

# 加快治理水土流失改善生态环境

李 旭

(内蒙古水利厅 呼和浩特 010020)

**摘 要** 在分析内蒙古水土流失及治理情况的基础上,提出加快治理水土流失,改善全区生态环境的措施。

**关键词** 水土流失 治理 改善 生态环境

## Speeding up Harnessment of Soil and Water Loss and Improving the Eco-environment of Inner Mongolia

Li Xu

(Water Conservancy Department of Inner Mongolia Huhehot 010020)

**Abstract** Based on the analysis of soil and water loss and harnessing situation in Inner Mongolia, some measures are proposed to speed up harnessment of soil and water loss and to improve the eco-environment of whole region.

**Key words** soil and water loss harnessment improvement eco-environment

### 1 水土保持工作面临的严峻形势

内蒙古是全国水土流失最严重的省区之一,全区总土地面积 118.6 万  $\text{km}^2$ ,水土流失面积 87.75 万  $\text{km}^2$ ,占总面积的 74.2%,占全国土壤侵蚀面积的 17.8%。其中水蚀面积达 18.6 万  $\text{km}^2$ ,占全国水蚀面积的 10.37%,风蚀面积 64.5 万  $\text{km}^2$ 。剧烈的水土流失不但导致了社会经济发展的严重滞后,群众生活的贫困,而且还关系到祖国北部边疆的安定团结,同时也严重地影响到下游邻近省市的社会经济发展和人民生命财产的安全。加快水土流失的治理步伐,既是国土整治、改善生态环境的根本途径,也是实现自治区社会经济可持续发展的根本措施,具有重大的战略意义。

40 多年来,自治区各级党委、政府都十分重视水土流失的治理,在水利部及各流域机构的大力支持下,经广大干部群众的艰苦努力,截至 1997 年底,已完成治理面积 5.57 万  $\text{km}^2$ ,其中建设基本农田 70.641 万  $\text{hm}^2$ ,造林 381.893 万  $\text{hm}^2$ ,人工种草 94.79 万  $\text{hm}^2$ ,治沟骨干工程 194 座,为改善自治区农牧业生产条件起到了很好的作用,为农牧民尽快脱贫致富奠定了基础。但按照目前年治理 43 万  $\text{hm}^2$  的速度,要全面完成水土流失治理工作,尚需几十年的时间。同时看到目前内

蒙古水土流失的治理难度将愈来愈大,治理区还需保护、巩固和提高。人为水土流失现象严重,据不完全统计,全区由于人为活动、开发建设造成新的水土流失面积近 3 万  $\text{km}^2$ ,占全区累计治理面积的 54%,开发建设任意倾倒、堆放废土弃渣量近 5 000 万  $\text{m}^3$ ,并以每年排放 1 600 多万  $\text{m}^3$  的速度增加,治理这类水土流失,难度更大。所以,内蒙古水土保持工作不论是预防监督,还是综合治理任务都非常艰巨。

## 2 近年来水保工作情况

### 2.1 认真贯彻落实中央领导指示和全国水保工作会议精神,统一思想认识

近年来,黄河中游水土保持委员会、水利部、国务院相继召开了黄河中游水土保持委员会第三、四次工作会议、全国第六次水土保持工作会议、全国治理水土流失建设生态农业现场经验交流会、全国拍卖“四荒”使用权加快治理水土流失现场经验交流会等一系列水土保持工作会议,会议之后,自治区党委、政府非常重视,并对贯彻落实作了安排部署。1997年8月自治区党委、政府在赤峰市召开全区沙区山区生态建设现场会,会上传达学习了江泽民总书记、李鹏总理关于治理水土流失建设生态农业的重要指示,大家对加强生态建设、治理水土流失的认识有进一步提高。同时感到责任重大,认为江总书记和李鹏总理的重要指示,高瞻远瞩,是党中央向全党全国人民发出的治理水土流失建设生态农业,再造山川秀美环境的动员令,全区上下统一了思想认识,明确了目标,增强了历史的责任感和危机感。

### 2.2 加强领导,水土保持工作实行行政责任制

多年来,自治区各级党委、政府十分重视水土保持工作,紧紧围绕改善生态环境、实现可持续发展这一中心抓水土保持,出现了主要领导亲自抓,几大班子共同抓,各部门齐心协力抓,一届接着一届抓的可喜局面,自治区党委、政府每年都把水土保持列入各级领导政绩考核的主要内容,与干部升降挂钩,使各级干部既有压力,又有动力。去年,自治区政府为了加强对水土保持工作的领导,专门成立了以自治区政府分管主席为组长,以协调各部门的工作。各有关盟市旗县也都成立水土保持领导小组或指挥部。

### 2.3 制定政策,完善措施

为加快自治区水土流失治理步伐,依法合理开发治理,几年来,自治区相继出台了《内蒙古自治区水土流失防治费征收使用管理办法》、《关于加快沙区山区生态建设步伐的决定》、《内蒙古自治区开发农村“四荒”资源实施办法》,鼓励联片治理、规模治理、开发治理,坚持谁治理归谁所有,谁开发、谁受益,让治理者劳有所获,勤有所得。通过签定具有法律效力的文件,允许拍卖、租赁、售股、有偿转让和合法继承,建立合理的水土资源运转机制,调动了全社会治理水土流失的积极性。为了使水土流失治理有任务、有落实,制定了盟市完成水土保持面积监控考核办法,年中不定期进行抽查,年底结合农田水利基本建设检查,对各盟市、旗县水土流失治理进行全面检查,推动了治理的进度,提高了标准,特别是去年治理声势大、力度大、规模大。此外,针对一些地区治理标准低、质量差,我们组织一些盟市旗县的水保负责人、技术人员、乡镇领导到外省和区内的水土流失治理典型地区参观学习,提高认识,开拓思路,找到了样板,促进了治理工作。

### 2.4 制定规划,明确防治目标和任务

自治区在制定国民经济和社会发展的“九五”计划和 2010 年发展规划时,明确提出了坚持经济建设、城乡建设、生态建设与环境建设同步实施、同步发展的指导方针,并确定了加强生态环境保护和建设的目标任务是:到本世纪末达到人工生态建设和自然退化基本平衡,到 2010 年使生

态环境保护和建设有一明显的改善,根据这一目标和任务,我们对自治区的水土流失治理做了总体规划。2010年以前,每年平均新增水土流失治理面积42.05万 $\text{hm}^2$ ,新增各种小型拦蓄工程875 616处(座)。2011~2031年20年间,每年平均新增水土流失治理面积30万 $\text{hm}^2$ ,新增各种小型拦蓄工程779 799处(座)。2031~2050年20年间,每年平均新增水土流失治理面积8.2万 $\text{hm}^2$ ,新增各种小型拦蓄工程239 791处(座)。到2050年,自治区累计治理水土流失面积将达到18.6万 $\text{km}^2$ ,即自治区境内的水土流失面积均得到了治理。完成这些任务的主要措施;一是狠抓工程措施,把小型、微型水利工程和水保工作结合起来;二是狠抓生物措施(特别是沙棘的种植),恢复植被;三是制定切实可行的规划,因地制宜,分片治理,从而实现涵养水源,利用水源,突出经济效益。为顺利完成治理任务,去年集中力量做了全区水保规划纲要,列入国家重点治理区的规划,大青山、白二爷沙坝、浑河、窟野河、十大孔兑、都思图河、大黑河等黄河主要支流及西辽河、海滦河、红山水库上游等重点水土流失地区的水土保持规划,为今后的治理做好了前期准备工作。

## 2.5 以重点治理为龙头,全面推进水土流失治理

库伦旗、奈曼旗、兴和县、丰镇市、准格尔、乌审旗是国家八片重点治理区,清水河、准格尔、东胜、凉城、卓资、和林、伊旗、托克托、固阳、鄂前旗分别列入国家黄河上、中游水土流失重点防治工程和黄河上中游管理局“2510”工程,赤峰市的克什克腾旗列为自治区水土流失综合治理示范旗,我们把这些工程作为龙头工作,尽全力抓紧抓好,以发挥重点治理的样板示范和辐射作用。

列入国家八片重点治理区的内蒙古6个旗县,二期第一阶段5年新增治理保存面积1 472.35 $\text{km}^2$ ,其中建设基本农田2.81万 $\text{hm}^2$ ,营造水保林7.24万 $\text{hm}^2$ ,经济林7 974.9 $\text{hm}^2$ ,人工种草3.51万 $\text{hm}^2$ ,新修小型工程265座,修建治沟骨干工程139座,谷坊18 320座,完成投资15 026.1万元。6个旗县第一阶段开展的103条重点小流域,各项指标达到或超过国家标准,顺利通过各级验收。通过重点治理,改变了当地农牧民的生产、生活条件,提高了经济收入。

滦河上游5年重点治理共完成治理保存面积336 $\text{km}^2$ ,其中,兴建基本农田3 710.87 $\text{hm}^2$ ,营造水保林1.67万 $\text{hm}^2$ ,人工种草4 489.07 $\text{hm}^2$ ,改良草场3 708.73 $\text{hm}^2$ ,封育4 976.93 $\text{hm}^2$ ,兴修淤坝地234座,谷坊549座,涝池969个。

列入黄河上中游水土流失重点防治工程的凉城等9个旗县,两年共完成治理面积4.34万 $\text{hm}^2$ ,其中建设基本农田0.57万 $\text{hm}^2$ ,营造水保林2.08万 $\text{hm}^2$ ,人工种草1.57万 $\text{hm}^2$ ,小型蓄水工程5 831处。

伊盟水保世行贷款项目4年共完成治理面积76 720.3 $\text{hm}^2$ ,其中基本农田8 243.55 $\text{hm}^2$ ,造林34 685.85 $\text{hm}^2$ ,人工种草3.38万 $\text{hm}^2$ ,骨干工程20处,淤地坝142座,动用土石方1 897万 $\text{m}^3$ 。

赤峰市克什克腾旗1996年列为自治区水土流失综合治理示范旗,3年来共完成治理面积4万多 $\text{hm}^2$ 。几年来自治区各地由于领导重视,措施得力,群众治山治水的积极性高,在重点治理的带动下,全区的治理速度有很大提高,特别是1997年的治理规模和成效都超过以往任何一年,共完成治理任务50.21万 $\text{hm}^2$ ,是年度计划任务的150.62%,其中水平梯田、沟坝地新增保存面积10.932万 $\text{hm}^2$ ,水保林24.572万 $\text{hm}^2$ ,人工种草5.646万 $\text{hm}^2$ ,种植沙棘1.33万 $\text{hm}^2$ ,治沟骨干工程31座。截止1997年底,自治区29.95%的水土流失面积得到初步治理。

## 2.6 积极开展水土保持监督检查行政执法工作

内蒙古的水保监督执法工作,从1989年自治区成立晋陕蒙接壤地区水土保持领导小组开始,随着《水土保持法》、《水保法实施条例》、《内蒙古自治区实施〈水土保持法〉办法》的颁布实施,

我区水土保持监督执法工作有了较快的发展,近年主要做了以下几方面工作:

一是广泛深入地开展水土保持法律宣传,共开展宣传活动2 041余次,发放有关法规手册6万册,固定标语19 739条,宣传覆盖率达80%;二是加强水保监督执法体系建设,建立水保监督机构72个,配备专兼职监督员1 692名,其中专职613名,配备预防管护员1 571名,初步形成三级监督网络和四级管护体系;三是制定了一系列适合当地实际,具有可操作性的配套法规和规范性文件;四是认真依法行使“三权”,共审批水保方案3 214个,发放水保方案审批表2 745份,查处违法案件429起,结案307起,收缴水土流失防治费2 545.67万元。承担为开发建设单位防治水土流失的服务项目200多项,督促开发建设单位自己投资10 277.85万元,防治水土流失面积318.48km<sup>2</sup>;五是抓了四批执法试点工作,先后在31个旗县开展了水保监督执法试点工作,摸索了经验,为在全区范围全面铺开水保监督执法工作创造了条件,奠定了基础。

### 3 采取得力措施,加快治理水土流失步伐

(1)提高认识,增强搞好水土保持工作的紧迫感和责任感。1997年8月江泽民总书记、李鹏总理专门为治理水土流失,建设生态农业作了重要批示,明确提出“再造一个山川秀美的西北地区”和黄土高原水土保持工作要“十五年初见成效,三十年大见成效”的目标。江泽民总书记在十五届一中全会讲话中进一步强调,要搞好水土保持,并指出“大江大河上游地区的水土保持和流域综合治理,是改善农业生产条件和生态环境的根本措施,必须高度重视,做好规划,坚持不懈,长期奋斗”。这是以江泽民同志为核心的党中央面向新世纪作出的重大战略部署。这就要求我们一定要解放思想,提高认识,扩大视野,抓住机遇,做好工作,不辱使命,把水土保持作为一项基本国策,作为一项长期坚持的基本方针,自觉地贯彻执行,实现经济、社会和生态环境协调发展。

(2)加强领导、落实责任。实践证明,领导重视,工作到位,真抓实干,水土保持就能搞好。各级都应把水土保持作为一件大事来抓,把水土保持的治理目标纳入国民经济和社会发展规划,抓紧组织实施。为了打好治理水土流失这场硬仗,各有关部门要通力合作,加强领导,把全社会的力量动员起来,继承和发扬多年来各地组织领导方面的做法和经验,主要领导亲自抓,主要领导着力抓,几套班子合力抓,一任接着一任干,一张蓝图绘到底。要建立健全各级领导任期内的水土保持目标责任制,把水土保持作为考核领导政绩的一项重要内容。要建立和完善各级政府向同级人大常委会和上级水行政主管部门报告水土保持工作制度,充分发挥人大的监督作用。

(3)增加投入,加快水土流失治理步伐。一是各级政府要下决心一片一片地搞,给水土保持多投点资,逐年增加对水土保持资金的投入。各级财政应将水土保持投入列入财政部预算,每年安排一定比例的资金用于水土流失治理。二是通过开展租赁、拍卖、承包农村“四荒”资源或实行股份合作制等办法,筹集资金用于水土保持工作,推进全社会办水保。三是用好用活群众的劳动积累工,特别是水土流失严重的地区,劳动积累工应主要用于水土保持。四是把农业综合开发、扶贫等农业开发性项目同水土保持工作紧密结合起来,并在资金安排上适当向水保倾斜。五是各级建立水土流失治理基金,严格执行《内蒙古自治区水土流失防治费征收使用管理办法》和自治区党委、政府《关于加快沙区山区生态建设步伐的决定》,征收有关费用主要用于水土流失治理。各地要积极建立水土流失综合治理开发基地,通过滚动发展,不断积累和增加水保资金。

(4)以国家重点治理为龙头,全面推进水土流失综合防治工作。内蒙古列入国家和流域机构重点治理的旗县,是国家在自治区水土保持实施的重大工程,必须把它作为一项龙头工程,尽全

(下转第60页)

## 5 建立健全法制化的管理体系

法制化的管理体系包含两个方面:一是水土保持法规体系。对尚未出台的《水土保持法实施办法》和水土保持设施补偿费、水土流失防治费征收、使用管理办法等法规要尽快出台,同时要加快制订其它配套法规和乡规民约,用法规和制度约束人们保持水土的行为规范。二是水土保持监督执法体系,确定专门人员从事执法工作。

此外,要大张旗鼓地宣传水保法规,提高全民水保法规意识,普及水保法规知识。对有违反水保法规的案件,要发现一件,立案一件,查处一件,不退不让,从快从严,以强有力的执法行动教育广大干部群众,使水土保持真正走上法制的管理轨道。

水土保持关系着中华民族的生存、发展和未来,是一项艰巨的、长期的、伟大的事业,让我们从战略高度进一步认识水土保持的重要性,以历史的紧迫感、强烈的责任感开创水土保持工作的新局面,以良好的生态环境进入21世纪。

(上接第5页)

力抓好。要坚持综合治理,集中连片,形成规模,集中力量,打歼灭战,治一片,成一片。以小流域为单元,把植物措施、工程措施、蓄水保土耕作措施有机结合,进行高标准、科学化、规范化的综合治理,大力发展高产、优质、高效小流域经济,提高经济效益。要管好、用好国家投资,广泛发动群众投资投劳,做到治理水平高、治理效益好,真正起到典型开源节流作用。

(5)进一步加强水土保持监督执法工作。继续做好完善配套法规、加强队伍建设、建立健全机构等工作。提高开发建设项目的水土保持方案申报率,继续做好方案审批、查处大要案的工作,落实“三权”,强化水土流失防治费征收与管理。认真抓好水土保持监督执法分类检查、分片督促工作。逐步建立自治区水土流失监测网络,监测监控全区水土流失的消长和治理开发的成效,为科学规划提供可靠依据。

(6)研究建立水土流失治理新机制。积极推进“四荒”资源的治理与开发,认真探索“四荒”使用权拍卖、租赁、承包、股份使用的可行办法,抓好拍卖“四荒”工作,下半年召开全区拍卖“四荒”现场经验交流会。

(7)加强水保产业建设,抓好水保种苗基地。针对内蒙古水土流失治理措施中工程措施面积大,生物措施滞后的现状,要求有水土流失治理任务的旗县,都要建立水保种苗基地,力争在3~5年内消灭“空坑”现象,使生物工程有一个大的发展。特别是列入国家重点治理的旗县,水保种苗基地的规模必须满足重点治理的需要。以水保种苗基地为突破口,大力发展水保经济,利用水保自身的资源优势,探索水保产业发展的新路子。

(8)做好宣传工作。充分地运用各种宣传媒体和宣传方式,大张旗鼓地做好水保宣传教育工作,唤起全社会的水保意识,使水保成为各级领导和群众的自觉行动。

(9)加强水保科技的研究和推广,不断提高水土流失防治水平。一是抓好现有水保科研成果的引进和推广工作;二是针对水保工作中的重点、难点进行科学研究;三是加强科技协作与交流。

(10)继续做好水土保持前期工作,开展全区水土流失、水土保持情况调查工作,做好水土保持实施规划。