

# 从宁夏原州区的调查看退耕还林政策的不足

宋乃平<sup>1</sup>, 陶燕格<sup>2</sup>, 王磊<sup>2</sup>, 刘艳华<sup>2</sup>, 马忠玉<sup>3</sup>

(1 宁夏大学西部生态与生物资源开发联合研究中心, 银川 750021;

2 宁夏大学资源环境学院, 银川 750021; 3 中国人民大学环境学院, 北京 100827)

**摘要:** 退耕还林政策实施 5 年来成效显著, 但还存在一些问题。国家放缓退耕还林进度, 检讨政策不足十分必要。依据在宁夏原州区各相关部门和 73 个农户的实地调查, 提出了退耕还林政策 4 方面的问题和初步改进建议。即补助标准总体较高, 长期大面积补偿, 国力难以支撑, 还会扭曲退耕还林还草的目标; 退耕补助期限过短, 在补助到期之后与退耕地见效之前的过渡期太长, 不利于巩固退耕还林成果; 粮食补贴政策的变化不利于稳定退耕农户的生计; 退耕还林产权安排仍显僵硬, 农民受益没有保障。

**关键词:** 退耕还林政策; 粮食补贴; 宁夏原州区

中图分类号: X171.1

文献标识码: A

文章编号: 1005-3409(2005)05-0112-03

## Deficiencies of Conversion of Cropland to Forest and Grassland Policy by Surveying in Yuanzhou District in Ningxia

SONG Nai-ping<sup>1</sup>, TAO Yan-ge<sup>2</sup>, WANG Lei<sup>2</sup>, LIU Yan-hua<sup>2</sup>, MA Zhong-yu<sup>3</sup>

(1 United Research Center for Exploitation of Ecology and Biological Resources in

Western China, Ningxia University, Yinchuan 750021, China;

2 School of Resource and Environment, Ningxia University, Yinchuan 750021, China;

3 School of Environment and Natural Resources, Renmin University, Beijing 100827, China)

**Abstract** Notable effects were obtained by the implementation of conversion of cropland to forest and grassland (CCFG) policy over the past 5 years, but some problems still exist in the policy. It is very essential that slow down progress of CCFG by country and assess the deficiencies of CCFG policy. The problems in 4 aspects on CCFG policy and suggestions are put forward by the investigations in every relevant departments and 73 farmers households in Yuanzhou district of Ningxia Hui Autonomous Region. First subsidizing standard is relatively high, compensation by a large scale for a long time is difficult to support, it will also twist the goal of CCFG. Second, it is too short for subsidizing time limit, transition period between subsidizing expiring and becoming effective with returning the cultivated land is too long which is unfavorable to consolidating the CCFG achievement. Third, the change of the grain subsidy policy is unfavorable to steady participating famers' livelihood. Last the property right of returning the cultivated land is arranged to be still stiff which lead to no guarantee for incomes of participating famers.

**Key words** Conversion of Cropland to Forest and Grassland Policy; subsidy of grain; Yuanzhou district in Ningxia

退耕还林政策实施已经 5 年, 到 2004 年底, 全国累计完成退耕还林任务 786.67 万  $\text{hm}^2$ , 宜林荒山荒地造林任务 1 133.33 万  $\text{hm}^2$ , 仅 2003 年就净增退耕地造林 333.33 万  $\text{hm}^2$ 。估计到 2004 年底, 国家退耕还林工程累计投入 751 亿元。根据国家林业局制定的《退耕还林工程规划》, 从 2001~2010 年共计划完成退耕地造林 (1 467 万  $\text{hm}^2$ ), 宜林荒山荒地造林 1 733.33 万  $\text{hm}^2$ , 工程总预算将达 3 370 亿元<sup>[1]</sup>。中国国际工程咨询公司《关于退耕还林工程中期评估报告》认为退耕还林政策成效显著, 但还存在一些问题。国家放缓退耕还林

进度, 检讨政策不足十分必要。本文依据课题组在宁夏原州区 (原固原县) 各相关部门和 73 个农户的实地调查, 提出了退耕还林政策的 4 方面的问题和改进政策的初步建议。

### 1 长期大面积补偿国力难以支撑

图 1 是根据统计资料整理的, 可以看出, 原州区近 16 年的粮食单产表现出明显的三个阶段: 1989~1995 年为低水平徘徊阶段, 粮食单产均值为 1 105.80  $\text{kg}/\text{hm}^2$ ; 1996~2000 年为上台阶波动阶段, 粮食单产均值为 1 484.70  $\text{kg}/\text{hm}^2$ ; 2001

① 收稿日期: 2005-07-04

基金项目: 中国—欧盟小项目便捷基金资助项目; 国家社科基金项目 (批准号: 04XJY011)

作者简介: 宋乃平 (1963-), 男, 教授, 博士, 主要研究土地资源及其可持续利用。

~ 2004年为再次突破阶段,单产均值达到 2 109 kg/hm<sup>2</sup>。分析表明,粮食的第一个阶段性突破正好与固海扬黄灌溉工程全面发挥效益的时间相吻合;第二个阶段性突破则是退耕还林还草引起的,由于将大面积质量较低的坡耕地尤其是陡坡地退掉,削弱了拖累粮食平均单产提高的庞大耕地面积基数。由此可以初步判断,原州区粮食单产上台阶主要是耕地质量提高带动的结果,特别是固海扩灌工程对原州区清水河平原诸乡镇的种植业生产的促进,广大山区的粮食产量依旧处在较低水平。表 1 是原州区 73 个农户的调查数据,1999 年缓坡地的粮食单产为 1 646.25 kg/hm<sup>2</sup>,陡坡地为 1 131.45 kg/hm<sup>2</sup>,2004 年缓坡地的粮食单产为 3 714.30 kg/hm<sup>2</sup>,陡坡地为 1 304.85 kg/hm<sup>2</sup>。这两个年份均为丰收年,如果用 90 年代后期和 2001 年以来的平均粮食单产将它们修正到平年的水平,则 90 年代后期缓坡地和陡坡地的粮食单产分别为 1 443 kg/hm<sup>2</sup>、991.65 kg/hm<sup>2</sup>,2001 年以来缓坡地和陡坡地的粮食单产分别为 3 117.75 kg/hm<sup>2</sup>、1 095.30 kg/hm<sup>2</sup>。按农户调查得到的 1999 年每 1 hm<sup>2</sup> 用 225 kg 籽种、缓坡地用化肥 42 元/hm<sup>2</sup>、陡坡地用化肥 18 元/hm<sup>2</sup> 和粮食 1 元/kg 折算,2001 年以后每 1 hm<sup>2</sup> 用 225 kg 籽种、缓坡地用化肥 130.5 元/hm<sup>2</sup>、陡坡地用化肥 40.5 元/hm<sup>2</sup> 和粮食 1.6 元/kg 折算(农户调查的平均值),则 90 年代后期缓坡地和陡坡地的毛收入分别相当于粮食 1 176 kg/hm<sup>2</sup> 和 748.65 kg/hm<sup>2</sup>,2001 年以后缓坡地和陡坡地的毛收入分别相当于粮食 2 811.15 kg/hm<sup>2</sup> 和 844.95 kg/hm<sup>2</sup>。如果再分别减去 90 年代后期缓坡地和陡坡地 180 工日/hm<sup>2</sup> 和 135 工日/hm<sup>2</sup>(每工日按 5 元计)、2001 年以后缓坡地和陡坡地 225 工日/hm<sup>2</sup> 和 150 工日/hm<sup>2</sup>(每工日按 8 元计)的劳动力支出,则 90 年代后期缓坡地和陡坡地的纯收入分别相当于粮食 276 kg/hm<sup>2</sup> 和 73.65 kg/hm<sup>2</sup>,2001 年以后缓坡地和陡坡地的纯收入分别相当于粮食 1 686.15 kg/hm<sup>2</sup> 和 94.95 kg/hm<sup>2</sup>。

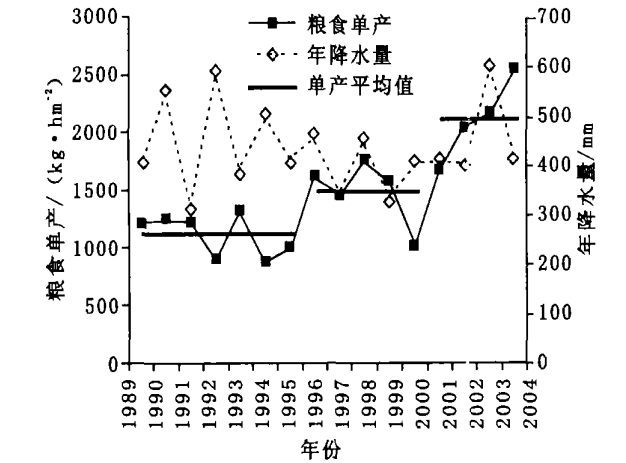


图 1 原州区近 16 年粮食单产与年降水量

原州区的水浇地面积占到总耕地面积的 12.87%,加上六盘山阴湿区,土地资源质量在固原市 6 县(区)中属于上乘,耕地产出高于同类地区的平均水平。依据上述计算和分析,陡坡地的粮食补助在 900 kg/hm<sup>2</sup>、缓坡地在 1 200 kg/hm<sup>2</sup> 比较合适。

农户调查表明,2004 年总样本户平均获得补助粮食 360 kg/人,退耕户人均获得补助粮 430 kg。仅此一项已使人均拥有粮食超过了温饱线水平。由于西部地区耕地产量低而不稳,人均耕地面积大,退耕面积相应也很大。如果按照现有标

准兑现补助,国力将难以承受,同时还会造成农户在比较效益促动下将质量较好的耕地退掉,从而扭曲退耕还林草工程的目标,即我们在实地调查中发现的“不该退的却退掉了”是有其政策基础的。从以上分析看,无论是从耕地产出与退耕补助的比较,还是从退耕农户的获得的总体补助而言,现有的补助标准都过高。因此,国家应根据政策目标(即先将陡坡地退耕)适度调低现有退耕的补助标准,保证退耕补助及时、足额、持续的发放到退耕农民手中。

表 1 调查农户的耕地类型结构及其相应的粮食生产结构

年份	项目	粮食播种面积		粮食总产量		粮食单产 / (kg·hm <sup>-2</sup> )
		面积 / hm <sup>2</sup>	结构 (%)	产量 / kg	结构 %	
1999	平地	30.76	14.44	4086.50	34.96	2796.82
	缓坡地	44.81	19.87	32707.00	28.31	1646.25
	陡坡地	62.00	37.50	42426.00	36.73	1131.45
2004	平地	16.06	5.91	21405.00	48.15	3623.85
	缓坡地	11.99	4.49	16665.00	37.49	3714.30
	陡坡地	18.61	4.89	851.33	14.36	1304.85

2 退耕补助期限过短不利于巩固退耕还林成果

西北干旱半干旱地区,水分缺乏、气温偏低,植物的生长量较低,树木成材实际需要的周期较长。调查表明,上世纪 70 年代在原州区六盘山阴湿区和清水河谷地营造的零星林地现在成材,而东部干旱黄土丘陵区的林地中的树木还未成材。大片营造的林地还承受着大旱年和连旱年的高死亡率的风险。因此,原州区生态林的收益周期至少需要 30 年的时间,为了保证生态林长期发挥效益,国家需要将生态林的补助期延长到 30 年。

经济林虽然在 5 年之后能挂果,但是要进入盛产期则要 8~12 年。另外,原州区冻害、雹灾对果树的生产影响特大。原州区在 1949~1990 年的 42 年间共发生冰雹灾害 34 次,发生对果树危害较大的春季霜冻 19 次,它们的发生频率分别为 80.93% 和 45.24%<sup>[2]</sup>。冰雹发生频繁,但它的危害范围一般较小;霜冻发生频率虽然较低,但危害范围广。过去原州区的果园面积小,主要是因为受灾频繁,农民承受不起风险,因此不愿栽种果树。所以,克服退耕还林后的果树气象灾害成为后续产业面临的严峻挑战之一。

种草是干旱半干旱地区退耕还林草的首选途径,然而实际中还草面积很小。黄土高原地区有种植苜蓿等饲草的有利条件(表 2)。苜蓿可以充分利用全年降水及一年生作物难以利用的一次性小于 5 mm 的无效降水,加之苜蓿的收获对象是无性的绿色体,而不是对水敏感的有性器官,从而使苜蓿成为旱区高度耐旱型栽培植物。原州区陶庄 80 年代中期到 90 年代持续稳定增产的关键在于 23% 的耕地种植苜蓿形成的“草—畜—肥—粮”结构体系<sup>[3]</sup>。但是目前退耕还草的面积很小,主要在于地方政府和农民具有浓厚的投机心理,要抓住国家对生态林 8 年、经济林 5 年的补助。退耕还草的 2 年补助相比而言太短。另外在实际操作中还存在一种认识,就是退耕还林有利于保证退耕地的稳定性和退耕成果的巩固,而退耕还草则比较容易返耕,不利于退耕成果的巩固。实际上黄土丘陵区的沟壑地、坡地等土地类型,适合于发展人工草地。这样既具有较好的生态稳定性,又具有一定的经济收益,还可以通过草田轮作增加土壤肥力,实现藏粮于草,保证粮食安全。也就是说,根据土地类型实施不同程度的退耕还

林, 保证国家目标的动态平衡, 同时也让农民有较多的选择

表 2 黄土高原紫花苜蓿适宜生态类型区的划分

类型区	年降水 ≥ 10℃		初级生产量 /	水分利用率		栽种地区
	量 /mm	的积温	( kg· hm <sup>-2</sup> )	( kg· mm <sup>-1</sup> · hm <sup>-2</sup> )		
最适宜区	> 500	> 3000	> 11250	> 22.50		关中、晋东南、晋中、延安、陇东
适宜区	> 400	> 2500	> 6750	> 16.50		天水、豫西、榆林、晋北 陇中、宁南、宁中、海东
适应区	> 275	> 2200	> 1500	> 12.00		

### 3 粮食补贴政策的变化不利于稳定退耕农户的生计

《退耕还林条例》第四十一条规定:“兑付的补助粮食, 不得折算成现金或者代金券。”这是在我国 1996~ 1999 年粮食产量一直较高的背景下出台的。但是 2000~ 2003 年全国粮食总产量连续下降, 到 2003 年减少到 4.32 亿 t, 每年产需缺口在 2500~ 3500 万 t。2004 年国家原则上将退耕户的补助粮食改为补助现金。宁夏回族自治区人民政府决定实行分类型、分比例兑现粮食和现金。即川区全部兑现现金; 山区补助粮食定额 1500 kg/hm<sup>2</sup> 的 30%, 另外 70% 折成现金兑现, 补助粮食品种比例为小麦和玉米各 50%; 按人均补粮不超过 150 kg 的标准照顾全部退耕户和粮食困难户, 不愿要粮的退耕户可补助现金。

2004 年, 调查农户包含退耕还林补助在内的人均粮食拥有量为 570.07 kg, 实际兑现到手的粮食仅为 291.72 kg。退耕农户包含退耕还林补助在内, 人均拥有粮食为 625.91 kg, 实际兑现到手的粮食仅为 299.84 kg。实际人均粮食拥有量均低于温饱线。2003~ 2004 年由于超计划退耕的还林草地无法兑现补助, 2004 年又出台减少直接补助粮食的比例, 农民对此心存疑虑, 也担心政策会出现变化, 尤其是关心自家的吃饭问题。西北多数退耕还林地区属于贫困地区, 没有脱离自给自足的经济形态, 农业生产又以旱作农田为主, 生产很不稳定, 粮食仍然是解决温饱的首要问题。世界粮食计划署援助的西吉“2605”项目的主要教训之一就是“以粮代赈政策执行走样”<sup>[4]</sup>, 将本应该发放给农民的粮食折换成钱兑现, 对贫困农民来说, 拿的是粮食还是钱, 是绝对不一样的。他们急需用钱的地方很多, 钱用掉了, 还是没粮, 当然要重新开荒。据调查, 宁夏有 59% 的退耕户要求补助粮食, 41% 的退耕户可以接受现金补助。

朱春全等人在陕西省略阳县的研究中也提出:“退耕还林草坚持国家只补粮食不补现金的原则。现在国家对退耕农民既补粮食又补现金, 与实际需要不符。”他们认为, 只补粮食, 不补现金, 农民能接受, 也便于政策落实<sup>[5]</sup>。这从一个侧面说明了粮食对于农民的极端重要性。鉴于粮食对贫困地区农民的特别意义, 国家对贫困地区退耕农户补助粮食的政策

参考文献:

[1] 陶然, 徐志刚, 徐晋涛. 退耕还林, 粮食政策与可持续发展 [J]. 中国社会科学, 2004 (6): 25- 38

[2] 宁夏农业志编审委员会办公室. 宁夏农业自然灾害 (1949~ 1990) [M]. 银川: 宁夏人民出版社, 1992

[3] 廖允成, 王立祥, 温晓霞. 黄土高原农业地域资源优势利用与产业化探讨 [J]. 自然资源学报, 2000 15(1): 51- 55

[4] 中央财经领导小组办公室, 国务院西部地区开发领导小组办公室联合调查组. 宁夏西吉“世界粮食计划署援助 2605 项目”失败的原因及教训 [A]. 见: 国务院西部开发办人才开发与法规组等. 《退耕还林条例》释义。政策 [M]. 北京: 机械工业出版社, 2003 357- 362

[5] 朱春全, 奉国强, 等. 中国退耕还林政策与管理技术案例研究 [M]. 北京: 科学出版社, 2003 41- 42

[6] 蒋海. 中国退耕还林的微观投资激励与政策的持续性 [J]. 中国农村经济, 2003 (8): 30- 36

不能变, 而且在实行区域区别对待的基础上, 要坚持到后续产业兴起和结构调整完成之后。

### 4 退耕还林产权安排使农民受益没有保障

《退耕还林条例》第五章中第四十七至第五十条相应的规定了退耕还林者对退耕地上林木 (草) 的所有权; 退耕土地还林后的承包经营权期限可以延长到 70 年以及承包经营权可以依法继承、转让; 退耕还林地在资金和粮食补助期满后, 在不破坏整体生态功能的前提下, 经有关部门批准, 退耕还林者可以依法对其所有的林木进行采伐; 等等。即在确定土地使用权的基础上, 实行“谁退耕、谁造林、谁经营、谁受益”的政策。实际上退耕还林者对林草的收益权、处置权相当有限。

首先, 我国的林业产权制度长期处于不尽合理和不断调整之中。一方面, 林业经营权与采伐权受到严格控制, 难以形成林业投资激励; 另一方面, 政策多变对于经营周期较长的林业很难形成稳定的投资预期。虽然退耕还林政策明确规定了造林地的权属属于农户, 并承诺承包期一律延长至 70 年, 但同时又进一步限制了农户的林业经营权, 规定生态林的比例为 80%, 而经济林的比例为 20%。并且生态林禁伐, 用材林的采伐也必须得到主管部门的严格审批。其次, 我国目前的林业税费明显过高, 已大大超出西方发达国家的水平和投资者的承受能力, 使林业投资者无法得到正常的收益水平, 不可能形成投资激励。虽然国家规定对退耕户实行减免税政策, 但没有明确规定减税的幅度和年限, 从而使农户对该项政策心存疑虑, 影响了农户对未来投资的积极性。第三, 我国至今尚未培育出比较完善的森林特别是中幼林流通与转让市场。如果没有相应的市场为林业的长期投资提供流动, 必然会带来较高的机会成本和投资风险, 降低林业投资的吸引力, 同时也会大大降低森林资源等要素的配置效率。第四, 退耕还林中农户的收益来自政府的财政补贴和造林后的收益。如果造林的收益很低 (甚至没有), 那么农户愿意退耕还林的激励主要来自政府补贴。但国家目前的补贴期限是 5~ 8 年, 而不是长期的。另外, 我国的人均耕地面积较少, 不少地方的农户是以退耕地为生的, 得不到政府补贴就等于断了生计, 种植的树木、草可能会被拔掉重新种粮。因而政府补贴的短期性决定了退耕还林的非持续性<sup>[6]</sup>。

实质上农民对用材林没有完整的处置权和收益权, 从而使农民对用材林的所有权的经济利益的实现受到影响<sup>[5]</sup>。在原州区的调查中, 农民对于半干旱黄土丘陵区林木成材的期望不足, 而对于大旱和连旱造成的林木高死亡率却心有余悸。没有中幼林市场就意味着农民要全部承受收益预期不足和风险过大的共同压力。由于产权安排僵硬, 农民不愿还林, 尤其不愿意还生态林。