

# 从陕南三市的经验看 山川秀美工程的管理创新与技术创新

韦 菁

(西北大学中国西部经济发展研究中心 710069)

**摘要:**陕南三市各级政府和人民群众在山川秀美建设与产业结构调整中既积极探索工程内在的经济规律与生态规律,也进行着观念创新、体制创新和技术创新。他们创造性的劳动积累了对全省乃至全国均具有启迪意义的经验,三市的经验,既有共性、亦有个性,更有先进的县级、乡级典型。

**关键词:**退耕还林(草) 体制创新 管理创新

**中图分类号:** F3

**文献标识码:** A

2003年7月21日至8月5日,陕西省政府参事室、西北大学中国西部经济发展研究中心一行6人组成的调研组,赴陕南商洛、安康、汉中三市进行了为期16天的“陕南三市山川秀美工程建设与产业结构调整情况”的调研活动。

此次调研所到三市九县(商洛的丹凤、山阳、镇安;安康的白河与石泉并途经其旬阳;汉中的略阳、宁强、留坝),对30多个乡镇、50多个退耕还林、小流域治理、现代中药生产基地、烟、果、菜专业化种植区及生产大户、沼气与集雨窖示范户、示范工程进行了实地考察。与三市相关部门,各县、乡、镇各级干部和示范点的农户进行了座谈与交流。体验到了来自山川秀美建设与产业结构调整第一线主战场的鲜活气息,掌握了基本素材、数据资料,了解了基层干部和人民群众的心愿与呼声。

## 1 陕南三市的基本经验

### 1.1 在水土治理工程,退耕还林工程和钱粮兑现的管理方面进行制度创新,逐步建立了严格高效的管理体制

山川秀美工程和产业结构调整关涉山、水、农、林、畜各领域,形成一个庞大的工程体系和项目体系,以项目经费支持工程建设,因此工程化的管理就成为山川秀美建设能够顺利进行的首要保证。而且,也是各级政府宏观调控职能的具体体现。三市及其各县在几大骨干工程的管理创新方面,都作了有效探索,以严密全面的管理制度形成高效的管理体系。

①在水保工程退耕还林和小流域治理工程方面,商洛丹凤县是全省在陕南树立的先进典型,他们的工程管理也很具示范意义

他们首先抓山川秀美工程治理与产业结构调整的统一规划。本着“因地制宜、分类指导、全面规划、分步实施、综合治理”的原则,根据本县县情提出“北治沟、南治坡、丹江两岸川塬区改低产田”的三套治理方案,坚持山、水、田、林(草)路、堤、园、村八位一体的统一规划,综合治理的方针,进行山顶松柏戴帽,山腰果林缠绕,山角粮经座基的立体植被配置。粮、经、果、药、菌全面开发,生态社会经济三大效益相兼顾。其次在工程实施中认真处理好四个结合,改土与兴水相结合,做到水土并重,退耕与还林相结合,提倡先还(调)后退;治山与治川相结合,实现山川联动;治标与治本相结合,达到标本兼治。其三,在施工过程中,为了提高工程质量,制定了“农业水利建设质量标准”、“小流域综合

治理技术操作规程”、“生态林业作业方案”等一系列技术性、规范性文件，操作起来有据可依，检查验收有衡量标准。通过这些管理制度与措施，使各项工程进展顺利，达到三个满意：工程质量好、投资主体满意；工程运行好，技术人员满意，工程效益好，受益群众满意。

### ② 在退耕还林（草）工程的管理上，安康市白河县的经验较为典型

首先，成立领导机构加大管理力度，制度配套制度，制定远景规划。他们成立了以县长为组长，分管领导为副组长，相关单位为成员的退耕还林（草）领导小组，下设山川秀美办公室，各乡镇比照成立工程领导小组，落实“一把手负责制”。并且相继出台了《白河县退耕还林管理实施办法》和《白河县退耕还林责任追究制度》等七个系列文件，并利用各种宣传工具让老百姓明白“为什么要退耕还林”和“怎样退耕还林”。围绕“八年之内怎么干，八年后怎么办”的问题，提出“高山远山生态林，低山河边经济林”的退耕还林思路，并把退耕还林与县域经济发展，产业结构调整，新一轮扶贫开发结合起来，制定全县的规划，整个规划体现“山青、水绿、民富”的远景目标。其次在工程实施管理中采取分步实施逐层分解的办法，把工程任务定在乡镇一级，然后由乡镇分解到村组、地块、农户。并采取“因地制宜，分类指导，注重实效、政策引导、农民自愿、示范带动、科技支持”的方针，狠抓苗木供应关，责任落实关，检查复验收关，政策兑现关，通过县乡领导包抓示范点，冬、春、秋集中会战的组织形式，使全县退耕还林工程稳步推进。自1999年来，累计退耕还林27.6万亩（其中退耕地15.51万亩，荒山林12.09万亩）。并促进了农业产业结构的调整，粮经种植面积比由五年前的8：2调整到2003年的2：8。

山川秀美建设，是一项旷日持久的系统工程，其长期性持续性是一大特点。除上述典型县外三市各级政府均树立了持之以恒、长期作战的思想，并强化了各级政府的领导体系。市、县、乡（镇）、村建立了领导目标责任制、层层签定责任合同，逐级负责。县乡两级干部，领导包县、包乡、包流域，干部包产、包项目、包工程。干部责、权、利相结合，阶段性检查年终验收成为干部绩效考核的重要依据。并对来自水利、农、林不同渠道的工程项目采取“渠道不乱、用途不变、各司其职，各计其功，整合交融，捆绑开发”的办法，让来自不同条条的项目和经费，有机地整合到山川秀美工程与产业结构调整的巨大系统工程中。

### ③ 天然林的管护是实施“天保”工程以来的新课题

商洛市针对90%的集体森林分户管理的实际，探索出以“三不变、三定、五落实”为主要内容，“家庭自管与国家经管”相结合的双层管护模式，建立了市、县、乡镇、村、户五级保护网络，划责任区，聘请护林员，责任落实到了人。并开展森林资源管理执法检查，仅2003年上半年查处了各类破坏森林案件360起，抓好森林防火和病虫害防治，有效保证了森林资源安全。他们还努力探索解决禁伐后森林资源管理出现的新矛盾。一是把禁伐天然林与培育林区新经济增长点相结合，开发林下资源如林间种药等项目，以解决林区群众减收问题，二是把严管禁伐与开发农村替代能源相结合，（如改灶、建沼气等）转变农民传统的伐薪做饭的生活方式。三是把封山育林与生态移民相结合，使140万亩森林得到彻底封育。四是把山上森林管护与山下农田水利建设相结合，山、林、水、土综合治理。五是把国有林场开展森林管护与多渠道安置下岗职工相结合，使富余分流职工工作生活得到保证。通过五结

合把天然林保护真正与当地社会经济发展，群众与本行业职工生活改善揉到了一起，赢得了民心，天保工程有了坚定的群众基础。

汉中市略阳县的天然林保护经营管理也很有特色。尤其是他们在深化国有林场体制改革，安置林场职工方面有创新之处。过去的国有林场伐木是主业，现在停伐转产。通过积极促进各种经营产业的发展，使林区经济结构调整取得了实质性进展。以森林旅游、林木种苗、林下资源开发等绿色产业取代了以木材采伐利用为主业的传统经济结构，并按照“公开、公平、自愿”的原则和国家的有关规定把国有林场的富余职工分流到天保工程中心。经过技术培训后安置到各乡镇天保站工作，并落实了分流人员的身份、劳动关系、养老、医疗等事项。使留的安心、走的舒心。这是稳定林区社会秩序、安定人心并确保国有林场与天保工程双发展的大事。

④ 退耕还林（草）工程中的“钱粮兑现”亦是一项事关国家信誉，百姓生活，山川秀美工程成败的大事，且涉及林、农、牧、财政、粮食等部门的多头管理

如果没有一系列的工程验收与钱粮管理的制度安排与约束机制，则会失信于民，严重挫伤群众退耕还林的积极性，且会滋生新的腐败。各市县对“钱粮兑现”的管理尤为审慎，相继出台一整套的“账、表、卡”财务管理与审计制度，并有一套严把工程质量、杜绝腐败的“几不兑现”制度。如汉中市略阳县五不兑现政策：成活率达不到85%以上不兑现；还林不退耕的不兑现；宜林荒山与退耕地界限不清的不兑现；退耕地未承包的不兑现；只完成退耕还林未完成荒山造林的不兑现。并使钱粮兑现过程公开透明，账、表、卡核实如一，张榜公布，接受群众和人大、政协监督。

### 1.2 在尊重生态规律的前提下把生物措施与工程措施结合起来，进行山川秀美建设的技术创新，实现生态、经济、社会效益三兼顾

各市县相继提出的“山水林田路堤园村”八位一体综合治理模式，既蕴含着高度的哲学智慧和生物措施与工程措施相结合的辩证施治思想，也包含着生物技术和工程技术的创新活动。

商洛丹凤县及安康白河县等均提出山顶、山腰、山角、川道植被与绿色产业立体配置、科学搭配的方针政策，达到了生态、社会、经济三大效益的和谐与统一，在林药套种、药桑套种等方面，极具科学创新意义。如丹凤县充分利用国家的政策边际，把核桃、板栗的种植密度由每亩40~50株提高到80株以上，这样达到生态林的种植标准，既可享受生态林的兑现标准，又让群众得到了产业结构调整的实际经济效益。白河提出的“田间姜，坎上桑”方针充分利用本县人工修造的石坎田的田坎，在保证黄姜主导产业面积的同时，发展当地的传统优势产业——蚕桑。镇安县根据本县的地形、地貌在“多种绿色经营”上下功夫。烟、药、菜、畜因地制宜，提出“一村一业”、“一村一品”的发展思路。笔者当时甚为不解，认为似乎缺乏规划效益。然而同行考察的商洛市山川秀美办主任闫战友一语道破天机：“镇安‘地无百亩平’，小气候差异很大。‘南北坡，差得多，高一丈，不一样。’县乡干部的发展思路是对的”。让笔者受到深刻的教育：千规律，万规律，自然规律是第一规律，有时候经济规律也要服从生态规律。

在退耕还林、荒山造林和林木种苗培育方面，三市的林业部门和各县人民群众也进行着创造性劳动。他们为提高造林的成活率，首先在科学育苗、提高苗木质量上下功夫。如“地

膜覆盖育苗”“容器育苗”等。其次在植树上下功夫。如“大坑大苗”，树下留出坑盘，加强管护，灌水施肥等。陕南虽然较之陕北降雨量丰富，但雨季集中，且山高坡陡，土薄，蓄水能力差。因此，提高造林的成活率并非易事。我们在石泉县实地考察了熨斗镇辽竹村生态治理大户孟余友的林地。他将自己承包的60亩坡地和100亩荒山全部按县乡统一规划的设计要求，筹措3万余元资金，投劳4500多工日，坚持“大坑大苗”——每株树挖一米见方的深坑，从别的地方运来好土壤（因为此山坡是沙砾坡）混合施肥植树。共植杜仲3.5万株，板栗2000株，银杏树500株，花椒树3000株，枣皮树3000株，松树1500株，柏树3500株。成活率达97%。站在他的林中，看着这位五旬左右的庄稼汉结实的身板和结满粗硬老茧的双手，我被感动得无言以对。他硬是一靠科技，二靠实干把原来沙石质的荒山像陕北人一般用“大坑大苗”绿了起来。再如，宁强县林业站建立的苗圃，进行园林化的种植、商品化的经营。苗、药、花卉科学配置，不仅苗木花卉生态、经济效益双收而且把苗圃建成了可供旅游观赏的生态公园。然而公园是对游人免费开放的，承包给四川人经营的只是苗圃内的餐饮业与别具格的小旅馆。

### 1.3 大型工程劳动用工组织形式不断深化与完善。寻找统分结合，双层经营机制的实现形式和工程投资的国助民办新体制

山川秀美工程的几大骨干工程：退耕还林、小流域治理、农田基本建设，乃至产业化、规范化的绿色产业基地建设均是大型用工用劳的劳动密集型工程。工程经费仅仅能解决最基本的技术设施、工料和大型工具及种苗。劳动力的投入并不能以货币付酬用市场机制调节，而要靠各级政府的推动和组织。把已经包田到户的分散农民重新组织起来，进行统一规划统一施工的山、水、林、土的治理，而且还要保证农户原承包地的产权不变，效益不减。我们从陕北到陕南、两次调研考察，劳动用工的组织形式与管理机制一直是我們最为关注的问题。陕北解决的办法是沿用20世纪80年代初人民公社转化为包产到户之初保留下来的义务劳动工制。必要时仍用行政手段发动群众，搞无偿的工程会战（无劳户可以采取人机互换劳资互换的变通方式），但这一办法与“减轻农民负担”的政策方向相悖，去年是作为一个未完全解决的问题搁置起来的。今年在陕南调研中似乎得到了进一步答案。

创造性地解决这一难题的首先是丹凤县。因为他们在陕南是率先治山治水的先进典型县。他们最初的办法是“推磨转圈，三年（或6年）找平”，即在一个乡镇作出小流域治理的统一规划后，集中力量分步实施。每年调集全乡镇的劳动力，集中治理一、两条小流域，三年或更长几年逐次治理完全乡镇的计划工程。各村的劳动力等于采取“以工换工”的劳动合作制。在集中治理之后，又采取分户经营的体制，原承包户经营面积不变、产权不变，治理后的土地经营收入归己。这种统分结合的治理与经营形式，我感叹是找到了家庭承包责任制的最初体制设计——集体与农户统分结合的双层经营体制的实现形式。

然而，丹凤模式也同样面临陕北义务劳动工制的问题，一是与中央“减负”的总精神不一致，二是由于乡镇干部的调动频繁和各村在小流域治理中投劳与收益不对称的矛盾，“推磨转圈”的劳动用工在各村各户是很难完全“找平”的。于是这一模式又有了新的发展，据商洛市和丹凤县有关部门的介绍，现在的做法是要结合“一事一议”的原则，组织工程治理中的劳动用工，能“找平”的找平，找不平的动用一部分工程经费，用货币补偿，总之，不能吃大锅饭、挫伤群众投劳的积极性。

在略阳县，我们又了解到一种新的工程投入体制。该县有关部门介绍了他们的水利水保工程的工程管理经验。他们采取项目招标，公助民办的形式。因为水利水保工程（包括小流域治理）本身就是造福于民的工程。符合人民群众切身利益。国家拿一点，社会力量投一点，群众投一点（主要以劳的形式）合各种力量，完成一项工程是可行的。项目到县后向乡镇招标（包括国家项目经费，乡镇配套经费、沙石料及用劳量、项目建设内容，技术质量要求等），那个乡镇中标，就安排那个乡镇的治理工程。然后乡镇再向工程队招标，由工程队组织农户施工，农户可得到一定的货币报酬（但低于出外打工收入，可算作是一种劳动投入）。

这些劳动用工的组织形式，虽然不是尽善尽美，但都在探索着如何解决“小农户”与“大工程”之间的矛盾，因符合群众的根本利益，应当不视为“加重农民负担”之举。

#### **1.4 树立生态大局意识，三市先后提出“经营绿色、发展绿色产业”的战略思想，各市又依托自身资源，分别形成体现各自特色的产业结构——共同建设山川秀美的“绿色陕南”**

陕南三市地处秦巴山地，跨越长江、黄河两大水系，是南水北调中线工程的水源涵养地，建设陕南绿色屏障，不仅关系陕南三市兴市富民，900多万人民群众家给人丰的千秋大业，而且关系着一江清水东流北上，润泽京津和推动华北社会经济发展的国家大计。因此，陕南的山川秀美工程在某种意义上说比陕北与关中更“一身系得几安危”。生态意识，环境意识，成为陕南各级党政领导与人民群众的第一意识，生态效益、社会效益也成为压倒当地经济效益的第一大局。为此陕南不得不作出牺牲，过去能开发的矿业资源且先下马，过去是传统优势的林木产品和菌类养殖、彻底禁止。他们自我解嘲地说：“关中高科技，陕北煤、油、气，陕南没有戏”，陕南真的没有戏吗？戏在人唱！三市先后唱出了“陕南特、绿、水”这出大戏。要在顾全生态大局的前提下，依托一个“水”字，抓住一个“特字”、突出一个“绿”字。经营绿色产业，建设绿色陕南成为三市战略构想的共识。但三个市在地理位置上从东到西一字排开，各市县地形地貌自然资源和小气候的差异，其实是很大的。所以各市县在做绿色文章的前提下，在产业结构与品种结构的具体布局上，特别强调“因地制宜”、突出地域特色。如商洛把药、果、畜作为富民强市的三大主导产业，其山阳县甚至成为清一色的中药材生产大县（粮药比为2：8）。安康是率先提出“经营绿色，建设绿色安康”战略思路的市，形成“黄姜、蚕桑、茶叶和蔬菜三大主导产业。尤其安康医药业一枝独秀，成为绞股蓝系列产品的发祥地。汉中市提出“6个一百万亩”工程，茶叶、油量、生猪跃居全省各市首位，并形成“南茶、北果、川道稻油，城郊菜奶山区药”的特色农业区域格局，其西乡县为全国著名茶叶之乡，其略阳成为中国杜仲之乡。

陕南的产业在绿色中发展起来了。走进陕南，看山，满目葱茏；看水，碧波荡漾；看天，蓝天白云；看地，果、药、菜、桑、烟精彩纷呈。陕南在绿色中山川秀美，如诗如画。陕南必将在绿色中摆脱贫困，奔向小康！

#### **2 陕南山川秀美建设与产业结构调整中尚须探索的问题及若干建议**

在此次调研的各种座谈会上，各级干部群众均能坦诚交流，在谈工作成绩与经验的同时，也从他们的工作实践出发，谈到了许多关于山川秀美工程与产业结构调整以及体制改革，社会发展中的困难与问题，现综述如下：（有的带有专题性质或三市普遍突出的共性问题，我们还将以参事建言，建议的形式单独成文呈报领导）。

## 2.1 三市共同存在的几个突出问题

### ①退耕还林（草）工程的工作经费问题

这—问题是去年陕北调研已遇到并作过呼吁的老问题，但陕北各县由于财政状况较好，由县财政补贴，各县尚能承受，而在陕南，尤其是商洛地区，已经成为市县财政和林业部门不堪负重的负担了。这项工程的管理、检查、验收与钱粮兑现的程序极为复杂，仅为农户登记造册建立发放粮钱的账、表、卡就有 19 种之多，商洛市林业局为此项经费亏损达 200 多万。直接影响全市各县的退耕还林积极性。现在已出现一种苗头：前两年各市县争着要退耕还林指标，但今年陕南除汉中市外，其余两市均压缩指标，连白河县也打算由 2003 年的 9 万亩到 2004 年压缩为 3 万亩。虽然以“稳住面积，提高造林质量，管护好已还退已造林木”为由，但深层的原因是工作经费的包袱越背越重了。希望引起省政府的高度重视。各市县提出了一些经费补贴的建议，综合起来，以每亩由国家增加 5 元的工作经费这种办法较为合理，希望省政府能向中央争取，如果中央经费难以到位，那么对于陕南的国家级扶贫县由省财政倾斜支持。

### ② 陕南部分县跨长江、黄河两个流域，钱粮兑现标准不一

1999 年退耕还林面积钱粮兑现执行黄河流域标准，2000 年以后退耕地执行长江流域标准，省上曾为 1999 年的退耕地补了一年的差额，现在仍然是两种标准，造成先退的反而吃亏，出现一村甚至一户不同地块两种兑现标准的现象。群众很不了理解，干部工作难做。希望省上再向中央争取补差。

### ③ 粮食兑现各地反馈的满意度不一，要求不一

一是粮食的保管难，储存费用大。在陕南略阳、宁强这样降雨量多的县份，由于潮湿更增加了储存成本，希望改每年一次兑现为多次兑现。白河等县认为供应原粮粮食质量极差、希望兑现成品粮，但应由国家订一个指导价，免得粮食部门从中获利，损害农民利益（以上三条有专文呈上）。

## 2.2 几个关涉现行政策在执行中违背生态规律的问题，尚须作前瞻性探讨

### ① 天保工程中的天然林禁伐与抚育间伐，防止森林火灾的矛盾问题，详见专题建议。

### ② 经济林与生态林的二八比例问题

这是涉及到“八年后怎么办”的大局问题，国家给予生态林八年的钱粮补贴期，到期后新产业的发展，如果跟不上农民生活质量提高，增加收入的要求时，就会出现复耕反弹，破坏森林的新问题（现在一些天保森林区，已经出现农民收入下滑的问题，如丹凤县林区，农民收入从 1200 元下降到 800 元）如不防患未然，主动向中央反映真实情况，争取政策宽松将来将更被动。丹阳等县已经采取了打政策擦边球的办法，以经济林的密植，争取享受国家生态林的兑现标准。但钱粮兑现停止后，过密的核桃、板栗，其经济效益，仍然会受到生物规律的影响，还是尽量争取提高经济林比例为长久之策。

### ③ 关于林中套种问题

我们调研其间，正值旬阳农民自杀恶性事件发生不久，套种问题成为各县关注的一个焦点。旬阳事件由于个别乡镇干部作风引起的原因这里不提，另一个客观原因就是省上将其作为严查林中套种的工作试点，核查中的严查重罚引发的。各县干部在座谈交流中均认为在退耕还林地的幼树期，只要留足树下根盘，在林间套种药材或矮秆豆类粮类作物，不仅不影响

树的生长，反而能起到以种代管，林间除草施肥的作用。某县干部选举了一个生动例子，说他们在核查时发现套种地的树苗，一年长了几米高，而未套种的林地，树苗长不过野草，被淹没在一人高的草丛中。这是陕南特殊的气候条件造成的，雨量丰富，草的生长迅速，如不人工抑制，反而影响幼树生长。

#### ④ 关于季节性，区域性封禁、放牧问题

在陕南封山禁牧令没有得到像陕北那样的严格执行。我们调研途中，偶然能碰到有零星放牧羊的现象。在与干部群众的交谈中，他们仍然认为陕南的草，如果要不人工抑制，一年能长一人高。在2米高以上的林地里适度放牧不影响生态，所以对“禁牧令”执行力度就不坚决。而且还建议可以采取分季节、分区域轮流封禁轮流适量放牧的办法。既兼顾的生态，又使群众得到实惠，不能说这种设想一点科学依据都没有。

#### ⑤ 关于退耕还林指标搭配荒山造林指标问题

各县不同程度地都反映，自2000年起，退耕还林指标要搭配荒山造林指标，这一政策是以陕北套陕南。在陕北，一草一木都视作生命的象征，值得呵护珍爱。而在陕南，由于陕南的气候条件好，只要禁止了人工砍伐，天然次生林很快就自然成长起来修复了植被。陕南某些县已无荒山可造，尤以宁强反映强烈。认为为了完成“荒山造林”指标而造林，其实是破坏天然次生林，挖掉灌木栽乔木，违背物竞天择的生态规律，结果栽的幼树又淹没在荒草中。我们在现场看，确见山坡上“造林”不见林，只见草。因此他们希望把“荒山造林”指标改为“封山育林”（天然林管护）指标，每亩补助管户费即可，既降了成本又保护了天然植被。

#### ⑦ 白河县提出减少退耕还林指标问题

因为该县90%的耕地都是25度以上的坡地，如果严格按25度以上的退耕、农民将无地可种。他们现在的药果桑产业发展，已发挥着生态效益又有经济效益。

#### ①、③、⑤、⑥条所反映的问题违背生态规律尤为明显。

那么，无论从“三个代表”思想的要求看，还是从尊重客观规律的要求来看，一切从实际出发，辩证施治，对我们的政策因地制宜地进行某些调整，应当是可以考虑的。——或者因时势条件的不成熟，不宜作政策调整，也应作为一个潜在问题引起各级领导注意，作前瞻性思考。

### 2.3 在管理体制上存在的问题

#### ① “山川秀美办”的功能与地位问题

陕南各市县对“山川秀美办”机构的功能作用与地位认识不一，如同陕北一样。我们调研组在陕北调研报告中已涉及这个问题。如前所述，由于山川秀美工程是一个巨系统工程，涉及农、林、牧、水、财、粮各部门，由20多个来源不同的项目组成。任何一个专业的职能部门都不能完成对其他工程项目的协调与组织，因此需要强化“山川秀美办”的职能，而不是削弱。现在省上已把省山川秀美办升格为正厅级，独立于原水利厅之外，正是强化其功能与地位的举措。但各市县仍然虚化、弱化这一机构，或与林业局两块牌子，一套人马，或山川秀美办形同虚设，无职无权，与其他部门有一定的磨擦。我们建议市县效仿省级，成立独立机构赋予其协调、指挥、规划、检查、验收各相关工程的职能，由市县领导担任山川秀美办领导小组组长，工作班子可独立运行，亦可靠挂计经委。

## ②各项目的整合与资金捆绑问题

虽然有些县把“项目的渠道不变，来源不乱，各司其职，各计其功”作为经验总结了出来，但在实践中困难还是很大，各项目的经费来源和管理验收，均是自上而下的“条条制”。县一级对项目的整合无力。往往是列入山川秀美综合治理总规划的方案拿不到项目。拿到的项目又有可能并非规划内容。各县希望能划给县一级一定的整合项目管理的权力，好集中人、财、物力进行综合治理。

## ③关于县乡两级的机构改革问题

有的县反映（石泉、略阳）认为现在各种专项工作纷纷从地方政府剥离出来，形成条条管理。县级政府权力削弱但责任不减，一旦有重大社会问题，仍然是一把手负责制（各种灾害、突发事件、社会秩序等），形成权责不对等问题。谈到乡镇一级的“四站合一”（畜牧兽医站、林业站、农科站、水保站）他们认为改革的目的是为了精简机构、压缩人员、提高效率，但这几站均是“山川秀美”与产业结构调整工作的管理与科技服务网络的基层部分。四站合一后，人员并未减少多少，但功能混乱，专业化服务体系遭到破坏。有的县自己保持着林业站——否则天保工程的管护就成问题。

## 2.4 人才与资金问题

### ①人才匮乏问题

石泉县县委书记徐启方对此感触最深。他认为陕南无论是山川秀美这个大农业建设，还是二、三产业的发展，最缺乏的就是科技人才和管理人才。陕南虽然山好水好，但经济落后，地域相对封闭，本地走出去的大学生毕业后回故乡者寥寥无几。希望国家能出台更有力的人才政策，帮陕南择人留人。我们调研组建议可以参照国家“大学生志愿者西部行”活动的做法，每年在西安地区的高校毕业生中选拔一批思想觉悟高、学业成绩中等的毕业生以“志愿者”的身份来陕南工作。每批签约2—3年，待遇从优，工作期满后去自由。一批接着一批这样既可能解决陕南人才问题，也可以解决大学生毕业后就业难的问题，给地方政府和大学生均留下了双向选择的空间，并为大学生二次就业也留有余地。政府可以在不断更新的人才流中不求长期所有，但求为我所用。

### ②关于水土保持、农田基建、小流域治理的项目经费即资金问题

陕南同志认为当地工程难度要大于陕北。陕北多为土山，推土机就可解决挖填土方问题，而陕南是石山，非用爆破技术不可。陕北虽然植被不好，水土流失严重，但黄土层很厚，陕南是“山川秀美”掩盖下的“穷山恶水”，土层很薄，而且山坡陡峻，河流下切沟深。因此，治山、治水、造田的成本可能远远大于陕北。小流域综合治理每亩地的治理成本需40万（商洛），但现在各种项目经费加在一起才6万元，还存在一个项目整合难度的问题，希望国家加大对陕南工程项目的投资力度。调研中，各市县同志普遍反映跑要项目难，偏远贫困地区“跑部进省”，跑项目的成本很高“跑”不起，希望国家项目立项时提高透明度，纠正“跑”的不正之风。

## 2.5 退耕还林（草）的补偿额度偏低影响农民退还积极性问题

“退耕还林”有一条“群众自愿”的原则。前几年，各级政府和群众均有较高积极性，争要指标。现在政府（尤其是林业部门）因工作经费负担过重而积极性降低，另一方面群众通过利益比较，觉得退耕还林得到的国家补贴小于在坡耕地上种经济作物如药材的收益，他



会放弃国家补贴而改种药材。如汉中留坝县就已有这样的案例。有一种中药材（黄姜）的农户退掉了前两年已拿到的国家补贴的钱粮，把自己已退耕还林了的土地改种药材。县上只好动员别的农户接续他的指标（接续者只能享受后几年的钱粮兑换）。尽管这是个别现象，但说明国家的补贴标准过低会失去对农户退耕还林的吸引力。白河县主动要求削减退耕还林指标，深层的原因也有造林（包括经济林）享受国家的补贴及林业收益不及中药材或蚕桑烤烟的收益大这一因素。

## 2.6 请求加大集雨窖与沼气建设的国家投资力度问题

① 为禁伐天然林的农村寻找替代能源，陕南各县均抓“三改一建”工程（即改厕、改圈、改灶、建沼气）每个户“三改一建”工程大约需投1700—2200元成本费用。

如果没有国家资助一部分，一般中下等收入的农户就难以承受，现在各县均有一批示范工程，很受群众欢迎。希望国家继续下拨一部分资金，扶持陕南“三改一建”工程的推广与普及。

② 陕南降雨量虽然丰富，但雨季集中，且土层薄而蓄水能力差形成下雨即涝、无雨即旱的怪圈。许多山区群众看着守着河水没水吃。

现在经过试点，建设集雨窖是解决山区群众的饮水、灌溉的好办法。一家一口窖可集约30立方米的水，可解决几口之家的吃水和几亩地的灌溉问题。但依然缺乏资金，希望国家投入扶持性资金。（白河、略阳县对此要求强烈，略阳县守着两条大江，但山高水低有三盼水：山顶群众盼集雨窖，县城居民盼解决水源工程，川道居民盼农业灌溉用水。）

## 2.7 关于整合三市力量，推动陕南中药材生产、科研、加工、制造现代化，产业化发展的建议

陕南三市均有极为丰富的中药材资源，现在均把中药材生产作为本市的主导产业，且各有一批国家或省级的标准化生产基地或示范县。但加工、科研、制药相对薄弱，尤其是黄姜生产面积不断扩大，各市仅有为数不多的水解物或皂素加工企业。如不迅速发展黄姜及其他药材（包括丹参、山茱萸等）的现代化制药业的科研开发与医药业企业的引进，必将在两、三年后出现中药材初级产品的市场过剩，吃亏的是农民，失信的是政府，好不容易形成的陕南中药材产业化趋势将受重挫。

另外，我们发现在陕南中药材生产基地建设方面。三市势均力敌，有竞争趋向激烈之势，令人喜中有忧。而在医药科研、医药生产方面，三市各有引进企业，但安康更占有优势，如胶股蓝的生产与科研、制药，安康北大制药公司是一枝独秀，成为全国公认的胶股蓝系列产品生产与研发的发祥地。因此，我们建议在中药材种植方面，省政府要加强调控，在三市各县种植现状的基础上，组织专业科技人员，认真调研优中选优，建立和扶持各种药材的生产基地。不宜听任各市县各自为战，打规模和价格大战，避免出现规模膨胀、效益下滑，中药材市场结构性过剩的被动局面。

在以中药材为原料的现代化医药生产方面，应加大对科研机构与医药企业的扶持力度。从信贷融资、引资等方面给予优惠，尤其是对发展势头良好的安康北大制药及商洛的必康制药和天力药源等基地龙头企业更应扶持。

## 2.8 关于解决宁强“7.15”暴雨洪灾灾民建房资金的建议

宁强县域7月15日遭受暴雨袭击，“7.15”特大暴雨造成全县26个乡镇不同程度受灾，主要灾情集中在108国道沿线和五丁关以南地区。据不完全统计，直接经济损失1.11亿元。该县有185个扶贫重点村，14万贫困人口。“7.15”洪灾对贫困乡镇更是雪上加霜。其中重点乡镇9个，重点贫困村112个。贫困群众无法饮水、房屋、生活设施遭受严重破坏，房屋垮塌，屋后滑坡，屋内进水，地基下陷等不同程度损失达2114户、7067人、5188间，其中完全垮塌298户、1281人、896间，特级危房无法居住着251户，1137人，他们真正成为“一贫如洗”的灾民。该县紧急呼吁上级扶贫部门帮助他们解决549户、2418人垮房、特级危房的搬迁建房资金问题。按照“1+5”移民搬迁政策，所需建房资金526万元。该县以建房各种税费减免作为配套，共同支持灾民重建家园。该县扶贫办已于7月19日行文汉中市扶贫办提出申请。我们在此再为其作以呼吁，希望引起王副省长关注。

本报告本着实事求是的原则，力求反映情况的真实性与准确性，尽量做到成绩说够，问题说透。以供省政府领导了解社情民意、决策考虑。有些涉及政策的问题带有前瞻性、探索性，如有不妥之处请予指正。

省参事室赴陕南调研组

参事：韦苇、刘笃慧、徐世明

工作人员：参事室办公室副主任 李杰

西北大学中国西部经济发展研究中心 韩凯峰 吴伟

（执笔人：韦苇）

## Seeing the administration innovations and the technique innovation of pretty projects of the mountains and rivers-land throught the experience of three city of shannan

WEI Wei

(Economic development research center of Northwestern University China the west 710069)

**Abstract:** The governments all levels in three south Shaanxi Province municipality are living with masses , and the elegant building of mountains and rivers-land is positively probed the project intrinsic economic regular pattern together with ecology regular pattern against the structure of production in the regulation , Also carrying on the viewpoint innovates 、 System innovation and the technique is innovate 。 They creativity labour accumulate adjust that Quan Sheng and even the nationwide all has the experience inspiring the sense , Three municipality experience , There is the generality 、 Too there is personality , Still more there is the well-developed county grade 、 Grade type in countryside 。

**Keyword:** Retreaing to plow gos back the woods (Straw) System innovation Administration is innovate

**收稿日期:** 2004.3.10

**基金项目:** 教育部人文社科重点研究基地重大项目:《西部地区“山川秀美”工程中的技术路线、管理体制与运营机制的创新研究》, 编号: 02JAZJD790040, 经费: 20 万元。

**作者简介:** 韦苇(1948-)女(汉族)陕西户县人, 陕西省政府参事、全国政协委员、西北大学中国西部经济发展研究中心主任、教授、博导。