

延安市实施退耕还林工程中的若干问题初探

全 小 林

(1. 延安市退耕还林工程办公室, 陕西 延安 716000; 2. 西北农林科技大学, 陕西 杨凌 712100)

摘 要: 退耕还林工程的实施有助于农业产业结构合理调整、农村剩余劳动力转移、促进农民增收、发展农村经济。针对 1999 年以来我国实施退耕还林工程过程中存在规划不合理、盲目超计划实施等问题, 本文深入分析了工程实施的社会经济效益, 并就实施当中存在的上述问题提出了具体解决对策, 以期实现生态建设与经济发展双赢。

关键词: 退耕还林政策; 经济效益; 延安市

中图分类号: X171.1

文献标识码: A

文章编号: 1005-3409(2007)02-0322-02

Discussion on Several Issues of “the Cropland Conversion Program” in Yan’ an

TONG Xiao-lin

(1. The Office of “The Cropland Conversion Program”, Yan’ an, Shaanxi 716000;

2. Northwest Sci-tech University of Agriculture and Forestry, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract: The implementation of “the cropland conversion program” contributes to increase of farmer’s income, regulation of agricultural structures, transfer of the redundant rural labors and development of rural economy. Since 1999, in the process of the implementation of “cropland converted program” in China, some problems such as unreasonable planning, blind expansion in area emerged. Consequently, the author aims to analyze the social-economic benefits of practicing “the cropland converted program”. Meanwhile, some countermeasures were put forward so as to realize two wins in ecological restoration and economic development.

Key words: the cropland conversion program ; social-economic benefits; Yan’ an

延安市属黄土高原丘陵沟壑区, 是黄河中游水土流失最严重的地区之一, 生态环境较差, 所辖 13 县区全部为贫困县区, 农村人口 155 万人, 贫困人口达到 51.06 万人, 占乡村总人口的 1/3。治理水土流失、改善生态环境, 改善人民群众生产、生活条件是历届政府一项长期艰巨的任务。延安在水土治理、退耕还林(草)取得一定的成效, 但到 1999 年全市治理水土流失保存面积不到 6 000 km², 治理程度仅为 20.7%。1997 年江总书记做出“再造一个山川秀美的西北地区”重要批示后, 1999 年朱总理来延安视察时提出“退耕还林(草)、封山绿化、个体承包、以粮代赈”的 16 字方针, 随即, 市委、市政府认真学习贯彻中央领导指示精神, 调整工作思路, 迅速动员广大干部群众, 率先大规模实施退耕还林工程, 并成为全国唯一的退耕还林试点市^[1]。经过 7 年的实施, 工程建设取得了显著成效。到 2005 年底, 全市共完成国家退耕还林计划 56.33 万 hm², 其中退耕地还林还草 32.83 万 hm², 宜林荒山荒坡造林 23.51 万 hm²。此期间, 全市兑现种苗补助费、生活补助费、粮食补助费折合现金共计 342 802.1 万元。退耕还林工程的实施, 对延安市农村的社会经济发展起到一定的促进作用, 产生一定的社会效益。

1 社会经济效益分析

1.1 农民增收情况分析

根据 1998~2004 年统计, 延安农民人均纯收入由 1998 年的 1 356 元提高到 2004 年的 1 953 元, 年均增长 7.3%。

同期实施的退耕还林工程, 对提高农民收入的促进作用有多大, 实际情况如何? 具体分析如下:

1.1.1 农民直接从退耕还林工程政策补偿机制中的增收情况

国家通过以粮代赈的办法, 无偿向退耕户提供粮食、现金和种苗费补助。1999~2004 年延安市退耕还林 51.98 万 hm² (其中退耕还林地 29.05 万 hm², 荒山造林 22.91 万 hm²), 按国家政策, 在这 6 年中得到粮食与现金补偿共计为 261 523.2 万元(每公顷每年兑现粮食折合现金 2 100 元, 每年补助生活补助费 300 元, 共计 2 400 元), 扣除退耕还林地的耕作损失 270 407.2 万元(以种马铃薯为例, 坡地公顷产量为 7 500 kg, 按 0.6 元/kg 计算, 产值 4 500 元, 扣除种植成本种子 45 元、化肥 750 元、播种 1 200 元, 在不考虑土地成本的前提下, 产出与投入之差为 2 100 元), 净收益为 -8 884 万元(表 1), 按 2004 年底农村人口计算, 农村居民人均年纯收入为 -9.55 元, 以 2001 年农村居民纯收入 1 707 元为基数, 使农村居民纯收入增加 0.56%。其原因是超前实施退耕面积过大, 国家确认时间较晚, 有 6.67 多万 hm² 超前实施面积没有按实施退耕年度进行兑现, 而是按面积确认年度开始兑现。如 1999 年、2000 年超前实施退耕的 6.15 万 hm², 任务下达在 2002 年, 从 2002 年开始享受政策补助。2003 年超前实施的面积在 2004 年度和 2005 年度开始享受政策补助。

1.1.2 退耕还林可释放出农业劳动力, 通过外出劳务增加收入

退耕还林工程实施后, 使许多农村劳动力从农业生产中

* 收稿日期: 2006-04-20

作者简介: 全小林(1968-), 男, 高级工程师, 延安市退耕还林工程领导小组办公室副主任, 西北农林科技大学在读农业推广硕士研究生, 主要从事生态建设及退耕还林工作。

解脱出来,据一般测算,按每个劳动力每年可经营耕地 0.33 hm²,1999~2004 年间 29.05 万 hm² 坡耕地退耕还林后,约有 60 万人,可外出劳务。统计表明,延安市外出劳务人员 2005 年为 14.9 万人(不包括季节性 & 当地临时性务工人员),收入 3.41 亿元。外出劳务人员不仅能养活自己,而且可增加家庭现金收入,成为农民增收的主要来源之一。

表 1 延安市 1999~2004 年退耕地还林面积统计表

年 度	任务面积 / 万 hm ²	兑现数/万元 (截至 2004 年底)	耕作损失数/万元 (截至 2004 年底)	净收益 /万元
总 计	29.05	261523.20	270407.20	- 8884.00
1999 年	9.29	133785.60	117062.40	
2000 年	1.00	12000.00	10500.00	
1999~2000 年补充确认	6.15	44313.60	77548.80	
2001 年	1.27	12224.00	10696.00	
2002 年	3.33	24000.00	21000.00	
2003 年	6.67	32000.00	28000.00	
2004 年	1.33	3200.00	5600.00	

1.1.3 通过选择合理的经营模式,从退耕地中获得收益

在确保生态优先的前提下,退耕还林政策的实施与农村产业结构调整紧密结合,探索各种经营模式,使农民在改变土地用途的情况下,仍然能从土地中获得收益,实现生态目标和经济目标双赢。如推广林下种草模式,并配套发展畜牧业和沼气建设;利用 20% 经济林的政策,扶持发展当地经济林栽植,使农户从退耕地中获得收益。

1.1.4 提高耕地集约经营水平,增加投入产出率,促进农民增收

退耕还林工程在山高坡陡、水土流失严重、投入产出率低的陡坡耕地实施后,使农村有更多的人、财、物力投入到基本农田上和农业高新技术的应用中,提高了集约经营水平。另外,由于陡坡耕地的退耕还林,水土流失得到有效控制,对基本农田也起到了保护作用,使单位面积产量增加,耕作面积减少而产量不减或增加。

1.2 有利于农村产业和土地利用结构的合理调整

1.2.1 农村产业结构调整

农林牧渔业总产值由 1998 年的 34.95 亿元增加到 2004 年的 44.34 亿元。其中种植业、畜牧业占农林牧渔业总产值的比重有所下降,其它产业明显上升。延安市蔬菜生产自 2001 年以来,各县区认真贯彻落实市委、市政府《关于加快大棚蔬菜产业发展的意见》,以建设陕西和西北地区无公害蔬菜生产基地为目标,积极开发大棚蔬菜产业,使全市的蔬菜产业从无到有得到迅速发展,成为继果业、草畜业之后第三大主导产业。截至 2004 年底,全市蔬菜播种面积 12 653 hm²,其中大棚菜达到 6.37 万棚,产量达 37.65 t,实现产值 1.36 亿元。同时水果产业蓬勃发展,产量由 1998 年的 37.51 万 t(其中苹果 35.1 万 t)增加到 2004 年的 89.35 万 t(其中苹果 82.95 万 t)产值达 10.47 亿元。随着封山禁牧政策的落实,全市羊存栏数由 1998 年的 151.17 万只下降到 2004 年的 57.24 万只(图 1)。

退耕还林工程的实施,不仅直接将部分土地和劳动力资源从农业经营中转移到林业经营上来,同时使更多的农村劳动力从经营农业转向其他产业和带动相关产业的发展,从而逐步调整了农村产业结构和经济结构,增加了农村经济发展的活力和后劲。

1.2.2 土地利用结构调性

从土地利用现状看,1999~2004 年全市减少坡耕地 29.05 万 hm²,退耕还林宜林荒山荒地造林 22.91 万 hm²,加

上退耕地造林,增加 51.98 万 hm² 新造林地,土地利用结构的改变将会加快林业产业的发展,同时也使农民从低产土地上解放出来从事非农产业。

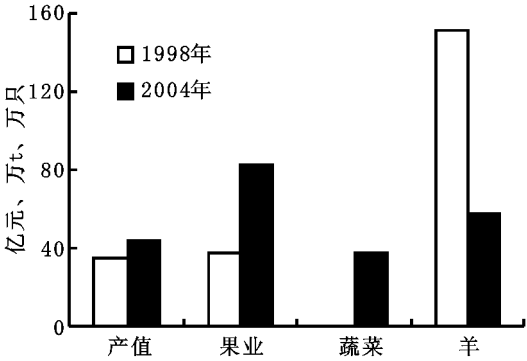


图 1 农业产业变化图

1.3 加快区域经济发展

1.3.1 农户和企业双赢

在退耕还林工程区,积极吸引龙头企业参与退耕还林,采用“公司+基地+农户”的运作方式,不但使广大农民在退耕还林中增强了目的性,确保今后收入的稳定性,同时也调动了企业参与退耕还林的积极性,使企业有了稳定的原料来源,最终也有利于企业的发展。例如延安常泰药业有限责任公司实施的酸枣产业化开发项目,采取“公司+高校+农户+基地”模式,在延川、宜川、延长和宝塔区的 14 个乡镇、58 个行政村与 5 868 户农民签订了酸枣栽种、包销合同,2004 年,酸枣为农民带来 160 万元的收入;2005 年,酸枣又为农民增收 350 万元以上^[2]。

1.3.2 地方投资环境改善,有利于发展绿色产业,促进地方经济可持续增长

退耕还林是一项环境生态工程,其实施极大地改善了延安当地的生态环境,为当今绿色食品、绿色工业的发展提供良好的环境资源,为实现地区经济的可持续发展提供了保障。延安市吴起县在退耕地上栽植沙棘,现全县种植面积已达到 12 万 hm²,其中成林面积 8.33 万 hm²,挂果面积 6.67 万 hm²,年可产纯鲜果 6 万 t。丰富的资源和良好的环境引来香港华锦园有限责任公司在吴起县投资 1 亿元开发沙棘茶、饮料、沙棘油等系列产品。2005 年,吴起仅沙棘果就卖掉 7 600 t,实现产值 532 万元^[3]。

1.4 促进农村人口合理流动,提高人口素质

实施退耕还林工程,有利于农村更多的劳动力流向劳动效率更高的产业和地区,在增加经济收入的同时,也给这些人员提供了更多的接受新事物和新观念的机会,使他们的素质得到了提高,增长了见识,学会了一技之长,成为当地经济建设的能手。另外,在边远偏僻的地方,工程实施也有效地缓解了农村劳动力短缺的矛盾,给部分未成年劳动力增加了继续学习的机会。

2 存在问题及建议

2.1 存在问题

2.1.1 缺少全面规划,缺乏必要的基础研究和论证

退耕还林工程在启动初期,没有经过充分全面的论证,使得在工程实施过程中没有全面详实的规划,并且每年计划任务均不能按时下达,工程实施过程中盲目性和随意性大。科研及规划严重滞后,有很多重大生态建设方面的基础及应用科学问题没有进行研究,如生态建设的整体科学规划与实

(下转第 326 页)

的关系可以得出该工程区的浓雾区的雾化范围为: 纵向 757 m; 横向 390 m; 升腾最大高度 210 m。

根据理论分析, 通过经验公式的计算可得出雾化范围为:

浓雾区: 纵向范围 $L=601.45\sim 889.1$; 横向范围 $B=392.25\sim 523$; 高度 $H=209.2\sim 366.1$

薄雾及淡雾区: 纵向范围 $L=1\,307.5\sim 1\,961.25$; 横向范围 $B=653.75\sim 1046$; 高度 $H=392.25\sim 653.75$

根据与该水电站规模相近的且通过原形观测已经确定模型试验结果的可信度的几个水电站的模型试验的结果比较分析, 再结合以上两种方法综合考虑后, 该水电站的雾化范围见表 2~ 表 4。

表 2 坝址区雾化范围

	纵向范围/m	横向范围/m	雾化最大高度/m	备注
浓雾区	777.55	390	210	最大坝高为
薄雾及淡雾区	1850	1014.5	646.12	261.5 m

表 3 射流与强暴雨区预测范围

射流区		强暴雨区			
长度/m	宽度/m	暴雨区		溅水区	
		长度/m	宽度/m	长度/m	宽度/m
50	68.75	50.48	75.66	86.45	146.31

表 4 雾流降雨区预测范围

纵向距离/m	暴雨~ 大雨	201.97
	大雨~ 中雨	42.92
	中雨~ 小雨	79.32
	小雨~ 毛毛雨	266.89
	总长	590.6
最大横向宽度/m	暴雨~ 大雨	207.88
	大雨~ 中雨	228.72
	中雨~ 小雨	254.2
	小雨~ 毛毛雨	324.68
雾流降雨区顶高程		816.35
薄雾区	纵向距离	1850
	横向距离	1014.5
	顶部高程	1251.47

4 结 论

由于雾化现象比较复杂, 影响因素较多, 因此各种方法都有一定的局限性。如模型试验可模拟挑流水舌空中运动和落水激溅, 但却难以模拟雾流; 理论分析则因影响因素众多而具有很大的困难; 相比之下, 原型观测资料显得尤为宝贵, 但这种资料又因观测重点的不同而难以被用来研究雾化范围和强度, 加之许多原型观测采集的时各个点上的数据, 而就一个而言, 其数据(特别是降雨量)受当时各种因素的影响, 难免含有随即成分。所以, 对雾化问题的研究, 还应多种方法并举, 仅采用哪一种方法, 收效都是有限的。因此要结合以上三种预报方法对工程枢纽区的雾化范围进行初步预测。

(下转第 329 页)

(上接第 323 页)

施方案, 退耕还林的适宜林种类型、适宜规模与合理结构与布局, 大规模退耕还林的水资源承载力问题, 优良树种的繁育和栽培技术等等, 使得工程建设有可能埋下生态隐患。

2.1.2 盲目实施、急功近利

工程启动初期, 没有按国家年度计划实施, 存在超前实施现象, 给群众造成不必要损失。同时工程中存在着一些“面子工程”, 将本不该列入工程范围的公路两旁的所有坡耕地统统纳入工程区; 硬性规定一次全部退耕还林; 有些地方用行政命令, 要求一律种植某一树种, 脱离实际, 甚至把价格昂贵的观赏树木也搬上了山。

2.1.3 现行政策不配套

目前退耕还林的基本措施是“退耕还林、封山绿化、以粮代赈、个体承包”, 但存在一些政策不配套问题, 国家需要及时做出调整, 以调动和保护广大农民退耕还林的积极性。第一, 对农民的补偿不足。现行政策规定, 农民退耕 1 hm² 坡耕地营造生态林, 国家每年补助 1 500 kg 原粮(折 2 100 元钱), 补助期为 8 年, 农民普遍感到由于退耕还林而造成的利益损失在两个方面不能得到充分的补偿。一是相对目前的土地收益而言 1 500 kg 的粮食补助偏少。二是对 8 年之后的生活保障普遍感到担忧。三是剩余劳动力转移问题。退耕还林后, 大部分农民将从世代耕耘的土地中解放出来, 剩余劳动力如果得不到合理的分流, 不但会造成劳动力资源的严重浪费, 也会对社会秩序构成严重威胁。各级政府应该未雨绸缪, 在退耕还林的同时进行劳动力分流。第四是退耕之后的返贫问题。退耕还林后, 主要以生态林为主, 如果 8 年参考文献:

过后见不到经济效益, 在没有额外收入的情况下, 部分农民可能会重新返贫。

2.2 对策及建议

2.2.1 科学规划、综合协调、积极稳妥地进行退耕还林

首先必须明确退耕还林范围, 凡是水土流失严重和粮食产量低而不稳的坡耕地和沙化耕地, 应该按国家要求因地制宜实施退耕还林。其次要科学编制市级退耕还林工程规划, 并得到上级的认可, 明确工程建设的目标任务、建设重点和政策措施。根据不同气候水文条件和土地类型进行科学规划, 做到因地制宜, 乔灌草合理配置, 农林牧相互结合。

2.2.2 集中人力、物力、财力, 加大退耕还林成果巩固工作

政府要协调各部门切实搞好“五结合”, 真正把退耕还林与基本农田建设、农村能源建设、生态移民、后续产业开发、封山禁牧舍饲养畜等配套保障措施结合起来, 实现生态与经济的双赢。

2.2.3 积极扶持农业龙头企业的发展

采用“公司+基地+农户”的运作方式, 做大产业规模, 延长产业链条, 稳定产业效益, 促进农民增收。

2.2.4 适当延长补助期限, 确保成果巩固

延安退耕还林工程实施几年来取得了显著的生态效益, 但从经济效益上讲, 要想让农民 8 年后从退耕地上直接获得能够维持生计的经济效益是不现实的。建议国家能从干旱地区的实际考虑, 将退耕还林的补助期限延长 3 年, 同时在停止补助以后能对退耕地造林成林面积实行生态效益补偿机制, 使退耕农户真正从退耕地里获得效益, 以保障成果巩固。

[1] 陆建德, 陈平. 延安市生态环境建设考察报告[EB/OL]. <http://www.social-policy.info/>

[2] 延安酸枣开发步入产业化轨道[EB/OL]. <http://www.yananchangtai.com/>

[3] 樊义成. 沙棘开发又签了一单[EB/OL]. <http://www.wqx.gov.cn/>