

伊盟丘陵山区发展水保经济初探

张建国¹, 王青山², 高四宝²

(1 内蒙古伊盟水土保持局, 伊克昭盟 017000; 2 内蒙古伊金霍洛旗水利水保局)

摘要: 地处黄河上中游水土流失严重地区的内蒙古伊克昭盟, 在实施西部大开发战略中, 根据区域优势和产业定位, 对农牧业经济结构进行了重大战略调整, 将伊盟丘陵山区定位于水保经济区, 结合伊盟实际, 对建设水保经济区的意义进行了初步探讨, 提出了加快治理水土流失, 改善生态环境, 促进区域经济发展的措施。

关键词: 水保经济区; 治理措施; 生态环境

中图分类号: S 157

文献标识码: B

文章编号: 1005-3409(2002) 01-0098-04

Tentative Inquiry of the Development of Soil and Water Conservation Economy in Hilly and Mountain Areas in Yih Ju League

ZHANG Jian-guo¹, WANG Qing-shan², GAO Si-bao²

(1 Yih Ju League Soil and Water Conservation Bureau, Yih Ju league 017000, Inner Mongolia, China; 2 Yij inhuoluo Banner Water Conservancy Bureau, China)

Abstract: Yih Ju League Inner Mongolia, located in the upper and middle reaches of the Yellow River, has adjusted strategically the economic structure of agriculture and animal husbandry according to the regional superiority and industrial position in the strategy of nationwide developing the west, and has fixed its hilly and mountain areas as soil and water conservation economic zone. Based on the actual situation of Yih Ju League, a tentative inquiry to the significance of building the soil and water conservation economic zone is made. The measures of speeding up the harness of soil and water erosion, improving the ecological environment and promoting the development of regional economy are put forward.

Key words: soil and water conservation economic zone; harness measures; ecological environment

随着西部大开发战略的实施, 伊盟盟委行署适时地对农牧业经济结构进行了重大战略调整。根据区域优势和产业定位, 优化农牧业经济区域布局, 将伊盟重新划分为五大经济发展区。其中之一就是水保经济区, 开创了以“水保”命名区域经济的先河。突出强调了丘陵山区调结构, 水保经济唱主角的指导思想。本文拟对丘陵山区发展水保经济谈一点粗浅认识。

1 问题的提出

风沙、干旱、水土流失一直是制约伊盟农牧业生

产乃至整个国民经济发展的主要自然灾害, 由此常引发两个恶性循环, 一是广种薄收, 二是贫困落后。而丘陵山区正是伊盟最严重的水土流失区和贫困人口集中分布区, 表现得尤为突出。生态环境恶化, 系统结构单一, 生物产量低, 抗灾能力差, 人民生活贫困, 是这一区域典型的地域特征。特殊的地质地貌赋予该区集贫穷与富有于一体, 地上生态环境脆弱, 而地下资源富集。生产活动处于农牧交错地带, 为半农半牧区, 种粮水地不多, 养畜草场太少, 从东到西基本上形成一个大的贫困带。鉴于丘陵山区存在的主要问题是水土流失, 要得到根本解决, 就必须从治本入手, 抓住环境中“水”与“土”两个基本因子, 积极实

¹ 收稿日期: 2001-10-13

作者简介: 张建国, 男, (1958-), 大学本科毕业, 现任伊盟水保局助理调研员。

施水保综合治理措施,促进丘陵山区经济发展。

2 为什么提出发展水保经济区

伊盟提出立草为业,建设绿色大盟,畜牧业强盟的发展思路,一是要让伊盟的山川绿起来;二是把草业作为农牧业经济中最大的基础产业发展起来,以畜牧业为主导产业,打造农畜产品的绿色品牌。而要实现上述目标,其立足点就在于改善环境,有效地治理环境,为伊盟可持续发展奠定一个坚实基础。

在新形势下,发展区域经済既是市场经济的客观要求,又是推进农牧业产业化的必由之路。伊盟把过去以地貌类型划分经济类区调整为以区域优势和市场需求,培植主导产业为目标划分经济区,把丘陵山区定位于水保经济区,应该是针对伊盟特殊性而言的。

(1) 提出水保经济区,就是要进一步强化水保意识,做好水土保持是这个区域发展经济的基础和前提。发展水保经济就是在水土流失劣质地上经过综合治理,合理配置资源而后促进区域经济发展。

(2) 今后建设水保生态工程,必须作为一种产业去看待、去实施,才能实现滚动、持续发展,也才能对伊盟经济产生重大影响。

在计划经济体制下,伊盟所搞的一些水保建设项目与当地经济发展结合不紧,过多地强调了生态环境的治理和保护,侧重于生态效益和水保效益,在减少入黄泥沙和让当地农牧民脱贫致富两个目标上没有很好地形成合力。而在市场经济条件下,客观形势和农牧民的自身愿望。迫切要求把水土保持与当地经济发展紧密结合起来,作为一个整体去考虑。在加强水土流失治理,减少入黄泥沙的同时形成一个绿色经济产业,在改善生态环境的同时,也让农牧民富起来。

(3) 既然自然环境恶劣,水土流失严重是伊盟的区位优势,那么只有搞好水土保持,加强生态环境建设,从根本上改变这一劣势,才能对农牧民脱贫致富和农牧业经济发展,对伊盟国民经济和社会发展产生重大影响。

(4) 丘陵山区贫困的主要因素是严重的水土流失,伊盟有一半以上的人口居住在水土流失区,其中相当一部分人生活在贫困线以下。要完成扶贫攻坚任务,实现稳定脱贫进而达到小康目标的根本措施只能是通过水土保持,大力改善这一地区的生态环境和生产条件,合理利用水土资源,发展农牧业经济,有效地增加群众的经济收入。这部分人不脱贫,

没有伊盟农牧民整体的富裕,伊盟的现代化就是一句空话。

(5) 对十年九旱地区来说,没有水,一切都无从谈起。伊盟丘陵山区水资源十分贫乏,降水量少又时空分布不匀,汛期总径流量占全年径流量的 70% 以上,且大部分又流失了。这个区域经济要发展,解决水是第一位的,而且要立足于天然降水的利用。伊盟因地制宜提出要做好“三水”文章,就是蓄住天上水,拦住地表水,开发地下水,这一拦一蓄就要靠水保措施了。近 3 年持续干旱,伊盟许多地方库干井枯,而准旗川掌沟流域无明显旱象,就得益于坚持不懈地抓水土保持,做到了泥不下山,水不出沟,抓水保抓得好的结果。

3 水保经济区的含义

要弄清水保经济区概念的含义,首先要弄清什么是水保经济。简言之,水保经济就是运用水保学原理和经济学原理,遵循生态科学与经济科学的客观规律,使水土保持与经济社会发展有机结合起来,寻求生态平衡的优化和可行目标的实现。它有三个显著特点:一是目的性,从讲求自身功能与价值出发,遵循价值规律考虑投入产出效果。二是相关性,水土保持的特殊功能是把重建生态系统与经济发展作为一个整体,正确处理经济建设与水土保持之间的关系,保护与开发的关系。从而达到水土资源的永续利用。三是动态性,在资源、生态、经济的综合动态平衡原理指导下,正确处理经济结构、治理布局、生产布局之间的关系,把水土保持与资源开发、经济发展、生态环境协调发展。

由此,我们可以看出,水保经济区概念,至少应有以下几个含义:一是以治理水土流失,改善生态环境为前提;二是以治理措施布局与经济结构调整为切入点;三是治理开发兼顾三大效益,以经济效益为主;四是以减少入黄泥沙,发展当地经济,提高人民生活水平为目标。其核心就是把水土保持与农牧民的经济利益紧密结合起来,用经济杠杆和激励机制撬动水土流失治理和生态建设,使水保经济区早日实现山川秀美,经济繁荣,人民富裕。

4 发展水保经济区的主要措施

遵循伊盟农牧业经济“十五”规划的指导思想和主要目标,提出发展水保经济区的基本思路是:

4.1 围绕一个目标

就是紧紧抓住西部大开发机遇,通过水保生态工程建设,促进区域经济发展,达到流失区群众脱贫

致富和减少入黄泥沙双赢,实现二次创业宏伟目标。

4.2 实施两个调整

一是调整土地利用结构和农村产业结构,压缩农地,治理开发荒地,增加草地、林地,形成草经粮三元结构,把种草养畜作为主导产业,种草和种粮都是为了养畜。以一退三还生态型经济,构建畜牧业联盟,促进传统农牧业向现代农牧业的转变;二是调整生态建设思路,实施逆向拉动战略兴林兴草,加快农业部门职能转变,树立市场观念、产业观念和创新观念,真正为农牧民做好产前、产中、产后服务。

4.3 突出三大效益

以经济效益为中心,必须经济、生态、社会三大效益并举,拉通联动,互相促进。坚持规模治理和综合开发相结合,治山治水和脱贫致富相结合,水保治理布局和区域经济发展相结合。

4.4 打好三个基础

一是通过水保综合治理,为区域经济可持续发展奠定坚实基础,在治理方略上,坚持沟坡兼治,山水田林路统一规划,综合防治,合理开发。尽快控制水土流失,恢复良性生态循环;二是通过科学配置治理措施,加强农牧业基础设施建设,从根本上改善生产条件,进一步提高土地利用率和生产率;三是继续重视和扶持发展户包治理小流域,特别是大户、联户治理,进一步落实五荒地承包治理开发的政策。从伊盟地广人稀和治理任务面广量大的实际看,户包治理仍是当前一个主要治理形式,也是发展小流域经济的基础。

4.5 采取五条措施

一是加强项目建设管理,完善投资机制,探索新时期水保经济区治理开发新路子。今后实施黄河水保生态工程都要按国家基本建设程序办事,推行项目责任制、招投标制和监理制三项制度。因此,在项目建设上,建议把逐级下达治理任务和投资改为招投标制,从项目立项到可研报告,从初步设计到组织施工,以及后期的开发利用都采用发包招标方法,可以单独招标,也可以一揽子招标。项目竣工经监理单位验收合格后,项目建设单位(法人)移交使用单位或当地乡村。对一些不便采取招投标的项目,采取项目直接对农户的办法,由建设单位通过组织实施单位与农户直接签订治理开发承包合同。总之,在项目管理上,采用项目责任制,治理上采取招标承包制,质检上采用监理制,投入上采用先治理后付款的报账制。这个办法能够更好地适应市场经济的要求,真正调动各方面治理开发的积极性。

二是解决生态用水要立足于天然降水的充分利

用。治水之本,在于治山,治旱之本也在于治山。应该在治理措施上,提高坡面造林工程整地的标准和质量,蓄住天上水。加大沟道坝系工程配套建设,拦住地表水,多搞集流林业,集流草业,集流农业,达到治山改土,蓄水保墒,调节径流,涵养水源的目的。

三是发展小流域经济,开发水保绿色产业,促进区域经济发展。伊盟丘陵山区千沟万壑,既是区位优势,又是水保经济区的发展优势,只有把生态经济沟建设好,山区才有希望。小流域治理开发,按山区农户的居住特点,应大力推广一户一沟,一沟一坝,一坝一园的开发治理模式,集少成多,集小成大,最终建成较大的绿色经济产业。

水保经济区的农牧业产业化首先应从小流域经济沟抓起,夯实基础;其次必须要有龙头企业或一批上连市场下接农户的市场经纪人来带动、引导农户发展小流域经济,抓住关键;最后从示范项目和基地建设入手,开发特色产业、绿色产业,打造品牌。抓小流域经济的绿色产业,应明确主攻方向,重点突破。从丘陵山区的立地条件看,中部以发展小型灌溉农业为主的坝系生态农业,东部以发展草畜粮复合产业开发为主,砭砂岩区进行沙棘产业开发,立地条件好的进行干鲜果品经济林开发,其它地方大量造林种草,进行草产业开发。

四是落实预防保护措施,禁牧休牧,促进生态功能大面积的自然恢复。要正确处理保护性治理和开发性治理的关系,建设和保护并重,生态和经济并举。走开发式治理,集约化经营,效益型增长的路子,再也不能走以牺牲生态环境为代价发展经济的老路。

五是典型引路,示范推广。典型是群众看得见摸得着的东西,最具有说服力。过去我们树了一些不同类型区治理的先进典型,起到了很好的示范作用。随着市场经济体制的逐步完善,又出现了联户承包,拍卖、租赁、股份合作治理、社会团体、私营企业承包治理和土地开发的典型,不少已获得了良好的效益,它们基本上代表了水土保持发展的一种趋势。但这类典型不多,也不是很成熟,正处于探索发展中。抓典型是各级政府、各职能部门的一种工作方法,也是各部门的职责之一。要尽快抓出一批各具特色的小流域经济的典型,“公司加农户”的典型,靠典型引路推动面上治理。对政府部门来说抓住了典型就是抓住了工作重点。

第六,抓好六个重点。一是狠抓以水为中心的基本农田建设,土地是农民的根本,基本农田则是农民的保命田、温饱田。绝不能因为念草木经,兴畜牧业

而放松基本农田建设,相反更应重视和加强,因为它是建设绿色大盟的前提,是发展畜牧业强盟的基础。

建设绿色大盟,关键是要绿起来。大面积的造林种草,就要坚决把坡耕地退下来。只有把基本农田建设好了,农民有了稳定高产的基本田,才能更有效地退耕还林还草,才能还大地一片绿色。建设畜牧业强盟,关键是要有足够的饲草料来满足牲畜的需要。除大量的牧草靠荒地种植解决外,牲畜所需的精饲料还要靠基本农田来解决。再从十年九旱的自然条件看,没有相当数量的基本农田作保证,农牧民别说致富,恐怕维持温饱都很困难。无论从哪个角度分析,人均 0.2 hm^2 高标准的基本田都是至关重要的。就水保经济区来说,应该充分利用条件好的沟川修筑坝系配套工程,加强沟坝地建设,大力发展坝系生态农业,这是水保经济区稳定发展的基础。

二是以国家生态项目——黄河水保生态工程、天然林保护工程、退耕还林还草工程、世行贷款治理工程等为依托,管好用好国家投入,建设高质量上规模有水平的精品工程,打造伊盟的品牌。扶持一批开发利用治理成果的龙头企业,逆向拉动生态建设和水保治理。项目建设是带动山区经济的希望工程,是发展区域经济的强大助推器。

三是以科技服务为手段,提高科技含量,大力引进、示范、推广新材料、新技术,着力解决治理中存在的问题。重点抓住三大块:首先是要注重培养一批高水平的人才,成为领导前沿科学的学科带头人。包括基础研究人才,治理开发人才,科学管理人才,市场开拓人才等等;其次要加强新技术试验研究,以治理开发课题研究为基础,用高科技培育新品种,选育适生的树草种,用现有科技成果组装配套抗旱造林技术等,指导水土保持生态环境建设;最后很重要的一点是用新机制让科技人员走出机关,深入基层,鼓励他们搞科技承包服务,把高新实用技术推广和提高

科技素质有机结合起来,变成农牧民学得懂,用得着,会操作的“傻瓜”技术,迅速转化为生产力。通过科技推广和科普宣传,使科技人员和农牧民都能得到丰厚回报。在科技日益发达和自然条件十分恶劣的地区,如果没有先进技术强大的支持服务,就不可能有水保产业的长足发展。

四是抓好林草种苗基地,支持大规模的生态建设,是建成绿色大盟的现实要求,仅从伊盟每年的生态建设任务看,种苗的需求量是巨大的,为种苗繁育基地提供了一个稳定的巨大的发展市场。因此,我们必须采用新的机制和办法抓好林草种苗建设。如果再从整个西部地区生态建设来看,发展种苗繁育基地,完全可以建成一个前途光明的大产业。

五是大力推进机械化施工,提高治理速度,促进集中规模治理和区域经济开发。没有规模就没有效益,要扭转生态环境继续恶化的趋势,实现水土保持治理开发的重大突破,靠人海战术短期是很难奏效的,必须加快治理进度,解决规模治理和集中开发的问题。沟道整治工程、坡面整治工程、饲草饲料的种植采收加工等都要靠机械来完成。生态建设工程的大部分要靠飞播、封育和辅以人工造林来完成。这两方面都要用科技的力量去突破,才能在近期内对伊盟农牧业经济乃至整个国民经济发展产生重大影响。

六是抓好水土保持法制建设,制止新的人为的水土流失。伊盟生态环境非常脆弱,一旦破坏,极难恢复。要加大水土保持执法力度,加强监督,强制保护。特别是工业密集开发区,预防保护就显得更加重要,一定要提高人们的法制意识,加强对《水保法》、《水法》、《草原法》、《森林法》等有关法律的宣传教育,提高人们的认识水平,正确处理禁牧休牧与生态建设的关系,预防保护与经济开发的关系,最终实现生活、生产、生态和谐共存,持续发展。