

论水土保持与生态环境保护

朱 宏,许武德

(辽宁省水利水电勘测设计研究院,辽宁 沈阳 110006)

摘要 :从水土保持与生态环境保护的关系入手,论述了水土保持生态环境建设的重要意义,通过对水土保持若干误区的分析,提出使水土保持成为保护生态环境的基础的对策和措施。

关键词 :水土保持;生态环境保护;对策措施

中图分类号 :TV213.4 **文献标识码** :B **文章编号** :1004-693X(2007)S1-0034-03

1 正确认识水土保持与生态环境保护的关系

为预防和治理水土流失,保护和合理利用水土资源,减轻水、旱、风沙灾害,改善生态环境,发展生产,我国早在 1991 年 6 月就制定并颁布实施了《中华人民共和国水土保持法》,法律规定从事可能引起水土流失的生产建设活动的单位和个人,必须采取措施保护水土资源,并负责治理因生产建设活动造成的水土流失。1993 年 8 月,国务院在随后制定的《中华人民共和国水土保持法实施条例》中规定在特定区域内从事生产建设活动的单位和个人,必须根据水土保持的要求,采取水土保持措施,防止水土流失和生态环境恶化。建设项目的环境影响报告书中的水土保持方案,必须先经水行政主管部门审查同意。建设工程中的水土保持设施应进行竣工验收,经验收不合格的,建设工程不得投产使用。

1998 年 11 月,国务院令第 253 号发布施行的《建设项目环境保护管理条例》和 2002 年 10 月颁布的《中华人民共和国环境影响评价法》中都规定,涉及水土保持的建设项目,必须有经水行政主管部门审查同意的水土保持方案。

良好的生态环境离不开丰富的水土资源,保护水土资源是保护和改善生态环境的根本基础。水土保持已作为建设项目立项的前置条件,在建设项目的前期工作中处于非常重要的地位,根本目的就是为了避免在开发建设活动中产生水土流失,保护水土资源,进而保护生态环境。

生态系统的平衡往往是大自然经过了很长时间才建立起来的动态平衡。一旦受到破坏,有些平衡

就无法重建,带来的恶果可能是人的努力无法弥补的。水和土地都是不可替代的珍贵资源。水土流失对水土资源的破坏,使生物生存的环境恶化,物种减少。水土流失威胁城镇,破坏交通,危及工矿设施和下游地区生产建设 and 人民生命财产的安全,特别是在高山深谷因水力和重力的双重作用所发生的山体滑坡、泥石流灾害。1998 年长江、嫩江、松花江流域暴发特大洪水灾害,使 1.8 亿人受灾,因水死亡 4150 人,直接经济损失 2 550.9 亿元;近年来北方地区连续遭受沙尘暴袭击以及 2004 年 7 月 10 日发生在首都北京等地区的城市积水,追根溯源,都与水土流失相关,都是水土流失的恶果。

水土流失流走的是沃土,留下的是贫瘠。在水土流失严重地区,地力衰退,产量下降,形成“越穷越垦、越垦越穷”的恶性循环。目前全国农村贫困人口 90% 以上都生活在生态环境比较恶劣的水土流失地区。

水土保持不仅是生态环境建设的主体,也是生态环境建设的基础,处在生态环境建设的前沿。生态系统的稳定性在很大程度上取决于自然界中的水土资源条件,经济社会发展引起生态环境的变化,主要取决于对水土资源的利用。正基于此,水土流失才成为我国的头号环境问题,水土保持才被作为我国必须长期坚持的一项基本国策。离开水土保持生态建设,水生态建设、林业生态建设、农业生态建设、海洋生态建设、城市生态建设等都难以落到实处。

2 水土保持生态环境建设的重要意义

水是生命之源,土是生存之本。水和土是人类赖以生存和发展的基本条件,是不可替代的基础资

源。水土流失问题已引起了世界各国的普遍关注,联合国也将水土流失列为全球三大环境问题之一。

19 世纪以来,全世界土壤资源受到严重破坏。水土流失、土壤盐渍化、沙化、贫瘠化、渍涝化以及由自然生态失衡而引起的水旱灾害等,使耕地逐日退化而丧失生产能力。目前,全球约有 15 亿 hm^2 的耕地,由于水土流失与土壤退化,每年损失 500 ~ 700 万 hm^2 。由于世界人口的不断增加,人均占有土地面积将进一步减少。

“民以食为天”、“有土则有粮”,拥有丰富的水土资源是立国富民的基础。如果水土资源遭到破坏,进而衰竭,将危及国家和民族的生存。这个结论在世界历史的发展进程中得到了证明:古罗马帝国、古巴比伦王国的衰亡,水土流失导致生态环境恶化、致使民不聊生是其亡国的重要原因之一;希腊人、小亚细亚人为了取得耕地而毁林开荒,造成严重的水土流失,使茂密的森林地带变成荒无人烟的不毛之地;中国人口众多,可开发利用的土地资源十分有限,能够耕种的土地则尤为珍贵,而每年却因土壤退化损失耕地 46.6 ~ 53.3 万 hm^2 ,因自然灾害丧失耕地约 10 万 hm^2 ,成为世界上水土流失最为严重的国家之一。因此,全社会每个成员都应当高度关注水土流失,珍惜、保护和合理利用水土资源,防止人为造成新的水土流失,竭力做好水土保持工作。

水土流失是我国面临的头号环境问题,是我国生态环境恶化的主要特征,是贫困的根源。1997 年,江泽民总书记发出了“治理水土流失,改善生态环境,建设秀美山川”的伟大号召。中央又多次强调,水土保持是改善农业生产条件、生态环境和治理江河的根本措施,各地一定要抓好这件关系子孙后代的大事。从历史和战略的高度,深刻阐明了治理水土流失、建设生态家业的重要性和紧迫性,提出了明确的策略和奋斗目标。目前,国家已全面启动了跨世纪生态环境建设工程。

水、土资源既是基础性的自然资源,又是战略性的经济资源,既是生态与环境的重要组成部分,也是影响生态与环境的关键因素。它的基础性、有限性、脆弱性三个特点决定了解决水土流失问题是生态建设的首要问题,水土保持在生态建设中具有基础性地位,是生态建设的基础性工程,处在生态环境建设的前沿。

从源头上遏制水土流失,是预防水土流失,防止生态环境恶化的积极、有效的措施,是贯彻“预防为主”的水土保持工作方针的最具体体现。只有搞好水土保持,才能减轻水、旱、风、沙灾害,保障生物群落所依赖的水资源和土地资源的永续利用,保证生

态环境用水并保持适度、均衡的入海水量,促进陆域和海域生物的生长、发育和繁殖,促使整个生态系统步入良性循环的轨道,使人类赖以生存的环境呈现蓝天、绿地和碧水,进而夯实经济社会健康、快速发展的环境基础。

3 走出误区,使水土保持成为保护生态环境的基础

严重的水土流失,脆弱的生态环境,直接影响着人民生活质量的提高和经济社会的可持续发展。

水土保持应从传统的、单纯的水土流失治理走向水土保持与生态建设、景观建设、生态安全紧密结合的综合保护和修复。水利部原部长汪恕诚在全国水利厅局长会议上的讲话中指出,2007 年在稳步推进国家水土流失重点防治工程的基础上,开展生态清洁型小流域建设,抓好第二批水土保持生态修复试点,完成中国水土流失与生态安全综合科学考察。

水土保持应从只注重保土忽略保水、片面强调工程措施为主变为逐步完善、因地制宜的工程和生物措施结合协调的综合治理模式。只保土没有水,生态环境不能从根本上改善;忽视水土保持生态措施,工程措施也难于发挥应有效益。从远古的“平治水土”,到现在的预防为主、防治结合,乃至近年来总结形成的人工治理与生态修复相结合,水土保持形成了综合整治的新格局,有效地保护和合理地利用水土资源。

水土保持应从重视建设项目的水土保持、忽视区域水土保持,走向宏观控制区域水土流失、重点做好建设项目的水土保持的点面结合之路。建设项目的水土保持在近一时期已逐步走上正轨,中华人民共和国水利部编制的中华人民共和国行业标准《开发建设项目水土保持方案技术规范》于 1998 年 5 月实施以来,建设项目水土保持方案的编制和实施在控制水土流失方面起到了相当重要的作用。新的国家标准即将颁布实施,对水土保持方案的编制提出了更加规范和严格的要求。与建设项目的水土保持相比,区域水土保持则有待进一步重视和加强。《中华人民共和国环境影响评价法》中不仅规定建设项目必须进行环境影响评价,国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门,对其组织编制的有关规划也应当在规划编制过程中组织进行环境影响评价。为更好地保护生态环境,涉及水土保持的建设项目应当编制水土保持方案,涉及水土保持的相关规划更应该编制水土保持方案。

长期的实践证明,水土保持在生态建设中具有独特的优势,具有系统性、综合性的特点,能够充分

考虑自然、社会等各种因素,统筹协调各方面力量,科学配置各项措施,通过采取工程、生物和农业耕作措施,改变了原来土地的立地条件,增加了地面覆盖,有效控制土壤侵蚀,从而提高土地生产力和资源利用率;通过增加降雨就地入渗,减少了江河湖库泥沙,减少化肥、农药等有害物质进入水体,从而有效地涵养了水源,延长了水利工程的使用寿命。

在贯彻落实科学发展观、促进水土保持事业新发展的过程中,需要特别强调认真落实三个方面的理念:①树立和落实统筹协调的理念;②树立和落实以人为本的理念;③树立和落实人与自然和谐的理念。在水土保持实际工作中,一是尊重自然规律,按照自然规律办事。要深入研究水土资源和生态环境的承载能力,因地制宜,因水制宜,分类指导。根据水土资源、生态环境的承载能力,合理选择水土保持的措施和方案,合理选择适宜的植被类型,做到因地、因水制宜。二是要处理好开发与保护中人与自然的的关系。在开发资源、发展经济、满足人的需要的过程中,既要关注人,也要关注自然,既要满足人的需要,也要维护自然的平衡。

我国新时期的水土保持工作将把保护和改善生态环境放在首位。水利部确定了新时期水保生态建设的基本思路:以建设秀美山川为目标,以治理水土流失为核心,以退耕还林还草为重点,以小流域为单元,实行山水林田路统一规划,综合治理,工程措施、生物措施和耕作措施合理配置,实施分区防治战略,依靠科技进步,加强管理,突出保护,依靠深化改革,实行创新机制,加大行业建管力度。

要突出把握好以下几个方面:在指导思想上必须明确把保护和改善生态环境放在首位,树立“生态优先”的思想,同时把水土保持与江河治理、群众脱贫致富和发展地方经济结合起来,只有这样才能实现保护和改善生态环境的目标。

在工作重点上按照《水土保持法》的要求,按着重点预防保护区、重点监督区、重点治理区的划分,采取相应措施。进一步调整优化治理措施,农田基本建设要走少而精的路子,由重数量转到重质量、重效益,加大水利水保工程建设力度,千方百计提高林草成活率和保存率,进一步增加林草措施的比重。进一步转变职能,加强宏观管理,树立大水保的观念,加强综合协调,努力形成全社会共同治理水土流

失的新格局。积极探索推广新机制,在充分发挥政府力量的同时,充分调动广大人民群众的积极性、主动性和创造性,大胆探索、实践和推广适应市场经济体制、有利于生态环境保护、群众脱贫致富的新机制。

加强水土保持,保护与合理利用水土资源,促进社会经济与生态环境可持续发展。①水土保持在生态建设中在规划、设计、施工一系列技术标准中是最完善的,效益也是最好的,从科学发展观的角度进一步将水土保持提高到新的更高的层次。过去水土保持是以小流域综合治理为中心,现在向大流域综合治理提高,过去水土保持主要是防治土壤侵蚀,而对水资源的保护与合理利用很少考虑,现在我们认识到了水资源的利用应该重视生态用水,对水资源要保护、调蓄,不仅仅把水看成是土壤侵蚀动力之一,过去在水土保持综合治理中仅提出防治崩岗的技术规范。应该将造成严重生命财产损失的地质灾害的泥石流、滑坡等纳入水土保持综合治理以内,促进社会经济与生态环境可持续发展。②要转变边治理边破坏的现状,对新造成水土流失的状况加强监督执行。要制止退耕还林又破坏新植树木复垦的现象,制止在陡坡土地开垦的现象,要加强对工程建设项目和城市发展开发工程水土保持的监督。凡涉及动土石方的开发建设项目必须依法申报水土保持方案进行治理,将“三同时”制度落在实处。③将水土保持工程同扶贫工程结合起来,将水土保持流域治理工程同区域社会经济发展结合起来。千方百计将水土保持的建设资金落实到生态、经济和社会的效益上,落实到农民取得的收益上。④重点水土保持工程治理可以试行业主承包工程的形式进行治理。水土保持工程有一些如水库、淤地坝、拦沙坝、谷方、蓄排水工程等技术性较强,工程效益核算,都不是农民能做的,需要建立生态工程建设的专业队伍,由多种经济成分组织成立有限责任公司,具有独立法人地位,可以跨县、地区经营,承包水土保持工程建设。⑤目前生态工程建设存在多项目并存,如水土保持、天然林保护、防护林建设、退耕还林还草等多部门分管的管理体制,需要由各级政府主持制订全面的生态建设总体规划,用规划提出的建设任务和原则协调各部门的行为。建议国家应考虑成立一个生态建设统一领导的行政管理部门。

(收稿日期 2007-04-17 编辑 徐 娟)