

# 浅析当前水土保持遇到的问题及建议

李 明 水  
(江西省资溪县水电局,江西资溪 335300)

摘 要: 对当前水土保持工作遇到的问题一一摆出, 主要包括当前政策的不完善性和水土保持法规在实际操作中的  
适应性等。并提出了水土保持工作新的作法, 为今后水保工作提供依据。  
关键词: 水土保持; 问题分析; 建议  
中图分类号: S157 文献标识码: B 文章编号: 1005-3409(2000) 03-0076-03

## Deal with Problems of Present Soil and Water Conservation and Make A Few Suggestions

LI Ming-shui  
(Bureau of Water Resources of Zixi County in Jiangxi Province, Zixi Jiangxi 335300, PRC)

**Abstract:** Some existing problems in the work of soil and water conservation that we are confronting with, which include unperfecting of policy and unsuitability in practical operation of the soil and water conservation law. Hence, the author put forward new methods of soil and water conservation to provide guidance for future work.  
**Key words:** soil and water conservation; problem analysis; suggestion

我国是世界上水土流失最为严重的国家之一, 全国水土流失面积达  $4.92 \times 10^6 \text{ km}^2$ , 占国土总面积的 51%, 生态环境恶化, 自然灾害频繁, 水土流失日趋严重。保持水土, 改善生态环境, 是历史赋予我们的刻不容缓的使命。自从 1998 年特大洪涝之后, 我国对水土保持工作极为重视, 加大了对大江大河的治理。但当前水土保持工作仍存在一系列的问题, 本人作为基层的一个水土保持工作者, 就当前水土保持工作遇到的实际问题阐述如下:

### 1 当前水土保持工作中的问题

#### 1.1 重水利轻水保

当前, 我国的水土保持机构大部分设在相应的水行政主管部门里, 水土保持工作由水行政部门主管, 同水利建设、防汛抗旱等工作相比, 水土保持往往摆在一个次要的位置。在外界看来水利部门好象就是搞防汛抗旱、水利建设, 如建坝、护坡、修渠等,

水利部门的领导也往往不重视水土保持。

#### 1.2 重眼前利益, 忽视长远利益

改革开放以来, 我国的经济发生了翻天覆地的变化。“发展是硬道理”各地都以经济建设为中心, 但片面理解经济发展上去了就可以了。县财税任务完成了就万事大吉, “乌纱帽”就可以保住。许多地方出现牺牲环境资源换来眼前的经济效益, 出卖土地和森林资源。这往往造成资源得不到合理的利用, 造成极大生态环境破坏, 影响国民经济的可持续发展。某地为了发展经济, 大搞招商引资, 引入了许多福建老板、浙江老板到该地开采矿产资源, 虽然该地由于矿产资源的开采带来一定的经济效益, 但该县由于采矿造成了严重水土流失, 大量泥砂淹没农田, 阻塞河道。矿区往往是极强水土流失区, 岩石裸露, 青山变成了遍体鳞伤, 满目疮痍, 即使治理也很难恢复植被, 造成永久祸患。而笔者到邻地调查, 这里也有同样的矿产资源, 他们都没开采, 经济却比该地发展得

\* 收稿日期: 2000-06-15

更好, 山上郁郁葱葱, 完好无损, 为什么邻地老板不去开采他们自己的资源呢? 这使我想起某些发达国家如美国、日本等, 他们宁愿花高价去发展中国家买资源, 也不肯牺牲自己的资源。这种牺牲本地资源来换取经济效益, 重眼前利益不顾长远利益是不可取的。

1.3 植被好就无水土流失

在目前水土保持工作中存在一个突出的问题, 即: 林业山区无水土流失, 或者很轻微。在许多人的眼光里都认为林业山区人口少破坏程度小, 表面看无影响大局, 水土流失轻微。资溪县作为一个山区林业县, 近 20 年来从未得到省里或国家一分钱用于水土保持; 决策者误认为资溪县林草覆盖率较高, 无水土流失, 不需要投资治理。其实这种看法是片面的, 就拿 1998 年来说, 该县的水土流失是很严重的。1998 年特大洪灾中, 资溪县 15 个乡镇(场)全部受灾, 县乡公路山体塌方 120 处, 冲毁公路桥涵 216 座, 损坏路基 347 km, 冲毁河岸 625 处, 堰坝 421 座, 水闸 12 座, 渡槽 24 座, 损坏水电站 9 座, 输电线路 59 km, 通讯线路 20 km。因洪水损坏房屋 1 350 间, 倒塌房屋 860 间, 山体滑坡等地质灾害发生点 240 处, 直接经济损失 1 100 万元。农田损失更为严重, 全县受灾面积 7 430  $\text{hm}^2$ , 成灾面积 6 500  $\text{hm}^2$ , 绝收面积 1 620  $\text{hm}^2$ , 毁坏耕地面积 210  $\text{hm}^2$ 。从以上可以看出该县水土流失也是很严重的, 单纯以森林覆盖率来看水土流失是否严重是不可取的。应从植被、坡度、坡长、地质、降水等因素综合考虑。该县虽然森林覆盖率为 70%, 但残次林多, 成林少, 原始森林逐年减少, 至今所剩无几, 坡面涵养水源差, 降水量大, 1998 年降水是 2 898.2 mm, 多年平均降水量为 1 945.6 mm, 地质以花岗石为主, 昼夜温差大极易风化, 山高、坡陡且长, 25 $^\circ$ 以上山坡占 40% 以上, 前些年木材过量砍伐, 近年修建公路, 大量开采花岗石等人为活动频繁。自然因素与人为因素的综合作用使该县水土流失更为严重。如今山上流下来的再也不是清水, 而是浑浊的水。该县湾头电站, 自 70 年代建成以来, 库床最大淤高达 4 m。平均每年最大淤高达 20 cm。该县乌石河流域、株溪小流域、高田小流域急需治理。1998 年长江流域发生特大洪灾, 抚河被列为江西重要治理河流, 抚河流域许多县(市)都得到一定的治理资金, 如临川、金溪、南城、南丰等平原丘陵地区都得到资金扶助, 资溪作为抚河上游中的一个支流, 都未得水保资助。这不符合水土保持规划中“先上游、后下游, 先山坡后治沟, 先支毛沟、后主沟”的原则。山区水土流失造成的后果极为

严重, 一旦山洪暴发, 洪水直泻大河, 短时冲向下游, 加大下游防洪压力, 大量泥砂抬高河床, 造成水位升高。

1.4 新形势下水土保持法的不适应性

水土保持法为我国行政法规之一, 从 1991 年颁布实施以来, 我国的社会主义市场经济体制发生了深刻的变化, 由于现行的水土保持法规, 存在着立法的不足, 不利于水土保持监督执法工作的开展, 在实际操作中会碰到许多问题。主要表现在: 水土保持法中有许多具体行政行为, 却没有相应的法律责任或者水行政主管部门无力去追究, 在实际中很难执行。如开发建设单位在立项之前就应申报水土保持方案, 然而在实际中, 他们不申报水土保持方案造成水土流失我们却没有办法。没有申报水保方案, 我们却对此没有处罚权, 我们不能处罚也不能责令停工, 更没有强制手段, 罚款和责令停工都要报县人民政府批准, 增加执法环节, 县人民政府工作千头万绪, 公务繁忙, 一个报告送上不知什么时候能批下来。水土保持以“预防为主”的方针得不到实现。还有我们有收费权, 对方拒不付给, 虽然我们可以根据法定程序、根据有关法规申请法院强制执行, 但法院强制执行生效法律判决或生效行政处理时, 需要一定的时间, 一个案子快则几个月, 慢则需要几年, 水保违法案件不能迅速得到查处。又比如我们调查取证, 如果当事人拒不提供证据、证言, 知情人也不愿作证, 水保监督员也没办法, 虽然《水土保持法》第 37 条规定: “拒绝、阻碍水土保持监督人员执行职务未使用暴力, 威胁方法的, 由公安机关依照治安管理处罚条例的规定处罚”。但这在实际中, 监督部门请求公安部门协助时, 往往不易得到理想效果。

1.5 水保办变成“收费办”

当前不少水土保持机构把水土保持工作主要以收费为主, 忽视了水土流失的治理, 一些地方即使中央有治理资金, 实际用水土保持的却很少, 往往挪作它用。首先部分领导把水保办变成是“创收办”, 一切向钱看, 只要完成了收费任务, 就算完成了水土保持总的工作任务。不愿花钱去搞水土保持宣传, 不愿花钱去搞水土保持生态建设。收费往往是象征性收费, 不收足收全, 收取的水土流失防治费不返还给建设单位治理, 不取之于民用之于民, 造成我们的收费, 在老百姓眼中, 他们会认为这是不合理的“负担”, 门难进, 脸难看, 费难收。更不会认为“水土保持是造福子孙的大好事”。其次多家征收水保“两费”许多乡、镇在县水行政主管部门没有授权的情况下, 征收水保两费, 县水利局与乡、镇人民政府在收费方面往往

产生矛盾。我们去向乡、镇工、矿企业收水保“两费”时(补偿费和防治费),他们都说,乡政府已收了我们的水土保持费,不需要再向你们缴纳,搞得我们收费很被动。江西省实施水土保持法《办法》第五条就明文规定:“县级以上人民政府水行政主管部门主管本行政区域的水土保持工作,负责水土保持经费、物资的管理和使用,收取水土流失防治费和水土保持设施补偿费”。可见只有县级以上水行政主管部门可以收缴水保两资,其他任何部门都无权收取,乡(镇)人民政府收缴水保两费,必须在县水行政主管部门委托下才可征缴,否则就是越权收费、乱收费。

1.6 水保水保变成人人会搞

水保要发展,人才是关键,国家实施可持续发展和水土保持生态环境建设工程,就必须造就一批高素质的水保专业人才。目前,大多数县(市)从事水保工作者大多数为非水土保持专业人才,学水保的反而不搞水保。在一些领导眼里,认为水保什么样的人都可以干。水保办变成“大杂院”。这些人大部分不懂水土保持专业知识,不会搞水土保持规划,不能胜任当前的水土保持工作。应将热爱水土保持既有水土保持专业知识又有相关法律知识的人才充实到水土保持岗位上来。

2 对当前水土保持工作提出建议

(1)水土保持工作是我们必须长期坚持的一项基本国策,应同计划生育、社会综合治安一样,有一个独立的机构。应成立国家水土保持委员会,省设立水土保持局,各地、县也成立水土保持局,目前只有少数水土流失严重的地方有此机构,水土保持机构不应设在相应的水行政主管部门里,必须是一个独立机构,因为水土保持是一门综合性的工作。重水保

作者简介:李明水,男,1967年生,工程师,1989年毕业于南昌水利水电高等专科学校水土保持专业。现任资溪县水保办副主任。

(上接第26页)

水土保持方案,将经审批的水土保持方案作为办理报建手续的必备条件。同时,国土、建设、水务、农业等部门要密切配合,加强对乱推乱建、未批先推等擅

应从重水保机构开始抓。并每年增拨一定的水保经费。

(2)应把眼前利益与长远利益结合起来。上级考察下级领导班子不能单独以是否完成了财税任务或是否发展了经济来考察,必须把经济发展与资源保护结合起来全面考虑、把水土资源保护同计生、社会治安一样抓,一票否决,他们才不敢去破坏生态环境。

(3)在水土流失治理投资中要做到,“先上游、后下游、先山区、后平原,先治坡、后治沟、先支流、后干流”的原则。改变林业山区不需水土流失治理的片面观点。

(4)建议水土保持法报请全国人大进行修订。在立法上赋予水保监督机关一定的行政强制执行权,多制定一些具体的法律责任。目前,水保监督执法部门只有对在河道倾倒弃土(包括水库、山塘、湖泊等),在25以上坡度开垦种植农作物,在易崩塌易滑坡易发生泥石流的地方取土等违法行为进行处罚权,其他如未申报水土保持方案,破坏水土保持生物设施等都没有处罚权。

(5)充实加强水土保持机构,改变水土保持办案条件,扩大水土保持监督队伍,提高水土保持监督员自身的整体素质,把那些热爱水土保持的专业技术人才充实到水土保持机构中。

(6)上级考察下级水土保持工作情况,应综合考虑,不能单独以收费一样来评价,应从该地的水土保持预防监督、水土流失治理和水土保持宣传等情况综合考虑。

(7)加强水土保持宣传,使广大群众特别是各级领导干部充分认识到水土保持的重要性,能自觉遵守水土保持法。

自动土的违法违规行为的查处,加大预防监督的力度,防止产生新的人为水土流失。

(3)政府继续加大投入力度。

作者简介:吴新锋,男,1970年生,现在宝安区水务局负责全区水土保持技术管理工作。