

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,内联外引筹积资金,发动群众积资投劳,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,强化依法行政。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依法行政,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,仅土地局系统以依法行政土地案件 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,由于塌陷断水库干,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。助剂厂至去年投产以来,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问题。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、占而不用的闲置荒抛的不良倾向,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 need,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。其他如湖盐、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》,① 2000 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。② 2000 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。③ 2000 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

元,新建、扩建 420 万千瓦火力发电厂;2010 年前,再投资 210 亿元,新建、扩建 420 万千瓦火力电厂,使全地区装机总容量达到 1000 万千瓦。2000 年前,投资 15 亿元,2010 年前,投资 14 亿元,建设各类输变电工程。④2000 年前,全区原煤产量达到 3500 万吨。2010 年,原煤产量达到 1 亿吨。⑤ 2000 年前投资 66 亿元,建成投产年利税总额达 11 亿元的煤、油、气、盐化学工业。上述“九五”计划如能顺利完成,到 2000 年,榆林地区将基本实现交通干线畅通和市场通讯程控化;国民生产总值达到 90 亿元,比 1995 年翻一番,人均国民生产总值 2663 元,比 1995 年增长 84.3%,基本完成经济启动再经过 10 年努力,到 2010 年,基本建成国家大型能源、化工基地,区内国民生产总值达到 360 亿元,比 1995 年翻三番;人均国民生产总值达到 9500 元,比 1995 年增长 6.5 倍。榆林必将成为 21 世纪初国内投资的热点地区,成为 21 世纪上半叶国内最富裕的地区之一。

但是,榆林目前正处于经济的转型期。①经济结构处于从传统的农业社会向工业化过渡的初期,1995 年全区工业总产值仅占工农业总产值的 44.6%。②经济活动方式处于从自然经济、半自然经济向商品经济过渡的初期,1995 年全社会商品零售总额仅占国内生产总值的 36%,农业商品产值率只有 41.1%。③经济体制处于从传统的计划经济向市场过渡的初期,资本、劳动、信息等要素市场还处于萌芽状态,流通环节受交通条件的严重制约,政府行为对经济生活、经济发展和社会进步在一定程度上起着决定性作用。④经济发展水平处于大规模开发的启动期。这一时期的历史进程实质上是资金的原始积累过程。

榆林地区作为一个资源富集而交通闭塞、经济基础薄弱的特殊经济区域,其经济启动期的资金积累过程必将是一个异常困难的过程。

(一) 大规模开发的前期基础建设和工业化启动需要巨额投资

大规模开发和工业化建设的社会基础是科教文卫事业的发展。总体来讲,榆林地区科教文卫事业是比较落后的。大规模开发和工业化建设需要大量的经济、科技和管理人才,需要大量的熟练劳动力和较高素质的人口群体。因此,从现在起,必须高度重视科教文卫事业的发展。1995 年,全区科教文卫事业费 21.191 万元,比上年增长 30%。考虑到目前的经费投入主要是财政供养人员的工资费用,因此,近期内至少应该保持科教文卫事业费与财政收入同步增长。根据地区财政局关于地方财政收入三年翻番的计划,科教文卫事业费每年应以 26% 的速度递增,到 2000 年,全区科教文卫事业费应达到 6.7 亿元,5 年累计为 22 亿元。

政府推动型的市场经济体制的建设初期,大规模开发启动期的重要特征是,开放程度和对外交往频率越来越高。干部培训费用、干部出差费用、各种接待费用不依人的主观意志为转移地不断膨胀。人为地压缩这方面的支出,只能维持封闭状态,约束事业的发展。1995 年,全地区公用经费仅 11.255 万元。由于经费紧张,全区行政事业单位仍然执行的是 90 年代初期的出差补贴标准,有的单位干部出差每天补贴 3 元钱。一些贫困县由于经费紧张,政府各部门的电话也时常被中断。因此,公用事业经费的压缩,只能在支出结构上做文章,减少不合理的开支和浪费,而经费总量仍需要逐年增加。

随着经济建设的进展,各种社会公益性项目建设也必须相应发展。仅列入规划的教育、文化、卫生、供水、防洪等工程项目共需投资 14.4 亿元,其中 2000 年前需要投资 12.2 亿元。

(二)财政状况极端困难

榆林属于老、少、边、穷地区。“七五”期间,区内财政收入累计 41.514 万元,而财政支出高达 129.878 万元,收支差距 88.364 万元;“八五”期间,区内财政收入累计 110.821 万元,财政支出 224.969 万元,收支差额 114.148 万元。收支差额主要依靠上级财政的定额补助、专项补助、税收返还和结算补助来弥补。“七五”期间主要由上级拨付的专项资金和困难补助、税收返还和结算补助来弥补。“七五”期间上级拨付的专项资金和困难补助共 85.109 万元;“八五”期间共拨付 104.916 万元。

1994 年,新的工资改革方案的实施,使全区每年工资性支出增加近 1 亿元。1995 年全区财政仅人员工资支出 46.653 万元,超过当年区内财政收入 31.560 万元的 48%。上缴财政“两税”14.514 万元,扣除税收返还后净上缴 4410 万元。区内收支差额 30.758 万元,相当于财政支出总额的 50.8%。

由于上级财政的各项补助一般集中在下半年拨付,而工资性支出和公用经费是每月均衡支付,因而财政问题集中表现为财政资金调度极为困难。1995 年和 1996 年上半年,全区拖欠干部、教师工资平均为三个月。1995 年底,全区累计欠发工资 11.306 万元。为了保证工资发放,地县财政部门不得不占用专款和向其他部门借款。1995 年底,占用上级财政部门下拨专款 7647 万元,向金融机构和其他部门借款 12.900 万元。占用专款要用下年度财政收入补充,借款要用下年度财政收入还本息,又形成新的工资欠款。年复一年,形成财政欠债的恶性循环。由于财政支出规模急剧增长,区内财政收支缺口逐年加大,上级财政补助增长有限,因而全区财政决算赤字逐年增加。1995 年全区累计赤字 17.189 万元,相当于当年全区地方财政收入总额。挤占专款、银行借款 20.547 万元和累计欠发工资 11.306 万元,财政隐形赤字高达 31.853 万元。

根据地区“九五”计划提出的国民生产总值年均 14.8%的增长速度和财政收入三年翻一番的工作安排,到 2000 年,全区财政收入为 100.228 万元,5 年累计只有 332.775 万元;其中地方财政收入到 2000 年仅有 54.135 万元,5 年累计 179.735 万元。要实现这一目标,财政收入占国民生产总值的比例要增加 2.2 个百分点,即从 1995 年的 3.7%增加到 5.9% 财政收入的年递增速度要达到 26%。

财政收入总量有限,财政支出却在不断膨胀。近期工资性支出仍将保持急剧增长的势头。一方面,随着全国、全省经济发展,人民生活水平提高以及通货膨胀因素,政策性工资增长的方案还会陆续出台。另一方面,区内财政供养人员的数量仍会继续增加;经济、科技、教育事业的发展对从业人员的需求量增加;区内经济的不发达使大中专毕业生、复转军人等政策性安置人员涌入行政事业单位。1995 年底,全区财政供养人员 146615 人,其中财政全额供养人员 86695 人,近年内,每年仍将有 4000 人左右的政策性安置任务。考虑到人员增加和物价上涨等因素,我们测算,今后 5 年内,全区财政供养人员的工资总额平均以 13%左右的速度增长,到 2000 年,工资性支出将达到 85.955 万元,5 年累计为 341.625 万元,相当于 5 年全区财政收入的 102%,地方财政收入的 190%。考虑到事业发展和物价上涨因素,今后 5 年内,公用经费至少应保持 20%的递增速度,到 2000 年达到 28.006 万元,5 年累计 100.500 万元。也就是说,“九五”期间,榆林地区财政的工资性支出和公用经费支出共需 442.125 万元,占全区财政收入的 135.5%,是地方财政收入的 245%。

仍然需要上级财政补助才能维持“吃饭”财政。

1995 年全地区各类金融机构的各项存款 27.8 亿元,按照当年 28% 的增长速度测算,到 2000 年,银行存款总额也只有 95 亿元。区内金融机构为经济建设提供的贷款支持极为有限。

(三)发展阶段滞后全国一个周期,政策环境相对恶化

就全国而言,经过 80 年代及 90 年代前期的改革开放和工业化建设,已经进入了一个新的发展阶段。①经济结构已经进入工业化的中期。其论据不仅是工业增加值已经占到工农业增加值的 70%,更重要的是已经基本改变了原始落后的农业和资本有机构成相当高的重工业并存的二元经济结构,轻工业上升为主导产业,开始进入以基础工业和基础设施建设为主要内容的城市化推动型经济增长阶段,并逐步向重加工组装工业阶段递进。②社会主义商品经济已经有了比较充分的发展,市场经济体制已经初步形成。这不仅表现为全社会商品销售总额已经占到国内生产总值的 90%,消费品市场和各种要素市场体系已经形成,更重要的是,经过 80 年代的改革,不仅各类非国有经济完全按照市场法则在运行,而且国有经济已经被推向了市场,并且在艰苦地探索着市场化改革的途径。国内企业不仅面对的是国内市场的竞争压力,而且要应付国际市场的激烈竞争。政府对经济生活的直接干预已经为宏观间接调控所取代。③经济增长已经进入从粗放型向集约型转变的阶段。1995 年全国人均国民生产总值达到 4600 元。国内储蓄总额 38.785 亿元,其中城乡居民储蓄总额达到 28.137 亿元,标志着我国的资金积累主体已经从单一的政府主体转变为政府、企业、居民的多元主体,资金积累能力足以支持高速增长的经济建设。

由于国民经济的发展阶段和增长方式的转变,由于市场化改革使国民收入的分配方式发生了变化,从而使国家财政收入占国民收入的比重逐年下降,更由于经济体制改革已经深入到经济存量 and 传统体制的核心,因此,90 年代的宏观政策环境已经完全不同 80 年代的宏观政策环境。①各种优惠政策逐步取消,包括在国有经济之旁发展非国有经济。国家为这种改革曾经提供了特殊的优惠政策,比如发展乡镇企业、个体经济、私营经济的各项免税、减税政策。进入 90 年代,国家的总体思路是希望非国有经济能为国家财政作出更大的贡献,各项优惠政策将被逐步取消。②特许改革的特殊政策不会重复。80 年代,中央划出深圳、珠海、汕头、厦门、海南作为经济特区,赋予其特殊的开发权力和引进外资政策,使这些地区获得了非常规跳跃式发展。这种特许改革不会在今后重复出现。③放权让利的改革思路为强化中央宏观调控能力的分税体制代替。80 年代初期,为了调动地方和企业的积极性,采取了放权让利的改革思路,具体表现为地方财政承包制和企业承包制。东部沿海地区各级政府抓住机遇,利用其优势的经济发展条件和很低的财政承包基数,使其地方经济迅速走向发达,地方财政状况迅速改善。1994 年以来分税制财政体制的实施,结束了这一历史过程。④拨改贷的投资政策被资本金制度所代替。尽管在 80 年代初期,中央实行拨改贷投资政策的本意在于增强使用资金的风险意识,提高资金的使用效益,但其实际意义却是使起步快的东部地区在缺乏自有资本的条件下,能够通过借贷手段获得经济发展的启动资金。资本金制度的实施,对于落后地区无异于雪上加霜。

宏观政策环境的改变,对榆林地区发展的影响是:①榆林作为国内外少有的资源富集区,作为 21 世纪中国最重要的能源基地之一,中央不会赋予像 80 年代赋予深圳、海南那

样大的自主开发权力；在中央财力有限的情况下，留给地方财政的资源税税率也只能逐步增加；②在中央的省级财政状况没有根本改善之前，上级财政向榆林的直接投资是有限的，规范的财政转移支付制度也只能分步实施；③资本金制度的建立，发展非国有经济和第三产业的各项优惠政策的逐步取消在相当程度上制约着地方经济的发展。

80年代和90年代初期，东部沿海地区获得迅速发展的另一重要原因是，通过招商引资，吸引了国外和国内其他地区大量资金的投入，实现了资金的积累。在榆林地区的交通、通讯条件根本改善之前，招商引资不会有根本性突破。

改善政策环境与强化财源 建设并举的经济工作思路

榆林地区已经制定了很好的国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景规划。诸如实现农业产业化的农业五大主导产业和“六个一工程”发展煤炭、油气、电力、化工、轻纺、建材六大工业支柱产业加快公路、铁路、通讯等基础设施建设等等描绘了一幅令人振奋的宏伟蓝图。当前，面对极其困难的资金短缺和财政困难，可以考虑下述工作思路，落实“九五”计划，完成经济启动。

（一）充分发挥后发利益优势，力争改善政策环境，多渠道筹集建设资金

榆林的突出优势是，跨越了轻工业发展阶段，直接进入基础设施和基础工业建设，符合国家产业结构的演变进程，具有迅速赶超发达地区的后发利益和历史机遇。

产业经济建设理论和工业化国家产业结构演变的实践表明，工业化进程中主导产业演变的一般顺序是农业——轻工业——基础设施和基础工业——重加工组装工业。50年代初期，面对严峻的国际环境，为了尽快建成独立完整的工业体系和国民经济体系，我国的工业化采用了非均衡递进的方式，即跨越了轻工业和基础设施与基础工业两个发展阶段，直接进入以军事工业和装备工业为主要内容的重加工组装工业阶段，并且依靠高度集中的计划经济体制所形成的高积累率的支持，初步建成了国家的工业经济体系。1980年，全国工业和农业创造的国民收入分别占国民收入总量的49%和36%。80年代初期，为了实现经济结构的合理化，提高人民的生活水平，国家产业政策开始向轻工业倾斜，发展轻工业的各种技术条件和社会条件颇占优势的东部地区，获得了迅速发展的机遇。80年代后期，随着轻工业和加工工业在国民经济中的比重不断上升，基础设施和基础工业落后成为制约整个国民经济发展的“瓶颈”，我国开始进入以基础设施和基础工业为主要内容的城市化推动型经济增长阶段，具有能源和矿产资源优势的中西部地区必然得到经济发展的历史机遇，成为国民经济发展的重心。

榆林作为一个经济落后而资源富集的特殊区域，工业建设从启动阶段就跃入基础设施和基础工业。尽管榆林的工业是从轻纺工业起步的，轻纺工业也曾经作出过很大贡献，但是，由于发展轻工业所需要的技术、人才和市场流通条件的短缺，轻工业一直没有成为榆林地区的主导产业。1995年，榆林的轻工业产值仅占全部工业总产值的36%，占工农业总产值的16%。真正具有主导产业前景的是能源工业和原材料工业。因此，榆林的经济起飞必然从基础设施建设起步，直接进入以能源工业、原材料工业为主体的基础设施和基础

工业阶段,最终进入重加工组装工业阶段,全面实现工业化和现代化。

榆林的特殊区情所形成的特定工业化道路,在时序上正好适应了全国工业化进程的现阶段特征,榆林以其特有的资源优势获得了在全国经济发展总体格局中的特殊地位和迅速发展的历史机遇。①国家在“九五”计划和 2010 年远景目标中,把解决东西部地区差距问题摆在重要位置,提出了明确的奋斗目标和强有力的政策措施,并力争到 2010 年把东西部差距控制在适度的范围内。②国内主导产业向基础设施和基础工业演进的工业化进程,国家重点发展农业、能源、交通、通讯、原材料工业的产业倾斜政策,将驱动国家投资和社会投资向中西部资源富集区流动。③国家已经确定了把榆林建设为国家特大型现代化煤炭基地。按照国家批准的建设规划,仅神府东胜矿区一、二期规模就有 3245 万吨/年,三期规模达 6800 万吨/年,最终形成 1 亿吨/年以上规模,建设总投资 900 多亿元人民币,为我国仅次于三峡工程的第二大跨世纪工程。中国石油天然气总公司已经着手开发榆林的天然气资源,铺设北京、西安、银川三个方面的天然气输气管道等等。

后发利益是指经济落后的国家、地区由于经济技术可以在更高的起点上起步,能够比发达国家、发达地区在更短的时间内获得已有技术和资本,因此具有赶超发达国家和地区的可能性。榆林地区显然具有后发利益优势。尽管榆林的经济启动遇到本报告第一部分所述的不利的政策环境,但是,诱人的开发前景依然提供了争取区外资金输入的基本条件。建议设立并强化以争取国家各项政策、引进筹措区外资金为主要职能的专门机构,集中区内“能人”,聘请中央政府各部门和陕西省政府已退休的领导同志担任顾问,增强争取区外资金的力度。

1. 研究解决筹措新建项目的自有资本金问题。可以探索三条途径:①通过陕西省政府、榆林籍在京干部以及其他可利用的关系,全面地向国务院有关部委乃至国家领导人反映榆林开发初期的特殊困境,争取降低榆林建设项目自有资本金比例的政策,争取国家各部委的专项建设资金。②争取东部、东南沿海各省、地的政府、大型企业共建基础设施项目和大型能源、化工和其他原材料工业建设项目。③争取国外大财团、大企业共建基础设施项目和大型能源、化工和其他原材料工业建设项目。

2. 充分利用各类金融机构,拓宽资金融通渠道。利用各种已有和新建关系,争取世界银行、亚洲开发银行、国家政策银行、各类商业银行以及国内各种基金、信托投资公司的中长期贷款,强化地区工商行、建行等金融机构的融资手段。

3. 下大力气,继续争取提高煤炭、石油、天然气资源税率的政策。随着榆林煤炭、油气产量的逐年提高,资源税无论从增长速度还是绝对量上看,都具有举足轻重的资金积累作用。从策略上可以向上级各级政府承诺,资源税收入主要作为机动财力,用于经济建设。

4. 在国家财政转移支付制度尚未规范运行之前,一方面力争上级财政逐年增加已定格局的定额补助、专项补助、税收返还和结算补助的额度,另一方面,适应国家支持落后地区发展的投资倾斜方式,主要争取国家财政向能源、水利、交通、邮电等基础设施和教育、科技领域的专项投入。同时,追踪研究国家财政转移支付制度的政策取向,并采取相应措施,以适应规范的财政转移支付制度。

(二)放手发展非国有经济,加快群体财源建设

从 80 年代初期起,我国采取了在国有经济之旁大力发展乡镇企业、个体经济、私营经

济和外资经济等非国有经济的体制外改革方式。非国有经济在不断克服认识障碍的过程中,逐步壮大起来,成为国民经济的生力军。1994年,全国国有经济创造的增加值占国民生产总值的35.9%,集体经济(主要是乡镇企业)创造的增加值占国民生产总值的26.9%,个体、私营、外资经济创造的增加值占国民生产总值的37.2%。东部地区,尤其是长江三角洲、珠江三角洲各省市经济迅速发展的原因,主要是非国有经济的工业产值占到工业总产值的59.6%,而中、西部地区这一比例仅有39%和33.3%。1993年,东部地区乡镇企业工业产值占工业总产值的46%,已转移到农村劳动力29.8%而西部地区乡镇企业工业产值仅占工业总产值的22%,转移农村劳动力仅占11.3%。

“九五”期间,榆林地区地方经济的发展应该立足于发展非国有经济。发展非国有经济对于榆林经济发展的意义在于:①迅速开发和利用区内劳动力资源和自然资源,利用民间闲置资金,形成多元积累主体,使资源优势转化为经济优势;②迅速实现脱贫致富,提高城乡居民的收入水平,增加区内金融机构的储蓄总量;③迅速发展第三产业,为矿区开发提供配套服务,活跃区内商品流通,推动农业产业化和经济市场化;④迅速培植新生财源,增加地方财政收入。在非国有经济的发展中,政府的作用主要是:

1. 提供良好的政策环境。①放开经营范围。凡国家政策限制以外的行业、品种都允许各类非国有经济自由进入,鼓励区外各类经济成分的企业来榆林开矿建厂。②放开规模限制。鼓励个体、私营、乡镇企业跨县域、跨行业经营,允许其承包、租赁、兼并、购买国有企业,组建股份合作制和企业集团。③放开经营方式限制。各类企业都可以合法从事批发零售、长途贩运、代购代销、代储代运等业务;④放开银行信贷限制。各类非国有企业都可以依法获得信贷支持。⑤坚持公正竞争规则。乡镇企业、外资企业、私营企业、个体企业享有同等的市场和政策权利。尤其是对区外来榆的投资者和经营者,要给予特殊的保护政策,提供安全经商的环境。区内居民与外来经营者发生纠纷,首先应依法处理区内居民。以情招商,以诚招商。建议设立非国有经济管理委员会,协调有关部门对乡镇企业、私营企业和个体企业的管理。行署对乡镇企业的一系列扶持政策,应当扩大到外资、私营、个体以及其他合作经济。

2. 提供优质的协调、服务。非国有经济管理委员会集中设立信息服务、决策咨询和注册登记代理三个非赢利性服务机构。信息服务机构主要向区内外发布政策取向、法律法规、产品介绍、市场供求、市场价格、经验交流等方面的实用信息,开阔各类企业生产者、经营者的视野,避免经营的盲目性。决策咨询机构主要向各类企业提供产品、项目、投资、经营等方面的决策咨询服务,帮助企业避免决策的随意性和盲目性。注册登记代理机构主要为各类企业提供注册登记、执照验审、变更登记、专利商标注册等代理业务。同时,通过产业政策引导,帮助各类企业、主要是已经发展到一定规模的乡镇企业和私营企业实行三个方面的转变:①向农牧副产品深度加工方向转变。利用本地农、牧、副产品资源,开发名牌土特产和拳头产品,组织、带动农户经济,走农工贸相结合的道路。②向科技型高附加值的方向转变。神木、府谷、榆林等非国有经济发展比较快的县(市)现在主要停留在出售原煤、土法炼焦和其他初级矿产品加工的阶段。建议通过组建企业集团,联手发展煤炭——发电——矿产品深加工的县区域产业链,提高产品的科技含量,提高产品档次和附加值。③向规模型企业转变。一方面通过税收、信贷政策和宣传教育,引导企业尤其是私营企业主树

立正确的消费观,增强积累和再投资意识;另一方面,鼓励引导、组织各类企业在自愿的基础上组织股份合作企业、有限责任公司和企业集团。一定要意识到发展规划经济具有的重要战略意义:随着我国经济的进一步开放,随着东部地区各类企业向西进军,榆林企业将面对强大的竞争对手。我国家用电器行业 90 年代的分化,陕西的冰箱、彩电企业目前的困境,最大的教训就是没有走联合化、集团化的规模经济道路。

3. 构造具有特色的县区域工业化商品化发展模式。80 年代,我国东部地区在非国有经济的发展过程中,创造了各种不同的产业化商品化的发展模式。如苏南的“依托城市、带动集体工业发展的模式”温州的“依托市场,带动家庭工业发展的模式”等等。我们认为,榆林非国有经济的发展应该是“资源开发型发展模式”,即以扶植龙头企业为纽带,开发当地优势资源为动力,建立具有地方特色的产业结构,逐步摆脱贫困,向工业化、商品化过渡。①神、府、榆煤炭开发模式。鼓励个体、私营、乡镇企业投资煤矿、炼焦和运输业,并依托煤炭生产,发展建材、加工修理、煤化工、电力、冶金、餐饮等行业。在工业、交通运输业、第三产业发展的基础上,增加对农业的投资,发展农、林、牧和农副产品的深加工。②佳、吴、清红枣开发模式。重点扶持几家骨干乡镇企业或股份合作制企业,创建红枣深加工的名牌产品,并以此为龙头,带动私营、个体、农户发展红枣种植业。龙头企业负责为农户提供科技服务、贷款支持和产品收购,形成科技、种植、管理、加工、销售一体化。③两边、横山牧业开发模式。定边、靖边、横山地势平坦,土地资源和地下水资源丰富,畜牧业历史久远。重点扶持几家骨干乡镇企业或股份合作制企业,创造牛、羊肉和皮革、绒、毛深加工的名牌产品,发展饲料生产,引进良种,做好防疫检疫,扶持养殖专业户和专业村,形成从牛、羊养殖、深加工到市场销售的牧工贸一体化。④绥、米、榆专业市场模式。地处榆绥公路沿线的绥德、米脂、榆林等县(市),有着良好的商贸基础,可以采取“温州模式”,以家庭经营为主体,发展若干沿交通要道的小城镇,构造辐射关中、山西、内蒙以至西北、华北地区的各类专业市场,依靠农民购销员带动家庭工业、联户工业和第三产业发展。建议行署组织力量,学习、借鉴温州经验,对绥、米、榆沿南北交通主道进行小城镇规划,创建玉米、小杂粮、水果、蔬菜、服装、畜产品和其他专业市场,鼓励农民带资定居,鼓励区外经营者进入,闯出一条落后地区发展农村商品经济的路子。

(三)拍卖“五荒”土地使用权,加快土地资源开发

榆林地区土地面积 6458.7 万亩,其中尚未利用的盐碱地、裸土地、荒坡地、沟床地、沙丘地、裸岩石砾、沼泽地区 1252.99 万亩加上 1300 万亩逐步退化的风沙地、下湿滩地中的天然草地,共有 2500 多万亩土地可供开发利用。尚未开发利用的土地中,相当部分地表、地下水资源丰富,稍加治理即可成为优良的林网农田和人工草地。

我国土地资源极为短缺,随着我国人口规模的不断扩大,土地资源的开发利用越来越重要。榆林“九五”计划中已经提出建设风沙区粮副基地等计划。由于受到资金投入的限制,这种依靠政府投资推动土地资源开发的方式,在规模和速度上具有很大的局限性。建议拓宽开发思路,学习山西省吕梁地区的成功经验,从土地制度创新入手,拍卖“五荒”土地使用权,加快土地资源开发。

由于治理开发“五荒”(荒山、荒坡、荒滩、荒沟、荒沙)土地所需投入大,投资回收期长,因此必须使投资者拥有长久的土地使用权,具有稳定感和归属感,舍得投工、搞长远性开

发治理,实行精细管理。“五荒”土地使用权的拍卖,所有权属于国家或集体,经营者拥有长久的土地使用权,产权明晰,能够激励经营者治理开发的积极性。

1. 制定《榆林地区关于拍卖荒山、荒坡、荒滩、荒沟、荒沙土地使用权,加快土地资源开发利用的办法》,明确规定“五荒”土地使用权,谁购买,谁治理,谁受益。拍卖期限应在 50~100 年,可继承,可转让。拍卖所得收入,作为机动财力,主要用于基础设施建设。拍卖金的收取,一次付清的给予一定优惠,也可以分期支付。对拍卖后的“五荒”治理,实行抵押金保证制度,即由政府土地管理部门与购买者签订“五荒”治理契约,购买者交付一定的治理保证金,并经公证部门公证,具有法律效应,中标不买或不按契约要求在规定年限治理,则将保证金变为罚金,并收回土地使用权。土地治理经验收合格后,退回保证金。

2. 界定土地的所有权,制定统一开发规划。对可开发利用但尚未利用的土地和逐步退化的天然草地进行勘测摸底,界定国有土地和集体土地所有权。制定全地区统一的土地开发规划,划定宜林、宜农、宜牧、宜渔的区域范围。国有土地由地区统一组织拍卖,集体土地由各县(市)组织拍卖。政府垄断土地使用权买卖的一级市场,放活土地使用权买卖的二、三级市场,但要对二、三级市场进行严格管理。

3. 下决心清理土地使用权买卖的隐形市场。在隐形市场上的房产交易中,土地使用费用也并入房产价格归房产所有者占有。据地区土地管理部门估计,仅清理房产交易一项,既可集中房产交易和土地占用税费一亿元。

4. 盘活土地存量。由于榆林地区土地资源丰富,土地使用权价格低廉,长期以来,各企事业单位征用土地多数是宽打窄用,土地资源浪费严重,土地利用率很低。由地区和各县(市)土地管理部门组织力量,清理企事业单位、行政机关闲置土地,由政府组织拍卖,拍卖收入归单位所有,政府依法收取土地补偿和出让费用。

5. 规划住宅小区和商业市场。在县(市)级政府所在地和中心乡镇规划住宅小区和商业市场,允许个人购买土地使用权,建设私人住宅和用房。

在“五荒”土地的拍卖形式上做到①打破行政区划界限,面向区内外、省内外经国家有关部门批准后,可面向国外拍卖;②打破所有制界限,允许农户和其他任何经济主体购买;③保障购买者的权益,允许土地使用权的继承、转让、抵押;④引入市场机制和竞争机制,实行“专家定标,公开投标,契约稳权”的办法,把“五荒”土地使用权转让期间的经营、收益、处置权完全赋予经济当事人。

“五荒”土地使用权的拍卖,作为一种土地制度创新,对于榆林地区的经济启动和转型,具有重大的推动作用。①解决风沙治理的人力和资金投入问题,加快土地资源开发进度,推进农业的规模化经营。②增加地方财政收入,拓宽基础设施建设的筹资渠道,培植新的财源增长点。只要政策适当,宣传得力,服务跟上,每年拍卖 10 万亩风沙地应该是可能的。按每亩拍卖 500 元价格计算,可以直接收入 5000 万元。土地治理后,农、林、牧、副、渔业的发展,必将形成新的经济增长点;由土地治理、开发派生的土地使用税、耕地占用税、土地增殖税、房产税、农林特产税等又构成新的财政收入源泉。③“五荒”土地使用权拍卖中的宣传、发动、公平竞标,中标后的治理开发,整个过程充满了竞争和挑战,必将推进经济市场化的进程。④土地作为最基本的生产资料走向市场,必将诱发和带动房地产、劳动力、资本等要素市场的形成。