

陕西省水利水保工作新问题调查报告

向立

(陕西省水利厅 水利与农田基本建设指挥部办公室, 陕西 西安 710004)

摘要: 近年来, 国家对陕西省大幅度投入水利水保经费, 有力地促进了山川秀美建设, 但由于资金渠道和管理部门多样化, 出现了机构重叠、业务交叉等一系列新问题。经费多但如果管理不善仍会影响陕西省水利水保工作的正常进展。笔者一些调查研究, 旨在引起有关方面的重视, 加快问题的解决。

关键词: 调查报告; 多头管理; 机构重叠; 业务交叉

文献标识码: A

文章编号: 1000-288X(2001)05-0076-03

中图分类号: F124.6 S157

Investigation on New Problems of Water Conservancy and Soil and Water Conservation Works in Shaanxi Province

XIANG Li

(the Superintendence Office of Water Conservancy and Basic Farm Construction
in Shaanxi Province, Xi'an 710004, Shaanxi Province, PRC)

Abstract: In recent years, a great sum money has been pooled in water conservancy and soil and water conservation in Shaanxi province, it promotes efficiently construction of graceful environment. Because of so many financing channel and division of management, it brings about some new problems such as overstaffing in organizations, repeat in work. It is a good thing having enormous fund, but it will cause byproduct without sound administration. A series of investigation are conducted, and countermeasures are put forward according to aspects mentioned above in order to arouse the intensive attention of the related departments and resolve the present difficulties.

Keywords: investigation; management of multi-administration; overstaffing in organizations; repeat in work

近年来, 国家对陕西省水利水保经费大幅度增加, 全省人民抓住历史机遇, 建造秀美山川, 每年都出色完成了各项水利水保生态建设任务, 以优异的成绩为促进经济社会发展、加快治理水土流失、改善生态环境做出了突出贡献。但由于经费来源渠道多, 相关行业部门多, 形成业务交叉, 机构重叠, 社会上便出现了以“多头管理”为特征的多龙治水新局面, 带来一些新问题, 成为当前治山治水的热门话题。由于工作关系, 笔者就此问题在全省 10 个地市、30 多个县(市、区)、100 多个工地做了大量调查研究。

1 龙多好治水

“九五”以来, 陕西省共完成水利水保投资 1.27 $\times 10^{10}$ 元, 是“八五”的 4 倍, 是建国以来的总和, 形成了该省建国以来第 3 个水利水保建设高潮, 在每年冬春大干期间, 每天最高出动 400 多万群众、3 万多台大型机械。特别是水土保持投资量大面广, 1 a 的投资相当过去几十年的投资, 而且覆盖全省大部分县(市、区), 是建国以来从未有过的大好形势。

由于投资力度大、资金来源渠道多和实施项目的单位多, 不仅涉及到各级计划、财政、银行、农业、林业、水利、水保、牧业、农机、环保、气象各部门、各行业等以及相关的扶贫办、农发办、流域办、秀美办、生态办等各单位。妇联、共青团和部队、民兵等也都积极参与水利水保建设。这就形成了全社会多层次、多门类、多渠道的社会办水利水保的新局面。

这种多龙治水新局面的出现和发展, 引起了各级党政领导的重视和社会各方面的关注, 不少地方重视加强统一管理, 主动做好有关部门和单位的协调工作, 把涉及水利水保方面的各专项资金捆在一起, 按照总体目标要求, 统一规划, 突出重点, 在水利水保部门统一指导下, 渠道不乱, 项目不变, 有分有合, 统筹安排, 各尽其责, 各司其职, 各投其资, 各记其功。既减少了部门之间的扯皮现象, 保证了资金专款专用, 又形成了“你中有我, 我中有你, 彼此配合, 相互争先, 共同发展”的生动局面, 不仅使治理开发范围比过去成倍扩大, 而且工程质量高, 效益好, 精品工程多, 治理建设速度不断加快。

“九五”期间,陕西省建成了东雷抽黄、西安供水、引冯济羊、马拦调水、延安供水、泾惠渠加坝加闸、恒惠渠加闸等一批重点水利工程和一大批分布面广、见效快、收益好的井、渠、塘、窖、库、坝、站群众性小微型水利水保工程,新增灌溉面积 $1.63 \times 10^5 \text{ hm}^2$, 发展节水灌溉 $3.53 \times 10^5 \text{ hm}^2$ 。又先后建成了 718 处县、乡供水工程和 1.40×10^4 处人畜饮水工程,解决了 5.93×10^6 人的饮水困难,比“八五”末增长 1.2 倍,同时还有一批重点水利工程正在兴建之中。治理水土流失 $2.30 \times 10^4 \text{ km}^2$,新增“四田” $4.47 \times 10^5 \text{ hm}^2$, 拍卖、承包、租赁“五荒”资源 $2.40 \times 10^6 \text{ hm}^2$, 已治理 $2.13 \times 10^6 \text{ hm}^2$, 还建成了一批效益显著的经济林和水保林,有效地遏制了水土流失,改善了生态环境,增加了群众收入。近两年来,加快了退耕还林、封山禁牧和生物治理措施,全省已退耕还林(草) $2.71 \times 10^5 \text{ hm}^2$, 造林 $8.54 \times 10^5 \text{ hm}^2$, 封禁治理 $1.47 \times 10^5 \text{ hm}^2$, 森林抚育 $0.35 \times 10^5 \text{ hm}^2$, 不少地方生态环境明显改善。特别是陕北在建设高标准基本农田、小流域综合治理、治沙和退耕还林还草等方面取得了突出成绩,为黄土高原治理创出了新路。

2 龙多不治水

从各地调查看,当前这种多龙治水的基本特征是“多头管理”。由于条块分割,多头管理,资金渠道和管理部门多样化,加上目前管理机制和监督机制的不健全或不统一,使不少地方形成了在思想认识上、组织领导上、业务技术指导上的多样化。在这种情况下如果稍一放松统一领导,就会出现中国人常说的“龙多不治水”的局面。

在组织机构方面,各地市县虽都有常设的水利水保专业机构,还有林业、农业专业机构,但大都同时还成立有水土保持国债治理办公室、山川秀美指挥部办公室、农业综合开发办公室、退耕还林办公室、坡改梯办公室、粮援项目办公室、节水办公室、扶贫项目办公室、甘露工程指挥部办公室、县城供水工程公司、“十百千”示范流域办公室、山川秀美示范区工程建设领导小组、以工代赈流域办公室、军区示范流域指挥部办公室、灌区改造办公室、库区水源保护治理指挥部办公室等。虽都是以搞水利水保生态环境建设为主的各项建设,但由于主管项目的单位各不相同,很难作到统一领导,步调一致。

在认识上也比较混乱,乱提口号,乱指挥。在作法上各自为政、各搞一套,许多地方管钱的单位不懂技术,从事技术业务的部门,不管钱,也管不上项目;少数有权掌握钱的单位,可以巧立名目,挪用公款,甚

至上下勾结,贪污浪费;有的对资金一批不了了之,不监督、不检查,有了问题才找到水利水保部门;不少地方出现“人情工程”,该列的项目列不上,不该列的项目列上了;不少地方搞重复项目,“一女多嫁”,一个工程可以应付上面几个单位;有的项目出现高投资、高成本与低标准、低质量的强烈反差现象;有的地方“先斩后奏”,先搞一个低标准的工程,造成事实,再向上申报项目;有些项目以旧报新,弄虚作假;有些单位把别人的工程,窃为自己的工程,把别人的成绩,说成是自己的成绩;不少地方造林不整地或造林密度不够;有的地方虚报数字,欺上瞒下,或者报喜不报忧,爱吹不爱批;有的把水窖修在农耕地中的高处,既没水源又不修集雨场;有些地方修地不筑埂,搞什么“软埂”,甚至在地埂上种庄稼;有的把树栽到了水库溢洪道的边坡上;有的把原来植被很好的灌丛草皮挖了,栽上稀稀拉拉的果树,等于变相开荒,破坏水土保持;还有少数单位不顾全大局,不顾事业发展,从本位主义和行业利益出发,互相争机构、争经费,互相封锁,影响极坏。

这些问题的存在,对全面落实江总书记提出的西部大开发的号召和完成“十五”计划各项任务很不利,更不利于陕西省水利水保生态环境建设的快速发展。所以各地市县的水利水保局,也多次建议省上能尽快理顺业务关系,改变水利水保项目非专业部门管理实施的现状,实行水利水保行业专业管理。

3 二龙难治水

水土流失是当今生态环境中的首要问题,陕西省是全国水土流失最严重的省份之一。1999年朱镕基总理视察陕西省后,为了加快退耕还林(草)步伐,加强水保生态环境建设,决定国家每年给该省 2.00×10^9 元,10 a 给 2.00×10^{10} , 陕西省立即成立了山川秀美工程建设领导小组,下设办公室和省水保局一起办公。然而一些水利局长反映说:“都是省上的领导,都是‘龙王爷’,我们该听谁的又不该听谁的!”……。

现在虽然省级有关厅局的三定方案都已先后明确,但由于决策本身的不科学,问题并没有完全解决,因为把水土保持的行政业务工作和组织机构、人员经费归属割裂开了,行政业务工作归一家,而机构人员和经费归另一家,这样从表面上看,似乎很全面,对争夺双方的情绪都有所照顾,但这种割裂水土保持工作的决策,是违背客观规律的“长官意志”只能为今后的工作埋下了不可避免的萌生矛盾和扯皮的根子,两年多的事实说明,有关厅局目前仍处于互相矛盾、扯皮之中。尽管各地做了大量工作,培养了大量高标准

好典型,但没有完全把这些归纳提升到水土保持的行业上来,而是在主管单位的相互扯皮、矛盾中被其它行业的措施、成绩取代了,挤掉了,或者被各种各样的非水保行业口号、提法掩盖了。如不重视这个问题,水土保持事业有可能在大好形势下反而遭到被分割、被削弱、被瓦解的命运。

4 真龙才治水

目前条块分割,多头管理,以及体制和机制等方面的一些问题,应该引起有关领导的高度重视。国务院在《十五纲要》中提出,要“依靠体制创新”解决部门职责不清、管理层次多、办事效率不高等问题。”

(1) 肯定主流,充满信心。近年来,由于生态环境恶化,水旱风沙和水土流失等自然灾害加剧,国家十分重视以水资源的开发利用、治理水土流失、造林种草为主要内容的生态环境建设,江泽民、朱镕基、姜春云、李瑞环、李岚清等中央领导同志先后到陕西省视察,并作了一系列重要指示,加大了对水利水保生态环境建设的投资,省委、省政府、省人大、省政协以及社会各个阶层都十分重视水利水保建设,各地又做出了突出成绩,出现了建国以来从未有过的大好形势,这是我们工作的主流,应该充分肯定,坚定信心。

(2) 正视问题,解决问题。目前国家对水利水保生态环境建设投资是分口、分部门、分单位下达的,各单位各部门之间,既相关又无关,各项目之间按业务归属说,既有父子关系,又有兄弟关系,显然龙很多方面是不科学的,但这又是在短期内难以回避的现实。

在这种所谓“你中有我,我中有你”的模糊关系存在下,再加上不少行业和单位的领导都想当“婆婆”,不愿当“媳妇”。所以行业之间、部门之间的矛盾和冲撞是难免的。各级水利水保单位,要充分发挥主观能动性,积极做好各级党政领导的工作,只要各级党政领导重视这个问题,主动出面去协调有关部门的工作,问题就可能减少一些。

(3) 应以江泽民同志“三个代表”思想为基础,以郭秀明为榜样,一切从事业出发。不管水利水保工作如何发展,也不管各行业、各单位的观点有所不同,在正当的业务竞争中,部门之间、干部之间特别是领导干部之间,一定要坚持按“三个代表”的思想办事,认真贯彻中共十五届六中全会精神,全面落实“八个坚持,八个反对”要求,切实改进领导作风。顾大局、守纪律、讲团结,互相尊重、互相支持、互相谅解、互相帮助,不能互相拆台、互相封锁、互相倾轧。更不能把权力庸俗化、私有化和商品化,以势压人,或者从个人恩怨出发,搞无原则的勾心斗角。组织机构和机制等方面的问题,只能靠省级党政领导来解决。

(4) 要从反腐败的高度,审视多龙治水中出现的一些混乱现象。目前,多头管理的现实,难免又给一些腐败分子多提供了机会。目前的“官本位”和“长官意志”仍然有很大市场。长官有旨,就“名正言顺”了,一个条子几十万、几百万、几千万元就流失了,这种现实不能回避。所以要想把每个项目上的钱能真正用足在水利水保工程上,还得做大量工作,这一点应该引起各方面的高度重视。

著生态建设理论与实践 述再造山川秀美之指南 ——评《黄土高原生态环境建设》一书

由张汉雄、邵明安编著的《黄土高原生态环境建设》一书(54万字),最近由陕西科学技术出版社出版发行。这是我国生态环境科学理论与实践的一项重大研究成果,对推进水土保持科学发展做出了重要贡献,可喜可贺!该书是作者多年来从事黄土高原水土保持与生态环境治理方面研究成果的系统总结,是一部集现代科学理论、技术和治理经验于一体的实用专著,为西部生态环境建设提供了重要科学依据和有效的实用技术,也是西部资源开发利用的重要指南。

鉴于黄土高原水土流失的严重性、生态环境之脆弱性及开发与治理关系的复杂性,作者在我国水土保持综合治理与生态环境建设的宏观战略研究方面进行了大胆探索:应用现代最新理论系统动力学、计算机仿真技术、多目标规划、随机预报模型、模糊综合评判等,对黄土高原的生态环境建设与持续发展战略进行系统的长期(50~100a)仿真研究,预测其发展趋势、潜在问题与对策,提出了不同类型区的最优发展模式与对策措施。同时,还对主要生态环境灾害预报、生态农业建设途径与实用技术进行科学分析论证,提出了生态环境建设的实施策略与投资时序。纵观全书,理论新颖严谨、推论严密、文字博雅精练,都显示出作者较高的学识素养。该书选题意义重大,理论与实践紧密结合,且定性定量、宏观与微观、软科学与硬技术相结合,著述深入难度大,理论上有了新的突破。全书体系完整,资料数据翔实,图文并茂,是一本不可多得的好书。

总之,《黄土高原生态环境建设》一书,展示了黄土高原生态环境的过去、现状与未来发展前景,反映了前辈研究者的艰辛历程。张汉雄先生可谓水土保持领域应用系统动态仿真理论的开拓者和生态环境建设的实践者。书中理论与实际应用相结合,使人有顿开茅塞之感,受益匪浅。读该书是寻师的机会,开卷有益,学无止境。

(张俊飙, 华中农业大学教授, 博士)