

四川水土保持生态建设五年成效与经验

樊太岳

(四川省水土保持局, 成都, 610041)

【摘要】四川省自2000年以来,以建设长江上游生态屏障为目标,全方位推进水土保持生态建设,呈现出全面发展、协调推进、效益彰显、经验丰富的新态势。全省已累计治理水土流失5万多 km^2 ,取得了12个方面的巨大成绩,产生了七大效益,获得了七大经验。

【关键词】水土保持 生态建设 成效 经验 四川省

四川省自1989年被国务院列为长江上游水土保持重点防治区以来,以“长治”工程为龙头,开始了持续科学的水土流失综合治理,水土保持工作步入规范化的快速发展轨道。尤其是2000年以来,全省以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,树立和落实科学发展观,以治理水土流失、建设长江上游生态屏障为目标,加强预防监督执法,积极开展水土流失综合治理,推进生态自然修复,水土保持工作呈现出全面发展、协调推进、效益彰显的新态势。现将取得的成绩,产生的效益、积累的经验介绍如下。

1 整体推进, 成绩卓著

不规范, 执法机制不完善, 执法队伍建设相对薄弱的问题; 还存在我们水资源管理基础工作不够扎实, 总体管理水平不够高, 强化水资源管理的思路和举措也不够系统等新情况、新问题。

加强水资源管理, 提高依法行政能力, 促进水资源的可持续利用, 是水利部门面临的一项迫在眉睫的艰巨任务。因此, 要完成“十一五”的工作任务, 我们必须内强素质、外塑形象, 在加强队伍建设, 提高水行政管理能力上下功夫。这是加强党的执政能力建设落实到水行政主管部门、落实到水政水资源工作上的具体要求。“功以才成, 业由才广”, 要适应、胜任、完成水政水资源工作, 就必须具备与之相适应的工作本领和能力。根据新形势、新要求, 我认为从事水政水资源工作的同志要适应工作需要, 必须不断提

1.1 综合治理快速推进

近年来, 国家陆续在我省实施了以治理水土流失为重要目标的天然林保护、退耕还林、退牧还草、生态县建设、国土整治、中低产田土改造、长江上游水土保持重点防治及国债水土保持项目等生态环境工程建设。国家累计投入资金达364.56亿元, 实施天然林保护2100万 hm^2 , 造林342.8万 hm^2 , 土地整治22.74万 hm^2 , 治理水土流失5万多 km^2 。其中, 长江上游水土保持重点防治、国债水土保持项目及省重点水保项目, 5年来先后在市(州)县(市区)的1000多条小流域内实施。全省共完成投资9.73亿元,

高五种能力: 一是把握宏观形势、综合分析的能力; 二是掌握政策法规、依法行政的能力; 三是善抓工作重点、综合协调的能力; 四是驾驭工作方向、贯彻落实的能力; 五是善于学习借鉴、改革创新的能力。要围绕提高以上五种能力, 自我加压、主动学习、注重积累, 不断提高工作水平, 把我们这支队伍建设成为招之即来、来之能战、战之能胜的队伍, 促进各项工作落实。

同志们, 水政水资源工作任重道远、责任重大、使命光荣。我们要始终坚持科学发展观, 坚持依法行政, 不断提高水行政管理能力, 突出重点、齐心协力、真抓实干, 努力推进水政水资源各项工作的落实, 积极为建设小康社会和社会主义新农村建设作出新的更大的贡献。 ■

其中中央投资 5.82 亿元，地方配套 3.91 亿元；完成防治任务 1.11 万 km²，其中，坡改梯 5.76 万 hm²，营造水保林 21.78 万 hm²，栽种经果林 15.51 万 hm²，种草 2.45 万 hm²，封禁治理 38.15 万 hm²，保土耕作 27.71 万 hm²。

1.2 预防监督规范有序

从 2000 年至 2004 年，全省共审批各类开发建设项目水土保持方案 12558 个，水土保持总投资 10093.7 万元；防治责任范围 76412.3hm²，拦挡弃渣 19614 万 m³；建立恢复治理、返还治理示范工程 400 个；依法征收水土保持“两费”8200 万元，为前一个 5 年的 6 倍。全省各级开展了不同形式的水保执法检查活动，累计达 7875 次，检查开发建设项目 10081 个，查处水土保持违法案件 1259 宗，督促生产建设单位投入治理资金达 10 多亿元。全省累计颁发开发建设项目水土保持方案乙、丙级资格证书 200 个，培训上岗人员 1021 名。省水利厅共审批大中型工程建设项目水土保持方案报告书 210 个。2003 年至 2004 年，全省通过水土保持设施竣工验收的大中型开发建设项目 14 个，通过国家、省级验收的预防监督规范化建设县（市、区）110 个。

1.3 目标管理日臻完善

省政府从 1997 年始，将水土保持工作纳入了政府单项目标考核管理，2003 年又纳入了省政府专项督办事宜，2004 年列入了省政府重点督办事宜的十件实事目标之一。自实行水土保持政府目标管理以来，各级水土保持机构和人员都得到加强，各市（州）、县（市、区）两级地方财政共拿出近 0.6 亿元（不含地方匹配资金）用于水土保持工作，水土保持方案申报率由 2000 年的 78% 增加到 2004 年的 95.3%，水土保持规费征收由 2000 年的 950 万元增加到 2004 年的 2300 万元，水土保持违法案件的查处力度加大，水土流失综合治理任务年年超额完成。

1.4 监测监理重点突破

从 2001 年至今，全省成立了一个总站、11 个监测分站和 9 个监测点，制定了三个试行监测技术规范文件，完成了我省第一个水土保持监测公报，启动实施了瀑布沟水电站等 10 多个水电开发建设项目的水土保持监测工作，截止 2004 年底，已签订水保监测合同 370.96 万元。

由省水利厅批复确定了监测总站的全省水土保持生态环境建设监理管理职能，目前已签定了 65 个水土保持项目的建设监理合同，还对瓦屋山水电站、遂渝铁路（四川段）等开发建设项目水保工程实施了监理。

1.5 生态修复多措并举

2002 年，我省结合全国生态修复试点工程，在盆周山地、川中丘陵、川西南高山区，选取了平昌、北川、昭觉等 10 个代表不同水土流失类型区、不同地貌、不同流域水系的县开展试点工作。2004 年通江等 12 个县又被列入新一期“长治”生态修复县。各修复县高度重视生态修复工作，成立领导小组，精心编制实施方案，出台文件制度，制定政策措施，发布“封山令”、“退耕令”，层层签定了目标责任书，对生态修复区加强了植树造林、种草养畜、牲畜圈养、生态移民及推广沼气池、节柴灶等围封抚育措施。生态修复取得了较好的成效，全省已高标准完成生态修复面积 300km²。

1.6 民营水保蓬勃兴起

通过政策驱动、市场推动、项目带动、利益拉动，激活民间资金，吸引业主进军水保，开发荒山，兴办产业，全省各地涌现了一批杰出的民营水保代表。据统计，全省民营水保业主已发展到 1 万多家，投入治理资金 80 多亿元，治理“四荒”54 万 hm²，吸纳务工人员 5 万多人。民营水保因其具有机制灵活、融资能力强、管理高效、技术到位、信息灵通、销售顺畅等特点，效益显著，发展迅猛，呈星火燎原之势，并一举破解了水土保持资金国家投入大、工程管护难、经济效益差的三大难题。

1.7 宣传教育创新不断

一是组织大报记者随水土保持执法检查采访。如《四川日报》、《华西都市报》报道的有关岷江开发造成严重水土流失的通讯，对各建设单位触动很大，社会反响极其强烈。二是坚持水土保持生态教育从娃娃抓起。在青神县建立了四川省青少年水土保持科技教育基地。除参加全国统一组织的“保护母亲河”活动以外，由团省委、省水利厅发起，在全省大中小学生中开展为期三年的“保护水土资源，人人争当生态守护人”活动。三是组建了“四川水土保持信息网”、“四川水土保持生态环境监测网”。四是在

广安建设了中国水利水保林。5年来,全省各级水保部门出简报3000余期,在中央级电视台报道1000余条,在省级电视报道5000余条,组织水保专版专刊10余期,编辑画册5本,拍摄电视专题片20余部,赠送水保科技资料10余万册。

1.8 调查研究成果丰硕

近年来,我省每年都要确定一批带有全局性、前瞻性的调研课题进行专题调研,形成了一批丰硕的调研成果。一是与省委政研室一起对我省民族地区水土保持及生态建设情况开展专题调研,完成了《四川民族地区水土保持及生态建设投入运行机制研究》课题。二是认真总结了我省水土保持工作近年来在机制创新和建设管理方面的典型经验。省水土保持局先后对汉源县的项目公示制,广安的大示范区建设,广元市的庭园水保以及“以土方换水方”、“项目直接到村”,巴中市区的投工承诺、生态协会,平昌的成果移交、民营水保、生态修复,凉山州的“长藤结瓜”等水保工程投入运行及建设管理新模式和新机制进行调研和总结,并完成相关的调研报告。

1.9 创新机制与时俱进

一是项目公示制,激发群众主观能动性。在项目实施之初就将项目建设的主要内容与要求、资金补助标准等进行公示,充分激发了群众投劳、投资参与治山、治水的主观能动性。二是投劳承诺制,调动群众参与积极性。三是招标投标制,体现项目建设公正性。针对水土保持项目的特点,对部分重点工程建设实行招投标制,以确保建设质量。四是政府采购制,特别是对大宗苗木实行政府采购,保证物质购买公开性。五是产权确认制。如平昌县结合反租倒包治理积极推行产权确认制,在治理之前明确措施的成果归属。六是业主集约经营制。落实治理后的集约管理,使工程起到良好的示范带动作用,并使当地群众通过提供土地和劳力,真正得到实惠。

1.10 水保科技稳步提升

近5年来,县级以上科研成果有45项获奖。省水保局与中科院成都山地所合作完成的全省第二次土壤侵蚀遥感调查成果,获四川政府科技进步三等奖;获省政府科技进步一等奖的《四川坡面水系工程技术研究与应用》成果,被科技

部立项为农业科技成果重点转化项目;同时,还开展了《四川利用植物篱技术改造坡耕地》、《四川省土壤侵蚀遥感调查与动态监测》、《四川盆地丘陵区水土保持措施配置优化模型及效益研究》、《金沙江干热河谷凉水箐小流域水资源综合治理与利用研究》、《嘉陵江流域水土保持减沙效益研究》等多个科研课题。全省建立了35个水土保持科技示范园区、12个水保试验站、45个水保技术服务推广站。

1.11 部门协作渐入佳境

省政府对省水资源及组成人员进行了调整,恢复了省水土保持委员会办公室。省水利厅相继与多家单位联合出台了加强水土保持工作的文件,每年与有关部门联合开展水保执法检查活动。省水土保持委员会各成员单位充分发挥部门优势,齐心协力,相互配合,认真落实省水保委确定的各项工作任务。省发改委继续按照基建程序和有关法律法规要求,督促项目业主做好水土保持方案的编审工作。省财政厅加强项目资金管理,优化支出结构,提高资金使用效益。团省委紧紧围绕“保护母亲河,人人争当生态守护人”主题,组织开展了系列活动,倡导生态环境道德,传播生态文明,达到文化牵引、实践促进、项目带动等三轮驱动的目的。全省形成了政府协调、水保主导、部门配合、社会参与的共建生态的良好局面。

1.12 城市水保健康发展

2000年以来,我省城市水土保持工作发展迅猛,长江委先后在我省乐山、峨眉、广安、巴中等市开展了两批城市水土保持试点并通过了验收,被命名为长江流域水土保持生态环境建设示范城市。省水利厅制定了开展城市水土保持工作实施方案,并在西昌、珙县、等16市(县)开展了两批省级城市水土保持试点,其中第一批8个试点城市通过了省级验收。不少市(州)县(市、区)围绕当地中心城市(镇)也纷纷开展了相关的水土保持工作。据不完全统计,我省已建成高质量、高标准且具示范带动作用的城市水土保持生态环境街、园(区)近100处。

2 持续发展,效益彰显

2.1 控制了水土流失,改善了生态环境

据遥感调查,四川盆地的嘉陵江中下游地

区, 现有水土流失面积 5.13 万 km², 比治理前减少 1.39 万 km², 下降了 27.19%。根据广安、达州、南充、巴中、遂宁等“长治”工程重点实施区治理前后的对比, 水土流失面积分别减少 29.06%、40.56%、27.01%、30.15%、27.6%。

2.2 改善了生产条件, 增强了农业后劲

5 年来, 我省共实施坡改梯 6 万多 hm², 建设小型水利水保工程 38 万余处, 切实改善了治理区农业生产条件, 增强了农业后劲, 提高了抵御自然灾害能力。据调查, 治理后的粮食总产比治理前增加了 26.7%, 平均单产提高了 52.8%, 农业人均产粮提高了 23.4%, 治理区人均产粮由 457kg 增至 578kg。

2.3 调整了产业结构, 促进了经济发展

在“长治”五期治理区, 农林牧用地比例由治理前的 30.4%、22.6%、4.6%, 调整为 2003 年的 23.3%、44.5%、16.3%, 土地利用和产业结构趋于合理。治理区农民人均纯收入由治理前的 620 元增长到 1250 元, 净增 630 元, 农村贫困人口由 2000 年的 65% 下降到 32%。一大批村社通过水土流失治理, 夯实了基础, 铲掉了穷根, 培植了富路, 发展了经济, 成功脱贫致富奔小康。

2.4 完善了监督机制, 遏制了人为水土流失

在加快水土流失治理的同时, 我省把预防监督工作放在突出位置, 依法行使“三权”, 严格执行基本建设项目水土保持方案的审批制度, 监督生产单位落实好水土保持方案与主体工程“三同时”制度, 依法查处违法行为, 使长期存在的有章不循、有法不依和“边治理, 边破坏”的现象得到一定程度的遏制, 从而较好巩固了水土流失治理成果, 初步控制了人为造成的新的水土流失。

2.5 营造了秀美家园, 改善了人居环境

我省发明的以人为本的庭园水土保持, 以农户居住的庭园为中心, 以四周为范围, 以治理水土流失、改善人居环境、实现人与自然和谐相处为目的, 以“六个一”加“三配套”为主要内容, 将水系、道路、农田、村庄、绿化、美化、景观建设一并统筹规划和整治。以平昌、苍溪等县为代表, 全省已建成标准庭园水保 45 万户 200 万人, 农民自投资金 12.6 亿元, 彻底改善了生存环境, 提高了生活质量。

2.6 培植了水保产业, 促进了良性循环

全省按照点与点靠拢、点向面辐射的规模发展思路, 统一规划, 统筹安排, 形成规模治理、连片治理, 建成了一批富有当地特色的绿色经济走廊和水土保持示范带。如今会理石榴、南江金银花、汉源花椒、广安龙安柚、平昌茶叶、金阳青花椒、宁南蔗糖、雷波脐橙等多个具有相当知名度的水保优势产业, 已成为全省乃至全国响当当的品牌, 成为当地最具潜力的新兴产业和经济发展的排头兵。据测算, “长治”五期工程治理区农业总产值较治理前增加 19.52 亿元, 增长 37.91%; 人均纯收入由 1389 元上升到 1749 元, 增长 25.9%。

2.7 建成了示范工程, 带动了整体发展

近年来, 我省在水土保持工作中, 特别注重建设精品工程, 推进大示范区发展。在积极开展达州、广安、凉山三个国家级大示范区建设的同时, 还确立了巴中、南充两个省级示范区, 形成了以骨干公路为纽带的水保大示范带, 示范区幅员面积 10.78 万 km², 占全省面积的 22.22%。全省已有 15 个县成为国家级水保示范县, 60 条小流域成为国家级示范小流域。这些典型示范工程, 具有规模宏大、质量稳定、综合效益突出、建管机制健全、辐射能力强等特点, 成为国家相关生态建设工程借鉴、学习的示范样板, 辐射带动了全省水土保持的发展。

3 经验丰富, 亮点凸现

3.1 政府目标管理是加强领导责任的重要手段

水土保持是公益事业, 是一项复杂的社会系统工程, 仅靠部门“单打独斗”是难以取得成效的, 只有通过政府行为举全社会之力, 合力打好攻坚战, 才能取得根本性的成效。水土保持政府目标管理, 已成为实现水土保持政府行为的最佳催化剂, 最大限度地整合了社会资源, 建立了科学的水土保持工作考评机制, 调动了各方面治理水土流失的积极性, 呈现出众手合推水保生态建设的良好局面。

3.2 综合治理是水土流失标本兼治的最佳途径

坚持以小流域为单元, 因地制宜, 因时施策, 科学配置工程措施、生物措施、农耕措施, 实行山水田林路房园立体开发, 综合治理, 是治

理水土流失最有效、最根本的途径,也是最能让群众直接受益、快速受益的水土保持手段,是水土保持服务“三农”、建设小康社会、促进城乡协调发展的具体体现。这是水土保持多年实践经验的结晶,是水土保持有别于其它部门的独具特色的活的灵魂,是被实践证明了的治理水土流失这种慢性病最富成效的治本之策。水保生态建设本身是一个漫长而复杂的恢复过程,在这个过程中需要我们不断创造有利于水保生态建设的各种措施,创造适宜恢复的各种有利条件,需要我们一步一个脚印扎扎实实地去干去做,没有捷径可走。

3.3 预防监督是水土保持工作的核心和生命线

我省明确提出预防监督工作是全省水土保持工作的核心和生命线,提出了“预防监督一票否决”制,出台了《关于全面加强水土保持预防监督工作的通知》。对执法队伍建设、机制创新、“三同时”制度的落实、规费征收管理等作了明文规定,进一步明确了水土保持设施补偿费征收管理制度,规定按建设项目立项管理权限实行省、市、县分级征收补偿费,在一定程度上预防了地方政府对水保执法的行政干预,避免了水利部门内部推诿扯皮的现象发生。还出台了《关于进一步加强水利水电工程水土保持工作的通知》,要求全省水利部门必须加强内部协调、配合,对拟建的水利水电工程项目,按各自职责,做好各个环节的水土保持监督管理。

3.4 改革创新是推动水保不断发展的不竭动力

多年来,我省水土保持通过不断的体制和机制创新,获得了巨大的发展动力,取得了显著的成效。一是针对农村“两工”和税费取消的新形势,全面推行项目建设公示制、群众投工承诺制和农户参与制,充分调动了群众治理水土流失的积极性。二是以产权改革为突破口,推行治理成果产权确认制和移交制,形成了一套治理有权、管护有责、开发有利、产权清晰的治理管护新机制,激活了民间治理水土流失的积极性。三是为了防范腐败行为,确保资金人员安全,建立了大宗物资政府采购制、合同制、水保工程招标投标制及建设监理制。

3.5 庭园水土保持是最受群众欢迎的民心工程

以小工程为载体、以科技为先导、以科学经营为核心、以持续利用为目的的庭园水土保持,经历了由试验、示范、推广到全面发展的过程,成功调动了千家万户治理水土流失的积极性,把一个个农家小院建成良性生态家园,实现人口、资源和环境的协调发展。该模式因其综合治理程度高、生存环境改善快、生产条件改变大、致富增收门路广、群体效应突出、机制优势明显、农民利益直接、双赢效果显著和发展前景广阔等特点,不但成为我省水土保持工作的一个亮点,而且为水土保持注入了强大的生机与活力。这一全新的治理模式成为水土保持在构建和谐社会中建设优美生态家园的最佳途径。

3.6 坡面水系是抵御旱涝灾害最有效益的工程

由于我省山地、丘陵占全省面积的90%,又地处亚热带地区,许多地方地势较陡、雨量集中,坡面水土流失严重,每到雨季,山地灾害频发,冲毁冲跨农田无数。配置完善坡面水系工程,能有效建立旱能灌、涝能排、沉有凼、蓄有池、拦有堰、引有渠、土有埂的层层设防、节节拦蓄的综合防护体系,将地表径流进行分台拦蓄,变径流为潜流,使地表径流归道不乱流,防止山洪对坡面的冲刷,充分拦蓄地表径流进行农地灌溉,增强抗旱能力。坡面水系工程因其良好的拦沙蓄水排引效益,已成为广受群众欢迎的水保工程。据测算,坡面水系工程对粮食生产、拦蓄径流、拦蓄泥沙、经济收益的贡献率分别达45%、22%、45%、34%。

3.7 加强管护是水保工程持续发挥效益的前提

以产权制度改革为突破口,深化水土保持工程建设管理体制的改革。根据各地的实际情况,对治理成果大力推行产权确认制、成果移交制、业主经营制和跟踪检查制,在治理区普遍推行拍卖、租赁、股份制、公司+农户等负有竞争机制的管理模式,建立起责、权、利明晰的管理体制,落实工程管护责任主体和维护资金来源渠道,确保工程永久发挥效益。 ■