

# 山区贫困县捆绑资金进行水土保持 生态环境建设的尝试

许克翠, 覃德富, 王昌红

(湖北省秭归县水土保持局, 湖北 秭归 443600)

**摘要:**“长治”工程长期按“国家补助+地方匹配+农民自筹”的模式运行。湖北秭归在这种模式下较好地实施了“长治”工程,为当地经济发展起到强大的推动作用。但在农村取消农业税和“两工”以后,工程建设资金中占 80% 的农民自筹部分没有了政策保障。着重介绍了秭归县新形势下捆绑资金实施“长治”工程,进行水土保持生态环境建设的一些经验。

**关键词:**“长治”工程; 资金; 生态环境; 新模式

文献标识码: A

文章编号: 1000-288X(2006)02-0078-03

中图分类号: F124.5

## Experiences of Found Attached with Agricultural Projects in Preservation of Ecosystem in Zigui County of Hubei Province

XU Ke-cui, TAN De-fu, WANG Chang-hong

(Soil and Water Conservation Bureau of Zigui County, Zigui 443600, Hubei Province, China)

**Abstract:** The “longterm Preservation” project is operated in a manner of “central government subsidization + local government provision + farmer’s self-raised fund”. It has been perfectly carried out in Zigui County, Hubei Province, and it has greatly promoted the improvement of local economy. However, after “the agricultural tax” and “The two kinds of labours” were terminated in the rural areas of China, 80% of the fund which comes from farmers, loses its policy support. In this new situation, the project is still carried out in a business-like manner in Zigui County. This thesis mainly introduces the experience in the preservation of ecosystem in Zigui County.

**Keywords:** “Longterm Preservation” project; found; ecosystem; manners

三峡库区秭归县位于湖北省西部,是一个山区贫困县。全县版图面积 2 427 km<sup>2</sup>,其耕地 2.47×10<sup>4</sup> hm<sup>2</sup>,辖 12 个乡镇,202 个村,39 万人。1994 年被列入国家“八七”扶贫攻坚重点县,2002 年列为国家新时期扶贫开发重点县,虽然国家多年的扶贫政策使该县农业结构调整取得了较大成效,但农民收入仍然较低,据统计,1998 年全县农业总产值 40 340 万元,财政收入 5 300 万元,农民人均纯收入仅 1 501 元,低于全省平均水平。少数地方农民刚刚摆脱赤贫,粮、油、猪仍然是农村经济主导格局。从 1999 年开始,县委、县政府在实施“长治”五期工程的过程中,注重集合各种项目资金进行山水林田路综合治理,发挥资金的捆绑效益。使该县的水土保持生态环境建设取得显著的社会效益、经济效益和生态效益,到 2003 年“长治”五期工程实施结束,全县农业总产值 71 226 万元,财政收入 11 400 万元,农民人均纯收入 1 795 元,分别比 5 a 前增长了 76.6%,115.1%和 19.6%。

### 1 秭归县治理前生态环境建设状况

(1) 土地贫瘠,生产率低。秭归县是全省 38 个山区县之一,素有“八山半水一分半田”之称,山峰对峙林立,山峦起伏重叠,海拔 1 000 m 以上的山峰有 87 座,800 m 以上山峰 128 座,且地块破碎,立地条件差。在现有耕地中,坡耕地占 64.2%,梯平地不到 20%,25°以上陡坡地占到 15%以上。立地条件限制了农业生产力的发展,平均粮食产量 2 613 kg/hm<sup>2</sup>,处于偏低水平,造成农业投入产出不成比例,生产率极其低下,许多农民一辈子勤勤恳恳仍摆脱不了贫困的命运,到 1998 年,经过国家长达 4 a 的扶贫攻坚,仍有 10 000 户,3.5 万人生活在贫困线以下。

(2) 水土流失严重,灾害频发。据 2001 年卫星遥感解译,全县有水土流失面积 1 253.51 km<sup>2</sup>,占全县总面积的 51.64%,其中轻度流失面积 725.08 km<sup>2</sup>,占流失总面积的 57.84%;中度流失 457.18

km<sup>2</sup>,占36.47%;强度流失69.29 km<sup>2</sup>,占5.53%;极强度流失1.96 km<sup>2</sup>,占1.56%。流失面积中,坡耕地和荒地占40.32%;疏幼林地占59.68%;年水土流失量达4.21×10<sup>6</sup> t,侵蚀模数为3 150 t/(km<sup>2</sup>·a)。由于当地条件差,农业抵御自然灾害的能力较低,干旱、风暴、冰雹、坍山滑坡等经常给农业生产造成损失,地质灾害尤为严重。全县有滑坡体516处,每年都有滑坡发生,冲毁农田67 hm<sup>2</sup>以上。恶劣的生态环境造成农田干涸稀流,素有“天晴怕干,下雨怕坍,老百姓怕搬(搬家)”之说。

(3) 结构失调,经济贫乏。该县土壤极宜种植柑橘,且有悠久的柑橘生产历史,但受财力限制,粮、油、猪的主导格局一直没有改变,农业结构长期没有完成科学调整,处于自给自足的落后局面。到1998年,该县仍只有柑橘5 555 hm<sup>2</sup>,经济作物在农业内部的比例停留在较低的水平。海拔600 m以上的中、高山地区,农民只能解决温饱,少数边远地方,甚至连温饱都不能保证。

## 2 秭归县水土保持生态环境建设实践

从1983年秭归县被确定为葛洲坝库区水土保持综合防治重点县,到1989年秭归县被确定为三峡库区水土保持综合防治重点县,秭归县委、县政府带领全县人民,抢抓国家的政策扶持和项目投入机遇,在贫困中觉醒,在觉醒中拼命,进行了长期艰苦卓绝的水土治理,到“长治”五期工程结束,进行了20 a水土保持生态环境建设。20 a全县共完成综合防治水土流失面积1 237 km<sup>2</sup>,占全县版图面积的51%。各级政府 and 人民都认识到,水土保持是农业之本,强县之基,富民之路。特别是1999—2003年“长治”五期工程在该县的实施,取得了较大的社会、经济和生态效益,凸出了水土保持生态环境建设的重大意义(以“长治”五期治理范围为例)。

(1) 水土保持是改善生态环境,实现自然资源可持续利用的重要手段。秭归县在实施“长治”五期工程过程中,由于采取了工程、植物及坡面水系等综合防治措施,生态效益明显。治理区的林地面积由243.9 km<sup>2</sup>增到304.2 km<sup>2</sup>,增加24.74%。森林覆盖率由47%升到56.6%,基本消灭荒山。治理区水土流失面积由216.28 km<sup>2</sup>降到134.7 km<sup>2</sup>,净减81.6 km<sup>2</sup>,流失程度普遍降低1~2级,年减侵蚀量达5.99×10<sup>5</sup> t,减蚀率71.45%,土壤侵蚀模数由治理前的4 194.2 t/(km<sup>2</sup>·a)年下降到2 170 t/(km<sup>2</sup>·a)。

(2) 水土保持是改善农业生产条件,增强农业抵御灾害能力的有力措施。耕地质量上升,抵御自然灾

害的能力得到提高。秭归人民共投工1.22×10<sup>7</sup>个,动用土石方1.55×10<sup>7</sup> m<sup>3</sup>,完成坡改梯1 393 hm<sup>2</sup>,发展经果林3 827 hm<sup>2</sup>,营造水土保持林5 403 hm<sup>2</sup>,采取封禁治理7 295 hm<sup>2</sup>,采取保土耕作措施1 107 hm<sup>2</sup>、种草33 hm<sup>2</sup>,治理区抗旱能力普遍延长3~5 d。

(3) 水土保持是调整农业产业结构,提升农业生产力的根本保证。在5 a治理过程中,治理区人民穷则思变,边治理边调整结构,治理流域内人均耕地面积下降了近47%,但高效经济林面积由人平213 m<sup>2</sup>上升到826 m<sup>2</sup>,增长了2.91倍;全县经果林总面积达1.8×10<sup>4</sup> hm<sup>2</sup>,其中柑橘由5 400 hm<sup>2</sup>上升到7 900 hm<sup>2</sup>。2003年实现柑橘产量84 684 t,使秭归成为全国知名的“中国脐橙之乡”。

(4) 水土保持是促进社会经济平衡发展,提高人们生活水平的关键环节。秭归县把开发建设与生态保护相结合,把经济发展与移民安置相结合,把治理水土流失与调整产业结构、帮助农民致富奔小康相结合,促进了社会经济的平衡发展。通过治理,流域内人均基本农田增加了59.3%,农民人均纯收入由1 535元上升到2 003元,“长治村”的生活水平明显高于治理区外。以郭家坝镇袁家冲为代表的部分小流域经过治理,出现了“5个转变”,即居住条件由土木结构向砖混结构转变;日常用具由传统用品向现代家电转变;人畜饮水由缺水、远水向引水上缸转变;生活方式由物质享受向精神追求转变;思想观念由因循守旧向改革开放转变。新世纪的农村,因为有了“长治”项目的助推,已不再是“脏烂差穷”的代名词,人们在温饱解决之后,自发推行农村“5改”(改房、改厕、改栏、改灶、改水),农民生活正向小康富裕迈进。

(5) 水土保持是贯彻水土保持基本国策,实践科学发展观的有效途径。人民把“长治”工程,把水土保持当作改变山区面貌的“德政工程”;引导农民奔小康的“民心工程”;建设美好家园的“绿色工程”;自觉加入到水土保持生态建设中。人民的水土保持法制观念明显增强,生态意识渐浓,许多生产建设单位都能主动在开工前与水土保持部门联系,提前办理《水土保持方案》。改善环境、保护资源、科学发展、提升生活质量成为共识。

## 3 “捆绑式”水土保持新模式简介

秭归县捆绑资金进行水土保持生态环境建设,有其深远的历史根源。该县历来财政贫穷,每年都要上级财政给予补贴才能维持工资和正常运转,连“吃饭财政”都说不上,根本无力搞建设谋发展,国家的许多项目如扶贫、水利专项、以工代赈和“长治”工程,都是

补助性项目,任何单个项目的实施,都会显得力单势弱。秭归县委、县政府审时度势,统筹项目,整合资金,以实施时间较长、连续性较好的水土保持项目为依托,捆绑农业项目进行水土保持生态环境建设,使该县的山变绿了,水变清了,地变好了,人变富了。

根据秭归县多年的实践经验,山区贫困县捆绑资金进行水土保持生态环境建设必须重视以下问题。

(1) 捆绑使用资金,必须加强对水土保持工作的领导。县委、县政府坚持把发展作为执政兴县的第一要务,把水土保持纳入经济建设的重头戏,抓紧抓实。成立了由分管县长任组长,水保局局长任副组长,农业项目管理部门、政法部门、经济监督部门和财政部门等17个部门主要负责人为成员的水土保持委员会,每年2次以上专题办公,研究解决项目实施中的一些重大问题;县委、政府一把手和分管领导坚持每年至少一次集体听取水保部门的工作汇报,及时解决项目实施中的一些具体问题;各乡镇也相应成立水土保持委员会,形成由主要领导负责、分管领导主抓、水保(水务)部门具体落实的水土保持项目工作机制,并由主要领导与县政府签定项目责任书;县政府制定出台水土保持生态环境建设联席会议制度,规定了各部门在水土保持生态环境项目建设中的职责和协商、协调的具体要求;给予水土保持部门较高的政治待遇,在政府序列部门个数有限的情况下,将水保局归属到水务局,但保持水保局仍然接受县政府的直接领导,是独立行使管理职能的副科级机构。

(2) 捆绑使用资金,必须加强项目源头管理。县政府出台了《农业项目投资管理办法》,确立“4个一”的管理原则,即“立项一张表确认;实施一本账管理;调项一只笔审批;调度一个机构综合”。规定各农业项目单位的职责:水土保持局负责生态环境项目的综合、立项申报和水保项目的具体实施;农业、林业、水利、国土、扶贫等主管部门负责本行业项目的确定和实施;计划部门负责水土保持生态环境项目的立项申报和稽查;财政部门负责资金的监督、管理、拨付和决算;审计、监察、统计部门负责项目计划和项目资金的审计、检查与统计。在县政府的统一领导下,搭建水土保持生态环境建设平台,串联所有农业项目投资,有关部门各投其资,各记其功,资金用途不变,投资渠道不变,项目责任主体不变。

(3) 捆绑使用资金,必须有前置的科学规划。项目由水土保持局商同各部门按“五个原则”对山水林田路、拦截排灌蓄、房能景体续进行综合规划,即:统

一、规范和效能原则,突出重点、量力而行原则,遵循国家政策及投资方向原则,项目建设与环境保护、资源节约并重的原则,促进地方经济协调发展,经济与社会协调发展原则。水保部门在做规划前,其它部门及时提供在流域及周围的单项规划,水保局在此基础上,对各项投资进行科学合理的配置,因地制宜,宜林则林,宜灌则灌,宜草则草,工程措施、生物措施有机结合,把国家投入到秭归的每一分钱都用到刀刃上。规划最终由计划部门确认,县人民政府批复后成为一条流域的生态建设纲领性文件,任何单位和个人不得擅自改变项目计划和资金投向。

(4) 捆绑使用资金,必须加强实施过程管理。一是各部门在实施项目时,自觉按照“一套实施方案,一张施工图纸,一份建设合同,一个技术标准”的要求执行,杜绝了边施工、边勘察、边设计的“三边工程”;二是规定凡投资5万元以上的项目,由工程技术人员实地指导监督,投资10万元以上的项目都编制有可研报告;三是工程动工前要求“5有”,即有领导班子,有施工合同,有设计图纸,有管理方案,有管护制度;四是对建设项目实行“五制”管理,即业主、法人负责制,招标投标制,建设合同管理制、工程监理制,竣工两级验收制(项目村、主管部门)。

(5) 捆绑使用资金,必须加强资金管理和审计监督。管紧资金,专款专用,实行项目业主单位报账制。严格执行国家及省市规定的基本建设财务管理制度,项目建设资金按照规定设置专户,实行专人、专帐管理。严格按工程施工进度、质量拨款,即工程动工时预支项目资金总额30%的启动资金,工程完成50%以上,预支项目资金50%~80%,工程竣工验收后再结清20%。严格项目资金的使用监督,全县项目由上级主管部门和县审计局审计,审计结果及时报县人民政府。建立项目稽查制度,由发展计划局对项目的计划执行情况、资金的使用与管理、工程进度和质量采取重点稽查和抽样稽查,县政府办公室每年对照项目计划展开两次督办,要求各部门报告项目的实施进度,包括工程进展和资金到位情况。

秭归县从基本县情出发,探索的“捆绑式”水土保持生态环境项目建设模式,在“长治”五期工程建设中取得了较好效果,在国家补助标准偏低和自身财力不足的情况下,圆满完成“长治”五期工程建设任务,国家和省两级验收中,进度和质量受到上级好评,被评为优质工程。秭归县也从中受益,县域经济获得较快发展。