

对当前形势下退耕还林的若干思考

赵玉涛

(国家林业局退耕还林办公室, 北京 100714)

摘 要:为促进退耕还林工程建设的持续健康发展,深入分析了当前退耕还林工作面临的形势和外部环境,回答了当前形势下退耕还林是否要“继续退”、“能否退”和“怎么退”的问题。指出:改善生态环境、解决“三农”问题、应对气候变化等形势赋予了退耕还林新的使命,继续退耕还林具备良好的外部环境,要在科学规划的基础上继续稳步推进退耕还林工程建设。

关键词:退耕还林;生态环境;气候变化

中图分类号:X171.1

文献标识码:A

文章编号:1005-3409(2010)04-0276-03

Views on Conversion of Cropland into Forest under Current Situation

ZHAO Yu-tao

(Office of Conversion of Cropland to Forest in State Forestry Administration, Beijing 100714, China)

Abstract: To promote the development of project for conversion of cropland to forest, the situation and external environment that the project faces are analyzed in this paper. Why and how to continue to implement the project are answered. It is pointed out that continuing to implement the project is the need of improving ecological environment, solving the 'three rural' issues and facing climate change. Now, conditions have been ripe and the project must be carried out under scientific plan in future.

Key words: conversion of cropland to forest; ecological environment; climate change

实施退耕还林是党中央、国务院站在民族生存和发展的战略高度,着眼于经济社会可持续发展大局做出的重大战略决策。自 1999 年开始试点以来,取得了生态改善、农民增收、农业增效和农村发展的显著综合效益^[1]。2007 年,国家为确保耕地不少于 1.2 亿 hm^2 ,暂时停止安排退耕地造林任务至今已近 3 a。当前,中央加大改善生态环境、解决“三农”问题的决心和举措以及全球应对气候变化的国际国内形势赋予了退耕还林新的历史使命和任务,科学谋划并继续稳步推进退耕还林工程具有更加现实的意义。

1 新的形势赋予了退耕还林新的使命

近年来我国政府对进行生态建设和支农惠农力度的进一步加大,以及因此使我国在国际事务和外交战略中的地位和话语权的提升,都为继续实施退耕还林赋予了新的使命。

1.1 实现 2020 年森林目标赋予退耕还林更艰巨的任务

退耕还林的实施,为我国的生态建设特别是森林

目标的实现做出了重要贡献。据 2009 年我国公布的第七次森林资源清查资料,全国森林面积和人工林面积分别比第六次森林资源清查结果(2003 年)净增 2 053 万 hm^2 和 840 万 hm^2 ,人工林面积继续保持世界首位,使森林覆盖率提前实现了 2010 年森林覆盖率要达到 20% 的奋斗目标^[2]。2004—2009 年,退耕还林工程完成人工造林面积 1 033 万 hm^2 ,占两次清查森林资源净增面积的 50% 以上。从退耕还林实施以来的总体情况来看,全国已累计完成退耕还林 2 700 万 hm^2 ^[1],占到同期全国林业重点工程造林总面积的 50% 以上,相当于再造了一个东北、内蒙古国有林区,全部成林后将使全国森林覆盖率平均提高近 3%。2009 年 9 月胡锦涛主席在联合国气候变化峰会上提出了我国生态建设的下一个宏伟建设目标:“争取到 2020 年森林面积比 2005 年增加 4 000 万 hm^2 ,森林蓄积量比 2005 年增加 13 亿 m^3 。”在当前我国适宜造林空间越来越少,适宜造林地区造林难度越来越大的情况下,要顺利实现此宏伟目标,除了要充分利用和发展好现有林业用地适宜造林面积外,还要走外延式发展

道路,其中继续有计划地将不适宜耕种的陡坡耕地和严重沙化耕地退下来还林是一重要途径。

1.2 应对气候变化赋予退耕还林新的使命

按我国人工林平均蓄积量测算,退耕还林工程已造林成林后林分蓄积量将达 13 亿 m^3 ,能固定 CO_2 近 10 亿 t,将为应对气候变化做出重大贡献。2009 年 12 月,温家宝总理在哥本哈根联合国气候变化大会上对我国实施退耕还林的重大意义做了高度概括,指出我国持续大规模开展退耕还林和植树造林,大力增加森林碳汇,已经成为世界上人工造林面积最大的国家。当前,无论是建设规模,还是投资力度,退耕还林工程都远远超出了以前其他国家实施的罗斯福防护林工程、斯大林改造大自然计划、日本治山计划、加拿大绿色计划等世界生态建设工程,退耕还林工程已成为中国政府认真履行国际公约、作应对气候变化负责任的大国的标志性工程。当前,全球气候变化深刻影响着人类生存和发展,是全世界共同面临的重大挑战。我国作为在国际事务中负责任的大国,将加快国土绿化进程,增加森林碳汇,积极应对气候变化写进了 2010 年的政府工作报告。从应对气候变化的意义上看,继续将不适宜耕作的陡坡耕地和严重沙化耕地退耕还林,加快荒山荒地造林和封山育林步伐,已经不仅仅是增加森林面积、治理水土流失和风沙危害的需要,更是顺利实现胡锦涛主席向国际社会做出的庄严承诺,进一步提高我国在国际事务和外交战略中的地位和话语权,树立我国负责任大国形象的需要。

1.3 解决“三农”问题赋予退耕还林更大的责任

退耕还林实施的初衷是根治水土流失、改善生态环境,但随着工程的深入开展,退耕还林已经成为解决我国老少边贫地区“三农”问题的一条重要途径。退耕还林根植农村,服务农业,惠及农民,成为落实党中央、国务院支农惠农政策的一个重要载体,有效地促进了工程区的农民增收、农业产业结构的优化调整,以及农村社会经济发展,在这些地区“三农”问题的解决中发挥了重要作用。胡锦涛总书记 2007 年 11 月考察内蒙古伊金霍洛旗退耕还林工作时指出:抓好退耕还林、退牧还草,对于恢复生态、改善民生有着重要作用,是一条符合科学发展观要求的正确道路,要进一步完善政策、巩固成果,坚持不懈地把这件利国利民的事情做好。2009 年 10 月,温家宝总理到甘肃定西考察退耕还林,语重心长地说:“历史上说的陇东苦瘠甲天下,指的就是定西等地。这些年,定西经济社会发展出现可喜变化,主要得益于退耕还林,得益于产业结构调整,得益于农民外出打工”。2006 年 5 月,温家宝总理在宁夏中宁县考察时说:“这个地

方的退耕还林还草带有扶贫意义”。当前,水土流失和土地沙化问题依然是制约我国广大老少边贫地区社会经济发展的主要问题,这些地区历史上遗留下来的以破坏生态环境为代价换取生存和发展的旧账还难以一时得到解决,继续实施退耕还林,必将为从根本上改善这些地区的生态环境,促进农业生产力要素的优化布局 and 配置,进而解决“三农”问题作出更大的贡献。

2 继续退耕还林具备了外部环境

尽管退耕还林已实施 10 a,但当前各地仍有一些不适宜耕种的陡坡耕地和严重沙化耕地在继续耕种。同时,退耕还林 10 a 来的成功实践,得到了中央及社会各界的高度关注和各地干部群众的支持拥护,形成了较为完善的政策、制度、管理和技术体系,积累了丰富的工程建设经验,继续退耕还林具备了良好的外部环境。

2.1 继续退耕还林仍有空间

退耕还林实施以来,各地通过实施退耕还林大大减少了陡坡耕地和严重沙化耕地面积,有效治理了水土流失和土地沙化。但从 2007 年以来,国家没有再安排新的退耕地造林任务,各地陡坡耕种和严重沙化耕地继续耕种的现象仍然存在。国家统计局第二次全国农业普查主要数据公报(第六号)显示,截止 2006 年 10 月 31 日,全国仍有 25° 以上的陡坡耕地 4 040.9 万 hm^2 ^[3]。另外,当前我国耕地统计“数出多门”,各地耕地面积仍然存在着计税面积、承包面积、国土详查面积等多种口径^[4]。尽管国土资源管理部门公布的 2008 年底全国耕地面积为 1.22 亿 hm^2 ,距离 1.2 亿 hm^2 耕地保有量红线距离已经很近,但此统计数字之外注定会有不少空间没有摸清。继续实施退耕还林仍有空间。

2.2 中央的高度重视提供了坚强的保障

退耕还林是顺应自然规律和经济发展规律的必然产物,因而成为中央决策并上升为国家意志。工程实施以来,得到了党中央、国务院的高度重视。中央领导同志多次视察退耕还林工程建设现场并作出重要指示。国务院先后颁布了《退耕还林条例》,先后下发了《关于进一步做好退耕还林试点工作的若干意见》(国发[2000]24 号)、《关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》(国发[2002]10 号)、《关于完善退耕还林政策的通知》(国发[2007]25 号)、《关于切实搞好“五个结合”进一步巩固退耕还林成果的通知》(国办发[2005]25 号)、《关于完善退耕还林粮食补助办法的通知》(国办发[2004]34 号)等政策性文件。这是我国乃至世界历史上任何一项生态建设工程所没

有过的。当前,为实现党中央提出的建设生态文明、构建和谐社会、促进科学发展的战略目标,退耕还林作为我国生态建设的一支主力军,必将做出更大的贡献,党中央、国务院也必将因此对退耕还林更加关切。

2.3 成功实践创造了良好的工作基础

退耕还林实施以来,从中央到地方制定出台了一系列政策措施、实施意见、管理办法和技术标准等,形成了一套较为完善的政策措施体系和组织管理体系。各地在工程实施中,结合本地实际,勇于探索实践,总结出了许多成功的建设模式和经营机制,并在工程的全过程管理中积累了丰富的经验,为继续实施退耕还林奠定了扎实的工作基础。同时,退耕还林的实施,使亿万农民实实在在地享受到了国家的支农惠农政策,更深刻地体会到了退耕还林给他们带来的生态改善、收入增加、生活水平提高等诸多好处。当前,退耕还林已经成为一项家喻户晓的民心工程、德政工程,退耕还林政策已深入人心。广大基层干部群众对退耕还林工作已相当熟悉。可以说,有史以来还没有哪一项生态工程具有如此广泛的群众基础。

同时,近年来我国经济社会快速发展,综合国力明显增强,财政收入大幅度增长,粮食生产也连年喜获丰收并屡创新高,为继续实施退耕还林提供了坚实的财力和物力保障。

3 科学规划是继续退耕还林必须解决的问题

退耕还林实施 10 a 来,总体进展顺利,成效显著,得到了社会各界的广泛认可。但工程实施以来国家一直没有出台总体建设规划,给各地组织实施带来不少困难,最明显的就是因为没有出台规划,年度计划任务只能一年一定,造成许多地方前期工作准备不足、长远发展前瞻性差、超计划实施或当年无法完成计划任务等诸多问题。因此,在继续实施退耕还林前,首要解决的问题就是科学编制出台工程建设规划。

3.1 科学确定目标、规模、范围和进度

科学规划,首先要科学确定目标、规模、范围、布局、进度等。目前,国家正在开展第二轮全国土地资源详查。要结合此次详查,切实摸清全国现有的土地资源以及利用状况,系统掌握现有陡坡耕地、严重沙化耕地以及那些按照土地适宜性评价不宜再耕种的低产田、盐碱地等的数量、质量和分布,以及这些耕地分布地区的粮食产量、人均耕地面积、农业人口等社会经济状况。在此基础上,仔细测算农民需要的口粮田面积和可退耕面积,深入分析需要继续退耕的可能

性和可行性,在《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》的总体框架下,结合国家生态建设的需要和财力等因素,科学确定工程建设总体目标、规模和范围等,并按照轻重缓急、注重实效的原则合理安排工程建设布局、重点和进度,做到有计划、按步骤的实施,既要防止任务大起大落,又要防止重点不突出。

3.2 完善政策措施

科学规划,还必须根据形势的发展和需要完善政策措施。退耕还林工程政策性极强,由于其实施主体和受益主体是 1 亿多农民,政策措施的科学性和可操作性是保证规划顺利实施的基础和前提。退耕还林伊始,国家为充分调动各地农民的积极性,在政策设计时考虑了更大的利益激励。在缺乏总体规划指导下,一些地方将退耕还林实施范围不断扩大。一些地方结合产业结构调整就近就便分解了退耕还林任务。尽管这些耕地确实是符合《退耕还林条例》规定的可以纳入退耕还林范围的耕地,但优先安排这些耕地退耕还林导致当前一些真正急需必须治理的陡坡耕地和严重沙化耕地仍然存在的事实。为此,建议在科学规划时,要根据各地急需优先治理的陡坡耕地和严重沙化耕地的实际种粮产出,进一步完善有关政策措施。一是关于补助标准。为保持中央政策的严肃性和延续性,宜采取政策补助标准总量不变、降低年补助量并拉长补助周期的做法。二是关于补助形式。为最大程度的降低管理成本和解决因粮食实物价格波动导致退耕农户实得利益变动等问题,在补助形式上宜参照生态公益林补偿的形式统一为现金直接补助,在补助提法上不再与粮食挂钩。对于确实需要“以粮食换生态”补助粮食的个别地方,必须在实施退耕还林前就制定并落实好具体可行的粮食保障措施。三是关于补助内容。总结吸取工程实践中的经验教训,建议在现有全部直接补助退耕农户政策的基础上,增加对退耕农户能力建设的补助,提高他们走出去自我发展的能力。同时,按照工程建设任务的一定比例安排基层工程管理经费。

参考文献:

- [1] 赵玉涛. 退耕还林工程在社会主义新农村建设中的作用[J]. 北京林业大学学报, 2008, 7(2): 63-65.
- [2] 贾治邦. 深入贯彻落实中央决策部署努力实现林业发展宏伟目标[J]. 林业经济, 2010(1): 1-6.
- [3] 国家统计局综合司. 第二次全国农业普查主要数据公报(第六号)(2008-02-29)[R]. 中华人民共和国国家统计局网站.
- [4] 常红晓. 中国耕地数据黑洞[J]. 财经, 2004(24): 84-87.