

新时期民间资本参与小流域水土流失 综合治理的模式与经验

冯伟

(水利部 水土保持监测中心, 北京 100053)

摘要: [目的] 研究新时期民间资本参与小流域水土流失综合治理情况, 为各地政府提供相关决策参考。[方法] 在实地调研的基础上, 对当前民间资本参与小流域水土流失综合治理情况进行分析研究。[结果] 总结分析了民间资本参与小流域水土流失综合治理的特点、模式与经验。[结论] 民间资本逐步成为中国水土保持生态建设领域的重要补充, 加快了水土流失防治进程, 提高了治理效益。要推进这项工作, 还需从政策优惠、建设管理、技术服务等方面加强相关工作。

关键词: 民间资本; 小流域; 水土流失; 综合治理

文献标识码: A

文章编号: 1000-288X(2016)05-0231-04

中图分类号: S157.2

文献参数: 冯伟. 新时期民间资本参与小流域水土流失综合治理的模式与经验[J]. 水土保持通报, 2016, 36(5): 231-239. DOI:10.13961/j.cnki.stbctb.2016.05.044

Patterns and Experiences of Current Private Capital Participating in Comprehensive Control of Soil and Water Loss at Small Watershed

FENG Wei

(Monitoring Centre of Soil and Water Conservation, Ministry of Water Resources, Beijing 100053, China)

Abstract: [Objective] The objective of this study is to investigate the current participation of private capital in comprehensive control of soil and water loss in small watershed, to provide references for government policy making. [Methods] Based on the field investigation, the current situation of private capital participating in comprehensive control of soil and water loss in small watershed was analyzed and studied. [Results] The characteristics, models and experiences of the participation of private capital in comprehensive control of soil and water loss in small watershed were summarized. [Conclusion] The private capital has become an important supplement to ecological construction and soil and water conservation in China, which not only speeds up the control process of soil and water loss, but also improves the management efficiency. To promote this work, it is necessary to strengthen the relevant work from policy concessions, construction and management and technical services.

Keywords: private capital; small watershed; soil and water loss; comprehensive control

民间资本参与小流域水土流失综合治理伴随中国改革开放应运而生, 并不断适应社会主义市场经济, 从小到大, 逐步发展壮大。2000 年以来, 随着国民经济的高速发展, 民间资本财富积累急剧增加。一些眼光敏锐的民间资本大户意识到水土保持生态产业是一个亟待开发的新兴产业, 具有巨大的商机和潜力, 逐步将资金投向这一领域。特别是党的“十八大”把生态文明建设放在突出地位, 融入五位一体进行总体布局, 国务院、水利部和地方政府先后出台鼓励和引导政策, 为民间资本大规模参与治理开发提供更为

广阔的空间, 民间资本参与水土保持工程建设逐步推向高潮。该阶段参与民间资本大户经济、技术力量更加雄厚, 治理开发理念、规模和档次较之前均有大大提升, 民间参与治理进入新时期。

1 新时期民间资本参与治理的主要特点

1.1 投入力度大

据不完全统计, 2000—2012 年, 全国累计约有 1.00×10^5 多户民间资本参与了水土保持生态建设,

收稿日期: 2015-12-04

修回日期: 2016-02-04

资助项目: 国家财政预算项目“国家水土保持重点工程项目管理”(1261421610323)

第一作者: 冯伟(1977—), 男(汉族), 浙江省嘉兴市人, 硕士, 高级工程师, 主要从事水土保持技术管理工作。E-mail: 408516326@qq.com。

投入资金近 3.00×10^{10} 元,与同期国家水土保持重点工程中央资金相当;治理水土流失面积 4.65×10^4 km^2 ,约占同期全国水土流失治理面积的 25%^[1]。

1.2 治理标准高

新时期,参与治理的民间资本大户更加注重规划设计,以流域为单元,集中治理、连片开发、高标准建设,工程、植物、保土措施科学配置,形成综合防治体系。据调查,大户参与治理建设规模 100~1 000 hm^2 以上,每 1 hm^2 投入标准万元或数万元以上的不在少数,成果多成为当地小流域水土流失综合治理的精品工程、示范工程。

1.3 治理有方向

基于长期收益的预期,民间资本在参与治理时,因地制宜、找准开发方向,寻求适合当地的特色产业,进行培育发展。有的以建设经济林果为治理方向,如江西赣南的脐橙、河北迁西的板栗、山西永和的核桃、四川广元的黄花梨、安徽金寨的茶叶等各具特色的水土保持产业带的形成,都离不开民间资本的广泛参与^[2-3];有的治理后发展旅游、餐饮等休闲娱乐,培育生态旅游产业^[4-5];有的在水保林草种植的基础上,配套发展养殖和加工业,农工商一体化经营,均取得较好收效。

1.4 成果易巩固

民间资本参与治理,大都以承包、租赁、股份合作、拍卖“四荒”等形式签订 30~50 a,甚至更长期限的合同,加之治理成果可以继承、转让和拍卖,进一步调动了其治理开发的积极性,后期管护上也舍得投入,保证了工程效益的持续显现。

2 新时期民间资本参与治理的主要模式

2.1 大户治理型

个体农民自筹资金采取承包租地、土地流转等方式种植经果林、水保林,参与水土流失治理。甘肃省定西市漳县大户蔡含真,为弥补自己做木材生意对环境造成破坏的损失,1995 年拍卖获得“四荒”地 1 765 hm^2 ,先后投入个人资金 1.50×10^7 元多,完成林地改造更新 824 hm^2 ,封育 813 hm^2 ,治理区生态环境得到明显改善。贵州铜仁碧江区漾头镇农民刘喜菊,抓住 90 年代国家鼓励“四荒”地拍卖、承包的机遇,1996 年,在自家 2 hm^2 荒山基础上,筹资 3 000 元又流转了 4.7 hm^2 荒山种植杉木(50 a 承包期),到 2013 年,其种植的 6.7 hm^2 杉木林市值近 2.50×10^6 元。该模式规模可大可小,操作灵活,参与大户点多,面广,易于快速复制,但参与大户多依靠自有资金,一

旦产出受阻,后续投入缺乏保障。

2.2 专业合作型

由有文化、懂技术、会管理、善经营的农村能人牵头,村民以土地、资金入股,组成专业合作社进行治理开发。2010 年 2 月,贵州铜仁市碧江区返乡民工杨胜彬发起并任理事长,在工商部门注册成立农民专业合作社发展油茶基地,参与水土保持生态建设,社员涉及 3 村 306 户,注册资本 5.00×10^6 元,其中社员入股 3.30×10^6 元,供销社入股 1.70×10^6 元。合作社采取“合作社+基地+农户”的发展模式,“统一治理、统一管理、统一销售”。基地建设主要以社员土地入股和土地承包流转形式完成。对于土地入股的社员,按面积产量实行二八分成(社员 20%,合作社 80%)。合作社规划发展油茶基地 800 hm^2 ,至 2013 年初,已种植油茶 433 hm^2 。该模式建立了群众投工投劳参与治理的机制,对政府投入依赖性小,也符合当前国家有关鼓励政策,易获多方支持,持续发展能力较强,但农村懂经营、会管理的能人比较缺乏,限制了建管和经营水平。

2.3 企业助推型

由实力强、发展思路明确的龙头企业牵头,提供优质苗木,负责技术指导、示范种植和产品销售,治理大户负责投资投劳进行苗木栽植和成果管护。江西省赣州市安远县历届县委、县政府牢固树立“产业富民,生态立县”的发展理念,通过引入、培育壮大江西王品和农夫山泉 2 家果业开发龙头企业,助推了 52 家民营大户、20 多家农村合作社和 1.00×10^4 多户农户参与治理开发荒山,累计投入民营资金 7.20×10^8 元,开发以脐橙为主的经果林 20 667 hm^2 ,栽植水保林 3 333 hm^2 ,治理水土流失面积 2.40×10^4 hm^2 ,取得了显著的生态、经济和社会效益。该模式依靠品牌产业引导,治理开发易成规模,区域经济和生态效益带动明显,但实力强的龙头企业招商引资竞争激烈,产业品牌打造周期较长。

2.4 跟进治理型

民间资本大户从农民手中流转政府投入进行初步治理的项目区,投入一定资金和劳力进行措施提升、产业开发和后期管护,巩固提升治理成果。如浙江省温州市胡齐古先生,2006 年成立公司到贵州省毕节市七星关区投资,出资 6.00×10^6 元在梨树镇贵毕公路水土保持大示范区流转已配置一定机耕道、作业便道、灌溉设施的梯田 40 hm^2 ,在当地水保部门的技术指导下,对梯田地埂、灌排设施、田间道路等措施进行完善提高,发展梨、桃、葡萄、核桃、杏等果树标准化种植基地。2009 年底,公司又在梨树镇世行贷款,

加上欧盟赠款水土保持项目工程区流转梯田地 100 hm²,建立核桃新品种示范、苗木繁育基地,在巩固生态效益的同时取得了较好经济收益。该模式单位面积治理投入标准高,成果后期管护有保障,但不能有效新增国家水土流失治理面积。

2.5 公私共建型

政府围绕现代农业园区建设思路,进行总体规划和部门资源整合,配套优惠政策,吸引民间资本参与建设。重庆市綦江区政府对辖区永丰河小流域进行统一规划,整合相关部门项目资金,吸引民间资本参与小流域治理开发。区水利部门负责项目供排水、污水处理等规划设计、技术服务、资金支持和后续监管;区国土部门负责土地整治、供水配套等基础设施建设;区农业部门负责农业综合开发低产田改造、基础设施配套、产业结构调整;区林业部门负责林草品种选择、栽植技术服务。随着园区基础设施的不断完善,截止 2012 年底,该流域已引进民间资本项目 45 个,投入资金 1.99×10⁸ 元,治理水土流失面积 987 hm²,建成集生态治理、观光农业、乡村旅游、新农村建设为一体的现代农业发展示范区。该模式治理目标、范围明确,有政府基础性投入保障,治理区域集中连片,便于规模经营和整体推进,但需要政府政策持续推进和相关部门的配合保障。

3 各地在推进民间资本参与治理中的主要经验

民间资本参与水土流失治理势头好、潜力大,各地经过多年的探索实践,积累了不少好的经验。

3.1 注重政府发动

为发动民间资本参与治理工作,一些地方政府和水利部门成立了引导民间资本参与水土保持工作领导小组,负责对民间资本参与治理工程的组织领导、资金整合、政策配套、监督检查等工作。2011 年 9 月,江西省赣州市寻乌县成立了由县长为组长的县“四荒”治理工作领导小组,成员包括水利、水保、发改、财政等 18 个相关部门,督促各部门搞好配合,推动民间资本参与水土保持工程建设。宁夏回族自治区彭阳县还把鼓励和引导民间资本参与水土保持工程建设作为各级组织和领导干部工作考核的重要内容,并选择一批积极性高的农民大户和民营企业,通过优惠政策鼓励其参与水土流失综合治理,探索民间资本参与水土保持工程建设运行机制。

3.2 注重政策调动

一些省、市、县出台政策,规定“谁承包、谁投入、谁治理、谁管护、谁受益”,治理成果允许子女继承、转

让和拍卖,明确了责权利,极大调动了民间资本参与治理的积极性。山西省政府 2005 年出台了《关于发展民营水保大户的资金扶持办法》,明确每年省财政拿出 5.00×10⁶ 元用于奖励和扶持民营水保大户,并规定水保重点治理项目每年用于扶持民营水保大户的资金不少于总投资的 30%。贵州省毕节市 2009 年发布的《毕节地区招商引资优惠政策》,规定投资者承包治理的“四荒”地,经相关部门批准,可修建一定比例的生产性用房。河北省邢台县对独资开发治理荒山 67 hm² 以上的民营水保户,经水利、林业等相关部门验收合格后,一次性给予 1.00×10⁵ 元的奖励。重庆市綦江区制定专项资金奖励扶持办法,明确扶持范围、补助重点、补助标准、补助方式和兑付办法,采取民办公助、先建后补方式,鼓励民间资本发展经果林、水保苗圃基地等,2008 年以来,全区用于支持民资参与小流域治理的资金达到 3.85×10⁸ 元,带动民间资本投入高达 8.78×10⁸ 元。

3.3 注重部门联动

“水保搭台,政府导演,部门唱戏”是多年来水土保持工作总结出来的成功经验,也适用于民间资本参与流域治理。重庆市綦江区政府进行顶层规划设计,要求相关部门按照现代农业园区建设思路,对参与园区建设的民间资本治理大户在水、电、路等基础设施建设,以及政策、资金、技术等方面给予支持,吸引了各类民间资本广泛参与到园区的治理和开发中来。四川省北川县神依农业发展有限公司在取得都坝乡水井村瓦壶沟 133 hm² 荒山的承包权后,到县水务、林业、农业、国土等部门进行备案,相关部门从有关项目中拿出 1.50×10⁶ 元,支持公司栽植基地的基础设施建设,减轻了企业的资金压力。

3.4 注重服务推动

各地在推进民间资本参与治理中,普遍意识到搞好服务是推动这项工作的有效手段。山西省吕梁市农业、林业、畜牧、水利、科技等部门协调配合,积极选派专业技术人员将科技送到田间地头,帮助治理户搞好规划、设计,为他们提供农业技术、造林营林技术、种草养畜技术、水土保持技术咨询和信息服务,科技部门定期或不定期聘请专家开展技术培训,积极推广新技术、新品种,有力地推动了全市民营水保健康发展。江西省安远县水保、林业等相关部门和各乡镇指派专职技术人员对县域内果业基地进行技术指导,并在产前、产中、产后给予一条龙的免费服务,及时帮助解决基地的整地、栽种、管理、果品贮藏和销售等环节中出现的问题,从而使当地以脐橙为主的果业基地长期处于良好的发展态势。

3.5 注重典型带动

榜样的力量是无穷的,拨亮一盏灯,照亮一大片。广东省兴宁市针对当地家庭式小庄园发展较好的势头,投入启动资金,扶持典型小庄园,以点带面,形成整个小流域治理开发的良好局面。江西省赣州市寻乌县政府近年来在全县范围内评出了数十个民营水土保持示范点,并设立永久性标志碑,起到了很好的宣传示范和典型带动作用。赣州市安远县“广泛动员树典型、千方百计扶典型、大张旗鼓唱典型”,通过引入、培育壮大江西王品和农夫山泉两家果业开发龙头企业,带动周边民间资本大户参与治理荒山,发展生态果业,全县脐橙年产量达 2.20×10^5 t,产值 6.00×10^8 元以上,成为当地富民强县的支柱产业。

4 几点建议

(1) 加快配套政策制定。国务院《关于鼓励和引导民间资本投资健康发展的若干意见》(国发[2010]13号)《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国发[2014]60号)明确支持农民专业合作社、家庭农场、专业大户、农业企业等新型经营主体投资建设水土保持设施,水利部也印发了《鼓励和引导民间资本参与水土保持工程建设实施细则》(水规计[2012]283号),但从目前各地情况看,多数地方缺乏民间资本参与者最为关心的银行贷款、土地流转、项目支持、税费减免等实质性的配套政策和具体措施,建议各地针对这些问题尽快研究制定和完善相关配套政策,如在资金扶持上,尽快出台鼓励金融企业向参与大户放开信贷的优惠政策;在项目支持上,加快制定专项资金扶持政策,探索“以奖代补”、“先建后补”等激励机制。

(2) 强化部门管理职责。目前,民间资本参与水土流失综合治理主管部门不明确,不便于规范管理。据四川省水利厅对 10 个市 62 个县“四荒”资源主管

部门的调查,明确主管部门为水利部门的只有 8 个县,为国土部门的有 12 个县,为水利部门和国土部门共同管理的有 5 个县,为林业部门主管的有 6 个县,为发改部门的有 3 个县,没有明确主管部门的有 28 个县^[6]。按照事权划分,水土保持工作是水行政主管部门的职责,建议各地强化部门职责,以便统筹谋划、系统推进。

(3) 进一步加强技术服务。民间资本参与治理过程中,有的参与大户包(租)而不治;有的改变了土地利用方向;有的治理速度慢、治理效益低;有的注重经济效益、忽视生态效益;有的甚至进行掠夺式开发,造成新的水土流失。同时,一些地方侵犯民间资本参与大户权益的现象也时有发生。建议各地归口管理部门加强检查指导,在承包、租赁、流转合同中,明确参与治理大户的水土流失防治责任,对包(租)而不治、改变土地利用方向的,应取消其使用权;对治理速度慢、效益低的,应加强帮扶和指导;对造成新的水土流失的,督促其按水土保持法律法规要求进行防治;对侵犯民间资本投资者权益的,采取经济、行政、法律等手段予以解决。

[参 考 文 献]

- [1] 刘震. 依靠政策创新机制积极引导民间资本参与水土流失治理[J]. 中国水土保持, 2013(11):1-5.
- [2] 刘震. 水土保持 60 年:成就·经验·发展对策[J]. 中国水土保持科学, 2009, 7(4):1-6.
- [3] 朱晓辉, 邱欣珍. 赣县民间资本投资水土保持工程的实践与成效[J]. 中国水土保持, 2015(11):32-33.
- [4] 李瑞忠. 发展民营水保大户, 加速水土流失治理[J]. 山西水土保持科技, 2009(3):35-36.
- [5] 崔瑞萍, 牛旭红, 马春霞, 等. 甘肃省民间资本参与水土保持工程建设情况调查[J]. 中国水土保持, 2014(11):3-6.
- [6] 孔祥东, 周斌. 四川省大户治理水土流失现状及对策[J]. 中国水土保持科学, 2008, 6(S1):164-167.