筑起生命的绿色长城

——中央财政支持林业建设简况

○赵鸣骥　陶传友

森林是陆地生态环境的主体，人类赖以生存的绿色保障。在历史长河中，由于各种人为和自然因素的影响，我国的森林资源日趋减少，森林植被遭到了极大的破坏，风沙危害和水土流失愈演愈烈，很多地区生态环境已失去了平衡。

据统计资料表明，全国水土流失总面积已达367万平方公里，土壤流失总量每年为50亿吨左右，相当于在全国的耕地上每年刮去厚达1厘米的肥沃土壤，水土流失带走的有机质含量相当于4 000多万吨化肥，价值71.6亿元；湖泊减少了500多个，缩小了186万公顷，占现有湖泊面积的40%；淤废的重点水库22座，损失库容4 000亿立方米。

自50年代以来，沙漠化土地平均每年以1 560平方公里的速度在扩展，到80年代初，平均每年扩展面积达到2 100平方公里，这个数字相当于一个中等大小的县。全国现有沙漠、戈壁、沙漠化土地、风沙化土地174万平方公里，占国土面积的18.2%，超过全国耕地面积的总和。仅在三北地区每年约有1 333万公顷农田遭受风沙危害；有一亿公顷的草场由于沙化造成牧草严重退化；有数以千计的水利工程设施因风沙侵袭排灌效能减弱；有800多公里铁路和数以千公里公路因风沙堆积而阻塞，每年全国因风沙灾害造成的直接经济损失高达45亿元，间接经济损失为直接经济损失的2—3倍。土地沙化不仅使沙区各族人民温饱问题难以解决，而且连生存条件也受到威胁。全国有60%的贫困县集中在风沙区，受沙漠化影响的人口达1.7亿，占全国人口的14.9%。据预测，今后十年若不采取有效措施，沙漠化土地还将以每年1.32%的速度发展，平均每年新增沙漠化土地2 300平方公里。

严峻的现实告诉我们，脆弱的生态环境不仅威胁着人类的生存，而且直接影响着国民经济的发展和社会文明。因此，加速以植树造林为主体的生态环境建设是摆在我们面前的一项刻不容缓的任务。

(一)

“植树造林、绿化祖国”是一项宏大的生态建设工程，是关系国计民生的大事。多年来，中央财政对此给予了积极的支持。

支持四大防护林体系建设。1978年开始在东北、华北、西北地区建设的“绿色长城”防护林体系；1988年开始建设以防止风蚀、水蚀为主，建立海岸基干林带以及沟、路、渠、堤、河岸和农田防护林网的综合防护林体系；1989年开始建

中国财政杂志社

设以恢复和扩大森林植被为中心,以遏制水土流失为目的长江防护林生态工程;与此同时在平原地区建立以农田防护林网为主体,结合"四旁"植树、农林间作、成片造林,构成具有我国平原绿化特点的带、网、片、点相结合的防护林体系。这是举世闻名的四大防护林体系建设工程。中央财政对四大防护林体系建设工程给予了大力支持,从1978年起,每年从支援不发达地区资金中安排1 500万元;从1990年起,每年从农业综合开发资金中安排1 700万元;从1993年起,又设立专项资金,对承担防护林体系建设任务的地区给予专项补助,每年安排3 000万元。

支持飞播造林。飞机播种造林是整治国土、改善生态环境、加速植树造林、发展林业生产的一项重要措施,八十年代以来,中央财政安排专项试验补助费予以支持,特别是1983年以后,中央财政较大幅度地增加了这项经费,每年安排1 000万元用于支持林业部门利用飞机在人烟稀少的偏远荒山和广大沙漠地区进行营造林木,增加植被等试验。

支持营造速生丰产林和林业发展多种经营项目。为了加速林业生产结构的调整和林业生产的发展,中央决定,自1986年起,由农业银行发放林业项目贷款,财政贴息。此项贷款主要用于营造速生丰产用材林、经济林、中幼林抚育和发展多种经营项目。据统计,从1986年至1993年,农业银行累计发放贷款余额28.4亿元,中央财政先后按2.21%、2.51%、3.17%、2.64%的年利率给予贴息,中央财政累计贴息36 878万元,其中,仅1993年中央财政贴息就达8 678万元。

支持重点地区的绿化。近此年来,风沙逼近北京城成了全国人民都关注的问题,党和政府也极为重视,为了改善北京天津周围地区的生态环境,防止风沙危害,保护首都人民的生活和经济建设的正常进行,中央财政从1985年开始,每年安排京津地区周围绿化补助资金450万元。用于支持营造水源涵养林、水土保持林、防风固沙林。

支持治沙建设。为了进一步防止土地沙化,加快治沙步伐,中央财政从1991年开始安排治沙专项经费。几年来,除每年安排一定数量的事业费(如治沙规划费每年100—150万元,沙漠化监测与普查经费两年共安排1 000万元,1994年治沙监测仪器和设备购置经费200万元)外,从1992年起,由人民银行专项安排治沙贴息贷款,中央财政和地方财政各自按3.17%的年利率给予贴息。到目前为止,累计发放治沙贴息贷款约2亿元,中央财政累计贴息约1 000万元。

支持国有林场和国有苗圃的发展。国有林场和国有苗圃是国家培育森林资源和优良苗木的基地,是发展林业的一支重要力量,为支持这些单位壮大经济实力,扩大积累,不断提高生态效益、社会效益和经济效益,中央财政自1980年以来,先后安排了近亿元的国有林场多种经营周转金。从1983年起,每年安排800—1 000万元的国有苗圃周转金。同时,对国有林场实行优惠政策:在抚育期间的收入,不上交地方财政,用于以林养林,事业性质的国有林场,其林业生产项目和林场举办的各种多种经营综合利用项目所得利润暂不征所得税等。

支持森林保护工作。林业要发展,造林是基础,保护是关键。为此,从1980年以来,中央财政每年安排森林病虫害防治经费1 300万元,航空护林飞行费等护林防火经费1 400万元。

(二)

由于各级政府的重视和国家财政不遗余力的支持,加上全国人民的共同努力,我国林业建设已初显成效:

推动了四大防护林体系建设的步伐。截至1993年底,三北防护林建设体系共完成人工造林1 333万公顷,封山育林600万公顷,飞播造林60万公顷,零星植树30亿株。三北地区的森林覆盖率已由1975年的5.05%提高到8.6%左右。1 100万公顷农田受到林网保护,粮食产量增加10%—30%;733万公顷水土流失面积得到初步治理,年流入黄河的泥沙量减少

中国财政杂志社

10%,初步治理和控制泥沙危害面积已达667万公顷;长江中上游防护林体系共完成营造林467万公顷,100多个县实现了消灭宜林荒山的目标。工程区的森林覆盖率由19.9%提高到25%左右,已有100多个县的水土流失面积初步得到控制,水土流失面积比五年前减少28%;沿海防护林体系共完成营造林119万公顷,营造沿海基干林带1.4万公里;在平原防护林体系建设中,全国已有680个县实现平原绿化,实现林网化的农田面积3 333万公顷,约占适宜林网面积的85%,平原地区有林地面积达1 933万公顷,许多地方出现了林茂粮丰、六畜兴旺、经济繁荣的新景象。

加快了植树造林、绿化国土的速度。目前,我国森林资源覆盖率达到13.92%,比建国初期增加了5.32个百分点,比1978年增加了1.22个百分点,森林蓄积量达到103亿立方米,森林面积13 370万公顷。

建立了后续森林资源基地,增强了林业生产经营单位的经济实力。国有林场累计人工造林保存面积1.2亿亩,使昔日许多荒山秃岭如今披上了绿装;培育改造天然林2亿亩,使大面积的残林恢复了生机;累计生产木材1.3亿立方米,有力地支援了国家经济建设。现有森林资源蓄积约16亿立方米,按每立方米100元计算,其储备价值达1 600多亿元。1993年全国国有林场总收入70亿元。

保护了森林资源。每年防治森林病虫害面积450—500万亩,有效地保护了森林资源。1993年西南航空护林总站空中发现火情196起,巡护面积3 793万公顷,实施机降灭火14个火场,充分发挥了航空护林在保护森林资源中的作用。

加快了沙漠化治理进程。到目前为止,全国治沙造林保存面积一亿多亩,不但使10%的沙漠化土地得到有效治理,而且还从沙漠中新辟农田2 000多万亩。沙漠变"绿洲"正在逐步成为现实。

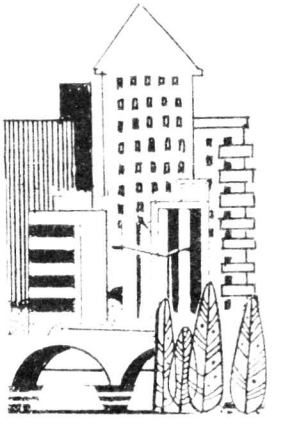
(三)

近几年来,虽然中央财政对林业建设的投入逐年有所增加,但由于化肥、农膜、燃油等生产资料涨价,各种费用大量增加,使育苗、造林成本大幅度提高,资金投入不足的矛盾越来越突出。一方面国民经济的发展对生态环境的要求越来越高,一方面土地沙化和水土流失对生态环境的破坏仍未从根本上消除,林业建设依然任重道远,因此,国家财政还必须挤出一定财力用于改善生态工程建设,各级党政部门还要进一步抓紧抓好这项工作。

(一)中央财政应继续增加对林业的投入。林业的发展和建设,是一个国家的文明程度和经济实力的标志,世界上发达的国家,对林业都非常重视,中央财政对林业投入的比重是不断增加的。实行分税制财政体制改革以后,提高了中央财政收入占全国财政收入的比重,财政应在新增加的财政收入中多给林业一定的份额。

(二)加强林业资金管理,保证专款专用,提高资金使用效益。对发展林业的每一项专款都要建立切实可行的管理办法,并经常进行监督检查,保证专款专用。

(三)林业建设要兼顾生态效益、社会效益与经济效益,并使三者有机地结合起来。林业部门及其生产经营单位都要积极开展创收活动,不断增加创收能力,增强经济实力,以进一步加速林业建设的步伐。



中国财政杂志社