

第一章 陕甘宁老区生态环境建设 制度创新——生态购买

西部大开发，生态环境建设要先行。国家《西部开发重点专项规划》已明确要求西部地区的生态环境要在 5 到 10 年内取得突破性进展。江泽民同志指出：“在社会主义市场经济条件下，加快开发西部地区，要有新的思路，充分考虑国内外市场需求的新变化，按客观经济规律办事。”西部开发的新思路应该包括体制、政策、管理、实践等方面的创新。那么在生态环境极端脆弱的西北地区，如何实现“生态先行”并取得突破性进展，目前由于缺乏直接的经济利益驱动，需要探索新思路。黄土高原地区特别要把生态环境建设从政治行为、生态行为适时转变为经济行为，建立生态市场经济体制，尤其对为什么要在陕甘宁老区实行生态购买，如何实行生态购买等问题，迫切需要深入研究，旨在为国家提供决策参考。现仅就陕甘宁老区为例略作实证分析。

一、关于购买

市场经济，即由市场进行调节的国民经济。产品买卖交易，是市场经济的基本活动。国家通过市场购买特定产品，满足国家目标和需要，是市场经济中产品买卖的最高形式。

历史上，为了保证实现国家目标，在特定的条件和环境下，往往通过市场购买等手段来满足国家的特别需要。二战时期，为

了与法西斯抗衡，美国建立了一套强有力的、统一的战时经济动员机构，加强对战时经济管理的政策，即实行了国家购买急需物资的政策^[1]。面对法西斯的威胁和日益险恶的世界局势，罗斯福总统冲破各种阻力，迫使国会通过了 1939 年中立法修正案和 1941 年的租借法，用扩大军火采购量来刺激美国的军工生产。1939 年 6 月，国会通过了《关于战略原料的法令》，拨款 1 亿美元收购战略原料加以储存。1940 年，授权复兴金融公司制定计划，保证国防所急需的战略物资生产，列入管制的物资 1943 年底达 880 种以上。美国的这种战时经济体制和适合战争需要的战时经济政策，是美国在二战期间能够“两繁荣”的十分重要的因素。

基于经济利益，买什么就会有什么。在我国，通过国家购买来增加或减少某些物品或资源也是十分普遍的做法。如通过收购药材来鼓励药材种植；通过收购废旧物品可以减少浪费和环境污染，还可变废为宝；宁夏通过收购天牛来减少天牛对杨树等林木的损害。内蒙古为了减少鹰类对羊只的伤害，在 20 世纪 70 年代曾大量收购鹰翎，结果又导致牧民猎杀各种鹰类，这又使鼠类大量增长，对草原造成严重破坏^[2]。

20 世纪 50 年代，“打一条狼，奖一只羊”，也使许多野生动物遭到了灭顶之灾。1956 年国家收购了 960 张老虎皮，到 1998 年，野生东北虎只剩下 20 多只，孟加拉虎 50—70 只，我国特有的华南虎不足 20 只，如果不加强抢救，灭绝是早晚的事。1958 年前，我国还没有专门机构管理野生动植物，只有农产品采购部来管收购。1958 年，决定由林业部统管，成立狩猎事业管理处，专职保护和利用野生动植物资源，1988 年才成立野生动植物保护司。但捕杀野生动物的非法冒险活动目前仍在进行，其原因在于野生动物及产品有极高利润的市场。在推崇打虎英雄的历史上，武松是英雄，放在今天武松打虎就是犯罪。

2001年9月17日《人民日报》报道，河北省曲周县槐桥乡第八村农民在自己的庄稼地里套种速生丰产林，三年成材后，一棵50多公斤的杨树可卖10元，每亩地纯收入可达500元以上，这种“订单商品林”由林业产业化龙头企业加工刨花板。

2001年2月16日《人民日报》报道，我国第一笔水资源使用权交易在浙江成交，位于浙江盆地的义乌市出资2亿元向毗邻的东阳市买下了近5000万立方米水的永久使用权，开创了中国水权制度改革的先河。“共饮一江水”的东阳和义乌同居金华江上下游，但水资源的丰歉却大相径庭。在金华江流域内，东阳市的水资源最为丰富，而义乌市水资源严重不足。两市签订的用水权转让协议主要内容是：义乌市一次性出资2亿元购买东阳市横锦水库每年4999.9万立方米水的使用权；转让用水权后水库原所有权不变，水库运行、工程维护仍由东阳负责，义乌按当年实际供水量每立方米0.1元支付综合管理费。

2001年6月4日《人民日报》报道，山东省即墨市灵山镇岚前岭村把“大锅水”变成“商品水”后，有效地缓解了水资源短缺问题。1998年开始，即墨市开展了以拍卖、租赁、承包和股份合作为主要形式的小型水利设施产权制度改革，把小型水利设施推向市场，明确所有权，搞活管理权，放开建设权。到2000年底，即墨市原有的各类水利设施6617项，已改制3689项，其中拍卖104项，租赁647项，承包2903项，股份制合作35项，共回收资金486万元。

生态环境建设必须细算经济账，美国的做法可能对我们有一定启发（《科学时报》，2001年7月8日），美国是一个典型的商业社会，在美国环境保护光讲公益观念不行，还得讲功利主义，要算经济账，而且算得越细越好。他们认为，生态和经济不能分开：凉爽的空气意味着家用电费将大大减少；更清洁的水源不光大大减少水净化上的开支，而且意味着将会有更卫生和更丰富的

鱼类储备；树木可以通过减缓暴雨雨水流速而防止洪灾，这意味着可节省用于建设防洪设施和灾后恢复所需的大量资金；绿色社区对有竞争力的公司和有才能的雇员自然魅力十足；社区环境好，有益人们身体健康，家庭或公司所付的健康保险费就降低了，等等。即用十分醒目的直接利益鼓励指导人们去搞好环境建设。

美国加利福尼亚州 1987—1991 年严重干旱时期，成立了“干旱水银行”(Drought Water Bank)，收购农业中多余的水。收购价每 1000 加仑水 50 美分，半年内完成购买农民多余水 340 笔交易，达到了预定收购的水量。水银行又以每 1000 加仑 70 美分卖给各社区企业，解决了几乎成灾的问题，而且年底仍有 1/4 的水没有卖出去^[3]。可见，市场机制在解决短缺资源中的积极作用是十分显著的。

可以预计，水资源问题之后就是生态环境问题，水购买之后应该是生态购买。对于正逐步建立市场经济体制的中国，特别是温饱问题还没有彻底解决的陕甘宁老困地区，目前生态环境建设的最直接的经济账，就是要让老百姓在植树种草过程中有钱可赚，这是第一步也是关键的一步。

表 1-1 陕甘宁老区不同范围的比较

	陕甘宁老区	陕甘宁边区(1936年)	黄土丘陵沟壑区国定(或省定)贫困县
陕北老区： 榆林市、延安市	清涧、绥德、子洲、米脂、吴堡、佳县、府谷、神木、榆林、横山、定边、靖边、延安、安塞、吴旗、志丹、子长、延川、延长、甘泉、洛川、富县、黄龙、宜川、黄陵 ⁽²⁵⁾	清涧、绥德、子洲、米脂、吴堡、佳县、定边、靖边、延安、安塞、吴旗、志丹、子长、延川、延长、甘泉、洛川、富县、固临、旬邑、淳化、马栏、淳耀、赤水 ⁽²⁴⁾	清涧、绥德、子洲、米脂、吴堡、佳县、府谷、神木、榆林、横山、定边、靖边、延安、安塞、吴旗、志丹、子长、延川、延长、宜川 ⁽²⁰⁾

续表

	陕甘宁老区	陕甘宁边区(1936年)	黄土丘陵沟壑区国定(或省定)贫困县
甘肃陇东老区: 庆阳地区	西峰市、环县、华池、庆阳、镇原、合水、宁县、正宁 ⁸⁾	环县、华池、庆阳、曲子、镇原、合水、宁县、正宁、新宁、新正 ¹⁰⁾	环县、华池、庆阳(国定);西峰、镇原、合水、宁县、正宁(省定老困县) ⁸⁾
宁夏老区: 西海固地区	西吉、海原、固原、隆德、泾原、彭阳、同心、盐池 ⁸⁾	海原、同心、豫旺、盐池 ⁽⁴⁾	西吉、海原、固原、隆德、泾原、彭阳、同心、盐池 ⁸⁾
合计县数	41	38	3 ⁽⁴⁾ 其中,国定31,省定5)

二、陕甘宁老区实施生态购买工程的必要性

陕甘宁老区包括陕西、甘肃、宁夏三省的部分县,涉及陕北、陇东、宁南三省 41 个县,主体位于黄土高原丘陵沟壑区。地理位置为 $105^{\circ}10'E\sim 111^{\circ}34'E$, $35^{\circ}14'N\sim 39^{\circ}35'N$, 跨东经 $6^{\circ}24'$, 跨北纬 $4^{\circ}21'$ 。总面积 13.8 万平方公里,总人口 1002.4 万,人口密度为每平方公里 73 人。

1. 政治意义

1937 年陕甘宁边区当时面积 13 万平方公里,人口 150 多万。这里革命历史悠久,是中国革命从失败走向胜利的“红都”、“西京”,可以说为了中国革命倾其所有,做出了不可替代的巨大贡献,因此党和国家曾给予了大量关注与支持。毛主席在 1949 年 10 月 26 日给延安和陕甘宁边区人民的复电指出:

“延安的同志们和陕甘宁边区的同胞们:

“接到你们的贺函,使我十分愉快和感谢。延安和陕甘宁边区,从一九三六年到一九四八年,曾经是中共中央的所在地,曾经是中

国人民解放斗争的总后方。延安和陕甘宁边区的人民对于全国人民是有伟大贡献的。我庆祝延安和陕甘宁边区的人民继续团结一致，迅速恢复战争的创伤，发展经济和文化建设。我并且希望，全国一切革命工作人员永远保持过去十余年间在延安和陕甘宁边区的工作人员中所具有的艰苦奋斗的作风。”

1970年周恩来总理曾询问延安人民的生活状况，当听到延安汇报团的代表讲“不怕总理见怪，延安不少地方群众生活可苦哩，毛主席和您在延安时，群众家里总有三缸米、一缸菜；现在有三缸菜，却不满一缸米”时，周总理含泪说：“建国21年了，我们对不起延安人民，酸白菜小米饭养育了延安人，养育了党中央，养育了中国革命。”

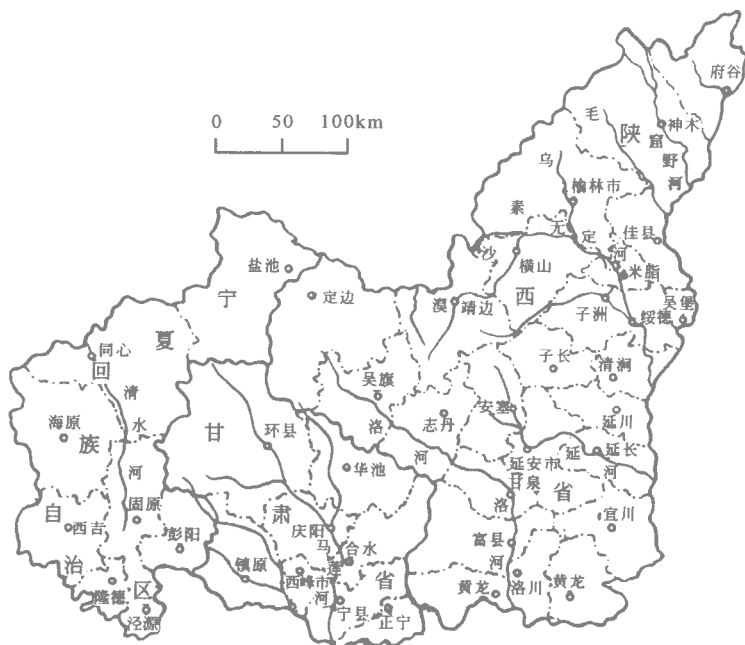


图 1-1 陕甘宁老区范围图

1973 年 6 月 9 日已患重病的周恩来总理回到延安时，看到老区人民温饱问题还没有解决，延安面貌依旧时曾伤心地流了泪，当延安地区领导人答应努力使粮食产量 5 年翻一番时，周总理高兴地不顾医生对他的禁酒戒忌同他们干杯。

表 1-2 陕甘宁老区基本情况表 (1999 年)

区县	面积(平方公里)	人口(万人)		农民人均纯收入 (元,1997) **	人口密度 (人/km ²)
		总人口	农村人口		
合计	137662	1002.377	871.32	953	73
1. 宝塔区 *	3541	33.46	19.93	891	94
2. 延长 *	2368	13.78	11.68	699	58
3. 延川 *	1985	17.09	14.53	637	86
4. 子长 *	2395	22.75	19.15	655	95
5. 安塞	2950	15.02	13.63	921	51
6. 志丹	3762	11.75	10.31	946	31
7. 宜川 *	2931	11.48	9.98	680	39
8. 黄龙	2752	4.63	3.33	1110	17
9. 吴旗 *	3791	11.85	10.54	887	31
10. 甘泉	2285	7.31	5.57	1117	32
11. 富县	4180	14.08	11.62	1340	34
12. 洛川	1799	18.92	16.16	1611	105
13. 黄陵	2290	11.51	7.74	1760	50
14. 榆阳区	6892	39.81	29.41	1565	58
15. 神木	7528	35.84	28.81	1234	48
16. 府谷	3204	20.76	17.68	1101	65
17. 横山 *	4288	31.03	28.8	756	72
18. 靖边	4979	26.12	23.46	936	52
19. 定边	6826	28.67	25.53	961	42
20. 绥德 *	1855	33.74	29.62	765	182
21. 米脂 *	1174	20.76	18.47	668	177
22. 佳县 *	2030	23.68	21.96	797	117
23. 吴堡 *	420	7.657	6.57	775	182
24. 清涧 *	1851	20.73	18.93	719	112
25. 子洲 *	2024	28.95	26.78	673	143
26. 西峰	996	31.6	24.11	1234	317
27. 庆阳	2693	31.9	24.2	1087	118

续表

区县	面积(平方公里)	人口(万人)		农民人均纯收入 (元,1997)**	人口密度 (人/km ²)
		总人口	农村人口		
28. 环县 *	9236	33.4	31.3	908	36
29. 华池	3776	12.65	10.98	1004	33
30. 合水	2942	16.44	14.59	1024	56
31. 宁县	2633	51.12	47.99	1024	194
32. 正宁	1320	22.84	21.24	1042	173
33. 镇原	3500	49.71	47.55	1007	142
34. 盐池	6655	15.23	12.44	1157	23
35. 同心	7018	35.31	32.18	1215	50
36. 固原 *	3922	51.43	43.78	815	131
37. 海原 *	5489	36.98	34.28	717	67
38. 西吉 *	3144	45.05	42.85	752	143
39. 隆德 *	985	21.51	19.88	867	218
40. 泾源 *	751	11.06	10.53	699	147
41. 彭阳 *	2492	24.77	23.23	870	99

*为设计的第一批 20个生态购买示范县。

**资料来源：黄委会黄河上中游管理局：《黄河流域水土流失区水土保持基本资料汇编》，1998年12月

2001年5月25日江泽民同志在中央扶贫开发工作会议上指出(《人民日报》，2001年9月18日)：新阶段扶贫开发的主要力量，应放在西部地区，放在少数民族地区、革命老区、边疆地区和特别贫困的地区。切实帮助这些地区发展起来，对于实现西部大开发的战略目标，对于加强民族团结、巩固边疆，对于维护国家的长治久安，都是至关重要的。尤其要帮助仍然处在贫困状态的革命老区尽快发展起来。革命老区在战争年代为党和人民的事业作出了巨大贡献，付出了巨大牺牲。我们有责任帮助老区群众尽快脱贫致富，否则我们就难以向烈士交代，向人民交代，向历史交代。应该集中一些财力、物力和人力，尽快地解决好这些

地区的问题。”

朱镕基总理 1999 年视察陕西时曾说：在陕北这么一小块山沟里边，曾经养育了共产党的几万军队。军队要吃饭，不吃饭怎么革命，所以就开荒、砍树烧炭。为了夺取全国的胜利，陕北人民做了重要贡献。现在这个情况，你一看，满山遍野许多地方还是光秃秃的，心里很难受。

因此，从经济上帮助陕甘宁发展，是经济任务，更是政治任务，具有重大政治意义。

2. 生态环境意义

陕甘宁老区目前包括陕西 25 县、甘肃 8 县和宁夏 8 县，总面积 13.8 万平方公里，1999 年总人口 1002 万，每平方公里有 73 人，远远超出联合国半干旱区每平方公里 20 人的允许界限。陕甘宁老区为“贫困地区的分布呈现与脆弱的环境类型分布相一致的空间集中分布特征”的典型。黄土高原坡耕地面积约占总耕地面积的 70%，坡耕地的土壤侵蚀占总侵蚀量的 50%—60%^[4]。陕甘宁老区主体位于黄土高原中部的丘陵沟壑区，是国家黄河上中游生态环境重点建设区，这里约 50% 的地区（6.83 万平方公里）土壤侵蚀模数每年每平方公里 5000 吨以上，极端值曾达 3 万吨多，是世界上水土流失最严重的地区，区内大部分已列为国家级重点治理区^{[5][6]}，陕甘宁老区优先治理区约占黄土高原水土流失优先治理区（其余为水土流失严重区）面积的 2/3（水土保持研究所宣传介绍展板，2002.4.16），其严重的水土流失对黄河下游地区造成巨大威胁，在一定程度上，黄河问题就是黄土高原问题。

这里又位于东亚夏季风边缘带，气候干旱却不稳定，目前气候暖干化趋势显著，是中国脆弱生态环境的重要分布区，特别是 1997 年以来的连续 5 年的旱灾，植树造林的成活率仅为 40% 左

右。已十分类似于美国开垦大平原后出现的从 1931 年到 1939 年的连续 8 年干旱风沙情况，当时在美国得克萨斯州达拉姆县，风蚀和沙丘的变化是：1930 年以前还没有人知道有任何沙丘的存在，1935 年黑风暴的发生，致使该县出现了 61 个沙丘，到 1938 年增至 71 个沙丘，其原因在于对土地的过度开垦利用^[7]。我们必须引以为戒。

William Cline 对 2050 年全球变暖 2.5℃ 时带来影响的研究表明，美国等发达国家由此造成的损失可占年 GDP 的 1%，而发展中国家可达到 2%—6%，见表 1-3^[8]。尽管这个结果具有不确定性，但足以说明发展中国家在未来的时间里面临更大的困难，位居中纬度的陕甘宁老区的情况则会更糟。

表 1-3 气候变化对美国影响的成本估算（亿美元/年，1990 年价值）

海平面升高引起的土地和堤坝建造的损失	70
水分供给的损失	70
农业和森林部门的损失	210
疾病增加	60
用于空调的电力增加	100
其他因素	110
总计	620

这里生态环境十分脆弱，主体部分森林覆盖率仅 7%，是中国生态环境问题最为严重的地区之一；黄土高原地区贫困县是甲状腺肿、地方性氟中毒、大骨节病和克山病高发区^[9]。

表 1-4 宁夏老区回族人口所占比例 (%)

县	1947 年回族人口 ^[1]	1947 年占比例	1999 年回族人口 ^[2]	1999 年占比例
合计	184412		1218753	50.16
盐池	222	4.03	3787	2.49
同心	28294	67.3	292067	81.49

续表

县	1947 年回族人口 ^[1]	1947 年占比例	1999 年回族人口 ^[2]	1999 年占比例
固原	48935	35.79	223373	43.23
西吉	34323	48.47	236090	52.00
隆德	13411	19.82	19455	8.98
海源	37248	70.37	261677	70.58
泾源	21979	98.15	108245	96.50
彭阳	(含在固原县内)		74059	29.77

资料来源：[1] 郭占元：《论世纪攻坚》，宁夏人民出版社 1998 年版，第 32 页；

[2] 《宁夏统计年鉴 2000》，中国统计出版社 2001 年版，第 271 页。

3. 经济意义

由于自然环境及历史原因，这里一直是中国的贫困地区。李德在《中国纪事》中描述：“自古以来，这个地区就全国而言是一个最贫瘠、最落后的地区。”为了改变陕北的落后面貌，1944 年 7 月延安开展的“十一运动”的蓝图就有：每户有一年余粮；每人识 1000 字；每户有一牛一猪；每户种 100 棵树^[10]。但遗憾的是这些目标部分地方至今没有实现，而且又是游离在中国“点-轴系统”区域开发模式和“T”型结构战略之外的区域^[11]。因此，目前仍为中国的贫困地区，且极易返贫，研究区 41 个县中有 31 个为国定贫困县（工作重点县）^[12]。厉以宁的研究认为：“中国黄土高原地区和西南喀斯特的确同为中国贫困和环境退化问题最为严重的地区，是中国消除贫困过程中最难啃的两块‘硬骨头’。”^[13]

陕甘宁老区又是一个少数民族集中的地区，特别是宁夏老区就是回族人口比较集中的地方。解决好这个地区的环境经济问题具有民族意义。1998 年全国国定贫困县农民人均收入 1318 元。1999 年全国农民人均收入 2148 元，其中陕西为 1280 元、甘肃 1304 元、宁夏 1533 元、而内蒙古也有 1948 元、山西有 1820 元。

1997年，全国农民人均收入2090元，其中陕西为1200元、甘肃921元、宁夏1545元，内蒙古也有1799元、山西有1563元，而陕甘宁老区平均仅为953元，占全国农民人均收入的45.6%。近年来返贫问题也十分严重，1999年榆林市有贫困人口15万，但返贫人口为32.4万；2000年宁夏南部贫困人口由1999年的30.5万增加为52.7万，其中固原县返贫率为30%，贫困面达到38%，贫困人口由原有的3.5万人增加为2000年的16.64万人。我们暂且把这种“革命老区—干旱风沙区—生态环境脆弱区—贫困区”的作用链，称为“陕甘宁现象”。

陕甘宁老区的生态环境问题实质上是一个经济问题，即由于经济贫困产生生态环境问题，解决生态环境问题的途径只能是经济利益。2001年8月28日《人民日报》有周泓洋“生态优先，兼顾经济”的文章，认为退耕还林还草应以生态效益为主，在确保生态目标的同时，也要兼顾效益。这一点在陕甘宁老区应优先做到，决不能从国家层面上以纯粹的经济效益来要求西部生态环境建设的数量与质量。

表 1-5 1999年陕甘宁老区乡镇、村构成情况表

地区	面积(平方公里)	人口(万)	人均收入	县级单位	乡镇(个)	每县有乡镇	行政村(个)	每乡镇有村
延安市	36712	193.6	989	13	197	15.0	3334	16.9
榆林市	43578	317.8	936	12	266	22.0	5844	22.0
庆阳地区	27096	249.7	1108	8	1436	18.2	1471	10.1
宁南地区	30456	241.3	987	8	156	19.5	1579	10.1
合计	137662	1002.4	953*	41	765	18.7	12228	16.0

* 为1997年统计数字。

4. 生态环境建设中存在的问题

国家对陕甘宁老区的经济贫困及脆弱的生态环境问题一直非常重视，并给予了多方面的支持。由于积重难返，在全国生态环

境破坏加剧趋势尚未有效遏制（《人民日报》，2001年6月6日）的情况下，陕甘宁老区的生态环境问题更为突出，在生态环境建设中仍然存在着一些严重的问题，主要包括：

（1）缺乏利益驱动。国外专家指出，“孤立地追求生态保护不能遏制全球环境的衰退”^[14]，生态环境建设必须是一种经济活动。生态环境的经济建设离不开“绿色人民战争”，农民主动投入到植树造林种草之中，就是实现山川秀美之时。目前由于缺乏经济利益的驱动，不能充分调动农民的生态环境建设的积极性，使群众手中缺钱，心里发慌。2000年8月在银川召开的“西北地区生态环境建设研讨会”（《人民日报》，2000年8月9日）上，专家们分析了退耕还林还草中存在问题的原因，认为“现行政策不配套是更深层次的原因”，并建议要尽快建立生态效益补偿基金，建立激励机制。

20世纪80年代初，在世界粮农组织的援助下，宁夏西吉县以退耕一亩田补助100公斤粮食的办法，退耕还林还草156万亩，共耗资9600万元人民币，号称“亿元工程”，1985年验收时退耕的156万亩沟坡地已林茂草丰，长势喜人，得到专家们的好评。事隔15年后专家们再去考察，一个个惊呆了：林茂草丰的景象已不复存在，80%以上的林地草场又被滥垦成水土流失的坡耕地。

2000年初，绥德县白家湾村由于主要负责人不負責任，相互推诿扯皮，导致5万株紫穗槐树苗干死变成烧柴，县上对主要负责人作出了给予党内严重警告处分，并罚款1000元。

优秀共产党员、模范党支部书记郭秀明生前所在的铜川市印台区惠家沟村的生态环境建设堪称一流，林草覆盖率达到100%，但目前老百姓的实际生活水平还较低，2000年人均收入为1100元，远低于2000年全国农民人均收入2253元的水平，即生态效

益还没有带来更理想的经济效益。

(2) 管理体制滞后。钱正英、张光斗主编的《中国可持续发展水资源战略研究——综合报告及各专题报告》^[15]中指出：“新中国成立以来，我国生态环境建设方面有一个很大的教训，就是条块分割，各部门与地方各自为政，导致各项措施不能形成合力，综合治理效益难以充分发挥，这种现象至今仍未改变。把一个完整的综合治理措施体系分割开来，由不同的职能部门分别立项，申请国家投资，造成一个区域或流域的治理重复投资，治理面积与效益重复计算，违背了生态工程的‘综合性’、‘整体性’原则，影响综合治理的效益。”

在国家现行管理体制中，退耕还林由林业部门管理，种草由农业部门管理，此外还有水保部门等等，互相牵制多，责任难以明确，“一级骗一级”的现象屡有发生。中国农业大学农村发展学院在延庆县开展的“参与式农村发展”，实质上是让农民自己管理自己，取消农民对村干部的顾虑。有些地方热衷于“跑项目”，项目到手后就“万事大吉”。个别地方甚至有弄虚作假骗取退耕还林还草补助粮款的现象。部分干部缺乏生态环境建设的内在积极性，而满足于“政绩工程”、“样子工程”，其原因在于与他们的直接利益没有结合起来。此外，目前部分林业统计数据也有不准确的地方，森林覆盖率这样重要的信息其变化也有随意性（见表 1-6）。

据报道，应延安市有关方面邀请，2001年3月20日，中国科学院颜京松研究员在延安作题为“生态建设的理论和方法”的报告，不料报告在延安遭受冷遇，前来听报告的上千名科级以上干部大多中途“逃课”，最后剩下不足百人。会场外，停了许多小轿车，一些人聚在一起拉闲话、晒太阳，一些人钻进小汽车抽烟、睡觉，不走远的原因是害怕会后查人数。

村民有反映“延安年年植树造林，年年不见林”。一位在王

家坪生活了 50 年的七旬老翁说：“每年逢植树节，延安市区的植树造林声势都很大，而几年过去了，环绕市区只有宝塔、清凉、凤凰等山，在每年 6 月份，看上去树木繁密，其他偏远地带总是稀稀的几株。”

1999 年 10 月，洛川县政府为了建设所谓的“绿色长廊”，竟将道路两旁密密麻麻的杨柳树伐光砍尽，两年过去后，栽下的花草草不见成活，原本绿树成荫的景象一去不复返了。

表 1-6 西部各历史阶段森林资源清查覆盖率统计 (%)

省、市、区	前 2000 多年	1948 年推算	1973—	1977—	1984—	1989—	1994—1998 *	
			1976 (一)	1981 (二)	1988 (三)	1993 (四)	(五) 各省资料 宁夏年鉴	
全国	64	8.6	12.7	12.0	12.98	13.92	16.55	
陕西	40-45	9.8	22.3	21.7	22.86	24.15	30.9	24.1
甘肃	30	0.26	4.2	3.9	4.51	4.33	9.37	9.37
宁夏	29	1.79	0.9	1.4	1.78	1.54	6.4	4.85
青海	20-25	0.26	0.3	0.3	0.37	0.35	3.11	2.59
新疆	10-15	1.7	0.9	0.7	0.91	0.79	1.68	1.68
四川	80	20.0	13.3	12.0	19.21	20.37	24.37	39.7
贵州	45-50	9.0	14.5	13.1	12.58	14.75	30.38	30.8
云南	80	40.0	24.9	24.0	24.38	24.58	44.29	33.64
西藏	15	5.1	5.1	5.1	5.14	5.84	7.62	9.8
重庆							20.49	23.1
广西	80-90	8.5	23.3	22.0	22.0	25.34	39.26	
内蒙古	40	13.2	9.2	11.9	11.94	12.14	14.82	

注：根据《中国森林的变迁》第 132 页表格修改。

* 资料来自民族出版社 12 省区西部大开发系列丛书。

(3) 职责不明确。在计划经济体制下，由于体制的制约，缺乏需求动力的支持，没有明确的责任人，国家在本地区投入建设的部分工程的效益不理想。2000 年 8 月 24 日《人民日报》报道，一项造福于陕西定边县人民的定边供水工程，自 1990 年开工兴

建以来，投入了大量人力、物力和财力，但至今仍未完工，设备白白闲置，造福工程半途而废。

(4) 缺乏跟踪管理。在有关项目运行过程中，经费使用存在问题，由于种种原因，项目经费中一半以上用于非项目开支，且经费到位率低。为了应付来自水利、水保、林业、环保等不同部门的验收检查，不得不领去参观同一个示范区。另外，腐败问题屡屡发生。2001年8月9日《人民日报》公布了三起挪用扶贫资金行为，全部为西部省份，即甘肃挪用2750万元、四川个人挪用171万元、陕西省挪用1087万元；2001年8月21日《人民日报》披露，近两年发生的三期严重违法违纪案件中，有两期发生在西部，即宁夏同心县非法录用干部357人、甘肃广河县清退166人及安徽利辛县取消188人的工作等。陕西省通过对1999年以来扶贫资金的审计，查处了18个违规违纪行为，涉及4200万元，收回资金2700万元。

(5) 退耕还林还草中出现的经济问题。国家1999年启动的退耕还林还草活动，调动了农民生态建设的积极性，总体看起到了积极的作用，但仍存在一些问题。通过我们对13个县1400多户农民的入户调查，发现的问题主要有：

退耕还林速度慢，延安市每年退耕任务5.6万亩，实有退耕土地200万亩，需要近40年才能退完；

按照垂直投影面积补助经费（宁夏），挫伤农民积极性；部分农民心存疑虑，不知政策能维持多久；

补助款兑现不及时，2001年6月兑现1999年的退耕还林还草补助款，影响农民生活；部分地方有克扣现象，补助款很难到农民手中；

欺骗行为多，用一块林草地作挡箭牌，有的领了退耕还林还草补助款，根本就不植树种草，因此难以发挥生态效益；

管理漏洞大，农民对部分干部失去信任等。

2001年11月1日《人民日报》文章在评述退耕还林还草试点工作时认为有两种现象值得注意：一是个别地方偏离了生态修复这一根本目标，过分追求经济利益，生态林草太少，经济林草比例偏高，个别省份高达52%；一些地方还出现了林粮间作。二是个别省区造林成活率和合格率低，合格率最低的只有48%。2001年8月28日《人民日报》周泓洋“生态优先，兼顾经济”的文章也认为，退耕还林还草中存在四个问题：个别地方退耕还林还草的工程任务没有完成；部分省区盲目扩大试点范围；试点工作经费严重缺乏；国家的有关政策需进一步完善。

(6) 自然环境恶劣。由于干旱及风沙活动，西北地区植树造林种草的成本很大，尽管退耕的耕地每亩粮食产量较小，但植树造林的成活率极低，大部分地方的平均成活率只有25%，平均保存率只有13%。^[16]因此，一般需要多次栽种和不断浇水维护，与半湿润区一次投入即可见效的情况完全不同。

(7) 解决黄土高原丘陵沟壑区干旱及沙尘暴的思路问题。年复一年大搞工程措施，把着眼点主要放在开发不足自然降水10%的径流水上，因水源不足成效不显著；重视兴修水利等补水工程，轻视生态措施；经费使用上宁愿拿百亿元兴修水利，不愿拿10亿元推广生态措施。目前在沙尘暴治理上也有两个误区（路明，《人民日报》，2002.5.20），一是认为防御沙尘暴就是治理沙漠，二是认为治理沙漠就是造林。国家三北防护林建设、环京津防沙治沙项目，都只重视植树造林。

(8) 黄土高原植树造林中的生物多样性等问题。对此袁嘉祖等认为^[17]，忽视了严重缺乏土壤水的自然环境，忽视了群落物的多样性，忽视了面上恢复重建，重乔木轻灌木，林牧矛盾，缺多种所有制林业产权和经营管理的法规。等等。