

建言献策 共话生态保护

——财政部预算司赴河北与部分全国人大代表座谈

□本刊记者 李 燕

出北京、行西北、越八达岭、过官厅湖，就到了张家口。这是一个拥有过辉煌与荣耀的城市，位于京、冀、晋、蒙四省交界，一直是军事重镇和连接东西的交通要道。曾经，这里是华北的工业重镇和河北的第三大工业城市。

承德，古称“热河”，这里毗邻京津、西顾张家口、东接辽宁、北倚内蒙，自然条件得天独厚，气候宜人、物产丰富，曾见证了“康乾盛世”的百年辉煌，历史上鼎盛一时。

有人形象地将张家口、承德两市比作华北平原的“肺”和“肾”，“肺”是指空气，“肾”则指水源，坐落于京津“上风上水”的张承地区，承担着阻沙源、涵水源的重任。近年来，两市为保护密云、官厅两大水库水质不受污染，防风固沙、封山育林、涵养水源，先后关停企业上千家，并积极调整产业结构，为保护和建设生态环境做出了巨大努力，取得了明显成效。但面对生态保护与经济矛盾的矛盾，也依然存在着一些问题。对此，来自张承地区的全国人大代表们一直予以高度关注，希望国家能进一步完善生态补偿机制，加大对环京津生态带的支持力度。为加强与人代表的沟通，7月29日，财政部预算司调研组在李承副司长的带领下，专程驱车北上，与来自张承地区的全国人大代表进行了面对面的交流。



调研组一行刚过密云，车就抛锚在高速路上，前不着村后不着店，只能在路边等候救援。漫山遍野的绿尽收眼底，虽然刚下过雨，天还是异常闷热。时间一分一秒地过去，调研组的同志们不免有些着急，将近十一点半救援车辆才赶到，一行人匆忙赶路，进入承德市区后匆匆吃了口饭便直奔会议室迎接代表的到来。

“这是一次难得的与人大代表面对面沟通交流的机会，虽然出了点‘小插曲’，但我们还是赶到了……”一路的风尘仆仆被李承轻描淡写地带过。他说，“每年‘两会’期间，各位代表都对财政工作提出了很多很好的建议，财政部均予以高度重视，做好建议提案办理

工作是财政部门吸纳群众建议、解决问题和推进工作的有效方式。此次我们专门选择了张承地区，目的就是希望通过这种方式，就完善财政转移支付制度进一步支持生态建设问题向代表们做个简单的汇报，并就相关问题听取建议，希望能把这项工作做得更好。”一番诚恳的话语立刻赢得了代表们的一致肯定。

“每年建议提上去，转一圈后答复下来，能像今天这样与财政部领导坐下来一起探讨张承地区的生态建设问题，实在是个难得的机会。”“我昨天才下的飞机，为这个座谈会立刻赶了过来，财政部这样的方式真是太好了！”一进入正题，会场气氛顿时热烈起来，来自张

家口和承德两市的代表们纷纷从各自行业领域出发，谈感受、讲实例，积极建言献策。

全国人大代表、河北承德市市长赵凤楼详细介绍了近年来承德市生态建设方面所做的工作。“不夸张地讲，北京人喝的两口水里就有一口是来自承德的。”赵凤楼代表风趣地说，“过去，承德生态很差，森林覆盖率还不到10%，特别是丰宁、围场两县局部地区出现的永久性沙化，成为京津沙尘天气的主要沙源。经过多年努力，目前承德市的森林覆盖率已超过50%，并建成了滦河上游水源涵养林、沿边沿坝防风固沙林、低山丘陵水保经济林等五大防护林为主的‘生态屏障’。”对于下一步的发展，赵凤楼代表说，一是希望国家进一步加大财政投入力度，支持河道、水库等生态治理项目的建设；二是承德目前正立足自身生态资源优势，大力发展文化旅游、新能源、食品医药品加工等战略性新兴产业，希望国家出台有关政策加以扶持；三是应进一步强化生态意识，建议将绿色“GDP”纳入对各级党政领导班子的考核。

全国人大代表、张家口市政协副主席祁万利作为第十一、十二两届人大代表，已连续六次提交生态保护方面的建议，并开展了大量详实细致的调查研究。他提出：一是要把河北北部尤其是张承地区与北京、天津看成一个自然生态整体，是一个不能用行政区划去人为划开的自然流域，应整体看待、整体规划、整体发展。二是对于张承地区独特的生态地位，国家应予以高度重视。要把张承地区的生态建设上升为国家战略，试行构建“冀西北生态经济特殊示范区”，比照西部大开发和振兴东北老工业基地的扶持政策，从产业布局、基础设施和资源型项目建设、资金投入等方面出台配套政策。三是希望对河北北部尤其是张承

地区加大转移支付力度，进一步出台优惠政策，如对国家出台的增资、增支和减收政策予以全额转移支付补助，不留缺口；调减或取消各类专项投资的地方配套比例，以减轻市县财政压力；加大建设性资金的补助力度，促进环绕京津地区的基础设施建设、新农村建设及教育、医疗卫生等各项社会事业的发展，以缩小区域之间的差距、逐步推进区域间的协调发展。

全国人大代表、中国工笔画学会副会长萧玉田是来自承德的代表，今年“两会”期间所提的17份建议中有12份是关于生态保护与建设的。他告诉记者，虽然自己对于财政经济领域来说只是个“门外汉”，但自担任全国人大代表以来深感肩上的责任很重，为此，他从2005年开始关注张承地区的生态保护问题。作为一名画家，萧玉田代表经常要下到农村去写生、采风，当他看到环京津贫困带百姓的生活状况时，感到十分震惊。他说：“张承两市为京津涵养水源做出了重大贡献和牺牲，两市大部分区域划入限制开发区，产业发展和项目准入门槛提高，丧失了许多发展机会，给区域经济发展带来严重影响。两地区21个县中17个县为国家扶贫开发重点县，贫困人口近150万人。”萧玉田代表算了一笔账，滦、潮河流域上世纪90年代最高峰时水田面积达到55万亩，为了多向密云水库、潘家口水库输水，当地农民改变灌溉方式、强行压缩稻田面积，采取地膜水稻等多种节水、压耗措施，目前两流域水田面积已压缩到24万亩。稻田改种大田后，平均每亩纯节水500立方米，纯收入减少700元。据此计算，两流域年平均节水量1.55亿立方米，但农民因此减少纯收入2.17亿元。此外，为保护生态，承德市实施禁牧措施，恢复自然植被。采取舍饲圈养后，大大增加了农户的饲养成本，据估算，舍饲圈养后平均每只羊减少纯收入

200元，农民每年减少收入2亿元。他认为，承德为京津做出了重大贡献与牺牲，虽与京津相邻，但贫富差异很大。承德市人均GDP仅相当于北京的1/4，不足天津的1/3。因此，建立生态补偿机制是促进京津带动贫困地区发展最公平、最现实、最有效的途径之一，应在现有县市的基础上力争逐步实现全覆盖。

全国人大代表、河北颈复康药业集团董事长李沈明是当天唯一一名来自企业的代表，他从另外一个角度谈到：“为了保障供水质量和建设绿色屏障，张家口市放弃了许多对当地发展有较强拉动作用的重大项目，关停并转企业1400家，受环评影响的项目2000个，其中包括宣化造纸厂这样拥有4000多名职工的大企业。关停这些企业确实限制了地区经济特别是工业的发展，且由于后续产业没有及时跟上，张家口一度从一个工业强市变成了一个工业弱市，经济总量排到河北省倒数，而这种现象不仅是张家口一个地方，承德市也是如此。”为此，他建议，希望国家能出台相应政策，帮助张承地区建立起生态补偿的共建共享长效机制，按照“谁保护谁受益、谁受益谁补偿”的原则，反哺生态建设，带动地区共同管理、共同建设、共享生态成果。

作为一名来自基层的全国人大代表，宣化县东望山乡党委书记郭建仁心直口快：“这些年，党中央出台了一系列好政策，但政策好却落地难。又要搞村级基础建设又要注重生态环境保护，架桥修路要钱、治理荒山荒陂也要钱，基层财政压力很大，各村举债现象严重。”对此，郭建仁代表建议，希望国家更加注重政策的可持续性，能进一步提高公益林补偿标准，并给予专项资金用于防护林的维护和保护，以巩固完善生态建设成果，不要让这些年的建设毁于一旦。



“多年来，河北张家口、承德等地区尽其所能为京津提供了丰富的水源，但现有上下游之间的生态补偿机制不健全，补偿标准没有按照市场化的运作方式进行科学计算。如北京市目前按550元/亩的标准对进行‘稻改旱’的河北地区农民进行收益损失补偿，但这仍低于农民直接种植水稻的收益，导致每年每户减少的收入在2000元左右，部分农民因此出现了政策性返贫现象。”全国人大代表、河北省美术家协会副主席钱宗飞说到，“河北省环首都贫困地区大部分是生态建设的重点地区，因此所要进行的扶贫开发一定不能是掠夺式的开发，而应着力实现‘生态要改善，地方要发展，农民要脱贫’的多赢”。他建议，可借鉴一些地方的经验，重点发展特色林果业。同时，加大对农民群众的生态补偿力度，如提高退耕还林、还草补贴标准，聘用一些贫困群众做护林防火员等，让农民群众从生态建设中直接受益。

谈起这个话题，全国人大代表、承德市统计局局长张富民把话接了过去：“要将生态保护与经济发展统筹起来，不要就保护谈保护，要从发展角度考虑如何富民、如何增强地方财力、如何提高地方群众生活质量，帮助贫困落后地区共同迈向小康，走出生态保护与地区贫困的怪圈。”张富民代表建议，要一手抓生态、一手抓发展，在现有国家政策基础上，于贫困落后地区建立起一个生态保护和改善民生的先行试点示范区，从项目、资金上给予支持，一方面将生态治理、生态保护、生态发展结合起来，统筹推进、不要割裂进行，另一方面在民生改善上要立足产业致富、产业扶贫，大力促进新农村建设。

“应加大技术扶贫力度。”全国人大代表、承德县下板城镇朝梁子村党支部书记杨秀华说，“我们朝梁子村有1000多亩苹果园，但现在村里会给果树剪枝

的年轻人很少，只有一些‘老把式’。从去年开始，村里尝试发展食用菌园区，目前建起了100多个食用菌大棚，但懂得食用菌生产管理的人才奇缺。送钱送物不如送技术！”杨秀华代表建议，国家应进一步鼓励加强对环首都贫困地区群众的实用技术培训，组织农技专家进村入户，向农民群众面对面、手把手地传授所需技术，并注重动员和吸引年轻人参与进来。“加快贫困地区脱贫致富步伐，还需加强政策保障。”杨秀华代表说，贫困群众要发展特色产业，最发愁的是启动资金。但目前的小额信用贷款额度太低；虽然有担保贷款业务，但农民一般很难找到合适的担保人。所以，希望国家能进一步完善贷款政策等，为贫困群众脱贫致富营造良好环境。

听了各位代表的发言，李承由衷地说：“各位人大代表来自不同行业，有的所从事领域与财政工作相距甚远，但所提建议如此深刻和有见地，让我十分感动。这些来自最基层最真实的情况也让我们觉得受益匪浅。”他说到，张承地区生态地位的重要性毋庸置疑，所做出的贡献也是直接而明显的。为加强张承地区的生态建设和保护，近些年来国家实施了如退耕还林、天然林保护、三北防护林建设、京津风沙源治理等多项重大生态建设工程，相应设立了森林生态效益补偿基金等17项重大生态建设与保护专项资金。2008年，国家又设立了重点生态功能区转移支付资金，2009—2011年下达河北省资金分别为3.42亿元、6.57亿元、7.66亿元。同时，近年来在许多领域进行了生态补偿试点，通过扩大森林生态效益补偿范围、实行重点生态功能区转移支付制度等给予试点地区资金补偿。从2012年起，中央财政将河北省冀州、枣强、桃城区三个县区纳入国家重点生态功能区转移支付范围，今年起又将张承地区13个县市纳

入，至此河北省纳入国家重点生态功能区的县市已达到22个。与此同时，河北省也实施了一系列政策措施，一方面出台了《关于完善退耕还林政策措施的意见》、《河北省生态补偿金管理办法》等生态保护政策和管理办法；另一方面逐步加大生态补偿力度。2011年启动了环首都绿色经济圈蔬菜产业示范县建设，在丰宁、滦平、兴隆三个县，每年由省市县三级财政各拿出500万元发展蔬菜产业。此外，积极谋求横向生态补偿，如与北京约定在2009年—2011年由北京市安排资金1亿元，支持河北省丰宁、滦平、赤城、怀来4县营造生态水源保护林20万亩。北京、天津地区也陆续出台了跨区域生态补偿政策及措施：通过“首水规划”项目，支持官厅、密云、潘家口水库等上游地区的生态与环境保护工作。2007年，北京市开始实施密云水库上游“退稻还旱”工程，对河北省有关县按照450元/亩（现为550元/亩）标准进行补助。

“如何进一步将生态保护方面的资金管好、用好，切实投入到生态环境保护与建设中去，真正发挥财政资金的使用效益，是目前亟待解决的问题。”李承耐心地向代表解释到，目前中央对地方的转移支付可以分为一般性转移支付和专项转移支付两类，其中，由于专项转移支付资金渠道较多、使用相对分散、条块分割等现象明显，没有体现集中财力办大事的原则，制约了资金整体效益的发挥，成为社会各界反映较为强烈的问题。下一步，财政部也在研究财政专项资金的整合使用，在不改变大的作用方向的前提下，建立财政资金统筹安排、协调投入、规范管理的机制。这就需要突破现行体制障碍，统筹使用包括中央和地方专项转移支付资金，统筹规划、分步实施，在整合中放大资金的聚集引导作用，不断提高财政资金的使用效益。□