

现有水土保持机构的弊病和改革方案

李 松 梧

(山东省沂水县水土保持局)

提 要

全国现有水土保持机构主要分为：一是作为水利部门的一科(股)；二是处于半独立状态的水土保持委员会及其办公室；三是相对独立的水土保持局。随着科学技术的进步，水土保持工作开始向着高度系统、高度综合的方向发展，原有的机构弊端就越来越明显，成为“不该存在的棘手单位”。改革方案：一是在水土保持法制体系尚未健全的情况下，在农委以下设置水土保持处(科)，负责管辖地区的水土流失的治理工作，具体协调农林水等部门的治理活动；二是水土保持执法机构。在当前水土保持法制体系尚未健全的情况下，可暂时使用第一种方案，并积极创造条件，抓紧建立和完善水土保持法制体系，力争提早实施第二种方案。

水土保持机构的改革，是当前水土保持工作中的一件大事，也是水土保持战线上广大干部职工十分关心的问题。作为一种学术交流，我们想就此谈一点浅见——就现有水土保持机构的弊病和新的水保机构的设置为题，作一粗浅探讨，以期砖出玉致，求教大方。

一、现有水土保持机构的弊病

现有水土保持机构的设置不尽一致，就县一级来说，大体有以下三种情况：

- 一是作为水利部门的一个科(股)；
- 二是处于半独立状态的水土保持委员会及其办公室；
- 三是处于相对独立的水土保持局。

上述机构，在它组建的初期或中期，无疑是发挥了一定的作用的。但是随着科学技术的进步，水土保持工作开始向着高度系统、高度综合的方向发展，这样，原先的机构就渐渐落后于工作的需要；同时，它的弊端也就越来越明显地显露出来。下面分别谈一下上述三种机构的弊病。

(一) 作为水利部门的一个科(股)，它的弊病是：

1、容易导致重工程措施轻生物措施的情况，使治理措施的比例发生失调，以致出现“半身不遂”之症。由于水利部门的中心任务是搞水，因而过多注意的是沟洫工程的修建，所以一般不考虑上游的绿化等生物措施。这些本无可非议，因为水利和林业毕竟是两个分工不同的部门，要求水利部门“农林牧一齐抓”是不现实的。由于长期的重工程轻生物，使水土保持的治理措施出现了片面化，即：出现了“半身不遂”的症状。实践证明，这一单一化的治理措施是违背自然规律的。举一实例：沂水县的牛场子村，过去是水土流失严重、每人平均口粮不到100公斤的穷山村，从1973年开始，该村在水利部门的指导下，开始了对水土流失的治理工作。可是，当时的治理措施仅限于闸山沟、堵口子、修蓄水坝等工程，全村竭尽全力用了5个冬春，建起了小水库1座、浆砌蓄水坝4座，挖围山河1条，打大口井1眼。这些工程的兴建，在一段时间内缓解了牛

场子村的吃粮问题。然而却好景不长，由于沟道上游开荒严重，植被破坏，1978年夏季一场暴雨，把小水库冲垮，把4座蓄水坝和大口井淤平，把围山河冲坏，同时人畜、庄稼也遭到了一定程度的损失。牛场子的教训，给了人们以深刻的启示，这就是：搞水土保持不能单一的搞工程措施，而应该注意工程与生物相结合。

2、容易出现只重视沟道治理而忽视荒山和坡耕地治理的倾向。水利部门受其业务特点的限制，不可能在治沟的同时兼顾治山、整地，这样，荒山和坡耕地就成了“被遗忘的角落”。就沂水县而言，山丘面积达17.3万公顷，占总面积的75%，其中荒山达4.7万公顷。1980年前，25°以上的坡耕地近1.7万公顷，占总耕地面积的15%。这些荒山和坡耕地是水土流失的重灾区。前几年，由于忽视了对荒山和坡耕地的治理，致使水土肥严重流失，年侵蚀深度全县平均达5毫米，年平均侵蚀模数6,400吨/平方公里，严重阻碍了农业生产的发展，使全县60%的农户每人平均收入低于150元，平均口粮不到150公斤。广大农民的贫困，固然与客观的自然条件有关，但抓水土保持只注重沟壑工程而忽视荒山和坡耕地的治理，也不能不说是造成贫困的一个重要因素。

(二) 作为半独立状态的水土保持委员会及其办公室，它的弊病是：

1、务虚大于务实，长此以往，逐渐失去了存在的价值。水土保持委员会本身就是一个虚设机构，因为它的主要领导大多是兼职的，而且大都是县里的负责人兼任。这些负责人，本身有繁重的领导任务，不可能腾出一定的时间来领导水土保持，这就造成了委员会的“虚”。另外加上委员会的成员大多也是兼职的（多系农林水等单位的负责人兼任），这样，就成了虚上加虚。有一个县1984年底就成立了水土保持委员会，到1986年底，整整2年没开过一次碰头会；有个单位的局长本来是委员会的副主任，可两年了，他根本不知道这件事，当水土保持办公室的同志将一份简报送给他时，他莫名其妙，认为送错门了。象这样的水土保持领导人，有何用场？象这样的水土保持领导机构还有什么协调作用可言？既然委员会是虚的，那么作为它的下属单位水土保持办公室，也“实”不了多少。据调查了解，县级水土保持办公室开始组建时，人员大都在4—6人左右，且大多数的办公室主任是水利局的副局长兼任。由于这位主任的主要工作是搞水利，因此这就决定了他根本不可能认真抓水土保持，群众叫作有其姓无其实的主任。沂水的水土保持办公室是1983年初建立的，开始定编4人（后来发展到6人，全省居中等）。当时4人负责全县1,800平方公里的水土流失面积治理，真可谓小马拉大车。尽管水土保持办公室的同志们兢兢业业地工作，但终因人员少，力量弱，加之办公、交通等条件不具备，在组织指导全县的水土保持工作中免不了出现忙东忙西，顾此失彼的现象。要遇到较大型的业务，办公室主任须东奔西跑、求天拜地，乞求外界的支持，否则便无法工作。由于水土保持办公室事事求人，而别的部门一般用不着水土保持办公室，因此，时间一长，其它部门便敬而远之，随之水土保持办公室威信大降，开始被人们称为“二把流子单位”，后来干脆成为“不该存在的单位”。

2、经费不能左右，导致经费的分配和管理使用成为两张皮。水土保持办公室由于人员少，力量弱，一般未在银行单立帐户，无固定的会计，其治理经费大多在水利部门的财务帐上。这种情况造成了一定的混乱，主要是：管治理的不能管治理经费，分配经费的无权使用经费，使经费的分配和管理、使用成为两张皮，时常出现扯皮现象，使其经费发挥不了应有的效能。有一个县的水土保持办公室将上级下拨的水土保持经费同财政部门研究并提交县府审查后，分配到甲小流域，结果后来这笔经费却落到了乙小流域，中途拐了弯。还有一个县的水土保持经费下拨一年了，还没到治理单位，年底检查时，却还在水利部门的帐上。末了，水利部门突然来了个“过期冻结”的决定，结果这笔水土保持经费摇身一变便成了“水利经费”。

(三) 作为相对独立的水土保持局，虽然在机构的实在性上比水土保持办公室进了一大步，

但就现状来说，它仍然存在着一一定的弊病：

1、由于编制人员少，加之乡镇无“腿”，仍不适应治理的需要，突出的问题是治理经费的使用落不到实处。就沂水县来说，水土保持局是1985年下半年成立的（是全省建局较早的县），开始是8人，现在发展到13人（在全省最多），经费基本独立，正式设了会计，并在银行单立了帐户。这些组织方面的措施，为水土保持经费的分配、使用与管理奠定了一定的基础。然而，它存在着一个致命的弱点，即：由于水土保持局本身人员少，又加上乡镇无下属单位，致使分配下去的水土保持经费，跟不上检查。自1985年以来，本局承担了150万元的水土保持经费的分配任务，所扶持的小流域约30条，含25个乡镇，140个行政村，总面积达400平方公里。这些扶持的小流域，除去个别重点村年年有水土保持经费的使用检查总结外，其它多数得不到检查。尽管局里也做了一番努力，怎奈人手太少，终归无法兼顾，只能是凭单据报销拨款。至于经费是否专款专用、对号入座，不能一一把握。对此，县委、县府及水土保持局也曾做过努力，力求解决上述问题，但因涉及体制和人员编制问题，无能为力。

2、水土保持局依赖性太大，不能有效地发挥职能作用。水土保持局是一个综合部门，它所从事的工程措施与水利部门有关，生物措施与林业部门有关，耕作措施又与农业部门有关。然而，正是它的综合性决定了它的依赖性，以致使它不能有效地担负起所分工的工作。具体说来有三个被动：

一是规划被动。水土保持局要搞规划，第一条必须在农林水等部门全部规划完毕后，方可进行，否则就会出现“压茬”；第二条必须走东家串西家，重复照抄以上几部门的规划方案，否则就会出现“顶牛”。要是违背了这两条，规划就是一纸空文，无人问津。

二是治理被动。据调查了解，农林水等这些各自成体系的部门，在实施自己的规划方案中，是不欢迎第三者前去插手的。水土保持局作为并列于他们的一个业务部门，如插手于他们的工作之中，扯皮的现象就会不断发生。

三是年底工作总结时被动。在年底总结工作时，水土保持局须“看风使舵”，统计数字随农林水等部门的变化而变化；检查问题时，也得同农林水等部门的口径一致，不得越雷池一步，否则就会招来不快。

由上述三点可见，水土保持局作为并列于农林水等部门的一个综合性部门，并不是一个理想的机构；而是一个名义上独立，而实际上不独立的部门；是一个说起来重要，而实际上不重要的多余部门。它正象有的同志所比喻的：水土保持局是一个套在整个政府机构链条上的另外一个环，离开了它，整个链条照常运行，而有了它，倒多了些叮叮当当的碰击声，成了个累赘。

以上六大弊病（也许还多），存在于现行的水土保持机构中，它直接阻碍着综合治理水土流失的步伐，间接地抑制着国民经济的发展速度。因此对现有的水土保持机构，进行一系列的改革，实在大有必要。

二、新的水土保持机构设置的构想

改革现有的水土保持体制，建立一个精干的、高效率的、科学的水土保持机构，是一个既紧迫又复杂的问题。对此，我们曾做过一番探讨，其大体构想有如下两种方案：

第一方案是在水土保持法制体系尚未健全的情况下，在农委以下设置水土保持科（指县级）。

当然，这里所说的农委，是改革后的实体农委（管人、管钱、管物）。水土保持科的科长由一名农委副主任担任（专管水土保持）。水土保持科负责对全县水土流失的治理工作，具体协调农林水等部门的治理活动。中央、省区（市）、地县和乡镇也设立相应的机构。农委下设水土保持科，

有以下五点好处：

第一，便于协调农林水等各治理单位的动作，使规划和治理日趋科学化、综合化。

第二，能够使国家扶持的水土保持经费落到实处，避免浪费，达到以少的投资取得较大效益的目的。

第三，有利于消除治理区域内的“断裂带”（部门与部门之间的界限部分）问题，使其治一片，成一片；治一域，成一域。

第四，有利于促进农林水和水土保持等部门间的团结，通过长期的协作，加强横向联合，增进相互了解，使之取长补短，促进群体功能的发挥。

第五，有利于竞争机制的引入，通过各治理单位间的积极竞争，促进科研工作的发展，促进工作效率的提高，加快治理的速度。

第二种方案是把水土保持工作纳入法制的轨道，建立专门的水土保持执法机构。

在农委以下设水土保持科，无疑是一个进步，但它毕竟是一个过渡性机构，它还有一定的局限性。其主要表现是：1、农委下设水土保持科仅限于治理。而不能与全社会的治理结合起来，使治理与管理相脱节；2、农委下设水土保持科治理水土流失，由于仍然系“人治”，因此，在治理与管护上以及经费的投放上，就不可避免的掺杂着某些个人的感情色彩，造成治理与管护上的出入性、盲目性和片面性，不便向高深细这个科学的方向发展，等等。那么，建立一种怎样的机构最为合适呢？我们认为，最理想的作法是把水土保持工作纳入法制的轨道，从中央到地方，建立一套专门的水土保持执法机关，即由长期的“人治”变为“法制”，由常规的定性、定量治管变为定性、定量以法治管。这一机构的情况大体是这样的：

1、机构的性质。它是一个专门的执法机关（而不是一个单纯的业务部门），可单独设立，也可同环境保护、土地管理等这些拥有保护性法规的综合单位合为一体，还可同现行的执法机关合署。它面向整个社会，行施监督检查的权力。

2、机构的归属。水土保持执法机关，隶属于人大常委会，根据“封闭回路”和“相互制约”的原理，随时受人民代表大会的监督。

3、机构的人员配备。水土保持执法机关必须由具有一定水土保持工作实践经验的人和水土保持专业学校毕业的并经过一段实践锻炼的学生组成。上述人员必须经过法律知识（尤其是即将颁布的水土保持法）的学习和培训后方可投入工作。这样的机构，上到中央，下到乡镇，实行条块结合，以块为主的领导系统；人员配备的数量，本着少而精的原则，可根据各地区水土流失的面积而确定。所配人员须统一服装，待遇同现在的政法人员一致。

4、机构的任务。水土保持执法机构依照国家的《水土保持法》和当地人大常委会研究通过的水土保持法规细则，行施监督检查的权力。具体说来，一是审查水土保持规划是否合理；二是检查治理是否按规划方案实施；三是检查是否有人为破坏水土保持的现象。以上三项，如有不符合水土保持法规细则的，水土保持执法机关可依法予以处理。水土保持执法机关还应担负起对水土保持有关法令法规的宣传任务。

5、几项必须首先做的工作：

一是农委系统作为规划方案的提供者和直接治理者，应会同农业、林业、水利、气象和畜牧等部门就自己所辖范围的水土流失现状、土地利用现状等进行详细的普查摸底，在此基础上，拟定完备的长中短期规划方案，规划要求严密、细致、实际。要确定具体的治理地域、具体的治理内容、具体的投资数量和具体的效益预测等等。规划编制完毕后，交人大常委会统一讨论研究，通过后，交水土保持执法机关依法监督实施。规划一经人大会议通过，就以法的形式肯定下来，

各治理部门须严格遵守，无特殊情况不予更改（如确需要改，须经人大会议研究），否则须承担法律责任。

二是各级人大常委会应根据国家的《水土保持法》结合各地的实际情况，制定好具体的水土保持规划、治理、管护的法规细则。细则要经过全体人民代表大会审议通过，并以法的形式肯定下来，交付水土保持执法机关具体组织实施。在执法过程中，执法者应一视同仁，秉公无私，不论是何种级别的单位和部门，也不管是何种职务的个人，只要是在本机关所管辖的地盘上违反了水土保持法规，就应该依法严肃处理，决不姑息迁就。

三是须重新明确各治理单位的职责和任务，农业部门应搞好所有耕地的水土保持工作，尤其是坡耕地的改造问题；林业部门应负责荒山、荒坡、荒坎以及河滩、道路等地的绿化；水利部门应搞好所有沟道的工程措施设置。职责和任务确定下来后，各治理单位，不准随意更改，要尽职尽责，切实做好所分工的工作。

6、建立水土保持执法机构的好处。总的说来有以下一些：

（1）设立水土保持执法机构，能够增强社会各个团体、部门、单位和个人搞好水土保持的责任心，使治理与管护在全社会的范围内有机的结合起来，改变过去那种治理与管护脱节、破坏大于治理的状况。

（2）建立水土保持执法机构，由“人治”变为“法制”和由“定性、定量”治理转为“定性、定量、以法”治管，有利于克服在规划治理、管护和经费使用与管理上的官僚主义、本位主义和个人主义。

（3）建立水土保持执法机构，由于调动了全社会的力量，有利于提高综合防治水土流失的水平，具体表现在：一是有利于山水田林草路村的综合治理；二是有利于工程措施、生物措施和农田耕作措施的结合；三是有利于农林牧副渔工商和多种经营的结合；四是有利于规划治理工作中的长期、中期、短期三方面的结合，等等。

（4）建立水土保持执法机构，去掉了原来的中间环节（水土保持业务专门机构），使水土保持扶持经费直接落实到农林水等具体的治理单位，相对减少了投资中的内耗，较好地避免了资金的浪费，提高资金的利用率。

以上两种水土保持机构设置方案，各有优点，就其优化程度和科学性、先进性来说，要数第二种。不过，要实施这一方案，其工作量和改革的幅度要明显的大于用第一种方案。对此，我们认为，应该下决心实施第二种方案。但在当前水土保持法制体系尚未健全的情况下，可暂且使用第一种方案。不过，使用第一方案的过程中，应积极创造条件，抓紧建立和完善水土保持法制体系，力争提早实施第二种方案。

专家、教授审阅意见：

本文先后寄送到北京、成都、兰州等地请专家、教授审阅，历时将近一年，综合意见是：现有水土保持机构的弊端很现实，切中了要害。这些弊端不仅地县水土保持机构如此，省区毫不例外，中央的水土保持机构也一模一样。1982年成立的中央水土保持协调小组，七八年的实践证明，那种会上讲得头头是道，会后各自为政、各行其是的作风年年依旧。近几年暴发的“一家表面治理，各家大肆破坏”的恶浪越演越烈。原水利电力部领导人是水土保持协调小组的主要成员，协调小组办公室就设在水电部，《水土保持工作条例》也是由水电部领导主持制定的，可是各地的水利水电建设工程同样大肆破坏，没有一件是按照《水土保持工作条例》施工的事例。它们污染环境，大量土石方往河流里倾倒，等等。至于农业系统的陡坡开荒、顺坡耕种；林业系统的

滥砍乱伐、造林不见林、不重视植被等长期破坏水土保持的行为，更是视而不见，听而不闻。中央水土保持办公室只能支撑一下门面，其他不敢管，也管不了。上行下效嘛！这就是全国水土保持系统多少年来的严峻局面。提出的两个改革方案很新颖，很适合我国的国情。由于水土保持工作牵连的学科多，涉及的部门广，水土保持少数几个人不应该也不可能越俎代庖，包揽别部门的业务；只能在法制健全的体系下，检查和监督各业务系统和部门执行和遵守《水土保持法》的情况。所以第二个改革方案是很有前途的。由于多年的痼疾，积重难返，改革确属艰难，阻力甚大。大家要有信心。

Malpractice of current organization and its reform on soil and water conservation

Li Sunwu

(Soil and Water Conservation Service of Yishui County, Shandong Province)

Abstract

The organizations on soil and water conservation of the country mainly include those as a division or subdivision of water conservancy department, the committee or office in semi-independence and service independent relatively. As science and technology progress, the work of soil and water conservation is to develop in high grade of system and comprehension. Due to its malpractice the old organization is becoming obviously into thorny unit, which looks unnecessary. The reformation of it is to set concerned department or section under agricultural committee when the legal system of it has not been complete, the function of the organization is to take charge of the soil and water conservation work of the area administered, and to harmonize the activity of farming, forestry and water conservancy. At present conditions it is thought that be better to produce bases actively for the establishment and completion of the legal system, and to work hard for the second plan to be carried out as early as possible.