

黄河水土保持生态工程前期工作有关问题探讨

黄河水土保持生态工程,是水利部黄河水利委员会在原有水土保持项目基础上,于 2001 年 3 月正式推出和启动的一项流域性水土保持生态建设工程。工程主要包括通过黄河委员会下达投资而开展的水土保持项目。黄河水土保持生态工程是黄河流域历史上准备时间最长、前期工作最充分、执行国家基本建设程序最严格的水土保持工程项目。自项目启动实施起,就积极试行项目法人责任制,推行工程建设监理制和招标投标制,实行中央资金拨付报账制,推广专业队施工,既加快工程进度,又提高了工程质量和效益,在国内外产生了广泛的影响。获得如此成效的原因之一就是按照基本建设程序开展了前期工作,规范了项目立项。目前,黄河水土保持生态工程已立项并实施的 24 个项目区都经过了规划、立项建议书、可行性研究、初步设计等阶段,完成了大量的前期工作,尽管还存在一些问题,但已经形成了制度,建立起一套比较完整的水土保持生态建设前期工作规范,也积累了许多经验,对项目管理水平的提高奠定了比较好的基础。从 2a 多来的实施建设情况看,前期工作对于保证项目的顺利开展发挥了十分有效的作用,同时也暴露出前期工作中的一些缺陷和不足,值得从事黄河水土保持生态工程建设的领导和同志们重视。

1 前期工作指导思想应充分体现人与自然和谐共处新观念

国务院批准的《黄河近期重点治理开发规划》,确立了“防治结合,保护优先,强化治理”的水土保持方略,“防”是全面的,无论人口稠密区还是稀少区,都要保护环境,改善生态。“治”包含了治理、开发和发展,是靠人力来改善、修复生态。因此,“治”应该是有度的、有序的,必须适当集中在人的生活动范围,创造良好的生活、生产环境,并使其得以发展,“防”也才能得以实现。“防”和“治”相互影响,相互依存。

长期以来,在黄河水土保持工作中,过分强调人的力量,较为重视大自然对人类危害的防治,如泥石流灾害、洪涝旱灾等;而轻视人类对水土资源的破坏,如弃土弃渣、水体污染等,也不注意发挥大自然的生态自我修复能力。在制定水土保持治理措施总体布局中,习惯于大力发展基本农田,首先增产粮食,就地实现粮食自给有余,这不仅不符合国家粮油换生态的政策,而且在实践中对生态环境的建设和改善也起到了不利的影响,因此,在这种背景下,确定的治理措施配置模式,也不可能满足现阶段当地经济社会发展的需求。

总结多年来的水土保持生态建设前期工作的经验和教训,我们认为水土保持生态建设前期工作的基本思路应该是:围绕居民点搞好以沟道坝系建设为主的小流域综合治理,有效利用水土资源,建设必要的优质高效基本农田和饲草基地,大力发展小流域和庭院经济,解决好农牧民的基本生计问题,从而支持和保障大面积的植被恢复。同时,要利用生态系统的自我修复功能,在降雨量适当地区,借助和依靠大自然的力量,实行封山禁牧、飞播封育等措施,辅助于人工植被建设,逐步恢复和增加水土流失区植被覆盖。此外还应注意按照不同区域、不同部位的水资源状况,以水资源的承载能力为重要前提条件,力求量水而行地发展植被,宜林则林,宜草则草,宜荒则荒,实现人与自然的和谐相处。

2 前期工作内容应进一步扩展与完善

指导思想的变化,必然带来水土保持建设内容和措施的调整,使得前期工作内容更加丰富,要求更加多样而具体。

(1) 项目的类型增多。以往的水土保持前期工作主要是宏观规划或针对综合治理项目,多属于指导性的,也没有严格按照基本建设程序进行,存在着“一规到底”的现象,反映在前期工作成果上就显得比较粗放。随着形势的发展,黄河水土保持生态工程项目类型也在不断扩充,目前已涵盖了预防监督、自然修复、人工治理、监测预报等方面。随着水土保持生态建设纳入基本建设程序管理,前期工作日趋规范,工作要求也更加严格。进行一个区域、一条支流或某一项目区乃至某条小流域的水土保持生态建设前期工作,就不能只执行一套标准,不能单纯仅包括综合治理。就目前情况而言,一般规划设计单位对综合治理比较熟悉,国家有技术规范,做起来得心应手。而预防监督由于长期被认为是“软”任务,在这方面开展前期工作的项目并不多,技术经验不足。至于自然修复和监测预报等尚处于试点示范阶段,需要探索的问题就更多。

(2) 治理措施更丰富。由于在相当长的时期存在着“重治理,轻防护”的认识,往往不把防护性措施,如封山育林、封坡育草、围栏等列入项目投资扶持范围,这样客观上使得预防保护、生态修复流于形式,产生不了应有的效果。这就需要把防护性措施与综合治理措施同等对待,同时规划设计、同时实施建设、同时验收投入使用。同时,按基本建设的要求,吸取黄土高原水土保持世界银行贷款项目和甘肃省天水市藉河水土保持示范区的成功经验,支持服务系统建设如科研推广、技术培训、组织管理系统建设也都应和治理措施一样,进行规划设计,以便科学实施。

(3) 分区要求更高。回顾以往的水土保持前期工作,大多数按照全面规划,综合治理的原则进行。而根据目前防治结合、保护优先的方针,前期工作相应也要增加层次。对于大范围的规划,不能单纯在土地资源利用评价基础上进行水土流失治理分区,制定各区治理措施配置模式,安排各类措施的数量和质量,必须经过“三区”划分方可进行。要明确在保护区、监督区、治理区的前提下,实施分区防治战略。对于不同区域采用不同的治理思路。保护区主要依靠自然修复,监督区主要依靠监督执法,治理区则是坚持以小流域为单元开展综合治理。

(4) 方案论证更周全。水土保持前期工作的一项重要工作就是必须按照既遵循自然规律,又注意发挥经济规律作用的原则

来确定水土保持生态建设的措施布局。基于这种认识,论证考虑的因素比过去就更加复杂。除进行土地资源利用评价外,更要注意研究项目实施后对促进当地产业结构的调整作用,对于改善生态环境的作用,对促进江河治理的作用等等。在保证措施方面,由于国家为减轻农民负担,取消了义务建勤工,加上西部地区各级财政都比较困难,如何引导发挥地方政府和广大群众的积极性倍受关注。资金保障机制需要更严更细。今后的前期工作,对资金的筹集应有明确意见。比方说,用协议或合同的形式将各渠道用于生态建设的资金捆绑使用,由政府协调,发挥各部门的优势,各投其资,各负其责,各记其功,集中人力、物力、财力开展项目建设。类似这样简单笼统的叙述在规划阶段还可以,进行立项可行性和初设就显得不够具体。必须在前期的工作中做出具体的分部门实施方案,当事各方履行正式合同手续。否则,实施中很难落实。甚至会出现重复投资,重复上报治理成绩,助长假浮夸等不良行为。

3 前期工作成果应更加注重可操作性

(1) 注意处理好点面关系。黄河流域各省区在实践中采用的“典型引导,以点带面”的工作方法,是非常成功的,这一实践经验应该经过理性分析体现在前期工作的各个阶段。

从黄河流域来考虑,规划建设项目既要有多沙粗沙区为重点,同时还要搞好广大面上的示范,引导和发挥全流域干部群众的积极性。真正做到由分散治理向集中治理转变,由一般性治理向示范性治理发展。近几年,黄河水土保持生态工程之所以进展顺利,就是因为有一个合理的建设布局,较好地处理了点面关系。从当前建设的情况看,重点支流项目和治沟骨干工程作为黄河水土保持生态工程主要组成部分,集中分布于多沙粗沙区,其它地方只安排了少量的带有探索性或具有水资源开发利用功能的项目。重点小流域和高科技示范区广泛分布于黄土高原不同水土流失类型区,发挥着示范导向作用。这样既保证点,又兼顾面,深受各方欢迎。

从局部来考虑,就支流规划说,也应处理好上下游、左右岸的关系,同时不同的区位对水土保持生态建设项目效果贡献也不一样。这就要坚持点向面辐射,面向点靠拢,形成万众一心投入水土保持生态建设的局面。项目可行性研究也应因地制宜确定治理重点和关键措施,选择主导产业,明确发展方向。城郊有城郊的优势,风沙区有风沙区的特点,应各有侧重,必须构造各具特色的示范点,带动整体工作的推进。具体到小流域的设计也应该如此。甘肃省天水市水土保持楷河示范区在可行性研究阶段,经过充分论证,提出的“一川、两山、四景点、八条高效治理开发示范小流域、38个高科技示范点”的建设框架,就是成功处理点面关系的例子。

(2) 措施的安排应尊重群众意愿。水土保持生态建设在一定程度上讲是跨部门的群众性工作。过去,我们在前期工作中对各级政府的积极性考虑得多,群众的要求体现得不充分,结果实施中出现了不少问题。今后在规划设计阶段,措施的布局应在遵循自然规律的前提下,正确处理好生态、生产和生活三者的关系,要尽量考虑农民群众的利益,让农民得到实惠。为此,在前期工作中应把项目的目标要求给群众交待清楚,认真征求他们的意见。在这其中,重点是要注意各类效益的均衡性,根据群众的意愿,依靠价值规律的作用,把高低效益合理地搭配起来,长远利益和眼前利益结合起来,寓经济效益于生态效益之中,用经济效益带动生态效益。

(3) 工作深度应满足实施的需要。前期工作是基本建设项目建设管理程序中的基础工作,是项目立项、审批、建设实施和竣工验收不可缺少的基础性技术工作,经批准的前期工作成果是开展水土保持生态建设的技术指导文件。因此,只有在充分调查掌握社会经济和水土流失防治现状的基础上,通过科学分析论证、制定切实可行的建设内容,才能为领导决策提供可靠的依据,才能保证水土保持生态建设取得成功,这就要求水土保持前期工作必须基础扎实,每个阶段的技术工作深度要达到标准要求,前一阶段工作未达到要求的,不能进行下阶段工作。规划阶段的任务是制定长远的发展规划,由于涉及的范围广、时间长,对详细资料的要求就不甚严格。项目建议书阶段的主要任务是优选项目及项目建设规模、地点、时间,论证项目建设的必要性、可行性和合理性,因此要求对建设条件进行必要的分析和勘测,对治理措施只要提出总体规模和小流域及治沟工程的数量。可行性研究阶段是进行方案比较,从技术、经济、社会、环境等方面全面分析论证,提出可行性评价,这就要求必须对建设条件进行详查和全面勘测,取得可靠的资料,要求将治理措施落实到小流域,治沟骨干工程必须是坝坝到位。而初步设计阶段要求对每一条小流域和每一座治沟工程进行详尽勘察,提出施工设计文件。

(王正泉,王答相,赵院,黄河上中游管理局,陕西 西安,710043)