

# 中国退耕还林(草)的发展历史阶段与对策探讨

彭珂珊, 王继军

(西北农林科技大学 水土保持研究所, 陕西 杨陵 712100)  
中国科学院水利部

摘要: 土地荒漠化是我国 21 世纪最为突出的环境问题, 是近几年来水旱灾害频发和沙尘风暴加剧的根源, 成为中华民族的心腹大患。在分析了国内有关资料的基础上, 归纳总结了建国 50 年来退耕还林工程建设发展的 5 个阶段, 可供决策部门在制订计划时参考。

关键词: 退耕还林(草)工程; 发展阶段; 生态环境建设

中图分类号: S 157 文献标识码: A 文章编号: 1005-3409(2003)04-0106-04

## Discussion on Historical Stage of China's Converting Slope Farmland Into Forest and Grassland and Countermeasures

PENG Ke-shan, WANG Ji-jun

(Institute of Soil and Water Conservation, Northwestern Sci-tech University of Agriculture and Forestry,  
Chinese Academy of Sciences and Ministry of Water Resources, Yangling 712100, Shaanxi, China)

**Abstract:** In China, land desertification is the most outstanding problem in the 21st century and the source of disaster of flood, drought and sand storm. Based on the analysis of the data at home, the authors summed up five stages of the project of Converting Slope Farmland Into Forest and Grassland since 1949, which could be provided reference for the departments of decision-making.

**Key words:** converting slope farmland into forest and grassland; stage; eco-environment construction

### 1 问题的提出

生态环境的严重退化是生态系统更新和平衡能力短缺的表现, 污染则是环境自净能力短缺的表现, 环境问题是经济发展过程中广义性资源短缺。在我国西部实施可持续发展, 首先面临的是生态环境问题, 该问题包括自然因素和社会因素两个方面。自然因素方面主要包括水土流失、沙化、草场退化、工业“三废”、耕地质退等方面, 社会因素方面也表现为人口、教育、就业、贫困地区间的贫富差别, 自然生态和社会生态则互为影响。特别是建国之后在西部搞的不切合实际的一系列开发, 以及近 20 年来城市化和工业化的发展, “三废”污染不断加重, 使西部的环境问题更加突出, 近几年连续出现的特大洪灾、沙尘暴、干旱、蝗灾、江河断流等环境问题, 均与西部的环境恶化密切相关, 已严重影响当地人民的生存与发展。因此, 西部实现可持续发展战略就要使生态效益、经济效益和社会效益相统一, 必需采取“标本兼治, 治本为主”和“眼前利益与长远利益兼顾, 以长远利益为主的方针”, 不能急功近利, 只顾眼前不顾长远。要树立增长意识、人口意识、资源意识、环境意识, 而这些意识的结合, 即构成社会可

持续发展意识。为此, 应该把可持续发展战略中的环境保护扩大到对整个自然资源和生态环境保护上来, 搞好环境保护, 良性生态环境, 治理土地荒漠化, 是关系到子孙后代的根本大计。人口的增长, 在给人类带来文明的同时, 也给生态环境带来了一系列灾难。我们对这些问题要进行科学的研究并加以分析, 以引起人们对环境保护的重视。在我国现代化建设即将全面实现第二步战略目标, 并向第三战略目标迈进的时候, 党中央从现代化建设的全局出发, 提出了要不失时机地实施退耕还林还草工程, 已成为一项得人心, 顺民意的“德政工程”和“民心工程”, 深受地方干部、农民群众的欢迎和拥护。这在经济上和政治上都具有重大的现实意义和深远的历史意义。

### 2 西部退耕还林还草的历史发展阶段

建国之后, 西部地区在退耕还林还草和植树造林方面及国土整治中, 退耕还林还草作为必不可少的关键措施, 始终坚持消灭宜林荒山荒地和实现全面绿化为中心, 同时大力调整林种、树种结构, 严把退耕还林还草和造林质量关, 取得显著的成绩。特别是 1978 年开始, 为加快改善我国生态环境,

<sup>1</sup> 收稿日期: 2003-11-22  
基金项目: 国家自然科学基金退耕还林还草下流域生态经济系统演变规律和建设模式(40271053)资助  
作者简介: 彭珂珊(1962-), 男, 湖北省应城市人, 主要从事生态环境和农业技术经济方面的研究。

国家相继实施了“三北和长江防护林体系建设”、“退耕还林”、“防沙治沙”、“天然林保护”、“野生动植物保护和自然保护区建设”、“速生丰产用材林建设”等林业重点工程,经过几十年的努力,西部生态环境得到一些改善。按照西部退耕还林还草方式上的实践,大致可以划为 5 个阶段。

2.1 1949~1978 年为第一阶段

该阶段以营造用材林和薪炭林为主时期,退耕还林还草工作还基本上处于停滞状态。1949 年 4 月,晋西北行政公署发布《保护与发展林业暂行条例(草案)》中规定“已开垦而又荒芜的林地应该还林,林地附近已开垦的林地,如易造林,应该停止耕种而造林,林中小块农田应停耕还林。”1952 年 12 月周恩来总理签发《关于发动群众继续开展防旱抗旱运动并大力推动水土保持工作的指示》中指出“由于过去山林长期遭受破坏和无计划地在陡坡开荒,使很多山区失去涵蓄雨水能力,……首先应在山区丘陵和高原地带有计划封山、造林、种草和禁止陡坡”。1950~1952 年共完成封山育林 414 万  $\text{hm}^2$ ,退耕还林仅在一些环境恶劣地区局部进行,如新疆、内蒙古、陕西在治沙中采用退耕还林还草的形式,在治沙中取得一些成效。新疆生产建设兵团 150 团场对农田外劣质耕地进行退耕封育,营造乔灌草固沙,优质农田外 5 km 通过绿化,生态环境得到改善,农业也获丰收。西南的一些山区在陡坡耕地栽植一些杉树、白杨树,主要用于盖房。1954 年陕西、甘肃、宁夏等省区开发实施北部大型防风固沙林带。1955 年全国人大决定实施《黄河中游各省区营造水土保持林计划》。1956 年,由胡耀邦同志主持,在延安召开西北五省(区)青年植树造林大会,拉开了西部植树造林的序幕,在此期间,退耕还林还草有所涉及。1957 年 5 月,国务院 24 次会议通过的《中华人民共和国水土保持暂行纲要》规定:“原陡坡耕地在规定的坡度以上的,若是人少地多的地区,应该在平缓坡地增加单位面积产量的基础上,逐年停耕,进行造林种草”。但在 1958 年大跃进时代,随着国家建设重点的转移,在大炼钢铁的热潮中,退耕还林和植树造林及治理山河遭到冷落,农林牧业生产下滑,经济萎缩,出现了三年经济困难时期,特别是 1962 年,又遭受前所未有的大旱,陕北粮食产量低于 1949 年的水平,国家不得不动调上千辆汽车,从数千里外的东北调粮,以解燃眉之急,饿怕了的农民又毁林开荒,种地打粮,使林业生产遭受进一步的破坏,不少地方成为荒山秃岭。1973 年,周总理视察延安,植树造林工作再次提上议事日程,1974~1977 年由于众所周知的原因,在大集体的年代,人们只重视发展粮食,忽视生态环境建设,退耕还林还草工作再次被打入冷宫。

2.2 1978~1983 年为第二阶段

该阶段以营造商品林为主的退耕还林还草时期。70 年代末到 80 年代初,随着各项建设的加快,可供采伐的森林越来越少,人们重视造林绿化工作。1979 年 2 月 23 日,第五届全国人民代表大会常务委员第六次会议规定:“每年 3 月 12 日为全国植树节”。1978 年国家上马“三北”防护林体系建设工程,西北均纳入这一体系范围,实行了“乔灌草,带片网,多林种,多树种相结合”,展开了“绿色万里长城工程”建设,在西部一些地方开始探索退耕还林还草工作。云南省路南提出了“搞好退耕造林,绿化荒山荒坡,科学栽树种草,治理水土流失”,大规模进行退耕还林。西部在沙区退耕还草种树,获得好的收益。国家实施“三北”防护林工程之后,

也加大了对科技的投入,科技工作者在退耕地区开展试验示范工作,为了探索退耕还林的科学途径,一些比较有效的科研成果应用到实践工作领域,中科院水保所采用的飞播技术,在退耕还林中发挥了作用,荣获国家科技进步二等奖。四川省 1980~1982 年拿出 3.9 亿 kg 粮食补贴指标,用于坡耕地的退耕还林还草,彭州市为了鼓励退耕还林,农民每育苗 334  $\text{m}^2$  经验收合格者,补助粮食 200 kg,退耕还林 667  $\text{m}^2$  者,除补助粮食 142 kg 外,还补 5 元钱,如果达到速生标准的,再补 15 元,全市 3 年退耕达 0.13 万  $\text{hm}^2$ 。

2.3 1983~1998 年为第三阶段

该阶段以营造经济林特别是果树为主的退耕还林(草)阶段。80 年代初,国家加大对贫困地区投入,重点解决当地人民的温饱问题,并把扶贫与改善生态环境、治理灾害发生结合起来,提出了一些退耕还林的新思路,农民群众的积极性高涨。1983 年胡耀邦同志到甘、陕等地视察,明确提出了“种草种树、发展畜牧、恢复生态、促进农业”的“反弹琵琶”的治理方针,并要求把西北建设成为“乔灌草绿色宝库”。1984 年 3 月,《中共中央国务院关于深入扎实地开展绿化祖国运动的指示》规定:“在宜林地区,要调整粮食的征购、供销政策,处理好农业和林业的矛盾,有计划有步骤退耕还林。”1985 年 1 月,《中共中央、国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》中规定:“山区 25° 以上的坡耕地要有计划有步骤地退耕还林还牧,以发挥地利优势。口粮不足的,由国家销售或赊销。”经人大常委会通过,同年 1 月 1 日和 10 月 1 日分别实施《森林法》和《草原法》,为森林和草原的发展提供了强有力的法律保障,其中对乱垦、乱挖、乱伐作了很明确的规定。1991 年 6 月公布的《中华人民共和国水土保持法》第 14 条规定:“禁止在 25° 以上陡坡地开垦种植农作物,省、自治区、直辖市人民政府可以根据本辖区的实际情况,规定小于 25° 的禁止开垦坡度。禁止开垦的陡坡地具体范围由当地县级以上人民政府划定并公告。本法施行前已在禁止开垦的陡坡地上开垦种植农作物的,应当在建设基本农田的基础上,根据实际情况,逐步退耕,植树种草,恢复植被,或者修建梯田。”1991 年 10 月国务院批发了《1991~2000 年全国治沙工程规划要点》,自此,中国防治治沙正式作为一个独立专项工作启动。1997 年江泽民同志作出了“再造一个山川秀美的西北地区”的重要批示。1998 年 8 月《国务院关于保护森林资源,制止毁林开荒和乱占林地的通知》中指出:“各地要在清查的基础上,按照“谁批准谁负责、谁破坏谁恢复”的原则,对毁林开垦的林地,限期全部还林。”同年修订的《中华人民共和国土地管理法》第 39 条规定:“禁止毁坏森林、草原开垦耕地,禁止围湖造田和侵占江河滩地。根据土地利用总体规划,对破坏生态环境开垦、围耕的土地,有计划有步骤退耕还林。”1998 年 10 月 14 日,中共中央十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出:“禁止毁林毁草开荒和围河造田。对过度开垦、围垦的土地,要有计划有步骤地还林、还草、还湖。”西部在落实这些精神中,退耕还林还草取得一定的成效。延安市宝塔区白卯村 160  $\text{hm}^2$  地中 98% 是坡地,1989 年开始走退耕造林的路子,先退 76.7  $\text{hm}^2$ ,新栽苹果 23.4  $\text{hm}^2$ ,山楂 20  $\text{hm}^2$ ,用材林 33.3  $\text{hm}^2$ ,在短短的 4 年内,全村人均产粮食达 700 kg,人均年收入 1 400 元,1994 年全村经济收入达 66.5 万元,农民人均纯收入 3 000 元,分别较 1986 年增长了 17.8 倍和 19 倍。涌现出飞马

河、任家塬、罗沟、大南沟、王家沟一大批村子走上“退耕还林, 林果致富, 实行人均粮钱双过千”的路子, 它们的一个共同特点是: 退耕还林还草, 科学高产, 以果致富。在退耕还林工作中, 西部的经济作物得到长足的发展。近 6 年来, 宁夏的经济林发展到  $4.67 \text{ 万 hm}^2$ , 林果总面积达  $8.3 \text{ 万 hm}^2$ , 总产量达到  $2.5 \text{ 亿 kg}$ 。内蒙古莫力达瓦旗自 1996 年以来, 推行“青山绿水工程”, 主要措施是封禁荒山, 退耕还林, 经过 4 年的退耕封育, 在 1998 年嫩江和诺敏河洪水期间, 该旗受害小, 当地人民已经认识到了封山育林和退耕造林的重要性。在此期间, “三北”防护体系工程到 1997 年, 累计造林  $2578 \text{ 万 hm}^2$ , 森林覆盖率由 1975 年的  $5.05\%$  提高到  $8.60\%$ 。  $1100 \text{ 万 hm}^2$  农田实现了林网化, 粮食增产  $10\%$ ,  $1800 \text{ 万 hm}^2$  黄土高原披上了绿装, 初步控制了  $30\%$  的水土流失。长江中上游防护林体系工程从 1989 ~ 1987 年, 累计造林  $411 \text{ 万 hm}^2$ , 森林覆盖率由  $19.9\%$  提高到  $25\%$ , 已有 100 个县(市)的水土流失得到初步控制。全国防沙治沙工程从 1992 年到 1997 年累计完成沙区治理开发  $644 \text{ 万 hm}^2$ , 其中人工种林  $82 \text{ 万 hm}^2$ , 飞播造林  $36 \text{ 万 hm}^2$ , 人工种草及改良草场  $52 \text{ 万 hm}^2$ , 治沙造田及改造低产田  $47 \text{ 万 hm}^2$ , 种植药材和经济作物  $24 \text{ 万 hm}^2$ , 治理区内有  $1330 \text{ 万 hm}^2$  农田实现了林网化, 约有  $10\%$  的沙漠化土地得到治理。退耕造林、植树种(草)在这些工作中所发挥的巨大作用功不可抹。

#### 2.4 1998 ~ 2002 年为第四阶段

进入营造生态经济林为主的退耕还林启动阶段。1998 年中国的长江、松花江、嫩江发生特大洪灾, 同年 10 月 20 日, 中共中央、国务院《关于灾后重建、整治江河、兴修水利若干意见》把“封山植树, 退耕还林”放在灾后重建“32 字”综合方针的首位。1999 年, 朱总理先后视察了西南、西北后, 提出了“退耕还林、封山绿化、个体承包、以粮代赈”的综合措施。2000 年中央制定颁发了退耕还林的明确政策, 中央 2 号文件和国务院西部地区开会议将退耕还林列入西部大开发的重要内容。1 月 29 日公布的《中华人民共和国森林法实施条例》第 22 条明确规定: “25 以上的坡地应当用于植树、种草、25 以上的耕地应该按照当地人民政府制定的规划, 逐步退耕、植树和种草”。3 月经国务院批准, 退耕还林试点工作 2000 年在 17 个省(市、区) 188 个县正式启动。同年 10 月 11 日, 中共中央十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中指出: “加强生态环境建设和环境保护, 有计划分步骤地抓好退耕还林还草等生态建设工程。改善西部地区生产条件和生态环境。”2000 年 6 月, 国务院发布了《关于禁止采集和销售发菜, 制止滥挖甘草和麻黄草有关问题的通知》, 7 月 15 日, 宁夏同心县的全国最大发菜市场正式关闭。2001 年 3 月朱总理在九届人大第四次会议上所作的政府工作报告中指出: “有步骤而因地制宜推进天然林保护、退耕还林还草以及防沙治沙、草原保护等重要工程的建设, 注意发挥生态的自我修复能力, 逐步建成中国西部牢固的绿色生态屏障”并且要求西部大开发“十五”期间要突出重点, 搞好开局, 着重加强基础设施和生态环境建设, 力争五到十年内取得突破性进展”。会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》正式将退耕还林列入我国国民经济和社会发展“十五”计划。按照“突出重点, 稳步推进”的原则, 退耕还林试点在中西部地区 20 个省市区和新疆建设兵团展开。2001 年 11 月 27

日 ~ 29 日召开的中央经济工作会议, 将整治国土、良性生态环境, 退耕还林作为调整农业结构, 增加农民收入的重要措施。同年九届全国人大常委会第 22 次会议通过的《防沙治沙法》于 2002 年 1 月 1 日实施。

在 1998 年实行天然林保护工程后, 于 2000 年春天在西部 13 个省(市区) 开始了大规模的退耕还林还草工程, 这项宏大的工程涉及数千万农户, 投资高达数百亿元, 其力度之大, 范围之广, 在中国历史上可谓史无前例, 它标志着退耕还林还草进入了一个新阶段。加快退耕还林还草和水土保持建设步伐, 西部各省(市区) 均编制了《生态环境建设规划》, 陕北一年退耕  $26.1 \text{ 万 hm}^2$ , 并探索出一套先修田, 后退耕, 修一退一, 修退结合; 先占领(营造), 后退耕, 林粮间作, 长短结合; 先陡坡(大于  $25^\circ$ ) 后缓坡, 逐步推进; 先封禁, 搞飞播, 后补造; 以及投亲友, 建新村, 以移促退等模式。西部在 1999 年冬季和 2000 年春季水土流失治理中始终把退耕还林作为改善生态环境, 加快治理的突破口来抓, 工作力度大, 效果显著。西部 1999 年退耕还林  $38.15 \text{ 万 hm}^2$ , 宜林荒山荒地造林  $6.65 \text{ 万 hm}^2$ 。2000 年退耕  $38.2 \text{ 万 hm}^2$ , 宜林荒山荒地造林  $44.86 \text{ 万 hm}^2$ 。2001 年完成退耕还林  $40 \text{ 万 hm}^2$ , 宜林荒山荒地造林  $48.61 \text{ 万 hm}^2$ 。2002 年完成退耕还林还草面积  $193.65 \text{ 万 hm}^2$ , 宜林荒山荒地造林  $217.8 \text{ 万 hm}^2$ 。截止到 2002 年 12 月底, 退耕还林  $318 \text{ 万 hm}^2$ , 宜林荒山荒地种草  $318 \text{ 万 hm}^2$ , 中央财政投入达 235.8 亿元。

#### 2.5 2002 ~ 2010 年为第五阶段

该阶段为工程建设阶段。根据国务院西部地区开发领导小组第二次全体会议、庆祝党建 80 周年大会讲话中部署今后党的历史性任务、中央经济工作会议和中央农村工作会议的精神, 2002 年 1 月退耕还林电话会议宣布, 在试点的基础上, 2002 年全面启动退耕还林工程, 当年新增退耕地任务  $226.7 \text{ 万 hm}^2$ , 宜林荒山荒地造林任务  $266.2 \text{ 万 hm}^2$ , 2003 年, 国家安排退耕还林任务  $713.33 \text{ 万 hm}^2$ , 其中退耕地造林  $336.67 \text{ 万 hm}^2$ , 宜林荒山荒地造林  $376.67 \text{ 万 hm}^2$ 。中央下拨资金达 260 亿元。从而标志退耕还林工作进入工程建设的新阶段。《退耕还林条例》2002 年 12 月 6 日经国务院第 66 次常务会议审议通过, 2002 年 12 月 14 日国务院第 307 号令颁布, 于 2003 年 1 月 20 日实施。《退耕还林条例》是在总结我国退耕还林工作的实际情况, 就退耕还林的基本原则、组织领导体制、规划和计划、造林、管护和检查验收、资金和粮食补贴、保障措施、法律责任等方面, 作的明确规定, 其颁布实施、充分体现党中央国务院对退耕还林工作的高度重视。2003 年 3 月 12 日朱总理在十届人大所作的《政府工作报告》中指出“加大退耕还草力度, 抓紧实施全国草原生态建设保护规划……”。2003 年 7 月, 国家林业局制定下发了《退耕还林工程档案管理工作的办法》, 对退耕还林工程的档案做了规范。森林和草原的破坏是环境持续恶化形成的主要原因, 痛定思痛, 人们充分认识到森林资源的过渡采伐, 使西部的生态环境变坏的事实。国家采取退耕还林工程, 且决定在“十五”期间要对我国经济结构作战略性调整, 并以之推动经济社会的快速发展。2003 年计划完成退耕还林  $336.7 \text{ 万 hm}^2$ , 宜林荒山造林  $376.1 \text{ 万 hm}^2$ 。京津风沙源治理工程营造林任务为  $102 \text{ 万 hm}^2$ , 小流域治理  $12 \text{ 万 hm}^2$ , 草原治理  $42 \text{ 万 hm}^2$ , 舍饲禁牧  $233 \text{ 万 hm}^2$ , 生态移民 2.65 万。根据最新国土资源部土地详查数字, 全国现有 25 以上的陡坡耕地 453 万

hm<sup>2</sup>。其中生态地位重要急需治理为 400 万 hm<sup>2</sup>。根据“因害设防,突出重点”的原则,以西部为主,兼顾中东部,按照水土流失,风蚀沙化危害程度、水热条件、地形地貌特征,工程期限为 2001~2010 年,为两个阶段进行:第 1 阶段 2001~2005 年,治理 666.7 万 hm<sup>2</sup>;第二阶段为 2006~2010 年,完成 800 万 hm<sup>2</sup> 治理任务。通过 10 年(2001~2010 年)建设,退耕还林还草 1 467 万 hm<sup>2</sup>,宜林荒山荒地造林 1 733.3 万 hm<sup>2</sup>,每年产直接经济效益 925 亿元,间接经济效益 1 200 亿元。通过努力,中国退耕还林还草工作走上工程建设的新阶段。从此,退耕还林还草由在中西部地区 224 个县试点,转变为有陡坡地需要退耕还林还草的全国 1 600 个县(市、旗、团、场集中大规模展开,使中国退耕还林还草工作达到新的高潮。

### 3 退耕还林还草的基本对策

退耕还林还草是实现“绿山富民”的前提基础,是绿化国土,改善生态环境有效措施,是增加农民收入、提高经济效果的一项重要手段,是富山、富民、富县的造福工程。

第一制定退耕还林还草治理规划。有了规划,就可以把干群动员起来,为实现一个共同目标而奋斗,山区开发治理规划,应以区划规定的生产方向、建设布局、有关技术规程和技术标准为依据,坚持综合治理,科学经营,充分合理利用资源,以达到优质高效,使“三大效益”同步提高,且技术可行的原则,坚持在市场需求调整及科学预测的基础上规划各项发展指标,为规划区的群众尽快脱贫致富奔小康打下基础。具体任务是:根据自然条件 and 生产要求,拟定退耕土地利用规划,规划各项开发治理措施;规划实施的进度,需要的投入(劳力、物质、经费)可获得的效益等指标,实施规划应采取的措施。

第二山川协调发展。执行“重视和依托原区,加强丘陵山区,原山并重,互助互利,共存共荣”的发展战略,原区利益寓于山区开发之中,山区的利益寓于原区繁荣之中,互相扬长避短,不论是原区帮助山区,还是山区支持原区,都必须切实保证双方得到实惠,山区制定优惠政策吸引原区人才、资金、技术上山、欢迎他们到退耕还林地区承包经营“五荒”。原区可把一些联带效应极强的发展项目安排在山区,以带动山区商品经济的发展。

第三是建造生态经济型防护林。在保护好现有退耕地区植被的基础上,通过退、封、飞、造并举,大力加强造林种草,建立以防护林为主体,多林种科学布局,多树种合理配置,林果相结合,乔灌木相结合的体系,在不同立地条件上造林,采用了不同的造林技术,达到预期目的,因地制宜选择适宜树种。陡坡地退耕还林还牧,实行封山绿化。保护天然林资源,支持重点林区结构调整,停止天然林砍伐,林业工人转向营林管护,营造水土保持,水源涵养林和人工草地,把江河治理

参考文献:

[ 1 ] 刘晴. 西部林业建设与退耕还林政策之研究[ J ]. 林业经济, 2002, ( 11 ): 44.  
[ 2 ] 周少舟. 林业政府职能转变取向的探讨[ J ]. 林业经济, 2002, ( 10 ): 37- 39.  
[ 3 ] 张鸿文. 新时期退耕还林工程建设的总体思路[ J ]. 林业经济, 2002, ( 4 ): 18- 22.  
[ 4 ] 方辉. 农牧交错区退耕还林还草与粮食自给问题研究[ J ]. 干旱地区农业研究, 2002, 20( 4 ): 112- 115.  
[ 5 ] 国家林业局. 2001 年中国林业年鉴[ M ]. 北京: 中国林业出版社, 2002. 1- 25.  
[ 6 ] 中国林学会. 森林知识[ M ]. 北京: 中国林业出版社, 1982. 1- 9.  
[ 7 ] 周生贤. 全面加快新世纪林业发展步伐[ J ]. 林业经济, 2003, ( 9 ): 4- 12.

上下游结合起来,保护大江大河源头水源的涵养林和原始森林。

第四是开展小流域的综合治理。从根本上提高山区的自然生态功能,防止水土流失、沙化,保护、改良与合理利用水土资源,以利于充分发挥水土资源的生态效益、经济效益和社会效益,为生物创造良好的生育条件,促进生物的生长发育,达到生物保工程,工程保生物之目的。以小流域为单元,以县为基本单位,以修建水平梯田和沟坝地为突破口,实行塬坡梁峁统一规划,山水田林路沙综合治理,小集中,大连片,跨村乡,进行规模开发,进而建立经济带。根据自然条件,重在综合,贵在巧夺,以水兴农,以水兴电,以电兴工,以工促商,以商富民,形成良性循环。

第五是科学布局。立体开发山区生产,由于地区差异显著,“十里不同天,一年有四季”,应该积极鼓励农民上山搞园林式开发,大力发展不同类型适生作物,建立“山顶松槐带帽,山中果树缠腰,山脚沟边造田,沟道建坝拦水”开发模式,实行林果一条龙格局,把退耕还林封山育林、育草、种草造林,提高覆盖率同有效的工程措施结合起来,搞好水土保持,应用现代农业技术与传统农业技术相结合,使精细的传统农业为退耕还林地区走上现代化农业的轨道做出贡献。

第六是退耕还林保留下来的 667~1 334 m<sup>2</sup> 耕地,应该加强农业基本建设,精耕细作,少种高产,并采用技术、资金、地膜、化肥、农药、良种等综合输入的方法,集中精力建设和种好。使口粮田成为退耕还林地区稳定温饱的基础,在有条件的地方,大力推广节水技术,条件不具备的地方,推行旱作技术,使单产提高,保证退耕还林地区的粮食增长,解决农民的吃饭问题,为不宜耕种陡坡瘠地退耕还林创造条件,真正改变过去“广种薄收”的作法。

第七是发挥地方特色的名优稀特产品。让退耕地区变单一化为多样化,开发“绿色产品”,突出具有特色经济林的发展。由于经济林产品面向市场,更新换代快,所以突出特色有竞争力,加强社会化服务体系建设,紧密围绕山区开发,搞好以技术为先导,科技为主体,销售为重点,贯穿生产全过程的系列化服务,为生产商品化、经营市场化提供各种服务,开发具有科技含量高适销对路产品,降低农业经营林果业和进入市场的风险。

第八是优化产业结构,结合资源分布特点,制定林、草、果、经、副、田的结构调整目标,种好 667~1 334 m<sup>2</sup> 基本农田,大上林果,发展舍饲养羊,抓好农副产品的加工,重点放在提高集约经营水平和综合生产能力上,要在提高单产,提高生产力上下功夫,通过调整不适宜种植粮食的土地,用于退耕还林还牧,发展多种经营生产,发挥本地优势,形成区域特色,做到宜粮则粮,宜牧则牧,宜经则经。