

# 关于新时期淤地坝建设管理的思考

吴慧荣

延长县水土保持工作队 陕西 延安 717100

**摘要:**淤地坝建设是水土保持生态建设的重要组成部分,是一项利国利民的系统工程。近年来,全国淤地坝建设进入了新时期,随着水土保持生态建设的持续推进,在建设规模、布局、结构、标准和管理等方面都发生了很大变化,一些新情况新问题也逐渐显露出来,急需在管理模式、运行机制和考核机制等方面进行创新和探索。为此,本文提出了新时期淤地坝建设管理的几个要点,以供参考。

**关键词:**新时期;淤地坝建设;管理思考

引言:近年来,国家高度重视淤地坝建设,出台了一系列政策措施,淤地坝建设得到较快发展。淤地坝建设在快速推进我国水土流失治理进程、加快经济社会发展的同时,也面临着一系列新的挑战。随着我国经济社会的快速发展,对水资源和生态环境的需求日益增加,对水土资源利用提出了更高要求。面对新形势新任务新要求,加强淤地坝建设与管理,对于促进水土流失综合治理、推进生态文明建设、实现可持续发展具有重要意义。

## 1 淤地坝建设的主要功能

### 1.1 改善生态环境,促进生态良性循环

淤地坝拦蓄了大量的泥沙,改善了生态环境。淤地坝建设对于促进坝系周围植被的恢复、生物多样性的增加起到了积极作用。在坝系周围,植物种类增多,植物覆盖率增加,植被状况明显改善,林草覆盖率达到60%以上。由于土壤有机质含量增加,使土壤肥力提高,并能起到保水保肥作用。据测算,淤地坝拦蓄的泥沙中含有大量有机质和各种微量元素。据初步测算,在不影响坝系周围生态环境的前提下,在坝系周围种植一年或两年的草本植物就可以为坝系提供一吨左右的有机质。可见淤地坝不仅为当地群众提供了丰富的食物来源和生存条件,而且还为坝系周围植被的恢复创造了条件。

### 1.2 调整农业产业结构,发展高效农业

黄河流域是我国农业生产条件最好的地区之一,也是我国重要的粮棉油生产基地,但由于长期粗放式经营,农业产业结构不尽合理。在黄土高原地区,特别是黄土高原北部地区,由于水资源缺乏,农业生产长期以来以种植杂粮、杂豆等耐旱作物为主,生产效率不高。

**通讯作者:**吴慧荣,出生年月:1989年10月,民族:汉,性别:女,籍贯:陕西省延安市延长县,单位:延长县水土保持工作队,职位:技术员,职称:中级,学历:大学本科,邮编:717100,研究方向:水利工程管理。

在淤地坝建设中,通过调整产业结构,能够大力发展节水高效农业。如宁夏中宁县从1996年开始建设“两坝一沟”(即水保骨干工程坝、水保骨干沟道工程、沟道坝系)水土保持生态环境建设工程,到2005年底建成淤地坝461座,拦蓄径流5.64亿立方米,发展高效农业的面积达到19.17万亩。

### 1.3 拦蓄泥沙,防止下游河道淤积

淤地坝的主要功能之一是拦蓄泥沙。据测算,在黄河中下游,每年约有700亿t泥沙从黄土高原的沟道或沟壑中淤积下来,其中有一半以上被拦在下游的河道内。淤地坝的建成,大大降低了河流含沙量,减缓了洪水期下游河道的淤积速度。同时,在汛期洪水来临时,由于淤地坝拦截了大量泥沙,使其迅速通过坝顶排走,减轻了洪水对下游的威胁。

## 2 新时期淤地坝建设管理原则

### 2.1 科学规划原则

科学规划是淤地坝建设的前提和基础,要统筹考虑流域(区域)水资源、生态环境、社会经济发展等因素,明确流域(区域)淤地坝布局和建设目标。要坚持“科学规划,合理布局,突出重点,量力而行”的原则,编制科学合理、切合实际的淤地坝建设规划,并将规划纳入年度计划进行落实。

### 2.2 建管并重原则

2.2.1 要严格按照建设程序进行立项,确保工程质量,真正做到建一座、成一座的原则。

2.2.2 要做到“五个坚持”,即坚持项目法人负责制和招标投标制;坚持建设管理同步规划、同步实施、同步检查、同步验收;坚持质量责任终身追究制;坚持定期检查与专项检查相结合,定期与不定期相结合;坚持技术人员现场指导与专家现场评估相结合。

2.2.3 要充分发挥已建淤地坝的效益,努力做到“建

管并重”，为实现淤地坝效益的最大化奠定坚实基础。

### 2.3 除险加固原则

根据新时期淤地坝建设的实际，淤地坝除险加固应做到：一是全面落实责任制。根据各地实际情况，对已建、在建淤地坝进行全面排查，摸清病险情况，建立档案，并建立相应的管理制度。二是突出重点问题。根据各地区不同的实际情况，在病险程度上有所侧重，重点加强对病险严重、基础设施薄弱、安全隐患大的小型淤地坝的除险加固。三是加大投入力度。除中央财政专项补助资金外，应积极探索多元化投入机制，通过国家投资、地方配套、社会捐赠等方式解决资金不足问题。四是加快建设进度。对已完成除险加固任务的项目，应及时组织实施，并加强管理、确保质量和安全。

### 2.4 加强管理原则

淤地坝建设的最终目的是为了改善生产生活条件，充分发挥工程效益。因此，淤地坝管理是淤地坝建设管理的重要内容，要加强管理，创新管理方式，建立和完善与市场经济相适应的管理体制和机制，切实解决好工程运行维护问题，实现淤地坝工程良性运行，充分发挥其整体功能和效益。

## 3 当前淤地坝建设管理存在的主要问题

### 3.1 坝系设计不规范

首先，一些地区在坝系设计中存在“重建设、轻管理”的问题，甚至将坝系设计当作“规划图”来执行，没有充分考虑建坝后的运行管理。其次，在建坝过程中，盲目追求坝系规模大、数量多，忽视了坝系建设和运行管理的重要性，对坝系设计的科学性、合理性提出了更高要求。再次，对已建淤地坝缺乏有效的维护管理措施，致使部分淤地坝在多年运行后，出现淤塞、渗漏等问题。最后，坝系建设缺乏统一规划和科学论证，不同地区建设不同类型坝系的现象普遍存在，造成了重复投资和建设浪费。一些地区甚至没有开展过淤地坝的效益评价工作。

### 3.2 缺乏科学合理的建设标准

在淤地坝建设过程中，一些地方没有充分考虑当地自然条件和群众需求，盲目建设，工程设计标准偏低。同时，由于缺乏科学合理的建设标准，没有充分考虑水资源条件，没有因地制宜地进行坝系工程总体布局，造成部分地区的坝系工程规模偏小、数量偏多、标准偏低。加之淤地坝建设质量参差不齐，缺乏统一规范，导致工程不能发挥应有的效益。目前在开展的淤地坝安全运行监测中发现，许多坝系工程存在着安全隐患。

### 3.3 防洪保安能力不足

由于资金等原因，不少地方的淤地坝建设标准低，防洪保安能力不能满足当前高标准防洪的需要。淤地坝防洪能力不足，加剧了洪水对下游群众生命财产安全的威胁，影响了淤地坝建设的社会效益。由于大量小型淤地坝不具备建设管理条件，有些甚至是病险工程，病险率较高，防洪保安能力普遍不足。同时，部分淤地坝管理责任主体缺失，一些地方虽已明确了管理单位和责任人，但由于管理机制不健全、职责不明确等原因，一些地方存在管理责任主体缺位、责任落实不到位等问题。

## 4 新时期淤地坝建设管理要点

### 4.1 深入开展淤地坝除险加固

开展淤地坝除险加固，是近年来我国淤地坝建设的一项重要任务。但由于一些地方在建设管理中重数量、轻质量，重投入、轻效益，重建设、轻管护，在一定程度上造成了一些淤地坝存在的病险问题，急需进行除险加固。《全国病险淤地坝除险加固实施方案》已经颁布实施，各地要认真贯彻落实。要在组织实施好已列入全国病险淤地坝除险加固计划的同时，深入开展新一轮淤地坝除险加固工作。按照“一个目标、三个结合”的原则（即：以确保淤地坝安全为目标，与移民搬迁、小流域综合治理相结合；与生态修复、水源涵养相结合；与坝系建设、工程管理相结合），积极争取中央财政支持，坚持“政府主导、地方为主”的原则，进一步完善除险加固政策措施，落实地方配套资金。坚持工程措施与生物措施相结合的原则，继续抓好淤地坝基础设施建设和运行管理工作。要深入开展淤地坝除险加固工作总结评估工作，总结经验，查找问题，完善政策措施<sup>[1]</sup>。

### 4.2 强化淤地坝安全运行监管

一是要健全制度体系。国家层面出台《淤地坝安全运行管理办法》，各省相继出台《淤地坝安全运行管理实施细则》和《淤地坝安全运行考核办法》，将淤地坝安全运行管理纳入地方政府政绩考核内容，强化地方政府领导的责任意识和安全意识。

二是要完善监管平台。国家层面需建立全国淤地坝电子数据库，实现国家、省、市、县四级联网，并在水利部水土保持监测中心建立全国淤地坝管理信息系统。省级层面初步建成淤地坝安全运行监管信息平台，并逐步实现对全国淤地坝信息的实时动态监测和数据共享。

三是要提升监测能力。国家层面投资建设了全国淤地坝安全运行监管监测中心，各省普遍加强了观测设施建设，提高了观测能力。

四是要开展试点示范。国家层面和各省陆续开展骨干坝系、重点坝系、病险坝系和中小型淤地坝安全运行

示范项目建设,有力推动我国淤地坝安全运行管理水平提升<sup>[2]</sup>。

#### 4.3 健全管理制度

淤地坝建设与管理涉及多部门、多行业和多地区,需要多方协作。在流域机构层面,需要与地方政府加强沟通协调,强化“三条线”(流域规划、年度计划和资金安排线)管理,实现流域内淤地坝建设与管理工作的统一;在地方政府层面,需要加强对淤地坝建设与管理工作的组织领导,加大协调力度,创新管理机制,实现工程建设与运行的统一;在流域机构和地方政府之间,需要加强信息沟通交流,建立信息共享平台,实现流域内淤地坝建设与管理工作的统一。在工程建设上,需要加强设计和施工的监督管理;在运行管护上,需要建立完善的管理制度和长效机制。

具体来说,一是在已有淤地坝建设管理制度基础上,应进一步健全完善管理制度,并对各项管理制度的执行情况进行检查和考核。淤地坝要与流域、乡镇或村组签订管护协议,落实管护责任。二是建立运行机制。建立以地方政府为主导、群众参与、社会监督的运行机制,要使每个淤地坝都能建得起、管得好、用得上,同时加强坝系规划、建设和运行的技术指导。三是加强信息报送。要建立和完善淤地坝工程管理信息系统,全面掌握淤地坝动态和运行状况<sup>[3]</sup>。

#### 4.4 强化监督考核

##### 4.4.1 落实监管责任

地方各级人民政府是淤地坝建设的责任主体,负责淤地坝建设的组织领导、政策制定和资金投入,有关部门按照职责分工履行监管责任。地方各级水行政主管部门负责本行政区域内淤地坝建设的行业监管和业务指导,重点加强对建设项目管理、资金使用、工程质量等方面的监管,地方各级财政部门负责做好对本级财政资金使用的监督管理。

##### 4.4.2 加强技术指导

国家水土保持科技推广中心和有关科研院所要加强淤地坝建设的技术指导,制定完善淤地坝建设标准,创新科研技术推广机制,促进科技成果转化应用。加强对各地淤地坝建坝技术、管理经验的总结提炼和宣传推广,提高淤地坝建设管理水平。

##### 4.4.3 强化考核监管

各地要按照有关规定,将淤地坝建设纳入对地方人民政府耕地保护责任目标考核、党政领导干部自然资源资产

离任审计、生态环境损害责任终身追究等工作之中,加强监督检查和考核奖惩。要创新监督检查方式方法,组织开展技术培训和交流活动,推广典型经验和做法<sup>[4]</sup>。

##### 4.4.4 加大宣传力度

各级水行政主管部门要加大宣传力度,通过报刊、广播、电视、网络等媒体,广泛宣传淤地坝建设的重大意义、政策措施和典型经验,增强全社会关心淤地坝建设的自觉性,营造全社会共同参与淤地坝建设的良好氛围。

##### 4.5 加大资金投入

在建设规模上,要坚持“小集中、大分散”的原则,通过以小治大、以大并小等工程措施与植物措施相结合,充分利用沟道地形地貌特征,对沟道进行综合治理,在沟道内建设坝系。在建设布局上,要因地制宜,以提高治理效益为主要目标,注重发挥工程整体功能。在建设标准上,要坚持高起点规划、高标准设计、高质量建设,充分发挥淤地坝工程对治理水土流失、改善生产生活条件的作用。在投资渠道上,要积极争取国家预算内投资和地方财政配套资金相结合的办法,加大对淤地坝建设的投入力度;积极争取国家开发银行等金融机构贷款;同时,要积极探索多元化投入机制,鼓励社会力量参与淤地坝建设与管理。在建设机制上,要坚持建后管护与综合利用相结合的原则<sup>[5]</sup>。

结语:以小流域为单元的淤地坝建设是一项综合工程,不仅在防洪减灾、拦泥减沙、改善农业生产条件和增加群众收入等方面发挥了重要作用,也对流域生态环境改善和经济社会发展起到了重要的促进作用。因此,在新时期进一步加强淤地坝建设管理工作,对于充分发挥淤地坝的综合效益、促进流域生态环境改善和经济社会发展具有十分重要的意义。

#### 参考文献

- [1]马小燕.关于新时期淤地坝建设管理的思考[J].现代农村科技,2021(09):51+97.
- [2]惠波,王答相,张涛.关于新时期黄土高原地区淤地坝建设管理的几点思考[J].中国水土保持,2020(02):23-26.
- [3]聂兴山,张晓静.山西省淤地坝建设运行状况思考[J].山西水利,2021(12):34-37.
- [4]刘静,白力嘎,郭建英,田秀民,韩宇航.砒砂岩区淤地坝建设中存在的问题及思考[J].内蒙古林业,2021(01):37-39.
- [5]王晓华.陕北黄土高原地区淤地坝建设与维护探讨[J].陕西水利,2014(06):98-99.