

# 加强水土保持规划设计工作 努力为社会和经济发展服务

焦居仁

(水利部水土保持司·北京市·100053)

**摘要** 该文论述了规划设计在水土保持工作中的重要性,认为在新的形势下,应重点抓好以下几方面的规划工作:1.搞好区域规划和小流域综合治理开发规划;2.搞好预防监督规划;3.搞好城市水土保持规划;4.搞好水土保持产业和行业脱贫致富规划。同时,笔者还对建立水土保持规划设计体系,搞好水土保持规划设计谈了具体意见,并指出:在规划设计中应注意的几个问题。

**关键词:** 水土保持 规划设计

## Strengthen the Programming and Designing of Soil and Water Conservation and Strive to Serve the Social and Economic Development

*Jiao Juren*

*(The Department of Soil and Water Conservation, Ministry of Water Resources, 100053, Beijing)*

**Abstract** The significances of program and design in soil and water conservation are expounded. It is considered that under new conditions, people should make great efforts to the programing work as follows: (1) the regional program and the small watershed comprehensive harness and development planing; (2) the protection and supervision program; (3) the urban program of soil and water conservation; (4) the program of soil and water conservation industry and the industry concerned to shake off poverty and build up a fortune. Moreover, the author presents some specific suggestions about how to construct the program and design system for soil and water conservation, and some problems needing attention.

**Keywords** soil and water conservation; program and design

水土保持是山区发展的生命线,是国土整治、江河治理的根本,是国民经济和社会发展的基础,是我们必须长期坚持的一项基本国策。

规划设计是水土保持工作的基础和前提,是各级政府和水土保持部门开展综合治理、综合开发的重要科学依据,是合理利用自然资源和使群众脱贫致富奔小康的蓝图,是交通、工矿、城市等建设项目应该遵循的标准。“八五”期间,各级水利水保部门围绕资源开发、保持生态环境,促进经济和社会协调、持续发展,积极尝试,大胆探索,在水土保持规划设计指导思想上突破了

传统的只注重治理的做法, 转到了以预防为主, 治理、监督两手抓的思路, 水土保持不仅在农村, 而且在城市开发建设、铁路、公路、工矿企业、电力、水利等建设部门全面开展, 进入了经济建设的各个领域

## 1 规划设计在水土保持工作中发挥着重要作用

1993年 12月, 国务院以国函 1993(167)号文批复了《全国水土保持规划纲要》(1991~2000年), 认为开展水土保持工作意义重大, 水土保持工作是一项系统工程, 要求各级政府十分重视这项工作, 依法防治水土流失, 并纳入国民经济和社会发展的总体规划。国家计委、财政部、国家农业开发办和地方各级财政加大了对水土保持的投入。以群众投劳、地方投入为主, 国家补助为辅的七大流域水土保持工程建设, 深入持久地向纵深发展。由于水土保持规划先行, 黄河、长江水土保持列入了国民经济和社会发展规划, 国家投入逐步增加, 如长江上游, 在 1993~1994年期间, 投入翻了一番; 黄河流域在原有基础上, 今年增加 3 000 万元。

水土保持工作以小流域为单元, 山、水、田、林、路统一规划, 综合治理开发, 以经济效益为中心, 与当地群众脱贫致富奔小康相结合, 改善了农业生产条件, 强化了基础设施, 涌现了一大批“优质、高效小流域”和“经济沟”等典型, 发挥了显著的经济效益、生态效益、社会效益, 走上了生态环境与社会经济协调发展、良性循环的道路, 得到了党和国家领导人的肯定和赞扬。江泽民总书记在 1995年岁末, 视察甘肃定西县时指出, “你们搞的小流域治理, 是加强农业、脱贫致富的好路子, 应该坚持走下去”。姜春云副总理 1995年 11月在四川省云阳、奉节、巫山 3 县的报告上批示, 这 3 个县大搞农田水利基本建设, 大搞农业综合开发是加快脱贫致富的成功之路, 要发扬自力更生、艰苦奋斗的精神, 依靠人民群众的力量, 从当地实际出发, 坚持不懈地大搞农田水利基本建设, 兴水、改土、造林、修路、建园、办电, 实行山、水、田、林、路统一规划, 综合治理, 做到经济效益、社会效益和生态效益兼收并得。

据统计, 到“八五”末, 全国累计营造水土保持林 3 300 万  $\text{hm}^2$ , 经济林果 333.3 万  $\text{hm}^2$ , 种草 333.3 万  $\text{hm}^2$ , 修建基本农田 1 000 万  $\text{hm}^2$ , 连同 14% 的森林覆盖率, 9 300 万  $\text{hm}^2$  耕地和 2.67 亿  $\text{hm}^2$  牧草地等装点着祖国的山河, 使全国的植被覆盖率大大提高, 生态环境和工农业生产条件得到改善, 保障了农牧业稳产高产。各级共审批水土保持方案 3.2 万件, 查处各类违法案件 2 000 多起, 依法收缴了一批水土流失防治费, 遏制了局部地区人为造成的水土流失。据测算, 现有水土保持设施每年可保水 180 亿  $\text{m}^3$ , 增产粮食 150 多亿  $\text{kg}$ , 减少土壤侵蚀量 11 亿多  $\text{t}$ 。

## 2 拓宽思路, 适应社会主义市场经济需要

在新形势下, 水土保持规划设计要认真贯彻党的八届人大四次会议精神, 积极推进水土保持工作实施“两大战略”, 实现“两个转变”, 在目标上要重视生态环境和促进经济增长相结合, 要以经济效益为中心, 生态、社会效益一起抓, 找到生态效益和促进经济增长方式转变的最佳结合点; 在技术上, 要体现保持水土, 使水土资源得到有效利用, 注意治理和开发相结合, 城市建设和开发建设项目与水土保持措施并举; 在发展上, 要和自身建设、发展经济实体相结合。要抓住机遇, 深化改革, 加快发展。当前要抓好以下几项规划工作:

### 2.1 搞好区域规划和小流域综合治理开发规划

区域规划和小流域综合治理开发规划设计要突出 5 个目标: 一是通过治沟打坝、引洪漫地、坡改梯、崩岗治理、治沙改土等措施新增耕地, 特别是水土流失严重的地区, 保证群众有田

耕,有地种;二是增产粮食目标,通过开展小型、微型水利工程,解决人畜饮水,旱改水,增产粮食,为增产 1 000亿 kg 粮食打下牢固的基础;三是增加群众收入目标,注意发展水土保持经济林果,发展药用林和其它经济作物,通过这个手段,为群众增加经济收入,为解决 6 500万人脱贫致富奔小康做贡献;四是防治旱涝灾害目标,大力改善生态环境,保证人口、资源、环境协调发展,保证资源的永续利用,走可持续发展道路。

## 2.2 搞好预防监督规划

预防监督规划是搞好水土保持工作的重要基础,当前,应重点加强预防监督规划的编制工作,包括法制体系和执法体系的建设,全国根据《全国水土流失监测规划》水土保持监测网络及信息系统的建设。全国水土保持监测培训中心正在建设之中。作为监测网络,各流域机构、各省区(市),以及一些重点地区都要根据规划逐步开展监测网络的建设,以实现对全国水土流失状况进行监测;开展预报,定期向全国发表水土流失公告。同时要开展滑坡泥石流等灾害预警系统的规划设计和实施工作,抓好铁路、公路、交通、工矿企业、城镇建设、水利水电等开发建设项目规划设计中水土保持方案编制工作和补报工作。

## 2.3 搞好城市水土保持规划

城市水土保持是一个新的课题。近年来,南昌水专围绕深圳市的水土流失开展了一些调查研究工作,并协助深圳市编制了城市水土保持规划,在这个领域里进行了有关探索。城市水土保持既包括预防监督工作,又包括治理开发工作,同时还有水土保持自身建设,涉及市容市貌,具有鲜明的城市特色。各地应围绕城市水土保持开展调查研究,根据可持续发展要求,协助政府搞好水土流失的防治工作,控制水土流失危害,为城市化健康发展奠定基础。

## 2.4 搞好水土保持产业和行业脱贫致富规划

水土保持不仅是一项环境工程,也是一项富民工程。各级水土保持部门要在帮助治理区群众发展水土保持经济,脱贫致富的同时,制定水保行业脱贫致富规划,促进水土保持事业发展。水土保持部门要结合行业特点,发挥农林水牧的优势,因地制宜通过发展水保事业加速发展水保产业,努力实现“三富、三有”。我们要借鉴水土保持世行项目的经验,水土保持工程要重视将发展水土保持产业和行业脱贫致富相结合,通过规划设计、科学论证和应用先进实用的科学技术,把水土资源优势,变成产业优势、经济优势,既富民、富县,又可以改善水土保持战线职工的工作、生活条件,保障水土保持事业的可持续发展。

# 3 建立水土保持规划设计体系,搞好水土保持规划设计

水土保持规划设计要认真贯彻执行《水土保持法》和《水土保持法实施条例》等有关法律法规精神,首先要建立一支过硬的水土保持规划设计队伍和相应的机构。要抓紧建立、健全各级水土保持勘测设计院(所、队),加强培训,更新知识,提高技术水平,搞好规划设计证书的申领工作,按甲、乙、丙资格等级分别承担相应的规划设计任务。要认识到科研不同于规划设计,它们既有联系又有区别,前者探索研究新技术、新方法、新思路,后者应用被实践证明是成熟可靠的技术于工程实践中。因此,不能用研究所(站)代替规划设计单位。

其次规划设计应按程序办,规划设计要先行。要抓紧抓好规划设计前期工作,扭转目前资金等项目的被动局面,储备一批经过审查可行的项目积极争取投资,好中选优。

三是突出综合性。水土保持是一门跨部门多学科的系统工程,是政府行为,应山、水、田、林、路统一规划,综合治理,实现农、林、牧、副、渔全面发展。水土保持既涉及第一产业,也涉及

第二、第三产业,当前在第一产业方面涉及多一点,加工业等第二产业未上去,高新技术含量低。江苏苏南多种经营搞得好的地方,除了水利水保产业外,相当一批是机械、电力等其它产业,这些产业反过来支持水利水保事业发展。陕西省水土保持局在汉中搞了一个红豆杉的开发,提炼一种抗癌的有效物质,仅是半成品,已进入美国市场。水土保持规划设计要坚持从实际出发,因地制宜,宜农则农,宜牧则牧,全方位的利用水土资源,综合治理开发,开发一片成一片,使资源优势变为产品优势、产业优势。

四是采用先进科学技术,以科技为先导,以科技兴水保。推广应用综合治理、综合开发的一些实用的先进技术。发展经济林果,名特优产品,关键是要品种对路。要博采众长,发挥各方面人才的优势。规划设计应该高起点、高标准,用一些新的技术手段,如遥感、计算机技术、地理信息系统等。同时要加强交流,取长补短。要从行政管理上,采取措施,加强新技术推广应用的协调。

五是必须有项目的经济效益分析和财务效益分析。水保规划设计项目的经济分析、财务分析怎么做,这要积极探索。没有这些内容,不予审查,如正规项目没有环境保护,没有水土保持不能审批一样。目前,水土保持规划设计还没有经济效益分析、财务分析规程规范,可参照有关水利部的规程规范处理,在实践中探索、完善水土保持规范。

## 4 规划设计要注意的几个问题

一是规划设计中要注意国家产业政策发展规划,要贯彻财经政策和经济税收政策。总的原则是自力更生为主,国家补助为辅,既要实现当地群众脱贫致富奔小康,又要使当地县、乡财政增加收入,促进区域经济发展,同时还能职工增加收入,实现“三富三有”,这几个目标要有机地结合起来。

二是要有实施规划的保证机制。从户包到拍卖、股份合作、租赁,其影响是深远的,事实证明推动了水土保持工作向纵深发展。江西赣南的机制搞得比较活,兴国、瑞金、于都等县现在发展到集中连片大规模进行开发治理,发展水保基地,主要是脐橙,搞股份合作制,农民以土地、荒山入股,水保站和其它部门以资金入股,科技人员以技术入股。原赣州地区行署副专员张什琦离休后,领办了于都县力杰夏橙试验场,开发 313 多  $\text{hm}^2$ ,种夏橙、脐橙、柑类果树 27.2 万株。其主要经验之一就是实行股份合作,自负盈亏,自担风险,加快了治理开发,效益显著。瑞金市政府办公室主任辞职后任基地主任,专门经营基地,现在是 66.6  $\text{hm}^2$ ,将来是 200  $\text{hm}^2$ ,而且和粮食局的养猪场配套使用,猪粪作基地的肥料用。因此规划必须要有机制,用什么机制措施来保证规划的实现,包括有偿使用,滚动发展,要通过建立机制来实现。有了好的机制,没有资金可以筹集到资金,没有人可以吸引来,可以办多年想办而未办成的事,利国利民,对水土保持治理开发和经济社会可持续发展都有利。

三是积极开展多种形式的学术交流活动,促进水土保持规划设计专业向科学化、规范化发展。近期编制好《水土保持技术规范》《水土保持方案技术规范》,把水土保持规划设计纳入标准化、规范化的轨道。制定“九五”和 2010 年发展规划,探讨和推广新的规划方法和新技术;建立必要的审查、审批程序,并使之制度化,把水土保持前期工作规范化。

水土保持规划设计工作有其先导性和指导性,有其法律性和权威性,并且有长期性的作用,已经批准的规划和设计,应该一届接着一届干,确保规划实施,为国民经济可持续发展做出新的贡献。