

黄土高原地区水土保持的社会保障体系研究

彭永祥, 吴成基

(陕西师范大学 地理系, 陕西 西安 710062)

摘要: 黄土高原地区的水土保持是一个系统工程, 它由技术保障体系和社会保障体系构成。长期以来, 对社会保障体系缺乏深入分析, 使两大体系之间出现了许多不协调问题, 制约了水土保持工作的开展, 所以, 将社会保障体系纳入到治理方略的制定, 加强和改善社会保障体系尤为重要。从这个意义出发, 探讨了社会保障体系的概念、合理的体系结构及其良性运作, 指出宏观调控和政府政策、行为十分关键, 并且初步探讨了完善社会保障体系的基本途径及其重要意义。

关键词: 黄土高原地区; 水土保持系统工程; 社会保障体系; 政府行为

文献标识码: A

文章编号: 1000-288X(2001)01-0006-05

中图分类号: S157.9, X22

Research on Social Security System of Soil and Water Conservation in Loess Plateau Region

PENG Yong-xiang, WU Cheng-ji

(Department of Geography, Shaanxi Normal University, Xi'an 710062, Shaanxi Province, PRC)

Abstract The soil and water conservation in loess plateau region is a systems engineering which contains two sub-systems: technical sustenance system and social security system. But for a long time past, since lacking thorough analysis on the social security system, many discordant problems have appeared between the two parts, which restrict the development of soil and water conservation. Therefore, it is particularly important to strengthen and improve the social security system. From this meaning, the conception, the reasonable system structure and virtuous working of the social security system are inquired into. It is pointed out that in this system the macro-control, the policy and action of government are the key factor. And also, the main way and significance to improve the social security system are discussed.

Keywords loess plateau region; systems engineering of soil and water conservation; social security system; action of government

黄土高原地区是我国的以严重水土流失为特征的生态脆弱区^[1], 其多年的水土保持工作经验使人们日益深刻地认识到社会因素对治理成效构成的影响, 如何深刻地认识这些问题, 最终解决这些问题, 把水土保持的具体措施真正落实, 是当前该地区水土保持工作中亟待解决的头等大事。

1 问题的提出

自解放以来, 科学界对黄土高原地区的水土流失及治理进行了广泛而深入的研究, 国家为此投入了巨额资金, 群众付出了巨大的劳动, 然而几十年过去了, 虽然局部地区有不同程度的改善, 但从总体的“面”上看没有多大改观, 有些地方甚至在恶化^[2,3], 新的问题还在出现。在这里一些突出的问题长期得不到解决,

如边治理边破坏, 甚至破坏大于治理^[3], 点面结合问题(即先进点上的经验难以向面上推广), 治理难以向纵深发展的问题, 科研与治理实践的脱节问题, 政府行为问题等等。这些社会问题都与治理工作密切联系着, 且影响极为广泛。这就迫使我们在研究治理时不得不更多地将政策、法规、决策、行为、管理等诸多社会因素纳入其中, 以增强成果的实用性、针对性, 同时寻求社会保障的具体措施, 从社会方面为技术应用措施提供保障。

由此可见, 当今黄土高原地区水土流失的治理已决不是单纯的技术问题, 而是掺杂有复杂的社会因素。许多学者也都看到了这一点, 提出了诸如“先治愚, 再治穷, 后治山”, 有些专家还总结出“四起三落”^[4]以说明社会因素对治理的影响。然而现在的问

题已不单单是某一种社会因素的影响,因而也就不可能通过解决某一方面问题就可了结。需要我们对诸多社会因素相互作用形成的整体及其对水土保持工作的保证程度加以研究,而这正是目前所缺乏的。所以,今后的治理倒不完全是技术问题,而更多地在于至今未形成一个强有力的社会保障体系。

2 水土保持社会保障体系概念及内容

2.1 概念

所谓社会保障体系是指保证并有利于水土保持具体技术措施的有效实施,确保水土保持工程能持续地发挥效用,并最终有利于水土流失治理的各种国家政策、法规、制度、政府管理、政府行为、社会人文环境等相互联系、相互作用的各种社会因素和社会作用的总和。

水土保持是借助于一定的物质、技术手段自觉地减轻水土流失并同时改造、建设环境的生态型系统工程。这个工程必须有 2 大支柱(子系统),即技术保障体系和社会保障体系(如图 1)的支持方可运行,二者缺一不可。

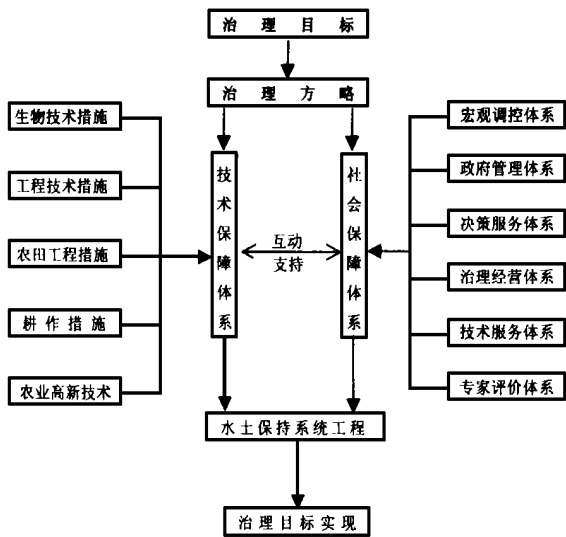


图 1 水土保持系统工程模式图

所谓技术保障体系是指水土保持的各种有效具体技术措施的总合,如水利工程措施、生物措施、耕作措施、农田工程措施、农业高新技术措施等等,之所以称之为体系,是因为在黄土高原地区的绝大多数地方不可能单靠某一种措施就可治理好水土流失,而需要多种具体技术措施很好地结合。但技术措施无论多么地凑效,如在资金、人力、物力、财力、管理、制度、政法环境、政府行为诸方面得不到保障的话,其效果必定大减,因而这 2 个子系统具有共生联系。

2.2 加强和完善水土保持社会保障体系建设是解决当前问题的根本途径

系统科学认为,一个复杂系统的功能及状态不仅取决于各个子系统结构和功能的完善,更取决于其内部各要素及子系统的功效协同。社会保障体系是“系统工程”的软件工程,是维护系统正常运行并达到目标状态的保证,属软科学范畴。它从行为控制论的视角出发,以防范不利行为、激励有利行为为目的,站在宏观调控的高度,从更大范围将诸社会因子纳入其中,形成对水土保持系统工程的社会支持系统。保障体系还把政府行为纳入其中考虑,以宏观调控为先导,因而是解决当前问题的制高点。

保障体系作为“系统工程”的有机组成部分之一,要落实治理方略,实现治理目标,使水土保持工作正常进行,仅靠技术体系一条腿走路是不行的,必须要有社会保障体系的支持和配合。事实证明,许多纯属人为的因素,在阻碍着科学作用的发挥,如水土流失治理中的做假账“豆腐渣工程”^[5],而人为弃土问题更是说明了不仅仅是管理上出了问题,而是整个社会保障体系的缺乏。它的完善和对技术体系能否形成支撑是“系统工程”良好运作的决定性条件。目前,关于该子系统中各要素对水土保持的影响,各要素间的互动关系,各要素的内部功能及结构的完善等研究工作较之于水土保持技术保障体系的研究而言还十分滞后,因而由此所构建的水土保持系统工程的支架并不平衡;实际工作中对此未予充分重视,治理方略中未能系统考虑,致使治理收效甚微。加强和完善社会保障体系的支持机制就成为今后水土保持工作的一个新方向。

2.3 研究内容

- (1) 研究黄土高原地区水土保持的社会保障体系与整个系统工程及治理目标和治理方略的关系。
- (2) 研究社会保障体系的结构、良性运作。
- (3) 研究该区水土保持的社会保障体系与技术保障体系之间特殊的互动关系,特别是对技术体系的支持机制。
- (4) 研究改善社会保障体系支持机制的途径、方略。
- (5) 研究可面向对象的治理方略。

3 社会保障体系的结构

所谓结构是指系统内部的要素(子系统)构成及其之间的相互关系。社会保障体系是一个以水土保持的调控为目标而建立的包含若干社会、政治因素在内的复杂大系统(如图 2),可分出 9 个子系统,按照要素作用特点及相互关系,将其分为 3 个层次。

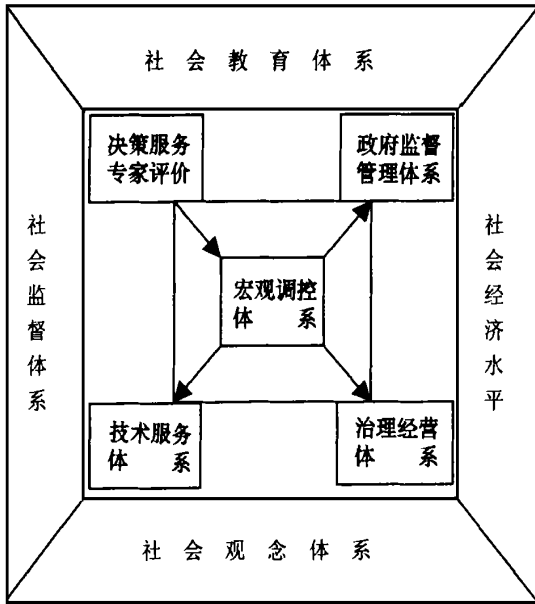


图 2 水土保持社会保障体系的结构模式

3.1 源控层——国家宏观调控体系

环境问题源于经济活动,因而通过宏观调控影响生态环境治理也就成为可能。宏观调控在整个体系中处于源头,对其它社会因素都有制约作用,它是国家从总体上对社会、经济、环境进行调整所运用的政策、法规、制度等各种手段的总称。宏观政策如有误导必定会产生难以弥补的资源与环境破坏,进而加大水土流失量。如改革开放初期小煤窑的放开,90年代的开发区热,陕北的油气资源开发的一时失控等等,均与宏观政策不到位有关。所以宏观调控是解决当前一切环境问题的制高点,是源头控制。但问题在于普适性的宏观政策、法规运用到这样一个生境脆弱,又面临强化开发的地区会不会产生问题?会产生多大问题?所以当务之急应结合该区实际,根据国家各单项资源法、“环境法”和“水土保持法”制定适合本地区实际的实施细则、办法和暂行条例,强化各项制度,比如“三权一方案三同时”制度^[6]。

3.2 核心层——功能层

以生态环境治理和管理为中心形成体系的核心层,是整个体系的关键组成部分,是内生力量的来源之处。

3.2.1 政府管理体系 管理生态环境是政府的职责之一,就该区而言主要是组织实施生态恢复与重建,防止、制止、惩治造成人为水土流失、环境破坏的行为,进行水土保持的执法、监督。在这个复杂系统中政府是宏观调控的实施者,是各种关系的协调者,又是集体行动的组织者,“没有一个有效的政府,不论是经济的增长还是社会的可持续发展都是不可能实现

的”^[7],而“有能力的政府的标志是,它除了能促进集体行动外,还有能力制定规则并使它们发挥作用”^[8]。政府行为问题、执法力度问题和政府部门间的关系问题是影响政府能力的重要方面。鉴于政府管理作用的衰减效应以及当前该区政府管理的弱化、淡化,所以要加快水土保持工作的步伐,必须强化政府行为,加大执法力度,突出预防监督,下大力气从根本上遏制人为水土流失,严格执行水土保持监督工作中的“一票否决制度”,在狠抓“三权一方案三同时”的基础上做到治理、监督两手抓,两手都要硬的政策^[9,10]。理顺政府内部的行政关系,彻底杜绝无利不管、有利争着管、无人管理等现象。严明政府纪律,消除行政不当、行为失范、执法管理不到位等现象。加强政府科学决策、依法施政的行政能力建设。

3.2.2 治理经营体系 包括各种经营实体在内。先启动治理,后抓经营及效益,治理经营实体亦应多元化,以多方筹措资金、人力、物力。当前主要任务是促使这个体系的多元化、活跃化,但必须强调有序化,以促进其内生力量不断增长。

3.2.3 决策服务体系 和专家评价体系 前者是科学调控、科学决策、科学管理的服务和保证,应依法定程序进行,防止决策失误和仅凭少数人意见进行重大问题决策。

3.2.4 技术服务体系 专家评价体系是政府管理体系、治营体系、宏观调控体系不断完善并检验、监督水土保持工作成效的科学程序;技术服务体系对治理经营体系形成技术上的支持,并随该体系的生长而生长,国家应运用相关政策促使这个服务体系的发育,并最终形成市场,如鼓励科研与实践结合,鼓励科研人员进行实践指导。

3.3 社会环境层

这一层的 4 个要素分别对核心层相关要素发生作用,受宏观调控作用并发生反馈,是体系完善不可缺少的部分。社会监督是保证执法、治理经营良好进行,进行群防群治的必要力量;教育支持体系是系统最基础的支撑,要让全民理解并自觉行动,当然除了法制之外也需依靠教育手段,以提高人口素质;社会观念的转变有助于遏制人为水土流失和进行生态建设;社会经济水平影响对治理的投入力度,尤其是农民生活水平的提高对保护植被更为有利。

上述 9 个体系在同一层面和不同层面间的相互作用、相互联系就形成了对系统工程的社会支持力。

4 社会保障体系的良性运作

体系的良性运作是体系内生力量产生的机制,体

系一旦进入非良性运作状态,内生力量消减以至消失也就成为必然之事,最终势必导致人为水土流失的增加。所以促使体系的良性运作与体系的完善同等重要。作为一个社会生态系统,体系需要从其外部(社会经济系统中)输入能量,并在内部消耗其中的一部分;其输出(人力、物力、财力)部分大小取决于内耗的大小,这就形成了对系统工程和技术体系的支持力。

4.1 良性运作的标志

良性运作的标志是系统输出的显著增大,即外部输入能量尽可能地发挥实效,而不是被内耗掉或挪作它用。所以这迫切要求水保基金要专款专用,直接到位,不要再层层剥皮,亟需国家予以法律、政策上的保证,同时建立严格的基金管理或使用办法,对挪用、私吞、挥霍者予以严惩,严格审计、检察、监管制度,强化相关法律。

4.2 良性运作的前提

功能的完善源于结构的完善,结构完善包括系统要素的完整和要素关系的协同,关系协同、目标一致方可保证最大输出。

4.3 良性运作的关键

系统的良性运作关键在于调控。(1)宏观调控。在于协调好区域内社会系统各要素的关系,将其纳入正常运转轨道,宏观调控中要有三维思想,即经济、社会、生态综合考虑。(2)微观上应狠抓政府管理,从其实质来讲,政府也就是在运用法规处理各种关系;政府也是一个组织者,水土保持作为一项社会活动,唯一的行动组织者只能是政府。

4.4 良性运作的机制

鉴于该区的生态及社会实际,系统应采取“强化投入—强效调控—强化管理—尽大输出”的运行调控机制。

5 加强和完善社会保障体系的途径

5.1 建立生态特区

众所周知,黄土高原的水土流失和黄河泥沙问题是我国的心腹大患。特殊的自然条件、社会现状及治理的紧迫性,问题的严重性需要国家、社会特别关注并采取特殊措施。为此,建议在当前西部大开发的历史机遇下,面对各种愈演愈烈的环境问题,可以考虑将黄土高原地区生态环境恶化特别严重的地区(如多沙粗沙区、晋陕蒙三角区等)作为国家的生态特区,尽快从速予以治理。

所谓生态特区是借鉴于经济特区和自然保护区的思想,是二者的混生体。它是以国家立法的形式固定下来的,以区域生境尽快恢复和重建,社会、经济持

续发展为目的,并为此而实行特殊政策、法规、管理的特殊地区。该区之所以首选为生态治理特区的“特”就在于这里世所仅有的大面积严重水土流失及其潜在威胁。各种相关的法规、制度、政策、管理要求特化,以激励有利行为;要强化以防范、惩治不利行为。譬如从税制或其它经济政策上要有助于激励群众退耕还林还草,发展各具特色的经济。有学者还提出了生态收购策略,即国家出资金收购农民经营、管理的具有生态效益的林地、草地、灌丛等,引导农民“务树”、“务草”。干部考核制度要有助于激励政府部门的有利行为和加强管理等。生态特区要有大量的外部能量支持如经济支持、技术支持。同时高效的管理机制、管理机构必不可少,以达到治理的高效益、高效率的要求。对于特别难治理区不妨采用更加特殊的经济实体如建设兵团的组织形式和经验,组织治理以期尽快见效。

5.2 落实按流域治理,采用规范项目化管理方法

纵观国内外的成功治理,它们都有一个共同特征:按流域规划,按流域实施,项目化操作,企业化管理,即按流域治理。流域的实质乃是自然属性,自然过程相统一、相关联的地域单元系统,但往往为行政界线人为分割开来。例如有关该区水土流失规律及其治理的研究大都按流域进行的,但治理时又常不能统一。以行政区规划,实施开发、治理不仅不易于效果评价,而且往往造成缺乏整体认识,顾此失彼,甚至于以邻为壑的情况。所以,当代地理学不仅仅强调区域性,更注重区域相关性。本文所谓的黄土高原地区主要属于黄河流域,沟谷极多,它与下游的“黄害”息息相关,上、中、下游形成一个地域大系统,往下还可分为次一级、更次一级的流域系统。所以,按流域开发、治理是客观自然规律的要求。同时把流域视为整体,综合治理亦势在必行,如粮食、计生、扶贫、水保等息息相关。

从管理学角度而言,环境管理权与治理经营权分割势在必行,政府负责管理环境及水土保持监督执法权,流域机构行使治理的经营权,即治理行业化,从而避免了重利益轻治理,顾眼前失长久,顾自己忘他人的情况。同时也有利于政府部门加强行使其管理职责,做好保障服务工作,防止行为不当,这样就形成了治理、监管的双轨制。资金管理由流域机构操作,采用基金化管理办法,吸纳各方资金。治理资金使用采用规范项目化办法,要有严格的项目申报、审批、评审、核算、监管程序,特别是要完善专家评价体系。不能再沿用以往那种“国家出资地方,资金去向不明,效果无法评定,收效几乎为零”的老路子了。所以流域化、项目化治理也是良好管理的客观要求。

5.3 完善并加强宏观调控体系

社会保障体系是水土保持系统工程的控制 器(如图 3),宏观调控体系则是保障体系良好作用的控制信号,信号的性质直接影响控制的效果。这也就是说宏观调控的诸措施应有助于有利行为的产生而防范不利行为,不能相互抵触。比如“水保法”与其它经济法规、政策的某些不协调就不利于工作的进行。政府在这里作为行为主体是被调控者;作为职能主体又是具体实施调控者。如何使二者不产生矛盾便是一个重大问题。政府内部农、林、牧、环境、水保诸部门的权限有待协调。

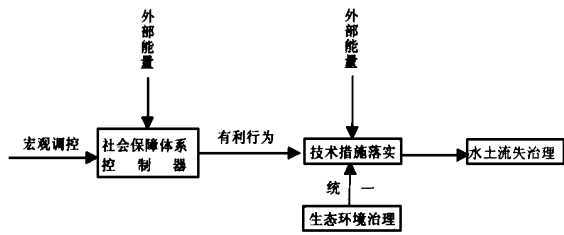


图 3 宏观调控的制控流程示意图

当前农业部门、农学界从不同的侧面都涉及加强黄土高原地区粮食基地建设问题,如其所然,势必对群众予以误导而与治理的宗旨相背离。问题的关键在于如何诱导农民在保证了基本农田精耕细作后,从粗放经营的坡地上坚决退耕,来积极发展多种经营,而不是死抱一个目标不放。这是要解决的关键问题,需要从经济政策、税收如农林特产税等方面予以创新。如可否将特产税改为对坡耕地、额外耕地征税。如现行的土地承包制很难说在黄土高原这样的特殊地区有利于水土保持,应有所革新;进入 90 年代以来,陕北地区的油气开发大幅度放开,实践证明,这不仅破坏了固有资源,还破坏了环境。同时,作为控制,对政府管理行为从法制、政策上予以有利保障是宏观调控的又一重点。各种行为主体之中政府行为和管理是首要的,起组织领导性的作用。比如,一些地方政府在引导山区居民生态移民方面起了积极的作用。而相反有

些地方城市用地失控、多占少报“三同时”制度形同虚设亦与政府行为有关。所有这些问题都有待于我们深入研究解决。

6 结 语

解决黄土高原地区 21 世纪的治理问题,要建立和完善水土保持保障体系和社会保障体系这两大支柱。实践证明,单纯依靠技术保障体系这一条腿走路不能解决根本问题,建立一套行之有效的社会保障体系,改善并加强政府管理及行为已愈显重要,这是 21 世纪水土保持工作中面临的新问题。

[参 考 文 献]

- [1] 杨勤业,等. 中国的环境脆弱形势和危急区 [J]. 地理研究, 1992, 11(4): 1-10.
- [2] 张天曾. 黄土高原地区综合治理开发的基本方针和战略 [C]. 见: 中国科学院黄土高原综合科学考察队编. 黄土高原地区综合治理开发研究论文集. 北京: 中国环境科学出版社, 1992. 26-40.
- [3] 杨勤业,景可,等. 黄土高原生态建设的四个问题 [N]. 科学时报, 2000 年 10 月 15(第 3 版)
- [4] 中国科学院黄土高原综合科学考察队. 黄土高原地区综合治理与开发——宏观战略与总体方案 [M]. 北京: 中国科学技术出版社, 1991. 43.
- [5] 李锐. 重视改善生态环境,理智开发西部 [J]. 水土保持通报, 2000, 20(2): 封二.
- [6] 中国科学院黄土高原综合科学考察队. 黄土高原地区综合治理与开发——宏观战略与总体方案 [M]. 北京: 中国科学技术出版社, 1991. 250-251.
- [7] 世界银行. 1997 年世界发展报告——变革中世界政府 (中译本) [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1997. 1.
- [8] 世界银行. 1997 年世界发展报告——变革中世界政府 (中译本) [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1997. 34.
- [9] 郭志贤. 世纪之交水土保持的思考 [J]. 水土保持通报, 2000, 20(3): 封二.
- [10] 陈群香. 中国水土保持生态环境建设现状与社会经济可持续发展对策 [J]. 水土保持通报, 2000(3): 1-4.