

目 录

前言

提高认识,总结经验,把黄土高原地区的综合治

理与开发推向一个新的阶段.....边 疆 (1)

黄土高原地区进行小流域综合治理开发的实践与

探讨.....郭裕怀 (12)

黄土高原开发治理方略的探讨.....刘万铨 (21)

强化防护林体系建设在黄土高原综合治理开发中

的作用.....汪 愚 (28)

关于综合治理开发黄土高原的三点意见.....顾方乔 (35)

论黄土高原地区的综合治理与开发.....朱显谟 (41)

黄土高原崩状丘陵沟壑区综合治理的经验与认识

.....朱象三 (53)

合理利用自然资源,搞好综合治理.....阎树文 (64)

黄土高原地区科学考察概况和能源开发的战略设

想.....曹光甫 (69)

对黄土高原综合治理开发的若干意见.....孙惠南 郭绍礼 (76)

黄土高原的生态经济综合治理.....王松霁 (86)

谈黄土高原地区土地承载力及生态环境评价.....李 博 (98)

对黄土高原综合治理中调整用地结构与提高旱农

及畜牧业增产潜力的几点建议.....孙鸿良 (102)

黄土高原治理体制的改革势在必行.....邓宏海 (108)

黄土高原治理刍议.....牛西午 (117)

黄土高原地区的贫困与人口问题.....梁俊乾 (127)

黄土高原的综合治理开发与农民的主体地位和

经济行为.....	闵耀良 (133)
从美国水土保持看黄土高原地区治理开发对策	牟金泽 (142)
谈黄土高原改善农田生态环境问题	关 锐 孙振杰 朱子会 (147)
谈黄土高原小流域治理中的土地利用.....	牟朝相 (154)
围绕经济效益, 综合开发黄土高原.....	王文学 (162)
多种形式, 综合治理, 是开发黄土高原的有效途 径.....	孙博源 杨金玉 (171)
水土保持工作的新进展.....	陕西省延安地区行署 (180)
端正指导思想, 加快造林治沙治山步伐	陕西省榆林地区行署 (194)
三川河减沙效益初步分析.....	霍兆林 (202)
统一规划, 综合治理, 探索山区开发建设的新途径	任志华 (211)
应用系统理论 指导综合治理.....	吴志明 (224)
深化认识, 坚持治理, 强化领导, 搞好服务	中共山西省神池县委员会 神池县人民政府 (235)
坚持综合治理, 加快脱贫致富步伐.....	陕西省榆林县人民政府 (247)
靖边县水土保持发展战略分析.....	孔德常 (257)
试论淤地坝综合效益.....	陕西省延川县人民政府 (262)
关于佳县建设绿色宝库的探讨.....	黄熙义 (267)
大力开发绿色宝库.....	张焕章 (276)
兴建隔坡水平沟是根治水土流失的一条有效途径	中共山西省大宁县委 大宁县人民政府 (283)
内蒙古黄土高原地区生产开发与水土流失防治刍议	内蒙古自治区水利局水保处 (288)
宁夏南部山区黄土丘陵沟壑区水土流失综合治理与	

林业工程研究.....	宁夏回族自治区水利厅 (306)
统一各方力量, 进行综合开发.....	马劭烈 孙 贵 刘兴舜 (321)
坚持综合治理, 脱贫致富才有希望.....	崔振乾 (328)
青海省黄土高原地区农村经济发展对策	
.....	张敬让 郭朝辉 (335)
建设防护林体系 保证农业发展.....	徐超西 王天信 (344)
谈无定河流域的科学治理问题.....	王正秋 (354)
改变封建农业思想, 确立科学治理观念.....	张利铭 (364)
关于历史时期黄土高原沟壑演变研究的若干结论	
.....	史念海 (372)
创立区域特色的《黄土高原发展经济学》	
.....	王文德 尚志斌 (381)

提高认识 总结经验 把黄土高原地区的综合治理与开 发推向一个新的阶段

——1987年9月9日在黄土高原地区综合
治理开发问题讨论会上的讲话

边 疆

黄土高原地区综合治理开发问题讨论会，从9月5日开始，今天就要结束了。这几天许多专家、学者和省、地、县的领导同志、实际工作者，就黄土高原的综合治理与开发问题发表了许多好的意见和建议，一些地区的代表介绍了本地区开发建设的成功经验，大家对一些专题还展开了认真热烈的讨论。我们还用一天时间，参观了河曲县的南曲沟、红泥梁、大桥沟、苗混瞒承包的新尧沟、五花城、城郊、四旦坪等几个综合治理开发的典型，受到了很大的启示。经过与会代表的共同努力，会议比较圆满地完成了预定的任务。总的来说，这次讨论会是开得比较好的，是一次由业务主管部门与理论工作者、实际工作有关地县领导同志共同参加，理论与实际相结合，学术讨论与工作研究相结合的会议。会议内容有虚有实，虚实结合，开得有生气、有特色，对今后黄土高原地区综合治理开发的理论研究和实际工作将会起到一定的推动作用。在这里我代表会议主办单位向全体代表为开好这次会议所作的努力，表示衷心的感谢。

黄土高原的治理与开发，是一个涉及多种学科、多门类技术，跨地区综合性很强的经济与社会发展的系统工程。为了同大家一起讨论，求教于各位专家、学者和实际工作者，今天我谈一

些个人的看法，主要讲以下三个问题。

一、黄土高原治理开发的基本估计

黄土高原是我国历史早期的政治经济中心，是中华民族光辉文化发源地之一，也是我国重要的农业耕作区。这里土地、矿产资源丰富，有适于多种作物生长的光热条件。经科学家考证，过去这里有些地方森林茂密、林茂粮丰。但长期以来，由于战争以及其它种种原因，这里森林被大量砍伐，水土不断被冲刷，大量泥沙注入黄河，生态平衡遭到破坏，自然灾害频繁，农业生产一直处于落后状态；矿藏也未得到很好开发利用；人民生活十分贫困。新中国成立后，党和政府十分关心这一地区的经济建设和水土流失的治理工作，特别是党的十一届三中全会以来，广大农村实行了联产承包责任制，落实了党在农村的各项经济政策，调动了农民的生产积极性，黄土高原的经济状况和其他地区一样发生了深刻的变化。首先，农业的基础地位增强了，生态环境有所改善，部分低产缺粮县的温饱问题陆续得到解决。据统计，黄河中游地区水土流失特别严重的138个县，“六五”期间年平均粮食总产62亿公斤，比1979年净增2亿公斤。这些过去非常贫困的县，现在人均占有粮食已达327公斤，有的地区农业生产出现了稳步发展的好势头。第二，水土流失的治理速度加快了。据黄河中游水土保持委员会提供的资料，“六五”期间，黄河中游7省区共计完成各项水土保持措施面积2.7万平方公里，平均每年完成5400平方公里，年治理进度达到1.3%，比1979年以前高出1倍。连同过去完成的基数，黄河中上游水土流失已经初步治理的面积积达到10.26万平方公里。现在已出现一大批治理开发好的典型县，如青海的民和县、甘肃的泾川县、宁夏的西吉县、陕西的榆林县、内蒙古的清水河县以及山西省的一些县等，特别是河曲县的广大干部和群众在县委、县政府的领导下，把各个部门的力量组织起来，按照因地制宜的原则，在农业区划的基础上，根据系统

论的原理，运用系统工程的方法，制定统一的总体规则，统筹协调，科学实施，落实到千家万户，形成了具有强大活力的机制，坚持不懈地同穷山恶水作斗争，取得了令人鼓舞的成绩，积累了一套比较完整的经验。据各方面专家的分析推算，以近15年与过去20年相比，黄河中上游地区由于坝库拦蓄和水土保持措施的作用，流入黄河的泥沙量年平均约减少2亿多吨。第三，林业和畜牧业在一些地区有了恢复性的发展。黄土高原大部分地区海拔在1000米至2000米之间，地形破碎，气温变化剧烈，各地根据自然经济条件和地理特点，在做好区划的基础上，因地制宜地确定了农林牧业的发展方针，在不适于种粮食和经济作物的地方退耕还林还牧，使林业和畜牧业有了恢复和发展。黄土高原造林保有面积260万公顷，对改善生态环境和保护农牧业生产发挥了重要作用。榆林地区由于大量植树造林，控制了毛乌素沙漠的南移，由沙进人退变为入进沙退。第四，乡镇企业的发展速度逐步加快。黄土高原地区的乡镇企业起步较晚，近几年一些地区在基本解决温饱的基础上，积极开展多种经营，特别是有矿产资源的地区，发展小型采矿业，不但解决了多余劳动力的出路问题，增加了农民的收入，而且还有力地促进了农业的建设和生态环境的改善。第五，农民生活水平有了明显提高，人均收入增加，一些原来很贫困的地县摆脱了贫困面貌。少数乡村开始走上了富裕的道路。

过去30多年，特别是党的十一届三中全会以来，黄土高原的治理开发的业绩是显著的。但是，我们不能不看到，就整个黄土高原来说，经济发展还很不平衡，粮食单产水平还很低，一部分地区的温饱问题还没有解决，水土流失的治理任务十分艰巨，有的地方甚至还在加剧，黄土高原的经济文化建设面临许多困难。

第一，从整个黄土高原来说，目前的治理基本上仍停留在传统方式、传统经验的基础上。一是缺乏全面的、系统的、科学的

整体规划；二是考虑技术措施多，对如何健全治理开发活动的运行机制，增强自身的活力，使之同发展商品经济紧密结合起来，注意不够；三是资金管理多头，使用分散，不能发挥集体综合效益。

第二，不少地方经营仍比较单一，多种经营尚未发展起来，乡镇企业还未找到突破口，有些地区乡村乡镇企业还处于空白状态，未能根据当地的资源优势，例如土地资源和矿产资源的优势，形成各行业协调发展的产业结构。

第三，户包治理小流域调动了千家万户的积极性，但各项配套的社会服务体系，还很不完善，影响治理和开发的进展。

第四，随着治理的进一步深入和农村经济的发展，对科技知识和人才的需求日益迫切。当前，这些地区的农业科技十分薄弱，象剪枝打叉、喷药治虫一类简易技术都不能普遍推广。同时，科技人员的外流也比较严重，加剧了经济发展与人才短缺的矛盾。

第五，法制不健全，不少地方仍存在边治理、边破坏的现象，加剧了水土流失、资源破坏和农业生态环境的恶化。

二、近几年治理开发的基本经验

各地在治理和开发中积累了许多好的经验，在这次会议上，不少同志作了介绍，归纳起来有以下几条：

1. 治理与开发相结合。这个问题很重要，也是这些年各地从实践中摸索出来的一条带规律性的经验。治理与开发是一个互相交替、相辅相成的统一体，是通过人这一主体行为的能动作用，把自然生态系统改造成为符合人类特定目标要求的人工生态经济系统。这里所讲的开发，绝不是过去那种乱垦滥伐，破坏生态。而是在遵循自然生态规律和经济规律前提下的开发。把治理与开发两个过程紧密结合起来，使治理与开发一样成为一项综合性的产业，坚持在开发中治理。治理保证开发成果的巩固和发展，开

发为治理提供经济技术条件，把治理不断提高到新的水平。开发包括基本农田的建设，各种商品基地（如林果、草场、畜牧、水产等基地），工矿企业、交通运输、科教事业、第三产业的建设，以形成综合开发，改变过去那种把治理与开发割裂开来和开发项目单一化的做法。这是就现代化大农业、现代化新农村和一个地区经济与社会发展的总要求而说的，但在实施过程中，不可能也不应该把所有这些项目一下铺开，齐头并进。一般的说，应首先抓紧基本农田的建设和种草种树，解决吃饭和温饱问题，解决水土保持问题。与此同时，有计划、有步骤量力而行地、因地制宜地进行其他项目的开发，而这种治理与开发是在现代化科学技术指导下进行的，从而达到经济效益、社会效益与生态效益的统一，实现经济的良性循环和生态的良性循环的结合。

2. 治理开发与脱贫致富相结合。黄土高原的水土流失，是造成生产不稳定和农民贫困的重要原因，因此，对黄土高原的治理与开发，必须与治穷致富结合起来。要想脱贫致富，必须从治理与开发入手，离开治理与开发，脱贫致富就丧失了物质基础。在开发与治理中，既要考虑生态环境的改善，考虑长远利益和社会效益，但又必须使农民增加收入，把长远利益与近期利益结合起来。苗混瞒的经验就是最好的例证。他通过治理与开发，既使水土流失得到有效控制，改善了生态环境，又促进了农林牧业的发展，增加了收入，从根本上摆脱了贫困面貌。如果能把他的经验在面上普遍推开，坚持下去，黄土高原的国土资源就能得到尽快的开发利用，这个地区的农民就可以尽快地富裕起来。

在这里顺便谈一下25度以上坡耕地退耕的问题。中央文件屡有规定，但是，为什么许多地区就是退不下来，而河曲县又进展较快呢？近三年，河曲县连续退耕20多万亩，关键在于他们立足经济开发，把退耕和建设基本农田和林果、畜牧等商品基地统筹安排，使农民在退耕后不仅没有减少收益，而且得到了实惠。这样就走活了退耕这盘棋。我们参观看到的许多栽了果树幼苗的

梯田，原来都是农民用于种粮的坡耕地，河曲县人均土地不算多，许多农民担心退耕以后口粮没有着落。但是，在县政府的统一领导下，统筹安排，把水土流失严重的坡耕地改造成梯田，有的栽种了果树，实行了果粮间作，在果树幼苗成长发育时期，并不影响农作物生长，当年仍可收益。当这些幼苗开始挂果，收益超过农作物时，自然而然就退耕了。栽了果树的梯田退耕了，其他基本农田就可以作到集约经营，用不了多少年，既达到治理的目的，又加快了脱贫致富的步伐。反过来又可以促进退耕还林、还牧。实践证明：通过建设基本农田并运用先进的科学技术变广种薄收为精耕细作，提高粮食产量、解决吃粮问题是完全可能的。

3. 分户承包与联户及其他多种形式承包相结合。近几年来，有些地方在分户承包的基础上实行联户承包，这是对户包治理小流域的新突破，也是小流域治理向纵深发展的重要标志。分户承包治理小流域是家庭联产承包责任制在农田基本建设上的具体运用，是黄土高原地区农民群众的一个重大创造，它适合目前农村生产力发展水平和需要。因此，时间不长，推广发展很快，效果显著，从根本上改变了过去边建设、边破坏的状况。当前小流域治理正由点到面铺开，由单家独户互不衔接、零敲碎打的治理向联户连片治理发展。联户的直接效应是把千家万户分散的家庭生产力聚集成较大规模的社会生产力，提高了治理的进度和质量，并把千家万户的治理活动引导到按照总体规划实行综合治理的轨道上来。河曲县五花城乡采取成立股份公司，集中土地、资金、物资、劳力和技术，实行统一治理，然后将初步治理过的土地承包给农户经营，经营收入按合同规定上交一部分给公司，用于再治理开发，这是一种有益的尝试。任何一种新的生产组织形式，都是生产力发展到一定阶段时出现的，户包治理往往由于力量单薄，有一定的局限性，而联户连片治理是在户包治理基础上发展起来的有利于综合治理的费用省、效果好的一种生产组织形式，我们要因

势利导,坚持自愿互利的原则,组织好服务,把黄土高原的小流域治理,有组织有计划地把它上升到较大流域范围的整体治理,使微观效益和宏治效益趋于一致,从而加快黄土高原的治理速度。

当然,联户连片治理是总的发展趋势,但由于各地情况不同,不要强求推行一种形式,应根据本地的实际情况因地制宜地选择适当的具体形式。进行多种探索。如有的地方在一个乡的范围,一开始就按流域面积,在分户经营的基础上,制定统一规划,由乡政府组织各村各户成立联合开发公司,实行有组织的统一治理与开发,收效也很好。

4. 国家扶持与群众自力更生相结合。黄土高原的治理,不单纯是黄土高原地区本身的问题,治理开发的受益面包括黄河中下游广大地区,有利于整个国民经济的发展。因此,一些大的工程项目的建设,国家适当增加投资是必要的。同时,在国家财力有限的情况下,要加快治理开发的步伐,仍然要依靠地方的积极性和农民的劳动积累。小流域的治理开发,应主要依靠地方和群众的力量。河曲县有些小流域的治理开发,就是主要依靠乡镇和群众的力量,自力更生为主办起来的。

5. 治理开发与坚持改革相结合。国家对农业的投资一律采取无偿拨款,以及归口管理、分散使用的方法,弊端很多,效益很差。针对这种情况,近年来许多地方着手改革农业投资的使用管理办法,改无偿使用为有偿使用,改多渠道下达,分散使用为统筹安排,重点使用,向基金制过渡,并通过建立公司或企业型的经营实体,健全劳动积累制度,目标奖励制度,组织专业队,开办优惠服务项目等,加快了治理开发的进度,提高了资金使用效益。这种改革符合中央关于经济体制改革的要求,应当加以推广。

6. 县政府统一领导与各部门协调行动相结合。黄土高原的治理与开发是个自然再生产与经济再生产相结合的经济与社会发展的系统工程,不是由哪一个部门所能够承担得了的,必须在县政府统一领导下,组织、调动各部门的力量,按照统一规划,协同实

施。河曲县把水保规划、农业规划、畜牧规划、林业规划、果园规划、乡镇企业规划等统统纳入全县的总体规划，按照合理利用土地的要求，调整布局，把规划的具体任务落实到户到地块，并制定了鼓励退耕还林、还草的政策。偏关县把农、林、牧、水、气象等方面的技术力量集中起来，协调一致，建立健全服务体系，为农民联户连片综合治理开发提供服务，收到了较好效果。

上面所讲的几条是带有普遍意义的经验，各地还有一些好的经验可能没有被概括在里面。各级领导都应深入基层调查研究，把这些经验总结起来，加以推广，以推动黄土高原地区综合治理与开发的进展。

三、把综合治理与开发工作推向新的阶段

黄土高原的治理与开发工作虽然取得了很大成绩，但地区之间发展很不平衡，多数地区尚处于起步阶段，我们不能满足现状。要长期坚持下去，经过十几年、几十年的努力，把黄土高原建设成为农林牧副渔全面发展，工商运建服综合经营，山青水秀，环境优美，繁荣富庶，文明的好地方。为实现这个目标，要做好以下几项工作：

1. 提高认识，增强信心。黄土高原的开发治理是一件具有重大战略意义而又十分艰巨的事业，是改造和建设山河、造福后代的千秋大业。它不仅关系黄土高原地区广大群众脱贫致富、建设现代化的新农村的问题，而且是关系整个黄河流域和黄河的治理开发问题。在座的许多同志有的已经在黄土高原奋斗了几十年，还有许多年轻的同志在为开发建设黄土高原献身，大多数群众已经发动起来，他们迫切要求治穷致富。但是，我们还必须看到，要真正地把开发建设黄土高原的伟大事业变成千百万群众的实际行动，并且长期地坚持下去，还需要做大量的思想工作和组织工作。首先是各级领导要统一认识，增强信心。只要我们认真总结、推广已有的成功经验，勇于开拓，不断创新，把工作做深做

细做扎实，有胆有识地率领群众奋发前进，就能逐步实现治理开发黄土高原地区的宏伟目标。当前，尤其要防止和克服只图眼前的经济利益，追求当年的产值，而忽视长远利益的急功近利倾向，要增强生态意识。我们在考核一个县的领导人的政绩时，一定要全面，防止片面性，避免产生消极作用。这里要特别指出的是，黄土高原的综合治理与开发，是我们农牧渔业部门、水利部门、林业部门、农业区划部门共同的任务，而且也是包括工交、科教、财贸部门在内的任务，不能认为只是水土保持部门的事。我们要加强协调和配合，为实现黄土高原的现代化建设做出更大的贡献。

2. 统一规划，综合治理。统一规划和综合治理是我们这次会议讨论的一个重点问题。这也是30多年来实践证明行之有效的一条基本经验。综合治理是把社会、经济、技术等各项措施、多种要素结合在一起的一个有机整体，规划是在实际调查的基础上，运用农业区划的成果，采取系统工程的方法，根据不同地区的特点，对各种因素、各种资源进行技术经济分析、预测和可行性论证后确定的最佳实施方案。黄土高原地形复杂、气候多样，要进行综合治理开发，如果没有一个科学的规划是不堪设想的。现在的问题不是没有规划，也不是没有治理，已有的或正在制定的规划很多，如农业发展规划、土地利用规划，林业、草业、畜牧业以及乡镇企业等都有规划。问题是缺乏一个更高层次的能总揽全局、统筹兼顾、全面安排的整体规划。我们不是说不该有这么多规划，而是说规划要充分体现整体性与综合性。各种规划根据本学科的研究对象，提出相应的治理方案，当然是需要的。但尤其重要的是，对与本学科相关的学科，要积极会同有关部门共同组织考察，进行科学分析，作出综合评价。为此，我们必须充分发挥科研单位，高等院校的作用，把各方面的专家组织起来，进行科学的论证，使规划具有科学的依据。只有这样制定出来的规划，在付诸实施后，才能达到预期的综合治理目标。否则，必然

顾此失彼，或者重复建设，浪费了人力、物力和财力。

由于部门分割、条块分割的体制，在制定和实施规划时，往往各自为政，都强调自成体系。实践证明，只有组织多学科协作攻关，多部门、多“兵种”共同作战，把优良的传统技术与现代化技术相结合，工程措施与生物措施、耕作措施相结合，使生态效益与经济效益一致起来，才能取得综合治理与经济开发的良好效果。过去我们的实际工作往往忽视了这一点。因此，必须坚持统一规划、综合治理的方针，解决部门之间相互协调统一的问题。

当前，我们国家正在进行全面的经济体制改革，政治体制改革也将逐步展开，由于旧的管理体制带来的部门之间不协调等问题，正在逐步解决。但是，在新旧体制交替时期，旧体制的影响和作用还不可能一下消除，在实施过程中，还会出现这样那样的问题。可喜的是，我们非常高兴地看到，现在已经涌现出一批以县为基本结构单元，充分发挥县一级政府的综合协调功能，进行统一规划，综合治理而取得显著成效的好典型。县一级，既是执行单位，又具有一定的决策职能，它是宏观经济与微观经济的结合部，是上级领导和基层组织之间的桥梁，县政府有责任也有权力进行综合协调，制定实现总体规划的具体实施细则和步骤。无论全国性的或区域性的目标开发，都是一个有机整体，落实到基层单位，不是哪一个部门能够单独完成的。以县为单位，在县政府的统一领导下，组成由各有关单位参加的综合考察与规划队伍，各部门紧密配合，运用系统论的观点和系统工程的方法，通过详细的调查研究和分析论证，形成一个统一的切实可行的综合治理和经济开发规划，是完全可以做到的。有了总体规划，就可以将各项资金集中起来使用，各部门的工作也有了依据，就能避免盲目性。这个规划要经过县人民代表大会正式通过后实施，使之具有法律效力，任何个人不得随便变更。不要张县长来了订了个规划，李县长来了以后又订个规划，失掉了规划的权威性和严肃性。河曲县就在这方面做得比较好。如果黄土高原地区各县都能

以县为单位，实现综合治理与开发，经过若干年的努力，黄土高原的面貌就会有根本改观。

有些同志建议，黄土高原地区的治理开发是涉及几个省区和各个部门的一个巨大系统工程，不仅县级，而是县级以上各级，都应当这样做，我们认为这个建议是好的。

3. 坚持户包治理小流域的政策长期不变。实践证明，搞好小流域治理，是促进黄土高原地区农林牧全面发展、重建新的生态平衡的一个重要途径。过去治理多年而效果不大的根本原因，在于没有和群众的利益直接结合起来，治、管、用脱节，责、权、利分离，没有真正成为广大群众的自觉行动。户包治理小流域出现以后，这些问题基本解决了，把群众的积极性调动起来了。近几年各地及时总结了户包治理小流域的经验，及时解决户包治理小流域中的具体问题，并且规定了许多行之有效的配套措施。因此，户包治理小流域应当作为一项长期的方针政策坚持不变，使黄土高原的综合治理取得更大的成绩。有些同志建议，国家对黄土高原地区的综合治理开发，应当制定一些优惠的政策，包括减免税收，减免粮食订购、提供贴息低息贷款，鼓励科技人员下乡的优惠政策等。我们认为，这些建议也是好的。

这次会上，一些专家和代表同志对如何搞好黄土高原地区的综合治理和开发问题，提出了一些好的建议，如改革投资体制、加强国家有关部门之间的协调和统一领导、控制人口、保护耕地、防止新的水土流失和克服工业污染、发展教育等问题，我们将通过适当方式向党中央和国务院反映。同时，我们建议参加这次会议的省、地、县的同志回去以后向党委和政府汇报，并从本地区的实际情况出发，参照各地的成功经验，落实黄土高原的治理与开发的各项措施，把治理与开发工作向前推进一步。

上面我讲的这些，有不妥之处，欢迎批评指正。谢谢大家。

黄土高原地区进行小流域综合治理 开发的实践与探讨

——1987年9月5日在黄土高原地区
综合治理开发问题讨论会上的讲话

郭裕怀

这次三部两会联合组织的黄土高原综合治理讨论会在我省召开，对我们说来是一个很好的学习机会，将对我们的工作给予很大的促进。我谨代表山西省人民政府，对参加会议的全体同志表示热烈的欢迎和衷心的感谢。

这里，我想就我省小流域治理的情况作一简要的汇报，请大家批评指正。

户包治理小流域，是我省农民群众在联产承包责任制的推行过程中创造的新事物，并且很快得到了黄土高原地区广大农民的普遍欢迎和各方面的重视，中央有关部门还从资金、技术等方面给予我们很大支持，从而使我省黄土高原综合治理工作取得了一定的成绩，打开了一个新的局面。现在全省小流域治理承包户约有60多万户，占黄土丘陵区总农户的20%左右，承包治理面积1821.6万亩，管护面积628.8万亩，户包累计完成初步治理面积992.9万亩。从1984年以来，随着农村改革的深入发展，黄土丘陵区的工作又进入了以户为主、多形式、连续连片综合治理的新阶段，进一步加快了治理步伐。据初步统计，1982至1986年的五年间累计完成初步治理面积共达1891.78万亩，占应治理面积的11.82%，其中户包治理面积占到52.5%；年平均治理速度达到

2.36%，比改革前30年的年平均治理速度提高两倍多。目前，我们正进一步动员千家万户，在遍布全省的千山万壑上展开大面积、全方位综合治理工作，力争在“七五”期间进一步加快治理速度，提高综合效益，取得更大成效。

回顾六年来小流域治理的发展情况，我们主要有以下几点粗浅体会：

一、必须把改善农民的经济状况 作为综合治理的前提

我省地处黄土高原东缘，属黄河中游区，为全国水土流失重点地区之一。全省水土流失面积为1.6亿多万亩，占全省总面积的70.9%，年泥沙流失量达4.56亿多吨，平均侵蚀模数为每平方公里4000多吨。最严重地区竟高达每平方公里20000多吨。严重的水土流失，破坏了这里的基本生态条件，使人民群众长期处于贫困境地。全省31个贫困县，全部都在水土流失严重的山丘地区。这些地区生产力十分低下，同时人口却不断增长，迫使人们不得不靠扩大土地垦殖来维持生计。据遥感卫星照片勘测提供的数字，整个黄土丘陵区实际垦殖面积，已超过在册耕地面积50%以上。这种“越穷越垦，越垦越穷”的低层次平面垦殖，不仅使广大群众陷入难以解脱的生态恶性循环和经济恶性循环之中，而且严重的水土流失，祸及我省五大盆地和黄河下游数百公里的中原和华东地区，成为危害我国国计民生的一大隐患。

建国以来，党和国家对黄土高原的治理工作给予极大重视。早在五、六十年代，我省就曾在水土治理方面投入大量资金、劳力，掀起过几次水土保持和农田基本建设高潮，取得了一定成绩，涌现出了一批象河曲的曲峪、阳高的大泉山、离石的王家沟等闻名全国的先进典型。但从整体上来看，治理速度不快，效益不高，改革前30年的年平均治理速度仅为百分之零点儿，而且边治理边破坏的问题始终没有得到解决，开荒屡禁不止，水土流失

面积有增无减。据水保部门的资料记载，建国初期全省水土流失面积为1.4亿亩，现在竟扩大到1.6亿亩。这就不能不引起我们的反思。历史上黄土高原治理速度缓慢的原因，既有“左”的干扰，也存在经验缺乏，技术措施不力，资金不足等因素，但是主要的问题还在于没有把治山治水与农民群众的治穷致富有机地结合起来。贫困地区的群众最关切的是如何解决吃饭问题和如何摆脱贫困。但是，多少年来我们并没有真正看到开荒背后存在的经济原因，没有恰当估价群众从事开发性生产的顽强精神和给以正确的引导，而只知道一味禁止开荒，使治山治水的责、权、利和治、管、用脱节，甚至有的地方还把群众和水土保持工作视为对立的双方。这大概就是以往水保工作缺乏群众基础，成效不大的主要症结所在。

农村改革初期，联产承包的经验很快被推广到土地的开发性生产上，这便产生了以户承包治理小流域。全省第一个承包户是河曲县小五村的苗混麟。这种承包形式一出现，便受到了广大农民的欢迎。到1983年，全省承包农户便发展到71.5万多户，占山区总农户的23.8%，承包面积达391.8万亩。这种形式，既与以往的开荒不同，也与以往的水保组织方式有许多不同特点：一是它属于有组织、有领导的承包，既不是过去的自由垦荒，也不是单纯调集劳力搞水土治理，而是把开发性生产同水土治理科学地结合在一起；二是通过承包土地调整，使一部分农户成了小流域治理专业户，全部精力集中到治理和开发小流域上，这就使小流域不但成为水土保持基地，也成为农户的生产基地，从而把治、管、用有机地结合起来；三是这种方式改变了以往治理上大兵团作战，受益吃大锅饭的问题，治理成果带来的经济效益完全归承包户所有，这就使水保工作的责、权、利结合在一起。

实践表明，从实行土地联产承包和户包治理小流域以来的短短几年中，晋西北和吕梁山区的大部分农民解决了温饱问题，一些农民手里开始有了一定的积累，开始向乡镇企业投资，同时，