

水土保持工作的改革和存在问题

宁 天 宝

(黑龙江省阿城县水土保持委员会办公室)

农村实行联产承包,在初步解决了农民的温饱问题之后,以户承包小流域治理开发,充分地利用自然资源发展生产,走勤劳致富之路,便顺理成章地摆上了亿万农民的生活日程。这是党的十一届三中全会路线的必然产物,是农业战线全面实行联产承包的合乎规律的发展。

一、水土保持工作必须改革

目前,以户承包小流域治理开发为主要内容的水土保持工作,已直接成为亿万农民切身利益所系的伟大事业。水土保持工作不但作为国土整治、旱作农业、环境保护、生态平衡的重要内容,不断引起各级党政领导的重视,而且作为勤劳致富的一个重要途径,日益为亿万农民所称道,出现了前所未有的喜人形势。这突出表现在以下三个方面:一是由过去统一组织的兵团治理,全面转向以户治理,出现了独户、联户、专业队承包和治理开发小流域经济联合体等多种形式;二是小流域治理开发已成为广大农民勤劳致富和发展商品生产、繁荣山区经济的重要途径;三是广大农民迫切希望得到物资上的扶持和技术上的帮助,即在国家和集体的帮助下进行科学治理和开发利用。由此,便产生了下述几个方面不容忽视的问题:其一,以户承包小流域治理为主的多种责任制形式如何不断巩固和完善?其二,如何正确处理治理和开发利用的关系?其三,如何使有限的投资发挥最大的效益,真心实意地扶持广大农民搞好小流域治理开发,走勤劳致富之路?其四,如何进行合理规划和科学指导,以实现重点流域和户包流域的同步治理?换言之,即如何进一步解放思想,放宽政策,以生态效益和经济效益为根本出发点,加快治理速度,实现少投入,多产出。这实为水土保持工作改革的关键所在。

二、关于前期改革中的一些初步尝试

改革没有现成的模式。坐等红字头文件,或不从本地实际情况出发,机械地照搬套用外地经验的做法,算不上真正的改革。这就要求我们必须从具体的省情、县情、乡情、户情出发,紧紧抓住效益这个中心,积极稳妥地去进行。但是,言改革易,行改革难。这是因为:(一)从实质上看,改革是一种权利的再调整,必然会影响到某些单位、个人乃至自己的一部分权益;(二)多年极“左”思想的影响,成为束缚人们的精神枷锁。在很长的历史时期内,我们靠的是“大帮轰”和大锅饭。形势骤变,思想不通,会遇到重重阻力。(三)改革不可能一次成功,一劳永逸,而只能是螺旋式地前进。这样,便不可避免地会出现某些暂时的失误乃至失败。这又往往会成为被人非难和指责的理由。所以,没有勇于探索的精神,改革是不可能进行的。

自党的十一届三中全会以来，各地在水土保持工作改革中都不同程度地作了大胆尝试。首先出现在山西省，继之推行到全国的户包小流域治理，就是勤劳智慧的中国农民改造旧山河的一个伟大创造和壮举。

我们之所以要大倡改革之风，其目的是为了取得较好的生态效益和经济效益。离开了这两个效益，改革就失去了本身存在的真正价值。只有积极稳妥地、有领导有计划地实行大胆改革，才能有效地解决这个问题，使水土保持工作适应整个国民经济发展的需要。

1982年以来，黑龙江省阿城县便借鉴外地经验，进行积极探索，做了以下几点尝试：

（一）放宽政策，开展多种形式的承包：

1、明确权、责、利。承包户有三权，即：经营自主权；受益分成权；子女继承权。集体有两权，即：土地所有权；承包户违犯合同有收回另行承包权；承包户有三责，即：一是按社队统一规划的任务、步骤、期限，负责综合治理；二是负责长期管护；三是负责做到不准砍伐树木、不准变相开荒、不准任意变卖、不准半途而废，否则按有关法令、政策处理。集体的责任是三保证，即：保证搞好规划设计，进行技术指导；保证按合同提供苗木、种子等项补助；保证兑现政策，不半途变卦。在分成办法上，集体少留，各户多得，让利于民，适当扶持。幼林期间，允许承包户进行林、粮、菜、药、果间作，受益归己；原有的疏、残、幼林量材作价，收回工本费后，归个人所有；流域内新淤新开的小块地，在合同规定的年限内不计产，不征购，不交税，不提留；个人投资的小流域一般集体不提成，集体投资的少分成；进入产果期的果树三七分成；承包管理大片成林，按树龄和增值幅度定分成比例；对主动上山进沟治理开发、确有困难的承包户，国家和集体给予必要扶助；对治理开发、勤劳致富的承包户不追加提留；治理任务大、用工多、短期内无经济效益的承包户，在非受益时期内适当核减本人应摊的农建工。

2、立约为证，长期不变。在摸清本地资源底数、搞好统一规划的基础上，向农民宣布长期不变的政策，一般定为30—50年。集体和承包户协商立约，签订合同，双方各持一份，共同信守，县乡监督执行。合同要具有权威性，权、责、利条件要卡死，使承包户心里有底。

3、以户承包为主，多种形式并存。承包形式不搞一刀切，大致说来是独户包小，联户包大，专业队包骨干，林场包大片。

（1）独户承包。独户承包小沟、小叉和零星的荒块、荒地及小片林、苗圃和小型水土保持工程的管护。国家集体多补多提留，少补少提留。成林管护专项承包，一般四六分成，个人得四。几年内收益较大的，各户投资投工，集体收少量提留。如蜚克图乡新富村任长福，承包八岔沟流域300亩，1983年产值达5,000元，上交集体700元。

（2）联户承包。主要承包支毛沟流域的治理、干沟流域的管护、荒坡造林、水土保持骨干工程的长年管护维修。有的一户牵头，多户联包，统一治理，统一受益；有的合理划界，分户治理，各自受益；有的国家投资，各户分段治理，比例分成；有的一户出钱，多户出工，合股联包，按股分成。如平山镇石场村胡亚军1人牵头，10家联包3,900亩，成林管护一九分成，小头归己；新造林一九分成，大头归己。

（3）专业队、场承包，联合治理。较大的干沟流域、大片荒山荒坡、骨干工程和尾工大的半截子工程，自愿组合，抽调劳力组成专业队、场，按人投资投劳，联合治理，受益按工均分。如蜚克图乡抽调10多人组成专业队搞林场，3年来造落叶松绿化荒坡1,000亩，成活率达80%。

（二）动员社会力量，多渠道筹资筹劳。治理骨干工程用工，由乡社统一安排农建工，按照受益大小合理分摊。应出工而不出工的以钱顶工，当年兑现。如新华乡1983年初提前安排农建工5

万个，保证了8条大沟的治理。对以户承包难度大、用工多、见效慢的小流域，在无效益的年限内适当核减本人应摊的义务工，允许跨年度结转。如永源乡拿出自筹的4万个农建工用于承包治理，每治1亩沟地补助农建工10个，在年终结账时从本人应摊的农建工中扣除。承包治理主要靠社员的劳动积累，所需资金由各户自筹，或亲友相助，合资联包，集体予以适当扶持。永源乡从乡村苗圃中直接将苗木供给承包户，每造1亩林补助100棵杨树大苗，1市斤苕条籽。乡打井队拿出2万元，支援群众治理开发小流域。

（三）改革投资办法，充分发挥效益。对水土保持经费管理使用，作了相应的改革和调整。从补助范围上，以列入国家计划治理的干沟流域为重点；干沟流域内，以骨干工程为重点；承包户中，以治理任务重、难度大、积极性高、在短期内投入较多人力财力的为重点。从补助办法上，有的以物代补，直接供给苗木、种籽、三材等；有的以奖代补，对成绩大、贡献大、困难大的，主动承包远山、瘦沟的承包户，适当奖励；有的以借代补，对暂时有困难的承包户，借给部分种苗费、化肥款等，不要利息，定期偿还；有的国家补助，集体投工治理后，承包给各户长期经营，比例分成。从补助项目上，对只搞单项措施不搞综合治理的，专项补助附加多项任务，分期验质付款。从管理方法上，与治理单位签订合同，竣工后，水利、农行、财政会同治理单位主管领导检查验收，共同把关。

（四）县乡联办苗圃。为了抓好苗木基地建设，把有限的资金搞活，县水土保持办公室与永源乡红军四村协商，采取“国家出钱，集体出地，社员出力，分成受益”的办法，于1982年联办苗圃1处，国家拨出1万元水土保持经费作为苗圃基金，村拿出100亩耕地，承包给5户社员负责长年管理，其收益国家提取25%，其余归村。两年来，总增值9.75万元，相当于原投资的近10倍，其中，国家按比例收回2.4万元，作为水土保持周转资金。

（五）在治理的基础上，充分利用水土资源，大力发展多种经营。承包户在小流域内积极发展农、林、牧、副、渔生产，实行多种作物间作，使治理单元变为受益单元。这就把小流域承包治理纳入了党的富民政策的轨道，把水土保持与多种经营结合起来，把除害与兴利结合起来，以短养长，以沟养沟，使承包户既有直接的眼前利益可得，又有可观的长远利益可盼。承包户有了开拓新的生产领域，治穷致富的用武之地，显示了以户承包小流域治理的强大生命力，调动了广大农民的积极性。玉泉乡把治山治水与多种经营有机结合起来，林上山，地下川，路靠边，远山植松树，近山建果园，沟底栽葡萄，平地建良田。目前已造松树护坡林1万亩，每人平均有林1.5亩，建果园22处，约2,000亩。全乡半数以上的农户有果树，1/3以上的农户有葡萄，栽培人参、平贝3万平方米，养鱼11万尾，发展奶牛300多头，实现了农、林、牧、副、渔综合发展。

经过前期改革，初步调动了广大承包者的积极性，加快了治理速度。1982年至1984仅两年半的时间，新增治理面积达到25万亩，占20年总治理面积的1/3以上。今春，全县一季造林10.08万亩，育苗1万多亩，在严重春旱面前，成活率平均达10%以上。全县各种形式的承包户达到8,500户，占总农户的9%，总承包面积达到27.8万亩。

三、不容忽视、亟待改革的问题

前期改革工作中的初步探索和大胆尝试，给了我们许多有益的启示。但是，改革绝不能停留在原有的水平上而止步不前，我们只有在合理的扬弃中才能不断开拓进取。从宏观上看，我们应

该清醒地认识到,水土保持工作还存在着许多不容忽视、亟待改革的问题,而只有改革才能切实有效地解决这些问题,水土保持事业才会呈现出光辉的前景。这些问题主要是:

(一)从思想认识和发展战略上看,水土保持工作还没有提到重要地位。胡耀邦、赵紫阳等中央领导同志多次强调要从中国的具体国情出发,因地制宜地发展旱作农业。这是农业生产指导思想上的一个新的伟大转变。而发展旱作农业的一个重要途径就是搞好水土保持。建设“绿色水库”,无非是植树种草,迅速恢复地面植被;建设“土壤水库”,主要是水土保持工作中的农业耕作措施。再者,中央早已把整治国土、环境保护作为两项基本国策,而水土保持工作正是国土整治的一项重要内容。我国大体上是八山一水一分田,仅水蚀面积即多达150万平方公里,这正是水土保持工作的重点,当然也是国土整治的重点。搞好水土保持,恢复了大地植被,大面积地控制水土流失,就为农业的发展创造了良好的生态条件,这是保护环境、实现新的生态平衡的治本措施之一。但是,我们现在并没有把水土保持提高到旱作农业、国土整治和环境保护那样重要的战略地位。

(二)从机构设置上看,国家并没有设立专职的实体领导机构。各级水土保持委员会虽然名义上负责领导和协调工作,但实际上是两个牌子一套人马。水土保持本来是涉及到农、林、水、牧等多部门和多学科的综合性强度的工作,但实际上往往是水利部门独立作战。

(三)从立法上看,国家有《环境保护法》、《森林法》,但水土保持却没有提到法制的高度。这对于以法治林、治水,以法保护自然资源和水土保持工程,无疑缺乏高度的法律权威。美、澳、日等国在三四十年代即有了水土保持成文法,使这项工作有了法制保证。这是值得我们借鉴的。

(四)从科研教育上看,全国和各省区的水土保持科研机构和高、中等专业院校可谓凤毛麟角,缺乏系统化、专业化、正规化,这对于专业人才的培养是极为不利的。

(五)从现有技术干部队伍的素质上看,按照革命化、年轻化、知识化、专业化的要求尚有不小的差距。从县级水土保持部门看,专业人才尤为缺乏。有些同志并非“科班”出身,半路出家者不乏其人。对于水土保持这门综合性很强的学科,缺乏系统的理论知识和丰富的实践经验,甚至缺乏应知应会的基本知识,这对于搞好技术指导、实现科学治理是颇难胜任的。

(六)从水土保持工作方针的执行上看,长期以来存在着重治轻管、治管脱节和重治理轻开发利用的现象。以水土保持林建设为例,往往是年年造林不见林。水土保持工程修了平、平了修的无效劳动也不乏其例。由于重治理轻开发利用,与治理者的切身利益挂得不紧和“大帮轰”、大锅饭的弊端所造成的后果,往往是轰轰烈烈地治,冷冷清清地管,个别地方甚至破坏大于治理。

(七)从计划和投资管理上看,国家计划统得过死,资金使用卡得过严,县级以下治理单位缺乏必要的自主权、决策权和主动权,影响了效益的发挥和面上治理工作的开展。以阿城县1984年的水土保持投资分配情况为例:省、县重点流域占90%以上,乡重点不到10%。集中资金保证重点流域治理,这无疑是对的,但是,由于悬殊过大,也给面上的治理造成一定困难。再如长期以来,单纯强调机械地执行年度计划,干多少工程给多少补助,久而久之,相沿成习,形成了单纯靠国家无偿投资、靠农民干工程的被动局面,少数地方滋长了“给多少钱,干多少活”的雇佣思想。执行计划的机械性和无偿投资补助的单一性,其结果是缺乏竞争,管而不活,很难调动县、乡、村、户的积极性和创造性。

(八)从承包责任制本身看,权、责、利三者缺乏辩证的统一。特别是县、乡、村、户的承

包治理合同，有的周期短，条件活，伸缩幅度大。或有治理之责而无受益之利，或有管理之权和受益之利而无明确之责。少数地方只是机械地花钱干工程，影响了效益的发挥。权责利一旦脱勾，势必造成治管用的脱离，这就在一定程度上挫伤了治理者的积极性。

（九）行政措施多，经济和法律措施少。个别地方往往偏重于上边要计划，下边报数字，不大讲投入产出，不大注重经济效益分析。领导机关计划多、表报多、文件多、材料多，下边疲于应付。许多地方的合同、契约不搞法律公证，治理者心中没有底。特别是大的骨干工程，重治理而轻开发利用，影响效益的发挥，使这项工作缺乏生命力。

（十）从工作方法上看，点与面缺乏有机结合。典型指导是领导部门的有效工作方法，但一般号召也不可少。问题是如果仅仅停留在几个老典型的水平上，绝不是水土保持工作的目的。如果典型不去引路，只是长期唱几个“样板戏”，也就失去了典型本身存在的意义。有的典型从六十年代培养到八十年代而成效不大，这无疑是因为循守旧的做法。

四、改革的初步设想和几点建议

鉴于上述情况和问题，根据放权松绑、积极改革的精神，并借鉴前期改革工作的有益启示，特提出以下以发挥两个效益为重点的若干初步设想和全面改革水土保持工作的几点建议：

（一）国家下达指令性计划，把治理的机动权和决策权真正交给各级治理单位。国家根据工程量大小，下达治理任务和投资指标的指令性计划。省县以招标办法确定乡村户各级治理重点，逐级签定权责利明确的承包治理合同。在完成指令性计划的前提下，允许各级治理单位根据本地实际情况，适当降低或提高投资补助标准；允许从投资中拿出一部分资金奖励先进单位和有功人员；允许根据实际情况改变一部分治理项目。

（二）调整省县乡重点流域的投资比例。省县乡重点流域的投资比例，以各占1/3左右为宜。这样既能保证省县重点，又有利于面上的治理工作，有利于调动各方面的积极性。

（三）尊重县级单位的自主权。由县统筹掌握面上的投资使用。县级水土保持部门在不违犯财经纪律的情况下，对投资使用有权机动安排，有权自行审批乡村重点流域规划和骨干工程设计，并独立自主地决定其投资量和补助标准。

（四）招标选优，层层确定治理重点。各级重点流域，特别是流域内的梯田、塘坝、造林“三大硬”工程，省地县逐级采取招标办法，层层选优定向，确定治理重点，签定权威性的承包治理合同。这样可降低补助标准，用同样的投资，干更多的工程。

（五）变无偿投资为有偿投资

1、联办苗圃，比例分成。县乡村户可采取联营形式，国家出钱，村户出地，联办苗圃，比例分成。以每亩苗圃育苗保成活6,000株计，2年产值1,200元。国家按20%分成，可得240元，即收回原投资的2.4倍。办1亩苗圃，可育苗4亩，造林27亩。这就为植被建设奠定了坚实的物质基础。各县可建立苗木联营公司，负责提供苗木信息、科技指导，调剂苗木余缺，合理分成，为国家积累资金。

2、把投资变为户包小流域治理周转金，支援农民勤劳致富。县水土保持部门应把户包小流域治理纳入省县乡重点流域治理范畴，实行同步治理。可将水土保持投资变为户包小流域治理周转金，支持农户在承包流域内发展多种经营生产。双方签定合同，定期收回资金，用于水土保持事业。这样，国家既可收回投资，又利于激发承包户的积极性，并带动左邻右舍走治理开发、勤

劳致富之路。

3、办经济联合体。各地山区、丘陵区有大量“五荒”资源可以开发利用，可将投资变为经济联合体股份基金，与乡村或工矿、企事业单位合资联营，共同搞好治理开发。阿城县水土保持办公室和平山镇政府、水利站、平山镇编织厂今年组成了治理开发西小街流域经济联合体。镇政府划出荒原2,000亩，水土保持办公室、编织厂各投资1万元，4方签定了16年治理开发合同，收益按比例分成。今春造林100亩，办柳条苗圃250亩，种粮油瓜菜170亩，挖截流沟、排水沟7条，3,700米，整地400亩。据估算，3年内开发项目将达10多个，16年纯利润将达149.8万元，国家10%提成，将收回14.98万元，平均每年将收回9,362元。

4、以奖代补。对治理任务重、难度大的乡村户，不必拘泥于国家既定的投资标准，可改为以奖代补的办法，签定合同，检查验收，选优奖给实物或现金。此种办法往往效果更佳。

5、塘坝工程收益分成，各得其利。过去我们搞塘坝工程，往往是国家赔钱，群众赔工，重建设而轻效益，更谈不上各得其利。今后，塘坝工程应重点抓好综合利用，以塘坝为中心建成灌溉、养鱼、造林、果园、养禽等多项目综合发展的小型经济区。建设前，不但应拿出科学的工程设计，而且应拿出塘坝经济区发展规划。县与建设单位签定长期合同，按规定收缴水费，多种经营收入按比例分成，逐年收回投资。

(六) 提倡县乡干部与治理单位或专业户签定技术承包合同，并允许按合同规定给予合理的经济报酬。允许各级抓水土保持工作的行政或技术干部以个人名义应聘担任治理单位的技术指导工作。这样可以增强各级干部的主人翁责任感，提高治理的科学性，缩短受益周期。

(七) 承包合同应办理法律公证手续。广大乡村承包小流域治理的农户，联办苗圃、圪坝经济区建设和其他各种形式的经济联合体的合同、契约，均应办理公证手续，运用法律手段，保证水土保持工作和小流域治理开发事业的健康发展，保证党的政策的连续性和稳定性。

(八) 治理与开发利用结合。今后，水土保持工作仍应以小流域为单元进行综合治理，更应重视综合开发，特别是山区要搞好立体开发，分级利用。这对于充分利用当地自然资源，繁荣山区经济，建设稳产高产基本农田，改善生态环境，促进农林牧副渔综合发展，鼓励农民勤劳致富，具有重大意义。如果只治理不开发利用，经济效益则无从谈起，治理者不可能有积极性；而只开发利用不进行科学治理，生态环境势必恶化，开发利用将变成掠夺式生产。二者是互为因果，相辅相成的。

(九) 解放思想，放宽承包政策，大力扶助治理开发事业：

1、承包年限突破50年以上，长期稳定，真正保证承包户有子女继承权；2、承包界限可突破行政区划跨界治理；3、承包对象，突破单纯靠当地农户承包治理的做法，经当地政府批准，允许城镇待业青年、退休干部职工承包；4、承包形式，除继续巩固独户、联户承包外，要有新的突破，提倡工农、城乡、干群或单位与个人联营承包，合股经营，有钱出钱，有力出力，有机械出机械，有技术出技术，允许成立开发性承包有限股份公司，集资入股，按股分红；5、对承包任务重、治理难度大、短期内效益小、积极性高的重点村户，应适当增加投资补助，对在承包小流域内发展多种经营生产而又确有困难者，国家以周转金形式贷款支援，用以购置机械，打井，购买树苗、种籽、化肥、农药；6、建立科技服务中心，提供咨询服务，巡回举办重点村户技术培训班，扶助承包户进行科学治理，合理开发。

为了实现上述9条设想，加快治理开发速度，确保生态和经济效益的发挥，全面开创水土保持工作新局面，特提出以下建议：

(下转第7页)

坡，导致斜坡下滑，入江土石的涌浪，拍打到新滩滑坡体，引起新滩滑坡体的再次下滑，受两边夹击，造成堵江截流的可能性是存在的。

(2) 在广家崖1,050米高处，有一条长223.5米的裂缝，被该裂缝切割的危岩体约80万立方米。6月12日大滑坡后，我们再次踏勘，裂缝有张开、下沉的迹象。6月26日布设了观测点7个，到7月11日裂缝向东延伸了0.5米，最大下沉为9厘米，水平位移8厘米；到8月21日变化减慢。但80万立方米危岩体是贴在陡壁（坡度近90°）上的。一旦遇到大雨、暴雨、地震，80万立方米危岩体就会从200多米高的陡壁上凌空而下，直扑新滩滑坡后缘或东侧的新龙四组的民房，造成滑坡体的再次滑动或东侧的堆积体的滑移，影响到新龙四组农民的生命财产及长江航运的安全。

新滩南北两岸危险区都受到两个活动的仙女山断层和九湾溪断层的控制，受着未来Ⅴ级以上地震的影响，应引起高度重视。

四、今后工作的建议

1、鉴于新滩滑坡目前尚未完全达到新的平衡状态，仍存在危险。为此，应尽快配备新的仪器装备，采取先进观测手段来监测滑坡体，同时要加强对广家崖和南岸链子崖的监测。

2、对滑坡区进行全面的地形测量和地区勘察，以便详细掌握研究滑坡的变形情况和滑落介质的边界条件，借以进一步判断其不同部位的稳定情况和发展趋势，并为下一步提出合理的防范措施提供依据。

3、建议在滑坡逐渐稳定、土石稍为密实(经过今年雨季)后，采取以排水为主的整治措施，以增加其稳定性。鉴于滑坡体西侧沟槽切割较深，西面陡崖（壁）在雨季跌水、渗水现象较严重，建议尽早首先在西壁下部由北而南设置纵向拦水沟，以削减外围地表水和地下水渗入滑体。

4、建议禁止所有在广家崖至鲤鱼山底下的采煤活动，以减少由于地下采掘，破坏崖坡稳定性，引起岩崩的人为因素。

5、在新滩南北两岸险情未解除前，要加强监测，及时掌握滑坡动态，做到及时报警，并采取有效的防范措施，以确保人民的生命财产及航运安全。

（上接第23页）

1、各级党政领导要象重视发展旱作农业、环境保护、国土整治那样重视水土保持工作，组织有关部门和专家学者制定长期发展战略，把水土保持作为一项长远的基本国策，并适当增加对此项事业的投资。

2、划定各级人民政府水土保持委员会职权范围，按照干部“四化”的要求从农林水牧等部门抽调精干的专业人员，充实各级水土保持委员会办公室，使其真正成为有效的办事机构。

3、具体地考察国外水土保持立法工作，结合我国国情，使水土保持立法逐步趋于完善。

4、布局合理地、分期分批地建立和完善高等和中等水土保持专业院校和科研机构，培养专业人材。对现有人员进行技术考核和轮训，搞好在职提高。对确实不能胜任现职工作的人员，宜安排适合其自身特点的工作，应允许人才的合理流动。

5、建议各级行政、业务部门从现在起层层抓好各类改革试点，搞好调查研究，不断总结改革工作的新鲜经验，因地制宜地推广实行。