

利用多渠道多层次集资 开展水土保持工作

段 巧 甫

(水利部农村水利水土保持司)

提 要

近年来各地在多渠道多层次集资方面创造了不少经验。本文研究总结了各地的集资经验,认为增加投入是增强水土保持活力的物质基础,是水土保持工作能够持续稳定发展的关键。文章指出:在当前国民经济治理整顿期间,由于国家每年的水土保持资金不可能增加很多。因此,一要充分注意利用现有资金渠道;二要千方百计开辟和扩大资金渠道;三要改革资金使用办法,使有限的资金发挥更大的效益。

关键词: 集资渠道 增加投入 水土保持 资金使用

随着水土保持工作的深入开展,治理、管护、监督、科研和开发经营等方面,都取得了明显的成绩。但是,如何保持这个势头,使水土保持工作在深化改革中持续发展,在巩固提高中稳步前进。除了继续加强领导,健全机构,完善政策,依靠科学,普遍提高人们的水土保持意识外,当前面临的一个大难题,就是水土流失面积大,治理任务繁重与治理资金短缺,没有自我发展能力的矛盾,它在一定程度上制约着水土保持工作的持续稳定发展。近几年来,各地在进行多层次多渠道集资方面,创造了不少新鲜经验。笔者想就这个问题,谈一点肤浅的认识,与从事和关心这一工作的专家、学者共同探讨,主要是介绍和推广各地的一些好经验、好做法。

根据各地的实践经验,笔者认为增加投入是增强水土保持活力的物质基础,是水土保持工作能够持续稳定发展的关键。投入应该是多渠道、多层次的,也就是国家、集体、个人,各级政府、部门、各单位齐心协力,共同投入,解决生态环境恶化的问题。在国民经济治理整顿期间,由于国家财政困难,每年的水土保持资金不可能增加很多。因此,一要充分注意利用现有资金渠道;二要千方百计开辟和扩大资金渠道;三要改革资金使用办法,使有限的资金发挥更大的效益。

一、要充分注意利用现有资金渠道

当前,在水土流失严重地区,有各条渠道的资金,其目的都是为了改善当地的生产条件,帮助当地在脱贫致富方面,办一两件实事,这对治理水土流失是非常有利的。应该探索在资金渠道不变、投资方向不变和投资效益归口不变的情况下,如何配合使用,集中使用,使分散使用的单项投资在捆起来使用的整体效益中发挥更大的作用。各地已有不少捆起来使用的经验,如山东平邑县对国家、集体、个人筹集的资金加强管理,按照统一规划,统一安排使用,避免了过去在资金使用上的重复、分散、效益差等现象,使有限的资金发挥了更大的作用。县政府根据各单位的任务,把各方筹集的资金,集中向小流域范围内投放。坚持对口使用,方向不变,做到各投其资,各负其责,各尽其力,各记其功,综合治理,项目配套,投资一片,成功一片。

二、开辟和扩大资金渠道，增加水保资金来源

各地创造了不少经验，主要有以下几方面：

(一) 治理成果有偿使用，回收资金循环周转 山西省宁武县1987年将约14 000亩新建梯田，以租赁和还贷承包等方式，承包给农民，一年收回投资120万元，占总投资的55%，使投资由一次性使用变为多次性使用，有效地缓解了资金不足的困难。内蒙古自治区清水河县王桂窑乡，将治理好的部分牧草地、沟坝地及水地，有偿租赁给群众使用，收回的资金在乡财政建立水土保持专项基金，继续用于治理，使水土保持资金滚动发展。

(二) 治理开发与商品经营相结合 临汾地区水保部门将治理好的土地与农民联办综合开发基地，使国家水保补助费的使用，找到了一条“投资—效果—回收—再投资”的新路子。几年来，他们采用多种形式，办起了22个合作基地，目前有果园6 000亩、用材林12万亩、草地3 000亩、粮食和其他经济作物1 500亩，办起了8个养殖场和15个加工厂，年收入近百万元。已从合作基地提取再开发治理资金50多万元，使合作基地与户包小流域相辅相成，形成资源开发的新体系和增加水保投入的新渠道。

(三) 建立开发治理股份公司，运用股份制形式筹集资金 山西省河曲县五花城流域建立开发治理股份公司，实行国家、集体、个人入股经营。股份设资金股、资源股（即土地、树木等）、劳力股三种形式。水土保持部门拿出一部分治理资金入股（由无偿补助改为有偿使用）；集体（乡、村）把流域内的荒山、树木、土地、水利水保设施等生产资料计价入股。入股土地由公司统一治理后，又以抵押承包或租赁承包方式转给农民经营。以股息方式给入股者以报酬，水保部门收回的资金，继续用于治理。这样做，调动了国家、集体、个人三方面的积极性，吸引、挖掘了社会上的闲散资金和农村剩余劳动力，变无偿投资为有偿投资，变投资的一次使用为多次使用，形成了多渠道筹集资金、治理成果有偿使用、投资回收循环周转、滚动前进的发展机制，较好地解决了小流域治理中资金短缺的矛盾。

(四) 征收水土流失危害补偿费 辽宁省水保与财政部门联合制订了“水土流失危害补偿费征收使用管理暂行规定”，近几年收补偿费300多万元。大连市对在基本建设中破坏原地面植被和水土保持功能的，按平方米收水土流失补偿费。江西省龙南县对开采稀土矿的单位或个人，按销售额10%交纳水土流失防治费，近几年共收费1 300万元，全部用于开采区的水土保持建设。兴国县利用对开发建设单位和个人收缴的水土流失防治费，建立水土保持基金，继续用于扩大防治工作。

(五) 建立劳动积累工制度增加治理的有效投入 如山西省三川河流域规定，每一农村劳力每年投入劳动积累工20~30个，不能投工的劳力以款顶工或由他人代替投工。以乡、村按流域统一组织，集中治理。1986年以来，全流域每年投入治理的劳动积累工近200万个，按每个工值3元计算，相当于每年增加治理投资600万元。

水土保持是一项大的系统工程，它和各地的地表、地下资源开发，经济发展，社会进步，生态环境，江河治理，国土整治，都是一个统一的有机整体。它既关系到水土流失的治理，又关系到农业后劲的增强；既关系到贫困地区经济的发展，又关系到生态环境的改善。因此，在开辟资金渠道方面，要开阔视野，从整体上把握和适应发展的形势，巧妙地使各种资金互为补充，结合使用。

三、改革水土保持资金管理使用的办法，更好地发挥投资效益

近几年来，各地在改革开放的推动下，对改革投资方式和资金使用办法进行了有益的探索，

积累了不少经验，主要有以下几种办法：

(一) 逆向投资，专项扶持 陕西省绥德县利用无定河流域重点治理补助费，给群众提供部分资金，扶持土地岔等7个村的群众进行养羊试点，并签订以畜促草的合同，要求自筹资金，以反坡隔坡整地乔、草混种，三年内偿还部分现款，其余用新修梯田顶抵合同。由于羊多、钱多、肥多、粮多，既增加了群众的经济收入，又增加了水土保持和生产建设的内在活力。

(二) 用无息贷款扶持水土保持 山西省从1988年开始，每年从扶贫资金中拿出一部分作为无息贷款，用于扶持西山地区以机修梯田为主的基本农田建设。这项工作由省扶贫办领导，省、地、县水利水保部门负责审查项目的可行性，农业银行负责资金的发放与回收。有关县成立土地开发公司，负责承贷和归还无息贷款，以保本的原则向农民有偿转让基本农田使用权，收回的资金还贷。

(三) 国家资助启动与自我滚动发展相结合 以户包为主要形式的小流域治理，国家补助适当的启动资金是必要的。因为水土流失严重的地区，都是贫困地区，治理水土流失还有社会效益，需要国家给以资助。但是，在经过初步治理之后，管护、维修以及进一步治理、开发利用过程中所需投资，则应主要依靠治理者自我滚动发展。三川河流域实行以国家治理补助资金为启动资金，吸引自筹、信贷资金的多元投资，6年来除国家专项投资外，省、地用水保款和扶贫款为其增加治理资金670万元，地、县、乡财府和以工补农投资150万元，信贷资金投资150万元，群众自筹资金308万元，劳动积累工折款1550万元，合计扩大投资2828万元，相当于同期国家专项投资额的1.24倍，取得了自我滚动发展的明显效果。

(四) 引入竞争机制，实行择优扶持 近年来，各地在资金使用上，建立竞争机制，如陕西省在无定河流域重点治理中，提出“大干大支持，小干小支持，不干不支持”的扶持原则，已收到了良好的效果，并在全国13片重点治理中推广。在重点治理中，每年的投资，根据各县、各乡(镇)完成治理任务的实绩进行调整划拨，对积极性大、成效好、质量高的给予重点投资，反之少投资或不投资。另外是按项目管理，公开招标。有的地方对较大的骨干工程，大面积的林草、果园建设和生产基地建设，实行项目管理，有规划、有计划、有目标，进行公开招标，严格审批手续，确定专人负责实施和技术指导，完工后组织工程验收，保证了投资效益。

综上所述，在努力增加水保资金投入的同时，要千方百计地精打细算，把现有的资金管理好、用好。要理顺各种资金渠道的关系，做到经费安排和治理相协调；要防止投资力量分散，做到保证重点，合理安排；要改革投资方式，变一元为多元，变无偿为部分有偿；要加强审计监督，做到专项管理，专款专用，严禁挪用和浪费；要量力而行，防止贪大求全，急于求成，甚至走形式搞花架子；要注意治理的近中期效益，尽可能做到当年实施，当年发挥效益，使群众看得见，摸得着，早日得到实惠，提高治理和集资的积极性；要积极推广以奖代补、先贷后补、贷款贴息，以及拨改贷等办法，努力提高资金的利用率，用少量的钱办更多的事，促进水土保持工作的蓬勃开展。

Collect Funds from Multiple Sources and Different Levels to Carry out Soil and Water Conservation

Duan Qiaofu

*(Country Side water Resource and Conservancy Department, Ministry
of water Conservancy)*

Abstract

Many experiences have been gotten in collecting funds. This paper studied and summarized the experience for collecting funds in various place, pointed out that increase input is the base for strengthening the vitality of soil conservation and the key of water conservancy steady development. As it's impossible for the state to increase input in soil and water conservation during the period of national economic consolidation, it should: 1) Make full use of and regulate existed funds; 2) develop new source for funds; 3) reform the way of funds utilization to get great benefit from limited input.

Key words: Collect funds Soil and water Conservation increase input funds utilization

(Continued from page 12)

The Remote Sensing Mapping of Soil Erosion Type in Zhifanggou Watershed, Ansai County

Wu Chunlong Jiang Zhongshan Zheng Shiqing

*(Northwestern Institute of Soil and Water Conservation,
Academy of Science and Ministry of Water Resources, P. R. C.)*

Abstract

In application of color infrared aerophoto and combining with ground truth investigation, we worked out the map of soil erosion type (1:10,000 scale) of Zhifanggou watershed in Ansai County. The map of soil erosion type shows thoroughly the space relationship of the soil erosion type. The detailed area list of soil erosion type may serve for the evaluation and planning of soil and water comprehensive conservation. The soil erosion intensity of Zhifanggou watershed before comprehensive control is very intensive erosion type. Through comprehensive control, the soil erosion intensity reduce to medium erosion type.

Key words: remote sensing technology small watershed soil erosion intensity soil erosion map