

综述评价

黄土高原地区的水土保持与 区域经济发展

高 荣 乐

(黄委会黄河上中游管理局·西安市·710043)

摘 要 当前我国黄土高原地区的经济发展相对滞后。水土保持综合治理开发是加快黄土高原地区经济发展,提高农业生产力,繁荣农村经济的基础。该文论述了黄土高原地区广大干群和科技人员,在 10 多年的水土保持综合治理中,狠抓了经济效益的提高,并在小流域综合治理开发中,进行了多方面有益的探索,取得了明显的效果。

关键词 黄土高原地区 水土保持 区域经济

Soil and Water Conservation and Regional Economic Development in Loess Plateau Region

Gao Rongle

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

Abstract In the loess plateau region of China, the economic development is relatively stagnant at present. The comprehensive harness and development of soil and water conservation are the foundations for raising agricultural yield and promoting economic prosperity at rural areas. During the comprehensive harness of soil and water conservation for more than a decade of years, the broad masses, cadres, scientists and technicians have paid close attention to raise economic benefits. They have researched in many ways and obtained some obvious results.

Key words loess plateau region; soil and water conservation; regional economy

黄河干流从青海省龙羊峡到河南省桃花峪区间,流域面积 64 万 km²,它是我国著名的黄土高原地区。历史上这里是中华民族文化的发祥地,也是最早的经济开发区,随着时代的变迁,由于人类不合理的社会经济活动的影响和破坏,导致该地区干旱、水土流失严重,土壤贫瘠,生态环境严重恶化。

当前黄土高原地区经济发展速度相当缓慢,农业生产徘徊不前,后劲不足,农村经济基础薄弱,贫困和资金一直阻碍着黄土高原地区经济的振兴和农业生产的发展。全国 18 片贫困地区中,黄土高原就有 4 大片,即陕北风沙丘陵区、吕梁山区、西海固地区和定西干旱区。

新中国成立后,国家对黄土高原地区在各方面进行了大力的扶持和帮助。1986年,国家以解决温饱为目的进行重点扶持的贫困县在这一地区就有92个(包括旗、市),占全国扶贫县总数的30.5%。但截至目前,农村经济发展与全国平均发展水平相比仍存在着相当大的差距,与发达地区相比差距继续拉大。1993年全区农民人均收入633元,仅为全国平均水平的68.7%,其中处于山丘区的县、旗、市大约只占到60%左右。目前全区尚有近千万农民还没有真正解决温饱问题。

1 水土保持是农村经济发展的基础

农业和农村经济发展缓慢,是黄土高原地区国民经济加快发展的最大障碍。从对区域环境的辨析和长期的实际工作经验来看,发展水土保持是培育区域农业自身生长,自我壮大机能的一个有效途径。

黄土高原农业生产的主要自然灾害是干旱、风沙和水土流失,其中水土流失严重的程度为世界之最。全区有水土流失面积43万 km^2 ,在水土流失区,坡耕地每年流失土层厚度0.2~1cm,严重的地方达2~3cm,有的地方土层已流失殆尽。水土流失不仅使区域土地生产力不断下降,加剧干旱与风沙的发展,造成农、林、牧业生产的全面衰退,并使生态环境的总体遭到严重破坏。区域内水土流失严重的县、旗、市,绝大多数为国家或省(区)级的重点扶持贫困县。

50年代初期,黄土高原地区就着手于水土保持工作,至今已有15万 km^2 的水土流失面积得到治理或初步治理,对于增加大地植被,抑制水、旱、风沙灾害,改善农业生产条件,以及减少黄河干、支流河道和水库泥沙淤积都产生了明显效果。

随着国家经济建设和农村改革的发展,黄土高原水土保持工作的内涵也在不断丰富和发展。80年代以来,各地在水土保持综合治理中逐步突出了经济效益的追求,注意将治理措施作为经济效益和生态效益的结合手段进行山区资源综合开发。从而使水土保持本身成为一种新的生产经营活动,对山区经济的发展起到了更为直接、有效的推动作用。例如,山西省清徐县白石沟小流域原为一贫困的土石山区,从1983年开始,在小流域综合治理中,抓了以葡萄为主的山地果园建设和基本农田建设,使农、林、牧、副各业迅速发展,目前人均水、滩地0.07 hm^2 以上,果园0.187 hm^2 ,果业生产和果品加工已成为群众致富的主要途径。1993年小流域水保产品的商品率达到90%,农民人均纯收入达1050元。类似这样依托水土保持脱贫致富的小流域或村、镇在黄土高原各地都有不少典型,同时还出现了一批成效显著的县、旗、市。素有“十年九旱”、“苦瘠甲天下”之称的甘肃省定西县,1983年被列为国家水土流失重点治理区之后,经过10年综合治理开发,使林草覆盖率由8.2%提高到39.6%,基本农田由人均0.14 hm^2 增至0.3 hm^2 ,农业经济随之加速发展,长期严重的“三料”(燃料、饲料、肥料)俱缺矛盾大为缓解。1992年在大旱情况下全县农民人均产粮仍达312kg,比治理前的1982年增长1.3倍,农民人均纯收入也由1982年的28.3元上升到480.4元,农村贫困户由1987年的45%下降到40%。各地的水土保持综合治理开发典型都充分证明,以经济效益为中心开展水土保持是黄土高原地区改变农业生产落后面貌、繁荣农村经济最现实的起跑线和最稳固、最有广阔前景的立足点。同时也可使水土保持事业自身焕发出强大的生命力。

2 近期区域水土保持经济开发的主要措施

近10多年来,黄土高原各地为提高水土保持的经济效益,主要从以下几方面进行了大力

开拓。

2.1 建设基本农田

从80年代中期以来,各地在水土保持综合治理中普遍采取了以基本农田(指水平梯田、条田、坝地、滩地、水地)建设为中心和突破口的做法,使基本农田建设形成了一个大规模的区域性经济开发行动,其发展形势有四个明显特点:一是坚持不懈,长期大干;二是力度大,进度快;三是铺开面宽,受益面广;四是规模化建设、标准质量不断提高。近些年全区每年新建面积稳定地保持在20万 hm^2 左右,比80年代初期约提高了2倍。陇中、陇东、陕北、晋西一些县农民年均修地达到0.007 hm^2 左右,宁南山区各县达到0.008 hm^2 。大规模的基本农田建设与科学种田相结合,对于水土流失区粮食的增产稳产、退耕还林还牧、调整农业内部经济结构和种植业结构都已发挥出明显作用。粗略计算,水土流失区现有的400多万 hm^2 基本农田每年可增产粮食近60亿 kg 。

2.2 发展经济林

80年代中期以来,区域水保林建设突破了传统发展规律,以干、鲜果树为主的经济林迅猛发展。据调查,1986~1992年,水土流失区总造林保存面积增加了37.2%,而其中的经济林增加了1.02倍。在经济林中,山地苹果园由15.27万 hm^2 发展到49.27万 hm^2 ,增加了1.57倍。如果加上一些地区在基本农田上的种植面积,目前全区苹果林约达60万 hm^2 左右。经济林的发展为许多山区农民带来了显著的经济效益,成为区域农业经济的一项重要支撑。陕西省的礼泉、白水等县苹果税收已占到县财政收入的50%以上。区域东部的豫西山区,近几年大力建设各种果树、药材经济林基地,创办绿色企业,每年发展面积约占年造林总面积的1/3。就连青海省海东地区也生产出了优质品种的苹果和花椒,产品远销国内外市场。各地经济林的发展同时也带动了以果品加工、贮运等相关服务业的兴起,促进了山区商品经济发展。不少地方已初步形成山上有基地、山下搞加工、山外有市场的林产品生产新格局。

2.3 种草种灌发展畜牧

这是黄土高原地区提高水土保持近期经济效益的主要途径,各地都因地制宜地狠抓了这一工作,普遍取得了良好效果,在不少地方也形成了当地农村经济的主导产业。如山西省岚县根据县情把种草种灌作为水土保持治理开发的重点,从1982~1993年新建和改良灌、草面积4.4万 hm^2 ,使以养羊为主的畜牧业发展较快,10年间羊只饲养量增加了44.3%。目前畜牧业收入占到县农村经济收入的32%,以畜产品加工为主的地方工业也迅速兴起,该县也因此获得“骑在羊背上的县”的美誉。

2.4 加快沙棘资源建设和综合加工利用

自1985年11月钱正英同志提出“以开发沙棘资源作为黄土高原治理开发的一个突破口”的倡议后,沙棘的种植和综合开发利用就逐步成为黄土高原水土保持领域中的一项很有生命力的新兴产业,10多年来,沙棘资源建设从零散到成片发展,年种植面积在4~5.4万 hm^2 左右,现全区沙棘资源人工种植面积已达40万 hm^2 以上,占到全区人工灌木林面积的1/10。开发沙棘资源对农村经济发展具有独特功能:一是具有突出的生态、社会效益;二是能解决不少山丘区普遍存在的“三料”缺乏问题;三是果品、枝叶加工有广阔的前景。目前沙棘产品的开发利用正在不断深化,加工生产和销售经营稳步发展,初步形成了以医药保健为主的系列产品。许多地方都出现了具有一定规模与产品销路较畅的加工企业。

2.5 改造沙漠,发展“绿洲农业”

黄土高原北部的风蚀危害亦十分严重,新中国建立后,这里的风蚀沙化面积仍在继续扩大,但与此同时,特别是近 10 多年来,不少风沙区的治理开发也取得了明显的成效,长城沿线不少地方都有成功的典型。例如内蒙古的乌审旗,从 1987 年起在沙区兴建家庭牧场(当地称草库仑),发展种、养、加结合,多产业并存的小经济区,经济、生态、社会效益均十分显著,为风蚀沙化防治和稳定高效发展畜牧业探索出一条成功之路,被当地群众誉为沙漠中的“绿色明珠”。在较大范围内取得风沙区治理开发显著成效的有陕西省榆林沙区。该沙区面积 1.83 km^2 ,占陕西省榆林地区总面积 42%,50 年代这里就开始了沙区整治,特别是 1983 年以来,当地抓住无定河流域开展水土保持重点治理的机遇,对沙区开展大规模的治理开发,使沙漠化出现明显的逆转,原来的 57.3 万 hm^2 流沙有 40 多万 hm^2 得到固定和半固定,流沙南移速度由 50 年代初的 $5\sim 7.7 \text{ m/a}$ 减轻为 $0\sim 1.68 \text{ m/a}$,植被覆盖率由 1% 提高到 40%。同时,一个以防护林为框架,以灌溉农业为基础,以商品畜牧业为主导的沙区农业新格局开始在大漠中崛起,沙区粮食产量比 50 年代增加了 6 倍,农村社会总产值占到全地区的 50%。

2.6 推行埂坎经济和庭院经济

黄土高原各地梯田、条田的埂坎占到田区面积的 10%~20%。这一类土地资源过去基本都为非生产用地。近期埂坎的开发利用在甘、陕、晋、豫、蒙的一些地区有计划地发展起来。目前全区埂坎利用净面积约在 4.3 万 hm^2 以上,种植的植物种类有几十种之多,不少地方的埂坎开发利用已形成相当规模,并显示出以经济效益为主的多功能效果。如陕西省韩城市经过 10 年努力,已基本实现了地埂花椒化,1990 年椒区的花椒产值占到农业总产值的 57.8%。庭院经济指农民在属于自己的庭院范围内土地上进行的种、养、加经营活动,也是近些年黄土高原水土保持工作新开辟的一个加快农民脱贫致富的新项目,在晋、甘、陕、宁等省区小流域治理开发中得到提倡和推行。据甘肃省对庆阳县义门沟小流域调查,当地农户庭院经济收入可占到总收入 50% 以上,不少群众靠庭院经济发家致富。

3 加强引导,大力推动水土保持经济进一步发展

近些年,黄土高原不少地区水土保持经济开发成绩斐然。然而,从总体上看,治理开发的进度还比较缓慢,经济效益还不够高,大多属于产值型开发。在当前经济迅速发展的形势下,治理开发也必须加快步伐,向大规模、深层次、高水平发展。为此,提出以下建议。

3.1 将水土保持治理开发纳入各级政府部门的主要议事日程

黄土高原的水土保持治理开发是一项较大的生态经济工程,也是一项最能体现政府行为的社会公益事业,离不开各级党政部门的大力支持,科学运筹和精心组织。各级政府应充分运用行政职能为其健康、持续发展创造条件。最重要的是要制订一个长远的总体发展规划并列入当地国民经济发展计划,同时以立法的形式予以确定和保证落实。当前,一些基层领导部门往往只重视抓短、平、快建设项目,对这项需要长期投入、见效慢的工程建设比较轻视,在眼前利益和长远发展方面顾此失彼,值得引起重视。

3.2 进一步落实水土保持方针政策,促进治理开发

80 年代以来,黄土高原各地制定和推行了一系列有关水土保持政策措施,其中具有历史意义和重大影响的政策是围绕农村产权关系的调整,广泛推行了以“户包”形式为主的多种治理开发责任制,改变了长期以来单纯依靠国家、集体治理开发的经营模式,调动了广大农民的积极性。90 年代各地又先后通过引入“拍卖”这一机制把“五荒地”的治理开发进一步推向市

场,使水土保持治理开发获得了新的生命力。今后水土保持部门应把政策研究作为一项重要的工作任务,积极协助政府制定和实施有关的水土保持政策,努力创造能够调动社会各方面力量积极参与的社会经济机制。当前应着重研究对“五荒地”拍卖所必需的配套政策,并大抓落实,推动这项工作健康发展。

3.3 增加中央和地方各级财政扶持

黄土高原广大山、丘区依托水土保持开发大农业生产有很大潜力和回旋余地。但要突出经济开发就需要一定的启动资金。而山丘区群众目前生活水平还很低,一般很难筹集资金投入。在今后治理开发难度愈来愈大、水平要求愈来愈高的情况下,各级财政应尽力增加资金扶持。首先应防止现有项目的投资中途流失,其次是积极开辟各种新的投资渠道。在资金使用管理中要建立水土保持基金和扩大有偿投入比例,并注意发挥各级水保业务部门的积极作用,以有利于广筹资金和提高资金的使用效果。

3.4 大力发展水土保持商品生产

目前,黄土高原各地水保经济开发总的运行机制仍然是小农经济的生产模式,水保产品的商品率很低,很难满足治理开发者较快增加收入的愿望。随着市场经济的发展,这一问题将会越来越严重地表现出来。因此,今后必须重视提高水保产品的商品率。对于水保业务部门来说,引导水土保持商品生产发展的主要着力点应是:在制定规划中以建立农、林、牧、副业生产基地为重点,并注意搞好治理开发区内的道路交通、小型水利、防护林网等基础设施建设,推行适度规模治理开发,培植水保“拳头”产品和具有高附加值、高商品率、高创汇率的水保产品,积极创造条件发展贮运、加工和销售流通服务,促进水保初级产品升值和进入供销市场。

3.5 加强县域水土保持经济开发

经过近些年的实践可以看出,采取以小流域为单元进行县域水保经济开发模式比单纯发展小流域经济具有明显优势,能产生更大的实力和活力,这是因为县级建制在我国管理农村经济发展的行政功能比较全面和完善,能够组织各方面力量投入治理开发活动,同时也能在较高层次上实现各种资源的优化配置和规模生产,也有利于开展社会化服务,提高水保产品在市场经济中的竞争力。因此结合小流域综合治理开发,开展以县域为范围的水土保持经济开发这一做法,今后应予以重视和加强。