

黄土高原小流域综合治理 与发展农村经济

常茂德 赵光耀 田安民

(黄河上中游管理局·西安·710043)

摘 要 80年代以来,我局受水利部的委托,在黄土高原地区开展了大规模的小流域综合治理试点,并重点推广了以小流域为单元,以水土保持为中心的综合治理工作。特别是小流域综合治理试点,作为科技与发展农村经济的结合体,对促进农村经济发展,显示出了非常重要的作用。在总结概括这种结合体模式的基础上,就如何提高其经济、生态、社会效益,加强资金管理,拓宽资金渠道进行了有效的探索。

关键词 科技与发展农村经济结合体 模式 效益 资金

Rural Economic Development and Comprehensive Control of Small Watershed on Loess Plateau

Chang Maode Zhao Guangyao Tian Anmin

(Administrative Bureau of the Upper and Middle Reaches of Yellow River. Xi'an. 710043)

Abstract Entrusted by ministry of water resources, bureau of the upper and middle reaches of yellow river has made a large scale small watershed control experiments and extended emphatically comprehensive control by taking small watershed as unit as well as by taking water and soil conservation as center since the 80's. Especially, small watershed control experiment, as combination of scientific technology and rural economic development, plays an important role in development of rural economy. On the basis of summarizing the combined model, the paper efficiently probes the way to improving benefits of economic, ecology and society, to tightening up fund management and expanding investment channel.

Key words combination of scientific technology and rural economic development model
benefit fund

黄土高原地区总面积 64 万 km², 其中水土流失面积 43 万 km², 每年输入黄河泥沙 16 亿 t, 居世界大河输沙量的首位。由于水土流失严重, 该地区成为我国的主要贫困地区之一; 泥沙不断淤积河床, 又使黄河下游的“地上悬河”成为国家心腹大患, 如何防治黄土高原的水土流

失,是治黄工作的重要任务,也是举世瞩目的改善生态环境问题。80年代以来,我局受水利部的委托,在该区开展了大规模的小流域综合治理试点,并重点推广了以小流域为单元,以水土保持为中心的综合治理工作。10几年来,无论试点,还是面上的小流域综合治理都经历了一个不断完善、发展的过程,特别是小流域综合治理试点,科技投入高,作为科技与发展农村经济的结合体,对促进农村经济的发展,显示出了非常重要的作用。

1 小流域综合治理模式

近年来,黄土高原的小流域综合治理始终坚持了“林草、工程与耕作措施相结合;经济、社会与生态效益相结合;治理与开发相结合”的基本原则,结合小流域各自的特点,围绕相关产业开发进行了多方有效的探索,涌现出了一批小流域综合治理与经济开发相结合的典型,实际上已成为科技与发展农村经济的结合体。这些典型预示着黄土高原小流域综合治理与农村经济发展的一些方向,分析其特点,可以概括为以下几个模式。

1.1 以农林牧协调发展为目标的立体开发型模式

主要特点是在治理的基础上,针对不同部位土地实行立体开发,按照立地条件合理安排各种作物的时空分布结构,最大限度地利用土、水、光、热资源,从而提高经济效益。如甘肃省泾川县茜家沟小流域以基本农田为主体,生物措施为核心,工程措施为保障,实施全方位立体开发,塬面布设条田、道路、林网;坡面布设梯田、果园、防护林带;沟坡建设用材林;沟底建设谷坊群。治理后的农、林、牧产值分别比治理前增长了31%、77.6%和5.5倍。

1.2 以提高土地利用率和生产率为目标的科学开发型模式

主要特点是充分改造和利用“四荒、四旁”及低产土地,进行广度开发和依靠农业技术,实行集约经营,进行深度开发。如甘肃省庆阳县义门沟注意发展庭院经济,治理期间充分利用庄前屋后和地边地埂栽植黄花、蔬菜等经济作物110.3hm²,并注意增加投入,加强管理,1988年该项总收入达326.54万元。

1.3 以产、供、销为一体的层递开发型模式

主要特点是通过治理培育和开发小流域资源,通过开发生产更多初级产品,在此基础上以市场为导向,向农副产品加工、保鲜、贮藏、运销、服务等二、三产业延伸,实现增值增效。如陕西省府谷县在八条小流域大力发展以海红果为主的经济林建设,户均经济林面积达0.58hm²,县乡先后兴办果品加工厂21家,其系列产品远销呼和浩特、包头、榆林等城市。仅古城乡的海红果茶厂,年产果茶500t,产值400万元,实现利税140万元。陕西省洛川县枣子沟流域注意发挥地区优势,在发展享有盛誉的洛川苹果的同时,注重对以果品运销服务为主的第三产业的开发,全流域1195名劳力中有221人专门从事果品的组织、推销、运输等经营活动。1991年这支队伍就向南方10多个省市运销苹果千余t,1992年流域人均纯收入1423元,较治理前增加1209元,65%的农户年收入超万元。

1.4 以水土保持与发展旅游业相结合的城郊开发型模式

主要特点是在流域综合治理的同时,重视美化环境,为城镇居民创造一个有一定娱乐、休憩、观光游览设施、开展文体或休疗的场所,或因地制宜地生产部分瓜果、蔬菜、肉、禽、蛋等副食品,较好地满足其文化和生活消费需求。如西安市近郊的荆峪沟小流域结合水土保持发展旅游业,大量种植风景林、经济林,美化流域环境,建成水域62.5hm²,果园163.3hm²,竹林47.1hm²,阔叶乔木林358.8hm²,并根据当地传说,在林间雕塑了鲸鱼戏水、瑶山姑娘等民间塑

像,开辟了钓鱼台、瀑布等旅游景点和烟酒副食商店、招待所等服务网点。仅试点验收的当年就接待游客 50 万人次,收入达 10 万余元。

2 小流域综合治理的内容

小流域综合治理速度在一定程度上取决于它所取得的经济效益,经济效益的高低又取决于流域农村产业中的科技含量及小流域为市场提供农产品的数量。因此,黄土高原地区的小流域综合治理必须摒弃“就水保论水保”的传统观念,把水土保持、资源开发和发展小流域经济联系起来,把小流域综合治理与开发推向市场。

2.1 充分抓住有利时机,推进水土保持项目的实施

截止 1993 年底,黄土高原地区累计保存治理面积 15 万多 km^2 ,占水土流失面积的 34%,其中,建设基本农田 428 万 hm^2 ,造林 883.3 万 hm^2 ,种草 233.3 万 hm^2 ,此外还大量地进行了骨干坝、淤地坝及小型水保工程的配套建设。这些措施取得了良好的效益,对促进黄土高原地区群众脱贫致富,发展区域农村经济和减少入黄泥沙起到了非常重要的作用。但是,黄土高原面上的治理速度还很缓慢,年平均治理进度仅为 0.8%,治理任务还相当艰巨;加之该区矿藏资源丰富,是国家近期开发的重点,加强矿区新的水土流失防治和为矿区城镇发展建立相应的农副产品基地迫在眉睫。因此必须大力推进以水土保持项目建设为中心的小流域综合治理与开发工作。一是集中运用国家在该区的各项投资,吸收外部投资,实行资金密集型治理方式,提高资金生产率;二是充分发挥该区劳动力优势,实行劳动密集型治理方式,提高劳动生产率;三是按照“集中连片,高深精细”的原则推动小流域规模治理,提高经济效益。

2.2 以科学技术为先导,加强措施运营管理,提高小流域农业生产水平

科学技术落后是黄土高原流域综合治理效益不高和农村经济落后的深层根源。要走出“低投入、低速度、低效益”的困境,就必须在小流域进行以农业科技应用推广为主的深度开发,走集约经营之路。一是挖掘小流域现有耕地的生产潜力,提高单位面积产量;二是改革耕作制度,提高小流域的集约经营水平;三是重点推广以良种为龙头的农业适用新技术,加大科技进步在措施增产中的含量。

2.3 优化小流域综合治理措施配置及相关的农村产业结构,提高结构效益

小流域是水土保持和农村经济开发的复合单元,小流域综合治理不仅是黄土高原资源培育和资源开发的基础;也是防治农业自然灾害,促进农村经济发展的基础。小流域综合治理与农村经济发展的核心问题是达到各种资源要素配合和配置的最优化,其中主要是部门结构,区位结构和时序结构的优化。①优化小流域中部门结构,种植业尤其是粮食生产仍然是绝对主导部门。在稳定粮食产量的基础上,逐步扩大林、牧、副等部门的比例,实行多种经营,这仍然是今后需要长期坚持的原则,只有在种植业中增加可用于外贸出口的杂粮作物和比较利益高的经济作物面积,改粮食作物、经济作物的二元结构为粮食作物、饲料作物、经济作物的三元结构;在林业和畜牧业中增加经济林果和放牧灌木的面积;在荒山荒坡上发展草地和畜牧业;彻底改变种原料卖原料的经营方式,实现种植、养、加、贮、运等增殖产业以及为治理服务产业的连锁发展,才能促进小流域内农村产业部门的协调发展,使流域生产过程的各环节成为紧密联系的经济环流。②优化区域结构,其实质是要解决小流域综合治理措施的对位配置和各业生产在不同地貌部位上的趋优分布、关系协调和共同发展问题,即因地制宜,发挥优势。这种优势从自然条件看是适宜的;从技术条件看是能够充分地利用自然资源而不至于造成水土流失的;从经济

条件看是能够以最少的投入获得最大的符合区域经济需要的产出。③优化时序结构,即在流域治理措施安排上要考虑效益发挥的时效性,注意近期效益与远期效益结合、经济、社会和生态效益兼顾;要因地制宜地安排好不同季节农业资源的开发利用时序,不违农时,使各种资源的开发在时间上达到最佳组合,从而获得高额时序经济效益。

3 小流域综合治理的资金投入问题

资金是经济要素的主体,资金投入的规律、强度、结构及方式,对黄土高原小流域综合治理开发以及农村经济的发展有重要的影响。要提高小流域综合治理开发的投资效益,必须寻求一种与该区经济社会发展水平相适应的资金投入机制,这是保证该区小流域综合治理有效性,发展区域经济的关键。

3.1 实行“分类投资”,巩固提高已有综合治理成果,重点扶持贫困地区的小流域综合治理

这里所说的“实行分类”主要是针对已进行试点治理或具有一定综合治理开发基础的小流域而言,即安排投资必须充分考虑小流域综合治理已有的治理基础、群众基础、社会经济发展水平等条件。通过多年的综合治理,黄土高原地区已有1/3的水土流失面积得到了治理,仅国家在黄河中游地区已开展小流域综合治理试点就有147条,完成鉴定验收的试点小流域114条;国家在该地区开展的重点治理小流域有786条,完成鉴定验收的重点治理小流域有339条。一些试点和重点小流域的治理程度已超过了70%,群众的生活水平明显提高;一些小流域的综合治理因经济等基础条件限制,治理程度还很低,还需要继续得到国家的支持。因此,实行分类投资能够使有限的资金发挥巨大的作用。对于已具备一定的治理基础、社会经济条件相对较好,群众生活问题基本得到解决,流域内产品的商品化程度较高的小流域,如洛川县枣子沟的果业生产已成气候,可以采取以贷款为主的投资方式,巩固提高已有的综合治理成果,促进小流域综合治理向“高、深、细”方向发展,促进流域的产业综合开发;对于一些治理基础相对较差,社会经济条件差,群众生活存在一定问题,流域内的支柱产业未形成的贫困地区小流域要集中扶贫、治理、开发等多项资金,采取重点扶持政策,促进流域综合治理,改进农业基础设施,为进一步进行产业综合开发创造条件。

3.2 逐步实行“改拨为贷,有偿使用”制度,建立资金使用的责、权、利约束机制,提高投资效益

目前,黄土高原小流域综合治理投资的主体格局是以国家无偿出资,农民出义务积累工为主,地方财政困难,投资来源甚微。其最大弊端是:由于国家投资的无偿性质,滋长了小流域综合治理开发单位及其管理机构的“等、要、靠”思想,从而不去自觉地追求投资的最大效益;由于管理的多环节,资金在注入途中容易产生“雁过拔毛”所造成的利益流失,从而不能保证资金最大限度地用于小流域的综合治理开发;由于小流域综合治理开发的长期低效益,尤其是与农民切身利益密切相关的经济效益很低,最终会降低或丧失农民投入小流域综合治理开发的积极性。因此,必须从改革国家资金的投入方式入手,引导小流域综合治理投资向高效益流域或高效益的项目转移,择优扶持,择优发展。目前可以试行把间接投资向直接投资转移,无偿投资向有偿投资转移,由国家行业主管部门委托或授权流域机构全权负责小流域综合治理项目的评估和实施管理,流域机构可设立专门的投资公司。其具体做法是:由愿意承担小流域综合治理项目的单位向投资公司提出项目建议书、资金申请、可行性论证报告、资金匹配、资金偿还数量及时间、地方政府对于资金偿还的承诺等项目文件;由投资公司组织有关专家评估拟建项目在财务、经济、技术及组织管理等方面的可行性,从而做出是否投资,投资多少,偿还多少,什么时

间偿还的投资决策,重大项目报国家行业主管部门批准;项目批准后,由投资公司具体监督项目的实施,每年年初一次性预拨当年项目开支,年终由项目实施单位向投资公司实报实销,并共同确定、预支下年度开支。这种有偿投资和直接投资方式会因资金追求最大利益和互惠互利的原则而产生良好的投资效益。

3.3 完善资金的供给机制,促进新的投资主体的形成,提高预防保护意识。建立资源开发应保持水土的约束机制

黄土高原形成如此严重的水土流失,主要是因为人类不合理的经济开发,陡坡开荒、毁矿修路是形成新的水土流失的主要原因。黄土高原地区将建设成为我国最大的能源化工基地,并在今后10年进入大规模开发阶段,如不注意预防保护也可能成为水土资源破坏最严重的10年。从人口、经济和环境协调发展的高度看,必须建立多层次、多渠道、多元化充满活力的小流域治理资金供给机制,增强各开发单位的水土保持意识,从根本上改变“开发单位只顾追求获益,不顾水土资源破坏;国家出资,群众出劳进行水土流失治理”的现象。全国煤炭重点县——山西省灵石县的做法值得推广,该县含煤面积和水土流失面积都占全县面积的71%强。为了加快水土流失综合治理,预防新的水土流失,他们实施了“一矿一机治理一条小流域”的构想,并出台了一系列导向性政策,包括产煤乡提取50%的煤炭收入用于发展农业;多向国家交售5000kg粮食的乡村调整给100t煤炭外运指标;每矿购置一台推土机,承包治理一条小流域;各矿每采万t煤必须造林1.33hm²,每矿工每年出义务工不少于10个用于小流域综合治理等。全县矿区1991年有82台推土机,5.5万个义务工和158万元资金投入小流域综合治理,矿治小流域发展到132个,占全县煤矿总数的49.4%,特别是出现了一些依托矿区投资治理小流域,并取得显著效益的典型村。目前,山西、内蒙的部分地区在试行从煤炭收入中提取小流域综合治理资金的办法,华能精煤公司也出资流域机构进行神府东胜矿区的水土保持规划,今后还有可能出现其它新的小流域综合治理的投资主体,这些都不愧为改善黄土高原地区拓宽小流域综合治理资金来源的好形式,也会以其能够唤醒“出资方搞好水土保持,用资方力争良好效益”,而取得广泛的社会共识和重视。

参考文献

- 1 钱正英. 把小流域治理引向商品经济大道. 中国水土保持, 1993(12)
- 2 郭廷辅. 大力发展小流域经济. 中国水土保持, 1993(3)

(上接第39页)

2、“农以土为本,民以食为天”,没有土壤就没有农业,没有农业也就没有粮食。对于地少人多,口粮紧缺,水土流失严重的贫困山区,应强化农民“一方水土养一方人”的水土保持意识,通过生物、工程、耕作措施,控制坡耕地水土流失,保持农业的持续发展,才能真正摆脱生育→垦荒→贫穷的恶性循环。