

全面推进城市水土保持试点工作

刘伟常 吴长文

(广东省深圳市水务局 深圳 518001)

摘 要 城市水土保持是一个全新的课题。在城市水土保持工作的探索中,深圳市已经进行了3年的艰苦努力,取得了一定的成效。总结了深圳市城市水土保持工作经验,从探索管理机制、治理途径以至预防监督方面,分析了城市水土保持特点。作为全国城市水土保持试点城市,深圳的作法对全国其它城市也有一定的借鉴意义。

关键词 城市化 水土保持 探索

Practice and Probe Into Urbanized Soil and Water Conservation

Liu Weichang Wu Changwen

(Shenzhen Water Service Bureau in Guangdong Province Shenzhen 518001)

Abstract Urbanized soil and water conservation (USWC) is a new topic, a great progress has been achieved in the practice and probe of Shenzhen USWC, analyzes the properties of USWC from the probe of mechanism of management, approaches of control and prevention and supervision. Of these can afford other cities useful lessons.

Key words urbanization soil and water conservation experimental probe

深圳市是我国改革开放的试验场,深圳的发展是随着我国改革开放的进程由一个边陲小镇发展为一个颇具规模的现代化城市,现正朝着现代化国际性城市的目标迈进。

但在快速城市化过程中,深圳市的城市水土流失在我国乃至全世界都是最为典型的。深圳市陆地版图面积为2020km²,据1995年底的调查统计,各类水土流失面积184.99km²,其中,城市化或工业化开发区的水土流失面积为148.68km²^[1],占全市土地面积的7.30%。严重的城市水土流失环境灾害,如增加洪涝灾害、破坏市政基础设施和城市建筑物、影响饮用水源地、破坏城市环境景观、影响投资环境,使深圳市遭受巨大的经济损失,且难以在短期内逆转。

1 搞好城市水土保持是保证城市可持续发展的前提

深圳市的城市水土流失严重威胁着深圳的社会经济可持续发展战略,从而引起了市人大、市政府的高度重视,并责成有关部门作出全市的水土保持规划。从规划开始,深圳就鲜明地提出了

城市水土保持的概念。由于规划工作的出色开展和初步总结的成果,促成水利部 1995 年 8 月在深圳市召开了部分沿海城市水土保持工作座谈会,会议第一次正式提出了城市水土保持问题。1996 年 10 月底,中国南方水土保持研究会云集全国水土保持著名专家及科技工作者于深圳共同研讨城市水土保持,通过研讨,明确了城市水土保持内涵,专家们还对深圳城市水土保持规划进行了评审,认为达到国际先进水平。1996 年 11 月下旬,水利部在大连市召开第一次全国城市水土保持工作会议。这次会议明确了城市水土保持是建设现代化城市和保持城市经济可持续发展的一项重要基础工作^[2]。在这次会议上,深圳市被确定为 10 个全国城市水土保持试点之一。

城市水土保持工作是一个新的课题,很多问题有待于探索,尽管大连市水土保持的“三权”(监督权、审批权、收费权)落实得较好,但没有深圳市遇到的问题多样化。为了全面拉开城市水土流失治理和预防监督的序幕,我们首先从“理顺关系、建立机构、建章立制”方面入手,依法开展水土保持工作。

深圳市一直没有专职的水土保持机构。自成立特区以来,市政府指定规划国土部门为水土保持主管部门,但没有发挥应有的水土保持管理职能。探求严重的水土流失产生的根源,我们决定从理顺管理关系着手。从国土管理的权威性来看,由国土部门主管水土保持工作是有其有利的一面,但深圳市已造成了如此严重的水土流失,没有专职的管理机构很难开展工作。为此,市政府明确把水土保持的主管部门由规划国土部门移至水务部门,并批准成立了市水土保持办公室。市、区都相应成立了水土保持工作领导小组,明确了日常工作机构。经过艰辛努力,于 1997 年 3 月 22 日由市人大立法通过了《深圳经济特区水土保持条例》,又由市水土保持工作领导小组批准提出用 4 年时间,即至 2000 年底,基本整治全市现有的 185km² 流失面积,防止新的水土流失,达到还深圳“青山绿水”的目标。

2 探索城市水土流失的治理途径

深圳市的水土流失包括城市化开发建设区、交通建设区、农业陡坡开垦区和原自然山头流失区。目前最紧迫的治理区是开发建设区和采石、取土区的流失地。根据《深圳经济特区水土保持条例》,水土流失重点治理区的人民政府应将水土保持工作列为重要职责,并建立领导任期内的水土保持目标责任考核制。

1997 年深圳市人大提出了“关于进一步加强水土保持工作的议案”。从政府办理人大议案的角度,我们一方面争取市政府每年拨专项资金 2 000 万元用于“因自然因素造成的水土流失及投资建设公共水土保持设施”;另一方面要督促有水土流失防治任务的土地使用权人(业主)自行治理水土流失。为此,从政策和技术措施配置上,积极进行了多样性的治理试点工作。

(1)谁造成水土流失谁治理。特发科技工业园治理模式:特发集团房地产公司开发土地 32 万 m²,调整红线后沿河道红线后退约 25m。本着谁造成水土流失谁治理的原则,特发公司自行委托有关设计单位做出了水土保持方案,并按方案计划投资约 1 000 万元自行治理。

(2)统一规划,分步实施、代为治理。九矿开发区治理模式:开发水土流失面积 50 万 m²,由港商和村委分别转让于 6 家业主,土地闲置愈 2 年。由当地镇政府牵头,市水保办作为试点,进行统一规划设计,对流失重点部位和公路沿线,由业主按面积分摊(按设计预算 4.0 元/m²)向水务部门交纳代为治理的防治费,水务部门采取议标方式确定治理施工队统一治理。本地盘的治理由业主按方案自行分步实施。

(3)政府治理、临时防护、合同偿还。茜坑开发区探索了一种治理模式:委托设计,尽量采用临

时措施,控制周边流失,按设计预算治理投资,由市水保办与村业主签订治理合同(镇政府担保),由市水保办组织治理,待土地出让后偿还治理投资。这种治理方式的治理标准仅需 3.0 元/m^2 (同样类型的流失地按规划标准治理需 20 元/m^2)。

(4)部门出资、聘请专人、包种包护。龙岗区的葵冲、坪山、坪地等镇探索由镇水务所出资,聘请专人(或专业队)植树、植草(利用当地乡土草丛移栽迁插),包种包养护,按成活后的株数结算承包经费。这种治理形式的经费标准较低(在 1.0 元/m^2 以下)。但治理成果不能很快见效,只适用于较偏僻的闲置开发流失地治理。

(5)弃土治理废弃石场。城市的弃土、废渣是城市管理的一大难题。而废弃石场很难直接绿化。利用弃土、废渣回填废石场,不仅解决了弃土、废渣的堆放场所,而且可以收取的纳土费中解决废弃石场的治理资金。深冶、云登、长岭等石场均是以此方式进行治理,效果很好。有关详细的水土保持技术配置措施技术见文献[4]。

3 全面推进城市水土保持工作

3.1 加速水土流失治理进程

加速已有水土流失的治理是深圳目前城市水土保持工作的重点。治理面几乎涉及到各行各业,必须齐抓共管才有成效。即水土保持工作实行统一监督管理,分头治理。

在1997年全市水土保持工作领导小组会议上提出,各部门要抓好本行业的水土保持工作,敦促本行业的流失地业主实施治理。水土保持机构主要实行行业管理,为政府提供决策咨询和日常监督。至1997年底,全市治理水土流失面积 50 km^2 。

(1)路边的整治绿化。这是将有限的资金投入到了急需治理又能尽快见效的有效途径。为配合1997迎香港回归,不仅深圳特区内,包括特区外的宝安、龙岗两区的快速干道主要公路两旁,结合环境整治和水土流失治理,沿路边(一般 $6 \sim 12 \text{ m}$ 宽)采取建排水沟、铺草皮、植大树、栽花、护坡等快速见效措施治理路边的水土流失。虽然整片的水土流失裸露地还未得到绿化和整治,但危害路边的水土流失可基本得到控制,大片的水土流失景观可遮掩在绿、美、花的背后,市容、市貌大为改观。水利部原司长郭廷辅多次来深圳考察,1997年下半年再次来深考察,撰文[3]“现在道路两旁到处是绿草鲜花,基本实现了软、硬覆盖。”据1997年统计,仅特区的深惠、布龙、深汕等主干公路两旁“软覆盖”的治理面积达 5.45 km^2 ,共投入资金 1.048 亿元。全市路边总治理绿化面积 12.1 km^2 ,估计来自各种渠道的该项治理投资 2.42 亿元。1997年底,市水土保持工作领导小组又责成国土、水务、城管、运输等部门组织对广深高速路沿线的水土流失和环境景观进行整治,现已基本见效。

(2)危害严重区的应急处理。对水土流失危害严重的地段,由政府出资或责成有关业主采取应急处理。如由政府 and 村委共同出资 2000 多万元,采取应急水土保持措施处理玉龙坑乱开发造成危害市区的水土流失;乱掘的安托山严重危害北环路快速干道,政府出资 50 万元;闲置的育马城开发区严重影响深惠路(横岗段)和危害深圳水库水源地,由土地业主龙岗区政府责成横岗镇政府投资 230 万元进行治理;布吉镇在水径支流投资 200 万元建拦沙坝,拦截上游流失的泥沙进入穿过市区的布吉河;市水务局结合大沙河的河道整治,对沿河的水土流失综合治理;市水保办责成深康石场做好石场关闭前的水土流失治理和生态恢复等。

(3)积极督促业主在建设开发时重视水土保持设施建设。在各级部门的督促下,有的建设业主自觉建设水土保持设施,自1995年底的两年来,通过建房覆盖和综合整治减少了水土流失面

积 20.4km²,占开发区流失面积的 13.7%。

(4)在裸露平台上大力植树。市政府明确发文,要求农业(林业)部门(特区内为城管绿化部门)近几年的绿化任务由山上转至裸露开发闲置地。

(5)明确政府治理目标责任。深圳市人大常委会于 1997 年 12 月 17 日听取并审议了市政府关于进一步加强水土保持工作议案办理方案的报告,通过了关于进一步加强议案办理的决议。明确提出各级政府及有关部门要看到深圳市水土保持面临的严重形势,充分认识治理工作的重要性和紧迫性,明确责任,落实措施,增加投入,加大力度,把水土保持工作抓紧抓好。计划 1998 年治理 80km² 流失面积,落实具体流失地块和责任单位,由政府层层签订责任状。

3.2 防止新的水土流失

从落实“三权”入手(目前主要还是审批权和监督权),规范审批程序,强化水土保持方案审批权,以达到水土保持监督管理、防止新的水土流失的目的。具体作法见文献[5],有关这方工作还需进一步加强。

3.3 建立水土保持监测网络、加强培训、注重宣传

为克服区、镇无专职水土保持人员的困难,又能及时掌握水土流失动态,我们建立了水土保持监测网络,并加强了各层次的培训。首先,以市水土保持工作领导小组的名义,让主管水土保持工作的副镇长和区水务部门主管局长(或主任)参加集中培训,提高他们对城市水土保持工作重要性的认识;其次,对网员进行监测技术培训,另外,对核发水土保持监督检查证的网员进行统一着装(执法服装)执法知识培训等。

在宣传上,我们创办了《深圳市水土保持简报》,及时向部、省厅和市有关部门及区、镇水土保持部门发送水土保持工作信息,还邀请市电视台、广播电台、深圳商报、深圳特区报等新闻单位的记者采访报导有关水土保持工作的难点、热点问题。我们还准备在实施治理的重要地段树立水土保持宣传牌及标语,在报纸、电台登水土保持公益广告等形式大力加强水土保持工作的宣传。

4 结语

深圳城市水土保持工作的探索虽然取得了可喜的成绩,但工作中也遇到许多难点和问题,比如某些领导水土保持意识淡薄,部门之间不够协调、配合;资金安排不足、缺少专职人员编制等。要完成深圳市水土流失治理的任务,还深圳“青山绿水”的面貌,任重而道远。

参考文献

1. 刘伟常. 深圳市水土流失现状及防治对策. 水土保持研究, 1997, 4(1)
2. 朱登铨. 统一认识、开拓进取, 开创城市水土保持工作新局面. 中国水土保持, 1997(1)
3. 郭延辅, 鲁胜力. 深圳市水土保持进展情况. 中国水土保持, 1998(1)
4. 吴长文. 城市化水土流失整治中的生态建设问题探讨. 水土保持研究, 1998, 5(2)
5. 陈霞, 吴长文, 盛定生. 城市水土保持中水保方案审批管理探讨. 水土保持研究, 1998, 5(2)

作者简介 刘伟常,男,1937年生,1959年毕业于广东仲恺农业技术学校土地规划专业。现为深圳市水务局副局长,工程师,“三防办”主任,中国南方水土保持研究会副理事长。主持的深圳城市水土保持规划达国际先进水平。发表论文多篇,其中,“现代化城市必须建设现代化防洪设施”一文获全国优秀论文三等奖,“深圳市水土流失现状及其防治对策”荣获南方水土保持研究会颁发的全国优秀论文一等奖。