

# 陕西林业外资项目的实践与探讨

王娟<sup>1</sup> 周媛<sup>2</sup>

1 陕西省林业国际合作项目管理中心 2 陕西省林业信息宣传中心

DOI:10.32629/as.v1i2.1451

**[摘要]** 从20世纪80年代初期开始,我国先后实施了世界银行、亚洲开发银行、日本政府、德国政府等国际金融组织和外国政府贷款、赠款造林约80多个,几乎覆盖了全国各个省区。为了充分发挥林业外资项目的作用,本文阐述了陕西林业外资项目建设成效,对林业外资项目的创新与实践以及实施林业外资项目对我省林业建设的影响进行了探讨分析,旨在促进我省生态环境建设发展。

**[关键词]** 林业外资项目; 建设成效; 创新实践; 实施; 影响

1991年,陕西率先成功引进了全国第一个德国政府无偿援助造林项目——中德合作陕西西部造林项目,打开了林业对外开放之门。中德合作造林项目,给我们带来了先进理念,使我们的思想得到进一步解放。2001年,省政府为拓展林业对外引资渠道,解决我省生态环境建设资金严重不足的问题,陆续引进了日元贷款陕西造林项目、中德合作陕西延安造林项目等。截止目前,我省林业共引进实施国际合作项目11个,引入外援资金近10亿元人民币,利用外资植树造林240多万亩,建保护区13处,森林公园7处。通过林业外资项目,提高了我省生态环境建设水平,为了进一步加强我省林业外资项目建设发展,以下就陕西林业外资项目的实践进行了探讨分析。

## 1 陕西林业外资项目建设成效瞩目

1.1 营造高质量林地240多万亩,项目区生态环境明显改善

通过国际合作项目建设,扩大了区域内的森林植被,改善了项目区人居环境,保护了野生动植物资源,有效地促进了项目区林业生态建设的发展。从1991年至今,陕西引进的林业外资造林项目,共计完成营造高质量林地240多万亩,建自然保护区17处,建苗圃45个、育苗基地4300亩,修建林区道路293公里,建培训中心、护林房2.5万平方米,培训项目区农民达40余万人次。项目覆盖全省8个地市的40多个县,有300多万农村人口从中受益。项目区生态环境明显改善,可持续发展能力显著增强。德援一期项目32万亩林地已全部郁闭成林,日元贷款项目有110万亩的水土流失面积得到治理,减少地表径流60%,每年减少泥沙流失量64.8万吨。

## 1.2 项目给农民带来了可观的经济效益

项目建设给当地农民带来了十分可观的经济效益。据不完全统计,直接用于支付农民劳务费的资金达到1.1亿元。共栽植市场前景较好的名、特、优经济林40多万亩,品种达20多个,年产各种干鲜果50万吨,产值13.4亿多元。项目营造的用材林和防护林138万亩,蓄积木材达350万立方米,产值可达9.1亿元。林业外资项目的实施还促进了农村产业结构的调整。韩城、澄城、大荔、临渭、千阳、未央等项目县区

栽植的经济林已经成为当地农民脱贫致富的主要门路。据日元项目2010年成效调查,项目已建成的34万亩名特优新品种经济林,2010年给农民带来的经济效益达11.6亿元,有105万亩荒山的水土流失得到有效治理。

## 1.3 林业的基础设施建设得到加强

林业是我国的弱势行业,基础设施比较薄弱。林业外资项目把基础设施建设视作项目建设的一个重要内容,作为提高项目可持续发展能力的基本条件,给予重点资助。20年来,我省从苗圃建设到林场建设,从修建林区道路、架设输电线到修建培训房、护林房,从配备交通设备到配备齐全的自动化办公设备,从培训各级管理人员、技术人员到培训项目区农民,各个方面都得到了外资项目的大力支持。林业的基础设施建设大大加强,可持续发展的能力显著提高。

## 1.4 为我省林业工程建设树立了示范样板

在工程管理方面,消化吸收先进的东西,逐步淘汰落后的东西,结合我省的实际,走出了一条符合我省林业特点的路子。陕西林业人的做法得到了国内项目的学习和借鉴,先后有19个省区30多次来我省考察交流。中德合作陕西西部造林项目于2007年获得了省政府农业技术推广成果一等奖。

## 2 林业外资项目的创新与实践

### 2.1 项目实行参与式规划

外资项目改变了传统的规划方法,实行国际上先进的参与式规划设计。把农民当作项目实施的主体,坚持农民的利益、农民的参与是决定项目成败的关键。让他们充分的发表意见,尊重他们的意愿,把他们的思想体现在项目实施中,栽什么对、在哪里栽,由农民自己决定,调动了农民群众参与项目建设的积极性,为项目实施奠定了良好的基础。

### 2.2 项目计划实行开放式管理

开放式管理是国际合作项目与国内项目管理不同的重要方式。其实质是充分引入竞争机制,奖优劣汰。我省实施的日元贷款造林项目在执行计划下达上,采取更符合林业工程建设特点的办法,把项目建设的总体计划任务一次下达到县上,允许跨年度提前实施。这一改革措施,有利于实施单位把握天时,争取主动,把工程进度向前赶,给后期留出更多的

补植和完善时间。

### 2.3 目标责任制和合同制管理

省、市、县三级分别成立项目领导小组,组长由同一级行政主管担任,对项目建设负总责;省、市、县三级同时设立项目办公室,负责项目的日常运转;项目任务逐级分解,逐级负责,项目质量和施工管理上哪一级出现问题,按照国家局制定的质量追究责任制首先追究哪一级负责人的责任;项目实施中,从咨询公司、咨询专家的选定,到规划设计、整地、栽植、抚育、管护、造林地承包、苗圃建设、科技推广培训、监测等各项活动,都由县项目办与实施方签订合同,根据合同拨款和管理。

### 2.4 资金实施报账制和审计监督制

外资项目在资金管理上,实行国际项目通用的报账制方式。即:市县林业部门与财政部门根据检查验收结果,逐级向上报账,最后由省级项目单位汇总至省级财政部门,最终向日方报账;报账资金到账后再由省财政逐级下拨至市财政部分及实施单位;每年审计部门都要对项目报账支付的每笔资金进行严格的审计,对不符合要求的,及时纠正;这两种资金管理方式规范和加强了资金管理力度,确保了资金使用效果,降低了投资风险,提高了项目成功率。

### 2.5 项目设备采购实行招标制

招标制采购,这是外资项目管理的基本程序。依法进行公开、公正、公平的项目采购,可以有效防止弄虚作假,降低成本,节约投资。例如:日元贷款造林项目的车辆是通过中国五矿公司进行国际公开招标采购,确定的质优价低的投标商,仅车辆采购一项,就节约了300多万元资金。

### 2.6 重视技术培训、提高管理水平

全面提高项目管理人员的业务素质和参与农户营林技能是搞好项目重要手段。德援项目和日元项目包括正在实施的亚行项目在实施期间,都相继开展了一系列针对性强、切合实际的技术培训,培训形式包括国内培训和国外培训;内容有针对项目决策和管理人员的,也有对技术人员和农民的培训。项目通过培训,提高了管理者和参与者的素质,培养了一批会管理、懂技术的业务骨干,也使项目区农户掌握了多项林业实用技术,为林业可持续发展提供了人才和技术保证。

## 3 实施林业外资项目对我省林业建设的影响

林业外资项目采用了国际先进的建设理念和管理方法,在我省取得了显著的实施成效,为同类项目和国内项目创造了丰富的经验,而这些先进的理念和林业技术让陕西林业人不断更新观念、转变做法,实现变革,对陕西林业产生了深远的影响。

3.1 林业理念的变化。一是多目标发展的理念,林业项目不仅应该关注林业建设本身,更要注重农村社区经济、政治、文化和生态方面的综合发展及其可持续性,建设目标应具有多元化特征;改变了单一要求获得如造林多少林、覆盖率增加多少等林业专业方面的预期效果;二是形成了参与式设计的理念,通过参与式设计让农民有了参与权、知情权、发言权、决策权。

技术人员和参与农民产生互动机制,使项目设计方案达到既科学又符合农民意愿,改变了过去领导一人决策千万农民消极执行的做法;三是重视项目全过程管理的理念,外资项目重视每一个过程细节,既包括立项阶段、实施阶段、后续管理阶段、利益分配阶段和项目监测与评估阶段等,还包括项目的实工管理、财务管理、人员管理、档案管理等细节,才能确保项目最终结果的实现。四是形成了植树造林首先要林权落实到户、责任明确的理念,改变了过去集体造林责任不明确,出了问题没有人负责的做法。五是形成财务报账制理念,在施工造林中只有认真栽植,栽活栽好,验收合格才能报账拿钱;改变了过去造多造少、造好造坏、活与不活都能领钱的做法;六是形成了重视保护原有植被和生物多样性的理念,改变了过去造林追求大规模整地,甚至全面整地,造成地表大破坏,原有植被遭到严重损毁的做法;七是形成了积极营造混交林的理念,改变了单一树种造林的模式;这一系列理念的变化,促使了我省林业建设的理念大转变。形成了全社会重视林业,关注生态环境建设的大好局面。

3.2 参与式设计在国内林业工程得到广泛应用。林业外资项目的引进与实施,使我们的观念发生了根本性改变。要彻底改变林业项目设计中自上而下的设计方法,改为充分听取农民的意见、尊重项目建设区农户的选择的一种自下而上的参与式设计方法,这样实施项目的积极性提高了,造林的成效也提高了。参与式设计的良好效果已经被各级林业领导干部和广大的技术人员所接受,被广泛应用到国内的林业工程中。

3.3 林业在农村产业结构调整中的作用显著增强,地位大幅提高。林业外资项目关注农民的切身利益,在给农民兑付劳务费、建设经济林示范基地,促进农村产业结构调整方面起到了十分显著的示范作用。外资项目的这种做法在国内其它项目也得到了扩展,现在经济林已经成为广大农民脱贫致富的主要门路,依托经济林致富的典型比比皆是。林业在农村的社会经济地位进一步上升,人们对林业的认识和依存度也得到了显著提高。

## 4 结束语

综上所述,通过对林业外资项目的引进实施,为我省生态环境建设提供了有力的资金支持,以其先进的管理理念、管理方法和技术措施,促进了项目区经济的持续发展,有效加快了我省的生态环境建设步伐,因此对我省林业外资项目的实践进行分析具有重要意义。

### [参考文献]

- [1]辛占良.陕西林业改革开放三十年巡礼外资项目的实施促进陕西林业发生巨变[J].陕西林业,2008,(11):26+28.
- [2]沈寿君.林业外资对我国林业产业的影响分析[J].南京林业大学,2012,(09):34.
- [3]查朝生.借鉴林业外资项目经验扎实推进国家储备林建设[J].安徽林业科技,2015,(12):26+29.
- [4]张小安.陕西林业生态环境建设战略设想[J].现代园艺,2017,(11):34+37.