

SHUITU BAOCHI SIKAO YU SHIJIAN

# 水土保持思考与实践

刘震著



黄河水利出版社

# 水土保持思考与实践

刘震 著



黄河水利出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

水土保持思考与实践/刘震著. —郑州:黄河水利出版社,  
2016. 10

ISBN 978 - 7 - 5509 - 1554 - 1

I. ①水… II. ①刘… III. ①水土保持 - 中国 - 文集  
IV. ①S157 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 233585 号

---

出版社:黄河水利出版社

地址:河南省郑州市顺河路黄委会综合楼 14 层 邮政编码:450003

发行单位:黄河水利出版社

发行部电话:0371 - 66026940、66020550、66028024、66022620(传真)

E-mail:hhslcbs@126.com

承印单位:河南省瑞光印务股份有限公司

开本:787 mm × 1 092 mm 1/16

印张:33

字数:478 千字

印数:1—1 000

版次:2016 年 10 月第 1 版

印次:2016 年 10 月第 1 次印刷

---

定价:65.00 元



## 序言

时光如水,岁月如梭。我大学毕业从事水土保持工作30多年,转眼,就到了退休的时候了。回想起来,能够一生从事水土保持工作,作为一名专业人员,为国家尽自己绵薄之力,感到非常欣慰,同时也感到非常幸运。一是有幸赶上了改革开放的新时代。20世纪80年代初,刚参加工作,国家各项事业在经历文革的动荡后逐步走上了正轨,人们解放思想,干事创业的劲头十足,大胆闯、大胆想、大胆干,各行各业面貌焕然一新。这是一个能够让专业工作者集中精力做好本职工作,充分发挥光和热的时代。经过30多年的发展,业务工作者的工作环境和条件越来越好,在这样的时代,把自己最宝贵的年华奉献给水土保持事业,这不能不说是非常的幸运。二是有幸走进了水土保持这个行业。大学毕业后就从事水土保持工作,一直没有离开过这个行业。水土保持是我国的一项基本国策,是建设生态文明社会的重要内容,是一项公益性非常强的朝阳事业,在国家经济社会发展中地位重要,影响深远,不仅功在当代,而且造福子孙,在这个行业工作使命光荣,责任重大。从事水土保持工作要跟自然打交道,思考问题、采取措施都要考虑如何处理好人与自然的关系,尊重自然、善待自然、呵护自然是水土保持工作者必须坚守的理念和使命,久而久之,保持了一种宽容、善良、豁达的心态,使我终身受益。水土保持又是一项直接为基层老百姓服务的工作,治理的成果看得到、摸得着,群众通过水土保持改善了生产条件和生存环境,对党和政府的感激之情溢于言表,所以水土保持工作者成就感特别强。水土保持是一项综合性很强的工作,涉及多部门、多行业、多种措施,需要统筹协调、系统思维,工作过程中养成一种自觉配合、兼顾各方、与人为善的品性。从事水土保持工作要经常上山下乡,跋山涉水,风来雨去,虽然辛苦,但对人的身体素质和意志锻炼却大有益处,保持了吃苦精神、坚韧意志、年轻心态和良好体质。总之,走进了水土保



持行业就热爱上这个行业,一生无怨无悔。三是有幸参与了推进水土保持事业发展的伟大进程。在党中央、国务院高度重视和历届水利部党组正确领导下,水土保持事业从无到有,从小到大,特别是改革开放以来,得到长足发展,机构逐步健全,工作领域不断拓宽,从上到下形成了一个完整的行业体系,在国家经济社会发展和生态文明建设中发挥出越来越重要的支撑作用。作为水土保持战线的一员,在水土保持老领导、老前辈开拓的基础上,进入新世纪,有幸和大家共同推动水土保持工作再上一个新台阶。先后组织开展了中国水土流失与生态安全科学考察活动,组织修订了《中华人民共和国水土保持法》,组织编制新中国成立以来第一部《全国水土保持规划(2013—2030)》,这些重大行动为今后水土保持事业奠定了坚实的发展基础,为依法防治、科学防治提供了重要依据和指南。在全行业的共同努力下,水土保持逐步形成完整的行业管理、预防监督、综合治理、科技支撑和社会服务五大体系,为水土保持更好地服务于国家、人民,造福子孙后代创造了条件,能够参与到这一伟大进程中,深感自豪、荣幸。四是有幸遇到了一大批志同道合,热爱水土保持事业的好前辈、好领导、好同事。几十年从事水土保持事业有一个特别深的感受,凡是从事水土保持事业的同志,无论是领导、同事和基层战线的同仁都非常热爱水土保持事业,愿意为这项事业去努力工作,尽其所能,贡献自己的聪明才智。从上到下,全国各地大家都感到有一个温暖的水保大家庭,相互交流,相互配合,协调行动,可谓志同道合,见面三句话不离本行,既是同事,又是朋友,共同的事业魅力把大家凝聚在一起,共谋推进事业发展的良策与方法,认真履行国家赋予的职责,分享事业发展、造福人民的成功与快乐。

回顾几十年工作历程,感慨良多,跟大家一起奋斗的岁月,历历在目,永生难忘,弥足珍贵。曾经为之奋斗的目标,许多已经取得了可喜的成果,有的还需要一代又一代水保人接力完成,谱写新的篇章。长江后浪推前浪,一代更比一代强。相信在国家建设生态文明的大潮中,水保人会把水土保持事业发展得更好,做得更强,使其发挥更大的作用。为了与同事、朋友分享几十年工作中的所思所想、所谋所虑,把本人在杂志上发表的文章进行了梳理汇编,共60篇。这些文章也是水土保持

战线同仁这一时期共同探索实践的成果反映,并取名为《水土保持思考与实践》,作为近30年,特别是进入新世纪以来水土保持事业发展的一部分历史见证,供大家工作中参考,并予以批评指正,也作为送给好同事、好朋友的纪念。借此机会衷心感谢长期关心与支持水土保持事业和我本人工作的各位领导、前辈、同仁们。故简要回顾,以此为序。

作者

2016年6月

# 目 录

## 法律法规建设与预防监督

一些国家水土保持法规简介.....	3
谈谈制定《水土保持法》实施细则应着重考虑的一些重点内容 ...	8
关于水土保持监督执法中的若干方法问题 .....	14
依法履行职能,强化水土保持管理.....	21
水土保持监督执法实践回顾与今后工作思路 .....	27
努力探索城市水土保持的成功经验 .....	35
我国水土流失预防监督的实践与探索 .....	42
浅谈预防保护工作中三项基本制度的建立 .....	48
开拓创新 不断推进水土保持监督管理工作发展 .....	56
谈谈《水土保持法》修订的过程和重点内容 .....	66
抓住机遇 全面实施新《水土保持法》 .....	77

## 综合治理与生态修复

强化项目管理 加快水土保持生态工程建设步伐 .....	93
积极推进水土保持大示范区建设 全面提升水土流失综合 防治水平 .....	99
抓好前期工作 完善建管机制 扎实推进黄土高原淤地坝 工程建设.....	106
注重创新 严格管理 建设黑土区综合防治样板工程.....	112
黄土高原地区水土保持淤地坝规划概述.....	116
坚持成功经验 实现五个转变 推动国家水土保持重点建	





设工程再上新台阶·····	122
以人与自然和谐相处的理念为指导 正确把握人工治理与生态自我修复的关系·····	132
推进生态修复 加快防治步伐·····	138
发挥生态的自我修复能力 加快水土流失防治步伐·····	143
加强领导 强化管理 进一步搞好“珠治”工程建设·····	150
适应经济社会发展要求 开展生态清洁型小流域建设·····	157
坡耕地水土综合整治是山丘区新农村建设的战略性措施·····	167
明确目标 抓好国家水土保持重点建设工程·····	174
中国水土保持小流域综合治理的回顾与展望·····	184
扎实推进水土保持生态清洁小流域建设·····	201
强化管理 扎实开展国家水土保持重点工程建设·····	207
科学评估 精心打造 扎实推进国家水土保持生态文明工程建设·····	213
总结经验 再接再厉 全力推进“丹治”工程建设·····	221

### 规划与监测

总结经验 坚定信心 推进全国水土保持监测工作·····	231
国土主体功能区划分与水土保持战略·····	238
统一认识 精心组织 扎实做好全国水土保持规划编制工作·····	244
我国水土保持情况普查及成果运用·····	255
全国水土保持规划成果及应用·····	263

### 改革与机制创新

关于当前大户治理开发“四荒”资源的探讨·····	279
坚持改革创新 探索中国特色水土流失防治之路·····	289
总结经验 积极探索 建立和完善水土保持补偿机制·····	296
依靠政策 创新机制 积极引导民间资本参与水土流失治理·····	304

贯彻三中全会精神 深化水土保持改革·····	314
关于深化水土保持改革的思考·····	320
认真贯彻《意见》精神 更好发挥水土保持在生态文明建设中的重要作用·····	329

## 综合性论述

调整思路 促进水土保持工作再上新台阶·····	341
从我国水土流失现状看水土保持生态建设战略布局及主要任务·····	346
我国水土保持的目标与任务·····	353
中国的水土保持·····	363
与时俱进 扎实工作 努力开创水土保持生态建设新局面·····	372
加快水土流失防治步伐 促进人与自然和谐发展·····	382
努力完善五大体系 推进“十一五”水土保持工作新发展·····	397
新时期我国水土保持工作的主要特征·····	405
水土保持 60 年:成就·经验·发展对策·····	416
认真贯彻中央水利工作会议精神 推动水土保持事业又好又快发展·····	427
新时期我国水土保持的形势与任务·····	433
深入贯彻中央水利决策部署 扎实推进水土流失综合防治·····	442
努力推动水土保持事业发展 促进生态文明建设·····	448
“十二五”成果辉煌 “十三五”蓝图绘就 水土保持努力为实现小康社会提供支撑·····	462

## 宣传与教育

加强宣传 为水土保持事业发展营造良好社会氛围·····	475
打造精品 努力使《中国水土保持》发挥更大作用·····	485



## 水土保持思考与实践

以贯彻新《水土保持法》为契机 开创水保国策宣传教育新局面·····	492
开拓创新 不断深化水土保持国策宣传教育·····	503
努力推动水土保持国策宣传教育工作再上新台阶·····	512

# 法律法规建设与预防监督





# 一些国家水土保持法规简介

## 一、法规名称和主要内容

美国、澳大利亚、新西兰的水土保持法规都叫《水土保持法》，日本叫《砂防法》，苏联叫《土壤侵蚀紧急保护法》。这些法规主要规定了水土保持管理机构及其职能，各级政府及有关部门的责任，水土流失的防治，水土保持措施经费来源，水土保持监督管理，水土保持优惠政策等。还有一些国家如罗马尼亚、南斯拉夫、匈牙利、保加利亚等在《自然资源保护法》《环境保护法》以及《水资源保护法》中有专门的水土保持章节。除《水土保持法》外，美国先后制定了 20 多个配套法规，对有关水土保持的问题做了进一步明确的规定；日本颁布了《砂防法》（实施细则）、《水土保持行政监督令》以及《关于使地方政府和公共团体负担水土保持工程费用的政令》等配套法规。苏联对防治泥石流、坍塌、滑坡、开矿、施工建设保护土壤肥力层，以及防止风蚀做了专门的规定。

## 二、关于水土保持管理机构及其职能

水土保持是一项综合性很强的工作，国外很重视统一管理，在水土保持法规中突出机构和赋予管理部门及其主要领导应有的职权。因此，不少国家都设立了水土保持委员会，其性质有的是权力机构，有的是协调机构。澳大利亚设置联邦水土保持常务委员会，印度设置环境规划技术全国委员会（下设侵蚀控制委员会和污染控制委员会）。新西兰全国水土保持委员会是水土保持最高权力机构，具体管理工作由国家水土保持局负责。苏联有关水土保持工作的领导协调通过部长会议进行，具体工作由国家土地利用与水土保持局负责。美国于 1935 年在农业部专门成立了主管全国水土保持的水土保持局，并在《水土保持法》中授权农业部部长全权负责水土保持工作，此外，在 50 个州、250



个大区和3 000个小区都设有水土保持服务机构,在不同类型的地区设立4个技术服务中心、22个植物研究中心。墨西哥设置国家水土保持局。领导机构或协调机构一般负责处理或协调一些重大问题。工作机构多数从上到下自成体系,主要职能有:贯彻水土保持方针政策,水土流失普查、规划;水土流失预防、治理;水土保持监督管理;技术服务等。还有一些国家的法规对地方政府的责任做了专门规定,如日本的水土保持法规中要求地方政府负责水土流失区的治理和监督管理。朝鲜水土保持预防、管理工作由国家安全部下设的国土管理局负责。

### 三、关于水土流失预防

日本、美国、苏联、南斯拉夫、澳大利亚等国都实行“谁造成水土流失、谁负责治理”的原则。在潜在水土流失区,凡是新建工程、修路、采石、森林采伐、开垦荒地,都要求在项目建设的同时采取水土保持措施,这些措施要经水土保持主管部门审查,否则不得立项。如南斯拉夫在法规中规定,如果基建计划中未设计必要的防止水土流失的工程,水土保持主管部门不得发给建设项目的同意书。建设开发单位没有同意书,计划部门就不能批准立项。在丘陵和山区采伐森林必须同水土保持的利益相符。在水土流失严重的地区,在一个地方采伐森林的面积不得大于 $10\text{ hm}^2$ 。禁止在潜在水土流失区不采取任何防治措施而随意开山采石、采矿和挖取土石砂料。匈牙利规定,工矿建设单位在施工生产过程中必须十分注意保护土层和土质。露天采矿既要考虑经济利益,又要考虑水土流失和周围生态环境,如果无法将土壤就地保护,必须运到一个适当地方,以备采矿后复垦。筑路、植树造林、森林采伐必须特别注意保护土壤植被。日本规定,地方行政机关有权命令工矿企业、开发建设单位在需要采取水土保持措施时,实施并维护水土保持工程设施。苏联规定禁止在坡地上采取会毁坏土壤、植被和幼苗的采伐方法和运输方法,禁止在河流及其支流沿岸、水库库区采伐森林。

### 四、关于水土流失治理

美国治理水土流失的措施很多,包括在山丘风沙区进行土地平整,

修建梯田及田间排水系统,种植草皮,建设水土保持林护岸工程、沟道侵蚀控制工程、拦沙堰,采取等高耕作以及选择适应于保土、保肥的植物等。对一些易受扰动和破坏的地区,如海岸沙丘、风蚀区、洪水冲毁堤坝的地区,采取稳定恢复植被的措施。此外,规定在1 000 km<sup>2</sup>以下的小流域开展多目标综合治理,兴建堤、坝、堰、涵管、小渠道、梯田、泥沙控制工程、护岸工程,上、中、下游综合治理,既减少土壤侵蚀、淤积和洪灾,又改善生态环境、增加产量、保护下游城镇安全。苏联要求在水土流失地区,沿等高线耕作,分垄翻耕,采取保土轮作制。在侵蚀沟谷内,沙化区,河、塘沿岸植树造林,兴建水土保持水工建筑物;在发生风蚀的地区采取保护土壤轮作制,耕地和休耕地呈带状布置,设围篱,种植多年生牧草缓冲带,种植保土防风林,采取休耕;在山区兴建防治山洪的建筑物,修梯田,在坡地植树种草,限制放牧和采取保护山林的措施。

凡开采各种矿物和煤炭的单位,在实施与破坏农业、林业土地覆盖层有关的地质调查、勘探、施工建设后,对用过的土地,用地者有责任自出经费,将该土地恢复到宜于发展农业、林业、牧业用地的状态,在其他土地上进行上述工程建设后,亦应进行复垦,美国还规定采煤后,必须复垦,治理费从吨煤收益中收取一定比例解决。

## 五、关于水土保持优惠政策

匈牙利规定,国家以税收和其他方面的优惠办法,支持土地使用者为保护和提高土质所做的工作。在水土流失区,开垦荒地、建设项目采取水土保持措施可以得到国家支持。苏联规定,凡是实施水土保持工程所需的机械、仪器、材料的生产和供应,有关部门应作为最重要的国家计划来完成。国家银行对实施水土保持计划的单位提供低息贷款。日本规定,公共团体对支付有关水土保持费用的私人或其区域内的下级公共团体给予补助。公共团体为水土保持工程及有关实施水土保持计划的经费可采取捐赠形式捐款。澳大利亚也规定对水土保持实行优惠低息贷款。





## 六、关于水土保持经费

由于水土保持的社会效益大,是一项很重要的公益性事业,国外很重视水土保持投资的筹措。在水土保持法规中都有明确规定,如苏联规定,防治土壤侵蚀的规划,国家计划委员会要纳入国民经济发展年度计划中,经费的安排包括防治土壤侵蚀的工程措施和植物措施。日本规定,水土保持各项措施费用一般由国家负担三分之二、地方政府(府、县)负担三分之一,地方政府又可让其管辖范围内的公共团体负担一部分水土保持费用。实施水土保持工程,如对其他府、县及其公共团体有显著利益时,要使其他府、县及其公共团体负担该工程费用的一部分。因其他工程、作业或其他行为而需要实施,其费用要按需要实施工程的等级,由进行其他工程、作业或其他行为的责任者负担费用。公共团体对于有关水土保持费的支付,按其利害关系程度,分不同情况,向其区域内征税。美国在农业拨款法中规定,国家对水土保持措施的投资占三分之二,其余由地方或土地使用者承担。工程建设项目的水土保持措施由其开发建设单位实施,实施计划需经水土保持管理部门批准,如不能承担水保措施的实施,由水保部门承担,但费用由土地的所有者或占有者支付。

## 七、关于水土保持监督检查

日本规定,地方行政机关设置专职水土保持监督检查员对水土流失地区的水土保持工程实施管理。有关监督的事项应以命令形式作出具体规定。负责监察水土保持的官员,按命令规定,要行使全部警察职权或部分职权。苏联规定,对所有土地利用实行国家监督,保证各部及其下属机构、国家企事业、团体单位,以及每个公民依据法规,合理利用和保护土地。各级人民代表苏维埃设置监督机构和监督员,其主要职责包括审查水土保持措施,监督水土保持的实施,对开发建设项目造成水土流失的有权终止工程施工,停止不按审查方案施工者的土地使用权,采取措施以停止土壤侵蚀源的活动。南斯拉夫规定,水土保持监察