

蒙阴县大力发展民营水土保持的做法

李万来¹, 张春慧², 公衍涛²

(1. 蒙阴县水土保持局, 山东 蒙阴 276200; 2. 泰山学院, 山东 泰安 271000)

[关键词] 水土保持; 生态建设; 投资机制; 民营水保; 蒙阴

[摘要] 蒙阴县委、县政府适应农村税费改革和“两工”逐步取消的形势要求, 从加快本县农村经济建设出发, 把发展民营水土保持作为落实科学发展观、建设生态先进县、实现可持续发展的重要工作来抓, 尊重群众的首创精神, 积极探索, 创新机制, 激活民间资本投入水保生态建设, 走出了一条民营水保发展的新路子。介绍了发展民营水保的具体做法和经验体会。

[中图分类号] S157.2 [文献标识码] C [文章编号] 1000-0941(2007)12-0056-03

蒙阴县地处山东省东南部的沂蒙山区腹地, 是个典型的山区县和革命老区县。全县 11 个乡镇, 53 万人, 总面积 1 605 km², 境内山岭众多、沟壑纵横, 山地丘陵面积占总面积的 94%, 水土流失面积达 1 231.5 km², 占全县总面积的 76.7%。严重的水土流失导致土地瘠薄, 水库、塘坝等水利水保设施因淤积而功能降低, 自然灾害频发, 生产力下降, 制约了县域经济的发展。近年来, 在上级业务部门的指导与帮助下, 县委、县政府高度重视水土保持工作, 把保持水土作为落实科学发展观的具体行动, 作为县域经济和社会发展的基础工作来对待, 认真抓了生态农业、机制创新、预防监督和精品小流域建设等大事。适应农村税费改革和“两工”逐步取消的形势要求, 我们尊重群众的首创精神, 积极探索, 创新机制, 激活民间资本投入水保生态建设, 走出了一条发展民营水保的新路子, 带动了各项水保工作的开展, 使全县水保生态建设进入了发展速度快、治理标准高、建设质量好、综合效益佳的时期。目前我县已治理小流域 29 条, 总面积 611 km², 2004 年项目区内农民人均纯收入 3 781 元, 较全县平均水平高出 21%, 初步形成了山清水秀、林茂粮丰、群众增收的良好局面。我们的具体做法如下。

1 实行拍卖承包和无偿赠送相结合, 推进“四荒”治理开发

我县“四荒”面积大, 仅荒山就有 24 133 hm², 植被稀疏, 水土流失严重, 过去治理进展缓慢, 其主要原因: 一是没有明确的政策规定, 群众怕变的顾虑很重, 不敢大胆投入, 短期行为突出; 二是荒山多为远山、瘦山, 造林成活率低, 治理难度大、效益低, 影响了群众投入的积极性, 有的荒山几易其主, 几度开发还年年栽树不见树。针对存在的问题, 我县制定了鼓励“四荒”开发的政策, 坚持从实际出发, 不拘泥于形式, 不搞一刀切, 哪种方式有利于调动群众的积极性、有利于加快水土流失治理, 就采取哪种方式。按照各村现有“四荒”的多少、治理难易程度、预期效益大小、交通条件等因素, 因地制宜地采取了如下 3 种主要治理模式。

(1) 实行拍卖承包开发。对于见效较快、群众有一定开发积极性的荒山、荒滩, 实行公开拍卖承包, 承包期一律在 30 年以上, 有的达 50 年, 并允许继承和转让。坚持谁承包、谁投资、谁治理、谁受益, 对开发成果依法给予保护, 这就使投资治理者吃上了“定心丸”。全县拍卖承包荒山 8 666.66 hm², 全部按照水土保持有关标准进行了治理, 其中承包“四荒”面积在 10 hm² 以上的大户达 180 个, 承包面积 3 000 hm²。岱崮镇桃树良村伊永成通过竞争承包荒山 10 hm², 投入资金 10 万余元修梯田、筑路、打井并栽植果树 1 万株, 年收入达 5 万多元, 成为荒山治理开发的带头人。

(2) 推行无偿赠送开发。对于开发难度大、无人愿买、长期闲置的远山、瘦山, 在签订治理责任书、明确治理期限和标准后, 以零价格直接赠送给有条件的村民开发。对于其中特别难治理的荒山, 采取“肥瘦搭配”的方式进行赠送, 把邻近的部分山岭地连同荒山一同送给群众治理开发, 或者将瘦山送给相邻的承包大户, 由他们一并开发治理, 这样就使大量拍卖不出去的荒山落实了治理责任。全县已赠送荒山 5 333.33 hm², 其中 70% 已经达到林地的治理标准, 实现了以乔木为主的林木覆盖, 植被茂密, 保持水土的能力大大提高。野店镇东梭庄村村民伊永旺兄妹 8 人成立了“伊氏集团”, 采取股份制联合购买荒山 100 hm², 村里又把 40 hm² 难以开发的瘦山赠送给他们开发, 目前他们已投入资金 150 万元, 发展经济林 24.66 hm², 营造水保林 70.66 hm², 建水利水保工程 19 处, 并建立了波尔山羊繁育养殖基地, 使 140 hm² 的荒山变成了山清水秀、综合效益显著的生态农业开发区。

(3) 鼓励企业和城镇居民搞开发。对于一些治理规模大、投资多、技术要求高的荒山、荒滩, 鼓励工商企业和个人投资开发。曹庄煤矿是我县的骨干企业之一, 为拓宽非煤产业发展路子, 采取企业协调、职工入股、承包经营的方式, 在旧寨、联城等乡镇购买荒山 330 多 hm², 投资 380 万元, 通过栽植经济林和水保林建设生态农业旅游区。蒙阴福源酒业有限公司先后在

4个乡镇购买“四荒”100 hm², 投资190万元, 栽植速生杨80 hm²和蜜桃等果树20 hm²。据统计, 全县工商业户、机关干部等城镇居民参与“四荒”治理开发的已达1059人, 投资额达3100万元, 承包治理开发面积1466.66 hm²。

2 推行水利水保产权制度改革, 调动民间资金投入水保生态建设

我县降水量少, 降水时空分布不均, 常年有6~9个月缺水, 过去就有“十年九旱, 靠天吃饭”的说法, 旱季许多地方林木无法正常生长, 而雨季又造成严重的水土流失。近年来, 我们把水利水保基本建设作为农业发展的命脉来抓, 坚持不懈地组织群众治山治水, 尽管取得了明显的成效, 但与群众生产和生态改善的巨大需求相比, 现有工程的保障能力仍然有很大差距。究其原因, 主要是原来集体建、集体管的“大锅水”机制, 存在权责不明、产权不清、利益分配不均的弊端, 已很不适应市场经济发展的要求, 相当一部分水利水保设施特别是小型工程长期得不到维修管护, 老化、退化、失修严重, 有的甚至遭到不同程度的破坏。为寻找一条适应市场经济要求的新型发展路子, 我们在总结少数群众自发建设小型拦蓄工程经验的基础上, 以小型水利设施产权制度改革为突破口, 以建立“明确所有权, 搞活使用权, 放开建设权”为改革的主要内容, 以农民投入为主要渠道, 大力兴办各类民营水利水保工程。县委、县政府先后出台了《关于加快民营水利水保发展的意见》、《关于鼓励发展民营水利水保的政策规定》以及《对民营水利水保工程贷款给予贴息的办法》等文件, 明确了发展民营水利水保工程的政策规定: 一是对原有水利水保设施实行公开拍卖和租赁。对原由集体兴建的小型水利水保设施, 根据工程造价和开发价值的大小合理作价, 公开竞标拍卖, 拍卖后给予确权, 可以继承、转让, 允许对外提供有偿服务, 这就调动了群众购买水利水保设施的积极性。全县已累计拍卖小型水利水保设施2200处, 收回资金9600万元。对不宜拍卖的大中型工程, 在所有权不变的情况下, 采取租赁、承包的形式搞活经营使用权, 在合同期内由经营者自主管理、维护和使用, 经营者投资建设的配套设施及其收益归经营者所有。二是按照“谁建设, 谁所有, 谁受益”的原则, 放开水利水保工程建设权。规定所有水利水保工程项目, 只要符合水土保持规划, 办理必要的审批手续, 都可以民建、民有、民营。由于政策对路, 因此调动了群众建设的积极性。孟良崮下的垛庄镇横山后村, 部分群众共同投资兴建了56个塘坝和蓄水池, 增加蓄水量7300 m³, 解决了果园灌溉问题。近几年, 全县农民自发投入1.2亿元新建水保工程6700处。

3 创建农业经济合作社, 提高民营水保发展的组织化水平

随着农村改革的深入, 水保工作中出现了一些新情况、新问题, 主要是: 税费改革后村集体收入减少, 且存在利益不直接、受益不均的问题, “统”起来搞水土保持的功能弱化; 农户分散经营、土地零散, 一家一户力量单薄, 各行其是, 很不适应整个流域连片治理的需要。针对存在的问题, 我们在继续搞好“四荒”治理开发和水利水保产权制度改革的同时, 从完善农村经济运行机制入手, 积极探索建立和依靠农业经济合作社搞好

水土保持的路子。建立合作社的主要做法是: “政府引导, 能人牵头, 双向选择, 自愿组合”, 有的以居住相邻为纽带, 有的以地块相邻为纽带, 有的以致富项目为纽带, 通过推荐、自荐产生牵头人, 由牵头人和农户之间相互选择, 自愿结为合作社。每个行政村一般有2个以上合作社, 1个合作社少则十几户, 多则几十户、上百户, 社内成员之间可以互换土地; 1个合作社的土地集中成1~2个大片, 为连片开发治理打下了基础。全县有9.6万户农民自愿组建了1800个农业经济合作社, 占全县农户总数的68%。我们把合作社作为推动民营水保发展的新的强大力量, 积极引导他们发挥自身优势投入水保生态建设。

一是鼓励合作社建设水保工程。入社群众地块相连, 利益一致, 以合作社为单位兴建工程, 家家投资, 户户受益, 而且账目及时公布, 资金使用效率高, 花多少钱办多少事, 群众心里明白, 因此能极大地调动群众投入搞建设的积极性, 实现了由“要我干”向“我要干”的转变, 各合作社都纷纷大搞农业基本建设。野店镇南晏子村6个合作社, 投资21万元, 使用挖掘机大干一冬春, 整修出水平梯田40多hm², 全部达到水保治理标准, 无论是投资还是治理规模都相当于过去10多年的总量。截至目前, 全县的合作社累计投资6500万元, 建设水利水保工程407处, 显著地改善了农业生产条件。

二是支持合作社发展林果业。合作社成立后, 入社群众通过自愿互换, 将原来分散在七八处的土地集中为每户1~2个大片, 1个合作社内所有农户的土地连成1~2个大片, 使连片种植、规模经营、优化结构成为可能。有了合作社作为依托, 入社群众发展的胆子大了、思路宽了、劲头足了, 促进了投资大、风险大、收益高的林果业发展。蒙阴镇熊家万村人均只有0.04hm²山坡地, 是个典型的库区村, 原来全村没有任何经济林, 建立合作社后各社很快就发展蜜桃17.33hm²。联城乡许家沟村张兆军是个果树技术员, 过去因为自己发展林果不成规模, 想发展但没办法, 成立农业经济合作社后, 每户土地集中成大片, 在他的带动和指导下, 全村新发展果园26.66hm²。目前, 全县的合作社共栽植果树和生态林290万株, 使49.33km²的山岭得到了绿化。

三是促进了水保项目的实施。成立合作社之前, 水保项目的具体组织实施是由村两委负责的。由于各村班子情况不同, 有的软弱涣散, 有的凝聚力、号召力差, 项目建设速度慢、效果差, 资金使用效率不高。成立合作社后, 虽然村两委仍然负责协调工作, 但组织施工全部由合作社负责。由水保部门与项目涉及到的合作社签订严格的项目管理合同, 将资金直接拨给合作社。有限的项目资金到了合作社后, 能够起到“引子”的作用, 带动群众投入几倍甚至几十倍的资金, 而且全部是自己出工, 减少了开支。项目落实过程中, 水保部门只负责规划设计、技术指导 and 检查验收, 具体施工全部由合作社自行组织。由于是“自己建自己用”, 故群众能自觉地严把质量关, 建成了一批批“精品工程”。双河峪村位于中央专项资金水保生态建设项目区内, 成立合作社后, 群众自觉投入15万元, 户均投资在1500元以上, 新修水平梯田80hm², 全部种植了经济林。野店镇流域治理项目区中的北坪村飞跃一社, 建能蓄水27万m³的水库1座, 总投资32万元, 我们为该社提供了5万元的补助资

平泉县京津风沙源区的水土保持生态建设

杨海燕, 潘久明

(平泉县水务局, 河北平泉 067500)

[关键词] 水土保持; 综合治理; 生态建设; 做法; 京津风沙源区; 平泉县

[摘要] 平泉县把京津风沙源区治理工程作为改善生态环境、发展县域经济的战略举措来抓, 7年来共完成了 24条小流域、135 km² 水土流失面积的综合治理, 已探索出成功的治理模式, 县域经济得到了快速发展。介绍了成功的做法与经验。

[中图分类号] S157.2 [文献标识码] C [文章编号] 1000-0941(2007)12-0058-02

“山上植树种草保水土, 坡地退耕还林调结构, 川地节水灌溉增效益, 沟川闸沟筑坝护堤岸, 远山封禁治理搞修复”, 这是平泉县连续 7年实施京津风沙源区治理工程, 加大水土保持生态建设力度探索出的成功的治理模式。

平泉县是河北省东北部冀辽蒙 3省交界处的农业大县, 是京津地区的风沙屏障区和水源涵养地, 搞好水土保持生态建设, 不仅是平泉县可持续发展的需要, 而且是保障京津地区生

态安全的大事。平泉县总面积 3 308 km², 其中水土流失和沙化土地面积 1 600 km², 严重的水土流失制约着县域经济和社会的发展。自 2000年以来, 平泉县把京津风沙源区治理工程作为改善生态环境、发展县域经济的战略举措来抓, 按照“改善生态保产业, 产业发展促生态”的总体思路, 以小流域为单元, 共投资 4 290万元、投工 213万个, 完成了 24条小流域综合治理, 治理水土流失面积 135 km², 全县形成了 10个 667 hm² (万亩)、5个

金, 其余部分全部是群众自愿投入, 户均投入资金 2 800元, 投工 210个。

4 几点体会

经过近几年的探索与实践, 我们对发展民营水土保持有了一些新的体会和认识:

(1)发展民营水保, 能够解决传统水土保持工作面临的资金难、管护难和受益难的“三难”问题。政府投入的资金十分有限, 民间资金潜力无穷, 放宽政策, 敞开闸门, 把民间资金引入水土保持领域, 能够发挥农户的投资主体作用, 解决资金投入问题。近 3年来, 我县投入水土保持的民间资金达 2.5亿元, 是政府投资的 13.5倍。由于坚持“谁建谁有谁受益”的原则, 农户拥有所有权、使用权和经营权, 受利益的驱动, 群众自觉加强了管护和经营。3年来, 全县民营水利水保工程的经营收入达 3 000万元, 以此为基础滚动发展, 又新建工程 1 639处。

(2)提高农民组织化程度, 有利于民营水保的深入发展。建立农业经济合作社, 提高了农民的组织化程度, 起到了凝聚民心、汇聚民智、积聚民力的作用, 为建设水土保持工程打下了坚实的基础。近 3年来, 我县以合作社为单位投入水土保持的资金达 1.8亿元, 户均 1 900元。合作社建设水保项目后, 都依托水保工程实施了致富项目, 形成了可持续发展的良性循环。

(3)发展民营水保, 必须强化管理, 防止造成新的水土流失。水土保持工程建设有很强的政策性和技术性, 不能因为是民间投资就放松管理甚至放任自流。我县所有民营水保项目

全部实行了规划审批、标准监管, 对重点工程建档立卡、跟踪管理, 对项目建设全过程进行监督, 特别是严防个别人打着水保的旗号乱开垦。与此同时, 我们加强了对民营水保工程投资者权益的保护, 严禁任何单位、任何人向他们乱摊派、乱收费, 并且严厉查处对民营水保工程的破坏行为, 让投资者安心发展。

(4)发展民营水保, 必须加强扶持引导, 确保工程质量。为进一步调动民营水保建设的积极性, 我们制定了“两免费一奖励”办法, 2年来免费为 3 200处水保工程提供了规划设计和技术监督服务, 为 800处水保工程兑现了“以奖代补”资金 625万元。在服务过程中, 我们坚持分类指导, 努力引导群众提高治理的科学性和实效性。在山地采取“山顶防护林戴帽, 山坡经济林缠腰, 山下小平原成片, 山间小塘坝成串”的小流域开发治理模式; 在砂丘丘陵区采取“变荒为耕, 变零为整, ‘三保’梯田成片, 路渠树木相连”的土地资源综合开发治理模式。在工程布局上, 做到上下游兼顾、长短线结合、抗旱与防涝并举、开源与节流并重; 在区域性项目建设上, 实行“山、水、林、田、路、渠、电”统一规划、综合配套治理。特别是在小流域综合治理开发上, 以治理荒山荒坡和沟壑为重点, 以缓坡改梯、陡坡退耕还林还草为突破口, 大力营造水土保持林, 修建拦、截、蓄等水利水保工程, 实现了“山变青, 水变绿”的目标。

[作者简介] 李万来(1962—), 男, 山东蒙阴县人, 工程师, 从事水土保持管理。

[收稿日期] 2006-11-30

(责任编辑 赵文礼)