



# 水土保持不是梦

——我国八片重点地区水土流失治理概况

吴振鹏

我国黄河流域的无定河、三川河、皇甫川、定西县,海河流域的永定河上游,辽河流域的柳河上游,以及长江流域的葛州坝库区和江西省兴国县等八个地区,水土流失最为严重,对国民经济和社会发展影响较大。八片水土保持重点治理地区,总面积8万平方公里,其中水土流失面积6.3万平方公里,占总面积的78.8%,涉及9个省(区市),15个地(盟、州、市),46个县(旗、市),

其中贫困县占81%,总人口达700万人。经国务院批准,从1983年起,将八片地区列为全国水土保持重点治理区,由水利部和财政部负责,进行集中连片的综合治理。由于八片地区治理面广,工作量大,因此分期进行治理。第一期十年治理工程,已于1992年结束,并通过了国家验收。第二期十年治理从1993年开始,2002年结束,目前第二期治理工程正在实施之中。

## 水土保持是贫困地区脱贫致富之道

我国水土保持是以治理水土流失和小流域为基本内容,进行山、水、田、林、路综合整治,改善农业生产和农民生活条件,促进区域经济步入良性发展轨道。

水土保持是我国基本国策之一,作为保护和改善人类生存环境的一项伟大事业,各级财政部门担负着义不容辞的支持责任。一个时期以来,尽管国家财政收支状况不佳,收入增长缓慢,赤字不断扩大,财力十分困难,但是为了帮助八片地区进行水土治理,促使广大农民群众尽快脱贫致富,国家财政还是从财力上给予了强有力的支持。据统计,从1983年至1992年,中央财政累计拨付水土保持补助资金3亿元。同时,地方财政也拿出一定数量的资金,配合水土治理工程的实施,同期累计投入6000万元。第二期治理工作开始后,考虑到水土保持工作延续性强,治理周期长,任务重,生态效益和社会效益显著,中央

财政又相应加大了投入力度,1993年资金投入增加到4000万元,从1994年起,资金额度又增至5000万元。实践证明,财政资金的注入,既可在一定程度上缓解资金的紧缺矛盾,启动水土流失的治理工作,又可发挥引导作用,吸引和粘合各种资金,增加水土流失治理资金投入。

十年来,在各级党委和政府的领导下,经过治理区广大干部群众和水土保持科技人员不懈的努力,八片重点治理取得了令人瞩目的成绩,共完成综合治理面积2万平方公里,其中建设基本农田30.32万公顷,水土保持林草149.50万公顷,建成水土保持工程54.49万处。完成土石方6.14亿立方米,总投工高达2.95亿个工日。

治理后的水土流失地区,面貌发生了根本性的变化。表现之一,生态环境明显好转,水土流失量减少,林草覆盖率有了提高,人口环境容量逐渐好转。治理区的植被覆盖率由10.4%增加到51.4%。永定河流域治理前年均入河泥沙2.17亿吨,治理后仅为0.53亿吨,年均减少75%。表现之二,生产条件大为改善,人均基本农田增加,林果牧业有了很大发展。过去治理区是千沟万壑,荒山秃岭,今天呈现在人们眼前的是梯田层层,山青水秀。人均增加基本农田一亩多,无定河流域人均增加经济林果0.55亩,三川河流域人均经济林果达到1.35亩。表现之三,农村经济快速增长,农林牧副渔业全面发展。治理区坚持以控制水土流失为宗旨,以提高经济效益为中心,走治理与开发相结合的路子,在保证粮食生产的前提下,大力发展经济林果业和畜牧业,促进了农林牧副渔各业的协调发展,改善了农村产业结构,推动农村经济走向市场。表现之四,农民生活水平得到提高,温饱问题基本解决,不少地方

已经开始奔向小康。治理地区粮食总产量由7.78亿公斤增加到14.88亿公斤,翻了近一番。1992年人均产粮达到673公斤,人均收入达499元。

在水土保持工作长足发展的同时,各地还涌现出了一批通过小流域治理脱贫致富的典型,山东省平邑县大峪沟流域就是其中颇具特色的代表。大峪沟流域是山东省黄梨集中产区之一,总面积22.02平方公里,其中水土流失面积7.89平方公里,占总面积的35.8%。由于过去对小流域治理工作不够重视,致使自然优势得不到充分发挥,群众生活水平相当低下。自1988年以来,该乡开展了治水保土、治山保地和植树造林为主要内容的小流域治理工作。累计投工60.5万个,投资345万元,其中群众自筹311万元。综合治理后的大峪沟流域,果品总产量达到5000万公斤,人均纯收入1600元。农业生产条件改善后,他们开始向高产、高效农业迈进。近年来,先后建起了矿泉水厂、金银花茶厂和纸箱厂,年创利税130多万元。群众自发联营兴办果品加工厂42家,并组建了拥有140台车辆的运输队,年创利税112万元。农民群众反映水土保持和小流域治理彻底改变了山村落后面貌,使他们告别了贫困,走上了富裕之路。

### 投入多元化是解决资金紧缺的有效途径

水土流失地区的乡村,大多生产、生活条件差,群众收入低,资金十分匮乏,而水土保持和小流域治理需要大量的启动资金,因此,解决资金供需矛盾是搞好水土保持工作的关键。从各地实践情况看,采取投入多元化方式,有助于筹措资金,是一条行之有效的途径。

山东省临沂地区地处沂蒙山区,水土治理任务重,资金需求量

大。由于经济不发达,财政资金不充裕,他们就想方设法调动广大农民的积极性,采取群众自筹为主,财政支持为辅的方法,取得了较好的效果。

广东省经过多年的实践,初步探索出一条多方集资的路子。他们的作法是七个一点,即国家支持一点,银行贷款一点,省财政拿出一一点,市县财政安排一点,乡财政匹配一点,部门赞助一点,群众自筹一点。

资金直接制约着水土保持工作的广度和深度。当前,单纯依赖国家,或完全由群众自行负担都是不现实的。应当充分调动各方积极性,走投入多元化的路子。

强化导向功能,加大投入力度。水土保持具有显著的社会效益和生态效益,尤其是在减少入河泥沙量,确保大江大河中下游地区城乡人民生命财产安全方面起着不可忽视的作用,各级财政应当给予支持,同时要充分发挥财政资金的导向功能,吸引和粘合各种资金,促进水土保持工作的健康发展。

改革投入方式,无偿有偿结合。改革财政资金无偿投入方式,是加强水土保持工作的重要保证。从过去情况看,无偿投入虽然起了一定的积极作用,但其消极影响已越来越明显。主要表现在:一是受援者对治理效果漠不关心,资金效益低下;二是助长了等靠要的依赖心理,积极能动性未能发挥。改变单一的无偿投入方式,实行有偿和无偿相结合,既有利于拓宽资金渠道,又可增强治理单位的责任感。

加强资金管理,提高使用效益。首先,要坚决杜绝水土保持专项资金的挪用、浪费现象,保证专款专用。其次,做好治理前期准备工作,论证充分,措施得力,方案可行。此外,还要加强治理工作的监督管理,

巩固治理成果。

### 突出经济效益是搞好水土保持的强大动力

过去由于只注意水土保持的社会效益和生态效益,忽视经济效益,重视前期开发治理,忽视后期综合利用,农民群众长时间得不到实惠,看不见效益,导致治理积极性日渐低落,不仅如此,治理成果得不到巩固,造成了一边治理,一边破坏,一方治理,多方破坏,破坏速度大于治理速度的不良局面。

如何将过去强迫命令型的水土保持活动,改变为广大农民群众的一种自觉行为,这是长期以来未能解决好的一个难题。80年代中后期以来,各级水土保持部门大胆改革,积极探索,把治理水土流失与脱贫致富融为一体,把水土保持的生态效益、社会效益与经济发展融为一体,探索出一条以小流域为单元,以户包为基础,以经济效益为动力,以预防为主的综合防治与综合开发相结合的新路子。由分散性防治转向小流域集中规模治理,由防护性治理转向开发性治理,使宏观生态效益、社会效益与农民群众的微观经济效益紧密结合起来。这种观念上的改变,引发了水土保持工作的根本性变化。从各地情况看,小流域治理搞得好的地方,大多是抓住了经济效益这一龙头,群众得到了实惠,从而调动了他们治理水土的积极性,实现了生态效益、社会效益、经济效益三大目标的统一,其结果是山青了,水绿了,人富了。

我国水土保持虽然取得了一定的成绩,但全国水土流失面积还很大,治理任务还很重,治理难度加大。我们相信,只要各级政府真正重视,全民上下共同努力,“青山绿水不是梦”,我国水土保持工作一定会开创新的局面!

(责任编辑 张沁)