

黄河流域水土保持重点治理 二期工程的特点与对策

王 侠

(黄委会黄河上中游管理局·西安市·710043)

摘 要 该文简述了黄河流域水土保持重点治理从1993年实施二期工程以来,由于国家对水土保持工作的进一步重视,治理的质量、规模、标准不断提高,效益更为明显。同时分析了重点治理出现的新情况、新特点、新问题。在此基础上,找出存在的问题,并制定了相应的对策。从而对今后的重点治理工作和经济开发均具有重要的指导意义。

关键词 黄河流域 水土保持 重点治理

Countermeasures and Characteristics of the Second Phase Project for Major Administration in Yellow River Basin

Wang Xia

(Administrative Bureau of the Upper and Middle Reaches of Yellow River, the Yellow River Committee
of Water Conservancy, Ministry of Water Resources, 710043, Xi'an Municipality)

Abstract The second phase project for the major administration of soil and water conservation in Yellow river basin is accounted summarily. since it is implemented in 1993, the quality, the scale and the criterion have been continuously improved, and the benefits more obviously, for the state has attached more importance to soil and water conservation work. Meanwhile, the new situation, new characteristics and new problems during the major administration are analyzed. Then, the exist problems are found, and the corresponding countermeasures are formula*ed. Therefore, an important instruction is provided for the major administrative work and the economical development in the future.

Keywords the Yellow river basin; soil and water conservation; major administration

黄河中游的无定河、三川河、皇甫川流域和甘肃省定西县是国家水土保持重点治理区。这三河一县涉及陕、晋、甘、蒙等4个省(区)的5个地(盟)、19个县(旗、市),总人口250多万,总面积4.08万 km²,分别占黄河中游地区的3.1%和9.4%。其中有91.2%的面积分布在河龙区间的多沙粗沙区,这里水土流失严重,经济基础脆弱,历来是治理黄河的重中之重。还有8.8%的面积分布在全国有名的特贫困地区,扶贫开发任务艰巨,是国家实施“八七”攻坚扶贫的重点和难

点。

自1983年实施重点治理以来,三河一县的自然面貌大为改观,经济发展迅速,到1992年底一期工程全面完成,顺利通过国家级检查验收。共同的结论是10年治理,山乡巨变。从1993年实施二期治理以来,由于国家对水土保持工作的进一步重视和市场经济体制的建立与完善,治理的措施质量、规模、标准不断提高,效益也更为明显,重点治理出现的新情况、新特点、新问题与一期工程形成了鲜明的对比。详细地剖析这些特点,发现找出存在的问题及其对策,对今后的重点治理工作,乃至整个黄河中游七省(区)的经济开发具有重要的指导意义。

1 二期工程实施情况

黄河流域四片二期工程规划总面积11 348.4km²,其中水土流失面积10 695.0km²,分别占四片总面积的27.7%和29.7%,列为重点治理的小流域542条。据统计,截止1995年上半年,初步完成治理面积3 043.91km²,其中基本农田32 282.7hm²,占10.6%;整地营造水保林182 233.6hm²,占59.9%;经济林32 796.8hm²,占10.8%;种草24 655.5,占8.1%;封禁治理11 954.4hm²,占3.9%;实施等高灌木带控制面积20 468.4hm²,占6.7%。平均年治理进度11.40%,总投工2 999.19万个,与一期工程相比,治理措施的项目明显增多,开发型治理比重显著加大。基本农田和经济林在治理措施面积中所占比例净增2%~3%,年均治理进度加快了5.9%。总体情况概括为“四高”:即投入高,标准高,效益高,速度高。

2 二期工程的特点

黄河流域四片二期工程经过近3年的治理实践,从实地调查情况看,不仅继承和发扬了一期工程的成功经验,而且效益上追求更为迫切,市场经济意识更为强烈,综合防治能力更加明显,基本上达到了水利部提出的“大步伐、大规模、高水平、高效益”的要求。

2.1 积极推行拍卖“五荒”地使用权,加快治理速度

1992年,山西省吕梁地委、行署出台了《关于拍卖荒山、荒沟、荒滩使用权,加速治理小流域的意见》,正值二期工程治理起步之时,一个“卖”字体现了社会主义市场经济的时势特点,符合广大水土流失地区干部群众在思想解放,观念转变后,要求实行有偿使用水土流失荒地的愿望。因此,得到了各级党政领导的重视与支持,获得大发展的机遇。截止目前,三川河流域全部和无定河流域部分地区已形成规模,其它重点区也纷纷起步,初步走出了一条以拍卖为重要特色的加速治理小流域,带动广大农民尽快脱贫致富奔小康的新路子。现在仅三川河流域,就有3.3万个购买“五荒”地户,其中农户占3.2万户。累计购买荒地面积6.03万hm²,占四荒地总面积8.23万hm²的73.3%,累计完成治理面积2.89万hm²,占到拍卖总面积的48%。无定河流域榆林地区拍卖“五荒”地330hm²。延安地区子长县在重点区内拍卖“五荒”地700hm²。拍卖促治理的效果也相当显著。在三川河流域购买治理“五荒”地的群众已成为重点治理的生力军,仅1995年上半年全流域就完成水土流失综合治理面积1.07万hm²,其中拍卖治理就占到75%。今年上半年新拍卖的“五荒”地面积现在已有40%得到治理。无定河榆林市李甫沟流域,将购买的“五荒”地全部栽上了果树和山杏,并提水浇灌,大旱之年使苗木成活率达到70%,一季完成治理面积106hm²。所有这一切都表明,拍卖治理“五荒”地是新形势下加速重点治理的重大举措,是推动贫困地区走向富裕的必由之路。

2.2 扩大规模治理,突出经济效益

在一期工程治理后期提出的规模治理已成为二期工程治理的主要形式,并且由开始的连片推广到连山、连村,进而发展到一个流域的大规模治理阶段。据不完全统计,陕西省无定河、皇甫川11个县(市)1994年形成6.7hm²以上治理片844处,66.7hm²以上治理片40处,其中清涧县的水川流域一个综合治理片面积达300hm²,田、林、路一起到位,质量一次达标,任务一季完成。三川河流域四县1994年连片治理666.7hm²以上工程13处,66.7hm²以上工程48处。皇甫川西五色浪流域一季营造连片沙棘90多hm²。定西县沿312国道线形成近700hm²的柠条林带。

随着规模治理的逐步扩大,形成了不同类型的专业化、商品化生产,促进了水土保持产业化,收到了显著的经济效益。从1993年至1994年两年四大片共发展经济林2.61万hm²,占同期总治理面积的10.6%。其中1994年发展的1.59万hm²是1993年的1.5倍。发展速度之快,质量之高,规模之大,前所未有。三川河方山县推广高标准径流整地造林大力发展仁用杏,1994年栽植2666.7hm²,5年后每hm²产值可达30000~45000元,有望成为支柱产业。无定河乌审旗实现“一流域一品”,将二期工程的11条小流域按地貌类型分类种植药材、野菜沙芥和水果林、经济作物,两年发展817.2hm²。榆林地区在北部风沙区重点发展水地高产作物,经济林、沙柳等防风固沙林,建立绿洲经济;南部丘陵区集中连片治山治沟,狠抓梯田等工程措施,大上经济林果;河源梁地区发展山杏、沙棘、种草养畜,涧地发展经济作物,1994年全区发展经济林0.73万hm²,占同期治理面积的9.0%。定西县1995年上半年调运经济林苗木6.5万株,栽植经济林园733hm²。使许多地方的人均经济林已达到0.067hm²以上,大大超过了一期工程的水平。由于生产的专业化和产品的商品化,形成了不同形式的主导产业与拳头产品,带动了加工业的发展。皇甫川流域府谷县的古城牌海红子果茶畅销西北5省、区;无定河流域乌审旗建成4个沙芥等野菜罐头加工厂,年产值20多万元;吴旗县长城乡的沙柳编织产品远销东南亚;三川河柳林县建起11座红枣加工厂,年产值2000多万元。多种形式辅助产业的发展,促进了小流域的资源优势向商品优势转化,加快了小流域经济的发展。

2.3 注重增加科技含量,努力提高治理开发水平

一期工程10年不断摸索实施,总结创新出了许多高科技含量的水保实用技术。无定河流域等高灌木带技术的创造推广,使区域内人少地广地区大面积的坡耕地得到快速治理;柠条育苗移栽技术,解决了长期以来造林成活率低的问题,提高了造林质量。三川河流域机修梯田技术的广泛应用,提高了经济效益。定西县梯田优化技术,使所修梯田当年每hm²产量提高300kg。皇甫川流域沙棘治理披砂岩,使号称“地球上的月球”的难治理区找到了一条有效可行的治理路子。在二期工程治理中,这些新技术得到了广泛的推广,陕西省无定河流域每年等高灌木带控制面积都在7000hm²以上,在每年治理措施面积中占到10%以上,成为治理工程中的一个重要组成部分。在三川河流域目前已基本实现梯田全部机修化,以前以人工梯田为主的陕北、定西也都组建了机修梯田施工队,并出现66.7hm²连片机修梯田。又据在三川河流域调查,机修梯田的抗旱增产效果十分明显,类似今年连续200多天的罕见旱灾,其每hm²产量也在3750kg左右,照此推算,两年多来新修的梯田可为区域内增加粮食约0.14亿kg。三川河流域方山县与北京林业大学密切合作,使生产与实践相结合,试验研究出具有国际领先水平的“径流林业模式整地”,现已在全流域推广开来,仅方山县一年就用此方法栽植仁用杏2666.7hm²,大旱之年成活率在80%以上。据资料介绍,进入盛果期每hm²仁用杏可收入45000元,仅按30000元计,50%产果,全县人均年可增收1000元,效益相当可观。无定河流域绥德县从北京林业大学购置

了两套“全光喷雾杆插育苗”设备及技术,并买了4 000株优良母本苹果苗,已开始培育新苗木。此外,引水拉沙技术已在榆林市荒沙造田与乌审旗及横山县盐碱滩造田中得到广泛应用。从总体来看,越来越多的高科技水土保持实用技术的推广应用,提高了工程治理的科技含量,优化配置了区域内的生产要素,有力地促进了经济开发。

2.4 预防监督执法管理工作步入正轨

与四片二期工程治理工作同步开展,水保监督执法工作也迈上了新的台阶,按照水利部提出的重点县必须是预防监督模范县的要求,各地通过认真宣传贯彻《水土保持法》,使全民依法治理、依法管护水土资源的意识普遍增强,通过认真落实监督执法的组织领导,机构人员、制定地方配套法规、执法程序、编制水土保持预防监督规划、普查水土流失现状、查处破坏水土保持的大案要案、积极组织征收水土流失防治费和补偿费等,使各片逐步走上了法制化、规范化治理管护的轨道。目前,三川河流域四县已形成机构人员设备齐全的地、县、乡、村四级监督管护网络。现有专职监督执法人员95人,兼职110人,村级管护人员1 100人。各县相继出台了一批配套性地方法规,查处了一批典型案件,制定了水土保持监督网络规划,划定了预防、监督、治理三个重点区域,水土保持方案审批率达到81%，“两费”收缴率达到53%。定西县成立了水土保持执法委员会,水土保持预防监督站和人民法院水土保持巡回法庭,乡镇建立了水土保持预防监督所,村级和重点流域组建了预防监督领导小组,形成了完整的县、乡、村三级执法体系。县政府制定颁布了《定西县实施水土保持法办法》等9个地方配套规章制度,建立并实施了水土保持方案论证审批制度和年检制度,审批、监督、收费三权明确,同时建立健全了执法文书和一整套立案审查程序,加强了水保法规的规范性、操作性、强制性。陕西省无定河、皇甫川流域在重点区内把已验收交帐的一期工程重点小流域划为重点保护区,二期工程小流域划为重点治理区,位于气田、油田、煤田及开发区范围内的小流域划为重点监督区,并根据“三区”的不同情况,制定了相应的治理保护、监督办法和措施,同时在一、二期工程重点小流域内普遍开展了一次建章订制工作,进一步完善了重点小流域的管护制度和乡规民约,充实了管护队伍,落实了管护责任,基本形成了比较完善的管护网络。

3 存在问题及建议

3.1 关于政策问题

进入社会主义市场经济阶段,国家对水土保持工作越来越重视,陆续出台了《水土保持法》、《水土保持法实施条例》及国发(1993年)5号文件即《国务院关于加强水土保持工作的通知》,逐步使我国的水土保持工作走上制度化、法制化的轨道。四片在二期工程治理中,积极出台配套法规,建立执法机构,配备专职人员,依法查处了一大批违法大案要案,从而使依法治理、依法监督管理的格局已初步形成。但从各地执法情况来看,还没有很好地用足、用好现有的法规政策。《水土保持法实施条例》第一章第5条规定:县级以上人民政府应当将批准的水土保持规划确定的任务,纳入国民经济和社会发展规划,安排专项资金,组织实施,并可以按照有关规定,安排水土流失地区的部分扶贫资金,以工代赈资金和农业发展基金等资金,用于水土保持。据调查,现重点区内的水土保持经费多为国家划拨的有限资金,很少有安排专项资金,其它方面的资金则更为有限,没有很好的与国补经费配套使用解决低投入的问题,国务院(1993年)5号文件指出:水土保持是我们必须长期坚持的一项基本国策。各地还未从战略的高度来认识这个问题,没有同计划生育、土地政策两个基本国策同等对待,各级行政管理部门的管理上也未体

现出这一特点。5号文件还指出:水土流失严重地区的人民政府,要建立每年向同级人民代表大会常务委员会及上级行政主管部门报告水土保持工作的制度,并建立政府领导任期内的水土保持目标考核制,层层签订责任制。但在四片18县,基本没有建立起每年向同级人民代表大会常委会报告水土保持工作的制度。目标考核制也没有完全落到实处。这样,使区域内的水土保持工作完全成为水土保持业务部门的单独行为,造成政策的滞后性,行动的束缚性,工作的被动性。因此,我们建议:各地业务部门应加大宣传力度,扩大宣传范围,争取各级人大代表的支持,以强化政府行为,真正把水土保持工作当成一项基本国策来抓。在经济较富裕地区,业务部门还要为政府提供详实可靠的水土流失及治理现状,以争取纳入地方的国民经济计划,拨出专项资金用于治理。同时,各地还要积极加强部门间的沟通联系,本着各投其资,各记其功的原则,拓宽投资渠道,扩充资金来源,强化投资力度,加速治理小流域,加快山区脱贫致富奔小康的步伐。

3.2 关于投入问题

二期工程的治理投资基本维持了一期工程的水平,但由于物价上涨,市场搞活后社会上日工资的提高,措施结构的变化等原因,致使四片各地在治理投资方面出现了两个突出的问题。

第一是投资标准低,治理工作难度大。这主要表现在四个方面:(1)地方财政困难,匹配资金太少。据调查,四片1994年匹配资金只占总投资的1%多,国家投资基本全是中央投资;而中央投资一般是按1.5万元/km²下达治理经费,有些地区更低。现有投资再按政策扣去间接费,预防监督费,每hm²平均仅投资120元左右,经济林的苗木费用也不能满足;(2)二期工程中基本农田(尤其是机修梯田)、经济林措施面积比例加大,投资需求量相应提高;(3)区域内的连年干旱致使林草成活率、保存率降低,重复治理成份增多;(4)一期验收,二期规划等间接费开支较高,地方财政无力补贴。由于上述情况一时还得不到很好的解决,许多地区已出现了粗放型治理,形成高消耗,高投入,低产出,低效益恶性循环的局面。

第二是资金渠道不畅,统的太死,缺乏活力。现有的治理投资是由财政部走农财渠道下达各地,治理任务由水土保持业务部门负责完成,花钱不管事,管事不花钱,相互扯皮事件时有发生,加之资金到位迟,到位差,借用挪用现象也时有发生,影响了工程措施的正常进行。即使到位的有限资金又统的太死,在市场经济体制日益完善,行政干预逐显弱化的情况下,水保部门又无力很好地利用经济杠杆来促进治理。有管理几十万、上百万投资进行治理的能力,却没有拿出几万元来建立激励机制,对重点治理工作有突出贡献的人员、集体进行奖励的权力。

第三是二期工程周转金的管理使用上,层次多,立项慢,有的到县一级要求一年偿还,有的财政部门掌握,不下放给水保部门使用,短周期循环、跨部门掌管、多层次审批,致使水保项目周转金起不到真正的作用。

为了改变目前这种局面,我们请求上级有关部门首先考虑西北黄土高原自然条件严酷、经济基础薄弱的具体实际,适当提高国家投资标准,以调动各部门的积极性,协助贫穷落后的黄土高原人民共同搞好重点治理这件大事。第二希望能放宽现有投资政策,改善投资环境,提高投资效益。把投资的约束机制、竞争机制和激励机制有机地结合起来,使国家有限的经费能高效利用。具体的意见是:放宽业务部门对国有投资的管理权限,允许从治理经费中提出1%~2%,甚至更多一点作为有关人员的奖励资金,调动广大干部群众,特别是县、乡基层领导干部的积极性,争取他们以更大的热情支持重点治理。以更多的精力来投入重点治理。与此同时,还要求将水保周转资金,下放水保业务部门掌握,简化周转资金审批手续,放宽使用条件,延长周

转年限,以利行业脱贫,职工致富。

3.3 关于拍卖“五荒”地问题

拍卖“五荒”地是近几年兴起的,是农村深化改革的重大举措,健康有序地推动拍卖“五荒”地使用权,必须正确处理好几方面的关系。一是处理国家、集体和个人三者之间的利益关系。各地要优先拍卖那些水土流失严重,亟待治理的小流域。要有长远发展眼光,科学预测,正确评价,合理确定拍卖年限,不搞一刀切,一般可以确定为50~100年,坚决制止变相拍卖国土所有权。我们认为,使用权拍卖期无限加长,就等于卖掉了国土所有权,这是违背土地公有制原则的。要在全面规划的基础上,留出一部分面积大,开发潜力大的小流域资源,作为壮大和发展集体经济的后备资源,防止卖光分光,只顾富个人而穷了集体。还应划出一部分“五荒”地,留给贫困户经济状况好转后购买。这样既满足富裕户的要求,又减少了贫困户的利益失落感。二是要处理好鼓励和照顾的关系。在水土流失地区,多数农户并不富裕,一部分农户还相当困难。确实有一些农户,有富余劳力,有购买“五荒”地的要求,就是苦于无钱购买。各地应制定灵活的拍卖政策,既鼓励有实力的农民多买,又要照顾到想买而买不起的农户。譬如,实行分期付款或以低息、贴息贷款等办法扶持贫困户购买“五荒”地。还可以鼓励他们自愿联合起来,形成治理、开发、经营、受益的共同体,联户购买、联合经营。总之,凡是有利于社会稳定,有利于共同富裕,有利于发动千家万户治理千沟万壑的一切措施和办法,都可以采用。三是要处理好拍卖“五荒”地使用权与其它多种责任制的关系,保证政策的连续性和稳定性,无论是承包还是拍卖,无论是股份开发还是专业队治理,都是手段,治理受益才是目的。实践证明:这些责任制形式都是有成效的,要根据当地的实际情况和群众意愿,适宜发展哪种形式就采用哪种,不搞强迫命令。坚持谁承包(购买),谁治理、谁受益的原则,允许继承和转让,对包而不治、卖而不治、滥占荒地,不履行合同责任的行为要坚决制止,并收回土地,不仅要保证政策的连续性,同时要维护政策的严肃性,对政府已发放的“五荒”地,小流域使用证、林权证、草权证,要予以承认,该完善的完善,该核准的核准。“五荒”地使用权,小流域使用证的发放,要规范契约,健全手续,尽快核发,以稳定人心。这项工作应由主管部门签证,土地部门核发,人民政府盖章,档案部门存档,每道程序都必不可少,要做到五荒地到人,证书到手。