

# 水土保持是国土整治工作中 一项战略性的任务

吕克白

(国家计划委员会)

水土保持是治理山河，造福子孙后代的一项根本大计。党中央、国务院十分关心这一工作，深谋远虑，作出了加强水土保持工作的一系列通知和决定。

## 一、水土保持是国土整治工作中一项战略性的任务

去年4月，中央书记处作出了加强我国国土开发整治工作的决定，明确指出：“国家建委要同国家农委配合，搞好我国的国土整治。建委的任务不能只管基建项目，而且应该管土地利用，土地开发，综合开发，地区开发，整治环境，大河流开发。要搞立法，搞规划。国土整治是个大问题，很多国家都有专门的部管这件事，我们可不另设部，就在国家建委设一个专门机构，提出任务、方案，报国务院审批。总之，要把我们的国土整治好好管起来。”去年8月，国家建委根据书记处的决定，向国务院提出《关于开展国土整治工作的报告》，10月，国务院批转了这个报告，并强调指出：“在我们这样一个大国中，搞好国土整治是一件很大的事，各省、市、自治区、各部门，要密切配合各协作，切实办好。”今年春天，国务院进行机构改革，国家建委撤销，国土整治工作由于和国民经济的长远规划关系密切，划归国家计委主管。

以上清楚地告诉我们，国土工作是我国工作着重点转到社会主义现代化建设上来以后，党和政府在总结三十多年建设经验的基础上，深谋远虑，作出的一个重大决策。

按照书记处的决定和国务院的批示，我理解，国土工作并不是专管土地的工作。国土是指国家的资源，或者叫国土资源，它包括自然资源和社会资源，自然资源一般指土地、水、生物、矿藏、海洋等五大资源，其中水、生物、矿藏或在土上，或在土下，与土分不开，所以有人以“土”作为资源的通称，有一定的道理，但不科学。社会资源包括人力资源和智力资源，也包括社会的文化传统和物质技术基础。国土整治应当包括对资源的开发利用和治理保护两个相互联系的方面。也就是说，要把社会资源和自然资源很好地结合起来，处理好人与人所依存的自然界的关系，合理地开发利用土地、水、生物、矿藏和海洋，同时有效地治理、保护生态系统和环境系统，逐步建立起一个生产发展、生态稳定、生活舒适的国土环境，以保证社会主义现代化建设的顺利发展。

在国土的开发和整治中，水土保持占有特殊重要的地位。这是因为，水和土是最基

本的自然资源，而我国水土流失的情况又很严重。水土流失不是近几十年才有的事，这是旧社会遗留下来的严重灾难之一。在旧社会，长期以来对水、土、森林等自然资源的破坏十分严重。有人考证，我国黄土高原森林植被的大量破坏主要从汉代开始，太行山森林植被的破坏开始于春秋战国。在唐代以前，长江流域和华南大部分地区是森林茂密的地区，这个地区森林的大规模破坏，也是近一千年内才开始的。

目前，我国各省、市、自治区都有水土流失的地区，只是流失程度不同而已。最严重的黄河流域，水土流失面积占流域总面积的75%；海河流域水土流失面积占总面积的47%；淮河流域水土流失面积占总面积的33%；大家认为问题较轻的长江流域，水土流失面积也占流域总面积的20%。

水土保持工作就是为了预防和制止水土流失，保护和合理利用土地、水、森林等重要自然资源。这是改变山区面貌，治理江河，减少水旱、风沙灾害，建立良好的生态环境，发展农业生产的一项根本措施，是一个牵涉面广、而且具有深远意义的问题。

今年7月初，国家计委国土局委托中国自然资源研究会筹备组、地理学学会、国土经济学会、生态学学会、环境科学学会联合召开国土整治战略问题讨论会。与会许多著名专家在讨论中都提出，我国水土流失面积很大，特别是黄河中游黄土高原的一些地方，已经出现了“越穷越垦，越垦越穷”的恶性循环局面。所以，治理水土流失，首先应当治理黄河中游的水土流失，使水土流失的地区由恶性循环改变为良性循环，这是国土整治中既艰巨又紧迫的任务，必须作为一个战略问题来抓。我认为，把水土保持提到这个高度是符合我国国情的。只有这样，国土整治才是抓住了事物的本质。同时必须从全局着眼，做出切合实际的规划，并坚持不懈地去开展工作。

我们所以把水土保持提到战略任务的高度，还因为它是一项长期的任务。不论是对已经出现水土流失的地方进行治理，还是对受水土流失威胁的地方进行预防，都必须树立长期“作战”的思想，发扬“愚公移山”的精神，不能急于求成。比如黄河中游的水土保持工作，没有几代人前赴后继，持续努力，恐怕是难以收到大效果的。

## 二、水土保持是我国经济发展的一项基础工作

建国三十多年来，中央和地方各级领导动员广大人民群众积极开展水土保持工作，对水土流失的山区进行了治理，水土保持工作取得了不少成绩。黄河流域中游和其它流域的许多省、自治区，都出现了一批治理较好、效果明显的典型，积累了比较丰富的治理经验，培养了一支水土保持队伍和骨干力量。但是，三十多年来的水土保持工作经历了几起几落，断断续续，在“左”的思想指导下，有一些地区边治理、边破坏，甚至破坏大于治理，给水土保持事业造成很大危害。

自三中全会以来，中央和省、市、自治区的领导重视水土保持工作，关心山区建设，有力地推动了水土保持工作的开展。赵紫阳总理在五届人大四次会议政府工作报告中指出：“我国森林面积小，覆盖率低，水土流失严重，生态平衡的状况越来越差。这个问题，如果再不加以有效地解决，就将犯下影响子孙后代的历史性错误”。并且要求：“在黄河、长江和其它江河的上游大力造林种草，搞好水土保持”。今年，国务院对水土保持工作作出了一系列重要决定，成立了全国水土保持工作协调小组，颁布了《水

土保持工作条例》，批准召开这次全国的水土保持工作会议。党中央和国务院领导对这一工作的重视和支持，是我们搞好工作的极为重要的条件。

三十多年来水土保持工作的经验教训，使我们更加认识到水土流失的危害和搞好水土保持工作的紧迫性，更加认识到这一工作对社会主义四化建设的重要意义。

### **第一、水土保持是充分利用和保护我国有限的水土资源的重要环节**

水和土是国家极为重要的自然资源，是人类赖以生存的重要物质条件，也是进行工农业生产的基本资料。过去我们只讲水和土是农业的基本条件；现在应当讲，水和土也是工业的基本条件。象天津、青岛等城市，由于缺水，工业生产和城市生活都受到很大影响。又如，水、土条件不好的地方，搞工业就很困难；可以说，水和土减少到一定程度，整个人类的生存就会受到威胁。一般地说，我国幅员辽阔，水土资源总量大。我国国土总面积和耕地面积均居世界第四位，但按人口平均占有的耕地，在世界上居倒数第三，只有日本、埃及低于我国。我国水资源总量，多年平均为27,000多亿立方米，居世界第五位，但按人口平均不到世界平均数的四分之一，而且水资源的年际和季节间的变幅很大，地区分布很不均衡。可以预见，今后，随着人口的继续增长和工农业的发展，土地和水资源不足的问题将越来越严重。如果我们不搞好水土保持，现有的水土流失、土壤侵蚀，必然会严重影响我国农业生产的发展。前几年，美国卡特政府编了一本书，叫做《公元2000年的地球》。该书的主编巴尔尼博士去年来我国访问时说过：“在环境问题中，空气和水的污染固然十分重要，但第一位的问题却是土壤侵蚀，或称水土流失。解决这一问题对发展中国家更为迫切。”还说：“对中国这样一个地多人口少的国家来说，更没有权利来失去自己的农田了”。这些话是针对我国的实际情况讲的，很值得我们深思。不论从我国10亿人口的生活着想，还是从我国的四化建设着想，我们都必须高度重视和竭力搞好水土保持工作，保护好我国的每寸土地。这是生活在我们这个时代的每一个中国人应有的责任。

### **第二、水土保持是山区经济发展的生命线**

我国山地占国土总面积的66%。全国三分之一的人口在山区，三分之一的耕地在山区，四分之一的粮食生产在山区，90%以上的森林资源在山区。山区发展农林牧生产的潜力很大。所以有人说，山区是我国的优势之一。如果不搞好水土保持，不少山区将逐步变成荒山秃岭，农、林、牧各业都搞不成，生产不仅不能发展，还会倒退。反过来讲，若是把山区的水土保持搞好了，保住了土壤，就保住了表土中的肥料，保住了山区灌溉和人、畜用水。只有保住了土、肥、水，山区才会有农业、林业、牧业以及工业、交通、商业、文化、教育、卫生等事业的全面发展。所以，水土保持是发展山区生产最重要的一项基本建设，不搞好水土保持，山区就没有希望。河北省邢台县是一个七山二滩一分田的县，过去光山秃岭，山洪灾害严重，1963年大水，大部分沟川地被冲毁。在实践中，他们逐步总结出一套适合山区特点的方针政策和治理办法，经过十几年综合治理、连续治理，收到了较好的效果。粮食亩产1972年460斤，1979年达700多斤，总产1973年1.99亿斤，1979年3.05亿斤，每人平均收入100元，生产生活都有了较大的改善。

### **第三、水土保持是平原地区农业发展的必要条件**

山区搞好水土保持，拦蓄洪水泥沙，就可以大大减少平原地区的洪涝灾害。如果山

区毁林开荒、陡坡开荒，不仅山区受到破坏，还会造成“山上开荒，山下遭殃”的后果。事实证明，凡是水土流失严重的地区，汛期洪水泥沙顺流而下，一泻千里，势必造成平原地区洪涝灾害。黄淮海平原一些地区洪涝频繁，农业低产，其主要原因之一，就在于上游水土流失严重。只有山区、丘陵区搞好水土保持，平原的洪涝问题才可能从根本上得到解决，农业生产才可能得到大的发展。

#### **第四、搞好水土保持，有利于更好地发挥水利工程的效益**

建国以来，为了抗御水旱灾害，保证农业生产和城市生活用水，全国修建了8万多座各类水库，总库容达4,000亿立方米，同时进行了不少江河的治理工作。但是由于水土流失得不到很好的控制，泥沙大量流入江河湖泊和水库，造成水库淤积，河流湖泊淤塞，大大降低了水利工程的效益。据有关部门估算，黄河中游的大型水库，因淤积平均每年损失库容近1亿立方米。河北省23座大中型水库，建成后已淤积4亿多立方米，占总库容的6.8%。北京官厅水库已淤积5.7亿立方米，占总库容的25%。湖南的八百里洞庭，近三十年平均每年淤积1亿立方米，湖面面积已从1949年的4,350平方公里减到1977年的2,740平方公里，大大降低了它调蓄长江和湘、资、沅、澧四水洪水的能力，威胁湖南、湖北长江两岸人民生命财产的安全。

另外，水土流失所造成的河道壅塞，还直接影响交通运输。加之其它原因，全国内河通航里程目前比五十年代共减少6.4万公里，占原有里程的37%。

从上述四点可以看出，搞好水土保持，不仅是水土流失地区恢复和发展经济的根本保证，而且对其它相关联地区的经济也有着举足轻重的作用。因此，它既是我国国土整治的一个重要方面，也是社会主义现代化建设必不可少的基础工作之一。

### **三、关键在于加强领导，全面规划，各方协同，苦干实干**

为了认真贯彻执行中央关于制止水土流失、搞好水土保持工作的指示，认真执行《水土保持工作条例》，需要在总结三十多年治理工作经验的基础上，切实抓好水土保持工作。

**第一、各级领导要充分认识水土保持工作的重要性和迫切性，把这项工作摆到重要议事日程上。**前面已经讲到，水土保持是合理开发利用和治理保护水土资源、发展生产的重要措施，是造福子孙万代的大事。实践证明，凡是水土保持工作搞得好，山林、河流得到应有的治理，农林牧业就会有较大的发展，生态环境也会有较大的改善，林茂粮丰，清水长流，人民生活得到提高。经过这次会议，要通过交流各地的先进经验，提高人们对治理水土流失的信心，树立长期治理、连续治理的决心；要广泛深入宣传《水土保持工作条例》，做到家喻户晓，自觉执行，切实把各地的水土保持工作大大提高一步。

**第二、抓好规划，加强协作。**水土保持任务艰巨，涉及面广，是一项长期性的工作。这就需要根据各地的实际情况，作出统一规划，有步骤地组织实施。农业、林业、畜牧、水利、农垦、环保、铁道、交通、工矿、电力以及科学研究部门，要密切协作，分工负责，做好与本部门有关的水土保持工作，既要认真加强预防，又要积极综合治理，做到治理与预防并重，治理与保护并重。

**第三、依靠群众，动员群众，充分调动群众的积极性。**水土保持工（下转13页）

4.林业部门负责采种育苗、植树造林、封山育林、森林抚育、护林防火，改善容易造成水土流失的全垦整地造林方法。采伐森林必须兼顾水土保持并及时更新，在采伐迹地上要采取有效措施，防止水土流失；

5.水利部门负责水库库区（即水面周围）的水土保持，山区的小型水利和水土保持工程的修建与管理，以及水利施工中采石、取土地地的处理；

6.交通、工矿部门和其它基本建设单位，分别负责公路、铁道邻近地区和工矿区所属地域，以及施工范围内有关的水土保持工作。

7.科学研究部门负责综合性水土保持试验研究和对治理工作的技术指导。

在加强水土保持工作的同时，要加强水土保持基层队伍的建设。现有的水土保持队伍，是搞好水土保持工作的技术骨干力量。他们长年累月工作在第一线，生活条件比较艰苦，福利待遇比较差，我们各级有关部门，应从政治、工作和生活上关心他们，在技术职称、工资待遇、劳保福利、进修深造等方面，要与其他相同工种的职工一视同仁。在落实知识分子政策中，要认真解决这些问题。我们希望所有从事水土保持工作的同志，继续发扬全心全意为人民服务和艰苦创业的精神，密切联系群众，不断提高自己的政治思想水平和业务技术水平。同时，希望各地大力培养农民水土保持技术员，培养热心水土保持事业的带头人。凡是搞得好的典型，都是有一二个领头人，这也是一条基本经验。

同志们！水土保持事业是一项伟大的事业，同时又是一项十分艰巨的任务。同以往比较起来，我们现在进行这项工作，无论在物质条件上还是在技术经验上，都有许多有利的条件。最重要的是，党的十一届三中全会以来，在各个方面纠正了“左”的错误，党的工作重点已经转移到经济建设上来，农村有关方针、政策正在落实，农村面貌有了很大变化，群众的积极性普遍高涨。在党中央的号召下，“植树造林，绿化祖国”已经形成一个全党全民全军的伟大的群众运动。我们相信，在党中央、国务院和各级党委、政府的领导下，只要我们有关单位高度重视，密切协作，充分发动和依靠群众，采取积极而切实的措施，坚持不懈地进行工作，水土保持工作一定会加快步伐，山区的面貌一定会有一个根本的改变。

---

（上接17页）

作必须把长远利益和当前利益密切结合起来，与发展生产、繁荣经济密切结合起来，使当地人民在水土保持中得到实惠。要正确认识实行生产责任制对开展水土保持的有利因素，采取各种组织形式，实行水土保持工作责任制，把水土保持任务分别落实到生产队、专业组或社员户。在开展水土保持工作中，要坚持国家、集体、个人一齐上，以集体为主的原则，加快对水土流失的治理。

水土保持是一项涉及面很广的工作，也是一项政策性很强的工作。应当看到，当前开展这项工作有许多有利条件，首先，党中央十分重视，国务院发布了《水土保持工作条例》，又有了三十多年水土保持工作的经验教训，形势很好。当前关键在于加强对水土保持工作的组织领导，切实把这项工作抓起来。