

关于民间资本进入防沙治沙领域的调研报告

中华全国工商业联合会

根据中央统战部的部署,2002年7月8日—15日,全国政协副主席、全国工商联主席经叔平带领全国工商联调研组,对属京津风沙源治理区的河北省张家口市怀来县、承德市丰宁县防沙治沙和经济发展情况进行了实地考察,就民间资本进入防沙治沙领域的政策性问题作了专题调研。调研组听取了河北省及有关市、县三级政府关于当地经济发展及防沙治沙情况的介绍,深入到乡村、农户,实地察看了防沙治沙项目,并就民间资本进入防沙治沙领域问题,与当地干部群众和企业家交换了意见。

我们在调研中了解到,河北省各级党政领导对防沙治沙工作非常重视。省委、省政府制定了全省《2001—2010年防沙治沙工程规划》,启动实施了十大林业工程。广大基层干部、农民和企业家对防沙治沙认识比较明确,参与度较高。

我们考察的怀来、丰宁两县的防沙治沙工作业已取得成效。据了解,怀来县目前正以每年2万亩的速度治理荒漠化土地,使官厅水库泥沙沉积量减少了32%。2000年5月朱镕基总理视察丰宁县之后,两年来,该县已完成造林60万亩,草地建设52万亩,退耕还林6万亩,小流域治理300平方公里,生态环境明显好转。特别是坝上地区的土地沙化程度已得到有效控制。

在吸引民间资本进入防沙治沙领域方面,河北省进行了一些有益探索。以怀来、丰宁为例,怀来县个体私营企业用于投资四荒开发、发展经济林的资

金占到非国有投资的75%;丰宁县民营资本投入生态建设资金达到1750万元,共完成四荒拍卖150万亩,取得了明显的生态效益和经济效益。

通过在河北的调研,以及以往我们在全国其他地方了解的情况,我们有以下体会:

1. 防沙治沙是关系到我国社会、经济可持续发展的一项极其重要的工作。从全国和河北看,虽然局部地区得到治理,但整体生态环境恶化的趋势仍未得到有效遏制,防沙治沙形势依然严峻,防沙治沙工作任重道远。

2. 土地沙化有自然原因和人为原因,从我们调研的情况看,只要停止人为破坏,治理措施得当,生态环境是可以治理好的。

3. 民间资本进入防沙治沙领域,为我国生态建设事业注入了活力。民营企业的进入,带来了我国林业管理机制的创新,提高了资金的投入力度,提升了防沙治沙工作的科技含量,通过“公司+农户”的方式,把一家一户的农民组织起来,同地方经济结构调整结合起来,形成地方产业优势,走出了生态与经济双赢的道路。

4. 在市场经济条件下,防沙治沙工作应该在确立政府主导的前提下,探索一条“政府支持,企业运作,科技支撑,社会参与”的体制创新之路。

一、存在问题

据我们在全国各地和河北了解的情况,当前民间资本进入防沙治沙领域仍在一些障碍和问题:

1. 缺乏操作性强的政策法规。与国有林场、集体林场相比,国家在政策上对民营企业参与生态建设的扶持还不到位。在支持非公有制林业发展方面,国家已作出了一些规定,但这些规定散见于各种法律、法规和领导同志的讲话中,有些条款不易操作。各地对政策掌握和执行情况也比较混乱。缺少一个专门针对民间资本投资的全面、具体、操作性强的政策法规。

2. 造林资金匮乏。目前,国家投入防沙治沙的资金难以满足需求,而商业银行和信用社贷款成本较高,大部分民营企业和农户筹措资金能力有限,致使许多已进入防沙治沙领域的企业或农户因后续资金不足,有的半途而废,有的索性不再涉入,部分地区出现了包而不治或无人承包荒山的局面。

3. 对林木采伐的限制不尽合理。国家对林木采伐的限制比较严,无论生态林、速生丰产林、工业用林都有严格采伐限制。有的地方甚至规定对已经枯死的树木也不准采伐。现行林木采伐限制政策,影响了农民和企业应得的经济利益,也影响了他们植树造林的积极性。

4. 政府和相关部门的服务还不够到位。首先是政府部门对民营企业从事绿化项目,在交通、电力、通讯、技术上缺少服务;二是对项目资产安全保障不力,许多民营企业是异地造林,当发生林木被盗被毁案件时求助无门,企业的合法利益难以得到保障;三是绿化项目治理面积大,跨乡跨县,面对的职能部门多,办事程序复杂,企业疲于应付各种人际关系。

二、政策建议

我们认为,防沙治沙,国土绿化,是一项投资大、见效慢的事业,关键是要处理好生态效益和经济效益的关系,使参与防沙治沙的民营企业在改善生态环境的同时,企业自身也可获得经济利益。为此,特提出以下建议:

1. 制定民间资本进入防沙治沙领域的可操作性规定

根据有关法律精神,尽快制定专门针对民间资

本进入防沙治沙领域和大力发展非公有制林业的可操作性规定,以鼓励民间资本更多地进入防沙治沙、国土绿化领域。

2. 按照不同土地类型实行优惠使用办法

根据沙化土地所处地理位置、植被状况、气候和水资源状况、土地沙化程度等自然条件及其所发挥的生态、经济效能,对沙化土地分别实行有偿使用、无偿使用和国家补贴治理的办法。

3. 对防沙治沙企业给予税收优惠和资金扶持

一是对防沙治沙项目免征所有税费。二是对防沙治沙龙头企业给予政策性贷款,或从政府治理生态环境的拨款中拿出一部分,参照世界银行“治理—验收—贷款—还款”的办法贷款给防沙治沙的龙头企业。三是加大防沙治沙项目的生态效益补偿标准和范围。补偿范围不应局限在自然保护区或封禁保护区。

4. 放宽非生态林的采伐限制

适时调整现行木材限额采伐政策,对速生丰产林和工业用林等可以相应放宽采伐限制,对生态林也可以在不影响生态环境和及时更新的前提下,允许间伐及其他形式的采伐。

5. 开设绿化彩票和设立防沙治沙基金

一是由相关部门设立绿化彩票,广泛吸纳社会闲散资金投放防沙治沙领域,以解决防沙治沙、国土绿化中造林资金匮乏的难题。二是设立防法治沙专项基金,用于重点扶持参与防沙治沙的民营企业。

6. 因地制宜,分类指导

国家在制定防沙治沙和退耕还林还草政策时,既要加强规划,明确要求,也要因地制宜,宜林、宜草、宜茶、宜经济作物,可灵活掌握。建议适当放权给地方。

7. 对河北给予更多的支持

河北对京津地区环境影响重大,又是京津重要的水源地,可以给予一些特殊政策。京津两地对河北的生态建设应给予更多的支持。