

## 贵州水土保持生态建设回顾与发展对策

黎平

(贵州省水利厅, 贵阳 550002)

**摘要:** 回顾贵州水土保持生态建设所取得的主要成效; 根据新时期水土保持工作的要求, 贵州水土保持生态建设的对策和措施为: 一是以现有坡耕地为整治重点; 二是典型引路, 示范带动; 三是水土流失治理必须与农村产业结构调整紧密结合, 解决好治理区群众的吃粮、用钱和燃料问题; 四是理顺管理体制, 搭建水土保持生态建设平台; 五是依靠科技进步, 提高水土保持科技含量和治理水平; 六是深化改革, 创新机制, 调动群众治理水土流失的积极性; 七是做好水土保持的前期工作, 争取项目投入; 八是加大执法力度, 控制人为新的水土流失。

**关键词:** 水土保持; 生态建设; 对策措施

中图分类号: S157; X171.1

文献标识码: A

文章编号: 1005-3409(2002)04-0001-03

## Review on Ecological Construction of Soil and Water Conservation in Guizhou and Developing Countermeasures

LIPing

(Water Conservancy Department of Guizhou Province, Guiyang 550002, Guizhou Province, China)

**Abstract:** Through reviewing the achievements on ecological construction of soil and water conservation in Guizhou, the countermeasures for ecological construction are raised as follows: To put controlling emphasis on sloping field; to make demonstration spots as good models; to combine erosion control with structural adjustment of countryside industry; to adjust managing system; to improve the work of soil and water conservation with the support of science and technology; to deepen reform and mobilize the people's enthusiasm for the control of soil and water loss; to do the earlier stage work of soil and water conservation well; to strengthen the law enforcement and control man-made soil and water loss.

**Key words:** soil and water conservation; ecological construction; countermeasures

贵州是我国西部的一个多山省份,也是全国喀斯特分布最为广泛的地区之一。在全省 17.6 万 km<sup>2</sup> 的土地上,山地和丘陵占了 97%,山间平地仅占 3%,是全国惟一没有平原支撑的省份。山高坡陡,土层浅薄,降雨集中,加上长期人为活动的不利影响,使得我省水土流失十分严重,全省水土流失面积已占国土面积的 41.6%。1991 年《中华人民共和国水土保持法》颁布实施后,为我省防治水土流失提供了充分的法律依据和保障。特别是从 1998 年以来,党中央、国务院高度重视水土保持,加大了对水土保持生态建设的投入力度,从而使我省水土保持进入了一个新的快速发展的历史时期。

### 1 贵州水土保持生态建设的简要回顾

#### 1.1 依法保护水土资源,预防监督工作逐步走上法制轨道

1.1.1 建立和完善水土保持法规体系 1991 年《水土保持法》颁布实施后,贵州省人大常委会于 1992 年制定了《贵州省实施中华人民共和国水土保持法办法》,之后,经省人民

政府批准,省财政厅、物价局、水电厅联合发布了《贵州省水土流失防治费征收管理办法(试行)》。与此同时,各地、县也结合本地实际情况,为贯彻实施好水土保持法制定了相配套的规章和规范性文件,为水土保持法的顺利实施提供了充分的法律依据和执法保障。

1.1.2 广泛深入宣传,努力提高全社会水土保持意识 为提高全省广大干部群众的水土保持生态环境意识,我省始终把宣传工作作为一项基础性工作常抓不懈。特别是“九五”以来,全省各地充分利用广播、电视、报刊进行深入持久的宣传,突出宣传“水土流失是中国头号环境问题”,“水土保持是山区发展的生命线,是国土整治、江河治理的根本措施”,“水土保持是生态建设的主体工程”等,并在每年的 6 月 29 日水土保持法颁布纪念日前后掀起宣传高潮。通过采取多种形式的宣传活动,人们的水土保持意识和法制观念得到了明显增强。

1.1.3 加强执法机构和队伍建设 为保证执法工作的顺利

\* 收稿日期: 2002-06-25

作者简介: 黎平,男,(1956-),贵州省黄平县人,现任贵州省水利厅副厅长。

开展,各级狠抓了执法机构队伍建设。目前,全省已建立监督执法机构95个,任命水土保持专、兼职水土保持监督员3566人,管护员10772人。所有专、兼职执法监督员均通过了执法培训,持证上岗,初步建立起了省、地、县、乡执法网络,为水土保持执法工作的开展提供了有力的组织保障。全省从1999年开展了执法规范化建设,已有5个地(州)成立了水土保持监督执法大队,25个县(市)成立了执法中队。通过规范化建设,执法人员的素质和执法水平得到了提高。

1.1.4 预防监督的基础工作得到加强 按照水利部颁发的《编制开发建设项目水土保持方案资格证书管理办法》的有关规定,全省先后审查批准了2个甲级水土保持方案编制资质证书单位,57个乙、丙级水土保持方案编制资质单位。同时,按照水利部的部署,我省在全国率先完成了水土保持“三区”划分工作,并由省政府发布了水土流失重点防治公告。之后,有49个县(市)相继完成了“三区”划分并由当地政府发布了公告。各县(市)先后对境内涉及水土保持的开发建设项目进行全面调查,登记、上卡、建档,摸清了生产建设项目的分布、规模、危害程度,为执法工作奠定了坚实的基础。

1.1.5 查处水土保持违法案件,落实水土保持方案审批制度,依法征收水土流失防治费 目前,全省已审批生产建设项目的水土保持方案报告10094个,发放水土保持方案许可证9622个,并先后对株六复线、内昆铁路、水柏铁路、安顺发电厂、贵毕公路、瓮福磷矿等一大批新建和在建的大中型建设项目水土保持方案执行情况进行了执法检查。通过加强监督,人为新的水土流失得到了有效控制。各县(市)在抓好水土保持方案审批制度的同时,对造成水土流失的单位和个人依法征收了水土流失防治费。在监督执法过程中,坚持以查处水土保持典型违法案例为突破口打开工作局面,重点突破一些执法难点,从而使执法工作得到稳步推进。

## 1.2 以国家重点工程为依托,水土流失综合治理取得明显成效

1989年国务院批准实施长江上中游水土保持重点防治工程以来,全省相继有15个县(市)列入了国家“长治”工程,有5个县(市)列为“珠治”试点启动工程。从1998年开始,中央又进一步加大了对贵州水土保持生态建设的投入,先后有60个县(市)实施了中央财政专项资金水土保持重点建设工程项目。到目前为止,全省共完成治理水土流失面积1.82万 $\text{km}^2$ 。其中建设坡改梯13.75万 $\text{hm}^2$ ,营造水土保持林58.89万 $\text{hm}^2$ ,栽种经济林果18.31万 $\text{hm}^2$ ,完成其它措施109.05万 $\text{hm}^2$ ,修建小型水利水土保持工程3089处。

全省以国家投入重点治理为依托,带动和影响面上水土保持工作迅速发展,开创了水土保持工作的新局面。尤其在重点治理区,生态环境面貌发生了较为显著的变化,取得了较好的经济效益、社会效益和生态效益,具体表现在以下方面:

1.2.1 生态环境得到明显改善,抗灾能力大大增强 通过采取以小流域为单元,山、水、林、田、路综合治理,工程措施与生物措施相结合,重点治理区已初步形成了综合防护体系。从而大大减少了泥沙对库、塘、河道的淤积,延长了水利

工程的使用寿命,有效地避免了坝区良田被水打沙壅的现象,防洪减灾效益十分显著。

## 1.2.2 水土资源得到合理利用,实现了粮食增产,群众增收

针对水土流失地区普遍存在的人多地少、坡耕地比重大、粮食产量低、经济发展滞后的问题,水土流失治理从合理调整土地利用结构入手,坚持治理水土流失与合理开发利用水土资源相结合,通过挽救和改造坡耕地,大力发展经果林,配套兴建蓄、排、引、灌等水利工程,改善农业生产条件,提高了粮食产量,解决了群众温饱问题。

1.2.3 为农村社会经济的可持续发展奠定了基础,密切了党群关系 水土保持重点防治工程的实施,体现了党和政府对贫困山区人民群众的极大关怀,治理区各族人民防治水土流失的积极性和自觉性大大提高,依法治山治水的水土保持生态环境意识大大加强,水土保持生态建设被群众誉为“德政工程”,从而增强了党对人民群众的凝聚力。广大人民群众在参与治理水土流失的过程中,学技术、学管理,增加了接受科技知识的机会,使思想观念有了很大的变化,生态环境意识和市场经济意识得到了增强。

1.2.4 通过典型引路,示范带动,激发了群众自觉投入水土保持的积极性 在实施国家重点治理工程中,各地突出抓了示范工程建设。毕节市、大方县、威宁县被长江委确定为“长治”工程样板县。赤水、从江、仁怀、金沙等4县(市)被水利部、财政部联合命名为“全国水土保持生态环境建设示范市”。有29条小流域被命名为“全国水土保持生态环境建设示范小流域”。通过这些典型和示范,大大激发了群众治理水土流失的积极性,各地要求治理的愿望非常迫切,不论是重点治理区还是非重点治理区,群众投工投劳的积极性空前高涨,特别是从1991年开始以来,各地群众相继通过承包、租赁、拍卖“四荒”等形式开展水土流失治理,取得了明显的成效。到目前为止,全省共拍卖“四荒”1673.87 $\text{km}^2$ ,购买“四荒”的农户达30.7万户。拍卖后已实施治理的面积603.47 $\text{km}^2$ ,群众投工724.9万个工日。一个群众性的水土保持生态环境建设热潮正在兴起。

## 2 水土保持面临着新形势、新任务和新特点

当前,水土保持生态环境建设正步入一个新的历史发展时期。面临着新的形势,呈现出新的特点,主要表现在:

### 2.1 党和国家对水土保持给予高度重视,人们的水土保持生态环境意识普遍提高

一是对水土流失危害认识越来越深刻。普遍认识到水土流失是中国的头号环境问题,是加剧水、旱灾害的主要根源,是恶化农业生产条件,制约山区经济发展和导致贫困的主要因素。二是对水土保持生态建设的地位和作用认识进一步统一。江泽民总书记在视察黄河时指出:“必须把水土保持作为改善农业生产条件,生态环境和治理江河的一项根本措施,持之以恒地抓紧抓好”。李鹏委员长、朱基总理提出:治理水土流失不仅关系到社会经济的可持续发展,而且关系到民族的生存问题。党和国家领导人作出的这些一系列重要指示,是对水土保持地位和作用的高度概括和总结。三是全社会对水土保持生态建设普遍关注,广大干部群众对治理水土

流失的愿望和要求越来越强烈,水土保持成为近年来新闻媒体追踪报道的热点。

## 2.2 水土流失的防治工作虽然取得了明显的成绩,但生态环境的形势仍然十分严峻,任务还十分艰巨

近年来,贵州的水土保持工作通过国家的扶持和全省上下努力,已完成综合治理面积 1.82 万  $\text{km}^2$ , 但仍有近 6 万  $\text{km}^2$  的流失面积亟待治理,按现有的治理速度,约需要近 40 年的时间才能完成初步治理任务。治理速度远远不能满足社会经济发展对生态环境改善的要求。

## 2.3 国家对水土保持生态建设投入力度不断加大,呈现出多部门参与治理水土流失的新格局

近年来,国家先后启动实施了生态建设工程、天然林保护工程、退耕还林工程等。这些工程项目与我们水利水保部门实施的水土保持综合治理工程目标一致,内容相近,在这种多部门参与的形势下,如何发挥水利水保部门的主管和协调作用,做到统筹规划,协同作战,综合治理,是我们所面临的一个新课题。

## 2.4 随着水土保持生态建设的不断深入发展,对水土流失的防治工作提出了更高的要求

一是要求治理速度进一步加快;二是要求加大水土保持科技含量,提高治理水平;三是要求在取得生态效益的同时,创造良好的经济效益,保证治理成果的长期巩固;四是要求水土保持项目逐步按照基本建设程序管理;五是水土保持从农村向城市推进,水土保持不仅仅局限于改善农业生产条件,而且要为城市建设发展服务。

## 2.5 西部大开发给水土保持生态建设带来了良好的机遇,同时也面临挑战

在实施西部大开发战略中,国家明确提出把生态环境建设与保护作为根本和切入点并在近年来加大了对生态建设的投入力度,这对加强西部地区的生态建设,加快水土流失治理步伐带来了良好的机遇。与此同时,西部大开发各类开发项目的相继上马,如不加强预防保护,又可能造成新一轮人为水土流失。

# 3 新时期水土保持生态建设的思路及措施

## 3.1 基本思路

把保护和改善生态环境放在首位,以建设秀美山川为目标,以坡耕地改造、减少泥沙危害为重点,以基本农田和水利设施建设为基础,以小流域为单元,山、水、林、田、路统一规划,综合治理,工程措施、生物措施和耕作措施合理配置。加大封育管护力度,依靠生态自我修复能力,加快治理进度,把治理水土流失同调整农村产业结构,发展地方经济、促进群众脱贫致富有机结合起来。深化改革,创新机制,促进传统水保向现代水保转变。依靠科技进步,提高水土保持科技含量,以科技促效益。坚决贯彻预防为主方针,强化执法,遏制人为新的水土流失。

## 3.2 对策和措施

(1) 贵州水土保持生态环境建设的重点是对现有坡耕地的整治。治理的措施对策一是要坚持我们几十年来积累的成功经验,即以流域为单元,山水林田路综合治理,通过综合

治理促进陡坡退耕还林,加强基本农田建设,以改促退。二是要结合水土保持新形势,调整思路,转变观念,充分发挥生态自我修复能力,加快治理进度。贵州水热条件好,降雨丰富,植被的自我恢复能力强,要在封禁治理的基础上进一步总结经验,建立健全管护的规章制度,因地制宜,因势利导,促进大面积生态自我修复。

(2) 典型引路,示范带动。以示范小流域和“精品工程”影响和推动水土保持生态环境建设的发展。水土保持示范工程要充分体现对水资源的合理开发利用和对水害的有效防治,努力提高水利配套程度和小型水利水保工程的建设力度。通过建设全省各地不同类型区的“精品工程”和示范小流域,建立贵州山区治理水土流失的典型模式,为全省生态环境建设和有关部门治理水土流失提供样板和示范。

(3) 水土流失的综合治理和大面积的生态自我修复工程,必须与农村产业结构调整紧密结合起来,充分尊重群众的意愿,妥善解决好治理区群众的吃粮问题,用钱问题和燃料问题,通过水土流失的综合治理,在改善农业生产条件,改善生态环境的同时,能够促进农村经济的发展和群众脱贫致富。

(4) 理顺管理体制,搭建水土保持生态建设平台。充分发挥各地水土保持委员会的协调作用,转变职能,牢固树立水土保持行业主管意识。加强综合协调,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。根据新形势,研究制定出台水土保持方面的新政策、新措施及有关技术标准,协调有关部门做好生态建设的统筹规划,统一实施监督、监测、统计,主动提供技术指导和服务,切实起到为政府当好参谋和提供决策服务的作用,形成水保搭台,各部门共同唱戏的局面。

(5) 依靠科技进步,提高水土保持科技含量和治理水平。建立健全水土保持的各类技术标准和规范,尽快建立全省水土保持监测网络,开展遥感信息系统,地理信息系统和卫星定位系统即“3S”技术运用,以先进的科技手段提升传统产业,为水土保持生态建设提供强有力的技术支撑和保障。

(6) 深化改革,创新机制,调动群众治理水土流失的积极性。通过大力开展租赁、承包、拍卖“四荒”资源等形式治理水土流失,积极支持“大户”承包治理,培植水土保持方面的龙头企业。不论是实施主体是谁,只要按规划,按要求治理水土流失,都要一视同仁,给予投入上的帮助和扶持。同时,多渠道争取水土保持生态建设方面的投入。特别要争取一些外资项目投入,如世行、亚行贷款等,加强水土保持的国际交流与合作。

(7) 做好水土保持的前期工作。在完成水土保持总体规划的基础上,分轻重缓急,编制工程项目建议书,做好充分的项目储备,不失时机地争取有关水土保持生态建设的项目投入。

(8) 认真贯彻预防为主的水土保持基本方针。加大执法力度,建立健全水土保持预防监督机构,完善规章制度。特别要加强对开发建设项目的水土保持监督,贯彻落实好水土保持方案“三同时”制度,有效遏制人为水土流失。