

对西北地区生态建设中 几个问题的思考

○王海峰

生态问题一直是困扰我国国民经济和社会发展的难题。如“九五”期间北方沙尘暴的进一步肆虐、黄河断流期继续延长等,这些问题折射出我国北方生态建设中存在的一些问题。尽管国家在“九五”期间通过增发国债和实施西部大开发战略,出台了一系列政策,并增加了生态建设的资金投入,然而,成效并不明显。

一、生态建设最紧迫的是转变观念

西部一些基层干部将生态环境建设错误地理解为“国家要被子(植被),农民要票子”,并未真正认识到生态建设的紧迫性和重要性。农民对“退耕补粮”带来的暂时性收益表现出较高的积极性,对生态建设的长远效益和可能的风险认识不足。因此,如果不能有效地转变对生态建设的态度和观念,仅靠单纯地加大生态建设投资是难以从根本上取得成效的。

当前,生态建设最紧迫的任务是,在转变基层干部观念的同时,提高农民的生态意识和危机感。对地方政府和基层干部来讲,生态建设既是保证地方经济发展的重要依托,也是地方经济和社会发展的重要内容。生态建设不仅是国家的需要,更是地方政府和广大基层干部责无旁贷的任务。在生态环境比较恶劣、任务紧迫的地方,要尽快建立生态建设综合决策机制和行政首长负责制,将生态建设责任落实到人。同时,要把增强农民的生态意识和切实解决农民当前的实际困难、提高农民收入结合起来,杜绝简单的说教和口号式的动员,使农民认识到生态建设不仅可以有效改善当地的生态环境,也

能实实在在地提高自己的收入水平,从根本上提高农民进行生态环境建设的主动性和创造性。

二、农牧业结构调整是生态建设的关键

西北地区生态建设必须认真考虑如何解决农牧民的吃饭和用柴。农牧民的粮食问题得不到解决,生态建设很难持久。因为西北地区生态环境的破坏,在很大程度上是由于历史上砍伐树木、破坏植被、过度开荒种粮造成的。这一地区基本属于农牧交错带,山坡地粮食产量极低,比较适于种草,种草养畜的比较效益也大于粮食生产。

发展以畜牧业为主导的农业产业体系是西北生态建设和解决农民未来粮食问题的根本出路。因此,要把畜牧业放在与种植业同等重要的位置,并适当倾斜。要将畜牧业及其产品的后续加工作为未来西北农业发展和生态建设的基本方向,鼓励舍施饲养,防止过度放牧。在生态环境较为脆弱的局部地区发展畜牧业为龙头的农业生产体系,提高农牧民的实际收入,才是农业和农村发展的最终出路。

三、生态建设要尊重科学,注重综合治理

一些地方、一些部门片面地将生态建设理解为单纯种树或者打坝淤地,缺乏统筹规划和科学态度,追求表面文章。在一些生态相对稳定的地方,开山取土打坝,不仅破坏了已基本稳定的植被,而且浪费了有限的资金。西北山坡地的生态系统包括草、灌、乔木的植被。在一些水土环境较差的荒山、边坡大量地种植乔木和经济林,不仅没有经济效益,而且生态效益也极为有限。

生态环境建设不仅仅是简单的退耕还林还草,还应坚持以小流域为单元,依托村庄,综合考虑山、水、林、草、田、路。将生态建设与水土保持结合起来,因地制宜,综合规划;将退耕还草还林与基本农田保护结合起来,把提高基本农田的产量和效益放在优先位置,从长远的角度考虑解决农民的吃饭问题,以避免生态建设的反复。同时,生态环境的综合治理要尊重科学,充分考虑当地情况,有选择地吸收和借鉴其他地方的经验。在一些生态环境恶劣的地区要草、灌先行,逐步建立以草、灌、乔木为基本依托,适当兼顾经济树种的良性生态系统。

四、生态建设要重视产权制度改革

西北一些荒山、荒坡较多的地方,已开始推行荒山、荒坡的承包和拍卖。但是由于缺乏成熟的示范和必要的投入,多数农民因承包的荒山、荒坡上还不容易看到未来的收益,积极性不高,因而并未达到预期的效果。

农村生态建设产权制度的改革应在完善和适当调整农村第二轮土地承包的基础上,通过农户示范和技术扶持,使农民确实看到生态建设与自身利益之间的联系,推行和完善农民生态建设的荒山、荒坡承包制度。具体操作上,一是推广荒山荒坡30年、50年或70年不变的生态建设承包制度;二是要通过扶贫资金和农村小额信贷,为农民提供必要的资金;三是在严格限制经济林种植比重的前提下,通过技术引导和典型示范,帮助和鼓励农民寻找生态致富的道路;四是从事远的角度使农民能够从生态建设中得到实惠,保证生态建设的持续性。要充分发挥目前国家“退耕还林(草)、以粮代赈”的政策效应,在7—10年的时间里,使农民的收入能够真正得益于生态建设的成效,使生态建设走上良性循环的道路。

五、生态建设要加强管理,提高综合效益

当前,生态建设管理中仍存在一些问题。比如,长期延续下来的条块分割和国家政策在时间和空间上的不连续性,导致多头管理、各自为战、争资金、抢项目、责任不明确。结果是:林业种树、水利打坝、农业造地、畜牧种草。由于缺乏

综合管理,生态建设中的重复建设现象比较普遍,部门间缺乏有效配合,资金使用效率低,治理成效有限。又如,政府管理和农民的行为脱节,政府重视工程建设,而忽视配套的生物措施,更缺乏对管护的指导和监督。有些乡村组织大规模的生态建设会战,产生了一定的副作用和一些新问题。

农村生态建设综合管理,要充分利用现有机构,发挥以基层地方政府为核心的综合决策管理机制的作用,协调农林水、规划、财税等部门的功能,提高生态建设的质量和资金效率。综合管理的核心是:以科学规划和综合决策为基础,建立独立高效、封闭运行的资金管理和纵向财务监督保护体系。地方政府要特别注意将现行的生态环境重点县建设、天然林保护工程、退耕还林还草工程、三北防护林工程、水土保持工程以及扶贫开发建设等相关工程通盘考虑,统一规划和管理,提高生态环境建设的综合效益。同时,要通过建立和强化生态建设工程的监督、监理以及项目法人制度,保证生态建设的质量和国家政策的顺利实施。此外,还要特别重视生态建设维护工作,要将树草的补种补植和合理禁牧结合起来,条件比较恶劣的地方要坚决封山禁牧,封山育林,推广舍施饲养。政府要将工程建设、生物建设和后期管护纳入日常的监督和管理工作,对生态建设的效果进行阶段性动态评估。

六、生态建设要在加大投入的同时,加强监督和提高资金使用效率

目前,在“退耕补粮”方面反映出如下问题:由于人均土地占有量的不均衡,致使一些农民每年人均可得到上千斤的补助粮食,这些粮食部分又返流回市场;而没有列入退耕试点和计划的村镇,退了田却得不到粮食补助,农民心里很难平衡。此外,由于生态建设资金管理在地方财政,国家缺乏有力的财务监督,个别地区资金被挤占、挪用的现象时有发生。同时,就总体而言,外地和私人资本,甚至地方资金进入生态建设的数量还非常有限,国家投入的资金并没有起到带动民间和地方资金的作用。 (下转第46页)

的项目由于只是上报备案，省去一些必要的审查环节，有的从企业微观的短期利益出发，一味地降低投入成本，对必要的安全、环保、质量检测等设施，放在建设项目之外，造成一些项目从一开始就违反了安全、按标生产和环境保护的要求，这给整个经济发展带来了极大的隐患。

4. 项目备案制涉及的相关配套政策尚未同步到位。如有关部门还未全部实施或认可项目备案制，对投资信贷、技改项目采用国产设备投资抵免新增所得税、引进设备减免关税和进口环节增值税、贷款贴息等政策措施，对备案项目尚未认可。

三、完善项目备案制的几点对策建议

1. 继续健全完善项目备案制度的有关环节。增强国家产业政策的约束力，建立和完善适应市场经济要求的投资项目备案制度。对备案项目的范围、管理部门、办事程序、备案材料、意见反馈周期、运行处理的办法和措施要作出明确的规定。投资项目主管部门要认真履行管理职能，对建而不报、先建后报或备案未认可的项目加大调控力度，通过政策、法规等手段加强治

理。

2. 努力增强政策引导力度。各级政府经济综合部门都应当进一步深入研究制订和完善促进企业发展的各项产业政策和措施，定期发布产业、产品、技术等有关信息，为企业提供行业发展方向、前沿科技动态、产品市场状况等咨询服务，引导企业特别是面广量大中小企业依据比较优势，开发建设适合自己发展的项目。

3. 强化安全、环保方面的项目配套保证措施。备案项目须经安全、环保部门审查同意，使项目实施过程中要达到“三同时”的要求；相关部门应主动指导、帮助企业制订和完善安全运行、“三废”治理及综合利用方案，强化项目建设和生产过程的监督管理，确保安全、环保达标。

4. 进一步抓好同步配套服务。有关部门对同意备案的项目应当及时做好服务，办理相关手续，完善服务承诺制、收费公示制，努力提高办事效率和透明度，加强行风建设，接受全社会的监督。□

（作者单位：江苏省东台市计经委 江苏省东台市康达集团）

（上接第44页）

对生态建设的投资，国家要在加大投入的同时，鼓励和调动民间和地方资本的进入。加大生态建设资金的管理和监督力度，国家生态建设资金要在财政专列户头，进行严格的财务垂直审计，将季度抽查审计和年度审计结合起来，及时发现生态建设资金使用中存在的问题。同时，在执行“退耕还林(草)、以粮代赈”政策时，要将政策的严肃性和灵活性结合起来，退耕补粮既要考虑单位标准，又要考虑总量标准。总之，在农村生态环境建设中，要利用有限的资金，最大限度地调动农民的积极性，有效地解决农民面临的困难，既要防止农民产生等、靠、要的思想，又要认真研究和解决“以粮代赈”中，由于人均占有耕地的不同而导致的部分农民心态不平衡问题。

七、各级政府在生态建设中要提高服务水平，虚心接受群众的批评和监督

目前，地方政府在生态建设中为广大农民提供的技术服务非常有限，水平也参差不齐，大多数农业技术服务站和推广站有名无实。而基于市场条件的基层农业技术咨询和服务体系还远未建立；农民不仅缺乏必要的市场信息，也缺乏相应的技术信息。同时，多数农民既不知道政府在干什么，提供什么样的服务，也不知道如何监督和反映问题。

在生态环境建设中，要在强化地方政府综合管理能力的同时，提高政府的服务意识和服务水平，地方政府应尽快制定相关政策，鼓励引进生态建设的信息、人才和技术，普及、推广实用技术。要引导建立面向广大农民的实用技术示范、培训体系。同时，要公开办事程序和制度，耐心向农民解释国家政策，认真接受农民监督，及时听取农民意见，帮助解决农民在生态建设中遇到的问题和实际困难。□

（作者单位：宏观经济研究院国地所）