

黄河中游多沙粗沙区生态建设管理的探讨和建议

温晓军¹, 陈文庆¹, 李 鹏²

(1. 黄河万家寨水利枢纽有限公司电站管理局, 山西 偏关 036412; 2. 西安理工大学水利水电学院, 西安 710048)

摘 要: 在对黄河中游地区水土保持管理工作现状分析的基础上, 对即将开展的黄河中游多沙粗沙重点区水土保持生态工程建设项目的管理工作提出了新的思路, 初步设想以社会主义市场经济为导向, 探索有水土保持特点的市场经济管理模式, 并进一步对这一新的改革思路的可行性进行了分析。

关键词: 多沙粗沙区; 水土保持; 工程管理

中图分类号: S 157 文献标识码: A 文章编号: 1005-3409(2005)04-0232-03

Discussion and Suggestions on Management and Ecological Construction in Coarse and Sandy Region of Middle Reaches of the Yellow River

WEN Xiao-jun¹, CHEN Wen-qing¹, LI Peng²

(1. Hydro-electricity Management Bureau, Wanjiashai Limited Liability Company of Hydro-unction Engineering, Pianguan, Shanxi 036412, China; 2. Xi'an University of Technology, Xi'an 710048, China)

Abstract: Based on the analysis of soil and water conservation management conditions in middle branches of the Yellow River, new thoughts were proposed for the management works in key soil and water conservation regions in coarse and sandy area along middle branches of the Yellow River. It is assumed that the management works should be oriented by social market economy, on the basis of which to explore market economic management pattern for soil and water conservation works. In addition, feasibility for this new thought was analyzed, which indicated that it's time to implement the reformation in soil and water conservation management works.

Key words: coarse and sandy region; soil and water conservation; ecological construction; engineering management

根据实施西部大开发的战略部署, 黄河中游多沙粗沙重点区水土保持生态工程项目, 将于近期付诸实施, 这标志着黄河中游水土保持工作即将进入一个新的历史时期^[1]。认真做好各项前期准备工作, 为该项目的顺利实施打好基础, 是当前面临的紧迫任务, 特别是在新的形势下, 如何对建设管理工作进行深化改革, 是十分关键而重要的问题, 有必要进行深入的探讨^[2, 3]。

1 黄河中游水土保持管理工作的历史和现状

水土保持建设的管理工作, 主要是指管理模式、机制及机构设置等^[1]。

历史上, 在落后的小农经济条件下, 水土保持只是农民为了抵御自然灾害采取的自发性措施, 如修梯田、打谷坊、挖鱼鳞坑种树等(像山西阳高县大泉山的治理工作), 是分散的单干活动, 基本谈不上管理工作。

解放后水土保持工作受到党和国家的重视, 随着黄河中游水土保持工作的迅速发展, 国家在水利部、黄委会设立了

水土保持机构, 有关省(区)和地方也都先后成立了水保机构。水土保持的管理工作开始运行。由于历史条件的变迁, 水土保持工作几上几下, 机构时撤时立, 管理工作时有时无。这一时期管理工作基本上是一整套计划经济的管理模式。水保经费在50~60年代初投入还是很大的, 采取的是逐级下拨, 以拨代支。治理任务是年初下达计划指标, 年终统计报表。由于是计划管理, 行政干预大, 往往是长官意志, 管理程序混乱, 经费挤占挪用不说, 就是用于水保的经费, 拨下去就完事了, 没有监督没有验收, 更谈不上科学化、规程化管理。“造林不见林, 种草不见草”, 个别地方每年统计的治理面积水分很大, 虚报成绩十分严重, 累加起来甚至于超过了总面积, 实际上依然是荒山一片。有些群众挖苦说“水保治理面积连坑头, 房顶都要算上治理面积, 不然就不够了”。由此可见单纯的计划管理只重统计数字, 而轻治理实效的弊端是显而易见的。

改革开放以来, 水保管理工作随着农村联产承包责任制改革的深入发展, 也有了重大突破。“户包治理小流域”、“五荒拍卖”等新的水土流失治理模式如雨后春笋般迅速发展起

* 收稿日期: 2004-09-23
基金项目: 国家自然科学基金(基金编号40371075); 黄河水利委员会“十五”重大治黄科技项目(2003SZ08)
作者简介: 温晓军(1961-), 男, 高级工程师, 主要从事水利水电和生态建设管理等方面的工作。

来, 为水土保持工作的改革注入了新的活力。社会主义市场经济在地方小规模的水保治理中开创了可喜局面。但是, 就水土保持工作整体而言, 管理工作基本上还是传统的计划经济管理模式。

2 黄河中游水土保持管理工作进一步深化改革的必要性

黄河之患源于泥沙, 泥沙来自水土流失, 尤其是黄河中游多沙粗沙区的水土流失。解决该地区的水土流失问题, 加快多沙粗沙区的水土保持工作, 是水土保持工作者长期关注的问题, 西部大开发战略的实施给该地区水土保持工作带来新的历史机遇。

近几年来, 在深化改革的大好形势下, 黄河中游的水土保持工作取得了长足的发展。国家对这一地区的投资成倍的增长, 奠定了良好的物质基础; 从技术角度而言, 有关部门制订了一系列规范、规章, 做了大量的规划前期工作; 在技术管理方面, 应用微机信息技术, 各级管理部门充实了一大批技术人才, 通过示范区应用水坠坝、机修梯田、治理沟骨干工程试点建设, 为大发展做好了充分的技术准备。所有这些, 与明显滞后的单纯计划管理模式形成较大的反差。

如果说水土保持专项投资和技术、人才是“硬件”的话, 那么水土保持建设管理就是“软件”。现在可以说黄河中游多沙粗沙重点区水土保持生态建设项目, 在“硬件”建设方面有了很大发展, 而从管理工作“软件”的角度看, 还存在着相当的差距。无论从加快黄河中游多沙粗沙重点区水土保持生态工程建设的需要来看, 还是从适应国家社会主义市场经济大环境现代化建设的改革大局出发, 加快进行黄河中游多沙粗沙重点区水土保持生态建设管理工作的改革, 势在必行。

3 黄河中游多沙粗沙重点区水土保持生态建设工程管理工作的改革思路

管理工作的改革, 要以社会主义市场经济为导向, 探索有水土保持特点的市场经济管理模式, 初步设想是:

3.1 建设管理改革的指导思想

水土保持生态建设工程是一项基础建设工程, 同时也是综合技术性、社会性、群众性工程。从技术角度看, 它涵盖农、林、牧、副等多方面专业。同时它又是一项应用技术科学, 不但与改变生产条件, 产生经济效益与发展生产和开发市场密切相关, 而且具有改变生态环境的社会效益和生态效益。正是因为水土保持具有多面性的特点。所以其建设管理改革的指导思想, 既要遵照工程建设管理的通行规则, 以社会主义市场经济为导向, 又要考虑其特殊性, 符合水土保持的特点。

3.2 改革的初步设想

(1) 在建设阶段实行三项制度的管理机制改革。根据水利部 1995 年 4 月 21 日发布的水建(1995)128 号文关于发布《水利建设工程项目管理规定(试行)》的通知精神, 应在国家重点投资的水土保持生态建设工程, 实行项目法人责任制, 招标投标制和建设监理制的改革。

“三项制度”的改革是发展社会主义市场经济的需要, 是在建设领域推行的科学管理制度。几年来在水利工程建设提高工程质量、控制工期、降低投资、提高效益等方面, 取得了

很好的成绩。就水土保持生态建设工程而言, 应该纳入水利工程系统, 实行“三项制度”的改革, 借鉴其经验, 搞好水土保持生态工程建设。

(2) 管理模式和体制改革。实行建设项目管理模式改革, 以支流域为建设总项目, 以小流域为建设单元项目。设立相应的项目法人(业主), 即项目管理单位。组建由国家投资方, 如黄委会黄河上中游管理局, 地方投资方, 如相关的地方政府或有关业务部门参加的“××流域水土保持生态工程建设股份有限公司”, 实行事业性企业式管理。成立董事会, 设立项目监理部, 聘任总经理和总监。

(3) 实行招标投标制改革。在工程施工建设阶段, 实行公开或邀请招标和投标。改变长期以来单纯依靠行政指令, 下达治理任务给基层行政单位的办法。面向社会吸纳具有施工能力的水利水保专业队, 煤炭部门、建筑部门、农林站场和民营个体专业队伍参加治理建设。广泛调动社会各方面力量的积极性, 通过公开、公平、公正的有序竞争, 择优选用好的施工队伍与公司签定施工承包合同, 把工程建设纳入经济法规进行运作。

过去水土保持工作长期以来习惯于发动当地群众, 依靠义务工发给补助的办法搞施工。那是在当时的历史条件下形成的施工方式。现在农村实行承包责任制后, 形势发生了很大变化, 农业生产结构, 农村劳动力组合都有很大调整。一部分人已经先富起来, 一些能人开始走向市场经济的大潮。单纯依靠行政命令的办法已经过时, 而用经济杠杆的手段来调动农村社会生产力参予水保建设是形势发展所决定的。

(4) 实行工程建设监理制改革。实行工程建设监理制的目的在于改革阻碍生产力发展的传统管理体制, 建立适应社会主义市场经济的新型管理体制, 提高工程建设管理水平和投资效益。

过去水土保持工程建设的管理工作, 一直处于比较落后的状况, 管理工作不规范, 水土保持工程建设的质量难于保证。为了彻底改变这种状况, 必须实行科学有效, 实践证明是先进的工程建设监理制。现在黄委会黄河上中游管理局已经注册成立了水土保持工程建设监理公司, 为开展此项改革奠定了基础, 提供了保障。

(5) 建设成果作为特殊商品推向市场进行拍卖。水土保持建设成果按效益大体上可以分为两大类: 一类是具有明显经济效益的, 如坝地、梯田、水地、山区果园、苗园、人工优良牧草、经济林木、小型水利工程、集水灌溉工程(含人畜饮水工程)等。另一类主要是以生态效益和社会效益为主的, 如防护林、防洪堤坝等。

对于前一种, 可以在建成后根据效益大小, 兴建投资多少和当地的经济 development 情况, 承受能力, 实行特别优惠价的拍卖或有偿转让承包。这项改革是在水土保持方面把水保成果当作一种特殊商品推向市场的尝试, 是走市场经济道路的一个探索。这一做法有利于水保成果的保存、管理和长期发挥效益。其优点: ①可以通过改变生产条件促进当地群众尽快脱贫致富, 变输血式扶贫为造血式扶贫; ④收回的资金可以转为建设开发基金, 继续用于建设工程的建设和开发, 形成滚动开发, 良性循环; ④解决了长期以来重建轻管, 后期管护无人问津的难题。有些地方已经有过这样的做法, 积累了经验, 需认真总结, 加以推广。

(6) 基于水土保持工作的复杂性, 管理改革应该首先在调研的基础上制定具有操作性的实施方案, 在具备条件的地方先搞试点, 然后逐步推广循序渐进。

4 可行性分析

(1) 国家实施西部大开发战略, 保护母亲河生态工程建设, 黄河河龙区间水电阶梯开发, 陕蒙接壤区能源化工基地, 以及国家对老少边穷地区扶贫政策等, 构成了实施黄河中游多沙粗沙重点区水土保持生态建设工程的良好社会环境。

(2) 国家加大投资力度, 实行优惠政策是实行该项目建设管理改革的有力支撑。

(3) 社会主义市场经济是我国实行改革开放的一项基本政策。为建设工程管理改革起了指导作用。同时在相应的政策、法律法规等方面提供了依据。

(4) 该地区煤炭、公路、铁路和水利枢纽工程的相继开发建设, 经济实力已经增强, 市场经济的观念已经建立, 具备了

参考文献:

- [1] 刘震. 坚持成功经验, 实现五个转变推动国家水土保持重点建设工程再上新台阶[J]. 中国水土保持, 2004, (1): 3- 6.
- [1] 许其宽, 周广伟. 水利工程管理体制改革的探索[J]. 江苏水利, 2004, (5): 16- 17.
- [3] 祁朝标. 南水北调江苏段管理体制及运行机制改革探讨[J]. 江苏水利, 2004, (4): 31- 35.

(上接第 228 页)

其中按侵蚀面积绝对值计算, 超过 50 万 hm^2 的流域水系有辽河、大凌河、辽东入黄海和辽西入渤海等水系, 分别占总侵蚀面积的 23.3%、21.6%、14.4% 和 13.5%; 按侵蚀面积占各自流域面积计算, 依次为滦河水系 65.5%、大凌河 49.2%、辽西入渤海 48.2%、辽东入渤海 41.2%、辽东入黄海水系 40.4%, 均超过了 40%, 且以辽西的河流域水系土壤侵蚀面积较大。辽西的 3 个流域土壤侵蚀面积占全省总侵蚀面积的近 40%。

从土壤侵蚀程度分析, 辽河水系以轻度和中度侵蚀为主, 占该水系侵蚀面积的 95% 以上; 辽西的大凌河、滦河、独流入海水系强度以上侵蚀面积达 32.1 万 hm^2 , 占全省强度以上级别的 63.6%。如果加上辽河水系的老哈河、柳河、绕阳河等西部水系, 则辽西土壤侵蚀面积和侵蚀程度将更大和更严重。

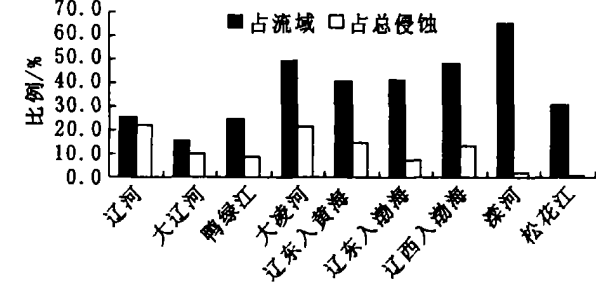


图7 土壤侵蚀占流域面积和总侵蚀面积说明辽西各水系是水土流失重点治理的区域。

4 结 论

(1) 径流泥沙是由典型水文测站分析的结果, 不能代表全部流域状况, 但也可基本反映出所测河流的多年平均水沙状况, 及其相关关系。从而可以推断这些河流或流域的水沙

相应的承受能力。

(5) 黄河中游多沙粗沙重点区水土保持生态建设工程, 以治沟骨干工程为主的沟道坝系建设作为重点, 符合这一地区的自然特点。并且自 1986 年以来在这里进行的治沟骨干工程试点建设, 积累了丰富的经验, 为管理改革的顺利进行奠定了坚实基础。

5 结 论

随着水土保持体制改革的深入发展, 在社会主义市场经济的新形势下, 黄河中游多沙粗沙重点区水土保持生态建设工程, 即将立项付诸实施, 这既是一次难得的机遇, 又是一次重大的挑战。我们一定要把握时机, 兢兢业业做好各项前期准备工作, 尤其是按照邓小平同志提出的“思想再解放一点, 步子更大一点”的思想, 进行工程建设管理的改革, 让水土保持事业在新的历史时代, 与时俱进, 创造辉煌。

动态变化。

(2) 径流量的大小不完全取决于控制面积, 而与地形密切相关。含沙量和输沙模数则取决于流域内的水土保持环境的优劣。辽东山区虽雨量充沛, 径流量大, 但由于植被条件较好, 故河流含沙量少, 输沙模数相对较小。

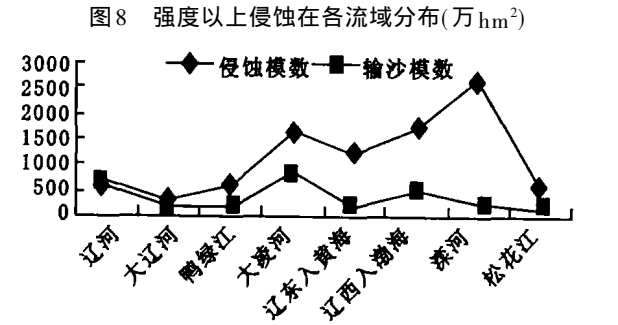
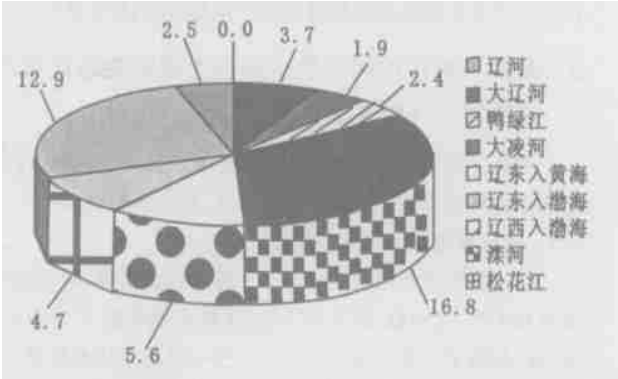


图9 侵蚀模数与输沙模数

(3) 土壤侵蚀状况与河流泥沙分布情况相关密切。辽西各河流域含沙量和土壤侵蚀量均高于辽东的河流域系。