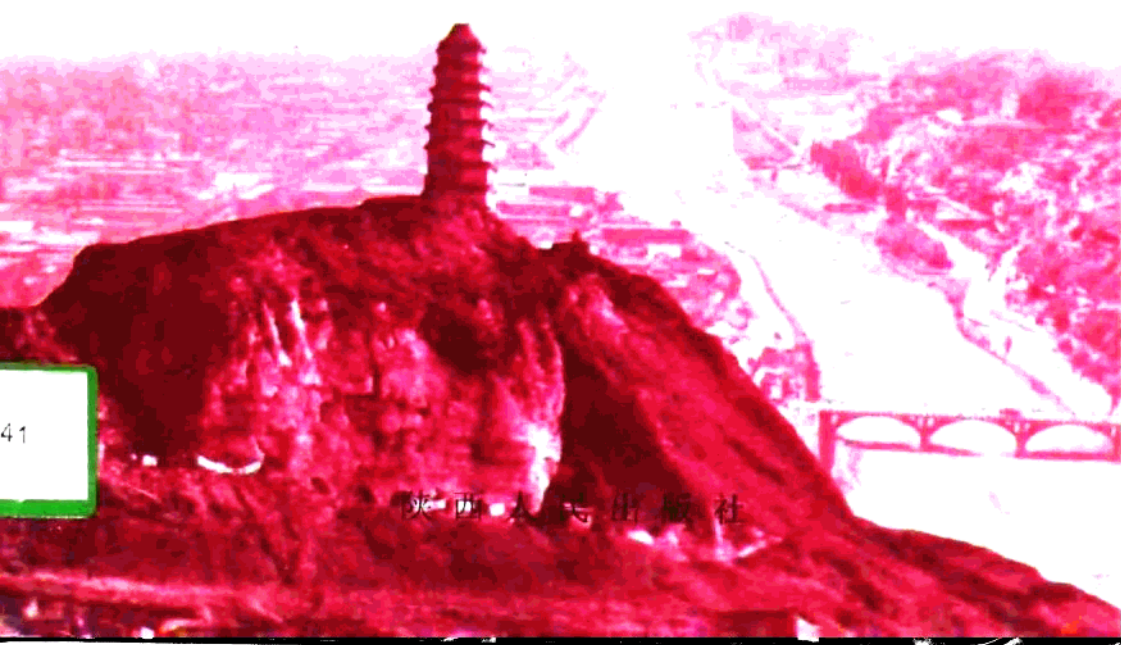


今日陕西老区丛书

謀略与实践

主 编 刘周元

副主编 高志亮 彪晓红 白海洋



陕西人民出版社

陕西省老区建设促进会

今日陕西老区丛书

编委会主任 刘力贞

编委会副主任 (以姓氏笔画为序)

刘周元 李凤扬 陈克刚 呼延忠

郝延寿 雷 达 霍世仁

编委会委员 (以姓氏笔画为序)

王 戈 白万优 杨亦农 张俞平

夏可宏 高志亮

主 编 刘周元

副 主 编 高志亮 彪晓红 白海洋

序

由于中国革命走的是农村包围城市、武装夺取政权道路,革命老区便在中国革命历史上占有重要地位。可以这样说,没有革命老区,就没有今天的新中国。陕北老区是中国工农红军主力二万五千里长征的落脚点。延安,在抗日战争、解放战争中是中共中央和八路军总部所在地。毛泽东同志和他的战友在延安生活战斗了13年,延安成为革命圣地,被国内外进步人士誉为“革命的灯塔”。因此,更可以这样说,没有延安,没有陕北,就没有今天的新中国。延安人民对中国革命的贡献,我们永远不能忘记。周恩来总理生前十分关心延安的建设和延安人民的生活。建国初期,他指示国务院选派许多高级知识分子到延安工作,支援老区建设。在他的关怀下,国家在延安摆了一些工业项目,支持延安的生产。1973年他回到延安,看到延安人民生活很苦,吃不饱饭,说:“我这个总理没有当好,愧对延安人民。”他与延安地委行署的领导同志击掌,限期在五年内解决延安人民的吃饭问题。今天,延安人民,陕西所有老区的人民虽然生活得比那时要好了些,但是老区的贫困面貌并没有彻底改变,与发达地区相比还存在很大的差距,仍然需要各级领导乃至全社会予以极大的关注与支持。

有鉴于此,今日陕西老区丛书编委会及作者同志们,以极大的热忱,不辞劳苦,跋山涉水,北上黄土高原,南下秦巴山区,走乡串村,深入群众调查研究,并翻阅大量资料,推出这套丛书,目的在于弘扬老区革命精神,为老区新的崛起呐喊。

该丛书全方位介绍了老区革命历史和现状,特别是改革开放以来老区的经济建设成就、能源资源以及绚丽多彩的传统文化底蕴。内容丰富感人,充满改革精神、时代气息,给人以极大的鼓舞。但是,不可否认,改变老区面貌的任务仍然十分艰巨,还要付出更为艰辛的努力,任重而道远。然而我们应当充满信心,相信勤劳勇敢的老区人民在邓小平建设有中国特色社会主义理论指导下,继续发挥艰苦奋斗的革命精神,凭借得天独厚的资源优势,充分利用党的扶贫开发好政策,抓住国家建设重点向中西部倾斜的机遇,进一步解放思想,大胆创新,奋力拼搏,老区的面貌一定会彻底改变,老区与发达地区的差距一定会缩小,老区的人民一定会过上幸福文明的现代化生活,老区的崛起一定会实现!

刘力贞

一九九八年三月十五日

前 言

《谋略与实践》一书作为《今日陕西老区》丛书之一,是在陕西省老区促进会的直接领导下展开工作的。1997年春节刚过,我们即兵分两路赴全省老区县市,在榆林行署、延安市委、商洛行署、咸阳市委、汉中市扶贫开发办等单位的全力支持、协助下,任务完成得十分顺利。在此,谨向所有关心、帮助、支持本书编写、出版的单位和个人致以崇高的敬礼,表示衷心的感谢。

本书内容包括两大部分。一是汇集了陕西老区县市党政领导同志、有关部门负责同志及部分学者对该地区经济发展的回顾、展望和研究,分析了优势,找到了差距,提出了对策。二是叙写了在平凡岗位上默默奉献的陕西老区先进人物的事迹,令人信服地展示了延安精神在老区的发扬光大;这部分内容系各地区推荐、组织编写,故未一一署名。

1942年12月,毛泽东在中共中央高级干部会议上发表了《经济问题和财政问题》的极其重要的文章。文中指出:延安县同志们“完全不怕困难,他们像生龙活虎一般,能够克服一切困难”,“根据群众的意见,创造生动的办法,解决群众的问题”;“延安县的同志们,没有一件事不是实事求是的”,“他们完全和群众打成一片,他们有很好的调查研究工作,因而他们也就学会了马克思主义的领导群众艺术,他们完全没有主观主义、宗派主义和党八股”,“完全是布尔什维克的精神”。毛泽东号召学习推广延安县同志们的精神,他说:“我们希望全边区的同志都有延安县同志这样的精神,这样的工作态度”,“使我们的工作无往而不胜”。

“延安精神”,就是由毛泽东称为“延安县同志们的精神”引申而来。它是党中央和毛泽东、周恩来、朱德、刘少奇等第一代革命领袖亲手培植起来的。其基本精神包括:理论联系实际、实事求是的工作作风,独立自主、自力更生、艰苦奋斗的创业精神和密切联系群众、全心全意为人民服务的革命宗旨。延安精神是中华民族精神的升华。

在党和毛泽东同志的领导下,我们凭借这种精神,打败了日本帝国主义的侵略,取得了抗日战争的胜利;我们凭借这种精神推翻了蒋家王朝,建立了中华人民共和国;我们还凭借这种精神迅速医治了战争创伤,取得了国民经济的恢复和初步发展以及第一个五年计划的辉煌成就,第一次将我国的生产力发展提高到历史上最高水平。

今天,延安精神应该成为建设有中国特色的社会主义事业的精神动力。建设有中国特色的社会主义的宏伟事业,必须坚持党的“一个中心两个基本点”的基本路线,这已被实践所证明。同时,无数经验还表明:在搞好改革开放、大力发展经济的同时,必须不断增强建设社会主义精神文明的力度,抓好精神文明建设,这是发展市场经济、建设社会主义现代化的精神动力。因为要建设有中国特色的社会主义宏伟事业,离不开实事求是、理论联系实

际的科学态度和方法,离不开亿万人民群众艰苦奋斗的创业精神,离不开密切联系人民群众、全心全意为人民服务的工作作风。

在延安精神哺育下,一代又一代的英雄模范人物不断涌现,从抗日战争和解放战争时期的杨步浩、郝树才、赵占魁、吴运铎到社会主义建设时期的王进喜、雷锋、焦裕禄、孔繁森,他们的动人事迹无不闪烁着延安精神的光辉。

在陕西老区,从延安精神的发祥地陕北到当年陕甘宁边区南大门的关中9个老区县市以及秦巴山区16个老区县市的人民,他们以延安精神为动力,为民主革命的胜利作出了重大贡献,在社会主义革命和社会主义建设中默默耕耘,无私奉献。

在延安精神的哺育下,陕西老区的英雄模范人物也在不断涌现:牛玉琴、王思明、彭书霞、石光银、张锦亮、潘峰……他们创造了并正在创造着光辉的业绩,激励着广大人民为社会主义现代化建设取得更加辉煌的成就而奋斗。

延安精神永放光芒!

刘周元

一九九八年三月

目 录

关于榆林地区农业资源综合管理立法的调查报告·····	白万优(1)
榆林地区财税现状分析与财源培植对策研究·····	张思锋(9)
榆林地区交通运输现状与发展问题研究 ·····	康 达 尹艳梅(23)
继往开来 求实创新	
——榆林市经济发展战略 ·····	刘汉兴 贾亮晓(25)
关于延安市区域交通运输发展的战略问题 ·····	张国斌(30)
延安乡镇企业的发展与对策 ·····	杨维成(39)
弄清硬道理 认识硬任务 ·····	白崇贵(43)
关于安塞县域经济发展战略研究 ·····	张学凯(47)
依托资源优势 建设经济强县 ·····	尚洪泽(51)
关于抓住机遇、开发资源、全面发展县域经济的认识和实践 ·····	王玉虎 王 斌(56)
坚持以农致富战略 加快县域经济发展 ·····	陈朝君(60)
逆向开发 整体推进	
——绥德县经济发展战略 ·····	罗锦祥 高登峰(65)
发挥区位优势 发展区域经济 ·····	郑宏有 张 耘(67)
抓住机遇 兴县富民	
——佳县经济发展战略 ·····	许四浚 王世雄(70)
科教奠基 富民强县	
——延长县经济发展战略 ·····	薛天云 田海涛(73)
开发优势资源 振兴子洲经济 ·····	刘 浪 张保真(77)
变资源优势为经济优势 实现龙乡经济的再度腾飞 ·····	薛光明(79)
发挥资源优势 振兴吴堡经济 ·····	白玉仁(84)
商州经济发展战略的优化与实践 ·····	胡万城(86)
关于老区经济贫困成因与扶贫策略研究 ·····	闵智民(90)
大展宏图奔小康 ·····	马宝泉(93)
理清思路抓重点 加快发展奔小康 ·····	郭小川 张民权(97)
敞开蜀道山门 振兴宁强经济 ·····	崔世华(99)
关于陕西老区可持续发展战略问题研究·····	高志亮(103)

试论推进农业产业化的几个问题·····	王建领(112)
关于陕北老区如何摆脱贫困问题的探讨·····	彪晓红(114)
充分利用旅游资源优势,发展独具特色的陕西老区旅游经济·····	刘周元(117)

历尽千辛万苦 “一棵树”变绿洲

——记治沙育树又育人的全国劳模牛玉琴·····	(121)
-------------------------	-------

托起明天的希望

——记延川县罗子山下西渠小学特级教师王思明·····	(124)
----------------------------	-------

好军妹宋彩玲·····	(132)
-------------	-------

全国劳动模范张候华·····	(134)
----------------	-------

不是亲人胜似亲人 甘为病女献爱心

——记定边医院药剂师张彩霞·····	(136)
--------------------	-------

甘当人民的孺子牛

——记吴旗县关心下一代工作委员会副主任王仁山·····	(139)
-----------------------------	-------

治沙绿化,向沙漠要粮要效益

——记定边县荒沙治理责任有限公司经理石光银·····	(142)
----------------------------	-------

大路人生

——记延安市交通局副局长张国斌·····	(148)
----------------------	-------

坚定的信念 执著的追求

——记富县工商银行副行长刘玉萍·····	(152)
----------------------	-------

全身心投入事业的领头人

——记神木县煤电公司经理高仲厚·····	(156)
----------------------	-------

取之于人民 还之于人民

——记榆林市政协委员张冰·····	(160)
-------------------	-------

从筑路工到总段长

——记榆林地区公路总段段长刘振学·····	(163)
-----------------------	-------

大胆革新 管理增效

——记榆林煤炭出口有限责任公司董事长王珍·····	(165)
---------------------------	-------

爱岗敬业 无私奉献

——记清涧县公安交警大队队长白世俊·····	(167)
------------------------	-------

善管理、会经营、高效益

——记府谷县水泥厂厂长傅英明·····	(169)
---------------------	-------

带头开发产业、实现以果致富的好书记

——记马家沟党支部书记马明阳·····	(171)
---------------------	-------

带领群众走上共同富裕之路

——记延川县黑龙关乡新胜古村党支部书记任俊国·····	(173)
-----------------------------	-------

执著追求 奋力拼搏

- 记子长县第一发电厂厂长张可以…………… (175)

秉公执法 无私奉献

- 记延川县城关工商所所长冯伟…………… (177)

执著金融写人生

- 记神木县农业银行审计股长张中有…………… (179)

为振兴横山经济奋斗不息

- 记横山县烟草专卖局、盐务局局长胡守权…………… (183)

脱贫致富全靠党支部

- 记王栓林和他领导的党支部…………… (186)

为发挥煤炭资源优势贡献力量

- 记横山县煤炭公司经理杨润…………… (191)

关于榆林地区农业资源 综合管理立法的调查报告

白万优

概 述

榆林地区位于陕西省最北部、毛乌素沙漠南缘。地处东经 $107^{\circ}28'$ — $111^{\circ}15'$ ，北纬 $36^{\circ}57'$ — $39^{\circ}34'$ 之间。东临黄河，与山西忻州、吕梁地区隔河相望，北依内蒙，西靠宁夏、甘肃与银南和庆阳地区接壤，南接本省延安地区与子长、延川、志丹、吴旗等县相连。全区总面积 43578 平方公里。古长城由西南向东北横贯全区跨越 700 公里，黄河沿东界南下涉境 270 公里，自然地貌大体以长城为界，北部为风沙滩地区，面积 18580 平方公里，南部为黄土高原丘陵沟壑区，面积 24998 平方公里。河流系黄河水系，主要有四河四川（无定河、秃尾河、窟野河、佳芦河、皇甫川、清水川、孤山川、石马川）。经流总量 46.62 亿立方米。地下水资源可开采 5.74 亿立方米。北部风沙滩地区有 200 多个内陆湖泊，其中千万立方米以上 50 个，最大的红碱淖海子面积 10 万亩，蓄水量 6 亿立方米。

全区辖 1 市 11 县 262 个乡镇 5849 个行政村，总人口 320.73 万，其中农业人口 282.84 万，农业劳动力 122.02 万，人口密度 73 人/每平方公里。

全区总土地面积 6536.70 万亩，其中耕地 1523.58 万亩，农业人均土地 23.11 亩，人均耕地 5.39 亩，有林地 1498.4 万亩、果园 172 万亩（其中包括枣树）、牧畜地 1480.2 亩。

据统计，1996 年全区农业总产值 385796 万元，其中林业总产值 13574 万元，牧业总产值 107576 万元，渔业总产值 922 万元。粮食总产量 12.55 亿公斤，人均粮食 394 公斤，农民人均纯收入 1041 元。

特 点

从榆林地区总体区情看具有以下几个明显特点。

（一）矿产资源的丰厚性。区内矿产资源极其丰富，是全国重要的能源富集区。目前，已发现 8 大类 40 多种矿产，其中 20 多种已探明储量。主要有煤炭、天然气、石油、高岭土、

铝土矿、石灰岩、石英砂和盐等。全区 52.8% 的面积含煤,预测储量 2714 亿吨,探明储量 1659.71 亿吨,占全国累计探明储量的 13.9% 以上,主体在神府北部,可开采厚度 17—23 米,每平方公里储量 1000 万吨,该矿区是世界大煤田之一;天然气主要分布在靖边、横山、榆林等县市,储存面积 3200 平方公里,探明储量 2300 亿立方米,是我国陆上最大的整装气田,为世界级气田;石油主要分布在定边、靖边、子洲、横山等县,储存面积 6000 平方公里,探明储量 2.5 亿吨,预测储量 5 亿吨;高岭土主要分布在府谷、横山、榆林、佳县等县市,仅府谷县内探明储量 3.59 亿吨,预测远景储量为 1.39—1.93 万亿吨;盐层厚 129—148 米,约占全国岩盐总量的 13—18%;石灰岩主要分布在府谷县黄河沿岸,探明储量 5 亿吨;石英砂在神木县城北 14 公里处。如此丰富的矿产资源富集地,国内罕见,世界少有,为能源、原料和化学工业的发展展示了广阔的前景。

(二)建设速度的飞跃性。由于资源丰富,引起了国家和海内外有识之士的高度重视。80 年代以来,榆林能源重化工基地建设加大了投资力度,目前仅神化集团累计投资 130 亿元,建成神包、神朔两条铁路专线,同时路、电、港、航一体化开发正在加紧实施。气田也进入大规模开发阶段,长庆勘探局在我区累计投入资金 23 亿元,计划 2000 年前产天然气 25—30 亿立方米,今年 9 月底已建成靖西、陕京天然气输气管道工程,靖边天然气净化厂正在加紧建设中,即可形成一期 20 亿立方米的输气能力。与此同时,石油资源的开发进度加快,仅榆林地区累计投资 11.6 亿元,目前形成年产原油 30 万吨的生产能力,正在逐步形成钻井、采油、炼油一条龙。抓住政策向中西部倾斜的有利机遇,一批电力、化工和基础建设项目陆续上马建设,投入力度大,建设速度明显加快。

(三)生态环境的脆弱性。榆林地区地处毛乌素沙漠南缘、黄土高原的过渡带,属干旱半干旱大陆性季节气候,春季干旱,风沙频繁,夏季酷热且多暴雨,秋季气温变化急剧,冬季严寒干燥少雨(雪)。年平均气温 8.3℃,无霜期 155 天左右。多年平均降雨 414 毫米,年均蒸发量 1400—2300 毫米,干燥指数 1.5—1.8,农业主要灾害以干旱为最突出。区内所属 12 个县市均为黄土高原水土流失最严重的地区,水土流失面积 36600 平方公里,占全区总面积的 84%,多年平均侵蚀模数 2000—10000 吨/平方公里,为世界少有。

(四)参于开发单位的广泛性。目前在我区参于开发的单位(除榆林地区外)就有 150 多家,从地域分布看范围广,国内除台湾省外,32 个省市和自治区都参与了开发,此外还有美国、加拿大和新加坡等国经济集团的资金投入;从管理结构看多层次,有中央、省市、地县、乡村和国外集团的管理和经营方式;从所有制形式看多种成份,有国家、集体、私营、联体、个体和股份等不同成份的所有制;从开发手段看差异大,有引进世界一流先进设备和现代化大生产技术的参与,有半机械化生产工艺的投入,也有仅靠体力劳动的传统落后手工业的抗争。

(五)社会发育的低层次性。全区 12 个县市均是国家确定的贫困县,是当前扶贫攻坚的重点区域之一。和国内其它贫困地区一样,目前正处在自给半自给经济开始向商品经济逾越,计划经济向市场经济过渡的历史转变时期,由于千百年形成的分散、封闭和落后的小农经济的制约,形成生产力系统的各要素存在着先天不足,尽管经过几十年特别是改革开放后近 20 年的发展,经济、社会、文化、科教等仍处于很低的水平。一是基础设施落后。目前仍有 607 个行政村未通路,510 个村未通电,50.12 万人口、37.82 万头牲畜饮水未得

到解决。即使通了路,等级低,密度远低于全省水平。虽然开通了两条铁路,仅分布在神府矿区,且线短面窄,运输能力十分有限,与实际需要的能力相差甚远。二是经济发展的水平低。据有关资料统计,1996年区内人均国民生产总值仅是全国平均总水平的38.2%,为全省平均水平的56.3%。农民人均纯收入低于同类贫困地区的延安地区,人均财政收入远不及周边贫困地区的山西吕梁地区。目前城镇非农业人口仅有37.89万,占全区总人口的11.8%,远低于全国水平。广大农村仍以种植业——单一粮食经营的生产方式维持生活,二、三产业微乎其微。由于全区仍处于雨养农业的水平,1997年面临严重旱灾,全区粮食产量仅是1996年的四至五成,不少地方绝收,返销率超过15%以上。三是人口素质低。据抽样调查,全区每千人中,大专以上毕业的4.9人,高中毕业的53人,初中毕业的166.4人,小学毕业的320.5人,文盲半文盲就占了45.1%。万人科技人员比例远远低于全国水平。资源开发与加工业几乎没有科研能力,同时由于科技引入农村的机制未建立,先进适用技术的引进与推广渗透力差。目前这种低水平的劳动力素质状况严重地制约着农业和农村经济的发展。

(六)区域经济发展的不平衡性。由于自然条件、地理位置和资源分布的差异,区域经济的发展和农民收入有明显的差距。一是县城经济发展的差距。1996年府谷县人均工农业总产值是4121.4元,子洲县人均工农业总产值仅是1014.8元,府谷是子洲的4.06倍。二是自然区域经济发展的差距。靠近城镇郊区、能源开发基地和铁路公路沿线,受资源开发和市场贸易的辐射带动,经济发展迅速,人们的思想观念、思维方式、消费能力和生活水平已经或正在起明显的变化。而位于横、定、靖南部的白于山区和黄河沿岸土石山区等地,存在着严重的行路难、吃水难、花钱难、烧柴难、上学求医难的问题。目前全区仍有57个乡镇760个行政村、58610户、234130人未解决温饱。三是同一区域农民收入的差距。据调查,1996年榆林市麻黄梁乡乔界村农民人均占有粮800公斤,人均纯收入1550元,而同乡的张虎村农民人均占有粮仅90公斤,人均纯收入241元,乔界村的人均占有粮和人均纯收入分别是张虎村的8.9和6.4倍。

成 绩

根据我区丰富的自然资源和脆弱的生态环境,地区各届党委、政府结合区情抓住大起步大开发大发展的机遇,注重农业资源的综合治理,坚持行政措施、工程措施和法律措施结合,开发与治理结合,取得了可喜的成绩。

(一)从改变生存条件入手,稳步实施“南治土、北治沙”的工程,生态农业迈出了可喜的一步。为了从根本上改变生存与发展条件,地区历届党委、政府,特别是80年代以来,抓住国家扶持机遇,内联外引筹集资金,发动群众集资投劳,采取高标准水平修梯田、围河造田、引水拉沙造地、植树种草等措施,全区先后实施了无定河、皇甫川水土重点治理工程和佳芦河世界银行水土保持贷款项目,累计完成水土流失治理面积1640万亩,造林保存面积达1460万亩,使每年黄泥沙由5.3亿吨降到1.9亿吨,减少76%。沙区群众把治沙与重点流域治理和粮副基地建设工程结合起来,实行沙、水、田、林、路、电综合治理,集中开发,使治沙迈上规模化、产业化的路子。到1996年底,沙区新增造林面积1100万亩,沙漠

腹地营造万亩以上的成片林 165 块,建成总长 1500 公里的四条大型防风固沙林带,固定半固定流沙 600 万亩,受风沙危害的 150 万亩农田基本实现了林网化,林草覆盖率由建国初期的 1.8% 提高到 38.9%。初步实现了以灌溉农业为基础,防护林为框架,粮、油、肉、奶、蛋为主体的绿洲农业新格局,到 80 年代全区实现了由沙进人退到人进沙退的历史性转变。由于生态环境的改善,促进了农业综合生产能力的提高,目前全区建成基本农田 587 万亩,农业人均 2 亩。全区涌现出高产高效典型流域 36 个,近 20 万人依靠开展水土保持、发展流域治理,实现了人均收入和产粮双过千的小康目标。原为榆林市 18 个最大的荒沙滩之一的贫困村元大滩村,经过综合治理,去年全村粮食总产 104 万公斤,人均 600 公斤,农民人均纯收入 1450 元,比全区农民人均纯收入提高了 40.7%。

(二)充分发挥区域优势,挖掘潜在资源,因势利导,积极发展主导产业。按照社会主义市场经济的需要,地委行署从实际出发,实行治理开发措施与主导产业建设和群众脱贫致富奔小康工程同时实施,适时把“羊、果、薯、豆、油”作为全区农业的主导产业,结合实施“六个一”工程,坚持统筹安排、分类指导、因地制宜、分片实施的原则,采取宜林则林、宜牧则牧、宜果则果、宜粮则粮的做法,促进了资源优势——商品优势——经济优势的转化,推动了农业资源向市场延伸。建立以榆林、神木、横山、靖边、定边为重点的北部风沙区畜牧业基地,1996 年底,全区羊只存栏 288 万只,出栏 97.1 万只,年产羊肉 1.35 万吨、羊皮 85 万张、羊绒 352 吨、羊毛 3004 吨,创产值 6.88 亿元,占全区工农业总产值的 10%。建立以黄河沿岸土石丘陵沟壑区 6 县 68 个乡红枣经济林带,现有面积 87 万亩,年产红枣 3.4 万吨,总收入 2.29 亿元,全区人均 398 元。涌现出仅红枣一项人均收入过千元的乡镇和过 3000 元的村。建立以南部丘陵沟壑区为重点的苹果基地,现有面积 85 万亩,总产 4.75 万吨,总收入 9000 万元,是丘陵沟壑区开发潜力较大的一项产业。建立以北部风沙草滩区的油葵和白于山区传统种植胡麻为重点的油料基地,全区种植面积 109.53 万亩,年总产 8.03 万吨,实现产值 2.8 亿元,农民人均收入 100 元。全区播种洋芋面积 180 万亩,占总播种面积的 17.6%,1996 年产鲜薯 168.35 万吨,产值 5 亿元,占农业总产值的 13%,为丘陵沟壑区广大农民经济收入的主要来源之一。根据土地类型的多样性和豆类生长的适应性,发展以黄豆、绿豆和杂豆为主要品种的豆类基地,全区播种面积 162.5 万亩,年总产量 10.69 万吨,实现产值 3.4 亿元,农民人均 120 元,商品率达 80% 以上,成为全区农村一项重要的商品型产业。农业主导产业的规模建设,带动了农村一批加工业的发展,促进了流通等生产环节的不断延伸,拓宽了市场领域,逐步实现着生产要素的优化组合,正在形成市场牵龙头、龙头带基地、基地连农户区域性各具特色的新格局,促进农业增产、农民增收、财政增收、高产、优质、高效农业的发展,推进生态农业向更高层次的飞跃。

(三)加大了农业资源单项法规的执法力度,为我区农业资源的管理利用起到保驾护航的作用。中华人民共和国《水土保持法》、《水法》、《森林法》、《草原法》、《土地法》和有关条例颁布以来,各单项资源执法主体根据法律赋予的职责,从保护国家资源的高度出发,加大执法力度。一是加强宣传,提高认识。充分利用报纸、广播、电视、标语、宣传车等工具,开展“宣传月”、“宣传日”活动,广泛深入宣传法规、条例内容和以法管理资源的重大意义,不断提高全社会可持续发展意识和法制观念,形成整个社会关心和支持生态建设事业的强大舆论。榆林市水保监督站十分重视宣传的投入,从 1990 年开始,仅在宣传方面每年投

入4~5万元,1997年计划投9.3万元,专用于宣传,收到了较好的社会效益,受到各级领导的表扬。二是各执法主体遵循大法,结合本地区、本行业的实际,适时制定和补充完善了地方性配套法规,使管理和保护资源有了很强的操作性,并层层建立了责任制,把任务落到了实处。三是建立机构,加强人员,强化手段,健全了监督体系。四是转变职能,强化以法行政。各执法部门从查处违法案件入手,对农、林、水、牧等方面出现的各种违法行为以法行政,及时查处。据不完全统计,全区共查处(其中包括协调解决)土地、水保、林业、草原、环保、矿产等各类违法案件39470起,收缴罚款1350万元,以法收取防治费、补偿费8890万元,处罚责任人416名,仅土地局系统以法行政土地案件19480起。由于各单项资源法规执法主体加大了执法力度,为国家挽回了大量经济损失,对我区的环境治理与保护及生态农业的健康发展起到了保驾护航的作用。

问 题

我区虽然在农业资源的开发与治理方面取得了一定的成绩,但还存在不少问题,特别在农业资源的综合管理上还远远不适应市场经济发展的需要。主要表现在以下几个方面。

(一)社会环境意识普遍淡薄,以法行政观念不强。一是广大农村长期受自然经济、半自然经济的影响,千百年来形成的单家独户低水平、分散自由的粗放经营生产方式的随意性,既缺乏现代社会环保意识,又不具有以法管理农业资源的认识和科学知识。二是过去计划经济单纯依靠行政手段管理经济的政府行为,难以适应市场经济形势的需要,在执法过程、特别对违法行为的处理中,行政干预严重,有“依权不依法”、“依人不依法”,甚至出现“行政包揽一切”的现象。

(二)开发与治理二者关系不协调。当前我区对农业资源保护管理措施不力,局部地区生态恶化、污染严重。特别是神府和定靖天然气、石油开发区,由于只注重开发,缺乏治理措施,使本来就比较脆弱的生态环境,经过长期开发,问题日趋严重。一是破坏植被,地表塌陷严重。据调查,神府、定靖开发区目前侵占和破坏地貌植被197810亩,其中侵占农田36800亩。由于矿区的开发,神木县解放初期的10万亩林地现仅保存面积4万亩。矿区采煤出现的塌陷地段破坏植被2530亩,仅大柳塔矿区双沟村整体塌陷1200亩,形成到处是宽30~50厘米的裂缝和高30~100厘米的垮坎,地表疏松层水全部渗漏,地上的公路建筑物毁坏,土地无法耕种。附近王家渠水库,由于塌陷断水,该村70亩水浇地现已无法灌溉,粮食明显减产。随着地下煤层的不断挖掘,地表塌陷仍有不断扩大的趋势。二是水土流失加重。资源开发伴随着交通、电力、建材、建筑等基本设施的实施,大量弃土弃渣入侵河道,新的水土流失非常严重,据测算年新增入黄泥沙818万吨。温家川水文站近年实测,矿区窟野河流域年新增泥沙45%,年均增泥沙量430万吨,发洪水时每立方米含泥沙超过1600公斤。大量的水土流失,给当地和下游都带来十分严重的危害。三是环境污染恶化,严重地影响着群众的生产生活。近年来,全区废水、废气和废渣逐年加大排放量,1996年分别是1990年的9.7、10.3、14.1倍。

区内窟野河、大理河、榆溪河及黄河受到了不同程度的污染,12个县市有7个县城水质不符合饮水标准。据靖边县环保局提供,石油开发区的大理河、芦河和杏子河石油类超

标 204 倍,出现了母羊饮水后流产、驴马饮水后掉驹、茄子柿子不结果实、辣椒腐烂、粮食减产的现象。石油开发区中心的红柳沟、靖边青阳岔等地方 83%~88% 的土壤被原油污染,油区内 500 公里的探井道路,由于外运原油的油罐车排放废水污染,尘粉将公路两侧 60 米处的庄稼污染死绝,寸草不生。蔬菜刚刚露出地面不久被粉尘污染死掉,粮食严重减产,饮水带浓厚的异味,近两年人畜发病率较往年增加 10%~15%。同时大气污染十分严重,开发区域城镇、重点企业区域空气质量明显下降。如府谷县城周围分布 87 个建材、冶金、化工厂生产厂家,年排放废气 16.9 亿标立方米、二氧化硫 13319 吨、烟尘粉尘 9678 吨,县城每月每平方公里自然降尘量高达 48 吨,空气中悬浮微粒超标 4 倍多。随着开发的不断深入,这种生态环境的污染也将继续蔓延。

(三)粗放经营,资源利用率低。地方煤矿和油区,由于人员素质差,资金投入不足,沿续过分依赖资源粗放经营以获得最低经济效益的传统生产方式。一是掠夺式开采。神木考考无素沟、杨伙盘沟、府谷二道沟、老高川等区域的乡镇煤矿,经有关部门检查,管理、安全、设施、设备和技术 95% 不具备《煤炭法》规定的生产基本条件。煤炭开采出现的大片地面塌陷,地表水渗漏,植物枯死,人畜饮水污染变黑,不少河流断流 3~5 个月,给社会造成深重的灾难。这种以牺牲社会效益生态效益为代价、获得经济效益的掠夺式开采行为,群众气愤地哀叹:“老子挣大钱,儿子守烂摊,孙子受可怜。”二是资源浪费严重。由于生产、经营技术含量低,浪费资源相当严重,形成了一方面开发不足另一方面浪费惊人的现象。府谷庙沟门等五个乡镇星罗密布的土炼焦是这样,地区石油助剂厂也是这样。助剂厂自去年投产以来,时有漏油事故出现,有时一漏 10 多吨,排入芦河。对此,仅 1997 年沿河两个村 100 多万尾鱼苗无法投放,经济损失 20 多万元,2000~3000 亩水地无法浇灌,当地群众反映强烈,多次上诉有关部门无果。怨气之下,放火点燃了排污池,大火烧了一个多小时,此事正在解决之中。环保部门的结论是:“是违法投入生产造成的。”

(四)监督机制不健全,执法征收的费用管理松弛。近年来,各单项资源法规执法主体按照法律规定征收罚金、补偿费、治理费,真正返回治理的社会效益甚微。如有的行业将依法收回的费用买了车、挪作他用;有的单位搞委托收费给回扣。长庆采油采气排污费,由省上委托地区收费,所收费用省上拿 80%,分配地县 20%,污染区治理费用究竟能返还多少,可想而知了。群众对此反映强烈:“上面拿大头,污染在当地,危害是群众。”执法中即使返还给县和当地的费用,由于监督机制不健全,真正用于治理的甚少。对此,执法中征收的各项费用如何使用、管理?如何返还治理?谁来监督实施?已成为不可忽视的问题。

(五)当前农村在土地开发利用中出现的問題。改革开放以来,广大农村普遍推行以大包干为主要形式的家庭联产承包责任制,取得了可喜的成绩,但随着改革的深入发展,在土地的管理利用中出现了不容忽视的问题。一是乱批乱占耕地的现象。前几年在“房地产热”和乡镇企业发展中,靠近县市城区和部分乡镇驻地及公路沿线盲目乱批乱占耕地现象严重,而且这些耕地都是农村多年经营产出回报率较高的良田。一些地方出现了多占少用、占而不用的闲置荒摆的不良倾向,人为地造成耕地资源的浪费,影响农村经济的发展。据调查,目前这种问题虽然较过去有所好转,但在局部地区仍不同程度地滋生蔓延着。二是随着“四荒”地的拍卖和承包,南部丘陵沟壑区 25° 以上坡地大部分被千家万户承包和经营,由于种植业以粮食为主的传统单一粮食经营形式影响,承包后的不少林草地被农户

复垦种粮,这些坡地大都是水、肥、土流失较严重的地域,如不及时引导,任其发展,有可能出现新的水土流失。三是基本农田坝地塌陷,洪水冲击严重,长期失修。划拨给农户的责任田,大都是60~70年代整修的水平地、沟坝地,大部分农户停留在只顾耕种不去维修的简单再生产的水平上,长期的粗放经营加之洪水冲击,不少水平地田坎塌陷、坝梁冲垮,淤地逐年冲刷减少,许多地块已无法耕种。据不完全统计,全区587万亩水平地近60%出现塌陷,45万亩沟坝地70%被冲毁,目前这种水土流失的问题仍有逐年扩大的趋势。

(六)以法行政管理农业资源的力度不够。近年来尽管农口系统单项法规执法主体加大了执法力度,但远远不适应市场经济形势发展的需要,从目前看,矿产资源开发的强劲力度与农业资源管理的软弱程度形成了明显的反差。其主要就是“四种行为,两个缺乏”的缘故:一是社会上普遍存在法律意识淡薄的不自觉行为;二是过去计划经济的单纯行政管理无法适应市场经济形势的政府行为;三是开发单位对矿产资源开采的短期行为;四是涉农部门对农业资源管理的软弱行为;五是缺乏管理和治理的硬件投入;六是缺乏以法管理的输导和监督机制。

对 策

根据开发区的主要特点和资源开发中存在的问题,今后的对策和建议如下:

(一)加大宣传力度。采取多形式、多渠道、多环节、多层次坚持不懈、深入广泛地宣传有关政策、法规、条例和环保的伟大意义,综合管理农业资源、治理环境污染与可持续发展的关系,矿产资源开发和保护农业资源相互联系、相互影响、相互促进的关系,普及环保和生态农业的科学知识,全面提高广大干部群众的环保意识,充分认识保护农业资源对能源重化工基地建设的重要战略地位和作用,增强迫切感、责任感,提高贯彻落实可持续发展战略的自觉性。

(二)健全机构、搞好规划。适应农业资源管理利用保护的需要,建议各级政府成立农业资源综合管理委员会,下设办公室,统一组织、协调和解决农业资源环境方面的重大问题。同时围绕国家能源战略西移、加快能源重化工业基地建设的总体规划,依据资源富集、生态脆弱和农业落后的现实状况,把资源开发与扶贫开发、农业综合开发、产业化开发和科教开发有机地结合起来,融能源开发、环境保护和社会发展为—体,制定《榆林地区农业资源综合管理的总体规划》,其基本原则是在确保能源重化工基地建设加速、健康和持续发展的同时实现社会效益、经济效益和生态效益的统一。

(三)强化治理措施。改变先开发后治理的观念,坚决纠正只注重开发忽视治理的倾向,必须坚持开发与治理并重的方针。一是建立健全管理和保护农业资源领导干部岗位责任制,把保护和治理农业生态环境作为干部政绩和任期目标考核的重要内容,在干部的任用考核制度上实行一票否决制。二是要组织有关部门和人员,深入重点开发区,对目前开发的现状、资源管理利用问题进行全面的、细致的、深入的调查研究和分析,掌握资源开发对生态环境的影响及其危害程度,总结开发与治理好的典型经验,寻找解决问题的途径,探索治理的路子。三是加大执法力度。认真纠正有法不依、执法不严和以权代法、以人代法的行为。强化执法主体的监督职能,建议建立一支懂法律、懂政策、敢抓敢管、尽职尽责

高素质的生态农业执法队伍,把农业资源的保护管理纳入法制化轨道。四是根据不同区域的自然条件,建立农业资源综合管理示范区,融资金、技术、人才为一体,探索区域优势资源开发利用和农业深层发展的途径。同时逐步建立健全土地资源有偿使用制度和基本农田保护区。五是突出重点,围绕治理“三废”,对煤田、石油重点开发区、重点生产企业、污染严重的区域、河流强化治理措施,对一些目前污染严重的县市要强化行政手段,限期改善。针对生态脆弱的状况,要高度重视水土流失和沙化问题。对重点区域采取行政措施、法律措施、经济措施和产业生态措施同步的办法,加快生态环境的良性循环。

(四)增强矿产资源开发的辐射带动功能。针对我区社会发育的低水平和区域经济发展的不平衡性,把基地建设、能源开发与扶贫开发紧密结合起来。要进一步加强中央企业、开发单位与地方的合作。中央企业、开发单位应利用技术、人才、资金等方面的优势,积极帮助地方经济建设。地方各级政府应主动与开发单位取得联系,协调解决矿产资源开发中出现的问题,互通有无,取得共识。要认真总结和推广神华集团公司的扶贫经验,有关方面应制定一些扶持区域经济的政策措施。围绕能源重化工基地建设,应积极发展二、三产业,拓宽农村剩余劳动力的就业门路,逐步提高区域整体经济的实力。

(五)建立生态农业补偿机制,增强硬件投入力度。针对目前矿产资源开发给本来脆弱的生态环境带来的负效应,必须建立生态农业补偿机制。一是建议各级政府要制定生态农业发展政策,在每年财政预算中按比例拨出专款,增加对管理与保护的投入,要通过法律形式予以保证;二是遵照“谁开发谁保护”的原则,对现有单项资源法规征收的各种费用,由财政部门统一征缴,统一管理,政府统筹安排,并建立返还治理机制,监督执行,必须用于生态农业的开发治理上,做到专款专用;三是凡新建项目,除了按目前有关政策法规征收各种费用外,开采各种资源要提取相应的生态农业治理费用和保护费,对于新建项目用于生态治理的资金不得少于总投资的10%;四是要推行保护生态农业的产业,探索培植生态农业发展的实体,使之成为保护生态环境的主体、龙头;五是建立生态农业保护基金,采取各种形式,调动自觉投入的积极性,拓宽内联外引的路子,争取国内外有关团体和个人的资助,争取国际金融组织贷款和国际环保组织的资金,逐步建成多元化稳定保护生态农业投放体制。

(作者为榆林地区农业发展办公室科长)

榆林地区财税现状 分析与财源培植对策研究

张思锋

榆林地区是国内少有的资源富集区,其丰富的地表资源和地下宝藏,使榆林必将成为 21 世纪上半叶中国国内最具开发前景的地区之一。但是,由于区域位置的限制,榆林目前还处于经济起飞前的启动期,资金投入的不足和地方财政的困难,成为制约经济起飞的桎梏。研究榆林地区经济启动期的财税问题,探索生财、聚财、用财之道,是落实榆林地区经济社会发展战略,实现经济启动的重要而迫切的课题。

希望与困难并存的经济启动阶段

榆林的发展潜力主要是北部丰富的地表资源和地下矿藏。宽广平缓的沙漠过渡带和丰富的地下水资源,可以开发治理为数千万亩高产林网农田和优质畜牧草原。1659.71 亿吨已探明储量的低灰、低磷、低硫、中高发热量的优质动力和化工用煤,每年开发 1 亿吨,也可以持续 1000 多年;加上 2300 亿立方米已探明储量的天然气整装气田以及较为丰富的石油资源,使榆林将成为举世瞩目的中国未来的能源基地。其他如潮盐、岩盐、高岭土、铝土矿、石英矿岩、石灰岩等,使榆林具有广阔的原材料工业和化学工业的开发前景。

榆林地委和行署已经形成了依托资源、基础先行、输出与转化并重的资源开发战略,并且着手实施公路、铁路、通讯等基础设施的建设规划,落实煤炭、石油、天然气等资源开发和火力电厂等资源转化的项目计划。根据《榆林地区国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》,①2000 年前,投资 33 亿元,新建 390 公里西包铁路神木北——延安北一级铁路,打通榆林南北大通道。2005 年前,再投资 40 亿元,新建 380 公里银太铁路吴堡——定边一级铁路,贯通榆林东西大通道;1998 年前,投资 5000 万元,完成榆林机场扩建工程,拓宽空中交通航道;2000 年前,投资 18 亿元,新建、改建 614 公里二级公路和 609 公里三级公路,2010 年前,再投资 64 亿元,新建、改建 779 公里一级公路,184 公里二级公路和 220 公里三级公路,实现骨架公路网络化。②2000 年,投资 1.6 亿元,新建 862 公里的通讯光缆和 900 兆移动通讯工程。2010 年前,再投资 5 亿元,实现全区通讯现代化。③2000 年前,投资 61 亿元,新建、扩建 100 万千瓦火力发电厂;2005 年前,投资 280 亿