

# 黄土高原水土保持股份制治理形式浅析

王 侠

(黄委会黄河上中游管理局·西安市·710043)

**摘 要** 水土保持股份制治理形式是继户包、拍卖之后,水土保持与市场经济接轨,农村经济进一步深化的新生产物。该文通过对黄土高原水土保持股份制的发展背景、现状及其作用进行浅析,说明股份制治理形式不仅是区域自然环境发展的要求,也是社会经济进一步变革的要求。股份制治理形式在不断的实践、探索中已逐步趋于完善和规范,它的特点、优势及作用已普遍为广大群众所接受,并且推广迅速、成效显著。这种治理形式将在快速治理黄土高原的水土流失、建设生态农业、振兴区域经济中发挥巨大的作用。

**关键词:** 黄土高原 水土保持 股份合作

## Discussion on Control Form of Stock System for Soil and Water Conservation in Loess Plateau

Wang Xia

(Administrative Bureau of Upper and Middle Reaches of Water Conservancy

Committee of Yellow River, Xian, 710043)

**Abstract** Control form of stock cooperation system for soil and water conservation is one new product of combining soil and water conservation with market economic and rural economic reform. Through discussing on developing background, condition and role of stock cooperation system in loess plateau explains that it is not only required by regional natural environment development, but also required by social economic reform. Control form of stock system is continously improving and standarding through practice and exploit, and its character, advantage, and function are accepted by local people, it is popularing rapidly and has significant achievements. This control form will play important role in soil and water loss control, ecological agriculture constructing, regional economic promotion in Loess Plateau.

**Keywords** Loess plateau; Soil and water conservation; Stock cooperation

近年来,随着国家对水土保持工作的进一步重视和社会主义市场经济体制的逐步建立与完善,水土流失严重的黄土高原地区的综合治理工作也取得了较大发展。水土保持股份制(以下简称股份制)治理形式就是继户包、拍卖之后,水土保持与市场经济有效接轨,农村经济改革进一步深化的重要产物。由于这种形式产权明晰,投入主体多元,经营决策民主,利益分配直接,易于被农民群众接受,因此推广迅速,成效显著。

# 1 黄土高原股份制发展环境浅析

黄土高原水土流失严重,大量的“四荒”资源荒芜,严重制约着当地的经济和社会发展。积极开展水土保持工作一直是该区振兴经济的一项重要举措。但由于治理难度较大,成本较高,投入较少,加之劳动力分散,生产要素难以优化组合,因而治理速度受到限制。拓宽投资渠道,加大投资力度,优化生产要素配置,提高综合生产能力,已成为新形势下黄土高原综合治理的迫切要求。

(1)严重的水土流失环境急需治理。“生存环境恶劣,生态环境失衡,水土流失严重”而闻名的黄土高原区,有水土流失面积 43万  $\text{km}^2$ ,占全区面积 60多万  $\text{km}^2$  的 71%,其中耕地的水土流失面积为 11.3万  $\text{km}^2$ ,占总面积的 19%,占总水土流失面积的 23%。据测算,水土流失冲蚀表土一般为 0.7~1.0t/( $\text{hm}^2 \cdot \text{a}$ ),按表土含氮 0.5~0.8kg/t,磷 1.5kg/t,钾 20kg/t 计算全区每年流失化肥 3 000多万 t,相当于全区每年使用化肥量的 4倍多。水土流失是造成土壤贫瘠、有机质下降的根本原因,也是导致黄土高原区农村经济发展缓慢、生产力低下的重要因素。建国 40多年来,黄河上中游地区共治理水土流失面积 15.6万  $\text{km}^2$ ,目前尚有近 2/3的水土流失面积尚未得到治理。按 9年 1.4%的年治理进度计算,要达到基本治理的目标还需半个世纪,若考虑人为因素的影响,治理时间更长。水土保持工作不仅是山区群众脱贫致富的生命线,而且也是一项小康工程。90年代,我国正处在市场经济体制改革整体推进,重点突破的关键时期。农业正向高产、优质、高效发展,群众生活向小康型迈进,国家经济重心开始逐渐由东向西转移,加快水土保持步伐,积极改善生态环境,促进经济发展,势在必行。

(2)大量的“四荒”资源有待开发治理。“四荒”资源包括荒山(坡)、荒地、荒滩和荒水,泛指适合农业利用而尚未开发利用的土地。据农业部 1990~1993年全国农业调查结果,黄土高原区(晋、陕、蒙)“四荒”资源 674.93万  $\text{hm}^2$ ,占全国“四荒”的 9.5%,占全区 60万多  $\text{km}^2$  的 11.2%。“四荒”资源中有约 80%的土地是宜林牧地,在全区 1 000多万  $\text{km}^2$  耕地中,坡耕地占的比重较大。大于或等于 8°的坡耕地占总耕地面积的 54.98%,其中 25°以上陡坡耕地 223.4万  $\text{hm}^2$ ,占总耕地面积的 14.2%。农业坡耕地面积大,耕作粗放,掠夺式的经营,致使水土流失严重,土壤瘠薄,形成了大面积的低产田。林业上重造轻管,成活率、保存率均很低,林木病虫害严重,加之乱砍乱伐,致使林相衰败,生态恶化。大量“四荒”资源的荒芜,不仅使人类赖以生存的生态环境始终处于非良性循环,同时也大大降低了生产力,随着人口的不断增长导致了人地矛盾愈来愈突出,农业生产综合能力越来越低。合理开发治理“四荒”资源,对提高土地生产力、缓解人地矛盾、增强农业综合生产能力意义重大。

(3)脆弱的投入机制需要改革。黄土高原区受自然条件限制,长期以来农业比较落后,农村经济贫困,财政拮据直接影响到水土保持工作。10多年来,本区农业有了较大发展,但与全国比较,差距仍较大。1993年农业人口人均纯收入 625元,比全国平均水平低 213元。全国农业人口纯收入低于 500元的县有 502个,其中黄土高原区占 20%。由于经济贫困,许多地方财政入不敷出,用于农业的物质投入少,用于水土保持的投入更少。此外,大多数地区属粮棉产区,财政困难资金周转不灵,因此,有限的水土保持资金不落实,也不能按需及时到位。治理费成为有名无实的空结转,从而导致了投入总量不足,比重下降;资金分流,“非水保化严重”;机制不够健全,资金低效运行,投而不入,投而不管;资金调度困难,投资不落实。尤其在市场化进程明显加快的新形势下,绝大多数微观经济主体进入市场,金融和投资行为也显著市场化,

与此形成鲜明对比的是:水土保持产品的市场化程度低,甚至完全排除在市场之外,工农业产品之间的不等价交换严重,使本来就对资源吸引力很弱的水保工作陷入更加困难的境地。谁也不愿意主动对经济效益明显滞后的水土保持增加投入。黄土高原区的恶劣环境,使资源开发与经济建设的硬成本远远高于其它地区,单纯地等待国家给予优惠政策和资金扶持,会因市场切块和回报差别的约束难度不断加大。因此,在国家投资微薄、地方财力空虚、外资引进困难的投入体系中,需要大量的投入相支撑的水土保持工作,只能也必须把一直以客体身份出现的农民群众作为投入的主体,走多渠道、多元化、社会化投资的道路。

(4)现行的农耕制度亟需完善化。十一届三中全会以后,以大包干为主要形式的家庭联产承包责任制成为耕地使用的主要制度。“大包干”是把土地使用权交给农民,调动了农民群众的生产积极性。但随着时间的推移,特别是市场经济体制的确立,又产生了许多新的情况、许多新的矛盾,有些已成为生产力发展的制约因素。一是现行的耕地承包制,不仅是一种耕地经营制度,而且也是一种分配形式,分配耕地使用权同时也分配地租收入。不论耕地承包的方式(按人或按劳承包)是由村组干部决定还是由农户协商而定,都是借助某种权力分配耕地使用权,而不是市场机制配置耕地使用权。二是现行的耕地使用制度产权不清。在农村究竟哪级集体经营组织是农村集体土地的产权代表,及其与土地承包者之间的关系问题,一直处于无章可循的状态,从而导致土地耕作受行政、计划干扰因素过大,农民无法自主经营,经济利益受到抑制。三是现行的耕地承包制导致农民单独分散经营,势单力薄,组织化程度低,科学技术和机械化很难普及。土地的细碎化与分散化,一方面增加了生产的成本;另一方面不利于整体规划,因地制宜,科学开发;再一方面也限制了规模化治理、区域化经营、系列化生产,这样使土地的可持续生产能力、土地的产出率、劳动生产率受到限制。信息不灵、分工与协作水平低、生产的盲目性大、产品生产与销售严重脱节,在市场竞争中处于劣势。导致了在利益分配上,无法坚持公平合理、互利互惠、利益均有的原则;四是“四荒”资源难以有效管理。黄土高原区人少地多,土地瘠薄,农民为获取满足生活必需的大量产品,除在贫瘠的土地上实行掠夺式经营外,还继续无休止地进行着无序开垦,形成了越垦越穷、越穷越垦的恶性循环,导致了“四荒”资源难以规范管理,边治理、边破坏的现象时有发生,生态环境始终难以有较大地改变。

## 2 黄土高原区股份制治理现状

黄土高原区股份治理形式是农民群众在长期的治理实践中摸索总结出来的,以土地使用权、投劳、投物、投资、劳动技术等生产要素入股,共担风险、共享利益、自主经营、民主管理的一种治理形式。这种形式,80年代初期就曾在山西省河曲县五花城村搞过试点,获得成功。此后,便在黄土高原区逐步推广开来,并初步形成规模,取得了成效。据调查,山西省截止目前以股份制形式治理“四荒”的农户达 1.67万户,治理面积 2.6万  $\text{hm}^2$ ,成绩确实不小。内蒙古乌审旗自 1993年推行水土保持股份制以来,已建立了 12个股份合作项目,引进外资 130万元,筹集内部资金 55万元,完成高标准水土保持治理措施面积 153 $\text{hm}^2$ 。陕西省股份制推广也出现了可喜局面。

股份制在不断的实践、探索、推广过程中,已逐步走向完善和规范,在组织形式、原则章程、管理方式、利益分配等各个环节均形成了有效的运行机制。在组织形式上,由股东推举产生董事会、理事会或管理人员,对项目工程实施管理,股东在董事会的领导下进行生产经营。股份合作范围以区域内乡、村、组和村民为主,吸引区域外的社会团体、企事业单位、个人入股合作,入

股经营形式不限,入股内容包括资金、资产、物资、投劳、技术、资源(土地)等生产要素。在原则章程上,股份合作原则是入股自愿,多少不限,风险共担,利益共享。制定股份制章程,阐明合作形式,明晰产权关系,明确股东的权利和义务,确定分配和终止结算原则。在管理方式上,实行企业化管理,股份制经营,民主化监督。每个股东均享有资产所有权、经营管理权、受益权、监督权。由股东推选的董事会、理事会和管理人员实施经营决策权、资产处理权、利益分配权。在利益分配上,每个股东按入股比例参与当年利润分红,体现按劳分配,按股分红的原则。

股份制经营的形式因生产要素,意识差异,社会环境等因素的差异而呈现多样化。按投入因素来分:(1)劳劳结合形式。山西省静乐县泉庄乡赵家沟村 1993年 23户农民组织起来,联户承包了  $133.3\text{hm}^2$  的一条小流域,各户所投工按现行劳务价格折算成款记帐,然后以资确定股份,管理人员从股东内产生,股份制调动了大家的积极性。治理中,有的全家出动,有的找亲朋好友帮工,一年内高标准全部栽植落叶松,成活率都在 85% 以上。(2)劳资结合形式。即有钱的出钱,有劳的出劳,投劳折顶股金,确定股份。山西省静乐县王村乡黑村 1993年由支部书记牵头,组织 5户村民以 1700元买下荒山  $133.3\text{hm}^2$ ,到 1994年由 5户发展到 24户,即 5户出钱,19户出劳,股份制治理。一个春天整地  $66.7\text{hm}^2$ ,全部种植仁用杏,成活率在 80% 以上,秋季又整地  $66.7\text{hm}^2$ ,全部种植落叶松,完成  $133.3\text{hm}^2$  林地建设。速度之快,质量之高,令人惊叹。另外,按合作单位来分:(1)单位与集体相结合形式。山西省乡宁县 1989年在田家垣流域由县水利局、土地局、农机局与田家垣村委联合入股开发。由村委会出土地、出劳力,并负责管护,机关单位出资金,落实技术措施,从 1989年开始全面治理,已投劳 30余万元,栽植水保林、经济林  $400\text{hm}^2$ ,建苹果园  $26.67\text{hm}^2$ 。山西省忻州地区水保所与关城村合股治理开发木瓜沟流域,水保所负责资金、技术,村里提供土地、劳力,经过几年治理,流域内已建成梯田  $150.67\text{hm}^2$ ,坝地  $71.73\text{hm}^2$ ,造林种草  $457.87\text{hm}^2$ 。建起  $0.67\text{hm}^2$  优质苗圃,发展示范果园  $4\text{hm}^2$ ,改造老果园  $100\text{hm}^2$ ,新栽经济林  $200\text{hm}^2$ ,收到明显的经济效益,仅水保所从中分红 4万余元。(2)单位与单位相结合形式。内蒙古自治区水利厅与乌审旗水利水保局各投入 105万元(乌审旗的投资包括集体土地及固定资产折价 60万元),合股经营双降壕果园基地,由乌审旗水利水保局负责实施与管理,纯收入对半分。1995年黄河上中游管理局与内蒙古准旗水利水保局合股投资修建油房塔缩河造地工程,可淤地  $667\text{hm}^2$ ,灌溉  $90\text{hm}^2$ ,建成后黄河上中游局分得  $333.5\text{hm}^2$  坝地,其余  $333.5\text{hm}^2$  坝地归地方群众,灌溉由旗水利水保局收费。(3)单位与农户相结合形式。内蒙古乌审旗水利水保局与当地农户合作开发来乌苏麻黄种植基地,其中水利水保局投入资金 10.5万元,个人投入土地折价 3万元。通过平地及打井配套,共开发出水浇地  $13.3\text{hm}^2$ ,其中的  $10\text{hm}^2$  由水利水保局无偿使用 20年,到期后归还农户。黄河上中游管理局与内蒙古准旗水利水保局合资入股经营,修建淤地坝,所淤坝地,按股分成经营分红,初步进行了尝试。(4)农户与农户相结合形式。山西省中阳县万年饱村 1994年成立了“流域综合开发股份合作社”,村委将  $171.3\text{hm}^2$  “四荒”地转交给流域治理合作社。全村 90% 的农户自愿入社,以股份合作形式投劳投资治理“四荒”,已治理  $80\text{hm}^2$ ,标准高、质量好。(5)单位、集体、农户三结合形式。山西省和顺县牛川红土坪村 1993年将  $6.67\text{hm}^2$  荒沟土地折价 2万元与乡政府联办起股份合作制果园。乡政府提供果苗,并负责修通 700 m 灌溉水渠。全村群众投工治理管护,每投一个工为一股(5元一股)。受益后乡政府、集体和群众按股分红。山西省河曲县五花城流域治理开发股份有限公司将流域内所属 7个村的  $666.67\text{hm}^2$  土地,进行统一规划,科学地全面治理。以国家股、集体股和个体股每股分别为 3万元、1万元、0.2万元的标准折股,共计投入 60余股。经过几年的连

续综合治理,累计治理水土流失面积 466.67hm<sup>2</sup>,占流失面积的 85%,林草覆盖率达 73%。流域内建成 3 个生态防护林体系和 5 个经济开发小区,取得了明显的生态和社会效益

### 3 股份制的的作用浅析

水土保持股份制能在黄土高原区广泛推广,并取得了可喜的进展,是由它的优越性决定的:

(1)产权明晰,利益直接。水土保持股份制是在土地公有制的基础上,把土地所有权、群众的投劳、投物、技术等生产要素入股合作经营,受益按股分配的股份制形式。在这里入股的只是土地的使用权,土地的产权仍属于集体。由于土地的使用权具有了某种商品属性,从而在加强土地使用权管理的基础上进行变革,把水土保持也带入了市场。

股份合作制要求做到资产产权明晰化,投资主体多元化,经营决策民主化,利益分配直接化。所谓明确产权关系,就是对原有资产搞清原始的所有者,将这部分资产经过合理公平的评估后,把财产的所有权确定下来,然后入股,由所有者行使股东的权利。每个股东都是以追求利益最大化作为其经济活动的目标而参与入股的。作为股东的农民是土地的主要经营者,利益驱动机制是促进农民进行水保产业化的动力源泉。股份制把土地所有者、经营者、生产者、受益者融为一体,从而使经营的好坏、质量的优劣、产量的多少、商品转化率的高低成为直接影响股东利益的因素,利益的直接性使大家劲往一处使,心往一处想,有利于各生产要素作用的充分发挥。同时股份合作制在利益分配所坚持的原则,把利益主体之间的联系建立在平等的经济基础上,各主体之间的交换通过市场而进行,有利于提高经济效益和巩固水土保持治理成果。

(2)资源配置优化,经济效益提高。建立组织内部主体运行的协调与约束机制,是组织效率高低的关键。在农村经济系统中,各要素都是相对独立的经营主体,他们都有自己的价值取向、利益要求和行为方式。当这些目标不相一致时,系统内就会产生矛盾,这就需要资源的重新优化配置。

在黄土高原区,农村人均耕地少,负载能力小,大量劳力沉淀于小农经济,农村劳动力资源难以优化组合,剩余劳动力没有出路,致使农民“3个月种田,一个月过年,8个月休闲”,而同时大量的“四荒”地闲置荒芜,一家一户又无力开发。股份制将富余劳动力以劳入股,与资金相结合,充分发挥劳动力资源的作用,使老、少、弱、残找到一个适当的位置,各尽所能,优势互补。同时,这种方式打破了区域、所有制形式和行业、部门之间的界限,加速了各生产要素的合理流动,实现了劳动力的优化组合。资源的优化组合配置,使人尽其才,物尽其用,加快了治理开发速度,扩大了工作领域,容易形成专业化生产,规模化经营,使更多的富余劳动力转向二、三产业,加强了加工业、运输业、销售业各环节的力量,提高了经济效益。

(3)投入与积累增加,治理步伐加快。水土保持股份制由于从形式和内容上打破了旧的传统框架的束缚与限制,把水土保持与市场紧密地联系起来,以各种形式吸引各个领域的各种生产要素的投入,从而为人人能参与,户户可投资建立了良好的环境,形成了“水保为社会,社会办水保”的可喜局面。

农民作为独立的生产经营实体,其积极性源于经济效益,水土保持股份制责、权、利分明,使农民真正体会到在优化组合中同样体现了“多劳多得”的分配原则。实行股合作制,集体财产可以作价入股,不仅增加了农民收入,壮大了集体经济,收益分成又增加了集体经济组织的积累,促进了农村经济的良性循环,为改善农业生产的基础条件和农村经济的腾飞创造了一定的物质条件。

(4)股份合作制弥补了承包、拍卖的不足。在社会主义市场经济条件下,承包和拍卖均发挥了一定的积极作用,但也存在明显的不足之处。承包和拍卖管理行政化,缺乏民主监督,只有少数人参加,不利于调动大多数人积极性,同时也使大区域“四荒”地的开发治理受到限制。在股份制经济条件下,分散经营的单家独户可以因某种经济目标而聚合成一个经济联合体,这个经济联合体在章程的约束下进行活动,股权平等,利益直接,企业化管理,民主化监督,自主经营,风险共担,利益均享。这种形式使每个人或每个团体均有机会参加。原来一家一户办不成的事得到了解决,原来因缺劳少资而无力充分利用的土地资源得到了有效的开发,从而真正形成了人人为水保,全民齐上阵的局面。

(5)土保资源得到有效管理,科学技术得到普遍推广。水土保持股份制把水土保持治理成果作为各个股东的共同资产进行管理,这样不仅确定了水土保持治理成果的资产属性,同时把水土保持治理成果的管理规范化。水土保持股份制把土地的使用权作价入股,从而使土地作为生产要素进入市场,不仅体现了公平、公正和自由竞争的市场经济原则,同时以法律的形式固定和约束了土地的所有者和使用者的行为,有利于土地的有效管理与开发。

当前,黄土高原区水保持科技状况不尽人意,水保科技进步缓慢,水保科技成果推广迟缓。股份制形式把科学技术作为生产要素入股,为水保科研与实践相结合创建了机会,也为水保科技的推广与开发提供了广阔的市场。同时实行水土保持股份制,把分散经营的单家独户因某种经济目标而聚合成一个经济联合体,把因资金、劳力、物资等生产要素的缺乏而进行的零星分散治理变成统一地点、统一时间、统一规划的规模开发治理,这样有利于进行专业化生产,一体化经营,区域化布局,也有利于水保科技和农业科技的推广。

(上接第 16 页)

- 15 秦作栋. 晋西北地区土地荒漠化及其整治对策研究. 北京: 中国环境科学出版社, 1996, 43.
- 16 Skidmore, E. L. 1982. Soil loss tolerance. In Determinants of Soil Loss Tolerance. ASA Special Publication No. 45, Am. Soc. Agr., Madison, Wisconsin. 87- 94.
- 17 Bennett, H. H. 1955. Elements of Soil Conservation. McGraw- Hill, New York.
- 18 Kohnke, H., and A. Bertrand. 1959. Soil Conservation. McGraw- Hill, New York.
- 19 Zachar, D. 1982. Soil Erosion. Elsevier Scientific Publishing Company, Amsteram. 82.
- 20 董光荣,高尚玉,金炯. 青海共和盆地土地沙漠化与防治途径. 北京: 科学出版社, 1993. 113.
- 21 Cole, G. W., and J. J. Hggins. 1985. A probability criterion for acceptable soil erosion. TRAN SACTIDNS of the ASAE, 28(6): 1921- 1926.
- 22 McCormack, D. E., K. K. Young, and L. W. Kimberlin. 1982. Current criteria for determining soil loss tolerance. In Determinants of Soil Loss Tolerance. ASA Special Publication No. 45, Am. Soc. Agr., Madison, Wisconsin. 95- 112.
- 23 Hagen, L. L., and P. T. Dyke. 1980. Yield-soil loss relationship. In Proc., Workshop on Influence of Soil Erosion on Soil Productivity. Sci. and Educ. Admin. - Agr. Res., USDA, Washington, D. C.
- 24 董光荣,高尚玉,金炯. 青海共和盆地土地沙漠化与防治途径. 北京: 科学出版社, 1993, 53
- 25 Shrader, W. d., and G. W. Langdale. 1979. Effects of soil erosion on productivity. In Frontiers in Conservation. Soil Conserv. Soc. Am., Ankeny, Iowa.
- 26 Schertz, D. L. 1983. The basis for soil loss tolerance. J Soil and Water Conserv., 38(1): 10- 14.
- 27 Woodruff, N. P., and F. H. Siddoway. 1965. A wind erosion equation. Soil Sci. Soc. Am. Proc., 29(5): 602- 608.
- 28 Hagen, L. J. 1991. A wind erosion prediction system to meet user needs. J Soil and Water Conserv., 46(2): 106- 111.
- 29 Fryrear, D. W., A. Saleh, J. D. Bilbro, T. M. Zobeck, and J. E. Stout. 1994. Field tested wind erosion model. In Proceedings of the International Sympasium. Wind Erosion in West Africa: The Problem and its Control: Margaf Verlag, Weik- ersheim, Germany.