

退耕还林还草地区面临的问题及对策研究

——以张家口地区为例

高进云, 乔荣锋

(华中农业大学土地管理学院, 武汉 430070)

摘要: 结合张家口地区自然、社会经济特点简要论述了退耕还林还草的重要作用, 对当前退耕还林还草工作中存在的问题进行了分析, 认为国家在实施退耕过程中必须同时考虑当地由退耕带来的经济社会等方面的问题, 并相应提出了解决的对策建议。

关键词: 退耕还林还草; 生态环境; 张家口

中图分类号: X 171.1

文献标识码: A

文章编号: 1005-3409(2005)06-0132-03

Issues of Returning Cultivated Land to
Forests or Grassland and Its Countermeasure
——As a Case Study in Zhangjiakou District

GAO Jin-yun, QIAO Rong-feng

(College of Land Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070, China)

Abstract: The effects of returning cultivated land to forests or grassland are described based on analyzing the special nature, society and economy of Zhangjiakou district. After analyzing the issues that reflected in the process of returning cultivated land to forests or grassland, it is thought that the government should think over the effects on economy and society. And some suggestions are put forward.

Key words: returning cultivated land to forests and grassland; ecological environment; Zhangjiakou

1 张家口退耕还林还草背景分析

1.1 保护生态环境的需要

河北省张家口市位于东经113°50′~116°30′, 北纬39°30′~42°10′, 北与内蒙古高原接壤, 南与华北平原毗邻, 全市地势西北高东南低。张家口地区土地总面积3 686 155.27 hm², 其中耕地面积1 222 105.62 hm², 占总面积的33.15%, 林地面积546 617.80 hm², 占14.83%, 牧草地475 873 hm², 占12.91%, 未利用土地1 196 896.81 hm², 占32.47%。张家口的耕地质量位于河北省耕地质量四个等级中的最末一级。该等耕地不仅受到温度影响, 还受到水源、盐碱、地形坡度、风蚀等因素的严重限制, 土地质量较差, 并存在不同程度的退化现象, 生产水平较低, 每公顷产量在3 000 kg 以下。不但经济效益差, 而且也易水土流失, 造成生态环境的破坏, 因此退耕还林还草势在必行。

1.2 营造保护京津的天然屏障

近年来, 北京地区沙尘暴天气发生越来越频繁。2003 年春季3、4 月间, 连续11 次的沙尘天气袭击了京城, 2004 年, 春季特有的沙尘暴提前数日降临, 危害有增无减。张家口地区环绕京津周围, 是京津及华北地区的天然生态屏障, 也是密云、官厅和潘家口等水库的主要水源涵养地。但由于不合

理的土地利用方式特别是陡坡毁林毁草开垦, 致使该区自然生态系统严重退化, 各种自然灾害不断加剧, 而且由于张家口坝上地区属于典型的土壤沙化严重的农牧交错区, 它距离北京最近, 仅200 km, 分布着各类沙化土地共计150 万hm²之多, 且海拔至少高出北京1 000 m, 对北京、天津构成居高临下之势, 是京津地区风沙天气最重要最直接的沙尘源之一, 对确保京津地区水资源安全供给和生态安全造成威胁, 也影响了该区社会经济的发展。因此, 张家口地区退耕还林还草是根治北京沙尘暴天气的迫切需要。

2000 年国家林业局、国家计委等有关部门开始实施的退耕还林还草还草试点工作中给与张家口地区与西部地区同样的退耕还林还草还草优惠政策。本文分析了张家口地区实施退耕还林还草工程面临的问题, 并提出了相应的对策与建议。

2 新世纪初退耕还林还草还草的总体思路

2.1 指导思想和基本原则

今后10 年退耕还林还草还草工程建设的指导思想是: 以党中央、国务院实施西部大开发的战略为指针, 以保护和改善生态环境为主导, 以实现可持续发展为目标, 采取“退耕还林还草(草)、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的综合措施, 加快长江和黄河上中游等地区坡耕地及沙化耕地退耕还林

* 收稿日期: 2004-12-17
基金项目: 国家自然科学基金项目: 不确定性、不可逆性下农地城市流转规律与决策研究(编号: 70273012)的部分成果
作者简介: 高进云(1978-), 女, 在读硕士研究生, 主要研究方向为土地资源经济。

还草还草,从根本上扭转水土流失和耕地沙化严重的局面,促进生态、经济和社会效益协调发展。

退耕还林还草工程应遵循以下六条原则:一是坚持因地制宜、因害设防、突出重点、注重实效的原则;二是坚持生态优先,三大效益兼顾的原则;三是坚持政策引导与农民自愿相结合的原则;四是坚持示范带动,稳步推进的原则;五是坚持依靠科技进步,确保工程质量和效益的原则;六是坚持省级政府负全责和实行地方各级政府目标责任制的原则。

2.2 当前退耕还林还草还草的制度性安排

按照“退耕还林(草)、封山绿化、以粮代赈、个体承包”要求,张家口地区以粮代赈、退耕还林还草还草的制度安排为:根据《国务院关于进一步完善退耕还林还草政策措施的若干意见》(国发【2002】10号)中明确规定:一是国家无偿向退耕户提供粮食、现金补助。张家口地区每公顷退耕地每年补助粮食(原粮)1 500 kg。每公顷退耕地每年补助现金300元。二是国家向退耕户提供种苗造林费补助。补助标准按退耕地和宜林荒山荒地造林每公顷750元计算。三是关于粮食和现金的补助年限,还草补助按2年计算;还经济林补助按5年计算;还生态林补助暂按8年计算。

3 存在的问题

河北省张家口地区从2000年启动退耕还林还草还草工程以来,截止2003年已累计退耕20万hm²,林草覆盖率由过去的58.25%增加到63.67%,造林合格率、总面积核实率均达到国家要求的标准。虽然退耕时间还很短,有些长期效益难在短期内见成效,但从张家口地区的退耕还林还草试点中还是能看到短期效果。

2003年参加退耕的13县4区的国民生产总值,从2001年的258亿增加到319.9亿,增加了61.9亿元;人均纯收入由2001年的1 388元提高到2003年的1 777元,增加了389元。张家口坝上地区以畜牧业、反季节蔬菜、食用菌、林果业为主的主导产业群已经初步确立,一些农业产业化龙头企业不断发展,各类市场的建设也已经有了一定发展。从总体上看,退耕还林还草对农业生产和农民收入的直接影响不大,与此相反,退耕的农户从事经济活动的时间和空间扩大,可寻找新的生产门路增加收入。但从目前发展状况来看,很多产业仍然比较分散,产业模式还缺乏科学的总结和论证。

3.1 对当地经济的影响

实施退耕还林还草工程是具有可持续发展意义的生态环境工程,具有巨大的社会效益和长远的生态效益。但是退耕地区普遍农业生产基础薄弱,经济发展水平低下,产业结构调整难度很大。因此,大面积地推广退耕还林还草还草试点工程必然对当地的经济产生很大的影响。

张家口地区坡耕地63.921万hm²,占全区耕地比重为52.30%,这些全部被列入了退耕还林还草计划。也就是说农民本可以从这些耕地中得到的收益将全部不复存在。另外,在高海拔地区退耕还林还草种植生态林或封山绿化,不会产生经济效益,在条件相对较好的坡耕地种植经济林也要七、八年,甚至十多年才能见效。国家粮补政策规定种经济林补助5年,生态林补助8年,如今4个年头已经过去,补助年限结束之后,农民将如何解决生计问题。据调查发现,相当一部分农民退耕还林还草是在国家的补贴政策鼓励之下进行的,并没有真正形成互动,积极参与到结构调整中。一旦国家停

止补贴,这部分群众很有可能退到原来的生产模式,毁林复垦、退回到种粮老路不是没有可能。只有农民收入增加了,生活有了保障,农村才能长治久安,生态安全才有保障。而且农民反映每公顷1 500 kg粮食也仅仅只能达到温饱水平。由于其他种种原因,农村产业结构调整困难很大,尚不能迅速建立新的产业来支撑经济的发展,实施退耕还林还草后如何有效地保证地方财政收入,企业经营收入和农牧民收入不至大幅度下降,这是各级政府必须审慎研究的重大问题。

3.2 “退耕还林还草”多头管理影响退耕效果

国家退耕规划、计划是由林业部门主管,土地利用总体规划中的退耕规划是由国土部门主管,年度退耕计划是由纪委与国土部门下达,与之配套的代粮赈、资金是以林业部门为主管理,真是政出多门,多头管理,且都有法可依,加之土地使用证、林权证、草原证、土地承包证等都是法律凭证,如对同一块地是“开荒”还是“退耕”,部门间的说法各异,难以执法。另外,在许多西方国家,水土保持工程及生态林业工程都有相应的专业公司进行施工及管理,职能机构只进行质量验收及动态评估。而我国几乎所有的退耕还林还草工程都是由农户或一些非专业的人员来施工及管理,这样的后果是不能确保花费大量资金营造的林地能够成活。退耕还林还草不仅仅是一项单纯的林业生态建设工程,同时是生产习惯、经营模式和思想观念的一次变革。国家应从加强宏观指导的角度出发,成立专门的机构,专职退耕还林还草还草各项工作,各职能部门加以配合,形成完整的退、营、销系统。同时,国家应尽快理顺土、林、草等相关法律、法规条文,以助于推进退耕还林还草还草工作的进行。

3.3 对农村科技服务体系的挑战

随着退耕还林还草还草工程的全面展开,农村科技服务体系面临着前所未有的挑战。在退耕还林还草工程的执行和农业产业结构调整及产业化步伐加快的过程中,广大农民迫切需要农村科技服务机构从事产前、产中、产后的全过程系列化服务,但许多地区由于财政困难,机构不健全或是人员不足,科研、推广及办公经费不足,基层科技推广及服务队伍不稳定,且知识更新差,而且受原科技服务体系的制约,科技服务人员的经济收益不能与工程执行的质量挂钩或许多项目存在“长官”意识,科技参与不足,而退耕还林还草后,农民的可经营面积减少,对林业的“高、优、先进”即“科技含量要高、品种要优、经营技术要先进”提出了更迫切的要求,而这方面需要较大的投入。

3.4 农村剩余人口问题

在实行退耕还林还草还草工程以前,许多当地居民担心退耕后,耕地面积随之减少,在一些乡镇企业和支柱产业还不发达的地方,将会使本已存在的农村剩余劳动力闲置更多。据专家分析,25°以上的坡耕地栽种防护林和经济林后,其劳动强度分别比种植粮食作物降低90%和30%。可见,剩余劳动力的出现已成不争的事实。如何安置这些剩余人口,是关系到社会稳定和人民生活改善的大事,是摆在政府面前必须认真对待的一个问题。

3.5 耕地保护与发展建设的冲突

张家口市耕地合计122.211万hm²,其中坡耕地63.921万hm²,占耕地总面积的52.30%。由于坡耕地全部要退耕还林还草,另外一些平坦但不适于耕作的地块也要逐步退耕,这样该市剩余的耕地将不到原来的一半,而剩余的耕地多为基本农田,土质较好,有一定的灌溉、交通条件,是农民的“保

命田”。但是经济要发展,建设项目必然会不断增多,需要占用的土地也将更多,而张家口地区的未利用地以荒草地、裸岩、石砾地、田坎为主,其土地有土层薄、石砾多的特点,很难用于建设。因此耕地保护与发展建设的冲突日益显著。

4 有序推进退耕还林还草工程的对策与建议

4.1 完善土地政策

将土地利用的负外部性行为内部化,是生态治理的重要方面。而有效的土地制度创新则是将土地利用的负外部性行为内部化的重要手段。实践证明,“明确所有权,稳定承包权,放活使用权”是对中国农村土地经营制度改革的科学总结,也是今后土地经营制度稳定与完善的基本思路。

为更加有效地激励农民退耕还林还草还草,土地制度创新使农民从退耕还林还草还草中充分受益。为此,建议进一步明确退耕地和荒山荒地所有权和使用权的关系,凡是土地使用权不明确,不能列入退耕还林还草工程建设范围。二是建议结合林业周期长的特点,应赋予和保障林业土地使用者有50~100年的林地使用权。要坚持“谁退耕、谁造林(草)、谁经营、谁受益”的政策,认真做好退耕还林还草还草后的土地变更与衔接工作,及时发放林权证,明晰产权,让群众“退”的踏实,“还”的放心,以解决农民群众的后顾之忧。三是在自愿、有偿、依法的原则下,推进林地使用权的合理流转,积极推广有市场经济活力的新模式,如“群众整地,专业队栽植”、“分户造林,集中管理”,以及股份制、乡村林场等等,依法允许继承、转让开发整理成果。

4.2 政府积极引导,管好林地

在实地调查发现,农民迫切需要的是能够为他们提供技术指导、帮助引入优质育种和苗木,帮助开发生产门路,帮助获得贷款,可见政府必须发挥积极的引导作用,以保证退耕还林还草还草获得预期的成效。

首先,要加大科学研究、科技成果引进、推广、科技培训以及对退耕农户的科技服务等方面的投资力度;要加强吸引科技人员的工作力度,要在充分发挥本部门科技人员的积极性的基础上,最大限度地吸引中央、省、市相关的科研院所、大专院校各职能部门、涉农(林牧)企业的广大科技工作者参与有关退耕还林还草还草重大课题研究。其次,退耕还林还草还草过程中一定要和农、林、牧业产业化经营结合起来,积极吸引大企业来项目区投资办厂,发展以林草为原料的后续产业,实行产、加、销一条龙的经营模式。如草产业、制药业、精饲料加工业等都是很有前途的产业。再次,要加强农民组织建设,这是提高农民整体素质和抵御市场变化能力的重要途径。中央政府在加强政策法律引导的基础上,应积极鼓励农民在各种自愿基础上的组织创新,为各种专业技术、运销、信息服务协会的建立,提高农民组织化水平,创造有利的政策法律环境。

4.3 转移农村剩余人口,创造良好的人地关系

在我国目前的国情下,要减少农村剩余劳动力再就业的盲目性,一条重要的途径就是建设小城镇,推进乡镇企业的

发展。在产业化发展绿色农业及果品的同时,能大量安置剩余劳动力,增加收入。据《中国改革报》2002年11月3日报道,据对全国31个省、市、自治区6.8万农户的抽样调查,2002年前三季度农村居民收入为1721元,其中一半来自于工资性收入,人均约578元。外出务工收入快速增长是工资性收入增长的主要原因。青壮年劳动力外出务工,既保证了发展经济的资金,又有助于学习先进技术,把握市场发展趋势,与当地大户共同参与资源的高效利用,农产品的深加工,发展第三产业等,把产业结构逐步调整为以种植业为基础,以第二产业为支柱,以第三产业作为经济新增长点。而对于一些自然条件恶劣的地区,建议采取适度移民的办法,改善过于紧张的人地关系。

4.4 增大科技投入,有效利用耕地资源

对于未退耕的耕地资源,应增加对其的科技投入,优化耕作方式,变从前的“广种薄收”为“精种多收”,要通过农业科技进步,集约化经营,应用和推广先进使用的农业新技术,提高平地和基本农田种植业的技术含量,大幅度提高种植业内涵发展水平,稳定和提高粮食生产,以基本农田建设为基础,实行山水田林路统一规划,综合治理,工程措施、生物措施和耕作措施合理配套,搞好水资源的合理开发和利用,有效保证退耕还林还草还草后由于耕地面积的减少而不导致农业产业尤其是粮食产量的大幅度下降。同时,要依靠科技进步实现农业结构的战略性调整,以市场为导向,按照因地制宜的原则,优化农业生产布局,在保持并稳定提高粮食综合生产能力的前提下,着力提高农产品品种质量,积极发展无公害和绿色食品生产。通过科技进步的促进效益带动生态农业的发展,以获得经济发展、生态改善双收益。

4.5 发展特色产业,促进经济发展

生态环境建设的目标总体上与广大农民的利益和要求是一致的,但是在短期内,在局部利益上有时不完全一致。因此,应从市场供求关系变化出发,根据各地资源优势、环境特点,发展具有特色的主导产业和产品,千方百计的增加农民收入,以充分调动农民积极性,形成生态环境建设与经济发展良性循环的运行机制。例如张家口可凭借地利优势,进行蕨菜、黄花、口菇等富有特色的农产品的生产,从京、津等大中城市辐射,大力发展错季蔬菜。且利用区位优势新兴的森林、草原风光和度假旅游业发展势头良好,崇礼县的翠云山滑雪节、桦皮岭森林公园,张北牧场都具有了一定的影响力。

4.6 通过内部挖潜,使用存量土地搞建设

在耕地保护与发展建设之间的冲突日益尖锐的退耕地区,必须加大力度进行内部挖潜工作,严格控制建设占用耕地。杜绝“内弃外延”,充分利用村内空闲地,挖掘旧宅基地,缩并零散的小村落到中心村或集镇,把零散分布并占用耕地或宜农地的企业迁入统一规划划定的工业园区,并适当缩小乡镇企业用地规模。实施开发复垦工程,增加耕地资源的供给量,发掘建设用地量。

参考文献:

- [1] 温桂泉,葛俊飞.退耕还林工程管护要解决好五个问题[J].河北林业,2003,(6):30.
- [2] 孟繁志.关于退耕还林还草战略的探讨[J].辽宁林业科技,2004,11(2):30—32.
- [3] 李有华,王晓斌,刘润栓.搞好退耕还林需着重解决的几个问题[J].水土保持研究,2004,11(1):110—112.
- [4] 王丽,李育明,刘璨.河北省京津风沙源治理工程调研报告[J].林业工作研究,2004,(3):25—39.