

# 以水土保持生态建设支撑区域经济可持续发展

任 宇

(大同市水务局,山西大同 037008)

**摘要** 针对山西省大同地区水土流失严重、生态环境脆弱,对区域经济和社会发展产生了十分不利影响的现状,探讨了水土保持生态建设可持续发展的必要性,并着重论述了开展水土保持生态建设的实践与成效,提出了以“民生水保”为核心的水土保持生态建设支撑区域经济发展的具体措施。

**关键词** 大同市;水土保持;生态建设;区域经济

**中图分类号** S157 **文献标识码** A **文章编号** 1003-9511(2009)04-0023-03

## 1 水土保持生态建设的必要性

山西省大同市位于太行山以西,地处黄土高原东北边缘,为典型黄土高原类型区,气候干燥、风大沙多、降水偏少且时空分布不均,自然因素造成了大量的水土流失。据 1983 年遥感统计,全市水土流失面积为 9 793 km<sup>2</sup>,占土地总面积 69%。作为我国主要能源重化工基地,在为山西省乃至全国的建设和发展做出巨大贡献的同时,也付出了沉重的代价,特别是采矿区,在长期的开发和建设过程中,忽视生态与环境保护,产生了大量的掘损地貌,造成了新的水土流失、水质污染和土地荒漠化。

脆弱的生态环境给大同区域经济发展和人民群众生产、生活带来严重影响。凡是水土流失严重的地方,大都是贫困地区,形成了“越穷越垦越流失,越流失越垦越穷”的恶性循环。据统计,占全市总面积 79% 的土石山区、丘陵区居住的贫困人口占整个大同市的比例超过 80%,这些地方普遍土地贫瘠,种植业和畜牧业都停留在初级水平,经济发展非常缓慢,可以说,水土流失是导致这些地方贫困的主要根源之一。总结大同市水土保持生态建设的实践与成效,探索水土保持生态建设可持续发展途径以支撑区域经济的发展,则显得尤为重要。

## 2 水土保持生态建设的实践与成效

保持水土、恢复生态关系到大同区域经济社会的可持续发展,已成为历届政府和人民的共识,为此,大

同市牢固树立建设生态文明、促进人与自然和谐相处的核心理念,把水保生态建设当作一项长期任务,经过多年不懈的努力,大同市的生态和环境发生了巨大的变化,人民生活质量明显提高。截至 2008 年底,全市累计治理水土流失面积 42.56 万 hm<sup>2</sup>,治理度达 43.5%,其中建设基本农田 7.77 万 hm<sup>2</sup>,营造水保林 24.83 万 hm<sup>2</sup>,种草 1.69 万 hm<sup>2</sup>,封禁治理 8.27 万 hm<sup>2</sup>。大同市人民在再造秀美山川的实践中,探索出许多适合大同区域特点的水土流失治理方法和值得借鉴的经验。

### 2.1 规划先行

治理水土流失,规划要先行。在编制规划中,大同市始终坚持全面规划、统筹兼顾、标本兼治、综合治理的原则,经过深入调研和科学论证,先后编制完成了《海河流域大同生态恢复规划》、《21 世纪初期大同市水土流失综合治理规划》、《京津风沙源治理项目水利工程规划》等多项规划,对逐步改善全市生态与环境起到了蓝图导向的关键作用。

### 2.2 科技引路

为了确保水土保持生态工程建设的质量和效益,大同市全面提高工程建设的科技含量,把科学技术贯穿到规划设计、作业实施、检查验收、成果巩固的全过程,有力地推动了水土保持生态建设的快速发展。如阳高县十二连山流域运用丰产沟整地造林技术,提高了整地度和质量,减少了植被破坏,增加了活土层厚度,增强了保水能力,提高了苗木成活率。大同县运用枝头裹扎塑料套技术栽植经济林,

在春季大旱的情况下,苗木嫁接成活率达 97%<sup>[1]</sup>。

### 2.3 多元投入

水土保持工程是一项系统工程,需要大量的资金作保障。据统计,截止 2008 年底,全市累计投入资金约 5.63 亿元用于水土流失治理和水保事业的发展。除了财政投入的有力保障外,各级政府还通过制定优惠政策,鼓励企事业单位和个人承包、租赁、购买、股份合作等方式参与水土流失治理工作,积极推行水土保持产权确认制,为水土保持生态建设注入了新的活力。据统计,截止 2008 年底,仅大户治理一项(309 户)就累计吸纳社会资金 0.322 亿元。

### 2.4 多措并举

大同市因地制宜,科学规划,以小流域为治理单元,以修建基本农田和发展经济果木为突破口,山水田林路沟综合治理,工程、林草、耕作措施优化配置,经济、社会、生态效益并重,依靠自然修复与人工治理相结合,促进了水保生态环境的明显改善,也为农民增收、农业增产、农村经济发展做出了贡献。如阳高县绿苑山流域京津风沙源项目,把流域治理与节水灌溉结合起来,既防治了水土流失,又增加了灌溉面积,充分发挥了综合治理的整体效益。

### 2.5 监管并重

在加快水土流失治理的同时,大同市认真履行职责,依法行政,加大水土保持监督执法力度,取得了显著效果:①健全了机构,成立了市水土保持监测中心,各县区也配备了水土保持监督执法队伍;②社会各界的水土保持意识和法制观念明显增强,水土保持的社会影响力不断扩大;③加强项目建后管护,初步实行了谁治理、谁管护,治理与管护一体化的机制;④生态补偿工作取得了新进展。大同市作为全国煤炭补偿机制试点市,在建立矿区水保预防监测体系,进行水土流失动态监测方面取得了新进展,为建立水保生态补偿机制提供了理论依据。如左云县确立的“开发地下黑色宝库、建设地上绿色银行”的煤农经济发展方针,有力地保障了县域经济的可持续发展。

## 3 实现水土保持生态建设可持续发展的途径

大同市的水土保持生态建设虽然取得了显著成效,但水土流失仍然量大面广,侵蚀严重,防治任务任重道远。在今后相当长的时期内,生态环境承载力将不断加重,区域人口、资源、环境矛盾必将更加

突出。因此要深入学习实践科学发展观,做好民生水利工作,促进传统水利向现代水利、可持续发展水利转变。当前,要实现水土保持生态建设的可持续发展,建议采取以下措施。

### 3.1 服务“三农”,发展民生水保

要把“保障民生、支撑发展”的理念贯穿到水土保持生态建设的全过程,以发展农村生产力为中心,建立与社会主义新农村相适应的水土保持生态建设体系。水土保持治理要着眼于促进基本农田建设、推进农业产业结构优化调整、提高农业综合生产能力、改善农村生产生活 and 人居环境<sup>[2]</sup>。应积极实施水保项目带动战略,把水土保持部门的项目资金和技术等生产要素向社会主义新农村建设倾斜,同时要加快培育后续产业,巩固生态环境建设成果,努力使水保生态建设在促进农业增产、农民增收方面取得更大成果,促使水土保持生态建设更加适应新农村建设的远景目标<sup>[3]</sup>。

### 3.2 注重预防保护,加强行政执法

大同地区煤炭等矿产资源丰富,大量的采煤采矿活动使得人为水土破坏难以得到有效遏止;另外在城市化、工业化进程中,开发建设强度加大,新的水土流失也不断产生;“一方治理,多方破坏,整体好转,局部恶化”的现象时有发生<sup>[3]</sup>。因此,水保生态建设要克服重治轻防、重建轻管的思想,始终把预防监督和保护放在突出位置,实施保护、治理、预防三兼顾战略。当前要以控制人为水土流失为重点,进一步加强行政执法力度,完善水保监察网络的建设,加强采煤、采矿、修路、城市开发中水土保持的监督,对生产建设项目不编报水土保持方案、不按照审批的水土保持方案落实防治措施、主体工程已竣工验收而未进行水土保持设施验收、拒不交纳水土保持规费等违法违规行为,水土保持执法单位要及时发现,严肃查处,确保生产建设项目水土保持“三同时”制度的落实<sup>[4]</sup>。

### 3.3 加强学习研究,提高科技含量

实施科教兴水战略,提高水保科技含量,是达到水土保持生态建设高起点、高速度、高标准、高效益的有效途径<sup>[5]</sup>。①推进水土保持科技创新,提高水土保持生态建设的科技含量,尤其要加强水土保持灌草品种及其合理配置方面的研究,延伸水土保持产业链,提高水土保持成效;②加大实用技术的推广力度,确定重点推广项目,落实推广经费,加强对参与生态建设的管理人员、技术人员和农民的技术培

训,促进科技成果向现实生产力的转化;③要在增加水保治理经费投入的同时,加大对水保科研工作的资金投入,改善水保基地设施,更新设备仪器,提高水保科研的工作条件,同时要解决水土保持工作机构存在经费紧张、科技人员待遇低的问题,改善地处偏远山区基层水保人员的工作、生活条件,提高他们的工作积极性<sup>[6]</sup>;④强化基础工作。全面落实水土流失公告制度,努力将水土保持评价纳入经济发展评价体系,不断完善水土保持监测预报体系,强化监测评价的服务职能。

### 3.4 强化政府行为,完善制度建设

水土保持生态建设是各级政府的一项重要职责,这是《中华人民共和国水土保持法》提出的基本要求。建议在水土保持生态建设中强化政府行为,在舆论宣传、组织协调、健全制度等方面充分发挥政府的主导作用。①要广泛、深入、持久地开展水土保持法规、政策和水土保持基础知识的宣传活动,并列入各级政府普法教育的重要内容,切实增强社会的水土保持国策意识和法制观念,让广大干部群众知法、懂法、守法。②要健全水土保持工作领导协调机构。进一步建立健全由各有关部门负责人为成员的水土保持委员会。制定水土保持委员会成员单位职责,明确任务,落实责任,形成政府主导、部门联合、各司其职、齐抓共管的水土保持工作氛围<sup>[7]</sup>。③建立健全水土保持地方配套法规、监督执法体系和技术服务体系,从治理规划、技术服务、政策保障、资金管理、监督检查等方面建立水土保持生态建设发展的长效机制。

### 3.5 有效增加投入,提供资金保障

充足的资金保障是水土流失治理的关键,要从多方面有效增加对水土保持生态建设的投入。①加大政府投入,按照国家“多予、少取、放活”的农村经济方针,在积极争取国家水土保持资金的基础上,当地政府应进一步加大水土保持生态建设的投入,并将水土保持经费纳入财政预算。②实行政策激励,通过优化环境,政策鼓励,实行民办公助、以奖代补、项目补助等办法,调动社会力量投入水保治理的积极性。③引导市场投入,对规划范围内的可开发性治理的“四荒”资源实行有偿流转,采取户包、联户承包、股份合作、招商引资等方式,在办好土地权属流转手续和明晰产权的基础上,实行自主经营,自负盈亏,融集社会各方面的资金、技术、劳力等生产要素

参与水土流失治理。

### 3.6 立足区域特点,建立补偿机制

大同是以煤炭工业为主的典型资源型城市,煤炭开采是造成人为水土流失的主要原因。据2005年调查数据<sup>[8]</sup>,全市煤矿系统企业总占地面积43446 hm<sup>2</sup>,其中生产区占地30203 hm<sup>2</sup>。年弃土弃渣量8621万t,累计弃渣量32650万t,人为水土流失面积达126548 hm<sup>2</sup>。立足大同区域特点,按照“开发利用地下资源、建设地上生态环境”的思路,加快建立水土保持生态补偿机制,从资源开发收益中提取部分资金用于水土保持,对于协调资源开发和生态建设,遏制人为水土流失现象,保障地区经济社会可持续发展有着重要意义。因此,应尽快出台《大同市煤炭开采水保生态补偿费征收使用管理办法》,将水保生态补偿纳入地方生态补偿的范围,积极开展水土保持生态补偿机制的试点工作。水保生态补偿费可按照“统一标准,分级管理,专款专用的原则”和“统一账户,属地征缴,按比分成”的办法征收、使用和管理。水土保持生态补偿费专项用于水土保持项目支出,在合理制定补偿主体,补偿标准,补偿方式的基础上,用好生态补偿经费,加快水土流失治理步伐,做到“治理一片,成功一片,见效一片”,使水保生态补偿机制发挥出更大的作用,生态补偿费发挥更好的投资效益。

### 参考文献:

- [1] 蔚占国. 永定河流域治理成效及经验综述[J]. 山西水利, 2006(5): 25-26.
- [2] 郭芷邑. 浅谈水土保持工作与新农村建设[J]. 中国水土保持科学, 2008(1): 123-124.
- [3] 刘娟. 水土保持发展的战略目标及建议[J]. 水利经济, 2005, 23(3): 50-52.
- [4] 鄂竟平. 加强预防监督 开创水土保持工作新局面[J]. 中国水利, 2004(5): 18-21.
- [5] 王礼先. 关于进一步加强水土流失综合治理的对策[EB/OL]. <http://www.cws.net.cn/Journal/cwr/200008/19.html>.
- [6] 赵珍华. 要注意基层水保管理站在水土保持工作中的作用[J]. 中国水土保持, 2007(3): 49-51.
- [7] 刘震. 对山西水土保持工作的几点建议[J]. 山西水土保持科技, 2006(4): 29-30.
- [8] 姜可宝. 煤炭工业系统人为水土流失成因分析及对策[J]. 山西水利, 2006(5): 29-30.

(收稿日期 2009-02-02 编辑 徐广生)