贮藏、销售业也依托小流域得以发展,将小流域的资源优势转化成经济优势和商品优势,形成了各具特色的农副产品生产基地或商品产区。国家重点治理区的无定河和皇甫川流域,在治理开发的160多条小流域中,先后出现了116个小康村。在水土保持工作中,注重效益拉动,增加了农民群众的收入,调动了他们治理水土流失的积极性。这是近20多年的主要经验之一。

5 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,黄委会天水水保试验站引进苹果试种,获得成功。甘肃的花牛苹果是国内最早出口的品牌。与此同时,黄委会西峰水保试验站也在甘肃董志塬建立了号称“陇东第一园”的东湖园艺场,引进苹果进行试验推广。目前,黄土高原秦安、庆阳、延安、太原东南,年降水量 500 mm 以上的地区共种植苹果 66.7 万多 hm^2 ,成为我国重要的苹果产区,每年生产以苹果为主的果品上千万吨,畅销国内外。其中陕西省近年在渭北旱塬和北部山区山坡地栽植苹果 40 万 hm^2 ,果品年产量已达 400 万 t 左右,占全国苹果产量的 $1/5$,约占世界苹果总产量 4400 万 t 的 10% 。目前陕西省约有 1000 多万人在参与苹果的生产和加工,总产值已达 100 亿元,苹果生产已成为该省的6大支柱产业之一,充分显示了水土流失区发展小流域经济的广阔前景。在水土流失的治理面积中,植物措施占了 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,如何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80年代以来,黄河中游每年建设的基本农田已连跨 6.67 万 hm^2 , 13.33 万 hm^2 , 20 万 hm^2 三个台阶,1996年又跃上 26.67 万 hm^2 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 监督执法

监督执法是水土保持的必然发展趋势。50年代以来,国家曾多次颁布保持水土、制止人为破坏的法律法规:1957年国务院发布《中华人民共和国水土保持暂行纲要》、1962年国务院发布《关于开荒、挖矿、修筑水利和交通工程应注意水土保持的通知》和《关于迅速采取有效措施严格禁止毁林开荒的通知》。1982年国务院发布的《水土保持工作条例》,标志着水土保持开始走上法制的轨道。1991年颁布了《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。10多年来,经过不断的努力,目前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7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水土保持补偿费 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的人为水土流失。

在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造成了不利影响。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3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的黄金、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,被污染了的水流流入黄河,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,黄委会黄河上中游管理局等单位多次组织进行了调查,并于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。

作者简介:李敏,男,46岁,黄河上中游管理局副总工程师。

收稿日期:1999-07-06

(责任编辑 闫胜芳)