



植树者

2001-2010

对华日元贷款植树造林项目

中国林业领域的开发政策和主要成绩

中国政府的《林业发展“十一五”和中长期规划》(2006~2010年)中,继续把环境保护放置在重要位置,提出保护黄河上、中游地区的天然林资源,治理退化草地,防止沙漠化。加强西北地区的防护林建设等。到2010年,预期全国森林覆盖率达到20%以上。



这些计划开展后取得的主要成绩是:2009年中国公布了第七次全国森林清查(2004~08年)结果表明,5年内净增2,054.30万公顷,森林覆盖率由18.21%提高到了20.36%。重点地区的天然林资源得到有效保护,退耕还林稳步推进,水土流失治理、防沙治沙取得明显进展,长江、黄河等大江大河流域生态环境恶化的趋势得到初步遏制。

但另一方面,恶劣的自然环境、过度放牧和采伐等加快了沙漠化的进展。目前,中国森林覆盖率只有全球平均水平的2/3,排在世界第139位(日本的森林覆盖率是66%)。植树造林将继续作为重点工作开展。

JICA 对林业领域的援助方针和主要成绩

日本政府制定的《对华经济协助计划》和日本国际协力机构(JICA)制定的《海外经济协助实施方针》以及2006、2007年度国别业务实施方针中,「环境保护」处于重要位置。「方针」中指出,从保护环境的角度出发,今后继续以防止沙漠化,发展重点水源区林业生态建设等新工程。同时,加强当地居民的参与能力,通过和NGO,日本地方政府和相关专家的有效合作,促进林业领域内的日中间技术的合作和转移,更好地达到项目的预期效果。

日元贷款林业环保项目的成绩

日元贷款林业环保项目自2001年正式启动,拉开了中国林业大规模利用日元贷款的序幕。截止到2009年底,日元贷款林业环保项目已在中国13个省份实施了16个项目,累计承诺贷款约1,162亿日元(约合10.56亿美元),计划造林(种草)面积179.41万公顷(未包括改善退化草原面积。相当于东京都面积的8倍),占中国同期计划造林面积的5%。项目区包括黄土高原中西部干旱地区的沙漠化防治,防护林建设;黄河长江中上游流域的水土流失治理、低效林改造等。涉及300多个工程县(其中国家和省级贫困县约占20%)的3,125个乡镇(直属林场),3,000多万当地居民的环境得到了改善。



(实施前)



(实施后)

植树造林（沙漠化防止）项目一览

承诺年度	项目名称	承诺额 (百万日元)	项目内容
2000	甘肃省水资源管理、防止沙漠化项目	6,000	在甘肃省内约8万公顷的灌区内铺设灌溉设施，进行合理的水资源管理，增加单产帮助农民脱贫，建设节水型灌溉设施。
2000	新疆维吾尔自治区水资源管理、防止沙漠化项目	14,400	在新疆维吾尔自治区内约10万公顷的灌区内铺设灌溉设施，进行合理的水资源管理，增加单产帮助农民脱贫，建设节水型灌溉设施。
2000	陕西省黄土高原植树造林项目	4,200	在黄土高原地区通过植树造林，提高森林的覆盖率，防止沙漠化和减少当地的水土流失，在保护环境的同时提高当地农民的生活水平。
2000	山西省黄土高原植树造林项目	4,200	
2000	内蒙古自治区黄土高原植树造林项目	3,600	
2001	宁夏回族自治区重点风沙区综合环境治理项目	7,977	通过植树造林，人工固沙等防止沙漠化，改善当地农民的生活环境，提高生活水平。
2002	甘肃省重点风沙区综合环境治理项目	12,400	通过植树造林，人工固沙等防止沙漠化，改善当地农民的生活环境，提高生活水平。
2002	内蒙古自治区重点风沙区综合环境治理项目	15,000	通过植树造林，人工固沙等防止沙漠化，改善当地农民的生活环境，提高生活水平。
2003	湖北省植树造林项目	7,536	通过新造林、封育等措施恢复当地森林所具有的环保多功能性，减少水土流失。
2003	江西省植树造林项目	7,507	通过新造林、封育等措施恢复当地森林所具有的环保多功能性，减少水土流失。
2004	新疆维吾尔自治区伊宁市环境综合治理项目	*1,725	建设①上下水道建设、②废弃物处理设备、③集中供热设备、④防护林等环保基础设施建设。
2004	四川省长江上游地区生态环境综合治理项目	6,503	在四川的12个县级行政单位开展植树造林及种草工作，并修建沼气设施替代薪柴，以减少森林砍伐。
2005	河南省综合环境治理项目	7,434	在河南的75个县级行政单位植树造林，以控制山区的水土流失和平原地区的风力。
2005	贵州省环境治理、人才培养项目	*1,915	建设①沼气设施和废弃物处理设施、②植树造林提高森林覆盖率、③修建生活用道路，饮用水及医疗设施、④完善高中校园设施。
2006	吉林省松花江流域生态环境综合治理项目	9,500	通过植树造林，建设优良珍惜树种在内的林木基地，增加森林覆盖率，保护、发展森林资源，从而恢复当地森林的多功能性，防止沙漠化。
2007	青海省环青海湖生态综合治理项目	6,300	在青海湖附近地区通过改善退化草地，防止沙漠化和修建畜棚等，增加森林覆盖率，提高草原再生能力，从而恢复当地森林的多功能性，防止沙漠化。
合计		116,197	

(*) 承诺金额是按植树造林部分预算金额计算。

日元贷款林业环保项目在环境改善方面的措施

中国社会经济的快速发展一直受到自然资源短缺、水土流失严重、旱涝灾害频繁、荒漠化加剧等生态环境问题的制约。存在地区性自然灾害多发和收入差距悬殊等现状。为了遏制生态环境恶化趋势，JICA 应中国政府的申请，通过对林业领域进行技术和资金的支援，最大限度地提高森林资源的多功能化，加强可持续性项目管理和利用。根据中国的林业政策，自然环境现状等制定具体的项目实施内容。

综合环境治理

森林具有防止和减缓多种灾害的功能。在中国，每年因为森林的减少而引发的水土流失，洪涝灾害和沙漠化进展严重。日元贷款林业项目采取人工造林、新建和改善灌溉设施等，旨在控制水土流失，防风固沙，增加土壤蓄水能力，减轻洪涝灾害的损失。

山西省



以黄河流域为中心的黄土高原干旱地区种植 10 万公顷的人工林，恢复当地的森林覆盖率，增加水土涵养能力。项目区的森林覆盖率增加了 1 ~ 4 百分点。

新疆维吾尔自治区



在西北地区现有的灌区内改善渠道，修建喷灌设施和新打机井等，合理的利用水资源，增加单产帮助农民脱贫，建设区域型节水灌溉系统，减缓沙漠化进展程度。

青海省



高原干旱地区洪涝灾害严重，单纯的造林无法在短时间内达到预期的效果。通过在沟壑区修建石谷坊，有效地减少水土流失，恢复当地的生态多功能性。

扶贫效果

中国林业 2010 年之前展开的 4 个重点地区，主要集中在陕西、内蒙古、甘肃、江西和青海等地区的生态环境脆弱，交通不便，贫困发生率高、解决难度大的地区。日元贷款林业项目也正是将这些地区作为主要项目区开展建设。通过项目的实施。保护发展森林资源，改善生态环境的作用，并且项目为农村剩余劳动力提供了更多的就业机会，其中妇女平均参加人数占 20% 以上，个别省达到 60%。所产生的减贫效应，对周边地区有一定的辐射作用。

河南省



为保证项目的可持续性和农户的长期受益，增加妇女参加项目实施的比例，并提供技术支持，为技术和资金力量薄弱的个体农户创造就业机会。

四川省



建设小型沼气装置和户用沼气设施替代薪柴，以减少森林砍伐，改善当地的生态环境。项目区 3 万多农户每户年平均减少购买燃料支出费用达 600 人民币。

宁夏回族自治区



通过 JICA 有偿技术援助项目前往日本学习先进的林业技术和管理经验，尤其是借鉴林业产业经济的发展经验，并在国内项目上加以改进和实施。

技术交流 培训

日元贷款林业项目注重技术培训和推广，使农户掌握经济林、用材林栽培和经营管理技术。一是编制了便于农户掌握关键技术的造林(农户)手册，二是组织面向技术干部、管理人员、林业职工、农户的管理和技术培训、对林业职工和一般农户培训突出实用性。三是组织各级项目管理技术人员前往日本，致力于学习当地先进林业技术和管理经验，确保和提高项目所取得的效果。

截止到2010年7月底，各项目省(自治区)举行了培训活动近1万期，参与培训人员达80多万人次。8省(自治区)组织15批(合计210多人)的基层管理人员前往日本的广岛，大分，宫城等地，接受当地政府(林业部门)，大学等的培训。

内蒙古自治区



项目区加大了各种方式的造林活动，通过与 NGO 和其他社团组织等的合作，对营造林实行当地林业部门监管并提供技术支持，实现资源共享和规模化管理。

湖北省



技援项目「日中合作林木育种科学技术中心项目」是在当地根据土壤和气候条件培育、开发适地树种。日元贷款林业项目在该中心接受育苗等技术的培训，并在项目区推广技术经验。

江西省



3年，4批，80余人。在江西省试点推广林权和国有林改革期间，省项目办组织各级项目的管理人员前往日本的冈山县等地，学习当地的国有林管理经验。

促进社会林 业的发展

自1981年中国开展的「三定政策」以来，日元贷款林业项目结合中国林业的政策和实际发展需要，积极推进社会林业的发展。以‘谁参加，谁收益’为本质特征，以家庭农户、林(农)场实施为基础，以协调人与自然的关系为最终目标，实现林业可持续发展的新型制度。

陕西省



按照日本「一村一品」模式，以项目带动，大力发展本地化并具有一定特色的经济树种和建设高效的经济林产业基地。项目共营造经济林2.4万公顷，占项目区人工造林的53%，年产值达1.7亿多元。

甘肃省



为了使项目的实施目的和意义在项目区内大范围推广，各级项目办采取编制、发放宣传册资料、电视短片等向项目区内30多万人宣传项目实施效果。使项目区范围对象外的农户也积极参与到本项目的实施中来。

吉林省



以调动农户积极性为着眼点，充分尊重农户在项目建设中的话语权、参与权、决策权，在前期规划、作业设计环节让他们确认，明确项目执行机构和参与农户之间的责任、权利和义务，保护参与农户的利益。

日元贷款对中国林业的支援

文 / JICA 中国事务所 副所长 松本高次郎



森林不仅能保护土壤、涵养水源，还可以保护生物多样性、吸收二氧化碳等，在缓解全球性环境问题中起着至关重要的作用。森林还把宁静带给居住在这里的人们和旅行者们，当地居民可利用森林中的果实和木材提高经济收入。

10 多年以来，JICA 一直通过日元贷款，为发挥着生态多功能的森林再生事业提供支援。绿化中国广阔的国土是一项很艰巨的挑战，为了实现这一目标，以中国政府为首，中国地方政府、NGO、外国援助机构等很多人都在不懈努力。从这一艰巨的挑战来看，JICA 实施的日元贷款造林项目或许在造林面积上只占很小的一部分，但从另一个角度来看，中日合作开展的植树造林项目，注重通过加强造林的整体规划（布局）性和种植后的管理、抚育等来提高林木的质量。项目的实施不仅直接促进造林面积的扩大，同时还成为中国林业领域的优秀案例，向其他项目推广做出了很大贡献。

今后，JICA 将努力有效且高效地完成日元贷款植树造林项目，同时，继续致力于与中国林业部门开展技术合作和人才培养，将中日合作营造和培育的森林，作为绿色礼物传给后代。



①考察日元贷款甘肃省重点风沙区综合环境治理项目

②与四川省长江上游地区生态环境治理项目地震灾后特别培训班学员合影

「一村一品」在陕西省日元贷款植树造林项目中的应用与推广

文 / 陕西省林业厅国际合作项目管理中心
肖艺容、辛占良

日元贷款陕西植树造林项目作为我省的第一个利用国外政府贷款实施的造林项目，在项目的设计与实施过程中，引入「一村一品」运动的成功经验，为项目建设带来了良好的社会效益与经济价值。

一、日元项目建设任务圆满完成，取得了良好的社会效益与经济效益

陕西日元贷款造林项目从2002年正式实施以来，在日本国际协力机构、省发改委、省财政厅和省外贷办的大力支持下，各级政府高度重视，林业部门精心组织，广大农户积极参与，项目实施进展顺利。

按照项目执行计划，2006年7月项目各项任务基本完成。2006年秋季，在各县全面自查的基础上，省林业厅委托省林业调查规划院对项目全面进行省级竣工验收。2007年我厅又委托国家林业局西北林业调查规

划院对项目建设成效进行了全面评估。2008年财政部选中该项目为绩效评估项目，在全省外贷项目综评为第二名。2009年项目被日本国际协力机构授予最佳技术创新奖，我中心被省财政厅评为外资项目管理先进单位。

二、「一村一品」模式在日元项目中得到大力推广

（一）日元项目引入了日本大分县“一村一品”的指导思想

日元贷款陕西植树造林项目作为我省的第一个林业外资贷款造林项目，其实施理念，就是要把新的造林技术引入到传统的林业工程中，和传统的造林相结合，实现农民增收，改

善林农的生活水平。日元造林项目引进的先进实施机制与管理理念，也为我省的林业管理体制、经营机制改革提供了一个模板，起到了积极的作用。项目的实施，也使国际上一些先进的管理理念，例如国际上惯用的开放式管理、全过程监管等一系列现代科学管理办法，在我们的林业建设中得到了实践。

在项目设计初期，我们就把农民的利益放在首位，一切从尊重农户意愿、维护农民权益出发，实行参与式规划设计，结合省情村情，注重因地制宜，突出地方特色，把“一村一品”这个先进理念的和项目规划紧密结合在一起，先后在项目实施区韩城、澄城、临渭、霸桥、周至、户县及千阳建设了蚕桑、花椒、枣、樱桃、猕猴桃、桃、葡萄基地，并取得可观的经济效益。日元贷款造林项目实施后，这些县（区）依托该项目调整基地布局，推广新优品种，扩大基地面积，改进栽植技术，增添园艺设施，提高了产品质量，进一步加快了基地规模化生产的进程，使县域农村产业结构优化升级，对当地经济社会的发展起到了率先垂范和推波助澜的作用。

（二）日元项目在推进「一村一品」工作的具体措施

1、凸现了区域特色经济，推动地方经济社会发展

日元项目在设计初期，就把农村特色种植业放在首位，通过“一村一品”开展集中化的连片的专业化生产，发挥了专业村以及专业大户的示范带动作用，这一做法，能够充分的挖掘当地特色产品的资源优势，通过建立、健全

生产要素的流动机制，进一步推动土地、人才、资本、技术等内容，围绕相关产业集聚，在一定的区域内逐步形成了一批经营规模适度，主导产品优势突出，具有经济效益显著优势的林业产业带。

日元项目自2001年实施启动以来，按照“一村一品”的模式，积极参与到当地的发展战略中去，项目的重点就是发展具有良好市场前景的优、特、名新品种，逐步形成了鲜桃、花椒、冬枣、葡萄、核桃、苹果、樱桃、猕猴桃等林特产基地，建成了一大批质优、高效的经济林产业集中基地。

日元项目营造经济林共计2.4万公顷，占到项目总面积的24%，占人工造林面积的53%，如今项目已建成，项目区的经济树种也已经全部挂果，据目前不完全统计，项目区果品年产量达20万吨，产值达2亿多元。这些林特产品的生产基地规模大，果品上乘，市场前景可观，销售渠道顺畅。已经是当地农民，改善生活、脱贫致富的主要途径，为项目参与者带来了实实在在的经济效益。

2、充分尊重农民意愿，维护农民权益，提高了农民参与项目积极性

在项目的规划设计初期，我们坚持农民既是项目的实施人，又是项目的受益人的理念。在项目的实施管理过程中，确保农民能够积极参与到“一村一品”建设中来，确保“一村一品”运动在项目区能够实实在在的开展起来，我们的项目设计采取了参与式规划设计，充分尊重农户意愿。同时，我们明确了农民的权益和责任，确保及时兑现贷款资金，提高了农民对项目的信任度，保障了参与者的权益，在这种情况下，项目区的农民有着极大的热忱和积极性参与到项目的建设中来。

3、科技含量高是决定项目建设成功的关键

项目区存在水土流失、气候干旱等问题，我们紧紧围绕水土保持、水土流失治理的主要

困难，制定了“突出重点，因地制宜，因害施策，乔灌结合，带片网结合，三大效益兼顾，封飞造结合的”技术路线和建设原则，并进一步加大林业科学技术的推广力度，遴选了一批先进成熟的科技成果、实用技术和科技人员应用到项目建设中，为提高项目建设的质量做出了实实在在的工作。日元项目的技术含量比较高，在困难的立地条件下，项目建设投入先进的造林技术、抗旱技术、丰产栽培技术、病虫综合防治技术等先进实用技术，大大提高了项目建设质量，有力地促进了项目建设顺利开展的步伐。

三、「一村一品」运动提升了我省日元项目成效，建成了一批质优、高效的经济林产业基地。

“一村一品”活动有效地促进了日元项目的顺利实施，为我省的日元项目建设带来了明显的社会效益和经济价值。日元项目建设中，“一村一品”的成功推广向我们证明，在林业建设中，我们能够做到，既可以改善生态环境，也能够明显改善当地农民的生活水平。

项目积极参与当地经济发展战略，把项目的生态效益与经济、社会效益有机的结合起来，调动了农民的积极性，为项目的顺利实施奠定了良好基础。按照“一村一品”模式，重点发展具有良好市场前景的名、特、优、新品种，建立优良品种基地20多个。有许多县项目的经济林规模大、品质优、市场前景可观，已经发展成为当地的主导产业。

“一村一品”运动的大力推广，提升了我省日元项目的建设成效，建成了一批质优、高效的经济林产业基地，产生了巨大的经济效益，加快了项目区产业结构的调整。但是，我省的“一村一品”也是刚刚起步，还存在着管理不够细致，产品加工没有开展起来等问题，需要进一步扩大规模，提高经营水平，加快产品研发，生产出具有地方特色的优势产品。国际合作项目是我们与世界联系的窗口，我们要利用各种农产

品交易会、推介会、展览会等形式，开拓国内、国际市场，加大宣传力度，做大产业，不断扩大产品的销路，让日元贷款造林项目“一村一品”

模式和成果，为我的新农村建设增添更大的光彩。

【相关信息】

1、韩城、澄城的花椒基地。澄城县南社村，在塬面栽植花椒、167公顷，治理了水土流失，还带来了较大的经济收入，2006年以来仅花椒一项收入就达120多万元，户均增加收入1800多元。

2、凤翔、户县、灞桥、蓝田的葡萄基地。渭南市临渭区下吉镇的221户农民栽植葡萄1520亩，年产葡萄300万斤，销售收入900万余元，户均年收入4万元。

3、灞桥、高陵、雁塔的樱桃基地。灞桥区农民张平实施日元项目后，成立了现代生态实业有限公司，解决了当地200多人的就业，其中40余人（妇女30人）常年在公司作业区从事林木管护和经济林抚育管理。

4、临渭、大荔的冬枣基地。地处临渭城北的赵武村，全村种植冬枣1200亩，占耕地面积97%，截止2006年，冬枣产值达558万元，人均收入达5800元，取得显著经济效益。

5、千阳的蚕桑基地。千阳县依托项目，大力发展蚕桑事业，建优质桑园2667公顷，使项目区的良桑面积增加到5333公顷，被国家确认为“南桑北移”工程县。县上还大力开发蚕桑副产品，生产加工桑椹保健饮料、蚕茧贴画、蚕桑保健枕等产品，为农村富余劳力提供了一条新的致富道路。

6、陈仓、灞桥、蒲城的核桃基地。陈仓区县功镇强家庄731户农民，2002年栽植核桃630亩，2005年起用三年时间嫁接了香玲、辽核、鲁光等优良品种，现已全部挂果。

7、周至的猕猴桃基地。周至县项目栽植猕猴桃1500亩，带动全县发展猕猴桃15万亩，亩产5000多斤，平均每亩收入4000余元。

利用日元贷款项目推进绿色山西建设

文 / 日元贷款山西省植树造林项目办公室

日元贷款山西省黄土高原植树造林项目（以下称日元项目）涉及我省黄河流域7个市的30个县（市、区）和7个省直属林局的22个林场，总土地面积379万公顷，人口约834万人。

一、项目建设与政策

1. 项目在山西省林业生态建设中的地位与作用

随着对外开放的不断深化，我省从90年代中期开始，先后引进世界银行和德援项目2200多万美元，引进外资项目已经成为我省林业建设的重要手段。日元贷款山西省黄土高原植树造林项目在我省林业建设中和其他植树造林项目一样，都是为了改善生态环境，增加农民收入，提高群众生活质量和促进区域经济的可持续发展。在政策措上日元项目比我国的其他植树造林项目更加科学，更具有可操作性，对林业生态建设的支援效果比较明显，计划造林面积10万公顷，其占同期全省造林总量的4.99%，占造林总投资的4.5%，实施的潜在效果是巨大的。

2. 项目建设与国家及地方林业政策

2003年6月25日，中共中央颁布了《中共中央关于加快林业发展的决定》（中发[2003]9号，简称《决定》），提出了加快林业建设是经济社会可持续发展的迫切需求，在贯彻可持续发展战略中，要赋予林业以重要地位；在生态建设中，要赋予林业以首要地位；在西部大开发中，要赋予林业以基础地位。

2004年5月25日，山西省委、省政府颁发了《中共山西省委山西省人民政府关于加快林业发展的若干意见》，提出了建设“绿色山西”的奋斗目标。2006年，山西省委、省政府为确实改善山西的生态环境，在全省范围内开始实施地方造林工程。国家和地方政策在生态建设、

环境保护以及农村的发展方面都和项目的建设目标相一致，都是为了改善生态环境，加强环境保护，促进农村经济的发展，增加农民收入，提高农民生活水平，这在一定程度上和项目建设起到了相互促进的作用。

一是在实施区域上，配合国家实施的西部大开发战略和全国林业六大工程建设，改善生态环境和加强环境保护，促进当地生态、经济和社会的可持续发展。我省日元项目主要在生态环境严峻的吕梁山区、汾河沿岸水土流失区和西北部的风沙侵蚀区实施，这些都属于我省的生态治理重点区域。

二是建设内容上，全国林业“六大”工程重点考虑生态建设，以营造防护林、特用林等生态公益林为主，对经济林、用材林的建设考虑不足。日元项目同样以生态防护林为主，但适当安排了一定比例的经济林、用材林，在一定程度上弥补了项目区用材林、经济林规划的不足，满足了农户的意愿，增加了当地农民的经济收入，加快了脱贫致富步伐，推动了项目区的社会经济可持续发展。

三是在资金上，日元项目以生态建设为重点，同时兼顾了经济收益，与增加农民收入，调整农村产业结构，改善农村生产生活条件紧密结合，更符合我国林业发展战略和政策；同时，项目建设资金贷款利率低，期限长，地方配套相对少。因此，利用日元贷款资金进行林业建设很好地补充了国家、地方生态建设资金的不足。

四是在政策措施上，项目的设计科学，布局比较合理，造林设计深度要求具体到小班，实施内容全面，从营造林、森林保护、基础设施、经营管理、投资到效益分析和评价都有一整套的管理办法和措施，造林模型中树种的菜单式

管理，使得项目实施更灵活、建设更符合当地实际要求；管理体制科学合理的设计，规避了还贷风险，更加适合我国林业建设发展，比我国的其他植树造林项目更加科学，更具有可操作性，对林业生态建设的支援效果比较明显。

二、项目实施效果

1. 项目实施中农民的参与积极性和受益情况

项目初期我们为了使农民广泛参与项目建设，进行了各种形式的宣传，充分利用新闻媒体，对项目的实施意义、建设内容、规模要求、兑现政策等进行了深入宣传，努力创办参与式林业，认真听取广大农户在造林区域确定、树种选择等方面的意见，提高了农民参与项目建设的积极性。同时，各地普遍注意把项目建设与农村产业结构调整、增加农民收入结合起来，在生态林建设过程中，大力实行专业队造林，鼓励大户造林、联户造林、社团造林，农民通过参与造林，累计从中直接获得劳务费用 3,600 万元人民币，人均获得劳务收入 1,800 元人民币。全省有近 200 支造林专业队和 1 万农户参与了项目实施。在经济林建设过程中，部分农户从种植经济林、林下种植和养殖获得了收益，项目已经给参与的农民带来了切实的利益。以太谷县白城新村为例，新发展的红枣亩产量达 300 斤，每斤红枣售价 5 元，每亩地收入 1,500 元左右，预计在盛果期平均亩产量 500 公斤，每亩地收入 2,500 元左右，比种粮食的收入高的多。

2. 项目参与当地林业建设的作用、地位与贡献

日元项目的实施对改善黄河中游特别是山西省境内 7 大一级黄河支流生态环境具有重大意义，经国内有关专家评估认为项目实施完成，森林郁闭后可使项目区的森林覆被率增加 3 个百分点，减少水土流失和土壤沙化面积 64,307 公顷，在改善生态环境方面做出了一定的贡献。项目虽为生态性、公益性工程，但因适当注意

了经济效益，仍具有较好的经济效益，还款能力较强，对当地整体经济的发展亦有明显的促进作用。项目吸收了当地造林的成功措施和德援、世行的经验，技术措施比较得力，组织机构健全，技术力量相对较强，资金落实，其成功的实施不仅在一定程度上改善了当地的生态环境，增加了农民的收入，而且为我省林业利用外资项目积累了宝贵经验。

3. 项目支持当地环境改善的潜力分析

根据有关专家测算，日元项目成林后每日可吸收 CO_2 量为 1,000 吨，按照光合作用化学反应式计算：每日可产生氧气 730 吨。每日可净化空气 1,200 万立方米。每年可物化太阳能总热量 (Q) 为 2 亿多大卡，折合标准煤 (T) 3.2 万吨。地表径流是造成项目区千沟万壑和土壤严重浸蚀的基本原因，也是导致各种环境资源破坏的主要原因之一。依据国家林业局西北设计院提供的参数指标计算，项目建成后可减少地表径流 3,000 万吨。以原有森林 (17.3%) 的调洪能力为 100% 计算，调洪能力将增加 17% 左右。分析以上数据，项目减少地表径流的有益作用在造林具体地点上是十分明显的，但就改善项目区的遇雨成洪现状，其作用还是比较小的，即项目建成后当地的森林覆被率虽上升了 3 个百分点，但仍不能彻底解决洪水带来的环境破坏问题。按照西北设计院提供指标推算，项目成林后整个项目区总减少土壤水蚀约为 300 万吨，可减少养分流失折合复合肥约 3 万吨。这一数据对本项目区水土流失总量 (每年 1.8 亿吨) 来说仅占很少的一部分，但就造林具体地点及其小流域来说，效果是明显的。

4. 项目对当地林业管理水平和农民的培训成效

通过该项目在当地的实施，地方林业部门从中汲取了日元贷款项目的先进管理经验和办法，并在日常的林业建设中加以应用，如：目前，资金报账制在当地林业管理中已经在逐渐推广。项目不仅在管理方面为当地林业提供了先进的

管理经验，而且在培训方面为农民提供了一个平台，通过举办技术培训班，使农民在技术培训中，掌握了一定的经济林栽植技术，极大地调动了农民参与项目建设的热情。通过项目的实施，平均每县每年举办林业项目培训班 5-6 次，几年来省、市、县和乡镇四级共培训人员累计 118,142 人次，有效的提高了当地农民的林业知识技能，为农民致富获得了一技之长。

5. 项目在当地林业产业发展领域扩展的可能性

日元项目在当地的成功实施，不仅为当地利用外资积累了丰富的经验，而且为进一步扩大林业产业的发展奠定了坚实的基础。如：日

元项目可以试着进一步投资森林旅游及林下产品的开发，以山西省管涔山森林经营局为例，其区域内有丰富的自然旅游资源和林下资源。首先由于当地经济落后，旅游开发相对滞后，需要投资开发建设。其次，通过这次项目在山西的实施，当地已经有了一定的经验，在利用外资方面会更加成熟。第三，近年来山西将旅游业作为了具有可持续发展的产业，其在政策方面和配套设施方面在不断完善，更有利于利用外资产生效益。第四，旅游产业利润丰厚，还款能力强。如能利用日元贷款对其旅游资源和林下资源进行进一步的开发，将有很好的前景。

【项目创新做法】

☆引入新理念，接轨国际林业管理方式。按照参与式造林规划方法，充分尊重农户的意愿，发展社会林业；实行按制度管理，合同制造林，招标制采购，报账式支付；加强培训，严格监督检查，注重项目建设质量的提升，形成了较系统的工程造林运行机制。

☆项目实施过程中，做到了建设任务明确，进度灵活掌握，有利项目实施，保证工程质量。即明确总任务建设期必须完成，项目单位按年度，根据气候状况、种苗情况和施工队伍的条件，安排项目进度。

☆项目的执行，在促进农村产业结构调整的同时，整体提高了项目区工程技术人员和农民群众的经营管理水平，对项目区群众致富和今后的林业发展将产生重要影响。

日元贷款宁夏重点风沙区生态环境综合治理 项目回顾总结

文 / 宁夏回族自治区财政厅农发办

“宁夏模式”——荒漠中的探索与实践

「宁夏模式」——总理关注，全国推广。项目区内森林被覆率提高 2.5 个百分点；8 万多公顷农田得到保护；80 多万人的居住环境得以改善；农民年人均收入增加 200 多元。

宁夏东、西、北三面被沙漠紧紧围困，随时都有遭受狂风巨沙袭击的危险，一代又一代宁夏人艰苦不懈地进行着“人沙之战”。

一个利用日本政府 79.77 亿日元优惠贷款、覆盖全区一半市县的宁夏重点风沙区生态环境综合治理项目的成功实施，不但使“人进沙退”的局面向前大大推进了一步，而且也使宁夏的综合生态环境发生了明显改观。

项目从 2001 年启动，截至 2009 年底，共治理沙化土地面积 6 万公顷，通过种树、种草、转栏封育等措施，使项目区森林覆盖率由 8% 提高到 10.5%，天然草场植被覆盖率由不足 30% 提高到 50%，使项目区 8 万多公顷的农田得到了保护，80 多万人的居住环境得到了明显改善，项目区生态环境得到治理，减少了宁夏境内向黄河的输沙量，增加了林草覆盖度，防止沙化土地面积扩展，降低风沙危害程度，通过生态经济林，固沙中药材、围栏草场，提高产草量、增加圈养量，取得明显经济效益，每年至少增加项目区农民收入 200 多元。一些项目区经过建设后成为塞上宁夏新生态、新农村建设的示范点和新亮点，如：

——**青铜峡金沙湾示范区**。该项目区于 2003 年 3 月开工建设，到 2007 年 10 月竣工，引进西班牙先进的节水灌溉技术和水利银行管理模式，共治理沙荒土地 330 公顷，已建成 120 公顷的人工牧草、180 公顷的经济林和 80 公顷的防风固沙林。通过 4 年的工程建设，项目区面貌大为改观，种植的各类农作物长势喜

人，项目区已成为宁夏节水灌溉、农业生态的典范，为日元贷款项目的实施起到了示范带动作用。

——**银川金凤区兴源乡项目区**。该项目区位于银川市南 12 公里，项目实施前是成片的流动沙丘，土地沙化严重，直接影响城乡居民生活、城市环境和农业生产。2003 年项目启动后，通过打井灌溉，种植紫花苜蓿 300 公顷。种植后第二年每亩可产干草 1,200 公斤，农民每亩纯收入可达 400 元以上。当地农民利用日元贷款项目种植的牧草，发展奶牛养殖，延长了产业链，增加了收入。通过项目的实施，在当地实现了土地绿起来、农民富起来的农发双重目标。

——**灵武河东机场项目区**。河东机场是进入宁夏的窗口，项目建设前是一派“平沙茫茫荒露天，随风满地石乱走”的荒凉景观。项目启动后，共营造防风固沙林 100 公顷，补植灌木林 200 公顷，人工种草 40 公顷，通过项目的实施使机场周围植被覆盖度大大提高，旧貌换新颜，成为首先展现在国内外游客面前的一道亮丽风景线。

——**盐池青山乡项目区**。该项目区地处毛乌素沙地边缘，风沙灾害日趋频繁，沙化土地面积逐年扩大，草原严重退化。项目启动后，通过草场围栏封育、补植牧草和灌木，使 5,000 公顷的退化草场，得以修养生息，经实地测算，围栏区内植被覆盖度已由项目实施前的不足 30%，增加到 60% 以上，草场载畜量比项目前

提高一倍。今天的青山乡已是草丰畜旺，绿洲似海。

——中卫西风口项目区。该项目区位于腾戈壁沙漠西南缘，沙漠的不断南侵严重危害了当地的农业生产和人民生存，结合当地造纸业的优势，种植速生杨 6,000 公顷，不但阻止了沙漠的南侵，改善了生态环境，还增加了农民收入，初步测算每亩可增加收入 500 多元。2007 年 4 月 11 日，相关领导在视察了西风口治沙项目后提出“这是一件利国利民的大好事，你们一定要坚持下去”。

项目的成功实施，在日本、澳大利亚等国家也都引起了强烈反映。日本《每日新闻》专门派记者到宁夏进行采访，并连续报道一周。日本国际协力机构将宁夏项目管理方法确定为“宁夏模式”，在其他国家和地区进行推广。澳大利亚的《了望》杂志，也从千里之外赶到宁夏进行实地采访，在杂志头版刊登图片文章进行报道。财政部、中国进出口银行召开座谈会，专门听取了宁夏的经验和做法。2004 年宁夏财政厅 3 名工作人员应世界银行之邀，前往华盛顿总部工作一年，介绍项目管理经验。

由宁夏财政厅管理和实施的日元贷款宁夏重点风沙生态环境综合治理项目，被日本国际协力机构肯定为“宁夏模式”，国家审计署驻西安特派办经过认真的绩效评价后，认为项目总体上是近年来我国利用外国政府贷款众多项目中一个比较成功的事例，项目设计、管理以及实施中的一些理念和做法值得总结和借鉴。

“宁夏模式”的主要内容可以概括为：“统一领导，集中管理，专家支持，群众参与，内控严格，支付简洁，监测有力”。统一领导，即自治区政府外债管理领导小组为最高决策机构。集中管理，即自治区政府外债管理领导小组办公室集中管理，自治区项目办公室集中实施。专家支持，即成立专家组，对项目提供技术业务支撑。群众参与，即广泛听取项目区农户的意见和建议，合理调整项目内容。内控严格，即建立内部管理制度，完善运行规范。支付简洁，即实行‘一站式’的资金拨付方式，减少中间

环节。监测有力，即聘请技术实力强的中介公司，对项目进行检测评价。”

“宁夏模式”特点之一：善于把握优惠贷款，善于把有限的资金用在“刀刃上”，善于面对和处理“硬矛盾”

与其他外国政府贷款相比，日元贷款具有期限长、利率低、采购灵活等突出特点，是国际金融组织和外国政府中不可多得的优惠贷款。项目提出之初，国家为宁夏初步安排了 5000 万美元的额度，在申报和谈判过程中，宁夏善于抓住机遇，争取主动，始终以追求优惠贷款条件、便于项目管理实施和项目效益最大为目标，经过深入扎实的前期准备、艰苦细致的磋商谈判，最终将贷款额度由 5,000 万美元增加到了 6,400 万美元，成为迄今为止宁夏利用的最为优惠的外国政府贷款项目之一，为项目建设提供了资金保障。

按照惯例，外国政府贷款大都以出口本国设备为主，比例在 50% 以上，日元贷款也不例外，为了最大限度地将资金用到项目建设内容上，项目谈判中，宁夏与日方反复周旋，据理力争，最终将在日本国采购的内容确定在项目管理用车一项上，比例仅为贷款总额的 1.88%，最大限度地赢得了建设资金（98% 的资金用到了生产建设上），改变了过去利用外国政府贷款以采购贷款国设备为主的模式，做到了贷款资金与实际需求的紧密结合。

高比例的配套资金几乎是申请所有政府外债项目的一个前提条件，也是一个难点和关键。一些地方和部门为了争取项目，往往通过“假配套”、“少配套”、“不配套”等方式期望使项目审查过关，但最终导致项目资金没有着落，给项目目标任务完成、后期运行造成巨大隐患。为了缓解市县压力，切实将资金和任务落到实处，宁夏在项目谈判时，敢于面对和提出这一焦点、难点问题，最终说服日方，将配套资金比例压缩到市县能够承受的幅度之内，即仅为 25%，保证了项目配套资金真正落到实处。在具体实施过程中，把该项目与农业综合开发项目的建设内容和资金结合起来，相

互支撑，充分发挥项目综合效益。

“宁夏模式”特点之二：遵循规律，尊重实际和农户意见，善于将科学的发展观运用到项目建设中去，不搞“花架子”降低了管理成本

项目从实施到完成共约8年时间，这期间，原有的一些内容因市场变化与项目区和农户的需求发生了很大差距。如项目设计中，一些市县安排了部分经济林建设任务，但项目建设后随着中央减免农业税政策的实施和经济林产品在市场上趋于饱和，使得项目区农户种植经济林的风险显著增大，积极性有所减弱。对此，宁夏方面认真开展调查研究，广泛听取各方意见，并在征得日方同意的基础上，对一些项目区建设内容进行了适当的调整，化解了市场风险，受到了项目农户的欢迎。同时，针对红寺堡、利通区和灵武部分项目区管理能力薄弱、债务落实不到位等现实情况发生突然变化的实际，及时调整工作思路，将贷款额度调整到了实施条件更好的其他地区，减少了风险，落实了债务，优化了资源配置。

上一个项目就成立一个项目办是目前全国大部分省区实施外资项目的常规做法，其弊端是：既增加人员编制和财政硬性预算支出，又容易造成人员分流困难和人才浪费。为了避免因袭传统做法，给今后工作造成被动，宁夏将项目办设在了具有专业技术人员队伍和项目经验的自治区农业综合开发办公室，不但大大减少了项目管理成本，而且避免了遗留问题。

内资项目的习惯做法是，只有总计划，没有年度计划，该项目启动后，宁夏打破惯例，对每年的计划任务逐项核实，不但按地区、按部门进行分解，而且根据特点和上年度检查完成情况进行细化，保证年度计划做到有的放矢，落到实处。

宁夏通过成立一支“专家组”来指导项目建设在全国各省区中是一个创新性的实践。生态治理是一个多学科、多专业的课题，无论是对协调管理项目的自治区政府外债管理办公室而言，还是对于组织实施项目的自治区农业综

合开发办公室来讲，在专业学科方面都存在欠缺，为了弥补不足，宁夏从离退休干部中成立了一支既有政策水平又有实践经验的资深专家组，为项目的建设计划、技术应用、资金测算、实施方案等各关键环节把关，为项目保持正确的实施轨迹发挥了重要的作用。

“宁夏模式”特点之三：敢于创新和探索，有搞出一些“新名堂”的开拓精神

善于发挥项目的示范引路和辐射带动作用，是宁夏项目的一个显著特点。项目设计中，宁夏十分注重示范区的建设和发展，创造性地提出了建设金沙湾综合示范区、贺兰山东麓综合示范区两个综合示范区以及平罗、盐池等四个专门示范区的思路，在节水灌溉、特色种植、旅游性农业等方面发挥了带头引路作用。从后期运行效果看，所有建成的示范区都发挥了非常好的效果。如金沙湾综合示范区不但成为高新科技农业的示范园区，而且在中央出台宁夏限量从黄河取水政策之前，率先成功借鉴西班牙“水利银行”的理念和节水灌溉技术，为近年来宁夏大面积推广农业技术、调整农业结构、发展节水农业起到积极的示范带头作用，得到了自治区高层领导和区内各有关方面的高度评价。其他如甘草、经果林、牧草等专业示范区也起到了很好的带动示范效应，为近年来在全区范围内的大面积推广总结了经验，奠定了基础。

日元项目的一个主要特点是工程量零散，大规模集中采购困难，因此项目设计和谈判阶段，除项目用车外，其他所有设备、工程和服务均采用询价采购的方式。按照日本国际协力机构采购导则，询价采购方式可由项目管理单位按照低价中标的方法灵活操作。但为了把好这一关键环节，降低项目成本，宁夏自加压力，从严要求，比照国内竞争性招标形式，专门制订了一套严格的采购程序，增强了评标的透明度和公正性，减轻了项目区农户的负担。由于是首次实施日元项目，项目单位在管理经验上仍然存在欠缺，工作中出现了一些疏漏，但宁夏敢于面对和及时纠正问题，为今后进一步加

强管理奠定了基础。

“宁夏模式”特点之四：有扑下身子一心一意做项目的扎实作风，有借鉴和突破世界银行、亚洲开发银行项目管理的理念

长期以来，日本国际协力机构形成了一套从项目筛选、采购、提款到监测完整的管理体系，同时，这些管理制度既与国内有关规定有所区别，又要保持相互衔接。对于日元风沙项目的实施单位来讲，几乎所有市县都是第一次使用外国政府贷款项目，缺乏应有的管理人员和管理经验。为了干好项目，宁夏一是培养苦干实干、扑下身子做项目的优良作风。发扬团队精神，吃苦精神，在项目建设中争时间，抢进度，深入一线，化解矛盾，赢得项目区各方面的了解和支持。二是开展有效培训。培训对象包括项目管理人员、技术人员、农户。培训内容包括日本国际协力机构工作规程、管理制度、项目建设要点以及新技术应用等，通过培训使相关人员掌握规则，理解要点，明确方法，转变观念。三是理顺工作机制。首先，明确项目管理单位、实施单位之间的关系和职责，形成相互监督，分工明确的工作体系；其次，实行资金“一站拨付制”，减少中间环节、防止资金挤占挪用；第三，开发设计了外债管理信息系统，强化项目规范化运作，实现了政府外债管理计算机联网运行，提高了外债项目管理效率。

总结日元贷款宁夏重点风沙区生态环境综合治理项目实施经验，我们体会，要成功做好一个外资项目应强调做到三个必须：

一是必须坚持服从大局，统筹规划的理念。也就是说项目的思路、内容、方向必须符合国家的总体指导思想，必须结合当地党委、政府的总体发展规划和中心任务，也必须体现国际社会关注的主要焦点，反映出全球性、地区性和可操作性的特点。宁夏重点风沙区生态环境综合治理项目就是在全球共同关注生态环境建设这个大背景下，实施的一个既具有改善生态环境、保护生物多样性功能，又有利于提高西部地区群众生活水平的项目，符合中央的要求和宁夏的发展实际。

二是必须坚持统一领导，统一实施，虚实结合的工作方针。外资项目的一个突出特点是涉及单位多，实施主体杂，建设内容多，只有坚持统一指挥，才能处理好总体与局部，整体与个体，务实与务虚的关系，才能提高项目管理效率，降低项目成本。宁夏通过自治区政府外债管理领导小组协调决策，通过自治区项目办统一实施，充分调动了各方面的积极性，收到了积极的效果。

三是必须坚持管理创新的精神。具体而言，1.要顺应形势要求，充分发挥和调动现有机构的人才和职能优势，最大限度地精简机构，挖掘潜能，说服和改变国际金融机构脱离地方实际，上一个项目就成立一个项目办的做法。2.要规范办事程序。善于将项目的日常办理、资金管理和债务管理有机结合起来，形成多位一体的管理模式。3.要尊重事实，强化监管。要合理确定政府在项目管理中的“责、权、利”三者之间的关系，明确政府的角色和职能，譬如在项目类别的选择上，权衡财政部门承担的责任和义务，只做一类项目，不做二类项目；要充分发挥专家队伍经验丰富、实践能力强、理论与实际结合紧密等优势特点，为项目规划、实施、监管服务。

除三个必须外还要做到强化预算管理，妥善处理好借与还的关系。项目实施过程中，严格按照项目可行性研究报告批准目标任务，确定年度工程计划和内外资预算，落实好配套资金和农户的投工投劳，保证项目的预算控制下执行。同时，按照评估报告和贷款协议确定的还款计划，安排各级项目单位和农户提前做好还款工作，并要求各级财政部门在预算建立还款准备金，一旦项目单位和农户发生拖欠时，可先由上级财政部门或转贷银行垫付，维护各级政府对外信誉。

以上是宁夏实施日元贷款宁夏重点风沙区生态环境综合治理项目的一些做法和体会。

浅述日元贷款中卫重点风沙区生态环境 综合治理项目建设效益及主要做法

文 / 宋建军、崔静莫

摘要：日元贷款宁夏重点风沙区生态环境综合治理项目是促进我区经济发展和生态环境建设的一项宏大工程，通过5年的建设和管理工作，使项目区取得了可喜的变化，显现出了很好的效果，同时也为中卫市生态项目建设积累了宝贵的经验，创出了一条新途径，创新了一种新模式。

1、概述

中卫市日元贷款生态环境综合治理项目工程建设，自2002年开始实施，按计划完成项目开发和建设任务，最终实现了灌排体系健全，基础设施配套完善，沟、渠、路畅通，沟、渠、路林带形成网络体系，田间林网和人工种草合理搭配布局，建成了高标准防护林、草体系。使中卫市的森林覆盖率提高了2%，使腾格里沙漠后退了10km以上，有效的阻挡了风沙的南侵，使周边2万多hm²农田得到了有效庇护，生态环境得到了极大的改善，农民的收入有了较大的提高。同时，也探索出了一条防沙治沙的新路子，实现了经济、生态、社会效益三丰收。

2、项目建设效益

经过6年多的建设，项目呈现出了良好的发展态势，显现出了较好的综合效益。

生态效益

本项目建成后，使6000多hm²的沙地得到治理，自然灾害可能造成的损失减少30%左右，有效控制和减轻了当地及周边地区的风沙危害，对改善当地工农业生产条件和人民生活生存环境创造有利条件。通过项目建设实施，使项目区面貌发生了根本性的变化，昔日黄沙漫漫、植被稀少、无灌无排、没有交通条件的现状得以改观，代之而来的是配套完善的灌排体系，四通八达的交通网络，整齐密布的林网，

纵横交错的立体化防护林带和茂密的固沙草网，使项目区内的林业和人工种草生产灌溉排水有保障，生产运输方便快捷，植物和植被覆盖率有了较大幅度的提高，为防风固沙、净化空气、涵养水源、调节气候、降低风速、阻挡风沙对灌区和城市的危害、改善群众生活环境的质量，发挥了积极、有效的重大作用。

社会效益

本项目的实施极大的稳定和巩固了建设单位的发展和壮大，解决了项目建设和管理单位职工吃饭问题，同时也为社会富余劳力创造了就业和创收的机会，对稳定社会，增加周边农民收入，造福子孙后代发挥了巨大的作用。首先，本项目的建设实施使项目建设单位—绿丰林场在项目区内的队伍建设规模得以扩展，先后成立了5个事业部7个分场，干部职工人数由250人增加到500人。其次由于项目带动和辐射作用，使城区群众积极参与和投身于项目建设之中，为项目区防风固沙林建设培育了大量的优质速生苗木。据不完全统计，6年多来，仅城区群众和农林场为项目区育苗520hm²，提供优质苗木和种条1,950万株，创收780万元。再次，拓宽了社会就业门路，为周边地区群众创收创造了有力条件。由于项目建设规模较大，每年在项目实施期间，需要大量的劳力，项目区周边群众在完成了自家农田的农业生产建设之后，踊跃参加到项目区植树和人工种草建设

之中。

据统计，6年多来，项目区周边群众参加到项目区植树和人工种草建设中的人数达 6.30 万人次，人均年收入达 1.20 万元。

潜在的经济效益

本项目的建设既是以生态效益为主，同时也兼顾着一定的社会效益和经济效益。按照 7 年为 1 个生长期计算，4,000hm² 林木 7 年的木材蓄积量将达到 60 万 m³，按照当地的木材收购价 500 元 /m³ 计算，1 个轮期将产生 3 亿元的收入。

3、主要做法

加强领导，健全组织，明确职责

中卫市“西风口”被列入日元贷款生态环境综合治理项目区后，中卫市委、市人民政府予以高度重视，并积极行动，沉着迎战，首先建立和健全了项目领导、管理、建设机构。成立了以副市长为组长，政府秘书长为副组长，各相关单位一把手为成员的中卫市政府外债管理工作领导小组，领导小组下设办公室和日元办，确定了以绿丰林场为主体的项目建设单位。其次是明确了职责，制订了各项规章制度。中卫市政府外债管理工作领导小组是管理日元贷款生态项目的最高领导决策机构，负责统一领导中卫市日元贷款生态项目管理工作。领导小组下设办公室，即中卫市政府外债管理工作领导小组办公室，作为中卫市政府的债权债务代表和归口管理部门，负责主管项目财务，同时负责本市项目的财务管理工作。市日元办是市日元贷款生态项目的执行机构，主要负责本项目的组织实施工作。绿丰林场是本项目的具体建设单位，负责本项目的实施和管理。成立了以场长为组长，副场长为副组长，各分场场长、技术员为成员的项目实施领导小组，明确了工作职责，制订了各项规章制度，按照项目计划任务书，认真组织实施，严格履行职责，林场与各分场签订生产经营目标管理责任书，确保

了项目建设有目标、有人管、有职责、有检查、有验收。由于各部门狠抓落实，紧密配合，坚持按制度、原则办事，按程序和要求操作，形成真抓实干的工作合力，确保了项目建设任务的顺利完成。

科学规划，合理布局

为了保证项目建设的高起点、高效益，从项目建设一开始就树立了合理利用项目区土地资源，以植树种草、改善生态环境为主，保证资源的永续利用和经济的可持续发展的思想观念，坚持“多采光、少用水、新技术、高效益”的原则，生态治理从长计议，统一规划、合理布局、科学管理、综合治理。以防风固沙林生态治理为主体，宜林则林、宜草则草、宜乔则乔、宜灌则灌，乔、灌、林、草合理搭配。在具体规划上，水利规划在不增大引水量，把新、老灌区节水和错峰调节有机结合的基础上，以利用已建泵站及骨干水利设施为前提，对灌区内的基础设施进行全面配套建设。对于田间工程采取畦田和沟灌的节水灌溉措施。林业规划，本着造林绿化与开发利用相协调，造林与沙漠化治理相统一的宗旨，设置田间宽行距用材防护林，进行林、草间作布局；设置干、支斗级沟、渠、路防护林带，进行乔、灌混交防护林布局；在地形复杂、沙丘链较大的地区设置灌木防护林，进行灌、草混交防护林布局。使项目建设在规划上趋于科学化。

严格技术标准，加强管理，狠抓落实

根据造林实施方案、规划设计、作业设计等文件，通过苗木标准，加强监督检查力度等管理办法的严格落实，严肃了技术规程。首先在项目施工管理上，严格实行招投标制，严格按设计施工，并实行施工员质量追踪负责制。种苗定购、起苗、假植、运输、检疫、种植、管护等各生产环节统一管理。承包户的经济收入与成活率挂钩，确保质量。严格检查验收制度，坚持一个工序检查合格后，再进入下一个工序，施工结束后，由农户自查和公司组织技

术人员检查验收，合格后，再申请市农发办检查验收。其次，对林场施工进度、质量、造林、抚育、生产等进行监测，建立造林资料档案，同时，积极开展信息交流，及时进行各类信息收集，整理、分析、总结、推广、应用先进经验，保证项目取得成效。再次，加强技术管理，为了保证项目区建设的成功，严格按技术规程操作执行，建立技术责任制，由技术人员包片技术指导，确保了项目区的建设。在具体实施中，一是采取由绿丰林场承担生产成本投入，统一管理，各分场直接负责，承包者具体经营的方式，分场管理人员实行目标责任制，承包人实行生产环节分项考核，根据考核结果确定奖罚。二是抓好示范建设，在每个场建好一片示范区，选好2~3名示范户，每个场有1名技术干部现场指导，严格按技术标准操作。从栽植、修枝、施肥等环节作出示范，以示范促技术标准推行。三是加大服务力度，针对林木管理中存在的问题实地进行技术指导，跟踪服务，解决问题于现场之中。

强化宣传，抓好培训

为了使生产技术贯穿于生产的全过程，使广大职工和农户充分掌握营林技术。我们从强化宣传入手，重点抓住以下几个方面的工作：一是会议安排，项目计划下达后，及时召开会议，研究部署任务，并于每年春秋两季成立造林领导小组，实行主管领导分工责任制，做到责任到人，在项目区多次召开现场会议，解决项目区建设中存在的问题，不定期检查各项生产落实情况。二是通过媒体发布，印制画册，光盘等形式，广泛宣传、发动，在全社会营造了良好的舆论氛围。三是抓好培训，每年利用农闲时节，举办技术培训班，讲解造林知识等内容，共举办培训班9次，培训人员2,500人次，采用集中授课与田间实际操作、指导相结合，印制技术规程10,000份，送到农户手中，使广大农户掌握了营林技术，为营造速生丰产林提供了技术保证。

昔日戈壁沙漠 今日瓜果飘香

文 / 张学忠、张贤哲

项目区简介

贺兰县日元贷款生态环境综合治理项目区位于贺兰山山前 110 国道两侧，南北长 17.2 公里，东西各辐射 2 公里。计划改造治理土地面积 3,000 公顷，在保护恢复项目区自然植被的前提下，使项目区范围内森林覆盖率由实施前的 2.54% 提高到 33%，封育区内植被覆盖度由实施前的低于 25% 提高到 80% 以上。项目的实施可有效遏制草原退化，土地沙化的发展，减少风沙危害，提高项目区人民的生存环境质量和经济收入，实现环境与经济可持续发展。

项目内容主要是人工造林（生态经济林和防风固沙林）、围栏封育（封育和封育补播）及与上述工程相关的基础工程建设和相应的农业机械、配套设备等。

1、项目建设内容及运营情况

林草工程

从 2002 年到 2006 年已实施林草工程面积 3,089 公顷，其中围栏封育 1,500 公顷，封育补植 500 公顷。生态经济林 626 公顷，防风固沙林 463 公顷。

基础设施工程

从 2002 年至 2006 年共完成基础设施工程 19 个标段，其全部用于相应林草工程的配套灌溉工程，在自治区财政厅外经处的监督下，自治区日元办的组织下，采用邀请式招标，询价采购方式，完成了 19 个标段的招标任务，运营情况良好。

2、收益情况

社会效益

本项目是贺兰县重点风沙区生态环境综合治理项目，经过五年的努力，我县金山地区的

风沙治理取得了很大的效果，沙化得到了有效的遏制，荒漠化程度得以减小，林木覆盖率、植被覆盖度有一定的提高，有效地阻止风沙对灌区的侵袭，降低风速，防止风蚀，涵养水土，固定沙地，控制沙漠扩张侵蚀，同时大量的绿色植物对减轻污染起到举足轻重的作用，有效地改善当地的大气环境质量。

经济效益

日元贷款项目的实施，使贺兰县西部周边生态环境得到全面保护和治理，改变了项目区以粮食作物为传统的种植模式，形成了以防护林、经济林等生态景观与自然景观相结合的环境，进一步增强了生态防护与休闲观赏的功能，从而产生了较好的生态效益和经济效益，如项目农户金山村，是一个生态移民贫困村，移民前以放牧为生，2002 年移民后以种植玉米、小麦等农作物为主，贫瘠的土地，不完善的水利配套工程和单一的种植模式使得金山村农民人均收入大幅减少，村民生活困难。自 2003 年项目建设以来使用日元贷款 140 万元，种植防护林 52.2 公顷，种植经济林 47 公顷，围栏封育 112 公顷，机井 3 眼，铺设滴灌 40 公顷，砌护渠道 10 千米。恢复了金山村的植被，提高了森林覆盖率改善了金山村的生态环境，完善了水利配套工程，解决了农民滴水难的问题，减少了农民灌溉成本，经济林的种植改变了金山村的单一种植模式，增加了农民收。金山村种植的 260 亩枣树现在已经可以保证每亩 2,000 斤的产量实现销售收入 100 万元，极大的提高了当地农民的生活水平。

日元贷款项目还挽救了一批濒临破产的农户，直到现在项目农户李来宝还在说是日元贷款项目救了他的命。2001 年李来宝在金山承包了 1,600 亩荒地，他把自己的所有积蓄和从家人、

朋友手中借来的资金全部投入到农场建设中，钱花光了但是农场的改造工作还没有完全做完，投入了大量的资金每年只能得到几万元回报，每年的生产工作都需要靠借债来展开，就在李来宝一筹莫展之际日元贷款宁夏重点风沙区生态环境综合治理项目在贺兰县设立了项目区，2003年项目建设以来李来宝使用日元贷款108万元，种植防护林20公顷，种植经济林32公顷，

铺设滴灌20公顷，铺设管灌38公顷，砌护渠道6千米，建设畜舍1,000平方米。在日元贷款项目支持下，李来宝种植的400亩枸杞每年能够为他带来30万元的收入，在日元贷款项目结束后，李来宝又用枸杞带来的经济效益种植了200亩葡萄，100亩枣树、100亩苹果，目前已经开始挂果，农户已经从靠外部输血到自我造血的良性发展之路。

甘肃省日元贷款重点风沙区生态环境综合治理项目 建设的做法和思路和体会

文 / 甘肃省重点风沙区综合环境治理项目办公室
吉国荣、梁龙龙

2004年日元贷款甘肃重点风沙区生态环境综合治理项目建设实施以来,按照省项目建设领导小组提出的坚持“以防为主、因地制宜、因害设防、突出重点、集中连片、综合治理、注重实效”的总体思路,不断完善和落实各项规章制度,强化培训,各级项目办同心协力,精心组织,带领广大人民群众,艰苦奋斗,扎实工作,保证了项目建设又好又快的实施,全面超额完成了项目建设的目标任务,探索和积累了一些成功的做法。

主要做法:

坚持合理布局,注重规模治理。沙漠是地球表面长期自然形成的一个面积广袤的地理单元,甘肃现有沙化土地面积12万平方公里,绝大部分分布在腾格里、巴丹吉林、库姆塔格三个沙漠,面对如此浩瀚的沙漠和戈壁,零星和分散治理往往显效甚微。在项目实施过程中,注重集中连片,规模布局,项目区超过万亩规模治理的已达42处之多。临泽县在县境北部戈壁地段围栏封育10万亩,营造防护林12万亩,使北部沙漠区的林草植被保护区扩延了12公里。金塔县以板滩水库为基点,库区、沙区、城区“三位一体”综合治理,使全县森林覆盖率由1.68%提高到2.08%,绿洲内覆盖度由26.8%提高到32.8%。据国家林业局荒漠化和沙化土地监测,项目区部分地段土地沙化得到有效遏制。全省沙化土地年均减少1.67万公顷。

坚持以人为本,把项目建设和助推支柱产业发展,改善人居环境结合起来。紧紧围绕项目区已形成的农业支柱产业,分别不同区域,科学布局安排,既保证绿色植被面积扩大,又助推其做大做强,促进农民增收。在武威市凉

州区、民勤、古浪县项目区连片规模安排酿造葡萄种植2606.7公顷;在酒泉市玉门、肃州项目区连片规模安排啤酒花种植970公顷,在张掖市临泽县,采用枣粮间作的模式,定植红枣2232.81公顷,发展红枣系列产品。项目建设的根本目的是改善当地生产、生活条件。实施过程中,本着先易后难,由近及远的原则,绿化美化相结合,配套整治和改修建相结合,重点建成玉门市青黛坡、肃州区北大河防护林体系,金塔县清泽溪、甘州滨河新区、嘉峪关市东湖、金昌市中水池等针阔混交、乔灌草结合,不同色相,有花有绿的综合治理景区,达到环境治理,人居改善的综合功效。

坚持推广造林技术,不断提升工程质量。

以创新为动力,制定适宜干旱荒漠区造林的技术路线,编发技术培训教材,设立专家组,争取科研院所的技术支持,形成强有力的技术支撑。一是坚持适地适树,乔木截干,大苗深栽;灌木丛植,选用沙生、旱生树种造林。二是坚持选用乡土树种造林的同时,积极引进优质新品种。三是因地制宜选用麦草、秸秆、粘土、砾石等材料设置沙障进行工程治沙。四是大力推广使用抗旱保水剂、土壤改良剂、ABT生根粉、地膜覆盖等提高造林成活率。五是大力推广滴灌、低压管灌等节水灌溉技术。

坚持抓建后管护,巩固造林成效。每年春季对已造林地进行成活率普查,及时补植补栽。采用化学驱避剂、树干涂抹废柴油、塑料包扎、撒布玉米毒饵等措施防止兔鼠对幼树的危害。一些农林场创新管护机制,对营造林木实行出让所有权、有偿转让或租赁承包,为建立长效管护进行了积极有益的探索。

坚持招标物资采购，努力降低成本。根据工程量和所需物资数量实行分级招标，按照“公开、公平、公正”和“优质优价，就近批量”的原则，邀请发改委、监察、审计等有关部门负责同志参加，统一采购，使资金节约率达5.2%。

基本体会：

一是加强组织领导，强化项目管理，是实施好项目的根本保证。省上成立了省政府副省长为组长，省发改委、林业、环保、财政等部门负责同志为成员的项目领导小组，研究制定了“以防为主、因地制宜、因害设防、突出重点、集中连片、综合治理、注重实效”的总体思路。省农发办抽调人员组成项目办公室，负责项目年度计划安排、组织实施和日常管理。各项目市、县（区）政府把实施风沙治理项目作为落实科学发展观的重要举措，作为新农村建设的重要内容列入重要议事日程。由于各级领导重视，管理到位，为项目建设提供了强有力的组织保障，从而确保了项目建设的顺利实施。

二是加大项目培训力度，全面提高业务素质，是实施好项目的关键。风沙治理项目投资大、时间长、要求高。为了适应项目实施的要求，先后3次集中举办了财务和业务技术培训班。多次深入项目区进行工程质量监理和技术指导。采用“走出去，请进来”的方法，组织相关实施人员到省内外现场考察观摩，取长补短，开拓思路。省建设领导小组2004年召开临泽现场会议，推广临泽风沙治理经验。嘉峪关市请以色列林业专家介绍风沙治理经验。各级项目办先后举办不同类型的培训班501期，发放培训资料48720份，使27784人接受了相关业务和技术培训。有力地推进了项目实施的科学化、制度化和规范化。

三是完善项目管理机制，努力提高管理水平，是实施好项目的重要基础。加强管理的核心是质量管理和资金管理。紧紧围绕贷款资金“借、用、还”三个环节，制定完善管理机制，

坚持项目建设法人制，明确法人的第一责任；实行造林质量目标管理责任制，实行目标管理；实行工程质量监理制，落实质量控制、进度控制、投资控制，严格执行合同管理；实行工程检查验收制，对所建项目进行全面检查，发现的问题及时纠正和补课。严格执行提款报账制度，每次报账前省项目办派员按照国家颁布的质量标准，会同市县项目办对申请报账项目逐一对照检查，由项目办和财政部门联合审核，共同把关，确保提款报账的真实与规范。加强资金和债务管理，严格执行贷款资金“专人管理、转账核算、专款专用”的管理制度，落实资金到位和使用公示制度，自觉接受群众监督。更新观念，规避贷款风险，通过香港摩根大通（证券）有限公司实施了贷款债务锁定保值。省审计厅连续五年派出审计组深入实地进行财现场审计，确保贷款资金管理的有效性和使用的合理性。

四是加强调查研究，及时解决问题，是实施好项目的重要环节。针对项目区线长、点多、面广的实际，注重对项目建设前瞻性问题的研究，从宏观上把握项目的正常运转。深入实地调查研究，发现新问题、新情况及时帮助解决，设立临泽县、古浪马路滩林场为示范点，总结经验，在项目区推广。把苗头性的问题解决在萌芽状态。

五是加大宣传力度，扩大项目影响，是实施好项目的精神力量。风沙治理项目是需要群众广泛参与的一项大型工程。营造良好的舆论氛围，充分发挥舆论的先导作用，是实施好项目的前提。一是以省新闻媒体为主，以大型活动为着力点，大力宣传项目的背景、目标任务和意义；二是省项目办在系统收集、整改项目建设全过程照片资料的基础上，编印了“筑绿色长城 建美好家园”的大型画册，各市和农垦集团公司也编印了画册进行宣传。省项目办还编拍了“走近绿色长城”的纪实电视片，在省电视台“田野之光”栏目滚动播放，取得了较

好的社会反响。项目区县充分利用广播、电视和报纸等新闻媒体，制作光盘，创新形式，构筑多视角、深层次、大规模、广覆盖、系列化的宣传体系。春、秋造林季节，还通过声势浩大的动员大会，广泛宣传和发动群众投入项目建设。通过宣传，不但引起社会各界对项目建设的关注，也为项目实施营造了一个良好的舆论氛围和良好的外部环境。

六是有关部门高度关注，同心协力扎实工作，是实施好项目的外在动力。项目建设得到主管部门领导和社会各界的广泛关注，国家发改委农业司、财政部金融司、日本国际协力机构中国事务所先后多次派员深入项目区检查指导工作；日本民间考察团深入项目区考察并参加植树活动。2006年，日本协力机构中国事务所委派有关专家深入我省项目区进行中期评估，2009年9月在我省嘉峪关市召开了中国植树造林项目中期研讨会，对项目建设及时提出指导性意见。加之省、市、县有关单位紧密配合，理解支持，行成顺利实施项目的外部重要力量。

建议与思考：

由于项目区地域辽阔，自然条件严酷，差异性较大，林木生长周期长，确保成活、成林的管护工作就成为今后一项较长的任务，但项目建设没有安排建后管护费用，一定程度上增加了实施单位的经济负担。只有努力争取整

体纳入国家生态公益林补助资金范畴统一管理，才能有利于巩固项目建设的成效。

日元贷款风沙治理项目建设的完成，只是日元贷款风沙治理工程阶段性目标任务的完成，我省风沙治理的艰巨目标任重道远，为了巩固和扩大项目建设成果，我们思路是：

要求各实施单位因地制宜，多措并举，强化对生态公益林的抚育管理和各项配套工程的维护，确保幼树成林，发挥更大效益。

进一步认识在沙区进行生态建设的艰巨性和复杂性，面对人力不可抗拒的自然灾害的威胁，发扬“人一之、我十之，人十之、我百之”的甘肃精神，树立为生态文明建设坚持长期不懈努力奋斗的愚公精神，扩大在河西五市非项目区的实施范围，加快河西地区生态环境发生显著变化的步伐。

认真总结项目建设经验，并使其成龙配套，更具可靠的操作性，继而推广到我省中东部地区。

坚持“改革、开放、会作、共赢”的工作方针，继续坚持解放思想，开拓思路，努力争取各国政府和组织对我省生态建设的关心和支持，携手共赢，为实现沙区生态环境的改善而不懈奋斗。

【竣工验收结果】主体工程完成 135,843.44 公顷，占计划任务的 125.53%；经济林（草）完成 20,462.56 公顷（葡萄 4,626.73 公顷、啤酒花 1,821.40 公顷、红枣 2,625.78 公顷、杂果类 1,300.42 公顷、紫花苜蓿 10,088.23 公顷）占计划任务的 112.01%；封沙（滩）育林（草）完成 86,284.65 公顷，占计划任务的 130.43%；完成工程治沙 5,493.50 公顷，占计划任务的 100%。配套工程中的渠道、道路、节水灌溉、土建工程也全面完成计划任务。

项目建设完成投资 119,280.43 万元，其中日元贷款 88,889.15 万元，配套（含投工投劳折资）30,391.28 万元。

实践科学发展 推进生态建设

文 / 甘肃省酒泉市项目办
王利民

【项目概况】

金塔县地处巴丹吉林沙漠和蒙新荒漠边缘，境内沙化面积占全县土地面积的64.4%。风大沙多，植被稀少，干旱缺水，生态环境十分脆弱，是我国西北风沙线重点沙源区和全省风沙危害重点县之一。风沙危害和荒漠化已成为制约金塔县社会经济可持续发展的重大因素。因此，防沙治沙，保护和治理生态环境已成为金塔县社会经济发展的当务之急。日元贷款风沙治理项目的实施给金塔县带来了千载难逢的机遇。金塔县日元贷款风沙治理项目投资5,334万元，完成主体工程5,722公顷，其中，营造生态公益林1,317公顷。

【金鼎湖模式】

金鼎湖，原名板滩水库，位于金塔县城南约5公里的戈壁滩上，是金塔县农业生产和人民赖以生存的水源地之一。由于地处沙漠戈壁，风沙危害严重，历来为金塔县植树造林防风治沙的重点区域。几十年来，耗费大量人力、财力造林绿化，治理风沙，但成效不大。2004年起，金塔县委、政府借助日元贷款风沙治理项目的启动实施，高起点规划，大手笔运作，揭开了金鼎湖综合治理的序幕。在实施过程中，以“路、水、林、路”为主线，生态治理、绿化美化、休憩观光统筹兼顾，造林和造景有机结合，实现了绿地景观相搭配，花草树木相协调，人与自然和谐的目标。

通过五年建设，营造以胡杨、沙枣、柳树、梭梭、怪柳、花棒为主的生态公益林近530公顷，定植葡萄100公顷。同时，配套建设了清泽溪、太阳岛、金沙湖等景区。使往日的戈壁荒漠呈现出林成片、树成荫、湖水清澈、溪流潺潺、林荫小道曲径通幽的美好景象。不仅成为库区防风固沙和城市周边生态保护的绿色屏障，而且已成为金塔县城居民休憩纳凉，观光旅游，休闲娱乐的绿色公园。

与此同时，金塔县生态治理项目的综合效益已初步显现：

库区防护林初具规模。在鸳鸯池、解放村、

板滩湖库区完成防护林529.2部公顷，造林成活率和保存率均在95%以上。在板滩湖营造的100公顷胡杨林，成为全省最大的人工胡杨林基地。在解放村水库两岸就地取材，砾石埋压沙丘290公顷，营造了长300米，宽210米的防风固沙林带，为阻沙护库，改善局部生态环境发挥了积极作用。

城区绿色屏障初步形成。在城南、城西、城北，采用人工造林和封滩育林相结合，因地制宜，乔灌混交，建起高标准城区防护林329.7公顷，封育天然沙生植被1,800公顷，在城区周边形成了一道巨大的生态绿色屏障，改善了生态环境和人居环境。

沙区综合治理效果明显。在重点风沙口完成工程治沙210公顷，营造防风固沙林307公顷。在绿洲内建设高标准农田林网和经济林草861公顷，凸显了以防为主，治理与开发利用相结合的治理效果，实现了区域经济、社会和生态效益的协调同步发展。

【经验与做法】

以人为本，科学规划 金塔县在日元贷款风沙治理项目实施中，坚持以人为本和全面协调可持续发展的科学发展观，围绕生态建设面临的矛盾和问题，用新的理念，新的思路和超前意识，科学布局，高起点谋划，制定了以“三区”为重点的治理规划，做到库区防沙、城区绿化和沙区植被恢复三者配套建设，同步协调发展。一是以金鼎湖开发治理为主的库区防护林建设，旨在通过造林绿化和砾石压沙，保护鸳鸯池、解放村、板滩湖三大水库，减轻风沙对水库的侵袭；二是以改善城区生态环境为主的城区防护林建设，目的是通过营造城南、城西、城北大型防护林带，造封管并重，改善城区生态环境；三是以酒航主干道造林绿化和重点风沙口为主的沙区治理，通过人工种草，绿色通道建设和工程治沙，减轻风沙对农田危害，保护耕地。

集中连片，精心实施 为了突出项目的规模效应，金塔县按照“全面规划、连片实施、突出重点、注重实效”的原则，把库区、城区、

风沙治线和大风沙口作为治理重点,分片分区,依据不同立地条件实地勘察设计和科学布局,做到了“带、片、网”结合,“乔、灌、草”配置,生物措施和工程措施并重,取得了集中连片,综合治理的良好效果,推动区域经济、社会和生态效益的协调同步发展。

广泛动员,社会参与 在项目实施过程中,金塔县立足自然条件,结合县域经济,广泛动员全社会参与,努力整合项目资源,多渠道筹集项目资金,保证了项目的顺利实施。针对地形复杂,实施难度大的实际,县上由财政部门牵头,林业、水利、农牧部门参与,分段划片,明确任务,责任承包。同时,广泛动员全社会参与、支持项目建设,先后组织县城机关干部3万多人次,每年利用半个多月时间,集中进行平整土地、挖坑换土、栽植苗木、架设输水管道、人工砾石压沙等工作,为生态项目的实施奠定了坚实的基础。

完善制度,加强管护 “三分造、七分管”,是有效解决过去“春天栽、夏天黄、秋天进灶膛”的问题,巩固建设成果的根本。金塔县在项目建设的同时,坚持一手抓造林,一手抓管护,加强建后管护工作。一是建立健全管护体系,组建各级管护队伍,明确管护人员,实行“一级一责,一职一责、一片一责”,落实管护责任;二是制定相应管护制度,实行“定地点、定数量、定质量、定管理人员和包栽、包活、包管理以及奖优罚劣”和“谁栽谁有,谁栽谁管”等制度,把管护责任和利益结合起来;三是加强宣传教育,提高全社会群众的生态保护意识。确保了林木栽得活、长得好、管得住。金塔县日元贷款风沙治理项目由于规划科学合理、实施措施得力、管护制度落实,经省级项目核验收,造林合格率达98%,综合评分达到“优”级。

【几点启示】

科学的决策规划,是生态治理项目成功与否的基础。金塔县在风沙治理项目规划中,以“库区”为重点,造林固沙、人工压沙、乔灌结合、综合治理,达到阻沙护库、保库水库“生命线”。体现了可持续发展的理念;在规划中,将造林绿化与防风固沙、治理生态相结合,与优质葡萄等特色产业相结合,体现了全面协调,统筹兼顾的理念。特别是在规划决策中,突出了“身边先绿”的新思路,从改善人民群众生活环境入手,把生态绿化与造林造景、休闲娱乐、

观光旅游相结合,把传统意义上对生态建设长周期、慢效益与人民群众对改善生态环境的迫切要求相结合,体现了以人为本的理念。因此,各级政府要在项目实施过程中坚持科学发展观,要按照以人为本和可持续发展的要求,按照“统筹人与自然和谐发展”的原则,科学地制定项目规划。要摒弃就造林抓造林的传统思想,要借鉴新的森林价值观,从生态、休闲、游憩的理念出发,从人民群众最关心、最关注的环节入手,科学规划,统筹兼顾,既要充分发挥林地的生态效益、经济效益,又要考虑公众休闲娱乐的需要,体现森林绿地的综合功能,让广大群众尽早感受到生态建设带来的实惠。

突出重点,集中治理,是发挥生态治理项目综合效益的前提。如何使有限的资金发挥更大的效益,是生态治理项目在实施过程中应该解决的问题。金塔县在风沙治理项目的安排上,紧紧围绕“库区、城区、沙区”的思维方式就是一个科学的、明智的、符合实际的选择。因此,生态建设项目必须要突出治理重点,集中连片布局,整合多方资源,部门行业联动,加大资金投入,发挥生态治理的规模效应。避免各自为战,资金分散,形不成规模,达不到综合治理的良好效果。

精心组织实施,是生态治理项目建设的保证。各级政府一定要把项目建设统筹到地方经济发展的大局中来,提上政府工作的议事日程,与当地政府的中心工作同安排、同部署、同检查、同落实。在实施过程中必须贯彻落实科学发展的思路,周密部署,合理安排,把规划设计真正落到实处。同时,要统筹协调,充分发挥单位部门职能,融合多方力量,动员全社会参与项目建设,把生态治理项目建设成让广大人民群众长期受益的“民心工程”,建设成为一个地区一个县市的“亮点工程”,起到惠及当代,造福子孙的作用。

加强建后管护,是保证项目长期发挥效益的根本。金塔县在日元贷款风沙治理项目建后管护方面的经验值得借鉴。一要健全法律制度,做到依法管理;二要明确管护主体,落实管护经费,做到有人管理、有能力管理;三要进一步加强全社会生态环境保护重要性的宣传教育,使广大人民群众树立自觉保护生态的意识,做到全民管护,从而形成全社会重视和支持生态环境建设的氛围。

抓管理、重质量、见成效

— 日本政府贷款河南省植树造林项目纪实 —

文 / 河南省林业厅外资项目办公室

2007年4月20日，河南省人民政府在郑州召开了日元贷款河南省造林项目启动工作会议。

自项目正式实施以来，截至目前，项目县共计完成营造林194,325.9公顷，占计划总量的100.06%。主要树种有杨树、火炬松、刺槐、楸树、枣、花椒、山茱萸等。项目还完成采购护林防火车、台式计算机、便携式计算机、水泵等相关设备。

河南省日元贷款造林项目的顺利实施，得益于如下因素和措施。

一、管理科学，措施得力

1、健全机构，加强领导

领导重视是搞好项目管理工作的保障，提高认识是搞好项目管理工作的前提。为了确保项目的顺利实施，省、市、县各级政府都相继成立了项目领导小组，由主管行政领导任组长，项目所涉及的相关部门负责人任成员，负责解决和协调项目建设中的重大问题。在此基础上，各项目单位切实加强对项目工作的领导，特别是林业部门要实行一把手负责制，把这个项目作为重点工作摆到重要位置去抓去管。选派责任心强、技术过硬、经验丰富的工作人员从事项目管理工作，确保各项项目工作的顺利开展。

2、建章立制，规范实施

项目管理内容多、要求严、资金量大、政策性强。省林业厅、财政厅根据中日双方签署的项目贷款协议、备忘录，财政部有关规定，联合制定了项目《实施管理办法》、《财务管理办法》，省林业厅、财政厅根据各自职责分别制定了项目《检查验收办法》、《提款报账办法》，所有管理办法形成一套完整的项目实

施管理体系。

在财务管理办法中，我们将财务内部控制、信贷与配套资金支付范围、各级配套到位时限、管理费用、财务监督、会计档案、财务人员等内容都做了详细规定；在提款报账办法中，规定了各级各部门的责任，报账与支付的程序，材料内容及要求等；既保证各个管理环节都有章可循，又确保了其管理规范，符合国家相关政策。为保证资金不出现滞留、挪用现象，要求各级各部门资金停留时间不能超过7个工作日，否则，将追究有关人员责任。

3、提高认识，广泛宣传

项目的实施主体是项目区广大农民，没有他们的积极参与是不可能成功实施好项目的。项目引入参与式林业规划理念，开展自下而上的运营模式，农民的意愿得到了充分尊重，因此农民参与项目的积极性得到了较大提高，为项目顺利实施奠定了坚实的群众基础。由于项目区男性劳动力外出务工较多，妇女的广泛参与成为项目成功实施的关键。在各级扶贫办、妇联的协助下，项目人员通过宣传展板、宣传单、广播、电视、村民大会以及项目农户示范日等形式，深入田间地头、广泛走访农户，为农户答疑解惑，提高了项目的影响力。

二、真抓实干，质量为本

1、强化培训，夯实基础

日贷项目涉及面广，对于一些项目单位来说，还都是第一次接触外资项目，为了让基层工作人员深入理解项目管理理念、全面掌握项目各项运营规程，我们采取“强化培训、密切管理”的方法，狠抓市、县项目管理人员的培训。一是学习政策。在项目启动后，我们将所有政

策、规定、标准、领导讲话汇编成册，发放到各级林业、财政、审计等管理部门和项目受益人，重点组织林业部门人员进行学习。二是培训领导。让林业、财政部门的领导了解各项财务管理规定，使其了解“财务管理按办法来，而不是领导的意图来”。三是注重培训效果。邀请审计、财政部门的同志讲课，所有培训全部有文字材料，应用多媒体教学，保证培训效果。四是加强对财务人员林业知识的培训。财务人员不但参加财务培训，也要参加生产管理、林业知识方面的培训。此外，通过项目提供的国际交流培训的机会，一批基层林业管理者和技术员走出了国门，开阔了视野，更新了思想和知识，逐渐成为项目乃至当地林业发展的骨干力量。

2、科技兴林，提高质量

科技是第一生产力，没有先进的科技，项目质量就难以达到保障。在科技管理上首先要突破因循守旧，加快实用技术和新成果、新技术的推广和转化工作，把项目林做成科技兴林的样板。为此，一是项目单位专门成立了科技示范推广组，组建项目科技推广服务体系，借助网络平台，为农户搭建了科技兴林的直通车。二是把技术推广作为项目建设内容的重要组成部分，使科技推广与造林生产实现双赢。三是通过技术咨询、编发技术手册、现场指导、建立示范林等形式，将实用技术和新成果尽快传授给生产第一线的技术人员和林农，让科技成果的效益直接体现在项目造林的山间地块。由于措施得力，大量的科研成果和先进技术得到广泛传播，项目的科技含量大大提高，项目林分的质量和效益明显提高。

3、严格核查，保证成效

在全球性环境问题的影响之下，中国作为一个发展中国家，积极支持和响应环境与发展领域的国际合作，并努力构筑了综合性、长期型、渐进的可持续发展战略框架。加强生态建设，维护生态安全已成为全球共识，同时也是

二十一世纪人类面临的共同挑战。大力培育森林资源，保护生态安全是中国经济社会可持续发展的客观要求。河南省始终把国土绿化和生态环境建设放在重要位置，河南省委、省政府从全省经济社会长远发展和人民群众切身利益出发、从全局和战略高度出发，于2007年11月做出了建设林业生态省的重大决策，决定利用5年时间把河南建设成山清水秀的林业生态省。河南林业建设由此迎来了大好时机，呈现出快速发展的态势。日贷项目的实施恰逢此时，全省生态建设目标的广泛宣传 and 全省人民积极投身美好生态家园建设的良好氛围为项目顺利推进创造了积极的氛围。《河南林业生态省建设规划》将日贷项目纳入了总体建设任务，并在科技投入、资金管理、造林生产、质量控制、培训推广和林产品经营管理等方面给予了充足的资源和支持。在造林检查验收方面，项目实行“分工序检查验收”和“分级检查验收”相结合的检查验收办法，分县级自查、省级核查和稽查三个层次，保证了检查结果的准确性，严格控制了造林质量。项目年度造林核查工作任务繁重，但为了取保造林质量，提高造林成效，实现项目预期目标，每年厅项目办委托省林业调查规划院抽调由技术骨干组成的70人左右的检查验收组，深入项目区开展历时一个月的造林核查工作。他们和项目区的林业工作者一起攀陡坡、下深谷、迎酷暑、战困难，风雨无阻，经常是背着干粮和水上山，一个月的外业下来，手臂和腿上伤痕累累，当地的乡亲们无不为之感动。

三、效益显著，影响深远

1、扩大森林植被，改善人居环境

项目区新增有林地面积194,325.9公顷，森林覆盖率净增2.029个百分点。随着森林覆盖率的增加和林木生长，森林的防风固沙、保持水土、涵养水源、调节气候等多种更能得到充分发挥。计算期内项目林共可减少水土流失量为6,960万吨，固土效益为7.07亿元。项目可

减少氮、磷肥流失 15.57 万吨，保肥的货币效益为 6,797.65 万元。项目在平原区营造的防风固沙林，每年可使每公顷农田增产效益 350.74 元。项目区在一月份平均温度提高 0.5，夏季最高温度降低 12，还可以有效地减少沙尘、降低噪音、提高空气质量。

2、增加就业机会，提高生活水平

项目区人口密度大，耕地少，剩余劳动力多。项目实施期间，从事造林、抚育、管护、采果、采伐、加工、销售等活动，以及林业产业链的进一步延长，为农村剩余劳动力就业提供了机会。例如：杞柳种植促进条边业发展，山茱萸、二花、省沽油等森林重要材和森林蔬菜的种植需要大量人力采摘、加工，又促进了医药业的发展和人员就业，据估算，项目实施

至少可使 350 万人直接受益，利于社会稳定。

3、经济效益可观

项目虽以生态效益为主，但所营造的大面积森林仍可通过抚育间伐、更新、主伐和经济林产品的生产获取可观的经济效益。以项目设计拟定的各造林模型间伐、主伐、更新产材量和造林面积，只计算一个经营周期，在封山育林、防护林底改和部分新造林不更新采伐，只作为储备蓄积，不参与计算的前提下，项目累计可生产木材 2,802.86 万立方米，产值 134.30 亿元；薪材 283.09 万吨，产值 2.79 亿元；经济林计算到第 40 年，各类经济林产品产量 83.38 万吨，产值 151.77 亿元。合计产值 288.87 亿元。

【背景】河南省 2003 年 3 月向国家计委上报了《日本政府贷款河南黄河中游生态公益林建设项目建议书》，2004 年 2 月，国家发改委审批了项目建议书，将本项目列入 2003—2005 利用日本政府贷款备选项目。2005 年 11 月日本国际协力银行派专家对我省造林项目进行了预评估，2006 年 1 月日本国际协力银行会同国家发改委、财政部开展了项目的正式评估，中日双方签署了项目评估备忘录。2006 年 4 月省发改委批准了日元贷款河南黄河中游造林项目可行性研究报告，2006 年 6 月 23 日日本国际协力银行和中国财政部签署了项目贷款协议，2006 年 7 月国家发改委批准了河南黄河中游造林工程利用日元贷款项目资金申请报告，

该项目总投资为 83,500 万元人民币，其中利用日本政府优惠贷款 74.34 亿日元，占 65%；国内配套资金 29,241 万元人民币，占 35%。项目建设以营造林为主，总规模 291 万亩，其中新造林 198 万亩，低产低效林改造 22 万亩，中幼林抚育 17 万亩，封山育林 55 万亩。项目区包括全省 18 个省辖市的 75 个县（市、区、林场）。