

水土保持经营管理问题初论

刘 雪 梅

(陕西省农业科学院·陕西杨陵·712100)

摘 要 水土保持经营管理问题是水土保持研究和实践过程亟待解决的问题。该文重点分析了水土保持经营管理研究的内容和现状,提出了迫切需要探讨的几个问题。

关键词: 水土保持 经营管理 研究现状

A Primary Study on Management and Administration of Soil and Water Conservation

Liu Xuemei

(Shaanxi Provincial Academy of Agricultural Science, 712100, Yangling, Shaanxi, PRC)

Abstract The management and administration of soil and water conservation is a problem demanding a prompt solution in the process of its study and practice. The content and present conditions of the study are analyzed emphatically. And several problems which require to be urgently explored at present are proposed.

Keywords soil and water conservation; management and administration; present conditions of studying

1 问题的提出

水土保持是水土流失区农业持续、稳定发展的重要手段,因而已引起了各级政府的高度重视。国家在现有的生产力水平下,争取并尽可能多利用有关方面的人力、物力、财力资源开展这一项工作,取得了卓有成效的结果。随着水土保持与农业生产及农村经济发展的密切结合,随着水土保持的日益社会化,人们必须研究和重视水土保持经营管理问题,其理由为:

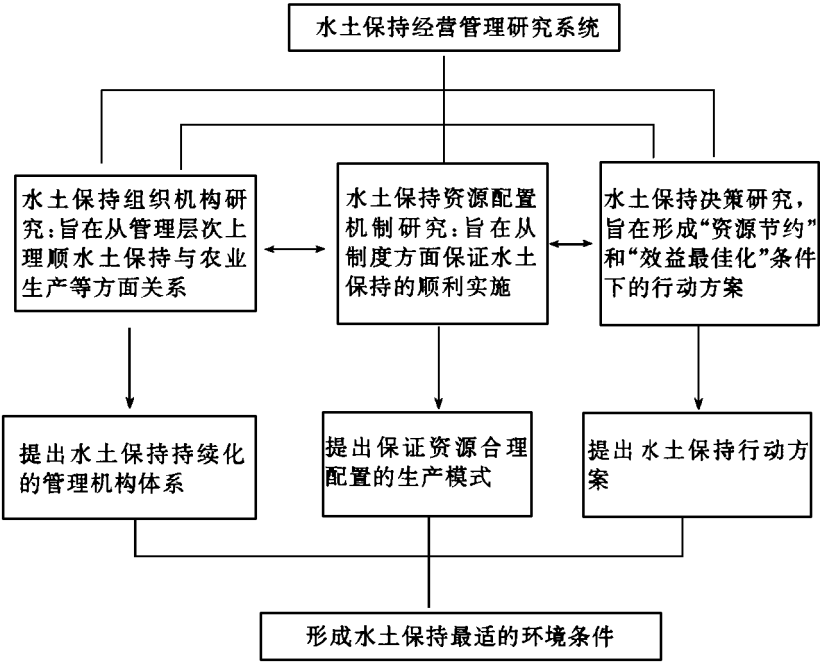
(1) 随着生产力的提高,人类分工与协作的发展,农业生产系统被人们认识和接受,生产过程中系统各因子之间的相互作用及对系统结果的影响已在生产实践中表现出来,并逐步被人类所揭示,水土保持对农业生产和农村经济发展的作用越来越大,水土保持通过改变农业生产的主要对象和手段——土地,推动或制约着农业生产的发展,所以,水土保持已成为农业系统演替过程中的一个重要组成部分。另一方面,由于水土保持直接改变的是土地利用结构,影

响了区域农民的收入,改变了区域农民的“惯性”行为和既得的利益,同时又间接地影响周边地区的生态环境,特别是下游地区的环境,不自觉地改变了他们生产过程中的机会成本,因而水土保持也成为以该区域为中心的一个复杂的开放系统。按照有 2 个以上及关联因子,通过不同的组合产生不同效益的实际,水土保持需要组织和经营管理。

(2) 水土保持经营管理已客观存在,在实践中确在运行,但由于这方面研究滞后,难以评价水土保持经营管理效果,因而水土保持经营管理处在一种“自然化形态”之中。

2 基本思想

社会主义社会生产的目的是满足人民日益增长的物质文化生活水平的需要,对“问题的提出”中的内容作进一步分析,水土保持的目的是通过保证农业持续发展条件的实现,满足人们对农产品的不断需要。从理论和实际分析来看,如果不存在人类的需要,就不必要进行水土保持活动,因为自然系统通过自我调节,会完成这一过程,例如子午岭梢林区的形成。所以本文所涉及的内容是:如何实现“在满足区域农民一定的现实需要的条件下,寓水土保持于农村经济发展系统中,提高农民自觉进行水土保持的积极性,通过水土保持措施的实施,实现区域生态、经济社会系统的良性化”。它包括两个层次:经营管理体制和系统循环机制。



附图 水土保持经营管理研究内容框图

3 经营管理研究内容及现状分析

3.1 研究内容

通过对水土保持及经济发展现状的分析,提出如下的研究内容,按照该研究层次和关系,最终形成水土保持最适的经济社会环境条件,为水土保持奠定了基础。

3.2 水土保持组织机构

目前水土保持组织机构已不能适应市场经济条件下水土保持的需要,大多数学者都有此同感,但对这一问题的研究材料非常少,参阅李松悟同志的文章“现有水土保持机构弊病和改革方案”^[1],笔者认为水土保持机构与农业生产组织机构的“二元化”是导致水土保持难以开展的重要原因之一。市场经济和农业商品生产的迅速发展,追求“经济效益”成为农民行为发生的重要动机,目前的管理和组织机构尚未形成水土保持行为与效果的有机统一,即常听到人们所说的:搞水土保持者没有应有的经济收入,而利用水土保持成果的却未必都进行水土保持,这在“草地与放牧”关系上表现的特别突出。

3.3 水土保持资源配置机制

这是水土保持经营管理的核心内容,也是水土保持决策的重要依据。目前这方面的研究主要表现在生产模式或资源配置模式的研究上,此方面的研究成果较多,且从理论分析上是可行的,但实际经济和水土保持活动中尚未普遍应用,即资源开发利用与保护矛盾仍较突出,为了引起有关决策部门的重视,这里就几个具有代表性的研究结果作为概述。

3.3.1 水土保持型生态农业^[2,3] 安塞试区提出的水土保持型生态农业,是在黄土丘陵区代表类型区——纸坊沟流域综合治理研究和实践过程中总结出来的,并在流域周围得到一定程度的推广,取得了一定的效益。水土保持型生态农业的核心是为了突出水土保持在生态农业建设中的重要性和主要途径,即通过以水土保持为中心的农业生产措施的实施来建设区域生态农业。通过对其有关材料的分析,笔者认为“水土保持型生态农业”的本质在于水土保持改善生态环境,实现系统总体功能的提高,通过农民收入的逐步提高,使人们重新认识水土保持的重要性,并积极地进行水土保持,其经营管理思想为:突出水土保持在提高生态效益、经济效益和社会效益方面的作用,并以“经济效益”作为农民水土保持行为实现的条件。

3.3.2 “米脂”模式^[4] 米脂模式是在米脂试区的研究和实践过程中形成的,它的中心内容及经营管理思想是:土地资源合理利用是水土保持与农业生产的核心,也是二者相结合的途径,资源保护必须建立在经济发展的前提下,最终实现三大效益的统一与兼顾。通过这种思想和行动,促进水土保持的发展。

3.3.3 商品型生态农业^[5] 提出的商品型生态农业主要针对目前生产力迅速发展,商品化程度不断提高,人们对“经济利益”比较敏感和迫切的现实,突出了人们普遍关心的‘商品化’问题。其核心是通过商品生产的发展,提出对“生产条件”的需要,迫使人们进行水土保持,即作者所分析的通过“需求与供给”关系来实现水土保持与生产的统一,实现资源的合理组合和配置。

水土流失区自然经济社会条件差异较大,因而在管理的基本思想一致的条件下,其资源配置机制会有所不同,但目的只有一个:根治水土流失,实现农业和农村经济的可持续发展。另外,目前在经营管理形式方面也有一定的研究,但尚不成熟或未应用于实践过程。如“拍卖‘四荒’,农业生产‘股份制’”等。

3.4 水土保持决策

水土保持决策直接表现为水土保持规划,这方面的研究比较多,也比较成熟,最近又成立了水土保持规划设计专业委员会,问题在于水土保持决策如何贯彻执行,由谁来监督、检查和制约等尚未解决好,这是与前面问题相联系的。

4 本领域亟待研究的问题

农业可持续发展是农村问题研究和实践热点,水土保持则是农业可持续发展的关键措施,

通过以上的分析可以看出,水土保持经营管理在实现农业可持续发展方面具有重要的现实意义。另一方面又表明国内学者在水土保持经营管理的“决策”和“机制”方面已有一定程度的研究,但由于这一领域研究的滞后及面宽、量大、关系复杂等,使得该领域有许多内容亟待研究,具体为:

- (1) 水土保持经营管理组机构设置及研究;
- (2) 水土保持经营管理与农业产业化过程研究;
- (3) 水土保持资源配置机制及决策方案实施过程研究;

通过以上问题研究和执行,定会为农民自觉地进行水土保持奠定良好的基础。

(上接第 4 页)

建立各级水保机构,加强人员培训,强化执法队伍,实现层层有人抓级级有人管。另外,还要进一步认真贯彻执行“水土保持法”、“水土保持法实施条例”,并结合全省实际情况,尽快制定出“水土保持法实施办法。”

3.2 预防为主,加强保护

针对澜沧江流域水土流失相对较轻,但面积大的特点,以及我国云南省的经济实力,水土保持应以防治为主,加强保护。

3.2.1 必须严格控制人口增长,增强水土保持意识,实施生态工程建设 人口的过量增长是形成水土流失恶性循环的关键。流失区内,特别是中游地区要实行计划生育,认真实行人口迁移政策,婚姻家庭政策,劳动就业政策等辅助性政策,以确保对人口的控制,提高全民素质,加强水保意识。尤其是各级领导干部必须认识到水土资源破坏容易,治理难,搞好预防,保护是基础。否则,即使投入再多人力、物力,治理一点,破坏一片,那么治理将永远见不到明显的成效。在资源开发和大中型工矿企业建设中,必须有水保方案,其方案中必须有减少植被破坏的措施,有废弃渣石堆放地,有土地整治,恢复植被,防止水土流失的措施。这些必须和主体工程同时设计,同时施工,同时投产使用,并验收合格。

3.2.2 搞好防护林建设工程 在流域干流,各支流和小流域应规划营造防护林,有效保持水土。目前,已在流域内规划了防护林,预计投资 12.5 亿元,新增林地 105.79 万 km^2 。工程实施后,流域森林覆盖率将由现在的 38.3% 增至 50.0%,土壤侵蚀率将由 28.6% 下降到 18.2%,从而有效地控制了水土流失。

3.3 重点治理

针对流域局部地区水土流失严重,潜在危险性突出的特点,必须对局部地区实行重点治理。结合农田基本建设,根据不同地形、坡度提出相应的措施。如 $< 15^\circ$ 的平坡地一般以农为主,改为梯田; $15^\circ \sim 25^\circ$ 的缓坡实行等高耕作,林粮间作,建立混农林系统; $> 25^\circ$ 的陡坡严禁开荒,应退耕还林。

流域水土流失严重的地区常发生泥石流、滑坡等灾害,故应优先治理这些一旦发生灾害将带来重大损失的地区,尤其是城镇和工矿企业所在地。另外,小流域治理也应给予重视,以便确保干流电站、水库的安全和正常运行。澜沧江北部的德钦县,中游的大理、凤庆县应重点治理;保山、临沧、思茅三地区的部分县、市泥石流、滑坡等灾害发生频率也较高,也应列入重点治理,采用工程手段和生物治理手段相结合,确定重点治理项目,进行有效治理。