

对赣州市水土保持工程建设以奖代补机制的分析与思考

冯伟¹, 赵永军¹, 张学俭¹, 李长保²

(1. 水利部水土保持监测中心, 北京 100053; 2. 陕西省水土保持局, 陕西 西安 710004)

[关键词] 水土保持; 工程建设; 以奖代补; 赣州市

[摘要] 在对江西省赣州市水土保持工程建设以奖代补机制探索情况进行调研的基础上, 从奖补对象、奖补范围、奖补标准、奖补流程等方面梳理了赣州市的主要经验做法, 并对研究建立水土保持工程建设以奖代补机制进行了思考并提出了建议。

[中图分类号] S157 [文献标识码] C [文章编号] 1000-0941(2017)08-0007-03

2016 年底, 财政部、水利部印发了《中央财政水利发展资金使用管理办法》(财农〔2016〕181 号), 明确水利发展资金鼓励采取先建后补、以奖代补、民办公助等方式, 加大对农户、村组集体、农民专业合作社等新型农业经营主体实施项目的支持力度。近期, 根据有关工作安排, 为了解水土保持工程建设以奖代补工作开展情况, 对江西省赣州市及所辖赣县区、上犹县进行了调研。从调研情况看, 赣州市推进水土保持工程建设以奖代补机制积极性很高, 充分利用现行有关政策, 主动推进, 积极探索, 结合地方实际, 制定以奖代补、先建后补相关政策, 取得了较好的效果, 可为各地探索水土保持工程建设以奖代补机制提供借鉴。

1 赣州市水土保持工程建设以奖代补工作推进情况

赣州市位于江西省南部, 是长江重要一级支流赣江的源头, 也是我国南方水土流失严重和水土保持工作重点地区, 肩负着保护鄱阳湖“一湖清水”和打造江西绿色发展先行区的重任。

2013 年以来, 赣州市积极响应水利部《鼓励和引导民间资本参与水土保持工程建设实施细则》等有关政策, 结合国家水土保持重点工程建设, 出台地方奖补政策, 大力推进各县(市、区)探索以奖代补、先建后补施工组织方式。宁都、定南、瑞金、上犹、章贡等县(市、区)通过一事一议, 由县级政府每年对县水土保持部门提出的以奖代补实施方案进行批复; 大余、安远等县由县财政和水保部门联合印发奖补方案, 明确水土保持工程以奖代补政策。南康、于都、石城、龙南、寻乌等县(区)虽未出台专门的政策, 但水保部门也依据国

家有关政策和《赣州市国家水土保持重点治理工程资金使用管理暂行办法》, 对工程的部分水土保持措施推行以奖代补、先建后补机制。赣州市水土保持工程以奖代补施工组织方式的明确, 极大地调动了当地广大群众和社会力量参与水土保持工程建设的积极性, 促进了农业产业开发与水土保持工程建设的有机结合, 取得了显著成效。

据统计, 依托国家水土保持重点建设工程项目资金渠道, 2011—2016 年赣州市累计投入水土保持以奖代补资金 8 452.86 万元, 约占项目总投资的 7.5%。各县(市、区)充分发挥国家水土保持项目中以奖代补资金“药引子”的作用, 吸引民间资本积极参与“四荒”资源开发和水土流失治理, 加快了治理速度、提高了治理标准、巩固了治理成果。“十二五”以来, 赣县区累计投入 1 490 万元水土保持工程奖补资金, 撬动民间资金 1.98 亿元, 参与小流域综合治理 15 条, 治理水土流失面积 33.47 km²。现场调研的马口小流域, 政府从水土保持项目中拿出 300 多万元奖补资金, 吸引金茶源生态农业开发公司投入 3 000 多万元, 改造荒山建成油茶园 667 hm²。目前, 油茶长势良好, 园区生态环境也大为改观, 水系和道路通畅, 成为当地荒山治理与开发的典范。2014 年以来, 上犹县结合“两茶(油茶、白茶)一苗(苗圃)”基地建设, 累计投入以奖代补资金 1 412 万元(占水土保持项目资金的 20%以上), 重点奖补蓄水池、沉沙池、排灌沟渠、田间生产道路、坎下竹节沟等配套措施, 大大提升了基地建设标准, 确保了园区水不乱流、泥不下山, 实现了农业开发和生态治理的双赢。

2 赣州市水土保持工程建设以奖代补的主要做法

2013 年以来,赣州市抓住水利部出台《鼓励和引导民间资本参与水土保持工程建设实施细则》和农业、林业、国土等相关部门纷纷尝试推行以奖代补的有利时机,不等不靠,充分利用现有政策,结合国家水土保持重点建设工程和农业综合开发水土保持项目,通过县级政府批复水土保持部门提出的以奖代补方案的方式,因地制宜开展了以奖代补。

2.1 奖补对象

赣州市水土保持工程奖补对象涉及当地农户、村民理事会、合作社、开发大户和企业等。从对赣县区 and 上犹县的现场调研情况看,申请奖补资金的以个体大户和企业为主,这一方面说明大户、企业对政策的敏感性较高,另一方面也与赣州市为创建全国水土保持改革试验区,政府鼓励大户、企业流转山地进行综合治理与经果林开发,大力推进水土保持工程建设示范区的工作思路有关。

2.2 奖补范围

结合多年总结的“山顶植树戴帽、山腰开阶种果,山脚挖塘养鱼、平地建栏养猪”的综合立体模式和“隔坡整地、前埂后沟、梯壁种草”技术路线,当地水土保持工程补助范围主要为水保林、经果林,以及基地、示范园建设中配置的小型水利水保工程。为引导相对集中建设,赣县区对经果林规模不小于 50 亩(3.33 hm²)、水保林规模不小于 100 亩(6.67 hm²)的予以补助。赣县区还明确对库容 1 000~5 000 m³的山塘按单位库容进行补助。上犹县明确,在项目区通过租赁、承包、股份合作形式开发经营的水土保持林、经果林及坡面水系配套工程,可实行以奖代补、先建后补。

2.3 奖补标准

参照林业等部门补助标准,赣州市水土保持工程以奖代补主要按措施面积或工程量进行补助。各县(市、区)没有统一的标准,但基本保持在一个水准,一般水保林为 3 000 元/hm²左右,经果林为 4 500 元/hm²左右,主要用于整地补助;小型水利水保工程按工程核算造价的 50%~60%进行补助。赣县区按不同整地方式对水保林、经果林进行补助,水保林水平竹节沟、块状(穴状)整地分别按 3 000、1 500 元/hm²进行补助;经果林水平平台地(梯田)、块状(穴状)整地分别按 4 500、2 250 元/hm²进行补助;经果林以水平平台地或梯田整地方式种植的按 6 000 元/hm²进行补助。上犹县根据小型水利水保工程种类、规格,明确了具体补助标准,如蓄水池、沉沙池、排灌沟渠、生产道路、竹节沟分别按 240 元/m³、450 元/m³、100 元/m(宽 30 cm、深 40

cm)、100 元/m(宽 1 m)、1.5 元/m(宽 30 cm、深 30 cm)进行补助。

2.4 奖补流程

从地方提供的水土保持工程奖补政策文件,以及实地了解的情况看,奖补流程一般涉及以下 10 个环节:

(1)规划。项目县(市、区)根据省级(或市级)批复的国家水土保持重点工程年度实施方案,以县级政府批复同意的形式,提出以奖代补方案,明确建设区域、奖补对象、奖补范围、补助标准、补助流程等内容,并通过网络、媒介公开奖补方案。

(2)申请。受益农户、村民理事会、合作社、大户或企业向当地水土保持部门以提交申请表的形式提出申请。申请表明确建设时间、建设地点、建设内容、工程量,以及申请奖补资金规模,并经所在村委会和乡镇政府审核盖章。

(3)审核。县级水土保持部门受理后,组织人员到建设地点对申请内容的真实性和工程建设的必要性进行现场复核,并提出复核意见交水土保持局局务会审议。现场复核邀请相关部门参加,防止多头申报。

(4)批复。审核通过后,由县级水土保持部门对申请表及工程建设内容进行批复。

(5)协议。对于获批的以奖代补建设内容,由县级水土保持部门与申请补助对象签订协议,明确建设时间、地点、内容、标准、规模及补助金额等主要内容。

(6)实施。由申请补助对象自行施工建设。

(7)监理。工程建设单位聘请的监理单位负责对以奖代补方式建设的工程进行全程监督和指导。

(8)验收。工程完工后,申请补助对象向县级水土保持部门提出验收申请。验收组依据批复的申请表及签订的协议,对申请奖补资金的建设内容进行现场初步验收。验收组成员一般由工程建设领导小组成员、项目所在地乡镇相关领导和技术人员组成。

(9)公示。初步验收通过后,县级水土保持部门将以奖代补建设内容、奖补对象、奖补金额在工程建设区域(涉及乡镇、村委会)进行公示。

(10)兑现。公示通过后,申请补助对象提交补助资金申请表(附开具的税务发票),由县级水土保持部门向同级财政部门申请奖补资金,县级财政部门审核通过后,将奖补资金从工程专账支付给申请补助对象(个人、集体或企业)。

3 思考与建议

3.1 关于以奖代补政策推行的工作基础

一项政策能否深入推进,能否持续发挥效益,良好

的工作基础必不可少。近几年赣州市能有效推进水土保持以奖代补、先建后补机制,笔者认为主要是具备了三个方面的基础。

(1)需求基础。赣州市山地资源丰富,群众靠山吃山,依靠特殊的自然条件,大力推进脐橙、油茶和水土保持速生林建设,并从中获益,参与水土保持产业发展的内在动力非常强劲。

(2)政策保障基础。近年来,随着林地确权工作的深入推进,山地持有者吃了定心丸,群众、个体大户、企业等参与荒山荒坡治理开发的积极性高涨。2012年水利部印发的《鼓励和引导民间资本参与水土保持工程建设实施细则》也为地方探索以奖代补、先建后补施工组织方式找到了政策依据。2016年水利部将赣州列为全国水土保持改革试验区,进一步加快了当地推进以奖代补政策的步伐。

(3)治理模式基础。赣州市在荒山荒坡治理开发中,总结出了一套行之有效的治理模式和技术路线,较好地解决了“政府要被子、群众要票子”的矛盾,被当地群众广泛接受,在开发时能主动融入水土保持理念,增配水土保持设施。

3.2 关于水土保持工程以奖代补政策的制定

由于缺乏上行文件支撑,各县(市、区)在推行水土保持工程以奖代补政策时畏手畏脚,迫切希望上级主管部门尽快出台水土保持工程建设以奖代补相关政策,明确奖补资金渠道、奖补范围、奖补标准、奖补流程等政策关键点。

(1)奖补资金渠道。赣州市水土保持工程以奖代补没有专项资金,主要依靠国家水土保持重点工程建设资金,通过一事一议方式,由政府批复工程施工方式,在以招投标或村民自建为基础的基础上,拿出部分资金开展以奖代补。由于主管部门担心不符合招投标、审计等项目管理要求,因此在政策执行时,以奖代补力度不大,甚至1000多万元项目经费中只安排了几万元用于支持水土保持以奖代补。建议国家或地方在制定相关政策时,明确哪类资金可以用于支持水土保持工程以奖代补,以消除建设单位的后顾之忧。

(2)奖补范围。从赣州市的情况看,探索以奖代补的县(市、区)主要将项目区批复小流域治理任务中的水土保持林、经果林、小型水利水保措施纳入奖补范围,资金申请者自主选择余地有限。另外,各地在确定具体奖补范围时也有所侧重,赣县区主要奖补水保林、经果林,上犹县主要对“两茶一苗”基地业主的蓄水池、沉沙池、排灌沟渠、生产道路、坎下水平竹节沟进行奖补。建议国家或地方在制定相关政策时,给予申请者更多自主权,只要在水土流失区建设的水土保持设

施,都可以纳入奖补范围。同时,因地制宜确定奖补重点,如西北黄土高原地区、西南土石山区应重点考虑坡改梯工程,东北黑土区应兼顾侵蚀沟治理工程。当然,采取的措施若与水土保持理念不相符,应不予补助。如赣县区个别业主在经果林开发中,为追求经济效益,没有遵循当地成熟的水土流失治理模式和技术路线,从山顶到山脚一开到底,未在山顶、山脚留足植被保护带。上犹县某油茶基地在较陡区域未实行隔坡整地,梯壁不但没有种草还进行林下除草。对于类似有悖于水土保持理念的工程,建议在制定以奖代补政策时,进入负面清单,不纳入奖补范围。

(3)奖补标准。赣州市有关县(市、区)在制定以奖代补政策时,补助标准存在一定的差别。如定南县水保林、经果林都按3000元/hm²进行补助,章贡区水保林按2250~3000元/hm²、经果林按4500~6000元/hm²进行补助;宁都县经果林2011、2012、2013—2016年分别按4200、5950、4500元/hm²进行补助;安远县田间生产道路按面积进行补助(8元/m²),上犹县按长度进行补助(100元/m);小型水利水保工程赣县区按实际造价的60%进行补助,上犹县按具体措施规格、工程量进行补助。建议国家或省级政府在制定奖补标准区间范围,既给操作层留有一定空间,又确保政策相对公平。

(4)奖补流程。赣州市相关县(市、区)在推行水土保持以奖代补政策时,一般按照规划—申请—审核—批复—协议—实施—监理—验收—公示—资金拨付的奖补流程,程序相对繁琐,除了不需要招投标环节,基本上按项目基建程序进行。建议地方政府在探索以奖代补政策时,按照宏观管控、简化程序、去项目化的思路,由建设主体自主申报、自主建设,最后依据成果进行奖补。行业部门主要搞好技术咨询服务,建议重点抓好几个环节:一是申请环节,应向全社会公开奖补政策信息,鼓励有能力开展工程建设的各类建设主体积极申报,只要在政府公布的水土流失治理区范围内、纳入以奖代补范围的各类措施都可以申请补助;二是审核环节,应对申请人的申报材料进行把关,治理理念、建设标准要符合水土保持要求;三是验收、公示环节,应严格验收程序,对照审核通过的申报材料及治理区事前、事中相关影像资料,应用信息化等手段进行现场复核,并将成果及时公示,接受群众监督。

[作者简介] 冯伟(1977—),男,浙江嘉兴市人,高级工程师,硕士,主要从事水土保持技术管理工作。

[收稿日期] 2017-07-05

(责任编辑 张培虎)