

# 四川省小流域综合治理开发 体系建设现状与对策

黄耀 代华龙

(四川省水土保持委员会办公室 成都 610015)

**摘要** 四川省从80年代恢复水土保持机构以来,开始小流域治理,先后建立了一批不同类型的治理开发示范点,总结出一套符合四川实际,具有四川特色的治理开发模式,取得了成效,治理区内群众生活水平有所提高。但是多数小流域治理措施偏重于蓄水保土,属防护型,不但存在着高投入、低效益的问题,而且还存在着治理开发项目单一、档次偏低、经营管理差、技术力量薄弱、资金短缺等问题。为此,笔者系统地总结了全省各地成功治理开发的经验和教训,从现状入手对小流域综合治理开发体系建设的组织形式、实施管理、经营投资、法制建设等方面进行全面分析,提出了相应的对策。

**关键词** 小流域 治理 开发 现状 对策

## The Status and Countermeasure of Construction on Watershed Comprehensive Harness and Development System in Sichuan Province

Huang Yao Dai Hualong

(The Office of Soil and Water Conservation Committee of Sichuan Province Chengdu 610015)

**Abstract** Soil and water conservation organization have been recovered in Sichuan province since 80's. We have begun to harness watershed, set up a series of demonstration pot of different style harnessment and development, summed up a series of harnessment and development pattern which is corresponded to reality and have profound in Sichuan. The people's life level has been improved in watershed. But most of harnessment way laid particular stress on retaining water and conservating soil. These belong to protecting style. There are not only trouble of investment much capital and low effect, but also shortage of having single harnessment and development project and low grade, weak of management and lacking qualified technical personnel. So, the authors sum up the successful experience and lesson in harnessment and development of watershed. Proceeding analysis from status on institutional framework, management, administration investing, law of comprehensive harnessment and development construction system

of watershed, then put forward corresponding countermeasure.

**Key words** watershed harnessment development status countermeasure

四川省地处长江上游,全省幅员面积 56.76 万 km<sup>2</sup>。境内高山峻岭,江河纵横,是一个有 1 亿多人口的农业大省。由于历史的原因,森林曾遭受严重破坏,加之人口众多,人均耕地数量少,垦殖指数增高,水土流失十分严重。1988 年遥感调查结果表明:全省水土流失面积达 24.88 万 km<sup>2</sup>,占幅员面积的 44%,年均土壤侵蚀量高达 11.28 亿 t,占长江上游的 72.7%,是全国水土流失最为严重的地区之一。严重的水土流失,造成大量耕地破坏,土地贫瘠,使本来就十分有限的土地资源更趋紧张,许多水利工程淤毁,河床抬高,旱涝、泥石流等自然灾害十分频繁,致使水土流失区的农业和经济发展速度缓慢,群众生活困难,极大地影响了四川省经济的发展,并将对三峡大型水利水电工程的安全运行以及长江中下游的防洪、经济发展构成严重威胁。

从 80 年代初开始,四川省开始小流域治理试点,进行集中、连续治理,带动了山丘区经济的繁荣和发展。近年来,以小流域为依托,以治理开发为基础的小流域经济正在四川省迅速形成。建立综合治理开发体系,发展小流域经济既整治国土、改善生态环境,又充分合理、持续、高效地利用了自然资源,给四川省水土流失治理带来了生机和活力,充分显示出水保综合治理开发的强大生命力和吸引力。但是,小流域治理开发涉及面广,理论性、实践性、科学性、技术性强。因此,在实践中不断总结和提高小流域治理开发水平,积极稳妥地发展小流域经济,完善小流域综合治理开发体系,仍是需要继续深入研究和探讨的课题。借此机会,笔者就四川省小流域综合治理开发体系建设现状谈一些改进办法和措施。

## 1 小流域综合治理开发体系现状

四川省自从 1981 年恢复水土保持机构以来,自始至终坚持保护、开发,生态效益和经济效益相结合的原则,先后建立了一批不同类型治理开发示范点,总结出一套符合四川实际、具有四川特色的治理模式,取得了成效,治理区内群众生活水平有所提高。但是多数小流域治理措施偏重于蓄水保土,属防护型,存在着高投入、低效益的问题。

1989 年,嘉陵江中下游、金沙江下游、三峡库区三片 82 个县(市、区)被国务院批准列为长江上游水土保持重点防治区,先后有 50 个县(市、区)进行综合治理开发,狠抓坡耕地改造和经果林的发展,加快坡面水系工程建设,积极探索小流域治理开发经验。以小流域为依托,以经济效益为中心,以市场为导向,充分利用小流域自然资源和劳力优势,合理布设水土流失综合防治体系,选择与市场相衔接的名、特、优、新产品作为经济突破口,加大新技术的推广运用,提高对水保初级产品的深度开发,通过市场作龙头,龙头带基地,基地连农户,使其增值,初步建立了种、养、加、产、供、销为一体的小流域综合治理开发体系,收到了良好的效果。金沙江下游凉山彝族自治州的宁南县利用当地光热资源优势,大力发展甘蔗,现已成为全国蔗糖基地之一,年产量占全省总量的 1/4,同时以此为龙头,利用蔗渣生产纤维板,减少对森林的采伐。除此之外,还利用地埂栽桑、养蚕,发展丝厂,形成当地支柱产业,1994 年该县蔗糖及相关加工业上缴财政收入达 3 245 万元,由财政补给县变为自给县。地处三峡库区的巫山县发展蓑草(龙须草),建立蓑草基地,将蓑草用来造纸,带动造纸业的发展,还将蓑草编织成工艺性质的生活用品,使之成为小三峡具有特色的旅游产品。省重点治理的马边县根据本地优势建立起了 3 个 66hm<sup>2</sup> 以上的酸梅基地,并在此基础上,大力发展乡镇企业进行深加工,生产出的酸梅汁系列

产品远销上海、广州等地,把资源优势变成商品优势,增加了群众的收入。

但在具体实施过程中也存在一些不足:一是小流域综合治理开发的水平还不够,开发项目单一,档次偏低。柑桔、桃、李、梨、柚等普通水果占了绝对优势,既不能充分发挥小流域水、热、土、生物资源优势,又不能体现小流域的区域经济;二是经营管理差,缺少具有特色的高产、优质的当家产品;三是水土流失区的自然经济条件恶劣,科技教育投资少,人口文化素质低,技术力量跟不上,也同样存在着开发资金短缺,投入不足,给治理开发的巩固和提高带来一定的影响,因而开发的效果差。

为此总结我省各地成功开发治理的经验和教训,转变旧的观念,完善小流域综合治理开发建设的组织形式、实施管理、经营投资、法制建设等措施,建立小流域综合治理开发技术经济指标体系,势在必行。

## 2 小流域综合治理开发体系建设的对策

(1)继续更新观念,改变以往单纯从防护型治理出发,把“水不乱流、泥不下山”当成水土保持目标的作法。坚持小流域治理由生态防护型向开发治理型过渡,由分散的点、单一的治理转向标本兼治的小流域综合开发治理,把 $5\sim 30\text{km}^2$ 的小流域既当成水土流失的治理单元,又当成开发利用自然资源的经济单元,把治理与开发融为一体,切实做到治理水土流失、改善生态环境与资源开发利用相结合;治理水土流失与贫困山区、革命老区的扶贫开发、发展农村经济脱贫致富奔小康相结合,真正把水土保持作为山丘区、贫困区摆脱贫困、落后的根本出路。

(2)按自然规律和经济规律搞好小流域综合治理开发的全面规划,使小流域综合治理开发与当地农、林、牧、副、加工业发展相协调。面对小流域水土流失严重,生产力水平低,农民自身素质不高,物质、资金投入有限,人口—粮食—资源—环境矛盾日益突出等问题,小流域治理开发必须在全面分析地理条件、技术水平、开发能力、产品市场预测的基础上,搞好规划、设计、实施、评价工作。在区划和规划的基础上,通过小流域土壤、气候、生物、水资源统一规划,合理布设农地、林地、果园,采取林草、工程、水保耕作措施,并以各种科学管理方法为手段,实行对水土资源的综合开发、高效持续利用,建立嘉陵江流域以丝绸,金沙江下游以甘蔗、烤烟、香蕉,三峡库区以脐橙、柚子、药材为龙头的综合治理经济开发区。

(3)坚持治理与开发相结合,以开发促治理,以治理保开发,在治理中求开发,充分利用流域内的荒山、荒坡、荒地、陡坡耕地资源,以坡改梯为重点,狠抓高产、稳产、基本农田建设和经果林的发展,抓住农、林、牧、种、养、加开发技术措施,搞好多种经营,使农、林、牧、副、渔业相互促进,共同发展,逐步建立治理区域化、生产专业化、经营一体化的经济开发格局,使群众近期有甜头、中期有想头、远期有奔头。

(4)充分利用小流域特有的资源条件,进一步优化小流域结构。①立足小流域自然资源,合理调整土地利用结构和产业结构,改变以往以农为主的单一种植的产业结构,把治理开发措施配置与发展林、粮、果、菜、经济作物综合开发结合在一起,使农、林、牧、副、渔业协调发展,向种、养、加、工、商、运全面过渡。全省可分为盆中丘陵区粮、油、猪、丝、果经济作物型,盆周山区林、牧、粮、果、茶型,川西南粮、糖、烟、果、林型,川西高山地区林、牧、药型小流域经济发展类型。②实行集中、连续治理,规模经营,全方位开发,发展拳头产品,建设优质高产的再生资源和商品生产基地,使小流域治理开发向高、深、细发展,做到治理小流域,开发一个拳头产品,发展一方经济,富裕一方人民。③提高小流域治理开发的科技含量。依靠科技对小流域资源进行开

发和深加工,提高资源的商品价值,注意市场信息,增强小流域治理开发的科技含量和知识含量。④搞好流通,建立适销对路的流通体制。封闭的小流域很难走上良性循环的轨道,因为它的内部市场容量小,很难自身形成促进生产发展的局面。因此,在进行小流域开发治理规划时,一开始就要瞄准适销对路的产品上项目,建立良好的市场信誉和销售渠道。⑤发展专业化生产,提高集约化、商品化程度,使产、供、销一条龙,种、养、加一体化。围绕区域支柱产业或名优产品,优化组合流域内部生产要素,实行区域化布局、综合性开发、专业性经营、社会化服务、企业化管理,不断使产品形成一个有机的链条逐步实现工、农一体化,产、供、销一条龙的小流域治理开发体系。

(5)运用市场机制,完善小流域综合开发治理的投资经营体系。针对小流域综合开发治理投入严重不足的状况,我们必须运用市场机制和经济杠杆,积极改革投资体制,充分用好、用活、用足现有政策,增大开发治理的投入具体可以从以下几个方面考虑:①建立风险机制。继续推行有偿扶持,利用有偿扶持资金,进行滚动开发;②建立竞争机制。在兼顾保持水土的前提下,哪里的积极性高、开发项目经济效益好,投资就倾斜哪里;③完善水保执法收费体系。运用价值规律按《水土保持法》及其实施条例,依法收缴水土流失补偿费和防治费;④建立以股份制为主的多元化投资机制。运用国家无偿投资吸引地方自筹、信贷资金引进国家补助的方法,扩大开发治理规模,采取以奖代补、开发经营、租凭承包未治理小流域和已治理小流域,加快拍卖五荒使用权等方式,有效地筹集社会各方面的资金;⑤积极引进外资。我们要积极引进外资和国外的先进技术、管理方法,参与国际间的交流合作,弥补国内资金的不足,抓住《中国21世纪议程》中所涉及长江上游的水土流失综合治理开发工程这一机遇,带动和加快四川省小流域综合治理开发。

(6)加强小流域综合治理开发法制建设。小流域综合治理开发首先必须认真贯彻《中华人民共和国水土保持法》,保护和合理、持续、高效地开发利用水土资源,防治水土流失,改善生态环境,这是山丘区小流域经济发展的生命线,也是国民经济和社会发展的基础。那些“杀鸡取蛋”、“竭泽而渔”的作法,不是小流域综合开发所要求的;其次小流域综合治理开发应接受市场运行法律规范的约束,加强预防保护和预防监督,规范小流域综合治理开发的各方面经济行为,大力发展小流域综合治理开发社会化服务体系,使小流域综合治理开发参与市场平等竞争,在市场竞争中不断积累和发展。

目前,四川省小流域综合治理开发体系建设还处于发展阶段,我们要继续认真总结和发展小流域综合治理开发的经验,根据各地的实际情况,健全和统一小流域综合治理开发的技术经济规范,实行小流域综合治理开发和经济建设发展同步,改变“产前出钱、产中出力、产后脱钩”的现象,把小流域综合治理开发推上一个新的阶段。