

# 21 世纪水土保持生态系统建设方略

焦居仁, 佟伟力

(水利部水土保持司, 北京 100053)

**摘要:** 根据 21 世纪水土保持生态建设的新形势, 提出了保护和修复生态系统、优化组合综合防治、实施分区防治、转变职能加强管理等为主要内容的水土保持方略, 并提出要处理好几个相应的关系问题。

**关键词:** 水土保持; 生态系统; 建设方略

中图分类号: S 157

文献标识码: B

文章编号: 1005-3409(2001) 04-0007-03

## A General Plan for Ecosystem Construction on Soil and Water Conservation in the 21st Century

JIAO Ju-ren, TONG Wei-li

(Department of Soil and Water Conservation, Ministry of Water Resources, Beijing 100053, China)

**Abstract:** According to the new situation of ecological construction of soil and water conservation in the 21st century, a general plan for ecosystem construction on soil and water conservation is put forward, including protection and restoration of ecosystem, optimization and realignment of comprehensive control, implementing prevention and control by dividing into areas, and strengthening management etc., moreover, it is pointed out that several corresponding problems should be dealt with.

**Key words:** soil and water conservation; ecosystem; construction plan

### 1 绪 论

由于特殊的自然气候和地理条件, 中国水土流失十分严重, 特别是人口的迅速增加, 土地资源的过度开垦, 以及大规模的开发建设, 导致植被破坏, 人为加剧了水土流失, 严重影响到人们的生产、生活和生态系统安全, 制约了经济社会的可持续发展。近几年北方地区的连续干旱、河流断流、沙尘暴频繁发生, 都与水土流失加剧、生态系统恶化有一定的关系。50 多年来, 各级政府对水土保持十分重视, 投入大量资金和物资, 发动广大群众积极投工投劳, 有效地加快了治理速度和治理标准, 截止目前, 全国共治理了 81 万  $\text{km}^2$ , 仅从 1991 年到 2000 年就治理了 38 万  $\text{km}^2$ 。但由于全国水土流失范围广, 流失程度严重, 治理难度大, 现在还有近 190 万  $\text{km}^2$  的面积有待

治理。进入新世纪, 根据国家经济社会发展对水土保持的客观要求, 结合当前水土保持面临的形势和任务, 水利部确定了 21 世纪水土保持生态系统建设方略。

### 2 水土保持生态系统建设方略

#### 2.1 把保护和恢复生态系统放在首位

在指导思想, 树立人与自然和谐共处的思想, 把改善生态、支撑经济社会可持续发展作为主线贯穿到水土保持工作中去。要深刻认识到, 建设良好的水土保持生态系统, 就能促进经济社会的发展, 反之, 经济社会发展将受到制约。要克服以牺牲生态为代价换取一时经济增长的观念。在水土保持生态系统建设中, 要从人口、资源、环境协调发展的高度, 着眼于实现人与自然的和谐共处, 努力做到以良好的

\* 收稿日期: 2001-09-10

作者简介: 焦居仁, 水利部水土保持司司长。

水土保持生态系统保障经济社会的可持续发展。

在思路调整上,既要积极开展综合治理,更要注重充分发挥生态的自我修复能力,恢复植被,加快水土流失治理。这是水土保持生态系统建设的一个重大战略调整。要遵循自然规律,采取封山禁牧、封育轮牧、舍饲养畜等措施,充分依靠大自然的力量加快植被和生态系统改善。要抓住机遇,加快退耕还林还草步伐,减少和控制水土流失。

就全国的现状来看,生态环境恶化是以水土流失严重为主要特征的。从长江上游到黄河中上游,从东北松辽河上中游、东中部淮河上游、西南珠江上游到西北沙漠化地区,突出问题是水土流失。所以保护生态环境首先要坚持预防为主,加强保护和恢复植被,遏制人为破坏造成水土流失。长江上中游、淮河上游、珠江上游等降水在 600 mm 以上的区域,以保护和自然恢复植被为主,局部地区采取人工种植林草,同时加大退耕还林力度。黄河上中游、海河上游、松辽河,以及塔里木河、黑河等内陆河流域先退耕,采取自然恢复和人工恢复植被并举的方式,同时兴建各种水利设施,发展节水灌溉,保证林草成活率。

## 2.2 优化措施配置,实施综合防治

认真贯彻落实“退耕还林(草),封山绿化,以粮代赈,个体承包”的政策,以试点带动区域,以区域推动全局。大力开展以小流域为单元的综合治理,工程措施、生物措施和农业措施优化配置,以基本农田建设为基础,搞好水资源的合理开发利用。大力发展经济林草,促进农业生产结构调整,因地制宜地推行“修一退二还三”(修 1 亩基本农田,退 2 亩坡耕地,还 3 亩以上林草)的作法,加快退耕还林还草步伐,恢复和建设良好生态环境。要抓住当前以粮食换林草的大好机遇,依照《水土保持法》的规定,对 25 以上陡坡耕地有计划、有步骤地退耕。

在综合治理的措施上,要进一步调整优化。一是基本农田建设要走少而精的路子,按照因地制宜的原则,就近就低搞好坡耕地改造、滩坝地等基本农田建设,在提高标准质量、加强水利配套、应用农业科技、实现稳产高产上下功夫。由重数量转到重质量、重效益,由广种薄收、靠天吃饭的传统耕作方式转向精耕细作、集约经营,由以粮为主的农业生产结构调整到以经济生态效益为主,大力发展经济作物和经济林草。二是加大小型水利水保工程建设力度,特别在黄土高原多沙粗沙区,要加强治沟骨干工程建设,减少泥沙下泄。同时,大力兴修水窖、涝池,合理开发利用水资源,大搞节水,为生态建设服务,特别是解决好干旱季节苗木缺水和发展经济林用水的问题,

千方百计提高林草成活率和保存率,提高林草的经济效益。三是在水土保持综合治理的三大措施中,要进一步增加林草措施的比重,凡是能够造林种草的地方,都要尽可能地采取生物措施增加植被,要发挥水保造林工程整地的优势,充分利用降水。在西北干旱少雨地区,科学选择适生树、草种,草、灌、乔结合,以草、灌为主,大力发展沙棘等灌木。

## 2.3 实施分区防治战略

按照《中华人民共和国水土保持法》的要求,划定水土保持重点预防保护区、重点监督区和重点治理区,依法公告,明确重点。对林草覆盖度较大、水土流失较轻的区域确定为重点预防保护区,对资源开发和基本建设活动较集中、人为水土流失严重的区域确定为重点监督区,对以自然水土流失为主、给当地和下游造成严重危害的区域确定为重点治理区,分区实施不同的防治对策和治理措施。从全国来讲,东部及沿海地区,植被覆盖良好,水土流失较为轻微,水土保持的重点是加强预防和保护,为进一步改善生态环境、巩固改革开放成果、促进经济发展奠定基础。在西北地区,突出的问题是水资源紧缺,干旱频繁,水土流失严重。对开发建设集中的晋陕蒙等地区要强化水土保持监督管理,坚决控制人为水土流失。在黄河中游地区要大力开展以小流域为单元的综合治理,搞好治沟骨干工程和雨水集流、节水灌溉等小型微型水利工程建设。在长城以北的风沙区,要节约保护、合理开发水土资源,营造水土保持防护林带,发展灌草植被,恢复生态,严格执法,保护植被,控制风沙危害。在塔里木河和黑河等内陆河流域,以调水为重要措施,开展绿洲生态建设。在西南地区,突出的问题是山高坡陡,雨多土薄,人口密集,耕地面积少,陡坡开荒普遍,水土流失严重,土地“石化”问题突出,滑坡、泥石流等自然灾害也很频繁。此类地区水土保持要以预防保护为重点,严禁陡坡开荒、毁林开荒,强化监督管理。要因地制宜搞好坡耕地改造和基本农田建设,大力加强蓄排灌兼具的坡面水系等小型微型水利工程建设;以封禁治理为主,加快植被保护和恢复步伐。

## 2.4 转变职能,加强宏观管理和工程管理

加强综合协调,归口管理,发挥各方面的积极性,努力形成全社会共同治理水土流失的新格局。重点抓好水土保持法律法规和政策的研究、制定和颁布实施,建立和完善水土保持法律法规体系和监督执法体系。根据新的形势,制定新的政策。抓好水土保持生态建设规划、技术标准的制定,提出综合防治水土流失的技术路线,搞好技术服务,形成有力的技

术支撑。抓好重点建设工程和示范工程,展示形象,作出榜样。抓好预防保护和监督管理,严格执法,控制人为水土流失,依法行政。抓好全国水土流失监测网络建设和监测预报,履行水土保持主管部门职责,为国家宏观决策提供依据。

要加强三个方面的管理:一是加强水土保持建设项目的前期工作管理。加大前期工作力度,做好项目储备。要做好重点水土保持建设项目论证工作。二是加强水土保持生态建设管理。严格实行项目法人责任制、招投标制、建设监理制。三是加强水土保持工程的运行管理。加强已建工程管理,充分发挥已建工程效益。明确工程管理体制和运行机制,明确划分工程性质。

### 3 正确处理好几个关系

#### 3.1 要处理好坚持成功经验与开拓创新的关系

既要总结坚持几十年来实践的成功经验,又要根据当前国民经济和社会发展的新形势,采取新对策和新措施。要坚持多年来小流域综合治理的有效方法,因地制宜地采取工程措施、生物措施和农技措施优化配置,又要善于总结和发现各地科技创新、体制创新、机制创新的做法和经验,加大推广普及力度。

#### 3.2 要处理好生态效益和经济效益的关系

国家确定 21 世纪水土保持要以生态效益为中心,在 21 世纪中叶实现山川秀美。但各地在水土保持措施配置上,要因地制宜,注重发挥经济效益,没有经济效益,就没有群众的积极性,治理成果很难巩固,生态效益很难持久。讲生态效益为中心不是不要经济效益,更不是同经济效益对立起来。要将水土资

源保护与合理开发利用相结合,治理水土流失同群众脱贫致富、发展地方经济相结合,使经济效益要同生态效益相结合,统筹兼顾,实现生态效益、社会效益和经济效益的统一。

#### 3.3 正确处理好国家扶持与自力更生的关系

要适应市场经济体制要求,由依靠政府组织群众治理为主,转向政府推动和依靠市场机制推动相结合的办法。特别要遵循经济规律,面向市场,对水土保持工程要明晰所有权,拍卖使用权,搞活经营权,放开建设权,建立良性循环机制,推广大户治理和专业队治理的经验,依靠社会的力量,加快综合治理和开发。对水土流失严重地区、经济发展落后、群众生活贫困的地区,国家在政策和资金上要给予必要的扶持,以加快水土流失治理,改善农业生产条件和生态环境,促进地区经济发展。

水是生命之源,土是生存之本,人类的发展离不开水土资源。江泽民主席强调指出:“要坚持不懈地搞好水土保持和水资源保护工作。通过扎实的工作,努力使我国江河安澜,青山常在,绿水常流。”党中央、国务院把水土保持生态建设确定为重要战略任务,将其确立为 21 世纪中国经济和社会可持续发展的基础工程,作为西部大开发的四个战略重点之一,要求各级政府按照规划认真组织实施。国务院已经批准了《全国生态环境建设规划》、《全国水土保持生态环境建设规划》,明确了目标、任务,落实了责任和措施。经过持之以恒的努力工作,中国将以水土资源可持续利用和良好的生态系统保障经济社会的可持续发展,开创 21 世纪水土保持生态系统建设新局面。