

生态项目的可持续滚动发展

——以陕西省黄土高原水土保持世行贷款项目为例

同新奇^{1,2}, 李怀恩¹

(1. 西安理工大学, 陕西 西安 710048; 2. 陕西省水土保持局, 陕西 西安 710004)

摘要:生态项目的特点及社会经济发展需求变化, 决定了生态项目在空间规模、内容深度上, 需要不断可持续滚动发展。要更好地实现生态项目可持续滚动发展, 就要建立相应的科学机制。文章提出从稳固充实项目机构、人员和资金, 依靠科技进步, 稳定和壮大项目产品市场需求、销售、加工、生产链, 创新规划观念、思路等方面, 建立生态项目可持续滚动发展的新机制。其目的是让政府决策部门和项目执行人员, 充分认识后续生态项目的重要性和必要性, 做好后续项目的准备和实施工作, 使项目效益达到最佳, 以加快我国生态环境建设步伐。

关键词:生态项目; 可持续发展; 科学机制

中图分类号: X322 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-7601(2008)05-0185-04

自改革开放以来, 我国经济的快速发展举世瞩目, 成效斐然, 但由于对有限资源的过度开发利用, 造成了对环境的过度破坏, 许多地方边治理边破坏, 甚至破坏速度大于治理速度; 其结果使空气污染、河流污染、土壤污染、沙漠化、荒漠化、沙尘暴、水土流失、水旱灾害、地质灾害、温室气体效应等生态问题日益严峻, 人与自然的的关系极为不和谐, 这严重制约我国社会经济的发展, 严重影响人民生活水平的提高, 甚至危害人们的健康和生命。所以, 在我国恢复和改善生态环境的任务极其艰巨和迫切; 同时, 我国经济的快速发展, 综合国力的迅速提高, 恢复和改善生态环境的经济和技术等各方面的实力也得到极大增强, 具备了大规模恢复和改善生态环境的能力。在此形势下, 国家对生态环境问题愈来愈重视, 将建立人与自然的和谐、建立生态文明作为重要的国策、发展方向; 因此, 我国投入恢复和改善生态环境的力量不但增大, 实施的生态项目越来越多, 规模越来越大, 这样的趋势将长期保持下去。从我国开展的生态项目, 包括水土保持、林业、农业、水利、环保、扶贫开发等各类生态项目的实践看, 目前存在的问题是, 许多生态项目实施后, 有的不自觉地一期接一期地不断搞, 而没有作好持续实施项目的充分准备, 项目实施没有达到最佳效果; 有的在开展了一期或两期项目后, 急需上后续项目, 扩大成果, 但却遇到种种阻力, 难以继续。为了解决这两个问题, 本文从国家需要、生态项目的特点入手, 思考生态项目是否普遍存在可持续滚动发展的需要, 是否存在普遍的发展规律, 并分析如何建立生态项目可持续滚动发展的科学

机制, 以期让有关部门和人员, 充分认识后续生态项目的重要性、必要性, 并搞好后续项目的准备和实施工作, 使生态项目的效益能够充分发挥, 并为加快我国生态环境建设步伐, 实现人与自然的和谐, 建立生态文明, 实现社会经济可持续发展提供科学依据。

1 生态项目的特点决定生态项目需要可持续滚动发展

一般意义上, 项目是指在一定资源约束下, 为创造独特的产品或服务而进行的一次性努力^[1]; 即是一项有特定的起点、终点、地理区域, 为实现特定目标的特殊活动^[2]。那么, 生态项目则是为保护和改善生态环境而实施的项目或开展的活动。其种类依行业分, 主要有农业、林业、水利、水土保持生态项目及其他行业实施的生态环境保护和改善项目等许多种。生态项目具有涉及范围广, 内容复杂、综合性强, 项目周期长、见效慢, 资金量大, 论证、立项时间长、争取难度大的特点。例如, 陕西省黄土高原水土保持世行贷款一期项目涉及陕北延河、佳芦河两条流域的宝塔、安塞、延长、佳县、榆阳 5 个县(区), 41 个乡镇, 691 个行政村, 面积达 3 840 km² 范围。项目内容包括营造乔木林、灌木林, 建果园、果库, 人工种草, 修建梯田和水地, 打坝淤地, 修筑生产道路等工程措施; 还包括项目科研、培训、示范、推广、监测、国内外考察等支持服务内容。项目从 1994 年 10 月正式启动, 实施期 8 年, 项目效益评价期 30 年。项目不仅使当代人受益, 而且造福子孙后代, 但项目的效益发挥相对较慢, 像果园一般在 4 年以后

收稿日期: 2008-03-25

基金项目: 国家自然科学基金(90610030); 陕西省黄土高原水土保持世行贷款项目

作者简介: 同新奇(1962—), 男, 陕西韩城人, 博士, 主要从事水土保持项目管理。

通讯作者: 李怀恩(1960—), 男, 陕西商南人, 博士, 教授, 博士生导师, 主要从事水资源与环境保护研究。E-mail: lhuaien@mail.xaut.edu.cn。

才挂果,淤地坝见效在 5~10 年以后,乔木林要取得经济效益的时间也相当长。项目总投资 5.3 亿人民币,其中世行贷款 3 700 万美元,平均每平方公里治理费 48 万人民币。项目论证、立项等前期工作达 5 年之久,接待世行考察、评估 9 次,立项审批部门涉及省发改委、财政厅、省政府办公厅、黄河上中游管理局、黄河治理委员会、水利部、财政部、国家发改委及项目区相关部门。1999 年 12 月实施的二期项目,涉及的范围更广,包括了陕西泾河、延河流域的彬县、长武、永寿等 8 个县(区),96 个乡镇,1506 个行政村,6223 平方公里的土地面积。项目内容在一期的基础上,又增加了荒坡地封禁、舍饲养畜、塑料大棚等新的措施。

生态项目的这些特点及人、财、物等方面的限制,决定了一个生态项目只能解决局部的生态建设问题,只能解决一定深度的问题。对于其它地方或更深层次的问题就需要再上新项目进行解决。加之,我国现行条块管理体制的束缚,许多需要不同行政区域联合搞的项目难以统一搞起来,使在某行政区实施生态项目后,其相邻行政区存在接着搞同类项目的需要;而条条管理,又因各管理部门利益的不同,业务权限的分割,造成需要许多共同一起搞的生态项目,只能一个部门搞完,另一个部门接着搞,不同的部门解决不同深度、不同层次的问题。

陕西省黄土高原水土保持世行贷款一期项目,重点解决了延河大部分地区及佳芦河流域的水土保持生态及扶贫问题。而该项目也执行得很好,受到世行、国家有关领导人、有关部委及社会各界的一致好评。1999 年,又正式启动了二期项目,重点搞好部分泾河流域及延河剩余区域的水土保持生态和扶贫工作,并增加了搞好项目区农村产业结构调整、科技创新、机制创新、全面封禁、农民致富奔小康等新内容,使项目内涵较二期有了新的突破和创新。到 2005 年底,二期项目竣工完成,陕西省与世行又在筹划上三期项目,且项目建议书已经省上相关部门通过,以省政府名义正式上报国家水利部,水利部对项目方案审查后,正在向国家发改委积极争取立项工作。三期项目的区域初步确定在西安市的秦岭北麓、城市周围,渭南市的沿黄河旅游开发带及榆林、延安市的能源开发区。项目内容将进一步涉及城市水土保持生态建设、生态旅游、高效农业开发、农产品深加工及销售、能源开发区水土保持生态综合治理等新的、深层次的问题。项目规划在取得巨大经济、生态、社会、美化效益的同时,突出经济效益、财务收益,并用市场化机制进行运作,搞好融资、管理、实施,实现项目贷款、建设、还贷良性循环,达到全面

创新。水利部实施的八大片水土保持治理工程也连续了三期,长江中上游流域区水土保持生态治理工程已经搞了 7 期,国家扶贫办搞的多省世行扶贫贷款项目也是一期接一期,国家林业总局负责实施的德国援助造林项目也连续数期。

从以上分析可以看出,生态项目需要可持续滚动发展,这表现在空间规模上需要滚动发展,项目内容深度上需要滚动发展,这是由社会经济的不断发展需要所决定的。空间规模上、内容深度上的滚动发展,反映在时间上,就形成时间上的滚动发展,螺旋上升。而如果不连续上项目,不仅不能解决可持续发展问题,还会造成项目现有人、才、物的极大浪费,不能使人、才、物的效益充分发挥,特别是造成项目人材资源的浪费,这包括项目管理人员,技术人员,受过培训或受项目影响得到观念更新、技能素质提高的农民和工人等。但每争取一个项目,都需要费很大的周折;而有没有办法,在一个项目的基础上,不断上新项目,同时又能减轻争取项目的工作量,缩短时间,形成一种项目续项目,连续不断的新机制,答案是可以的。

2 建立生态项目可持续滚动发展新机制

无论经济价值高的生态项目,还是经济价值低的,其成功实施运行,都离不开强有力的项目组织机构,高素质的项目人员,离不开项目的实施维护者(在我国主要为农民及公司或企业),离不开资金的支持。只要机构、项目人员、项目资金能够稳定,能够发展,就能不断争取、运作新的项目,就像房地产公司一样,一期一期地搞房地产开发工程。只要项目能使项目实施维护者不断取得经济利益,项目的实施者就会按一定的组织形式,维护项目成果,还会自发扩大项目规模,不断滚动发展。

1) 稳定、加强项目领导机构,扩展、更新基层组织机构是实现生态项目可持续发展的组织保障。陕西省黄土高原水土保持世行贷款项目办公室就是负责全省利用世行资金进行水土保持治理的领导机构,只要这个机构存在,具有生命力,它就要谋划不断利用外资、不断上新项目,搞好水土保持综合治理工作。项目要向新的地区扩展,必然要在相应的地区建立新的项目机构;若要在原有的项目区,上内容层次更深的项目,就要稳定原有项目区的项目机构,提高其组织管理能力,适应新项目的要求。加强项目领导机构,特别要探索打破现有条块束缚,建立跨不同行政区、不同行业部门的管理部门和管理机制,使生态项目能顺利地根据需要,在不同行政区之间,不同部门之间,同时开展或连续开展。在解决跨行

政区、跨行业的问题上,跨行业的问题相对更难解决,更应当由综合管理部门牵头很好地解决好综合管理问题。水利部成立的长江治理委员会、黄河治理委员会等流域管理机构,对解决行业内部跨行政区域的问题就很有效。

2) 项目人员不断更新、不断培训,是实现项目可持续滚动发展的人才保障。一定数量具有高素质的人才,是搞好生态项目的关键因素。项目在空间规模上的滚动发展,需要项目人才数量的不断增加,这就需要吸收新人员,进行培训,适应项目工作需求。项目在内容深度上的滚动发展,同样需要项目人员的知识水平、工作能力、思想观念不断提高,这又需要对原有项目人员进行不断培训,需要吸收具有相关知识技能的人加入项目人员队伍,以提高整个项目团队的素质,适应新项目,创造新业绩。陕西省黄土高原水土保持世行贷款三期项目,因涉及西安、延安、榆林、渭南4市12个县(区),因而项目区域急剧增加,加之,项目观念思路全面创新,省项目办不仅对相关项目人员的业务技能进行培训,而且对其观念思路不断进行更新,并从水土保持系统外,吸收了不少经济、融资、管理、外语等许多方面新人员,以满足三期项目工作要求。

3) 建立滚动发展基金或政府、民间为项目机构提供正常运行费,是实现生态项目可持续滚动发展的资金保障。① 提高生态项目经济效益,将项目机构变为经济实体,通过市场运作,建立项目滚动发展基金,实现滚动发展。生态项目具有经济、生态^[2]、社会、美化效益^[3],只要规划设计好,按市场机制管理好、实施好、运作好,许多项目就能产生巨大的经济效益、生态效益、社会效益和美化效益,并能取得明显的财务效益。规划中的陕西省黄土高原水土保持世行贷款三期项目,通过大范围水土保持生态综合治理,小范围重点开发,就可达到这个目的。大范围综合治理主要强调生态效益、社会效益、经济效益;小范围综合治理主要强调经济效益、美化效益。像华阴市,大的项目概念为华山景区及四周生态建设,重点开发景区山门外15 km²的地带,用于旅游开发。项目通过整治河道,平整出133 hm²土地,按现在的每公顷增值75万元计,经出让土地使用权,可获利1亿元人民币,偿还完全市500万美元世行贷款外,还可赚5850万人民币。加上在大范围综合治理区域建立的3333.3 hm²香椿基地,再搞一定规模香椿深加工,又能取得很大效益。按667m²产香椿150 kg,每斤3元计,年可收入4500万元人民币。若项目按30%获利回收,连续5年,就可收回资金6750万人民币。土地增值和香椿基地收入这两项

便可使项目积累资金1.26亿人民币。用这部分资金作为项目机构的滚动发展积金,便可对华山景区及周围进行更深层次的水土保持生态建设,实现项目的可持续滚动发展。② 政府或民间为项目机构提供正常运行经费,通过项目机构的策划、融资,组织实施新项目,实现滚动发展。现各级政府的各类项目办,基本都是事业单位,政府拨给经费,其负责不断争取、实施新项目。对经济效益不明显,但社会效益、生态效益又特别突出的项目,政府或民间提供的经费就尤为重要。

4) 依靠科技进步,不断挖掘生态项目的潜在资源,不断提高项目经济效益,提高项目管理质量和效率,是实现生态项目可持续滚动发展的科技保障。生态项目的复杂性、综合性,决定了其产出的物质产品丰富多样性。过去人们从生产过程的角度,将物质分为成品和废品、产品和副产品、有用物质和废物两个截然不同的部分。但是,从生态项目这个角度来看,物质就是物质,在当前资源匮乏的情况下,所谓废品(或废弃物)实际应当是一些“放错了位置或者没有能够利用的财富(或资源)”。一切物质都是可以供人类直接或间接利用的,关键是我们尚没有意识到它们的价值,或者没有办法(或暂时还没有办法)加以利用而已。比如,过去农村棉花生产过程中产生的棉子皮,一直是作为废物作燃料或肥田。当学会利用它作为食用菌培养基料以后,这种废料就变成了生产食用菌的重要原料,使我国成为世界食用菌生产大国。因之,棉子皮立即身价百倍,成为一种深受欢迎的热销商品。所以,随着科技的进步,能够不断挖掘生态项目潜在的资源,提高项目的经济效益,给项目滚动发展提供无穷动力。依靠科学技术,能极大提高项目的经济收入。陕西省黄土高原水土保持世行贷款二期项目实施的塑料大棚,农民在农业高科技人员的精心指导下,在大棚内种植新品种的蔬菜,建立新品种的果园,经济收入大增。激发了农民扩大生产的积极性,又提高了扩大生产的经济实力,因而,大棚菜、大棚菜的规模不断扩大,实现了该项目可持续的良性循环,实现了滚动发展。依靠科学技术,提高项目管理效率,减少项目管理和工程成本效果相当明显,对促进生态项目的可持续发展作用很大。陕西省黄土高原水土保持世行贷款项目,在1990年刚搞项目规划和效益分析时,进行一次规划和效益分析,需要20人利用计算器花费半个月时间。但项目立项管理部门涉及省发改委、财政厅、省政府办公厅、黄河上中游管理局、黄河治理委员会、水利部、财政部、国家发改委及世行等相关管理部门,涉及这些部门的不同管理人员及专家,特别是

世行的人员来了 9 次,这些不同的部门,不同的人员,有各自不同的意见,项目规划、效益分析方案得不断调整,工作量十分巨大,但在购买了计算机,运用世行提供的相应软件后,进行一次规划方案调整和效益分析,只需一个人几分钟的时间。这就大大提高了工作效率,减少了工作经费,对该项目的可持续滚动发展意义非常大。

5) 创新规划观念、思路,稳定和壮大市场、销售、加工、生产链,提高项目实施维护者的收益,是实现项目可持续滚动发展的思想保证。进行生态项目规划时,首先要对生态项目可能提供产品的市场需求进行科学分析、科学预测,再定销售渠道,定产品深加工,并要不断设法扩大市场需求,扩大产品加工规模,然后,因地制宜定项目具体措施,这样,就可稳定项目治理成果,还可随着市场需求、产品深加工规模的扩大,不断扩大项目措施的规模,用市场需求这根杠杆,实现项目的可持续发展。在这个过程中,项目实施者(农户或企业),可不断受益,不断积累资金,不断扩大生产,不断发展,而且,他们的发展愿望,与项目要求的方向相一致,使项目的可持续滚动发展有一个良性的循环推动机制,保证了滚动发展的永续不断。过去的生态项目,由于受计划经济思维模式的影响,有的不重视项目的规划,有的重视了,但规划中只强调因地制宜的作用,不注重考虑市场的需求,因地制宜的生产出大量高质量的产品,却卖不出去,造成极大的浪费。一方面,挫伤了项目实施者继续搞项目的积极性;另一方面,使他们没有了扩大生产的经济实力,从而无法实现项目的可持续发展。只有在确保市场需求的前提下,因地制宜的生产大量的、高质量的产品,同时,加长项目生产链,

搞好深加工,建立强大的、有效的产品销售网络,才能保证生态项目具有巨大的效益,才能实现项目的可持续滚动发展。要达此目的,项目规划观念、思路创新很关键。

3 结 语

生态项目涉及范围广,内容复杂、综合性强,项目周期长、见效慢,需用资金量大,争取项目时间长、难度大,加上社会经济不断发展的需求,使得生态项目在空间规模上、内容深度上的可持续滚动发展成为必要,两者结合,在时间上滚动发展,成为必然。许许多多的生态项目,一期接一期的连续,证明了这种可持续滚动发展的现实需要。作者由于知识层次、实践经验的有限,仅从稳固和发展项目机构、项目人员,建立项目滚动发展基金或为项目机构提供正常运行费,依靠科技进步不断挖掘项目潜在资源和创新项目规划观念、思路,稳定壮大项目产品市场需求、销售、加工、生产链等五个方面,提出建立生态项目可持续滚动发展新机制的粗浅设想,望与有志同仁,共同研究,不断探索,完善提高。更希望国家有关部门,能重视这个问题,设立专门机构,固定专门人才,拨出专项经费,深入研究生态项目可持续滚动发展问题,进而加快我国生态环境建设步伐,促进社会经济的发展 and 人民生活水平的提高。

参 考 文 献:

- [1] 左美云,周 彬.实用项目管理与图解[M].北京:清华大学出版社,2002,3.
- [2] 方国华,周之豪.关于水土保持效益分析计算的几个问题[J].中国水土保持,1995,(3):40—43.
- [3] 陈清硕.环境美学的意义和作用[J].环境导报,1994,(2):3—5.

Sustainable and rolling development of ecological projects

—A Case Study on Soil and Water Conservation Project in Loess Plateau of Shaanxi Province by World Bank

TONG Xin-qi^{1,2}, LI Huai-en¹

(1. Xian University of Science and Technology, Xian 710048, China;

2. Shaanxi Provincial Soil and Water Conservation Bureau, Xian 710004, China)

Abstract: It is necessary for ecological projects to keep sustainable rolling development at spatial scope and subject deepness due to five characters of ecological projects and needs of social - economic development. In order to realize sustainable rolling development of ecological projects, corresponding scientific mechanism should be established. new scientific mechanism is proposed for sustainable rolling development of ecological projects, i. e., stabilizing and developing project organization, personals and funding, robusting the chain of product needs, market and manufacturing, and innovating planning concept and ideas. The purpose is that the following projects will be well prepared and carried out by government and project personals to improve the benefit.

Keywords: ecological project; sustainable rolling development; scientific mechanism