

# 陕西省山川秀美工程建设进展调查报告

郭军文, 陈谦

(陕西省水土保持局, 陕西 西安 710001)

**摘要:** 山川秀美工程是陕西省实施西部大开发的首场战役。通过对陕西省山川秀美工程建设进展情况的调查, 明确了陕西省在贯彻落实朱镕基总理“退耕还林(草)”的重要批示中, 创出了融退耕还林(草)于综合治理之中, 走林牧双赢之路等工程建设的好经验。进一步明确了什么是山川秀美, 以及实施山川秀美工程的总体布局问题。指出了当前山川秀美工程建设中存在的主要问题, 并提出了有关重要建议。

**关键词:** 山川秀美工程; 西部大开发; 调查报告

文献标识码: A

文章编号: 1000-288X(2000)05-0001-04

中图分类号: S157

## Investigation on Construction of Shaanxi Eco-environment Rehabilitation Project

GUO Jun-wen, CHEN Qian

(Shaanxi Provincial Bureau of Soil and Water Conservation, Xi'an 712100, Shaanxi Province, PRC)

**Abstract** The eco-environment rehabilitation project is the first battle for Shaanxi province to carry out a great development in the west of China. With a detail investigation, some new valuable experience are summerized that to turn deep slope cropland into grassland or forest land should be undertaken in a comprehensive management, benefits both from forestry and animal husbandry obtained, erosion control promoted by using a market system and revegetation speeded up on natural regenerative ability. Meanwhile, the major existing problems are discussed and some important suggestion proposed for making policies to accelerate the implementation of the project.

**Keywords** soil and water conservation; eco-environment rehabilitation; investigation report

2000年5月中旬至6月初,我们陪同陕西省政协经济委员对商洛、延安、榆林3个地(市)及其所属的丹凤、山阳、宝塔、志丹、吴旗、定边、靖边、横山8个县(区)的山川秀美工程建设情况进行了实地调查。

### 1 主要成绩

1999年冬季以来,商洛、延安、榆林3个地(市)的各级党委、政府坚持以江泽民总书记关于“再造一个山川秀美的西北地区”的伟大号召和朱镕基总理“退耕还林(草)、封山绿化、个体承包、以粮代赈”的16字措施为指导,认真贯彻落实省委、省政府下发的《规划纲要》,率领广大干部群众,积极开展了以陡坡地退耕还林(草)为主要特色的山川秀美工程建设,高潮迭起,进展顺利,开局良好。这3地(市)总共退耕 $3.1 \times 10^6 \text{ hm}^2$ ,造林 $3.62 \times 10^6 \text{ hm}^2$ ,种草 $1.49 \times 10^6 \text{ hm}^2$ ,封山育林 $6.8 \times 10^5 \text{ hm}^2$ ,兴修基本农田 $1.9 \times 10^5 \text{ hm}^2$ ,呈现出历史上从未有过的建设秀美山川的新局面。

(1) 发动群众充分。各地普遍大于1个月以上,最多的达50d多。据商洛地区统计,1999年秋冬全区平均日上劳 $7.4 \times 10^5$ 人,占总劳力的78%。

(2) 治理进度显著加快。3地(市)初步治理水土流失面积 $3493 \text{ km}^2$ ,占全省总面积的1/6,却完成全省治理总任务的1/3。

(3) 建设质量明显提高。各地坚持规范化管理,按标准施工,对高质量的工程实行重奖,对不合格工程坚决返工,工程优良率达到95%以上。

(4) 综合治理步伐加大。各地在认真贯彻落实朱总理退耕还林指示中,坚持山、水、田、林、路统一规划,工程、生物、耕作措施有机结合。涌现出了象丹凤县蔡川镇等一批林上山,粮下川,小水配套,道路齐全的小流域综合治理精品工程。

### 2 解决山川秀美工程建设难题的经验

#### 2.1 正确处理退耕还林与综合治理的关系

既突出抓好退耕还林,又坚持统筹规划,融退耕

还林于综合治理之中,努力实现经济、生态、社会效益的相统一。

长期陡坡开荒,广种薄收,是导致生态环境恶化的一个重要根源。各地在1999年冬季和2000年春季治理中,坚持把退耕还林作为改善生态环境,加快治理的突破口来抓,工作力度大,进展快,效果显著。与此同时,又注意正确处理和妥善解决退耕还林与综合治理的关系,坚持按照规划合理配置各项治理措施,充分发挥群体优势,提高综合治理效益。丹凤县蔡川镇就是这样的治理典型。这个镇地处秦岭南麓,海拔1 120 m,山大沟深,从1996年开始,实施“山、水、田、林、路、堤、村、主导产业”八位一体的小流域综合治理,3 a共综合治理小流域15条,占应治理18条目标的83%;新修基本农田4 150 hm<sup>2</sup>,其中旱地变水地2 800 hm<sup>2</sup>,人均基本农田增加到1.1 hm<sup>2</sup>,户均实现1 hm<sup>2</sup>水浇地;退耕陡坡耕地733 hm<sup>2</sup>,栽植板栗、核桃1.55×10<sup>5</sup>株。从1999年开始,又对全镇119 km<sup>2</sup>范围全部实行封山绿化。随着山川秀美工程建设的快速进展,当地农村经济也有了新的起步。据统计,1999年全镇农民人均纯收入已由1997年的759元增加到968元,人均粮食由173 kg增加到291 kg。人们走进蔡川镇,目力所及,无山不绿,无水不清,无地不平,呈现出一幅山川秀美的美好画面。

## 2.2 改革畜牧经营方式

几十年来,陕西省林草建设成果为什么难以巩固?管护措施不严,“封禁”流于形式,满山放牧,超限放牧是一个很重要的原因。这个“被子”与“票子”的矛盾,多年来一直没有找到有效地解决办法。这次调研中,我们欣喜地了解到,各地通过长期的探索,已经找到了成功地解决这一问题的新途径。

横山县曹阳湾村是这一探索的先行者。这个村位于长城沿线的风沙丘陵交界地区,总面积17 km<sup>2</sup>,总人口590人,198年列为无定河第一期重点治理流域。经过10 a改满山放羊为轮牧放羊及部分封禁舍饲羊的试验,都没成功。他们接受这些失败的教训,从1993年开始,决定实行全面封禁舍饲养羊,收到了显著成效。现在全村养羊3 000只,年产羔1 200只,产羔率是过去的4倍;出栏1 000只,出栏率是过去的2倍;人均养羊收入1 000多元,是过去的5倍。目前全村人均养羊收入占人均纯收入1 860元的60%。牧业的发展,反过来又促进了林业的发展,改善了生态环境,全村造林5 458 hm<sup>2</sup>,种草829 hm<sup>2</sup>,建水库2座,打淤地坝和谷坊122座,治理程度达到80%。实践证明,曹阳湾实实在在地实现了“林牧双赢”。他们所走过的路,应当是

生态环境脆弱地区改善落后面貌的必由之路。

吴旗县则是大面积退耕还林还草的实施者。该县从1998年5月至10月,把全县的2.6×10<sup>5</sup>只土种山羊全部淘汰,从山东引进小尾寒羊进行舍饲,目前存栏已达5.0×10<sup>4</sup>只,年底可发展到1.2×10<sup>5</sup>只。这样不仅保全了生态环境建设成果,而且大幅提高了养羊效益。过去养羊户仅占全县总户数的17%,现在覆盖面达到83%;过去每1只母羊年产羔,现在可年产4羔;过去平均每1只羊1 a收入只有100元左右,现在可达300多元,全县1.2×10<sup>5</sup>只羊可以超过过去2.6×10<sup>5</sup>只土山羊的效益。吴旗县只要照这条路坚持走下去,根本改善生态环境,实现林茂牧兴的目标是完全可能的。

## 2.3 坚持依靠科技进步,开展试验示范

科技进步是推动水土流失治理的强大动力,各地在山川秀美工程建设中,普遍给予了高度的重视。延安市和中国科学院水利部水土保持研究所从1975年起在延安纸坊沟开展试验,经过20 a多的艰苦工作,探索水保型生态农业的模式,已走出了一条恢复生态系统——优化调整产业结构——实行生态经济系统良性循环的路子。纸坊沟面积8.27 km<sup>2</sup>,人口546人,在试验过程中,他们按照“基本农田保口粮,经济林果保收入,荒山荒沟荒坡全部退耕还林还草”的思路,经过连续20 a多的治理,止1996年,林草覆盖度已由治理前的3%提高到56%,土壤侵蚀量由7 100 t下降到1 600 t。在人口由417人增加到546人的情况下,粮食单产由96 kg提高到150 kg,人均收入由1985年的222元提高到1 900元。目前,纸坊沟已基本实现了生态系统的良性循环。

其它各地县也在依靠科技进步,开展试验示范方面做了大量的工作,培育了一批科技含量相当高的治理典型,发挥了良好的示范作用,大力加快了整个山川秀美工程的进程。

## 2.4 解放思想,拓展思路,运用市场机制

山川秀美工程建设既要尊重自然规律,又要尊重经济规律,只有科学运作,才能充满活力。定边县在荒山荒沙治理方面就注重抓了这两方面。一方面由县专业部门制订好规划,指导治理。另一方面出台了放开承包政策,据实征收税费和给予贷款扶持等政策措施,支持农民广泛开展承包治理工作,取得了较好的成效。全国劳模石光银的成功就是一个很好的例证。石光银是定边县海子梁乡的一个村干部,1984年他承包了乡上的3 000 hm<sup>2</sup>荒沙,仅1 a时间就治理完毕,造林成活率达87%。接着1985年他主动联合周围12个

贫困户组成治沙公司,承包了长茂滩林场  $5.8 \times 10^4$   $\text{hm}^2$  荒沙,区栽乔木  $1.72 \times 10^6$  株,灌木  $9.7 \times 10^5$  株(丛),沙蒿  $3.82 \times 10^6$  株(丛),植被覆盖率达 74%。治沙公司打破传统计划经济的管理模式,按照市场机制运作,调动了公司、林场和承包者三方面积极性。治沙公司对上实行牵头总承包,对下实行以联户治理为主,根据各户能力的大小,能力大的多包,能力小的少包。公司统一规划,统一调苗,统一实施,限期完成。公司还向承包户提供资金、技术等各类服务。承包户则以工入股,多劳多得,多入多分(红)。现在这个公司已吸引了邻近 5 个乡 8 个村的 171 户,600 多群众参与。经过 10 a 多的艰苦努力,治沙公司现有职工 81 人,拥有 2 个农场和 2 个加工厂,人均纯收入 1 800 元,闯出了一条依靠市场机制,治沙与开发相结合,开发与致富相结合的新路子。目前全县已有 80 多个干部、职工下乡承包,领办治理企业,随着他们治理成果的不断涌现,必将进一步加快山川秀美工程的建设步伐。

### 2.5 依靠自然再生能力加快植被恢复

据中国科学院水利部水土保持研究所和延安市有关人员介绍,安塞县纸坊乡大范家沟,总面积  $0.3 \text{ km}^2$ ,1938 年以前植被覆盖率达 56%。在以后的几十年中,由于历经开荒和破坏,昔日良好的植被毁坏殆尽。到 1984 年,植被覆盖率降低到只有 3%,成为土石裸露的荒山沟。由于这里山大沟深坡陡,水土流失非常严重,导致产量低而不稳,不宜农耕。在中国科学院水利部水土保持研究的指导下,从 1984 年开始对全沟实行全面封禁,在没有人畜扰动的情况下,沟内的生态系统经过 20 a 多的自然生长、繁衍,现在植被的覆盖度已为 70%,达到了规范要求的治理标准,基本恢复了原来的自然生态景观。大范家沟的实践证明,采用封山绿化措施,完全依靠自然再生能力,是加快流失地区植被恢复的一条可行之路。

## 3 当前山川秀美工程建设中存在问题

(1) 各地对山川秀美工程标准的看法不一。认为建设山川秀美工程是陡坡地退耕者有之,认为是植树造林者有之,认为是保持水土者也有之。由于地貌类型的差异,经济发展的差异,认识水平的差异,导致了标准的不一。

(2) 在山川秀美工程布局的总体把握上还有一定的距离。一是各地的山川秀美工程规划和土地利用规划基本未挂钩。有的虽然挂了钩,但新规划未得到省级有关部门认可,两个规划形不成一张相互一致的治理蓝图。二是各项治理措施的规划,没有根据当地

的特殊要求因地制宜治理,而是一刀切,达不到治理功能因害设防科学地划分的标准。

(3) 建设成果的管护问题没有得到应有的重视,缺乏严格的管理办法和责任制度。省上未出台山川秀美工程建设的管护办法,大多数地县也没有管理办法,仍依靠行政办法来管理,依法管护工作没有跟上。

(4) 投资基本上依赖国家现行的投资体制,多元化投入机制在大多数地方未形成。由于县级财政普遍困难,群众收入低,各地的治理投资主要依靠国家现有的投资渠道:长防、长治、债券项目、世行贷款、三北防护林、农业综合开发、山区开发、小流域治理、治沙等,全社会多元化投入相对较少,激励投资机制尚未形成。

(5) 科技投入不足,影响工程总体效益的发挥。主要表现在:(1) 一些地方养羊不注意品种改良,近亲杂交。放牧改舍饲后,没有规范的饲养办法。(2) 树种、草种没有采种区,随采、随育、随种。(3) 一些地方经济林优良种苗供不上,就采用老品种,将给退耕农民今后的收益带来直接影响。

(6) 国家关于山川秀美的有关优惠政策和经费不能及时到位,影响群众的信心。(1) 有关补助全部未到位,使群众对国家的有关政策产生疑虑。(2) 这次国家林业局验收后,只给  $> 25^\circ$  以上退耕地和 2000 年 3 月 9 日以前的退耕地兑现,有些县未验收的面积比例相当大,人为地给各县造成新的矛盾。有些乡、村退耕有补助,有些乡、村退耕无补助,给基层干部增加工作难度。(3) 退耕还林后,农业税不减,农民没有积极性。农业税如果相应地减下来,将直接影响县财政的收入,造成退的越多,财政负担越重。有关财政转移支付的配套政策应尽快出台。

(7) 陡坡地退耕后,大面积栽种经济林,水土流失问题仍然未得到根本解决。陡坡地退耕后栽植经济林,密度在  $900 \sim 1500$  株  $\text{hm}^2$  之间,采取高标准工程整地后,仍有 70% ~ 80% 的地表裸露,一些地方虽然采取了一些防治办法,但多数地方看法不一,综合配套措施跟不上,坡面上植被稀少,达不到退耕还林后根治水土流失的目的。

## 4 对实施山川秀美工程的几点建议

4.1 山川秀美工程建设规划,要因地制宜,科学地划分具有不同治理目的功能治理区

4.1.1 特殊功能生态建设区 主要包括水源涵养区、水保生态区、防风固沙区、自然保护区、文物保护单位、风景名胜区、河川防洪区等。

4.1.2 生态经济开发区 据开发方向不同可分为 3 类开发区。林业生态经济开发区主要安排经济林、用材林；畜牧生态经济开发区主要安排草场畜牧业需用的灌木和优质牧草；农业生态经济开发区植物、工程、水利、农艺措施结合，合理配置，保水改土，维护生态安全。

4.1.3 非农业经济开发区 包括村落、城镇、交通、工矿企业和其它基础设施建设区，在总体规划布局科学、合理的同时，搞好各项生态环境工程建设，维护环境优美。

#### 4.2 建立山川秀美示范区

山川秀美工程建设，在植被条件相对较好地方或林区周围，应加快发展步伐，用 3~5 a，建立大面积的示范区，巩固现有成果，辐射带动周围地区。建议在陕南丹凤县建设以蔡川镇为中心，面积 500~700 km<sup>2</sup>的山川秀美示范样板区。

#### 4.3 加快移民建设步伐

靖边县向风沙滩区进行扶贫移民成效显著，已移民 1.0 × 10<sup>4</sup> 多人，占全省的 1/20，还有再移 1.2 × 10<sup>5</sup> ~ 1.5 × 10<sup>5</sup> 人的潜力，按每户 0.67 hm<sup>2</sup> 地计算，移民安置需征用大面积的沙区半固定林地，按现行政策规定，必须报国家有关部门批准，这是一县一乡难以办到的事，建议由省政府出面统筹上报国家批准，以便加快移民工作的步伐。今后各地扶贫移民应和山川秀美工程建设的移民结合起来，统筹安排。

#### 4.4 实事求是地退耕还林

退耕地的坡度划分以 25° 为准，在陕南可行，在陕北没有实际意义，陕北黄土丘陵区 15°~25° 之间的坡耕地面积比 > 25° 的面积还要大，也是水土流失的重点区域。在陕北风沙滩区 > 25° 的标准也毫无意义，所以应以人均保留的基本农田作为今后省内退耕还林

的标准，才更具有操作性。

目前陕西省山川秀美规划，对沙漠边缘各县按行政区划全部划入风沙区，与实际不符，有些县有 1/3 或 1/2 不在风沙区，在今后的措施布设、经费安排中应予以区分。

#### 4.5 建议建立白于山区水源涵养林特区

白于山区，涉及榆林、延安地区 8 个县，面积达 1.25 × 10<sup>4</sup> km<sup>2</sup>，是洛河、泾河、无定河 3 条河流的发源地，植被稀疏，水土流失极为严重，生态环境十分脆弱，已不适宜再进行大规模的人为农作活动。按照防护目标发展方向分，应划入水源涵养区，实行整体搬迁，发展生态林。

#### 4.6 推行舍饲养羊，解决林牧矛盾

陕西省以陕北为重点的大部分山区，放牧收入占农民总收入的 30%~60%，是农民的主要经济来源。但农民在放羊的同时，也导致了植被的破坏，所以实施舍饲养羊既是山川秀美工程建设的必然，也是广大群众的迫切愿望。因此建议：(1) 财政给予每个养羊户解决 3 000~5 000 元建舍、购买种羊的 3 a 贴息贷款；(2) 帮助引进适宜干旱山区生长的丰产牧草，推广秸秆贮存和糖化技术；(3) 协助做好防疫保安服务；(4) 从养羊产业链的最后环节抓起，以保护价收购，坚持 5~10 a 不变，依靠市场经济的力量调动千家万户大力种草，大力养羊。

#### 4.7 制定完善优惠政策，调动群众建设的积极性

(1) 尽快出台《山川秀美工程建设管理办法》；(2) 出台有关退耕还林(草)减免农业税、农林特产税的具体政策；(3) 制定对于技术干部、科技工作者从事山川秀美工程建设，技术承包和科技推广、服务、联合攻关，有显著成绩者给予奖励的政策；(4) 及早研究山川秀美工程到证券市场融资的政策。