

# 对设置水土保持机构探讨意见的补充

贾吉庆

(福建省水土保持委员会)

## 提 要

新中国成立40年来,全国水土保持机构的设置处于时有时无,似有非有,似行政非行政,似事业非事业,很不稳定,很不明确的状态;对工作似抓非抓,打打停停,事倍功半,使全国处于边治理边破坏,且破坏远远大于治理,水土流失面积成倍增加,危害与日俱增。建议国家级水土保持机构,应在现有国务院水资源与水土保持领导小组基础上加以充实,变成国务院水资源、水土保持的行政领导机构实体。常设办事机构可由现设立的副部长级办公室承担,其下设秘书处、计划财务处、监察处、治理处和科教处,同时成立水土保持学院和科学院(或研究所)。省地县亦酌情成立相应的水土保持机构。

《水土保持通报》1989年第一期,发表了山东李松梧同志“现有水土保持机构的弊病和改革方案”。该文抓住了水土保持工作的主要问题,切中了要害,是篇好文章。李文提出的改革方案是否完全合理,本文不想展开讨论,只想谈谈个人的想法,作为对李文的补充,与同行讨论,供领导参考。

## 一、问题的提出

水土资源是难以再生的自然资源,是立国和人类生存之本。水土资源的开发利用程度,保护的好坏,标志着一个国家或地区的物质建设和精神文明的程度。当代世界水土流失严重的地区大都发生在经济落后的地区;他们越穷越挖,越挖越穷,形成恶性循环,不但不能取得近期的好效益,而且对长远危害极大,得不偿失。我国是发展中的社会主义国家,水土流失十分严重。解放后党和政府重视了水土保持工作,1957年提出了水土保持发展纲要,1982年国务院颁发了《水土保持工作条例》,做了大量工作,取得了一定成绩,值得庆贺。但是作为水土保持战线的同志,不能陶醉于已取得的成绩,有许多问题应值得反思,所取得的成绩与社会主义祖国建设要求极不相适应,和其他部门工作相比较,显得非常落后,是一条短线。边治理边破坏的局面尚未根本改变,有的地区,有的时期破坏大于治理。就全国而言,新中国成立40年来水土流失面积不是缩小了,而是在不断蔓延扩大。究其原因是多方面的,我认为组织机构不适应是主要原因之一。水土保持机构建国初期就建立了,1957年纲要提出在水土流失严重地区应建立水土保持局。时至今日,除陕西省建立水土保持局外,其他各省都没有建立。可以肯定地说,水土流失严重的地区决非陕西一省。建国40年来,全国水土保持机构的设置处于时有时无,似有非有,似行政非行政,似事业非事业,很不稳定,很不明确的状态;对工作似抓非似,打打停停,事倍功半。这些问题现在如不认真解决,再拖延下去,将会犯无法弥补的历史性错误,遗害子孙。

## 二、根据任务设置机构

任何机构的设置,都是根据任务的需要而设置的,绝不能因人设事,也不能因怕增加机构而不设置,更不能怕精减,等改革不敢设置。实事求是是我们的指导思想。一切从实际出发。根据水土保持工作性质、任务和当前情况,需要建立独立的职能机构。其理由是:

《水土保持工作条例》第三条明确指出:“有防治水土流失工作任务的地方,各级政府应根据具体情况设立必要的水土保持机构。”我认为,在我国各省区都有防治水土流失的任务,而且任务十分艰巨。我国1,045万平方公里的国土,山地、丘陵、高原占总面积的65%,需要预防保护,其中150万平方公里的水土流失区,不但失去生产能力不能造福人民,而且危害极大,需要治理。对这些水土流失地区进行治理,恢复生机,造福人民,在人多地少的中国应该说是—件重要的任务。再从水资源方面来讲,全世界淡水以径流量计算每人平均8,000吨,而我国每人平均只有2,363.67吨,是个缺水的国家。福建是祖国青山绿水的好地方,水资源比较丰富,但每人平均淡水占有量只4,642吨,不但达不到每人平均5,000吨以上富水地区的水平,而且全省仍有370万人缺水吃。福建森林覆盖面积占43%,居全国第二位;可是也有占全省面积11.2%的水土流失区,并且县县都有水土流失,严重流失的县有35个。特别值得注意的是我国人口11亿,每人平均耕地少,水土资源利用强度大,随着社会主义经济建设的迅猛发展,水土资源开发利用与日俱增。但由于我国经济实力不强,开发投资不足,加上开发水土资源时科学性差,水土保持措施难以落实。所以水土保持任务十分艰巨,非建立独立的水土保持机构就无法胜任。

水土保持工作涉及面广,综合性强,只有建立坚强有力的行政领导机构进行行政干预,才能搞好。回顾历史,四十年代全国在天水、长安和河田建立了三个水土保持试验区,学者、专家做了一定工作,取得了许多科学试验数据,但国民党反动政府不关心人民疾苦,科学试验成果被束之高阁,没有应用于水土流失的防治。新中国成立以后,建立了行政机构,加强了领导。《水土保持工作条例》第三条明确规定了水土保持机构的任务是:“贯彻国家有关水土保持的方针、政策、法令;进行水土保持勘察,编制水土保持规划,并组织实施;督促检查有关部门的水土保持工作;组织开展有关水土保持的科学研究,人才培训和宣传工作;管好用好水土保持经费和物资。”这就清楚地规定了水土保持机构是各级政府的职能机构。但是,现在还有人不明确水土保持机构的性质。为此,我认为需要从上到下统一认识,强化水土保持意识,认真学习好《水土保持工作条例》,扎扎实实地贯彻执行条例,并根据条例规定的任务,从上到下提出合理的适应任务要求的水土保持机构设置方案,通过国家编委正式下达各地执行。

## 三、具体意见

国家级水土保持机构,应在现有国务院水资源与水土保持领导小组基础上加以充实,变成国务院水资源与水土保持的行政领导机构实体。常设办事机构可由现设立的副部长级办公室担负,并在办公室内增设秘书处、计划财务处、监察处、治理处和科教处,同时成立水土保持学院和科学院或研究所。

省地(市)县机构最佳方案,是建立水土保持局。如果目前做不到这一步,我认为参照福建省现有水土保持机构设置是可行的。福建省在总结水土保持工作的经验教训后,1981—1983年先后恢复了省地(市)县三级政府的水土保持委员会和办事机构,省地(市)县共建立19个试验站。1986年省政府决定各级水土保持委员会配专职副主任兼办公室主任;1987年省人大通过的《福建省水土保持条例》,明确规定了水土保持委员会的职能;1988年起要求建立省地两级水土保持监

察站，目前，已有五个地（市）建立了站，省站编委正在审批中；乡镇建立了水利水土保持工作站。实践证明，福建目前机构基本适应工作任务要求，工作已取得成效，新的水土流失面积已从1963—1984年平均3.3—5.3万公顷，降到1988年1—1.3万公顷。1982年以来共治理了85.1万公顷，是文革前治理12万公顷的4.8倍，保存率在70%以上。但目前也存在一些问题，需要进一步理顺和充实。

1、水土保持委员会按《福建省水土保持条例》规定是职能机构，但未列入政府序列，是非常设机构，形成编制与条例规定不相符，与实践脱节。

2、省府决定委员会配专职副主任兼办公室主任，全省才配30多个县，未全部落实。实践证明，凡配上委员会专职副主任的地（市）县，工作开展起来就顺手；未配上专职副主任的地（市）县，开展工作时因规格低很难起到综合协调作用。为了开展工作不得不请专员、县长出面，有时请不到只好拖延，影响工作进程。

3、省地两级建立监察站问题，尚未全部解决。主要原因是思想认识不统一。有人认为，建站增加了支出，事实上恰恰相反。从现在情况看，强化治理一公顷流失地，国家、集体和个人需要投资4,500—15,000元，如果一个监察站一年控制流失面积3,333公顷，国家至少减少投资100—200万元。一个站以5人计算，一年支出仅1.5万元，如果加上因控制流失面积减少了危害，生态平衡创造的效益更大。因此，建立监察站是投入少、见效快的一项重要措施。

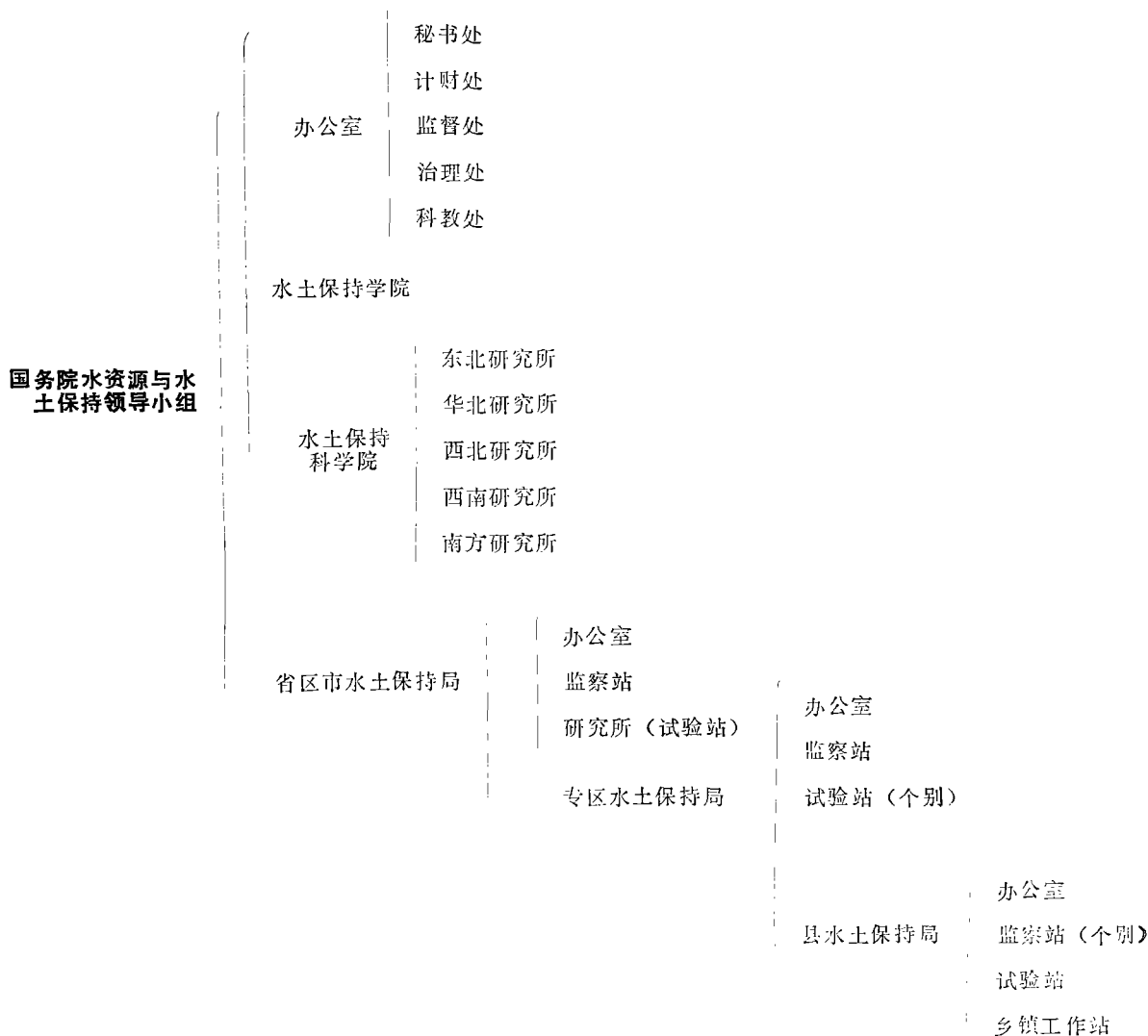
福建存在上述问题，其他省区在水土保持机构的设置上，我想也会存在这样那样的问题，亟待上级主管部门解决。国务院成立了水资源与水土保持领导小组，任命了办公室正副主任，加强了领导，使人感到高兴。但是，在高兴之余忧虑更甚，忧的是办公室正副主任都是兼职的，且办公室设在水利部，由水利部代管。这样，国务院水资源与水土保持领导小组办公室也变成领导机构，实质的办事机构就是水利部水利水土保持司设的二个处。辽阔的祖国，艰巨的水土保持任务，只二个处能承担得了吗？实践证明，承担不了。1982年以来，除了由国务院召开过一次全国水土保持工作会议外，有指导意义的只有两件事：一件是协调小组关于“制止五乱的紧急通知”；另一件是水资源水土保持领导小组第一次会议文件。此外，在吉林和大连召开过两次少数省参加的预防座谈会，在山东开过一次以工代赈会以及在湖北开过一次科研座谈会。建国40年了，全国性的水土流失情况不明，防治措施不力，投入不落实，使水土保持工作在思想上没有位子，组织上没有班子，计划上没有盘子，物资供应没有路子。8年来，全国性委员会，办公室会议没有开过一次。全国水土保持工作，除了有关刊物外，文件和通报都很少。从这一点上可以说是没有文山会海的典范。可是在当今信息时代，其它各行各业不仅得到国内信息，国外的信息也不知索取多少，而水土保持部门只好关起门来，上山下乡摸索、苦斗。殷切希望水利部能切实加强领导，首先改革水利部水土保持机构的设置，把领导小组办公室建成实体，配备专职副主任，建立若干处室（如前述）担负起全国水土保持重任。现有水利水土保持司的二个处，合并为水利环境保护水土保持处，负责水利部门的水土保持环境保护工作。目前，水利水电建设中水土保持工作很不落实，急需加强，并带头搞好水土保持工作。机构扩充后所增加的编制，可从各流域水土保持局或流域委员会抽调。因为水土保持工作是全社会工作，主要靠各级政府加强此项工作才能搞好，流域的水土保持机构对各省难以发挥领导作用。同时建议把南昌水利专科学校改为水土保持学院，设专科和本科两部，培养水土保持专业人才。

## 结 语

设置与任务相适应的水土保持机构，呼声很高，条件已经成熟。首先把国务院领导小组办公室

室建成实体，省地县水土保持委员会从五十年代就延续下来，在群众中已成为习惯，并树立了威信，根据工作特点可以保留；水土流失程度达到全国、全省平均数以上的省地县，列为水土流失严重地区，建立水土保持局，属二级机构；在平均数以下仍设立委员会办事机构办公室，如福建委员会专职副主任兼办公室主任。这样设置变动不大，增人不多，只是理顺、加强，容易办到。

附1：水土保持机构设置表。



水土保持机构设置表

附2：福建省水土保持条例规定的水土保持委员会任务部分。

《福建省水土保持条例》第四条：

各级人民政府必须把水土保持工作纳入国民经济和社会发展规划，制定年度计划，加强领导，拨出专项资金，组织协调，检查落实。

各级水土保持委员会是各级人民政府水土保持工作的主管部门，其职责是：贯彻执行国家有关水土保持的法律、法规和方针、政策；会同有关部门对本行政区域内水土资源进行勘察，编制水土保持规划，并组织实施；

督促检查有关部门的水土保持工作；组织开展有关水土保持的科学研究、人才培养和宣传工作；管好用好水土保持经费和物资。

乡（镇）人民政府设置专职或者兼职水土保持检查员，由省人民政府水土保持委员会颁发水土保持检查证，执行水土保持工作的检查、督促任务。

有关部门应根据自己的职责，制定规划，建立制度，分工负责，密切协作，做好水土保持工作。

## A supplement to the exploring suggestion on installation of soil and water conservation organization

*Jia Jiqing*

*(Fujian Provincial Committee of Soil and Water Conservation)*

### Abstract

In the forty years since the establishment of new China, the installation of the soil and water conservation of the country is in the state of now existing, now diminishing, looking like existing but not existing, looking like administration or cause but not, being very unstable and vague. The work looks like conducting but not, and is made in intermission and gets half the result with twice the effort, which results in the destruction while harnessing that is much less than destruction and the increase of soil and water loss area in double rate, the harm of which is increased day by day. It is raised that the soil and water conservation organization of country level should be an entity of administrative leading body from replenishing the current leading group of water resource. soil and water conservation under the State Council, that the standing working organization be in charge of the office of vice-minister level that directs the secretariat, the departments of plan and finance, supervise, harness, science and education, at the same time to set up the college and the academy (institute) of soil and water conservation, that the corresponding organizations be established in provinces, districts, and counties, based on local conditions.

---

(Continued from back cover)

- A strategic exploration to develop and harness the mountainous with  
soil and water loss *Shi Ding* ( 50 )
- Soil and water conservation in Huangshan city to serve tourism  
in Southern Anhui Province *Li Yongji* ( 59 )
- A supplement to the exploring suggestion on installation of soil  
and water conservataon organization *Jia Jiqing* ( 61 )