

再接再厉 扎实推进 京津风沙源治理工程建设

国家发展改革委副主任 杜 鹰

实施京津风沙源治理工程，已经进入第七个年头，进入到工程建设的关键时期。我们要认真学习和贯彻落实温家宝总理今年6月在沙尘暴防治工作专家座谈会上的重要讲话精神，进一步认清形势，认真总结七年来特别是去年第七次省部联席会议以来的工作情况，交流经验，分析问题，提出改进工作的措施，继续把京津风沙源治理工程推向前进。

一、充分肯定工程建设所取得的成绩，牢固树立搞好京津风沙源工程建设的信心

京津风沙源治理工程实施近7年，工程建设进展顺利。截止到目前，中央已累计安排投资185亿元，其中固定资产投资103亿元，财政安排资金82亿元，工程区内75个县平均每个县2.5亿元左右，这是从来没有过的投资强度。工程建设已累计完成退耕还林及营造林6333万亩，草地治理11620万亩，小流域综合治理927万亩，生态移民97685人，以及相应的舍饲暖棚、饲料机械、水源工程、节水灌溉等配套设施建设。从工程实施的效果看，应该说达到了预期的目的。一是工程区内生态环境明显改善。根据各省(区、市)的统计，工程区内植被覆盖率平均提高4—20个百分点，水土流

失侵蚀度在减少，重要水源地的水质有所改善。二是工程实施还促进了区域经济发展，农牧民收入明显增加，经济结构调整和经济增长方式在转变，朝着生态、社会和经济效益相统一的方向转变，这就为生态建设提供了一个保障机制，为生态建设成果的巩固提供了一个可靠的基础。

今年北京的沙尘天气次数偏多，程度偏强，社会各方面有很多议论，也有人质疑京津风沙源治理工程建设的成效。对这个问题，我们要客观地分析和看待。首先要正确认识沙尘天气的成因和规律。大多数专家认为沙尘天气是自然过程和人类活动过程两方面因素共同作用的结果，沙尘天气的起因主要缘于大的气候环境的变化，同时，人类的不当活动也起到一定的负面作用。因此，治理沙尘天气必然是一个相当长时期需要几代人付出努力的过程。其次，侵袭我国的沙尘通道主要有三条，一是东路，起源于蒙古国东中部后南下，影响我国东北、内蒙古、河北、京津及以南地区；二是中路，起源于蒙古国中西部后向东南移动，影响我国内蒙古中西部、西北东部、华北中南部及以南地区；三是西路，起源于蒙古国西部或哈萨克斯坦东北部后向东南移动，影响新疆在内的西北、华北及以南地区。而京津风沙源的工程治理区大体上能够覆盖住东路和中路的一部分，中路的另一部分和西路还没有覆盖到。第三，就是我们工程治理区内还有很大一部分地方没有得到治理，

工程县治理的面积也还没有达到规划所要求的面积。再加上去年的冬天比较干燥，今年春天气温回升较快，又有几股比较强的西伯利亚冷空气入侵，最终导致今年沙尘天气偏重。

总的判断是，通过几年的治理，工程治理区已从沙尘暴侵蚀过来的一个强加强区变为一个弱加强区，这是一个很大的变化，了不起的变化。因此，不要因为今年北京的沙尘天气次数偏多，强度偏大，就轻易地否认、否定京津风沙源治理工程已经取得的明显进展和显著成果。

二、认真总结经验，努力提高京津风沙源治理工程建设和管理水平

(一)切实加强领导，落实责任制

这是京津风沙源治理工程的一条基本经验。这一条之所以很重要，是由工程的性质决定的。京津风沙源治理工程是生态恢复和修复工程，工程的性质是公益性的，而公益性工程必须要有政府的主导和参与。在工程实施的过程中当然要引入一些市场机制，但首先是靠政府主导，这是政府职责范围内的事情。这里讲的领导，就是党政领导，这里讲的责任制，就是地方政府的责任制和有关部门的责任制。地方政府和有关部门广泛参与，各负其责，这又是由工程的复杂性决定的，是由工程涉及的地域广、内容复杂所决定的。只有省部之间互相协调，密切配合，工程才能向前推进。

(二)因地制宜，探索合理的技术路线



风沙源的治理，技术路线问题十分重要。45万平方公里的工程区又分成四片，即北部干旱草原沙化治理区、浑善达克沙地治理区、农牧交错地带沙化土地治理区、燕山丘陵山地水源保护区。在不同区域内，不可能用一个办法搞生态建设。要因地制宜，对不同的情况明确不同的技术路线。我们的认识一定要贴近实际，探索规律，符合规律。京津风沙源治理工程一定要坚持统筹规划、综合治理；防护为主、保护优先；因地制宜、分类指导；宜林则林、宜草则草。

（三）抓好科技支撑和工程管理

科技和管理，是工程建设的两个支点。针对京津风沙源治理区降雨少且过分集中，气候相对干旱，植被建设难度大，造林种草成活率低的建设条件，要坚持尊重科学，尊重自然规律，科学治沙，切实将科技支撑贯穿于京津风沙源治理工程建设的全过程，覆盖所有区域。五省(区、市)在技术进步方面都有不同程度的突破，要坚持下去。从工程建设开始，我们就反复强调要抓好项目管理和资金管理。各地普遍实行了工程项目法人责任制、监理制、合同管理制、资金使用报账制、招投标制等制度，也积累了不少管理经验。有一个良好的管理制度并且严格地去执行它，这是确保工程质量效益的关键。在工作中，各地严格执行各项规章制度，确保了工程质量效益。

（四）坚持生态建设与经济发展相结合

生态建设和经济发展不要“两张皮”，这是推进工作指导方针方面必须始终坚持的。俗称“国家要被子，老百姓要票子”，这两者之间有矛盾。在推进生态建设的过程中，要切实解决这一问题。现场考察我们看到在林下套种木耳，这就把长期收益和短期收益结合起来了。各地在工程建设中，把实施退耕还林、禁牧舍饲等防沙治沙工程与调整经济结构，改变经济增长方式，培育农村新的经济增长点结合起来，统筹安排，同步推进，取得了良好

的效果。这些做法贴近了老百姓，得到了老百姓的拥护，工程建设的效果就好。

（五）积极探索建立工程建设的长效机制

工程区治理的成果能不能得到巩固，在很大程度上取决于长效机制的建立。发展后续产业是长效机制，另一个就是加快建立生态效益补偿机制。国务院有关部门将工程区作为森林生态效益补偿的重点地区，一些地方也开展了生态效益补偿试点。北京市为了更好地巩固京津风沙源治理工程建设成果，从2004年开始建立了山区生态林补偿机制，按照养山就业、规范补偿、以工代补、建管结合的基本原则，财政每年拿出1.9亿元，安置4万余名山区农民参与生态林抚育、保护和管理工作，对全市912万亩山区集体生态公益林建立了较为完备的长效稳定的管理机制。当然，这只是初步的探索，这项工作要进一步加强。退耕还林的后续政策问题，还要进一步加强研究，这也属于长效机制问题。

三、认清形势，进一步增强工作责任感

第一，从工程进度和剩余工程量来看，“硬骨头”还在后面。京津风沙源治理工程规划建设期是2000—2010年，现在工程建设已经进入了第七个年头，但截至目前，完成投资仅占工程建设总投资的50%。由于近几年国债投资规模减少，严重制约了中央投资安排能力，工程建设五个省(区、市)除京津外，其他省区地方配套资金落实情况不理想。考虑到工程建设是本着先易后难展开的，剩余建设任务大多是“硬骨头”工程，投资安排与工程建设需要的矛盾就更为突出。

第二，要充分认识工程建设的难度，真正的难点在于转变工程区农牧民的生产生活方式。主要工程区经济发展相对滞后，农牧民收入水平较低，农牧民生产生活方式转变刚刚起步。我们有一个基本的判断，生态一定会随着人们的生活走向富裕而变得更好；越穷的地方，生态就越易遭到破坏，生态建设就越难。京津风沙源生态工程建设，如果不能使工程区内老百姓的收入增加，生活水平提高，那么生态建设的成果就难以巩固，就是一时生态好转了，成果也不一定保得住。而要转变一个地区的生产生活方式，谈何容易。

第三，如何与自然和谐相处，我们还需要探索。长期以来我们为了解决众多人口的吃饭问题，毁林开荒，毁草开荒，导致生态恶化，水土流失。到上个世纪90年代，中国粮食供求形势发生了根本变化，从长期短缺转向总量基本平衡，丰年有余，加上综合国力大大提高，这就为大规模开展生态建设创造了必要的物质基础。党中央、国务院从经济社会可持续发展的高度出发，做出了加快生态环境建设的重大决策。第一件事，是从1999年开始实施退耕还林工程，第二件事，就是京津风沙源治理工程。我们要认识到从过去为解决温饱问题而使生态环境付出代价，到温饱问题解决后主动修复生态，这是一个战略上的巨大转变。另一方面也必须承认，由于生态建设的复杂性，我们目前对这个转变还不能完全适应，从思想认识到具体措施，从体制机制的建立到各方面工作的相互配合，还有许多问题需要解决。整体工作推进中还有很多政策不衔接、不配套、不连贯的问题需要解决和完善。

总之，从这三个方面来看，完成京津风沙源治理的后续任务仍然十分艰巨，决不能小视了工程建设的复杂性、艰巨性。另一方面，我们又要充分认识到这项工程建设本身的重大意义。京津风沙源治理工程是贯彻落实党中央提出的科学发展观的重大举措，是真正落实人与自然和谐发展的一个伟大实践。通过京津风沙源工程建设，使整



贯彻落实国务院决定精神 把节能工作落到实处

最近，国家发展改革委召开全国节能工作会议。会上，国务院有关部门和部分省区市领导在会上发表讲话，本期摘发一些讲话供参考。

财政部副部长廖晓军：

继续完善财税政策 进一步促进节能工作

近年来，中央财政实施了一系列财税政策，积极推进节能工作开展。“十一五”期间，中央财政将继续完善相关政策措施，推动产业结构调整和经济增长方式转变，促进国家节能目

标的实现。

节能工作应发挥市场在资源配置中的基础性作用，以企业为主体、政府为主导，充分调动市场主体在节能方面的积极性和主动性。同时，发挥政府的调控作用，将企业的节能工作置于政府的强力推动和有效监管之下，以重点行业和示范项目为突破口，逐步实现节能资金多元化、运作市场化、发展产业化。做好节能工作要将财政政策与产业政策结合起来，形成合力，推进产业优化升级。

一、理顺能源产品价格，抑制能源低成本消费

推进节能首先要理顺能源类产品

价格，将低成本使用能源的鼓励政策改为高成本使用能源的约束政策。具体来讲：一是要将目前矿业权无偿取得和有偿取得的双轨制，统一改为有偿取得，实行探矿权和采矿权的招标、拍卖和挂牌出让，还原资源成本。二是要强制矿山企业提取安全费用，加大安全投入，还原安全成本。三是要建立矿业企业矿区环境治理和生态恢复的责任机制，强制企业从销售收入中提取一定比例资金用于矿山环境的恢复、生态补偿，还原环境成本。四是要建立健全员工权益保障机制，所有能源生产销售企业必须保证员工的基本收入、基本福利等权益，还原人工成

个项目区内生态改善、社会稳定、人民生活水平提高，这对全国都有重要的意义。

在充分肯定成绩的同时，我们也要注意查找和发现工程建设中存在的问题。这对于改进工作，完善措施，提高工作水平十分重要。我认为有四个问题需要引起注意，并应采取措施加以解决和改进，即：明确工作重心、做好工作衔接问题；巩固工程建设成果面临的问题；标准体系建设和监测评估工作；工程建设投资问题的落实工作，同时积极吸引社会资金的投入，共同推进工程建设。

四、近期要重点抓好的几项工作

(一)严格执行责任制，加强部门协调配合

各地要全面贯彻落实《国务院关于进一步加强防沙治沙工作的决定》，不断加强对工程建设的领导。工程实施近七年，工程施工和工程管理已经步入正轨，在这个时候，最容易出现按部就班、放松要求的倾向，我们不能有丝毫松懈的情绪。要进一步调动广大管理者、科技工作者、基层干部和农牧民的积极性，加强各部门协作与沟通，层层落实责任，将工程建设提高到新水平。

(二)做好省级规划调整工作和明年工程建设的准备工作

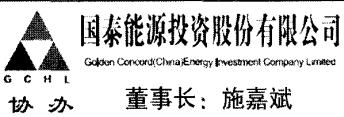
各地要根据国务院批复的对京津风沙源治理工程规划调整的要求，结合各自的实际情况，做好省级规划的调整工作，这次调整，更加注重措施之间的相互配套，更加注重发挥大自然的生态修复能力，各地要将各项剩余建设任务落实到山头地块，为下一步的工程实施、组织管理、检查验收等工

作打好基础。对于任务量增加较大的建设项目，各地要统筹安排，做好前期工作，避免因集中实施造成质量下降。要根据明年投资安排实际额度，结合项目建设进度，统筹提出年度计划建议方案。

(三)进一步加强项目和资金使用管理

要认真执行各项规章制度，并根据工程实际进一步完善。要总结推广各地先进的管理经验，不断创新管理机制、管理模式，切实提高工程的管理水平。今年，国家审计署要对工程进行专项审计，我委将对工程加大稽察力度，各地要配合做好这两项工作，及时发现和解决存在的问题。我们一定要再接再厉，扎实工作，精心组织，务求实效，为造福百姓，造福子孙后代做出我们应有的贡献。■

(摘自在京津风沙源治理工程第八次省部联席会暨现场会上的讲话)



国泰能源投资股份有限公司

Golden Concord China Energy Investment Company Limited

协 办

董事长：施嘉斌