

# 民营水土保持发展现状及对策探讨

刘正斌

(平昌县水土保持局, 四川 平昌 636400)

**摘要:** 民营水保的出现昭示着今后水土保持改革发展的重要方向, 经营方式主要有租赁承包、返租倒包、股份合作、买断和公司+农户等。土地利用类型主要有种植、种养加、旅游和综合型等。存在的主要问题是发展不平衡, 资金扶持渠道不畅, 政策难到位和侵犯利益现象时有发生等, 其对策是: 政策配套, 规范管理; 确认产权, 保障权益; 大力扶持, 强化服务; 抓大放小, 以大带小。

**关键词:** 民营水保; 管理方式; 利用类型; 对策

文献标识码: A

文章编号: 1000-288X(2004)04-00103-04

中图分类号: S157

## Management and Present Situation of Soil and Water Conservation Organized by Local People

LIU Zheng-bin

(Soil and Water Conservation Bureau of Pingchang County, Pingchang 635400, Sichuan Province, China)

**Abstract** The emergence of soil and water conservation projects run by local people signals a new trend in the development of such activities. Operational arrangements include lease and contract, shif-lease, joint-share, monopolized management and cooperation between companies and households. Farming, animal husbandry, peripheral production and integrated exploitation are representative styles of land utilization. Problems lie in imbalances in development, the impediment of capital assistant, difficulties in implementing of policies and the violation of owner/operator interest. Management measure for locally-driven projects include systematizing Policy regulation; standardizing management methods; confirming property rights, improving assistance and extension services and stressing the fundamentals of soil and water conservation, including discouraging less important actions

**Keywords** locally-driven soil and water conservation; project management; land use types; countermeasures

水土保持生态建设经过数十年的发展,已经走出了一条具有自己特色的发展之路,取得了辉煌的业绩。随着形势的发展和改革的深入,水土保持不断与时俱进,其内涵和外延都得到了极大的丰富和拓展,水土保持的治理形式和方式也发生了深刻的变化,出现了各部门同参与、社会各界齐支持的新局面。尤其是在各地优惠政策的吸引下,一批个体工商户、能人大户、民营企业等,聚集社会闲散资金,积极投身“四荒”开发,进行水土流失治理,形成了富有生机活力的民营水保新模式。民营水保因其机制灵活,融资能力强,管理高效,技术到位,信息灵通,销售顺畅等特点,因而效益显著,发展迅猛,在当今异彩纷呈的水保生态建设中独显魅力和生机,成为一个崭新的亮点,是新形势下水保生态建设中的一匹黑马和一支重要的不可忽视的生力军。民营水保的出现和发展昭示着今后水土保持改革发展的重要方向,可以说是使水土保

持由政府号召、部门包办,加快向市场导向、政策引导转变的必然之路。为进一步规范、引导和促进民营水土保持的发展,本文仅以对平昌县民营水保的发展调查为例,思考探讨其存在的问题和对策,供大家商榷。

### 1 民营水土保持的发展历程

20世纪80年代末,在一些优惠政策的吸引下,四川省平昌县民营水保应运而生,崭露头角。民营水土保持主要以当地在外打工返乡的有识青年为主,因这些人在外经过了“洗脑”,开阔了眼界,增长了见识,大都学有一技之长,具有一定资金实力,且有敢吃螃蟹的精神。一般采用承包、租赁方式,规模不大,投资较小,以栽植经果林为主,开发有茶叶、水果、西瓜、金银花、药材、干果等,有的产品不但填补了县内空白,且初步形成了产业。当时全县约有100多家个体“四荒”治理户。

20世纪 90年代中期至现在,平昌县民营水保呈膨胀式发展,快速崛起,愈显欣欣向荣、勃勃生机之势,全县民营水保业主已发展到 800多家。开发业主中既有个体户,又有民营企业,也有机关干部和下岗人员等,业主向多元化、社会化方向发展,呈现出全社会参与水保生态建设的可喜局面,除承包租赁经营外,还有股份合作、买断、公司+农户等形式,在开发上既有传统的种植型,也有养殖型和旅游观赏型等,规模大,投入高。据统计,租赁承包占 6%,股份合作占 2%,公司+农户占 10%,买断开发占 5%。全县民营水保已投入治理资金近  $1.0 \times 10^8$  元,治理“四荒”  $3\,000\text{hm}^2$ ,容纳各种人员务工就业 1000余人。

## 2 民营水土保持经营管理方式

### 2.1 租赁承包式

民营水土保持经营业主将坡地荒山承包治理后,自主安排经营项目,一次性或分期交纳承包费。某县物价局离休干部何明祥在泻巴大宁村承包坡耕地和荒山荒坡  $20\text{hm}^2$ ,经高标准改造后,栽植优质梨、桃、枇杷和培育苗木等,现已进入丰产期,年收入在  $4.0 \times 10^5$  元以上。

### 2.2 返租倒包式

在农民自愿的基础上,投资者以每年  $7\,500\sim 9\,000\text{kg}/\text{hm}^2$  稻谷的市场价获得土地的使用权,租期一般 3~5a,农民成为个体劳动者受雇于投资者,并按劳动工日和返承包的办法计算劳动报酬。平昌井昌生态有限责任公司在白衣镇办的圈井绿色食品示范园,将  $100\text{hm}^2$  荒滩地改造后,返雇附近农民管理,依托城镇发展绿色蔬菜。

### 2.3 股份合作式

民营水土保持经营业主各自以资金、技术、土地、管理等入股,风险共担,利益共享,按股分红。镇龙五峰茶叶股份公司,注册资金  $3.00 \times 10^6$  元,开发茶场  $160\text{hm}^2$ ,有 17个股东,四川江口醇酒业集团、平昌县电力集团公司均加盟其中。

### 2.4 买断式

将土地使用权一次买断,自主开发,经营期限一般在 30a 上。原平昌县糖酒公司汽车运输队长刘开忠,一次性买断  $75\text{hm}^2$  荒山的使用权 30a,累计投入近  $1.00 \times 10^6$  元,绿化荒山,修建亭台,培植景点,发展生态旅游,现已成为城市居民休闲的好去处。

### 2.5 公司+农户式

平昌县茧丝绸公司与农户签定桑树发展合同,提供种苗、化肥和技术指导,按保护价收购蚕茧。该公司建立了 6个  $66\text{hm}^2$  以上的示范桑园,带动农户栽桑

$2.00 \times 10^7$  多株。四川江口醇和四川小角楼 2家酒业巨子,为发展基酒原料,与农户签定收购合同,大力倡导农户在田坎地埂、瘠薄地种植红粮,并拿出一定资金予以扶持。仅白衣片区就栽植红粮  $3\,500\text{hm}^2$ 。

## 3 民营水土保持土地开发利用类型

### 3.1 种植型

以栽植经果林、反季节蔬菜为主。泻巴乡星光水果科技园由成都科威果业有限公司投资,开发荒山滩地  $50\text{hm}^2$ ,配置水系,种植苹果梨、黑李、五星枇杷和无核柚等,果苗长势喜人,业主初获收益。

### 3.2 种养加型

在种植的基础上,配套发展养殖与加工业,实行农工商一体化。白衣云梯种草养畜基地由成都艾格林公司投资兴建,在  $66.67\text{hm}^2$  退耕地上种植鲁麦克斯、篁竹草等优质牧草,年饲养西门达耳牛 2500头,该公司带动当地农户种草  $55\text{hm}^2$ ,圈养牛 2000头。灵山吴海仁投资  $5.0 \times 10^5$  元将生态养殖场办在山上,集饲草种植、加工、养殖于一体,年销售商品猪 1000头,各类小家禽 5000只。

### 3.3 旅游观赏型

平昌绿科园有限公司在县城东郊办的兰苑山庄依托城镇,面向市民,在开发中以观赏花卉、品尝水果、休闲垂钓和特色民俗为突破口,着力构建城郊观光庄园,处处呈现出花果鱼池、稻香麦浪、林道幽幽的生态田园风情。每逢周末,来此赏花品果垂钓的城里人络绎不绝,每年接待游客近  $3.0 \times 10^4$  人次。

### 3.4 综合型

实行立体开发,综合经营,农林牧副渔全面发展。云台乡的五桐梁生态农业示范园,由 3家外地个体老板联合投资,实行林、粮、菜、果间套,林间珍禽养殖,沟底蓄水养鱼,长短结合,以短养长,现已成为全县的高效农业示范基地。

## 4 民营水土保持特点及发展趋势

### 4.1 呈多元化发展态势,彰显生机与活力

水土保持经过多年的发展,已经由最初的“国家拿钱,群众出力”发展到现在的承包、租赁、股份、拍卖、公司+农户等多种形式,业主也由个体农户发展为工人、干部、城镇居民和工商界人士等多种成分并存,治理开发模式由开始的单一种植型发展为种、养、加、旅综合发展,经济效益与生态效益协调并进,相得益彰。同时,治理业主的多元化更易打破行业界限、所有制界限和地域界限,实行连片开发,集约经营。

## 4.2 投资多, 规模大, 效益好

20世纪 90年代末期以后的治理开发业主, 承包面积由数公顷发展到数十公顷甚至上百公顷, 投入资金数万元到数十万元甚至上百万元, 呈现出投资多、规模大的发展趋势。单位面积治理开发投入的强度也愈来愈大, 通过调查, 大户治理开发每  $1\text{hm}^2$  水土流失地投资达 6 000~ 15 000 元, 是目前重点治理工程国家单位投资的 10~ 25 倍。个体户陈武得承包的得胜大梁山茶场, 按照现代农业模式进行管理, 滚动开发, 茶场已扩展至  $90\text{hm}^2$ , 开发的高档有机茶获国家金奖, 产品供不应求, 税收占当地财政收入的 12%。

## 4.3 市场意识强, 善于经营管理

民营水保业主一般市场风险意识和预测能力强, 深谙经营管理之道。随市场变化而调整产业结构, 同时建立和完善了一整套适应市场经济的经营管理机制, 形成区域化布局、专业化生产、规模化经营、产业化开发、系列化服务的链条, 循序渐进, 良性循环。大宁黄金梨基地, 由外地业主何明祥 1998 年投资建设, 将荒山坡地建成果梯, 配套水系, 高标准整地后, 在全县率先发展黄金梨, 栽植第 2 a 年便挂果, 随之投入市场, 以 10 元/kg 的价格被抢购一空, 当年就收入  $1.5 \times 10^5$  元, 2000 年他又发展黄金梨苗圃  $2\text{hm}^2$ , 次年仅苗木收入在  $1.0 \times 10^5$  以上, 2002 年他又实施调整, 发展优质大宝桃和解放钟枇杷, 前景十分看好。

## 4.4 科技意识强, 注重实用技术的推广和运用

一些业主通过防渗、抗旱、喷灌等先进技术的应用, 无公害果品、蔬菜的引进, 产品的深加工等, 促进了水土保持科技与生产的结合, 大大提高了治理效益。金宝乡五一苗圃改制以前连续亏损, 2000 年实行股份制后, 以科技为先导, 走产学研结合之路。常年聘请农林院校以及有关部门技术人员 12 人, 专门负责种苗培育的技术指导和科技攻关, 积极采用先进的根定与保湿技术, 并引进油樟、毛白杨等 20 多个速生抗病树种, 改制第 2 a 苗圃便扭亏为盈, 现每年销售苗木  $4.5 \times 10^6$  株, 收入  $3.0 \times 10^6$  元, 效益十分显著。

## 4.5 示范辐射带动作用强

民营水保给当地带来了市场经济意识和现代经营管理方式的革新, 对促进山区广大农民开阔视野、转变观念起到了积极的推动作用。同时, 民营水保的产业化经营给周围群众脱贫致富创造了条件, 业主同群众形成利益共同体, 大户有收益, 群众也获利。白衣种草养畜基地, 采取“公司+ 基地+ 农户”方式, 几年来, 公司不断发展的同时, 农民也得到了实惠, 这个村靠种植牧草彻底摆脱贫困, 并连续 3 a 获得文明示范村。圈井绿色食品示范园, 积极引导农户走向市场, 种

植盖膜蔬菜, 2002 年该村人均纯收入达 2 000 元, 成为远近闻名的富裕村。

# 5 民营水土保持存在的问题与不足

## 5.1 发展不平衡, 整体规模较小

从业主分布与构成来看, 全县现有大小民营水保户 800 多家, 累计投入资金近  $1.00 \times 10^8$  元, 而投资规模  $2.00 \times 10^5$  或经营土地  $6.67\text{hm}^2$  以上的大户有 120 家, 仅占总数的 1/6, 资金投入却占总量的 35%。单户投资  $5.00 \times 10^5$  以上仅有 28 家, 投资  $1.00 \times 10^6$  以上就只有 15 家, 单户经营土地  $30\text{hm}^2$  以上有 22 家,  $66.67\text{hm}^2$  以上仅 14 家。从治理面积来看, 全县现有“四荒”地  $2.00 \times 10^4\text{hm}^2$ , 而民营治理的仅占 15%。从地理条件来看, 民营水保经营的土地资源一般位于城郊附近, 交通便利, 立地条件相对较好, 而治理难度相对较大的偏远恶劣之地却很少有人问津。从经营和效益来看, 绝大部分业主经营良好, 效益也不错, 但也有少部分业主或因盲目治理、或因低层次开发、或因管理不善等因素, 导致亏损, 甚至血本无归。

## 5.2 重经济效益而轻生态效益的现象存在

不可否认, 经济效益是民营水保追求的最终落脚点。在开发中, 一些业主只顾眼前利益, 一味地追求经济效益, 而忽视生态效益, 对土地资源进行掠夺式开发, 只管自己承包期内的产出, 哪管可持续发展, 有的还改变土地用途, 哪项赚钱就经营哪项, 借治理之名, 行开荒建设之实, 反而造成新的水土流失。如近几年县城附近崛起的各种山庄、农家乐, 有的甚至在承包的荒地上开办机砖厂。也有个别业主钻优惠政策的空子, 利用资金优势, 先买下土地使用权, 至于开发, 便是后话, 甚至待价而沽, 一有机会便转手他人。这种占地盘的现象很容易造成买(包)而不治, 治而不力。

## 5.3 资金扶持渠道不畅

虽然民营水保业主较一般群众有一定的资金优势, 但因治理周期长、影响因素多, 往往付了承包、买地的钱, 然后水、电、路等前期投入, 后面的治理、开发、管护利用就只能因陋就简, 出现虎头蛇尾现象。由于认识上的偏见, 民营大户很难与国家重点治理区同等对待, 怕扶了大户, 而违背了“专款专用”。近年来, 相关部门也只是对重点治理区的少数大户提供一些苗木、物资而已, 至于资金可以说是谨小慎微, 基本上无支持。支农资金、小额信贷等也基本上与之无缘, 即使有, 也是杯水车薪, 解决不了实际问题。

## 5.4 侵犯民营水保利益现象时有发生

一些地方看到民营水保业主开发获利后, 便得了“红眼病”, 撕毁合同, 强行收回土地使用权。有的阻

挠、干扰甚至破坏业主的正常经营管理活动。这些行为不但给业主造成了巨大损失,而且影响极坏,严重打击了业主的信心,阻碍了民营水保事业的发展。

### 5.5 政策落实难,服务到位差

尽管政府相继出台了一系列优惠政策,以鼓励和吸引民营资本参与水保生态建设。但在调查中发现,有相当一部分政策没有得到真正落实。而相关部门的管理基本上是统计管理、形式管理、名义管理甚至多头管理,谁都管其实谁也不管,管理工作松懈,资金扶持不畅,技术服务欠缺,使业主基本上是单枪匹马,且顾虑重重,常常处于困境。

## 6 对策及建议

### 6.1 政策配套,规范管理

政府不但要从小额信贷、低息贷款、手续、税收等方面制定操作性强的优惠政策,而且要从地价、期限、经营、利用等方面制定规范性的管理文件,狠抓各项政策制度的配套健全,大力宣传,建立一整套确保落实的运行机制,在全县范围营造出一个安全、轻松的经营环境,从而引导民营水保走向健康、规范、快速发展的轨道。同时,对民营水土保持实行归口管理,水保部门要按照有关规定切实负起管理之职、指导之责,对民营水保予以认真登记、分类建档,制定原则,规范操作程序,严格管理,使其按规划进行治理,彻底改变目前民营治理的盲目、无序状态。

### 6.2 确认产权,保障权益

为切实保障民营水保业主的权益不受侵犯,政府

要大力推行产权确认制度,对民营水保业主治理开发的每一块土地进行确权发证,对土地的用途、经营期限等进行严格规定,对经营期限内的治理成果,允许继承、转让、抵押等,对“红眼病”现象坚决制止,通过采取法律的、行政的、制度的等多种手段全方位保障其权益,让他们毫无后顾之忧放开手脚去经营发展。同时对不按规划治理、不按期治理、擅自改变土地用途,甚至造成新的水土流失的业主要依法收回其土地使用权或经营权。

### 6.3 大力扶持,强化服务

对民营水保,要突破认识上的障碍,加大在资金、技术、信息等领域的扶持力度。凡是在规划区内按照国家标准治理,经过验收的民营水保工程,都可以理直气壮地申请享受国家水保补助资金。政府加大相关部门的协调力度,通过项目配套的方式,合力帮助民营水保业主解决水电路等基础设施和生态公益性部分的治理,免费提供技术指导、技术咨询和市场信息等,切实为他们排忧解难,以实际行动吸引更多的业主投入到水保生态建设中来。

### 6.4 抓大放小,以大带小

选择规模大、效益好且示范辐射效应明显的项目,在资金与技术方面实行重点倾斜,切实抓好一批民营水保大户,及时对他们获得的成功经验和丰硕回报进行表彰和总结。组织其它治理户与群众现场参观和学习,取长补短。通过典型示范,带动中小型治理户共同发展,激发全社会参与水土保持与生态环境建设的积极性。

(上接第 102 页)

在营造其它林种时,必须和该地区生态环境建设的总目标联系起来。经济林结构稀疏,水土保持的功能比较弱,需要通过水平整地减少坡面侵蚀,通过林下种植牧草或其它作物加强地表覆盖度,这样既能增强水土保持效果,同时可以取得更大的经济效益。

“适地适树”是森林培育和植被恢复的基本原则,但是在实际工作中违背这一原则的事例很多。干旱和水分胁迫是榆林市树(草)种选择的限制因子,在栽培中首先应予以特别注意。简单地说,不能在只适合灌木草本的立地条件种植乔木树种,要切实做到宜林则林,宜灌则灌,宜草则草,充分发挥草、灌在榆林市植被建设中的作用。在植被演替上,可以实行先恢复灌

丛草原植被,再恢复森林植被的方式。只在局部水分条件较好的立地类型才营造乔木树种。

在乡土树种和引进树种的关系上,首先要充分挖掘和利用乡土树种资源。目前,在造林中树种单调是比较突出的,究其原因主要是对乡土树种尤其是灌木树种的开发利用和研究不够。在利用引进树种时,必须采取慎重的态度,应经过长期和科学的鉴定方可在生产中应用。

在树种的搭配上,尽量避免单一树种造林,大力提倡营造混交林。在混交林的营建上,可以是人工和天然相结合的,乔木树种和灌木树种相结合的,最好能有草本覆盖地面,形成立体结构。