

加大“四荒”拍卖治理力度为可持续发展战略提供良好的资源环境

王 凤 奎

(辽宁省水利厅 沈阳 110003)

摘 要 从宏观分析了“四荒”的水土流失状况及危害,结合辽宁省的实际,提出了以改革产权制度为突破口,加大“四荒”拍卖力度的新举措,在此基础上论述了“四荒”拍卖的可行性,在拍卖中需要解决的若干问题,供有关领导部门决策时参考。

关键词 水土流失 四荒拍卖 环境

Strengthen Hillside Fields Harness and Made an Sustainable Resource Exploitate Environment

Wang Fengkui

(Water Conservancy Management Bureau of Liaoning Province Shenyang 110003)

Abstract The water and soil erosion situation and damages of hillside fields have been analysed in an grand view. Combined the whole country and Liaoning local reality, the break through point of bare hills harness is to reform the planting right system, strengthen bare hills harness by the measures of selling off hills to peasants. The author put out the feasibility of selling off hills to peasants and some problems should be needly resolved.

Key words water and soil erosion hills auction for harness environment

水土流失问题是世界性的,无论是发展中国家,还是发达国家,都存在程度不同的水土流失问题。从总的趋势看,全球的水土流失问题十分严峻,而且还在向恶化的方面发展。如何保护和利用水土资源,确保国民经济和社会的持续发展,已引起世界各国的关注,水土流失已成为世界三大环境问题之一。

水土流失主要源于丧失保水保土功能的荒山、荒沟、荒丘、荒滩(以下简称“四荒”,包括荒地、荒坡、荒沙、荒草和荒水等)。“四荒”地带由于缺少地面植被和工程的保护,受水力和风力的侵蚀而形成水土流失,造成环境的不断恶化,直接威胁到人类的生存和社会的发展。世界各国对治理“四荒”,防止水土流失工作给予了高度重视。建国初期,就把水土流失防治纳入国土整治的重要内容。经过几十年的艰苦奋斗,已治理水土流失面积0.7亿hm²。在此期间,辽宁省也完成了综合治理面积467万hm²。但是,由于人们对生态环境与人类社会的关系缺乏深刻的认

识,在开发建设过程中忽视了对环境资源的保护,新的水土流失仍在不断增加,“四荒”面积有增无减。同时,也由于“四荒”分布广,集中治理难度大,仅靠国家和各级政府投入治理是远远不够的,还必须发动全社会力量,调动广大群众的治理积极性,特别是广大农民的积极性,使集中治理与分散治理相结合,把治理开发、治理与广大农民的脱贫致富结合起来,这样才能把“四荒”治理推向一个新阶段。从90年代初开始,我国一些地区,借鉴农村家庭联产承包责任制的经验,对农村集体管理的“四荒”采取拍卖使用权的作法,动员全社会的力量,投入到“四荒”治理开发中来,无疑这是加快“四荒”治理进程,促进生态环境改善和农村经济发展的一项新举措。本文从加快水土流失治理对实施可持续发展重大作用的高度,论述加大“四荒”拍卖力度的可行性、必要性,供有关领导决策时参考。

1 水土流失的基本情况及其危害

中国是“四荒”面积较大,水土流失严重的国家。目前尚有水土流失面积3.6亿 hm^2 ,占国土面积的38%左右。辽宁省的水土流失问题也比较突出,现有水土流失面积506.7万 hm^2 ,占全省总面积的35.1%。严重的水土流失给国民经济、生态环境和人民群众的生产、生活带来多方面的危害。

(1)资源流失制约可持续发展。水土资源是人类生存之本。能否有效地保护和合理利用水土资源,不仅关系当代人的生存和经济发展,而且关系未来的经济持续发展和子孙后代的生存环境。我国人口多,耕地少,土地后备资源相对匮乏,每年净增人口1300多万,耕地却以每年数十万公顷的速度锐减,人地矛盾越来越突出。水土流失使本来就十分珍贵的土地资源丧失,据有关部门统计分析,我国0.4亿多 hm^2 坡耕地和0.07亿多 hm^2 风蚀耕地,平均每年每 hm^2 要流失土壤30~150t,多的达150t以上。建国以来,由于水土流失而毁掉的耕地260多万 hm^2 ,平均每年6.7万 hm^2 。年复一年的流失,使土层越来越薄,已远远低于使土地有较高生产力所要维持的土层和土壤数量。辽宁省近年统计,每年流失的土壤有机质含量相当于化肥571万t。据专家的检测,土壤流失的速度比土壤形成的速度快100~400倍,土壤一旦流失就很难恢复了,“土之不存,人将焉附”更何谈可持续发展。

(2)加剧了洪涝灾害发生。由于水土流失严重,大量泥沙输入江河、湖库。位于黄河中游的黄土高原,堪称世界水土流失之最,每年输入黄河的泥沙高达16亿t,其中4亿t粗沙淤积在下游河道,年复一年的淤高,使黄河变为世界有名的“地上悬河”,成为中华民族的心腹之患。全国各地的“小黄河”也不少,如辽宁省的柳河每年向下游输沙2100万t,其中1000万t淤积在辽河干流。泥沙淤积缩短水利设施寿命,减少调蓄库容,缩小江河过洪断面,给防汛行洪安全带来极大的威胁。近几年一些江河出现小洪水、高水位、多险情的严重局面就是中上游水土流失造成下游不断淤高、泄洪不畅的结果。

(3)贫穷的根源。水土流失与贫困互为因果。水土流失使可利用的土地资源、水资源不断减少,跑水、跑肥、跑土使地力下降,产出低下,很难解决温饱问题。目前,辽宁省尚未达到温饱线的60万贫困人口主要分布在水土流失严重地区。这是流失区生产落后、生活贫困、经济和社会发展缓慢的主要根源。

(4)恶化环境。水土流失是生态环境恶化的突出体现。我国水土流失地区生态环境遭到破坏,沟壑纵横,土地破碎,风沙肆虐,加上森林覆盖率低,水源涵养能力差,气候干燥干旱,大雨大灾,小雨小灾,无雨旱灾,人畜饮水都困难,灾害频繁,严重损坏和降低了当地的生产和生活

环境质量。这一点在辽西地区体现的尤为突出。

从以上分析可以看出,加速水土流失治理,保护和管理开发水土资源,对中华民族的生存发展都有十分重要的意义。我国是发展中国家,基本国情是人口众多,底子薄,资源相对不足,以单纯的消耗资源和追求经济数量增长的传统发展模式正在严重地威胁着自然资源的可持续利用。淡水、耕地、森林和草地是人类生存最重要的资源之一,而这几项资源我国人均占有量只占世界平均水平的28.1%、32.3%、14.3%和32.3%,而且人均资源的数量和生态质量仍在继续下降或恶化。由此可见,水资源和土地资源的缺乏必将成为我国经济持续、快速、健康发展的最重要的制约因素。因此,全社会都应当进一步增强水土保持意识和忧患意识,以强烈的紧迫感、责任感和使命感,关心、支持、参与保护水土资源的伟大事业,要以极大的决心和魄力,采取有力措施,做好改造大自然、保护大自然的工作,调动全社会的力量,加大“四荒”治理力度,为改善生态环境,实施可持续发展战略,造福子孙后代,做出最大的努力和贡献。

2 拍卖“四荒”治理水土流失的效果和意义

李鹏总理讲:“我国人口多、耕地少、土地后备资源不足,同时又是一个水土流失比较严重的国家,保护水土资源,使之永续利用,对于中华民族的生存和发展具有十分重要的意义”,“各级政府要把水土保持工作纳入国民经济和社会发展规划,作为实现可持续发展的重大战略任务来抓。”

80年代初期,随着以家庭联产承包责任制为主的农村经济体制改革的深入发展,山区各级政府坚持发动群众,集体治理水土流失的同时,借鉴农村改革的经验,开始把大面积“四荒”下放给广大农民做为“自留山”、“责任山”进行承包管理。但由于四荒面积大、治理投入大,见效周期相对长,所以这种承包管理对水土流失治理、开发效果不大。进入90年代,随着改革的不断深入,一些地方借鉴在建立现代企业制度过程中的产权制度改革的经验,推出了拍卖“四荒”使用权的新举措,并且很快在辽宁省和全国各地展开。这一新举措的实施,显著增强了水土保持工作的生机和活力。全国已有150万户购买“四荒”使用权,购买面积达327万 hm^2 ,辽宁省也有11万户购买了14.5万 hm^2 “四荒”,并且收取拍卖资金6000多万元。出现了国家、集体、个人一起上,以户投劳投资为主的“四荒”治理新格局。经过几年的实践,在“四荒”拍卖治理过程中,各地都采取积极稳妥的步骤,有领导、有计划地逐步展开,坚持从实际出发,因地制宜、循序渐进、注重实效的原则,对拍卖过程中有关政策问题也都做了比较明确的规定。

拍卖“四荒”使用权是在实现两个根本转变过程中农村土地使用制度的重大改革,也是适应当前我国生产力发展水平的有效方法,是家庭联产承包责任制的深化和发展。它的核心是:彻底转换现有土地承包机制,变土地承包短期经营行为为土地长期使用;变主观发包收取提留的发包人为拍卖“四荒”责任人;变原承包人被动承包为完整的自主经营;变承包者的短期行为为长期行为;变原来的“只承包、不投入、不治理、不受益”为“谁购买、谁投入、谁治理、谁受益”。这种做法的出现,加快了水土流失的防治步伐,促进了农村经济的发展。对于进一步更新人们的思想观念、解放和发展生产力,推动水土保持事业的发展具有十分重要的意义。

(1)进一步调动了广大农民治理水土流失的积极性,加快了水土流失的防治进程。凡是拍卖“四荒”的地方,农民一旦买到手后,立即掀起了治理开发的热潮,他们肯于投资、投劳,治理速度明显加快。以喀左县卧虎沟乡为例,1993年,这个乡有205户购买了“四荒”,占总户数的8%,购买“四荒”面积631 hm^2 ,当年投入人工7万工日,先后共投资20万元,一年治理面积

267hm²,占全乡当年治理面积的57%。到1994年底,631hm²荒山就全部治理完毕。象这样的事例各地都有很多。为什么购买“四荒”户有这么高的治理开发积极性,群众普遍这样认为:过去承包治理是无偿的,权属不清,总怕政策变,所以出现了包而不治的现象,现在买了使用权,体现了一种权属感,花钱买了个放心,同时也有风险和压力,增加了治理的紧迫感。既然花钱买了“四荒”,就得投资投劳,以通过治理获得收益。

(2)用市场机制配制土地资源的一种尝试。拍卖“四荒”使用权打破了以往土地使用权分配上的平均主义,引进了市场竞争机制,把分散的土地使用权自觉自愿、自然有序地转移到实际需要而又有经营能力的农户的手中。购买“四荒”的主体中,除了当地的农民外,各地都有一定数量的职工、城乡个体户和企事业单位。大连市辽南果菜公司就是一例,该公司从1995年开始在普兰店市四平镇治理开发小流域,1995年投入400万元治理了和后小流域,1996年投入500万元治理了和东小流域,并帮助当地建苹果储藏窖4个;凤城市1994年拍卖的0.17万hm²荒山中,有0.1万hm²被农民以外的主体购买。这种情况在一定程度上实现了劳动力、土地资源、资金的最佳组合和商品生产者与生产要素的最佳配置。同时,也使水土保持工作引入市场机制,无疑为发展农村生产力,加速水土流失防治注入了新的生机和活力。

(3)促进了管护工作,巩固了治理成果。使用权卖到农民手中,使责、权、利统一,治、管、用一体,管护格外上心,破坏大为减少。过去无偿承包时得不到多数群众心理上的认同,始终认为流域是集体的,所以放牧、砍柴、采摘随心所欲。拍卖以后,一方面谁的财产谁操心,另一方面,群众也觉得那条沟、那块地是人家花钱买的,不能随便进去破坏了。北票市东管营乡小八沟村的肖家彬买到5hm²山杏地,由于精心管理,当年收入4000元,而同是这片地前一年由于集体管理,果没成熟就被群众摘光,只收入800元,可见管理形式的变化带来了不同的效果。

(4)提高了农民的市场经济意识,为农民的致富开辟了新的途径。拍卖“四荒”过程中,由于深入开展了宣传教育活动,并且进行了逐家逐户的思想发动,实行公开、公正、公平的竞争,使农民受到了一次深刻而实际的发展社会主义市场经济的教育,有力的促进了农村改革的深化。广大农民购买“四荒”后,见了政策的定心丸,敢投入,不怕见效慢,由过去的单一经营有限的耕地扩展到经营“四荒”靠山致富上来。通过综合治理水土流失,培育了更多的再生资源,多了一条致富的门路,许多农民都有自己的规划,有的已开始见到效益。

(5)为“四荒”的治理开发积累了资金。在当前资金紧缺的情况下,拍卖“四荒”使用权后,不仅吸取了大量购买户的治理开发资金,也集聚了一定的闲散资金。目前,全省拍卖“四荒”资金达6000多万元。这些资金源于“四荒”,用于“四荒”,也必将促进“四荒”的治理,促进农村经济的发展。

3 需要认真研究和解决的问题

拍卖“四荒”是一件新事物,开展的时间不是很长,也缺乏成熟的经验,它做为土地制度的改革和水土保持工作引入市场竞争机制的一种尝试,必然还存在一些问题需要进一步研究和完善。一是部分基层干部对拍卖“四荒”的意义还缺乏应有的认识,思想不够解放,心有疑虑,怕政策变,还抱着观望的态度。二是政策不完善、不配套,特别是“四荒”拍卖全国铺开以后,领导力度不够。群众购买后,后续工作跟不上,缺乏科学的指导和应有的服务,甚至“一卖了之”。有的地方过分强调了开发,而忽视了治理,致使一些地方只顾眼前经济利益,忽视长远的生态效益,甚至出现毁坏原有水土保持工程开荒种地的现象。三是资金管理制度不健全、不严格。有

些地方在资金管理上没有坚持取之于“四荒”,用之于“四荒”,而是随意扩大开支范围。一些地方并没有做到专户存储,造成了资金管理上的混乱。鉴于此,在今后的工作应着重解决好以下几个问题。

(1)加强领导,积极稳妥地开展“四荒”拍卖工作。拍卖“四荒”权治理水土流失的作法,在辽宁省已得到了广大干部群众的认同,并且规模正在逐步扩大,数量在不断增加,因此,必须切实加强加强对这项工作的领导。当前,应认真贯彻国务院办公厅《关于治理开发农村“四荒”资源进一步加强水土保持工作的通知》的精神,尽快出台结合辽宁省实际情况的实施意见,并及时明确负责这项工作的主管部门,使这项工作能够有组织有领导地进行。

(2)广泛深入地做好宣传发动工作。要通过各种形式加大宣传工作的力度,使全国上下、各行各业和全体公民,对保护生态、保持水土问题来一次再认识、再深化、再提高。一定要认清水土保持是农业和经济社会发展的基础和前提,是为子孙后代留下生存之本的唯一选择,是治理江河,防灾、抗灾的治本之策,是扶贫攻坚的根本措施,也是改善生态环境的主体工程。进一步解放思想,认清治理开发“四荒”对于治理水土流失、改变生态环境、促进农民脱贫致富的重要意义。了解和掌握关于治理开发“四荒”中的各项政策规定,引导农民、职工、企业和社会各界更多的加入“四荒”开发治理行列。

(3)坚持从实际出发,因地制宜,积极稳妥,注重实效的原则。拍卖“四荒”的工作,涉及面广,政策性强,一定要结合本地实际情况,积极稳妥地开展。各地的自然条件、经济状况、工作基础和思想观念差异很大,要从实际出发,不搞一个模式。要保持政策的稳定性和连续性,尊重群众的意愿,对原来承包“四荒”的要认真履行合同,哪种形式对治理开发有利,就采用哪种形式。在治理方式上,要把大规模有组织的集体统一治理和各户多种形式的分散治理结合起来。对面积大、立地条件差、难以分散治理的,可采取先治后卖的办法。对面积较小,立地条件较好的零星地块,可采取先卖后治。对承包地块,原承包户不履行合同,弃治弃管的,则应由集体收回拍卖。

(4)完善政策,搞好服务。“四荒”拍卖不是目的,只是一种治理开发的手段。不能“一卖了之”,完成拍卖只是治理开发的开端,要做到高标准治理,达到高效益,还必须做大量的后续工作。要按流域的总体规划,具体落实各拍卖地块的治理标准和措施,指导购买户进行科学治理,绝不能认为签了治理合同,就算完成任务。治理期间,要做好督促检查工作,及时帮助购买户解决在治理开发中的各种问题。还要搞好技术培训,使治理户掌握一定的水保工程建设、果树栽培等方面的技术。为巩固治理成果,要建立拍卖“四荒”档案,村造册,乡设台帐,纳入小流域管理范畴,为有针对性地服务和指导提供条件。同时要引导购买户将治理与开发融为一体,提高“四荒”产出率和商品率,为他们产、供、销提供服务。

(5)增加投入、加快治理。“四荒”治理开发是一项面积大、投资多、效益长远的水土保持事业。必须坚持国家、地方、集体、个人4个轮子一齐转的原则,多渠道、多层次地增加投入,才能加快治理开发的速度。特别是国家对重点治理区要坚持长期投入,地方配套,通过农田基本建设“大禹杯”竞赛,发动群众投资、投劳,拍卖资金要管好、用好;依法收取的补偿费和防治费要坚持专款专用,银行贷款倾斜点,外资多引点,逐步建立完善岗位活力的水保投入机制,使“四荒”得到治理开发,农民在经济上得到实惠。

(6)依法建立好防护和监督体系。各级政府要认真贯彻《水土保持法》和《水土保持法实施条例》。在建立社会主义市场经济体制的过程中,决不能以牺牲环境资源和后代人的利益为代

价,换取一时的经济发展,更不能重蹈“先破坏、后治理”的覆辙,造成难以挽回的损失。

水土流失是自然因素,也是人类因素,水土流失的治理是一项长期的工作,不是一朝一夕就可以完成的。必须从上到下逐步建立健全水土保持防护和监督五大体系。

一是机构队伍体系。省、市、县(区)都应建立专门的监督执法机构,组建专兼职结合的执法管护队伍。二是配套法规体系。各地都应依据《水土保持法》,结合本地实际情况制订和完善相应的实施办法和规定,使执法监督工作依据充足,操作方便。三是执法文书体系。全省应统一制作从立案到结案的一系列执法文书,使执法程度更加规范。四是监督区划体系。各地都要根据水土保持状况,划分预防保护区,监督区和重点治理区,使执法工作心中有数。五是监督执法装备体系。各级监督执法机构都配备交通工具摄像、照像、录音等设备,以提高办案效率。五大体系的形成和完善,必将为水土保持监督执法工作提供有力的保证。

全党、全社会要发扬艰苦奋斗、自力更生的精神,坚持以地方投资为主,群众投劳为主国家扶持为辅的原则,发动全社会加大“四荒”拍卖治理的力度,为实施可持续发展提供良好的环境基础。



(上接第52页)

结果分析,可以认为:坡耕地在辽宁低产农田中比重很大,约占65.4%,它是限制农业持续发展的重要因素之一,在相当长的一段时间内,提高全省粮食产量的关键在于充分开发利用坡耕地资源,而更重要的是在开发利用的同时注意建设与治理。

3 坡耕地的治理前景

根据坡耕地的普查结果,全省仍有85%的坡耕地在一定程度上处于低效利用状态,生产潜力尚未得到充分发挥。随着人口的增长和粮食需求量的增加以及土地利用方式的进步,坡耕地这种资源必将成为提高农业产量的重要途径之一,其科学利用与治理也逐渐被重视起来,故辽宁坡耕地的治理前景是相当广阔的。第一,坡耕地的坡度、地面物质和土层厚度具备了很大的开发与治理的可能性。从坡度来看,3~5°的坡耕地就占其总数的50.2%,坡度缓,治理容易,且这部分缓坡耕地也较广,改变利用方式,更换作物品种或增加投入,都可大幅度地提高粮食产量和经济收入。从地面物质来看,土质坡耕地占其总数的41.9%,土石质的有45.9%,这两种坡耕地有一定的肥力基础且改良难度不大。再从土层厚度看,土层厚度>60cm的坡耕地占其总数的58.8%,其中大于100cm的有27.6%,土层厚度一方面是作物生长的肥力基础,另一方面也为工程治理提供了方便条件。第二,国家和政府的重视促进了坡耕地集中连片地开发建设,并在坡耕地的治理中制定了相应的促进政策,使个体农民原来无力治理甚至不可能治理的坡耕地变成高产稳产的基本农田成为现实。第三,市场经济的发展给坡耕地的高效利用带来了勃勃生机,尤其是离城市、铁路、公路较近且人口较多,人均土地少的乡镇,农业发展的相当迅速,对坡地的利用也很快向两高一优的方向发展。特别是“霜期农业”中的坡地大棚使原来贫瘠的坡耕地一跃成为生产蔬菜的园田沃土,这无疑是给坡耕地治理和高效利用带来一场深刻的革命,预计不久的将来这种势头会迅速扩展,大片的坡耕地会成为双季高产的园田。