

黄土高原水土保持工程 建设管理的实践与探索

黄河上中游管理局 编

 中国计划出版社

黄土高原水土保持工程 建设管理的实践与探索

黄河上中游管理局 编



中国计划出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

黄土高原水土保持工程建设管理的实践与探索 / 黄河
上中游管理局编. —北京: 中国计划出版社, 2005. 1
ISBN 7-80177-383-7

I. 黄... II. 黄... III. 黄土高原—水土保持—农
业工程—研究 IV. S157

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 141472 号

黄土高原水土保持工程 建设管理的实践与探索

黄河上中游管理局 编

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码: 100038 电话: 63906433 63906381)

新华书店北京发行所发行

北京盛通彩色印刷有限公司印制

787×1092 毫米 1/16 20.5 印张 370 千字

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第一次印刷

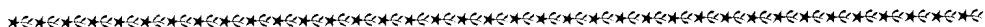
印数 1—1000 册

☆

ISBN 7-80177-383-7/IV·005

定价: 56.00 元

前言



改革开放以来,特别是实施西部大开发战略以来,黄土高原地区的水土保持工作不断适应改革形势发展的需要,创新机制,深化改革,在农村“四荒”资源治理开发中,积极推行户包治理、大户治理等新举措;在水土保持工程建设管理中,积极推行基本建设“三项制度”、群众投工承诺制和工程建设公示制,取得了丰硕的治理成果,累积了丰富的经验,为促进黄土高原水土保持综合治理、改善生态环境、减少入黄泥沙、促进当地经济发展发挥了重要作用。

为了认真总结近年来对水土保持改革的成功经验,进一步促进黄土高原的水土保持生态环境建设,黄河上中游管理局组成调研组,赴甘肃、宁夏、陕西、内蒙古、山西五省(区)13个地(市)的32个县(市、区、旗),对重点工程建设管理体制、农村“四荒”资源治理开发以及群众投工承诺制、工程建设公示制等制度推行情况进行了深入的调查研究。调研组经过专题分析研究,比较系统地总结了经验,分析了存在的突出问题,提出了相应的对策建议,形成了最终成果,编写成《黄土高原水土保持工程建设管理的实践与探索》,供领导和同志们在工作中参阅。

由于编者水平有限,加之时间仓促,不妥之处敬请批评。

本次调研工作得到了黄河上中游地区各级政府及水土保持业务部门的大力支持与配合,借此机会向参与此次调研工作的单位和人员表示诚挚的感谢。

编 者
2004年7月

目 录

前言

综 合 篇

改革创新 建管并重 促进黄土高原地区淤地坝建设持续健康发展	(3)
规范管理 客观引导 促进黄土高原地区“四荒”治理可持续发展 ...	(16)
关于水土保持工程建设中群众投工承诺制及公示制等问题的研究 ...	(32)

专 题 篇

陕西省黄河流域重点工程建设管理体制调研报告	(41)
山西省淤地坝建设管理调研报告	(53)
甘肃省淤地坝建设机制和运行管理体制调研报告	(62)
宁夏回族自治区淤地坝建设管理体制改革调研报告	(73)
青海省淤地坝建设机制和运行管理体制调研报告	(84)
内蒙古自治区鄂尔多斯市水土保持重点建设工程管理体制调研报告	(93)
河南省三门峡市淤地坝建设管理情况调研报告	(104)
陕西省农村“四荒”资源治理开发的调研报告	(109)
山西省黄河流域农村“四荒”资源治理开发调研报告	(128)
甘肃省农村“四荒”资源治理开发调查报告	(140)
宁夏回族自治区农村“四荒”资源治理开发情况调研报告	(148)
青海省农村“四荒”资源开发治理调研报告	(154)
甘肃省水土保持群众投工承诺制调研	(164)
宁夏回族自治区水土保持群众投工承诺制 工程建设公示制等推行情况调研报告	(169)

典 型 篇

筑坝淤地保水土 兴农富民建家园 ——山西省汾西县康和沟流域坝系建设	(175)
--	-------

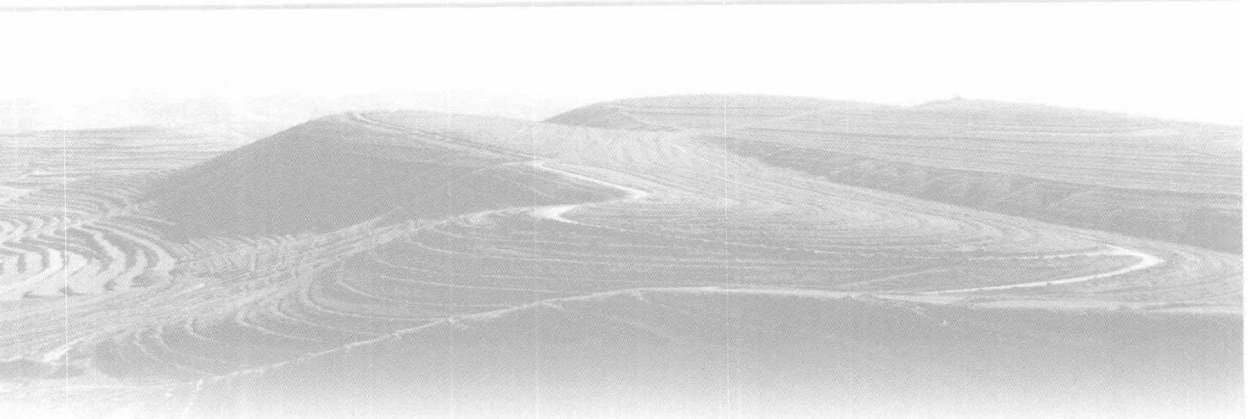
坝系建设夯基础 生态经济相益彰	
——山西中阳洪水沟流域坝系建设纪实	(180)
群众参与 统筹兼顾 扎实做好淤地坝建设规划	
——山西省偏关县淤地坝建设的一条好经验	(185)
沟坡兼治 促进区域经济发展	
——甘肃省庄浪县榆林沟流域坝系建设	(187)
以骨干坝为龙头 提高流域整体防御能力	
——陕西省横山县赵石畔流域坝系建设	(192)
农田下川 林草上山 合理利用水土资源	
——内蒙古自治区准格尔旗西黑岱流域坝系建设	(201)
河南省洛阳市重点工程建设管理体制	(206)
河南省巩义市黄河流域淤地坝建设机制与管理体制	(211)
志在家乡圆绿梦 后续发展须努力	
——陕西省刘马家疙瘩流域综合治理与刘世杰“以面换地” 退耕还林跟踪	(214)
积极培育庄园大户 多形式开发“四荒”资源	
——山西省临汾市“四荒”资源治理	(216)
拍卖“四荒”资源 加快水土流失治理	
——山西省吕梁“四荒”资源治理开发情况	(221)
山西省蒲县农村“四荒”资源治理开发	(225)
山西省农村“四荒”地治理开发典型	(234)
加快“四荒”使用权转让步伐 推动水土保持生态环境建设进程	
——甘肃省定西市“四荒”治理	(247)
开发“四荒”资源 促进产业结构调整	
——甘肃省渭源县“四荒”治理	(252)
宁夏回族自治区农村“四荒”地治理开发典型	(254)
内蒙古自治区鄂尔多斯市农村“四荒”资源治理开发	(261)
内蒙古自治区呼和浩特市农村“四荒”资源治理开发	(268)
内蒙古自治区凉城县“四荒”治理开发	(271)
河南省郑州市黄河流域农村“四荒”资源治理开发	(275)
河南省洛阳市农村“四荒”资源治理开发	(279)
河南省三门峡市农村“四荒”资源治理开发	(284)
河南省济源市农村“四荒”资源治理开发	(293)

河南省焦作市农村“四荒”资源治理开发 (297)

河南省洛阳市群众投工承诺制与工程建设公示制情况调研 (302)

河南省济源市群众投工承诺制与工程建设公示制情况 (306)

内蒙古自治区鄂尔多斯市群众投工承诺制与工程建设公示制
情况调研 (309)



黄土高原水土保持工程
建设管理的实践与探索

综
合
篇

改革创新 建管并重 促进黄土高原地区 淤地坝建设持续健康发展

为巩固和扩大退耕还林还草成果，改善黄土高原地区的生态环境，努力实现黄河的长治久安，促进“三农”问题的解决，全面建设小康社会。2003年水利部党组把淤地坝建设列为水利建设的“三大亮点”工程之一，并从中央财政预算内资金中列项启动，实施了黄土高原地区水土保持淤地坝工程。为把这项减少黄河泥沙的根本措施实施好、落实好，并能持续健康的推进，我局根据水利部和黄委会部署，组成三个调研组，于5月下旬至6月上旬，赴甘肃、宁夏、陕西、内蒙古、山西五省（区）13个地（市）的32个县（市、区、旗），进行了重点调查。总的感受是：在黄土高原地区大规模进行淤地坝建设，得到了各级政府的高度重视，赢得了社会各界的赞同和拥护，受到了广大干部群众的热烈欢迎。同时，围绕淤地坝“建、管、用”与“责、权、利”的建设管理问题仍是各级政府、业务部门和广大干部群众关注的热点，已经成为确保淤地坝建设持续健康发展亟待解决的难题。本次调研，实地查看了15条坝系60多座淤地坝，召开了十余次座谈会，走访了部分乡镇干部和农民群众，我们又查阅了有关材料，总结经验，分析当前存在的问题。并从各省（区）反映情况中寻找典型，研究探讨今后应采取的对策。在此基础上，形成了黄河上中游地区淤地坝建设与运行管理改革专题调研报告。

一、淤地坝建设与运行管理现状

打坝拦泥淤地在黄土高原地区有着悠久的历史，新中国成立后，党和政府将淤地坝建设作为农田基本建设的一项重要内容，抽出专项资金给予扶持，经过上世纪50年代的试验示范，60年代的推广普及，70年代的发展建设，80年代的巩固发展，90年代以治沟骨干工程为主体的坝系建设，直至目前第一批83条小流域坝系工程全面启动，标志着淤地坝建设进入了一个新的发展时期。据调查统计，黄土高原地区现有淤地坝11万余座，绝大部分是在60~70年代，在政府倡导下群众建成的；1986年，为扭转黄土高原淤地坝建设中“小多成群无骨干”的局面，国家将水土保持治沟骨干工程作为国家基本建设项

日,目前已建成 1700 多座骨干坝,并形成一批初具规模的小流域坝系。

随着基本建设管理体制改革的深化与发展,基本建设三项制度和工程质量责任终身制等都相继延伸到水土保持淤地坝建设领域。

首先明确了项目法人(建设单位)。按照水利部《关于贯彻落实国务院批转国家计委、财政部、水利部、建设部关于加强公益性水利工程建设管理若干意见的通知的实施意见》(水建管[2001]74号)的有关要求,在淤地坝建设可行性研究报告批复中明确了项目法人,目前主要有两种形式,一种是在黄河水保生态工程重点支流治理项目区的淤地坝建设中,由项目区所在地(市)的水利水保局担任项目法人;另一种是在小流域坝系建设中,由项目所在地的县(旗)水利水保局担任项目法人,对项目建设和管理的全过程负责。相比较而言,重点支流 17 个项目区跨县域、跨地域,由地(市)水利水保局担任项目法人,有利于协调流域规划与区域治理相互脱节的矛盾,兼顾流域治理需要与区域特点,一般地(市)法人管理层次高,技术优势强,有利于项目资金筹措和管理调控,更好地为项目建设提供技术服务。但地(市)项目法人的办事机构和人员,往往由相关职能部门的技术人员兼任,人员少、任务重,在项目管理中很难尽到相应的监督管理职能。对于以小流域为单元的坝系建设,一般很少跨县域,且都是以县为单位组织实施,由县水利水保局担任项目法人,能够更好地协调项目建设与外部关系和环境,解决项目建设中的各种纠纷和竣工后的运行管理,从黄土高原地区淤地坝建设的长远发展来看,实行由县级水行政主管部门负责制的建设管理体制较为适宜。

其次探索了工程招标投标制。2001 年,宁夏回族自治区水土保持局规定总投资 50 万元以上的骨干坝进行招投标,具有三级以上施工资质的企业可参与投标。由于是首次招标,采取了邀请招标的方式,考虑到工程投资需地方配套和群众投劳,仅对主体工程的施工进行了招标;2002 年,内蒙古自治区水利厅水保处在清水河县进行了骨干坝招投标试点,规定了投标企业的施工资质。由于参与企业多为工民建施工资质的民营企业,他们为达到资质和相应的投标条件往往是通过出管理费、建立联合体,借用水利施工企业的资质等多种途径,实现中标意愿。中标后,这种联合即终止。这样的中标企业缺乏水利工程施工技术和经验,加上淤地坝工程本身造价较低,又不是全额投资,经常出现返工,工程质量难以保证。

第三推行了监理制。1998 年西安黄河工程监理有限公司成立,率先对黄土高原地区的治沟骨干工程实行了工程监理,经过几年的实践,形成了淤地坝监理的基本理论,探索出了一套比较成熟的监理方法和程序,监理内容从最初

的以工程施工期的质量控制为主,逐步延伸到对质量、投资、进度的全面监督,监督方式也由以巡回监督为主过渡到巡回监督与旁站监督相结合。监督制的推进,对提高工程质量、加快施工进度发挥了重要作用。

第四完善工程建设质量保证体系。各地大都依据水利部《关于黄土高原地区淤地坝建设管理的指导意见》(水保[2004]93号)以及《黄土高原地区水土保持淤地坝工程建设管理暂行办法》(水保[2004]44号),普遍实行建设单位负责、监理单位控制、施工单位保证和政府监督相结合的管理体制。建设单位对工程质量负全面责任,并建立健全工程质量保障体系。在与施工、监理单位签订的合同中,都有质量条款,明确了质量标准和责任,以及每座工程的质量责任人。部分施工单位推行了全面质量管理,从组织、制度、方案、措施等方面实施全过程的质量控制。各级工程质量监督机构依照《水利工程质量管理规定》(水利部令第7号)和《水利工程质量监督管理规定》(水建[1997]339号),履行监督管理职能,对工程建设、监理和施工等参建各方的质量行为依法实施监督管理。

纵观几十年来,淤地坝建设管理历程,解决了许多技术难题,形成了一整套较系统的管理方法,兴建了许多质量较高的淤地坝。然而,对淤地坝运行管护总体上形势不容乐观。长期以来,由于机制不活、管理不善、投入不足,以及重建设轻管理等问题,形成淤地坝“有人使用,无人管护”。在社会主义市场经济的今天,淤地坝集体所有与千家万户自主经营、分散用地的矛盾又凸现出来,“公坝私地”愈演愈烈,由淤地坝建、管、用脱节,责、权、利不明引发出来的便是:管理粗放,工程设施遭到不同程度的破坏,坝地利用率低,效益衰减。根据陕西省水土保持局90年代对陕北淤地坝的普查,陕北地区有淤地坝3.5万多座,其中病险坝2.4万座,占75%以上;淤成坝地约4.3万 hm^2 ,利用约2.7万 hm^2 ,利用率不足70%。

自从国家实施西部大开发战略以来,不少地方纷纷采取以开放促开发,以改革促发展的思路,为淤地坝的运行管理注入生机和活力,依靠产权制度改革效果初显端倪。陕西、山西、内蒙古等省区,按照“抓大放小”战略和“三个有利于”的标准,遵循“以存量换增量,以资产换资金,以产权活产业”和“不求所有,只求所在”的指导思想,大力推进淤地坝产权制度改革,据不完全统计,目前,黄河上中游地区已有3万多座淤地坝实行了产权制度改革,其中股份合作制1万多座,租赁承包1.6万多座,拍卖使用权的4000多座,70%的淤地坝得到改建或加固。尽管这些淤地坝近期效益可观,但启示我们:搞好淤地坝运行管理,明晰产权归属是前提,放开搞活是关键,群众得到实惠是

核心。

二、淤地坝建设与运行管理改革的积极效应

（一）基础和前期工作加强了

首先，流域各省（区）以《黄土高原地区水土保持淤地坝规划》为指导，按照“集中连片，突出规模”的布局原则，编制完成了省（区）淤地坝建设规划以及近期实施的小流域坝系可行性研究和单坝初步设计工作。据统计，2003年，黄河上中游七省（区）完成了430条小流域坝系的可行性研究，1500多座淤地坝的工程设计。其次，加强了工程管理的信息化建设。组织开发完成了《黄河上中游地区淤地坝信息管理系统》，按单坝和坝系，分省（区）、类型区和侵蚀强度进行信息管理，并实现了数据与图形的有机结合。三是对黄河上中游地区淤地坝建设情况进行了专题调研，通过对淤地坝的产生与发展、作用与效益、发展潜力、建设条件等进行调查分析，完成了《黄土高原地区淤地坝建设调研报告》。四是修订和编制了淤地坝建设相关技术规范 and 标准，完成了《水土保持治沟骨干工程技术规范》的修订和颁发工作，着手编制了《水土保持淤地坝工程技术导则》和《小流域坝系建设技术导则》。

（二）工程质量提高了

淤地坝建设管理的各级部门，始终把质量放在第一位，牢固树立以质量求生存，以精品求发展的质量意识。山西省运城市盐湖区水利局在骨干坝施工中，对工程质量实行全过程管理，每一道工序均需经施工单位“三检”（初检、复检和终检）合格后，再经监理单位复检合格，方可进行下一道工序；所有筑坝材料，如水泥、砂子、碎（卵）石等，均需经运城市水利工程建设局试验室对其规格、容重、颗粒级配等进行检验合格后方可上坝；所有钢筋均需有厂家的产品质量证明书；混凝土工程，先行制作试块，经市水利工程建设局试验室试验检验后，提出配合比，方可施工；土坝碾压，也要经试验确定其施工程序和要求。内蒙古自治区呼和浩特市水利局通过招投标，确定呼市水利工程质量监督站，负责该地区淤地坝工程的质量监督工作。中标后，监督站派专人对工程的施工材料、施工工艺、施工程序和施工方法提出具体要求，进行监督检查，并对各分部和单元工程提出质量认证，对施工过程中出现的各种技术难点、疑点给予现场指导，为工程建设提供了有力的技术支持和质量保障。

（三）农民投资、投劳、护坝建坝的积极性提高了

现在一个“产权”就把多年来淤地坝管理上的迷雾给拨开了，农民亲自签字画押，花钱买下了几十年的使用权，得到了权属感，心里踏实了。目前已涌现出不少自动筹资，主动出劳的新典型。据不完全统计，陕北仅淤地坝拍卖就达 339 座，累计收取资金 1000 多万元，缓解了淤地坝维修资金匮乏局面。子长县杨家园村 1972 年建起的贺家沟百亩淤地坝，由于无排水设施，坝体被冲开。村上想维修苦于无钱，群众想种坝地又不想出钱出劳，硬是眼看着坝地年年减少。1997 年，以 10 万元 10 年使用权拍卖给村民任治强等 5 户后。次年春天，这 5 户农民拿出 7.2 万元，经过 2 个月时间，就完成了对工程的加固配套。不仅经受住了洪水的多次考验，而且当年所种玉米、向日葵收入就达 6 万多元。实现了 20 多年来村上拟办的好事。村上的人都说：“如果不治，今年坝早完了；如果早这么办，不知要多收多少粮食。”任治强也深有感触地讲：“多亏政策好，不然谁敢下这么大的底。”一语道破“改革出活力，有想法就有办法，有思路才有出路”的道理。

（四）淤地坝资产盘活了

部分农民获得淤地坝使用权后，使农村剩余劳动力有了用武之地，又多了一条致富门路。佳县刘家坪村任国厚兄弟 3 人，以 1.4 万元购买了 2 座淤地坝 20 年的使用权后，又自筹 6.5 万元，修排洪渠，架电线，建泵站，安水管，改旱坝地为水坝地，种植大棚蔬菜等，年收入 3 万多元，成为当地有名的富裕户。府谷县五家沟村王五，1997 年联合 7 户农民，以每股 3000 元，集资 2.4 万元，建起可淤 50 亩坝地的淤地坝一座，2002 年淤成，村委会以 5 万元购买并租赁、承包给村民。7 户净收入 2.6 万元，他们以此为基金继续建坝，滚动发展。该村以此办法共筑坝 20 多座。

三、淤地坝建设与运行管理改革的作法

在推进淤地坝实施“三项制度”和产权改革中，各地进行了许多有益的探索，形成了一些好的经验和做法，归纳起来，主要有以下四个方面：

（一）地方政府强力推动

淤地坝建设与运行管理是一项非常复杂的工作，必须要有政府的统一协调

和推动。调查中我们看到，目前“三项制度”与产权改革开展好的地方，都是当地主要领导重视、政府组织推动力度大的地方。宁夏回族自治区 2001 出台了《水利工程项目报建及开工审批管理办法》，在审批工程时就要求明确项目法人，并规定投资 50 万元以上的工程必须实行招投标；2003 年又在财政困难，支农项目建设任务重的情况下，协调 250 万元专项资金，作为地方匹配用于淤地坝建设，保证“三项制度”在宁夏回族自治区顺利实施。延安市人民政府根据《陕西省淤地坝建设管理办法》，先后出台了《关于推进农村产权制度改革意见》、《关于小型水利设施使用权出让、转让暂行办法》等多项文件，规范了淤地坝产权制度改革操作程序和办法，转变了农民“观望怕变”的思想，增强了农民投资淤地坝的意愿，使多数病险工程得到了不同程度的维修和加固，为黄河流域淤地坝产权制度改革创造了经验。目前淤地坝建设的重点县（市、旗、区）大都成立了专门领导小组，配备工作人员，协调解决问题。有的地方还以党委、政府的名义出台相关的政策性文件，支持淤地坝建设和管护责任的落实，从制度上保证淤地坝工作顺利推进。

（二）调查研究，深入宣传，提高认识

自从党和国家领导人发出“再造一个山川秀美的西北地区”伟大号召以来，陕西省为全面推进淤地坝产权制度改革，1998 年和 2003 年，两次组成专门工作组，对陕北 14 个县（市、区）淤地坝建设与产权制度改革情况进行专题调查，撰写了《关于陕北淤地坝产权制度改革的调查报告》和《“不求所有求所在，不求形式求实效”股份制管护淤地坝的调查报告》。这些调查分别下发基层并在全国 7 家杂志登载。省政府领导在调查报告上作了重要批示，要求“结合淤地坝建设、管理及防汛责任制落实，拿出典型，总结推广”，省人大领导也在《水土保持简报》上作了“放手拍卖、承包、租赁淤地坝，不仅会巩固原有成果，可能还会促进群众打坝淤地的积极性，对此应因势利导，加快推广”的批示。1999 年流域机构在延安市召开了淤地坝建设管理与产权改革现场会，学习借鉴陕北作法，在战略上，要提高认识，转变观念，制定办法，利用政策调动，抓点带面，重点突破。

2003 年“亮点工程”启动，各级水利水保部门利用网站、报纸、杂志、举办宣传展览等形式，全方位地开展了淤地坝宣传工作，人民网、中国水利报（网）、中国水土保持生态建设网、黄河报（网）、黄河生态网及有关新闻媒体开设了淤地坝建设宣传专栏，中国水利出版淤地坝建设专辑，黄河上中游管理局制作了专题展板，先后刊载有关宣传文章 1500 多篇，宣传图片 600 多幅，

出版专题宣传 30 多篇（集）。同时，黄河上中游管理局组织编著了《淤地坝系列丛书》，包括淤地坝规划、设计、施工、监理等八个分册，组织开展了两期的淤地坝建设和管理技术培训班，培训 200 人次，流域各省区普遍开展了淤地坝建设前期工作培训班，为淤地坝建设提供良好的舆论氛围和技术支撑。

（三）因地制宜，分类指导，注重实效

淤地坝建设实行中央、地方、群众共同投入的机制，骨干坝以中央投资为主，中小淤地坝以地方投资和受益群众投劳为主，中央适当补助。由于淤地坝建设量大面广，涉及不同的水土流失类型区，不同地区自然条件和社会经济发展水平千差万别，淤地坝运行管理中，各地针对具体情况，因地制宜，因势利导，采取了不同管护政策。从调查的情况看，淤地坝运行管护大体可分以下几种形式：

（1）移交乡村管护型。对灌溉条件差，前期管护效益低的淤地坝，从项目竣工验收之日起，建设单位和主管部门就将工程的管理使用权以管护合同的形式，移交给工程所在地的乡政府或村委会，再由责任单位确定管护人。

（2）承包租赁管护型。主要是农民独户、联户或非农业人员对淤地坝进行承包、租赁经营，自行管护，自主经营，自我受益，以地养坝，承包租赁期限一般为 5～20 年。

（3）股份合作管护型。主要由两个或两个以上的投资主体按协议以资金、技术或劳力等形式入股，进行合作经营管理，按股分红，形成利益共享、风险共担的利益共同体。

（4）拍卖经营管护型。在公开、公平、公正的原则下，通过竞标、确权和公证，将工程的使用权面向社会进行拍卖，自主开发经营。拍卖一般分先治后卖、先卖后建、变包为卖等三种形式。

（5）创办经济实体管护型。主要是通过淤地坝管护经营，实现行业致富，职工增收。

（6）划地作酬管护型。在工程附近划出一定数量的土地作为淤地坝管护人员的报酬田，收益归承包管护者。以坝护田、以坝建田、以田养坝。

（四）制定和实施优惠政策

为实现淤地坝永续利用，各地加强了管理监督和技术服务，并制定优惠政策。陕西省颁布了《陕西省淤地坝建设管理办法》，“鼓励和支持单户、联户、单位和城镇居民采取承包、入股等形式加固与新建淤地坝，使用权归投资者所

有”。同时，大力宣传“建设淤地坝新增加的耕地从受益年开始，3~5年内不承担粮食定购任务，免征农业税和农业特产税，经营使用权受法律保护，可依法继承、转让”等优惠政策。山西省临汾市探索出了一条依靠护坝田制度加强工程管护的路子。2003年临汾市人民政府出台了《关于推行护坝田制度，加强淤地坝工程管理的意见》，要求逐坝明晰产权，明确管理受益主体，落实管护措施，实行以坝护田，以坝建田，以田养坝，解决工程管护维修的资金来源，保证工程的正常运行和群众的长期受益。具体作法是，每座工程完工后，在取土场整地10~15亩，有些从淤地坝本身新增坝地中划出，有些从工程保护下游的坝地或河川地中划出，有些从受益区已有的山地果园、草场中划出，均以协议的形式转给当地乡镇水管站，在不改变土地农业用途的前提下，由水管站公开招标发包，所筹集的淤地坝管理维修资金，70%用于工程管护人员的工资，30%交县水利水保局作为本县范围内淤地坝的维修基金，由县水利水保局专账、专户管理，统筹安排，淤地坝维修基金的使用情况县水利水保局每年公布一次，接受受益乡村群众的监督。同时，在管护人员的选择上，由乡（镇）政府、水管站和受益村群众代表组成监督管理组织，在受益区公开招聘管理人员，建立专业化的管护队伍，提高了工程管理水平。目前山西省全省推广了临汾市这一做法，促进了淤地坝工程有人管，维修资金有来源。

四、存在的主要问题

黄河上中游地区的淤地坝建设管理在各级政府的正确领导下，各级水土保持业务部门协同配合，取得了显著成效。但是淤地坝建设与运行管理方面中还存在一些问题需要进一步完善，这些问题突出表现为：

（一）现有的投入机制与基本建设三项制度的推行极不相称

水利部在《关于黄土高原地区淤地坝建设管理的指导意见》中规定，淤地坝建设实行中央、地方、社会组织和个人相结合的多元化投入机制。目前，骨干坝、中型淤地坝和小型淤地坝中央投资的比例分别占总投资的65%、50%、20%，在以小流域为单元的坝系建设中，黄土丘陵沟壑区骨干坝与中小型淤地坝的比例一般为1:5左右，就一条坝系整体而言，地方配套的实际比例可达50%左右。以陕西省宝塔区高庄坝系为例，高庄小流域面积33.62km²，规划新建骨干坝7座，中型淤地坝10座，小型淤地坝23座，骨干坝与中小型淤地坝的比例为1:4.7，工程总投资995.9万元，按上述国补投资比例计算，需地方