

加速黄土高原综合治理开发的重大举措

——对山西省拍卖“四荒”的调查

杨才敏 高文毓

(山西省水土保持科学研究所·离石县·033000)

提 要

山西省的拍卖“四荒”始于1983年,1992年以来形成高潮,至1993年5月底已拍卖150余万亩。拍卖“四荒”,是对以户包小流域治理为主的水土保持责任制体系的进一步完善和深化,是水土流失区非耕地土地使用制度的重大改革,是小流域经济全面进入市场经济的基础,是丘陵山区生产关系的重大变革,是推进山区生产力发展的重大举措。拍卖“四荒”的主要程序是:广泛宣传、深入发动,建立组织、加强领导,统一规划、界定范围,合理估算、确定卖价,张榜公布,竞争夺标,鉴定合同、依法管理。拍卖“四荒”的好处及特点是:真正实现了所有权与使用权相分离,便于自我约束,自主经营,加快水土流失区的开发治理速度,有利于科学的高标准治理开发,努力提高经济效益,为脱贫致富,奠定了可靠的基础。

关键词: 黄土高原 小流域 拍卖 四荒 治理开发

A Great Action Speeding up Development and Control of Loess Plateau

——A Deep Thinking and Investigating for Auction of "Four Kinds of Barrens" in Shanxi Province

Yang Caimin Gao Wenyu

(Shanxi Institute of Soil and Water Conservation, Lishi, Shanxi, 033000)

Abstract

Auct of "Four kinds of barrens" in shanxi provice started in 1983. It has reached high tide since 1992. About 1.5 million mu had auctioned off from 1983 to may of 1993. The auction has furtherly perfected and intensified the soil and water conservation system of job responsibility which put contracting small valley control to house hold first. It is also a great refermation of noncultivated land use system in the region of soil and water loss; basic prerequisite promoting economy of small valley into market economy, a great change of production relationships in hilly mountain areas, and important act to advance productive forces in the areas. The main procedure for the auction are: to give wide publicity, go deep into starting, establish organization, strengthen leadship. unify plannirg, limit scope, evaluate rationally, decide selling price. prnouce publication, compete to enter bid, sign a contract, manage aceording to law. There are following advantages and characteristics for the auction of "Four kinds of barrens". It has come true that proprietary rights are separated from the rights of use, It is easy ot restrain and manage for oneself, to speed up the rate of developement and control of soil and water loss region. It is easy to develop and control scientifically and highly qualitive, and to improve economic benefits, It has established reliable foundation to give up poor and to step on

rich.

Key words auction "four kinds of barren" develop and control small watershed loess plateau

1983年,柳林县龙门垣乡中垣村农民李马才,以1750元的价格,一次性购买了本村总面积为160亩的3条小流域。从此,拉开了山西省公开拍卖“四荒”的序幕。1984年,岚县合会乡阳坡村的大同矿务局工人张李保,自愿退职回到生养他的黄土高坡老家,先后拿出1800元,购买了总面积为203亩的3条荒沟,吹响了国家职工主动购买“四荒”进行治理开发的号角。至1991年底,虽然各地都出现了拍卖“四荒”(也有的叫有偿承包治理小流域),但毕竟是星星点点,没有形成大的气候和规模。自邓小平同志南巡谈话公开发表,及在全国第5次水土保持工作会议以后,各地认真总结推广该项治山治水的新型成功经验,拍卖“四荒”在山西全省得到迅速发展。据不完全统计,至1993年5月底,全省拍卖“四荒”达150余万亩。拍卖“四荒”的发源地——吕梁地区,全区已有2.3万户农民、60家机关团体,购买“四荒”105万亩,村级组织收回拍卖资金280余万元。临汾地区拍卖“四荒”14.1万亩。吉县4012户农民、34个县乡机关的企事业单位,购买“四荒”6.7万亩,占全县“四荒”总面积38.4%;拍卖金额达327.2万元,现已收回41万元。临县曲峪乡,为加速以红枣基地建设为中心的小流域治理开发,自1988年以来,把全乡范围内的支毛沟推向市场,公开拍卖。至1992年底,全乡39个村的3042户农民,有2500多户购买“四荒”达3.2万亩,占到全乡“四荒”面积的91.7%。拍卖“四荒”的创举,震动了吕梁山区。如今,农民群众和机关团体单位,踊跃购买“四荒”的积极性方兴未艾。

一、对拍卖“四荒”的认识

1981年5月,晋西黄土高原河曲县旧县乡小五村的农民苗混瞒,率先把农村实行的承包经营责任制,引入到水土保持工作中,创造了以户承包治理小流域的好经验。如果把10多年前的户包小流域治理称为生产责任制下开创的水土保持治管体制新路子,那么今天的拍卖“四荒”,就是在市场经济体制下,开创的水土保持治管体制新途径。1992年9月《经济日报》报道拍卖“四荒”这条新闻时发人深思地写道:“在全国及黄土高原地区苦苦思索,如何实现治山治水,治穷致富尚未理出一条最佳思路时,山西省吕梁地区找到了坦途:大胆拍卖‘四荒,实现产权归劳动者,把社会主义市场经济洪流引入山沟沟……”

(一)拍卖“四荒”,是对以户包小流域治理为主的水土保持责任制体系的进一步完善和深化。户包小流域治理,相对于吃大锅饭时水土保持工作,实现了治山治水者责权利的统一,解决了治管用相脱节的矛盾,确实有无比的优越性。但是,由于承包本身是无偿的,部分承包者认为这白捡来的“东西”不要白不要,搞好了自得利,搞不好也没本可赔;为数不少的承包者在思想上更有一种恐惧观念,自己没花钱得到的“东西”,生怕有朝一日被收归集体或调整给别人。这种“无所谓”和怕变心理的存在,加之各地发生的侵犯小流域承包户合法权益行为与土地调整纠纷,导致包而不治、治而不力、经济效益不显著的情况普遍存在。而拍卖“四荒”举措,相当于某农民进城自己掏腰包买来了生产工具或日常用品,使用起来心安理得,不怕别人眼红哄抢,因此被许多人称之为“花钱买放心”。这样一来,更有利于农民在购买的“四荒”地,放心的治理,大胆的开发,并取得比无偿承包治理更高的经济效益。

(二)拍卖“四荒”,是水土流失区非耕地土地使用制度的重大改革,也是小流域经济全面进入市场经济的基础。在我国耕地日益减少的严峻形势下,迫于人口不断增长的压力,对生活资料、生产

资料及生存环境的挑战,越来越多的人把开发的战略眼光瞄向非耕地的“四荒”或水域,使蕴藏着巨大经济潜力而长期无人问津的“四荒”突然身价百倍,非耕地的自然商品属性得到体现。通过拍卖,把待开发的小流域经济全面推向社会、推向市场,相当于社会主义制度下的又一次土地革命。为此,有人评价说:拍卖“四荒”从土地经济理论到实践有很大突破,是一个了不起的进步,属共产党领导下的第三次土地革命。拍卖“四荒”的最大优点在于有助于“流通经济热”降温,“开发经济热”增温,对千沟万壑的黄土高原集中连片贫困落后地区来讲,给予了综合整治国土、改善生态环境恶化、加速区域经济发展、尽快改变贫穷落后面貌的光明前景。

(三)拍卖“四荒”,是社会主义经济发展之举,不属走资本主义道路之措 如何正确认识拍卖“四荒”姓“社”姓“资”的问题,全国政协副主席、原水利部部长、著名的水利专家钱正英同志讲得极为精辟。她说:有人问我,吕梁地区拍卖“四荒”姓“社”还是姓“资”?我肯定地说,姓“社”不姓“资”。因为这是在社会主义条件下,把国家投以巨资多年治不了、治不好的荒山转让给社会主义劳动者,……。笔者认为,社会主义与资本主义的本质区别在于所有制的不同,前者实行的是公有制,后者实行的是私有制。拍卖“四荒”,只不过是拍卖了非耕地土地在一定期限内的使用权,而其所有权仍是公有的。弄清这个概念,姓“社”姓“资”不言自明。再者,在土地公有制不变的前提下,正确运用价值规律这个经济杠杆(“四荒”拍卖本身就是价值规律的具体运用),推动山区资源的综合开发,加速山区生产力的发展,对社会主义的山区经济建设是十分有利的。而价值规律属于经济规律范畴,适用于不同社会制度,并不是资本主义的专利。还有,资本主义的基本特征是劳动者所创造的剩余价值被资本家无偿所占有,而农民或社会团体购买“四荒”后所创造的剩余价值属于劳动者本身,并没有被拍卖者剥削去。因此,从土地所有制、价值规律、剩余价值三方面看,拍卖“四荒”只会姓“社”不会姓“资”。

(四)拍卖“四荒”,是丘陵山区生产关系的重大变革,是推进山区生产力发展的重大举措 生产力与生产关系的关系,是相互制约、相互适应、相互依存的相关关系。生产力的发展必定促进生产关系的变革,生产关系落后于生产力必定制约生产力的发展。简单地说,就是生产力决定生产关系,而生产关系又反作用于生产力。在水土保持这项山区大业上,长期以来在大锅饭体制下,集体治理经营的生产关系,在80年代初农村实行生产责任制的洪流冲击下得到变革,产生了适合于治理开发的新型生产关系——户包小流域治理。10年的实践证明,这项变革虽然具有一定局限,但仍不失为是成功之举。而在90年代市场经济体制下,总结完善户包治理实践,创造的拍卖“四荒”这种新型的水土保持生产关系,正是适应市场经济体制、发展生产力、振兴山区经济的又一重大变革。近两年来大范围拍卖“四荒”加快治理开发的实践证明,其变革是成功之举。

二、拍卖“四荒”的基本方法与程序

总结归纳离石、方山、岚县、吉县、闻喜等地拍卖“四荒”实践经验,其基本方法与程序主要为六大步骤:

(一)广泛宣传,深入发动 利用广播、喇叭、板报、田间地头座谈等多种方式,对广大农民和社会团体大力宣传拍卖“四荒”的重大意义,以及外地的拍卖经验,使欲购买者在思想上对此有足够的认识,并形成初步的计划打算。紧接着根据各家各户的经济、劳力、技术素质等实际情况,选定试点示范户,村干部亲自登门做好细致的思想工作,以便带好头,打好有把握之仗。

(二)成立组织,加强领导 在广泛宣传、深入发动群众的基础上,由村委会、党支部、村合作组织、群众代表和省地县乡四级包村干部,共同组成拍卖“四荒”领导小组,下设规划、估价、竞标、监督

等具体办事机构,分头进行各项具体工作。

(三)统一规划,界定范围 按照当地中长期农林牧总体发展规划,遵照先易后难、先优后劣、优化开发的原则,以小沟小岔较完整集水区为单元,统一规划,界定拍卖范围,划分拍卖单元。

(四)合理估算,确定卖价 将划分好的所有拍卖单元,按照离村远近、土地质量高低、立地条件好坏、水电路三通难易及区域大小等条件分等定级,合理估价,确定拍卖的最低标底。

(五)张榜公布,竞争夺标 拍卖单元与标底经群众大会讨论通过后张榜公布。自愿参加竞争购买者在投标前向拍卖办事机构交付一定数量的押金,最后以投标最高者为中标。中标者要在规定期限内一次或分期交清中标数额款项。拍卖款实行专帐管理,作为村级水土保持开发基金,遵照取之于民用之于民的原则,合理使用。

(六)鉴定合同,依法管理 拍卖成交后,买卖双方要立即签定合同,写清四至范围、采取治理措施、治理开发期限、违约和处罚条款等。签名盖章,一式三份,由司法部门公证后由县人民政府颁发“四荒”治理开发使用证。

三、拍卖“四荒”的好处与特点

拍卖“四荒”,形成了一种责任心强、权利明确、利益直接的水土保持治管新机制,使丘陵山区以开发治理小流域为中心的农业基本建设步入了市场经济的运行轨道。其主要好处与特点是:

(一)拍卖“四荒”,真正实现了所有权与使用权的相分离,便于自主经营,自我约束,放心大胆投入,加快治理开发速度 据调查,闻喜县从1992年秋季以来,共拍卖“四荒”375处,计4.7万亩。在半年左右的时间内,已初步治理开发2.5万亩,占拍卖面积53.2%;该县后官乡前偏桥村赵双双,1992年秋购买荒坡330亩。去秋至今春,投资万余元,栽植苹果、花椒、红枣等干鲜果树200亩,半年间初步治理开发面积达到60.6%。

(二)花钱买放心,便于购买“四荒”者科学地高标准治理开发,努力提高经济效益 据调查,柳林县李马才,全家5口人,2个劳力。自1983年购买3条沟以来,一门心思扑在治理开发上。他全部用人工将每条沟从上到下整修成高标准台田,沟坡修筑反坡窄条梯田,除立地条件差的地段栽植刺槐、杨树外,其余全部栽植果树,埂边用黄花菜镶边,大搞立体开发,林果菜间作,种植和养殖相结合经营。10年来,累计投工8000余个,拍卖当年就收入1075元,1984年收入4505元,1986年收入9300元,自1988年以来年收入超万元,成为全省有名的小流域治理开发典型户,多次受到省、地、县的表彰奖励。

(三)以营林为主大搞“四荒”开发,注重提高中长期经济效益,为脱贫致富奔小康奠定了可靠基础 多年的实践证明,水土流失严重的贫困山区,靠耕地只能解决温饱而难以达到小康,靠开矿办厂虽然能尽快脱贫致富,但只能是部分人才能办到,唯有以林为主,搞“四荒”开发才是广大山区农民脱贫致富奔小康的可靠保证。吉县兰家河乡农民高春枝,前几年靠养羊发了财。1992年4月,以1.8万元的标价购买了“四荒”150亩。一年多来,累计投资2.5万元,雇工17人,大搞造林和整修梯田。至1993年春,共栽植油松、刺槐1.1万株,苹果和杏3900株,间作经济作物100亩。他不仅基本治理完毕,而且还打了窑,修通了路,建起了蓄水池。初步建成了“林上取钱,林下收粮,立体利用,综合开发”的优质高效开发示范区。

(四)在开放性自主经营,直接利益吸引驱动下,众多的“公家人”和社会团体自愿购买“四荒”搞开发,使水土保持这项社会性大事业由“官”办变为民办,由长期以来水保部门一家办变为社会办 据调查,吕梁地区现已有60家机关团体,吉县有34个县乡机关单位购买了“四荒”;交口县5个县

级机关购买“四荒”1.3万亩,仅县区划办公室独家就购买了7000亩;岚县粮食局花4万元购买了上明乡金家洼村一条面积达300亩的小流域,接着又投资1.2万元,仅一个秋季就机修梯田150亩,并在流域内建起了饲料坊和畜牧场,还栽植了经济林100亩,现初步治理面积达250亩,占购买面积83.3%;永和县畜牧局青年干部吴勤,1988年毕业于山西农业大学。1992年1月,他利用家中的修车积蓄,投资3万元购买了坡头乡范家峪村的960亩“四荒”。又投资3万元购买了一辆三轮车,20头牛和一些生产资料,用自己的所学专长指导全家治理开发,现已栽植新疆杨3600株,杏树300株,育苗8亩,修路2km。还准备引水上山,发展灌溉。

(五)专业化商品生产的发育,拓宽了社会化服务渠道,有利于实用科技的推广普及 购买“四荒”搞开发,商品的专业化生产程度高,对实用技术、科技信息、市场动态、优质苗种等的需求量不断增大,可推动社会化服务体系的快速形成。目前有不少专家、教授和科技人员,被“四荒”购买者聘请为生产技术顾问,有助于把科技成果尽快变成生产力,同时提高了广大山区农民的科技文化素质。

(六)公开平等竞争机制的引入,避免了无偿承包小流域治理过程中出现的拉关系、走后门现象,可充分体现“四荒”的潜在价值及其使用价值。

四、拍卖“四荒”应认真研究解决好的一些问题

拍卖“四荒”,是水土流失区继户包小流域治理之后的又一重大改革。各地实践证明,它是加速黄土高原综合治理开发的一种好办法。从山西省的拍卖情况看,已经过试点开路、普及推广两大阶段,进入稳步发展时期。为使这项适应市场经济体制的深化改革举措持之以恒地健康发展下去,必须认真研究解决好以下问题:

(一)政策导向问题 拍卖“四荒”是一项政策性很强的新工作,涉及到土地利用、治理开发经营、水土保持法规的贯彻执行、个人与社会团体投资积极性的调动,以及税收减免、劳动积累工的投入等多个方面。因此,各地在进行这项工作时,必须按照本地的实际,制定相适应的基本政策。中共吕梁地委、吕梁地区行政公署,1992年8月15日下发了《关于拍卖荒山、荒坡、荒沟、荒滩使用权,加速小流域治理的意见(实施草案)》,对拍卖“四荒”起到了积极推动作用。各地制定政策时要掌握三大原则,即:绝对优惠原则、明确实用原则、全面细致原则。

(二)多种治理开发组织形式并存问题 宣传推广“四荒”拍卖,并不否定水土保持责任制的其它形式,应尊重农民群众的心愿,防止一刀切、一阵风、一点论。对已经发了小流域治理开发使用证和林权证的承包户,治理开发搞得较好,而且目前仍有一定积极性的,不再拍卖,仍由原承包户继续承包治理经营,维持原定合同或协议不变。此类承包户若愿“花钱买放心”,也可补办拍卖手续。对长期包而不治的承包户,要果断解除承包合同,另外拍卖或承包。各地仍应完善执行政府机构已经出台的有关政策条文,允许承包制、租赁制、股份制和拍卖制等多种小流域治理组织形式并存。

(三)激励扶持问题 鉴于“四荒”开发是一项投资回收周期较长的山区基本建设事业,具有生态效益、社会效益和经济效益的三重特征,加之购买对象多是在温饱线上徘徊挣扎的农民,经济确实困难,给予适当的激励扶持是必要的。对治理开发搞得好的,除精神奖励外,还应以以物代助、以息代助、以奖代助等方式给予适当经济扶持。对治理开发积极性高,干出了显著成绩的家庭特殊困难者,应实行定额补助或重奖。对购买“四荒”的机关团体或公家人,除沟道骨干坝工程、治河造地工程等大型投资项目外,一般不应给予经济扶持。扶持资金可在水土保持专项经费中列支。

(四)监督管理问题 具体的监督管理工作,由地方政府水土保持行政主管部门负责。监督管理的主要内容以所签合同中的限期治理目标为准。若发现经营“四荒”者违犯《水土保持法》及其有关

法规的行为,应根据法规条文和认识态度,给予适当处罚。屡教不改者,可解除合同另行拍卖,并且不退还拍卖金,对已取得的治理成果不给予经济补偿。监督管理人员进行工作过程中,要以政策法规为准绳,严格执法,不徇私情。

(五)配套服务问题 丘陵山区县乡两级水土保持主管部门及其相关部门,应把为“四荒”购买者的配套系列服务列入重要议事日程,定员包干包片,常抓不懈。在治理开发过程中,提供实用技术、种苗信息、市场动态、产品推销、政策疑难解答、侵权权益处理等配套系列服务,真正为治理开发“四荒”者排忧解难。

重要科技文献资料汇编

《水土保持摘要汇编》征订启事

为了便于广大水土保持战线的专家、科技人员、大专院校师生和文献工作者等查找有关水土保持资料,促进水土保持学科和水土保持事业的发展,我部决定出版《水土保持摘要汇编》(以下简称《汇编》)。

《汇编》汇集了《水土保持学报》、《水土保持通报》和《中国科学院、水利部西北水土保持研究所集刊》(学报级刊物,现改为《水土保持研究》公开发行)这三种期刊自创刊以来 130 多期刊物近 2000 篇论文的中英文摘要,拟以简明、准确的文摘形式反映出我国近代各个时期水土保持学科和水土保持事业的历史发展概况。

本《汇编》根据中华人民共和国国家标准 GB3468—83《检索期刊编辑总则》编排,按照 GB3973—83《检索期刊条目著录规则》著录,并结合三刊实际分《通报》类(第一册)和《学报》类(第二册)两册分别编排,下设:1. 水土流失规律研究;2. 水土保持措施及其效益评价;3. 水土流失预防监督、监测预报及远景分析;4. 水土保持规划和治理方针;5. 国外成果报导及边缘学科应用等栏目归类编码排序,并将做核心作者统计,同时报导其简历。

《汇编》是我国期刊界目前最为系统、全面的水土保持文献资料,诚为广大水保战线工作者所必需,欢迎各界热心水土保持事业的同仁们及时与本编辑部联系订阅,本部愿为读者提供有关的咨询和复制等服务。

本《汇编》预计于 1994 年内完成出版,预订价格:每分册 20 元,共计 40 元(人民币),欲购读者需先汇交预订金,以便我部按计划印刷供应。

联系地址: 陕西省咸阳市杨陵区 中国科学院
水利部 西北水土保持研究所期刊室

邮政编码: 712100 电话: 0910—712412 转 3102 电报挂号: 3932

联系人: 王修 刘英

中国科学院
水利部 西北水土保持研究所期刊室

《水土保持学报》

《水土保持通报》 编 辑 部

《水土保持研究》