

全国水土保持规划纲要

几个问题的说明

1991—2000年

(送审稿)

水利部

一九九三年四月

全国水土保持规划

编写组人员名单

组 长	郭廷辅	
副组长	刘万铨	段巧甫
成 员	余剑如	王志凯
	于 丹	戚赉棣
	杨德生	苏仲仁
	徐传早	刘 震
	郑新民	苏娅雯

《全国水土保持规划纲要》

几个问题的说明

一、在各省区市和各大流域规划基础上编制全国规划

《全国水土保持规划纲要》是以各省、自治区、直辖市和各大流域水土保持规划为基础，自上而下，自下而上，反复论证，征求意见而编制的。

多年来，各省、区、市和各大流域在水土保持中进行了大量的调查研究、科学试验和观测分析工作，先后提出了不同层次的区划和规划，指导了水土保持的开展。但是由于没有一个全国性的规划，水土保持缺乏统筹安排，工作中往往顾此失彼。1989年4月，水利部根据全国各地的要求，组织一个规划班子，着手进行全国水土保持规划。1990年11月，国家计委下达了编制《全国水土保持规划纲要》的任务。同年12月，水利部在天津召开了有全国各省、区、市和各大流域参加的水土保持规划工作会议，研究了统一的编写提纲和技术要求。各大流域和各省、区、市于1990年和1991年上半年先后提出了水土保持规划初稿。在此基础上，经审核、汇总、调整、平衡，1991年12月编制出《全国水土保持规划要点》初稿，分送全国各省、区、市和各大流域征求意见；同时，邀请了中央有关部委、科研单位和大专院校的专家、教授进行审议，认为可以作为编制《全国水土保持规划纲要》的基础。根据专家和各地的意见，对《规划要点》初稿作了补充、修改，编制了《全国水土保持规划纲要》和《全国水土保持规划报告》初稿，1992年5月，提交全国第五次水土保持会议进行审议，会后对《规划纲要》和《规划报告》又作了修改和补充。同年10月，再一次邀请有关部门

的专家、教授进行审查，根据审查意见作了进一步补充和修改，完成送审稿上报。

二、按照三条基本原则进行规划的总体布局

根据 40 年来的实践，特别是 80 年代以来水土保持的经验与问题，按照以下三条基本原则，进行规划的总体布局。

（一）把水土流失的预防放在首位，坚持搞好四方面工作。多年来，水土保持中对预防工作重视不够，一般水土保持规划都是单纯治理的规划。以致许多地方一边治理，一边破坏；有的地方破坏大于治理，抵销了水土保持的治理成果。这次规划改变了这种情况，把预防水土流失放在首位，要求搞好以下四方面的工作：一是对具有土壤侵蚀潜在危险的地方加强保护，包括成片的森林、草原和山区、丘陵区零星分布的林地、草坡，都要采取有力措施，坚决保护，防止破坏。二是对开矿、修路等资源开发和基本建设项目，不得不破坏地面的，要进行监督管理，要求有关开发建设部门作好水土保持方案，与主体工程同步实施，尽快修复，不使产生水土流失。三是对现有水土保持治理成果，要加强管理，搞好维修养护，巩固提高，使之充分发挥效益。四是对水土流失动态要定期进行监测，每五年公告一次，为各级政府和水土保持主管部门决策研究提供科学依据。

（二）在水土流失治理上坚持因地制宜，全国按七个大的类型，分别采取不同的开发方向与措施配置。我国幅员辽阔，各地的自然条件、社经情况和水土流失特点差异很大，在水土资源的开发利用和水土流失的治理措施上，要根据各地不同特点，分别采取不同的配置。根据 40 年的实践，全国按七个大的类型作为水土保持工作分区，即：东北黑土漫岗区、西北黄土高原区、南方红壤丘陵区、北

方土石山区、南方石质山区、风沙区和平原区。一般丘陵区 and 山区，水土流失治理的主要对象有三。一是坡耕地、二是荒坡，三是沟壑，由于各地情况不同，治理措施上也各有特点。例如，坡耕地治理，东北黑土区坡面缓而长，土层薄，一般采取沿等高线种灌木带，修成坡式梯田；西北黄土区坡面陡，土层厚，一般是一次修成水平梯田，要求全部拦蓄；南方丘陵山区，雨量大，土层薄，土质粘重，不能全部拦蓄，梯田梯地要考虑排水措施。又如荒坡治理，北方干旱少雨，造林必须搞蓄水保土的整地工程；南方高温多雨，除造林外，许多地方可以搞封禁治理，效果也很好。再如沟壑治理，一般地区普遍采取沟头修防护工程制止沟头前进，沟底修各类谷坊制止沟底下切的作法；而西北黄土丘陵区则有筑坝淤地变荒沟为良田的经验，推广这种作法，既减轻了沟蚀，又增加了高产稳产基本农田，成为当地解决粮食问题的重要措施之一。

（三）在推动防治工作上采取以点带面，抓好三类重点区。一是重点防护区，二是重点监督区，三是重点治理区。三类重点区都各有国家、省、县三级，做到层层办重点，以点带面，推动全局。重点防护区和重点监督区一般是规模较大跨县的列为省级，跨省的列为国家级。在各省、区、市规划基础上，这次规划中初步拟定国家级重点防护区七个，重点监督区二个。

列为国家级重点治理区的条件是：水土流失最强烈，对江河湖泊和重要水利工程淤积严重，影响工业生产和大中城市居民用水，威胁下游人民生命财产安全；有的是“老、少、山、边、贫”地区，生产水平很低，人民生活贫困，需要加快治理，促进脱贫致富，赶上全国各地经济发展的步伐。1983年开展了8个重点治理区，1988~1990年又开展了6个，都收到了良好的效果。规划中拟在本世纪内再开展19个重点治理区，以推动全国各地加快治理步伐。

三、水土流失的预防和治理必须加快进行

我国是世界上水土流失最严重的国家之一。据水利部遥感中心1990年调查统计，全国有水蚀面积179万平方公里，风蚀面积188万平方公里。在水蚀面积中遭到破坏不能利用的土地约4755万亩，其中流失最严重，毁坏时间最快的是土石山区的坡耕地。近年来，云南、贵州、四川、湖北等省已有一些地方，由于土地“石化”，群众无法生存，被迫迁居他乡。西北黄土地区、东北黑土地地区、南方风化花岗岩地区，沟蚀发展和崩岗破坏，吞蚀农田也十分严重。土地是人民赖以生存而且不可再生的自然资源，目前，加强水土保持，抢救土地，已是刻不容缓的当务之急。

水土流失还降低耕地肥力，加剧干旱发展，造成粮食产量低而不稳，群众生活长期陷于贫困。据国务院贫困地区经济开发领导小组办公室1986年调查，全国集中连片的贫困地区共508个县，1.63亿人，大都分布在山区和丘陵区，也就是水土流失严重地区，多年来水土流失与贫困形成互为因果的恶性循环。要使这些地区群众早日解决温饱，脱贫致富，为奔向小康水平打下基础，必须加快水土保持。

水土流失使大量泥沙下泄，淤积水库、湖泊、河床，降低水利工程综合利用功能，加剧洪涝灾害，影响工矿、交通和航运，水土流失已成为国民经济发展的严重制约因素。

“七五”期间，全国水土流失治理保存面积年均2万平方公里，虽然比以前的进度快了一倍，但与179万平方公里的水蚀面积相比，任务仍很艰巨，不加快治理进度，远不能适应国民经济发展的需要。更严重的是，各地资源开发、基本建设以及农民陡坡开荒、挖草根、铲草皮等破坏地面和植被，造成新的水土流失面积，仍与

日俱增。

因此，对水土流失的预防和治理，都必须加快进度。首先，必须加强预防，要求到本世纪末基本控制水土流失恶化状况，现有的水土流失面积要逐年减少。同时，必须加快治理进度，力争在 10 年内年均治理进度比现在提高一倍，从平均每年治理 2 万平方公里增加到 4 万平方公里，必须做到治理速度大大超过破坏速度，才能使水土保持与国民经济建设协调发展。

四、加快水土流失的预防和治理是可能的

在水土流失的治理进度上，规划中提了两个比较方案：第一方案平均每年治理 2.7 万平方公里。第二方案平均每年治理 4.0 万平方公里。两个方案中以第二方案较好。

按照第二方案加快治理进度，只要各级政府加强领导，国家给以适当的经费支持，是可以实现的。

（一）1983 年开展的 8 个重点治理区的实践是一个有力的证明。这 8 个重点治理区土地总面积 7.79 万平方公里，水土流失面积 6.34 万平方公里，1984~1990 年完成治理面积 2.12 万平方公里，占流失面积的 33.4%，年均治理进度 4.27%。过去多年来全国水土保持治理进度年均不到 1%；规划中第二方案平均每年治理 4 万平方公里，对 179 万平方公里流失面积面言，年均治理进度也只有 2.2%，约为重点治理进度的一半。只要国家、省、县各级，层层抓好重点，以点带面，重点区治理进度 4% 以上，全国平均治理进度 2% 左右是可以达到的。

（二）只要有调动群众积极性的措施，群众提供的劳力可以满足实施规划的需要。从 80 年代初期全国农村实行家庭联产承包责任制以来，各地农村一般有 30~40% 的剩余劳力，即每个劳力每年有

100~120 天可以利用。许多地方在开展水土保持中，由于加强领导，并有适当经费补助，除利用国家规定的劳动积累工外，采取以“户包”治理为基础，户、专、群结合的多种治理形式，群众实际上每年投工都达 50~60 个工日。规划中第二方案实施范围约 80 万平方公里，有 1 亿人口，4000 万个劳力，按每劳每年参加水土保持 50 天计，每年可共有 20 亿工日。第二方案要求每年完成的梯田、坝地、水保林、经济林、种草等五项治理措施共需 18.23 亿工日，完成各项小型蓄排工程共需要劳力 2.2 亿工日，劳力供需可以大致接近平衡。

(三) 采取多层次多渠道筹集资金，可以解决实施规划需用的经费。根据 80 年代以来的实践，综合治理一平方公里水土流失，1500 亩净措施面积总造价约需 10 万元，其中群众投劳投资自筹 7 万元，国家投资补助约 2 万元，地方政府匹配补助约 1 万元。地方匹配和群众自筹经费占总造价的 80%，体现了自力更生精神。第二方案每年治理水土流失面积 4 万平方公里，比原来每年治理 2 万平方公里增加一倍，需国家增加补助投资 4 亿元，地方政府增加匹配投资 2 亿元。这些经费有以下几方面来源：一是增加水土保持事业费，二是收取水土流失防治费，三是国家增加以工代赈经费，专用于水土保持。四是按保护和受益面积集资治理，先从水利、水电入手，对已建的大型水利、水电工程，从水费、电费中提取一定比例，用于水土流失防治。

水土流失是一种社会公害，不仅危害当地，而且危害下游；不仅危害农业，而且危害水利、工矿、交通和城镇，水土保持为全社会和有关部门服务，也需要全社会和有关部门都来集资支持水土保持。水土流失地区，一般都是贫困地区，许多群众温饱尚未解决，没有国家和地方政府的经济支持，水土保持很难开展。治理每一平

方公里补助 3 万元，主要用于购买种籽、苗木、水泥、炸药、油料等物资。国家和地方政府投入少量的“启动”资金，调动群众的积极性，其治理成果使群众每年增加的直接经济收入是“启动”投资的 6~7 倍；而其减少河流泥沙、减轻水库淤积和洪涝灾害的社会效益，又是群众直接经济效益的若干倍。总的看来，这样的投资是合算的，同时，在多渠道集资前提下，也是国家和地方政府目前财力可能承受的。

（四）加强预防、监督管理，可以有效地制止人为破坏产生新的水土流失。山东省招远县对全县全矿开发造成水土流失加强了监督管理，1990 全县依法收回水土流失防治费 38 万元，水土保持部门及时将其返回用到治理水土流失工程上，受到厂矿企业和当地的好评，新的水土流失得到及时控制，促进了矿区安全生产。吉林省和福建省在加强监督管理以前，每年新增水土保持治理面积与新增水土流失面积之比分别为 1: 1.25 和 1: 1；在加强监督管理之后分别为 1: 0.33 和 1: 0.2，扭转了治理速度赶不到破坏速度的局面。

我们相信，这个规划的实施，必将使水土流失防治工作的进度大大加快，为促进山区群众解决温饱，奔向小康，促进江河治理，保护工矿、交通、城镇，并为促进国民经济各方面的发展，作出更大的贡献。